

ARTIKELEN

Toezichthouders op de tram

Een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam

R. van Steden, M.B. Schuilenburg, L. Leemeijer & L. Loots

Zogeheten 'nieuwe toezichthouders' in de vorm van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en particuliere beveiligers moeten in Amsterdamse en Rotterdamse trams service verlenen en huisregels handhaven. Bij overtreding van deze huisregels kunnen zij in het uiterste geval een openbaarvervoerverbod (ov-verbod) aan reizigers opleggen. Onderhavige studie laat zien welke haken en ogen daar in de praktijk aan zitten.

Inleiding

Nederland is een land van toezichthouders, handhavers en controleurs. Een aantal jaren geleden becijferde Van Waarden dat ten minste 14% van de totale Nederlandse beroepsbevolking voor een steeds verder uitdijende 'controle-industrie'¹ werkt. Bij de term 'toezichthouder' denken mensen vaak aan een groot veld van voor burgers grotendeels onzichtbare experts. Neem bijvoorbeeld toezichthouders op de financiële markten, de bouwsector of de gezondheidszorg. Zij vormen inderdaad een belangrijk onderdeel van de controle-industrie die Van Waarden in kaart heeft gebracht. Tegelijk wijst hij op een groeiend aantal toezichthoudende functionarissen die, naast de reguliere politie, in het volle licht van stad en straat actief zijn.

Stadswachten zijn in dit opzicht het meest bekend, maar zij worden in toenemende mate omringd door 'nieuwe toezichthouders'² bestaand uit particuliere beveiligers en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Van deze functionarissen beschikken alleen boa's over de bijzondere juridische bevoegdheid bekeuringen of verboden uit te delen. Zij zijn niet slechts 'ogen en oren' op straat, maar kunnen ook hun tanden laten zien.³ De nieuwe toezichthouders die in dit artikel centraal staan, zijn werkzaam op de tram in Amsterdam en in Rotterdam.

- 1 F. van Waarden, *Werk in een wantrouwende wereld: omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie*, *Beleid en Maatschappij* 2006, 33 (4), p. 232-252.
- 2 J. Terpstra, *Nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte: geruststelling, fragmentering, vermarkting*, in: P. Ponsaers & L. Gunther Moore, *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia 2007, p. 129-152.
- 3 R. van Steden & E. Bron, *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Onze keuze voor de tram komt niet voort uit een *a priori* interesse in het openbaar vervoer. Vooral de constatering dat (de beleving van) veiligheid bij uitstek relevant is binnen de sociale sfeer van vluchtige contacten die een tram kenmerken was leidend voor onze onderzoeksbenadering.⁴ Reizigers moeten zich in de anonimiteit van een tram prettig kunnen voelen. Daarom is de functie van toezichthouders enerzijds dat zij een vertrouwd gezicht zijn en service verlenen. Anderzijds kunnen zij corrigerend optreden tegen overlastgevend gedrag (zoals herrie of rotzooi maken) en zwartrijden.

Het zwaarste middel dat boa's en politieambtenaren aan overlastplegers in de tram kunnen opleggen is een openbaarvervoerverbod (ov-verbod) van één tot enkele maanden. Sinds 2009 experimenteren de vervoersbedrijven in Amsterdam en Rotterdam met dit verbod dat kan worden opgelegd als passagiers de 'huisregels' van de tram overtreden. In de tram gaat het concreet om een sticker met regels en symbolen die aangeven dat passagiers niet mogen eten en drinken, geen onnodig lawaai mogen maken, niet met hun voeten op de bank mogen zitten en over een geldig vervoersbewijs moeten beschikken.

Hoewel nieuwe toezichthouders voor burgers opvallend geüniformeerd aanwezig zijn, besteden onderzoekers nauwelijks aandacht aan hun werk. Empirische studies naar wie zij zijn, wat voor veiligheidsbeleid zij uitvoeren, hoe dat gebeurt en onder welke omstandigheden, zijn schaars. Om die reden willen we in dit artikel de ratio blootleggen van de dynamiek en mechanismen van het ov-verbod. We zijn geïnteresseerd in de volgende vier vragen. Ten eerste: wat zijn de uitgangspunten van het veiligheidsbeleid ten aanzien van het openbaar vervoer in Amsterdam en Rotterdam? Ten tweede: welke werkstijlen hanteren toezichthouders? Ten derde: lukt het de onderzochte toezichthouders het ov-verbod te handhaven? En tot slot: hoe kunnen uitkomsten worden verklaard? Alvorens we al deze vragen beantwoorden gaan we eerst in op theoretische discussies rondom nieuwe toezichthouders, de juridische context van het ov-verbod en de gehanteerde onderzoeksmethoden.

Street-level professionals

Huisregels in de tram kunnen worden gezien als een voorbeeld van wat de Britse criminoloog Crawford aanduidt als 'contractuele sturing' (*contractual governance*)⁵ van veiligheid. Deze huisregels sorteren ten minste twee verschillende effecten. Ten eerste is het negeren van de regels en de contractbreuk die daarmee gepaard gaat een overtreding in bestuursrechtelijke zin. Dat biedt trammaatschappijen handvatten om passagiers die zich ernstig misdragen (denk aan agressie en geweld of veelvuldig zwartrijden) door het opleggen van een ov-verbod voor langere tijd uit het openbaar vervoer te weren. Ten tweede is het mogelijk de bestuursrechtelijke overtreding op te schalen naar de strafrechtelijke sfeer als een

4 T. Blokland & R. Soenen, Veilig met de tram: een etnografisch perspectief op veiligheid in het openbaar vervoer, *Beleid en Maatschappij* 2004, 31 (3), p. 173-184.

5 A. Crawford, 'Contractual governance' of deviant behavior, *Journal of Law and Society* 2003, 30 (4), p. 479-505.

houder van het ov-verbod dit verbod negeert. Wat begon als een overtreding van huisregels kan daardoor snel worden gecriminaliseerd. In de literatuur wordt daarom wel over ‘quasistrafrecht’⁶ gesproken.

Tegen de achtergrond van huisregels die toezichthouders in de tram moeten handhaven, is het klassiek geworden boek over *street-level bureaucracy* van de Amerikaanse bestuurskundige Lipsky relevant.⁷ Het ging hem erom dat politieagenten, leraren, artsen en andere publieke functionarissen zoals nieuwe toezichthouders beleid letterlijk op het straatniveau uitvoeren. Daardoor komen zij veelvuldig met burgers in contact. Dit heeft tot direct gevolg dat originele uitgangspunten van beleid veelvuldig op de weerbarstigheid van alledag stuiten. Het kan zijn dat toezichthouders worden overvraagd of dat zij stress ervaren als gevolg van een onwillige clientèle. Hierdoor gaan toezichthouders andere prioriteiten stellen en passen zij regels anders toe dan in de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen staat geformuleerd. Er ontstaat aldus een discrepantie tussen wat leidinggevend willen en wat er op de werkvloer gebeurt.

Een kernconcept dat Lipsky introduceert is de ‘discretionaire ruimte’ (of beslissruimte) van publieke functionarissen. Kort samengevat gaat het hier om de vrijheid die *street-level bureaucrats* hebben om keuzes te maken binnen gestelde parameters. Deze vrijheid (of autonomie) ontstaat, omdat de afstand tot leidinggevend over het algemeen vrij groot is. Toezichthouders lopen over straat of staan op de tram, zonder dat hun managers de hele dag meekijken. Al dan niet gedwongen door de plaatselijke omstandigheden kunnen ze daardoor relatief makkelijk eigen routines en voorkeuren gaan ontwikkelen. De wetten en regels die toezichthouders handhaven, zijn bovendien multi-interpretabel en aan verandering onderhevig. Daardoor ontstaat er voor hen ruimte bij het toepassen van wetten en regels in concrete situaties. Een toezichthouder kan bijvoorbeeld besluiten iemand eerst een waarschuwing te geven, hoewel een bekeuring formeel-juridisch gezien in de rede had gelegen. Tot slot kunnen toezichthouders beleidsvrijheid nemen, omdat zij een spanning ervaren tussen wat er van hen wordt gevraagd en volgens hen goed is om te doen. Hoewel op verschillende niveaus de macht van toezichthouders sterk is ingeperkt en hun discretionaire ruimte door regelgeving steeds verder wordt ingevuld,⁸ kunnen professionals idealen nastreven die strijdig zijn met organisatiebelangen. Het gevolg is dat zij persoonlijk getinte werkstijlen gaan ontwikkelen die ervaren discrepanties tussen de eigen kijk op kwaliteit en de druk die managers op hen uitoefenen moeten verzoenen.

In de loop der jaren zijn de inzichten van Lipsky uitgebreid en verfijnd. Zo stellen Vinzant & Crothers het beeld van enigszins ‘grijze’ bureaucraten dat Lipsky oproept bij. Hiertegenover leggen zij de nadruk op doortastend leiderschap als cruciaal kenmerk van professionals die met gezag dwingende besluiten kunnen

6 M. Schuilenburg, *Orde in veiligheid: een dynamisch perspectief*, Den Haag: Boom Lemma uitgeverij 2012, p. 121-125.

7 M. Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemma's of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation 1980.

8 M. Bovens, *De digitale republiek: democratie en de rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.

nemen.⁹ Tevens hertalen Hartman & Tops traditionele *street-level* professionals in termen van 'frontlijnwerkers'. Door de associaties met oorlogsgebied die dit begrip oproept, willen de auteurs benadrukken dat publieke professionals op straat zich in een zeer onoverzichtelijk en daarom moeilijk werkveld bevinden.¹⁰ Hun werk bestaat uit dynamische interacties met soms bokkige burgers aan de ene, en strijd met op prestaties gerichte leidinggevendenden aan de andere kant. Daardoor is het op voorhand geen uitgemaakte zaak of professionals zullen overleven en overwinnen. Meer 'kennis van de frontlijn'¹¹ moet beter zicht op de praktijk verschaffen.

Juridische context

Ov-verboden zoals in Amsterdam en Rotterdam gelden, zijn niet geheel nieuw. Voorheen konden politieambtenaren en boa's deze verboden op basis van algemene plaatselijke verordeningen (apv's) opleggen. Tegenwoordig is het overbod gebaseerd op artikel 72 van de Wet personenvervoer 2000. Dit artikel 'verbiedt een ieder om zich in een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig dan wel in of in de onmiddellijke nabijheid van een station, halteplaats, of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening en daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften zodanig te gedragen dat orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang wordt of kan worden verstoord'. Als een reiziger artikel 72 overtreedt dan kunnen bevoegde ambtenaren zijn (of haar) vervoersbewijs intrekken en de persoon in kwestie zo nodig met behulp van de politie het gebruik van het openbaar vervoer ontzeggen. In principe kan elk verstorend gedrag, van roken tot vuurwerk afsteken, hier aanleiding toe zijn. Voorts moet de verstorende persoon in kwestie over antecedenten beschikken. Hij moet over de afgelopen vijf jaar eerder voor overtredingen of misdrijven in of rondom het openbaar vervoer zijn veroordeeld.

Krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering worden onder genoemde bevoegde ambtenaren buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) verstaan. Wanneer boa's een reiziger een ov-verbod opleggen, krijgt de persoon in kwestie een proces-verbaal plus toelichting mee. Het ov-verbod wordt onmiddellijk daarna van kracht. Hoe vaker iemand een ov-verbod krijgt opgelegd, hoe langer de verbodsperiode wordt en hoe meer de clusters zijn waarin dit verbod geldt. Maximaal kan iemand voor een half jaar van het gehele openbaar vervoer en de bijbehorende haltes en stations worden uitgesloten. Overtreding van het overbod is strafbaar gesteld op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (niet voldoen aan een ambtelijke vordering of bevel). Dit is een misdrijf dat kan worden gesanctioneerd met een vrijheidsstraf van ten hoogste drie maanden

9 J.C. Vinzant & L. Crothers, *Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service*, Washington D.C.: Georgetown University Press 1998.

10 C. Hartman & P. Tops, *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden 2005.

11 P. Tops, *Kennis van de frontlijn*, Politieacademie: Apeldoorn 2007.

of een geldboete van de tweede categorie (€ 3.800). Naast strafrechtelijke vervolging wordt ook een nieuw verbod uitgereikt.

Het ov-verbod is bestuursrechtelijk van aard, wat gevolgen heeft voor de bewijslast. Waar er in het strafrecht zware eisen gelden voor aangedragen bewijzen, is het in het bestuursrecht van belang dat iets voldoende aannemelijk kan worden gemaakt. Dat heeft ook consequenties voor de rechtsbescherming van reizigers. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan iemand binnen zes weken bezwaar maken tegen een opgelegd ov-verbod. Het aantekenen van bezwaar heft het ov-verbod echter niet op. Tegelijk is het huidige ov-verbod strenger van aard dan oorspronkelijk bedoeld in de apv's. Het ov-verbod kan voor een langere periode door beleidsuitvoerders worden uitgevaardigd. Tevens is de overtreding van het verbod nu strafbaar gemaakt.

Methodologie

Om onze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we op het microniveau van de tram kwalitatief *case-study* onderzoek verricht. Bij een casuonderzoek gaat het om een intensieve bestudering van empirische fenomenen, gericht op een gedegen beschrijving, analyse en verklaring hiervan.¹² Zoals reeds aangestipt is de tram een ideale casus voor veiligheidsonderzoek, omdat het gaat om een compacte omgeving met druk sociaal verkeer en huisregels die, zoals Lipsky in zijn werk over *street-level bureaucracy* heeft laten zien, niet altijd eenduidig kunnen worden gedefinieerd en nageleefd, laat staan afgedwongen. Toezichthouders op de tram hebben bovendien een belangrijke taak in het bevorderen van veiligheid en van vertrouwen tussen passagiers. Zij moeten eraan bijdragen dat reizigers zich voorspelbaar gedragen en hebben als zodanig een positieve invloed op de gehele atmosfeer in de setting van een tram.

We hebben gekozen voor een meervoudige *case-study* in het openbaar vervoer van Amsterdam en Rotterdam, omdat beide steden over de meest uitgebreide tramnetwerken van het land beschikken. In de Amsterdamse binnenstad hebben we studie verricht naar het werk van twee teams die verantwoordelijkheid dragen voor veiligheid in en om het openbaar vervoer. Het eerste team is het veiligheidsteam openbaar vervoer (vov) dat bestaat uit een mix van politieambtenaren en boa's in dienst van Stadstoezicht Amsterdam. Normaliter is dit team in uniform aanwezig op *hot spots* zoals het Centraal Station. Het tweede team is het zogeheten 'doelgroepenteam' van de Amsterdamse politie. Personeel loopt in burgerkleding rond en valt daarom voor de leek amper op als zijnde politieambtenaren.

De door ons onderzochte Amsterdamse professionals bevinden zich op en rond perrons of in (snel)trams en metro's. Zij werken onafhankelijk van controleurs en handhavers die in dienst zijn van het gemeentelijke vervoersbedrijf GVB. We hebben met zeventien respondenten in de periode mei tot en met juni 2011 een semigestructureerd interview afgenomen. Aansluitend zijn er op vijf momenten participerende observaties verricht door mee te lopen met het ov-team en het

12 P.G. Swanborn, *Case-study's: wat, wanneer en hoe?*, Amsterdam: Boom 1996.

doelgroepenteam. Deze momenten waren verspreid over dagdelen, typen acties en plaatsen in de stad. Tot slot hebben we ons verdiept in beleidsdocumentatie over de aard en inhoud van het ov-verbod.

In Rotterdam-Zuid hebben we onderzoek verricht op tramlijn 2. In 2007 was deze lijn het toneel van ernstig wangedrag door jongeren. Zij draaiden harde muziek, gingen met hun voeten op de banken zitten en bespuugden, bedreigden en mishandelden personeel. Dieptepunt was dat jongeren op een stilstaande tram begonnen in te slaan. Het personeel ging daarop in staking en eiste dat de directie onmiddellijk iets zou doen. Als gevolg hiervan werd op 1 juni 2009 het eerste ov-verbod van Nederland op tramlijn 2 geïntroduceerd. Later zijn daar de Rotterdamse lijnen 21 en 23 bijgekomen.

Anders dan in Amsterdam zijn respondenten geen politieambtenaren en boa's, maar particuliere beveiligers. Zij zijn door het bedrijf Securitas aan het gemeentelijk vervoersbedrijf RET gedetacheerd. De beveiligers hebben geen bijzondere bevoegdheden, hoewel zij wel worden geacht een spilfunctie te vervullen in het doen naleven van het ov-verbod. Daarbij staan ze niet alleen. Ondersteuning vindt plaats door mobiele veiligheidsteams waarvan leden boa zijn en door de politie. In deze casus is met tien respondenten een semigestructureerd interview afgenomen, te weten met twee beleidsmedewerkers van de RET en met acht private toezichthouders. Daarnaast is er in de periode april tot en met juli 2011 regelmatig met tram 2 gereisd om observaties te verrichten en informele gesprekken met het veiligheidspersoneel aan te knopen. Ook hebben we documenten over het ov-verbod en over de functiebeschrijving en het taakprofiel van de betreffende toezichthouders bestudeerd.

Het uitvoeren van meervoudige *case-studies* levert een overtuigender beeld dan één enkele studie. Vergelijkingen tussen cases bieden aanknopingspunten voor exploratief en gedetailleerd onderzoek op het moment dat er weinig kennis bestaat over een empirisch fenomeen (in dit geval het werk van toezichthouders). Sociale processen kunnen als het ware 'live' worden beleefd en gereconstrueerd via veldobservaties, documentanalyses en gesprekken met respondenten. Deze strategie biedt ruimte voor verschillen, overeenkomsten en nuances die niet op basis van een enkele casus kunnen worden gevonden. Tijdens het onderzoek in Amsterdam en Rotterdam hebben we specifiek gelet op en gevraagd naar de wijze waarop toezichthouders hun taken op de tram en met betrekking tot het ov-verbod uitvoeren. Leggen zij bijvoorbeeld de nadruk op serviceverlening (klanten helpen, informatievoorziening) of op handhaving (reizigers aanspreken op hun gedrag, processen-verbaal uitdelen), of is er een mix tussen beide werkstijlen?

Tijdens de observaties hebben we geen enkele keer kunnen vaststellen dat het ov-verbod daadwerkelijk werd opgelegd. In de praktijk komt dit ook beperkt voor. Over de jaren 2010/2011 zijn in Amsterdam in totaal 31 ov-verboden uitgevaardigd, in Rotterdam waren dat er 24 tussen 2009 en 2011. Vanwege het beperkt aantal observaties en interviews die we hebben uitgevoerd, kunnen bevindingen niet worden gegeneraliseerd naar bredere populaties. Verder hebben we niet alle toezichthouders op de trams in Amsterdam en Rotterdam gesproken. Ons onderzoek geeft vooral een eerste indruk van het werk dat deze professionals verrich-

ten, welke werkstijl zij hanteren en hoe de handhaving van het ov-verbod verloopt.

Empirische bevindingen

Onderstaande paragrafen doen verslag van ons empirische onderzoek naar toezichthouders in de trams van Amsterdam en Rotterdam. We gaan respectievelijk in op (1) oorspronkelijke beleidsuitgangspunten met betrekking tot veiligheid op de tram, (2) de werkstijl van nieuwe toezichthouders (particuliere beveiligers en gemeentelijke boa's), aangevuld met politieambtenaren en (3) de handhaving van het ov-verbod.

Beleidsuitgangspunten

Het vov-team dat wordt gevormd door zowel boa's als politieambtenaren richt zich primair op het openbaarvervoersnetwerk van Amsterdam. Hun hoofddoel is in een convenant¹³ als volgt geformuleerd: 'de ov-politie vergroot de sociale veiligheid in en rondom het openbaar vervoer voor zowel de gebruikers van het openbaar vervoer als de (medewerkers van de) vervoerders.'

Subdoelen zijn het terugdringen van (objectieve) criminaliteits- en geweldscijfers, alsmede het verbeteren van de (subjectieve) veiligheidsgevoelens in het openbaar vervoer, investeringen in de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het vov-team en het verhogen van de tevredenheid van reizigers.

Verder is in het genoemde convenant de algemene taak van het vov-team vastgesteld. Deze taak bestaat uit de inzet van personeel ten behoeve van 'toezicht en handhaving van de openbare orde in en rondom het openbaar vervoer' – dat wil zeggen: 'preventief en methodisch toezicht, handelend optreden bij dreigende verstoringen van de openbare orde en het uitvoeren van gerichte acties bij structurele overlast en dreigende situaties'. Het vov-team presenteert zich hierbij als één organisatie, die 'de autoriteit [is] op knooppunten in het openbaar vervoer' (cursief in het origineel). De zwaarste sanctie die het team kan opleggen is een overbod voor notoire overlastplegers en onruststokers.

Het doelgroepenteam van de Amsterdamse politie houdt zich hoofdzakelijk bezig met verschillende typen criminaliteit zoals drugs en zakkenrollen. Wat betreft dit laatste opereren zij op straat, maar ook vaak op haltes en in trams. Binnen dichte menigtes van (wachtende) reizigers is het relatief makkelijk om portefeuilles te ontvreemden. Het zakkenrollersteam probeert (groepen) dieven op heterdaad te betrappen en zodoende de problematiek van zakkenrollen in het centrum van de stad terug te dringen.

In navolging van de stadsregio Rotterdam stelt de RET zich ten doel de sociale veiligheid in het openbaar vervoer substantieel te vergroten. Er wordt verondersteld dat vooruitgang op het gebied van sociale veiligheid samenhangt met een afname van het aantal incidenten zoals vernielingen, vervuiling en vandalisme die

13 Twynstra Gudde, OV-politie: organisatieontwerp op hoofdlijnen, Amersfoort 2006; Dienst Stads-toezicht, Overeenkomst Veiligheidsteam openbaar vervoer (07T22W03), Amsterdam 2007.

met name jongeren veroorzaken. De zichtbaarheid van veiligheidspersoneel moet hier een bijdrage aan leveren. Net zoals in Amsterdam gaat het niet alleen om objectieve statistieken, maar eveneens om subjectieve (door reizigers beleefde) veiligheid, klanttevredenheid en winstgevendheid.¹⁴

Hiertoe heeft de RET een lijst aan organisatorische, bouwkundige en technische maatregelen genomen, waaronder het aanstellen van toezichthouders op de tram. Deze privaat ingehuurd toezichthouders moeten de veiligheid van reizigers en medewerkers verhogen en het zwartrijden verminderen. Zij zijn primair in dienst als gastheer of gastvrouw, maar worden ook geacht het ov-verbod te handhaven. De ov-verboden zelf worden opgelegd door ondersteunende bevoegde collega's (boa's), desnoods in samenwerking met de politie. Wanneer een conducteur wordt geconfronteerd met een ov-verbod-waardig incident dient hij (of zij) via een noodoproep extra ondersteuning te vragen.

Taken en werkstijlen

Kijkend naar hoe de respondenten in ons onderzoek te werk gaan, wekt het weinig verbazing dat het zakkenrollersteam van de Amsterdamse politie vooral een handhavende, op het strafrecht berustende, taak heeft. Een agent vat samen: 'Zo veel mogelijk boeven binnenslepen. Dat is waarom het zakkenrollersteam er is'. Medewerkers van Stadstoezicht kiezen een andere insteek. Een boa vertelt dat hij weliswaar graag de openbare orde bewaakt, maar eveneens een meer sociale taakstelling heeft: 'Voor mij is het belangrijk dat in metro's en trams de goedwillende en netjes betalende mensen het prettig vinden als ik er ben. (...) Als er irritaties zijn kan ik ook een waarschuwing geven of een praatje maken.'

Andere collega's sluiten zich bij zijn opmerking aan: 'Als er ruimte voor is, ga ik liever voor een praatje. (...) Zo hoef ik niet altijd een proces-verbaal te schrijven.' Wel merken respondenten op dat ze verschil maken naar type reiziger. Tegen jeugd treden zij 'formeler' en 'strakker' op dan tegen een passagier die wat ouder is.

Deze sociale taakstelling komt tevens terug in het belang dat boa's in het ov-team aan serviceverlening hechten. Zij schatten dat 30 tot 40% van hun tijd hieraan opgaat. Serviceverlening kan bestaan uit reizigers vertellen hoe tram- en metrolijnen lopen, uitleg geven over kaartjesautomaten en in- en uitcheckpoortjes, zorgen voor een vlotte doorstroom van mensen, toeristen de weg wijzen of assisteren bij een ongeval. Ondanks dat medewerkers van het vov-team veel tijd kwijt zijn aan hulp en service, zien de meeste handhaving toch als hun hoofdtaak. 'Ondertussen probeer ik veel te scannen op verdachte personen en niet-toelaatbaar gedrag', aldus een respondent. Ook worden gesprekken met toeristen regelmatig afgebroken om bijvoorbeeld een fietser in het Centraal Station te sommeren af te stappen.

Het accent van de particuliere toezichthouders in Rotterdam ligt meer op service dan op handhaving en veiligheid. Verschillende respondenten stellen klantencontact dan ook op de voorgrond. Toezichthouders leggen de meeste contacten met passagiers als zij vervoersbewijzen verkopen of controleren. Verder verstrekken

14 RET, Sociale veiligheid in een nieuwe jas, Rotterdam 2008.

zij informatie of ondersteunen ze reizigers die minder mobiel zijn, zoals bejaarden of moeders met een kinderwagen. Tijdens kaartcontroles komt het regelmatig voor dat passagiers niet in het bezit zijn van een geldig vervoersbewijs. Verschillende toezichthouders laten hen dan alsnog een kaartje aanschaffen. Een vorm van service, vinden zij. Andere toezichthouders zijn ook niet zo streng. Zij controleren slechts sporadisch of alleen de helft van de tram.

Op het moment dat een zwartrijder wordt betrappt of iemand de huisregels van de tram overtreedt, wordt de betreffende passagier verzocht op de volgende halte uit te stappen. Als de passagier weigert, zijn de toezichthouders volgens hun protocol verplicht bijstand van boa's in te roepen. Deze bevoegde collega's arriveren per auto. In uitzonderlijke gevallen komt ook de politie erbij. Meestal proberen toezichthouders zo veel mogelijk zelf op te lossen. Een respondent vertelt dat hij als iemand weigert uit te stappen vooral dreigt met kaartcontrole en hoge boetes: 'Ik bluf, ik bluf ontzettend veel'. Tegelijk geven respondenten te kennen dat zij regelmatig met verbaal geweld te maken krijgen. Pas als het echt uit de hand dreigt te lopen wordt de tram stilgezet om de hulp in te roepen van boa's en/of politie.

Handhaving van het ov-verbod

Om het ov-verbod effectief te kunnen handhaven is het noodzakelijk dat politie, boa's en beveiliging kennis hebben van zowel het beleid als van de personen die een verbod opgelegd hebben gekregen. In Amsterdam wordt deze kennis op vier manieren verkregen. Ten eerste zijn er speciale briefings voor medewerkers (boa's, politieambtenaren) van het vov-team. Bij het begin van hun aanstelling legt een hoofdagent uit welke beleidsregels er voor het ov-verbod gelden. Het zakkenrollersteam van de Amsterdamse politie zegt een dergelijke algemene briefing echter nooit te hebben gekregen.

Ten tweede krijgen het zakkenrollers- en ov-team elk een briefing voor het begin van hun dienst. Tijdens deze dagelijkse briefings worden foto's getoond van gezochte verdachten en mensen die een ov-verbod hebben. Het is de bedoeling dat boa's en politieambtenaren naar de getoonde personen uitkijken. Ten derde wordt de toepassing van het ov-verbod en de signalering van personen in de dagelijkse praktijk geleerd. Respondenten raken via collega's met het beleid bekend. Zoals een politieambtenaar opmerkt: 'het is een soort mond-tot-mond-reclame'. Tot slot kunnen politieambtenaren van het computerprogramma Amazone gebruik maken om informatie over personen met een ov-verbod op te zoeken. Boa's van Stadstoezicht hebben geen directe toegang tot deze politiedatabase.

Uit de verhalen van de respondenten blijkt waarom het ov-verbod in Amsterdam beperkt wordt opgelegd. Dit heeft verschillende oorzaken. Tijdens een van de observaties (6 mei 2011) krijgt het zakkenrollersteam een vrouw die zich verdacht ophoudt bij tram- en bushaltes in het vizier. Nadat zij een uur is gevolgd, besluiten de agenten haar aan op heterdaad aan te houden. Een ov-verbod wordt echter niet uitgedeeld. Achteraf geeft een lid van het zakkenrollersteam de volgende reden: 'Dat had misschien wel een mogelijkheid geweest (...), maar ik heb er eigenlijk helemaal niet aan gedacht'.

Respondenten delen dus geen ov-verbod uit, omdat zij niet goed weten dat zij bevoegd zijn dit middel in te zetten. Verder bestaat er een 'grijs gebied' waarin

bevoegdheden niet helemaal duidelijk zijn. Een politieambtenaar stelt: 'Als het zakkenrollen een meter achter de halte plaatsvindt, wat dan? (...) Ik vind zelf dat ze echt in het openbaar vervoer moeten zijn'.

Een volgende verklaring voor het beperkt opleggen van het ov-verbod is dat een 'harde kern' van slechts tien tramzakkenrollers (met name jonge mannen van Noord-Afrikaanse afkomst) voor dit verbod in aanraking komt. Gemiddeld hebben vijf personen uit deze groep een ov-verbod. Handhaving is echter moeilijk. De zakkenrollers werken in groepsverband op tijden dat het erg druk is in de trams. Daardoor is het voor politieambtenaren en boa's zeer lastig om hen te betrappen. Tevens worden boa's en politieambtenaren regelmatig door zakkenrollers herkend. Dat geldt zeker voor de laatste groep respondenten. Zelfs al dragen zij vrijetijdskleding dan nog weten zakkenrollers dat ze moeten oppassen. Zo letten zakkenrollers op bekende gezichten, zien dat politiemensen 'oortjes', portofoons en steekwerende vesten dragen en herkennen de houding van een agent. Sommige respondenten stralen 'van nature' uit dat ze bij de politie werken. Hiertegenover staat dat gezichten van nieuwe zakkenrollers, mensen met een ov-verbod en andere gesignaleerden voor agenten niet altijd makkelijk te onthouden zijn. Briefings zitten zo vol informatie dat respondenten zeggen voor zichzelf een selectie te maken.

De bekendheid met het ov-verbod is groot onder de particuliere toezichthouders van tramlijn 2 te Rotterdam. Op één respondent die af en toe invalt na, zeggen alle toezichthouders over kaartjes te beschikken met daarop een foto en nadere informatie over dragers van het ov-verbod. In lijn met bevindingen in Amsterdam geven verschillende toezichthouders aan dat het herkennen van mensen problematisch blijft. Een respondent zegt: 'Ik heb het een paar keer gehad dat ik daar met een foto sta en denk: is hij het nou wel of is hij het nu niet? (...) Je zal maar worden aangehouden en onschuldig zijn. (...) Dat heb ik liever niet'.

Andere toezichthouders geven te kennen dat ze niet altijd bereid zijn het ov-verbod strikt te handhaven. Wanneer een passagier met een ov-verbod meereist op de tram maar verder geen overlast veroorzaakt, grijpen ze niet altijd in. Zoals een respondent het verwoordt: 'Punt is, als ik er geen last van heb... mijn sores niet. Dat zoekt de RET maar lekker zelf uit. (...) Zolang ze geen problemen maken, laat ik ze zitten'.

Een tweede voegt toe:

'Ik ben gewoon voorzichtig met dat ov-verbod. Ze hebben dat verbod niet voor niets. Ik heb het nog nooit meegemaakt, maar stel dat ik naar die persoon toe ga en zeg: "sorry, u heeft een verbod, wilt u bij de volgende halte uitstappen?".... en hij zegt "nee"... nou ja, dan ga ik niet in discussie. (...) Officieel moet ik dan wel de tram stilhouden en om assistentie vragen'.

Naar aanleiding hiervan kan de RET haar particuliere toezichthouders later verzoeken alsnog aangifte te doen. Hoewel deze toezichthouders niet helemaal alleen staan in hun werk (ze krijgen desgewenst assistentie van mobiele veiligheidsteams van boa's) heeft nog geen enkele respondent actie ondernomen na een overtreding van het ov-verbod. Tegenover deze weifelende houding van Rotter-

damse toezichthouders stellen boa's en politieambtenaren in Amsterdam dat zij het ov-verbod naar hun smaak niet altijd snel genoeg kunnen gebruiken. Als iemand in de afgelopen vijf jaar niet eerder voor zakkenrollen is opgepakt, mag het verbod niet worden opgelegd.

Vergelijkende analyse

Wanneer we de twee cases met elkaar vergelijken dan valt onmiddellijk op dat de nieuwe toezichthouders in Amsterdam uit boa's bestaan aangevuld met teams van de politie, terwijl het in Rotterdam om private beveiligers gaat die als conducteurs op de tram zijn aangesteld en door boa's en politieambtenaren worden ondersteund. Anders dan in Amsterdam waar zakkenrollers een belangrijke doelgroep zijn, zetten zij nadrukkelijker in op het tegengaan van overlast veroorzaakt door jeugd. Het verschil in bevoegdheden tussen boa's en particuliere toezichthouders kan verklaren waarom de Rotterdamse conducteurs meer op serviceverlening zijn gespitst dan hun hoofdstedelijke collega's die direct handhavend kunnen optreden.

Voor zowel de Amsterdamse als de Rotterdamse casus geldt dat nieuwe toezichthouders het ov-verbod niet heel actief uitvaardigen. In ieder geval leggen zij dit verbod minder vaak op dan formeel mogelijk is. Ook kunnen we constateren dat handhaving van het ov-verbod niet altijd consequent gebeurt. De uitvoeringspraktijk wijkt dus af van het oorspronkelijke beleid. Hiervoor zijn twee centrale verklaringen mogelijk die we aan de hand van de literatuur over *street-level bureaucracy* bespreken.

Ten eerste zijn beveiligers, boa's en politieambtenaren zich bewust van hun beleidsvrijheid. Ze leggen bijvoorbeeld niet altijd een ov-verbod op als dat mogelijk is. Dat geldt vooral voor de private conducteurs van de RET. Zelfs al zijn boa's en politie op de achtergrond aanwezig, door hun gebrek aan bevoegdheden gaan zij conflicten die kunnen ontstaan door het aanspreken van raddraaiers liever uit de weg. Zoals eerder verondersteld zijn te hoge verwachtingen en werkstress dus debet aan de aangetroffen discrepantie tussen beleid en praktijk. Als gevolg hiervan moet het idee dat *street-level* professionals gezagvol optredende 'leiders'¹⁵ zijn, worden genuanceerd. Zeker voor particuliere beveiligers geldt dat zij in spannende situaties weinig kunnen uitrusten. Zij moeten altijd op assistentie van boa's en politie wachten.

Ten tweede bestaan er verschillende interpretaties over de reikwijdte van het verbod: kan het ov-verbod nog worden opgelegd als mensen zich buiten, maar wel in de buurt van, een tram of tramhalte misdragen? Ook dit biedt ruimte voor een eigen interpretatie van de regels. Toch moeten oorzaken niet alleen in de sfeer van Lipsky's 'discretionaire ruimte'¹⁶ worden gezocht. Een alternatieve verklaring is simpelweg dat respondenten niet goed op de hoogte zijn over de inhoud van het ov-verbod. Zij hebben de mogelijkheid om het verbod op te leggen niet altijd

15 Vinzant & Crothers 1998.

16 Lipsky 1980.

direct paraat. Verder blijkt dat slechts een zeer kleine groep reizigers voor een ov-verbod in aanmerking komt en dat deze groep moeilijk aan te pakken is. Strenge wettelijke criteria beletten het respondenten dit verbod snel op te leggen, waarbij handhaving ook nog eens bijna onuitvoerbaar blijkt. Het ov-verbod is, kortom, een lastig beleidsinstrument om in de praktijk toe te passen.

Conclusie en discussie

In dit artikel hebben we onze bevindingen van een kwalitatief onderzoek naar het werk van nieuwe toezichthouders op de tram in Amsterdam en Rotterdam gepresenteerd. Vier vragen staan centraal: (1) wat zijn de uitgangspunten van het veiligheidsbeleid ten aanzien van het openbaar vervoer in Amsterdam en Rotterdam?, (2) welke werkstijlen hanteren toezichthouders?, (3) lukt het de onderzochte toezichthouders het ov-verbod te handhaven?, en (4) hoe kunnen uitkomsten worden verklaard? Hieronder geven we kort antwoord op deze vragen.

Beleidsuitgangspunten ten aanzien van veiligheid op de tram zijn binnen Amsterdam en Rotterdam min of meer gelijk. In beide steden formuleren de vervoersmaatschappijen het beleid in algemene bewoordingen van 'schoon, heel en veilig'. De objectieve situatie is in dezen minstens zo belangrijk als het gevoel van veiligheid dat reizigers in de tram moeten hebben. In Amsterdam ligt de focus meer op het tegengaan van zakkenrollers, in Rotterdam meer op overlast veroorzakende jeugd.

Een opvallend verschil tussen beide steden is dat de toezichthouders in Amsterdam als boa bij de overheid in dienst zijn, terwijl het vervoersbedrijf in Rotterdam hen van een beveiligingsbedrijf betreft. Het gevolg is dat Amsterdamse toezichthouders over bijzondere juridische bevoegdheden beschikken en Rotterdamse niet. Wel zij opgemerkt dat er in Rotterdam mobiele veiligheidsteams van boa's actief zijn die op afroep hun private collega's assisteren. Het gebrek aan bijzondere bevoegdheden van de Rotterdamse conducteurs kan verklaren dat zij qua werkstijl meer op serviceverlening zijn gespitst dan hun hoofdstedelijke collega's die direct handhavend kunnen optreden.

Toezichthouders leggen ov-verboden in Amsterdam en Rotterdam in beperkte mate op. En als ze eenmaal zijn opgelegd kunnen verboden niet altijd makkelijk worden gehandhaafd. Hoewel het bestaan van een ov-verbod naar buiten toe een daadkrachtige uitstraling heeft, is de praktijk van het opleggen en handhaven van verboden weerbarstig. Een eerste verklaring is dat vooral particuliere toezichthouders aangeven dat zij reizigers die voor een ov-verbod in aanmerking komen (of er reeds een hebben) liever uit de weg gaan. Dat is begrijpelijk. Er is nogal een verschil tussen een als conducteur aangestelde particuliere beveiligger die om assistentie van mobiele boa's moet vragen (Rotterdam) en georganiseerde teams van boa's en politiefunctionarissen die klaar staan om zakkenrollers in hun kraag te vatten (Amsterdam).

Een tweede verklaring is dat het zelfs voor professionals moeilijk is om overlastgevers en zakkenrollers op heterdaad te betrappen. Daarbij komt dat wet- en regelgeving voor meerderlei uitleg vatbaar en dus ingewikkeld is, zodat nieuwe

toezichthouders en politiemensen niet altijd goed op de hoogte zijn van de juridische mogelijkheden die het ov-verbod biedt. Als oplossing voor de huidige tekortkomingen van het ov-verbod is het mogelijk de menselijke factor door gebruikmaking van technologie te beperken. Elektronische systemen leveren immers constante kwaliteit, kennen geen beleidsvrijheid en zijn in de regel minder duur dan arbeidskracht. Vanuit deze optiek is de RET in 2010 een proef gestart met 'slimme' – gezichtsherkenkende – camera's op tram 2. Naast de preventieve werking die daarvan uitgaat, moet de pakkans voor overtreders van het ov-verbod substantieel worden verhoogd.

Een jaar na de invoering van de gezichtsherkenkende camera's is de Rotterdamse Rekenkamer kritisch over de genomen maatregelen. De onderzoekers merken op dat 'er geen evidente verschillen [zijn] in de ontwikkelingen 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'.¹⁷ In lijn met onze studie zoekt de Rekenkamer oorzaken in het feit dat niet voor alle ov-verbod-waardige incidenten een verbod wordt opgelegd en dat overtreders niet makkelijk te herkennen zijn. Hoewel boa's en politieambtenaren verboden opleggen, waarschuwt de Rekenkamer dat '[d]e inzet van mensen en middelen die de maatregel daartoe vraagt (...) relatief groot [is]'. Als zodanig roepen de toepassing en de effecten van het ov-verbod ernstige twijfel op. Het is een conclusie die tot bezinning noopt over het nut van dit verbod ter bescherming van de veiligheid in de tram.

17 Rekenkamer Rotterdam, *Veilig op weg: effecten stadsregionaal beleid op sociale veiligheid openbaar vervoer*, Gemeente Rotterdam 2011, p. 112.