

ARTIKELEN

De Collectieve Winkelontzegging

Loes Wesselink, Marc Schuilenburg & Patrick Van Calster

'Shoplifters of the world, unite and take over' (The Smiths)

In deze bijdrage onderzoeken de auteurs de Collectieve Winkelontzegging (CWO) in Den Haag. De CWO richt zich op het voorkomen van toekomstig overlastgevend gedrag. In 2007 is aan bijna 900 personen een CWO opgelegd, waardoor zij de toegang werden ontzegd tot meer dan 450 ondernemingen in de Haagse binnenstad. De auteurs stellen vragen naar de effecten van deze maatregel. Zij laten zien dat wat door ondernemers wordt gepresenteerd als een efficiënte oplossing voor winkeloverlast, belangrijke consequenties heeft voor de rechtspositie van de overtreeders.

Inleiding

Den Haag startte in 2005 met een nieuwe maatregel om toekomstig overlastgevend gedrag te voorkomen: de collectieve winkel ontzegging (CWO). Wie winkelt in een onderneming met een CWO-beleid en ongewenst gedrag vertoont, kan de toegang tot al de winkels die het CWO-beleid onderschrijven, worden ontzegd. Wordt tevens tot strafrechtelijke vervolging overgegaan en eindigt deze vervolging niet in een veroordeling maar in een vrijspraak, dan heeft dit geen consequenties voor de opgelegde winkelontzegging. Met de vrijspraak is immers nog niet aangetoond dat er geen kans bestaat dat de betrokkene opnieuw ongewenst gedrag zal vertonen. Daarom gaat dit soort maatregelen verder dan preventiemaatregelen. Het zijn eerder voorzorgsmaatregelen (vgl. Ericson 2007).

Het verschil tussen preventie- en voorzorgsmaatregelen bevindt zich in de mate van onzekerheid waar de maatregel zich op baseert. Preventie richt zich op een daadwerkelijk bewezen gevaar. Voorzorg richt zich eerder op het voorkomen van een *mogelijk*, nog niet bewezen probleem waarvan de schade zich pas in de toekomst zal voordoen (Pieterman 2008, 40). Niet elk gevaar kan namelijk gekend of bewezen worden, dus een gebrek aan bewijs hoeft niet te wijzen op een gebrek aan gevaar. Om die reden is gebrek aan bewijs geen voldoende reden om geen beschermende maatregelen te nemen.

In 2005 won de CWO-maatregel de 'Veiligheidsprijs' van het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Sindsdien hanteert één derde van de ondernemingen in de Haagse binnenstad een CWO-beleid. Al deze ondernemingen zijn ondergebracht in ondernemersverenigingen, die op hun beurt bijna allemaal (17 van 20 verenigingen) deel uitmaken van de Binnenstad Ondernemers Federatie (BOF). In totaal gaat het om 454 ondernemingen die de winkelontzegging toepassen. Deze ondernemingen variëren van kleine eenmansbedrijven tot grootwinkelketens zoals Albert

Heijn, Hema en Bijenkorf. Hoewel de term 'winkelontzegging' suggereert dat het enkel om winkeliers gaat, passen ook theaters, ateliers en galerieën, een hotel, bank (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten), restaurants en zelfs apothekers het CWO-beleid toe (www.bof-denhaag.nl (3)). In 2007 is in Den Haag aan 846 personen de toegang tot deze winkels en ondernemingen ontzegd door een CWO-maatregel.

Vanuit de invalshoek van voorzorg is de CWO een interessante maatregel om te bestuderen, temeer daar hij zich niet langer primair bedient van het strafrecht, maar steunt op het civiel recht. Het wordt dan aantrekkelijk om te onderzoeken in welke mate de CWO verschilt van de strafrechtelijke aanpak, wat deze civiele benadering betekent voor de overtreder en wat de juridische en maatschappelijke consequenties zijn. Bij dit alles hebben we aandacht voor de CWO als vorm van sociale controle en als uitsluitingsmechanisme.

Om dit te onderzoeken hebben we gesprekken gevoerd met de preventieadviseur van de politie Haaglanden en direct betrokken bij CWO-invoer; een lid van het Openbaar Ministerie, dat betrokken is bij de totstandkoming van het CWO Grote Marktstraat (onderdeel van de Haagse binnenstad); het hoofd van de particuliere beveiliging van een grootwinkelketen in de Haagse binnenstad; een juridische medewerker communicatie van het College Bescherming Persoonsgegevens; het hoofd van de Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (BOF) en het hoofd van de winkeliersvereniging Den Haag City Center. Daarnaast hebben we beleidsdocumenten geanalyseerd en hebben we vergaderingen van het bestuur Binnenstad Den Haag bezocht waar de onderhavige problematiek aan de orde is gekomen.

Overlast in de binnenstad

De CWO-maatregel is ontstaan als een reactie op een algemeen toenemende bezorgdheid over de veiligheid in de openbare ruimte in het algemeen. In antwoord op stijgende criminaliteitscijfers en groeiende gevoelens van angst voor geweld is de vormgeving van de binnenstad na de jaren tachtig in het teken komen te staan van beheersbaarheid (Hajer & Reijndorp 2001, 9). Dit uit zich enerzijds in een breed pakket aan nieuwe maatregelen en instrumenten, zoals videobewaking, preventief fouilleren, samenscholingsverboden en de inzet van de BIBOB-wetgeving tegen verdachte ondernemers en bedrijven (Vedder et al. 2007). Anderzijds dient de kwaliteit van de stedelijke omgeving te worden vergroot door andere partijen dan de overheid alleen verantwoordelijk te maken voor het veiligheidsprobleem (Garland 2001, 124; Politie 2003). De politie is diefstal gaan zien als één van de gebieden waarop actieve samenwerking tussen publieke en private actoren vruchten kan afwerpen. Door deze veranderingen zijn nieuwe vormen van samenwerking ontstaan om allerlei vormen van overlast tegen te gaan.

Deze samenwerkingsvormen zijn niet langer te definiëren vanuit het onderscheid staat-burger of publiek-privaat. Het zijn, in termen van Bruno Latour (1991), 'hybriden', waarin de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de deelnemende partijen opnieuw wordt uitgevonden, geformuleerd en gelegitimeerd. Een voorbeeld van deze 'pluralisering' (Jones & Newborn 2006) of 'multilateralisering' (Bayley & Shearing 2001) van het veiligheidslandschap is het Keurmerk Veilig Ondernemen-

winkelgebieden (KVO-w). Het Keurmerk, een initiatief van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), wordt aan een gebied toegekend als het voldoet aan bepaalde veiligheidsstandaarden. Om het gewenste niveau van veiligheid te behalen, werken ondernemers, gemeente, politie en Openbaar Ministerie in het KVO samen. Hierbij wordt een samenwerkingsovereenkomst afgesloten waarin wordt vastgelegd dat de betrokkenen zich actief zullen inzetten om de gestelde doelen te behalen (www.hetccv.nl (2)). De collectieve winkelontzegging is één van de middelen die zij daarvoor hanteren.

Een CWO wordt opgelegd als een ondernemer constateert dat een persoon 'ongewenst gedrag' vertoont. 'Ongewenst gedrag' is een vrij rekbaar begrip. Het kan zowel op strafbare gedragingen duiden als op hinderlijk gedrag, stelt de preventieadviseur van de politie Haaglanden (10 maart 2008). In het laatste geval gedraagt iemand zich bijvoorbeeld onbeschoft tegenover het winkelpersoneel. Afhankelijk van de ernst van de gedraging wordt direct een ontzegging opgelegd of wordt eerst een waarschuwing afgegeven. De ondernemer mag zelf besluiten of hij een waarschuwing geeft of een CWO oplegt. Een waarschuwing kan pas worden omgezet in een ontzegging als er weer overlast wordt gepleegd. De ernst van de gedraging bepaalt daarbij hoe lang de ontzegging zal gelden. Er kunnen ontzeggingen worden opgelegd voor zes maanden of voor één jaar. Tijdens deze periode mag degene met de ontzegging zich niet meer in de betreffende winkel begeven, of in één van de andere 454 ondernemingen die zijn aangesloten bij de BOF. Een diefstal bij de Bijenkorf kan zo betekenen dat ook de apotheek niet langer kan worden bezocht. Als de regel wordt overtreden maakt de persoon zich schuldig aan lokaalvredebreuk, dat strafbaar is gesteld in artikel 138 WvSr. Meestal wordt in geval van lokaalvredebreuk ook een nieuwe CWO opgelegd, zodat de looptijd van de ontzegging wordt verlengd. Daarbij is er geen maximum gesteld aan het aantal verlengingen (www.bof-den-haag.nl (4)).

Het effect van de CWO is volgens het hoofd van de particuliere beveiliging van een grootwinkelketen in de Haagse binnenstad (15 februari 2008) dat veelplegers wegblijven uit de binnenstad. Dezelfde ontwikkeling neemt ook het hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008) waar. Ondanks dat concrete cijfers hierover niet beschikbaar zijn zou er volgens deze laatste momenteel een verplaatsingseffect waarneembaar zijn, waarbij de overlast buiten het centrum van Den Haag toeneemt en waarbij zelfs winkelcentra in andere steden een toename van het aantal Haagse veelplegers meemaken.

De CWO concreet

In Den Haag worden drie categorieën gedragingen onderscheiden die in aanmerking komen voor een CWO. De eerste categorie gedragingen bestaat uit lichte vergrijpen.¹ In de proefperiode van de maatregel werd bij deze gedragingen alleen

1 Het gaat hier om overlast, poging tot oplichting of valsheid in geschrift, poging tot diefstal, diefstal voor een bedrag tot € 50, beledigen of bedreigen van personeel en/of winkelbezoekers zonder geweld, vernieling met schade onder € 100 en vandalisme met schade onder € 100 (www.bof-den-haag.nl (4)).

een schriftelijke waarschuwing voor een CWO uitgereikt. Inmiddels is dit veranderd. Volgens het hoofd van de Invoer CWO, en namens de Binnenstad Ondernemers Federatie (BOF) nauw betrokken bij de invoering van de CWO, zijn de meeste ondernemingen er toe overgegaan ook bij lichte vergrijpen een CWO op te leggen (18 februari 2008). De BOF stimuleert ondernemers namelijk actief om veelvuldig gebruik te maken van de maatregel. Actief meedoen betekent meteen bij het kleinste vergrijp, zoals vormen van overlast en lichte overtredingen, een CWO opleggen (hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie, 18 februari 2008). Waarschuwingen worden soms nog wel uitgereikt waar het minderjarigen betreft. In 2007 kregen 39 jongeren onder de 18 jaar – waarvan er één zelfs 10 jaar oud was – een waarschuwing opgelegd (hoofd Invoer CWO, 18 februari 2008). Is een waarschuwing eenmaal afgegeven, en degene die de waarschuwing heeft gekregen, pleegt een nieuw delict of zorgt opnieuw voor overlast bij één van de aangesloten winkels, dan volgt een CWO van zes maanden. De tweede categorie gedragingen, waarbij de schade groter is,² kan aanleiding geven tot een winkelontzegging voor zes maanden. De meest ernstige categorie gedragingen, waarbij ook rekening wordt gehouden met geweld³ leidt meestal direct tot een twaalf maanden durende ontzegging (www.bof-den-haag.nl (4)).

Wordt een strafbare gedraging gesignaleerd – door een beveiligiger, het winkelpersoneel of een klant – dan kan in een online database worden opgezocht of de persoon in overtreding al eerder een CWO of waarschuwing heeft gekregen. Vervolgens wordt door de beveiliging of door een leidinggevende uit de winkel besloten of tot ontzegging wordt overgegaan. Om officieel een ontzegging op te leggen moet een formulier worden ondertekend door één getuige, én door degene die in overtreding was. Weigert een overtreder het formulier te tekenen, dan mag door de winkelier geen dwang worden toegepast, zo vertelt het hoofd van de beveiliging van een grootwinkelketen (15 februari 2008). Echter, een tweede getuige kan vóór de overtreder tekenen waardoor het document alsnog geldig wordt. Naast de winkelontzegging wordt bij een strafbaar feit aangifte gedaan bij de politie van het gepleegde feit. Dit gebeurt zowel bij een eerste overtreding als bij lokaalvredebreuk. In het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen heeft het Openbaar Ministerie de intentie uitgesproken elke aangifte te zullen vervolgen van zowel winkeldiefstal als lokaalvredebreuk. Dat gebeurt echter niet in alle gevallen, aldus de preventieadviseur van de politie Haaglanden (10 maart, 2008). Zeker voor kleine vergrijpen is het niet altijd wenselijk een zaak aan te brengen bij de politie. Toch wordt die gedachte niet door iedereen gedeeld. In tegenstelling tot de preventieadviseur van de politie Haaglanden stelt het hoofd van de Invoer CWO bij de BOF (18 februari 2008): 'Al stelen ze een pepernoot, er wordt een zaak van gemaakt.'

2 Deze categorie bestaat uit oplichting of valsheid in geschrifte voor een bedrag tot € 250, diefstal voor een bedrag tot € 250, vernieling met schade tot € 200 en vandalisme met schade tot € 200 (www.bof-den-haag.nl (4)).

3 De derde categorie omvat oplichting of valsheid in geschrifte vanaf een bedrag van € 250, diefstal vanaf € 250, beledigen of bedreigen met geweld van personeel en/of winkelbezoekers, mishandelen van personeel en/of winkelbezoekers en vernieling met schade vanaf € 200 (www.bof-den-haag.nl (4)).

Lidmaatschap van een ondernemersvereniging is een voorwaarde om het CWO-beleid te kunnen hanteren. De vereniging van ondernemers maakt het mogelijk de ontzegging niet in slechts één winkel op te leggen, maar gelijktijdig voor alle aangesloten ondernemingen. In theorie zou bij een ontzegging zelfs in filialen van de aangesloten winkels elders in Nederland de toegang geweigerd kunnen worden. De preventieadviseur van de politie Haaglanden vermoedt dat een dergelijke uitbreiding door een rechter zou worden beschouwd als niet-proportioneel (10 maart 2008). Wanneer iemand besluit een dergelijke ontzegging aan te vechten, zou deze volgens de respondent ongeldig worden verklaard. Lidmaatschap van een ondernemersvereniging is overigens niet alleen een voorwaarde voor deelname aan de maatregel. Het houdt meteen in dat een aangesloten winkelier de maatregel ook actief ondersteunt. De samenwerking in het KVO-w is niet vrijblijvend. In Den Haag is een protocol ingevoerd waaraan de deelnemers zich moeten 'conformereren'. In dit protocol stellen de partijen zich onder andere tot doel de veiligheid van de binnenstad te verbeteren, winkeldiefstal en overlast tegen te gaan, een 'preventieve uitstraling te hanteren' en overlastveroorzakers te ontmoedigen (www.bof-denhaag.nl (4)). Niet iedereen is vrijwillig deze overeenkomst aangegaan. Het hoofd van de Invoer CWO bij de BOF legt uit dat bepaalde winkels in winkelcentra verplicht lid zijn van een ondernemersvereniging en daarmee automatisch zijn gebonden aan het KVO-w protocol, én de bijbehorende CWO-maatregel (18 februari 2008).

Op de vraag of alle winkeliers in de binnenstad zouden moeten meedoen aan het CWO-beleid, antwoordt het hoofd van de winkeliersvereniging Den Haag City Center: 'Nou, moet, moet, het is alleen maar in je eigen voordeel' (19 februari 2008). Het belangrijkste voordeel voor een winkelier is dat zijn derving vermindert door afname van diefstal, wat volgens alle betrokkenen één van de effecten is van het beleid. Maar de samenwerking biedt ook andere voordelen. In de eerste plaats kan particuliere beveiliging groter, en vaak met korting, worden ingekocht als een complete winkelstraat deelneemt aan het KVO-w. In de tweede plaats adverteert het CCV op zijn site met verzekeringkorting bij toepassing van de maatregel. Dit is echter nog nooit toegekend, stelt de vicevoorzitter van de BOF, tijdens het overleg van het bestuur Binnenstad Den Haag (3 maart 2008). Wel heeft het Verbond van Verzekeraars toegezegd eenmalig een bedrag uit te keren als het KVO-certificaat wordt verlengd, waarbij als voorwaarde is gesteld dat dit bedrag wordt besteed aan het onderwerp 'veiligheid'. In de derde plaats biedt de overheid subsidiemogelijkheden en kunnen fiscale voordelen worden ontleend aan participatie. In de vierde plaats is de inspanning van gemeente en politie bij overlast gegarandeerd. Door geen lid te zijn van de winkeliersvereniging sluiten een aantal winkeliers zichzelf buiten en dat is jammer, benadrukt het hoofd van de winkeliersvereniging City Center (19 februari 2008). 'Als ze niet mee zouden doen, dan zou ik dat niet begrijpen.'

Voor(bij) het strafrecht...

Vanouds wordt diefstal of ernstige vormen van overlast aangepakt via het klassieke, op repressieve leest geschoeide strafrecht. De wortels van dit klassieke strafrecht liggen in de Franse revolutie. Terugblikkend kunnen twee belangrijke kenmerken

worden onderscheiden van dit klassieke strafrecht. Enerzijds diende het strafrecht de controle van de staat. Het waarborgde de rechtspositie van de burgers tegenover de staat. Juist het belangenconflict tussen de staat en de burger, zo benadrukte Peters (1972) in zijn oratie *Het rechtskarakter van het strafrecht*, is het structurele principe van het strafproces. In de afstand tussen staat en burger, dus in de ruimte van dit conflict, kan de legitimiteit van het handelen van de staat worden getoetst aan de hand van procedurele normen en rechtsbeginselen als 'het legaliteitsbeginsel' (geen feit is strafbaar dan krachtens de wet) en 'de redelijke verdenking van schuld'. Anderzijds richtte de strafrechtelijke handhaving zich op de bescherming van individuele rechtsgoederen als leven en eigendom. De bescherming als doel van het strafrecht past in een 'strafmentaliteit' (Johnston & Shearing 2003, 38-55) waarin de staat de veiligheid van de burger waarborgt door de oplegging van een bij wet vastgestelde straf of maatregel bij een geconstateerde wetsovertreding. Dit gebeurt achteraf en op basis van exclusieve verantwoordelijkheid van de staat. Een CWO-maatregel breekt echter op een aantal punten met het klassieke instrumentarium van het strafrecht.

In de eerste plaats is de CWO een civielrechtelijke maatregel. Ze staat daarmee los van het strafrecht. De ontzegging uit een winkel is mogelijk op grond van regels die ter plaatse gelden. Dit betekent volgens de beleidssecretaris van het arrondissementsparket Den Haag (3 maart 2008) dat de ondernemers verantwoordelijk zijn voor het opleggen van een collectief winkelverbod. Een winkelier of ingehuurde particuliere beveiliging beslist of iemand de toegang wordt geweigerd (www.hetccv.nl (1)). Een strafrechtelijke verdenking in de betekenis van een 'redelijk vermoeden van schuld' is daarvoor niet vereist. Weliswaar blijft het strafrecht een *ultimum remedium*, in de betekenis dat in een strafproces altijd kan worden vastgesteld of een persoon daadwerkelijk een strafbaar feit heeft gepleegd, bij het opleggen van een CWO wordt het strafproces overgeslagen. Incidenteel wordt de politie betrokken of vindt er overleg plaats tussen getuigen en degene die de CWO uitvaardigt. In de tweede plaats gaat een CWO niet gepaard met een tenlastelegging. Er worden de betrokkene geen strafbare feiten ten laste gelegd. Op het CWO-formulier wordt vermeld om welk feit het zou gaan. Op dit formulier staat een aantal categorieën van gedragingen aangegeven waarvan er één kan worden aangekruist. Er hoeft niet te worden toegelicht welke gedraging van de betrokkene aanleiding heeft gegeven tot deze kwalificatie. In het strafrecht daarentegen moet altijd worden beschreven welke handeling precies is verricht om als strafbaar feit aangemerkt te kunnen worden. Bij het opleggen van een CWO kan worden volstaan met een categorisering van het gedrag, waarbij de feitelijke gedraging achterwege wordt gelaten (www.bof-denhaag.nl (2)).

In de derde plaats is voor het opleggen van een CWO minder bewijs nodig dan voor een strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit. In het strafrecht geldt de bewijsminimumregel dat er altijd twee bewijsmiddelen nodig zijn voor een veroordeling. Slechts één bewijsstuk is voldoende wanneer een *opsporingsambtenaar* een strafbaar feit op *heterdaad* heeft geconstateerd (art. 344 lid 2 WvSv). Bij een CWO volstaat het als een winkelbediende of private beveiligingsmedewerker (die geen officiële opsporingsambtenaren zijn) een persoon op heterdaad betrapt. Aanvullend bewijs is voor het opleggen van een CWO niet nodig. Alleen als de overtreder weigert het

CWO-formulier te ondertekenen, is een tweede getuige nodig. De ondertekening van het formulier door de overtreder gebeurt dus op vrijwillige basis. Op het moment dat de CWO wordt ondertekend, is de status van de betrokkene die van een dader. Na ondertekening treedt de ontzegging onmiddellijk in werking. Kortom, om de binnenstad van Den Haag aantrekkelijker te maken en het doel van meer veiligheid te bereiken worden privaatrechterlijk instrumentaria of 'technologieën' (Johnston & Shearing 2003, 28-9; Wood & Shearing 2007, 7) ingezet, waarbij slechts via een omweg het strafrecht nog in beeld komt. Dat 'nuanceert' het beeld waarin het strafrecht wordt gezien als 'het sturende middel om een vorm van sociale orde te vestigen' (Boutellier 2002, 119). Onmiskenbaar is de invloedssfeer van het strafrecht (strafmaat, aantal delicten) de laatste twintig jaar sterk toegenomen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er zich een heel nieuw arsenaal aan technieken aandient om normen te bevestigen en mensen uit te sluiten van bepaalde voorzieningen. Dit roept twee vragen op. In de eerste plaats naar de wijze waarop de CWO als vorm van sociale controle haar eigen effecten genereert, zoals uitsluiting en de introductie van een nieuwe doelgroep. In de tweede plaats naar de mate van rechtsbescherming die de CWO biedt. Niet alleen geschiedt de oplegging van de ontzegging door lokale partijen; de rechtsbescherming, zo zullen we straks zien, loopt ook via het burgerlijk recht. Het zijn met andere woorden procedures die met minder waarborgen zijn omkleed dan het strafrecht.

Publiek gezocht

De CWO is een fraai voorbeeld van een lokale overeenkomst die werkt als een instrument van sociale controle, wat Crawford (2003) 'contractuele bestuurlijkheid' noemt. In de schaduw van de wet produceert de CWO een eigen normaliteit of lokale jurisprudentie. Deze manier van besturen sorteert verschillende effecten. Niet alleen functioneert het CWO-formulier als een soort van schuldbekentenis, het CWO beleid houdt bepaalde individuen ook buiten het gebied van de aangesloten bedrijven. Volgens het hoofd van de Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008) is deze vorm van voorzorg effectief: 'De overlast vermindert door de maatregel'. Van de 846 personen die in 2007 een CWO hebben gekregen, zo legt de respondent uit, hebben er slechts 42 lokaalvredereuk gepleegd. Dat houdt in dat 42 personen opnieuw in een winkel zijn gesignaleerd. Weliswaar kan dit betekenen dat de overige 804 personen zich niet meer in één van de aangesloten winkels vertonen; het zou ook kunnen dat zij op andere plaatsen in de stad of zelfs in andere steden gaan winkelen. Of ze door de winkelontzegging daadwerkelijk worden afgehouden van criminaliteit is dus nog maar de vraag. Er zit namelijk nog een ander addertje onder het gras. De bewaking in de winkel blijkt niet altijd in staat alle personen met een ontzegging te herkennen. Slechts een paar gezichten van veelplegers zijn bekend bij de beveiligers. Om die reden worden in Den Haag wekelijks bijeenkomsten georganiseerd waar foto's van mensen met een ontzegging worden getoond aan een wisselende groep van beveiligers. De foto's mogen in Den Haag nog niet worden verspreid onder de ondernemers. Momenteel wordt overleg gevoerd met het College Bescherming Persoonsgegevens voor langere

bewaartermijnen en een vaste database met foto's. De Wet Bescherming Persoonsgegevens biedt hiervoor nog geen ruimte. Vooruitlopend op goedkeuring van het College Bescherming Persoonsgegevens gaan andere steden 'soepeler om met de verstreking van de foto's', vertelt het hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008). Zo wordt in de binnenstad van Utrecht al gewerkt met een gezichtsherkenningssysteem: de 'face-check'. Daarnaast mag een ondernemer of private beveiligers altijd iemand verzoeken zich te identificeren. 'Vragen mag altijd', deelt de preventieadviseur van de politie Haaglanden (10 maart 2008) desgevraagd mee. Het is aan degene die om identificatie wordt gevraagd of hij deze vervolgens ook toont of bekend maakt.

Los van de vraag of het beleid effect sorteert bij mensen die een verbod hebben, wordt het CWO-beleid ook gehanteerd om mogelijke overtreders op voorhand af te schrikken. Opvallend genoeg duidt geen enkele geïnterviewde winkelier de ontzegging dan ook aan als een straf. Het wordt gezien als een middel om personen te weren, als een maatregel om diefstal en overlast te voorkomen. Om het effect zo groot mogelijk te maken, geeft de gemeente veel bekendheid aan het project. Daarnaast heeft elke onderneming een deursticker om te laten zien dat ze deelneemt aan het CWO-beleid. Anders is niet duidelijk in welke zaken iemand met een verbod niet mag komen. Bovendien laat zo'n sticker zien dat er, in de woorden van het hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008), 'een hoop ellende' gebeurt als iemand de regels overtreedt. Naast het hebben van een deursticker is het ook nodig een winkeldief een lijst te geven met alle zaken waar hij niet meer mag komen. Dat blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Rotterdam (8 september 2008). In dit geval ging het om een veelpleger die opnieuw voor diefstal was opgepakt in winkelcentrum Zuidplein. Een lijst van deelnemende winkels zou op het internet te vinden zijn, alleen was die lijst niet geplaatst op de website van de Rotterdamse gemeente. Omdat het vaak gaat om dakloze verdachten, zo oordeelde de rechtbank, moet altijd een lijst worden overhandigd waarop de deelnemende partijen staan vermeld.

Ongemerkt lijkt de maatregel zo een nieuwe doelgroep te introduceren. Terwijl in het strafstelsel een misdadig altijd verwijst naar het handelen (of nalaten) van een *individu of groep* (waarbij er volgens artikel 140 en 140a Wetboek van Strafrecht sprake moet zijn van een gestructureerd en duurzaam samenwerkingsverband), gaat het in het geval van de voorzorgsmaatregel CWO om het (winkelend) *publiek*. Het zou verkeerd zijn de term 'publiek' louter op te vatten als een optelsom van losse 'individuen' of samen te laten vallen met de juridische betekenis van een 'groep'. Het is geen homogene of statische categorie. De oorspronkelijke Latijnse betekenis van het woord *publicus* duidt op aanwezige mensen, toeschouwers of toehoorders. In algemene termen komt dit neer op een verzameling van personen die bijeen zijn gebracht zonder dat daarbij wordt uitgegaan van de eigenschappen die zij gemeen zouden hebben. Op die manier kunnen we zelfs stellen dat elke veiligheidstechniek (CWO, Buurtnet, sms-alert, enzovoort) zijn eigen publiek creëert (Schuilenburg 2008).

Afhankelijk van het veiligheidsprogramma en de tijd en plaats wisselt het publiek steeds van samenstelling. Hoe subtiel de introductie van die nieuwe categorie plaatsvindt, en hoe ironisch ze vaak door de beste bedoelingen wordt gedreven,

blijkt onwillekeurig uit de uitspraak van het hoofd van de winkeliersvereniging City Center, dat 'door de ingrijpendheid van de maatregel de winkeliers meer mensen willen bereiken' (19 februari 2008). In dat licht spreken sommigen van de geïnterviewden van 'een maatschappelijke functie'. 'Al die dingen die we langzamerhand normaal vinden, daar moet tegen worden opgetreden', aldus hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008). Ook het hoofd van de particuliere beveiliging van een grootwinkelketen in de Haagse binnenstad (15 februari 2008) schaarft zich achter de maatschappelijke functie van de maatregel: 'We hebben niet alleen een rol in het vroegtijdig stoppen van de harde kern. Door het CWO-beleid ontmoedigen we ook het ontstaan van criminaliteit.'

Het CWO-beleid lijkt daarom sterk op een laatmodern uitsluitingsmechanisme. Volgens Jock Young (1999) spelen immuniteit en afscherming een steeds grotere rol in onze samenleving. Een belangrijke verandering die hiermee gepaard gaat, is de beperking van toegankelijkheid van plaatsen als winkelcentra, warenhuizen, vliegvelden, treinstations en woonwijken. Technieken worden ingezet om 'het kwaad' (zwerfers, hangjongeren en andere risicogroepen) te identificeren in de vorm van potentiële bedreigingen of mogelijke veiligheidsrisico's. Naast technieken als veiligheidspatrouilles en camerabewaking, die reeds door Young (1999, 18) zijn aangehaald, zou je nu technologieën als de CWO eraan kunnen toevoegen. Immers, het CWO-beleid is erop gericht personen te weren uit deze ruimtes die zich schuldig maken aan 'ongewenst gedrag'.

De objectivering van een specifiek 'publiek' geschiedt niet alleen door de deelnemende winkeliers. In het kader van de gezamenlijke aanpak huren sommige straten, zo vertelt het hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008), ook gemeenschappelijk een private veiligheidsdienst in. Deze beveiligers lopen op straat, gaan winkels in en uit, en houden potentiële winkeldieven in de gaten. Wordt een persoon herkend als iemand met een ontzegging, dan volgt het bewakingspersoneel hem totdat hij een winkel betreedt waarna ze verdere actie kunnen ondernemen. Zo moeten we ons dus een 'open ruimte' voorstellen (Schuilenburg 2008). Voorheen van elkaar gescheiden plekken als winkels en supermarkten functioneren daarin niet meer los van elkaar, in die zin dat iedere plek zijn eigen regels formuleert en individueel bewaking inzet. In het geval van de CWO blijven de deelnemende winkeliers naar elkaar verwijzen. Niet alleen wordt in steeds meer gevallen beveiliging – in de vorm van bewakingspersoneel en camera's – collectief ingekocht, op allerlei manieren wordt ook informatie gedeeld tussen de deelnemende partijen. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat winkels in de binnenstad van Den Haag informatie geven aan winkeliers in andere steden over mensen met een ontzegging op zak.

Juridische vraagstukken

Wat betekent een collectieve winkelontzegging voor de rechten van een overtreder? In hoeverre is er sprake van een aantasting van zijn rechtspositie? Het is bekend dat het strafrecht rechtsbescherming biedt door in mogelijkheden te voorzien om de beslissing aan te vechten. Verdediging tegen een beschuldiging is hier in ruime

mate voorhanden. Rechtsbescherming daarentegen voor iemand met een ontzegging blijkt beperkt. Om te beginnen is het ingewikkeld onder een eenmaal uitgereikte CWO uit te komen. Via het strafrecht kan de maatregel niet zonder meer worden aangevochten. Er is wel een klachtenprocedure in het leven geroepen. Bij bezwaar tegen een ontzegging kan een klacht worden ingediend bij het bestuur van de Binnenstad Ondernemers Federatie (BOF). De BOF zet zich echter actief in voor implementatie van de CWO-maatregel en is daarmee moeilijk een onafhankelijke instantie te noemen. In het geval van een klacht bekijkt het bestuur de zaak inhoudelijk en hoort desgewenst de betrokken partijen. Kan de betrokkene zich niet verenigen met de uitspraak van het bestuur, dan is er de mogelijkheid van bezwaar bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het College kan echter geen bindende uitspraak doen in de zaak, zo vertelt een juridisch medewerker communicatie van het College Bescherming Persoonsgegevens (4 april 2008). Het CBP kan slechts een bemiddelingsprocedure starten tussen de betrokkenen.

Voor een ontbinding van de ontzegging, buiten de winkelier om, dient de civiele rechter te worden ingeschakeld, iets wat nog niet gebeurt, aldus deze juridisch medewerker (4 april 2008). Hoewel er geen expliciete strafrechtelijke procedure bestaat om de ontzegging aan te vechten, zou het volgens de preventieadviseur van de politie Haaglanden (10 maart 2008) ook mogelijk moeten zijn een ontbindende uitspraak van een rechter te krijgen in een strafprocedure waarin het strafbare feit waarop de CWO is uitgereikt verder wordt vervolgd. Ook dit is nog nooit voorgekomen, waarbij bovendien de kanttekening moet worden gemaakt dat een strafrechter vooralsnog niet de mogelijkheid heeft een civiele overeenkomst te ontbinden. In slechts twee zaken is de klachtenprocedure gevolgd die werd ingevoerd met de start van de CWO-maatregel. Volgens het hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008) is dit geen uitzonderlijk laag aantal: 'Diegene om wie het gaat weten echt wel wat ze hebben gedaan.'

Een mogelijke verklaring voor het feit dat slechts twee personen een klachtenprocedure hebben aangespoken kan zijn dat de procedure niet meer in verschillende talen is vermeld op het CWO-formulier. Bij de invoering van het CWO-beleid heeft het College Bescherming Persoonsgegevens als voorwaarde gesteld dat de klachtenprocedure aan de betrokkene bekend gemaakt moet worden. Weliswaar gebeurt dit wel, maar beduidend beperkter dan vlak na invoering van de maatregel. Ondanks dat er steeds meer Oost-Europese namen op de lijst met ontzeggingen staan, zo vertelt het hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008), is toch besloten de uitleg over de klachtenprocedure alleen te verstrekken in het Nederlands. Het formulier zag er voor de winkeliers te lastig uit om in te vullen, aldus deze laatste, waardoor deze soms van invulling afzagen. In de uitleg op het formulier wordt overigens niet vermeld dat binnen twee weken na het opleggen van de maatregel al bezwaar moet worden gemaakt. Vindt dit niet binnen deze termijn plaats, dan is de klacht niet ontvankelijk. Bij welke instantie de klacht precies moet worden ingediend is ook niet onmiddellijk duidelijk; zowel de BOF als het CBP staat vermeld zonder uitleg over het verschil tussen deze twee instanties (zie www.bof-denhaag.nl (2)).

Dikwijls gaat een CWO gepaard met een aangifte bij de politie waarna het Openbaar Ministerie kan besluiten tot vervolging. Deze vervolging wordt op geen enkele

manier teruggekoppeld aan de vereniging van winkeliers. Leidt de aangifte niet tot een veroordeling, bijvoorbeeld omdat er te weinig bewijs was, de getuigen onbetrouwbaar waren, de overtreding te licht werd bevonden, of er niet van een strafbare gedraging kon worden gesproken, dan blijft de ontzegging toch overeind totdat de ondernemer zelf anders bepaalt. De preventieadviseur van de politie Haaglanden (10 maart, 2008) geeft toe dat het is voorgekomen dat 'een situatie op z'n zachtst gezegd discutabel was'. In één specifiek geval was het onduidelijk of er daadwerkelijk iets was gestolen. Iemand leek iets in zijn tas te hebben gestopt zonder af te rekenen, maar was nog niet langs de kassa gelopen. Volgens deze laatste vond vervolgens een 'welles-nietes-dialog' plaats tussen klant en bewaking. Daarbij was de procedure voor de ontzegging 'niet netjes' verlopen. De klant werd niet alleen onbeleefd aangesproken en stevig vastgepakt, ook kwamen de camerabeelden en het verhaal van de beveiliging niet met elkaar overeen. Ondanks bemoeienis van de politie bleef in dit geval de ontzegging in stand, de ondernemer was niet van zin de ontzegging ongedaan te maken.

De beperking van de rechtsbescherming vindt bovendien plaats door een zekere mate van benadeling van de verdediging. Dit gebeurt op verschillende manieren. Bij een strafrechtelijke vervolging wordt, als dat nodig is, aan de verdachte een verdere toegewezen. Bij een CWO volgt echter automatisch een sanctie die daarmee direct in werking treedt. De ontzegde moet zelf actie ondernemen tegen de oplegging van de maatregel. Zoals hierboven is vermeld, kan een taalbarrière onduidelijkheid scheppen over de mogelijkheden die er zijn om een CWO-beslissing aan te vechten. Wat verder belemmerend werkt is dat relatief veel mensen met een ontzegging geen vaste verblijfplaats hebben. Dit is voor de BOF reden om niet langer een kopie van de ontzegging naar het huisadres te sturen. Niet alleen is de procedure daardoor nog ondoorzichtiger geworden, correspondentie over het verloop van de klachtenprocedure is ook moeilijker geworden.

Daarnaast wordt door de CWO geen rekening gehouden met de persoon van de dader. In het strafrecht kan aanspraak worden gemaakt op een schulditsluitingsgrond als aannemelijk wordt gemaakt dat de dader niet verwijtbaar tot zijn daad is gekomen. Algemene strafuitsluitingsgronden zijn overmacht, noodweer en ontoerekeningsvatbaarheid. Deze gronden zijn van toepassing op verschillende delicten, waaronder diefstal, mishandeling en oplichting. Een CWO-maatregel neemt de verwijtbaarheid van de dader niet in overweging. Een ongewenste gedraging wordt altijd op dezelfde manier bestraft. In dat kader noemt het hoofd Invoer CWO, Binnenstad Ondernemers Federatie (18 februari 2008) het voorbeeld van een jongen met een ontzegging wiens geheugen niet optimaal werkte en daarom onder supervisie stond. Het verzoek van één van zijn verzorgers om onder begeleiding te kunnen winkelen werd door de BOF afgewezen. Met bijzondere omstandigheden kon volgens de BOF geen rekening worden gehouden.

Wordt een klachtenprocedure gestart dan is het voor de BOF lastig te achterhalen wat er precies is voorgevallen. In het CWO-formulier staat slechts om welk feit het in zijn algemeenheid zou gaan. Er wordt geen toelichting gegeven over de handelingen van de betrokken persoon. Volgens het hoofd particuliere beveiliging van een grootwinkelketen in de Haagse binnenstad (15 februari 2008) is ook het procesverbaal van de politie vaak een letterlijke kopie van het CWO-formulier: 'De politie

neemt gewoon over wat de winkelier heeft opgeschreven.' Om die reden stuit de weerlegging van de beschuldiging voor de verdediging op de nodige problemen. De ontzegging hoeft niet gebaseerd te worden op enig ander bewijs dan de verklaring van één getuige. Om van een ontzegging af te komen moet de verdediging bewijs aandragen dat de beschuldiging nergens op is gebaseerd. De bewijslast ligt daarmee bij de verdediging. Dikwijls eindigt dit in het woord van de verdediging tegen het woord van de getuige.

Besluit

Wat leert de uiteenzetting van de CWO-maatregel en de beschreven vraag naar veiligheid en zekerheid ons nu over de inbedding van de veiligheidszorg in Nederland?

Allereerst dat criminaliteitsbestrijding en -beheersing geen exclusieve taak van de overheid meer blijkt te zijn, maar vooral dat het klassieke onderscheid tussen staat en burger plaats maakt voor hybride verbanden waarin de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de deelnemende partijen steeds opnieuw moet worden vastgesteld. In dat kader laat het strafrecht zich steeds moeilijker definiëren als 'beleidsinstrument' (vgl. Boutellier 2002), dat wil zeggen als hét middel om de samenleving veiliger te maken en het publiek te beschermen tegen misdaad en misdadigers. Immers, in het geval van de CWO-maatregel wordt het strafrecht 'buitenspel' gezet.⁴ Hierbij valt op dat er zich een nieuw gebied aandient, waarin feit en recht zich moeilijk van elkaar laten onderscheiden, maar waarover toch iedere keer moet worden beslist. Juist door het diffuse karakter ervan verwijzen winkeliers naar allerlei interne regels die hun eigen handelingen moeten rechtvaardigen. Denk bijvoorbeeld aan het zogenaamde argument dat er een daling is van diefstal. Of de particuliere beveiliging die met korting kan worden ingekocht wanneer de winkeliers van dezelfde winkelstraat dat samen doen. Daarnaast zien we ook dat de winkeliers trachten het handelen van anderen te veranderen. Een voorbeeld hiervan is het aanhalen van het (vermeende) succes om andere steden over te halen eenzelfde maatregel in te voeren. Zo hanteren inmiddels ook Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Beverwijk, Den Helder, Deventer, Eindhoven, Gouda, Heerlen, Helmond, Leeuwarden, Leiden, Leidschendam, Rotterdam en Utrecht dit beleid of hebben plannen daartoe in een vergevorderd stadium.⁵

Toch getuigt het naar onze mening van voorbarigheid om andere winkelcentra en steden aan te moedigen de CWO in te voeren of om mee te doen om – zoals één van

4 Dit komt ook naar voren in de aanpak van de terrorismedreiging. Daarbij wordt gebruikgemaakt van voorzorgsmaatregelen als het bevriezen van het financiële vermogen en het verbod tot afsluiten of aangaan van bancaire leningen en verzekeringen. Een strafrechtelijke veroordeling is hiervoor niet nodig. Voor plaatsing door de minister van Buitenlandse Zaken op de lijst met personen die deze maatregelen krijgen opgelegd is geen instemming vereist van een rechter. Bovendien zijn de gegevens die aan de beslissing tot plaatsing ten grondslag liggen niet openbaar. Deze worden ook niet bekend gemaakt aan de betrokken personen (Schuilenburg 2007).

5 In Rotterdam zijn tussen oktober 2007 en april 2008, 116 ontzeggingen opgelegd (56 in het centrum van de stad, 60 op winkelcentrum Zuidplein). Daarvan waren er 45 een eerste waarschuwing, 66 een ontzegging voor 6 maanden en 5 een ontzegging voor 12 maanden (www.bds.rotterdam.nl).

onze respondenten vertelde – ‘verplaatsingseffecten tegen te gaan’ (hoofd Invoer CWO, 18 februari 2008). Allereerst is er nog geen duidelijkheid over de effectiviteit van de maatregel. Daarnaast wordt er bijna geen inhoudelijke discussie gevoerd over de vraag of de last van winkeldieven zo’n vergaande maatregel rechtvaardigt. Bij dit alles valt op dat de bijdrage aan veiligheid van private actoren in de *governance of crime* bijna kritiekloos wordt omarmd. Want voor wie dient het opgeven van rechtsstatelijke verworvenheden als een voldoende mate van rechtsbescherming: voor de burger of voor de ondernemer?

Literatuur

- Bayley, D.H. & C.D. Shearing (2001) *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Crawford, A. (2003) ‘Contractual governance’ of deviant behavior’. *Journal of Law and Society*, 30(4): 479-505.
- Ericson, R.V. (2007) *Crime in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: Chicago University Press.
- Hajer, M. en A. Reijndorp (2001) *Op zoek naar nieuw publiek domein. Analyse en strategie*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing security. Explorations in policing and security*. London/New York: Routledge.
- Jones, T. & T. Newborn (2006) *Plural policing. A comparative perspective*. London: Routledge.
- Latour, B. (1991) *Nous n’avons jamais été modernes: Essai d’anthropologie symétrique*. Paris: La Découverte.
- Peters, A.A.G. (1972) ‘Het rechtskarakter van het strafrecht’. In: Y. Buruma (ed.), *100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press (1999).
- Pieterman, R. (2008) *De voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Politie (2003) *Tegenhouden troef. Een nadere verkenning van tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*. Projectgroep opsporing.
- Schuilenburg, M. (2007) ‘Bidden is goed, verzekeren beter’. In: I. Devisch & M. de Kesel (red.), *Fundamentalisme face to face*. Kampen: Klement, p. 90-108.
- Schuilenburg, M. (2008) ‘Het ontregelend doorzicht van assemblages. Een andere blik op het veiligheidsvraagstuk’. *Open. Cahier over kunst en het publieke domein*, nr. 15. Rotterdam: NAI Uitgevers, 18-35.
- Vedder, A., L. van der Wees, B.-J. Koops & P. de Hert (2007) *Van privacy-paradijs tot controlestaat? Opsporing, terreurbestrijding en privacy aan het begin van de 21^{ste} eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Wood, J. & C. Shearing (2007) *Imagining Security*. Devon: Willan Publishing.
- Young, J. (1999) *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage Publications.

Internet

- www.bds.rotterdam.nl/content.jsp?objectid=184907&highlights=ontzeggingen&from-page=search_quick&sr=t, geraadpleegd op 18 september 2008.
- www.bof-den Haag.nl/cwo/deelnemers/ (1), geraadpleegd op 18 september 2008.
- www.bof-den Haag.nl/cwo/documenten/ (2), geraadpleegd op 18 september 2008.
- www.bof-den Haag.nl/cwo/documenten/Protocol_CWO_Binnenstad_Den_Haag.pdf (3), geraadpleegd op 18 september 2008.
- www.bof-den Haag.nl/cwo/meer_info/ (4), geraadpleegd op 18 september 2008.
- www.den Haag.nl/Docs/bsd/veiligheid/FactsheetKVOCollectieveProjecten200702.pdf, geraadpleegd op 21 september 2008.
- www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/ondernemen/kvo/convenant-winkelontzegging-arnhem.pdf (1), geraadpleegd op 18 september 2008.
- www.hetccv.nl/dossiers/Ondernemen/Keurmerk_Veilig_Ondernemen/Aanpak_winkelgebieden/?more (2), geraadpleegd op 18 september 2008.