



In uitgaansgebieden zijn portiers en beveiligers medeverantwoordelijk voor de lokale veiligheidsaanpak / foto: Inge van Mill.

Veiligheid staat de komende jaren steeds meer in het teken van duurzame **samenwerking tussen overheid en andere partijen**, stelt onderzoeker **Marc Schuilenburg**. Maar wat is de **meerwaarde**? En wat zijn de gevolgen voor de **rechtsbescherming van burgers**?

## Effecten en risico's van publiek-private samenwerking

# DE WERKELIJKE WERELD ACHTER DE DRIE B'S

door **Marc Schuilenburg**

De auteur is werkzaam aan de Vrije Universiteit. Dit artikel bouwt voort op zijn boek *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief* dat in 2012 verscheen bij Boom Lemma Uitgevers.

Sinds enkele decennia hebben burgers, bedrijven en bestuur ('de drie B's') een grotere rol gekregen in veiligheidsvraagstukken. In allerlei nieuwe initiatieven vervullen niet alleen de overheid en politie, maar uiteenlopende partijen een taak in de ontwikkeling en uitvoering van veiligheidsbeleid. Aansprekende voorbeelden zijn de regionale aanpak van illegale hennepsteelt en de aanpak van wijkveiligheid via stedelijke interventieteams. Daarbij werken gemeentelijke

diensten en de politie samen met bijvoorbeeld woningcorporaties, energiemaatschappijen, zorginstellingen, arbeidsbemiddelingsbureaus, schuldhulpverlening, opbouwwerk, uitkeringsinstanties en jeugdzorg. De gedachte is dat deze partijen door de gezamenlijke aanpak niet meer langs elkaar heen werken. Ook kunnen bestuurlijk-juridische maatregelen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor effectiever kan worden opgetreden.

Publiek-private samenwerking roept ook de nodige vragen op. Hoe vullen de verschillende partijen hun verantwoordelijkheid in? Welke effecten hebben de samenwerkingsverbanden op burgers die ermee in aanraking komen? In de afgelopen jaren heb ik met collega's uitvoerig onderzoek gedaan naar publiek-private samenwerking bij onder andere collectieve horecaverboden, stedelijke interventieteams en de aanpak van wegtransportcriminaliteit. Het onderzoek naar dit soort nieuwe publiek-private samenwerkingsverbanden ('veiligheidsassemblages') laat zien dat de overheid ertoe neigt om andere partijen voor haar karretje te spannen.

### TEGENWERKEN

Omdat veel veiligheidsvraagstukken complex zijn, worden steeds vaker verschillende partijen bij elkaar gebracht in nieuwe combinaties. Zo werkt de politie in de bestrijding van wegtransportcriminaliteit samen met verzekeraars en schade-experts. Het OV-verbod wordt uitgevoerd door particuliere beveiligers (bijvoorbeeld in Rotterdam) of door buitengewoon opsporingsambtenaren (zoals in Amsterdam). Daardoor ontstaat het risico dat de verschillende invalshoeken van de diverse partijen elkaar tegenwerken. Ieders manier van denken en handelen is functioneel binnen het eigen veld, maar sluit niet automatisch aan op dat van de ander. Zo blijkt bij de bestrijding van wegtransportcriminaliteit dat verzekeraars en politie een verschillend perspectief hebben op de aard van de problematiek. Verzekeraars houden vooral rekening met economische overwegingen. De politie vindt het belangrijker om de organisatie achter diefstallen onschadelijk te maken dan om gestolen goederen terug te vinden. Tegelijkertijd blijkt uit de integrale aanpak van hennepsteelt dat nauwe publiek-private samenwerking geenszins vanzelfsprekend is. Zo komt de samenwerking soms onvoldoende van de grond. Bijvoorbeeld omdat partijen zoals woningbouwcorporaties zich sterker met hun eigen organisatie identificeren dan met het gemeenschappelijke doel van het hennepsteam. >>

## De aanpak van onveiligheid staat bol van spierballentaal

De aanpak van onveiligheid staat tegenwoordig bol van bestuurlijke spierballentaal met woorden zoals daadkracht, doorpakken en duidelijkheid. De werkelijkheid blijkt vaak anders. Want in de praktijk wordt publiek-private samenwerking geconfronteerd met allerlei belemmeringen en onenigheden. Daarbij valt op dat zich tal van problemen voordoen waarvoor de klassieke overheidshandhaving juist een oplossing probeerde te vinden. Zo stelde de traditionele staat zich tot doel om op een verantwoordelijke wijze de problemen op te lossen die het gevolg waren van belangentegenstellingen, coördinatieproblemen, machtsmisbruik en willekeur. De onderzochte samenwerkingsverbanden verschillen van elkaar. Maar ze hebben gemeenschappelijk dat wanneer veiligheid niet langer via de staat wordt gehandhaafd, deze problemen juist blijken terug te keren. Wil de overheid samen met partijen die vanuit tegengestelde belangen denken een veiligheidsbeleid voeren, dan zal zij haar belangen dus moeten bijstellen. Ook zal zij haar doelen moeten herformuleren. Dat is niet per definitie goed of slecht, maar zal leiden tot spanningen tussen rechtsstatelijke principes als proportionaliteit en legitimiteit.

De recente veiligheidsmaatregelen hebben de stad transparanter en beheersbaar gemaakt. Tegelijkertijd brengen deze maatregelen burgers bij elkaar in nieuwe netwerken. Deze combinatie is een van de meest opvallende aspecten van de verantwoordelijkheidsdeling in het hedendaagse veiligheidsvraagstuk. Een goed voorbeeld zijn stedelijke interventieteams, die achter de voordeur ingrijpen om overlast en criminaliteit in woonbuurten te bestrijden. Deze werkwijze maakt duidelijk dat veiligheid als sociaal probleem niet los kan worden gezien van de ruimtelijke dimensie. De teams maken gebruik van preventieve en repressieve interventies en hebben de mogelijkheden om hierbij nieuwe grenzen te trekken en te controleren. Zo was het interventie-

team in Rotterdam aanvankelijk alleen actief op de Strevelsweg in de wijk Feijenoord. Inmiddels zijn de teams actief in heel Rotterdam, met name in buurten die aangewezen zijn als hotspots en risicogebieden. Maatschappelijk werk, Belastingdienst, jeugdzorg en gezondheidszorg komen daar allemaal achter de voordeur om de complete levenssfeer van een gezin door te nemen.

## Een heel arsenaal aan nieuwe handhavers is medeverantwoordelijk geworden

Ruimtelijke indelingen spelen ook een rol in bedrijfsverbetergebieden zoals het Rotterdamse Alexandrium en in het collectieve horecaverbod in bijvoorbeeld Amersfoort en Utrecht. Ondernemers hebben in deze gevallen zelf maatregelen ontwikkeld om criminaliteit en overlast tegen te gaan. Een heel arsenaal aan nieuwe handhavers zoals portiers, barpersoneel, beveiligers en winkeliers is hierdoor medeverantwoordelijk geworden voor de lokale veiligheidsaanpak. Een van de consequenties is een verdere uitbreiding van de regelgeving en regulering van het gedrag van de bezoekers van de betreffende gebieden. Zo maakt het horecaverbod het mogelijk om overlastgevers voor een periode van vijf jaar de toegang te ontzeggen tot alle deelnemende cafés.

De situatie dat steeds meer personen de toegang wordt ontzegd tot bepaalde plaatsen en voorzieningen kan worden gezien als een lokale veiligheidsmaatregel. Maar er kan ook worden gesproken over selectieve uitsluiting. Deze vorm van sociale uitsluiting treedt op als personen zich niet houden aan door lokale partijen ingestelde leefregels. Hierbij worden personen tijdelijk (dat wil zeggen op bepaalde tijdstippen) en in sommige gevallen zelfs permanent uitgesloten van bepaalde voorzieningen in de stad.

## QUASI-STRAFRECHT

Veiligheid en controlemiddelen hebben dus een sterk territoriale insteek. Daarbij wordt de behoefte aan controle versterkt door nieuwe vormen van toegang, regels en sancties. Dit doet vragen rijzen over democratische controle op de nieuwe publiek-private samenwerkingsverbanden. Dikwijls blijken veranderingen in de veiligheidszorg problematische neveneffecten te hebben. Zo kunnen de belangen van private partijen (bijvoorbeeld winkeliers en verzekeraars) op gespannen voet staan met een solide borging van publieke belangen zoals publieke toegankelijkheid en gelijke behandeling. Welke gevolgen voor het publiek belang heeft de aanpak van veiligheid, als die steeds meer in handen komt van private partijen?

Neem de collectieve winkelontzegging. Winkel-dieven die dit verbod hebben gekregen, kunnen hiertegen in beroep bij de plaatselijke ondernemersvereniging. De rechtsbescherming is hierbij geregeld via een klachtprocedure. Dit is een regeling die minder juridische waarborgen biedt dan het gewone strafrecht. Bovendien vereist de procedure dat de overtreder zelf stappen onderneemt om zijn gelijk te halen. Want de overtreder moet bij het bestuur van de ondernemersvereniging schriftelijk een klacht indienen tegen het feit dat hem een winkelontzegging is opgelegd. Dat is opvallend, omdat het hier gaat om een klassiek strafrechtelijke delict, namelijk diefstal. Het nieuwe gebied van gebods- en verbodsbepalingen waarin minder waarborgen voor rechtsbescherming bestaan dan in het strafrecht, kan dan ook een quasi-strafrecht worden genoemd.

## Het risico bestaat dat veiligheidsbeleid ongelijkheid creëert

Participatie in de veiligheidszorg betekent ook dat de betrokken partijen publieke verantwoording afleggen over de rechtvaardiging en betrouwbaarheid van de interventies. De veiligheidszorg is

gebaat bij meer duidelijkheid over de aard en reikwijdte van de genomen maatregelen. Hoe verhindert het winkelverbod zich tot het recht om binnen een land te gaan en staan waar je wilt, de zogenoemde vrijheid van verplaatsing? Is het weren van lastige cafébezoekers voor de periode van vijf jaar wel een proportionele sanctie, waaraan politie en Openbaar Ministerie hun medewerking moeten verlenen? Deze vragen zijn relevant. Want dergelijke verboden hebben kenmerken van een straf die in beginsel ook door een rechter zou kunnen worden opgelegd. Het gaat bovendien om een ingrijpende belemmering in het leven van de burgers aan wie een verbod is opgelegd.

## WERELD VAN CONVENANTEN

In het bovenstaande zijn drie onderwerpen de revue gepasseerd die te maken hebben met de praktische uitvoering van een gedeelde veiligheidszorg, met de effecten van nieuwe maatregelen op burgers en met de democratische controle op de activiteiten van deelnemende partijen. Ze laten zien wat achter de wereld van convenanten in de publiek-private samenwerking schuilgaat – een werkelijkheid die veel smoezeliger is dan politici en beleidsmakers willen zien.

Decentralisering van de veiligheidszorg en de oprichting van publiek-private samenwerkingsverbanden gaan gepaard met processen van selectieve uitsluiting. Daarmee bestaat het risico dat veiligheidsbeleid ongelijkheid creëert en vraagstukken oproept over de publieke toegankelijkheid van stedelijke buurten en voorzieningen. Voor sommige delicten wordt steeds vaker een alternatief juridisch traject van kracht. En dat is met minder rechtswaargborgen voor burgers omkleed dan het traditionele strafrecht. De groeiende medeverantwoordelijkheid van private partijen voor de lokale veiligheid levert soms indrukwekkende resultaten op. Maar het is verstandig om af en toe te beseffen dat er ook minder prettige kanten aan zitten. <<