



Een gezamenlijk systeem?

Vervolgonderzoek naar een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie

Inhoud

Lijst met afkortingen en definities	5
Samenvatting	7
Opzet onderzoek	7
Uitkomsten onderzoek	8
1 Inleiding	16
1.1 Aanleiding	16
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksmethoden	18
2 Openbaar vervoer, politie en sociale veiligheid	20
2.1 Informatie-uitwisseling tussen openbaar vervoer en politie	20
2.2 Sociale veiligheid	22
2.3 In het kort	25
3 Bestaande systemen	26
3.1 TRIAS Incidenten registratiesysteem	26
3.2 OV-monitoren	29
3.3 Lessen van anderen en elders	30
3.4 In het kort	31
4 Nut en noodzaak landelijk systeem	33
4.1 Waarom een landelijk systeem; potentiële meerwaarde	33
4.2 Noodzaak voor een landelijk systeem	36
4.3 In het kort	38
5 Hoe kan een landelijk systeem er uit zien	39
5.1 Data-analysesysteem met drie modules	39
5.2 Uitvoeringsimplicaties	41
5.3 Alternatieven	47
5.4 In het kort	49
6 Conclusies	50

6.1	Beantwoording onderzoeksvragen	50
6.2	Conclusie	55
Bijlagen 57		
	Bijlage 1: ABC-registratie	58
	Bijlage 2: Respondenten	59
	Bijlage 3: Lessen van anderen en elders	61

Lijst met afkortingen en definities

ABC-methodiek	Een indeling die vervoerders gebruiken om incidenten in te delen (van zwaar tot licht). Zie hiervoor bijlage 1.
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar. Ambtenaar met opsporingsbevoegdheid. Een boa mag bepaalde strafbare feiten opsporen op een bepaald werkterrein – bijvoorbeeld het openbaar vervoer. De BOA-OV valt onder domein IV Openbaar vervoer.
BVH/BVI	Basis Voorziening Handhaving. Incidentenregistratiesysteem van de nationale politie.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek.
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CROW-KpVV	CROW ¹ - kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid.
CROW-NDOV	Nationale Data Openbaar Vervoer, ondergebracht bij het CROW.
DOVA	Decentrale OV-autoriteiten. Samenwerkingsverband van de 14 decentrale overheden; concessieverleners voor decentrale concessies.
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid.
KPI	Key Performance Indicator. Indicator om doelstellingen te kunnen analyseren.
LVA	Lokaal Veiligheidsarrangement. Samenwerkingsverband tussen gemeente, politie, openbaar vervoerders, OV-autoriteiten, het Openbaar Ministerie en naar gelang andere partijen zoals scholen en jeugdzorginstellingen om gezamenlijk sociale veiligheid in een openbaar vervoer gebied te waarborgen.
MK	Maatschappelijke klasse. Een wijze van classificatie van incidenten in de politieregistratie. Alle incidenten (waaronder meldingen en aangiften) hebben een incidentcode c.q. maatschappelijke klasse.
OV-autoriteiten	Een overheid die verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer in het betreffende gebied (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 12 provincies, metropoolregio Rotterdam-Den Haag, Vervoerregio Amsterdam).
OV-Concessie	Een concessie is een vergunning van de overheid (concessieverlener) die anderen uitsluit. Het gaat om een vaststaand pakket van lijnen en ritten in een bepaald gebied voor een bepaalde tijd.
OV-Concessiehouder	De verkrijger van de concessie, heeft een monopolie (alleenrecht) om binnen een bepaald gebied het openbaar vervoer te verzorgen voor een bepaald aantal jaren.

¹ De naam CROW is oorspronkelijk een afkorting van Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Die naam dekte de lading niet meer toen de organisatie steeds meer een kennisplatform werd. Daarom is CROW niet langer een afkorting, maar een eigen naam. Het CROW is ook thuis op het terrein van Sociale Veiligheid. CROW maakte bijvoorbeeld ook de leidraad Sociale Veiligheid in de Openbare Ruimte (volgens de system engineering aanpak) <https://www.crow.nl/publicaties/sociale-veiligheid-in-de-openbare-ruimte..>

OV-Concessieverlener	Ook wel OV-autoriteit, verleent de OV-concessie aan de concessiehouder.
T-code	Gestandaardiseerde beschrijving van de aanleiding van incidenten.
TRIAS	Transparant Registratie Incidenten Analysesysteem. Systeem van diverse openbaar vervoerders en politie om gegevens over incidenten systematisch te kunnen bundelen, weergeven en analyseren. Term wordt ook gebruikt voor de TRIAS aanpak voor samenwerking.
VM	De landelijke veiligheidsmonitor voor heel Nederland zoals uitgevoerd door het CBS (voorheen ook wel benoemd als 'slachtofferenquêtes' en 'politie monitor').
VPT	Veilig Publieke taak. Aanpak om werknemers met een publieke taak hun werk veilig te kunnen laten uitoefenen, gericht op het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld. Waarbij door de wetgever is aangegeven dat daders zwaarder worden gestraft.
Wpg	Wet politiegegevens.

Samenvatting

Een gezamenlijk systeem?

Vervolgonderzoek naar een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie

Opzet onderzoek

Aanleiding

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een onderwerp dat al langere tijd hoog op de politieke agenda staat. Er is al veel gedaan, onder andere door de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Justitie en Veiligheid, de openbaar vervoerders, de politie, het Openbaar Ministerie, decentrale overheden en vakbonden om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te vergroten. Zo is in 2016 het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer uitgebracht, een integrale aanpak voor het openbaar vervoer. Centraal onderdeel van deze integrale aanpak is de samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder die tussen vervoerders en politie.

Het openbaar vervoer is een belangrijke sector in Nederland. In het stads- en streekvervoer en bij de Nederlandse Spoorwegen werken ongeveer 30.000 werknemers als buschauffeurs, tram- en metrobestuurders, treinmachinisten, conducteurs, BOA's, toezichthouders en servicemedewerkers. Dit zijn werknemers met een publieke taak, die veel contact hebben met reizigers en geconfronteerd kunnen worden met agressie en geweld. Maar ook voor de reizigers speelt sociale veiligheid een belangrijke rol. Iedere dag maken ruim één miljoen mensen gebruik van het openbaar vervoer om op hun bestemming te komen met trein, bus, tram en metro.

Doel en opzet onderzoek

In opdracht van het ministerie Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Justitie en Veiligheid voerde DSP-groep in 2017 een verkenning uit met als doel inzicht te geven in de huidige situatie ten aanzien van informatie-uitwisseling tussen openbaar vervoerbedrijven onderling en met politie en welke wensen/behoefte voor verbetering hierbij leven. Dat rapport gaat in op twee moties van de Tweede Kamer waarin de regering wordt verzocht om het landelijk mogelijk te maken om incidenten- en politiegegevens aan elkaar te koppelen om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren² en te komen tot één landelijk werkend en geïntegreerd data-analysesysteem waarbinnen de zogenaamde ABC-data gedeeld worden³. Achtergrond van de moties is de gedachte dat gegevens over incidenten, zwartrijden en andere sociale veiligheidsaspecten kunnen worden ingezet ter ondersteuning van een effectieve en gezamenlijke aanpak voor de verbetering van sociale veiligheid in het openbaar vervoer voor werknemers en reizigers.

² Motie Madlener (Kamerstuk 29 984, nr. 598)

³ Motie Belhaj/Van Helvert (Kamerstuk 28 642, nr. 95).

Deze verkenning is in december 2017 aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarbij hebben de staatssecretaris van IenW en de minister van JenV gemeld een landelijk data-analysesysteem vervoerders-politie verder te gaan onderzoeken, maar ook te bezien of informatie-uitwisseling eventueel op een andere manier kan. In het Algemeen Overleg van 17 januari 2018 is door de staatssecretaris van IenW toegezegd hierover voor de zomer 2018 met meer informatie te komen.

In opdracht van het ministerie van IenW heeft DSP-groep in de periode april tot en met juni 2018 een verdiepend onderzoek verricht naar een landelijk data-analysesysteem met als doel:

Zicht krijgen op hoe een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoerders en politie in te richten - met betrekking tot incidentregistraties, niet te herleiden tot personen - waarbij wordt ingegaan op zowel het nut en de noodzaak, de wenselijkheid (c.q. alternatieven) en uitvoeringsimplicaties.

Om dit inzicht te verkrijgen, zijn diverse onderzoeksmethoden ingezet. Er is een expertsessie belegd met professionals die goed inzicht hebben in het meten en monitoren van sociale veiligheid en/of de OV-sector. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de landelijke vervoerder, een selectie van streekvervoerders en stadsvervoerders, de Landelijke Eenheid van de nationale politie, een selectie van regionale eenheden van de politie, de landelijke concessieverlener, decentrale concessieverleners en kennisinstituten. Ook is informatie opgehaald bij respondenten in het buitenland. In totaal zijn 30 personen bevraagd. Daarnaast zijn documenten bekeken waarin alternatieve monitoringsystemen en ervaringen met predictive policing zijn beschreven. Het conceptrapport is ter feitelijke check voorgelegd aan alle betrokken partijen. Het onderzoek is begeleid door beleidsmedewerkers van de ministeries van IenW en JenV.

Uitkomsten onderzoek

De uitkomsten van het onderzoek vatten we eerst in grote lijnen samen in de conclusies. Vervolgens gaan we in op de afzonderlijke onderzoeksvragen van het onderzoek. Meer informatie over de onderzoeksvragen is te vinden in het achterliggende rapport.⁴

Conclusies

Een data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie kan bijdragen aan de vergroting van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. De uitkomsten van het onderzoek overziend, kan in antwoord op de motie Madlener (Kamerstuk 29 984, nr. 598) en de motie Belhaj/Van Helvert (Kamerstuk 28 642, nr. 95) een ideaaltypisch systeem worden voorgesteld voor het gevraagde "landelijk werkend en geïntegreerd data-analysesysteem waarbinnen de zogenaamde ABC-data gedeeld kan worden". Dit systeem zal geen

⁴ Daarmee overlapt deze samenvatting met hoofdstuk 6 (Conclusies).

handvatten geven voor een persoonsgerichte aanpak maar informatie over objectieve en subjectieve sociale veiligheid in het openbaar vervoer (waaronder hotspots en hottimes).

Op basis van het literatuuronderzoek en de expertsessie komt er een ideaaltypisch data-analysesysteem met drie modules die elkaar onderling versterken en waarmee zicht wordt verkregen op de vier aspecten van sociale veiligheid (medewerkers & reizigers, objectief & subjectief): (1) de eerste module betreft het delen van informatie over incidentenregistraties van vervoerders en politie via een incidenten registratie systeem waarin kunnen worden gepoold⁵ (à la TRIAS), (2) de tweede module betreft het delen van informatie afkomstig van monitoren (enquêtes) uitgezet onder personeel en reizigers en (3) een derde module betreft kennisdeling over de aanpakken van sociale (on)veiligheid in het openbaar vervoer. De combinatie van verschillende modules levert een valide en compleet beeld van de objectieve en subjectieve veiligheid van personeel en reizigers. Positief is dat deze modules voor een belangrijk deel al bestaan. Op onderdelen kan een kwaliteitsslag worden gemaakt.

Een noodzakelijke randvoorwaarde voor het succesvol gebruik van het ideaaltypisch systeem is commitment van de vervoerders en politie. Op dit moment kan het systeem niet rekenen op voldoende draagvlak. Zo zien niet alle stakeholders op dit moment meerwaarde in een landelijk incidentenregistratiesysteem (module 1). Stel dat alsnog besloten wordt tot een landelijk incidentenregistratiesysteem, dan dienen volgens meerdere respondenten eerst alle OV-bedrijven tot een uniforme registratie te komen. Hierin is al een majeure stap gemaakt omdat alle vervoerders de ABC-definitie hanteren. Vervolgens kan er een systeem worden gerealiseerd voor alle registraties van incidenten bij alle vervoerders waarbij na de streekvervoerders (deze zijn al aangesloten) eerst stadsvervoerders en vervolgens de aansluiting van NS wordt gerealiseerd. Pas dan kan worden overwogen of ook een landelijke aansluiting van de politie wenselijk en haalbaar is. Dit zijn voorwaarden die de betreffende partijen hebben gesteld.

De urgentie voor een aanpak ligt echter niet bij het inzetten van een systeem maar bij het samenwerken en de overlegstructuur. Het realiseren van een dergelijk ideaaltypisch landelijk systeem gebeurt bij voorkeur door groei en ondersteuning en niet door het landelijk verplicht te stellen. Enige regie bij aanvang lijkt belangrijk. De begeleiding van een procesbegeleider is daarbij volgens DSP-groep gewenst om het groeiproces te begeleiden en commitment en transparantie te bevorderen en bewaken.

Alternatief

Alternatief dat op meer draagvlak kan rekenen en waarbij dezelfde beoogde doelen worden bereikt, is om in te zetten op een landelijke uitwisseling van gegevens over incidenten aan de hand van standaard rapportages, via structurele overlegvormen tussen openbaar vervoerders onderling en met politie op regionaal en interregionaal niveau. Dit alternatief is afgeleid van het ideaaltypisch systeem en kent eveneens drie modules die onderling samenhangen en elkaar versterken: (1) informatiedeling van

⁵ Het kwantitatief combineren van data uit verschillende databestanden of bronnen.

gestandaardiseerde gegevens afkomstig uit registratiesystemen van openbaar vervoer en politie via standaard rapportages; (2) informatiedeling over gegevens afkomstig uit OV-monitoren via standaardrapportages; en (3) overkoepelende kennisuitwisseling over onder andere de concrete aanpakken. De standaardrapportages bevatten de uitkomsten van analyses gedaan door de verschillende vervoerders en politie.

Met een gestandaardiseerde regionale registratie en rapportage wordt het door optelling mogelijk een interregionaal en landelijk beeld te krijgen. Via een structurele overlegvorm vindt regionaal en bovenregionaal gegevensuitwisseling plaats. Deze dient niet beperkt te blijven tot eigen concessies of eenheden, maar dient juist (ook) overstijgend plaats te vinden.

Het hier boven beschreven systeem biedt een goed alternatief om dezelfde beoogde doelen te bereiken en zo een bijdrage te leveren aan de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Ook voor het alternatief geldt: enige regie bij aanvang lijkt belangrijk. De begeleiding van een procesbegeleider is daarbij volgens DSP-groep gewenst om het groeiproces te begeleiden en commitment en transparantie te bevorderen en bewaken. Stapsgewijs kan ook bovenstaande alternatieve werkwijze naar behoefte verder uitgroeien tot het volwaardige ideaaltypische data-analysesysteem dat bestaat uit de drie modules die elkaar aanvullen en valideren.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

1 Wat is de noodzaak, wat is het beoogde doel en wat is het effect van een landelijk data-analysesysteem voor incidenten voor openbaar vervoer en politie?

Potentieel heeft een landelijk data-analysesysteem tot doel inzicht te verkrijgen in de sociale veiligheid in het openbaar vervoer om tot een betere aanpak van onveiligheid te komen. Om dat doel te bereiken zou een dergelijk systeem zich moeten richten op:

- 🔄 Landelijk, totaalbeeld over de sociale veiligheid (personeel/reiziger en objectief/subjectief)
- 🔄 Inzicht in incidenten, hotspots, hottimes
- 🔄 Zicht op knooppunten, interregionaal
- 🔄 Structurele overlegvormen/netwerkstructuren

Uit het onderzoek blijkt dat de behoefte aan een *landelijk* data-analysesysteem alleen bij streekvervoer en enkele regionale politie-eenheden leeft. Andere stakeholders geven aan al een goed genoeg zicht te hebben om (waar nodig in gezamenlijkheid) hun eigen en gezamenlijke inzet te bepalen. Daarbij merken streekvervoerders op dat het veel belangrijker is te kunnen beschikken over een (uniforme) overleg structuur met veiligheidspartners zoals andere vervoerders en politie.

Desalniettemin kan een beter inzicht in sociale veiligheid wel degelijk bijdragen aan een betere aanpak ervan. Dit blijkt onder andere uit literatuur over informatie gestuurd optreden. Er zijn al flinke stappen gezet om de aard en omvang van sociale (on)veiligheid in het openbaar vervoer in kaart te brengen (informatie over aantallen incidenten en uitkomsten van OV-monitoren wordt o.a. in het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer gebundeld) maar verbeteringen zijn mogelijk; zo is er bijvoorbeeld een beperkt zicht op knooppunten (regio- en/of concessie-overstijgend) en is er geen beeld van dark numbers (= het verschil tussen het daadwerkelijke aantal slachtoffers onder personeel en reizigers en het aantal slachtoffers dat geteld wordt in de incidenten registraties).

Mede bepalend voor het effect van een landelijk data-analysesysteem is ook hoe verkregen informatie wordt gebruikt en omgezet in aanpakken en visies. In de literatuur over informatie gestuurd optreden is ondersteuning te vinden voor de effectiviteit van een landelijk data-analysesysteem dat faciliterend kan werken bij informatie gestuurd optreden en het op basis van degelijke informatie inzetten van preventieve middelen en maatregelen (bijvoorbeeld op hotspots en bij hottimes). Deze literatuur gaat niet specifiek in op de toepassing van informatie gestuurd werken in de OV-sector.⁶

2 Welke oplossing moet dit systeem bieden? Welke vragen kunnen nu nog niet beantwoord worden maar met dit nieuwe systeem wel?

Zoals hierboven vermeld kan een landelijk systeem inzicht bieden in de stand van het land van sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Daarnaast kan een landelijk systeem inzicht bieden in knooppunten, daar waar verschillende vervoerders/regio's/concessies elkaar overlappen of tegen elkaar aan liggen. Dit inzicht is er vooral lokaal/regionaal en is momenteel niet volledig.

Een van de oplossingen die een landelijk systeem volgens voorstanders ook moet bieden, is dat op dit moment een *structurele* overlegvorm tussen vervoerders onderling en de politie in een aantal gevallen ontbreekt. Dit is nu te vrijblijvend. Het gaat dus naast een systeem dat data verzamelt en analyseert ook om een 'systematiek' van goede samenwerking. De nationale vervoerder en stadsvervoerders geven aan dat op basis van de huidige eigen systemen en de huidige lokale en regionale samenwerkingsafspraken al een goed inzicht in sociale veiligheid bestaat, waarop een nieuw systeem weinig nieuwe antwoorden geeft. Als onderzoekers zijn we in reactie hierop van oordeel dat een totaalbeeld wel degelijk van toegevoegde waarde kan zijn. Niet om direct een korte termijn inzet op te bepalen, maar wel uit oogpunt van beleidsvorming en evaluatie.

3 Wat kunnen we leren van anderen en elders?

Uit systemen van anderen en elders kunnen verschillende lessen worden geleerd die bruikbaar zijn voor de inrichting van een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie. Zo blijkt dat in de

⁶ Er is weinig zicht op de effecten van het registratie-analysesysteem TRIAS (zie onderzoeksvraag 4).

beschouwde buitenlanden⁷ de uitwisseling van incidenten plaatsvindt op lokaal of regionaal niveau. Ook TRIAS, afkomstig uit Liverpool, wordt daar regionaal en niet landelijk toegepast, en is een systeem waarin alleen incidentenregistraties van openbaar vervoer worden gedeeld. Dat incidentenregistratiesystemen met enige ondersteuning of uit populariteit toch landelijk dekkend kunnen worden blijkt uit enkele Nederlandse voorbeelden.⁸ Vervolgens is bij een data-analysesysteem een analist of specialist essentieel die helpt met de verduidelijking van de vraag, de bijbehorende analyses maakt en de informatie vertaalt naar de gebruiker (vervoerder). Het alleen realiseren van een datasysteem leidt niet automatisch tot een goed gebruik van de data en uiteindelijk goede inzet van maatregelen en een toegenomen veiligheid. Voorts blijkt dat informatie niet noodzakelijkerwijs op incidentniveau hoeft te worden gewisseld, rapportages met de juiste analyses volstaan in dit geval ook. Een landelijk systeem kan zinvol zijn maar er moet goed worden nagedacht over wie welke rapportage krijgt. Een landelijk systeem betekent niet dat iedereen automatisch toegang krijgt tot alle landelijke data.

4 Wat is de stand van zaken t.a.v. vergelijkbare OV-systemen zoals TRIAS?

TRIAS is in potentie een landelijk dekkend data-analysesysteem voor openbaar vervoer en de politie dat op dit moment wordt gebruikt door alle streekvervoerders en enkele regionale eenheden van de politie. TRIAS bestaat uit drie onderdelen: een database met incidentenregistraties van de deelnemende openbaar vervoerders en politie, een dashboard waarmee analyses kunnen worden verricht en een overleg- of netwerkstructuur. Vervoerders en politie registreren incidenten in hun eigen (verschillende) registratiesystemen en zetten vervolgens elk hun eigen registraties naast elkaar in de TRIAS database ('data-pooling').

TRIAS wordt gefinancierd door *alle* decentrale overheden (provincies en stadsregio's). Op jaarbasis zijn de kosten voor het beheer van het systeem €195.000,-. Een uitbreiding van het aantal gebruikers leidt voorsnog niet tot een toename van kosten van het systeem. Daarnaast zijn er kosten voor het vergaren en geschikt maken van data, kosten voor de analyse van data en kosten voor overleg en opvolging. Ook voor de politie zijn er kosten en dient capaciteit te worden vrijgemaakt. Baten van het systeem zijn beperkt in beeld te brengen. De meeste deelnemende partijen zijn positief over de meerwaarde (inzicht in hotspots, hottimes, incidenten en structurele overlegvormen) maar niet alle deelnemende partijen zijn even actief met TRIAS aan de slag hoewel ze wel registraties aanleveren.

In een evaluatie van TRIAS⁹ bleek het niet mogelijk het systeem te beoordelen op effectiviteit, omdat het nog niet volledig was geïmplementeerd en er niet was voldaan aan randvoorwaarden.

⁷ Onze zoektocht kan voorbeelden over het hoofd gezien hebben. De vraag is onder andere voorgelegd aan de UITP (Union Internationale des Transports Publics; the International Association of Public Transport. The only worldwide network to bring together all public transport stakeholders and all sustainable transport modes. Zie ook: <http://www.uitp.org/history>.

⁸ Voorbeelden zijn: Monitor Veilig Ondernemen in Beeld (VOiB) voor bedrijfsleven en veiligheid, City Deal voor gemeenten/ondermijning en IRIS voor scholen en veiligheid.

⁹ Trias is destijds onderzocht onder de naam Duurzaam Verbinden.

In de praktijk blijkt er verwarring te bestaan over het data-analysesysteem TRIAS:

- ③ Het is géén gemeenschappelijk systeem waarin vervoerders hun incidenten rechtstreeks registreren.
- ③ Ook is er géén constructie waarmee de registratiesystemen van de verschillende vervoerders en politie met elkaar zijn verbonden.
- ③ TRIAS bevat gegevens over de plaats, tijd en aard van incidenten. Persoons gerelateerde data maken hiervan geen deel uit.

5 Hoe kan – het voorgaande overziend – een dergelijk systeem er grofweg uit zien in termen van gegevensinvoer, - uitvoer en functionaliteiten?

Het ideaal landelijk data-analysesysteem dat DSP-groep voorstelt op basis van een expertsessie en literatuurstudie kent drie modules die niet los van elkaar kunnen worden gezien en elkaar versterken, waarmee zicht wordt verkregen op de vier aspecten van sociale veiligheid (medewerkers & reizigers, objectief & subjectief).

- 1 De eerste module betreft het delen van informatie over incidenten tussen openbaar vervoerbedrijven onderling en tussen openbaar vervoerbedrijven en politie. Denk bijvoorbeeld aan incidenten, aangiften, registraties, zoals ABC en MK (politierregistraties). Een op zichzelf staande database waarin incidentenregistraties kunnen worden gepoold volstaat; het is niet nodig om registratiesystemen van vervoerders aan elkaar te koppelen. Door alle registraties bijeen te voegen kunnen overkoepelende analyses worden gemaakt. Dit systeem is vergelijkbaar met het TRIAS registratiesysteem, aangepast waar nodig.
- 2 De tweede module betreft het delen van informatie afkomstig van personeel en reizigers (de doelgroepen). Het gaat hier om het uitwisselen van uitkomsten van de OV-monitoren: de OV-personeelsmonitor en de OV-klantenbarometer.
- 3 De derde module betreft een bredere vorm van kennisdeling over de aanpakken van sociale (on) veiligheid in het openbaar vervoer. Het gaat om evidence based informatie over wat werkt, wat niet werkt en wat veelbelovend is. Daarnaast dienen goede voorbeelden te worden uitgewisseld.

Juist de combinatie van de verschillende bronnen (ov, politie) en systemen (incidentenregistratie, monitoring) levert een valide en compleet beeld op van de objectieve en subjectieve veiligheid van personeel en reizigers.

6 Wat zijn de organisatorische en juridische implicaties?

Voor de drie afzonderlijke modules gelden de volgende uitvoeringsimplicaties wanneer wordt overgegaan op een landelijk systeem.

- 1 Er is een incidentenregistratie, TRIAS, dat in potentie een landelijk dekkend systeem kan zijn (module 1). TRIAS wordt gebruikt door alle streekvervoerders en een aantal regionale politie-eenheden (hoewel de ene deelnemer meer actief met TRIAS aan de slag is dan de andere). Alle decentrale overheden betalen mee aan dit systeem en daarmee is de financiering landelijk dekkend. Wanneer

de landelijke vervoerder en stadsvervoerders en de overige eenheden van de politie zouden meedoen heeft dat voor wat betreft ICT-kosten op dit moment geen consequenties. Over de personele kosten kunnen geen uitspraken worden gedaan. Als er wordt besloten om over te gaan tot een landelijk incidentenregistratiesysteem dan ligt het uit efficiency-oogpunt voor de hand vooralsnog aan te sluiten bij TRIAS en niet (meteen) een nieuw registratiesysteem in te richten.

- 2 Er bestaat vanaf 2018 een landelijk dekkende set OV-monitoren: de OV-personeelsmonitor en de OV-klantenbarometer (module 2). De monitoren zijn recent herzien maar kunnen op onderdelen verder worden aangescherpt.
- 3 Kennisdeling (module 3) gebeurt ook landelijk in het HIC overleg sociale veiligheid/ actieprogramma sociale veiligheid (dat oktober 2018 stopt en waar ook informatie over incidenten en de uitkomsten van monitoring worden gebundeld) en het platform sociale veiligheid openbaar vervoer. Dit platform zou kunnen faciliteren in het beter benutten en versterken van elkaars kennis.

Op dit moment is er onvoldoende draagvlak voor het landelijke gebruik van een incidentenregistratie- en analysesysteem (module 1). Streekvervoerders en enkele regionale eenheden geven aan behoefte te hebben aan een dergelijk systeem, echter stadsvervoerders, de landelijke vervoer en de andere eenheden van de politie zien hierin op dit moment geen meerwaarde. In gezamenlijkheid dienen partijen hiertoe te besluiten. Juridische implicaties zijn er niet zolang er geen persoons gerelateerde gegevens worden uitgewisseld.

7 Wat zijn (mogelijk minder 'ingrijpende') alternatieven om het doel te bereiken?

Een minder vergaand alternatief om de beoogde doelen te bereiken die door stakeholders zijn benoemd als meerwaarde van een landelijk data-analysesysteem is het hieronder beschreven systeem waarbij structureel en gestandaardiseerd regionaal informatie uitgewisseld wordt aan de hand van standaard rapportages. De rapportages bevatten de uitkomsten van analyses gedaan door de verschillende vervoerders en politie. Dit alternatief is een afgeleide van het ideaaltypisch systeem en lijkt op meer draagvlak te kunnen rekenen.

Dit alternatieve systeem van standaardrapportages kent drie modules die niet los van elkaar kunnen worden gezien:

- 1 Delen van analyses op incidentenregistraties in standaardrapportages. Het gaat om A (of ABC) incidenten en registraties van de politie.
- 2 Delen van uitkomsten van OV-monitoren in standaardrapportages. Het gaat om slachtofferschap en veiligheidsgevoelens op basis van OV-monitoren.
- 3 Kennisdeling op regionaal en landelijk niveau. Het is belangrijk om ingezette aanpakken te evalueren en kennis over best practices (en worst cases) te delen.

De rapportages worden ingebracht in structurele regionale en interregionale overleggen tussen vervoerders onderling en de politie zodat gezamenlijk een (al dan niet lokale) aanpak kan worden gerealiseerd. Er

ontstaat inzicht in knooppunten en een totaaloverzicht door de optelling van de verschillende regionale rapportages.

Dergelijke 'standaard rapportage werkwijze' vraagt om commitment en een transparante opstelling van vervoerders en politie, en het goed nadenken over en analyseren van onderliggende vragen. Kleinere vervoerders zouden daarin vanuit concessieverleners kunnen worden ondersteund.

Er zijn meerdere redenen die pleiten voor het hier boven beschreven alternatieve systeem. Ten eerste is er op dit moment geen draagvlak bij alle stakeholders voor een gedeeld landelijk incidenten registratiesysteem. In het alternatief is dit niet nodig. Ten tweede is door streekvervoerders aangegeven dat, nog meer dan het uitwisselen van incidentenregistraties er behoefte bestaat aan het realiseren van een structurele overlegvorm. Deze behoefte wordt in dit alternatief ingewilligd. Ten derde wordt via dit alternatief inzicht verkregen in het (inter)regionaal en totaalbeeld van sociale veiligheid en de nodale knooppunten en wordt een structurele overlegvorm gerealiseerd. Daarmee worden de doelen bereikt die door stakeholders zijn benoemd als meerwaarde van een landelijk data-analysesysteem.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer (OV) is een onderwerp dat al langere tijd hoog op de politieke agenda staat. Er is al veel gedaan, onder andere door de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Justitie en Veiligheid, de openbaar vervoerders (hierna: vervoerders), de politie, het Openbaar Ministerie, decentrale overheden en vakbonden om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te vergroten. Zo is in 2016 het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer uitgebracht, een integrale aanpak voor het openbaar vervoer. Daarmee wordt de inzet op het verbeteren van sociale veiligheid in het openbaar vervoer door onder andere overheden, vervoerders en politie gecontinueerd en aangevuld. Centraal onderdeel van de integrale aanpak is de samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder die tussen vervoerders en politie.

Het openbaar vervoer is een belangrijke sector in Nederland. In het stads- en streekvervoer en bij de Nederlandse Spoorwegen werken ongeveer 30.000 werknemers als buschauffeurs, tram- en metrobestuurders, treinmachinisten, conducteurs, BOA's, toezichthouders en servicemedewerkers. Dit zijn werknemers met een publieke taak, die veel contact hebben met reizigers en geconfronteerd kunnen worden met agressie en geweld.¹⁰ Maar ook voor reizigers speelt sociale veiligheid een belangrijke rol. Iedere dag maken ruim één miljoen mensen gebruik van het openbaar vervoer om op hun bestemming te komen met trein, bus, tram en metro.¹¹

Onderzoek naar informatie-uitwisseling en data-analyse

In opdracht van het ministerie Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) voerde DSP-groep in 2017 een verkenning uit met als doel inzicht te geven in de huidige situatie ten aanzien van informatie-uitwisseling tussen openbaar vervoerbedrijven onderling en met politie en welke wensen/behoefte voor verbetering hierbij leven. Dat rapport ging in op de motie Madlener (Kamerstuk 29 984, nr. 598) waarin de regering wordt verzocht om het landelijk mogelijk te maken om incidenten- en politiegegevens aan elkaar te koppelen om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren en de motie Belhaj/Van Helvert (Kamerstuk 28 642, nr. 95) waarin de regering wordt verzocht om in aanvulling op de lopende maatregelen en in overleg met de streekvervoerders, de stadsvervoerders, de NS en de diensten van politie en justitie, te komen tot één landelijk werkend en geïntegreerd data-analysesysteem waarbinnen de zogenaamde ABC-data gedeeld worden. Achtergrond van de moties is de gedachte dat gegevens over incidenten, zwartrijden en andere sociale veiligheidsaspecten kunnen worden ingezet ter ondersteuning van een effectieve en gezamenlijke aanpak voor de verbetering van sociale veiligheid in het openbaar vervoer voor werknemers en reizigers.

¹⁰ Bronnen: Kennisplatform CROW (2017) Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer. Personeelsmonitor 2016. Ede; Jaarverslag NS 2016; <https://www.agressievrijwerk.nl/themas/o/openbaar-vervoer/geraadpleegd-17-oktober-2017>.

¹¹ Bron: CBS (2015) Transport en mobiliteit 2015, Den Haag.

Deze verkenning is in december 2017 aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarbij hebben de staatssecretaris van IenW en de minister van JenV gemeld een landelijk data-analysesysteem vervoerders-politie verder te gaan onderzoeken, maar ook te bezien of informatie-uitwisseling eventueel op een andere manier kan. In het Algemeen Overleg OV, OV-chipkaart en Taxi van 17 januari 2018 is de Kamer wederom teruggekomen op bovengenoemde motie en is door de staatssecretaris van IenW toegezegd hierover voor de zomer 2018 met meer informatie te komen.

In opdracht van het ministerie van IenW heeft DSP-groep verdiepend onderzoek verricht naar een landelijk data-analysesysteem in de periode april tot en met juni 2018. Met voorliggend onderzoek wordt tegemoet gekomen aan de toezegging van de staatssecretaris.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

De opdrachtformulering is overgenomen uit de startnotitie van IenW. Deze luidt als volgt:

Het doel van dit onderzoek is :

Zicht krijgen op hoe een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoerders en politie in te richten - met betrekking tot incidentregistraties, niet te herleiden tot personen - waarbij wordt ingegaan op zowel het nut en de noodzaak, de wenselijkheid (c.q. alternatieven) en uitvoeringsimplicaties.

Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen gegeven.¹²

Contouren van een landelijk systeem:

- 1 Wat is de noodzaak, wat is het beoogde doel en wat is het effect [van een landelijk data-analysesysteem voor incidenten voor openbaar vervoer en politie]?
- 2 Welke oplossing moet dit/een systeem bieden? Welke vragen kunnen nu nog niet beantwoord worden maar met dit nieuwe systeem wel?
- 3 Wat kunnen we leren van anderen en elders?
 - a) Wat kunnen we leren van andere in Nederland gebruikte systemen?
 - b) Wat kunnen we leren van vergelijkbare systemen zoals die worden toegepast in het buitenland?
- 4 Wat is de stand van zaken t.a.v. vergelijkbare systemen zoals TRIAS?
- 5 Hoe kan – het voorgaande overziend – een dergelijk systeem er grofweg uit zien in termen van gegevensinvoer, - uitvoer en functionaliteiten?

Invoer en gebruik landelijk systeem; uitvoeringsimplicaties en alternatieven:

- 6 Wat zijn de organisatorische (bijv. ICT-kosten) en juridische implicaties?
- 7 Wat zijn (mogelijk minder 'ingrijpende') alternatieven om het doel te bereiken? Hierbij ook leren van diverse landelijke systemen/ monitoren die bestaan op andere terreinen.

¹² Deze onderzoeksvragen zijn overgenomen uit de startnotitie van IenW. DSP-groep heeft vragen 4 en 5 aangepast/ toegevoegd. De originele vraag 4 was meer specifiek: *Wat kunnen we leren van VOiB: Monitor Veilig Ondernemen in Beeld, waar incidentgegevens (op basis van aangiften) van politie op postcode-6-niveau worden gedeeld met PPS-samenwerkingsverbanden (gemeente, politie en ondernemers)?*

Afbakening van het onderzoek

Er zijn drie soorten gegevens, die in de praktijk (ten onrechte) door elkaar worden gebruikt:

- 1 Gegevens (over incidenten) die niet herleidbaar zijn naar personen, ook wel te duiden als 'informatie'.
- 2 Persoonsgegevens, die wel zijn te herleiden naar personen, geregeld onder de algemene verordening gegevensbescherming (AVG).
- 3 Politiegegevens die herleidbaar zijn naar personen en in bezit zijn van de politie, geregeld onder de Wet politiegegevens (Wpg).

Dit onderzoek richt zich op de uitwisseling van informatie gerelateerd aan de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Het betreft informatie-uitwisseling over incidenten (dus punt 1); denk daarbij aan informatie over het soort/type incident, locaties, tijdstippen, et cetera. In dit onderzoek kijken we dus niet naar gegevensuitwisseling van persoonsgegevens, zoals op dit moment (apart) wordt onderzocht in het kader van de handhaving van het reisverbod.¹³

Systemen

In het onderzoek worden verschillende termen gebruikt voor systemen.

- Onder een **(incidenten) registratiesysteem** verstaan we een systeem waarin informatie over incidenten - afkomstig van OV - en/of politie personeel die een incident constateren of gemeld krijgen - wordt vastgelegd en beheerd.¹⁴
- Onder **monitoring systemen** verstaan we een steekproefsgewijze bevraging van reizigers en/of personeel over zaken als veiligheidsgevoel en feitelijk slachtofferschap van incidenten (in concreto: de OV-klantenbarometer en de OV-personeelsmonitor).
- Onder een **data-analysesysteem** verstaan we een systeem waarin data of informatie van verschillende bronnen (bijvoorbeeld uit verschillende registratiesystemen) wordt geanalyseerd. Ergo: incidenten registratie + monitoring = data-analysesysteem.

1.3 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende methoden ingezet en zijn diverse bronnen geraadpleegd.

- 🔄 Aan de hand van **deskresearch** is een inventarisatie gemaakt van vergelijkbare en alternatieve systemen. Ook is een scan gemaakt van wat bekend is over het effect van een data-analysesysteem.
- 🔄 In een **expertsessie** is met professionals gesproken die goed zicht hebben op monitoring, veiligheid en/of openbaar vervoer. Hierbij was de centrale vraag hoe een dergelijk data-analysesysteem - dat tot doel heeft te komen tot een verbetering van sociale veiligheid in het openbaar vervoer - er uit kan zien. Dit leverde een houtskool schets van een mogelijk systeem. Deelnemers zijn (geanonimiseerd) opgenomen in bijlage 2.

¹³ Zie ook Abraham M., P. van Soomeren en L. van Dongen (2017). Verboden in te stappen' - Evaluatie reisverbod OV'. DSP-groep.

¹⁴ Registratiesystemen worden bijvoorbeeld gerealiseerd met als doel informatie snel te vinden of uit te wisselen, te beheren maar ook om omliggende processen te stroomlijnen en om kwaliteitszorg.

- ⦿ Tijdens verschillende **interviews** zijn in totaal 30 respondenten betrokken bij het onderzoek. Gesprekken vonden face-to-face of telefonisch plaats. Een enkele keer heeft een respondent vragen per email beantwoord. Gespreksonderwerpen zijn hun ervaringen met vergelijkbare systemen in binnen- of buitenland; de noodzaak, doel, effect en meerwaarde en draagvlak van een data-analysesysteem; uitvoeringsimplicaties en benodigde randvoorwaarden. Vooraf kregen respondenten een leidraad met vragen en een aan de hand van de expertsessie opgestelde schets van een mogelijk data-analysesysteem. Alle interviewverslagen zijn teruggelegd bij respondenten. Respondenten zijn vertegenwoordigers van vervoerders (vaak managers sociale veiligheid), politie (zowel landelijk als regionaal), concessieverleners (decentrale overheden), koepel- en kennisorganisaties als het CCV, CROW, betrokkenen en tenslotte diverse buitenlandse experts. Aanvullend is informatie opgehaald bij lenW. Respondenten zijn (geanonimiseerd) opgenomen in bijlage 2.
- ⦿ De rapportage is voorgelegd bij alle stakeholders (OV, politie, concessieverleners) voor een **check op feitelijke onjuistheden**.

Het onderzoek is begeleid door beleidsmedewerkers van de ministeries van lenW en JenV.

Beperkingen van het onderzoek

De uitkomsten zijn gebaseerd op gesprekken met personen die zicht hebben op verschillende delen van de informatie-uitwisseling binnen en met hun organisatie (verschillende niveaus en/of gebieden).

Respondenten hebben aangegeven te spreken namens hun organisatie. Alle vervoerders zijn gesproken, maar er is een selectie gemaakt van regionale eenheden van de politie en concessieverleners. Toch verwachten we geen heel andere uitkomsten van het onderzoek als het aantal interviews zou zijn uitgebreid. We hebben de selectie van respondenten zo gemaakt dat we een spreiding hebben van de verschillende werkwijzen waarop informatie wordt uitgewisseld tussen vervoerders onderling en politie en verschillende afspraken die zijn gemaakt tussen concessieverleners en concessiehouders.

Leeswijzer

In dit rapport wordt eerst kort beschreven wat sociale veiligheid in het openbaar vervoer behelst en wat er op dit moment al gebeurt op het gebied van informatie-uitwisseling tussen vervoerders onderling en politie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 verder ingezoomd op de bestaande systemen. In hoofdstuk 4 gaan we in op het nut en de noodzaak van een *landelijk* systeem. In hoofdstuk 5 gaan we in op de vraag hoe een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoerders en politie er kan uitzien. In de conclusie in hoofdstuk 6 tot slot beantwoorden we de onderzoeksvragen en gaan we na wat de uitkomsten van het onderzoek betekenen voor het beantwoorden van de moties.

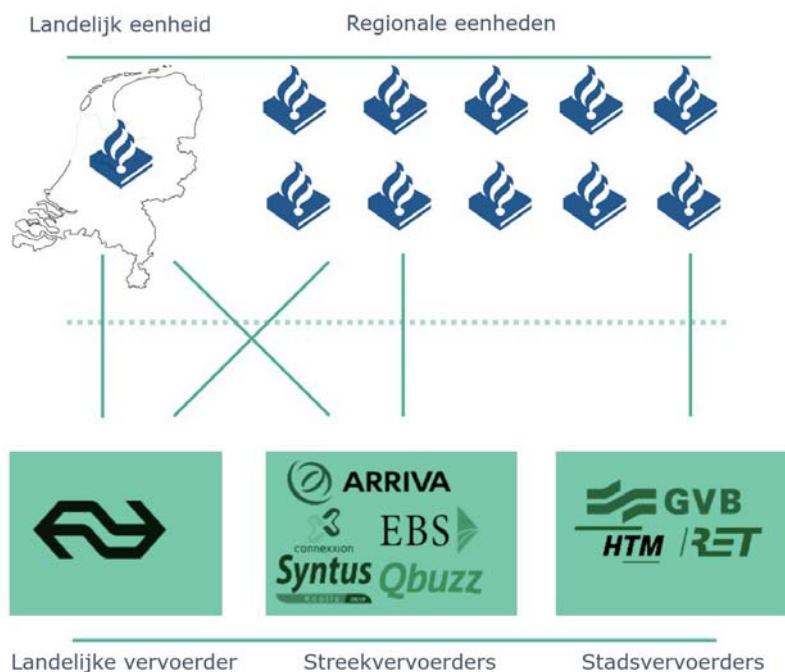
2 Openbaar vervoer, politie en sociale veiligheid

Voor dat we ingaan op een data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie schetsen we eerst hoe de informatie-uitwisseling tussen openbaar vervoersbedrijven onderling en met politie er nu op hoofdlijnen uitziet. Vervolgens gaan we in op de definitie van sociale veiligheid. Informatie is afkomstig uit de eerder genoemde verkenning naar informatie-uitwisseling tussen openbaar vervoer en politie, andere documenten en interviews met experts.

2.1 Informatie-uitwisseling tussen openbaar vervoer en politie

Alle openbaar vervoerbedrijven werken met elkaar, de politie en andere veiligheidspartners en concessieverleners aan een veilig openbaar vervoer. Centraal daarbij staat de samenwerking tussen politie en vervoerders. De samenwerking kan plaats vinden in de vorm van bijvoorbeeld overleg – zowel ad hoc als met een meer structureel karakter – waardoor actie in het kader van de aanpak van sociale onveiligheid mogelijk wordt. Afspraken over samenwerking tussen vervoerder en politie kunnen – maar dat is niet in alle gevallen zo - worden vastgelegd in een convenant, samenwerkingsverband of een lokaal veiligheidsarrangement. Binnen deze samenwerking is er sprake van maatwerk. De variëteit is (mede) gevolg van de *couleur locale*. Politie-eenheden, concessiegebieden, veiligheidssituaties en vervoerders zijn immers niet onderling vergelijkbaar en ieder gebied kent zijn eigen problemen op het gebied van sociale veiligheid.

Figuur 2.1 Foto informatie-uitwisseling openbaar vervoer en politie



Bron: Abraham et al. (2017)

Informatie-uitwisseling als onderdeel van een samenwerkingsverband vindt dan ook plaats in zeer verschillende vormen in Nederland. Uit eerder onderzoek naar de informatie-uitwisseling tussen openbaar vervoersbedrijven en politie blijkt dat bij alle partijen wel degelijk behoefte is aan informatie-uitwisseling over incidenten, maar de wijze verschilt waarop dit invulling krijgt. Er valt een grove indeling te maken van de verschillende partijen en niveaus waarop informatie wordt uitgewisseld (landelijk, regionaal en stedelijk). Deze is weergegeven in het voorgaande schema.¹⁵

Overall vinden (op zijn minst ad-hoc) gesprekken plaats tussen vervoerders en politie en wordt onderling informatie uitgewisseld. In een deel van deze gevallen is er sprake van regelmatige gesprekken tussen vervoerders en politie. Vaak worden daarin uitkomsten van eigen analyses op incidenten meegenomen. In andere gevallen vinden tussen enkele (streek)vervoerders en de politie alleen gesprekken plaats als er daadwerkelijk iets speelt. In die gevallen 'gebeurt er te weinig' om regelmatig bij elkaar te komen, men vindt het niet urgent, en/of weet elkaar niet (meer) te vinden, omdat er geen vast netwerk of vaste contactpersoon (meer) is. Of er nu wel of niet sprake is van systematisch informatie-uitwisseling: als de nood echt aan de man is weet met elkaar in alle gevallen te vinden.

Door het merendeel van de vervoerders worden incidentenregistraties gedeeld, onderling en met de politie. Er is in die gevallen bijvoorbeeld sprake van een databestand dat wordt overgedragen; een databestand van specifieke ABC-incidenten in een bepaalde periode binnen een bepaald gebied. Alle streekvervoerders nemen deel aan het TRIAS (Transparant Registratie Incidenten Analysesysteem) waarbij databestanden van alle streekvervoerders en politie worden aangeleverd, bijeen gebracht en geanalyseerd. We gaan hier later uitgebreid op in. Andere voorbeelden van het delen van incidentenregistraties zijn te vinden bij de landelijke vervoerder NS en bij de stadsvervoerders.

Merk op dat TRIAS een *voorbeeld* is van een systeem voor het delen van incidentenregistraties. In de verdere rapportage spreken we van een incidentenregistratiesysteem tenzij expliciet TRIAS wordt bedoeld (zoals bij de beschrijving van huidige systemen).

ABC-methodiek vervoerders

Alle vervoersbedrijven registreren incidenten volgens de ABC-methodiek voor het openbaar vervoer¹⁶. Binnen categorie A vallen incidenten met betrekking tot strafrecht en APV, categorie B bevat overtredingen van de wet personenvervoer (WP2000) en binnen categorie C vallen overtredingen uit het besluit personenvervoer en de huisregels. De indeling is per 1 januari 2017 herzien ten opzichte van de vorige, landelijk ingevoerde classificatie. Belangrijke verandering is de toevoeging van de categorie A5: Terroristische aanslag, waar voorheen stond A5: Optreden bij drugsoverlast. Dit laatste wordt nu ingedeeld onder (o.a.) B5. De indeling van de incidenten naar ABC-methodiek is weergegeven in bijlage 1.

¹⁵ Abraham M., L. van Dongen, P. van Soomeren (2017). Verkenning informatie-uitwisseling sociale veiligheid openbaar vervoer en politie, DSP-groep.

¹⁶ Of beter: registreren incidenten ook volgens de ABC-methodiek. Vervoerders registreren vaak meer informatie over incidenten dan landelijk afgesproken en er zijn bedrijfsspecifieke registraties.

Politieregistraties

De politie registreert incidenten in (onder andere) hun registratiesysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH). De politie maakt een indeling van incidenten aan de hand van 'maatschappelijke klassen' (MK). Deze term wordt door de politie gebruikt voor groepering van de incidenttypen. Willekeurige voorbeelden zijn openlijk geweld (persoon); zware mishandeling; vernieling van/aan openbaar vervoer/abri; en wederspanning (verzet).¹⁷ BVH bevat – naast de registratie van incidenten die op een of andere wijze te maken hebben met het openbaar vervoer – veel meer en heel andere incidenten die in dit kader niet relevant zijn. De politie houdt zich immers bezig met een groot aantal taken.

Een sluitende selectie van incidenten in of om het openbaar vervoer valt niet op eenvoudige wijze uit het BVH te maken. Er is geen standaard code met behulp waarvan betreffende incidenten kunnen worden gefilterd.¹⁸ De aangiften van OV-medewerkers die slachtoffer zijn geworden van geweld zijn onderdeel van het geheel aan registraties van geweld tegen personen met publieke taak. Deze grotere groep incidenten is aan de hand van een code (VPT) die wordt gebruikt naast de maatschappelijke klasse, wel in het politiesysteem te selecteren. VPT betreft overigens alleen incidenten met betrekking tot OV-personeel en niet ten aanzien van reizigers.¹⁹

2.2 Sociale veiligheid

Dit rapport gaat in op een data-analysesysteem waarmee het mogelijk wordt informatie te delen tussen vervoerders onderling en de politie, om de te komen tot een verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.²⁰ Voor sociale veiligheid bestaan verschillende definities. Het is daarom belangrijk om helder te formuleren wat hier wordt verstaan onder sociale veiligheid en hoe dat kan worden gemeten. De verschillende aspecten van sociale veiligheid zijn weergegeven in vier kwadranten: personeel & reizigers en objectieve & subjectieve veiligheid. Elk van de vier aspecten is even belangrijk, maar stakeholders, maatregelen en meetmethoden verschillen per aspect.²¹

¹⁷ Inclusief codes: 1.4.3. Openlijk geweld (persoon), F11, openlijke geweldpleging tegen personen; 1.4.5. Mishandeling F551, Zware mishandeling; 2.2.1. Vernieling c.q. Zaakbeschadiging, C20, Vernieling van/aan openbaar vervoer/abri; en 3.6.4. Aantasting openbare orde, F17, Wederspanning (verzet).

¹⁸ Deze code is er wel voor veilige publieke taak incidenten (VPT). VPT richt zich op personen die een maatschappelijke taak vervullen; ergo: onder andere het personeel in het openbaar vervoer.

¹⁹ Reizigers zijn immers geen medewerkers met een publieke taak in functie.

²⁰ Motie van Madlener KST 29 984, nr. 598 en Staatssecretaris van Veldhoven in Algemeen Overleg 17 januari 2018.

²¹ In de expertsessie werd gesteld dat er tussen objectieve en subjectieve veiligheid nog een categorie valt te onderscheiden: overlast, horkerig gedrag, asociaal gedrag en dergelijke. In de Angelsaksische taalgebieden wordt dit wel benoemd als 'incivilities'. We hebben voor het gemak deze categorie hier niet opgenomen en scharen deze problematiek onder 'incidenten'. Die incidenten lopen dus van heel licht tot heel zwaar (zie ook de ABC indeling).

Figuur 2.2 Sociale veiligheid: vier aspecten



Objectieve veiligheid is de mate waarin -personeel en reizigers slachtoffer zijn van feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten. Objectieve veiligheid kan worden gemeten aan de hand van incidentenregistraties door de vervoerders (ABC) en registraties van aangiften en meldingen bij de politie, en OV-monitoren. Objectieve veiligheid kan daarnaast worden gemeten door personeel en de reizigers te bevragen over sociale veiligheid. We spreken kortheidshalve in deze rapportage van 'OV-monitoren'. De OV-personeelsmonitor en OV-klantenbarometer meten onder andere de objectieve veiligheid.

Subjectieve veiligheid is de mate waarin personeel en reizigers zich onveilig *voelen* in en om het openbaar vervoer. Subjectieve veiligheid kan worden gemeten aan de hand van vragen naar (on)veiligheidsgevoelens die worden gesteld in de OV-personeelsmonitor uitgezet onder personeel en de OV-klantenbarometer onder reizigers.²²

Genoemde bronnen - registraties en monitoren - kennen enkele methodologische beperkingen. Daarom is het zaak waar mogelijk bronnen te combineren zodat validatie of triangulatie kan plaatsvinden.

🕒 *Incidentenregistraties* zijn onder andere onderhevig aan registratie effecten. Zo leidt een verscherpte inzet van toezicht bijvoorbeeld tot een toename van het aantal geregistreerde incidenten alleen al omdat er meer ogen zijn om incidenten waar te nemen. Verder is de meldingsbereidheid een bepalende factor. Zo is bekend dat personeel in de ABC-registratie methodiek veel eerder geneigd is om A incidenten te melden dan B en met name C incidenten. Ook de aangiftecijfers van de politie zijn beperkt, omdat van lang niet alle zaken aangifte wordt gedaan. Daarbij geeft de politie aan dat het bewerkelijk is om openbaar vervoer gerelateerde incidenten in het politieregistratiesysteem (BVH) te selecteren. Er wordt in de politieregistratie geen OV-label gebruikt.²³ Daarnaast is er sprake van een dark number (= het verschil tussen het daadwerkelijke

²² Voor heel Nederland – niet specifiek het openbaar vervoer - gebeurt dat bijvoorbeeld via de CBS veiligheidsmonitor (voorheen ook wel benoemd als de WODC – en later CBS slachtofferenquêtes en/of de politiemonitor).

²³ Dat is wel het geval bij Veilige publieke taak (VPT) incidenten: waarbij werknemers met een publieke taak slachtoffer worden van agressie of geweld. Bijvoorbeeld in de OV-sector wanneer een Hoofdconductor slachtoffer wordt van geweld.

aantal slachtoffers onder personeel en reizigers en het aantal slachtoffers dat geteld wordt in de incidenten registraties). Niet alle incidenten worden gerapporteerd in de systemen. Daarbij is het vermoeden dat het dark number ten aanzien van incidenten waar reizigers slachtoffer zijn, minder in beeld zijn. De meldingen door vervoerders zijn (alleen) afkomstig van personeelsleden zelf, die hebben een beperkt zicht op wat er buiten hun afwezigheid gebeurt bij reizigers.

- 🔄 Ook *OV-monitoren* hebben specifieke voor- en nadelen. Zo geven OV-monitoren geen real time informatie en zijn vragen naar gevoelens per definitie subjectief en antwoorden kunnen worden beïnvloed door tal van oorzaken. Daarnaast is er discussie in hoeverre slachtoffers in de bevraging goed in staat zijn in te schatten hoe lang geleden een incident plaatsvond²⁴. Dit zogenaamde 'time telescoping effect' blijkt mee te vallen, maar geheel uitsluiten kan niet²⁵. Een goede vraagstelling is essentieel.

Idealiter worden de verschillende bronnen op verschillende niveaus in samenhang gezet om een meer compleet beeld te krijgen van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Nog mooier –maar mogelijk buiten de scope van dit onderzoek - is het als er ook nog vergelijkingen gemaakt met meer omvattende databestanden (benchmarking): denk aan de politiegegevens voor heel Nederland en denk aan de CBS veiligheidsmonitor voor heel Nederland (CBS VM).²⁶ Nog een stap verder zijn ook vergelijkingen met het buitenland interessant.²⁷

²⁴ Respondenten wordt gevraagd naar slachtofferschap /onveiligheidsgevoelens in de periode 'in de afgelopen 12 maanden'.

²⁵ Morwitz, Vicki G. (1997). "It Seems Like Only Yesterday: The Nature and Consequences of Telescoping Errors in Marketing Research". *Journal of Consumer Psychology*. 6: 1–29.. Zie ook: Michael R. Gottfredson en Michael J. Hindelang: A consideration of telescoping and memory decay biases in victimization surveys. *Journal of Criminal Justice*, Volume 5, Issue 3, pagina 205-216. Gottfredson en Hindelang vatten het als volgt samen: "These results suggested that, whereas memory effects of the kind studied here are in evidence in reports of victimization experiences, there is no evidence that these effects are substantially related to respondent and incident characteristics, and, hence, they are much less problematic for the use of victimization survey results than would otherwise be the case."

²⁶ In de Veiligheidsmonitor van het CBS wordt ook gevraagd naar **onveiligheidsgevoelens** 'in het openbaar vervoer' en 'bij het trein station in de woonplaats'. Zie bijvoorbeeld de VM 2017 pagina 34 en 35. Daarmee kunnen we het openbaar vervoer (deels) vergelijken met andere plekken zoals 'rondom uitgaansgelegenheden', 'het centrum van de woonplaats', 'winkelgebieden' en 'in eigen huis'. Het openbaar vervoer scoort beter dan 'rondom uitgaansgelegenheden' en iets minder in vergelijking tot 'centrum', 'winkelgebied' en zeker ten opzichte van 'eigen huis'. Wat ook opvalt dat het onveiligheidsgevoel op al deze plekken er de laatste jaren steeds beter op wordt: steeds minder mensen voelen zich 'vaak' of 'soms' onveilig. Het openbaar vervoer ('treinstation' en 'in het OV') vormt hierop geen uitzondering. Er is dus sprake van een brede algemene landelijke trend (CBS VM 2017 vergelijkt 2012/2016/2017, maar uitgebreidere vergelijkingen zijn mogelijk via bijvoorbeeld Statline).

Over **slachtofferschap** in het openbaar vervoer is in de rapportages van de CBS veiligheidsmonitor niks terug te vinden, maar wie even doorzoekt bij CBS Statline of in de VM online database kan daarover nog wel enige informatie vinden. Het CBS vraagt in de veiligheidsmonitor ook naar de plaats waar een bepaald incident waar iemand slachtoffer van is geworden (plaatsen zijn dan: horeca, OV, straat, werk, school, winkel en elders). Kijkend naar slachtofferschap 'geweld' scoort het OV wat lager dan een aantal andere plekken en op het gebied van 'vermogenscriminaliteit' (zakkenrollerij/diefstal) juist weer wat hoger. Meer details zijn bij het CBS nog te achterhalen door gebruik te maken van de micro-data.

Het gaat ons hier echter niet om exacte analyses van hoe het OV er qua onveiligheidsgevoelens en qua feitelijk slachtofferschap van reizigers nu voorstaat. De veiligheidsmonitor van het CBS biedt daarvoor enige mogelijkheden en daarbij is dan vooral de vergelijking tussen OV en andere domeinen (plekken/plaatsen) interessant. Je ziet dan bijvoorbeeld dat de onveiligheidsgevoelens in heel Nederland in alle domeinen dalen: kennelijk voelt iedereen zich overal steeds veiliger. Het feit dat dat ook speelt in het OV is natuurlijk heel positief, maar zo bijzonder is het dus eigenlijk niet. Slim vergelijken kan dus een meerwaarde hebben en levert betere analyses op.

²⁷ De nationale politiecijfers van landen zijn onvergelijkbaar. Er bestaan echter wel standaarden voor veiligheidsmonitoren: de UN International Crime Victim Survey en de Euro barometer zijn daar voorbeelden van.

2.3 In het kort

Vervoerders onderling en politie wisselen op diverse manieren informatie uit. Daarbij is de uniforme indeling van incidenten door vervoerders volgens de ABC-methodiek en door politie volgens hun landelijke registratiesysteem behulpzaam.

Sociale veiligheid kent vier aspecten en is onder te verdelen in de objectieve veiligheid voor medewerkers²⁸ en reizigers; en de subjectieve veiligheid voor medewerkers en reizigers. Voor het goed en volledig in kaart brengen van sociale veiligheid is meer nodig dan alleen incidentenregistraties.

²⁸ We gebruiken de termen 'medewerkers', 'personeel' en 'werknemers' als synoniemen.

3 Bestaande systemen

In het vorige hoofdstuk is kort aangestipt op welke wijze informatie-uitwisseling tussen OV-bedrijven en politie plaatsvindt op het terrein van sociale veiligheid. In dit hoofdstuk gaan we in op systemen waarmee de sociale veiligheid in het openbaar vervoer op dit moment in beeld wordt gebracht. We geven inzicht in de stand van zaken ten aanzien van het bestaande incidentenregistratiesysteem TRIAS, daarnaast gaan we in op OV-monitoren. Tot slot geven we de resultaten van een screening van vergelijkbare systemen van anderen en elders. De informatie is gebaseerd op documenten en interviews met stakeholders (OV, politie, concessieverleners, CROW-NDOV), experts in binnen- en buitenland en de expertsessie.

3.1 TRIAS Incidenten registratiesysteem

Vervoerders onderling en de politie wisselen op verschillende manieren informatie over incidenten uit. Vervoerders hebben daarvoor hun eigen systemen ontwikkeld, soms zeer geavanceerd en inclusief dashboards. Een van de manieren waarop dit op dit moment gebeurt is via het incidentenregistratiesysteem TRIAS: een database waarin incidenten naar type, plek en tijd vastgelegd worden, een uniforme overlegstructuur met veiligheidspartners zoals andere vervoerders en politie (netwerkstructuur) en een dashboard als tool voor analyse en rapportage. Hoewel TRIAS vooral bekend is als database zijn ook die laatst genoemde (netwerkstructuur en dashboard) onderdeel van TRIAS.

TRIAS database

De landelijke database van TRIAS is als volgt opgebouwd. Alle streekvervoerders en alle vijf aangesloten regionale eenheden van de politie leveren data aan.

- ➊ Vervoerders hebben hun eigen systeem waarin ze volgens de ABC-methode incidenten registreren. Via eigen meldkamers of veiligheidscentrales worden meldingen van incidenten gedaan en geregistreerd. Periodiek wordt een aangewezen set gegevens van variabelen geüpload of in een databestand gemaïld aan CROW-NDOV²⁹. Het gaat om gegevens over de incidenten (wat waar wanneer) en datgene dat de aanleiding voor een incident vormde en enkele gegevens over de desbetreffende vervoerder en concessie.
- ➋ De politie maakt gebruik van het registratiesysteem BVH. Voor de aan TRIAS participerende regionale politie-eenheden wordt aan de hand van locaties een selectie gemaakt van aangewezen incidenten waarvoor een melding of aangifte is gedaan³⁰. De politie levert geen losse bestanden aan, maar heeft een directe koppeling gemaakt met haar interne registratiesysteem waarmee³¹ de aangewezen informatie wordt overgezet naar TRIAS. Het aanleveren van registratiegegevens gebeurt periodiek en minstens 1 keer per maand. Het gaat om gegevens over de aard van het incident waarvan

²⁹ Nationale Data Openbaar Vervoer. Samenwerkingsorganisatie van 15 overheden die het openbaar vervoer aansturen: 12 provincies, 2 metropoolregio's en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

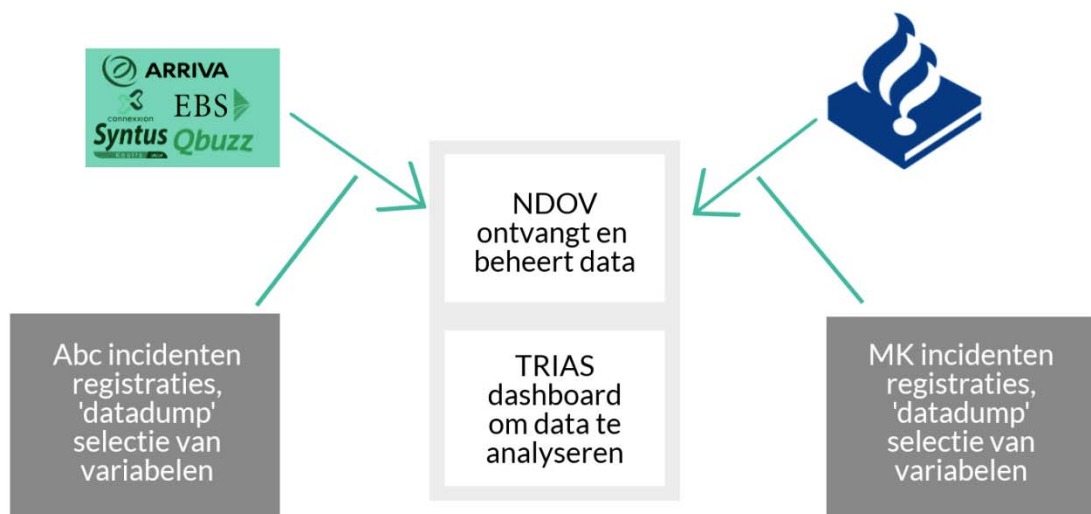
³⁰ Op basis van de postcode worden de coördinaten bepaald en op basis van de coördinaten wordt de dichtstbijzijnde halte berekend en aan het incident gekoppeld. De afstand tot die halte wordt ook toegevoegd. Bron: beschrijving TRIAS door Arriva.

³¹ De technische voorziening van de koppeling is gerealiseerd in de regionale eenheid Oost. Met deze koppeling worden ook de gegevens voor andere aangesloten eenheden naar TRIAS overgezet.

aangifte/melding is gemaakt (maatschappelijke klasse; wat waar wanneer) en de desbetreffende regionale eenheid van de politie. Alle aangesloten regionale eenheden leveren op deze wijze data.

- ➊ CROW-NDOV beheert de database en is gespecialiseerd in het verwerken van OV-data. NDOV voert alle incidentgegevens in een database in. NDOV heeft de taak de kwaliteit van de database te bevorderen. Dat doet ze door te zorgen voor een betere implementatie van de ABC-methode, bijvoorbeeld door cursussen bij vervoerders te geven over 'hoe te registreren?' om de kwaliteit van de registraties te verbeteren. NDOV houdt zich puur bezig met het opbouwen van een goede database (wat er in komt), de analyse is een taak voor de vervoerders (wat er uit gaat).

Figuur 3.1 Incidentenregistraties



Let op: wat is TRIAS (niet)

In de praktijk blijkt er verwarring te bestaan over het data-analysesysteem TRIAS.

- ➊ Het is géén gemeenschappelijk systeem waarin vervoerders hun incidenten rechtstreeks registreren. Vervoerders en politie registreren incidenten in hun eigen (verschillende) registratiesystemen en poolen die data: ze zetten elk hun eigen registraties naast elkaar in de TRIAS database.
- ➋ Ook zijn er geen warehouse constructies waarbij de registratiesystemen van de verschillende vervoerders en politie met elkaar zijn verbonden. Het gaat puur om het bijeen brengen van verschillende afzonderlijk aangeleverde datasets. Denk ter vereenvoudiging aan verschillende Excel sheets met incidentenregistraties afkomstig van vervoerders en politie, die door NDOV onder elkaar worden gezet. Zodat op de totale dataset analyses gedraaid kunnen worden.
- ➌ TRIAS bevat gegevens over de plaats, tijd en aard van incidenten. Persoons gerelateerde data maken hiervan geen deel uit. TRIAS is daarmee niet het datasysteem dat kan worden ingezet om personen te volgen zoals dat bijvoorbeeld voor de handhaving van het reisverbod of stationsverbod gewenst zou kunnen zijn of om iets aan notoire zwartrijders te doen.

TRIAS dashboards

Voor de analyse en rapportage van de gegevens zijn diverse dashboards ontwikkeld. Zo zijn er overzichten van alle incidenten per concessie, het aantal incidenten per dag/dagdeel en per uur, geografische ligging (provincie/ gemeente/ plaats/ halte) en een overzicht van zowel de OV- als de politie-incidenten op de kaart van Nederland. Deelnemende partijen hebben een inlogcode voor het systeem en kunnen zelf analyses doen. Nog niet alle vervoerders maken hiervan actief gebruik. In de praktijk wordt een deel van de analyses van de data (OV-data en politie-data samen, voor alle gebieden) gedaan door een analist van Arriva maar ook andere vervoerders hebben analisten in dienst. De analyse van data is (ook) een taak voor de verschillende streekvervoerders zelf aldus een concessieverlener.³²

TRIAS overleg-/netwerkstructuur

De database is onderdeel van een uniforme overlegstructuur met veiligheidspartners zoals andere vervoerders en politie. Een van de kernelementen is dat er een duidelijk netwerk is van aanspreekpunten bij de betrokken organisaties. Minimaal maandelijks is er met alle partners een overleg op regionaal (of districts-) niveau. Uit interviews blijkt dat dergelijke werkwijze in ieder geval in de regionale eenheid Oost wordt gehanteerd waar TRIAS voor het eerst is toegepast. Idealiter wordt een uniforme overlegstructuur gebruikt in alle aangesloten concessies/regio's, dat is niet het geval zo blijkt bijvoorbeeld uit het soms ontbreken van vaste aanspreekpunten.

Landelijk systeem, geen landelijk gebruik

TRIAS is in potentie een landelijk systeem, dat echter (nog) niet landelijk wordt gebruikt. De urgenties voor landelijk gebruik van TRIAS verschillen, zo blijkt uit de interviews en uit het eerder onderzoek naar informatie-uitwisseling tussen openbaar vervoer en politie. Vooral streekvervoerders hebben behoefte aan een dergelijk landelijk systeem. Op dit moment (juni 2018) zijn alle streekvervoerder aangesloten bij de TRIAS database: Arriva, Connexion, EBS, Syntus (by Keolis), Qbuzz .

Op dit moment wordt door de landelijke vervoerder NS en door de stadsvervoerders GVB, HTM en RET nog onvoldoende meerwaarde gezien in TRIAS en geven zij aan dat zij met hun huidige systemen in lokale informatie-uitwisseling goed uit de voeten kunnen. We gaan hier in het volgende hoofdstuk uitgebreider op in. In totaal zijn er in heel Nederland 36 OV-concessies, 11 lijn concessies en 2 lijnovereenkomsten, ofwel in totaal 49 contracten. Van die 49 contracten leveren er 37 data aan TRIAS.

Bij de politie ligt de behoefte voor het gebruik van TRIAS vooral regionaal in plaats van landelijk. Op dit moment zijn 20 van de 43 politiedistricten bij TRIAS aangesloten³³, dat betreft 5 van de 10 regionale politie-eenheden in Nederland. Alle regionale politie-eenheden zijn vrij om zelf te beslissen om wel of niet mee te

³² Aanvankelijk was er één analist bij Arriva die data voor OV-concessies analyseerde. Afspraken over de data-analist zijn gaande weg de concessies gemaakt en nu echt onderdeel van de huidige concessies in Oost. Vandaar nu de andere bedrijven ook analisten hebben. Al speelt de analist bij Arriva nog steeds een heel belangrijke rol. De werkwijze in Oost heeft geleid tot een aanpassing in de organisatie bij de vervoerbedrijven. Dat zouden de concessieverleners in een nieuwe concessies als eis kunnen neerleggen, omdat anders de onderlinge samenwerking lastig wordt.

³³ IJsselland, Twente, Noord en Oost Gelderland, Gelderland Midden, Gelderland Zuid, Gooi en Vechtstreek, Flevoland, Oost Utrecht, Utrecht stad, West Utrecht, Rijnmond Noord, Rotterdam Stad, Rijnmond Oost, Rotterdam Zuid, Rijnmond Zuid-West, Zuid-Holland-Zuid, Noord en Midden Limburg, Parkstad-Limburg, Zuid-West-Limburg.

doen. Op deze wijze kan maatwerk per eenheid worden gerealiseerd. Op dit moment is er bij de politie geen behoefte om het gebruik van een systeem als TRIAS landelijk te realiseren.

Tot slot de concessieverleners. Alle provincies en vervoerregio's hebben contracten met TRIAS aldus NDOV. Provincies leveren geen data. Het ministerie van IenW – concessieverlener van NS - is niet aangesloten. Enkele concessieverleners stellen het gebruik van TRIAS verplicht of hechten op andere wijze belang aan het gebruik van TRIAS. Andere concessieverleners laten dit over aan de vervoerders.

Hoewel geen uitgebreid onderzoek is gedaan naar de ervaringen met TRIAS, geven respondenten die TRIAS actief gebruiken aan dat het systeem van meerwaarde is, inzicht geeft in knooppunten en het duidelijkheid schept over aanspreekpunten bij betrokken partijen (overleg/netwerk). Daarnaast zijn er respondenten wiens organisaties wel zijn aangesloten, die minder gebruik maken van het systeem en minder meerwaarde inzien. Dan worden er bijvoorbeeld wel data gedeeld maar worden geen gerichte analyses verricht en/of vormen de uitkomsten van de analyses geen input voor overleg, of dan ontbreken er vaste aanspreekpunten in de overlegstructuur. In een eerdere tussenevaluatie van TRIAS bleek het niet mogelijk het systeem te beoordelen op effectiviteit, omdat het nog niet volledig was geïmplementeerd en er niet was voldaan aan randvoorwaarden.³⁴ Verdere evaluaties van TRIAS zijn niet bekend.

3.2 OV-monitoren

Binnen het openbaar vervoer zijn vanaf 2018 twee landelijk dekkende periodieke OV-monitoren:

- 🕒 OV-klantenbarometer (1x per jaar, kwartaalcijfers zijn beschikbaar voor vervoerders en concessieverleners); klanttevredenheidsonderzoek voor het stads- en streekvervoer dat wordt uitgezet onder reizigers. Alle vervoerders en alle lijnen doen mee. In 2017 zijn via deze monitor bijna 90.000 reizigers bevroegd.³⁵
- 🕒 OV-personeelsmonitor (1x per 2 jaar); personeelsmonitor sociale veiligheid levert landelijke kerncijfers over de incidenten en de subjectieve veiligheid van het ov-personeel en hun oordeel over het veiligheidsbeleid. Het onderzoek vindt plaats bij alle vervoersbedrijven, met uitzondering van NS. In 2016 zijn via deze monitor ruim 4.000 personeelsleden van het stads- en streekvervoer bevroegd.³⁶

De uitkomsten van de monitoren worden door vervoerders onder andere gebruikt om beleid op te maken (ze zijn bijvoorbeeld terug te vinden in jaarverslagen en meerjarenplannen) en verantwoording af te leggen aan concessieverleners. Tot op heden deden alleen de stads- en streekvervoerders mee aan deze beide monitoren, maar vanaf 2018 doen alle vervoerders mee, inclusief NS. Eerder rapporteerde NS separaat en monitort NS volgens haar eigen systematiek. Beide genoemde OV-monitoren hebben een eigen doel dat niet primair is gericht op het meten van sociale veiligheid.

³⁴ Appelman, T., Kuppens, J., Ferwerda, H. en Van Ham, T. (2014). Duurzaam Verbinden: informatiegestuurd toezicht in het OV. Evaluatie van een samenwerkingsverband tussen openbaarvervoerbedrijven en politie. Bureau Beke, Arnhem.

³⁵ CROW-KpVV (2018) OV-Klantenbarometer 2017. Onderzoek klanttevredenheid in het regionaal vervoer. Ede. Zie ook <http://www.ovklantenbarometer.nl>.

³⁶ CROW-KpVV (2017) Personeelsmonitor 2016. Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer. Ede.

In deze monitoren – beide uitgegeven door het CROW-KpVV - wordt aan een aselecte steekproef onder personeel en reizigers gevraagd naar:

- 🔗 Slachtofferschap; een voorbeeld van een enquêtevraag is daarbij: *'Hoe vaak bent u de afgelopen 12 maanden tijdens uw werk bedreigd (dat betekent dat iemand dreigde u te mishandelen of aan te vallen zonder dat u daadwerkelijk mishandeld of aangevallen bent)? Nooit/eenmaal/vaker, namelijk';*
- 🔗 Het veiligheidsgevoel; een voorbeeld van een enquêtevraag is hier: *'Hoe veilig voelt u zich in het openbaar vervoer? Hoe veilig voelt u zich (meestal) tijdens deze rit?.'*

Tijdens de expertsessie is opgemerkt dat de bruikbaarheid van de monitoren kan worden vergroot door vraagstellingen naar slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens vergelijkbaar te maken met andere Nederlandse monitoren zoals de Veiligheidsmonitor van het CBS. Er kan dan immers een uitspraak gedaan worden over de objectieve en de subjectieve veiligheid in het openbaar vervoer in vergelijking tot andere domeinen en bijvoorbeeld het Nederlandse gemiddelde. Een concrete suggestie is bijvoorbeeld om – ook bij reizigers - te vragen naar slachtofferschap en vervolgens ook te vragen of van betreffend incident melding of aangifte is gedaan. Zo ontstaat beter zicht op het dark number: het percentage niet in de registratiesystemen opgenomen incidenten.

Een zwak punt van deze landelijke monitoren is dat ze niet kunnen ingaan op specifieke lokale/regionale vragen. Zo worden er bijvoorbeeld geen vragen gesteld over onveilige plekken in een specifiek vervoergebied. Dat kan ondervangen worden door aan de landelijke monitor ook regionale modules te hangen. Dat vergt echter meer organisatie en kosten.³⁷

In de expertsessie is nog een laatste punt ingebracht over de monitoringsystematiek. De huidige aanpak is klassiek en wordt in Nederland op het terrein van sociale veiligheid al bijna 40 jaar toegepast. Er kan worden nagedacht om naast deze monitoring via een klassieke aselecte steekproef onder personeel en reizigers te werken met een meer real time inventariseren van slachtofferschap, gevoel, maar ook andere goede en slechte ervaringen. Dat kan via een App, twitter of andere social media toepassing.

3.3 Lessen van anderen en elders

Naast OV-systemen in Nederland zijn ook systemen voor andere maatschappelijke domeinen en sectoren in Nederland beschouwd, met de vraag hoe zij de data analyse van veiligheid aanpakken en wat daarvan kan worden geleerd. Hetzelfde geldt voor een blik over de grens. We hebben naar drie andere systemen gekeken: Monitor Veilig Ondernemen in Beeld (VOiB) voor bedrijfsleven en veiligheid, City Deal voor gemeenten/ondermijning en IRIS voor scholen en veiligheid. In het buitenland is op drie plaatsen gekeken naar OV-systemen op het terrein van sociale veiligheid (Stockholm, London en Liverpool). Deze vergelijkingen leren ons het volgende:

³⁷ Onmogelijk is het zeker niet. Landelijke veiligheidsmonitoren hadden van oudsher al deze optie: er is een landelijke vragenset, maar lokaal kunnen desgewenst gemeenten/regio's extra vragen toevoegen specifiek voor hun gebied.

- ③ In de beschouwde buitenlanden vindt de uitwisseling van incidenten plaats op lokaal of regionaal niveau. Ook TRIAS, afkomstig uit Liverpool, wordt daar regionaal en niet landelijk toegepast.
- ③ Met enige ondersteuning (VOiB en CD) of uit populariteit (IRIS) kunnen incidenten registratiesystemen landelijk dekkend worden.
- ③ Er dient een analist te zijn die helpt met de verduidelijking van de vraag en vervolgens de benodigde analyses maakt. Het alleen realiseren van een datasysteem en/of dashboard leidt niet automatisch tot een goed gebruik van de data en uiteindelijk goede keuzes voor effectieve maatregelen en daardoor een betere sociale veiligheid. De analist moet voldoende kennis hebben van de situatie in het gebied en de maatregelen die reeds zijn genomen (VOiB).
- ③ Registratie van incidenten heeft als nadeel dat meer of minder aandacht voor specifieke incidenten leidt tot stijging of daling van een type incident. Incidenten registratie alleen is daarom geen goede manier om de aard en omvang van incidenten te meten. Een monitor (zie IRIS en zie de link naar de Veiligheidsmonitor bij City Deal) kan helpen om beter zicht op de aard en omvang te krijgen.
- ③ De ervaring (van met name IRIS) leert dat voor monitoren - de bevraging van personeel en reizigers over slachtofferschap en gevoel - eerder (ook) een landelijke aansturing en uitvoering nodig is dan een aanpak 'per OV-bedrijf'. Gedacht kan worden aan een 'schillenmodel' waarin een basisset vragen wordt aangevuld door regio- en vervoerder-specifieke vragen.
- ③ Een landelijk systeem kan zinvol zijn, mits er afspraken worden gemaakt over wie welke data/analyse/rapportage krijgt. Dat betekent dat niet alle deelnemers automatisch toegang krijgen tot alle landelijke data. Idealiter wordt dit gekoppeld aan een onderliggende vraag (met name VOiB).

Opvallend is dat we - ondanks dat ook bij een internationaal vervoersplatform de vraag naar vergelijkbare systemen is gelegd – we in het buitenland geen systemen zijn tegengekomen waarin openbaar vervoer bedrijven en politie samen data registreren en die data vervolgens worden geanalyseerd en gebruikt voor een integrale aanpak van onveiligheid.³⁸ Alle buitenlandse voorbeelden laten zien dat er weldegelijk – veel en goede en nuttige – informatie verzameld wordt, maar dat die in aparte databases worden opgeslagen en geanalyseerd. Ook wordt er alleen lokaal of regionaal data uitgewisseld, niet landelijk. Voor meer informatie over de gescreende systemen verwijzen we naar bijlage 3.

3.4 In het kort

Er bestaat in Nederland al enkele jaren een systeem waarmee data over incidenten kunnen worden uitgewisseld: TRIAS. Dit systeem kan in potentie landelijk dekkend worden gebruikt, maar dat is op dit moment niet het geval. Alle(en) streekvervoerders en vijf regionale politie-eenheden wisselen aan de hand van dit systeem voor incidentenregistraties gegevens uit. Idealiter is er, ook onderdeel van TRIAS, structureel overleg en vormen de uitkomsten van de analyse van TRIAS data input voor deze overleggen. Dit

³⁸ We kunnen allicht een systeem ergens ter wereld over het hoofd gezien hebben. Die kans achten we echter gering, omdat we de vraag naar vergelijkbare buitenlandse systemen ook hebben neergelegd bij de – Europees en wereldwijd opererende - International Association of Public Transport (UITP).

is nog niet bij alle bij TRIAS aangesloten vervoerders en regionale eenheden het geval.
Er is nog weinig zicht op de effecten het registratie-analysesysteem TRIAS.

Daarnaast zijn er vanaf 2018 twee landelijke OV-monitoren waarmee de ervaringen van personeel en reizigers over objectieve en subjectieve veiligheid in kaart worden gebracht. Een combinatie van incidentenregistraties en monitoren levert inzicht in de vier verschillende aspecten van sociale veiligheid: personeel & reizigers, objectief & subjectief.

4 Nut en noodzaak landelijk systeem

In dit hoofdstuk gaan we in op het nut en de noodzaak van een landelijk systeem. Een systeem is een middel dat wordt ingezet om een bepaald doel te bereiken. Wat is het beoogde doel van een landelijk systeem? Welke oplossing moet dit systeem bieden? Welke vragen kunnen nu nog niet beantwoord worden, maar met dit nieuwe systeem wel? De informatie is gebaseerd op documenten en interviews met stakeholders (OV, politie, concessieverleners).

4.1 Waarom een landelijk systeem; potentiële meerwaarde

Een landelijk data-analysesysteem, waarin structureel en uniform incidenten van vervoerders onderling en met de politie worden uitgewisseld, draagt bij aan het verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, zo is de aanname die wordt gemaakt door onder andere de indieners van de moties (Madlener en Belhaj/Van Helvert).³⁹ Op basis van theorie kan deze gedachte op hoofdlijnen worden ondersteund. Het uitwisselen van informatie over incidenten en het maken van een analyse kan mogelijk leiden tot een meer effectieve en efficiënte aanpak van de sociale veiligheid. Echter de vraag moet worden gesteld hoe een dergelijk systeem er dan uit dient te zien en of een *landelijk* data-analysesysteem nodig is.

In interviews is aan stakeholders van het openbaar vervoer en de politie gevraagd wat volgens hen in theorie het beoogde doel is van een landelijk systeem waarbij OV-informatie en politie-informatie worden uitgewisseld. Volgens respondenten dient een dergelijk gezamenlijk 'totaal-systeem' idealiter om een **meer compleet inzicht** te krijgen in **incidenten (hotcrimes), hotspots en hottimes** en de aanleiding van incidenten. Daarmee krijgt men inzicht in de problemen die spelen, zodat een meer effectieve inzet kan worden bepaald van veiligheidsmedewerkers van vervoersbedrijven (BOA's) en/of de politie. Er is goede informatie nodig om objectief te toetsen waar inzet van mensen en middelen nodig is en daarin voorziet een incidentenregistratiesysteem. Ook kan met de verkregen informatie een meer efficiënte inzet worden bepaald, bijvoorbeeld doordat partijen afgestemd op elkaar werken en bijvoorbeeld beslissen om gezamenlijk toezicht in te zetten. Aanpakken zijn doorgaans lokaal en/of regionaal.

Juist omdat op nationale schaal informatie kan worden uitgewisseld, ontstaat er beter inzicht op de aard en omvang van incidenten en zicht op **knooppunten** waar vervoerders bijeenkomen en regio's overstijgen. Deze nodale informatie⁴⁰ kan voor vervoerders en politie van toegevoegde waarde zijn voor het bepalen van hun aanpak en inzet. Reizigers – maar ook overlast gevers en (potentiele) daders van delicten beperken zich niet tot een concessie of politie-eenheid; daarnaast zijn de concessie gebieden en de gebieden van de regionale politie-eenheden niet congruent aan elkaar.

Met een landelijk systeem kan dan inzicht worden gegeven in **trends, onderliggende relaties** (bijvoorbeeld aanleiding en type incidenten, hotspots en hottimes) en kunnen -in potentie- voorspellingen worden

³⁹ Zie onder andere Algemeen overleg van 17 januari 2018, over Openbaar vervoer, ov-chipkaart en taxi. Daarnaast kunnen er ook andere redenen zijn voor het bijhouden en delen van incidentenregistraties, zoals verantwoording van (overheids)uitgaven voor sociale veiligheid, of politiek die vraagt om inzicht in landelijke ontwikkelingen om daarop beleid in te kunnen zetten.

⁴⁰ Zie ook: 'Nodale Oriëntatie; In de knoop moet je zijn.' Verslag lectoratenconferentie Nodale Oriëntatie 10 november 2006 te Zwolle. Nederlandse Politieacademie (<https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/42300.pdf>)

gedaan van incidenten die zich gaan voordoen. Waarbij over **het doen van voorspellingen** door enkele respondenten wordt opgemerkt dat dit - ondanks alle inzet ten aanzien van registratie en analyse - **niet eenvoudig** is.⁴¹ Een landelijk systeem kan ook uit evaluatie oogpunt meerwaarde hebben. Zo kunnen aanpakken en preventieve acties worden vergeleken.

De meerwaarde van een dergelijk systeem is ook dat het input vormt voor samenwerking tussen verschillende partijen. Daarmee draagt het ook bij aan een meer **uniforme en structurele overlegvorm** en netwerkvorming tussen de verschillende partijen. Dit punt werd in de interviews door meerdere partijen genoemd. Sterker nog, in enkele interviews werd dit door streekvervoerders als leidend beschouwd: niet het systeem staat centraal maar de samenwerkingsstructuur van vervoerders met politie.

Daarnaast zijn door de geïnterviewde stakeholders ook **overige** beoogde doelen benoemd. Zo kan richting concessieverleners en politie aan de hand van een dergelijk systeem een beeld over de situatie met betrekking tot sociale veiligheid worden meegegeven. Het verschilt per opdrachtgever, maar hiermee kunnen beslissers ook beter de ernst inschatten en dus bepalen waar energie (en dus vaak ook capaciteit en middelen) moet worden ingezet. Het toevoegen van politiedata aan OV-data valideert en vergroot dit inzicht in de stand van zaken van sociale veiligheid, maar draagt ook bij om opdrachtgevers en gemeenten te overtuigen van de ernst en omvang van problematiek. Het systeem kan ook dienen als collectief geheugen zodat bij het overdragen van concessies geen gegevens (en daarmee kennis over sociale veiligheid) verloren gaan.

Als onderzoekers merken we op dat een overall beeld ook kan bijdragen aan een goede beleidsvorming, waarbij naast de door respondenten genoemde inzet van mensen (vooral reactief/repressief), informatie ook kan worden benut voor preventieve middelen (van camera's tot poortjes en Veilig Ontwerp en Beheermaatregelen)⁴². Naast de informatie over incidenten is ook informatie over veiligheid afkomstig uit OV-monitoren nodig om een compleet en gevalideerd overall beeld te krijgen van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.⁴³

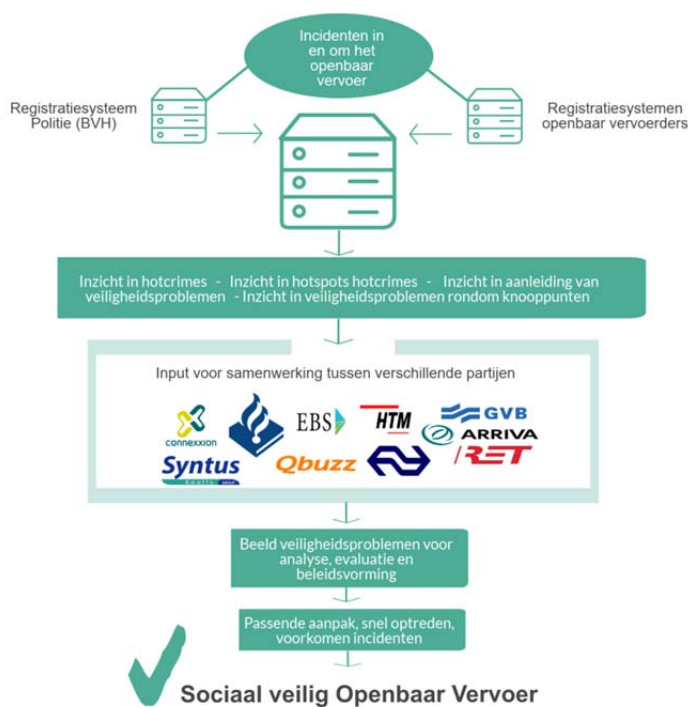
Bovenstaande mogelijkheden van een landelijk systeem moeten echter niet de suggestie wekken dat op dit moment niets wordt gedaan aan de genoemde punten, noch dat het nodig is om overal een landelijk systeem op te zetten. In tegendeel. We gaan hier in de volgende paragraaf (4.2) op in.

⁴¹ Als voorbeeld wordt genoemd dat op basis van seizoensinvloeden zoals temperatuur en regen, en vakantieperioden een betere voorspelling kan worden gemaakt.

⁴² Zie bijvoorbeeld: 'Crime Prevention, Transport and Mobility'. Uitgebracht in het kader van de EU COST (Cooperation in Science and Technology) TU1203. Zie: <http://www.costtu1203.eu/crime-prevention-transport-and-mobility/> Of zie op trefwoord transport: <http://www.veilig-ontwerp-beheer.nl>

⁴³ Bronnen dienen te worden gecombineerd zodat validatie of triangulatie kan plaatsvinden.

Figuur 4.1 Informatie gestuurd optreden door OV en politie



Theorie: informatie gestuurd optreden

Informatie gestuurd optreden kent vele doelgroepen en wordt toegepast door verschillende partners uit de veiligheidsketen, de zorg en gemeenten. De politie bijvoorbeeld definieert Informatie gestuurd optreden als: Informatie en kennis *verzamelen* en *analyseren* om op basis van overzicht, inzicht en vooruitzicht *beslissingen* te nemen over de aanpak van veiligheidsproblematiek. Pas wanneer er een analyse en een daarop gebaseerde besluitvorming plaatsvindt, krijgen de gegevens (de informatie) betekenis voor het handelen. Informatie gestuurd optreden draait om het aanpakken van veiligheidsproblemen op basis van goede informatie, scherpe analyse en uitwisseling van gegevens met partners. Informatie gestuurd optreden is een bewezen effectieve politiestrategie.

Informatie gestuurd optreden werkt bij de politie als volgt:

- 🕒 Verzamelen: informatie en kennis komt uit diverse bronnen.
- 🕒 Analyseren: op basis van een analyse kan informatie worden geduid, denk aan een systeem waarop hotspots en hottimes in beeld gebracht kunnen worden. Daarnaast kan een analyse ook leiden tot inzicht in de verklaring van het probleem, een vooruitzicht waarbij problemen meer in de toekomst voorspeld kan worden, of hoe problemen voorkomen kunnen worden.
- 🕒 Beslissen: op basis van de analyse kan bepaald worden wat het handelingsperspectief is en welke concrete acties moeten worden genomen in de praktijk. Om samen met andere partners goede beslissingen te kunnen nemen is het cruciaal is dat er een bevoegd gezag is dat beslissingen kan en mag nemen en ook in staat is die beslissingen echt te implementeren.

(Den Hengst et al, 2017)⁴⁴

⁴⁴ Den Hengst et al (2017) (<https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/93298.PDF>). Een vergelijkbare aanpak heet bij de politie van onze weterburen SARA: Scanning, Analyses, Response Assessment (zie ook voor meer details: www.popcenter.org/about/?p=sara). Algemeener kennen we de aanpak ook als de Demming PDCA cyclus: plan-do-check-act.

4.2 Noodzaak voor een landelijk systeem

De wens om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in beeld te brengen wordt door onze respondenten breed gedeeld. Respondenten noemen meerdere punten waarop een landelijk systeem meerwaarde kan bieden. De noodzaak voor een *landelijk* data-analysesysteem, bovenop de reeds bestaande werkwijzen, wordt echter niet door alle partijen onderschreven. Er gebeurt volgens hen al veel om sociale veiligheid in kaart te brengen. Zo houden alle vervoerders nu al incidentenregistraties bij volgens de uniforme ABC-methodiek en gebruiken ze deze informatie voor het bepalen van eigen—inzet van mensen en middelen.⁴⁵

Alle respondenten is gevraagd in hoeverre een landelijk systeem noodzakelijk is om de hier boven beschreven doelen te bereiken en op welke vragen zonder een landelijk systeem geen antwoord kan worden gegeven. Dient dit systeem landelijk te zijn of volstaat een minder grote reikwijdte? In onderstaande tabel zijn de uitkomsten kort samengevat.

Tabel 4.1 Overzicht meerwaarde, noodzaak en reikwijdte systeem

Waarom systeem	Noodzaak systeem volgens	Minimale reikwijdte systeem
Inzicht in veiligheidsproblemen: hotcrimes, hotspots, hotcrimes, aanleiding	m.n. streekvervoer	Regionaal overstijgend
Inzicht in veiligheidsproblemen rondom knooppunten (meerdere vervoerders, vervoerder/concessie/eenheid overstijgend)	m.n. streekvervoer	Regionaal overstijgend
Input voor samenwerking tussen verschillende partijen, overlegstructuur	m.n. streekvervoer	Regionaal overstijgend
Totaal overzicht voor analyse, evaluatie en beleidsvorming	?	Landelijk

Met name streekvervoerders geven aan behoefte te hebben aan een landelijk analysesysteem. Zij zijn het die in bepaalde gebieden met meerdere collega-vervoerders in een gebied rijden en stations en haltes met andere vervoerders delen. Omdat alle concessies aan andere concessies grenzen pleiten ze voor een landelijk dekkend en uniform systeem, hoewel de behoefte met name interregionaal is.

Het probleem dat volgens enkele stakeholders (met name streekvervoer en regionale politie-eenheden) speelt is dat de informatie-uitwisseling nu te vrijblijvend en niet gestructureerd (genoeg) is. Met name informatie van NS wordt gemist. Ook worden door (streek)vervoerders vaste aanspreekpunten bij de regionale politie gemist. Een landelijk data-analysesysteem is volgens deze streekvervoer-respondenten nodig om de gezamenlijke aanpak van sociale veiligheid te versterken.

De landelijke vervoerder NS ziet op dit moment geen noodzaak om over te gaan op een landelijk data-analysesysteem. Dergelijk systeem heeft voor NS geen meerwaarde. NS neemt deel aan diverse samenwerkingsstructuren waar regionaal informatie wordt uitgewisseld met andere vervoerders en de

⁴⁵ Voor een totaal overzicht wat er al gebeurt aan informatie-uitwisseling tussen OV en politie verwijzen we naar het eerdere DSP-groep onderzoek van Abraham, van Soomeren en van Dongen (2017).

politie. Deze informatie-uitwisseling is verankerd in LVA's⁴⁶ - vaak gekoppeld aan een NS-station en onder regie van NS - en samenwerkingsconvenanten die vaak onder de regie staan van het lokale bestuur zoals gemeente. Op dit moment heeft NS volgens onze respondenten voldoende informatie voor sturing om de (lokale!) aanpak en inzet te bepalen, bijvoorbeeld waar en hoeveel medewerkers 'Veiligheid en Service' worden ingezet, en/of en waar andere maatregelen nodig zijn.

Ook de stadsvervoerders GVB, HTM en RET hebben in mindere mate behoefte aan een dergelijk landelijk werkend data-analysesysteem, een dergelijk systeem heeft voor hen geen toegevoegde waarde. Ze geven aan al een goede informatiepositie en structurele samenwerkingsafspraken in hun eigen concessiegebied te hebben. Zo is de behoefte voor informatie-uitwisseling via bijvoorbeeld TRIAS minder omdat er middels lokale arrangementen⁴⁷ al sprake is van samenwerking, overleg en informatiedeling. Ook aangrenzende streekvervoerders zijn hierbij betrokken.

Ook voor de politie is er op dit moment geen gedeelde noodzaak voor een landelijk systeem. Daarvoor wordt niet door alle eenheden voldoende meerwaarde gezien. Wat niet wegneemt dat enkele regionale eenheden deze noodzaak juist weer wel ervaren. Er wordt door respondenten van de politie vooral meerwaarde gezien in het delen van A-incidenten. Merk op dat de regionale eenheden vrij zijn zelf te beslissen al dan niet mee te doen met TRIAS – wat dan ook het geval is: 5 van de 10 regionale eenheden zijn aangesloten bij TRIAS (stand van zaken juni 2018). Het standpunt van de Landelijke Eenheid is echter leidend bij een landelijk systeem of landelijke toepassing. Pas wanneer alle vervoerders in hetzelfde systeem registreren overweegt de politie of en op welke wijze er tot landelijke informatie-uitwisseling wordt overgegaan.

Tot slot hechten de concessieverleners (ministerie van IenW en decentrale overheden) groot belang aan sociale veiligheid in het openbaar vervoer, maar gaan ze hier toch enigszins verschillend mee om. Enkele provincies vinden deelname aan een data-analysesysteem door concessiehouders zo belangrijk dat ze dit als een verplichting hebben opgenomen in het programma van eisen van hun concessies. Andere concessieverleners laten dit over aan de vervoerders zelf. Wel wordt door verschillende respondenten (w.o. concessieverleners) benadrukt dat het alleen opleggen van een landelijk systeem niet zinvol wordt geacht, partijen dienen zelf de meerwaarde van het systeem in te zien om het vervolgens gemotiveerd en goed te willen gebruiken.

Daarbij wordt door enkele respondenten (van openbaar vervoer en politie) opgemerkt dat de aanpak van sociale veiligheid niet louter vorm krijgt op basis van de informatie over incidenten. Daarnaast spelen ook andere zaken een rol; denk bijvoorbeeld aan de urgentie vanuit politiek en bonden, beschikbaarheid

⁴⁶ Lokaal Veiligheidsarrangement. Samenwerkingsverband tussen gemeente, politie, openbaar vervoerders, ov-autoriteiten, het Openbaar Ministerie en naar gelang andere partijen zoals scholen en jeugdzorginstellingen om gezamenlijk sociale veiligheid in een openbaar vervoer gebied te waarborgen.

⁴⁷ Een voorbeeld hiervan is het Veiligheidsarrangement in Amsterdam, waar GVB met politie, gemeente, andere vervoerders en andere veiligheidspartners samenwerkingsafspraken heeft vastgelegd.

budget/mankracht, andere informatie uit overleggen tussen openbaar vervoerbedrijven en politie en data over medewerkers- en klantentevredenheid.

4.3 In het kort

Potentieel kan een data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie een bijdrage leveren aan een meer effectieve en efficiënte aanpak van sociale veiligheid. Mits er - naast het verzamelen van data over incidenten - ook wordt ingezet op het analyseren en beslissen over passende en werkzame aanpakken. Aanpakken om de sociale veiligheid te borgen of verbeteren zijn doorgaans lokaal/regionaal.

Potentieel heeft een landelijk data-analysesysteem tot doel inzicht te verkrijgen in de sociale veiligheid in het openbaar vervoer om tot een betere aanpak van onveiligheid te komen. Om dat doel te bereiken zou een dergelijk systeem zich moeten richten op:

- 🔄 Landelijk, totaalbeeld over de sociale veiligheid (personeel/reiziger en objectief/subjectief)
- 🔄 Inzicht in incidenten, hotspots, hottimes
- 🔄 Zicht op knooppunten, interregionaal
- 🔄 Structurele overlegvormen/netwerkstructuren

Op dit moment zien vooral streekvervoer en enkele regionale politie-eenheden de noodzaak voor dergelijk data-analyse systeem. Andere stakeholders geven aan al een goed genoeg zicht te hebben om - waar nodig in gezamenlijkheid - hun eigen inzet van mensen en middelen te bepalen. Daarnaast kan, en hieraan bestaat bij meerdere stakeholders behoefte, een data-analysesysteem een bijdrage leveren aan een meer uniforme en structurele overlegvorm tussen vervoerders onderling en politie. Deze samenwerking (overleg/netwerk) wordt door meerdere stakeholders op dit moment te vrijblijvend geacht.

Toch kan een beter landelijk inzicht in sociale veiligheid volgens de onderzoekers wel degelijk bijdragen aan een betere aanpak ervan vanuit het oogpunt van evaluatie en beleidsvorming. Er zijn al flinke stappen gezet om de aard en omvang van sociale (on)veiligheid in het openbaar vervoer in kaart te brengen (informatie over aantallen incidenten en uitkomsten van OV-monitoren wordt o.a. in het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer gebundeld) maar verbeteringen zijn mogelijk; zo is er bijvoorbeeld een beperkt zicht op knooppunten (regio- en/of concessie-overstijgend) en is er geen beeld van dark numbers (en dus de vraag hoeveel slachtoffers onder personeel en reizigers nu geteld worden in de incidenten registratie en hoeveel niet). De mogelijkheden voor benchmarking onderling en met die andere domeinen zijn beperkt.

5 Hoe kan een landelijk systeem er uit zien

Stel dat de intentie wordt uitgesproken om te komen tot een landelijk dekkend systeem. Hoe kan dergelijk systeem er uitzien in termen van gegevensinvoer, - uitvoer en functionaliteiten? En wat is er nodig om dergelijk landelijk systeem te realiseren? Dit hoofdstuk is gebaseerd op de uitkomsten van de expertsessie, documenten en interviews.

“Eén landelijk systeem is een middel waarmee je een bepaald effect probeert te bereiken, namelijk sociale veiligheid realiseren in het openbaar vervoer. [] Wat mij betreft kan dat nog steeds heel goed via zo’n landelijk systeem, maar mogelijk vinden we een andere oplossing.” (Staatssecretaris van Veldhoven in Algemeen Overleg 17 januari 2018)

5.1 Data-analysesysteem met drie modules

Om inzicht te krijgen in hoe een landelijk data-analysesysteem er kan uitzien, is een expertmeeting belegd. Samen met de input van experts die goed zicht hebben op incident registratie systemen, monitoringsystemen, veiligheid, en/of het openbaar vervoer is een schets gemaakt van een **ideaaltypisch landelijk systeem**.

In dit ideaaltypisch systeem worden verschillende soorten data gedeeld, tussen vervoerders onderling en/of met politie, met verschillende subdoelen, met als uiteindelijk doel de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te vergroten. Het systeem maakt de vier verschillende aspecten van sociale veiligheid (personeel & reiziger, objectieve & subjectieve veiligheid) inzichtelijk zodat passend kan worden geacteerd. Dit ideaaltypisch systeem bestaat uit drie modules die elkaar aanvullen en versterken:

- 1** Incidentenregistratiesysteem (objectieve veiligheid). De eerste module betreft informatie-uitwisseling over **incidenten** tussen openbaar vervoerbedrijven onderling en tussen openbaar vervoer en politie. Dit systeem is vergelijkbaar met het TRIAS registratiesysteem, aangepast waar nodig. Denk bijvoorbeeld aan incidenten, aangiften, registraties, zoals ABC en MK (politierregistraties). Dergelijke informatie dient periodiek - bijvoorbeeld wekelijks of maandelijks - te worden uitgewisseld om informatie gestuurd op te treden/actie in te zetten en meer preventief te kunnen optreden.
- 2** OV-monitoren (objectieve en subjectieve veiligheid). Deze tweede module betreft informatie afkomstig van personeel en reizigers. Het gaat hier om het uitwisselen van uitkomsten van de **OV-monitoren**: de OV- klantenbarometer en de OV-personeelsmonitor. Denk aan data over veiligheidsgevoelens bij reizigers en personeel en informatie over slachtofferschap (delicten, incidenten, ervaren overlast) bij reizigers en personeel. Dergelijke informatie is nodig om op midden lange termijn actie in te zetten maar zeker ook om een generiek beeld te hebben over aard en omvang van ABC-incidenten en gevoel bij reizigers en personeel, opdat we bijvoorbeeld het openbaar vervoer kunnen vergelijken met andere maatschappelijke domeinen en om in de loop der tijd trends te zien.

3 Kennisdeling. De derde module betreft een bredere vorm van kennisdeling over de aanpakken van sociale (on) veiligheid in het openbaar vervoer. Het gaat om evidence based informatie over wat werkt, wat niet werkt en wat veelbelovend is. Daarnaast dienen goede voorbeelden te worden uitgewisseld. Bij de kennisdeling kan het Platform sociale veiligheid in het openbaar vervoer mogelijk een faciliterende rol spelen.

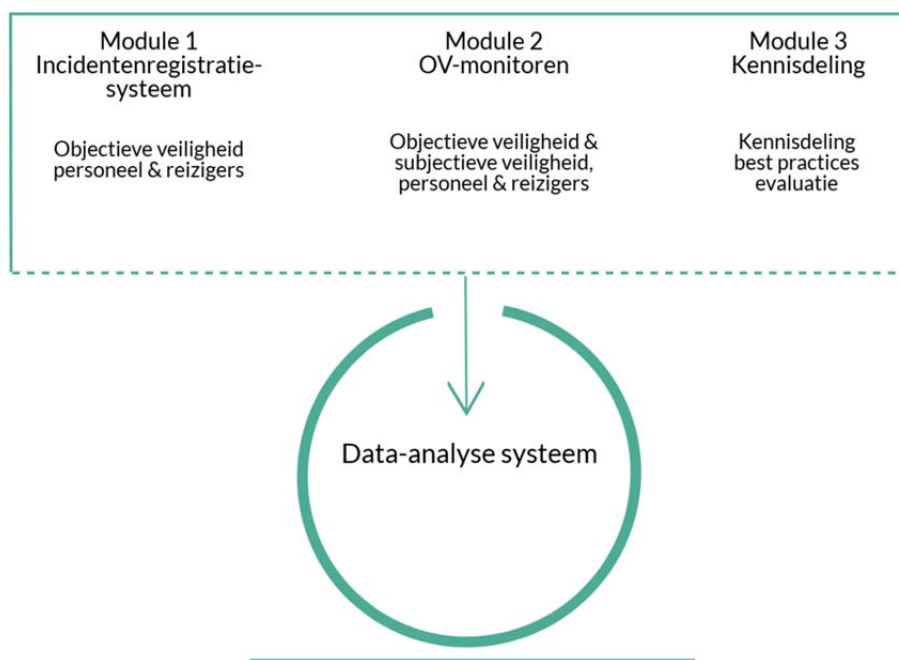
Een belangrijke constatering is dat dit systeem verder kijkt dan alleen een incidentenregistratiesysteem waarop dit onderzoek zich aanvankelijk vooral richtte.

Module 1 en 2 kunnen ook gezien worden als twee kanten van één medaille die elkaar valideren en aanvullen. Module 1 – incidenten registratie door openbaar vervoerbedrijven en politie à la TRIAS – geeft nuttige en diepgaande informatie, maar heeft als zwakte het eerder genoemde 'registratie effect' (melders geven meer aandacht dus er komen meer meldingen; of: incident type X krijgt prioriteit en daardoor stijgt het aantal meldingen van incident type X), de benodigde meldingsbereidheid en het dark number (zie hoofdstuk 2.2). De registraties kunnen worden 'gecorrigeerd' door module 2: een bevraging van personeel en reizigers. Daarbij is er nog een verschil: module 1 geeft data met grote rijkdom en diepergaand informatie: tijden, plekken, modus operandi en aanleiding. Module 2 is grover en geeft algemenere en minder diepgaande data.

De derde module – kennis en voorbeelden over wat werkt - is toegevoegd om gericht actie te ondernemen met best practices en vanuit evaluatie oogpunt. Om iets te kunnen zeggen over de werkzaamheid van een aanpak dient goed te worden bijgehouden wat deze aanpak is en wanneer deze wordt ingezet.

Dit ideaaltypisch systeem bestaande uit drie modules is in de interviews met vervoerders, politie en concessieverleners besproken om te kijken op welke onderdelen dit systeem kan rekenen op draagvlak van stakeholders. Een eerste reactie van stakeholders op een dergelijk model is dat met name een combinatie van module 1 en 2 wenselijk en van toegevoegde waarde zou zijn – los van de vraag of dit systeem landelijk dient te zijn (zie volgende paragraaf). Met als kanttekening dat de kwaliteit van de registratiegegevens van zowel vervoerders als politie voor verbetering vatbaar zijn en de uitkomsten van module 2 lastig aan een locatie te koppelen zijn. Module 3 kan volgens respondenten worden ingezet ten behoeve van het delen van best practices en de evaluatie van bijvoorbeeld regionale of landelijke pilots. Onderstaand gaan we in op de uitvoeringsimplicaties van verschillende modules.

Figuur 5.1 Landelijk data-analysesysteem



m

Kanttekening: bezint eer ge begint

Bovenstaand ideaaltypisch data-analysesysteem is opgesteld vanuit het verzoek een landelijk systeem te schetsen waarmee de sociale veiligheid kan worden vergroot. In een ideale wereld dient echter de inrichting van het systeem de vraag te volgen. Eerst dient de vraag te worden beantwoord: wat wil en kun je met dergelijk systeem. Het antwoord op deze vraag ligt bij het openbaar vervoer, de politie en de concessieverleners. Dat bepaalt namelijk welke data/bestanden nodig zijn. Hiermee wordt ook voorkomen dat alle informatie in een grote bak wordt gegooid om maar te zien wat er uit komt. Daarmee zijn – volgens de experts/respondenten die zicht hebben op vergelijkbare systemen - slechte ervaringen opgedaan.

5.2 Uitvoeringsimplicaties

Stel, er wordt besloten tot een landelijk systeem zoals we dat hierboven kort geschetst hebben. Wat is er dan nodig om dit te realiseren? In hoeverre kan dit rekenen op draagvlak van de stakeholders? Achtereenvolgens kijken we naar een incidenten-registratiesysteem (à la TRIAS; module 1), de OV-monitoren onder personeel en reizigers (module 2) en als laatste kijken we naar kennisdeling over 'goede praktijken' (module 3).

Module 1: Incidentenregistratiesysteem

Invoer: incidentenregistraties

Aan respondenten is gevraagd welke gegevens het incidentenregistratiesysteem dient te bevatten. Hoewel voor de politie de nadruk ligt op de A incidenten worden alle ABC-incidenten door onze respondenten relevant geacht, inclusief zwaartrijden. Daarnaast dient een registratiesysteem de aanleiding van incidenten te bevatten. Deze worden door de vervoerders nu beschreven volgens zogenaamde T-codes, een standaard die samen met de ABC-registraties door alle vervoerders wordt gebruikt⁴⁸. Een ruime meerderheid van de respondenten heeft een registratiesysteem voor ogen waarin bestaande registraties van verschillende vervoerders (en politie) worden gepoold⁴⁹. Slechts enkele stakeholders opteren voor een datawarehouse-systeem of een gezamenlijk registratiesysteem waarin vervoerders direct een melding doen.

Wat is er nodig om te komen tot een landelijk registratiesysteem (module 1)

Op basis van gesprekken met stakeholders komen we tot drie stappen die moeten worden doorlopen eer een dergelijk landelijk incidentenregistratiesysteem kan worden gerealiseerd. Met de kanttekening dat de wens/noodzaak hiervoor *onvoldoende* aanwezig is zoals blijkt uit voorgaande hoofdstukken.

Stap 1: Verbeter incidenten registratie in openbaar vervoer

Als eerste stap dient de invoer van de gegevens in een incidenten registratiesysteem te liggen bij het realiseren van een database voor registraties van de verschillende vervoersbedrijven. Voordat er goed gebruik kan worden gemaakt van een dergelijk landelijk incidenten registratiesysteem is het nodig de huidige kwaliteit van de ABC-registraties (die worden opgenomen in TRIAS en op hoger aggregatieniveau worden gerapporteerd in het actieprogramma sociale veiligheid) te verbeteren en de kwaliteit van de registraties van vervoerders te verbeteren. Wanneer incidenten worden 'afgepeld' blijken incidenten niet altijd te zijn wat gezegd wordt dat ze zijn. Dezelfde incidenten worden door verschillende vervoerders (en personeelsleden!) toegeschreven aan verschillende ABC codes. Ook worden soms aanleiding en incident door elkaar gehaald zo blijkt uit de interviews. Door NDOV en vervoerders wordt op dit moment geïnvesteerd in een verbeteringsslag van de kwaliteit van de incidentenregistraties. Ook in de kwaliteit van T-codes dient te worden geïnvesteerd door de vervoerders. Hiervan wordt nog beperkt gebruik gemaakt zo blijkt uit de interviews. Een van de oorzaken is dat het proces van melden en registreren per vervoerder verschilt. Met name de landelijke vervoerder NS en de stadsvervoerders hebben goede faciliteiten, eigen meldkamers. Andere vervoerders moeten het soms met minder faciliteiten doen. Vervoerders maken daarnaast ook gebruik van eigen, onderling verschillende registratiesystemen. Sommige vervoerders hebben ver ontwikkelde systemen en eigen dashboards en analisten (bijvoorbeeld NS en RET), bij ander vervoerders ontbreekt dit (aantal streekvervoerders). Tot slot kan ook de meldingsbereidheid worden vergroot, onder andere door de wijze waarop melding wordt gemaakt zo laagdrempelig mogelijk te maken.

⁴⁸ Niet alle vervoerders houden de aanleiding van incidenten goed bij, zo blijkt uit gesprekken met een vervoerder. Dit is dus voor verbetering vatbaar.

⁴⁹ Het kwantitatief combineren van data uit verschillende databestanden of bronnen.

Pas wanneer deze kwaliteitsslag is gemaakt overweegt NS deel te nemen aan een landelijk registratiesysteem. Stadsvervoerders geven net als NS aan geen meerwaarde van een registratiesysteem in te zien maar zijn eventueel onder condities bereid hun incidentenregistratiegegevens aan te leveren.

Stap 2: Voeg pas daarna landelijk de politie toe

Regionale politie-eenheden zijn vrij om zich regionaal aan te sluiten bij TRIAS. Het standpunt van de Landelijke Eenheid is echter leidend bij een landelijk systeem of landelijke toepassing. Pas in een tweede stap, wanneer alle vervoerders in hetzelfde systeem registreren zal de politie kijken of en op welke wijze er tot landelijke informatie-uitwisseling overgegaan wordt. Ook bij de politie kan dan nog een verbetering gemaakt worden ten aanzien van de selectie van incidenten. In BVH wordt omschreven waar een incident heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld hotspots trein/station/etc.), toch blijft het bepalen van de locatie waar een incident is voorgevallen een probleem voor wat betreft incidenten in en om het openbaar vervoer.⁵⁰ Uniforme afspraken over locatie zijn dan ook nodig. (Op dit moment wordt voor TRIAS een selectie gemaakt aan de hand van GPS coördinaten.)

Eventueel ook persoonsinformatie?

Volgens respondenten kan in een eventuele (!) volgende stap worden overwogen de potentie van de database te vergroten door het koppelen van persoonsgebonden informatie (al dan niet in het systeem). Daderprofielen en gegevens over (notoire) zwartrijders zijn van toegevoegde waarde. Dit kunnen personen zijn met verhoogd risicoprofiel op gewelddadig/crimineel gedrag. Toevoeging van gegevens over zwartrijders incidenten aan het incidenten registratiesysteem (dus zaakgegevens in plaats van persoonsgegevens) is daarom ook van meerwaarde. Dit is een wens van meerdere stakeholders om zo te komen tot persoonsgerichte aanpakken. In onze onderzoeksopdracht is dat echter expliciet uitgesloten. We gaan er hier dan ook niet verder op in. Ook merken we op dat het uitwisselen van persoonsgegevens is gebonden aan een strikte wetgeving – en niet zo maar kan.

Stel dat een dergelijk registratiesysteem (stap 1, eventueel stap 2) wordt gerealiseerd dan kan uit efficiency oogpunt worden overwogen om aan te sluiten bij het huidige TRIAS in plaats van dergelijk systeem opnieuw op te zetten. Zo kunnen bestaande investeringen, afspraken en de verzamelde data met zo min mogelijk extra investeringen worden benut. Zoals eerder vermeld wordt in het huidige TRIAS systeem gewerkt met een datadump. Er is geen daadwerkelijke verbinding tussen de verschillende systemen van de vervoerders noch wordt door vervoerders gewerkt in één systeem. Enkele respondenten merken op dat het werken met een datadump begrenzend werkt: wat er niet in zit kun je er niet uithalen. Dit benadrukt het belang om in alle bestaande systemen dezelfde informatie gestructureerd te registreren.

⁵⁰ Stel een reiziger wordt tijdens zijn treinrit van Alkmaar naar Den Haag slachtoffer van een beroving. Wat is dan de plaats van delict?

Randvoorwaarden

Door geïnterviewden zijn verschillende noodzakelijke randvoorwaarden genoemd voor een landelijk werkend incidenten registratiesysteem en het gebruik daarvan.

- ③ Ten eerste zijn dat randvoorwaarden die geldig zijn voor een goede samenwerking en de bovengenoemde meldingsbereidheid, nauwkeurige en verbeterde registratie en een goede analyse en effectief gebruik van de uitkomsten.
- ③ Ten tweede is dat openheid en commitment van alle vervoerders en politie. Dat is op dit moment niet bij alle partijen het geval.

Kosten en juridische implicaties

De kosten voor de uitbreiding van TRIAS of een vergelijkbaar incidenten registratiesysteem zijn op voorhand niet te geven. Er zijn kosten voor het geschikt maken van data, het beheren van data en systeem, het analyseren van data. En vervolgens, om zinvol met de uitkomsten van de data aan de slag te gaan: kosten voor overleg en het inzetten van geëigende aanpakken.

Op dit moment worden de kosten voor het TRIAS ICT-systeem en beheer gedekt door decentrale overheden. De kosten bedragen €150.000 op jaarbasis voor het beheer van het systeem. Daarnaast zijn er kosten voor ketenbeheer en projectmanagement. Op de begroting van NDOV is een totale post voor opgenomen van €195.000,- per jaar. Merk op dat alle decentrale overheden – inclusief de vervoerregio's – mee betalen aan dit systeem, maar dat sommige decentrale regio's – en alle vervoerregio's/ stadsvervoerders TRIAS niet (door vervoerders laten) gebruiken. Een uitbreiding van het aantal op te nemen registraties in de database brengt volgens NDOV op dit moment geen extra kosten met zich mee. Daarnaast zijn er personele kosten voor analyse en rapportage, deze liggen vooral bij de vervoerders, en voor overleg, deze worden gedragen door vervoerders en deelnemende politie-eenheden. Over de personele kosten kunnen geen uitspraken worden gedaan.

Het landelijk gebruik van TRIAS of een vergelijkbaar incidentenregistratiesysteem brengt beperkte juridische implicaties met zich mee zolang het registraties van incidenten betreft en geen persoons gerelateerde informatie wordt opgeslagen en overgedragen.⁵¹

Module 2: OV-monitoren

Wat is er nodig om te komen tot een landelijke OV-monitor (module 2)

Recent is er met de vervoerssector door CROW een traject doorlopen om te komen tot de landelijke OV-klientenbarometer waarbij sinds 2018 alle vervoerders deelnemen. Daarmee bestaat sinds 2018 een landelijke OV-monitoring in de vorm van de OV-klientenbarometer en de OV-personeelsmonitor⁵². Wel kan er op onderdelen een aanscherping worden gemaakt waardoor meer en gerichtere informatie over veiligheid

⁵¹ Naar aanleiding van de aangescherpte wetgeving met de AVG heeft NDOV recent een herbeoordeling gedaan. Daaruit blijkt dat rondom TRIAS door NDOV enkele (beperkte) maatregelen moeten worden genomen.

⁵² De OV-klientenbarometer bestaat al langer dan 10 jaar maar pas sinds 2018 is NS aangesloten. De OV-personeelsmonitor bestaat circa 5 jaar.

kan worden vergaard.⁵³ Zo bevat de OV-klientenbarometer slechts een paar vragen over veiligheid.⁵⁴⁵⁵ Ook zijn vergelijkingen met andere landelijke monitoren moeilijk te maken (zoals de CBS veiligheidsmonitor en de onderzoeken die eerder in het kader van Veilige Publieke Taak zijn uitgevoerd) waardoor de uitkomsten van OV-monitoren niet optimaal in perspectief kunnen worden gezet en geduid.⁵⁶⁵⁷

Navraag bij het CROW-KpVV leert dat in 2015 eenmalig is geprobeerd om sociale veiligheidsvragen van de OV-klientenbarometer te relateren aan andere monitoren zoals de Veiligheidsmonitor. Aanleiding vormde de constatering dat “een integrale koppeling van monitorgegevens op lokaal niveau en ook een landelijke overzicht ontbreekt”⁵⁸. Het is om meerdere redenen destijds niet gelukt een structureel gevolg te geven aan deze koppeling, een van de redenen is dat uitkomsten onjuist werden geïnterpreteerd.⁵⁹

Het niet kunnen verbinden van de informatie aan locaties en het ontbreken van real-time informatie wordt door enkele respondenten als een gemis gezien in het kader van een landelijk systeem. Het levert zo geen bijdrage aan hotspots en er kan niet direct op worden gestuurd. Mede om die reden kan ook nagedacht worden over een innovatieve aanpak waarbij reizigers en personeel de mogelijkheid krijgen om – via bijvoorbeeld een app of social media – structureel ervaringen te delen. Dat kan gaan om positieve en negatieve ervaringen op het terrein van veiligheid en over ervaringen hoe plekken in het openbaar vervoer ‘aanvoelen’. Foto’s of filmpjes zijn daarbij opties (“kijk eens zo ziet nu een fantastische/verschrikkelijke plek in een station er uit”). Mogelijk worden hiertoe eerste stappen al gezet. CROW-KpVV heeft recent met vervoerders en overheden een project gestart waarin nieuwe manieren van monitoringssystematiek worden verkend.⁶⁰

Randvoorwaarden

Het aanpassen van (de vragenlijsten van) de klientenbarometer en personeelsmonitor vereist volgens respondenten een gezamenlijke beslissing van vervoerders en concessieverleners.⁶¹ Over het draagvlak bij vervoerders en concessieverleners voor een verdere aanscherping van de monitoren kan geen uitspraak worden gedaan..

⁵³ Bijvoorbeeld over specifieke plekken in het openbaar vervoer waar medewerkers of reizigers zich onveilig voelen en bijvoorbeeld ook over de vraag of een incident gemeld is (bij wie) en/of er aangifte van gedaan is.

⁵⁴ Uit een toelichting van het CROW-KpVV blijkt dat in het verleden de vragenlijst meer vragen over sociale veiligheid bevatte. In overleg met concessieverleners en vervoerders is gezamenlijk besloten dit aantal terug te brengen. Het doel van de klientenbarometer is niet primair het in kaart brengen van sociale veiligheid.

⁵⁵ Er kan worden gedacht aan een standaard vragenset die door vervoerders kan worden aangevuld met lokale/vervoerder-specifieke vragen

⁵⁶ Een vraag die nu bijvoorbeeld niet goed kan worden beantwoord is of het in het openbaar vervoer veiliger is dan in de openbare ruimte, of in een uitgaansgebied.

⁵⁷ Een interview met CROW hierover heeft niet plaats gevonden.

⁵⁸ CROW (2015) Veiligheidsscan openbaar vervoer. Landelijke rapportage. Ede.

⁵⁹ Het valt te overwegen om met de uitkomsten van onderhavig onderzoek nogmaals de mogelijkheden voor een betere afstemming met andere monitoren te verkennen.

⁶⁰ CROW-KpVV doet hier ook onderzoek naar in het kader van de nieuwe OV-klientenbarometer. Samen met vervoerders en overheden (samenwerkingsverband DOVA) is een project gestart dat parallel loopt aan OV-klientenbarometer.

⁶¹ Uit toelichting van een respondent blijkt dat er discussie is over de rol van de klientenbarometer in het sociale veiligheidsbeleid. Dit pleit extra voor de overweging om de OV-klientenbarometer als module in de bredere CBS Veiligheidsmonitor op te nemen, zie ook hoofdstuk 2.2.

Kosten en juridische implicaties

De kosten van de huidige OV-personeelsmonitor en OV-klantenbarometer worden gedekt door de concessieverleners. Een eventuele verdere aanscherping van de klantenbarometer/personeelsmonitor vereist extra kosten voor herzien van de vragen en aanpassen in de vragenlijsten. Het verdient aanbeveling om, als hiervoor gezamenlijk wordt gekozen, de landelijke overheid (ook) een zwaardere rol te geven en het ministerie van IenW (mede) opdrachtgever te maken.^{62 63} Het landelijk gebruik van monitoren brengt geen juridische implicaties met zich mee zolang er geen persoons gerelateerde informatie wordt opgeslagen en overgedragen.

Module 3: Kennisdeling

Wat is er nodig om te komen tot landelijke kennisdeling

Kennis over sociale veiligheid in het openbaar vervoer wordt momenteel gedeeld in het kader van het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer. Circa 1x per kwartaal komen alle partijen bijeen. Dit actieprogramma heeft duidelijke ambities op het vlak van objectieve veiligheid (incidentcijfers) en op het vlak van subjectieve veiligheid (oordeel ov-klantenbarometer en personeelsmonitor). Alle betrokken partijen (ministerie IenW, ministerie JenV, politie, vakbonden, decentrale overheden, vervoerders) hebben uitgesproken er naar te streven deze ambitie in oktober 2018 behaald te hebben. Het actieprogramma omvat verschillende maatregelen. Een van de maatregelen is het platform sociale veiligheid waar specifieke kennis wordt gedeeld.

Het blijkt belangrijk dat goede (dat wil zeggen effectieve en efficiënte) aanpakken breed gedeeld worden. Dat zelfde geldt overigens ook voor de minder populaire 'mislukte' aanpakken van sociale veiligheid. Met name op de expertsessie werd een lans gebroken voor een eenvoudig toegankelijke module of website waarop dit soort ervaringen gedeeld kunnen worden.

Er is op het terrein van de aanpak van sociale veiligheid al enorm veel bekend; nationaal en uit het buitenland. Vaak is dat informatie die niet specifiek over het openbaar vervoer gaat en daarom daar ook minder bekend is bij vervoerders. Een dergelijke kennisdeling van wat werkt, wat niet werkt en wat veelbelovend is bij de aanpak van sociale veiligheid in het openbaar vervoer valt eenvoudig te maken en kan vervolgens langzaam door alle betrokkenen worden opgebouwd. Het vergt wel een deskundige beheerder. Het huidige platform Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer kan hier mogelijk een faciliterende rol spelen.

Randvoorwaarde voor dergelijke werkwijze is een transparante opstelling van vervoerders en politie. Uit enkele interviews blijkt dat vervoerders soms terughoudend zijn in het delen van best practices. Een mogelijke verklaring is dat vervoerders onderling goed samenwerken maar tegelijkertijd elkaars concurrenten zijn. Dit speelt met name - maar niet alleen - bij de streekvervoerders die regelmatig wisselen van concessie.

⁶² Opname van de OV-klantenbarometer als module in de bredere CBS Veiligheidsmonitor zou nog overwogen kunnen worden, zie ook hoofdstuk 2.2.

⁶³ Een exacte uitwerking van dit type aanbevelingen over monitoren is niet verder besproken en uitgewerkt met CROW. Dat zou in een later stadium wel moeten gebeuren

Kosten

Een dergelijke kennisdeling vergt een deskundige beheerder en zoiets valt niet kosteloos te doen. Het huidige platform Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer wordt gefinancierd door lenW.

Overall

Wat is er nodig om te komen tot een landelijk data-analysesysteem (de drie modules)

Op dit moment wordt de meerwaarde van een landelijk registratiesysteem (module 1) om diverse redenen (nog) niet door alle respondenten ingezien. Om toch te komen tot het hierboven voorgestelde data-analysesysteem dat bestaat uit de voorgestelde drie modules, zijn twee opties mogelijk.

- ③ Het data-analysesysteem kan worden gerealiseerd door het 'hard' op te leggen. Dit kan bijvoorbeeld wanneer concessieverleners vervoerders verplichten tot structurele informatie-uitwisseling of wanneer lenW het gebruik verplicht via een wetwijziging. Dit heeft niet de voorkeur: door concessieverleners wordt opgemerkt – en dit is ook bevestigd in ervaringen met andere monitoren – dat het bovenaf opleggen van systemen niet bijdraagt aan het goed gebruiken van systemen. Partijen zullen dit systeem pas gebruiken wanneer ze daar de meerwaarde van inzien. Het gaat eerder om een gezamenlijk systeem dan een landelijk systeem.
- ③ Of het data-analysesysteem kan groeien uit bestaande onderdelen doordat er binnen een of enkele modules een kwaliteitsslag wordt gemaakt. Daarbij kan eerst worden ingezet op een gezamenlijk systeem voor vervoerders. Om daar te komen tot zijn verschillende (elkaar niet uitsluitende) wegen mogelijk. Gedacht kan worden aan het uitspreken van een intentieverklaring door vervoerders, of het uitspreken van een intentieverklaring door concessieverleners en vervoerders.

Als onderzoekers adviseren wij een procesbegeleider in te zetten die (o.a.) op directieniveau om tafel gaat met stakeholders om te bekijken waar vervoerders nu staan en waar ze gezamenlijk naartoe willen, en hen bij dit proces begeleidt. De procesbegeleider kan commitment en transparantie bevorderen en bewaken.

5.3 Alternatieven

In de interviews is gevraagd naar alternatieven. Een minder vergaand alternatief om de beoogde doelen (totaalbeeld, knooppunten, structureel overleg) te bereiken is om structureel en gestandaardiseerd regionaal en interregionaal informatie uit te wisselen aan de hand van gestandaardiseerde rapportages die de input vormen voor structureel overleg met vervoerders onderling en met de politie. Op een dergelijk overleg kan steeds weer gezamenlijk worden gekomen tot passende aanpakken (gebaseerd op informatie uit de gestandaardiseerde rapportages). Er dient kennisdeling plaats te vinden op regionaal én landelijk niveau.

Dit alternatieve systeem van standaardrapportages kent drie modules die niet los van elkaar kunnen worden gezien:

- 1 Delen van incidentenregistraties in standaardrapportages. Het gaat om A (of ABC) incidenten en registraties van de politie. Deze rapportages bevatten de uitkomsten van een analyse gedaan door de verschillende vervoerders en politie zelf over onder andere delict, tijd, locatie, aanleiding.
- 2 Delen van uitkomsten van OV-monitoren in standaardrapportages. Het gaat om slachtofferschap en veiligheidsgevoelens op basis van OV-monitoren. Zo veel mogelijk zijn deze uitkomsten gekoppeld aan de incidentenregistraties.
- 3 Kennisdeling op regionaal en landelijk niveau. Het is belangrijk om ingezette aanpakken te evalueren en kennis over best practices (en worst cases) te delen.

De rapportages worden ingebracht in structurele regionale en interregionale overleggen tussen vervoerders onderling en de politie zodat gezamenlijk een (al dan niet lokale) aanpak kan worden gerealiseerd. Er ontstaat inzicht in knooppunten en een totaaloverzicht door de optelling van de verschillende regionale rapportages.

Een dergelijke werkwijze vraagt wel om een transparante opstelling van vervoerders en politie, en het goed nadenken over en analyseren van onderliggende vragen. Kleinere vervoerders zouden daarin vanuit concessieverleners kunnen worden ondersteund.

Er zijn meerdere redenen die pleiten voor het hier boven beschreven alternatieve systeem.

- ③ Ten eerste is er op dit moment geen draagvlak bij alle stakeholders voor een gedeeld incidentenregistratiesysteem vergelijkbaar met TRIAS. In het alternatief is dit niet nodig en ligt de analyse bij de vervoerders en politie zelf.
- ③ Ten tweede is door streekvervoerders aangegeven dat, nog meer dan het uitwisselen van incidentenregistraties er behoefte bestaat aan het realiseren van een structurele overlegvorm. Deze behoefte wordt in dit alternatief ingewilligd. Er wordt niet noodzakelijk een gemeenschappelijk incidentenregistratiesysteem opgelegd, de analist krijgt een belangrijke rol en er, wordt niet zwaar ingezet op een dashboard dat mogelijk in de praktijk beperkt zal worden gebruikt.
- ③ Ten derde wordt via dit alternatief inzicht verkregen in het (inter)regionaal en totaalbeeld van sociale veiligheid en de nodale knooppunten en wordt een structurele overlegvorm gerealiseerd. Daarmee worden de doelen bereikt die door stakeholders zijn benoemd als meerwaarde van een landelijk data-analysesysteem op een manier die kan rekenen om meer ondersteuning vanuit de stakeholders.

Een verdere uitwerking van het format kan worden belegd bij een werkgroep en/of een procesbegeleider. Bij de verdere uitwerking dienen de lessen van anderen en elders zo mogelijk in acht te worden genomen. Belangrijke aandachtspunten zijn het verder uitwerken van de onderliggende vraag en benodigde analyse, het belang van een analist en afspraken over het gebruik van data/gegevens.

5.4 In het kort

Een ideaaltypisch landelijk data-analysesysteem kan bestaan uit drie modules die er als volgt uit zien:

- 1 De eerste module betreft het delen van informatie over incidenten tussen openbaar vervoerbedrijven onderling en tussen openbaar vervoer en politie. Dit systeem is vergelijkbaar met het bestaande TRIAS registratiesysteem, aangepast waar nodig.
- 2 De tweede module betreft het delen van informatie afkomstig van monitoren (enquêtes) uitgezet onder personeel en reizigers waarin zij bevraagd worden over objectieve en subjectieve veiligheid.
- 3 De derde module betreft een bredere vorm van kennisdeling over de aanpakken van sociale (on)veiligheid in het openbaar vervoer.

De combinatie van verschillende modules levert een valide en compleet beeld van de objectieve en subjectieve veiligheid van personeel en reizigers. Op dit moment bestaat er echter geen draagvlak bij alle partijen voor module 1, een landelijk incidentenregistratiesysteem.

Een alternatief data-analysesysteem dat kan rekenen op meer draagvlak is een landelijke uitwisseling van gegevens over incidenten aan de hand van standaard rapportages, via structurele overlegvormen, tussen openbaar vervoerders en politie. De gegevensuitwisseling dient niet beperkt te blijven tot eigen concessies of eenheden maar juist (ook) overstijgend plaats te vinden binnen een netwerkstructuur. Ook hier zijn drie modules te onderscheiden die met elkaar samen hangen en elkaar versterken:

- 1 De eerste module betreft het delen van analyses op incidentgegevens afkomstig uit registratiesystemen van openbaar vervoerbedrijven en politie via standaardrapportages.
- 2 De tweede module betreft het delen van gegevens afkomstig uit OV-monitoren via standaardrapportages.
- 3 De derde module betreft overkoepelende kennisuitwisseling plaats over o.a. aanpakken van sociale (on)veiligheid in het openbaar vervoer.

In alle gevallen lijkt het zinvol om een procesbegeleider in te zetten die het proces naar het beschreven alternatief begeleidt.

6 Conclusies

In dit slothoofdstuk trekken we aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

1 Wat is de noodzaak, wat is het beoogde doel en wat is het effect van een landelijk data-analysesysteem voor incidenten voor openbaar vervoer en politie?

Potentieel heeft een landelijk data-analysesysteem tot doel inzicht te verkrijgen in de sociale veiligheid in het openbaar vervoer om tot een betere aanpak van onveiligheid te komen. Om dat doel te bereiken zou een dergelijk systeem zich moeten richten op:

- Landelijk, totaalbeeld over de sociale veiligheid (personeel/reiziger en objectief/subjectief)
- Inzicht in incidenten, hotspots, hottimes
- Zicht op knooppunten, interregionaal
- Structurele overlegvormen/netwerkstructuren

Uit het onderzoek blijkt dat de behoefte aan een *landelijk* data-analysesysteem alleen bij streekvervoer en enkele regionale politie-eenheden leeft. Andere stakeholders geven aan al een goed genoeg zicht te hebben om (waar nodig in gezamenlijkheid) hun eigen en gezamenlijke inzet te bepalen. Daarbij merken streekvervoerders op dat het veel belangrijker is te kunnen beschikken over een (uniforme) overleg structuur met veiligheidspartners zoals andere vervoerders en politie.

Desalniettemin kan een beter inzicht in sociale veiligheid wel degelijk bijdragen aan een betere aanpak ervan. Dit blijkt onder andere uit literatuur over informatie gestuurd optreden. Er zijn al flinke stappen gezet om de aard en omvang van sociale (on)veiligheid in het openbaar vervoer in kaart te brengen (informatie over aantallen incidenten en uitkomsten van OV-monitoren wordt o.a. in het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer gebundeld) maar verbeteringen zijn mogelijk; zo is er bijvoorbeeld een beperkt zicht op knooppunten (regio- en/of concessie-overstijgend) en is er geen beeld van dark numbers (= het verschil tussen het daadwerkelijke aantal slachtoffers onder personeel en reizigers en het aantal slachtoffers dat geteld wordt in de incidenten registraties).

Mede bepalend voor het effect van een landelijk data-analysesysteem is ook hoe verkregen informatie wordt gebruikt en omgezet in aanpakken en visies. In de literatuur over informatie gestuurd optreden is ondersteuning te vinden voor de effectiviteit van een landelijk data-analysesysteem dat faciliterend kan werken bij informatie gestuurd optreden en het op basis van degelijke informatie inzetten van preventieve

middelen en maatregelen (bijvoorbeeld op hotspots en bij hottimes). Deze literatuur gaat niet specifiek in op de toepassing van informatie gestuurd werken in de OV-sector.⁶⁴

2 Welke oplossing moet dit systeem bieden? Welke vragen kunnen nu nog niet beantwoord worden maar met dit nieuwe systeem wel?

Zoals hierboven vermeld kan een landelijk systeem inzicht bieden in de stand van het land van sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Daarnaast kan een landelijk systeem inzicht bieden in knooppunten, daar waar verschillende vervoerders/regio's/concessies elkaar overlappen of tegen elkaar aan liggen. Dit inzicht is er vooral lokaal/regionaal en is momenteel niet volledig.

Een van de oplossingen die een landelijk systeem volgens voorstanders ook moet bieden, is dat op dit moment een *structurele* overlegvorm tussen vervoerders onderling en de politie in een aantal gevallen ontbreekt. Dit is nu te vrijblijvend. Het gaat dus naast een systeem dat data verzamelt en analyseert ook om een 'systematiek' van goede samenwerking. De nationale vervoerder en stadsvervoerders geven aan dat op basis van de huidige eigen systemen en de huidige lokale en regionale samenwerkingsafspraken al een goed inzicht in sociale veiligheid bestaat, waarop een nieuw systeem weinig nieuwe antwoorden geeft. Als onderzoekers zijn we in reactie hierop van oordeel dat een totaalbeeld wel degelijk van toegevoegde waarde kan zijn. Niet om direct een korte termijn inzet op te bepalen, maar wel uit oogpunt van beleidsvorming en evaluatie.

3 Wat kunnen we leren van anderen en elders?

Uit systemen van anderen en elders kunnen verschillende lessen worden geleerd die bruikbaar zijn voor de inrichting van een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie. Zo blijkt dat in de beschouwde buitenlanden⁶⁵ de uitwisseling van incidenten plaatsvindt op lokaal of regionaal niveau. Ook TRIAS, afkomstig uit Liverpool, wordt daar regionaal en niet landelijk toegepast, en is een systeem waarin alleen incidentenregistraties van openbaar vervoer worden gedeeld. Dat incidentenregistratiesystemen met enige ondersteuning of uit populariteit toch landelijk dekkend kunnen worden blijkt uit enkele Nederlandse voorbeelden.⁶⁶ Vervolgens is bij een data-analysesysteem een analist of specialist essentieel die helpt met de verduidelijking van de vraag, de bijbehorende analyses maakt en de informatie vertaalt naar de gebruiker (vervoerder). Het alleen realiseren van een datasysteem leidt niet automatisch tot een goed gebruik van de data en uiteindelijk goede inzet van maatregelen en een toegenomen veiligheid. Voorts blijkt dat informatie niet noodzakelijkerwijs op incidentniveau hoeft te worden gewisseld, rapportages met de juiste analyses volstaan in dit geval ook. Een landelijk systeem kan zinvol zijn maar er moet goed worden nagedacht over wie welke rapportage krijgt. Een landelijk systeem betekent niet dat iedereen automatisch toegang krijgt tot alle landelijke data.

⁶⁴ Er is weinig zicht op de effecten van het registratie-analysesysteem TRIAS (zie onderzoeksvraag 4).

⁶⁵ Onze zoektocht kan voorbeelden over het hoofd gezien hebben. De vraag is onder andere voorgelegd aan de UITP ((Union Internationale des Transports Publics; the International Association of Public Transport. The only worldwide network to bring together all public transport stakeholders and all sustainable transport modes. Zie ook: <http://www.uitp.org/history>).

⁶⁶ Voorbeelden zijn: Monitor Veilig Ondernemen in Beeld (VOiB) voor bedrijfsleven en veiligheid, City Deal voor gemeenten/ondermijning en IRIS voor scholen en veiligheid.

4 Wat is de stand van zaken t.a.v. vergelijkbare OV-systemen zoals TRIAS?

TRIAS is in potentie een landelijk dekkend data-analysesysteem voor openbaar vervoer en de politie dat op dit moment wordt gebruikt door alle streekvervoerders en enkele regionale eenheden van de politie. TRIAS bestaat uit drie onderdelen: een database met incidentenregistraties van de deelnemende openbaar vervoerders en politie, een dashboard waarmee analyses kunnen worden verricht en een overleg- of netwerkstructuur. Vervoerders en politie registreren incidenten in hun eigen (verschillende) registratiesystemen en zetten vervolgens elk hun eigen registraties naast elkaar in de TRIAS database ('data-pooling').

TRIAS wordt gefinancierd door *alle* decentrale overheden (provincies en stadsregio's). Op jaarbasis zijn de kosten voor het beheer van het systeem €195.000,-. Een uitbreiding van het aantal gebruikers leidt vooralsnog niet tot een toename van kosten van het systeem. Daarnaast zijn er kosten voor het vergaren en geschikt maken van data, kosten voor de analyse van data en kosten voor overleg en opvolging. Ook voor de politie zijn er kosten en dient capaciteit te worden vrijgemaakt. Baten van het systeem zijn beperkt in beeld te brengen. De meeste deelnemende partijen zijn positief over de meerwaarde (inzicht in hotspots, hottimes, incidenten en structurele overlegvormen) maar niet alle deelnemende partijen zijn even actief met TRIAS aan de slag hoewel ze wel registraties aanleveren.

In een evaluatie van TRIAS⁶⁷ bleek het niet mogelijk het systeem te beoordelen op effectiviteit, omdat het nog niet volledig was geïmplementeerd en er niet was voldaan aan randvoorwaarden.

In de praktijk blijkt er verwarring te bestaan over het data-analysesysteem TRIAS:

- ③ Het is géén gemeenschappelijk systeem waarin vervoerders hun incidenten rechtstreeks registreren.
- ③ Ook is er géén constructie waarmee de registratiesystemen van de verschillende vervoerders en politie met elkaar zijn verbonden.
- ③ TRIAS bevat gegevens over de plaats, tijd en aard van incidenten. Persoons gerelateerde data maken hiervan geen deel uit.

5 Hoe kan – het voorgaande overziend – een dergelijk systeem er grofweg uit zien in termen van gegevensinvoer, - uitvoer en functionaliteiten?

Het ideaaltypisch landelijk data-analysesysteem dat DSP-groep voorstelt op basis van een expertsessie en literatuurstudie kent drie modules die niet los van elkaar kunnen worden gezien en elkaar versterken, waarmee zicht wordt verkregen op de vier aspecten van sociale veiligheid (medewerkers & reizigers, objectief & subjectief).

⁶⁷ Trias is destijds onderzocht onder de naam Duurzaam Verbinden.

- 1 De eerste module betreft het delen van informatie over incidenten tussen openbaar vervoerbedrijven onderling en tussen openbaar vervoerbedrijven en politie. Denk bijvoorbeeld aan incidenten, aangiften, registraties, zoals ABC en MK (politierregistraties). Een op zichzelf staande database waarin incidentenregistraties kunnen worden gepoold volstaat; het is niet nodig om registratiesystemen van vervoerders aan elkaar te koppelen. Door alle registraties bijeen te voegen kunnen overkoepelende analyses worden gemaakt. Dit systeem is vergelijkbaar met het TRIAS registratiesysteem, aangepast waar nodig.
- 2 De tweede module betreft het delen van informatie afkomstig van personeel en reizigers (de doelgroepen). Het gaat hier om het uitwisselen van uitkomsten van de OV-monitoren: de OV-personeelsmonitor en de OV-klantenbarometer.
- 3 De derde module betreft een bredere vorm van kennisdeling over de aanpakken van sociale (on)veiligheid in het openbaar vervoer. Het gaat om evidence based informatie over wat werkt, wat niet werkt en wat veelbelovend is. Daarnaast dienen goede voorbeelden te worden uitgewisseld.

Juist de combinatie van de verschillende bronnen (ov, politie) en systemen (incidentenregistratie, monitoring) levert een valide en compleet beeld op van de objectieve en subjectieve veiligheid van personeel en reizigers.

6 Wat zijn de organisatorische en juridische implicaties?

Voor de drie afzonderlijke modules gelden de volgende uitvoeringsimplicaties wanneer wordt overgegaan op een landelijk systeem.

- 1 Er is een incidentenregistratie, TRIAS, dat in potentie een landelijk dekkend systeem kan zijn (module 1). TRIAS wordt gebruikt door alle streekvervoerders en een aantal regionale politie-eenheden (hoewel de ene deelnemer meer actief met TRIAS aan de slag is dan de andere). Alle decentrale overheden betalen mee aan dit systeem en daarmee is de financiering landelijk dekkend. Wanneer de landelijke vervoerder en stadsvervoerders en de overige eenheden van de politie zouden meedoen heeft dat voor wat betreft ICT-kosten op dit moment geen consequenties. Over de personele kosten kunnen geen uitspraken worden gedaan. Als er wordt besloten om over te gaan tot een landelijk incidentenregistratiesysteem dan ligt het uit efficiency-oogpunt voor de hand vooralsnog aan te sluiten bij TRIAS en niet (meteen) een nieuw registratiesysteem in te richten.
- 2 Er bestaat vanaf 2018 een landelijk dekkende set OV-monitoren: de OV-personeelsmonitor en de OV-klantenbarometer (module 2). De monitoren zijn recent herzien maar kunnen op onderdelen verder worden aangescherpt.
- 3 Kennisdeling (module 3) gebeurt ook landelijk in het HIC overleg sociale veiligheid/ actieprogramma sociale veiligheid (dat oktober 2018 stopt en waar ook informatie over incidenten en de uitkomsten van monitoring worden gebundeld) en het platform sociale veiligheid openbaar vervoer. Dit platform zou kunnen faciliteren in het beter benutten en versterken van elkaars kennis.

Op dit moment is er onvoldoende draagvlak voor het landelijke gebruik van een incidentenregistratie- en analysesysteem (module 1). Streekvervoerders en enkele regionale eenheden geven aan behoefte te hebben aan een dergelijk systeem, echter stadsvervoerders, de landelijke vervoer en de andere eenheden van de politie zien hierin op dit moment geen meerwaarde. In gezamenlijkheid dienen partijen hiertoe te besluiten. Juridische implicaties zijn er niet zolang er geen persoons gerelateerde gegevens worden uitgewisseld.

7 Wat zijn (mogelijk minder 'ingrijpende') alternatieven om het doel te bereiken?

Een minder vergaand alternatief om de beoogde doelen te bereiken die door stakeholders zijn benoemd als meerwaarde van een landelijk data-analysesysteem is het hieronder beschreven systeem waarbij structureel en gestandaardiseerd regionaal informatie uitgewisseld wordt aan de hand van standaard rapportages. De rapportages bevatten de uitkomsten van analyses gedaan door de verschillende vervoerders en politie. Dit alternatief is een afgeleide van het ideaaltypisch systeem en lijkt op meer draagvlak te kunnen rekenen.

Dit alternatieve systeem van standaardrapportages kent drie modules die niet los van elkaar kunnen worden gezien:

- 1 Delen van analyses op incidentenregistraties in standaardrapportages. Het gaat om A (of ABC) incidenten en registraties van de politie.
- 2 Delen van uitkomsten van OV-monitoren in standaardrapportages. Het gaat om slachtofferschap en veiligheidsgevoelens op basis van OV-monitoren.
- 3 Kennisdeling op regionaal en landelijk niveau. Het is belangrijk om ingezette aanpakken te evalueren en kennis over best practices (en worst cases) te delen.

De rapportages worden ingebracht in structurele regionale en interregionale overleggen tussen vervoerders onderling en de politie zodat gezamenlijk een (al dan niet lokale) aanpak kan worden gerealiseerd. Er ontstaat inzicht in knooppunten en een totaaloverzicht door de optelling van de verschillende regionale rapportages.

Dergelijke 'standaard rapportage werkwijze' vraagt om commitment en een transparante opstelling van vervoerders en politie, en het goed nadenken over en analyseren van onderliggende vragen. Kleinere vervoerders zouden daarin vanuit concessieverleners kunnen worden ondersteund.

Er zijn meerdere redenen die pleiten voor het hier boven beschreven alternatieve systeem. Ten eerste is er op dit moment geen draagvlak bij alle stakeholders voor een gedeeld landelijk incidenten registratiesysteem. In het alternatief is dit niet nodig. Ten tweede is door streekvervoerders aangegeven dat, nog meer dan het uitwisselen van incidentenregistraties er behoefte bestaat aan het realiseren van een structurele overlegvorm. Deze behoefte wordt in dit alternatief ingewilligd. Ten derde wordt via dit alternatief inzicht verkregen in het (inter)regionaal en totaalbeeld van sociale veiligheid en de nodale

knooppunten en wordt een structurele overlegvorm gerealiseerd. Daarmee worden de doelen bereikt die door stakeholders zijn benoemd als meerwaarde van een landelijk data-analysesysteem.

6.2 Conclusie

Een data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie kan bijdragen aan de vergroting van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. De uitkomsten van het onderzoek overziend, kan in antwoord op de motie Madlener (Kamerstuk 29 984, nr. 598) en de motie Belhaj/Van Helvert (Kamerstuk 28 642, nr. 95) een ideaaltypisch systeem worden voorgesteld voor het gevraagde “landelijk werkend en geïntegreerd data-analysesysteem waarbinnen de zogenaamde ABC-data gedeeld kan worden”. Dit systeem zal geen handvatten geven voor een persoonsgerichte aanpak maar informatie over objectieve en subjectieve sociale veiligheid in het openbaar vervoer (waaronder hotspots en hottimes).

Op basis van het literatuuronderzoek en de expertsessie komt er een ideaaltypisch data-analysesysteem met drie modules die elkaar onderling versterken en waarmee zicht wordt verkregen op de vier aspecten van sociale veiligheid (medewerkers & reizigers, objectief & subjectief): (1) een incidenten registratie systeem (à la TRIAS), (2) monitoren (enquêtes) uitgezet onder personeel en reizigers en (3) een derde module (kennisdeling) over de aanpakken van sociale (on)veiligheid in het openbaar vervoer. De combinatie van verschillende modules levert een valide en compleet beeld van de objectieve en subjectieve veiligheid van personeel en reizigers. Positief is dat deze modules voor een belangrijk deel al bestaan. Op onderdelen kan een kwaliteitsslag worden gemaakt.

Een noodzakelijke randvoorwaarde voor het succesvol gebruik van het ideaaltypisch systeem is commitment van de vervoerders en politie. Op dit moment kan het systeem niet rekenen op voldoende draagvlak. Zo zien niet alle stakeholders op dit moment meerwaarde in een landelijk incidentenregistratiesysteem (module 1). Stel dat alsnog besloten wordt tot een landelijk incidentenregistratiesysteem, dan dienen volgens meerdere respondenten eerst alle OV-bedrijven tot een uniforme registratie te komen. Hierin is al een majeure stap gemaakt omdat alle vervoerders de ABC-definitie hanteren. Vervolgens kan er een systeem worden gerealiseerd voor alle registraties van incidenten bij alle vervoerders waarbij na de streekvervoerders (deze zijn al aangesloten) eerst stadsvervoerders en vervolgens de aansluiting van NS wordt gerealiseerd. Pas dan kan worden overwogen of ook een landelijke aansluiting van de politie wenselijk en haalbaar is. Dit zijn voorwaarden die de betreffende partijen hebben gesteld.

De urgentie voor een aanpak ligt echter niet bij het inzetten van een systeem maar bij het samenwerken en de overlegstructuur. Het realiseren van een dergelijk ideaaltypisch landelijk systeem gebeurt bij voorkeur door groei en ondersteuning en niet door het landelijk verplicht te stellen. Enige regie bij aanvang lijkt belangrijk. De begeleiding van een procesbegeleider is daarbij volgens DSP-groep gewenst om het groeiproces te begeleiden en commitment en transparantie te bevorderen en bewaken.

Alternatief

Alternatief dat op meer draagvlak kan rekenen en waarbij dezelfde beoogde doelen worden bereikt, is om in te zetten op een landelijke uitwisseling van gegevens over incidenten aan de hand van standaard rapportages, via structurele overlegvormen tussen openbaar vervoerders onderling en met politie op regionaal en interregionaal niveau. Dit alternatief is afgeleid van het ideaaltypisch systeem en kent eveneens drie modules die onderling samenhangen en elkaar versterken: (1) informatiedeling van gestandaardiseerde gegevens afkomstig uit registratiesystemen van openbaar vervoer en politie via standaard rapportages; (2) informatiedeling over gegevens afkomstig uit OV-monitoren via standaardrapportages; en (3) overkoepelende kennisuitwisseling over onder andere de concrete aanpakken.

Met een gestandaardiseerde regionale registratie en rapportage wordt het door optelling mogelijk een interregionaal en landelijk beeld te krijgen. Via een structurele overlegvorm vindt regionaal en bovenregionaal gegevensuitwisseling plaats. Deze dient niet beperkt te blijven tot eigen concessies of eenheden, maar dient juist (ook) overstijgend plaats te vinden.

Het hier boven beschreven systeem biedt een goed alternatief om dezelfde beoogde doelen te bereiken en zo een bijdrage te leveren aan de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Ook voor het alternatief geldt: enige regie bij aanvang lijkt belangrijk. De begeleiding van een procesbegeleider is daarbij volgens DSP-groep gewenst om het groeiproces te begeleiden en commitment en transparantie te bevorderen en bewaken. Stapsgewijs kan ook bovenstaande alternatieve werkwijze naar behoefte verder uitgroeien tot het volwaardige ideaaltypische data-analysesysteem dat bestaat uit de drie modules die elkaar aanvullen en valideren.

Bijlagen

Bijlage 1: ABC-registratie

categorie A = strafrecht en APV

A1	Mishandeling (onderscheid a: personeel b: reiziger)	Fysiek geweld, waarbij opzettelijk pijn of letsel toegebracht wordt aan personeel/reiziger. Slaan, schoppen, aanrijden persoon, knijpen, bijten, laserpens-letsel, neersteken en buitencategorie: (poging tot) doodslag, etc.
A2	Bedreiging met wapen (onderscheid a: personeel b: reiziger)	Bedreiging met wapen tegen personeel of reiziger, maar zonder dat het daadwerkelijk tot geweld komt, waaronder beroving/overval met wapen. Wapen tegen hoofd, intimiderend laten zien van wapen (pistool, mes, knuppel, etc.).
A3	Bedreiging zonder wapen (onderscheid a: personeel b: reiziger)	Bedreiging van personeel of reiziger zonder dat het daadwerkelijk tot geweld komt. Alleen strafrechtelijke bedreiging: dreigen letsel toe te brengen of bedreigen met de dood. "Ik sla je in elkaar", "maak je dood", etc.
A4	Diefstal (onderscheid a: personeel b: reiziger)	Diefstal, zakkenroller zonder fysiek geweld. In voertuig, of op halte of station.
A5	Terroristische aanslag	Plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld met een terroristisch oogmerk. Dreigen de boel op te blazen, schietpartijen te houden en/of uitvoering hiervan.
A6	Vandalisme	Optreden tegen opzettelijk vernielen, bekladden, onbruikbaar maken van goederen. Politie en/of BOA's inzetten als vernielingen worden aangebracht aan voertuig, halte of station.
A7	Overige overtredingen	Spugen, aanranding, verzet/geweld tegen BOA (wederspanning), overtreden reisverbod en overige misdrijven.

categorie B = overtredingen wet personenvervoer

B1	Ongewenst gedrag (onderscheid a: personeel b: reiziger)	Ongewenst gedrag tegenover OV-personeel en/of reizigers. Alle vormen van ongewenst gedragen, verbaal en non-verbaal die niet direct strafbaar zijn.
B2	Misbruik voorzieningen	Moedwillig verstoren van de exploitatie. Baldadigheid; misbruik (nood)voorzieningen, aanwijzingen personeel niet opvolgen, stopknop indrukken zonder uit te stappen, voorwerpen tegen het voertuig gooien zonder schade, voorwerpen op de rails, gooien met etenswaar, bekladden interieur (heterdaad) etc.
B3	Betalingsproblemen	Reiziger die niet wil betalen, geen geldig vervoersbewijs heeft, om deze reden niet mee mag en gaat. Proberen te reizen met ongeldig vervoersbewijs, niet inchecken, naar binnen glippen achterdeur, met groot geld betalen, etc.
B4	Verdacht pakket/gedrag/situatie	Verdacht pakket, gedrag of situatie waardoor halte/station/voertuig ontruimd moet worden. Een ontruimd station door een verdacht pakket, persoon of situatie op last van de politie.
B5	Overlast	Overlast in de breedste zin van het woord Bedelen, muzikanten, slapers, drank/drugs, verwarde personen, hangjongeren, geluidsoverlast, wildplassen, vechtende passagiers etc.
B6	Overige verstoringen	Alle overige overtredingen die niet in bovenstaande categorieën vallen maar wel vallen onder WPV 2000. Bijv. (gezochte) persoon die door politie uit het voertuig wordt gehaald e.d.

categorie C = overtredingen besluit personenvervoer en huisregels

C1	Overtredingen huisregels	Optreden bij overtreden huisregels. Voeten op de bank, roken, geluidsoverlast, gevaarlijk gedrag, openhouden/trekken deuren, eten en drinken.
C2	Verontreiniging/vernieling bus	Geconstateerde verontreiniging of vernieling bus. Overgeven, bus bekrast of beklad, drinken gemorst, etc. Iemand betrappen op vernieling. Iemand betrappen op moedwillig verontreinigen, bijvoorbeeld bekladden.
C3	Verontreiniging/vernieling halte	Geconstateerde vernieling of verontreiniging van stations en haltes. Bij op heterdaad betrappen vernieling.

Bijlage 2: Respondenten

Expertsessie met professionals

Type / link met het onderzoek	Organisatie
Wetenschap, professor, expertise veiligheid (victimologie en veiligheidsgevoel) en monitoring	Universiteit van Tilburg
Beleid & kennis, expert op gebied van criminaliteit, criminaliteitspreventie (wat werkt) en monitoring	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Kennisinstituut gericht op criminaliteitspreventie en veiligheid	Het CCV
Onderzoeksbureau gericht op (o.a.) monitoring, voerde de OV- klantenbarometer uit	I&O research
Adviseur sociale veiligheid in het openbaar vervoer	zzp
Politie, verricht (o.a.) landelijke analyses op gebied van spoor	Politie
Rijk, betrokken beleidsmedewerker en opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Rijk, betrokken beleidsmedewerker	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Interviews⁶⁸

Type	Organisatie	Aantal personen
Streekvervoerder	Arriva	1
Streekvervoerder	Connexion (incl. Breng en Hermès)	1
Streekvervoerder	EBS	1
Stadsvervoerder	GVB	1
Landelijke vervoerder	NS	2
Stad- en streekvervoerder	Qbuzz	1
Stadsvervoerder	RET	1
Steekvervoerder	Syntus	1
Politie	Eenheid Rotterdam	1
Politie	Eenheid Almere	1
Politie	Eenheid Oost	1
Politie	Landelijke eenheid – Dienst Landelijke Informatie Organisatie	1
Politie	Landelijke eenheid – Staf	1
Politie	Landelijke eenheid- Dienst Infrastructuur	1

⁶⁸ Wel benaderd, niet gelukt om interview tot stand te brengen: DOVA, HTM, Provincie Noord-Brabant.

Concessieverlener	Provincie Utrecht	1
Concessieverlener	OV Oost – provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel	1
Concessieverlener	Provincie Gelderland	1
Concessieverlener	Metropoolregio Rotterdam Den Haag	1
Concessieverlener	Vervoerregio Amsterdam	1
Concessieverlener en stelselverantwoordelijke	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	1
Kennisinstituut/ samenwerkingsverband	CROW-KpVV	1
Kennisinstituut/ samenwerkingsverband	CROW-NDOV (Nationale Data Openbaar Vervoer)	1
Kennisinstituut	Het CCV	2
Buitenland	Expert (Phd) social safety at the technical University of Denmark	1
Buitenland	Expert (professor) social safety at Stockholm University	1
Buitenland	Senior Crime Reduction & Operational Security Manager, Transport for London	1
Buitenland	Senior researcher, Institute of Transport Economics, Oslo	1
Buitenland	Business Development Manager UITP, International Association of Public Transport, Brussel	1

Bijlage 3: Lessen van anderen en elders

In het kader van dit onderzoek is er ook een inventarisatie gemaakt van verschillende systemen in Nederland op andere terreinen, en systemen in het buitenland op het gebied van openbaar vervoer en politie. Eerst geven we een korte beschrijving, vervolgens gaan we in op de vraag: Wat kunnen we daarvan leren? De informatie in deze bijlage is gebaseerd op deskresearch en interviews met experts uit binnen- en buitenland.

Lessen van anderen

In Nederland zijn drie vergelijkbare systemen bekeken die toegespitst zijn op het registreren van de (sociale) veiligheid, waarbij informatie wordt uitgewisseld over incidenten tussen meerdere partijen: VOiB, City Deal en IRIS. Deze systemen bieden mogelijk vergelijkingsmateriaal voor een data analysesysteem voor het openbaar vervoer en met name de registratiekant van een dergelijk systeem (met uitzondering van IRIS). De systemen zijn genoemd door respondenten/ gevonden via internetsearch en geselecteerd op basis van gelijkheid en mogelijke bruikbaarheid voor het systeem voor openbaar vervoer en politie.

VOiB : Veilig Ondernemen in Beeld

Het doel van VOiB is inzicht krijgen in de veiligheid in en om het bedrijfsleven. Wat speelt er? Wat zijn trends, is er toe/afname en waar? Deze kennis dient als sturingsinformatie voor te ondernemen actie en beleid van de regionale Platforms Veilig Ondernemen (PVO)⁶⁹. Het globale doel van VOiB is enigszins vergelijkbaar met dat voor een systeem voor openbaar vervoer en politie (inzicht, sturingsdata). De samenstelling van de onderliggende database is dat niet.

VOiB wordt jaarlijks opgesteld en uitgegeven door het CCV en bevat een analyse van incidentgegevens op basis van aangiften bij de politie, verrijkt met locatie gegevens op basis waarvan ondernemersgebieden zijn toegewezen. Aanvankelijk werden er vaker rapportages gegenereerd en werd een dashboard beschikbaar gesteld. In de evaluatie van VOiB bleek dit weinig toegevoegde waarde te hebben. De PVO manager (meestal iemand vanuit politie) brengt de resultaten in bij het PVO.

Hoe gaat het precies te werk? In een Platform Veilig Ondernemen (PVO) werken politie, justitie, gemeenten, brancheorganisaties en de ondernemers regionaal samen aan de oplossing van veiligheidsproblemen. Dit doen ze door de criminaliteit in kaart te brengen. Met elkaar kijken ze wat er nodig is: preventieve maatregelen nemen, repressieve maatregelen invoeren of een mix van verschillende maatregelen om daarmee te komen tot een veilige omgeving voor ondernemer, personeel én klanten.

⁶⁹ Zie ook: <https://hetccv.nl/onderwerpen/platform-veilig-ondernemen/>.

Aan de hand van VOiB worden gegevens over aantallen, aard en aanleiding van incidenten in het bredere verband van een PVO gedeeld. Het betreft daarbij thema's als cybercriminaliteit, ondermijning, winkelcriminaliteit, overvallen en afpersing. De cijfers komen tot stand door een verrijking van politiedata. Een extern commercieel onderzoeks-en advies bureau (Verwey Jonker) zorgt voor de verrijking van de politiedata en levert het CCV een dataset aan. Het CCV is eigenaar van de (ondernemersgebieden overstijgende) dataset, beheert en analyseert de data en levert rapportages aan de PVO's. Het CCV krijgt op projectbasis opdracht en financiering van het ministerie van JenV voor het beheren analyseren en rapporteren.

City Deal

Dit gecombineerde data-analysesysteem is gecreëerd om beter zicht te krijgen op georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Verschillende grote gemeenten leveren samen met de politie gegevens hierover aan. Daarnaast worden deze gegevens soms nog aangevuld door het CBS (veiligheidsmonitor) en diverse ministeries die specifieke kennis hebben over bepaalde soorten georganiseerde criminaliteit. Thema's waarover data aangeleverd worden zijn bijvoorbeeld drugshandel of fraude. Het idee achter het data-analysesysteem is dat verbanden tussen verschillende soorten georganiseerde criminaliteit worden gelegd. Hierdoor krijgen politie en openbaar ministerie betere handvaten aangereikt om succes deze georganiseerde criminaliteit te bestrijden, en zo de impact hiervan op de maatschappij te verminderen.

IRIS

IRIS staat voor Incidenten Registratie In School. Het systeem werd in Amsterdam voor scholen in het Voortgezet Onderwijs opgezet⁷⁰ en bevatte alle incidenten die door een school werden geregistreerd. Politiedata zijn nooit in IRIS opgenomen⁷¹. Het startte als een experiment alleen in Amsterdam, maar in 2004 kwam er een web based versie die snel populair werd als registratiesysteem van veiligheidsincidenten in scholen in heel Nederland (eerst met name VO later ook PO en MBO). Elke school kon eigen data inbrengen en eigen data gebruiken, en de ingevoerde data kwamen ook in een centrale database. Hiermee ontstond de mogelijkheid om de eigen school met andere scholen te vergelijken. Iris kostte – naast een klein instaptarief per school/vestiging – een euro per leerling per school.

De ervaring met IRIS incidenten registratie leerde dat soms het aantal incidenten in een school omhoog spoot, omdat er bijvoorbeeld een nieuwe data invoerder aantrad, of er opeens veel nadruk lag op specifieke incidenten in een school. Om het systeem te verbeteren werden daarom twee modules toegevoegd:

- 🔄 een monitor waarbij via een standaard vragenlijst leerlingen en personeel bevestigd konden worden over slachtofferschap en onveiligheidsgevoel,
- 🔄 een app voor een schouw in de school waarmee de gebruiker (denk aan bijvoorbeeld een conciërge of een groepje leerlingen of personeelsleden) al wandelen door de school incident informatie of preventieve tips konden invoeren.

⁷⁰ Een overzicht van de ontwikkeling van deze veiligheidsaanpak in scholen is te vinden in Soomeren, P. van en Boersma, S. (2014) Prevention of Crime in and around Highschools. In: The Handbook for School Safety and Security editors Lawrence J. Fennelly and Marianna A. Perry)chapter 25 page 269-279)

⁷¹ Wel werd in IRIS geregistreerd of er al dan niet aangifte/melding gedaan was van een incident bij de politie

Recente informatie leerde ons dat deze twee extra modules in de praktijk de afgelopen jaren door scholen weinig gebruikt werden. Dit is een leerzame ervaring merken de onderzoekers op: een monitor (enquête onder doelgroepen) lijkt vooral op landelijk niveau gewild. Lokaal wordt er vanuit gegaan dat een incidenten registratiesysteem voldoende informatie geeft.

Iris werd in de afgelopen jaren landelijk beschikbaar gesteld door Topicus⁷² en werd steeds sterker geïntegreerd in de standaard leerlingvolgsystemen van Topicus voor onderwijsinstellingen (po, vo en mbo). In 2018 is besloten met IRIS als aparte standalone-optie te stoppen en werd IRIS – de laatste jaren bekend onder de naam IRIS-schoolklimaat – totaal onderdeel van andere Topicussystemen voor scholen.⁷³ Door zijn opzet – een incidenten registratiesysteem later uitgebreid met een monitor functie voor leerlingen en personeel⁷⁴ – is het een interessante vergelijkingscasus. IRIS standaardiseerde in feite de manier van incident registratie door te werken met vaste locaties, tijden, incident omschrijvingen, etc. De totale integratie van IRIS in de reguliere Leerling Volg Systeem software is ook een boeiende ontwikkeling. IRIS kan in dat opzicht ook werken als een heldere businesscase voor een OV-registratie/monitor systeem op het terrein van openbaar vervoer.

Wat kunnen we leren van andere systemen?

Op basis van de beschouwde systemen kunnen enkele lessen worden getrokken. Het is echter niet mogelijk een vergelijking te maken van kosten en baten. De baten worden in alle drie de gevallen omschreven als: meer en een beter zicht op de veiligheidssituatie. De kosten verschillen per systeem. Er zijn voor de drie systemen nooit harde kosten-baten analyses gemaakt.

Lessen:

- 🕒 Het is noodzakelijk vooraf helderheid te krijgen over de vraag die met de data dient te worden beantwoord.
- 🕒 Met enige ondersteuning (VOiB; CCV) of uit populariteit (IRIS) kunnen incidenten registratiesystemen landelijk dekkend worden.
- 🕒 Registratie van incidenten heeft als nadeel dat meer of minder aandacht – voor specifieke incidenten – leidt tot stijging of daling van een type incident. Incidenten registratie alleen is daarom geen goede manier om de aard en omvang van incidenten te meten. Een monitor (zie IRIS en zie de link naar de Veiligheidsmonitor bij City Deal) kan helpen om beter zicht op de aard en omvang te krijgen.
- 🕒 Er dient een analist te zijn die helpt met de verduidelijking van de vraag en vervolgens de benodigde analyses maakt. Het alleen realiseren van een datasysteem leidt niet automatisch tot een goed gebruik van de data en uiteindelijk goede keuzes voor effectieve maatregelen en daardoor een betere sociale veiligheid.

⁷² Topicus is een ICT bedrijf en marktleider in Nederland op het terrein van onderwijs software en vooral leerling volg systemen (LVS).

⁷³ Zie <https://www.irisschoolklimaat.com/>

⁷⁴ In die monitor was er aandacht voor zowel feitelijk slachtofferschap van incidenten als voor het gevoel van veiligheid bij personeel en leerlingen.

- ③ De ervaring van IRIS (scholen) leert dat voor monitoren - de bevraging van personeel en reizigers over slachtofferschap en gevoel. - toch eerder een landelijke aansturing en uitvoering nodig is dan een aanpak 'per OV-bedrijf' (per school dus in het geval van IRIS)
- ③ Een landelijk systeem is zinvol, wel moeten afspraken worden gemaakt over wie welke data/analyse/rapportage krijgt. Dus niet iedereen krijgt automatisch toegang tot alle landelijke data. Idealiter wordt dit gekoppeld aan een onderliggende vraag. Dit kan mogelijk de appels en perenvergelijking voorkomen. (denk benchmark, concurrentie)
- ③ Dergelijk systeem leent zich eerder voor een periodieke uitgave op basis waarvan trends kunnen worden bepaald ter sturingsinformatie. Aanvankelijk werden er in VOiB en bij IRIS rapportages gegenereerd en werd een dashboard beschikbaar gesteld. In de evaluatie van VOiB bleek dit (toch) weinig toegevoegde waarde te hebben⁷⁵. Bij IRIS werd het schoolveiligheidsdashboard uiteindelijk onderdeel van een veel breder schoolklimaat/leerlingvolgsysteem dashboard en dienden landelijke jaarrapportages vooral een service/verkoop doel.
- ③ Er is mogelijk een convenant nodig om het uitleveren van gegevens mogelijk te maken. Dergelijke convenanten bestaan dus dat hoeft geen belemmering te zijn al zou het goed zijn een landelijk model convenant te ontwikkelen. Degene die gegevens bewerkt hoeft niet eigenaar te zijn.

Tabel b.1 Systemen bij anderen (in Nederland)

	Systeem 1 (VOiB – monitor Veilig Ondernemen in Beeld)	Systeem 2 (City Deal – Zicht op ondermijning)	Systeem 3 (IRIS)
Hoe ziet het systeem eruit?	Incidentgegevens op basis van aangiften bij de politie die per postcodegebied toont hoe het gesteld is met de veiligheid van ondernemers. Geeft per gemeente inzicht in de veiligheidssituatie van bedrijvenparken, kantorenterreinen, winkelgebieden en uitgaanscentra.	Een systeem waarin beschikbare data worden gecombineerd en geanalyseerd. Gaat om leggen van verbanden tussen criminaliteitsthema's en niet om opsporen van individuele gevallen.	Incident gegevens geregistreerd in een school. Later aangevuld met monitor (enquête onder personeel en leerlingen) en schouw (via app)
Wat is het doel?	Inzicht krijgen in de criminaliteit die plaatsvindt tegen het bedrijfsleven door info over aantallen en typen delicten. Gemeenten/gebieden kunnen zo met elkaar vergeleken worden. Hierdoor van elkaar leren, en zo criminaliteit verminderen.	Meer zicht krijgen op patronen en structuren van georganiseerde criminaliteit die de Nederlandse rechtsstaat ondermijnen. Door samenwerking onderliggende patronen van ondermijnende criminaliteit bloot te leggen.	Zicht krijgen op de exacte locatie en tijden waarop welke incidenten in de school plaatsvinden (waar, wanneer, wat)
Welke partijen vullen gegevens in?	Publiek-private samenwerking door: (1); ondernemers, (2); gemeenten en (3); politie.	Gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Tilburg en Utrecht), CBS, Nationale Politie, het OM, ministeries BZK, JenV en Financiën/Belastingdienst	Scholen
Welke gegevens worden verzameld? Hoe vaak?	Politiegegevens, gebiedsidentificatiedata en cijfers over verhuur van bedrijfsruimten (dus door zowel publieke als private partijen). Onduidelijk, waarschijnlijk wanneer overval/inbraak plaatsvindt.	Gegevens over georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld grootschalige drugshandel of vastgoedfraude). CBS rapporteert op jaarbasis, via de veiligheidsmonitor, maar onbekend in welke frequentie uitkomsten van	Incident gegevens naar plaats, tijd en type incident via dagelijkse/wekelijkse invoer + monitor van slachtofferschap personeel en leerlingen en veiligheidsgevoel (klimaat) van personeel en leerlingen

⁷⁵ De dashboard functie bij IRIS was succesvoller, maar dat had deels te maken dat een dergelijk dashboard breder van opzet was in het leerling volg systeem.

		analyses over verbanden naar buiten worden gebracht.	
--	--	--	--

Lessen van elders

We zijn op zoek gegaan naar systemen in het buitenland waarbij informatie wordt uitgewisseld over incidenten tussen het openbaar vervoer en de politie via respondenten en het netwerk van DSP-groep. De vraag naar systemen is ook voorgelegd aan de UITP (Union Internationale des Transports Publics; the International Association of Public Transport).⁷⁶ We kwamen daarbij uit in Zweden en Engeland. Bij de uitkomsten moet wel worden bedacht dat het openbaar vervoer en/of de politie in het buitenland er naar alle waarschijnlijkheid anders is geregeld dan in Nederland en systemen daarom niet per definitie overdraagbaar zijn.

Zweden

In Stockholm wordt aan de hand van drie bronnen data verzameld over delicten die plaatsvinden in en rondom het openbaar vervoer. Het personeel van de alarmcentrale is samen met het personeel van de vervoerder en de politie verantwoordelijk voor het registreren van de incidenten. De gegevens hierover worden los van elkaar opgeslagen in drie verschillende databases. Dit betekent dat data niet direct inzichtelijk zijn voor de andere partijen en niet gedeeld kunnen worden in één, door andere partijen ook toegankelijke database. Er is dus strikt genomen geen sprake van één systeem voor het invoeren en analyseren van data over OV-incidenten. Het gaat eerder om losse databases waar informatie van verschillende partijen over incidenten die plaatsvinden in of rondom het openbaar vervoer te vinden zijn.

Engeland (Londen)

Net als in Stockholm is ook in Londen sprake van afzonderlijke incidentregistratie en verwerking hiervan. De incidenten die plaatsvinden in en rondom het openbaar vervoer worden door de *British Transport Police* (BTP) en *Metropolitan Police Service* (MPS) geregistreerd. Viermaal per jaar wordt in een rapportage nader ingegaan op het aantal en het soort incidenten. Deze rapportage wordt samengesteld door *Transport for London* en is volledig gebaseerd op politiestatistieken. Het doel van deze kwartaalrapportages is beter inzicht krijgen in de delicten die plaatsvinden om zodoende toekomstige incidenten in het openbaar vervoer te verminderen.

Engeland (Liverpool)

Het TRIAS systeem – dat door Arriva in Nederland wordt gebruikt en is ontwikkeld in Liverpool – is eigenlijk het enige incidenten registratiesysteem in het openbaar vervoer waar meerdere partijen de data kunnen

⁷⁶ The only worldwide network to bring together all public transport stakeholders and all sustainable transport modes. Zie ook: <http://www.uitp.org/history>.

aanleveren en analyseren. De politie levert geen data aan maar heeft wel inzage in het systeem. De data in de database zijn geanonimiseerd, waardoor bijvoorbeeld de politie dankzij incidentregistratie van personeel van een vervoerder *hotspots* en *hottimes* kan nagaan. Bij het bepalen van de politie-inzet kan hier dan rekening mee worden gehouden. Het systeem wordt gebruikt om een regionale aanpak te bepalen en wordt niet landelijk toegepast.

Wat kunnen we leren van systemen elders?

Opvallend is dat we in het buitenland geen systemen zijn tegengekomen waarbij openbaar vervoer bedrijven en politie samen data aanleveren en die data vervolgens geanalyseerd worden en gebruikt worden voor een integrale aanpak van onveiligheid. Alle buitenlandse voorbeelden laten zien dat er weldegelijk – veel en goede en nuttige – informatie verzameld wordt, maar dat die in aparte databases worden opgeslagen en geanalyseerd. Ook wordt er vooral regionaal data uitgewisseld, niet landelijk.

Tabel b2 Systemen elders (in het buitenland)

	Systeem 1 wordt gebruikt door metrovervoerder Stockholm, incidentregistraties a.d.h.v. 3 databases: 1. Stockholm Public Transport (SL); 2. Veolia's / MTR personnel register; 3. Police recorded crime data;	Systeem 2 waar Transport for Londen over OV-delicten publiceert, gegevens via politie beschikbaar → per kwartaal worden cijfers gepubliceerd in rapportage = crime statistics bulletin	Systeem drie (TRIAS – Liverpool) Geanonimiseerd data-analyse systeem waarin OV-bedrijven incidenten registreren. Politie kan hierin kijken, kan info ophalen en gebruiken zonder dat er namen genoteerd zijn en zonder dat de politie zelf namen of profielen deelt met de OV-bedrijven.
Hoe ziet het vergelijkbaar systeem eruit?	Drie databases waarin verschillende info van meerdere kanten staat: vanuit passagiers en voorbijgangers, van personeel en politiedatabase.	Politiedatabase, gegevens worden voornamelijk aangeleverd door <i>British Transport Police</i> (BTP) en <i>Metropolitan Police Service</i> (MPS)	Eén database waarin de OV-bedrijven en politie zicht hebben op waar en wanneer incidenten zich voordoen.
Wat is het doel?	Meer zicht krijgen op OV-delicten, om deze te verminderen en, met als uiteindelijk doel, deze voorkomen.	Gegevens over incidentie en prevalentie OV-delicten weergeven om zodoende toekomstige delicten te voorkomen, via kwartaalverslagen waarin statistieken (trends, aantallen) over OV-delicten in staan	Het tegengaan en voorkomen van delicten in het OV, op of nabij de stations door verbeterde registratie. OV-personeel en politie kan hotspots aanmerken, hierdoor weten zij wanneer er potentieel risicovolle situaties kunnen ontstaan.
Welke partijen vullen gegevens in?	1. Personeel alarmcentrale van Stockholm Public Transport 2. Personeel vervoerder 3. Politie (doet dat ook in straal van 100m van station)	BTP & MPS, Transport for London geeft deze cijfers dan grafisch weer in de kwartaalrapportages.	OV-bedrijven.
Welke gegevens worden verzameld? Hoe vaak?	SL: Dagelijkse basis, mits meldingen binnenkomen. Van Veolia & politie onbekend.	Gegevens over alle vormen van delicten/incidenten die plaatsvinden in OV (alle vervoersdiensten!, op of nabij stations)	Naam v/d vervoerder, incidentnummer, concessie, vestiging, regio, lijn, rit, plaats incident, datum, tijd, incidentcode, aanleiding code, betrokkenheid politie, aangifte, vervoertype en omschrijving.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers..



DSP-groep is ISO 9001:2008 (kwaliteitsmanagement) gecertificeerd en aangesloten bij VBO en OOA.

