

veilig op weg

effecten stadsregionaal beleid

op sociale veiligheid openbaar vervoer



Rekenkamer
ROTTERDAM

veilig op weg

effecten stadsregionaal beleid

op sociale veiligheid openbaar vervoer



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Voor het eerst in haar bestaan heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd op verzoek van de Stadsregio Rotterdam. Hoewel de stadsregio in de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden ontbeert het aan adequate checks and balances, voortvloeiend uit een duale verhouding tussen een controlerend en kaderstellend orgaan enerzijds en een uitvoerend orgaan anderzijds. Om het ontbreken van deze op duale principes gebaseerde checks and balances enigszins te compenseren, is onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid een zinvolle aanvulling en een goede basis voor een meer robuuste externe verantwoording van de stadsregio.

Het onderzoek naar de veiligheid in het openbaar vervoer past goed in deze aanpak. Het onderzoek heeft zich primair gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het sociale veiligheidsbeleid bij de RET. Hierbij is, mede op verzoek van de stadsregio, de actuele politiek-bestuurlijke context meegenomen, waardoor in het rapport een relatie kan worden gelegd tussen de effectiviteit en ombuigingspotentie van de onderzochte maatregelen.

De rekenkamer is in haar rapport vrij kritisch over de effectiviteit van de (overwegend) door de stadsregio ingezette maatregelen om de veiligheid in het openbaar vervoer (RET) te verbeteren. Met name de kosteneffectiviteit van de controleurs, de conducteurs en de toezichtscamera's is laag. Wel is sprake van een verbetering in het terugbrengen van het zwartrijden. Deze positieve ontwikkeling heeft echter meer betrekking op de reguliere exploitatie van het openbaar vervoer dan op de sociale veiligheid. Daarbij komt dat controle op zwartrijden ook een negatief effect kan hebben op de sociale veiligheid, omdat de zwartrijder zich door de controle kan gaan verzetten, waardoor andere reizigers zich juist onveiliger gaan voelen.

Tot slot acht de rekenkamer het gegeven dat de stadsregio onvoldoende toezicht uitoefent op het openbaar vervoer opvallend, maar vanuit de historie en op grond van het feit dat ook andere instanties dan de stadsregio invloed hebben op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer op zich verklaarbaar. Daarbij is ook het door het OM ingezette OV-verbod voor notoire overlastgevers niet effectief gebleken in het terugdringen van het aantal incidenten op bepaalde tramlijnen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld bij onder meer medewerkers van de stadsregio en de RET. De rekenkamer is hen erkentelijk. Het onderzoek werd verricht door Rolf Willemse (projectleider), Brechtje Anthonisse, Barbara Brink en Ad Schreijenberg.

Paul Hofstra

Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

- 11 1-1 aanleiding
- 11 1-2 doel- en probleemstelling
- 11 1-3 leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

- 13 2-1 hoofdconclusies
- 13 2-2 toelichting op hoofdconclusies
- 20 2-3 aanbevelingen

3 reactie en nawoord

- 23 3-1 reactie dagelijks bestuur stadsregio
- 26 3-2 nawoord rekenkamer

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

- 29 1-1 aanleiding
- 29 1-2 doel- en vraagstelling
- 30 1-3 afbakening
- 31 1-4 context
 - 31 1-4-1 wet- en regelgeving
 - 32 1-4-2 Stadsregio Rotterdam als concessieverlener
 - 33 1-4-3 RET als concessiehouder
- 33 1-5 leeswijzer

2 governance van sociale veiligheid

- 35 2-1 inleiding
- 35 2-2 beleidskader
- 36 2-3 verantwoordingsstructuren
- 37 2-4 toezicht

3 doelen en maatregelen sociale veiligheid

- 41 3-1 inleiding
- 42 3-2 doelen sociale veiligheid
 - 42 3-2-1 doelen stadsregio
 - 43 3-2-2 aansluiting doelen stadsregio en RET
 - 45 3-2-3 doelen 2011
- 48 3-3 maatregelen
 - 48 3-3-1 maatregelen
 - 48 3-3-2 aansluiting maatregelen bij beleid stadsregio
 - 49 3-3-3 maatregelen: specifiek, meetbaar en tijdgebonden

4 financiën

53	4-1	inleiding
54	4-2	begrote uitgaven en aansluiting op maatregelen
54	4-2-1	begrote uitgaven
59	4-2-2	aansluiting begroting met maatregelen
62	4-3	gerealiseerde kosten, baten en resultaat
62	4-3-1	gerealiseerde kosten
70	4-3-2	gerealiseerde baten
72	4-3-3	gerealiseerd resultaat
73	4-4	financiën SV door de jaren heen

5 doelbereiking, rapportage en verantwoording

77	5-1	inleiding
78	5-2	inzet van maatregelen
81	5-3	samenwerking externe partijen
83	5-4	doelbereiking
85	5-5	verantwoording en toezicht
85	5-5-1	verantwoording
86	5-5-2	toezicht

6 resultaten en effecten van maatregelen

89	6-1	inleiding
89	6-2	effectiviteit van de maatregelen samengevat
92	6-3	gerealiseerde effecten
92	6-3-1	veiligheidsgevoelens op de halte
93	6-3-2	veiligheidsgevoelens in het voertuig
97	6-3-3	aantal geregistreerde incidenten
106	6-3-4	zwartrijdpercentage
108	6-3-5	graffitiverwijdering
109	6-4	kosteneffectiviteit van maatregelen

7 verkenning Den Haag en Amsterdam

113	7-1	inleiding
113	7-2	kosten vergeleken
115	7-3	doelen en maatregelen vergeleken
115	7-3-1	verschillen en overeenkomsten
116	7-3-2	bevindingen Stadsgewest Haaglanden
117	7-3-3	bevindingen Stadsregio Amsterdam
118	7-4	effecten vergeleken

deel 3 bijlagen

125	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
127	bijlage 2	geïnterviewde en geraadpleegde personen
128	bijlage 3	geraadpleegde bronnen
131	bijlage 4	maatregelen, beoogde effecten en doelen
133	bijlage 5	tramconducteurs



136 **bijlage 6 verklarende woordenlijst**

139 **bijlage 7 lijst van afkortingen**

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

De afgelopen jaren heeft de sociale veiligheid in het openbaar vervoer (OV) veel aandacht. Incidenten worden opgepakt door zowel de politiek als de media. Sociale onveiligheid kan er voor zorgen dat potentiële reizigers het openbaar vervoer mijden. Ook kan sociale onveiligheid ertoe leiden dat personeel ziek wordt of wegblijft.

De Stadsregio Rotterdam (hierna: stadsregio) is als OV-autoriteit verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in haar regio. Jaarlijks verschaft zij ten behoeve van de sociale veiligheid aan de RET een bedrag van ruim € 35 mln. Dit bedrag wordt onder meer besteed aan conducteurs op de tram, mobiele controleteams en cameratoezicht.

In de stadsregio is de vraag opgekomen hoe het geormerkte bedrag wordt besteed. Het algemeen bestuur heeft vervolgens in juni 2011 de Rekenkamer Rotterdam verzocht een onderzoek te verrichten naar kosten en effecten van de maatregelen die in het kader van de sociale veiligheid in het OV worden genomen.

1-2 doel- en probleemstelling

In haar onderzoek wil de rekenkamer duidelijkheid verschaffen over de investeringen en de opbrengsten van de maatregelen om de sociale veiligheid te verbeteren. Concreet beoogt de rekenkamer met dit onderzoek het volgende:

- Inzicht geven in de kosteneffectiviteit van de inzet van de stadsregio en de concessiehouders om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

- Hoe effectief is de inzet van de stadsregio en de concessiehouders om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren en tegen welke kosten is dit gerealiseerd?

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en daarvan afgeleide onderzoeksvragen. Tevens bevat het een vergelijkende verkenning van het sociale veiligheidsbeleid dat in de regio's van Amsterdam en Den Haag wordt gevoerd. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De Stadsregio Rotterdam neemt onvoldoende haar formele bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor het beleid inzake sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Er is geen actueel samenhangend beleid en er zijn tegenstrijdige hoofddoelstellingen. De doelen uit de programmabegroting 2011 houden een ambitievermindering ten aanzien van de sociale veiligheid in. Ook schiet de uitoefening van het toezicht op de RET tekort. De met de gemeente Rotterdam en andere instanties overlappende verantwoordelijkheden op het gebied van sociale veiligheid kunnen hier debet aan zijn.
- 2 De stadsregio heeft onvoldoende expliciet gemaakt welke maatregelen – en daarmee kosten – in welke mate betrekking hebben op sociale veiligheid. In 2010 besteedde de RET een stadsregionale bijdrage van sociale veiligheid van € 35 mln aan zaken als de conducteurs, controleteams en graffitiverwijdering. Deze hebben echter evengoed betrekking op de exploitatie en beheer van de vervoersonderneming. Alleen de relatief goedkope maatregel van het cameratoezicht heeft louter betrekking op sociale veiligheid. Daarnaast besteedde de RET uit zijn exploitatie voor bijna € 28 mln aan zaken die een relatie hebben met sociale veiligheid (zoals tourniquets, bewegwijzering). Driekwart hiervan was eenmalig.
- 3 Het beleid inzake de sociale veiligheid in het OV is in 2010 onvoldoende effectief geweest, in die zin dat met de uitgevoerde maatregelen niet alle gestelde doelen volledig zijn bereikt. Mede gelet op de bereikte effecten van afzonderlijke maatregelen op de veiligheidsgevoelens van reizigers en op het aantal geregistreerde incidenten, zijn de omvang en kosten van de inzet van conducteurs, controleurs en toezichtcamera's relatief hoog. In die zin is de kosteneffectiviteit van de maatregelen niet optimaal.
- 4 Conducteurs en controleurs in de tram zorgen voor het terugdringen van zwartrijden. Het tegengaan van zwartrijden kan echter ook worden beschouwd als onderdeel van de exploitatie van de vervoersonderneming. Gegenereerde baten door de preventieve werking van de inzet van conducteurs (toename van kaartverkoop; voor de tram naar schatting maximaal € 4,2 mln) en baten van processen-verbaal (€ 1,5 mln) komen volledig respectievelijk grotendeels daaraan ten goede en vloeien niet geheel terug naar het stadsregionaal budget voor sociale veiligheid.

2-2 toelichting op hoofdconclusies

- 1 *De Stadsregio Rotterdam neemt onvoldoende haar formele bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor het beleid inzake sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Er is*

geen actueel samenhangend beleid en er zijn tegenstrijdige hoofddoelstellingen. De doelen uit de programmabegroting 2011 houden een ambitievermindering ten aanzien van de sociale veiligheid in. Ook schiet de uitoefening van het toezicht op de RET tekort. De met de gemeente Rotterdam en andere instanties overlappende verantwoordelijkheden op het gebied van sociale veiligheid kunnen hier debet aan zijn.

formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden stadsregio

- De Stadsregio Rotterdam is sinds de invoering van de Wet personenvervoer 2000 als OV-autoriteit bevoegd om concessies voor het openbaar vervoer te verlenen. Een concessie is het 'alleenrecht om openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode'.
- Als concessieverlener voor het OV is het dagelijks bestuur van de stadsregio verantwoordelijk voor het formuleren van een samenhangend beleid voor het handhaven van sociale veiligheid voor reizigers binnen de grenzen van de stadsregio. De RET als concessiehouder dient het beleid uit te voeren.

doelen en beleid

- Het dagelijks bestuur van de stadsregio heeft voor de sociale veiligheid in het OV geen actueel plan opgesteld, waarin een samenhangend beleid van doelen, maatregelen en middelen is geformuleerd. Het meest recente dateert van 2005 en was een meerjarenplan tot en met 2009.
- Wel bevatten de programmabegrotingen 2010 en 2011 van de stadsregio vijf doelen. Deze hebben betrekking op het veiligheidsgevoel van reizigers in het voertuig, het veiligheidsgevoel van reizigers op de halte en station, meegemaakte incidenten, zwartrijden en graffitiwrijving. Een nadere toelichting op deze doelen ontbreekt, alsook een uitleg welke maatregelen noodzakelijk zijn en waarom.
- Het is de concessiehouder RET die elk jaar een uitvoeringsplan opstelt en waarin het de beoogde doelen en maatregelen uiteenzet. Het plan wordt bij de bieding voor de stadsregionale bijdrage door de stadsregio wordt vastgesteld.
- De stadsregio heeft een verbetering van de sociale veiligheid in het OV in zijn laatste meerjarenplan 2005-2009 als hoofddoelstelling opgenomen.
- In de uitvoeringsagenda 2010-2014 van de Regionaal Strategische Agenda 2010 van de stadsregio staat echter dat de sociale veiligheid gelijk dient te blijven: 'De sociale veiligheid in het openbaar vervoer ligt minimaal op het niveau van 2010 tegen 4 miljoen euro lagere kosten per jaar, door een efficiëntere inzet van mensen en middelen'.
- Daarentegen wil de stadsregio in zijn programmabegroting 2011 'in 2011 in het OV een veiligheidsniveau bereiken, dat minimaal gelijk is aan het niveau in de openbare ruimte in de directe omgeving van het OV'.
- In de programmabegroting van 2011 heeft de stadsregio streefcijfers van de doelen voor 2011, met name die voor het aantal incidenten, naar beneden bijgesteld ten opzichte van de begroting van 2010 én ten opzichte van de realisatie van 2010.
- Daarmee is bij de stadsregio sprake van een ambitievermindering ten aanzien van de sociale veiligheid. Dit strookt niet met twee van de drie hoofddoelstellingen.

toezicht op de uitvoering

- Voor de uitvoering van het uitvoeringsplan ontvangt de RET jaarlijks van de stadsregio een subsidie. Voor 2010 was dit bedrag ruim € 35 mln.
- Er zijn op papier afspraken gemaakt over de verantwoording door de concessiehouder aan de stadsregio. De RET dient met regelmaat over onder meer de inzet van middelen, de genomen maatregelen en de geboekte resultaten te rapporteren.
- In de rapportages van de RET wordt bij niet behaalde doelen soms geen toelichting gegeven of is de desbetreffende toelichting onjuist. Daarnaast is op basis van de rapportages van een aantal doelen onbekend of zij gehaald zijn.
- Ten behoeve van de afrekening van de jaarlijkse subsidie voor sociale veiligheid rapporteert de RET alleen op het niveau van het totaalbedrag en niet per maatregel.
- Overige RET-rapportages geven ook onvoldoende inzicht of de begrote middelen daadwerkelijk aan de juiste maatregelen zijn besteed. In de verantwoordingen is namelijk geen aansluiting te maken tussen de per maatregel begrote kosten en de aan de maatregelen bestede middelen. Voor de stadsregio is het daarmee niet volledig vast te stellen of de geraamde kosten voor sociale veiligheid ook daadwerkelijk aan sociale veiligheid zijn uitgegeven.
- Een verklaring is dat de RET-administratie is ingericht naar afdeling en er geen gescheiden administratie is van de kosten en baten van aan sociale veiligheid gerelateerde maatregelen. De stadsregio heeft hier nooit om gevraagd.
- Binnen de stadsregio ontbreken procedures om de subsidieverantwoordingen van de RET te beoordelen.
- Er heeft op ambtelijk niveau geen structurele en systematische beoordeling van de rapportages van de RET over sociale veiligheid plaatsgevonden.
- Ook op bestuurlijk niveau in de stadsregio zijn desbetreffende rapportages van de RET niet besproken.
- Niettemin beoordeelt de stadsregio op ambtelijk niveau de rapportages van de RET in beleidsinhoudelijk opzicht als voldoende inzichtelijk.
- Een verklaring voor het ontbrekende systematische ambtelijk toezicht op de subsidieverantwoordingen is dat medewerkers van de stadsregio en de RET zich onvoldoende beschouwden als leden van twee afzonderlijke organisaties.

overlappende verantwoordelijkheden

- Niet alleen de stadsregio heeft een verantwoordelijkheid op het gebied van sociale veiligheid in het OV, maar ook de gemeente en het Openbaar Ministerie (OM).
- Zo is in Rotterdam op enkele tramlijnen de mogelijkheid van een OV-verbod voor notoire overlastgevers ingevoerd. De stadsregio heeft hier part noch deel van uitgemaakt.
- De gebiedsmanagers van de RET hebben op het gebied van sociale veiligheid geregeld overleg met de samenwerkingspartners van de RET (bijvoorbeeld scholen, jeugdwerk, politie, (deel)gemeenten en het OM). Hierbij is de stadsregio niet betrokken.
- Het Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer (RHOV) is bedoeld om de opvolging en ondersteuning van de politie en het OM bij overtredingen van de Wet personenvervoer en het Wetboek van Strafrecht te waarborgen. Het RHOV is afgesloten tussen de RET, het OM, de politie en de gemeente. De stadsregio is hierin geen partij.

- In zijn (gedateerde) meerjarenplan stelt de stadsregio dat het bij de formulering van de doelen aansluiting heeft gezocht bij de doelstellingen voor het OV uit het Rotterdams collegeprogramma 2002-2006.
 - Het doel ten aanzien van het aantal incidenten is door de RET op verzoek van de gemeente Rotterdam aangepast naar het gemiddeld aantal incidenten per dienstregelinguur (DRU), en niet op verzoek van de stadsregio.
 - De oorspronkelijke inzet van gemiddeld 1,39 conducteur per tram was een wens van de gemeente Rotterdam.
- 2 De stadsregio heeft onvoldoende expliciet gemaakt welke maatregelen – en daarmee kosten – in welke mate betrekking hebben op sociale veiligheid. In 2010 besteedde de RET een stadsregionale bijdrage van sociale veiligheid van € 35 mln aan zaken als de conducteurs, controleteams en graffitiverwijdering. Deze hebben echter evengoed betrekking op de exploitatie en beheer van de vervoersonderneming. Alleen de relatief goedkope maatregel van het cameratoezicht heeft louter betrekking op sociale veiligheid. Daarnaast besteedde de RET uit zijn exploitatie voor bijna € 28 mln aan zaken die een relatie hebben met sociale veiligheid (zoals tourniquets, bewegwijzering). Driekwart hiervan was eenmalig.
- Voor 2010 stelde de stadsregio ten behoeve van de sociale veiligheid € 35 mln aan de RET beschikbaar. Het grootste deel hiervan is besteed aan de inzet van toezichthouders op straat, de stations en in het voertuig: ongeveer 625 fte (conducteurs en controleurs), voor ongeveer € 28 mln.
 - Ook los van de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid, maakt de RET op dit terrein kosten. Het gaat dan om zaken die door de stadsregio en de RET in het beleid en uitvoeringsplan wel als onderdeel van de sociale veiligheid worden beschouwd, maar van de stadsregio op grond van de vervoersconcessie niet tot het budget sociale veiligheid gerekend mogen worden. Zij worden evenmin door de afdeling Sociale Veiligheid van de RET uitgevoerd. Voorbeelden zijn graffitiverwijdering en de tourniquets op de metrostations.
 - In 2010 ging het in totaal om bijna € 28 mln van zulke kosten, waarvan driekwart eenmalig. De totale kosten van de graffitiverwijdering zijn niet bekend.
 - Indien een positieve relatie tussen de inzet van conducteurs en controleurs en de sociale veiligheid wordt verondersteld, kunnen zij worden beschouwd als onderdeel van het beleid inzake de sociale veiligheid.
 - Tegelijkertijd is de functie van conducteurs en controleurs het controleren op zwartrijden en dragen zij daarmee bij aan de exploitatie van de onderneming.
 - De inzet van de conducteurs en controleurs wordt niettemin volledig uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid bekostigd.
 - Het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Amsterdam hebben er principieel voor gekozen de inzet van conducteurs volledig respectievelijk gedeeltelijk ten laste van de exploitatie van de vervoerder te laten komen.
 - Een van de doelen in de programmabegroting van de stadsregio betreft graffitiverwijdering. Toch mogen van de stadsregio de kosten hiervan niet uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid worden gefinancierd.
 - De RET heeft de rekenkamer geen inzicht kunnen verschaffen in de totale in 2010 gemaakte kosten voor graffitiverwijdering.

- Cameratoezicht is de enige maatregel in het beleid, dat primair en alleen betrekking heeft op sociale veiligheid.
 - De kosten van cameratoezicht zijn beperkt. Los van de incidentele kosten van het plaatsen van camera's op stations, was in 2010 € 2,5 mln nodig voor het uitlezen van de camera's. Op de totale stadsregionale bijdrage is dat ongeveer 7% van de kosten.
- 3 *Het beleid inzake de sociale veiligheid in het OV is in 2010 onvoldoende effectief geweest, in die zin dat met de uitgevoerde maatregelen niet alle gestelde doelen volledig zijn bereikt. Mede gelet op de bereikte effecten van afzonderlijke maatregelen op de veiligheidsgevoelens van reizigers en op het aantal geregistreerde incidenten, zijn de omvang en kosten van de inzet van conducteurs, controleurs en toezichtcamera's relatief hoog. In die zin is de kosteneffectiviteit van de maatregelen niet optimaal.*

doelbereiking en effectiviteit maatregelenpakket

- Van de zes doelen uit de programmabegroting 2010 is er één geheel gerealiseerd, drie gedeeltelijk, en is het van twee onbekend.
 - Het doel om het aantal geregistreerde incidenten met 1% terug te dringen is gerealiseerd (realisatie 30%). Echter, uitgaande van doelen van de RET – het aantal incidenten per dienstregelinguur – is het beoogde aantal geregistreerde incidenten alleen in de metro gerealiseerd (en niet de bus en tram).
 - De nagestreefde reizigerswaardering van de veiligheid in het voertuig is alleen in de bus gerealiseerd (8,0; doel 7,8) en niet in de tram en metro (7,5 resp. 7,4; doel beide 7,8).
 - De nagestreefde reizigerswaardering van de veiligheid op de halte of het station is eveneens alleen voor de bus (7,5; doel 7,3) en niet voor de tram (7,3; doel 7,4) en metro (7,1; doel 7,7) gerealiseerd.
 - De nagestreefde zwartrijdpercentages zijn in 2010 wel voor de bus (0,47; doel 2,0) en metro (3,37; doel 4,0) gehaald, maar niet voor de tram (4,26; doel 4,0).
 - Of de nagestreefde personeelswaarderingen van de veiligheid zijn gerealiseerd, is vanwege ontbrekende gegevens niet bekend.
 - Hetzelfde geldt voor het doel om graffiti binnen 24 uur te hebben verwijderd.
-
- Klaarblijkelijk is de inzet van alle maatregelen niet voldoende geweest om alle doelstellingen volledig te realiseren.
 - Dat betekent overigens niet per se dat alle maatregelen achterwege gelaten hadden kunnen worden. Het is immers denkbaar dat in zo'n geval de reizigerswaarderingen en het aantal incidenten lager respectievelijk hoger waren uitgevallen.
 - Ook kunnen afzonderlijke maatregelen positieve effecten op afzonderlijke doelen hebben. De rekenkamer heeft dit onderzocht aan de hand van in Rotterdam beschikbare gegevens en door het gebruik maken van onderzoeken die elders door andere organisaties zijn uitgevoerd.

effecten controleurs

- Controleteams worden op elke bus-, tram- en metrolijn ingezet.
- Afgaande op andere studies is het onwaarschijnlijk dat de inzet van controleteams een positief effect heeft op veiligheidsgevoelens van reizigers op de halte, in het station en in het voertuig.
- De inzet van controleteams op het aantal registreerde incidenten is contraproductief gebleken. Dit heeft te maken met hoe het doel is geformuleerd (het aantal geregistreerde incidenten), waardoor een registratie-effect ontstaat: hoe meer uren er wordt gecontroleerd, hoe meer er wordt waargenomen en dus geregistreerd.

- Een preventieve werking van controleurs is niet aangetoond. Daartoe zou het aantal geregistreerde incidenten op een gegeven moment gestaag moeten dalen, maar door de tijd fluctueert het aantal incidenten te veel, wat bij een preventieve werking niet verwacht zou worden.
- Aan de controleteams is in 2010 ongeveer € 14 mln besteed. Dat is relatief fors, namelijk 40% van de stadsregionale bijdrage aan sociale veiligheid.
- De rekenkamer acht de inzet van controleteams wat betreft de veiligheidsgevoelens en het aantal incidenten weinig kosteneffectief.

effecten conducteurs

- Op elke tram wordt een conducteur ingezet.
- Afgaande op andere studies is het waarschijnlijk dat deze inzet positief bijdraagt aan de reizigerswaardering van de veiligheid in de tram. Dit heeft in de tijd echter niet geleid tot een gewenste stijging van reizigerswaardering. Deze is sinds 2006 zo goed als stabiel (7,4 – 7,6).
- Hierdoor is voor 2010 het effect niet groot genoeg geweest om het desbetreffende doel (7,8) te halen (realisatie 7,5).
- Afgaande op andere studies is het waarschijnlijk dat de inzet van conducteurs positief bijdraagt aan het terugdringen van het aantal incidenten. De inzet heeft er echter niet voor gezorgd dat het aantal geregistreerde incidenten in de tram structureel daalt. Andere factoren zullen daarbij een rol spelen.
- Een intensivering van de conducteursinzet ligt niet in de rede. In Amsterdam en Den Haag (waar minder respectievelijk geen conducteurs worden ingezet), worden betere of vergelijkbare veiligheidsscores gehaald. Het is goed denkbaar dat met een meer gerichte inzet van conducteurs, de reizigerswaardering en het aantal incidenten als geheel op goeddeels hetzelfde niveau blijft.
- De inzet van conducteurs is een van de duurste maatregelen, namelijk € 14 mln (40% van de stadsregionale bijdrage aan sociale veiligheid).
- Gegeven de ((on)waarschijnlijke) effecten op de veiligheid is de inzet van conducteurs iets kosteneffectiever dan de inzet van controleteams.

camera's

- In Rotterdam hangen in en rond het OV 6.000 camera's. Hiervan kunnen er 1.400 live worden uitgekeken.
- Afgaande op andere studies is het effect van cameratoezicht op veiligheidsgevoelens van reizigers op het station en in het voertuig onwaarschijnlijk.
- Cameratoezicht heeft – gelet op ander onderzoek – waarschijnlijk wel effect op het aantal incidenten. Gelet op de stijging van het aantal camera's, het feit dat het aantal waargenomen incidenten niet toeneemt (dus geen registratie-effect) en het dalende aantal opsporingsverzoeken, gaat van de camera's een preventieve werking uit.
- De kosten van het live uitkijken van camera's zijn relatief beperkt, namelijk € 2,5 mln (ongeveer 7% van de stadsregionale bijdrage). Niettemin kunnen lang niet alle 1.400 camera's live worden bekeken. Voor een preventieve werking hoeft dat ook niet per se. Zolang potentiële overlastgevers geloven dat de camera's live worden uitgekeken (ook al is dat niet zo), zal er een preventieve werking zijn.
- Ook worden de overige 4.600 camera's relatief weinig actief benut. Zo werden in 2010 van 380 camera's beelden aangevraagd. In totaal hangt minimaal 92% van de camera's er onbenut. Hiervoor zijn in het verleden eenmalige investeringen gepleegd.

- In vergelijking met de conducteurs en controleteams is het inzetten van camera's redelijk kosteneffectief.

gesloten instapregime

- Het gesloten instapregime in de metro (de tourniquets) is wat betreft het aantal registreerde incidenten effectief gebleken. Alle typen geregistreerde incidenten zijn sinds de invoering ervan scherp gedaald.
- De structurele kosten voor het onderhoud van de poortjes zijn € 3,8 mln per jaar, afkomstig uit de exploitatie van de RET.
- De tourniquets zijn daarmee wat betreft het aantal incidenten sterk kosteneffectief, maar de kosten komen niet ten laste van de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid.

schoonmaken

- Schoonmaken heeft een positief effect op de veiligheidsgevoelens in het voertuig. Er is namelijk een relatie tussen de mate waarin reizigers hun voertuig netjes vinden en hun waardering van de veiligheid.
- Schone voertuigen dragen waarschijnlijk ook bij aan minder incidenten; uit onderzoeken blijkt dat een niet nette omgeving eerder tot onfatsoenlijk gedrag leidt dan een nette omgeving.
- De kosten van schoonmaakteams zijn € 2,2 mln, afkomstig uit de exploitatie van de RET. De totale kosten van graffitiwrijving zijn de rekenkamer niet bekend. Niettemin acht de rekenkamer het schoonhouden van voertuigen en stations voor wat betreft de veiligheidsgevoelens en het aantal incidenten redelijk kosteneffectief.

OV-verbod

- Het OV-verbod kan op een aantal lijnen aan notoire overlastgevers worden uitgedeeld.
- Het OV-verbod is niet effectief wat betreft het terugdringen van het aantal incidenten. Op lijnen waar een dergelijk verbod geldt, is geen grotere afname van incidenten geregistreerd als op lijnen waar geen verbod geldt.
- Daar komt bij dat handhaving van het verbod moeilijk is.
- De stadsregio heeft geen rol gespeeld bij de invoering van het OV-verbod en heeft daaraan ook geen middelen besteed.

- 4 *Conducteurs en controleurs in de tram zorgen voor het terugdringen van zwartrijden. Het tegengaan van zwartrijden kan echter ook worden beschouwd als onderdeel van de exploitatie van de vervoersonderneming. Gegenereerde baten door de preventieve werking van de inzet van conducteurs (toename van kaartverkoop; voor de tram naar schatting maximaal € 4,2 mln) en baten van processen-verbaal (€ 1,5 mln) komen volledig respectievelijk grotendeels daaraan ten goede en vloeien niet geheel terug naar het stadsregionaal budget voor sociale veiligheid.*
 - Conducteurs en controleurs hebben een gunstig effect op het zwartrijden in de tram. In de Rotterdamse tram is het zwartrijdpercentage in 2010 (4,3%) ruim 6,5 procentpunt lager dan in Amsterdamse en Haagse tramlijnen zonder conducteurs (10,6% respectievelijk 10,9%).
 - Na invoering van de tourniquets op de metrostations is het zwartrijdpercentage fors gedaald (van 10,2% in 2008 naar 3,5% in 2010).

- Het tegengaan van zwartrijden kan gezien worden als onderdeel van de gewone bedrijfsvoering. Een relatie tussen zwartrijden en sociale veiligheid is niet zonder meer aan te nemen.¹
- Slechts een deel van de baten van door conducteurs en controleurs uitgeschreven processen-verbaal gaan af van de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid (€ 0,5 mln). De overige € 1 mln aan opbrengsten – gerealiseerd met de bijdrage voor sociale veiligheid – worden hierop niet in mindering gebracht.
- De indirecte baten van het tegengaan van zwartrijden in de tram – potentiële zwartrijders die besluiten vooraf een kaartje te gaan kopen – waren in 2010 naar schatting maximaal € 4,2 mln. Deze baten komen ten gunste van de exploitatie van de RET.
- De kosten van de conducteurs (met € 14 mln veel hoger dan deze indirecte baten) worden daarentegen gedekt uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid.

2-3 aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek komt de rekenkamer tot de navolgende aanbevelingen aan het bestuur van de Stadsregio Rotterdam.

beleid, maatregelen en bekostiging

- 1 Formuleer een actueel beleid voor de sociale veiligheid voor het OV, waarin in ieder geval is opgenomen:
 - een eenduidige centrale hoofddoelstelling;
 - daarvan afgeleide nadere meetbare doelen;
 - een toelichting, indien deze nadere doelen een ambitieverandering ten opzichte van eerdere doelen en/of realisatiecijfers inhouden;
 - een onderbouwde keuze van ten behoeve van de doelen in te zetten maatregelen.

Bij een keuze van in te zetten maatregelen dient een afweging gemaakt te worden tussen de in dit rapport geschetste effecten van de maatregelen op subjectieve en objectieve veiligheid, de directe kosten van de maatregelen en eventuele financiële directe en indirecte baten.
- 2 Heroverweeg de huidige inzet van controleteams (kosten ruim € 14 mln), gelet op de beperkte kosteneffectiviteit ervan.
- 3 Heroverweeg de huidige inzet van één conducteur op elke tramlijn (eveneens ruim € 14 mln), gelet op:
 - de lichte kosteneffectiviteit wat betreft de objectieve en subjectieve veiligheid;
 - de beperkte kosteneffectiviteit wat betreft de exploitatie (de direct en indirecte baten van de controle op zwartrijders in de tram zijn hooguit € 5,2 mln).
 - de overweging dat met een gerichtere en selectievere inzet van conducteurs een gelijkwaardig veiligheidsniveau is te verwachten.

¹ Sterker, het is denkbaar dat het handhaven op zwartrijden de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid doet verminderen (de zwartrijder gaat zich door de controle verzetten, waardoor andere reizigers zich onveilig gaan voelen). Met de beschikbare gegevens kon deze relatie overigens niet empirisch worden getoetst.

- 4 Heroverweeg of het huidige aantal fte's voor het live uitlezen van camera's (39 fte; € 2,5 mln) noodzakelijk is, gelet op het feit dat voor de preventieve werking van de camera's, het niet strikt noodzakelijk is dat zij live worden uitgekeken.
- 5 Laat de eventuele kosten van de inzet van controleurs en conducteurs – gelet op de effecten op de sociale veiligheid en op zwartrijden – gefinancierd worden uit de exploitatie van de vervoerder en niet uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid.
- 6 Mochten controleurs en conducteurs (al dan niet gedeeltelijk) uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid worden bekostigd, verreken dan de directe baten (opbrengsten processen-verbaal) volledig met de door de RET gevraagde bijdrage voor sociale veiligheid. Doe dat ook met de indirecte baten (toegenomen kaartverkoop). Indien dit voor 2010 was gebeurd, dan had over 2010 de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid maximaal ruim € 5 mln lager gekund.

toezicht op de uitvoering

- 7 Draag als concessieverlener de concessiehouder op om een dusdanige administratie te voeren, dat per maatregel de volledige kosten in beeld kunnen worden gebracht en laat ten behoeve van de jaarlijkse eindafrekening de concessiehouder op het niveau van de maatregel te rapporteren (en niet alleen een totaalbedrag).
- 8 Draag zorg voor een procedure volgens welke de rapportages van de RET over sociale veiligheid periodiek, systematisch en volledig worden beoordeeld. Dit houdt in ieder geval in een complete beoordeling van realisatiegegevens ten opzichte van de gestelde doelen en van de per maatregel gemaakte kosten ten opzichte van de begrote. In geval van afwijkingen, neem bijpassende maatregelen (bijvoorbeeld geld terugvorderen, maatregelen laten schrappen of intensiveren).

3 reactie en nawoord

3-1 reactie dagelijks bestuur stadsregio

Het Dagelijks Bestuur van de stadsregio Rotterdam heeft met veel waardering kennis genomen van het conceptrapport over sociale veiligheid in het openbaar vervoer dat u ons heeft toegezonden. Dit rapport heeft u opgesteld op verzoek van het Algemeen Bestuur van de stadsregio Rotterdam. Wij maken graag gebruik van de gelegenheid hierop te reageren.

Uw rapport geeft een scherpe analyse van de resultaten die de afgelopen jaren zijn geboekt en van de wijze waarop de uitvoering van het beleid vorm heeft gekregen. Overheden en openbaarvervoerbedrijven in binnen- en buitenland hebben de afgelopen jaren, als het ware met vallen en opstaan, instrumenten ontwikkeld om sociale veiligheid te vergroten. Uit uw rapport blijkt duidelijk dat er sprake is geweest van een leerproces ten aanzien van de doeltreffendheid en kosteneffectiviteit van instrumenten. Inmiddels is hierover dankzij wetenschappelijk onderzoek en onderzoeken als dat van uw Rekenkamer meer bekend.

Het Dagelijks Bestuur heeft met instemming in uw rapport gelezen dat het aantal incidenten in het openbaar vervoer in de stadsregio sterk is afgenomen. Dit resultaat willen wij de komende jaren vasthouden. Daarbij zal de stadsregio alle aanbevelingen overnemen die uw Rekenkamer in paragraaf 2-3 heeft opgenomen.

De stadsregio is reeds begonnen met het opstellen van een nieuw Beleidskader Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer. Dit beleidskader beoogt het huidige veiligheidsniveau globaal te handhaven (specificaties zullen erin worden opgenomen), met een reëel ambitieniveau voor de komende jaren en met borging van financiële middelen hiervoor.

De stadsregio wil de kosten van het sociale veiligheidsbeleid aanzienlijk verlagen. Deze doelstelling heeft het Algemeen Bestuur van de stadsregio al vastgelegd in de Regionaal Strategische Agenda die in december 2010 is vastgesteld. Niet alleen de rol van de controleteams, maar ook de inzet van conducteurs zal daarbij worden onderzocht.

De maatregelen in het nieuwe Beleidskader Sociale Veiligheid zullen samenhangend zijn en zullen, duidelijker dan voorheen, specifiek en apart gericht zijn op het instandhouden van ófwel de objectieve ófwel de subjectieve sociale veiligheid.

De stadsregio werkt sinds begin 2010 aan het helder onderscheiden van de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het speelveld, in het bijzonder de stadsregio Rotterdam, de concessiehouders en de gemeente Rotterdam. In relatie hiermee zal een model worden ontwikkeld waarmee het mogelijk is om, zoals u voorstelt, de benodigde budgetten naar maatregel te alloceren en waarmee de afzonderlijke maatregelen op hun effectiviteit kunnen worden beoordeeld. De

stadsregio is in 2011 reeds begonnen met een directere sturing van de activiteiten die concessiehouders verrichten in het kader van sociale veiligheid. Het actualiseren van het Beleidskader Sociale Veiligheid met de hiervoor genoemde aandachtspunten en het genoemde sturingsmodel zal vanaf 2012 leiden tot een veel transparantere inzet van de budgetten en een effectievere sturing op dit thema.

Inhoudelijke reactie

Hieronder wordt een inhoudelijke reactie gegeven op de door u in het rapport geformuleerde aanbevelingen:

1. Formuleer een actueel beleid voor de sociale veiligheid voor het OV waarin in ieder geval is opgenomen:

- *een eenduidige centrale hoofddoelstelling;*
- *daarvan afgeleide nadere meetbare doelen;*
- *een toelichting, indien deze nadere doelen een ambitieverandering ten opzichte van eerdere doelen en/of realisatiecijfers inhouden;*
- *een onderbouwde keuze van ten behoeve van de doelen in te zetten maatregelen.*

Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2012 zal het bestuur van de stadsregio een geactualiseerd beleidskader Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer vaststellen. Hierin zal nadrukkelijk aandacht zijn voor de eenduidigheid van de doelstellingen en de wijze waarop deze doelstellingen kunnen worden behaald. In het beleidskader wordt een ambitieus doch reëel veiligheidsniveau vastgesteld, afgestemd met betrokken partijen. Uitgangspunt zal zijn een zo effectief mogelijke inzet van de beschikbare middelen.

2. Heroverweeg de huidige inzet van controleteams (kosten ruim € 14 mln) gelet op de beperkte kosteneffectiviteit ervan.

Er zijn al voorbereidingen getroffen om de controleteams gericht in te zetten op bekende hotspots in de regio. In het nieuw te formuleren beleidskader zal de inzet van de controleteams worden heroverwogen. De heroverweging zal worden gemaakt naar tijd, plaats en wijze van inzet om zo met een lagere inzet van medewerkers het gewenste effect te bereiken.

3. Heroverweeg de huidige inzet van één conducteur op elke tramlijn (eveneens ruim € 14 mln) gelet op:

- *de lichte kosteneffectiviteit wat betreft objectieve en subjectieve veiligheid;*
- *de beperkte kosteneffectiviteit wat betreft de exploitatie (de direct en indirecte baten van de controle op zwartrijders in de tram zijn hooguit € 5,2 mln).*
- *de overweging dat met een gerichtere en selectievere inzet van controleurs een gelijkwaardig veiligheidsniveau is te verwachten.*

De inzet van conducteurs op de tram heeft een positief effect op het terugdringen van zwartrijden en het gevoel van veiligheid bij de gebruikers van het openbaar vervoer. In het nieuw te formuleren beleidskader zal de inzet van de conducteurs worden heroverwogen. De heroverweging zal worden gemaakt naar tijd, plaats en lijn om zo met een lagere inzet van medewerkers nog steeds het gewenste effect te bereiken. Bij de heroverweging zal integraal gezien worden hoe de inzet van conducteurs én controleteams in samenhang geoptimaliseerd kan worden.

4. Heroverweeg of het huidige aantal fte's voor het live uitlezen van camera's (39 fte; 2,5 mln) noodzakelijk is, gelet op het feit dat voor de preventieve werking van de camera's het niet strikt noodzakelijk is dat zij live worden uitgekeken.

De afspraak is gemaakt om het aantal medewerkers dat de camerabeelden live uitleest terug te brengen naar 18 fte in 2012.

5. Laat de eventuele kosten van de inzet van controleurs en conducteurs – gelet op de effecten op sociale veiligheid en op zwartrijden – gefinancierd worden uit de exploitatie van de vervoerder en niet uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid.

Het op juiste manier toedelen van de kosten voor controleurs en conducteurs leidt tot een zuiver beeld van de kosten voor zowel sociale veiligheid als voor het exploiteren van de OV diensten. Wij zullen deze meer transparante kostentoedeling toepassen met ingang van de jaarovereenkomsten stadsregio – RET 2013, welke in 2012 wordt opgesteld.

6. Mochten controleurs en conducteurs (al dan niet gedeeltelijk) uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid worden bekostigd, verreken dan de directe baten (opbrengsten processen-verbaal) volledig met de door de RET gevraagde bijdrage voor sociale veiligheid. Doe dat ook met de indirecte baten (toegenomen kaartverkoop) Indien dit voor 2010 was gebeurd, dan had de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid maximaal ruim € 5 mln lager gekund.

De inkomsten van de RET voor het exploiteren van de OV diensten bestaan uit een exploitatiebijdrage van de stadsregio en de reizigersopbrengsten uit kaartopbrengsten. De toename van reizigersopbrengsten wordt, met vertraging van een jaar, in mindering gebracht op de gevraagde exploitatiebijdrage. De directe opbrengst zal in verhouding, van de onder aanbeveling 5 genoemde toerekeningsverdeling, op de bijdragen in mindering worden gebracht.

7. Draag als concessieverlener de concessiebeheerder op om een dusdanige administratie te voeren, dat per maatregel de volledige kosten in beeld kunnen worden gebracht en laat ten behoeve van de jaarlijkse eindafrekening de concessiehouder op het niveau van de maatregel te rapporteren (en niet alleen een totaalbedrag).

Wij gaan er vanuit dat in deze aanbeveling met concessiebeheerder de RET als concessiehouder wordt bedoeld. Naast het actualiseren van het beleidskader sociale veiligheid wordt in 2012 een model ontwikkeld en geïmplementeerd waarmee het mogelijk is om de benodigde budgetten naar maatregel te kunnen alloceren en waarmee de afzonderlijke maatregelen op hun effectiviteit kunnen worden gemonitord en beoordeeld.

8. Draag zorg voor een procedure volgens welke de rapportages van de RET over sociale veiligheid periodiek, systematisch en volledig worden beoordeeld. Dit houdt in ieder geval in een complete beoordeling van de realisatiegegevens ten opzichte van de gestelde doelen en van de per maatregel gemaakte kosten ten opzichte van de begrote. In geval van afwijkingen, neem bijpassende maatregelen (bijvoorbeeld geld terugvorderen, maatregelen laten schrappen of intensiveren)

Zie reactie op aanbeveling 7. Het te ontwikkelen sturingsmodel zal een compleet beeld geven van de realisatiegegevens en periodieke stuurinformatie op basis waarvan de stadsregio kan bijsturen op de genoemde punten.

3-2 nawoord rekenkamer

Het dagelijks bestuur neemt in zijn reactie alle aanbevelingen van de rekenkamer over. Het zal komen met een overkoepelend beleidskader, het toezicht op de uitvoering versterken en de inzet van de huidige middelen voor de versterking van de sociale veiligheid heroverwegen. Daarbij zal het ook zorg dragen voor een transparantere toedeling van kosten en baten aan de budgetten voor sociale veiligheid en van de exploitatie. Hiermee laat het dagelijks bestuur zien de uitkomsten van het onderzoek volledig ter harte te nemen. Hiermee draagt het zorg voor een doelmatiger inzet van de voor de sociale veiligheid in het openbaar vervoer bestemde middelen.

Er resteert nog een enkele opmerking bij de DB-reactie op de aanbevelingen 2 en 3.² Het DB zegt de inzet van controleteams (aanbeveling 2) en conducteurs (aanbeveling 3) te heroverwegen. In beide gevallen zal een heroverweging worden gemaakt 'naar tijd, plaats en wijze van inzet of tramlijn. De kosteneffectiviteit van beide instrumenten wat betreft de veiligheidsgevoelens en het aantal incidenten verschilt echter wel. Die van de conducteurs is namelijk groter dan die van de controleteams. Op grond daarvan zou het meer in de rede liggen om alleen ten aanzien van de conducteurs te kiezen voor een selectieve inzet en wat betreft de inzet van controleteams voor bijvoorbeeld een afbouw hiervan.

² Bij aanbeveling 7 gaat het DB ervan uit dat de rekenkamer met 'concessiebeheerder' de 'concessiehouder' bedoelt. Dit is correct en alsnog in de bestuurlijke nota aangepast.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

De afgelopen jaren heeft de sociale veiligheid in het openbaar vervoer (OV) veel aandacht. Incidenten worden opgepakt door zowel de politiek als de media. Sociale onveiligheid kan er voor zorgen dat potentiële reizigers het openbaar vervoer mijden. Ook kan sociale onveiligheid ertoe leiden dat personeel ziek wordt of wegblijft. De Stadsregio Rotterdam is als OV-autoriteit verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in haar regio. In deze rol is zij belanghebbend bij het vergroten van de sociale veiligheid in het OV door het verminderen van het aantal incidenten en het vergroten van het veiligheidsgevoel van zowel reizigers als het personeel.

Met het beleid rond de sociale veiligheid is ruim € 35 mln gemoeid. Dit bedrag verschaft de stadsregio aan de RET om de benodigde maatregelen te nemen. In de stadsregio is de vraag opgekomen hoe dit bedrag wordt besteed. Het algemeen bestuur heeft vervolgens in juni 2011 de Rekenkamer Rotterdam verzocht een onderzoek te verrichten naar kosten en effecten van de maatregelen die in het kader van de sociale veiligheid in het OV worden genomen. Het voorliggende rapport is het verslag van dit onderzoek.

1-2 doel- en vraagstelling

In haar onderzoek wil de rekenkamer duidelijkheid verschaffen over de investeringen en de opbrengsten van de maatregelen om de sociale veiligheid te verbeteren.

Concreet beoogt de rekenkamer met dit onderzoek het volgende:

- Inzicht geven in de kosteneffectiviteit van de inzet van de stadsregio en de concessiehouders om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

- Hoe effectief is de inzet van de stadsregio en de concessiehouders om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren en tegen welke kosten is dit gerealiseerd?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

- 1 Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de aanpak van de sociale onveiligheid verdeeld?
- 2 Welke inzet van de stadsregio en de concessiehouders is er om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in de stadsregio te verbeteren?
- 3 Op welke wijze werken organisaties samen bij het ontwikkelen en implementeren van maatregelen?
- 4 Welke kosten worden gemaakt om maatregelen te treffen?
- 5 Wat is het resultaat van de inzet van maatregelen?

Er wordt bij de beantwoording van deze vragen tevens een korte verkenning uitgevoerd van de inzet van Stadsgewest Haaglanden, de Stadsregio Amsterdam en de

concessiehouders in deze gebieden om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren of op peil te houden.

1-3 afbakening

Het onderzoek zal zich richten op de doelen die de stadsregio in haar programmabegroting 2010 heeft gesteld:

- waardering veiligheidgevoel reiziger in het voertuig: op stadsregionaal niveau wordt gestreefd naar een waarderingscijfer van 7,8 voor alle concessies;
- waardering veiligheidsgevoel reiziger op halte/station: op stadsregionaal niveau wordt gestreefd naar een waarderingscijfer van 7,7 voor de metro, 7,4 voor de tram en 7,3 voor de bus;
- meegemaakte incidenten voor reizigers en personeel: de stadsregio zet in op een jaarlijkse daling van 1% van het aantal geregistreerde incidenten;
- het zwarttijden is in 2010 gereduceerd naar maximaal 4% voor tram en metro en 2% voor de bus;
- graffiti in voertuigen en stations wordt binnen 24 uur verwijderd.

De RET voert als concessiehouder van de concessie Rail, Concessie Bus Rotterdam c.a. en Fast Ferry het merendeel van het openbaar vervoer in de regio uit en ontvangt daarbij het grootste bedrag voor de verbetering van de sociale veiligheid van de stadsregio. Om die reden richt dit onderzoek zich alleen op de RET.

Bij het begrip sociale veiligheid gaat het de (on)veiligheid waarmee een persoon, in dit geval reiziger van het openbaar vervoer, wordt geconfronteerd. Het onderscheidt zich van fysieke veiligheid, dat betrekking heeft op bijvoorbeeld de kwaliteit van materiaal, brandgevaar in tunnels etc. Dit onderzoek beperkt zich tot sociale veiligheid.

Binnen het begrip sociale veiligheid kan onderscheid worden gemaakt tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Objectieve (on)veiligheid geeft de werkelijke kans om slachtoffer te worden weer. Dit wordt afgeleid van feitelijke incidenten. Het is opgebouwd uit persoonsgerelateerde criminaliteit, dat wil zeggen criminaliteit die rechtstreeks de persoon of het eigendom schade toebrengt en overlast. Volgens Elffers en De Jong is er sprake van subjectieve sociale veiligheid als 'iemand zich in zijn woon- en leefsituatie niet door misdrijven, overtredingen en ernstige overlast bedreigd voelt.'³

Objectieve en subjectieve veiligheid kunnen uiteenlopen. Dat betekent dat iemand zich onveilig kan voelen waar geen incidenten plaats vinden, terwijl het ook mogelijk is dat iemand zich veilig voelt op een plek waar veel incidenten gebeuren. Zo blijken vrouwen en ouderen zich het meest onveilig te voelen, terwijl deze groepen de minste kans lopen om slachtoffer te worden.

Zowel de objectieve veiligheid (gemeten in het aantal incidenten) als de subjectieve veiligheid (veiligheidsgevoelens) komen in het onderzoek aan de orde.

³ Elffers & de Jong, 'Nee, ik voel me nooit onveilig. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens', Den Haag: RMO, 2004.

1-4 context

1-4-1 wet- en regelgeving

Wet personenvervoer 2000

Er is diverse wet- en regelgeving dat context vormt waarbinnen het beleid rondom sociale veiligheid in het OV wordt gevoerd. De Wet personenvervoer 2000 geeft decentrale overheden het instrument van (openbare) aanbesteding van openbaar vervoer. Daarmee wordt beoogd de verhouding tussen overheid en vervoerders te verzakelijken en er voor te zorgen dat de overheid meer waar voor haar geld krijgt. Subsidie wordt gekoppeld aan vervoersopbrengsten, waardoor de vervoerders zich moeten inspannen om zoveel mogelijk aan de wensen van reizigers tegemoet te komen. Marktwerving moet het openbaar vervoer beter, groter en beter betaalbaar maken.

De Wet personenvervoer 2000 heeft een tweeledige doelstelling ter verbetering van het regionaal openbaar vervoer:

- 1 een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer.
- 2 een substantiële verbetering van de kosten-dekkingsgraad (het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer) tot tenminste vijftig procent.

De wet geeft onder andere voorschriften voor de invulling van de aanbestedingsprocedure. In een Programma van Eisen (PvE) dient aangegeven te worden aan welke beleidsmatige eisen de offerende vervoerder moet voldoen. Een deel van deze eisen heeft betrekking op de sociale veiligheid van het openbaar vervoer.

(quasi) inbesteding

De Wet personenvervoer kent de verplichting tot openbare aanbesteding van het openbaar vervoer. De Rotterdamse gemeenteraad heeft echter een verzoek gedaan aan de minister van Verkeer en Waterstaat om inbesteding mogelijk te maken.

Bij inbesteden verleent een decentrale overheid een opdracht aan een eigen dienst waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer onderdeel zijn van een en dezelfde rechtspersoon, waardoor de verplichting tot openbare aanbesteding niet van toepassing is. Ook als er geen sprake is van een opdracht binnen dezelfde rechtspersoon, maar een decentrale overheid een opdracht verleent aan een gelieerde instelling die een andere rechtspersoon (publiek of privaat), kan deze verplichting tot aanbesteden niet toepasbaar worden geacht. Het niet van toepassing zijn van de verplichting tot aanbesteden bij dergelijke vormen van quasi-inbesteden is het onder andere afhankelijk van '(de uitwerking van) de vraag of de decentrale overheid toezicht op de gelieerde instelling uitoefent alsof het een eigen dienst betreft alsmede de vraag of de gelieerde instelling het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van de decentrale overheid'.⁴

Naar aanleiding van de brief van de Rotterdamse gemeenteraad heeft de Tweede Kamer de motie-Roefs aangenomen, waarop het kabinet besloot dat de drie grote

⁴ Europa Decentraal, <http://www.europadecentraal.nl/menu/507/Inbesteden.html>, geraadpleegd op 27 september 2011.

steden als uitzondering het busvervoer tot 2012 konden inbesteden. Tram- en metrovervoer konden worden inbesteed tot 2017.

Op dat moment was de stadsregio OV-autoriteit voor de regio en daarmee concessieverlener geworden. Om van de mogelijkheid tot inbesteding gebruik te kunnen maken was het nodig dat de beslissende zeggenschap over het bedrijf overgedragen zou worden door de gemeente Rotterdam aan de stadsregio. Alle betrokken partijen stemden in met de aandelenoverdracht en noodzakelijke statutenwijziging. Van 24 juli 2008 tot 30 mei 2011 was de stadsregio juridisch eigenaar van RET NV en de gemeente Rotterdam certificaathouder. Door deze deelneming had de stadsregio een bestuurlijk belang in RET NV.

In 2010 heeft het nieuwe kabinet besloten de uitzonderingspositie van de drie grote steden, op basis waarvan inbesteding mogelijk was, niet te handhaven. Hierdoor dienen het busvervoer per 2012, en het railvervoer per 2017, te worden aanbesteed. Om de RET in staat te stellen mee te dingen naar concessies, is in 2010 het proces in gang gezet dat in 2011 heeft geleid tot de overdracht van de aandelen RET NV van de stadsregio naar de gemeente Rotterdam.

Wet BDU Verkeer en Vervoer

In 2005 is de Wet BDU Verkeer en Vervoer (Brede Doel Uitkering) in werking getreden. Met deze wet zijn verschillende uitkeringen voor het verkeer- en vervoerbeleid gebundeld in één doeluitkering, om zo de effectiviteit van het beleid te vergroten. Sinds de invoering ervan hebben OV-autoriteiten de vrijheid om de BDU-gelden binnen de geldende wet- en regelgeving naar eigen inzicht te verdelen over de verschillende terreinen die onder het verkeer- en vervoerbeleid vallen, zoals sociale veiligheid. De verantwoording aan het rijk van de uitgaven in het kader van de BDU vindt plaats via het Single Information, Single Audit-(SISA) principe en gebeurt binnen het jaarrekeningproces.

Op basis van de Wet BDU verkeer en vervoer is de Subsidieverordening Verkeer en Vervoer 2005 van de stadsregio opgesteld. De subsidie voor het uitvoeringsplan sociale veiligheid (hierna uitvoeringsplan RET) wordt door de stadsregio aan de RET verstrekt op grond van artikel 29 van deze verordening: 'Het dagelijks bestuur kan aan vervoerders, die op grond van paragraaf 3.2 van deze verordening subsidie is verleend, en aan wegbeheerders subsidie verlenen ter bekostiging van projecten welke de toegankelijkheid van het openbaar vervoer verbeteren of bijdragen aan verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.' Artikel 30 regelt de subsidievaststelling en luidt als volgt: 'Het dagelijks bestuur stelt jaarlijks binnen twaalf weken nadat de subsidieontvanger aan al zijn verplichtingen voortvloeiende uit de subsidieverlening heeft voldaan, ambtshalve de definitieve subsidie vast.'

1-4-2 Stadsregio Rotterdam als concessieverlener

De Stadsregio Rotterdam is sinds 1996 als OV-autoriteit bevoegd om openbaar vervoer concessies te verlenen. Een concessie is het 'alleenrecht om openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode.'⁵ De grootste concessie is de railconcessie. Deze werd per 2007 aan de RET verleend voor de duur

⁵ http://www.europadecentraal.nl/menu/1150/Concessies_ov.html, geraadpleegd op 27 september 2011.

van tien jaar. Naast de railconcessies zijn er verschillende busconcessies, zoals het stad- en streekvervoer.

De stadsregio verbindt voorschriften aan de concessies, door middel van een PvE. Hierin staan de eisen, wensen, voorschriften en kwaliteitsrichtlijnen voor het openbaar vervoer. In het PvE staan onder andere eisen ten aanzien van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

1-4-3 RET als concessiehouder

Vervoerders moeten sinds de invoering van de Wet personenvervoer over een concessie beschikken om openbaar vervoer uit te voeren. Als gevolg hiervan is het voormalig gemeentevervoerbedrijf RET na een periode van 80 jaar als gemeentelijke dienst in 2007 verzelfstandigd. Hierbij is het overgegaan in RET NV (naamloze vennootschap), waarbij de gemeente Rotterdam de enige aandeelhouder was.

De concessiehouder is verantwoordelijk voor de handhaving van de sociale veiligheid en de bedrijfsorde in de concessie. Dat houdt in ieder geval in dat de concessiehouder verantwoordelijk is voor de (sociale) veiligheid van reizigers en personeel tijdens de rit en dat de sociale veiligheid integraal onderdeel uitmaakt van het arbeidsomstandighedenbeleid van de concessiehouder.

1-5 leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal onderzoeksvraag 1 voor een deel worden beantwoord. Bij de beantwoording ervan gaat het primair om de verhouding tussen concessiehouder en – verlener, in het bijzonder hoe de stadsregio de governance⁶ van deze relatie heeft opgezet. De werking ervan komt aan de orde in daarop volgende hoofdstukken. Vraag 2 wordt voor wat betreft een beschrijving van het beleid in hoofdstuk 3 beantwoord. In hoofdstuk 4, over de kosten, wordt onderzoeksvraag 4 beantwoord. Hoofdstuk 5 handelt over de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt, de samenwerking tussen partijen (vraag 3) en de feitelijke verantwoording door de RET aan de stadsregio. Daarmee komt de werking van de governance tussen de RET en de stadsregio (waarvan de opzet in hoofdstuk 2 wordt besproken) in dit hoofdstuk aan de orde, alsook de mate waarin de voorgenomen inzet van de verschillende partijen daadwerkelijk is gerealiseerd (vraag 2). Hoofdstuk 6 handelt over de resultaten van de maatregelen (onderzoeksvraag 5). In hoofdstuk 7, ten slotte, wordt een korte verkenning gegeven van het beleid in Amsterdam en Den Haag.

⁶ Dat wil zeggen, de opzet van het toezicht en sturing door de stadsregio en de verantwoording door de RET.

2 governance van sociale veiligheid

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt bekeken op welke wijze de stadsregio kaders formuleert voor het sociale veiligheidsbeleid in het openbaar vervoer en hoe zij het toezicht op en de verantwoording over het sociale veiligheidsbeleid vorm heeft gegeven. Hiermee komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de aanpak van de sociale onveiligheid in het openbaar vervoer verdeeld?

Ter beoordeling van de governance van de sociale veiligheid is een aantal normen opgesteld. Deze normen met bijbehorende criteria zijn opgenomen in tabel 2-1.

tabel 2-1: normen en criteria

Norm	criterium	paragraaf
De stadsregio draagt zorg voor actueel beleid op het gebied van sociale veiligheid in het openbaar vervoer.	Er is een beleidsplan.	2-2
	Dit plan wordt periodiek geactualiseerd.	
	Er is een uitvoeringsplan.	
	Het uitvoeringsplan wordt jaarlijks door de stadsregio vastgesteld.	
Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt over de verantwoording.	Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt over de inhoud van de verantwoording op het gebied van de financiën, doelstellingen en maatregelen.	2-3
	Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt over de soort verantwoording, de frequentie en de tijdigheid hiervan.	
De uitvoerende en toezichthoudende verantwoordelijkheid is gescheiden naar functie en ingebed.	De beoordeling vindt plaats door toezichthouder die onafhankelijk is van de uitvoerder.	2-4
	Er zijn vastgelegde beoordelingsprocedures.	

Benadrukt wordt dat in dit hoofdstuk afspraken over de verantwoording over het sociale veiligheidsbeleid beschreven worden (de opzet van de governance). In hoofdstuk 5 wordt bestudeerd of deze afspraken nagekomen zijn (de werking van de governance).

2-2 beleidskader

Er is geen door de stadsregio opgesteld actueel beleidsplan. Het meeste recente plan van de stadregio dateert van 2005. De concessiehouder RET stelt wel elk jaar een uitvoeringsplan op, dat door de stadsregio wordt vastgesteld.

Als concessieverlener voor het OV is het dagelijks bestuur van de stadsregio verantwoordelijk voor het formuleren van een samenhangend beleid voor het

handhaven van sociale veiligheid voor reizigers binnen de grenzen van de stadsregio.⁷ Aan de hand van dat beleid kunnen met de concessiehouders afspraken gemaakt worden over uitvoering.

De stadsregio heeft in 2003 haar doelen op het gebied van sociale veiligheid in het OV vastgelegd in het Meerjarenplan Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer (hierna meerjarenplan stadsregio) 2003-2007. In dit beleidsplan worden ook instrumenten en maatregelen genoemd die ingezet worden om de doelen te bereiken.

Het laatste beleidsplan dateert uit 2005. Dit meerjarenplan stadsregio 2005-2009 is een actualisatie van het oorspronkelijke meerjarenplan stadsregio. Onderdeel van dit plan is een rapportage over de genomen maatregelen in 2003 en 2004 en van de mate waarin daarmee de doelstellingen waren bereikt. In 2009 zou volgens de programmabegroting 2010 het meerjarenplan stadsregio 2010-2014 worden opgesteld. Dit is ook genoemd in de jaarrekening 2010 van de stadsregio. Dit meerjarenplan is echter nooit opgesteld. Momenteel geldt het strikt genomen verlopen meerjarenplan stadsregio 2005-2009 als vigerend beleid. Naast dit verlopen meerjarenplan worden jaarlijks in de programmabegroting van de stadsregio targets aangegeven.

Ook de uitvoeringsplannen sociale veiligheid SV van de concessiehouders gelden als beleid. In de concessie en het PvE wordt verwezen naar het afsluiten van een apart contract voor sociale veiligheid. Dit aparte contract wordt gevormd door de combinatie van het uitvoeringsplan van de concessiehouder en de subsidietoekenning van de bijbehorende middelen door de stadsregio. In het uitvoeringsplan worden doelen en maatregelen uiteengezet, waarbij de doelen uit het meerjarenplan van de stadsregio en de targets uit de programmabegroting van de stadsregio dienen te worden overgenomen. In dit uitvoeringsplan dient ook te worden gerapporteerd over de genomen maatregelen en het behalen van de doelstellingen in het voorgaande jaar. Door middel van de subsidietoekenning keurt de stadsregio de door de RET opgestelde doelen en maatregelen goed en stelt zij deze vast.

Het (verlopen) meerjarenplan van de stadsregio, de programmabegroting van de stadsregio en het uitvoeringsplan van de RET van het lopende jaar vormen tezamen het geldend beleid voor dat jaar.

2-3 verantwoordingsstructuren

Er zijn op papier afspraken gemaakt over de verantwoording door de concessiehouder aan de stadsregio. Er dient met regelmaat over onder meer de inzet van middelen, de genomen maatregelen en de geboekte resultaten te worden gerapporteerd.

In de concessies en de bijbehorende Programma's van Eisen (PvE's) is onder andere de basis gelegd voor de afspraken over verantwoording. In deze documenten zijn afspraken vastgelegd over:

- Informatieverstrekking met daarvoor benodigde administratie en registratie.
- Frequentie, vorm en inhoud van informatieverstrekking (rapportages, subsidieverantwoording, jaarverslagen, overleg).
- Gevraagd en ongevraagd melden van knelpunten.
- Nieuw beleid.

⁷ Stadsregio Rotterdam, 'Meerjarenplan sociale veiligheid 2005-2009', 2005.

- Strategische beslissingen van de concessiehouder.

De concessiehouder dient de stadsregio volgens het door de stadsregio vastgestelde beleid in te lichten over de geboekte resultaten op de sociale veiligheidsdoelstellingen. Daar waar doelstellingen niet gehaald worden is uitleg vereist. De concessie dient elk kwartaal in een bijeenkomst tussen concessieverlener en concessiehouder te worden besproken.

Door middel van rapportages wenst de stadsregio door de RET ook op de hoogte gehouden te worden van de inzet van maatregelen die tot deze resultaten hebben geleid. Zo is in het PvE bij de concessies bepaald dat in ieder geval de geregistreerde incidenten ten minste eenmaal per kwartaal aan de stadsregio gerapporteerd worden.

In het PvE is tevens opgenomen dat ook het uitvoeringsplan sociale veiligheid een evaluatie van het voorgaande jaar dient te bevatten, evenals 'een verantwoording van de genomen maatregelen en hieraan bestede middelen'.

2-4 toezicht

Wat betreft sociale veiligheid ontbreekt binnen de stadsregio in opzet toezicht op de RET. Het concessiebeheer is een tijd bij de concessiehouder RET zelf gelegd. Momenteel is binnen de stadsregio het concessiebeheer nog niet volledig ontwikkeld. Interne procedures om de subsidieverantwoordingen te beoordelen ontbreken.

Zoals eerder aangegeven is de stadsregio concessiebeheerder voor het openbaar vervoer in de stadsregio. In de periode dat de stadsregio over de aandelen van de RET beschikte (2008-2011) beschouwde stadsregio de RET vooral als onderdeel van de stadsregio, ook al was dit juridisch niet het geval. Hierdoor is in 2009 het bestuurlijke besluit genomen om concessiebeheer en inbestedingsactiviteiten te laten uitvoeren door de RET zelf.⁸ In het kader hiervan is de RET in 2010 gestart met het inrichten van de OV-regierol bij de RET afdeling Regie & Ontwikkeling (R&O). De afdeling R&O heeft aangegeven het concessiebeheer op basis van hun expertise en kennis uit te voeren, waarbij de beslisverantwoordelijkheid en beoordelende rol bij de stadsregio bleef liggen.⁹ Zo was het concessiebeheer van sociale veiligheid overgegaan van de stadsregio naar de RET, terwijl de formele eindverantwoordelijkheid bleef liggen bij de stadsregio.

Het concessiebeheer betrof het beheer van alle concessies. Zo ging het hierbij behalve de vervoersconcessie die de RET verkregen had ook om de concessies van Qbuzz en Connexxion. Qbuzz is sinds 2008 concessiehouder Bus Streek Overig in de stadsregio. Connexxion is concessiehouder voor Voorne-Putten-Rozenburg en verzorgt het busvervoer in de gemeenten Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis, Rozenburg, Spijkenisse en Westvoorne, alsmede het westelijk havengebied. Daarnaast betrof het beheer de aparte sociale veiligheidsconcessie die in dit kader is ontstaan.

Het concessiebeheer omvat de volgende taken:

- Bewaken uitvoering stadsregionaal beleid, onder meer op terrein van de sociale veiligheid.

⁸ Stadsregio Rotterdam, 'Visiedocument Rotterdams OV-model', 26 oktober 2009; wethouder Baljeu, 29 augustus 2011.

⁹ Interview RET, 11 augustus 2011.

- Account- en concessiemanagement; monitoren bonus/malus afspraken, bewaken voortgang uitvoeringsplannen van de vervoerders (dus ook eigen plannen en sociale veiligheid).

voorwaarden voor inbesteding

Inbesteding is een uitzondering op de verplichte toepassing van het aanbestedingsrecht. Een overheidsorgaan kan een opdracht onderhands verlenen aan een 'dochteronderneming' binnen de eigen gezagsstructuur. Deze dochteronderneming kan een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn. In dat laatste geval is er sprake van quasi-inbesteding.

In een artikel van Vorel en van Nuland (2007) worden de voorwaarden voor inbesteding uiteengezet.¹⁰ In de zaak Teckal, waarin een Italiaanse gemeente inbesteedt aan een onderneming waarvan zij mede-oprichter is, worden door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap (HvJ EG) twee basisbeginselen voor inbesteding geschetst.¹¹ Het gaat om het toezichtcriterium (ook wel zeggenschaps criterium) en het merendeelcriterium. De opdracht moet worden verleend aan een rechtspersoon waarop de overheid toezicht uitoefent zoals op haar eigen diensten. Daarnaast dient de rechtspersoon het merendeel van zijn werkzaamheden uit te voeren ten behoeve van de aanbestedende dienst. Als aan beide voorwaarden wordt voldaan dan is er sprake van interne opdrachtverlening.

Het toezichtcriterium is door het HvJ EG in latere zaken verder uitgewerkt. Het Hof bepaalde bijvoorbeeld dat het toezichthoudende orgaan *een doorslaggevende invloed moet hebben op de strategische doelstellingen en op de belangrijkste beslissingen van het bedrijf*. In de zaak Parking Brixen wordt door het Hof uitgelegd dat privé-kapitaal in een dergelijk bedrijf uit den boze is.¹² Daardoor is er namelijk geen sprake van toezicht *zoals op eigen diensten*. In dezelfde zaak oordeelt het Hof dat de rechtsvorm een investering van privé-kapitaal niet mogelijk mag maken. Omdat de aandelen van een NV niet op naam staan en vrij overdraagbaar zijn is de quasi-inbesteding aan een NV volgens de redenering van het Hof niet mogelijk.

In het kader van functiescheiding dient het concessiebeheer niet bij een concessiehouder te worden belegd. Zo stemde Connexxion zich niet tevreden met deze vorm van concessiebeheer, waarbij de RET het beheer uitvoerde. Zij gaf aan geen concurrentiegevoelige informatie aan de RET te willen verstrekken.¹³ Dit zou ertoe kunnen hebben geleid dat de stadsregio haar toezichthoudende rol onvoldoende kon uitvoeren door het ontbreken van informatie.

In 2010 wilde het nieuwe kabinet het openbaar vervoer toch uitbesteden, waardoor de aandelen van de RET in 2011 weer in handen van de gemeente kwamen. Met de overdracht van de aandelen is ook besloten om de concessiebeheertaken en aanbestedingstaken terug te brengen bij de stadsregio. Per 1 januari 2011 is de stadsregio begonnen met het inrichten van het concessiebeheer op het gebied van de sociale veiligheid.

¹⁰ Vorel, M.J. & N. van Nuland, 'Inbesteding nader beschouwd. Bouwrecht', 4 (59), 297-304, 2007.

¹¹ Zaak C-107/98, HvJ EG, 18-11-1999, <http://www.europadecentraal.nl/menu/309/Inbesteden.html>.

¹² Zaak C-458/03, HvJ EG, 13-10-2005, http://www.europadecentraal.nl/content/320/309/Aanbesteden_jurisprudentie_Brixen.html.

¹³ Interview RET, 11 augustus 2011.

Als het gaat om de vormgeving van het toezicht op de besteding van de middelen die de RET voor sociale veiligheid krijgt, kent de stadsregio geen interne procedures. Concreet, er is binnen de stadsregio geen uitgeschreven en vastgelegde procedure hoe de verantwoordingen van de RET dienen te worden beoordeeld en welke consequenties aan welke oordelen moeten worden verbonden.

3 doelen en maatregelen sociale veiligheid

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de centrale doelstelling van de stadsregio ten aanzien van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Vervolgens worden de nadere doelen en maatregelen beschreven die vanuit deze doelstelling zijn opgesteld. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt, is de volgende:

- Welke inzet van de stadsregio en de concessiehouders is er om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in de stadsregio te verbeteren?

Bij deze onderzoeksvraag is een aantal normen opgesteld. Deze normen met bijbehorende criteria zijn opgenomen in tabel 3-1.

tabel 3-1: normen en criteria – doelen en maatregelen

Norm	criterium	paragraaf
De stadsregio heeft een hoofddoelstelling geformuleerd voor de concessie Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer, die logisch is uitgewerkt in doelen.	Er is een hoofddoelstelling.	3-2-1
	Er zijn nadere doelen geformuleerd.	
	De doelen zijn logisch af te leiden uit de hoofddoelstelling.	
De doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdsgebonden.	Specifiek: er is één uitleg mogelijk, eenduidig.	3-2-1
	Meetbaar: doelen zijn kwantitatief en indien nodig voorzien van een nulmeting.	
	Tijdsgebonden: er is aangegeven wanneer een bepaald doel moet zijn bereikt.	
De door de stadsregio vastgestelde doelen worden eenduidig overgenomen door de concessiehouder.	De in het uitvoeringsplan van de RET benoemde doelen komen overeen met de doelen vastgesteld door de stadsregio.	3-2-2
Gewijzigde doelen sluiten aan op de hoofddoelstelling.	Toekomstige doelen sluiten aan bij de hoofddoelstelling.	3-2-3
	Toekomstige doelen houden rekening met voorgaande ontwikkelingen.	
De concessiehouder heeft maatregelen geformuleerd die bij de doelen passen.	De maatregelen sluiten aan bij het meerjarenplan en de doelen.	3-3-2
De maatregelen zijn specifiek, meetbaar en tijdsgebonden.	Specifiek: er is één uitleg mogelijk, eenduidig.	3-3-3
	Meetbaar: maatregelen zijn kwantitatief en indien nodig voorzien van een nulmeting.	
	Tijdsgebonden: er is aangegeven wanneer een bepaalde maatregel uitgevoerd wordt.	

3-2 doelen sociale veiligheid

3-2-1 doelen stadsregio

De hoofddoelstelling is een verbetering van de sociale veiligheid voor passagiers en medewerkers. De nadere doelen zijn logisch af te leiden uit deze hoofddoelstelling. Deze doelen zijn meetbaar en tijdsgebonden. Alleen het doel ten aanzien van graffitiverwijdering is niet specifiek.

De stadsregio heeft in haar meerjarenplan 2005-2009 een hoofddoelstelling van het beleid geformuleerd. De doelstelling luidt dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer voor passagiers en medewerkers wordt verbeterd in de gehele stadsregio.¹⁴

In het meerjarenplan van de stadsregio wordt aangegeven dat bij de formulering van de doelen aansluiting is gezocht bij de doelstellingen voor het OV uit het Rotterdams collegeprogramma. Daarnaast wordt verwezen naar de afspraken die het ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met vertegenwoordigers van decentrale OV-autoriteiten heeft opgesteld.¹⁵

In de programmabegroting 2010 van de stadsregio worden de volgende te realiseren doelen genoemd:

- Waardering veiligheidgevoel reiziger in het voertuig: op stadsregionaal niveau wordt gestreefd naar een waarderingscijfer van 7,8 voor alle concessies.
- Waardering veiligheidsgevoel reiziger op halte/station: op stadsregionaal niveau wordt gestreefd naar een waarderingscijfer van 7,7 voor de metro, 7,4 voor de tram en 7,3 voor de bus.
- Meegemaakte incidenten voor reizigers en personeel: de stadsregio zet in op een jaarlijkse daling van 1% van het aantal geregistreerde incidenten,
- Het zwartrijden is in 2010 gereduceerd naar maximaal 4% voor tram en metro en 2% voor de bus,
- Graffiti in voertuigen en stations wordt binnen 24 uur verwijderd.

Ook in zijn meerjarenplan noemt de stadsregio deze doelen. Daarnaast is een doel gesteld voor de waardering van het veiligheidsgevoel door het personeel.¹⁶ Het doel is:

- Een waarderingscijfer van 6,3 voor metro-, tram- en toezichtpersoneel.
- Een waarderingscijfer van 6,5 voor buspersoneel.

In het PvE uit de Concessie Rail wordt een voor graffiti een ander target dan in het meerjarenplan en de programmabegroting staat vermeld. In Artikel 44d van het PvE van de Concessie Rail staat dat graffiti binnen 48 uur dient te worden verwijderd. In het meerjarenplan 2005-2009 en de programmabegroting staat echter dat dit binnen 24 uur verwijderd moet zijn. Het bestaan van twee verschillende doelstellingen binnen

¹⁴ In de Regionaal Strategische Agenda 2010 wordt een andere doelstelling genoemd: 'De sociale veiligheid in het openbaar vervoer ligt [in 2014] minimaal op het niveau van 2010 tegen 4 miljoen euro lagere kosten per jaar door een efficiëntere inzet van mensen en middelen'. Deze doelstelling is niet uitgewerkt in beleid.

¹⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 'Afspraken over vervolg meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer', 2004.

¹⁶ Er wordt ook een doel gesteld voor de inzet van toezichthouders. Dit wordt hier behandeld als inzet van een maatregel, in plaats van een doel met betrekking tot het verbeteren van de sociale veiligheid. Het doel met betrekking tot het veiligheidsgevoel van het personeel wordt niet genoemd in de programmabegroting van de stadsregio en daarom niet meegenomen in de effectmeting (hoofdstuk 6).

de concessie kan tot onduidelijkheid leiden.¹⁷ De overige doelen zijn in de verschillende documenten wel eenduidig geformuleerd.

De doelen in de programmabegroting voldoen aan het criterium tijdigheid, omdat wordt gerefereerd aan een afgebakende periode waarvoor het doel behaald moet worden (2010). Ook zijn zij alle meetbaar, in die zin dat zij in kwantitatieve termen zijn geformuleerd.

3-2-2 aansluiting doelen stadsregio en RET

De RET heeft de doelen van de stadsregio overgenomen, met uitzondering van die van het aantal geregistreerde incidenten.

In haar uitvoeringsplan 2010 geeft de RET de doelstellingen en maatregelen voor sociale veiligheid weer. Onderstaand is de mate en wijze waarop de doelen door de RET zijn overgenomen of onderschreven in het uitvoeringsplan RET.

waardering veiligheidsgevoel reizigers

De streefcijfers van de RET voor het veiligheidsgevoel van de reiziger in het voertuig en op de halte komen overeen met de cijfers in de programmabegroting 2010 van de stadsregio.

waardering veiligheidsgevoel personeel

De na te streven waarderingscijfers van het personeel die de RET in haar uitvoeringsplan noemt komen overeen met die van de stadsregio voor 2009 (gebaseerd op het meerjarenplan 2005-2009; deze doelstelling wordt niet genoemd in de programmabegroting 2010 van de stadsregio).

geregistreerde incidenten

De stadsregio hanteert voor de doelstelling met betrekking tot het aantal geregistreerde incidenten in de metro, tram en bus in 2010 een daling van 1% per jaar van het totaal aantal geregistreerde incidenten.

In haar uitvoeringsplan gaat de RET echter uit van streefwaarden in aantal A- en B-incidenten per 1.000 dienstregelinguren (DRU) (zie kader voor uitleg). Tabel 3-2 geeft de streefcijfers van zowel de stadsregio als de gemeenten aan.

¹⁷ In het uitvoeringsplan 2009 is de 48-uurs norm gehanteerd, een afwijking dus van het stadsregionaal beleid.

tabel 3-2: streefcijfers inzake incidenten in het OV

	streefcijfer stadsregio volgens programmabegroting 2010	streefcijfer stadsregio volgens uitvoeringsplan RET
RET Metro	daling van 1% van het totaal geregistreerde incidenten	metro A- en B-incidenten per 1.000 DRU: ¹⁸ 20,00
RET Tram	daling van 1% van het totaal geregistreerde incidenten	tram A- en B-incidenten per 1.000 DRU: 3,40
RET Bus	daling van 1% van het totaal geregistreerde incidenten	bus A- en B-incidenten per 1.000 DRU: 0,90

De streefcijfers van de stadsregio zijn in termen van een daling geformuleerd. De streefcijfers van de RET niet. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de doelstelling van de stadsregio al dan niet wordt gehaald

nieuwe meetmethode in dienstregelingen

Een van de twee college doelstellingen van de gemeente Rotterdam op het gebied van sociale veiligheid in het openbaar vervoer in de periode 2007-2010 betrof het aantal geregistreerde incidenten in het vervoersgebied van de RET. De college doelstelling luidde: 'In 2010 is het aantal geregistreerde incidenten in tram en bus 25% lager dan in 2004, in de metro 20%'. Dit is een aanmerkelijk grotere daling dan de stadsregio nastreeft.

Tot 2010 werd in de rapportages van de incidenten het totaal aantal geregistreerde incidenten weergegeven. In 2009 heeft het college de raad per brief geïnformeerd over geconstateerde knelpunten van deze vorm van rapporteren.¹⁹ Doordat er steeds meer lijnen bijkwamen en meer diensten per lijn gereden werden, was er een toename in het aantal dienstregelingen. Door deze toename neemt de kans op incidenten ook toe. Gelijktijdig waren er steeds meer maatregelen genomen om de incidenten die optraden ook te registreren. Zo wordt door cameratoezicht op meer plekken gemonitord en incidenten geregistreerd. Ook hierdoor is een toename van het aantal geregistreerde incidenten te verwachten, terwijl als doel gesteld werd dat het aantal geregistreerde incidenten zou moeten afnemen.

De Rekenkamer Rotterdam had in de publicatiereeks Resultaten Tellen er ook herhaaldelijk op gewezen dat de wijze waarop incidenten geregistreerd worden, niet voldoet om geregistreerde incidenten te kunnen zien als indicator voor sociale veiligheid. Daarop is in samenspraak tussen politie, gemeente Rotterdam, Rekenkamer Rotterdam en RET een nieuw registratiesysteem opgezet. Hierin worden de geregistreerde incidenten gecategoriseerd en afgezet tegen het aantal dienstregelingen.²⁰

De geregistreerde incidenten worden daarnaast gecategoriseerd: A-incidenten kunnen strafrechtelijk aangepakt worden, B-incidenten zijn overtredingen van de Wet Personenvervoer en C-incidenten hebben betrekking op overtredingen van de huisregels. De C-incidenten worden niet meegenomen in de rapportages. Er wordt gesteld dat alleen de A- en B-incidenten de sociale veiligheid werkelijk aantasten.

¹⁸ In het uitvoeringsplan is dit streefcijfer gegeven als het aantal A- en B-incidenten per DRU. Dit geldt voor zowel metro als tram en bus.

¹⁹ Brief van de burgemeester en wethouder Economie, Verkeer en Vervoer, aan de gemeenteraad, betreffende de rapportage college target 11b, 11 juni 2009.

²⁰ In het collegeprogramma 2010-2014 komen geen expliciete college doelstellingen voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer naar voren.

zwartrijdpercentage

De zwartrijdpercentages die de RET in haar uitvoeringsplan noemt komen overeen met de streefcijfers die de stadsregio noemt in haar programmabegroting 2010.

graffiti en vernielingen

De RET neemt de 24-uursnorm voor het verwijderen van graffiti over van de stadsregio:

- Als er graffiti is aangebracht moeten voertuigen en stations binnen 24 uur schoon zijn.

Aanvullend worden in het uitvoeringsplan RET de volgende punten genoemd:

- Het aantal geregistreerde incidenten vernielingen/vandalisme in bus en tram moet, in vergelijking met 2005, in 2011 met 6% zijn gedaald. Voor de metro geldt, in relatie tot 2003 een daling van 10% voor 2009 (voor het aantal geregistreerde incidenten graffiti alleen is geen doel gesteld).

De doelstelling voor het aantal incidenten vernielingen/vandalisme in metro, tram en bus komt niet terug in het meerjarenplan 2005-2009 of de programmabegroting 2010 van de stadsregio.

3-2-3 doelen 2011

De meeste streefcijfers bij de doelen voor 2011, met name de streefcijfers voor het aantal incidenten, zijn naar beneden bijgesteld ten opzichte van de begroting van 2010 en de realisatie van 2010. Of hiermee de hoofddoelstelling tekort wordt gedaan is niet duidelijk, omdat er drie, deels tegenstrijdige, hoofddoelstellingen circuleren.

doelen stadsregio

Sinds de vaststelling van het meerjarenplan 2005-2009 door de stadsregio is geen nieuw beleidsplan opgesteld, waardoor de hoofddoelstelling van de stadsregio, een verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, in formele zin ongewijzigd is gebleven. In de uitvoeringsagenda 2010-2014 van de Regionaal Strategische Agenda 2010 van de stadsregio²¹ wordt echter een andere doelstelling weergegeven, naast vele andere onderwerpen:

- 'De sociale veiligheid in het openbaar vervoer ligt minimaal op het niveau van 2010 tegen 4 miljoen euro lagere kosten per jaar, door een efficiëntere inzet van mensen en middelen'.

Het is in deze formulering niet duidelijk of hiermee de voor 2010 gestelde doelstellingen worden bedoeld of de in 2010 gehaalde scores. Los daarvan heeft deze doelstelling geeft een verminderde ambitie weer. Ook in de programmabegroting 2011 wordt een andere doelstelling weergegeven:

- '[De stadsregio wil in 2011] een veiligheidsniveau [bereiken] in het OV, dat minimaal gelijk is aan het niveau in de openbare ruimte in de directe omgeving van het OV'.

Om te bepalen of de onderliggende doelen logisch aansluiten bij de hoofddoelstelling dient het duidelijk te zijn welke hoofddoelstelling nagestreefd wordt. Aangezien er drie doelstellingen bekend zijn, is dit problematisch. De rekenkamer kiest er hier voor

²¹ Stadsregio Rotterdam, 'Regionaal Strategische Agenda 2010', 2011.

om te controleren of de onderliggende doelen kunnen bijdragen aan het niveau van 2010, zoals vastgelegd in de Regionaal Strategische Agenda 2010. Aangezien de oorspronkelijke doelstelling, zoals verwoord in het meerjarenplan ambitieuzer is, is dit een minimale eis.

In tabel 3-3 is weergegeven hoe de doelen van 2011 uit de programmabegroting zich verhouden tot de doelen van 2010 en de gerealiseerde scores.

tabel 3-3: vergelijking doelen 2011 met doelen 2010

omschrijving	doel 2010	gerealiseerd 2010 ²²	doel programmabegroting 2011
waardering veiligheidgevoel reiziger in het voertuig	7,8 voor alle concessies	7,4 metro 7,5 tram 8,0 bus	7,5 voor alle concessies
waardering veiligheidgevoel reiziger op de halte	7,7 metro 7,4 tram 7,3 bus	7,1 metro 7,3 tram 7,5 bus	7,5 voor alle concessies
aantal incidenten: totaal	1% daling per jaar	31% daling	1% daling per jaar (nulmeting 2008 DRU-methodiek)
aantal incidenten: A- en B-incidenten per 1.000 DRU's	20,0 metro 3,4 tram 0,9 bus	9,43 metro 3,81 tram 1,03 bus	14,03 metro 3,96 tram 0,99 bus
percentage zwartrijders	4% metro 4% tram 2% bus	3,37% metro 4,26% tram 0,47% bus	4% metro 4% tram 2% bus
graffitimeldingen	binnen 24 uur verwijderen	onbekend	binnen 24 uur verwijderen

reizigerswaardering

De reizigerswaardering voor de bus, tram en metro was in 2010 respectievelijk 8,0, 7,5 en 7,4. Het doel voor dat jaar was een 7,8 voor alle concessies. De stadsregio stelt voor 2011 het doel op een 7,5 voor alle concessies. Dit ligt 0,3 punten lager dan het doel in 2010. Daarnaast betekent dit, dat voor de bus de doelstelling lager ligt dan het realisatiecijfer (8,0). Daardoor kan de hoofddoelstelling, minimaal het niveau van 2010, niet gehaald worden.

Voor de haltes geldt dat de doelstelling uit 2011 voor de metrostation (7,5) lager ligt dan het doel uit 2010 (7,7) en gelijk aan de realisatie in 2010 (7,5).

geregistreerde incidenten

Voor de objectieve veiligheid hanteert de stadsregio in haar programmabegroting 2011 een daling van 1% per jaar. Door de vermindering in de doelstelling op te nemen is er per definitie een hogere ambitie geformuleerd dan het handhaven van het niveau. Deze ambitie is ten opzichte van de gerealiseerde daling in 2010 (31%) laag.

²² Zie hoofdstuk 5 voor de realisatie over 2010.

Als nulmeting gebruikt de stadsregio de aantallen A- en B-incidenten per [1.000] DRU. De RET introduceerde deze DRU-methodiek in het uitvoeringsplan 2009 voor het beoordelen van de verbetering in het aantal geregistreeerde incidenten. De wijze van rapporteren over het aantal geregistreeerde incidenten is afgesproken met de Stuurgroep Veilig Rotterdam (hierin heeft de stadsregio geen zitting).²³

De streefwaarden voor de aantallen geregistreeerde A- en B-incidenten zijn de volgende:

- Metro: 14,03 incidenten per 1.000 DRU's;
- Tram: 3,96 incidenten per 1.000 DRU's;
- Bus: 0,99 incidenten per 1.000 DRU's.

Het target voor de metro is lager vastgesteld dan het doel in 2010. Dit betekent dat dit target voor 2011 ambitieuzer is dan voor 2010. De targets voor tram en bus zijn echter hoger vastgesteld voor 2011 dan voor het jaar ervoor. Hiermee wordt het doel lager gesteld dan het voorgaande jaar. Als de doelen voor 2011 worden vergeleken met de realisatiecijfers van 2010 is het doel om méér incidenten te registreren dan in 2010 het geval was. Dit sluit niet aan bij het handhaven van het niveau van sociale veiligheid, maar wijst op een verlaging daarvan.

Bij de aantallen wordt overigens de kanttekening geplaatst dat in 2011 het aantal geregistreeerde incidenten kan oplopen door extra maatregelen. Zo worden sinds 2011 alle processen-verbaal (PV's) geregistreeerd, is op de Centrale Verkeersleiding (CVL) begonnen met taakgericht kijken en werden alle RET-medewerkers recent gewezen op het belang van registreren.

zwartrijden

Er is afgesproken dat het zwartrijdpercentage in de metro en de tram niet hoger zal zijn dan vier procent. In de bus mag het percentage niet hoger zijn van twee procent. In 2010 worden de nagestreefde percentages in de metro en de bus (ruim) gehaald. De doelen voor 2011 blijven desondanks ongewijzigd ten opzichte van 2010.

graffiti

De stadsregio gebruikt in 2011 het aantal incidenten vandalisme, vernieling en graffiti die de RET in 2010 noemde. In 2011 worden in tegenstelling tot in 2010 specifieke doelen nagestreefd ten aanzien van aantal graffiti-incidenten. Op basis van beschikbare documentatie is niet af te leiden welke besluitvorming hieraan ten grondslag ligt. Dit doel is beter meetbaar dan het doel ten aanzien van het binnen 24 uur verwijderen van graffiti.

In de programmabegroting van 2011 wordt deze doelstelling echter eveneens gehandhaafd. De doelstelling komt ook terug in het uitvoeringsplan 2011 van de RET.

²³ RET, 'Uitvoeringsplan sociale veiligheid 2010'.

3-3 maatregelen

3-3-1 maatregelen

De afspraken die de stadsregio met de RET heeft gemaakt omtrent de aard en de inzet van maatregelen om de sociale veiligheid te bevorderen zijn vastgelegd in het uitvoeringsplan sociale veiligheid 2010 van de RET.

In zijn meerjarenplan 2005-2009 formuleert de stadsregio naast doelen voor de genoemde periode ook maatregelen die moeten bijdragen aan het halen van deze doelen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lopende en nieuw te nemen maatregelen. In het meerjarenplan wordt aangegeven dat in ieder geval de lopende maatregelen zullen worden gehandhaafd.

In het uitvoeringsplan van de RET worden de aard van de maatregelen, de inzet van maatregelen en de beoogde resultaten besproken. Het plan bevat een uitgebreid overzicht van maatregelen ter bevordering van de sociale veiligheid in en rondom het openbaar vervoer.²⁴ Daarnaast wordt de formatie in fte (fulltime-equivalent) weergegeven die nodig is om de maatregelen uit te voeren.

De hierna opgesomde maatregelen kunnen in het kader van het sociale veiligheidsbeleid als de belangrijkste worden beschouwd. Zij worden bekostigd uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid (zie hoofdstuk 4) en van deze maatregelen zijn de grootste effecten op sociale veiligheid te verwachten.²⁵ Zij hebben met name betrekking op toezicht- en controleactiviteiten:

- kaartcontrole door tramconducteurs;
- kaartcontrole door controleurs openbaar vervoer (COV);
- toezicht door medewerkers toezicht (MTZ);
- ondersteuning door veiligheidsondersteuningsteams (VOT);
- cameratoezicht.

3-3-2 aansluiting maatregelen bij beleid stadsregio

De meeste maatregelen die in het uitvoeringsplan zijn opgenomen sluiten aan bij de doelen en de voorgestelde maatregelen die de stadsregio in zijn meerjarenplan 2005-2009 heeft opgenomen. Het grootste deel van de maatregelen moet bijdragen aan het terugdringen van het aantal geregistreerde incidenten.

maatregelen en doelen

De door de RET voorgenomen maatregelen passen bij de sociale veiligheidsdoelen van de stadsregio. Van de maatregelen wordt impliciet of expliciet aangegeven welk beoogd effect zij hebben en aan welk(e) doel(en) zij moeten bijdragen. De meeste maatregelen (21) hebben het terugdringen van het aantal geregistreerde incidenten ten doel, tien maatregelen hebben betrekking op het verbeteren van de veiligheidsgevoelens, vier maatregelen moeten zwartrijden terugdringen en twee maatregelen zijn gericht op het verwijderen van graffiti. De nadruk ligt in het maatregelenpakket op het terugdringen van het aantal incidenten (objectieve veiligheid) en in mindere mate op het verbeteren van veiligheidsgevoelens (subjectieve veiligheid).

²⁴ Zie voor dit overzicht de tabel in bijlage 4.

²⁵ Zie ook FocusPlus, 'Sociale veiligheid: vergelijking drie grote steden', 2010.

multipele doelen

In het uitvoeringsplan van de RET komen ook maatregelen aan de orde die in eerste instantie andere doelen dienen dan het verbeteren van de sociale veiligheid, maar volgens de RET wel van invloed zijn op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Een voorbeeld is de bewegwijzering naar stations: in de eerste plaats is dit serviceverlening, maar het is ook een manier om mensen zich op hun gemak te laten voelen en daarmee kan het veiligheidsgevoelens beïnvloeden.

Ook van de maatregelen die gepresenteerd worden als maatregelen om de sociale veiligheid te bevorderen kan gezegd worden dat zij vaak nevendoeleinden dienen. Controleurs hebben een functie in het bevorderen van de sociale veiligheid, maar zien er ook op toe dat reizigers betalen. Maatregelen hebben dus niet altijd louter betrekking op een van de sociale veiligheidsdoelen (zie hierover ook de volgende paragraaf).²⁶

3-3-3 maatregelen: specifiek, meetbaar en tijdgebonden

Maatregelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

selectie maatregelen

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer zes maatregelen nader onderzocht. Het betreft onder meer de onder 3-3-1 genoemde maatregelen. Van veel andere maatregelen is het afzonderlijke effect op de sociale veiligheid moeilijk te isoleren (zoals stationsbewegwijzering, dynamische reisinformatie, trainingen van personeel of tunnelveiligheidsmaatregelen) en blijven in de verdere analyses dan ook buiten beschouwing. Enkele uitzonderingen zijn de tourniquets in metrostations en de inzet van schoonmaakteams om graffiti te verwijderen. Van deze maatregelen is in het beleid bovendien een expliciete relatie met subjectieve veiligheid gelegd. Uiteindelijk komt de rekenkamer tot de volgende selectie maatregelen:

- kaartcontrole door tramconducteurs;
- kaartcontrole door controleteams;
- camera's;
- OV-verbod;
- poortjes (semi-gesloten instapregime);
- schoonmaakteams.

De resultaten van de effectmeting zijn te vinden in hoofdstuk 6 van dit rapport.

conducteurs

Conducteurs op de tram worden ingezet voor serviceverlening, kaartverkoop en kaartcontrole. De inzet van conducteurs is echter in de eerste plaats bedoeld om de sociale veiligheid te bevorderen.²⁷ De RET sloot in 2010 voor de inzet van conducteurs een driejarig contract met Securitas, een particuliere beveiligingsorganisatie.²⁸ Elke drie maanden wordt door de RET een kwaliteitscontrole uitgevoerd op de conducteurs door de inzet van een mysteryteam. Conducteurs zijn uitgerust met een mobiele kaartlezer ter controle van vervoersbewijzen en een mobilofoon, waarmee in gevallen

²⁶ Ook worden zij niet altijd uit het sociale veiligheidsbudget betaald (hoofdstuk 4 gaat in op de kosten en de financiering van maatregelen).

²⁷ Onder meer interview met stadsregio, 20 september 2011; de kosten van conducteurs worden ook uit het budget voor sociale veiligheid gehaald en niet uit de exploitatie (zie hoofdstuk 4).

²⁸ RET, 'Jaarverslag 2010'.

van overtredingen of nood een oproep voor ondersteuning door een veiligheidsoopvolgingsteam (VOT) gedaan kan worden. Er wordt verondersteld dat de inzet van conducteurs bijdraagt aan een lager zwartrijdpercentage, minder incidenten en (daarmee) verbeterde veiligheidsgevoelens in de tram.

Op iedere tram zou in 2010 een conducteur werkzaam moeten zijn. Deze maatregel is aan te duiden als specifiek, meetbaar en tijdsgebonden.

controleurs

Er zijn twee typen controleurs te onderscheiden: controleurs openbaar vervoer (COV) en medewerkers toezicht (MTZ). De COV'ers zijn buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) en daarmee bevoegd om te verbaliseren. De MTZ'ers hebben geen bijzondere bevoegdheden. De controles door COV'ers dragen in de registratie bij aan het aantal gecontroleerde reizigers en het aantal klantcontacten. De resultaten van de werkzaamheden van MTZ worden uitsluitend geregistreerd als klantcontacten. COV'ers controleren en observeren geregeld in burger.

De twee typen controleurs zijn actief in verschillende teams. Er bestaan veiligheidsoopvolgingsteams (VOT) en flexibele controle teams (FCT). Een VOT rijdt in een herkenbare RET-auto en wordt ingezet naar aanleiding van noodoproepen en/of assistentieverzoeken van RET-personeel. Daarnaast controleert een VOT (onder andere in probleemgebieden) reizigers in metro, tram en bus op een geldig vervoerbewijs. FCT's vormen tijdens spitsuren complete in- en uitcheckteams op alle metrostations en tramhaltes. De inzet van een FCT is gebaseerd op veiligheidsanalyses.

Met betrekking tot controles en klantcontacten door de genoemde teams worden in het uitvoeringsplan van de RET voor 2010 de volgende streefcijfers gehanteerd:

- Er worden circa 3,1 miljoen reizigers gecontroleerd:
 - Controleren en informeren van maandelijks 200.000 passagiers in de metro en op metrostations;
 - Controleren en informeren van maandelijks 50.000 passagiers op de tramlijnen;
 - Controleren en informeren van maandelijks 18.000 op de bussen in het gehele vervoergebied.
- Er worden 80.000 PV's geschreven.
- Het aantal klantcontacten, inclusief evenementen en voetbal, is 4,8 miljoen:
 - Bij evenementen en calamiteiten wordt in ieder geval met 15% van de reizigers contact gelegd.
- Het aantal controle-uren op de tram is totaal minimaal 10 uur per lijn per maand, op de bus totaal minimaal 1,75 uur per lijn per maand en in de metro/Randstadrail totaal minimaal 4 uur controle (inclusief toezichturen) per station per maand.

Net als de conducteur worden de controleteams ingezet voor het terugdringen van het aantal zwartrijders, het terugdringen van het aantal incidenten en het verbeteren van de veiligheidsgevoelens in het voertuig en op de halte. De inzet van controleteams is specifiek. De taken van de teams zijn duidelijk beschreven. Daarnaast zijn hun werkzaamheden meetbaar (zoals uit de streefcijfers blijkt) en tijdsgebonden (voor 2010).

camera's

In totaal zijn er in totaal ongeveer 6.000 camera's operationeel in het Rotterdamse openbaar vervoer.

Naast fysiek toezicht wordt er sinds 2002 ook 24 uur per dag vanuit de CVL live cameratoezicht gehouden op alle metrostations met behulp van ongeveer 1.400 camera's.

In 2002 werd een convenant gesloten tussen de RET en de politie Rotterdam-Rijnmond over het gebruik van camerabeelden. Waar er sprake is van overtredingen van het Wetboek van Strafrecht, misdrijven of onbewaakt achtergelaten spullen, zet de CVL van de RET op grond van dit convenant beelden live door naar de politie. Daarnaast worden beelden opgevolgd door RET-medewerkers ter plaatse.

Cameratoezicht en de opvolging die ter plaatse aan camerabeelden wordt gegeven moeten bijdragen aan het terugdringen van het aantal incidenten en moeten veiligheidsgevoelens op de halte en in het voertuig verbeteren. De camera's worden ook gebruikt voor andere doeleinden, zoals terrorismebestrijding en de handhaving van het OV-verbod.²⁹ Incidenten die met behulp van camera's worden waargenomen worden in het ArRET-systeem geregistreerd, evenals opsporingsverzoeken die op basis van waargenomen incidenten worden gedaan.

Naast cameratoezicht, waarbij de beelden live uitgekeken worden, zijn RET-voertuigen met camera's uitgerust. Hier is sprake van camerabewaking, dat wil zeggen dat de beelden van deze camera's uitsluitend achteraf bekeken kunnen worden. Het gaat hier om ongeveer 4.600 camera's. In 2010 moeten alle metrovoertuigen voorzien zijn van camera's. Daarnaast wordt al het nieuwe materieel standaard met camera's uitgerust.³⁰

Daarmee is de toepassing van deze maatregel specifiek, meetbaar en tijdsgebonden.

graffitibestrijding en schoonmaak

Netheid van de stations en voertuigen moet een bijdrage leveren aan de veiligheidsbeleving van reizigers en personeel. Daarom wordt graffiti indien mogelijk binnen 24 uur verwijderd en worden vernielingen zo snel mogelijk gerepareerd. Sinds 2010 zijn controleurs in het openbaar vervoer bovendien bevoegd om vernielingen, waaronder graffiti, op te sporen en te verbaliseren.

Het schoonmaken in het kader van het project graffitibestrijding gebeurt zeven dagen per week tussen 08.00 en 16.00 uur met taakgestraften. Daarnaast maken twee mobiele teams tussen 9.00 en 15.00 uur naar eigen inzicht en op melding schoon en worden ernstig bekladde voertuigen uit de dienst gehaald en schoongemaakt.³¹ Of graffiti tijdig wordt verwijderd wordt niet geregistreerd. Het aantal graffiti-incidenten wordt wel bijgehouden. De maatregel is specifiek, meetbaar en tijdsgebonden.

²⁹ De camera's met gezichtsherkenning ter handhaving van het OV-verbod zijn geen camera's die live uitgekeken worden.

³⁰ RET, 'Uitvoeringsplan sociale veiligheid 2010', 2009, p. 20 en interview RET.

³¹ RET, 'Uitvoeringsplan sociale veiligheid 2010', 2009.

gesloten instapregime (tourniquets)

Sinds 2009 heeft de metro een gesloten instapregime door de plaatsing van tourniquets (poortjes).³² Gelijkvloerse stations zijn niet geheel afgesloten, maar net als de trams voorzien van zogenoemde check-in/check-out faciliteiten. Het semi-gesloten instapregime moet het zwartrijdpercentage verlagen. Daarnaast zal het naar verwachting het aantal incidenten doen afnemen.

OV-verbod

Sinds 1 juni 2008 kan in het Rotterdamse openbaar vervoer een OV-verbod uitgevaardigd worden. Het OV-verbod houdt in dat een reiziger gedurende een bepaalde periode (twee tot acht weken) geen toegang heeft tot een bepaalde lijn, wanneer de reiziger zich daar misdragen heeft. Het OV-verbod kwam tot stand door samenwerking tussen de RET, gemeente, politie, openbaar ministerie en een particuliere beveiligingsorganisatie. Het OV-verbod is dus met name gericht op het terugdringen van het aantal incidenten.

In 2010 werd het OV-verbod toegepast op tramlijnen 2, 21 en 23. Sinds 2011 wordt het OV-verbod ook gehandhaafd met behulp van camera's met gezichtsherkenning. In 2010 moest het OV-verbod nog uitsluitend gehandhaafd worden op basis van de herkenning van overtreders door medewerkers.

De wettelijke basis van het OV-verbod is artikel 98 jo 70 tot en met 74 Wet personenvervoer 2000. Succesvol handhaven van het verbod blijkt echter op grond van de huidige wetgeving niet mogelijk.³³ Na het opleggen van een OV-verbod is een overtreder namelijk niet met succes buiten de tram te houden, omdat er in de wet geen verbod op de overtreding van de ontzegging is neergelegd. Pas na weigering het voertuig te verlaten is de overtreder strafbaar. Er ligt momenteel een wetsvoorstel voor om het overtreden van een opgelegd OV-verbod meteen strafbaar te stellen.³⁴

³² Op 29 januari 2009 werd de OV-chipkaart ingevoerd en werden poortjes geplaatst. Op 11 februari 2010 werd de strippenkaart in Rotterdam geheel vervangen door de OV-chipkaart en werd een gesloten instapregime ingevoerd in de metro. Zie Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 'Personeelsmonitor 2010. Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer', 2011.

³³ Zie LJN: BF9056, Sector kanton Rechtbank Rotterdam, 14-10-2008 en eerder LJN: AZ0597, Rechtbank Rotterdam, 18-10-2006.

³⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2009-2010, 32 403, nr. 2, Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010.

4 financiën

4-1 inleiding

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is:

- Welke kosten worden gemaakt om de maatregelen inzake sociale veiligheid in het openbaar vervoer te treffen?

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer de normen die in tabel 4-1 staan beschreven.

tabel 4-1: normen en criteria

norm	criterium	paragraaf
Het is inzichtelijk wat er aan sociale veiligheid zal worden uitgegeven door de RET (begroot).	De te maken uitgaven aan sociale veiligheid worden in een begroting weergegeven voorafgaand aan het bestedingsjaar.	4-2-1
	Alle benoemde kostenposten hebben betrekking op sociale veiligheid.	4-2-2
	Alle kostenposten van de RET die betrekking hebben op sociale veiligheid worden genoemd.	4-2-2
	In de begroting worden de kostenposten in ieder geval op hoofdlijnen aangesloten met de toegezegde maatregelen.	4-2-2
Het is inzichtelijk wat er aan sociale veiligheid is uitgegeven door de RET.	De verantwoording is gebaseerd op een onderliggende administratie waarvan de volledigheid, juistheid en tijdigheid zijn geborgd.	4-3-1
	In haar verantwoording rapporteert de RET op basis van de begroting waarbij per kostenpost inzichtelijk wordt gemaakt wat er in het bestedingsjaar is uitgegeven, aan baten is binnengekomen en wat het resultaat is.	4-3-1 t/m 4-3-4

Voor het in kaart brengen van de kosten van sociale veiligheid in het OV is gekeken naar de kosten die gemaakt zijn voor de maatregelen die onder het contract sociale veiligheid vallen (zoals vervat in het uitvoeringsplan en de bieding voor een bijdrage van de stadsregio). Hiertoe is eerst gekeken naar de begrote kosten voor 2010 (paragraaf 4-2-1). In 4-2-2 wordt ingegaan op de aansluiting van de begrote kosten op de aangekondigde maatregelen (in andere woorden, de kwaliteit en transparantie van de begroting). In 4-3-1 worden de in 2010 gemaakte kosten en gerealiseerde baten beschreven. In 4-3-2 wordt uiteengezet hoe de verantwoording hierover is verlopen en welke zaken daarin eventueel ontbreken. In paragraaf 4-4, ten slotte, wordt

weergegeven hoe de kosten voor sociale veiligheid zich door de jaren heen hebben ontwikkeld.

4-2 begrote uitgaven en aansluiting op maatregelen

4-2-1 begrote uitgaven

Voor 2010 begrootte de RET € 35,7 mln aan sociale veiligheid, waarvan € 30,6 mln aan personeelskosten. Hoeveel fte daarvoor dienden te worden bekostigd, is aan de hand van het uitvoeringsplan en de bieding niet op voorhand vast te stellen. Er was sprake van een voorgenomen inzet van 357 fte aan eigen personeel (leiding, staf, controleurs e.d.). Voor de inzet van conducteurs werd een bedrag van € 13,6 mln begroot.

uitvoeringsplan

Teneinde inzicht te krijgen in de kosten die de RET in het kader van de sociale veiligheid voor 2010 heeft begroot, is de rekenkamer eerst uitgegaan van het uitvoeringsplan 2010. Hierin wordt uiteengezet (tabel 4-2) hoeveel fte (in het geval van eigen personeel) of euro (in het geval van inhuur personeel) wordt ingezet ten behoeve van de door de afdeling Sociale Veiligheid uitgevoerde maatregelen.

tabel 4-2: formatie SV 2010 uit het uitvoeringsplan 2010

functie	aandachtsgebied	fte / €
totaal eigen personeel		357,5 fte
L&S Veiligheid		26,5 fte
<i>leiding</i>	<i>veiligheid</i>	<i>9,9 fte</i>
<i>staf en ondersteuning</i>	<i>veiligheid</i>	<i>8,9 fte</i>
<i>medewerker</i>	<i>Bureau Procesverbaal en Planning</i>	<i>7,7 fte</i>
controleur OV	veiligheid	205,0 fte
medewerkers toezicht	veiligheid	87,0 fte
dienstleiders Veiligheidstafel	CVL	39,0 fte
inhuur conducteurs	veiligheid	€ 13,6 mln

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat het uitvoeringsplan niet weergeeft welk bedrag met het aantal fte van eigen personeel is gemoeid. Ook blijkt er uit het uitvoeringsplan niet hoeveel uur wordt ingekocht voor de € 13,6 mln voor de inhuur van conducteurs. Uit het uitvoeringsplan is dus niet op te maken hoeveel geld er aan (personeelskosten voor) sociale veiligheid wordt besteed.

bieding en beschikking

Het volledige contract sociale veiligheid bestaat niet alleen uit het uitvoeringsplan (de doelstellingen, voorgenomen maatregelen, voorgenomen inzet van fte's), maar ook uit de bieding (subsidieaanvraag). De bieding is in die zin te beschouwen als de financiële paragraaf van het uitvoeringsplan. In de bieding staat het totaalbedrag voor sociale veiligheid, zoals gevraagd door de RET, of, in andere woorden, het bedrag dat nodig is voor de maatregelen in het uitvoeringsplan. Tabel 4-3 toont de baten en kosten, zoals de RET dit in de bieding voor 2010 onderbouwt.

tabel 4-3: bieding SV 2010 (€ mln)

post	bieding 2010 (prijspeil 2009)
totale opbrengsten	35,7
regiobijdrage	35,0
overige opbrengsten	0,7
totale kosten	35,7³⁵
personeelskosten	30,6
indirecte kosten	5,2

In de bieding zijn baten opgenomen. Naast regiobijdrage die de stadsregio zou moeten leveren (het biedingsbedrag), zijn er overige opbrengsten. Dit betreffen opbrengsten van PVs die zijn uitgeschreven. In paragraaf 4-3-2 wordt bij gerealiseerde baten nader in gegaan op de baten komende van de uitgeschreven PVs. De begrote kosten bestaan uit personeelskosten en indirecte kosten (beide variabel). De indirecte kosten bestaan uit verschillende zaken die binnen de RET worden doorbelast, zoals overhead, onderhoud van camera's en handhelds.³⁶ Het totaalbedrag van de aanvraag is € 35.028.000, uitgaande van het prijspeil 2009.

gehanteerde prijspeil bij biedingen

In de bieding van de RET voor 2010 werd het prijspeil van 2009 gebruikt. Het is gewoonte dat bij biedingen het prijspeil van het jaar van opstelling wordt gehanteerd. Wanneer het bedrag na afloop van het betreffende jaar wordt vastgesteld zal worden gerekend met het prijspeil van dat jaar. In principe dient de stadsregio dit prijspeil vast te stellen (doorgaans in november van het biedingsjaar), voordat de RET haar verantwoording opstelt. In de praktijk komt het erop neer dat het uiteindelijk door de stadsregio vastgestelde bedrag hoger is dan het eerder verleende bedrag, met een factor ter grootte van de inflatie over dat jaar.

Aan de hand van bovenstaande gegevens kunnen de kosten voor het eigen personeel berekend worden. De kosten voor zowel het eigen personeel als de ingehuurd tramconducteurs is € 30,6 mln (zie tabel 4-3). Voor 2010 werd voor tramconducteurs een bedrag van € 13,6 mln begroot (uit aanvullende informatieverstrekking door de RET, waaronder het contract met de dienstverlener Securitas,³⁷ blijkt dat het de inhuur van 379.000 dienstregelingsuren betreft). Wanneer dit bedrag wordt afgetrokken van de totale kosten komen de kosten voor het eigen personeel op € 17 mln.

Na de bieding door de RET heeft de stadsregio de beschikking voor het voor 2010 te verstrekken bedrag gedaan. Het beschikte bedrag van € 34,9 mln (prijspeil 2009) is iets lager (€ 150.000) dan het bedrag waar de RET in haar bieding om vroeg. Hogere loonkosten en sociale lasten van de COV-ers werden niet gehonoreerd.

³⁵ Het verschil tussen de totale kosten en de som van de personeelskosten en indirecte kosten is te verklaren door afrondingsverschillen.

³⁶ Schriftelijke reactie RET op vragen van de rekenkamer, 19 september 2011.

³⁷ RET, Contract Securitas, 23 maart 2010.

Van het beschikte bedrag diende de RET niet alleen de eigen activiteiten voor sociale veiligheid uit te voeren. In de beschikking is expliciet genoemd dat de RET voor dit bedrag ook controleurs beschikbaar diende te stellen aan Qbuzz en Connexxion.

interne begroting RET

Intern is bij de RET meer informatie beschikbaar over de begrote kosten van sociale veiligheid. Om meer zicht op de kosten te krijgen is deze informatie de rekenkamer desgevraagd verstrekt.

Om vast te stellen welke kosten in het kader van sociale veiligheid worden zijn begroot en gemaakt, moet het onderscheid gemaakt worden tussen het contract Sociale Veiligheid en de afdeling Sociale Veiligheid van de RET. Verschillende kosten worden doorbelast aan het contract Sociale Veiligheid, waaronder de afdelingskosten van de afdeling Sociale Veiligheid.

Een complicatie bleek dat de financiële administratie van de RET op het niveau van afdelingen wordt gevoerd en er daarmee geen afzonderlijke administratie voor het contract Sociale Veiligheid is. Uiteindelijk heeft de RET wel begrote en gerealiseerde financiële gegevens op zowel afdeling- als contractniveau aan de rekenkamer geleverd. Op de realisatie wordt nader ingegaan in paragraaf 4-3.

Voor het contract sociale veiligheid hanteerde de RET in 2010 intern de begroting zoals in tabel 4-4 is weergegeven. Deze begroting is in oktober 2011 aan de rekenkamer verstrekt en hanteert (in tegenstelling tot de bieding) het prijspeil 2010. Dit is een geschatte indexatie die de RET hanteert in haar interne begroting.

tabel 4-4: begroting contract SV 2010

kostensoorten	begroting 2010 (€)
bedrijfsopbrengsten RET 4	36.220.000
exploitatiebijdragen	35.544.000
overige bedrijfsopbrengsten (procesverbaal)	676.000
bedrijfskosten RET 5	36.489.825
5501 doorbelasting beveiligingsbeambten	137.458
5511 doorbelaste kosten huisvesting/automaten	126.802
doorbelastingen van kostenplaats 5	4.570.734
6503 doorberekening CVL, cameratoezicht	2.396.464
6531 directie, R&O, RvC	361.441
6532 P&O	410.629
6533 facilitair bedrijf	383.626
6534 financiën (Control, Admin, Inkoop, ICT)	255.802
6541 exploitatie	380.773
6544 commercie	0
6545 langdurig zieken	99.095
6550 doorbelasting Bedrijfsbureau exploitatie	282.903
doorbelastingen van kostenplaats 6	31.654.831
6903 doorberekening beheer infra	602.400
6906 doorberekening algemeen beheer	129.279
6908 doorberekening sociale veiligheid	30.923.151
onderdekking	269.825

Voor de begroting van de afdeling Sociale Veiligheid hanteerde de RET in 2010 intern de begroting zoals in tabel 4-5 is weergegeven.

tabel 4-5: begroting afdeling Sociale Veiligheid RET, 2010

kostensoort	begrote kosten (€)
totaal grond- en hulpstoffen	236.000
grond- en hulpstoffen	236.000
totaal uitbesteed werk en externe kosten	14.219.537
ingehuurd personeel	14.008.937
onderhoud/reparatie	1.900
werken infrastructuur	0
vervoer door derden	201.300
overige externe kosten	7.400
totaal energie	26.500
energieverbruik	26.500
totaal salarissen en beloningen eigen personeel	12.794.275
lonen en salarissen eigen personeel	10.769.500
vaste beloningen	1.616.500
variabele beloningen	408.175
totaal sociale lasten	3.075.000
sociale lasten	3.075.000
totaal overige bedrijfskosten	657.300
overige personeelskosten	349.400
belastingen, rechten, verplichtingen	0
diverse overige bedrijf	307.900
totaal primaire kosten	31.008.612

Vervolgens kent de afdeling ook nog secundaire kostensoorten, te weten huisvesting, automatisering en afrekening orders, welke in 2010 als volgt begroot waren:

tabel 4-6: secundaire kostensoorten afdeling SV (begroot) 2010

kostensoort	begroot bedrag (€)
huisvesting	229.342
automatisering	199.846
afrekening orders	81.794
totaal	510.982

Vervolgens worden de kosten van de afdeling Sociale Veiligheid doorbelast naar twee concessies van de RET, namelijk € 30.923.515 naar de concessie Sociale Veiligheid en € 596.443 naar de concessie Marketing, Services en Communicatie (MSC). Het begrote doorbelaste bedrag naar de concessie Sociale veiligheid is in tabel 4-4 terug te vinden onder kostenplaats 6908.

In deze interne begrotingen wil de rekenkamer onderscheid maken tussen personeelskosten en indirecte kosten, zoals de RET ook in zijn bieding voor 2010 heeft gedaan (tabel 4-3). De personeelskosten voor sociale veiligheid bevinden zich deels onder kostenplaats 6908 en deels onder kostenplaats 6503 (cameratoezicht). Binnen

deze kostenplaatsen bevinden zich ook indirecte kosten. Indirecte kosten zijn bijvoorbeeld beheer Infra (onderhoud camera & handheld units) waarvoor € 602.400 was begroot (kostenplaats 6903) en standaardzaken waarmee elke activiteit binnen de RET belast wordt (zoals kosten voor de directie, P&O, huisvesting etc.).

De personeelskosten van de afdeling Sociale Veiligheid bestaan uit de posten Ingehuurd personeel, Salarissen/beloningen eigen personeel, Sociale lasten en overige personeelskosten (tabel 4-5). Kostenplaats 6503 (cameratoezicht) is volledig meegenomen als personeelskosten, omdat de samenstelling van deze kostenplaats binnen de afdeling CVL niet beschikbaar is gesteld. De overige kosten in de begroting van het contract Sociale Veiligheid zijn beschouwd als indirecte kosten. Op basis van bovenstaande tabellen en de aanvullend verkregen informatie is de interne begroting (prijspeil 2010) als volgt te herschrijven naar de begroting in de bieding:

tabel 4-7: vergelijking interne begroting SV en begroting bieding SV, 2010

Kostensoorten	begroting 2010 <i>intern</i> (€ mln)	bieding 2010 (pp 2010; 1,91%)	bieding 2010 (pp 2009) (zoals in tabel 4-3)
bedrijfsopbrengsten	36,2	36,2	35,7
Exploitatiebijdragen	35,5		35,0
overige bedrijfsopbrengsten	0,7		0,7
bedrijfskosten	36,5	36,2	35,7
Personeelskosten	32,6		30,6
indirecte kosten	3,9		5,2
Onderdekking	0,3	0	0

Op basis van de inventarisatie van de rekenkamer is er een verschuiving te zien tussen personeelskosten en indirecte kosten ten opzichte van de bieding. Uit tabel 4-5 en 4-4 blijkt dat de totaalbedragen in interne begroting van de RET hoger zijn dan in de bieding. Dit is te verklaren door het verschillende prijspeil en door een onderdekking van bijna € 300.000. De RET heeft dus lager geboden dan intern begroot.

4-2-2 aansluiting begroting met maatregelen

Maatregelen die betrekking hebben op sociale veiligheid, zoals vastgelegd in het MJP en/of uitvoeringsplan, worden gedekt door het budget sociale veiligheid, maar kunnen ook behoren tot de vervoersconcessie. Daarnaast vallen zaken onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Sociale Veiligheid, maar niet tot het budget sociale veiligheid. Ook worden in het kader van de sociale veiligheid maatregelen genomen (graffitibestrijding) die onder geen van het hiervoor genoemde vallen. Er is geen aansluiting te maken tussen de begroting sociale veiligheid en de begrote kosten van elke maatregel afzonderlijk, enkel op het totaalbedrag.

maatregelen buiten de afdeling SV

In hoofdstuk 3 is uiteengezet welke maatregelen op basis van het uitvoeringsplan van de RET vallen onder sociale veiligheid. Een overzicht hiervan is ook weergegeven in bijlage 4. Het betreft een uitgebreide lijst, waarvan blijkt dat niet alle maatregelen worden uitgevoerd door, of zijn begroot bij, de afdeling Sociale Veiligheid van de RET.

In de onderstaande tabel staan deze maatregelen met de bijbehorende afdeling genoemd.

tabel 4-8: SV- maatregelen buiten de afdeling SV

maatregel	afdeling
sms-informatie omtrent omleidingen	Marketing, Services en Communicatie (MSC) (Bus, Tram, Metro)
campagne RET Aardig onderweg	directie (verdeeld over alle concessies)
dynamische reisinformatie	Infra en Centrale Verkeersleiding (CVL) (B, T, M ³⁸)
emplacementbeveiliging	CVL (B, T, M)
graffiti verwijderen	Infra
graffiti verwijderen	Vloot (B, T, M)
schoonmaakteams	Infra
renovatie en upgradering metrostations	Infra (kapitaalslasten)
tourniquets en CiCo's	MSC en Infra
maatregelen tunnelveiligheid	Infra
verduidelijking stationsbewegwijzering	MSC en Infra
reparatie vernielingen	Infra
reparatie vernielingen	Vloot (B, T, M)

maatregelen in vervoersconcessie, niet in contract

Ook in de vervoersconcessie zijn maatregelen opgenomen die de RET dient te nemen en die te rekenen zijn tot, of een effect hebben op, sociale veiligheid.³⁹ Niet al deze maatregelen vallen echter onder het *contract Sociale Veiligheid*, zoals is afgesproken en vastgelegd in de vervoersconcessie. Het betreft de volgende zaken:

- Algemeen:
 - Centrale Verkeersleiding (CVL);
 - beschadigingen en graffiti dienen binnen 48 uur hersteld cq verwijderd te zijn;
 - toegankelijkheid, in het bijzonder informatie, dienstverlening en comfort.
- Veiligheid:
 - vaardigheden en opleiding personeel;
 - geweldsprotocol;
 - contactmogelijkheden reizigers en personeel;
 - afspraken politie;
 - aansluiten bij het handhavingsarrangement en toezichtsarrangementen;
 - huisregels;
 - registreren en rapporteren incidenten.

Kostenposten als CVL (als afdeling), graffitibestrijding, een geweldsprotocol en bewegwijzering mogen op grond van de vervoersconcessie dus niet onder het budget

³⁸ Bus, tram en metro.

³⁹ PvE bij de Concessie 2007 (hoofdstuk 1 en hoofdstuk 4, artikel 33-63).

sociale veiligheid worden geschaard, ook al maken zij wel onderdeel uit van uitvoeringsplan voor de sociale veiligheid. Voor de CVL geldt dat bepaalde uitgaven van de afdeling wel gedeeltelijk onder sociale veiligheid wordt geschaard. In het kader van sociale veiligheid is namelijk een aantal fte's voor het uitlezen van camerabeelden en opvolgen van incidenten ondergebracht bij de CVL. Deze kosten worden doorbelast aan het budget sociale veiligheid. Dit handelen is correct binnen de gemaakte afspraken.

maatregelen in vervoersconcessie, wel onder afdeling sociale veiligheid

Verder zijn er zaken die wel onder de afdeling sociale veiligheid vallen, maar op basis van de afspraken in de concessie onder het budget van de vervoersconcessie dienen te vallen. Het gaat daarbij om het geweldsprotocol en het meldpunt vandalisme.

maatregelen in budget sociale veiligheid

Het budget sociale veiligheid wordt vastgesteld binnen het afzonderlijke contract sociale veiligheid, dat naast de vervoersconcessie wordt afgesloten. Volgens deze concessie dient hierin in ieder geval het volgende te worden opgenomen.

Aard, omvang en vergoeding van:

- inzet van personeel ten behoeve van controle en veiligheid (waaronder conducteurs op de tram);
- aanschaf en plaatsing van nieuwe camera's in voertuigen, op halten en/of stations, alsmede het uitlezen van camerabeelden;
- uitvoeren van activiteiten gericht op preventie, zoals het geven van voorlichting op scholen.

Gelet hierop en het voorafgaande beschouwt de rekenkamer de volgende zaken als behorend tot het budget sociale veiligheid:

- leiding, staf en ondersteuning, planning;
- OV-verbod;
- Processen-Verbaal;
- Controles, waaronder
 - alle werkzaamheden van de controleurs en medewerkers toezicht;
 - stationsscans;
 - mobiele OV-chipkaartlezer;
- tramconducteurs;
- uitlezen en opvolgen camerabeelden
- professionalisering dienstleiders veiligheidstafels CVL

Graffitibestrijding staat hierbij niet genoemd. Zoals aangegeven mogen de kosten daarvan niet tot het budget voor sociale veiligheid worden gerekend. Het behoort ook niet tot de verantwoordelijkheid van de afdeling Sociale Veiligheid. Daarom zijn de begrote kosten van graffitiverwijdering niet in de financiële rapportages over sociale veiligheid opgenomen. Tegelijkertijd is het wél opgenomen in het beleid voor sociale veiligheid van de stadsregio en behoort het tot het contract sociale veiligheid. Om die reden wordt graffitibestrijding door de rekenkamer wel bij de effectmetingen meegenomen.

In de tabellen 4-2 en 4-3 is niet op maatregelniveau aangegeven waarvoor de kosten begroot zijn. Alle activiteiten die worden uitgevoerd door de medewerkers van de afdeling vallen onder de begrote fte's. Uit de begrotingen en bieding is echter niet duidelijke welke maatregelen hieronder vallen. De indirecte kosten zijn niet nader gespecificeerd in de bieding.

4-3 gerealiseerde kosten, baten en resultaat

4-3-1 gerealiseerde kosten

In de verantwoording door de RET aan de stadsregio is geen aansluiting te maken tussen de per maatregel begrote kosten en de aan de maatregelen bestede middelen. Het is daarmee door de stadsregio niet volledig vast te stellen of de geraamde kosten voor sociale veiligheid ook daadwerkelijk aan sociale veiligheid zijn uitgegeven. Op basis van aanvullend verstrekte informatie over de realisatie op afdelings- en contractniveau blijkt in 2010 € 36,2 mln aan het contract Sociale Veiligheid te zijn uitgegeven, waarvan € 32,6 mln aan personeelskosten. Dit laatste is ongeveer 6% meer dan begroot en is slechts deels te verklaren door niet begrote extra lasten (zoals overwerkvergoedingen en bijzondere beloningen). In 2010 is voor ongeveer 625 fte aan sociale veiligheid in het OV ingezet (inclusief conducteurs).

Naast de kosten van het budget sociale veiligheid, heeft de RET in 2010 voor tenminste € 27,9 mln aan kosten voor maatregelen gemaakt die deels samenhangen met sociale veiligheid. Driekwart hiervan was eenmalig. Deze overige kosten hebben evenzeer een relatie met de exploitatie van de RET en de infrastructuur. De RET kon de rekenkamer de totale kosten van de graffitiverwijdering niet geven.

subsidieverantwoording

Op basis van een subsidieverantwoording door de RET wordt na afloop van het jaar de subsidie door de stadsregio definitief toegekend. De verantwoording vindt plaats voor de gehele concessie en is voor sociale veiligheid op het niveau van het door de stadsregio toegekende totaalbedrag. Er vindt dus geen verantwoording plaats per kostenpost zoals deze eerder in de bieding stonden opgenomen. Met de subsidievaststelling geeft de stadsregio haar akkoord aan de uitgegeven middelen.

Tegelijk met de verantwoording dient een goedgekeurd jaarverslag van de RET te worden mee gezonden. Hiermee is geborgd dat de verantwoording is gebaseerd op een juiste, volledige en tijdige administratie. Op basis van het jaarverslag is echter niet te herleiden hoe het uitgegeven bedrag voor sociale veiligheid tot stand is gekomen. De verantwoording van de besteding van het budget sociale veiligheid heeft namelijk een andere opbouw dan de bieding. In de verantwoording over 2010 is de afrekening voor sociale veiligheid als volgt weergegeven:⁴⁰

⁴⁰ Concept Afrekening Openbaar Vervoer 2010, 12 juli 2011.

tabel 4-9: verantwoording RET, uitgaven sociale veiligheid 2010 (€ mln)

uitgaven	€ mln
toekenning pp 2009	34,9
additioneel pp 2009 ⁴¹	0,2
totaal pp 2010 (1,91%)	35,7
ontvangen definitief	35,7
over (+) tekort (-)	0,0

De toekenning voor 2010 heeft plaatsgevonden op basis van prijspeil 2009, omdat het prijspeil van 2010 op dat moment nog niet bekend was. In de verantwoording is het prijspeil van 2010 geschat door de RET, omdat de stadsregio bij de bieding het prijspeil voor 2010 nog niet had vastgesteld. De schatting is 1,91%. Het uiteindelijk vastgestelde bedrag zal op het prijspeil van 2010 zijn.

gerealiseerde uitgaven

Om een goed beeld te krijgen van de aan sociale veiligheid bestede kosten, is de officiële verantwoording niet toereikend. Daarin zijn de kosten niet op het gewenste niveau (die van de maatregelen) inzichtelijk gemaakt. De rekenkamer heeft de RET om aanvullende informatie gevraagd. Op basis van de verstrekte informatie zijn de gemaakte kosten ten opzichte van de onderdelen die in het uitvoeringsplan en de bieding genoemd worden meer inzichtelijk geworden.

Om te kunnen beschouwen welke kosten in het kader van sociale veiligheid worden gemaakt moet allereerst het onderscheid gemaakt worden tussen het contract sociale veiligheid en de afdeling Sociale Veiligheid van de RET. Verschillende kosten worden doorbelast aan het contract sociale veiligheid, waaronder de afdelingskosten van de afdeling Sociale Veiligheid. De kosten horende bij het contract sociale veiligheid worden betaald uit de bijdrage van de stadsregio en uit baten van de PV's.

Tabel 4-10 geeft de geboekte resultaten van de *afdeling* Sociale Veiligheid over 2010 weer.

⁴¹ Op basis van de verstrekte documentatie is niet duidelijk waarop dit additionele bedrag is gebaseerd.

tabel 4-10: resultaten afdeling Sociale Veiligheid RET, 2010

kostensoort	werkelijke kosten (€)
totaal grond- en hulpstoffen	23.454
grond- en hulpstoffen	23.454
totaal uitbesteed werk en externe kosten	14.183.088
ingehuurd personeel	13.946.190
onderhoud/reparatie	3.284
werken infrastructuur	0,0
vervoer door derden	199.114
overige externe kosten	34.500
totaal energie	36.490
energieverbruik	36.490
totaal salarissen en beloningen eigen personeel	13.046.482
lonen en salarissen eigen personeel	10.727.396
vaste beloningen	1.703.624
variabele beloningen	615.462
totaal sociale lasten	3.084.362
sociale lasten	3.084.362
totaal overige bedrijfskosten	630.053
overige personeelskosten	308.253
belastingen, rechten, verplichtingen	1.625
diverse overige bedrijf	320.175
totaal primaire kosten	31.003.926

Het bovenstaand overzicht heeft de RET in het kader van dit onderzoek op verzoek van de rekenkamer opgesteld. Normaliter wordt dit overzicht voor de eerste drie kwartaalrapportages opgesteld. Voor het laatste kwartaal wordt volstaan met de jaarrekening. In de jaarrekening wordt echter niet op dit detailniveau gerapporteerd.

Verder is ook de realisatie van het *contract Sociale Veiligheid* verstrekt. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

tabel 4-11: resultaten contract SV 2010

kostensoorten	resultaten 2010 (€)
bedrijfsopbrengsten RET 4	36.160.930
exploitatiebijdragen	35.700.000
overige bedrijfsopbrengsten (Verg procesverbaal)	460.930
bedrijfskosten RET 5	36.206.566
5501 doorbelasting beveiligingsbeambten	152.634
5511 doorbelaste kosten huisvesting/automaten	121.778
doorbelastingen van kostenplaats 5	4.365.024
6503 doorberekening CVL, cameratoezicht	2.464.117
6531 directie, R&O, RvC	367.300
6532 P&O	381.616
6533 facilitair bedrijf	350.423
6534 financiën (Control, Admin, Inkoop, ICT)	344.802
6541 exploitatie	21.083
6544 commercie	23.842
6545 langdurig zieken	107.707
6550 doorbelasting Bedrijfsbureau exploitatie	304.136
doorbelastingen van kostenplaats 6	31.567.130
6903 doorberekening beheer infra	331.208
6906 doorberekening algemeen beheer	324.742
6908 doorberekening sociale veiligheid	30.911.181
onderdekking	45.636

Ook dit overzicht heeft de RET in het kader van dit onderzoek op verzoek van de rekenkamer opgesteld. Voor het contract Sociale Veiligheid wordt normaliter niet op dit detailniveau gerapporteerd.

Naast de financiële realisatiegegevens van zowel de afdeling als het contract Sociale veiligheid is door de RET afzonderlijke informatie verstrekt over het aantal fte's dat voor sociale veiligheid gemiddeld in 2010 in dienst was en de daarbij behorende kosten.

Op basis van deze afzonderlijk van de RET ontvangen informatie, heeft de rekenkamer in tabel 4-12 en 4-13 een analyse gemaakt die aansluit bij de structuur van de afdelingsbegroting uit het uitvoeringsplan (tabel 4-2). Tabel 4-12 maakt een vergelijking in fte's.

tabel 4-12: begrote en gerealiseerde fte's, 2010

functie	fte begroot ⁴²	fte gerealiseerd (gemiddeld) ⁴³	verschil begroot - gerealiseerd
totaal eigen personeel	357,5	339,7	-17,8
totaal L&S Veiligheid	26,5	25,6	-0,9
<i>Leiding</i>	9,9	-	-
<i>staf en ondersteuning</i>	8,9	-	-
<i>medewerker</i>	7,7	-	-
COV	205,0	189,9	-15,1
medewerker toezicht	87,0	85,1	-1,9
dienstleiders veiligheidstafel CVL	39,0	39,1	0,1
inhuur conducteurs	PM	288,5 fte (omgerekend bij 70% productiviteit)	-
totaal fte	384 + PM	628,2	-

Uit tabel 4-12 blijkt dat er in 2010 minder fte eigen personeel is ingezet dan begroot (bijna 18 fte). Bij de inhuur van conducteurs wordt niet gerapporteerd in fte. Om inzicht te hebben in hoeveel fte er met de inzet van conducteurs is gemoeid heeft de rekenkamer een eigen berekening gemaakt. Uit deze berekening (zie het tekstkader) komt het aantal fte aan tramconducteurs op 288,5. Hiermee komt het totaal in 2010 op een inzet van bijna 630 fte.

berekening fte's conducteurs

In 2010 is voor 379.000 uur aan tramconducteurs ingehuurd bij de leverancier Securitas. Wanneer een netto fte gelijk is aan 36 uur per week komt dit neer op $379.000 / (36 \times 52) = 202$ fte. Bij het contractbedrag van € 13,9 mln betekent dit dat 1 netto fte ongeveer € 69.000 kost. De RET betaalt alleen voor productieve uren, de tijd dat de tramconductor daadwerkelijk op de tram werkt. Eventuele overhead is opgenomen in het uurtarief van de leverancier.

De RET rekende in het verleden met een zogenaamde 'vergelijkbare fte', waarbij het aantal productieve uren omgerekend wordt naar fte aan de hand van een verrekenfactor. Deze verrekenfactor is het productiviteitspercentage van het eigen personeel en dient op de conducteurs te worden toegepast, omdat voor hen enkel de productieve uren worden vergoed. De rekenkamer heeft gebruik gemaakt van een verrekenfactor van 70%, hetgeen overeenkomt met de productiviteit van de trambestuurders. Dan komt het aantal fte aan tramconducteurs op 288,5. In bijlage 5 wordt gedetailleerder ingegaan op het gebruik van de verrekenfactor en de inzet van tramconducteurs door de jaren heen.

In tabel 4-13 zijn de in 2010 begrote en gerealiseerde uitgaven naast elkaar gezet.

⁴² RET, 'Uitvoeringsplan sociale veiligheid 2010', 2009.

⁴³ Informatieverstrekking RET, september 2011. Deze gegevens heeft de rekenkamer alleen opgeteld gekregen.

tabel 4-13: begrote en gerealiseerde kosten, 2010 (€ mln)

kostenpost	begrote kosten bieding pp 2009 (€ mln) ⁴⁴	gerealiseerde kosten pp 2010 (€ mln)	verschil begroot – gerealiseerd (€ mln)
totaal personeel	30,6	32,5	1,9
totaal eigen personeel	17,0	18,6	1,6
totaal L&S Veiligheid	-	1,7	-
<i>leiding</i>	-	-	-
<i>staf en ondersteuning</i>	-	-	-
<i>medewerker</i>	-	-	-
controleurs OV (COV)	-	10,4	-
medewerkers toezicht	-	4,0	-
dienstleider veiligheidstafel CVL	-	2,5 ⁴⁵	-
inhuur conducteurs	13,6	13,9 ⁴⁶	0,3
indirecte kosten	5,2	4,0	-1,2
overige (indirecte) kosten afdeling SV	-	0,9	-
indirecte kosten doorbelast aan contract	-	3,1	-
Totaal contract SV	35,8	36,5	0,7

Net als bij de vergelijking van de interne begroting met de begroting in de bieding (tabel 4-7) is er ten opzichte van de bieding in de realisatie een verschuiving in kosten tussen personeelskosten en indirecte kosten. Aan personeelskosten is € 1,9 mln meer uitgegeven dan begroot in de bieding, aan indirecte kosten € 1,2 mln minder. Het verschil van € 0,7 mln is te verklaren door het verschillende prijspeil.

Een aantal kostenposten uit de bovenstaande tabellen wordt hierna nader toegelicht.

eigen personeel

Ten aanzien van de kostenpost voor het eigen personeel valt op dat er 17,8 fte minder in dienst was dan oorspronkelijk begroot. Dit is volgens de RET te verklaren vanwege het achterblijven van de inkomsten van PV's. Met de PV's zouden vanaf 2009 namelijk 25 extra fte aan controleurs worden bekostigd. Ook is met de stadsregio afgesproken dat in 2011 het aantal fte controleurs met 12 zou afnemen. Om dit vanaf januari 2011 gerealiseerd te hebben, is in 2010 al gestart met het doen afnemen van de bezetting.

Aan de andere kant blijkt uit tabel 4-13 dat de personeelslasten hoger zijn uitgevallen dan begroot. In tabel 4-14 is het verschil bekeken tussen het gerealiseerde bedrag aan salaris en sociale lasten op basis van de gemiddelde bezetting (exclusief toeslagen e.d.) en het totaal gerealiseerde bedrag voor controleurs en medewerkers toezicht. Een verschil is dan toe te rekenen aan zaken als toeslagen, bonussen en andere variabele beloningen, wat een verklaring kan zijn voor de toegenomen personeelslasten.

⁴⁴ RET, 'Uitvoeringsplan sociale veiligheid 2010', 2009.

⁴⁵ Dit is het volledig doorbelaste bedrag, waarin ook indirecte kosten voor de afdeling CVL verwerkt zijn.

⁴⁶ Voor dit bedrag wordt geen prijspeil gehanteerd, per jaar is een vast bedrag in het contract afgesproken.

tabel 4-14: begroting en realisatie personeelskosten controleurs en medewerkers toezicht

	fte begroot	salaris en sociale lasten begroot	fte gerealiseerd	salaris en sociale lasten gerealiseerd	totale kosten gerealiseerd	verschil
controleurs	205	10.282.800 ⁴⁷	189,9	9.525.384	10.382.033	856.649
medewerkers toezicht	87	4.005.219 ⁴⁸	85,1	3.917.749	4.053.974	136.225
totaal	292	14.288.019	275	13.443.133	14.436.007	992.874

Het feit dat er minder medewerkers zijn ingezet komt inderdaad terug in de lagere salariskosten en sociale lasten, maar heeft volgens de RET wel geresulteerd in een hogere variabele component (o.a. door overwerk). De rekenkamer heeft niet kunnen verifiëren hoeveel overwerk is verantwoord door de medewerkers en aan hen is uitbetaald. Feit is wel dat de gerealiseerde kosten voor variabele beloning (€ 615.462, zie tabel 4-10) voor de gehele afdeling lager zijn dan het totale verschil voor alleen al ingezette controleurs en medewerkers toezicht, namelijk € 992.874. Op basis van de verstrekke informatie kan niet worden vastgesteld welke werkzaamheden zijn geleverd voor dit bedrag. Louter gelet op het aantal ingezette fte, is echter een te hoog bedrag aan personeelskosten gerealiseerd.

inhuur tramconducteurs

Voor tramconducteurs is praktisch net zoveel uitgegeven (€ 13,9 mln) als begroot (€ 13,6 mln). Om het totaal aantal fte voor sociale veiligheid te kunnen berekenen, heeft de rekenkamer een berekening gemaakt hoeveel fte, vergelijkbaar met fte eigen personeel, met de inzet van conducteurs is gemoeid.

indirecte kosten

Onder indirecte kosten vallen bijvoorbeeld de kosten van de mobiele chipkaartlezers zoals doorbelast vanuit de afdeling Beheer Infra. De indirecte kosten voor het contract Sociale Veiligheid zijn lager dan de begrote indirecte kosten.

overige kosten, buiten de afdeling Sociale Veiligheid

Zoals eerder aangegeven worden er ook buiten het budget voor sociale veiligheid kosten gemaakt, maar vanwege de inrichting van de RET-administratie op afdelingsniveau is het complex te achterhalen welke kosten gemoeid zijn met welke maatregelen. De afdeling Sociale Veiligheid voert niet alle maatregelen in het kader van sociale veiligheid uit. Daarnaast zijn individuele maatregelen soms verdeeld over meerdere afdelingen (graffiti en vandalisme). Het uitvoeringsplan RET geeft niet duidelijk aan waar binnen de RET een maatregel wordt uitgevoerd.

⁴⁷ Het budget 2010 voor een controleur was voor salaris en sociale lasten € 50.160. Dit is exclusief toeslagen, bonus niet ziek en overige variabele beloningen.

⁴⁸ Het budget 2010 voor een medewerker toezicht was voor salaris en sociale lasten € 46.0370. Ook dit is exclusief toeslagen, bonus niet ziek en overige variabele beloningen.

De maatregelen genoemd in 4-2-2 die te maken hebben met sociale veiligheid, maar binnen de RET onder een andere afdeling vallen, kenden in 2010 de kosten zoals in tabel 4-15 uiteengezet. Het betreft een inschatting van de RET, gedaan op verzoek van de rekenkamer. De bedragen bleken niet in alle gevallen direct te achterhalen. In totaal gaat het om ten minste € 27,9 mln, waarvan € 16 mln eenmalig. Alle maatregelen raken naast de sociale veiligheid evengoed de exploitatie of de infrastructuur van de RET.

tabel 4-15: kosten maatregelen buiten afdeling SV (€ mln)

maatregel	afdeling	2010	toelichting RET
sms-informatie omtrent omleidingen	MSC (B/T/M)	0,1	eenmalig (grof ingeschat)
campagne RET Aardig Onderweg	directie (verdeeld over alle concessies)	0,5	eenmalig (grof ingeschat)
dynamische reisinformatie	Infra en CVL (B, T, M) ⁴⁹	13,0	eenmalig, 0,8 periodiek
emplacementbeveiliging	CVL (B, T, M)	1,0	18 fte beveiliging bij CVL, kostenplaats 5233
graffiti verwijderen	Infra	0,1	alleen metrostations
graffiti verwijderen	Vloot (B, T, M)	niet achterhaald	
schoonmaakteams	Infra	2,2	alleen dagelijks onderhoud metrostations; daarbij: grote schoonmaak 0,44; blindegeleidedstrips 0,05; liften 0,05
renovatie en upgradering metrostations	Infra (kapitaalslasten)	4,0	8,0 verdeeld 50/50 over spoor en stations
tourniquets en CiCo's	MSC en infra	3,8	regulier onderhoud
verduidelijking stationsbewegwijzering	MSC en Infra	3,2	investering (eenmalig)
reparatie vernielingen	Infra	niet achterhaald	
reparatie vernielingen	Vloot (B, T, M)	niet achterhaald	

Voor een tweetal maatregelen die gerelateerd zijn aan sociale veiligheid heeft de RET gelden ontvangen buiten het contract sociale veiligheid (en de vervoerconcessie) om. In een brief van 17 februari 2011 van de wethouder vervoer van de gemeente Rotterdam aan de commissie voor Vervoer is aangegeven dat de stadsregio € 38 mln heeft uitgegeven aan de metrotourniquets, vanuit de hiervoor bestemde gelden eenmalig verstrekt door het rijk. De gemeente Rotterdam heeft eenmalig € 814.580 subsidie verleend aan de RET voor het programma CTOV (cameratoezicht OV).⁵⁰ Hieruit blijkt dat de RET ook uit andere bronnen geld ontvangt voor zaken die van invloed zijn op sociale veiligheid.

⁴⁹ Bus, tram en metro.

⁵⁰ Niet in de tabel; informatie per mail van de RET ontvangen.

4-3-2 gerealiseerde baten

Volgens de verantwoordingen van de RET aan de stadsregio zijn er in 2010 minder PV's uitgeschreven en vallen daarmee de begrote baten tegen. Getallen worden niet genoemd, waardoor uit de verantwoording niet duidelijk wordt wat er aan baten is binnen gekomen. Op basis van aanvullend verstrekte gegevens van de RET blijkt dat de totale baten ruim € 1,5 mln zijn, bijna het drievoudige van het begrote bedrag. De RET geeft aan dat de totale baten worden verdeeld over de vervoersconcessies en de concessie sociale veiligheid, waarbij sociale veiligheid een sluitpost is. De begrote en verantwoorde baten uit de PV's voor de concessie sociale veiligheid betreffen dus niet de volledige baten uit de PV's. Deze verdeling is niet benoemd in de bieding of verantwoording.

De indirecte baten van het tegengaan van zwartrijden in de tram – potentiële zwartrijders die besluiten vooraf een kaartje te gaan kopen – waren in 2010 naar schatting maximaal € 4,2 mln. Deze baten komen ten gunste van de exploitatie van de RET. De kosten van de conducteurs (met € 14 mln veel hoger dan deze indirecte baten) worden daarentegen gedekt uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid.

processen- verbaal

Naast de kosten voor sociale veiligheid is in de begroting ook rekening gehouden met baten. In de bieding betrof het € 0,6 mln. De hoogte van de baten is van belang: hoe hoger de baten, hoe kleiner de bijdrage van de stadsregio aan sociale veiligheid hoeft te zijn.

In de interne RET-begroting voor 2010 is rekening gehouden met bijna € 0,7 mln aan baten. Deze komen van de PV's die zwartrijders krijgen uitgedeeld. In zijn verantwoording over 2010 vermeldt de RET geen bedrag aan gerealiseerde baten, terwijl deze wél onderdeel van de bieding voor sociale veiligheid waren.

In een zogenoemd dashboard SV over geheel 2010 (door de RET voor dit onderzoek opgesteld) is weergegeven hoeveel PV's (56.159), verhoogde tarieven (6.675) en pardonaties (10.045) zijn uitgeschreven. Hiernaast heeft de RET de rekenkamer informatie verstrekt over het aantal oninbare boetes (19.621). Oninbare boetes worden overgedragen aan het OM, waarna de baten niet meer bij de RET terecht komen.

Op basis van deze informatie heeft de rekenkamer de baten van de controle op zwartrijden als volgt geanalyseerd: 56.159 PV's en 6.675 situaties van een verhoogd tarief minus 19.621 oninbare boetes⁵¹ en 10.045 pardonaties, levert 33.168 overtredingen op die baten genereren. Dit komt niet overeen met het aantal geïncasseerde PV's zoals aanvullend opgegeven door de RET (36.538). De totale baten uit de PV's over 2010, volgens een aparte opgave van de RET, bedroegen € 1.526.930. Dit komt overeen met een gemiddelde opbrengst per stuk van € 41,79.

In diverse stukken wordt er echter op gewezen dat de voor de concessie sociale veiligheid begrote baten van € 0,7 mln niet worden gerealiseerd, maar zonder daarbij een bedrag te noemen. Voor het niet realiseren van de begrote baten worden verschillende redenen aangegeven. In de SV eindrapportage over 2010 is aangegeven dat er minder PV's zijn uitgeschreven dan in 2009 vanwege het gesloten metrostelsel dat heeft geleid tot veel minder zwartrijders. In de algemene kwartaalrapportages van

⁵¹ Informatieverstrekking RET per email.

de RET gedurende 2010 is steeds gesteld dat het aantal PV's achterblijft omdat de controleapparatuur (handhelds) niet goed functioneerde.

De belangrijkste reden voor het niet realiseren van de begrote baten voor sociale veiligheid is echter het feit dat de opbrengsten van de PV's niet alleen ten goede komen aan de concessie sociale veiligheid en daar ook een sluitpost is. Dit betekent dat de overige concessies bij tegenvallende baten wel hun begrote baten ontvangen en dat de resterende naar de concessie sociale veiligheid gaan en daarmee lager zijn. De RET heeft de verdeling over 2010 als volgt verstrekt:

tabel 4-16: verdeling baten van PV's over concessies

	begroting 2010 (€)	realisatie 2010 (€)
totale baten PV's	1.742.000	1.526.930
<i>verdeling over concessies</i>		
tram	233.000	233.000
bus	198.000	198.000
metro	635.000	635.000
sociale veiligheid	676.000	460.930

Zowel in de bieding als in de verantwoording is door de RET niet aangegeven dat de baten PV's voor sociale veiligheid niet de *gehele* baten voor de RET betroffen. Op basis van de in het kader van de concessie door de RET aan de stadsregio verstrekte stukken is deze behandeling van baten PV's niet duidelijk.

Het is verder opvallend dat de verdeling van de baten plaatsvindt over alle concessies, aangezien de kosten voor het opsporen, uitschrijven en verwerken bij de afdeling Sociale Veiligheid (BOA's/controleurs, medewerkers PV's). Een mogelijke verklaring kan zijn dat toen in 2009 de kosten voor Sociale Veiligheid anders werden verdeeld dan daarvoor (er werd € 7 mln aan kosten overgeheveld van de vervoersconcessies naar sociale veiligheid, zie paragraaf 4-4), de verdeling van de bijbehorende baten ongewijzigd is gebleven.

kosten van COV'ers uit de baten PV's

In 2009 is in de bieding afgesproken dat 25 fte controleurs OV zou worden bekostigd uit € 1,3 mln aan inkomsten uit PV's. Het is uit de beschikbare informatie niet bekend of dit bedrag in 2009 is bereikt. Wel is duidelijk dat het aantal COV'ers in de bieding per 2010 met 13 fte is verlaagd en het bedrag aan PV's met € 0,6 mln. In 2011 is in het uitvoeringsplan RET het aantal COV'ers met nog eens met 12 fte verlaagd en is in de bieding aangegeven dat het begrote bedrag aan PV's met € 0,4 mln is verlaagd vanwege 'veranderde bevoegdheden'. De RET geeft aan deze verlaging in opbrengsten voor eigen rekening te nemen in 2011, onder meer door meer PV's uit te schrijven. Hoe dit in de praktijk in zijn werk zal gaan is de rekenkamer niet duidelijk.

baten preventie zwartrijden tram

Door de preventie van zwartrijden worden ook indirecte baten gerealiseerd. Zoals uit hoofdstuk 6 blijkt, hebben conducteurs en controleurs een gunstig effect op het zwartrijden in de tram. In de Rotterdamse tram is het zwartrijdpercentage in 2010 (4,3%) ruim 6,5 procentpunt lager dan in Amsterdamse en Haagse tramlijnen zonder conducteurs (10,6% respectievelijk 10,9%). De rekenkamer heeft een schatting gemaakt van de hieraan verbonden baten.

Hierbij is uitgegaan van 52,3 mln reizigers en 153,3 mln reizigerskilometers (uit het RET Jaaroverzicht 2010). Gemiddeld reisde een passagier daarmee 2,93 km. Uitgaande van 6,5% minder zwartrijders (3.399.500 reizigers) en een ritprijs van € 1,25 – hetgeen aan de hoge kant is – levert dit maximaal € 4,2 mln aan baten op. Hierbij is er bovendien van uitgegaan dat ook alle potentiële zwartrijders een kaartje zijn gaan kopen en er geen zogenoemde verdrijving heeft plaatsgevonden (mensen zijn gaan fietsen of lopen). Dit zal zeker niet geheel het geval zijn (sommige reizigers kiezen voor ander vervoer), waarmee de baten in werkelijkheid lager zullen zijn.

De indirecte baten van naar schatting maximaal € 4,2 mln komen geheel ten gunste van de exploitatie van de RET. De kosten van de conducteurs (met € 14 mln veel hoger dan deze indirecte baten) worden daarentegen gedekt uit de stadsregionale bijdrage voor sociale veiligheid.

4-3-3 gerealiseerd resultaat

Volgens de verantwoording van de RET is er conform de bieding € 35,7 mln aan sociale veiligheid besteed (inclusief baten). Aan de hand van de verstrekte financiële realisatiegegevens op contractniveau valt vast te stellen dat in totaal € 36,2 mln is besteed, met een onderdekking van € 45.636 en baten uit PV's van € 460.930. Dit komt overeen met de verantwoorde € 35,7 mln.

Volgens de verantwoording van de RET heeft zij in 2010 € 35,7 mln aan sociale veiligheid uitgegeven, hetgeen precies overeenkomt met de bieding voor 2010 (uitgaande van het prijspeil 2010, zie tabel 4-7). Aan de hand van de aanvullend verstrekte financiële realisatiegegevens op contractniveau valt vast te stellen dat in totaal € 36,2 mln is besteed, met een onderdekking van € 45.636 en baten uit PV's van € 460.930. Dit komt overeen met de verantwoorde € 35,7 mln (tabel 4-17).

De informatie in de bieding en verantwoording aan de RET is overigens ontoereikend om dezelfde conclusie te kunnen trekken (zie groen kader even verderop).

tabel 4-17: uiteindelijke resultaat contract sociale veiligheid

post	bedrag (€ mln)
totaal kosten	36,2
baten PV's	0,46 (totale baten 2010 € 1,5 mln)
onderdekking	0,045 (gedragen door RET)
totaal resultaat	35,7
bijdrage stadsregio	35,7
verschil resultaat – bijdrage stadsregio	0

inrichting rapportage sociale veiligheid sluit niet aan op maatregelen organisatie RET

De administratie van de RET is per afdeling ingericht. De inhoud van het contract voor de sociale veiligheid sluit niet één op één aan op de werkzaamheden van de afdeling Sociale Veiligheid. In de kwartaalrapportages sociale veiligheid rapporteert de RET alleen over de activiteiten zoals uitgevoerd door de eigen afdeling. In de afdelingsrapportage komen alleen de kosten van de afdeling naar voren.

Inhoudelijk (over het behalen van de doelen) rapporteert het hoofd van de afdeling Sociale Veiligheid over het contract aan de stadsregio. Graffiti valt bijvoorbeeld niet onder de afdeling en komt daarom niet terug in de rapportages.

De Manager Business Control rapporteert financieel binnen de RET en dus op afdeling, naar de inrichting van de administratie. Zij rapporteert ook de subsidieverantwoording aan de stadsregio voor alle concessies. De stadsregio vraagt op dit moment niet actief om een verantwoording op een gedetailleerder niveau dan op het gehele begrote bedrag. Op contractniveau is de financiële informatie dan ook moeilijk te achterhalen.

Om te kunnen toetsen of de RET de begrote uitgaven ook werkelijk heeft gedaan aan de afgesproken maatregelen is het noodzakelijk dat er financieel op contractniveau wordt gerapporteerd. Het detailniveau dient overeen te komen met de begroting.

4-4 financiën SV door de jaren heen

In deze paragraaf kijkt de rekenkamer op hoofdlijnen naar het kostenverloop van sociale veiligheid door de jaren heen. Hiertoe hebben wij drie tabellen opgesteld: het bedrag voor sociale veiligheid in de bieding, de beschikking en de verantwoording en vaststelling (tabel 4-14), de herkomst van de middelen tot en met 2008 (vanaf 2009 kwamen de middelen geheel van de stadsregio uit de BDU; tabel 4-15) en de inzet van medewerkers voor zover beschikbaar binnen de geleverde informatie (tabel 4-16). Niet voor alle jaren is alle informatie volledig beschikbaar.

tabel 4-18: bedrag SV, 2004-2011 (€ mln)

jaar	meerjarenplan stadsregio 2005-2009 of bieding RET	beschikking stadsregio	verantwoording RET	vaststelling stadsregio
2004	22,8 (pp 2004)	niet beschikbaar (nb)	nb	nb
2005	22,8 (pp 2004)	nb	nb	nb
2006	22,8 (pp 2004)	nb	nb	nb
2007	22,8 (pp 2004)	nb	24,9, totale kosten 25,8 (pp 2007)	nb
2008	22,8 (pp 2004)	24,4 (pp 2007)	25,2 (pp 2008)	25,2 (pp 2008)
2009	32,3; totale kosten 33,6 (pp 2008)	32,5 + 0,3 (pp 2008)	33,6 (pp 2009)	33,6 (pp 2009)
2010	35,0 (pp 2009)	34,9 + 0,2 aanvullend (pp 2009)	35,7 (pp 2010)	najaar 2011 verwacht
2011	35,5 (pp 2010)	35,52 (pp 2010)	nog niet aan de orde	nog niet aan de orde

Uit tabel 4-14 blijkt dat vanaf 2009 het budget voor sociale veiligheid met de helft is toegenomen en sindsdien geleidelijk toeneemt. De verklaring is dat vanaf 2009 de financiering van het contract sociale veiligheid anders werd geregeld. Om de toewijzing van de kosten horende bij sociale veiligheid transparanter te maken is er door de RET en stadsregio voor gekozen om de inzet van controleurs OV en cameratoezicht, waarvan de kosten tot dan toe onder bus, tram en metro (vervoersconcessie) vielen, te verschuiven naar het contract sociale veiligheid. Met deze verschuiving was een kleine € 7 mln gemoeid. Overige stijgingen, ook in de jaren daarna, zijn toe te schrijven aan hogere loonkosten, meer DRU's voor de tram waardoor er meer tramconducteurs ingezet moesten worden, een duurder contract voor tramconducteurs (per 2010) en diverse andere kosten, zoals van de camera's en handhelds.

In 2008 en 2009 is de subsidie vastgesteld op het bedrag van de verantwoording van de RET. Beide beschikkingen zijn in 2010 vertraagd vastgesteld.

Tabel 4-15 laat de herkomst van de middelen zien. Op basis van de beschikbare documentatie droeg de gemeente Rotterdam tot en met 2008 bij aan het budget van sociale veiligheid. Het kan zijn dat met de verzelfstandiging van de RET, in 2007, hier al eerder een eind aan was gekomen. Hierover hebben wij geen specifieke informatie kunnen verkrijgen. Dit aspect is van een zeker belang, omdat de bijdrage de inzet van tramconducteurs betrof, in het bijzonder de inzet van 1,39 fte per tram (zie kader).

In het meerjarenplan 2005-2009 van de stadsregio wordt een tekort van ongeveer € 700.000 genoemd, wat volgens de stadsregio 'binnen de perken' blijft. De RET heeft dit tekort uit eigen middelen bekostigd.

tabel 4-19: herkomst bijdragen SV 2004-2008 (bron meerjarenplan stadsregio 2005-2009) en 2009-2011 (bron: bieding en beschikking) (€ mln)

jaar	bijdrage gemeente	bijdrage rijk	tekort	totaal
2004	7,6	Niet bekend (Nb)	nb	22,8 (pp 2004)
2005	7,6	14,3	0,6	22,8 (pp 2004)
2006	7,6	14,3	0,6	22,8 (pp 2004)
2007	7,6	14,3	0,6	22,8 (pp 2004)
2008	7,6	14,3	0,6	22,8 (pp 2004)
2009	nvt	32,3 + 0,3 aanvullend (pp 2008)	nb	32,3 + 0,3 aanvullend (pp 2008)
2010	nvt	34,9 + 0,2 aanvullend (pp 2009)	nb	34,9 + 0,2 aanvullend (pp 2009)
2011	nvt	35,52 (pp 2010)	nb	35,5 (pp 2010)

Tabel 4-16 toont de ontwikkeling van het aantal fte's binnen het contract sociale veiligheid.

tabel 4-20: fte's binnen contract sociale veiligheid 2004-2005, 2008-2011

	2004 (MJP) ⁵²	2005 (MJP)	2008 (bieding)	2009 (bieding)	2010 (bieding)	2011 (bieding)
leiding (fte)			9,0	10,0	9,9	9,9
staf (fte)			8,0	9,0	8,9	8,9
medewerker PV (fte)	2,5	2,5	4,0	7,7	7,7	7,7
controleur OV (fte)	173,7	167,3	175	218,0	205,0	193
medewerker toezicht (fte)	255	255	89,0	89,0	87,0	82
centrale verkeersleiding (fte)	36	38,5	39	39,0	39,0	32
Tramconducteurs	498,6 fte (bij 62%)	527 fte (bij 62%)	€ 12,2 mln	€ 12,6 mln	€ 13,6 mln (288,5 fte bij 70%)	€ 14,3 mln (288,5 fte bij 70%)
Totaal	965,8	990,3	nb	nb	646	622

In tabel 4-16 is te zien dat het aantal medewerkers toezicht (MTZ) sterk is afgenomen. Dit waren gesubsidieerde Melkertbanen, hetgeen verklaart waarom er momenteel veel minder van zijn. Het aantal controleurs OV is toegenomen ten opzichte van 2004 en 2005. In 2004 en 2005 zijn indirecte functies niet genoemd in het meerjarenplan van de stadsregio. Het aantal vergelijkbare fte voor de tramconducteurs is sterk afgenomen. Dit kan ermee te maken hebben dat in 2004 nog de norm van 1,39 fte per tram gold. Het is niet exact na te gaan welke kosten in 2004 en 2005 met de tramconducteurs gemoeid waren, omdat in het meerjarenplan van de stadsregio de rijksbijdrage niet naar conducteurs is gedifferentieerd. De gemeentelijke bijdrage voor de tramconducteurs was € 7,6 mln. Een zeker deel van de rijksbijdrage was ook bedoeld voor de tramconducteurs. Het is op basis van de verstrekte informatie niet bekend wat de fte inzet tussen 2005 en 2008 was.

⁵² Meerjarenplan stadsregio 2004-2008.

5 doelbereiking, rapportage en verantwoording

5-1 inleiding

In hoofdstuk 3 is beschreven welke doelen worden nagestreefd en welke maatregelen hiervoor ingezet zullen worden. In hoofdstuk 2 is aan de orde gekomen welke afspraken gemaakt zijn over de verantwoording. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen (inzet), de wijze waarop daarover wordt verantwoord aan de stadsregio en de mate waarin de stadsregio in staat is de uitvoering te controleren.

Net als in hoofdstuk 3 komt hier dus de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- Welke inzet van de stadsregio en de concessiehouders is er om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in de stadsregio te verbeteren?

Daarnaast wordt de volgende onderzoeksvraag behandeld:

- Op welke wijze werken organisaties samen bij het ontwikkelen van deze maatregelen?

Deze vragen kwamen ook aan de orde in hoofdstuk 2 en 3, maar het verschil is dat daar de opzet van de governance tussen de stadsregio en de RET respectievelijk van het beleid is beschreven. In dit hoofdstuk wordt de werking beschreven.

In dat verband heeft de rekenkamer een aantal normen opgesteld. Deze normen met bijbehorende criteria zijn opgenomen in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen en criteria

norm	criterium	paragraaf
de aangekondigde maatregelen zijn geïmplementeerd.		5-2
De concessiehouder werkt bij de uitvoering van maatregelen samen met andere relevante partijen.	De concessiehouder is aangesloten bij bestaande veiligheidsarrangementen.	5-3
	De concessiehouder neemt zelf het initiatief tot nieuwe veiligheidsarrangementen.	
De beoogde doelen zijn gerealiseerd.		5-4
Er is overleg tussen de concessieverlener (stadsregio) en concessiehouder (RET) over sociale veiligheid.	Er zijn periodieke ontmoetingen waarvan de besproken zaken schriftelijk worden vastgelegd.	5-5
De stadsregio is in staat om het behalen van de doelstellingen te beoordelen.	De concessiehouder rapporteert aan de stadsregio over het behalen van de doelstellingen en geeft uitleg wanneer een doelstelling niet is gehaald.	5-5
	De rapportage over de resultaten sluit aan met de formulering van de doelstellingen en vindt plaats op basis van afspraken over de inhoud, soort, frequentie en tijdigheid van de verantwoording.	
De stadsregio is in staat om de inzet van de afgesproken maatregelen voor het behalen van de doelstellingen te beoordelen.	De concessiehouder rapporteert aan de stadsregio over de inzet van de maatregelen en geeft uitleg wanneer een maatregel niet is uitgevoerd.	5-5
	De rapportage over de inzet van de maatregelen sluit aan met de afspraken gemaakt aangaande maatregelen.	
De stadsregio controleert rapportages van de concessiehouder en neemt maatregelen waar de rapportages niet voldoen.	De stadsregio gaat na of volgens afspraak gerapporteerd wordt.	5-5
	Wanneer er niet volgens afspraak aan de stadsregio wordt gerapporteerd heeft dit consequenties voor de concessiehouder.	
	De eventuele reactie en opvolging door de concessiehouder heeft voldoende resultaat, gelet op de (in)formele sturingsmogelijkheden van de stadsregio.	

5-2 inzet van maatregelen

Alle onderzochte maatregelen zijn uitgevoerd, maar niet altijd in de mate waarin de stadsregio en RET hebben afgesproken. Zo voeren de controleteams meer controle-uren uit dan afgesproken, maar worden in de metro minder reizigers gecontroleerd dan afgesproken. Een oorspronkelijke afspraak om gemiddeld 1,39 fte aan conducteurs op een tram te zetten is niet gerealiseerd; in 2010 was er sprake van 1 conducteur op de tram. Of de inzet van camera's, tourniquets en het aantal uitgereikte OV-verboden conform de afspraken is, is vanwege ontbrekende informatie respectievelijk ontbrekende afspraken niet vast te stellen. Door ontbrekende registraties is niet te beoordelen of graffiti snel genoeg wordt verwijderd.

Over de genomen maatregelen dient door de concessiehouder (de RET) aan de stadsregio gerapporteerd te worden. Een dergelijke rapportage is echter niet in het bezit van de stadsregio. Op basis van zelf opgevraagde documentatie van de RET maakt de rekenkamer de feitelijke inzet van de maatregelen in deze paragraaf inzichtelijk. Tabel 5-2 geeft een overzicht van afspraken, de rapportage daarover en de uiteindelijke realisatie van de onderzochte maatregelen. Vervolgens worden de maatregelen kort besproken. De rapportage betreft de Resultaten sociale veiligheid openbaar vervoer (SVOV) 2010 van de RET.

tabel 5-2: geplande en gerealiseerde maatregelen

maatregel	afpraak stadsregio	rapportage RET	realisatie RET	doelbereiking
camera's	in 2010 in elk metrovoertuig een camera	niet gerapporteerd	onbekend	onbekend
	39 fte voor uitlezen	niet gerapporteerd	39,1 fte	ja
conducateur	1,39 fte conducateur per tram	1 fte conducateur per tram	1 fte conducateur per tram	nee
controleteams	minimaal 1,75 uur controle per buslijn per maand	niet gerapporteerd, wel wordt gerapporteerd dat targets zijn gehaald.	gemiddeld 8,7 uur controle per buslijn per maand	ja
	minimaal 10 uur controle per tramlijn per maand		gemiddeld 66 uur controle per tramlijn per maand	ja
	minimaal 4 uur controle (inclusief MTZ-uren) per metrostation per maand		gemiddeld 48 uur controle (inclusief MTZ-uren) per metrostation per maand	ja
OV-verbod	geen afspraken	niet gerapporteerd	34 OV-verboden opgelegd	onbekend
tourniquets	geen afspraken	niet gerapporteerd	onbekend	onbekend
schoonmaakteams	elke dag graffiti bestrijding van 8.00 tot 16.00 uur door taakgestraften	niet gerapporteerd; uitsluitend het aantal plekken en vierkante meters graffiti	onbekend	onbekend

camera's

Er waren voor 2010 39 fte's beschikbaar voor het uitkijken van camerabeelden in 2010 door de Centrale Verkeersleiding van de RET. Dit aantal is in 2010 ook gerealiseerd (zie ook hoofdstuk 4). De rekenkamer heeft op basis van de rapportages van de RET niet kunnen vaststellen of er in elke tram een camera hangt.

conducteurs

Uit het jaarverslag 2010 van de RET blijkt dat op elke tram een conducateur aanwezig is. Over 2010 zijn, volgens het contract tussen de RET en Securitas, 379.000 uren aan tramconducteurs ingehuurd. Het aantal verwachte dienstregelinguren (DRU's) voor de tram in 2010 is 381.000. Daarmee sluit het aantal ingehuurde conducteururen grotendeels aan bij het aantal DRU's. Dit betekent dat er 1 fte conducateur per tram wordt ingezet.

Deze inzet sluit niet aan met de 1,39 fte per tram zoals beschreven in het meest recente (en door het algemeen bestuur goedgekeurde) document waarin de stadsregio de inzet van tramconducteurs noemt, namelijk zijn meerjarenplan voor 2005-2009. Schriftelijke vastlegging van bestuurlijke besluitvorming om de gemiddelde inzet van tramconducteurs van 1,39 fte naar 1 conducateur per tram terug te brengen, is niet beschikbaar (zie ook hoofdstuk 4 voor de contractuele afspraken rond de

tramconducteurs). In hun ambtelijke reactie op het conceptrapport gaf de stadsregio aan dat de gemeente Rotterdam de 0,39 fte tijdelijk heeft bekostigd.

controleurs

Er wordt in totaal 275 fte aan zogenoemde controleurs OV (COV'ers) en medewerkers toezicht (MTZ'ers) ingezet. Daarvan zijn 189,9 fte controleurs met boa-bevoegdheden. De overige 85,1 fte betreft medewerkers toezicht. De productiviteit van de controleurs wordt in kwartaalrapportages gepresenteerd en ligt rond de zeventig procent. Er zijn tussen de stadsregio en RET in het uitvoeringsplan SV 2010 targets met betrekking tot het gemiddelde maandelijkse aantal controle-uren op tram- en buslijnen en op metro- en Randstadrailstations (respectievelijk 10 uur per lijn per maand, 1,75 uur per lijn per maand en 4 uur controle per station). Er wordt in het RET-jaarbericht over 2010 gerapporteerd dat alle buslijnen, alle tramlijnen en alle metro- en Randstadrailstations in voldoende mate (zoals met de stadsregio overeengekomen) toezicht is gehouden. Op basis van de rapportage Resultaten sociale veiligheid openbaar vervoer (SVOV) 2010 is echter niet duidelijk om hoeveel uren het gaat. De RET meldt in de rapportage wel dat een urenverantwoording op aanvraag beschikbaar is. De stadsregio heeft nooit om een dergelijke verantwoording gevraagd.

Niet alleen ten aanzien van het controle-uren van controleteams, maar ook ten aanzien van hun aantal gecontroleerde reizigers zijn targets afgesproken (zie tabel 5-3).

tabel 5-3: output controleteams

afpraak RET-stadsregio	realisatie RET	behaald?
jaarlijks circa 216.000 gecontroleerde reizigers bus	255.983 gecontroleerde reizigers bus	ja
jaarlijks circa 600.000 gecontroleerde reizigers tram	469.577 gecontroleerde reizigers tram	nee
jaarlijks circa 2.400.000 gecontroleerde reizigers metro	3.394.854 gecontroleerde reizigers metro	ja
<i>totaal aantal gecontroleerde reizigers 3.100.000</i>	<i>totaal aantal gecontroleerde reizigers 4.120.414</i>	ja
80.000 PV's	56.159 PV's en 6.680 VT's ⁵³	nee
aantal klantcontacten (metro) 2.998.000	aantal klantcontacten (metro) 3.561.816	ja
aantal klantcontacten, inclusief evenementen (1.000.000)	aantal klantcontacten (metro) 3.561.816	onbekend
en voetbal (100.000): 4.800.000	(klantcontacten en controles), overige klantcontacten niet bekend	

Uit tabel 5-3 blijkt dat twee van de afgesproken targets ten aanzien van de controleteams niet worden gehaald. Hoewel er meer reizigers in de bus en metro zijn gecontroleerd dan afgesproken, is het beoogde aantal te controleren reizigers in de tram niet gerealiseerd.⁵⁴ In de tram neemt het aantal incidenten in 2010 in tegenstelling tot in de bus en de metro toe en wordt het ten doel gestelde zwartrijdpercentage niet gehaald. Dit kan (deels) te wijten zijn aan te weinig

⁵³ Onder processen-verbaal (PV's) rekent de RET ook de verhoogde tarieven (VT's).

⁵⁴ In haar rapportage meldt de RET dat zij dit target wel hebben gehaald. Het opgegeven target komt echter niet overeen met in het uitvoeringsplan geformuleerde target.

gecontroleerde reizigers. Het target ten aanzien van het totaal aantal gecontroleerde reizigers is wel gehaald.

Het aantal uit te schrijven PV's is niet gehaald. Er zijn ruim twintig procent minder PV's uitgeschreven dan afgesproken.

Op de tram en de bus worden uitsluitend reizigerscontroles uitgevoerd. Klantcontacten worden niet gemaakt. Het aantal klantcontacten tijdens evenementen/calamiteiten is niet gegeven. Daarmee is onbekend of dit streefcijfer gehaald wordt.

OV-verbod

In 2010 werden volgens het jaarverslag van de RET 34 OV-verboden opgelegd voor incidenten als geweld, spugen, belediging, vernieling en bedreiging.⁵⁵ Tussen juni 2008 (invoering OV-verbod) en september 2011 werden 57 OV-verboden opgelegd. Aangezien er geen afspraken zijn gemaakt over het aantal OV-verboden, en er ook geen zicht is op hoeveel OV-verbodwaardige incidenten er waren, is niet vast te stellen of dit aantal voldoende is. De RET geeft in de ambtelijke reactie op het conceptrapport aan dat het doel van het OV-verbod is dat er steeds minder verboden worden opgelegd. Op basis van de beschikbare gegevens is door de rekenkamer niet vast te stellen of dit doel in 2010 werd gerealiseerd.

tourniquets

Ten aanzien van de tourniquets is geen doel gesteld en er wordt niet gerapporteerd over het aantal stations/haltes met tourniquets. Wel wordt in het uitvoeringsplan SV 2010 gesteld dat stations/haltes die niet voorzien zijn van tourniquets, maar van een "check in / check out systeem" speciale aandacht verdienen.

graffitibestrijding en schoonmaak

Over de inzet van schoonmaakpersoneel, onder andere om graffiti tijdig te verwijderen, wordt niet gerapporteerd. De stadsregio heeft deze informatie ook niet opgevraagd. Over de doelstelling met betrekking tot het tijdig verwijderen van graffiti heeft de rekenkamer in eerdere rapporten gesteld dat er geen informatie beschikbaar is om na te gaan in hoeverre deze doelstelling gehaald wordt.⁵⁶ De doelstelling en de registratie zijn sindsdien ongewijzigd.

5-3 samenwerking externe partijen

Op maatregelniveau wordt door de RET voornamelijk met de politie samengewerkt. Er worden samen controles uitgevoerd en politieondersteuning van RET-personeel is gewaarborgd. Met de overige samenwerkingspartners worden door de gebiedsmanagers van de RET nauwe contacten onderhouden, die soms resulteren in nieuwe maatregelen.

gebiedsmanagers RET

De gebiedsmanagers van de RET zijn op het gebied van sociale veiligheid intermediair tussen externe partijen en de RET. Zij hebben geregeld overleg met de samenwerkingspartners van de RET. Er zijn onder andere contacten met scholen,

⁵⁵ RET, 'Jaarverslag 2010'.

⁵⁶ Zie de rapportenreeks van de Rekenkamer Rotterdam, 'Resultaten Tellen'.

jeugdwerk, politie, (deel)gemeenten, Bureau Halt, de gemeente Den Haag en het Openbaar Ministerie (OM). Periodiek wordt de veiligheidssituatie besproken en nagegaan of nieuwe maatregelen nodig zijn. Afspraken tussen politie, justitie, gemeente en de RET zijn vastgelegd in het Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer (RHOV). Zij zorgen zij voor een actueel netwerk dat zij kunnen inzetten als zij signalen krijgen dat de sociale veiligheid in het geding is. Op basis van signalen, bijvoorbeeld uit ArRET cijfers, klachten van reizigers/personeel en controles, gaan zij na of de sociale veiligheid in het geding is. Zo worden de resultaten van een samenwerkingsactie met de politie bijvoorbeeld direct teruggekoppeld aan de gebiedsmanagers. Als de sociale veiligheid in het geding is kijken ze, waar nodig samen met de externe partijen, welke maatregelen ingezet kunnen worden. Zo hebben zij niet alleen een signalerende functie binnen de RET, maar ook bijvoorbeeld richting deelgemeenten.⁵⁷

Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer

Het doel van het Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer (RHOV) is de opvolging en ondersteuning van de politie en het OM bij overtredingen van de Wet personenvervoer en het Wetboek van Strafrecht voldoende te waarborgen.⁵⁸ Het RHOV bestaat sinds 2001 en is in 2009 opnieuw bekrachtigd.

Alleen de samenwerking met de politie is direct te koppelen aan de maatregelen die in dit onderzoek aan bod komen. De samenwerking met de politie is ook de meest structurele samenwerking. Er zijn afspraken gemaakt over gezamenlijke controles met politie (elke dag tenminste 1 controle), noodoproepen van RET'ers krijgen de hoogste prioriteit bij de politie en er wordt waar nodig (gebiedsgebonden) samengewerkt met wijkteams. Er wordt met de politie samengewerkt volgens de verdeling 80/20. Tachtig procent van de incidenten wordt in principe door de RET afgehandeld, in de overige twintig procent wordt de politie ingeschakeld. Deze norm wordt niet strikt gehandhaafd, maar de praktijk leert dat ongeveer 20 procent van de incidenten een strafrechtelijk feit betreft, waarbij de politie wordt ingeschakeld. Het gaat dan om A-incidenten. Een analyse van de rekenkamer laat zien dat dit type incidenten tot 2006 inderdaad 20 á 25 procent van het totale aantal incidenten uitmaakt. Sinds 2007 (13 procent) ligt dat percentage beduidend lager. In 2010 is 12 procent van het totale aantal incidenten een A-incident.

Bij de controles wordt de 80/20-norm wel strikt aangehouden. De politie levert doorgaans twee medewerkers per team, de RET acht. Deze medewerkers komen uit alle districten. De teams worden in probleemgebieden ingezet.⁵⁹

overig

In gemeentelijke veiligheidsconvenanten in hotspotgebieden, zoals het Centraal Station en het Zuidplein, is de samenwerking met andere partners vastgelegd. De gemeente initieert deze samenwerkingsvorm en wijst de convenantpartners aan. In het kader van dergelijke convenanten wordt door de RET ook samengewerkt met de dienst Stadstoezicht van de gemeente. Deze samenwerking blijft beperkt, aangezien de RET zich voornamelijk buiten de publieke ruimte beweegt. Buiten het OV-gebied hebben RET-medewerkers geen bevoegdheden en moeten zij overtreders overdragen

⁵⁷ Interview met gebiedsmanagers RET, 30 augustus 2011.

⁵⁸ Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer (2001).

⁵⁹ Interview met gebiedsmanagers RET, 30 augustus 2011.

aan de politie of Stadstoezicht. Een overzicht van (de inhoud van) de afgesloten veiligheidsconvenanten is te vinden in het zogenaamde ontvlechttingsdocument van de RET, dat opgesteld werd bij de verzelfstandiging van de vervoerder.⁶⁰

5-4 doelbereiking

Ongeveer de helft van de door de stadsregio gestelde doelen zijn in 2010 gehaald. Een toelichting bij niet behaalde doelen ontbreekt soms of is onjuist. Daarnaast is op basis van de rapportages van een aantal doelen onbekend of zij gehaald zijn.

Tabel 5-4 geeft een overzicht van de door de stadsregio geaccordeerde doelen die de RET zich stelde ten aanzien van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, de rapportage Resultaten SVOV 2010 van de RET over het behalen van deze doelen en onze constatering of deze doelen gehaald worden.

tabel 5-4: doelen en resultaten

doelen stadsregio	doelen stadsregio uitgewerkt	realisatie RET	doelbereiking
veiligheidsgevoelens in het voertuig vergroten	reizigerswaardering rit bus 7,8	reizigerswaardering rit bus 8,0	ja
	reizigerswaardering rit tram 7,8	reizigerswaardering rit tram 7,5	nee
	reizigerswaardering rit metro 7,8	reizigerswaardering rit metro 7,4	nee
veiligheidsgevoelens op de halte vergroten	reizigerswaardering halte bus 7,3	reizigerswaardering halte bus 7,5	ja
	reizigerswaardering halte tram 7,4	reizigerswaardering halte tram 7,3	nee
	reizigerswaardering halte metro 7,7	reizigerswaardering halte metro 7,1	nee
veiligheidsgevoelens van personeel vergroten	personeelwaardering bus 6,3	niet bekend (alleen gemiddelde G4)	onbekend
	personeelwaardering tram 6,3	niet bekend (alleen gemiddelde G4)	onbekend
	personeelswaardering metro 6,5	niet bekend (alleen gemiddelde G4)	onbekend
	personeelswaardering toezicht 6,3	niet bekend (alleen gemiddelde G4)	onbekend
aantal geregistreerde incidenten terugdringen	daling aantal incidenten 1%	daling aantal incidenten 30%	ja
zwartrijdpercentage verkleinen	zwartrijdpercentage bus 2%	zwartrijdpercentage bus 0,47%	ja
	zwartrijdpercentage tram 4%	zwartrijdpercentage tram 4,26%	nee
	zwartrijdpercentage metro 4%	zwartrijdpercentage metro 3,37%	ja
aantal graffiti meldingen terugdringen	graffiti binnen 24 uur verwijderd	niet bekend	onbekend

reizigerswaardering

Uit de tabel blijkt dat alleen voor de bus het doel met betrekking tot reizigerswaardering tijdens de rit is gehaald. De RET geeft in haar rapportages geen verklaring voor het niet halen van de targets voor tram en metro.

Het doel met betrekking tot reizigerswaardering op de halte is alleen voor de bus gehaald. Ook hier wordt geen verklaring gegeven voor het niet halen van de overige targets.

⁶⁰ RET, 'Ontvlechttingsdocument', bijlage bij stukken gemeenteraadsvergadering van 25 januari 2007.

personeelswaardering

De cijfers met betrekking tot de personeelswaardering over 2010 waren niet op tijd beschikbaar om meegenomen te worden in de rapportage van de RET.⁶¹ Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de resultaten van de personeelsmonitor 2010 alleen als gemiddelde van de vier grootste Nederlandse gemeenten (G4) gegeven worden. Hiermee kan niet worden beoordeeld of dit doel is behaald.

aantal geregistreerde incidenten

De incidenten worden door de RET zelf geregistreerd in het agressieregistratiesysteem (ArRET). Hierin worden alle gemelde incidenten geregistreerd die te maken hebben met een aantasting van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

De ArRET-registratie maakt onderscheid tussen A-, B- en C-incidenten. De resultaatcijfers worden gegeven in aantal A- en B-incidenten per 1000 Dienstregelingen (DRU).

In de rapportage over 2010 wordt de DRU-methodiek als verantwoordingsmethodiek gebruikt. De streefcijfers komen overeen met die in het uitvoeringsplan RET. Ze worden aangeduid als 'streefwaarden opgegeven door de stadsregio', maar de stadsregio geeft in het meerjarenplan van de stadsregio uitsluitend een streefwaarde op van een daling van 1% van het totaal geregistreerde incidenten (zie hoofdstuk 3). Tabel 5-5 geeft de resultaten.

tabel 5-5: aantal geregistreerde incidenten

doel RET	realisatie RET	behaald?
0,90 A/B-incidenten per DRU bus	1,03 A/B-incidenten per DRU bus	nee
3,40 A/B-incidenten per DRU tram	3,81 A/B-incidenten per DRU tram	nee
20,00 A/B-incidenten per DRU metro	9,43 A/B-incidenten per DRU metro	ja

In de bus en tram zijn meer incidenten geregistreerd dan volgens het doel van de RET. De RET stelt in de jaarrapportage SVOV 2010 dat dit waarschijnlijk het gevolg is een toename van conflicten naar aanleiding van de volledige invoering van de OV-chipkaart.

aantal zwartrijdpercentages

Het zwartrijdpercentage voor metro en bus wordt gehaald. Het zwartrijdpercentage op de tram 0,26 procentpunt ligt boven de vastgestelde norm van vier procent.⁶² Ook hiervoor geeft de RET in zijn rapportage geen verklaring.

graffiti

In het uitvoeringsplan RET is een doel opgenomen ten aanzien van het tijdig verwijderen van graffiti. Het doel aangaande graffiti is wel meetbaar, maar niet

⁶¹ RET, 'Eindrapportage 2010'.

⁶² Gebaseerd op metingen van de RET en de landelijke zwartrijdersmeting van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

controleerbaar omdat op de tijdigheid van de verwijdering van graffiti geen administratie wordt bijgehouden door de RET.

Dit doel en/of de mate waarin het doel gehaald wordt heeft de RET ook niet opgenomen in zijn rapportage. Binnen de rapportage van ArRET incidenten worden graffiti meldingen gerapporteerd onder de bredere categorie 'schoon en heel'. Het schoon en heel target wordt aangemerkt als gehaald (het is in de rapportage groen gearceerd), maar dat zegt niets over het al dan niet behalen van het target voor graffiti verwijdering.

5-5 verantwoording en toezicht

De stadsregio beoordeelt de rapportages van de RET als voldoende inzichtelijk. Afwijkende cijfers in de rapportages over 2010 zijn niet opgemerkt. De rapportages geven bovendien onvoldoende inzicht of de begrote middelen aan de juiste maatregelen zijn besteed en zijn op onderdelen onvolledig.

Binnen de stadsregio heeft geen structurele en systematische beoordeling van de rapportages van de RET over sociale veiligheid plaatsgevonden, noch op ambtelijk noch op bestuurlijk niveau.

5-5-1 verantwoording

verantwoording over 2010

Zoals uit voorgaande paragrafen blijkt zijn niet alle maatregelen en daartoe aangewende middelen op basis van de rapportages van de concessiehouder inzichtelijk. In sommige gevallen ontbreekt de uitleg waarom de beoogde resultaten niet gehaald worden.

Bij de beschikking van de subsidie voor 2010 is bepaald dat de RET de uitgaven dient te verantwoorden. Dit dient vergezeld te gaan met een goedgekeurde jaarrekening op basis waarvan de verantwoording als juist wordt beschouwd. De wijze waarop aan de stadsregio wordt gerapporteerd en verantwoord komt echter niet overeen met de afspraken zoals vastgelegd in de concessie. De rapportage over 2010⁶³ geeft namelijk alleen op het niveau van het gehele subsidiebedrag inzicht in de uitgaven, maar een koppeling van genomen maatregelen en gemaakte kosten ontbreekt (zie hoofdstuk 4).

Wat betreft de informatie over het gerealiseerde beleid, rapporteert de RET over de volgende zaken:

- reizigerswaardering;
- personeelswaardering;
- geregistreerde ArRET-incidenten;
- controles en zwartrijpercentages.

Over het tijdig verwijderen van graffiti, ook een van de doelen, wordt niet gerapporteerd. De gerealiseerde inzet van personeel en materieel wordt in de rapportage eveneens buiten beschouwing gelaten. Wel wordt het aantal klantcontacten, gecontroleerde reizigers en PV's vermeld. In de rapportage wordt

⁶³ RET, 'Eindrapportage SVOV 2010', 2011.

tevens aangegeven dat uit de resultaten van het controle-informatiesysteem (CIS) van de RET blijkt dat er in voldoende mate (met de stadsregio overeengekomen) toezicht is gehouden. Een uitgebreide verantwoording van alle gegevens met betrekking tot controles per lijn en per station is slechts 'op aanvraag beschikbaar'. De stadsregio heeft nagelaten dergelijke verantwoordingen op te vragen.

Verder staat in de concessie dat de concessiehouder verplicht is om een administratie van incidenten te voeren en hierover te rapporteren aan de stadsregio. De stadsregio kan deze gegevens vervolgens verstrekken aan de gemeente. In de praktijk rapporteert de RET zowel aan de stadsregio als aan de gemeente over sociale veiligheid.⁶⁴

kwartaalrapportages

Behalve de eindverantwoording heeft de RET in 2010 ook per kwartaal en per maand gerapporteerd. Deze rapportages zijn niet in het bezit van de stadsregio. Het is daarom niet vast te stellen dat de RET aan haar verplichting om per kwartaal aan de stadsregio te rapporteren heeft voldaan.

De eerste twee kwartaalrapportages sociale veiligheid over het jaar 2011 zijn bij het schrijven van dit rapport verschenen en door de RET aan de stadsregio verstrekt. In de rapportages valt op dat niet altijd consequent wordt gerapporteerd. In de eerste kwartaalrapportage wordt bijvoorbeeld gesteld dat er in 2011 geen zwartrijdpercentage is vastgesteld voor tram en bus. In de tweede kwartaalrapportage wordt, in lijn met het uitvoeringsplan RET, gerapporteerd dat dergelijke targets wel zijn vastgesteld. Voor het overige zijn de kwartaalrapportages wel in overeenkomst met het uitvoeringsplan RET 2011.

5-5-2 toezicht

In het kader van concessiebeheer sociale veiligheid is er op ambtelijk niveau binnen de stadsregio niet systematisch gewerkt met een controleprotocol. De beleidsadviseur van de stadsregio die belast is met het vormgeven van het concessiebeheer in 2011 heeft de desbetreffende rapportage van de RET over 2010 en het eerste kwartaal van 2011 in augustus 2011 met de manager sociale veiligheid van de RET besproken. Naar oordeel van de beleidsadviseur was de rapportage voldoende inzichtelijk en bood het een goed beeld van de stand van zaken.⁶⁵ De stadsregio heeft de in de vorige paragraaf genoemde afwijkende cijfers in de rapportages van de RET klaarblijkelijk niet opgemerkt en de RET hier niet op aangesproken.

In de jaarrekening van de stadsregio over 2010 heeft zij door middel van een zogenoemde stoplichtrapportage verslag gedaan over de doelen uit de programmabegroting 2010. Het is onduidelijk welke informatie aan deze beoordeling ten grondslag ligt. Ten tijde van het opstellen van de jaarrekening was de rapportage van de RET over 2010 namelijk nog niet beschikbaar. De beoordeling komt bovendien niet op alle punten overeen met het werkelijk bereikte niveau. De uitleg waarom een doel (deels) niet is gehaald, is summier.

⁶⁴ Interview RET, 8 augustus 2011.

⁶⁵ Interview stadsregio, 26 juli 2011; de financieel adviseur van de stadsregio liet de rekenkamer daarentegen weten dat de *financiële* kant van de rapportage niet voldoende was, omdat er een relatie gelegd tussen de prestaties en de middelen onvoldoende gelegd kon worden.

Door middel van de vaststelling van de subsidie geeft de stadsregio akkoord op de verantwoording van de bestede middelen. De subsidievaststelling over 2010 is ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet gereed. De subsidievaststelling over 2008 en 2009 zijn in het begin van 2011 gereed gekomen. Naar aanleiding van het ontbreken van deze vaststellingen heeft de accountant opmerkingen gemaakt. Dat de vaststelling toch zo lang op zich liet wachten, is te verklaren doordat medewerkers van de stadsregio en RET zich onvoldoende beschouwden als leden van twee afzonderlijke organisaties.⁶⁶

De concessies, en daarmee ook voortgang van de sociale veiligheid, worden niet in het dagelijks bestuur van de stadsregio besproken.⁶⁷

⁶⁶ Interview stadsregio, 20 september 2011.

⁶⁷ Interview stadsregio, 20 september 2011.

6 resultaten en effecten van maatregelen

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

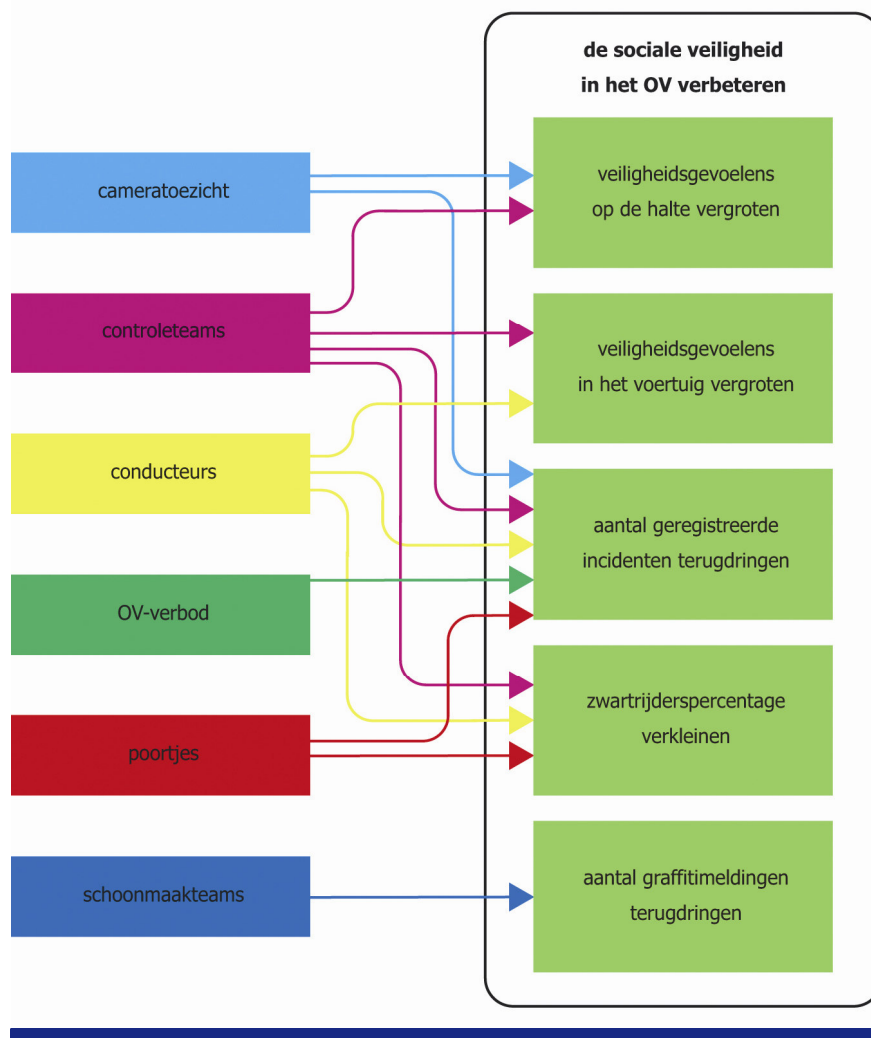
- Wat is het resultaat van de inzet van de maatregelen die in het kader van de sociale veiligheid worden genomen?

De bijbehorende norm is dat een eventuele doelbereiking is toe te schrijven aan de genomen maatregelen, ofwel, dat er sprake is van effectiviteit. In 6-2 worden de verschillende typen oordelen die daarbij mogelijk zijn, uiteengezet. In paragraaf 6-4 zal inzicht worden gegeven in de kosteneffectiviteit van de genomen maatregelen: er wordt een vergelijking gemaakt van de met de maatregelen gerealiseerde resultaten en de kosten die daarvoor zijn gemaakt.

6-2 effectiviteit van de maatregelen samengevat

In figuur 6-1 wordt het beleid van de stadsregio geschetst in de vorm van een analyseschema waarin de hoofddoelstelling en de onderliggende doelen te onderscheiden zijn. Dit analyseschema vormt de basis voor de effectmeting. De pijlen geven de verwachte effecten weer van de maatregelen op de doelen.

figuur 6-1: analyseschema sociale veiligheid openbaar vervoer Rotterdam



Er zijn verschillende typen oordeel mogelijk over de effectiviteit van de genomen maatregelen, die op basis van verschillende bronnen tot stand kunnen komen. De rekenkamer is in eerste instantie nagegaan of er op basis van de beschikbare data in Rotterdam een uitspraak is te doen over de effectiviteit van een maatregel. Dat resulteert in een van de volgende oordelen:

- **effectief:** de maatregel is in Rotterdam op basis van kwantitatieve data effectief gebleken, dat wil zeggen, er is causaliteit aangetoond tussen de inzet van het instrument en de doelbereiking.
- **onvoldoende effectief:** soms wordt aangegeven dat een maatregel binnen een bepaalde context in onvoldoende mate effectief is. Dat wil zeggen dat er wel een causale relatie is aangetoond, maar dat het door de stadsregio gestelde doel toch niet gehaald wordt.
- **niet effectief:** de maatregel is in Rotterdam op basis van kwantitatieve data niet effectief gebleken (er is geen causale relatie tussen de inzet van het instrument en het al dan niet bereikte doel).

- contraproductief: de maatregel heeft in Rotterdam een averechts effect.
- niet vast te stellen.

De laatste situatie kan zich voordoen als er bijvoorbeeld cijfers van voor en na de invoering van een maatregel ontbreken of omdat er geen controlegebied aan te wijzen is. In die gevallen heeft de rekenkamer op basis van elders (door anderen) uitgevoerd onderzoek een uitspraak gedaan over de waarschijnlijkheid van het effect. Dat kan leiden tot de volgende oordelen:

- waarschijnlijk: de maatregel is elders effectief gebleken op basis van wetenschappelijk onderzoek en zal waarschijnlijk in Rotterdam eveneens effectief zijn.
- onwaarschijnlijk: de maatregel is elders niet effectief gebleken op basis van wetenschappelijk onderzoek en zal dat waarschijnlijk in Rotterdam ook niet zijn.
- onbekend: ook elders is het effect niet vastgesteld.

In tabel 6-1 staan de uitkomsten van de effectanalyses samengevat. Bij elk doel is van elke bijbehorende maatregel de (verwachte) effectiviteit gegeven.

tabel 6-1: doelen, maatregelen en gerealiseerde effecten

doel	maatregel	bewezen effectief in Rotterdam	waarschijnlijkheid effectiviteit
veiligheidsgevoelens op de halte verbeteren	camera's	onbekend	onwaarschijnlijk
	controleurs	onbekend	onwaarschijnlijk
veiligheidsgevoelens in het voertuig verbeteren	camera's	onbekend	onwaarschijnlijk
	controleurs	onbekend	onwaarschijnlijk
	conducteurs	onbekend	waarschijnlijk
	schoonmaken	effectief, maar onvoldoende in tram en metro (doel niet gehaald)	
aantal geregistreerde incidenten terugdringen	camera's	onbekend	waarschijnlijk
	controleurs	contraproductief	
	conducteurs	onbekend	waarschijnlijk
	ov-verbod	niet effectief	
	schoonmaken	onbekend	waarschijnlijk
	gesloten instapregime (poortjes)	effectief	
zwartrijdpercentage verlagen	gesloten instapregime (poortjes)	effectief	
	controleurs	vooral effectief op de tram, maar onvoldoende (doel niet gehaald)	
	conducteurs	onbekend	waarschijnlijk
graffiti verwijderen binnen 24 uur	schoonmaken	onbekend	onbekend

In paragraaf 6-3 worden de resultaten uit de tabel verder toegelicht.

onveiligheidsgevoelens verklaard

Het beïnvloeden van veiligheidsgevoelens is moeilijk. Dat is onder andere zo omdat de veiligheidsbeleving van mensen door uiteenlopende factoren wordt bepaald. Onderzoek laat vooral de invloed zien van slachtofferervaring, criminaliteit, overlast en verloedering.⁶⁸ Onderzoek dat meer specifiek is gericht op onveiligheidsgevoelens in het openbaar vervoer laat zien dat sekse, leeftijd en slachtofferervaringen de belangrijkste determinanten zijn.⁶⁹ Dergelijke factoren laten weinig ruimte voor beleidsbeïnvloeding. Veiligheidsgevoelens zijn slechts in beperkte mate door gerichte maatregelen te beïnvloeden.

De recent in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ontwikkelde tafel van twaalf geeft een handvat om onveiligheidsbeleving wel met beleidsingrepen te beïnvloeden.⁷⁰ Technieken die daar onder andere bij gebruikt kunnen worden zijn alert reageren op incidenten, verloedering tegengaan, het houden van vertrouwenwekkend (menselijk) toezicht en transparantie, zonder opdringerig te zijn met informatie. Dergelijke technieken komen terug in het maatregelenpakket van de RET.

6-3 gerealiseerde effecten

6-3-1 veiligheidsgevoelens op de halte

Alleen in de bus wordt het gestelde doel met betrekking tot veiligheidsgevoelens op de halte gehaald. Omdat cameratoezicht elders niet effectief is gebleken om zulke veiligheidsgevoelens positief te beïnvloeden, is het onwaarschijnlijk dat dit hieraan heeft bijgedragen. Ook van de inzet van controleurs is een positief effect op het veiligheidsgevoel van reizigers op de halte onwaarschijnlijk.

ontwikkelingen 2006-2010

De ontwikkeling van de veiligheidsgevoelens van reizigers op de halte over de afgelopen jaren wordt in tabel 6-2 weergegeven. In de laatste kolom is de norm voor 2010 weergegeven.

tabel 6-2: reizigerswaardering veiligheid halte

	2006	2007	2008	2009	2010	norm 2010
bus	7,4	7,1	7,7	7,5	7,5	7,3
tram	7,2	7,3	7,3	7,3	7,3	7,4
metro	6,9	7,0	7,0	7,1	7,1	7,7

⁶⁸ Boers, J., R. van Steden, H. Boutellier, 'Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving: een kwantitatieve studie onder inwoners van Amsterdam', in: Tijdschrift voor Veiligheid 2008 (7) 3.

⁶⁹ Oppelaar, J. en K. Wittebrood, 'Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht', Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2006.

⁷⁰ Centrum Criminaliteitsbestrijding Veiligheid, 'De tafel van twaalf',

<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Toolkit+Veiligheidsbeleving/menu%5B2%5D/index>, geraadpleegd op 26 september 2011.

Op bushaltes schommelen de veiligheidsgevoelens. Op tramhaltes blijven zij door de jaren heen redelijk stabiel. De veiligheidsgevoelens op metrostations laten een lichte verbetering door de jaren heen zien.

Er werd in 2010 gestreefd naar een beoordeling van het veiligheidsgevoel op metrostations met een 7,7; op tramhaltes met een 7,4 en op bushaltes met een 7,3. Alleen in de bus wordt het streefcijfer gehaald. Voor de bus ligt het streefcijfer dan ook het laagst, terwijl er lange tijd beter gescoord wordt dan andere haltes.

Camera's en controleteams moeten het veiligheidsgevoel op de halte positief beïnvloeden.

cameratoezicht

Cameratoezicht wordt uitsluitend ingezet op de metrostations en niet op bus- en tramhaltes. Op de metrostations voelen mensen zich door de jaren heen iets veiliger. Omdat het cameratoezicht in Rotterdam voor de invoering van de incidentenregistratie is ingevoerd (wat een voor- en nameting onmogelijk maakt) en er op alle metrostations cameratoezicht is (waardoor geen controlegebied aan te wijzen is) is een effectmeting in Rotterdam niet mogelijk. Wel weten we van een overzichtsstudie van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) – op basis van de resultaten van internationaal onderzoek – dat cameratoezicht in het algemeen niet effectief is gebleken om onveiligheidsgevoelens terug te dringen.⁷¹ Uit onderzoek specifiek in en rondom het openbaar vervoer wordt niet duidelijk of gevonden effecten aan cameratoezicht kunnen worden toegeschreven.⁷²

Op grond van deze resultaten acht de rekenkamer het effect van cameratoezicht op veiligheidsgevoelens op de halte onwaarschijnlijk.

controleteams

In het beleid veronderstellen de RET en de stadsregio een positieve invloed van de inzet van controleteams op de veiligheidsgevoelens op de halte. Ook hier maken de beschikbare data in Rotterdam het niet mogelijk de koppeling tussen de inzet van controleurs en veiligheidsgevoelens te maken. Er zijn geen gegevens beschikbaar van de veiligheidsgevoelens op de halte gesplitst naar halte.

Wetenschappelijk bewijs voor het effect van de inzet van controleteams op haltes wordt niet gevonden. Mede omdat controleteams hun werkzaamheden pas in het voertuig uitvoeren wordt het effect van controleteams op veiligheidsgevoelens op de halte als onwaarschijnlijk beoordeeld.

6-3-2 veiligheidsgevoelens in het voertuig

Door de jaren heen voelen mensen zich in de bus veiliger dan in de tram of metro. De waardering voor de bus varieert van 7,7 tot een 8. Voor de tram ligt het cijfer steeds rond de 7,5. In de metro laat het veiligheidscijfer de laatste drie jaar een verbetering zien, tot een 7,4 in 2010. Het door de stadsregio gestelde doel wordt echter uitsluitend voor de bus gehaald. De inzet van conducteurs en het schoonmaken van voertuigen kunnen bijdragen aan de

⁷¹ Noije, L. van en K. Wittebrood, 'Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid', Sociaal Cultureel Planbureau, 2008.

⁷² Custers en Dubbeld, 'In het licht of in het zicht? De effecten van straatverlichting en cameratoezicht vergeleken', Secondant (6), 2008. p. 30-35.

verbetering van veiligheidsgevoelens. De invloed van controleteams en camera's is onwaarschijnlijk.

ontwikkelingen 2006-2010

De ontwikkeling van het veiligheidsgevoel van reizigers in de voertuigen wordt gepresenteerd in tabel 6-3.

tabel 6-3: reizigerswaardering veiligheid in het voertuig

	2006	2007	2008	2009	2010	norm 2010
Bus	7,7	7,7	8,0	7,7	8,0	7,8
Tram	7,4	7,6	7,5	7,4	7,5	7,8
Metro	7,1	7,1	7,0	7,3	7,4	7,8

Alleen in de bus worden streefcijfers voor 2010 gehaald. In de metro is het veiligheidsgevoel de laatste jaren verbeterd. In bus en tram is geen opvallende trend waarneembaar. In 2010 zijn de veiligheidsgevoelens verbeterd ten opzichte van 2009. De maatregelen die dit effect zouden moeten veroorzaken zijn camera's, controleteams, conducteurs en het schoonmaken van de voertuigen.

camera's

Zoals in de vorige paragraaf besproken is bekend dat cameratoezicht in het algemeen onveiligheidsgevoelens niet beïnvloed. Ook onderzoek in het openbaar vervoer toont dit effect niet aan. Het effect van cameratoezicht op (on)veiligheidsgevoelens in de voertuigen is daarmee onwaarschijnlijk.

controleurs

Het meten van effecten van de inzet van controleurs in Rotterdam is zoals eerder gezegd niet mogelijk. Er is geen koppeling mogelijk van gegevens over veiligheidsgevoelens aan specifieke lijnen en daarmee aan de inzet van controleteams per lijn. Ergens anders was dit verband wel te onderzoeken.

In een onderzoek op vier buslijnen in Groningen werd het effect van kaartcontroleurs op veiligheid wel quasi-experimenteel onderzocht. Er werd een buslijn geselecteerd met veel overlast waar kaartcontroleurs werden ingezet, een buslijn met veel overlast waar geen kaartcontroleurs werden ingezet, een buslijn met weinig overlast met kaartcontroleurs en een buslijn met weinig overlast zonder kaartcontroleurs. Tijdens het onderzoek leek het alsof de onveiligheidsgevoelens in bussen met controles door de controles afnamen. Deze daling werd echter mede toegeschreven aan andere oorzaken, zoals maatregelen om drugsoverlast te verminderen en de verminderde aanwezigheid van groepen jongeren. De onderzoekers concluderen dat kaartcontrole geen effect heeft.⁷³

Gelet op het voorgaande acht de rekenkamer een positief effect van controleteams op veiligheidsgevoelens in de bus onwaarschijnlijk.

⁷³ Bieleman en Snippe, 'Veilig op weg. Evaluatie veiligheidsmaatregelen Groninger Vervoersbedrijf', Groningen: Intraval, 1995.

conducteurs

Bij het vaststellen van een effect van de inzet van conducteurs in het Rotterdamse openbaar vervoer op de veiligheidsgevoelens van reizigers, spelen dezelfde methodologische problemen als bij het meten van het effect van cameratoezicht en -bewaking. In Rotterdam wordt sinds 2003 op elke tram een conducteur ingezet. Dat maakt een voor- en nameting om het effect van de conducteurs vast te stellen onmogelijk. Immers, er is geen nulmeting van een situatie zonder conducteurs. Omdat op elke tram een conducteur meerijdt is er ook geen tramlijn als controlegroep te vinden.

Het veiligheidscijfer in de tram blijft door de jaren heen stabiel. Dat kan er op duiden dat de structurele inzet van conducteurs effect heeft. Immers, als zij géén effect zouden hebben, dan zou de waardering vermoedelijk veel meer variëren (zoals in de metro en tram). Hier staat tegenover dat in Den Haag – waar geen conducteurs worden ingezet – het veiligheidscijfer in de tram in 2010 hetzelfde is als in Rotterdam. Ook in Amsterdam Haag is het veiligheidscijfer, behoudens kleine schommelingen, door de jaren heen vrij stabiel.

In Amsterdam is het effect van tramconducteurs grondig, met een experimentele opzet, onderzocht.⁷⁴ Drie metingen (voor- en na de inzet van conducteurs) onder ongeveer 400 respondenten op dezelfde tramlijn laten een significante stijging zien van het gevoel van veiligheid. Bij de voormeting voelde 6% zich veiliger dan een jaar geleden, bij de tussenmeting 33% en bij de nameting was dat 23%.

Op grond van het voorafgaande acht de rekenkamer het waarschijnlijk dat de inzet van conducteurs een positieve bijdrage levert aan de veiligheidsgevoelens van reizigers in de tram.

schoonmaken

In haar veiligheidsplannen koppelt RET ook het schoonmaken van graffiti aan veiligheidsgevoelens.⁷⁵ De te leveren inspanning beperkt zich echter tot het tijdig verwijderen ervan, waar geen registratie van wordt bijgehouden. Om die reden kunnen we geen causaliteit onderzoeken tussen het verwijderen van graffiti en veiligheidsgevoelens.

Een alternatief is de zogenoemde OV-klientenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV). Dit kenniscentrum is er ter beleidsondersteuning van decentrale overheden. Met de OV-klientenbarometer worden OV-autoriteiten (de stadsregio's) in staat gesteld de klantwaardering in hun concessie af te zetten tegen vergelijkbare concessies. Reizigers worden jaarlijks gevraagd naar hun oordeel over de netheid van de ingezette voertuigen. Aan de hand hiervan kan iets worden gezegd over de resultaten die geboekt worden met het schoonmaken van de voertuigen.

Tabel 6-4 laat de resultaten zien van een regressieanalyse. Hierin staat in hoeverre de netheid van het voertuig van invloed is op het veiligheidsgevoel tijdens de rit. Ter controle zijn ook andere mogelijke verklarende factoren meegenomen. Uit de tabel blijkt de netheid van het voertuig een gunstig effect te hebben op het veiligheidsgevoel

⁷⁴ Burik, van, 'Evaluatie van de terugkeer van de conducteur op lijn 7. Effectmeting onder reizigers', 1995.

⁷⁵ RET, 'Uitvoeringsplan sociale veiligheid 2010', pagina 19.

van de reizigers in het Rotterdamse openbaar vervoer. Daarnaast blijken veel andere factoren van invloed op deze veiligheidsbeleving, zoals eerder slachtofferschap en het al dan niet ooggetuige zijn van incidenten in het openbaar vervoer. Ook voelen vrouwen zich onveiliger dan mannen. Het relatieve effect van elk van deze factoren afzonderlijk is echter aanmerkelijk kleiner dan die van de netheid van het voertuig.

tabel 6-4: effecten op veiligheidsgevoel tijdens rit

onafhankelijke variabele	effect
netheid van het voertuig	gunstig (0,309***)
slachtofferschap	ongunstig (-0,121***)
geslacht (vrouw)	ongunstig (-0,090***)
ooggetuige van incidenten	ongunstig (-0,083***)
frequentie rit	gunstig (0,031***)
leeftijd	gunstig (0,021*)
$R^2 = 0,140$	

Bron: KpVV, regressieanalyse rekenkamer significantieniveaus * 0,05 **0,01 *** 0,001

regressieanalyse

Regressieanalyse is een statistische techniek voor het analyseren van gegevens waarin mogelijk sprake is van samenhang. Deze samenhang wordt aangeduid als regressie. Er wordt nagegaan of de waarde van een afhankelijke variabele (zoals veiligheidsgevoelens) afhangt van (beïnvloedbare) onafhankelijke variabelen. De effecten worden weergegeven aan de hand van de bèta. Deze waarde varieert meestal tussen -1 en +1 en geeft de mate en de richting van de samenhang aan. Indien een beta van een *afzonderlijke* bepaalde variabele groter is dan de beta van een andere, dan heeft de eerste een relatief groter effect op de onafhankelijke variabele.

De verklaarde variantie (R^2) geeft aan in welke mate de verschillen in scores op de afhankelijke variabele (in dit geval veiligheidsgevoelens) te verklaren zijn door de variabelen in het model *gezamenlijk*. Alleen significante resultaten worden in dit rapport besproken. Een uitkomst is significant als deze in sterke mate de veronderstelling ondersteunt dat een gevonden verschil niet door toeval is ontstaan, maar door de variabelen die in het model zijn opgenomen.

In de regressieanalyses die in dit onderzoek zijn uitgevoerd zijn de bus-, tram- of metrolijnen de zogenoemde analyse-eenheid. In het algemeen geldt hoe groter het aantal eenheden, hoe groter de kans op significante relaties. Nu is bijvoorbeeld het aantal tramlijnen (acht) relatief weinig voor een regressieanalyse. Door echter gegevens over 2009 én 2010 te gebruiken, hebben we het aantal analyse-eenheden kunnen verdubbelen. Dit aantal is voldoende gebleken om significante relaties aan te kunnen tonen.

Overigens wordt slechts veertien procent van de verschillen in de veiligheidsgevoelens verklaard door de in de tabel opgenomen factoren (de R^2). Andere zaken spelen dus evengoed een (wellicht grotere) rol. Niettemin blijkt uit deze analyse dat een net voertuig een (bescheiden) gunstig effect heeft op het veiligheidsgevoel tijdens de rit. Het schoonmaken van voertuigen acht de rekenkamer daarmee een effectieve maatregel.

6-3-3 aantal geregistreerde incidenten

In 2010 is het aantal geregistreerde incidenten ten opzichte van 2003 bijna gehalveerd. Het doel, een daling met 1 procent in 2010, is gehaald. Maatregelen die daar zeker aan hebben bijgedragen zijn cameratoezicht en, voor wat betreft de metro, de invoering van het gesloten instapregime. Waarschijnlijk is ook het schoonmaken van voertuigen en haltes een effectieve maatregel om het aantal incidenten terug te dringen. Het OV-verbod is niet effectief. Ten slotte werkt de inzet van controleurs averechts op het aantal geregistreerde incidenten. Deze maatregel wordt als contraproductief beoordeeld.

ontwikkelingen 2006-2010

De meeste maatregelen moeten de objectieve veiligheid (af te lezen aan het aantal geregistreerde incidenten) beïnvloeden. Camera's, de inzet van controleurs en conducteurs, het OV-verbod en een gesloten instapregime met poortjes moeten aan het verminderen van het aantal geregistreerde incidenten bijdragen. Zoals tabel 6-5 laat zien is het aantal geregistreerde incidenten sinds 2003, met name in de tram en de metro, inderdaad sterk afgenomen. In de bus werden al relatief weinig incidenten geregistreerd.

tabel 6-5: geregistreerde incidenten (A,B,C) naar jaar en verandering 2010 t.o.v. 2009 (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	%
Bus – A	101	87	65	69	77	74	78	58	-26%
Bus – B	523	527	395	508	506	451	592	553	-7%
Bus – A&B	624	614	460	577	583	525	670	611	-9%
Bus – C	24	23	36	34	36	36	22	19	-14%
Bus – totaal	648	637	496	611	619	561	692	630	-9%
Tram – A	296	243	193	251	221	262	259	269	+4%
Tram – B	2.451	1.486	929	1.274	1.258	1.241	1.459	1.212	-17%
Tram – A&B	2.747	1.729	1.122	1.525	1.479	1.503	1.718	1.481	-14%
Tram – C	301	97	53	118	142	124	93	81	-13%
Tram - totaal	3.048	1.826	1.175	1.643	1.621	1.627	1.811	1.562	-14%
Metro – A	1.616	1.710	1.142	891	1.041	733	527	303	-43%
Metro – B	3.788	3.861	2.080	2.068	3.095	2.215	2.199	1.639	-25%
Metro – A&B	5.404	5.571	3.222	2.959	4.136	2.948	2.726	1.942	-29%
Metro – C	840	1.068	808	965	3.809	2.369	2.153	1.009	-53%
Metro – totaal	6.244	6.639	4.030	3.924	7.945	5.317	4.879	2.951	-40%
Incidenten - totaal	9.940	9.102	5.701	6.178	10.185	7.505	7.382	5.143	-30%

Bron: ArRET, analyse rekenkamer

In 2010 wordt een daling van het aantal geregistreerde incidenten met 1% nagestreefd. Deze daling wordt ruim gehaald. Alleen het aantal ernstige incidenten in de tram nam in 2010 toe ten opzichte van 2009. Tabel 6-6 toont de gestelde norm voor het aantal A- en B- incidenten per 1.000 DRU's voor 2010 en de realisatie in dat jaar.

tabel 6-6: aantal A- en B-incidenten per 1.000 DRU's

	norm 2010	resultaat 2010
bus	0,90	1,03
tram	3,40	3,81
metro	20,00	9,43

Het doel ten aanzien van het aantal A- en B-incidenten per 1.000 DRU wordt alleen in de metro gehaald.

camera's

Een quasi-experimenteel onderzoek naar de inzet van camera's in het Rotterdamse openbaar vervoer is niet mogelijk. Dit zou betekenen dat het aantal incidenten vóór en na de invoering van camera's met elkaar wordt vergeleken. Er is hiervan echter geen eenduidige registratie beschikbaar. Een controlegebied waar geen camera's zijn, is niet te vinden. Alle stations en nieuwe voertuigen zijn immers uitgerust met camera's. Ook een controle aan de hand van politieregistraties in het openbaar vervoer is niet mogelijk. De politie registreert namelijk niet apart of een incident in of rond het openbaar vervoer plaatsvindt.

wettelijk kader cameratoezicht

De wettelijke basis voor private toepassing van cameratoezicht is gelegen in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De wet schrijft enkele eisen voor met betrekking tot het gebruik van cameratoezicht. De problematiek moet ernstig genoeg zijn om de maatregel ten koste van de privacy van burgers in te zetten (proportionaliteit), andere minder vergrijpende maatregelen moeten niet hebben geholpen (subsidiariteit) en cameratoezicht moet bij voorkeur aanvullend op andere maatregelen ingezet worden. Daarnaast is er een wettelijke bewaartermijn voor de beelden (maximaal zeven dagen), moet het toezicht kenbaar gemaakt worden (bijvoorbeeld door bordjes te plaatsen) en is er, wanneer beelden langer dan 24 uur bewaard worden een meldingsplicht bij het College bescherming persoonsgegevens (Cbp).⁷⁶

De eerste wettelijke eis, de proportionaliteit van de maatregel, valt bij de RET in twijfel te trekken waar er 1.400 live camera's operationeel zijn op de stations en nog eens 4.600 camera's in voertuigen. Camera's worden niet overal ingezet naast andere maatregelen, maar soms vooral als maatregel op zich. Zo worden alle nieuwe voertuigen en alle stations uitgerust met camera's, ongeacht gebleken of te verwachten veiligheidsproblematiek. Aan de overige eisen is wel voldaan. Beelden worden volgens de interne beleidsregels van de RET 24 uur tot zeven dagen bewaard, camera's worden kenbaar gemaakt en het cameratoezicht in gemeld bij het Cbp.⁷⁷

In 2010 zijn in het Rotterdamse openbaar vervoer ongeveer 6.000 camera's operationeel, waarvan 1.400 camera's (op de stations) worden gebruikt om incidenten live waar te nemen en daarnaar te handelen. Ter vergelijking: in heel Nederland worden door gemeenten naar schatting (31 december 2009) ongeveer 3.000 camera's

⁷⁶ Centrum Criminaliteitsbestrijding Veiligheid, 'Handreiking cameratoezicht', mei 2009.

⁷⁷ Het cameratoezicht is gemeld onder meldingsnummer 1010408.

gebruikt voor toezicht in de openbare ruimte.⁷⁸ De camera's in de voertuigen (ongeveer 4.600) gelden als camerabewaking in plaats van cameratoezicht. Beelden kunnen achteraf veilig gesteld worden. Aan de hand van de eerstgenoemde camerabeelden worden ook incidenten geregistreerd. Er zijn op basis van de registratie van de RET daarom uitspraken te doen over het gebruik van de camera's. Tabel 6-7 geeft hier inzicht in.

tabel 6-7: aantal camera's op stations, waargenomen incidenten en opsporingsverzoeken

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
aantal camera's	932	932	1.062	1.062	1.184	1.353	1.356	1.418
waargenomen incidenten	957	3.229	2.416	2.180	2.451	2.280	2.337	2.137
opsporingsverzoeken	-	-	-	-	-	521	406	384
verdachte aangehouden	-	-	-	-	-	127	102	80

Bron: informatie RET en ArRET

Een jaar na ingebruikname van de camera's op de stations worden (in 2004) veel incidenten waargenomen. Daarna vlakt het aantal waargenomen incidenten af. Dit terwijl er vrijwel elk jaar camera's bij zijn gekomen. De daling van het aantal waargenomen incidenten kan wijzen op een preventieve werking van de camera's. Het aantal opsporingsverzoeken wordt sinds 2008 geregistreerd en neemt sindsdien licht af, evenals het aantal aangehouden verdachten dat daaruit resulteert.

Ook over het gebruik van camerabeelden afkomstig van de camera's in de voertuigen is cijfermateriaal beschikbaar. Het gaat dan om aanvragen van beelden door de politie of de RET. De politie gebruikt beelden voor opsporingsdoeleinden. De reden dat afdelingen van de RET de beelden opvragen verschilt. Het gaat bijvoorbeeld om het achterhalen van vanden of het nagaan of een klacht bij het klantencontactcenter gegrond is. Tabel 6-8 geeft een overzicht.

tabel 6-8: aanvragen van camerabeelden (uit voertuigen)

jaar	aantal aanvragen politie	aantal aanvragen RET	totaal
2009	141	87	228
2010	205	175	380

In 2010 wordt vaker gebruik gemaakt van de beelden dan het jaar ervoor. Op een totaal van 508 camerasystemen (met in totaal 4.600 gekoppelde camera's) blijven 380 aanvragen relatief weinig. Een deel van de camerasystemen blijft onbenut.

⁷⁸ Schreijenberg, A., C. van 't Hof en J. Koffijberg (2011). Street images. A glance behind the scenes of camera surveillance. In: Van 't Hof, C., R. van Est en F. Daemen (2011). Check in/ Check out. The Public Space as an Internet of Things. Rotterdam: NAI publishers.

Voor de effecten van cameratoezicht op het aantal incidenten wordt hier verwezen naar effectstudies die elders zijn verricht. In vier studies is geprobeerd met behulp van specifieke onderzoeksmethoden het effect van camera's op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te isoleren. Het effect is onderzocht in de metrosystemen van Londen (3) en Montreal (1). Engelse onderzoekers namen de resultaten van deze vier studies samen en concluderen dat het aantal misdrijven op de metrostations met camera's gemiddeld 23 procent lager is dan op de metrostations zonder cameratoezicht. Het grootste effect werd gevonden in Londen. Er werd een daling van het aantal overvallen en diefstallen gevonden op metrostations met cameratoezicht met 61 procent ten opzichte van metrostations zonder cameratoezicht.⁷⁹ Een andere Engelse studie toont aan dat camera's geen effect hebben zonder dat er effectieve opvolging gegeven wordt aan de beelden.⁸⁰

Ook kunnen camera's effectief zijn om de sociale veiligheid in de bus te vergroten. Eveneens in Londen werden vijf bussen uitgerust met camera's aan boord. Resultaat hiervan was een substantiële vermindering van vandalisme in alle tachtig bussen van het desbetreffende vervoersbedrijf. Het grote effect van deze maatregel wordt door de onderzoeker verklaard door de hoeveelheid publiciteit die aan de maatregel gegeven werd, onder andere op scholen.⁸¹ Camera's hebben hier dus met name een preventieve werking, waar het gecombineerd wordt met voorlichting.

De RET licht het publiek voor over het gebruik van camera's (zie figuur 6-2).

figuur 6-2: voorlichting RET over de inzet van camera's⁸²



De rekenkamer concludeert dat camera's waarschijnlijk effectief zijn om het aantal (geregistreerde) incidenten terug te dringen. Daarbij moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De opvolging van camerabeelden door mensen ter plaatse moet zijn gegarandeerd en voorlichting over de inzet van camera's is bepalend voor de preventieve werking ervan.

⁷⁹ Welsh en Farrington, 'Effects of Closed Circuit Television on Crime', Oslo: The Campbell Collaboration, 2008.

⁸⁰ Eck, 'Places', in: Sherman, Farrington, Welsh & Mackenzie. Evidence-based crime prevention, 2002, p.259.

⁸¹ Poyner, 'Video Camera's and Bus Vandalism', *Journal of Security Administration* 11: 44-51., 1988.

⁸² Het aantal camera's dat hier genoemd wordt wijkt af van het werkelijk aantal camera's.

controleteams

De verwachting is dat de inzet van controleteams zorgt voor minder incidenten. Daarbij moet vermeld worden dat juist de inzet van controleteams het aantal geregistreerde incidenten kan doen toenemen. Controleurs nemen immers meer incidenten waar, naarmate zij meer controles uitvoeren, en dat leidt tot meer geregistreerde incidenten..

Tabel 6-9 tot en met 6-11 laten de resultaten zien van regressieanalyses waarin het effect van controles op het aantal geregistreerde incidenten in Rotterdam wordt getoetst.

tabel 6-9: effect controle op aantal geregistreerde incidenten (tram)

	A-incidenten	B-incidenten	C-incidenten	totaal incidenten
aantal gecontroleerde reizigers	niet significant	niet significant	niet significant	niet significant
aantal controle-uren	ongunstig (1,029*)	ongunstig (1,162*)	niet significant	ongunstig (1,161*)
R ²	0,778	0,634	0,158	0,658

Bron: CIS/ArRET, regressieanalyse met als afhankelijke variabele het aantal incidenten door rekenkamer
* 0,05 **0,01 *** 0,001

Uit tabel 6-9 blijkt dat het aantal controle-uren in de tram een significant ongunstig effect heeft op het aantal A- en B-incidenten in de tram. Met andere woorden, op tramlijnen waar meer controle-uren zijn ingezet, worden meer incidenten geregistreerd. Daarmee heeft de inzet van controleteams voor de trams een averechts effect. Dit laat zien dat het registratie-effect van de inzet van controleurs zich inderdaad voordoet. Het aantal in de tram gecontroleerde reizigers blijkt overigens geen significant effect te hebben op het aantal waargenomen incidenten.

tabel 6-10: effect controle op aantal geregistreerde incidenten (bus)

	A-incidenten	B-incidenten	C-incidenten	totaal incidenten
aantal gecontroleerde reizigers	niet significant	ongunstig (0,499*)	niet significant	ongunstig (0,519*)
aantal controle-uren	niet significant	niet significant	niet significant	niet significant
R ²	0,466	0,742	0,290	0,747

Bron: CIS/ArRET, regressieanalyse met als afhankelijke variabele het aantal incidenten door rekenkamer
* 0,05 **0,01 *** 0,001

Wat betreft de bus, blijkt de inzet van controleurs over het algemeen geen effect te hebben op het aantal geregistreerde incidenten. Wanneer op lijnen meer controle-uren zijn ingezet, worden er niet meer of minder incidenten geregistreerd.⁸³

⁸³ Wel blijkt dat in lijnen waar meer reizigers worden gecontroleerd, er meer B-incidenten worden geregistreerd. Een mogelijke verklaring is dat de controleurs reizigers primair op zwartrijden controleren. Zwartrijden behoort tot de categorie B-incidenten.

tabel 6-11: effect controle op aantal incidenten (metro)

	A-incidenten	B-incidenten	C-incidenten	totaal incidenten
aantal gecontroleerde reizigers	niet significant	niet significant	gunstig (-0,744*)	niet significant
aantal controle-uren	niet significant	ongunstig (0,471**)	ongunstig (0,775*)	ongunstig (0,764**)
aantal klantcontacten	ongunstig (0,212*)	ongunstig (0,257***)	niet significant	ongunstig (0,208**)
aantal toezichten	ongunstig (0,215*)	ongunstig (0,471***)	niet significant	ongunstig (0,311***)
R ²	0,304	0,788	0,047	0,395

Bron: CIS/ArRET, regressieanalyse met als afhankelijke variabele het aantal incidenten door rekenkamer

* 0,05 **0,01 *** 0,001

Ook in de metro blijkt een toename van het aantal controle-uren meer geregistreerde incidenten met zich mee te brengen, zo laat tabel 6-11 zien. In de metro wordt daarnaast het aantal klantcontacten en toezichten (door medewerkers toezicht) geregistreerd. Ook de inzet van medewerkers toezicht heeft een toename van het aantal geregistreerde A- en B-incidenten ten gevolg.⁸⁴ Net als bij de tram, lijkt hier dus sprake te zijn van een registratie-effect: waar meer gecontroleerd wordt, wordt meer geregistreerd.

registratie-effecten

Op basis van incidentenregistraties kunnen soms de verkeerde conclusies getrokken worden. De wijze waarop de registraties tot stand zijn gekomen dient daarom altijd in ogenschouw genomen te worden. Zo was een forse stijging van de jeugdcriminaliteit na 1995 waarschijnlijk voor een groot deel toe te schrijven aan de introductie van de Halt-afdoening. Halt-waardige delicten werden vanaf dat jaar opgenomen in de politieregistraties.⁸⁵

Het aantal geregistreerde incidenten in het systeem van de RET zal eveneens door dergelijke zaken worden bepaald. Medewerkers werden bijvoorbeeld gewezen op het belang van registreren. Daarnaast zorgen controlewerkzaamheden in hun aard al voor meer *geregistreerde* incidenten. Waar meer gecontroleerd wordt is de kans groter dat incidenten door controleurs worden waargenomen en geregistreerd. Of het *daadwerkelijke* aantal incidenten stijgt naarmate er meer gecontroleerd wordt is daarom de vraag. Wel mag worden aangenomen dat het aantal registreerde incidenten na verloop van tijd daalt. Dit zou moeten worden veroorzaakt door de preventieve werking die van controles uit kan gaan.

Hoewel we een registratie-effect van de inzet van controleurs hebben vastgesteld, kan er sprake zijn van een preventieve werking van de inzet. Op een gegeven moment zou het aantal geregistreerde incidenten gestaag moeten gaan afnemen. Uit tabel 6-5 blijkt over de periode 2003-2010 namelijk geen gestage daling van het A- en B-incidenten in de bus en de tram; de aantallen fluctueren sterk.

⁸⁴ Uit de statistische analyse blijkt dat op metrolijnen waar meer reizigers worden gecontroleerd, er minder C-incidenten (spugen, schelden e.d.) worden geregistreerd. De rekenkamer kan dit niet inhoudelijk verklaren.

⁸⁵ Ferwerda, H.B., 'Een poging tot een voorspelling. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1998-2002', http://www.beke.nl/doc/publicaties/archief/een_poging_tot_een_voorspelling.pdf, geraadpleegd op 26 september 2011.

conducteurs

Zoals in paragraaf 6-3-2 al werd aangegeven is het effect van conducteurs in de Rotterdamse tram op de sociale veiligheid om meerdere redenen niet meetbaar. Voor wat betreft de objectieve veiligheid is de Rotterdamse situatie wel af te zetten tegen de situatie in andere steden. In Amsterdam wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een zittende conducteur en in Den Haag zijn geen conducteurs werkzaam op de tram. In het aantal incidenten is dit echter niet terug te zien. In zowel Amsterdam als Den Haag zijn aanmerkelijk minder incidenten geregistreerd in het openbaar vervoer dan in Rotterdam (zie ook hoofdstuk 7). De vergelijking tussen Rotterdam, Den Haag en Amsterdam maakt dus niet duidelijk of de inzet van conducteurs leidt tot minder incidenten. Uit de G3-vergelijking blijkt wel dat het zwartrijdpercentage op trams zonder conducteur veel hoger is, dan in trams met conducteur (zie opnieuw hoofdstuk 7 en ook 6-3-4).

Een rapport van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) uit 2001 laat zien dat de inzet van conducteurs kan bijdragen aan een daling van het aantal (geregistreerde) incidenten.⁸⁶ Sinds op de Amsterdamse tram in 2000 vaste conducteurs werden ingezet daalde het aantal incidenten met 61 procent. Met name vernielingen, overlast en diefstal komen veel minder voor. Er zijn andere incidenten die juist vaker voorkomen wanneer conducteurs worden ingezet op de tram. Er wordt vaker melding gemaakt van fysiek en verbaal geweld en er zijn vaker betalingsconflicten.

Dat de inzet van conducteurs in Rotterdam leidt tot een daling van het aantal incidenten is waarschijnlijk.

OV-verbod

Het Rotterdamse OV-verbod is meermaals geëvalueerd. Op grond van een enquête onder 66 RET-medewerkers (conducteurs, bestuurders en controleurs OV) en een analyse van incidenten voor en na invoering van het OV-verbod kunnen enkele uitspraken gedaan worden over het effect van het OV-verbod. Ruim zeventig procent van de ondervraagde RET-medewerkers geeft aan dat de veiligheidssituatie verbeterd is sinds de invoering van het OV-verbod. Toch geeft nog meer dan de helft van de respondenten aan na de invoering nog te maken hebben gehad met geweldsincidenten. De incidentregistratie onderschrijft dit laatste beeld volgens de RET. Direct na de invoering was er een daling van het aantal incidenten waarneembaar, maar een half jaar na invoering werden er weer steeds meer en zwaardere incidenten geregistreerd. Een knelpunt dat uit deze evaluatie naar voren komt is dat de uitreiking van het OV-verbod erg omslachtig is, omdat de conducteur altijd assistentie nodig heeft. Ook resulteert slechts 22 procent van de OV-verbodwaardige incidenten uiteindelijk in een OV-verbod. Daarnaast blijkt een capuchon of een baard genoeg om onherkenbaar het opgelegde OV-verbod te omzeilen.⁸⁷

Een andere evaluatie van de RET laat zien dat het OV-verbod 'een effectief middel lijkt om – in samenhang met andere maatregelen – disproportioneel gedrag van reizigers (agressie, vernielingen) tegen te gaan'. In de periode tussen 1 juni 2008 en 31 maart

⁸⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 'Kosteneffectiviteit van menselijk toezicht op de tram', 2001.

⁸⁷ Swenker, 'OV-verbod en supersnelrecht: symbolisch en/of effectief?', scriptie, 2009.

2009 zijn dertien verboden opgelegd. Het aantal OV-verbodwaardige incidenten daalt in de gebieden waar het verbod opgelegd kan worden. Knelpunten zijn er bij de handhaving van het OV-verbod. Daarnaast constateert de RET dat bij alle partijen de inzet na een bepaalde periode verslapt.⁸⁸

Om meer zicht te krijgen op de effecten van het OV-verbod op het aantal incidenten, heeft de rekenkamer een analyse op de ArRET-cijfers van de RET gepleegd. De resultaten staan weergegeven in tabel 6-12. De tabel laat zien dat het aantal incidenten op lijn 2 sterker is afgenomen dan op de andere lijnen. Ook op lijn 20, een lijn zonder OV-verbod die deels overlapt met lijn 2, is een forse daling waarneembaar. Lijn 21 en 23 laten een kleine verbetering zien na de invoering van het OV-verbod in respectievelijk 2010 en 2009. De daling van het aantal incidenten is echter lager dan gemiddeld over alle lijnen of in vergelijking met lijn 20 of 25, lijnen zónder OV-verbod. Op basis van deze vergelijkingen acht de rekenkamer het OV-verbod niet effectief om het aantal geregistreerde incidenten te verminderen.

tabel 6-12: incidenten naar lijn

	2005	2006	2007	2008*	2009**	2010***	2010 tov 2008	2010 tov 2009
Lijn 2 – A	26	50	56	58	46	34	-41%	-26%
Lijn 2 – B	165	257	280	310	266	173	-44%	-35%
Lijn 2 – C	11	26	58	43	18	12	-72%	-33%
Totaal	202	333	394	411	330	219	-47%	-34%
Lijn 21 – A	4	36	31	27	41	40	+48%	-2%
Lijn 21 – B	12	162	187	128	192	192	+50%	+0%
Lijn 21 – C	0	8	13	12	14	12	+0%	-14%
Totaal	16	206	231	167	247	244	+46%	-1%
Lijn 23 – A	29	62	48	55	55	57	+4%	+4%
Lijn 23 – B	123	256	217	263	265	225	-14%	-15%
Lijn 23 – C	1	20	18	18	16	8	-56%	-50%
Totaal	153	338	283	336	336	290	-14%	-14%
Lijn 4 – A	21	21	27	19	21	33	+74%	+57%
Lijn 4 – B	85	98	100	87	148	140	+61%	-5%
Lijn 4 – C	7	11	4	8	8	9	+13%	+13%
Totaal	113	130	131	114	177	182	+60%	+3%
Lijn 7 – A	17	8	5	9	7	11	+22%	+57%
Lijn 7 – B	94	60	41	36	62	54	+50%	-13%
Lijn 7 – C	6	6	5	2	6	12	+500%	+100%
Totaal	117	74	51	47	75	77	+64%	+3%
Lijn 8 – A	17	15	10	33	34	31	-6%	-9%
Lijn 8 – B	98	120	105	115	189	172	+50%	-9%
Lijn 8 – C	7	15	8	17	11	16	-6%	+45%
Totaal	122	150	123	165	234	219	+33%	-6%

⁸⁸ RET, 'OV-reis- en verblijfsverbod lijn 2. Evaluatie 2008-2009', 2009.

	2005	2006	2007	2008*	2009**	2010***	2010 tov 2008	2010 tov 2009
Lijn 20 – A	11	14	16	25	7	13	-48%	+86%
Lijn 20 – B	57	92	117	131	86	66	-50%	-23%
Lijn 20 – C	2	7	19	9	5	4	-56%	-20%
Totaal	70	113	152	165	98	83	-50%	-15%
Lijn 25 – A	19	21	27	35	48	50	+43%	+4%
Lijn 25 – B	84	119	211	167	250	189	+13%	-24%
Lijn 25 – C	6	12	17	15	15	7	-53%	-53%
Totaal	109	152	255	217	313	246	+13%	-21%
Totaal alle lijnen	902	1496	1620	1622	1810	1560	-4%	-14%

Bron: ArRET * invoering OV-verbod lijn 2 ** invoering OV-verbod lijn 23 *** invoering OV-verbod lijn 21

OV-verbod in het nieuws

In september 2011 is het OV-verbod landelijk nieuws. Een proef met camera's met gezichtsherkenning wordt gestart. Er zijn vanaf de invoering in totaal 57 OV-verboden opgelegd, waarvan 22 in 2011. De meeste van deze verboden zijn verlopen, omdat een verbod acht weken geldt. Er wordt in de berichtgeving gesteld dat over de effectiviteit van de maatregel nog niets bekend is. De kosten van de proef met gezichtsherkenning zijn 200.000 euro, waarvan het ministerie van BZK de helft betaalt.⁸⁹

gesloten instapregime (poortjes)

De RET heeft de rekenkamer laten weten dat poortjes een averechts effect hebben op de veiligheid in het openbaar vervoer, omdat zij agressie oproepen bij (notoire) zwartrijders. De soms agressieve sfeer bij de poortjes zou doorwerken achter de poortjes en zich vertalen naar meer geweldsincidenten in het openbaar vervoer. Het aantal minder ernstige incidenten zou wel dalen.⁹⁰ Deze stelling komt overeen met eerder uitgesproken verwachtingen voor de introductie van de OV-chipkaart met de bijbehorende poortjes.⁹¹

Tabel 6-5 (paragraaf 6-3-3) laat het aantal geregistreerde incidenten in het Rotterdamse openbaar vervoer zien van 2003 tot en met 2010, uitgesplitst naar modaliteit (bus, tram, metro). Het aantal incidenten in de bus is door de jaren heen vrij stabiel. Het aantal incidenten in de tram is in 2010 de helft van wat het in 2003 was, maar ligt ook al jaren rond hetzelfde aantal.

De opvallendste schommelingen zijn te zien in de metro. Het totale aantal incidenten daalt in 2010 met veertig procent ten opzichte van het jaar ervoor. Opvallend is dat het aantal A-incidenten, de meest ernstige categorie, met 43 procent daalt. Dat is niet in lijn met de verwachtingen van de RET. Met 9,43 A- en B-incidenten per 1.000 DRU wordt ook het gestelde doel (20 A- en B-incidenten per 1.000 DRU) in de metro ruimschoots gehaald. Deze daling is zeer waarschijnlijk met name toe te schrijven aan de invoering van het semi-gesloten instapregime over de jaren 2009 en 2010. De

⁸⁹ www.nu.nl, 'RET voegt gezichtsherkenning toe aan camerabewaking', <http://www.nu.nl/algemeen/2613144/ret-voegt-gezichtsherkenning-toe-camerabewaking.htm>, 12 september 2011.

⁹⁰ Interview met RET, 28 juli 2011.

⁹¹ PWC, 'Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer', 2007.

poortjes zijn volgens de rekenkamer een effectief middel om het aantal incidenten terug te dringen.

schoonmaken

In interviews met RET-medewerkers wordt aangegeven dat zij verwachten dat een schone omgeving ook invloed heeft op de objectieve veiligheid. Of een schone omgeving daadwerkelijk een gunstig effect heeft op het aantal incidenten kan op basis van de beschikbare gegevens niet gezegd worden.

De zogenoemde broken windows theorie van Wilson en Kelling gaat er echter vanuit dat tekenen van wanorde, zoals gebroken ruiten, afval en graffiti, andere vormen van wanorde en kleine criminaliteit bevorderen. Deze theorie was lange tijd erg controversieel, want ze werd nooit overtuigend getoetst. Recent empirisch onderzoek ondersteunt de theorie echter. In Groningen werden zes veldexperimenten uitgevoerd. Een van de experimenten behelsde het bevestigen van een flyer aan een fiets. Dat gebeurde eenmaal in een straat met graffiti op de muren en eenmaal in een controlegebied zonder deze conditie. Significanter meer mensen in het experimentele gebied, met graffiti, gooiden de flyer op de grond (69% tegenover 33%) en creëerden daarmee afval op straat. Hiermee werd aangetoond dat een wanordelijke omgeving tot meer ongewenst gedrag leidt en de zogenoemde 'broken windows' theorie onderstreept.⁹² Op grond hiervan acht de rekenkamer een positief effect van het verwijderen van graffiti op het aantal geregistreerde incidenten waarschijnlijk.

6-3-4 zwartrijdpercentage

Het zwartrijdpercentage is door de jaren heen gedaald, maar voor 2010 is het doel met betrekking tot het zwartrijdpercentage op de tram niet gehaald. De inzet van één conducteur op elke tram is in dat opzicht niet voldoende gebleken. Het gesloten instapregime in de Rotterdamse metro heeft aantoonbaar effect op het zwartrijdpercentage. Een gunstig effect van controleurs op de tram kan eveneens worden aangetoond.

ontwikkelingen 2004-2010

In 2010 worden de targets voor het zwartrijden voor de metro en de bus gehaald. In de tram is het zwartrijdpercentage hoger dan de doelstelling, zo laat tabel 6-13 zien.

tabel 6-13: ontwikkeling zwartrijdpercentages 2004-2010

	2004	2006	2007	2008	2009	2010	norm
Metro	-	7,4%	9,6%	10,2%	3,9%	3,5%	4%
Tram	2,8%	-	-	-	-	4,3%	4%
Bus	0,9%	-	-	-	-	0,5%	2%

Bron: KpVV; - = niet bekend

Conducteurs moeten het aantal zwartrijders in de tram terugdringen. Controleteams moeten in alle voertuigen bijdragen aan een lager zwartrijdpercentage. In de metro moet bovendien het gesloten instapregime zorgen voor minder zwartrijders.

⁹² Keizer, Lindenberg en Steg, 'The spreading of disorder. Science Express', 2008.

gesloten instapregime (poortjes)

Uit de cijfers van het KpVV blijkt dat het aantal geregistreerde zwartrijders in de metro in 2010 ten opzichte van 2009 fors is gedaald. Waar volgens deze gegevens in 2008 het zwartrijderspercentage 10,2% was, is het aandeel zwartrijders in 2010 bijna een derde (3,5%). De poortjes hebben daarmee aantoonbaar een gunstig effect op het zwartrijderspercentage.

controleteams

In dit onderzoek is ook het effect van de inzet van controleurs op het zwartrijderspercentage onderzocht. Op basis van een regressieanalyse blijken het aantal gecontroleerde reizigers en controle-uren in de tram verklarende variabelen te zijn voor het zwartrijderspercentage. In tramlijnen waar meer reizigers worden gecontroleerd, is het zwartrijderspercentage kleiner en waar er meer controle-uren worden gedraaid, is het zwartrijderspercentage licht hoger (tabel 6-14).

tabel 6-14: effect van controleteams op zwartrijden

variabele	effect tram	effect bus
aantal gecontroleerde reizigers	gunstig (-1,869**)	ongunstig (0,951*)
aantal controle-uren	ongunstig (2,273***)	gunstig (-0,869*)
R²	0,595	0,063

Bron: CIS (RET), regressieanalyses met afhankelijke variabele zwartrijderspercentage door rekenkamer

* 0,05 **0,01 *** 0,001

De laatste uitkomst zal deels een registratie-effect zijn: naarmate er langer gecontroleerd wordt zullen er ook meer zwartrijders geregistreerd worden. Dat het aantal gecontroleerde reizigers het zwartrijderspercentage toch doet dalen (zij het in geringe mate), wijst echter op een afschrikkende werking van controles op de tram.

Voor controles in de bus worden tegenovergestelde effecten vastgesteld. De verklaarde variantie van dit model is echter slechts 0,063. Dat wil zeggen dat veranderingen in het zwartrijden voor slechts 6% verklaard kan worden door de inzet van controleteams. Het geringe percentage is waarschijnlijk te verklaren doordat de bus al een semi-gesloten instapregime kent: reizigers moeten langs de bestuurder bij het instappen.

Het zwartrijderspercentage wordt niet per metrostation geregistreerd. Daardoor is het aantal zwartrijders in de metro niet af te zetten tegen het aantal controles of controle-uren.

conducteurs

Het eerder besproken rapport van het ministerie van VenW uit 2001 laat zien dat de inzet van conducteurs kan bijdragen aan een daling van het zwartrijderspercentage. Sinds vaste conducteurs werden ingezet in Amsterdam, daalde het zwartrijderspercentage. In Amsterdam zijn momenteel nog steeds drie lijnen zonder tramconductor. Op die lijnen is het zwartrijderspercentage ruim tien procent. Op de lijnen waar wel een conductor aanwezig is, ligt het zwartrijderspercentage rond de vier

procent (zie ook hoofdstuk 7).⁹³ In Den Haag, waar geen conducteurs worden ingezet, ligt het zwartrijdpercentage op de tram eveneens ruim boven de tien procent. De inzet van conducteurs heeft dus effect op het zwartrijdpercentage.

6-3-5 graffitiverwijdering

Of het doel om graffiti binnen 24 uur te verwijderen wordt gehaald, is vanwege een ontbrekende registratie niet duidelijk. Het aantal vierkante meters weggehaalde graffiti is door de jaren heen niet sterk veranderd, alleen in 2011 wordt veel meer graffiti verwijderd. Of de inzet van schoonmakers om graffiti binnen 24 uur te verwijderen een effectieve maatregel is om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te bevorderen, is op basis van de beschikbare data niet te zeggen.

Het doel met betrekking tot graffiti is het binnen 24 uur verwijderen ervan. Dat is in vergelijking met de andere doelen een vrij operationeel doel. Op basis van de beschikbare registraties is niet te meten of graffiti inderdaad binnen deze termijn wordt verwijderd. In het registratiesysteem ArRET wordt wel het aantal graffiti meldingen geregistreerd. Los daarvan melden huismeesters van de metrostations graffiti aan de afdeling stations en gebouwen van de RET.

Het idee achter het snel verwijderen van graffiti is dat graffitispuiters geen eer van hun werk hebben en daarom het openbaar vervoer zullen mijden. Daar worden hun inspanningen immers snel weer tenietgedaan.⁹⁴ Daarnaast zou een met graffiti bespoten omgeving onveiligheidsgevoelens bevorderen en ander normoverschrijdend gedrag in de hand werken.

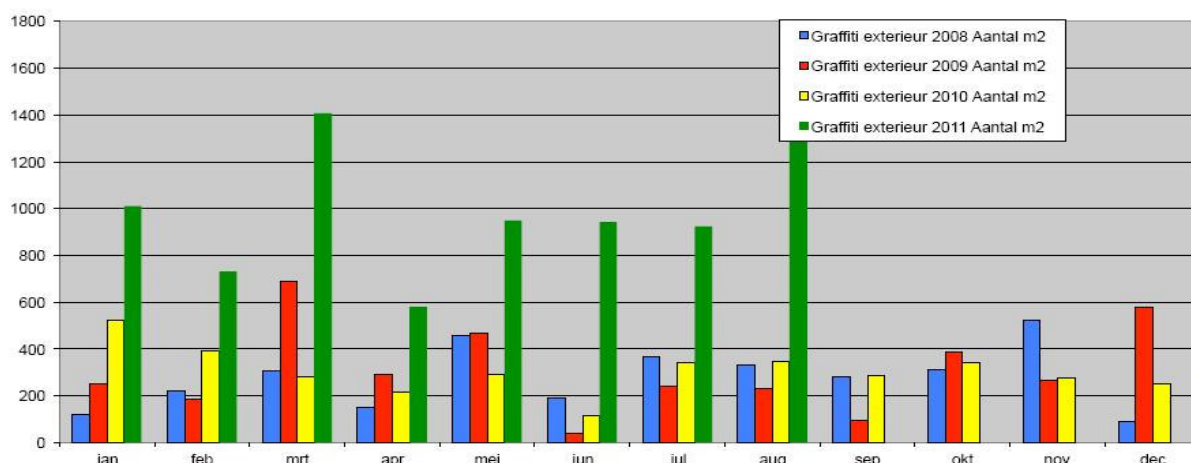
Er zijn geen gegevens beschikbaar hoe snel graffiti wordt verwijderd. Figuur 6-3 laat echter zien dat er steeds meer graffiti schoongemaakt dient te worden op de metrovoertuigen. Klaarblijkelijk worden graffitispuiters onvoldoende gedemotiveerd door de verwijderingen door de RET.

⁹³ Interview met Stadsregio Amsterdam, 6 september 2011.

⁹⁴ Interview met RET, 1 september 2011.

figuur 6-3: aantal m2 verwijderde graffiti naar jaar

		jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Totaal
Graffiti exterieur 2008	Aantal m2	120	222	308	153	458	192	368	331	282	313	524	92	3363
Graffiti exterieur 2009	Aantal m2	249	188	688	291	466	38	241	231	94	384	266	578	3714
Graffiti exterieur 2010	Aantal m2	525	392	280	216	290	118	343	346	285	342	279	250	3666
Graffiti exterieur 2011	Aantal m2	1011	731	1407	581	949	942	923	1570					8114



6-4 kosteneffectiviteit van maatregelen

In deze paragraaf wordt de kosteneffectiviteit van de verschillende maatregelen besproken. Hierbij relateert de rekenkamer niet alleen de daadwerkelijke direct aan de maatregelen bestede euro's aan de resultaten, maar let zij ook op andere 'kosten'. Te denken valt aan de inzet van tijd en mensen, aan de proportionaliteit van de maatregelen en aan zaken die (potentieel) positieve effecten teniet kunnen doen.

In tabel 6-15 zijn de kosten van de maatregelen in euro's afgezet tegen de effectiviteit ervan. Daarna volgt per maatregel een toelichting.

tabel 6-15: kosten en effecten

maatregel	kosten 2010 (€)	effectiviteit
controleteams	14.400.000	effectief (zwartrijdpercentage), onwaarschijnlijk (veiligheidsgevoelens) en contraproductief (registratie-effect bij incidenten)
conducteurs	13.900.000	waarschijnlijk (veiligheidsgevoel, aantal incidenten en zwartrijdpercentage)
poortjes	3.800.000	effectief (incidenten en zwartrijdpercentage)
cameratoezicht	2.500.000	waarschijnlijk (incidenten) en onwaarschijnlijk (veiligheidsgevoel)
schoonmaakteams	2.300.000	effectief (veiligheidsgevoel)
OV-verbod	onbekend	niet effectief (incidenten)

conducteurs

De inzet van conducteurs levert waarschijnlijk een positieve bijdrage aan de veiligheidsgevoelens van reizigers, hoewel de doelen met betrekking tot de reizigerswaardering tijdens de rit in de tram (7,8) en op de halte (7,4) niet worden gehaald. Ook om het aantal incidenten terug te dringen is de inzet van conducteurs waarschijnlijk effectief, zij het dat ook het doel met betrekking tot het aantal incidenten in de tram (3,40 per DRU) niet wordt gerealiseerd. Het doel met betrekking tot het zwartrijden in de tram wordt evenmin gehaald. Toch levert de inzet van conducteurs wel een bijdrage aan het terugdringen van zwartrijden. In Amsterdam (op de trams zonder conducteur) en in Den Haag is het zwartrijdpercentage immers beduidend hoger (ruim tien procent) dan in Rotterdam (ruim vier procent).

Tegenover de (waarschijnlijke) positieve bijdrage van de conducteurinzet op elke tram aan de sociale veiligheid, staat dat dit één van de duurste structurele maatregelen is, namelijk jaarlijks bijna € 14 mln. Dat zijn 379.000 uren conducteursdienst (288,5 fte). Daarbij komt dat in Amsterdam en Den Haag met minder respectievelijk geen inzet van conducteurs vergelijkbare of betere veiligheidsscores worden gehaald. Daar staat tegenover dat de inzet van conducteurs leidt tot minder zwartrijden, maar dit kan evengoed als een bijdrage aan de exploitatie van de RET worden beschouwd.

controleteams

Net als de conducteurs vormen de controleteams een van de duurste maatregelen als het gaat om de sociale veiligheid. Momenteel kost de inzet van controleurs (€ 10.320.000 euro) en toezichthouders (€ 4.210.000) in de controleteams in totaal ruim € 14 mln euro (275 fte). Samen met de conducteurs zijn de controleurs goed voor bijna net zoveel fte's als het aantal stadswachten in dienst van Stadstoezicht Rotterdam van de gemeente Rotterdam (ongeveer 600 fte).

Een positieve invloed van controleteams op grotere veiligheidsgevoelens is onwaarschijnlijk. Het effect dat de controleteams hebben op het aantal incidenten is zelfs contraproductief, in die zin dat hoe meer uren er wordt gecontroleerd, hoe meer incidenten worden waargenomen. Een preventieve werking van de aanwezigheid van de controleteams heeft de rekenkamer niet aangetoond; het aantal geregistreerde incidenten laat geen structurele dalende trend zien.

De inzet van controleurs is wel effectief gebleken tegen zwartrijders in de tram. De controleteams worden echter momenteel ook in de bus en de metro ingezet. Daar zijn de zwartrijdpercentages al op een acceptabel niveau (dat wil zeggen, zij voldoen aan de norm voor 2011), dankzij een gesloten of semi-gesloten instapregime. De poortjes in de metro en het gedwongen instappen langs de buschauffeur maken de inzet van controleteams minder noodzakelijk.

De rekenkamer verwacht dat een minder intensieve en meer gerichte inzet in de bus en de metro mogelijk is, zonder het bereikte niveau van sociale veiligheid aan te tasten.

camera's

Het gebruik van camera's is waarschijnlijk effectief om het aantal incidenten terug te dringen. Dat mensen zich ook veiliger gaan voelen door de aanwezigheid van camera's is onwaarschijnlijk. De wijze van het gebruik van camera's (opvolging/opsporing) en de voorlichting er omheen zijn belangrijke voorwaarden voor het realiseren van betere veiligheidsgevoelens. Het gebruik van de beelden van 1.400 live uitgekeken camera's is in Rotterdam in relatie tot het totale aantal camera's relatief beperkt te noemen. Er zijn camera's die in 2010 geen enkel incident registreerden. Daarnaast neemt bij een toename van het aantal camera's het aantal opsporingsverzoeken en aangehouden verdachten af, terwijl het aantal waargenomen incidenten grotendeels gelijk blijft. Dit laatste wijst op een preventieve werking van de camera's.

Een deel van de camera's hangt er in het kader van terrorismebestrijding. Daarvoor heeft de RET, samen met gemeente, NS, Prorail en politie, € 3,2 mln subsidie gekregen van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb).⁹⁵ Voor het uitkijken van de camera's werd in 2010 aan uitkijkpersoneel 39 fte ingezet (€ 2,5 mln).

De invoering van het live cameratoezicht bij de RET, inclusief de centrale toezichtruimte en ongeveer 1.100 camera's, heeft in 2003 eenmalig ongeveer € 7,5 mln gekost. Voor een klein station lagen de opstartkosten in 2003 gemiddeld tussen de € 20.000 en € 25.000. Voor de grotere stations lagen deze kosten hoger, tussen de € 60.000 en € 80.000.⁹⁶ Tegenover deze kosten staat de onzekerheid of de beelden uiteindelijk uitgekeken en benut worden.

De 4.600 niet live uitgekeken camera's in de voertuigen worden eveneens beperkt gebruikt. Hoewel het gebruik toeneemt werd in 2010 slechts 380 keer beelden opgevraagd ter opsporing/opvolging. Minimaal 92 procent van de camera's hangt er dus, afgezien van de preventieve werking die er waarschijnlijk van uitgaat, onbenut.

De RET communiceert wel actief over de aanwezigheid en het gebruik van camera's, bijvoorbeeld via twitter of andere media. Aan deze voorwaarde voor effectief cameragebruik wordt dus voldaan.

poortjes

Het gesloten instapregime met behulp van poortjes blijkt een effectieve maatregel om het aantal incidenten terug te dringen en het zwartrijdpercentage te verlagen. Deze maatregel is voor zover bekend niet effectiever of goedkoper uit te voeren. De kosten van de tourniquets in de metro zijn betaald door de stadsregio en bedragen € 38,1 mln.⁹⁷ De structurele kosten, voor het onderhoud van de poortjes, zijn € 3,8 mln (in 2010, zie hoofdstuk 4).

⁹⁵ Brief van de burgemeester aan raadscommissie Bestuur, veiligheid en middelen inzake project CTOV Rotterdam, 26 mei 2009.

⁹⁶ Pardoel, K., K. Veenma, 'Handreiking cameratoezicht in en rond het openbaar vervoer', Tilburg: IVA, 2003.

⁹⁷ Brief van de wethouder Haven, verkeer en regionale economie aan raadscommissie Economie, haven, milieu en vervoer inzake kosten invoering OV-chipkaart, 17 februari 2011.

OV-verbod

Er zijn geen evidente verschillen in de ontwikkeling van het aantal incidenten in tramlijnen met en zonder OV-verbod. Tot op heden is een gunstig effect van het OV-verbod op het aantal incidenten niet gebleken. Dat heeft verschillende oorzaken. Zo wordt niet voor alle 'OV-verbodwaardige incidenten' in de praktijk een verbod opgelegd. Ook is de handhaving van het verbod moeilijk, omdat overtreders niet gemakkelijk zijn te herkennen. Een proef met gezichtsherkenning is onlangs gestart. Daarnaast is de handhaving van het OV-verbod nog niet wettelijk geregeld.⁹⁸ Ten slotte dient er een beroep gedaan te worden op de politie waar het OV-verbod toegepast wordt.

De exacte kosten van de maatregel zijn niet bekend. Wel bekend is dat er tussen juni 2008 en september 2011 57 OV-verboden werden opgelegd. De inzet van mensen en middelen die de maatregel vraagt daartoe is relatief groot.

schoonmaakteams

De inzet van schoonmaakteams levert een positieve bijdrage aan de veiligheidsgevoelens van reizigers. Waarschijnlijk leidt een schone omgeving daarnaast tot minder incidenten. De kosten van de schoonmaakteams zijn € 2,2 mln. Alleen het verwijderen van graffiti op de metrostations kost aanvullend daarop € 100.000. De kosten van het verwijderen van graffiti in de voertuigen en preventieve acties tegen graffiti (zoals plastic over wanden en ruiten) zijn onbekend.

⁹⁸ Een wet daartoe is in de maak (verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010), waarin de bepaling opgenomen is dat het verboden is in strijd te handelen met de ontzegging.

7 verkenning Den Haag en Amsterdam

7-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte verkenning gegeven van de inzet van het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Amsterdam en de concessiehouders, HTM en GVB, om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in deze gebieden te verbeteren of op peil te houden. In dat kader zijn documenten opgevraagd bij de desbetreffende stadsregio's en hebben interviews plaatsgevonden met de beleidsmedewerkers sociale veiligheid van beide OV-autoriteiten.

Opgemerkt dient te worden dat het hier geen volwaardige en volledige benchmark tussen de drie steden betreft. Het betreft een verkenning van enkele kerncijfers, waarbij vooral oog is voor opvallende verschillen dan wel overeenkomsten. Daarnaast zijn in het vorige hoofdstuk enkele van de gegevens bij de effectmetingen voor Rotterdam gehanteerd.

7-2 kosten vergeleken

Tabel 7-1 geeft een overzicht van de kosten en de financiering van de maatregelen die in de regio's Rotterdam, Amsterdam en Den Haag in het kader van de sociale veiligheid worden genomen. Het betreft gegevens die niet door de rekenkamer zijn gevalideerd, maar niettemin een goed beeld geven van de (verschillen in de) omvang van de kosten die met sociale veiligheid zijn gemoeid. Het betreft hier overigens begrote kosten. De rekenkamer heeft geen inzicht in de daadwerkelijk gemaakte kosten door Amsterdam en Den Haag.

tabel 7-1: begrote kosten en financiering sociale veiligheid OV in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag (x € 1.000)

Rotterdam		Amsterdam		Den Haag	
<i>kosten</i>		<i>kosten</i>		<i>kosten</i>	
tramconducteurs	13.650	tramconducteurs	33.650	tramconducteurs (proef)	1.000
controleurs	10.320	controleurs	3.802	controleurs	8.000
medewerkers toezicht	4.210	toezicht	3.507	controleurs extra	1.561
doorbelasting overhead	2.850	service	5.362	instapcontroles	918
leiding/staf/pv's	2.300	ondersteuningsteams	4.200	overig controlepersoneel	389
cameratoezicht (uitkijkers)	2.380	cameratoezicht metro	1.109	cameratoezicht	765
		cameratoezicht tram/bus	pm	flexibel ondersteuningsteam	918
		proef camera's lijn 51	pm	beveiliging	6.621
		graffitibestrijding	pm	terrorismebestrijding	88
				opleiding	614
				vandalismeherstel	102
kosten totaal	35.710	kosten totaal	51.630	kosten totaal	20.976
<i>financiering</i>		<i>financiering</i>		<i>financiering</i>	
bijdrage stadsregio	35.030	bijdrage stadsregio	17.615	bijdrage stadsgewest	11.976
opbrengsten pv's	680	bijdrage gemeente	4.200	bijdrage gemeente	1.000
		exploitatie vervoersbedrijf	pm	exploitatie vervoersbedrijf	8.000
		overige bijdragen	pm		
financiering totaal	35.710	financiering totaal	pm	financiering totaal	20.976

Bron: FocusPlus⁹⁹

De budgetten sociale veiligheid lopen tussen de drie steden uiteen. Waar in Rotterdam het budget ruim € 35 mln bedraagt, in Amsterdam meer dan € 51 mln, is het in Den Haag ruim € 20 mln. De financiering van de budgetten verschilt sterk. In Amsterdam wordt een deel van de sociale veiligheidsmaatregelen door de gemeente gefinancierd, in Rotterdam gebeurt dit niet.

Het budget voor sociale veiligheid dat de stadsregio's geormerkt aan de vervoerders verstrekken, verschilt eveneens. In Rotterdam is dit het hoogst (ruim € 35 mln). Daar kiest de stadsregio ervoor om de conducteurs geheel uit het sociale veiligheidsbudget te betalen. In Den Haag gaan deze kosten, voor zover gemaakt, ten laste van de exploitatie van het vervoersbedrijf. Het Stadsgewest Haaglanden heeft de rekenkamer aangegeven dat in hun ogen het eerste doel van de controleurs het bevorderen van de kaartverkoop is. In Amsterdam worden de kosten van conducteurs ook deels ten laste van de exploitatie gebracht.

Er is nog een ander in het oog lopend verschil, betreffende de uitgaven aan conducteurs. In Rotterdam en Amsterdam is er bijvoorbeeld bewust voor gekozen om op iedere tram een conducteur in te zetten. Daardoor zijn de uitgaven aan

⁹⁹ FocusPlus, 'Sociale veiligheid: vergelijking drie grote steden', 2010.

conducteurs in deze steden aanzienlijk groter dan in Den Haag. In Amsterdam wordt bijna drie keer zoveel aan conducteurs wordt besteed, als in Rotterdam.

Het verschil in totale kosten wordt veroorzaakt door verschillen in de dienstregelingsuren (DRU's). Om een betere vergelijking van de kosten tussen de drie regio's te kunnen maken zijn in tabel 7-2 de kosten voor sociale veiligheid uitgedrukt per dienstregelinguur (DRU) en per 1.000 reizigers.

tabel 7-2: begrote kosten van sociale veiligheid naar aantal DRU's en reizigers (2010)

	Rotterdam	Amsterdam	Den Haag
Kosten per DRU	29,96	30,75	19,98
Kosten per 1.000 reizigers	218	236	131

Bron: gegevens RET, GVB, HTM, berekening rekenkamer

Uit tabel 7-2 blijkt dat de kosten per DRU en per 1.000 reizigers tussen Rotterdam en Amsterdam niet sterk te verschillen. In Rotterdam zijn de kosten iets lager. In Den Haag zijn in 2010 per DRU en het aantal reizigers aanzienlijk minder kosten begroot. Dit kan worden verklaard doordat in Den Haag niet op structurele basis conducteurs op de tram worden ingezet.

7-3 doelen en maatregelen vergeleken

In de drie steden worden veelal vergelijkbare doelen gesteld en dezelfde maatregelen toegepast. De doelen in Amsterdam zijn minder specifiek dan in de andere gebieden. Er wordt gestreefd naar een verbetering ten aanzien van vorig jaar en andere gebieden. In Den Haag en Rotterdam worden streefcijfers opgesteld. De inzet van controlerend en toezichthoudend personeel verschilt tussen de steden. Rotterdam zet op elke tram een conducteur in en heeft gelijke controletargets voor alle lijnen. In Amsterdam en Den Haag wordt meer gebiedsgericht en probleemgestuurd gewerkt.

7-3-1 verschillen en overeenkomsten

De afzonderlijke bevindingen van het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Amsterdam staan in 7-3-2 en 7-3-3. Deze paragraaf vat de belangrijkste verschillen en overeenkomsten samen.

De doelen die de drie grote steden stellen op het gebied van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer lopen niet sterk uiteen. Tabel 7-3 laat zien dat de streefcijfers met betrekking tot veiligheidsgevoelens vergelijkbaar zijn. Op de zwartrijdpercentages wordt iets meer gedifferentieerd, maar het controlesysteem is dan ook verschillend ingericht in de drie steden. Het grootste verschil in streefcijfers is te vinden bij het aantal geregistreerde incidenten. De Stadsregio Rotterdam streeft een daling met 1 procent na, het Stadsgewest Haaglanden een afname in het algemeen en de Stadsregio Amsterdam stelt dat het aantal geregistreerde incidenten in 2010 maximaal 4.480 mag zijn.

tabel 7-3: doelen 2010 vergeleken, drie steden

doel	Rotterdam	Amsterdam	Den Haag
veiligheidsgevoel bus	7,8	7,5	8
veiligheidsgevoel tram	7,8	7,5	7,5
veiligheidsgevoel metro	7,8	7,5	nvt
veiligheidsgevoel bushalte	7,3	7,5	nvt
veiligheidsgevoel tramhalte	7,4	7,4	7,5
veiligheidsgevoel metrostation	7,7	7,4	nvt
veiligheidsgevoel personeel	6,5	6,9	6,5
aantal geregistreerde incidenten	-1%	4.480	afname
zwartrijdpercentage bus	2%	1%	2%
zwartrijdpercentage tram	4%	1%	nvt
zwartrijdpercentage open tram	nvt	7%	6,5%
zwartrijdpercentage metro	4%	5%	nvt
verwijderen graffiti	24 uur	nvt	nvt

Zowel in Amsterdam als Den Haag worden vergelijkbare maatregelen uitgevoerd om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te bevorderen. Het meest opvallende verschil in aanpak is er op het gebied van controles. Rotterdam kiest voor een conducteur op elke tram. Flexibele controleteams worden over alle lijnen gelijk ingezet (het urentarget voor controles is hetzelfde per lijn). Amsterdam heeft conducteurs op de meeste trams, maar zet flexibele controleteams in naar behoefte. In Den Haag wordt eveneens meer gebiedsgericht en probleemgestuurd gewerkt.

7-3-2 bevindingen Stadsgewest Haaglanden

doelen

Het stadsgewest Haaglanden heeft in 2008 een meerjarenplan sociale veiligheid in het openbaar vervoer (hierna meerjarenplan Haaglanden) gepubliceerd.¹⁰⁰ De daarin geformuleerde algemene doelstelling voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer luidt: vermindering van het aantal feitelijke incidenten (objectief) en het onveiligheidsgevoel (subjectief) in en rond het openbaar vervoer tot een aanvaardbaar niveau voor reizigers en personeel. Het stadsgewest werkt deze doelstelling net als de stadsregio in Rotterdam uit naar operationele doelstellingen. De operationele doelstellingen die het stadsgewest Haaglanden voor 2010 stelt zijn:

- Reizigers waarderen de sociale veiligheid op de tramhalte en in de tram met ten minste 7,5.
- Reizigers waarderen de sociale veiligheid in de bus met ten minste een 8,0.
- Het personeel van de vervoersbedrijven waardeert de sociale veiligheid met ten minste een 6,5.

¹⁰⁰ Stadsgewest Haaglanden, 'Meerjarenplan sociale veiligheid in het openbaar vervoer 2008-2011', 2008.

- Ultimo 2008 is het totaal aantal feitelijke incidenten, waar het personeel van de vervoerbedrijven bij is betrokken, afgenomen ten opzichte van de situatie in 2006.
- Het percentage zwartrijden op de trams en RandstadRail is maximaal 6,5 procent.
- Het percentage zwartrijders op de bussen is maximaal 2 procent.

maatregelen

Het stadsgewest Haaglanden benoemt in het meerjarenplan Haaglanden de volgende maatregelen:

- training van personeel;
- flexibele controles op de tram;
- conducteurs op de tram;
- beveiligingspersoneel;
- cameratoezicht;
- terrorismebestrijding;
- beheerste toegang stations en haltes;
- schoonmaken;
- voorlichting.

De Haagse vervoerder (HTM) neemt deze maatregelen over. Het zijn vergelijkbare maatregelen met de maatregelen in Rotterdam.

7-3-3 bevindingen Stadsregio Amsterdam

doelen

In Amsterdam stamt het meerjarenplan nog uit de periode dat niet de stadsregio, maar de gemeente Amsterdam concessieverlener was. Voor het jaar 2010 speelt het meerjarenplan dan ook geen grote rol. In het meerjarenplan werden wel streefcijfers gegeven voor het jaar 2010:

- Reizigers waarderen de sociale veiligheid in bus, tram en metro met een 7,5.
- Reizigers waarderen de sociale veiligheid op de bushalte met een 7,5, op de tramhalte en op metrostations met een 7,4.
- Het personeel waardeert de sociale veiligheid met een 6,9.
- Er zijn maximaal 4.480 incidenten in 2010.
- Het zwartrijdpercentage in de open tram is maximaal 7 procent.
- Het zwartrijdpercentage in gesloten tram en bus is maximaal 1 procent.
- Het zwartrijdpercentage in de metro is maximaal 5 procent.

Een nieuw beleidskader werd in 2010 opgesteld en geeft volgens de Stadsregio Amsterdam ook weer hoe in 2010 is omgegaan met de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.¹⁰¹ De algemene doelstelling van het beleidskader sociale veiligheid 2011-2014 is tweeledig:

- Ieder jaar verbeteren van de sociale veiligheid van het openbaar vervoer in de concessies van de Stadsregio Amsterdam, ten opzichte van voorgaande jaren en ten opzichte van vergelijkbare regio's in Nederland. Dit geldt zowel voor de subjectieve sociale veiligheid als voor de objectieve sociale veiligheid.
- Ieder jaar terugdringen van het aantal aandachtsgebieden; plaatsen en tijden waar de sociale veiligheid significant lager scoort dan gemiddeld.

¹⁰¹ Stadsregio Amsterdam, 'Beleidskader sociale veiligheid 2011-2014. Behorende bij de concessies openbaar vervoer van de Stadsregio Amsterdam', 2010.

De basis voor deze doelstellingen is het niveau van sociale veiligheid zoals gemeten in 2010.

maatregelen

De stadsregio Amsterdam geeft in haar beleidskader sociale veiligheid aan welke maatregelen aan de sociale veiligheid moeten bijdragen. Het betreft:

- training van personeel;
- menselijk toezicht;
- cameratoezicht;
- materieel met systemen die sociale veiligheid ondersteunen;
- samenwerking.

In het sociaal veiligheidsplan 2010 van het GVB worden de volgende maatregelen genoemd die moeten bijdragen aan de sociale veiligheid in het openbaar vervoer:

- toezicht- en servicemedewerkers;
- toezichthouders beveiliging;
- toezichthouders cameratoezicht;
- handhavers Wet personenvervoer;
- cameratoezicht;
- graffitibestrijding;
- projecten (voorlichting, samenwerking, onderzoek).

Dit maatregelenpakket is vergelijkbaar met het pakket van maatregelen dat in Rotterdam door de RET wordt uitgevoerd.

7-4 effecten vergeleken

Onderzoek naar de effecten van maatregelen in het openbaar vervoer in de drie grote steden is door vervoerders beperkt of niet gedaan. In 2009 voerde de Rekenkamer Den Haag nog een onderzoek uit naar de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.¹⁰² In het rapport wordt de vergelijking met Amsterdam en Rotterdam ook gemaakt. Er wordt geconstateerd dat de maatregelen vergelijkbaar zijn en bestaan uit een opeenstapeling van organisatorische, technische en communicatieve maatregelen. Over het afzonderlijke effect van de maatregelen op de sociale veiligheid blijkt weinig bekend. Dat is ook de ervaring van de Rekenkamer Rotterdam. Om toch een vergelijking te kunnen maken, worden in deze paragraaf scores van de belangrijkste doelen tegen elkaar afgezet. Of deze scores in Amsterdam en Den Haag ook dankzij of ondanks de daar ingezette maatregelen zijn gerealiseerd, is niet onderzocht.

reizigerswaardering

In tabel 7-4 staan de scores van de veiligheidsgevoelens in de drie steden. Wanneer deze worden gerelateerd aan de in de steden geldende doelstellingen voor veiligheidsgevoelens in de bus en op de bushalte (tabel 7-3), dan worden zij overal gehaald.

In de tram worden doelen niet in alle steden (volledig) gehaald. In Rotterdam worden de doelen voor de tram overigens niet gehaald. Dit laatste is opvallend, omdat de RET

¹⁰² Rekenkamer Den Haag, "Sociale veiligheid in het openbaar vervoer".

in Rotterdam, in vergelijking met de andere twee steden, de meest vergaande controles uitvoert in de tram (elke tram een conducteur, structurele inzet van controleteams op elke tram). Hier staat tegenover dat de ambitie in Rotterdam in dit opzicht hoger is. Indien de Rotterdamse stadsregio dezelfde score voor de veiligheidsgevoelens tijdens een tramrit zou nastreven als het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Amsterdam, dan zou zij hem wel hebben gerealiseerd. Mensen voelen zich het meest onveilig in de metro. De gestelde doelen ten aanzien van de reizigerswaardering worden in geen van de steden gehaald.

Het busvervoer in Den Haag krijgt het hoogste cijfer voor subjectieve sociale veiligheid. Het vervoer per metro en tram is volgens reizigers in Amsterdam het veiligst. In Rotterdam worden streefcijfers alleen in de bus en op de bushalte gehaald. In de andere steden wordt daar eveneens het best gescoord. In Amsterdam wordt het veiligheidsdoel op de tramhalte gehaald en in Den Haag het veiligheidscijfer tijdens de rit. In de metro worden in geen van de twee steden met een metro streefcijfers gehaald.

tabel 7-4: vergelijking reizigersoordeel sociale veiligheid openbaar vervoer 2010

	Tijdens de rit	Op de halte
Rotterdam – bus	8,0	7,5
Amsterdam – bus	7,9	7,7
Den Haag – bus	8,2	7,8
Rotterdam – tram	7,5	7,3
Amsterdam – tram	7,8	7,6
Den Haag – tram	7,5	7,4
Rotterdam – metro	7,4	7,1
Amsterdam – metro	7,4	7,3

Bron: KpVV; groen=doel gehaald, rood=doel niet gehaald

De cijfers in tabel 7-4 moeten in perspectief geplaatst worden om er verdergaande uitspraken over te kunnen doen. Zo zouden veiligheidsgevoelens in het openbaar vervoer mede kunnen worden bepaald door algemene veiligheidsgevoelens. Voelen mensen zich bijvoorbeeld überhaupt onveiliger in Rotterdam of alleen in het Rotterdamse openbaar vervoer?

Om daar iets over te kunnen zeggen, heeft de rekenkamer cijfers uit de Integrale Veiligheidsmonitor van het CBS gebruikt. Vanwege verschillende meetmethoden en vraagstelling zijn deze cijfers niet identiek aan die van het KpVV, maar in Veiligheidsmonitor wordt mensen zowel naar hun onveiligheidsgevoelens in het openbaar vervoer gevraagd als naar hun onveiligheidsgevoelens in hun buurt en stad. In tabel 7-5 staan deze gegevens naast elkaar gezet.

tabel 7-5: onveiligheidsgevoelens in drie steden 2009 (%)

Stad	Vaak onveilig in eigen buurt	Vaak onveilig in stadscentrum	Vaak onveilig in het openbaar vervoer*
Amsterdam	4,0	4,3	4,8
Den Haag	4,9	7,7	8,6
Rotterdam	4,7	6,7	10,2

Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008/2009 (CBS, Ministeries van justitie en BZK)¹⁰³

* alleen gevraagd aan gebruikers openbaar vervoer

In Amsterdam lopen de percentages van mensen die zich onveilig voelen in de eigen buurt en stadscentrum niet ver uiteen met het percentage mensen dat zich onveilig voelt in het openbaar vervoer. In Den Haag zijn de verschillen groter, maar in Rotterdam zijn de verschillen het grootst. Blijkbaar voelen mensen zich in Rotterdam in het openbaar vervoer vaker onveilig dan elders in de stad. Deze specifieke veiligheidsgevoelens lijken dus niet volledig te worden bepaald door veiligheidsgevoelens elders.

aantal geregistreerde incidenten

In tabel 7-6 staan in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag geregistreerde incidenten naast elkaar gezet. Hieruit blijkt dat de meeste incidenten worden geregistreerd in Rotterdam. Met 5.143 incidenten per jaar gaat het om fors meer incidenten dan in Amsterdam of Den Haag.

Een verklaring is dat in Rotterdam meer en structureel gecontroleerd, en daarmee geregistreerd, wordt dan in de andere twee steden (zoals door de conducteurs). Een tweede verklaring is de wijze van registreren. In Rotterdam wordt het belang van registreren al lang aan medewerkers duidelijk gemaakt. Incidenten worden gemeld en vervolgens geregistreerd bij de Centrale Verkeersleiding (CVL). In Amsterdam wordt meer registratiewerk van controlepersoneel zelf verwacht (zij moesten tot voor kort een formulier invullen na een incident). Dat kan zorgen voor minder geregistreerde incidenten. In Den Haag wordt zowel in een incidentenregistratiesysteem geregistreerd als in de cameratoezichtruimte. De meest incidenten worden in de toezichtruimte geregistreerd. Omdat met behulp van camera's niet alles wordt gezien is dit wellicht ook een deel van de verklaring voor het verschil. Ten slotte valt in tabel 7-6 op dat in Amsterdam weinig C-incidenten (overtredingen huisregels) worden geregistreerd in vergelijking met Rotterdam en Den Haag.

¹⁰³ CBS, 'Cijfers veiligheid en recht', <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/cijfers/incidenteel/maatwerk/2010-3170-tab.htm>.

tabel 7-6: totaal aantal incidenten (A,B,C) 2010 naar gemeente

	Rotterdam	Amsterdam	Den Haag
A-incidenten	630	267	117
B-incidenten	3.404	1.419	262
C-incidenten	1.109	164	945
Totaal incidenten	5.143	1.850	1.324

Verschillen kunnen ook te verklaren zijn door verschillen in aantal dienstregelingen en aantallen reizigers. Tabel 7-7 laat echter zien dat ook het aantal incidenten naar DRU's en reizigers in Rotterdam ook dan aanmerkelijk groter is dan in de andere twee steden.

tabel 7-7: aantal incidenten in 2010 naar aantal DRU's en reizigers

	Rotterdam	Amsterdam	Den Haag
Incidenten per 1.000 DRU	4,31	1,11	1,26
Incidenten per 100.000 reizigers	3,14	0,84	0,83

zwartrijdpercentages

In hoofdstuk 6 kwam al aan bod dat zwartrijdpercentages in de trams in andere steden, zonder vaste conducteur op de tram, aanmerkelijk hoger liggen dan in Rotterdam. Tabel 7-9 laat een overzicht zien van zwartrijdpercentages in de drie steden.

tabel 7-8: Vergelijking zwartrijdpercentages

Jaar	Zuidtangent (bus)	Amsterdam tram (3 lijnen)	Amsterdam metro	Den Haag tram	Rotterdam metro
2006	5,50%	6,50%	13,80%	6,90%	7,40%
2007	4,80%	7%	14,40%	8,50%	9,60%
2008	3,80%	7,50%	12,40%	7,90%	10,20%
2009	nb	9,90%	13,10%	8,40%	3,90%
2010	16,40%*	10,60%**	4,40%	10,90%***	3,50%

Bron: KpVV

*Rotterdam bus 2010: 0,5% ** overige lijnen ca. 4% *** Rotterdam tram 2010: 4,3%

In Amsterdam werden de drie tramlijnen zonder conducteur in het onderzoek van het KpVV betrokken. In Den Haag zit geen conducteur op de tram. In beide steden is een zwartrijdpercentage van ruim tien procent gemeten. In Rotterdam, waar op iedere tram een conducteur werkzaam is, is het percentage ruim vier procent. De inzet van

vaste conducteurs blijkt zijn vruchten af te werpen. Het zwartrijdpercentage in de metro's van Amsterdam en Rotterdam laat geen groot verschil zien. In beide steden is het percentage veel lager geworden door de komst van een gesloten instapregime. De resultaten in vergelijkbaar busvervoer in de andere steden zijn niet bekend.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen

Dit onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

Zo is binnen de stadsregio en de RET informatie gezocht met betrekking tot de procedures rondom de concessieverlening, de verantwoording en het toezicht hierop.

Daarnaast zijn beleid- en verantwoordingsstukken met betrekking tot het sociale veiligheidsbeleid bestudeerd, om de beoogde en behaalde doelen te analyseren.

Voor de effectmeting is een selectie gemaakt van een aantal maatregelen. Voor de analyse zelf is gebruik gemaakt van de volgende datasets:

- OV-klantenbarometer 2007-2010;
- ArRET-registratie 2003 – 2010;
- CIS-registratie 2009- 2010;

Alle schriftelijke bronnen zijn aangevuld met informatie uit de interviews en uit e-mailcorrespondentie tussen de rekenkamer en de respondenten.

selectie

De effecten van de meest prominente maatregelen worden in het kader van dit onderzoek onderzocht. Daarbij heeft de rekenkamer gekeken naar de mate waarin de genoemde maatregelen te koppelen zijn aan de begrote kosten en de doelen van de stadsregio. Daarnaast is het voor het vaststellen van effecten belangrijk dat de effecten van maatregelen enigszins te isoleren zijn. Maatregelen als stationsbewegwijzering, dynamische reisinformatie, trainingen van personeel of tunnelveiligheidsmaatregelen blijven buiten beschouwing omdat zij niet te isoleren zijn of te koppelen aan doelen of kosten. De rekenkamer komt zo tot de volgende selectie van te onderzoeken maatregelen:

- kaartcontrole door tramconducteurs;
- kaartcontrole door controleteams;
- cameratoezicht;
- OV-verbod;
- poortjes (semi-gesloten instapregime);
- schoonmaakteams.

procedure

De rekenkamer begon juli 2011 met dit onderzoek. Op 10 oktober 2011 startte het ambtelijk wederhoor op de nota van bevindingen, door middel van toezending van de conceptnota van bevindingen aan de directeur van de RET en van de stadsregio. De bestuurlijke verantwoordelijke, het dagelijks bestuur van de stadsregio, ontving de concept bestuurlijke nota en nota van bevindingen voor het bestuurlijk wederhoor. De reactie van het dagelijks bestuur op de bestuurlijke nota wordt, is samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. Het gehele rapport is door toezending aan het algemeen bestuur van de stadsregio openbaar geworden

bijlage 2 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Mevr. J. Baljeu	portefeuillehouder verkeer en vervoer Stadsregio Rotterdam; wethouder haven, verkeer en regionale economie, gemeente Rotterdam
Dhr. E. Bavelaar	hoofd openbaar vervoer, Stadsregio Rotterdam
Dhr. A. Beens	toezichthouders stations en gebouwen, RET
Mevr. F. Bloemkolk	beleidsmedewerker sociale veiligheid, Stadsregio Amsterdam
Dhr. R. Blufpand	beleidsadviseur financiën, Stadsregio Rotterdam
Dhr. S. Bosman	directeur ruimte en mobiliteit, Stadsregio Rotterdam
Dhr. E. Broersma	gebiedsmanager, RET
Dhr. A. de Bruijn	gebiedsmanager, RET
Mevr. R. Dammen	directiesecretaris, RET
Mevr. E. Fokkema	senior beleidsmedewerker financiën, Stadsregio Rotterdam
Dhr. G. Hermans	senior adviseur, Kennisplatform Verkeer en Vervoer
Dhr. T. Hilhorst	hoofd openbaar vervoer, Stadsregio Haaglanden
Dhr. F. Huijtink	hoofd afdeling bedrijfsvoering, Stadsregio Rotterdam
Mevr. J. de Jong	manager business control, RET
Dhr. T. Konijnendijk	coördinator Innovatie & Productontwikkeling, RET
Mevr. T. Lamboo	senior beleidsmedewerker, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. F. Linnenbank	teamchef, RET
Dhr. G. Laurens	hoofd functioneel beheer, politie Rotterdam-Rijnmond
Mevr. B. Lourens	manager sociale veiligheid, RET
Dhr. K. Martins	beleidsmedewerker, RET
Dhr. N. van Paridon	hoofd openbaar vervoer, Stadsregio Amsterdam
Dhr. P. Peters	hoofd afdeling informatie en controle, HTM
Dhr. P.G. Peters	directeur, RET
Dhr. L. Peterse	senior beleidsmedewerker openbaar vervoer, Stadsregio Rotterdam
Dhr. E. Trel	adviseur, FocusPlus
Dhr. J. van Veeren	analist openbare veiligheid, RET
Dhr. D.J. Vossers	manager Regie & Ontwikkeling, RET

bijlage 3 geraadpleegde bronnen

- Adviesdienst Verkeer & Vervoer, 'Evaluatie Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer', september 2006.
- Bieleman en Snippe, 'Veilig op weg. Evaluatie veiligheidsmaatregelen Groninger Vervoersbedrijf', Groningen: Intraval, 1995.
- Boers, J., R. van Steden, H. Boutellie, 'Het effect van positieve en negatieve factoren op Veiligheidsbeleving: Een kwantitatieve studie onder inwoners van Amsterdam', in: Tijdschrift voor Veiligheid 2008 (7) 3.
- Brief college van B en W van Rotterdam aan de gemeenteraad inzake inbesteden busconcessie, 16 mei 2008.
- Brief van de burgemeester aan raadscommissie Bestuur, veiligheid en middelen inzake project CTOV Rotterdam, 26 mei 2009.
- Brief van de burgemeester en wethouder Economie, verkeer en vervoer, aan de gemeenteraad, betreffende de rapportage college target 11b, 11 juni 2009.
- Brief van de wethouder Haven, verkeer en regionale economie aan raadscommissie Economie, haven, milieu en vervoer inzake kosten invoering OV-chipkaart, 17 februari 2011.
- Burik, van, 'Evaluatie van de terugkeer van de conducteur op lijn 7. Effectmeting onder reizigers', 1995.
- CBS, 'Cijfers veiligheid en recht', <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/cijfers/incidenteel/maatwerk/2010-3170-tab.htm>.
- Centrum Criminaliteitsbestrijding Veiligheid, 'De tafel van twaalf', <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Toolkit+Veiligheidsbeleving/menu%5B2%5D/index>, geraadpleegd op 26 september 2011.
- Centrum Criminaliteitsbestrijding Veiligheid, 'Handreiking cameratoezicht', mei 2009.
- Custers en Dubbeld, 'In het licht of in het zicht? De effecten van straatverlichting en cameratoezicht vergeleken', Secondant (6), , 2008, p. 30-35.
- CVOV (Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer), 'Handreiking concessieverlening', september 2000.
- Eck, 'Places', in: Sherman, Farrington, Welsh & Mackenzie. Evidence-based crime prevention, 2002, p.259.
- Elffers, H., W de Jong, "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens.' In opdracht van de RMO, 2004.
- Europa decentraal, http://www.europadecentraal.nl/menu/1150/Concessies_ov.html, geraadpleegd op 27 september 2011.
- Europa Decentraal, <http://www.europadecentraal.nl/menu/507/Inbesteden.html>, geraadpleegd op 27 september 2011.
- Ferwerda, H.B., 'Een poging tot een voorspelling. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1998-2002', http://www.beke.nl/doc/publicaties/archief/een_poging_tot_een_voorspelling.pdf, geraadpleegd op 26 september 2011.
- FocusPlus, 'Sociale veiligheid: vergelijking drie grote steden', 2010.
- Gemeente Amsterdam, 'Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer. Voortgangsrapportage 2004-2005 en streefcijfers tot en met 2010', 2005.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2009-2010, 32 403, nr. 2, Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010.
- Keizer, Lindenberg en Steg, 'The spreading of disorder. Science Express', 2008.

- Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 'Monitor zwartrijden in het stads- en streekvervoer. Metingen in voorjaar 2010 in 6 concessies', juli 2010.
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 'Personeelsmonitor 2010. Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer', 2011.
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 'Preventiebeleid sociale veiligheid in het OV in de praktijk', september 2006.
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 'Sociale veiligheid in het stads- en streekvervoer. Een gids voor concessievervoer', juni 2008.
- LJN: BF9056, Sector kanton Rechtbank Rotterdam, 14-10-2008.
- LJN: AZ0597, Rechtbank Rotterdam, 18-10-2006.
- Ministerie Verkeer en Waterstaat, 'Afspraken Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer – Vervolg Meerjarenplannen', 2004.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 'Kosteneffectiviteit van menselijk toezicht op de tram', 2001.
- Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Naar een veiliger samenleving', 2002.
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 'Nota Mobiliteit', 2004.
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer', 2002.
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de decentrale vervoerautoriteiten en de vervoerbedrijven, 'Vervolg Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer', 2007.
- Noije, L. van en K. Wittebrood, 'Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid', Sociaal Cultureel Planbureau, 2008.
- Nu.nl, 'RET voegt gezichtsherkenning toe aan camerabewaking', <http://www.nu.nl/algemeen/2613144/ret-voegt-gezichtsherkenning-toe-camerabewaking.htm>, 12 september 2011.
- Oppelaar, J. en K. Wittebrood, 'Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht', Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2006.
- Pardoel, K., K. Veenma, 'Handreiking cameratoezicht in en rond het openbaar vervoer', Tilburg: IVA, 2003.
- Poyner, 'Video Camera's and Bus Vandalism', Journal of Security Administration 11: 44-51, 1988.
- PWC, 'Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer', 2007.
- Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer, 2001.
- Rekenkamer Den Haag, 'Sociale veiligheid in het openbaar vervoer, 2009
- RET, 'Aardig onderweg. Jaaroverzicht 2010.'
- RET, 'Aardig onderweg. Jaarverslag 2008', april 2009.
- RET, 'Jaarverslag 2010'.
- RET, 'OV reis- en verblijfsverbod lijn 2. Evaluatie 2008/2009', 2009.
- RET, 'Ontvlechtingdocument' Bijlage bij stukken gemeenteraadsvergadering van 25 januari 2007.
- RET, 'Resultaten sociale veiligheid openbaar vervoer (SVOV) 2010', 2011.
- RET, 'Uitvoeringsplan sociale veiligheid 2011', november 2010.
- RET, 'Uitvoeringsplan sociale veiligheid 2010', 2009.
- Schreijenberg, A., C. van't Hof en J. Koffijberg, 'Street images. A glance behind the scenes of camera surveillance', in: C. van t Hof, R. van Est en F. Daemen, 'Check in/ Check out. The Public Space as an Internet of Things.', 2011.

- Stadsgewest Haaglanden, 'Meerjarenplan sociale veiligheid in het openbaar vervoer 2008-2011', 2008.
- Stadsregio Amsterdam, 'Beleidskader sociale veiligheid 2011-2014. Behorende bij de concessies openbaar vervoer van de Stadsregio Amsterdam', 2010.
- Stadsregio Rotterdam, 'Begroting 2011'.
- Stadsregio Rotterdam, 'Eerste wijziging begroting 2011'.
- Stadsregio Rotterdam, 'Meerjarenplan sociale veiligheid openbaar vervoer 2005-2009', 2005.
- Stadsregio Rotterdam, 'Meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer 2003-2007', vastgesteld door het dagelijks bestuur op 25 juni 2003.
- Stadsregio Rotterdam, 'Ontwerp Programma van Eisen, bus Rotterdam e.o. 2012-2019, vastgesteld op 18 mei 2011.
- Stadsregio Rotterdam, 'Programmabegroting 2010', vastgesteld door het dagelijks bestuur op 8 april 2009.
- Stadsregio Rotterdam, 'Regionaal Strategische Agenda 2010', 2011.
- Stadsregio Rotterdam, 'Visiedocument Rotterdams OV-model', 26 oktober 2009.
- Stadsregio Rotterdam, <http://www.stadsregio.info/#pagina=2829>.
- Stadsregio Rotterdam, <https://www.stadsregio.info/#pagina=2668>.
- Swenker, 'OV-verbod en supersnelrecht: symbolisch en/of effectief?', scriptie, 2009.
- Vorel, M.J., N. van Nuland, 'Inbesteding nader beschouwd. Bouwrecht', 4 (59), 297-304, 2007.
- Welsh en Farrington, 'Effects of Closed Circuit Television on Crime', Oslo: The Campbell Collaboration, 2008.
- Zaak C-107/98, HvJ EG, 18-11-1999,
<http://www.europadecentraal.nl/menu/309/Inbesteden.html>
- Zaak C-458/03, HvJ EG, 13-10-2005,
http://www.europadecentraal.nl/content/320/309/Aanbesteden_jurisprudentie_Brixen.html

bijlage 4 maatregelen, beoogde effecten en doelen

De onderstaande tabel -9 geeft een overzicht van alle maatregelen uit het uitvoeringsplan SV 2010 van de RET. Daarbij worden de beoogde effecten benoemd, evenals de doelen waartoe de maatregelen dienen.

tabel: maatregelen, beoogde effecten en doelen

nr.	maatregel	beoogd effect	doel
Organisatorische maatregelen			
1	Veiligheidsopvolgingsmodel (indeling vervoergebied op basis van veiligheidsanalyse voor effectieve inzet mobiele teams)	Opvolging van incidenten garanderen door samenwerking met interne en externe partners	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
2	Inzet burgercontrole en burgerobservatie	Van onverwachte controles moet een preventieve werking uitgaan waardoor reizigers vaker vervoersbewijzen aanschaffen	Zwartrijden terugdringen (maximaal 4% in metro en tram, 2% in bus)
3	Inzet flexibele controle teams	Gespreid over het gehele vervoersgebied het aantal geregistreerde incidenten terugbrengen	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
4	Inzet controleurs openbaar vervoer	Snelle inzet in geval van nood/assistentie	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1% en veiligheidsgevoel personeel verbeteren (6.3)
5	Conducteur op de tram	Serviceverlening, kaartcontrole	Zwartrijden terugdringen (maximaal 4% in metro en tram, 2% in bus)
6	Professionalisering dienstleiders centrale verkeersleiding	Verstoringen in de dienstregeling en aantasting van het veiligheidsniveau signaleren en daarop ingrijpen	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
7	Regionaal handhavingsarrangement / veiligheidsconvenanten	Minder incidenten door avondcontroles samen met de politie	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
8	Geweldsprotocol	Een juiste procedurele opvang en juridische begeleiding van RET-medewerkers die het slachtoffer geworden zijn van geweldsdelicten	Veiligheidsgevoel personeel verbeteren (6.3)
9	Preventie en repressie (schoonmaakteams graffiti)	Pakkans en opsporing van daders vernielingen en graffiti vergroten	Veiligheidsgevoel reizigers verbeteren (7.8 in voertuig, 7.7 op metrostation, 7.4 op tramhalte en 7.3 op bushalte), graffiti binnen 24 uur verwijderen
10	Gedragsverandering reizigers (OV-verbod, campagne Aardig Onderweg)	Het gedrag van reizigers in positieve zin beïnvloeden	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
11	Schoon en heel (vernielingen repareren)	Pakkans en opsporing van daders vernielingen en graffiti vergroten	Veiligheidsgevoel reizigers verbeteren (7.8 in voertuig, 7.7 op metrostation, 7.4 op tramhalte en 7.3 op bushalte), graffiti binnen 24 uur verwijderen
12	Oud en Nieuwjaar	Minder vernielingen door extra maatregelen tijdens de jaarwisseling	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
13	ArRET	Tactische en operationele aansturing van de inzet van veiligheidspersoneel	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%



14	Gebiedsgerichte aanpak met politie volgens clusterindeling	Minder incidenten door controles samen met de politie	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
15	Terrorisme	Veiligheid van reizigers, personeel en bezoekers verbeteren door samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding te vergroten	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
16	Crowd-management met locatiecoördinatoren	Escalatie bij evenementen zo snel mogelijk reduceren tot een beheersbaar niveau	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
Bouwkundige maatregelen			
17	Renovatie en upgradering metrostations	Mensen zich "thuis" laten voelen door onder andere sfeerstations	Veiligheidsgevoel reizigers verbeteren (7.8 in voertuig, 7.7 op metrostation, 7.4 op tramhalte en 7.3 op bushalte)
18	Tourniquets en CiCo's op de metrostations/ in voer- en vaartuigen	Een gesloten instapregime creëren	Zwartrijden terugdringen (maximaal 4% in metro en tram, 2% in bus)
19	Verduidelijking stationsbewegwijzering	Minder onzekerheid bij reizigers	Veiligheidsgevoel reizigers verbeteren (7.8 in voertuig, 7.7 op metrostation, 7.4 op tramhalte en 7.3 op bushalte)
20	Stationscan	In kaart brengen van de veiligheidssituatie op stations en daarop herstellende maatregelen nemen	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
21	Tunnelveiligheid	Onbevoegden weren uit tunnels ter bestrijding van vernielingen en vandalisme	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1% en veiligheidsgevoel reizigers verbeteren (7.8 in voertuig, 7.7 op metrostation, 7.4 op tramhalte en 7.3 op bushalte)
22	Emplacementbeveiliging	Onbevoegden weren uit het RET materieel ter bestrijding van vernielingen en vandalisme	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1% en veiligheidsgevoel reizigers verbeteren (7.8 in voertuig, 7.7 op metrostation, 7.4 op tramhalte en 7.3 op bushalte)
Technische maatregelen			
23	Cameratoezicht op metrostations en in voertuigen	Het verbeteren van preventie tegen terrorisme, effectievere opsporing, betere hulpverlening en versterken veiligheidsgevoel	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1% en veiligheidsgevoel reizigers verbeteren (7.8 in voertuig, 7.7 op metrostation, 7.4 op tramhalte en 7.3 op bushalte)
24	Uitbreiding uitkijkfaciliteiten cameratoezicht op CVL	Extra toezicht	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1% en veiligheidsgevoel reizigers verbeteren (7.8 in voertuig, 7.7 op metrostation, 7.4 op tramhalte en 7.3 op bushalte)
25	Doorschakelen camera's naar politie	Strafbare feiten opsporen	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
26	Uitrusten toezichthouders en COV-ers met mobiele OV-chipkaartlezer	Kaartcontrole	Zwartrijden terugdringen (maximaal 4% in metro en tram, 2% in bus)
Overige maatregelen			
27	Abonneren via sms op info omtrent omleidingen	Daling van het aantal incidenten	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
28	Coaches voor conducteurs inzake de-escalierend optreden	Daling van het aantal incidenten	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
29	Dynamische reisinformatie	Daling van het aantal incidenten	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%
30	Meldpunt vandalisme	Daling van het aantal incidenten	Daling aantal geregistreerde incidenten met 1%

bijlage 5 tramconducteurs

De inzet van tramconducteurs en de kosten die daarmee gemoeid zijn, zijn door de jaren heen aan veranderingen onderhevig geweest. In dit kader wil de rekenkamer inzichtelijk maken hoe de inzet van tramconducteurs is ontstaan en hoe dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Vervolgens kan deze informatie worden ingezet om te bekijken of de kosten die worden gemaakt opwegen tegen de baten (financieel en niet-financieel).

De RET huurt tramconducteurs extern in. Het invoeren van tramconducteurs vindt zijn grondslag in sociale veiligheid, niet in het veilig stellen van omzet, hetgeen oorspronkelijk primair de wens van de gemeente Rotterdam was. In 2004 is vanuit de gemeente budget beschikbaar gesteld om 1,39 fte aan tramconducteurs per tram in te kunnen zetten, zo meldt meerjarenplan stadsregio 2005-2009.

Oorspronkelijk werd er één tramconductor per tram ingezet, maar uit onderzoek bleek dat 1,39 fte het meest veilig was. Dit omdat er een aantal onveilige lijnen was waarop beter twee tramconducteurs konden worden ingezet. In de periode tot 2010 is besloten de inzet te verlagen naar 1 fte per tram. Hiervan is echter geen schriftelijk vastgelegde besluitvorming beschikbaar. Voor de rekenkamer is onduidelijk wie de norm van de in te zetten fte uiteindelijk heeft gesteld. De norm van 1,39 fte staat in het meerjarenplan van de stadsregio, maar het budget hiervoor is ter beschikking gesteld door de gemeente. De rekenkamer heeft evenmin kunnen vaststellen wanneer is overgegaan naar de norm van 1 fte per tram en wanneer de bijdrage van de gemeente is komen te vervallen. Een mogelijkheid is dat voor de stadsregio de norm altijd 1 fte is geweest, maar dat de RET 1,39 fte heeft gehanteerd zolang de gemeente hiervoor een bijdrage leverde. Mogelijk is de verzelfstandiging van de RET in 2007 het moment geweest waarin dit soort afspraken zijn vervallen. In het uitvoeringsplan RET 2009 is sprake van één conductor per tram en is er geen bijdrage van de gemeente meer.

Met de externe leverancier is voor de periode 2010-2012 een contract afgesloten voor de inzet van tramconducteurs. Per jaar wordt 379.000 uur aan tramconducteurs afgenomen, waarbij meerwerk mogelijk is. Gedurende de contractperiode stijgt het uurtarief, en dus het totaalbedrag, per jaar. De RET betaalt alleen voor productieve uren. Dit zijn de uren dat de conductor daadwerkelijk op de tram zit. Hierdoor is het aantal af te nemen uren gelijk aan het aantal DRU's voor de tram. Het verwachte aantal DRU's voor de tram in 2010 was 381.000.¹⁰⁴ Het maximaal toegestane verzuim voor de leverancier (anders treedt een boeteregeling in werking) is 0,3%.

Om de ingehuurd fte's aan tramconducteurs te kunnen vergelijken met de fte's aan eigen medewerkers hanteert de RET in haar rapportages een verrekenfactor. Deze verrekenfactor is gerelateerd aan de productiviteit van de eigen medewerkers.

¹⁰⁴ Bijdragen openbaar vervoer 2010, 11 november 2009.

- in 2004: 62%, zoals tramconducteurs in vaste dienst;¹⁰⁵
- in 2010: 1.000 uur per jaar net als tramchauffeurs, is gelijk aan 53%;¹⁰⁶
- in 2011: 70% is productiviteit tramchauffeurs.¹⁰⁷

Door een vergelijkbare fte hanteren kunnen de kosten van een tramconductor (TC) worden gerelateerd aan bijvoorbeeld die van een controleur openbaar vervoer (COV) of medewerker toezicht (MTZ). Dit kan bijvoorbeeld nuttig zijn wanneer besluiten moeten worden genomen over het al dan niet inzetten van TC's op bepaalde lijnen, als alternatief voor COV'ers. Als er op elke tram 1 fte TC wordt gehandhaafd, dan kan het niet goedkoper. Hetzelfde product kan niet geleverd worden voor minder geld. Maar als er maatwerk wordt ingezet (gebiedsgericht werken) waarbij op bepaalde lijnen op bepaalde tijdstippen (in de spits, wanneer scholen uitgaan) wel een TC wordt ingezet en op andere momenten niet, dan kan het aantal uur omlaag en daarmee de kosten. De inzet van een zogenaamde 'vliegende brigade' van COV'ers en MTZ'ers op de tram is een andere mogelijkheid. Het is dan interessant om de kosten van deze inzet te vergelijken met de kosten van een TC.

Het is voor de besluitvorming noodzakelijk dat er voldoende informatie beschikbaar is en daarmee een goede onderhandelingspositie kan worden ingenomen. Hiertoe is het noodzakelijk een vergelijking fte-kosten per functie te hebben, waarvoor een eenduidige verrekenfactor dient te worden gekozen, die ook expliciet wordt gemaakt in de berekening. Hoe minder productief een tramconductor wordt beschouwd, hoe minder deze lijkt te kosten, zoals de onderstaande cijfers laten zien (zie onderstaande tabel 17).

Dat het expliciteren van de verrekenfactor belangrijk is blijkt in de rapportage Kosten Effectief OV (KEOV) van de RET. Hier is een aantal fte tramconducteurs gehanteerd waarbij een verrekenfactor is gebruikt (53%, 1.00 uur per jaar). Dit is niet vermeld in de rapportage. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van het aantal tramconducteurs. Het genoemde aantal is namelijk 380 fte. Wanneer men er van uit gaat dat deze fte 100% productief zijn kom dit neer op een inzet van meer dan 711.000 uur. Dit overschrijdt het aantal tram DRU's (381.000) aanzienlijk. Overigens is het bij de RET en stadsregio niet opgevallen in de voornoemde rapportage KEOV dat hierin eigenlijk veel meer tramconducteurs zijn genoemd dan daadwerkelijk nodig zijn.

¹⁰⁵ Meerjarenplan SRR 2005-2009.

¹⁰⁶ RET, interne rapportage KEOV SV, 18 juni 2010.

¹⁰⁷ Per mail verkregen informatie van RET MBC.

tabel: kostenvergelijking SV medewerkers¹⁰⁸ 2010 per fte

GOV	MTZ	TC	verrekenfactor TC
		€ 36.732	53%
		€ 42.970	62%
€ 50.160	€ 46.037	€ 46.368	67,2%
		€ 48.515	70%
		€ 69.000	100%

Ter vergelijking geven wij in onderstaande tabel een benchmark van GVB, HTM en RET.

tabel: benchmark productiviteit TC

functie	productiviteit
HTM: controlepersoneel	72,0%
GVB: conducteurs	68,2%
RET: MTZ en controleurs	67,2% ¹⁰⁹

¹⁰⁸ Budget 2010 exclusief toeslagen, bonus niet ziek en overige variabele beloningen.

¹⁰⁹ RET, dashboard concessie SV, 2010.

bijlage 6 verklarende woordenlijst

ArRET-registratie

ArRET is het agressieregistratiesysteem van de RET. ArRET is naast een registratiesysteem van gemelde en waargenomen agressie- en overlastincidenten ook een systeem dat gebruikt wordt om werkprocessen van veiligheidsmaatregelen te registreren. ArRET wordt daarnaast ook gebruikt als operationeel sturingsinstrument. ArRET wordt gebruikt om overlastsituaties te kunnen duiden/bewijzen. In ArRET worden incidenten ingedeeld naar A-, B-, en C-incidenten. Voor een toelichting op deze indeling wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit rapport. Voor dit onderzoek is de indeling van incidenten soms aangepast. Zo zijn aparte analyses gedaan met graffiti-incidenten, die in rapportages van de RET onder het verzamelbegrip “schoon en heel” vallen.

CIS-registratie

CIS staat voor Controle Informatie Systeem. In CIS worden controles die de RET-medewerkers uitvoeren geregistreerd en wordt bijgehouden: het aantal controles, het aantal klantcontacten, het aantal uren toezicht/controle naar lijn/halte, het aantal keer dat het verhoogde tarief werd berekend, het aantal pv's en het aantal pardonaties. Het CIS fungeert ook als zwartrijdersmeting van de RET.

concessie

‘Een concessie is het alleenrecht om openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode.’¹¹⁰

concessieverlener

De concessieverlener is ‘het tot verlening van een concessie bevoegde gezag,’¹¹¹ hier de Stadsregio Rotterdam.

concessiehouder

De concessiehouder is de ‘vergunninghoudende vervoerder aan wie een concessie is verleend’,¹¹² in dit geval de RET.

Connexxion

Connexxion is een vervoersmaatschappij die concessiehouder voor Voorne-Putten Rozenburg is. Zij verzorgt het busvervoer in de gemeenten Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis, Rozenburg, Spijkenisse en Westvoorne, alsmede het westelijk havengebied.

governance

De processen van verantwoording, toezicht, sturing en beheersing binnen een organisatie of tussen twee organisaties.

¹¹⁰ Europa decentraal, http://www.europadecentraal.nl/menu/1150/Concessies_ov.html, geraadpleegd op 27 september 2011.

¹¹¹ Wet personenvervoer 2000.

¹¹² Wet personenvervoer 2000.

inbesteding

Bij inbesteden verleent een decentrale overheid een opdracht aan een eigen dienst waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer onderdeel zijn van een en dezelfde rechtspersoon. Op dat moment is de EG-aanbestedingsrichtlijn 2004/18 niet van toepassing.

Ook in gevallen van quasi-inbesteding kan de aanbestedingsrichtlijn 2004/18 niet toepasbaar worden geacht. Er is sprake van quasi-inbesteden als er geen sprake is van een opdracht binnen dezelfde rechtspersoon, maar een decentrale overheid een opdracht verleent aan een gelieerde instelling die een andere rechtspersoon (publiek of privaat). Het niet van toepassing zijn van de richtlijn is afhankelijk van onder andere (de uitwerking van) de vraag of 'de decentrale overheid toezicht op de gelieerde instelling uitoefent alsof het een eigen dienst betreft alsmede de vraag of de gelieerde instelling het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van de decentrale overheid'.¹¹³

OV-autoriteit

Op grond van artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 is een aantal decentrale overheden bevoegd geworden tot het verlenen van concessies openbaar vervoer.

OV-klantenbarometer

De OV-klantenbarometer is een landelijk onderzoek waarin de mening van reizigers in het regionaal openbaar vervoer gepeild wordt. Het onderzoek wordt ieder jaar in de periode van eind oktober tot begin december gehouden onder reizigers in de bus, tram, metro, regionale trein en boot. Ook onder reizigers van de RET wordt jaarlijks deze schriftelijke enquête gehouden. Voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording van de OV-klantenbarometer wordt verwezen naar het rapport 'Rapportage OV-klantenbarometer 2010' van de RET. Uit de OV-klantenbarometer worden de volgende variabelen gebruikt: veiligheidsgevoel tijdens de rit, veiligheidsgevoel op de halte, netheid van het voertuig, informatievoorziening op de instaphalte, reisfrequentie, slachtofferschap en ooggetuigen.

OV-verbod

Het OV-verbod ontzegt een reiziger gedurende een bepaalde periode (twee tot acht weken) de toegang tot een bepaalde lijn.

Qbuzz

Qbuzz is een Nederlands vervoerbedrijf, dat in april 2008 opgericht is. Sinds 2008 is Qbuzz concessiehouder (Bus Streek Overig) in de stadsregio en verzorgt zij het streekbusvervoer.

¹¹³ Europa Decentraal, <http://www.europadecentraal.nl/menu/507/Inbesteden.html>, geraadpleegd op 27 september 2011.

Programma van Eisen

‘Een per concessie door het dagelijks bestuur van de OV-autoriteit bestuurlijk vast te stellen set van criteria, passend binnen het wettelijk kader,

- waaraan het vervoerbedrijf tijdens de concessieperiode (minimaal) moet voldoen;
- waaraan het door hem uit te voeren openbaar vervoer in het desbetreffende concessiegebied gedurende de concessieperiode (minimaal) moet voldoen;
- op basis waarvan het vervoerbedrijf met de beste offerte wordt geselecteerd (aan de hand van het bestek).’¹¹⁴

Securitas

Securitas is een internationaal beveiligingsbedrijf. Sinds 2010 levert Securitas de conducteurs op de trams.

tourniquet

Een tourniquet is hier een poortje, dat een passagier pas doorlaat, wanneer (elektronisch) is bepaald dat de passagier voor een geldig vervoersbewijs heeft gezorgd.

Wet personenvervoer

In 2000 is de Wet personenvervoer 2000 ingevoerd. Het geeft decentrale overheden het instrument van (openbare) aanbesteding van openbaar vervoer.

¹¹⁴ CVOV (Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer), ‘Handreiking concessieverlening’, september 2000.

bijlage 7 lijst van afkortingen

BOA	bijzondere opsporingsambtenaren
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cbp	College bescherming persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CiCo	'check in, check out', het waarnemen van een elektronisch vervoersbewijs door een CiCo-paaltje.
COV	Controleur Openbaar Vervoer
CTOV	Cameratoezicht OV
CVL	centrale verkeersleiding
DRU	dienstregelinguur
FCT	Flexibele controle team
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap
KEOV	Kosten Effectief OV
KpVV	Kennisplatform Verkeer en Vervoer
MSC	Marketing, Services en Communicatie
MTZ	medewerker Toezicht
NV	naamloze vennootschap
OV	openbaar vervoer
P&O	personeel en organisatie
pp	prijspeil
PV	proces-verbaal
PvE	Programma van Eisen
R&O	regie en ontwikkeling
RHOV	regionaal handhavingsarrangement openbaar vervoer
SCP	Sociaal-Cultureel Planbureau
SISA	Single Information, Single Audit
SV	sociale veiligheid
VOT	veiligheidopvolgingsteam

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Rotterdam



basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
december 2011

ISBN/EAN
978-90-76655-65-9