

HOOFDSTUK 8

De collectieve winkelontzegging

Een antwoord van willekeur op overlast

Marc Schuilenburg en Patrick Van Calster

Overlastgevers in een winkel riskeren in Den Haag, en steeds meer andere steden, een toegangsverbod tot alle aangesloten winkels. Hoe werkt deze collectieve winkelontzegging (cwo) in de praktijk? Willekeur blijkt op de loer te liggen. Vraagtekens bij het quasi-strafrecht.

Er wordt over weinig meer gesproken dan over problemen in de publieke ruimte. Sla een willekeurige krant open en de publieke ruimte is synoniem met criminaliteit, stank, geluidsoverlast, verkeersopstoppingen en hanggroepjongeren. Een van de meest scherpe analyses van deze problematiek komt van de Duitse essayist Hans Magnus Enzensberger. In zijn essay *Oog in oog met de burgeroorlog* (1994) stelt hij dat in onze binnensteden een bijzondere vorm van oorlog woedt die gevoerd wordt door jonge mannen die vooral uit verveling handelen. Deze 'kleinschalige' of 'moleculaire burgeroorlog' is volgens Enzensberger de primaire vorm van alle conflicten tussen mensen. Deze heeft namelijk geen krachten van buitenaf nodig om te escaleren; deze voedt zichzelf. Enzensberger (1994, p. 40) schrijft: 'Geleidelijk aan neemt het afval langs de straatkant toe. In het park hopen de spuiten en kapotte bierflessen zich op. Op de muren verschijnt overal monotone graffiti, waarvan de enige boodschap het autisme is (...) In de voortuintjes stinkt het naar stront en urine. Het

gaat om kleine, stomme oorlogsverklaringen, die de ervaren stedeling weet te interpreteren.' Ontegenzeggelijk wordt er van de zijde van de overheid van alles geprobeerd om deze oorlog te beëindigen, maar het is verbijsterend om te zien hoe weinig we eigenlijk weten van de precieze resultaten die daarbij worden geboekt.

Een van de manieren waarmee de overheid tracht in te grijpen in de binnensteden is door mensen zelf verantwoordelijk te maken en hen daarop ook aan te spreken. Zij moeten met andere woorden 'geresponsibiliseerd' worden (Garland 1996). Responsibilisering is geworteld in het inzicht dat de traditionele strafrechtelijke aanpak te beperkt is voor een effectieve aanpak van de criminaliteit in de publieke ruimte. Criminaliteit is een maatschappelijk probleem dat dan ook met de hulp van krachten in de samenleving moet worden aangepakt. Instituties die het dichtst bij de bevolking staan, moeten vanuit dat perspectief medeverantwoordelijk worden. Dat wil zeggen: de aanpak van criminaliteit wordt niet langer gezien als een zaak van het strafrechtelijke apparaat alléén, maar ook van scholen, burgers, vrijwilligers, verzekeraars, lokaal bestuur, ziekenhuizen enzovoort.

Sinds de jaren tachtig van de voorgaande eeuw keert deze oplossingsrichting prominent terug in beleidsplannen van de overheid, te beginnen met *Samenleving en criminaliteit* uit 1985. Voortbouwend op de ideeën van de commissie-Roethof wordt daarin het vraagstuk van de criminaliteit in verband gebracht met de 'mobilisering van individuele burgers en maatschappelijke organisaties, waaronder de lokale overheden en het bedrijfsleven' (Tweede Kamer 1985, pp. 37, 103). Om meer samenhang in de aanpak te krijgen, spreekt de overheid van 'integrale veiligheid'. De nieuwe terminologie is opvallend omdat (on)veiligheid daarmee meer omvat dan criminaliteit. Onveiligheid kan ook worden veroorzaakt door gebeurtenissen en handelingen zoals verkeersongevallen, aantastingen van de gezondheid, lawaai, asociaal gedrag enzovoort.

Op uitvoeringsniveau leidt dit ertoe dat een bonte stoet aan nieu-

we actoren onderdeel wordt van de opsporing en de handhaving van de veiligheid in de publieke ruimte en daar ook een eigen invulling aan geeft. In het meest ideale geval moet een succesvolle responsabilisering er dan toe leiden dat er een zekere mate van zelfredzaamheid ontstaat bij degenen die verantwoordelijk zijn gemaakt. Maar hoewel er veel onderzoek is verricht naar de werking en effectiviteit van het strafrechtelijke systeem en zijn actoren, is het onderzoek naar de bijzondere rol van die nieuwe private actoren schaars. Hoe vervullen zij hun taak, hoe oefenen ze toezicht uit, welke technieken hanteren ze, en wat voor straffen en waarheden houden ze erop na? De vraag is of het middel van responsabilisering wel zo legitiem en succesvol is als de overheid denkt dat het is.

Wij willen een bescheiden bijdrage leveren aan dit onderzoek en concentreren ons hier op de zogenoemde collectieve winkelontzegging (CWO). In 2005 is deze nieuwe maatregel in de binnenstad van Den Haag ingevoerd om overlastgevend gedrag te voorkomen. Ondernemers hebben hierbij zelf maatregelen ontwikkeld om overlastgevers een winkelontzegging op te leggen die in de gehele binnenstad van kracht is. Hiermee zijn private partijen – ondernemers en beveiligingspersoneel – medeverantwoordelijk voor het opsporen en bestraffen van klassieke strafrechtelijke delicten als diefstal en oplichting.

In deze bijdrage focussen wij ons niet op het beleid van de CWO met zijn nadruk op afspraken, doelstellingen, gedeelde overtuigingen en dergelijke (hiervoor verwijzen we naar Wesselink e.a. 2009). Wij zijn eerder geïnteresseerd in de dagelijkse praktijken dat het beleid voortbrengt. De CWO hoeft immers in principe niet dwingend door de winkeliers te worden opgelegd. Hierdoor ontstaat er ruimte voor eigen invullingen en nieuwe initiatieven, die op hun beurt potentieel het officiële beleid beïnvloeden. Het is dan interessant om te kijken óf deze ruimte wordt benut en op welke wijze dit gebeurt. Uiteindelijk gaat het toch over een maatregel met significante gevolgen voor degene die hem krijgt opgelegd. Daarom hebben wij de attitudes en

praktijken bestudeerd van de winkeliers die deze maatregel uitvoeren. Voor het antwoord op deze vraagstelling zijn ruim vijftig interviews gehouden met winkeliers die aan de cwo in Den Haag meedoen. De ondernemingen bevinden zich aan de Gedempte Gracht, Gravenstraat, Grote Markt, Grote Marktstraat, Haagsche Bluf, Hoogstraat, Spui, Turfmarkt, Venestraat, Vlamingstraat en Wagenstraat. Daarnaast zijn er interviews gehouden met medewerkers van politie, gemeente en private beveiligingsbedrijven. Voorts is er gesproken met werknemers van de Binnenstad Ondernemers Federatie (BOF), de uiteindelijke beleidsmakers.¹

Wat is de cwo precies?

Het opleggen van een ontzegging is niet nieuw. Ondernemers hadden altijd al het recht om een persoon individueel de toegang tot hun winkel te ontzeggen. Het nieuwe aan de cwo is dat deze ontzegging niet alleen geldt in de onderneming waar deze is opgelegd, maar in alle bij de maatregel aangesloten ondernemingen. Wie dus winkelt in een onderneming met een cwo-beleid en ongewenst gedrag vertoont, kan de toegang worden ontzegd tot al de winkels die het cwo-beleid onderschrijven. De aangesloten ondernemingen zijn te herkennen aan de cwo-sticker bij de ingang. Het gaat overigens niet alleen om winkels, maar ook om theaters, ateliers en galerieën, hotels, banken, restaurants en zelfs apothekers. Een cwo kan worden opgelegd voor de duur van zes of twaalf maanden. Wanneer een ontzegde in de tussentijd toch weer een aangesloten onderneming binnengaat, kan deze door het Openbaar Ministerie worden vervolgd voor lokaalvredebreuk.

¹ De interviews zijn afgenomen door Jelmer Brouwer, Freek van den Engel, Joris van Heesch, David Knecht, Sophie Mommers, Desiré Peters, Lara van Roon, Moniek Weerts en Rolf van Wegberg. De interviews zijn gehouden in de periode van maart tot mei 2009. Alle gesprekken zijn opgenomen, uitgeschreven en geanonimiseerd. De auteurs danken iedereen voor zijn inzet en tijd.

De cwo valt grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de BOF, de overkoepelende ondernemersvereniging in de Haagse binnenstad waarbij veertien van de negentien ondernemersverenigingen uit de binnenstad zijn aangesloten. Elke onderneming die lid is van een van die veertien ondernemingsverenigingen, is ook automatisch aangesloten bij de cwo. Op dit moment zijn dat volgens een medewerker van de BOF 453 ondernemingen. Een cwo kan worden opgelegd voor verschillende gedragingen, die staan vermeld op het formulier 'Aanzeggen Collectieve Winkelontzegging'. Op dit formulier zijn ook de verschillen genoemd tussen de gedragingen waar een cwo voor zes maanden voor staat en die waarvoor twaalf maanden geldt. Een mishandeling, bijvoorbeeld, leidt direct tot een ontzegging voor twaalf maanden. Bij oplichting, diefstal, vernieling en vandalisme is dit afhankelijk van de hoogte van de schade. De BOF laat de winkeliers verder vrij te bepalen waarvoor zij wel of geen cwo willen opleggen. Zij mogen min of meer eigen criteria opstellen en hanteren. De BOF geeft wel adviezen aan de ondernemingen, die volgens de ondernemersfederatie ook worden opgevolgd.

Opvallend aan de cwo-maatregel is dat het een ondernemersmaatregel is waarbij ontzegging uit een winkel mogelijk is op grond van regels die ter plaatse gelden. Een strafrechtelijke verdenking in de betekenis van een 'redelijk vermoeden van schuld', zoals neergelegd in artikel 27 van het Wetboek van Strafrecht, is hiervoor niet vereist. Om officieel een ontzegging op te kunnen leggen, moet het cwo-formulier worden ondertekend door één getuige en door degene die in overtreding was. Weigert een overtreder het formulier te tekenen, dan mag een tweede getuige tekenen, waardoor het document alsnog geldig wordt. Deze aanpak van problemen in de publieke ruimte sorteert verschillende effecten. Zo functioneert het ondertekenen van een cwo-formulier als een soort schuldbekentenis. Het houdt bovendien bepaalde individuen buiten het gebied van de aangesloten ondernemingen. Kortom: hoewel de invloedssfeer van het strafrecht

(strafmaat, aantal delicten) de laatste twintig jaar onmiskenbaar sterk is toegenomen, moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat er zich een heel nieuw instrument aandient om normen te bevestigen en mensen uit te sluiten van bepaalde voorzieningen en gebieden. De cwo is daarom ook niet helemaal los te zien van de traditionele manier van vervolgen zoals dat door politie en justitie gebeurt. In die zin is de cwo eerder een toevoeging in plaats van een vervanging van de manier van overlast aanpakken door het klassieke strafrecht.

Quasi-strafrecht: hoe werkt het in de praktijk?

Voor een goed begrip van de cwo zijn de verschillen en overeenkomsten met het strafrecht cruciaal. Voor de cwo wordt gebruikgemaakt van klassieke machtsmiddelen als de aanhouding van een overtreder en de uitsluiting van een persoon. Daarbij gaat het om traditionele delicten zoals diefstal, oplichting, belediging, bedreiging en vernieling. Deze delicten zijn van oudsher opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. De bevoegdheden van de cwo zijn echter niet vastgelegd in het wetboek, maar in convenanten of protocollen die plaatselijk worden afgesloten tussen deelnemende partijen (hier: winkeliersvereniging, gemeente, politie en Openbaar Ministerie). De primaire waarheidsvinding vindt daarnaast plaats buiten politie en justitie om, namelijk door particulieren, grootschalige winkelketens en private beveiligers. Om die reden is de rechtsbescherming geregeld via een klachtprocedure, een regeling die niet alleen minder waarborgen voor de overtreder biedt dan het gewone strafrecht, maar ook van de overtreder vraagt zelf stappen te ondernemen om zijn gelijk te halen.²

2 Onder het strafrecht komt de zaak door stilzitten van de overtreder vanzelf voor een onafhankelijke rechter. Bovendien wordt in het strafrecht meer rekening gehouden met de persoon van de overtreder en moet in de tenlastelegging worden beschreven welke handeling er 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 een beschrijving van de feitelijke gedraging achterwege wordt gelaten. De overtreder moet bovendien

Omdat deze verschillen verder lijken te gaan dan de overeenkomsten met het klassieke strafrecht, is de cwo een fraai voorbeeld van, wat we willen noemen, 'semi-' of 'quasi-strafrecht'.³

Quasi-strafrecht functioneert niet volledig buiten het gewone of klassieke strafrecht om. In zekere zin functioneert het binnen het regime van het strafrecht omdat de uitoefening ervan een systeem veronderstelt waarin politie en Openbaar Ministerie deelnemen. Sterker nog: in het geval van de cwo heeft de BOF niet alleen steun gekregen van de gemeente Den Haag, maar keken er tevens twee officieren van justitie mee. Zij oordeelden dat juridisch gezien alles in orde was. Het Openbaar Ministerie heeft bovendien de intentie uitgesproken elke aangifte te zullen vervolgen van zowel winkeldiefstal als lokaalvredebreuk. Daarnaast heeft zowel het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) als de politie het winkeliersbeleid goedgekeurd. Drie keer per week houdt de politie een collectieve briefing waarin beveiligers worden geïnformeerd over personen met een cwo. Op deze bijeenkomsten worden foto's getoond van ontzegden om herkenning beter mogelijk te maken. Hoewel de BOF graag met foto's had willen werken, heeft het CBP aangegeven dat dit niet is toegestaan. Daarom mogen alleen gecertificeerde beveiligers het beeldmateriaal zien. De coördinator van het cwo-project vertelt dat de briefings alleen een voordeel zijn voor de ondernemingen met beveiligingsmedewerkers. De ondernemingen die geen beveiligingsbedrijf hebben ingehuurd, kunnen niet gebruikmaken van de briefings. Niettemin is het duidelijk dat de overheid in ruil voor veiligheid, orde en rust in de binnenstad haar macht overdraagt aan andere actoren. En daarmee meewerkt aan een andere vorm van regulering.

schriftelijk bij het bestuur van de BOF een klacht indienen tegen het feit dat hem een cwo of waarschuwing is opgelegd. In die zin zou je kunnen spreken van een 'afdalende rechtsbescherming' (vgl. Wesselink e.a. 2009).

³ Met dank aan Hans Boutellier voor de typering. Zie zijn oratie: *De nodale orde, veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Vrije Universiteit Amsterdam, september 2007.

Hiermee signaleren we dat er – minstens – twee niveaus van regulering in de publieke ruimte zijn die niet alleen op elkaar aansluiten, maar ook op elkaar ingrijpen. In zoverre dat de cwo ten opzichte van het strafrecht een betekenisuitbreiding en fixatie aanbrengt, lijkt het, om een term van de Franse filosoof Jacques Derrida te gebruiken, een ‘supplement’ te vervullen. Supplement is afgeleid van het werkwoord *suppléer*, dat zowel ‘aanvullen’ als ‘vervangen’ betekent. Volgens Derrida (1994, p. 44) is een supplement niet zomaar een willekeurig toevoegsel, maar een noodzakelijke aanvulling (zoals het wit tussen de regels in dit hoofdstuk) op een reeds bestaande realiteit of juridische sfeer. Zo zijn in het quasi-strafrecht de regels niet vastgelegd in een universele wet die à priori alle gevallen en situaties regelt en is het onderzoek naar overtredingen niet opgedragen aan politie en justitie. Omdat het quasi-strafrecht een relatief nieuw fenomeen is waarvan de sluipende verbreiding wordt ondersteund door de overheid, hebben we onderzocht op welke wijze ondernemers de cwo hanteren. Hierbij hebben we gekeken naar (i) de mate van bekendheid van de maatregel; (ii) willekeur bij de handhaving; en (iii) of er mutaties van de maatregel ontstaan, ofwel of er zich andere vormen van afdoening ontwikkelen dan beschreven staan in het afgesloten protocol.

Bekendheid van de maatregel

Het is ontegensprekelijk zo dat de quasi-strafrechtelijke maatregel van de cwo een publiek belang dient. Dit betekent dat publieke belangen eveneens beheerd worden door private partijen. In het licht van het beschreven proces van responsabilisering is dat niet vreemd of ongebruikelijk. Ten behoeve van een goede uitoefening van die publieke belangen is het echter wel nodig dat de bevoegdheden van private actoren schriftelijk zijn vastgelegd en dat er publieke verantwoording over wordt afgelegd. Het vastleggen van de bevoegdheden van de deelnemende partijen in convenanten of protocollen vinden

we helemaal terug in de cwo in Den Haag. Omwille van het quasi-strafrechtelijke karakter van de maatregel en voor een goede uitvoering ervan is het daarom van belang dat de ondernemers op de hoogte zijn van de te volgen procedures, zodat het ook mogelijk is deze correct toe te passen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de BOF, die als coördinator van de cwo verantwoordelijk is voor de voorlichting aan de ondernemingen over de te volgen procedure, daarbij heel wat moeilijkheden ondervindt. Ondernemingen gaan immers regelmatig op de fles en er komen voortdurend nieuwe voor in de plaats. Ook treden ondernemersverenigingen relatief makkelijk toe tot de BOF,⁴ maar zeggen ze weer even makkelijk hun lidmaatschap op. Het gevolg hiervan is dat de coördinator een versnipperd beeld heeft van wat er zich in het werkveld afspeelt. Ook is het informeren door hoofdkantoren van grote winkelketens aan hun afzonderlijke winkels vaak niet optimaal. Om te beginnen blijkt dat een groot aantal winkels wel de deelnemerssticker op de deur heeft geplakt, maar dat de heer of dame die de winkel openhoudt niet of amper weet waarvoor die sticker eigenlijk staat. Allicht heeft het roulatiesysteem van de bedrijfsleiders daar eveneens een belangrijke invloed op. Vaak blijven zij niet lang bij eenzelfde filiaal, en maken ze relatief snel de overstap naar een ander filiaal. Bovendien verzuimen ze veelal om de informatie over de ontzeggingen aan hun opvolger door te geven. Daarbij blijkt dat sommige winkels weigeren de deelnemerssticker op de deur te plakken in verband met, zo vertelt een politiemedewerker, 'eisen van uitstraling van de betreffende keten'. Dit suggereert een gebrek aan verantwoordelijkheidszin bij deze ondernemers.

Bovendien komt naar voren dat verschillende winkeliers slecht bekend zijn met de wijze waarop de cwo-formulieren moeten worden gebruikt. Vaak weten zij niet waar ze de formulieren kunnen aanvragen en hebben de winkeliers ze daarom niet in huis. Wanneer

4 Lidmaatschap van de BOF is vereist voor deelname aan het beleid.

de formulieren wel aanwezig zijn, blijkt er vaak onduidelijkheid te zijn over het invullen ervan. Zo wees de politie ons op het grote aantal onjuist ingevulde formulieren. Hierdoor zijn deze ontzeggingen niet onmiddellijk van kracht en dienen ze eerst gecorrigeerd te worden voordat zij rechtsgeldig zijn. Tegelijkertijd valt op dat de bedrijven die de formulieren wel netjes invullen veel commentaar hebben op het karakter ervan. Zo vertelt het beveiligingspersoneel van een groot ketenbedrijf aan de Grote Marktstraat dat het de formulieren steevast aanvult, omdat het in alle gevallen van overlast een ontzegging van twaalf maanden wil opleggen. Een ander groot ketenbedrijf aan dezelfde straat vindt dat de formulieren te weinig ruimte bieden voor eigen toevoegingen. De formulieren worden daarom altijd aangevuld met een eigen rapport.

Wat eveneens uit de interviews naar voren komt, is dat veel ondernemers niet op de hoogte zijn van het bestaan van een lijst met namen van de ontzegde personen. Deze database met ontzeggingen wordt beheerd door de BOF en is te raadplegen via het internet. Omdat dit ondernemers onbekend is, kunnen zij niet controleren of overlastveroorzakers al een ontzegging hebben, waardoor zij hun geen lokaalvredebreuk ten laste kunnen leggen. Volgens de BOF biedt het internet uitstekende mogelijkheden om de lijst dagelijks te updaten. Maar dan moeten de ondernemingen wel een internetaansluiting in de zaak hebben. En dit is niet altijd het geval. Opmerkelijk is dat de BOF aangeeft dat deze ondernemingen zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen andere manieren te zoeken om de lijst te kunnen raadplegen. Bijvoorbeeld door thuis achter de computer te kruipen of bij een winkel in de buurt die wel over een internetaansluiting beschikt. Zoals we eerder hebben opgemerkt, laat de BOF ook een ruime vrijheid aan de ondernemingen om te bepalen waarvoor zij wel of geen CWO willen opleggen.⁵ Zo heeft de BOF er geen bezwaar tegen dat ondernemingen min of meer hun eigen criteria opstellen en hante-

5 De BOF geeft wel adviezen aan de ondernemingen.

ren. Dit betekent dat de ene onderneming een stuk strenger is in het opleggen van een cwo dan een andere. We komen daar later op terug.

Kortom: we zien een relatieve onbekendheid met de maatregel, waarbij de ondernemingen veel vrijheid wordt gegeven om de maatregel toe te passen. Dit brengt ons bij de vraag in welke mate er willekeur is in de handhaving van de maatregel.

Willekeur in de handhaving

Meteen bij aanvang van het cwo-project in 2005 zijn er in een protocol met de overheid – gemeente, politie en Openbaar Ministerie – afspraken vastgelegd over de bevoegdheden en mogelijkheden van de winkeliers. Niet alleen is omschreven hoe de winkeliers moeten handelen bij de constatering van een eerste overtreding of een herhaling daarvan, ook is bepaald wat de taken van politie en Openbaar Ministerie zijn in het samenwerkingsverband. Hoewel de cwo een uniforme werkwijze is om overlast en winkeldiefstal af te handelen, zien we in de praktijk echter dat dit voor winkeliers moeilijk uitvoerbaar is. Winkeliers maken allerlei uitzonderingen op de schriftelijke afspraken, en mede daardoor heeft de handhaving in de praktijk een meer willekeurig karakter gekregen. Hoewel deze uitzonderingen dikwijls een sterk individuele motivering hebben, zijn er in het algemeen wel praktische redenen voor aanwijsbaar.

In de eerste plaats spreken verschillende winkeliers over het simpelweg ontbreken van tijd om een cwo op te leggen. Dit tijdgebrek speelt vooral op drukke koopavonden, wanneer er veel klanten in de winkel zijn. Dan is het voor het personeel bijna niet mogelijk een dief naar het kantoor van de winkel mee te nemen om hem daar de formulieren te laten invullen. 'Ik kan het me niet permitteren een van mijn verkopers te missen', vertelt een bedrijfsleider van een schoenenwinkel. In plaats van de afhandeling van het formele traject met de overtreder kiest hij er op koopavonden voor om overtredders slechts de winkel uit te sturen. Voor meer ondernemers is dat makkelijker en

sneller. Volgens de bedrijfsleider van een drogisterij is hij 'er te veel tijd aan kwijt' om de politie in te schakelen en aangifte te doen: 'Daar ga ik echt niet aan beginnen.'

In de tweede plaats blijken winkeliers financiële afwegingen te maken bij de vraag of er een cwo wordt opgelegd. Verschillende personen geven aan dat de ernst van het vergrijp en de waarde van het gestolen goed van invloed zijn op de vraag of ze een cwo willen opleggen. In een van onze interviews noemt een beveiligiger het concrete voorbeeld van heterdaad bij het stelen van een tijdschrift. In dit geval is er wel aangifte van diefstal gedaan bij de politie, maar is er geen cwo opgelegd omdat de beveiligiger dit niet proportioneel vond. Niet alleen kan de relatieve ernst van het vergrijp leiden tot het maken van uitzonderingen, ook maken winkeliers in concrete gevallen een afweging tussen het verdiende uurloon en de waarde van het gestolen goed. Vooral met betrekking tot lichte vergrijpen wordt een cwo niet als rendabel ervaren. Een winkelier zegt: 'Voor personen die een oordopje van vijf euro stelen, ga ik niet het hele proces met de politie in werking stellen.' De bedrijfsleider van een drogisterij aan de Turfmarkt vertelt dat 'haar uurloon wel meer dan een pak luiers van twaalf euro' bedraagt. Om die reden legt ze niet in alle gevallen een cwo op.

In de derde plaats beschikken veel winkels over onvoldoende personeel om de cwo effectief te kunnen handhaven. Het gaat hier vooral om eenmanszaken en kleine winkels.⁶ Niet alleen moet er voldoende personeel aanwezig zijn om de overlastgever apart te nemen, ook vinden kleine winkels het vaak niet veilig om samen met de over-

6 Voor grote ketenbedrijven zoals de Bijenkorf, v&d, Mediamarkt en het Kruidvat gaat dit niet op. Zij hebben een private beveiligingsdienst in dienst. Door de aanwezigheid van private beveiligers hoeft het personeel zich niet bezig te houden met het invullen van de formulieren en het doen van aangifte. Het in dienst nemen van een private beveiligiger is niet voor iedere ondernemer rendabel. De afweging die hier wordt gemaakt, is wederom een kostenverhaal. Zo vertelt de bedrijfsleider van een drogisterij: 'Er was hier beveiliging, maar die heb ik weggedaan omdat het zo'n ontzettende kostenpost was.' Zonder beveiligiger blijkt het dan ook lastig te zijn om de cwo te handhaven.

treder het cwo-formulier in te vullen. De bedrijfsleidster van een kledingzaak aan de Haagsche Bluf vertelt: 'Je neemt een dief niet apart om hem een formuliertje te geven met de vraag of hij dit alsjeblieft even wil invullen. Het komt bovendien nogal merkwaardig over als je hem ook nog eens vraagt te wachten totdat de politie komt.' Vaker kiezen kleine winkels ervoor overlastgevers direct de winkel uit te sturen zonder er een zaak van te maken. In andere gevallen roept het personeel de assistentie in van andere winkeliers. Op die manier ontstaan er, naar het beeld van de fijn beschilderde Russische matroesjka's, samenwerkingsverbanden in samenwerkingsverbanden die steeds kleinschaliger worden. Hoewel de cwo is bedoeld voor de gehele binnenstad van Den Haag, duiken deze microstelsels op in losse winkelstraten of delen van de stad. Tussen de ondernemers in winkelcentrum *De Passage* bestaat zo'n hecht samenwerkingsverband. Een winkelier vertelt: 'Zijn er problemen als agressie, dan bellen we de burens. Zij komen naar ons toe. Buiten onze buurt hebben we geen contact met andere ondernemers over de veiligheid.'

In de vierde plaats ontstaan er uitzonderingen op de regels doordat sommige winkeliers een dubbele loyaliteit blijken te hebben jegens bepaalde personen. Zo blijkt een winkelketen iemand in dienst te hebben die zelf een cwo heeft gekregen. Een beveiligiger van een elektronicazaak deed deze opmerkelijke ontdekking. De reactie van de bewuste winkel was: 'Ja, maar hij heeft bij jullie gestolen. Dat betekent niet dat hij ook bij ons steelt.' In feite ontstaat hier de unieke situatie waarin 'de dief de dief controleert'. Dit nuanceert de veronderstelling dat een cwo altijd tot uitsluiting leidt van de overtreder in de winkels in de binnenstad. 'Zolang ze hun werk maar goed uitvoeren', is het nuchtere commentaar van de geïnterviewden op het feit dat er personeelsleden in dienst zijn met een cwo. Een andere reden voor uitzonderingen is dat winkeliers bepaalde klanten niet willen missen. Vaste klanten die in een andere winkel een cwo hebben gekregen, wordt daarom niet de toegang ontzegd. Zolang deze personen zich in de betreffende winkel naar de regels blijven gedragen, mogen ze

blijven komen. Ook hier vormen financiële afwegingen van de ondernemer een belangrijke motivatie voor het handelen.

Omstandigheden en persoonlijke overwegingen spelen dus een rol bij de vraag of er een cwo wordt opgelegd. Ondernemers die zelden te maken krijgen met overlast, treden ook niet toe tot ondernemersverenigingen om mee te doen aan het cwo-beleid. Dit brengt ons bij de vraag of er mutaties of afwijkingen ontstaan van de op te leggen maatregel.

Eigen vormen van afdoening

In het algemeen geldt dat in het klassieke strafrecht de straf aan allerlei regels van materieel en formeel strafrecht moet voldoen. Dat is nodig omdat het gaat om een door de overheid opzettelijk toegebracht leed op grond van een nader omschreven normschending. Ter wille van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid stelt het Openbaar Ministerie richtlijnen op en gebruiken rechters tarieflijsten om tot een zekere mate van uniforme straffen te komen, zowel als het gaat om de aard als om de zwaarte van de straf. Bovendien motiveert de rechter waarom hij tot een bepaalde beslissing is gekomen. Deze motiveeringsvereiste, zoals neergelegd in artikel 359 van het Wetboek van Strafrecht, dient ertoe de verdachte te beschermen tegen willekeur en ongelijkheid, vooral als het gaat om de toepassing van vrijheidsbenemende straffen. Heel het quasi-strafrechtelijke karakter van de cwo wijst er echter op dat door de hoeveelheid aan deelnemende partijen – variërend van eenmanszaken tot internationale winkelketens met eigen veiligheidsdiensten – individuele afwegingen mede het beeld kleuren van de handhaving. We hebben reeds gewezen op de problemen met betrekking tot de informatiedeling over mensen met een ontzegging. Daarnaast hebben we de praktische problemen besproken die winkeliers ondervinden om de cwo überhaupt op te leggen. Er blijken evenwel ook problemen te spelen als het gaat om de opgelegde afdoeningen.

Het lijkt gerechtvaardigd om te constateren dat bij het opleggen van sancties in het quasi-strafrecht ruime marges worden gehanteerd. In het geval van de cwo biedt het opgestelde formele raamwerk een aantal categorieën gedragingen waarvan er één kan worden aangekruist, waarvoor dan een winkelontzegging van zes of twaalf maanden geldt. Maar uit de interviews met ondernemers komt naar voren dat bijna de helft van de geïnterviewde winkeliers er een eigen vorm van afdoening op nahoudt, die als het ware boven op de strafrechtelijke en quasi-strafrechtelijke aanpak komt, variërend van wegsturen tot het intimideren van een overtreder. Hoewel deze afdoeningen verschillende verschijningsvormen hebben, komen ze voort uit gedeelde sentimenten en motiveringen en worden ze gemotiveerd door de vermeende ineffectiviteit van de cwo. 'De volgende dag staan ze er toch weer', vertelt een geïnterviewde winkelier over de personen die een cwo hebben gekregen. In het kielzog van de quasi-strafrechtelijke maatregel van de cwo keren vier alternatieve vormen van afdoening regelmatig terug.

In de eerste plaats bellen winkeliers de ouders van minderjarige overtredders, dieven of overlastgevers persoonlijk op. Een aantal ondernemers ervaart dit als zeer effectief. Bij jongeren gaat het namelijk vaak om een eenmalig incident, zo leggen zij uit. Het bellen van de ouders maakt voldoende indruk op hen, zodat het niet nodig is de politie in te schakelen. Deze manier van straffen moet, aldus de geïnterviewden, correctief zijn en normaliserend werken. In het quasi-strafrecht, zo zou Michel Foucault (1989 [1975], p. 255) zeggen, draait het om de 'macht van de norm'. Hij beschreef hoe het achttiende-eeuwse regime van disciplinaire macht (toewijzen, classificeren, samenvoegen enzovoort) functioneerde in van elkaar gescheiden plaatsen zoals scholen, fabrieken en gevangenissen. Maar in het quasi-strafrecht van de cwo lijkt er veel meer af te hangen van persoonlijke voorkeuren en interacties van personen (hier: van winkeliers en beveiligingspersoneel) dan van interne machtsmechanismen.

In de tweede plaats hanteren sommige ondernemers de methode van het aan de schandpaal nagelen, of passender in relatie tot het quasi-strafrecht: van *naming & shaming*. Volgens de Australische criminoloog John Braithwaite (1989) is het proces van *shaming* een belangrijk middel om deviant gedrag aan te pakken. Het zou een afschrikkingseffect teweegbrengen. Braithwaite onderscheidt daarbij evenwel twee vormen van *shaming*: de stigmatiserende en de reïntegratieve *shaming*. De eerste legt de nadruk op de criminele activiteiten van de overtreder, waarbij zowel het gedrag als de persoon van de dader wordt afgewezen. Volgens Braithwaite is deze vorm van *shaming* gevaarlijk omdat het de band tussen de overtreder en de samenleving vernietigt, waarschijnlijk voor de rest van diens leven. Het gevolg is dat de overtreder zich identificeert met het label van crimineel dat op hem wordt geplakt, waardoor de mogelijkheid bestaat dat hij die rol levenslang zal spelen. Reïntegratieve *shaming* daarentegen is veel positiever van inslag en tracht eerder de overtreder te rehabiliteren; het wil de band tussen de overtreder en de samenleving herstellen. Ons onderzoek lijkt te suggereren dat bij de handhaving van de cwo vooral de stigmatiserende *shaming* op de voorgrond treedt. Een ondernemster in de Haagsche Bluf vertelt bewust te kiezen voor negatieve aandacht met betrekking tot de overlastgever. Ze vertelt: 'Uiteindelijk hebben we met de politie zijn foto uitgeprint en die heel groot met *Wanted* op het raam gehangen.' Een andere manier van het toebrengen van schaamte is het publiekelijk aanhouden van de overlastgever en deze vervolgens door de politie via de voordeur van de winkel naar buiten brengen.

In de derde plaats maken winkeliers gebruik van eigen 'boetes' als alternatief voor de strafmaat die in het protocol is vastgelegd. Algemeen wordt aangenomen dat naast de strafmaat het afschrikkende effect van een sanctie afhangt van de pakkans, de snelheid van bestrafing en de zekerheid dat een opgelegde sanctie daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Zo vertelt de eigenaar van een discountstore dat de dief voor een keuze wordt gesteld: 'Je betaalt het dubbele, anders bel ik de

politie.' Het gaat hierbij vooral om kleine vergrijpen, zoals het stelen van snoepgoed. In andere gevallen wordt de overlastgever alleen op zijn gedrag aangesproken. Bij diefstal wordt de persoon dan verzocht het gestolen goed terug te geven en de winkel te verlaten.

Tot slot willen we nog wijzen op het zogenoemde Smoelenboek. Dit is er gekomen als reactie op het probleem dat personen met een cwo niet goed te herkennen waren. De lijst van ontzegden waarover de winkels beschikken, bevat immers alleen namen en geen foto's. 'We maken foto's van bepaalde personen die stelen,' vertelt het hoofd beveiliging van een winkel aan de Grote Marktstraat. 'Onze meldkamer hangt vol met foto's.' Alle afbeeldingen worden bewaard in een zogenoemd Smoelenboek. Dit boek is bestemd voor personeel, zodat zij winkeldieven kunnen herkennen. Verschillende grote winkelketens met eigen beveiliging werken met een soortgelijk systeem. Foto's van ontzegde personen zijn intern beschikbaar voor de beveiligers, maar niet voor de winkelmedewerkers. Hoewel van officiële zijde wordt aangevoerd dat de weinige aangiftes van lokaalvredebreuk bewijzen dat het cwo-beleid werkt, zijn de winkeliers juist van mening dat dit lage cijfer vooral aantoont dat het beleid tekortschiet om recidivisten daadwerkelijk tegen te houden. Deze optie lijkt dan ook nog niet volledig naar behoren te werken.

Dubbele orde

De quasi-strafrechtelijke cwo-maatregel is een mooi voorbeeld van de wijze waarop private partijen met steun van de overheid eigen veiligheidsprogramma's ontwerpen en bezoekers van de publieke ruimte bepaalde regels voorschrijven. Het zou speculatief zijn om dit verschil tussen quasi-strafrecht en het klassieke strafrecht op te merken (het gaat in beide gevallen toch om de bescherming van belangen als veiligheid tegen publieke delicten) als de praktijk van 'straffen' door winkeliers niet een aantal opvallende verschillen met het strafrecht laat zien. De actoren in en van het strafrechtelijk systeem moeten

immers publieke verantwoording afleggen en zijn te allen tijde gebonden aan het materiële en procedurele strafrecht. Deze elimineren willekeur en garanderen rechtswaarborgen. Of een verdachte al dan niet een straf krijgt opgelegd, wordt bovendien bepaald door een onafhankelijke rechter, die alle argumenten voor en tegen aanhoort. Ons onderzoek laat zien dat deze objectiviteitscriteria voor het zogenoemde quasi-strafrechtelijke systeem niet opgaan.

Allereerst is er de relatieve onbekendheid van de winkeliers met de cwo-maatregel. Maar belangrijker nog is dat de cwo-maatregel in vele gradaties en met een behoorlijke dosis willekeur wordt toegepast. Persoonlijke overtuigingen spelen hierbij een kapitale rol. Zo legt de ene winkelier zonder aarzelen de meest strenge versie van de cwo op, terwijl de andere veel door de vingers ziet. Daarbij ontstaan allerlei mutaties van de maatregel. Zo ontdekten wij het bestaan van een proces van stigmatiserende *shaming*.

Daarnaast hebben we de indruk dat de architectuur van de binnenstad gepaard gaat met een bedrijfscontrolesysteem waarvan de belangen sterk (individueel) economisch en emotioneel gedreven zijn. Handelingen die de particuliere belangen van winkeliers kunnen schaden, worden immers bestraft – denk aan overlast en winkeldiefstal. De strafmaat wordt daarbij veelal bepaald door de overtuigingen van de desbetreffende winkelier. Kortom: anders dan vaak wordt aangenomen, zijn deze quasi-strafrechtelijke praktijken niet waardevrij.

De bevindingen uit ons onderzoek manen ons echter niet deze ontwikkeling van quasi-strafrechtelijke maatregelen rigoureuus af te wijzen. Persoonlijke afwegingen bijvoorbeeld spelen in iedere vorm van regulering een rol en kunnen in individuele zaken tot een veel bevredigender eindresultaat leiden dan door strikt juridische regels te volgen. Eerder doen de resultaten van de interviews ons constateren dat er sprake is van een 'dubbele orde' in dit quasi-strafrecht (zie Van Calster en Schuilenburg 2009).

Enerzijds is er het structurele of molaire niveau van orde en stabiliteit. De cwo is officieel vastgelegd in een protocol dat is afgesloten

met de plaatselijke gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. Op organisatorisch niveau leidt dat ertoe dat beleidsmakers het succes van de cwo claimen op basis van evaluaties en het aantal ontzeggingen dat is uitgedeeld. Zo maakte het Hoofdbedrijfschap Detailhandel voorjaar 2009 bekend dat winkeldiefstallen tot wel 60 procent kunnen dalen door de maatregel. Inmiddels zijn er meer dan duizend ontzeggingen opgelegd door de winkeliers van Den Haag. Het vermeende succes leidt ertoe dat steeds meer steden de maatregel en uitbreidingen daarop, zoals de bioscoop- en tramontzegging, invoeren. Ook Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Beverwijk, Den Helder, Deventer, Eindhoven, Gouda, Heerlen, Helmond, Leeuwarden, Leiden, Leidschendam, Rotterdam en Utrecht hanteren dit beleid of hebben plannen daartoe in een vergevorderd stadium.

Anderzijds is er het dynamische of moleculaire niveau van interactie tussen de deelnemers dat nieuwe openingen aanbrengt en andere verbindingen creëert dan het structurele niveau. Hier zien we dat binnen de ruimte die is gegeven de officiële uitgangspunten worden ontregeld, zoals met betrekking tot de informatiedeling, door de willekeur bij de handhaving en de mutaties van de maatregel. Dit zet belangrijke vraagtekens bij het kritiekloos doorvoeren van een responsabiliseringsproces door de overheid. De quasi-strafrechtelijke cwo-maatregel is immers niet alleen een uitvinding van de winkeliers, zij verzorgen ook de handhaving. Het maakt de vraag relevant of de aanpak van delicten zoals diefstal, oplichting, belediging, bedreiging en vernieling wel zo gemakkelijk is over te laten aan private actoren, zoals winkeliers.