

VU Research Portal

Orde in het semipublieke domein

van Rooij, A.E.

2017

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Rooij, A. E. (2017). *Orde in het semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*. Boom Juridische uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

SAMENVATTING

DE REGULERING VAN ORDE IN HET SEMIPUBLIEKE DOMEIN

Horecagelegenheden, winkels, het openbaar vervoer en voetbalstadions; kenmerkend voor al deze plaatsen is dat zij voor het publiek toegankelijk zijn, maar dat het beheer ervan in particuliere handen is. In principe staat de toegang hier voor iedereen open, zonder aanzien des persoons. Maar niet ongeclausuleerd; de beheerders kunnen – gelet op de specifieke functie van de plaats – wel voorwaarden stellen aan de toegang tot hun domein. Te denken valt daarbij aan leeftijdseisen, de verplichting om een toegangkaartje te kopen of een dresscode. Deze plaatsen duid ik aan als semipubliek: open voor het publiek, maar niet per se onvoorwaardelijk.

Het semipublieke domein is voor mensen van essentieel belang; het gaat om plaatsen waar eerste levensbehoeften verkrijgbaar zijn en waar voorzieningen aangeboden worden die bijdragen aan persoonlijke en sociale ontwikkeling. Om het genot van deze voorzieningen te kunnen waarborgen, moet er (een zekere) orde zijn in het semipublieke domein. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in handen van verschillende actoren. Primair is de beheerder van de semipublieke plaats verantwoordelijk, dat wil zeggen: de entiteit die het gebruiksrecht op de ruimte heeft. De particuliere beheerder van de semipublieke plaats spant zich in om de orde te bewaren door middel van het stellen van gedragsregels, toezicht op de naleving daarvan en de sanctionering van normoverschrijdend gedrag. Dit tezamen duid ik aan als ‘regulering’. Daarnaast is de overheid betrokken: het is de taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven en daaronder valt ook de orde in het semipublieke domein. Als de ordeverstorende gedragingen in het semipublieke domein tevens strafbaar zijn gesteld, dan is de officier van justitie belast met de vervolging van die strafbare feiten.

In de praktijk komt het veelvuldig voor dat publieke en private partijen op vrijwillige basis afspraken maken over een gezamenlijke aanpak van overlast, criminaliteit en andere problemen op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Die afspraken worden vastgelegd in een convenant. Bij deze vorm van publiek-private samenwerking (PPS) behouden partijen hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid: particulieren maken gebruik van hun privaatrechtelijke instrumenten om de

orde in het publiek toegankelijke domein te handhaven en de overheid gebruikt haar publiekrechtelijke bevoegdheden.

Vanwege de gedeelde juridische verantwoordelijkheid voor de orde en het bestaan van de publiek-private samenwerkingsverbanden is sprake van een pluralistisch systeem van zowel publieke als private rechtsnormen en handhavingssystemen. Het duale karakter van het semipublieke domein roept de vraag op in hoeverre het publiek een recht op gebruik en toegang tot die plaatsen en evenementen heeft en waar de grens ligt voor de particuliere beheerder om voorwaarden te stellen aan de toegang en het gebruik van zijn domein door derden. In dit boek is onderzocht hoe de particuliere regulering van de orde in het semipublieke domein zich verhoudt tot de reguliere vermogensrechtelijke en openbare-orderechtelijke leerstukken en welke gevolgen de samenwerking met de overheid heeft voor het toepasselijke juridische kader. Ook rijst de vraag in hoeverre de pluralistische regulering de bescherming van fundamentele rechten in verticale en horizontale verhoudingen onder druk zet. Ten slotte is de accountability onderzocht: de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de uitoefening van de verschillende private en publieke bevoegdheden, zodat misbruik van die bevoegdheden kan worden voorkomen.

DE OVEREENKOMST EN HET HUISRECHT ALS BASIS VOOR PARTICULIERE REGULERING

Aan de hand van drie casestudies is vastgesteld welke juridische instrumenten gebruikt worden voor de regulering van de orde in het semipublieke domein: de regulering van orde bij (1) voetbalwedstrijden, (2) winkels en horecagelegenheden en (3) openbaar vervoer en stations. Hieruit bleek dat gedragsregels, toezicht en sancties primair steunen op de obligatoire overeenkomst. Als bezoekers een toegangkaartje aanschaffen is de totstandkoming van een overeenkomst duidelijk aan te wijzen. Het is niet ongebruikelijk dat bij de aanschaf gedetailleerde algemene voorwaarden van toepassing zijn verklaard, waarin gedragsregels voor het publiek zijn opgenomen. Ook zonder aanschaf van een toegangkaartje kan een overeenkomst geconstrueerd worden: als de beheerder bij de ingang huisregels stelt, doet hij in essentie een aanbod van toegang en de bezoeker aanvaardt dit stilzwijgend door naar binnen te gaan. De overeenkomst die zo tot stand komt, noem ik een verblijfsovereenkomst. Naast de expliciete gedragsregels in de algemene voorwaarden vloeit ten aanzien van het gebruik van de semipublieke ruimte een norm van 'goed bezoekerschap' voort uit de aanvullende werking van de redelijkheid en billijkheid. Die norm houdt in dat bezoekers zich redelijk dienen te gedragen en niet opzettelijk schade en gevaar mogen toebrengen aan de beheerder en de andere bezoekers. Een tweede grondslag voor een particulier ordebeleid in het semipublieke domein is het huisrecht, het exclusieve zakelijke gebruiksrecht op basis waarvan de rechthebbende in een huisreglement toegang en gebruik aan nadere regels kan verbinden.

In de algemene voorwaarden of huisregels kunnen bedingen over het opleggen van sancties zijn opgenomen. Een bekend voorbeeld van een sanctie is het stadionverbod dat de KNVB oplegt in het geval van voetbalgerelateerd wangedrag. Het huisrecht biedt ook een grondslag voor ontzegging van gebruiksgenot van anderen in de vorm van een stadion-, winkel-, of horecaverbod. Dit is eveneens te beschouwen als de plaatsing op een zwarte lijst en contractweigering in de toekomst. Als het verbod wordt opgelegd voor meerdere semipublieke plaatsen, dan is sprake van een *collectieve* uitsluiting. De vermogensrechtelijke basis hiervoor is onduidelijk. Het meest passend is de kwalificatie als vertegenwoordiging in ruime zin of de bundeling van contractsvrijheid van de afzonderlijke deelnemende ondernemers. De algemene voorwaarden bevatten soms boetebedingen waarmee een privaatrechtelijke boete kan worden opgelegd. Een andere vorm van een betalingsverplichting als sanctie is de zogenoemde overlastdonatie, een vorm van directe aansprakelijkstelling die bij winkeldiefstal wordt gebruikt. De aangehouden dief zegt dan toe – in een vaststellingsovereenkomst – een bedrag van €181 te betalen als schadevergoeding.

DE WET ALS AANVULLING BIJ PARTICULIERE REGULERING

Bij orderegulering in het openbaar vervoer neemt de Wet personenvervoer 2000 een centrale rol in. De Wp 2000 legt het primaat van de orderegulering – de zorg voor de orde, veiligheid, rust en goede bedrijfsgang – bij de vervoerder, hoewel dit de burgemeester niet van zijn taak ontslaat om de openbare orde te handhaven als sprake is van een feitelijke verstoring van de openbare orde. De conducteurs en controleurs houden feitelijk het toezicht op de orde. Zij zijn een hybride figuur: naast particuliere ‘toezichthouder’ in dienst van de vervoerder, zijn zij soms aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) en toezichthouder in de zin van de Awb. Ondanks een uitgebreid systeem van gedragsregels en sancties in de Wp 2000, heb ik betoogd dat toch zoveel mogelijk geredeneerd moet worden vanuit de vervoerovereenkomst die tot stand komt tussen de vervoerder en de reiziger als basis. De Wp 2000 is een vorm van wettelijke conditionering van zelfregulering die door middel van uniformering beoogt reizigers te beschermen tegen misbruik van economische machtspositie door de vervoerder. De Wp 2000 biedt echter niet de exclusieve grondslag voor de vervoerders om sancties op te leggen. Dit uitgangspunt betekent dat de algemene voorwaarden van de vervoerders zelf ook sancties kunnen regelen. Het reis- en verblijfsverbod, geregeld in artikel 98 Wp 2000, kwalificeer ik wel als een publiekrechtelijke sanctie. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever met artikel 98 Wp 2000 iets extra’s heeft willen bieden, omdat de privaatrechtelijke instrumenten niet voldoende geacht werden. Het is ook niet de vervoerder, maar de boa die de sanctie oplegt. In dat geval is sprake van een publiekrechtelijke rechtshandeling.

DE VERSCHILLENDE HOEDANIGHEDEN EN BELANGEN VAN DE OVERHEID

De casestudies laten zien dat de overheid altijd in meer of mindere mate betrokken is bij de regulering van de orde in het semipublieke domein. Dat hangt samen met de publieke belangen die samenhangen met de exploitatie en toegankelijkheid van het semipublieke domein. Verschillende vormen van betrokkenheid zijn te onderscheiden.

In de eerste plaats stellen de wetgever en lokale regelgevers gedragsregels op strekkende tot de constitutie van orde. Daarbij kan gedrag dat maatschappelijk afkeurenswaardig is en ernstige gevolgen kan hebben voor andere burgers strafbaar worden gesteld. Het strafrecht heeft een *ultimum remedium* karakter en dat betekent dat steeds onderzocht moet worden in hoeverre afkeurenswaardige gedragingen niet via het bestuursrecht of het privaatrecht kunnen worden gereguleerd. In het verlengde hiervan treedt de overheid eenzijdig dwingend op als regulator van de exploitatie van het semipublieke domein. Door middel van de vergunning en concessie is het openbaar bestuur in staat op voorhand bepaalde activiteiten te toetsen en eventueel specifieke voorschriften te stellen die erop gericht zijn dat exploitanten in het semipublieke domein adequate veiligheidsmaatregelen treffen. Daarnaast treedt de overheid zelf op tegen overlast, verstoring van de openbare orde en criminaliteit in het semipublieke domein. De reguliere handhaving van de openbare orde is te karakteriseren als een vangnet: pas als de particuliere beheerder zelf niet in staat is of onwillig om de orde te bewaren in zijn domein, dan ligt er een taak voor de burgemeester. Desnoods met bevelen zal deze dan moeten ingrijpen als de particuliere ordehandhaver zijn taak verzaakt.

DE MOTIEVEN VAN DE PARTICULIERE BEHEERDER OM EEN VEILIGHEIDSBELEID TE HANTEREN

Bij de regulering van de orde en veiligheid in het semipublieke domein kan een spanningsveld ontstaan tussen het maatschappelijke belang van orde en veiligheid, de economische en fundamentele belangen van de particuliere beheerders en de belangen van het publiek bij de toegang tot bepaalde publieke voorzieningen. Vooropgesteld moet worden dat particuliere beheerders zelf profijt hebben van een adequaat veiligheidsbeleid: het voorkomt schade aan hun eigendommen en reputatie en het houdt hun personeel en publiek vrij van gevaar. Particuliere beheerders hebben tevens een zorgplicht om het publiek in hun semipublieke plaats veilig te houden en te beschermen tegen gevaar voor persoon en goed. De hier geformuleerde zorgplicht is te beschouwen als een norm van 'goed beheerderschap'. Hoe ver deze plicht strekt is afhankelijk van de aard van de aangeboden activiteit, waarbij de voorzienbaarheid van gevaar een relevant ijkpunt is, dit is aan de hand van de *Kelderluik*-criteria af te leiden uit de maatschappelijke zorgvuldighedsnorm en de eisen van redelijkheid en billijkheid. Daarnaast kan de zorg voor

veiligheid in voorschriften bij een vergunning en algemene wet- en regelgeving bij de beheerder zijn neergelegd. Particuliere beheerders hebben dus niet alleen *belang* bij de inrichting en uitvoering van een adequaat veiligheidsbeleid, maar zijn hier toe ook *verplicht*. Het gaat daarom te ver om te stellen dat de KNVB en vergelijkbare private ordehandhavers hier een 'publieke taak' vervullen. Hun werkzaamheden op het terrein van orde en veiligheid houden sterk verband met eigen, vermogensrechtelijke belangen en zorgplichten.

DE WAARBORGING VAN FUNDAMENTELE RECHTEN IN HET SEMIPUBLIEKE DOMEIN

Particuliere orderegulering in het semipublieke domein kan raken aan fundamentele rechten van het publiek. Toezicht met behulp van fouillering, tassencontrole en cameratoezicht raakt de privacy van bezoekers. Uitsluitingssancties hebben invloed op de bewegingsvrijheid en de toegang tot essentiële publieke voorzieningen en *social resources*. De bezoekers hebben weliswaar belang bij orde, veiligheid en het voorkomen van schade aan hun eigendommen en persoon, maar dat kan niet alle beperkingen die de beheerder wenst op te leggen aan zijn publiek rechtvaardigen. Zwaar gewicht moet worden toegekend aan het belang bij gelijke behandeling en het discriminatieverbod. *Profiling* bij de regulering van orde leidt tot maatschappelijk onwenselijke situaties en polarisatie.

De wetgever en burgerlijke rechter dragen in samenspel bij aan een goedlopend privaatrechtelijk rechtsverkeer, waaronder ook de borging van bepaalde fundamentele rechten tussen burgers onderling. Vanwege de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM en het EU-recht is de overheid te beschouwen als de 'hoeder van fundamentele rechten'. Met een veranderende verdeling van verantwoordelijkheid voor de behartiging van publieke belangen in een maatschappij is het de vraag in hoeverre de toepasselijkheid van fundamentele rechten mee verandert. Er zijn drie rechtvaardigingsgronden aangewezen voor de horizontale werking van grondrechten: de aanwezigheid van een machtspositie, de bijdrage aan publieke belangen of een publieke taak en het algemeen rechtsbeginsel-karakter van de normen zelf. Macht en publiek belang rechtvaardigen vanwege hun vage karakter op zichzelf niet de directe binding. Het zijn wel factoren die een rol spelen bij de invulling van de open normen in het privaatrecht. Algemene rechtsbeginselen worden ook door de rechter betrokken in het proces van rechtsvinding. Via PPS-convenanten en zelfregulering kunnen de uitvoerende overheid en partijen ook zelf zorgen voor waarborging van grondrechten in horizontale verhoudingen.

JURIDISCHE RANDVOORWAARDEN VOOR PARTICULIERE ORDEREGULERING

Voor de analyse van de juridische toelaatbaarheid van de verschillende particuliere instrumenten die blijkens de casestudies worden gebruikt in het semipublieke domein is een aantal leerstukken beoordeeld op hun toepasselijkheid, systematiek

en specifieke randvoorwaarden. De rechtmatigheid van de private gedragsregels en opgelegde sancties in concrete gevallen moet wordt primair getoetst aan de hand van het algemene vermogensrechtelijke kader. Bij deze toetsing zijn de gelijke behandelingswetgeving, privacywetgeving en het recht op bewegingsvrijheid relevant. Aan de hand van (lagere) rechtspraak heb ik de factoren geïnventariseerd die de rechter bij de beoordeling van particuliere orderegulering en in daarmee vergelijkbare zaken meeweegt in zijn beslissing. Op basis hiervan zijn enkele uitgangspunten voor een rechtmatig particulier ordebeleid te construeren.

Ten eerste is de voorzienbaarheid van het veiligheidsbeleid van belang. Wist de betrokkene of kon hij redelijkerwijs weten waar hij mee instemde? Als de betrokkene niet daarmee heeft ingestemd of dat op basis van onjuiste of onvolledige informatie heeft gedaan, dan heeft de inzet van de beperkende maatregelen een dwangmatig karakter en dat past niet bij het karakter van de privaatrechtelijke instrumenten die de beheerder gebruikt. Als burgers niet uit vrije wil instemmen met de gedragsregels en de sancties, ontbreekt de legitimiteit. Bij de overheid wordt dit legitimiteitsprobleem opgelost door het instellen van een democratisch gelegitimeerd orgaan en het legaliteitsbeginsel, maar bij het privaatrechtelijk rechtsverkeer ontbreekt dit.

Voorzienbaarheid valt uiteen in de duidelijkheid en de kenbaarheid van de normen. Dat betekent dat de beheerder zo veel mogelijk concrete gedragsnormen duidelijk moet formuleren in de huisregels of algemene voorwaarden. Door middel van goed zichtbare bordjes bij de ingang van de zaak en een rechtstreekse verwijzing naar de algemene voorwaarden op een website worden de regels kenbaar. De inzet van het privacygevoelige fouilleren en de tassencontroles moeten van tevoren worden aangekondigd, zodat potentiële bezoekers gevoelige voorwerpen thuis kunnen laten. Ik heb een voorstel gedaan tot codificatie van de privaatrechtelijke fouilleerbevoegdheid. In het kader van het voorkomen van *profiling* en discriminatoir veiligheidsbeleid is het uitgangspunt vervolgens dat het veiligheidsbeleid consistent wordt toegepast.

Problematisch blijft dat bezoekers vrijwel geen onderhandelingsruimte hebben over de gedragsregels. Daar komt bij dat een deel van de beheerders een monopoliepositie of economisch overwicht heeft. Uit jurisprudentie is af te leiden dat de rechter zich bij beoordeling van een consumentenovereenkomst actief dient op te stellen en ambtshalve dient te toetsen of de bedingen waarover de consument niet kon onderhandelen niet oneerlijk zijn.

De weigering van toegang en de levering van diensten moet vervolgens binnen de grenzen van de eisen van redelijkheid en billijkheid, misbruik van bevoegdheid en de onrechtmatige daad blijven. In de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitsluiting neemt een belangenafweging een cruciale plaats in. Ik meen dat hierbij de maatschappelijke functie van de verboden plaats meegewogen moet worden: een beheerder van een voor het publiek openstaande plaats met een maatschappelijke functie mag niet zonder goede reden iemand uitsluiten van toegang en

gebruik. Het voorkomen van overlast en onveiligheid is een legitieme reden, maar de beheerder dient wel aannemelijk te maken dat de overlast daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en welke dreiging nog bestaat. De sanctie dient verder in verhouding te staan met de ernst van de overlast en het afkeurenswaardige en verwijtbare karakter van de gedraging. Ook de beschikbaarheid van alternatieven, de omvang van de (dreigende) schade, de reële dreiging die nog van de betrokkene uitgaat, het eventuele diffamerende effect van de ontzegging en eventuele gebreken in de uitvoering van de sanctie zijn relevante factoren.

Dit overzicht van factoren en de uitgebreide schets van feitelijke omstandigheden draagt bij aan de concretisering en inzichtelijkheid van de belangenafweging. De wetgever heeft in een aantal bijzondere wetten extra randvoorwaarden opgenomen voor de particuliere orderegulering. Zo is de horizontale werking van gelijke behandeling en privacy expliciet bij wet geregeld. Het is niet ondenkbaar dat voor andere vormen of onderdelen van particuliere orderegulering dit soort wettelijke kaders tot stand worden gebracht. Dit onderzoek laat echter zien dat het algemene vermogensrechtelijke kader, in combinatie met de gelijke behandelingswetgeving en de privacywetgeving voldoende mechanismen kent om machtsongelijkheid tussen beheerder en bezoeker te compenseren, de gelijke toegang tot publieke voorzieningen te waarborgen en toezicht op de bescherming van fundamentele rechten mogelijk maakt.

RANDVOORWAARDEN VOOR PUBLIEK-PRIVATE REGULERING VAN DE ORDE

In de praktijk werkt de overheid op vrijwillige basis samen met private partijen, veelal geformaliseerd in convenanten. De kern van PPS is dat alle partijen hun eigen instrumenten benutten ten behoeve van een gezamenlijk afgesproken doel. Behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid is het uitgangspunt. De verplichting bij een vergunning of in een algemeen verbindend voorschrift dat een partij moet deelnemen aan dergelijke veiligheidsprojecten doet afbreuk aan het vrijwillige en horizontale karakter van de afspraken en bedreigt het *commitment* van de private partijen. Er is bij PPS in dit domein geen sprake van strijd met het legaliteitsbeginsel of een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht als er niets verandert aan de bevoegdheidstoedeling. De convenanten mogen geen extra, niet typisch private verantwoordelijkheden inhouden voor de particulieren.

Het behoud van de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partijen heeft tot gevolg dat PPS weinig verandert aan het juridische kader als zodanig. Private partijen die op deze wijze samenwerken met de overheid zijn naar huidige juridische maatstaven niet gehouden aan hogere grondrechtelijke standaarden dan hiervoor besproken en ook niet aan beginselen van behoorlijk bestuur en strafrechtelijke beginselen. Wel zijn er normen in het privaatrecht die congrueren met deze beginselen. De samenwerking bestaat voor een groot deel uit de uitwisseling van

informatie over overlastgevers. De afgelopen jaren zijn hiervoor specifieke wettelijke bases gecreëerd.

Voor personen die vervolgens te maken krijgen met meerdere sancties en maatregelen, kan het voelen alsof ze dubbel gestraft worden. Naar huidig recht staat niets die cumulatie in de weg. Private sancties – bestraffend of niet – vallen voorsnog buiten de reikwijdte van het *ne bis in idem*-beginsel en er staat niets in de weg aan de combinatie van strafrechtelijke vervolging en openbare ordemaatregelen die zijn opgelegd door de burgemeester, zolang die maatregelen verband houden met het herstel en preventie van verstoring van de openbare orde. Ik heb wel beargumenteerd dat het evenredigheidsbeginsel alsnog vergt dat de aard en de zwaarte van het resultaat van de stapeling van sancties beoordeeld moeten worden, vooral als stapeling het resultaat is van hechte samenwerking tussen de overheid en private partijen en als de sancties en maatregelen onderling verweven zijn geraakt.

FRAGMENTATIE VAN ACCOUNTABILITY IN GEVAL VAN PPS

Bevoegdheden kunnen niet bestaan zonder accountability en bij de uitoefening van die bevoegdheden in individuele gevallen is adequate rechtsbescherming noodzakelijk. De wetgever heeft allerlei materiële waarborgen gecreëerd en het vermogensrecht kent verschillende mechanismen om misbruik van bevoegdheid te voorkomen, maar de uitdaging zit in de handhaving en effectuering van die waarborgen. Uit de inventarisatie van de verschillende procedures die een individu ter beschikking staan in het geval van publiek-private orderegulering, volgt dat de rechtsbescherming gefragmenteerd is, terwijl aan de voorkant – bij de voorbereiding van beslissingen van de ketenpartners en het opleggen van de sanctie – vanwege redenen van doelmatigheid zoveel mogelijk gestreefd is naar integratie.

Fragmentatie van controle is mijns inziens problematisch als partijen sancties koppelen aan een al opgelegde sanctie, terwijl de rechter bij een eventueel geschil de rechtmatigheid van de onderliggende sanctie maar marginaal toetst. Er is beperkte controle op de rechtmatigheid en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het geheel van sancties en maatregelen in een individueel geval. Op dit punt kan een integrale klachtencommissie uitkomst bieden, waarbij in ieder geval een goede controle komt op het feitelijke dossier en de verwerking van informatie in de gezamenlijke databases die de basis is voor de sanctionering. Als er verschillende gerechtelijke procedures na elkaar volgen, dan past het de rechter om in de beoordeling van de proportionaliteit, subsidiariteit en geschiktheid van de sanctie waarover hij oordeelt, ook de al van kracht zijnde andere sancties mee te nemen. Ik meen dat klachtencommissies van grote waarde kunnen zijn als hun onafhankelijkheid gegarandeerd is, er sprake is van een goede vertegenwoordiging van de verschillende belangen en zij transparant opereren.

In aanvulling hierop meen ik dat, beredeneerd vanuit de wenselijkheid van horizontaal bestuur, de samenwerkende overheid zoveel mogelijk moet proberen om

via convenanten, op vrijwillige basis, afspraken te maken over de controle op de samenwerking en de cumulatie van sancties. Als dit niet tot het gewenste beschermingsniveau leidt, kan de overheid door middel van geconditioneerde zelfregulering zelf de juiste voorwaarden scheppen. Dit past bij wat Loader en Walker *anchored pluralism* noemen: de overheid moet binnen de praktijk van PPS de publieke belangen van veiligheid én een gelijke toegang tot publieke voorzieningen waarborgen. Ik sluit hierbij aan: de overheid moet de rol aannemen van een anker in de grillige en pluralistische veiligheidszorg, om ervoor te zorgen dat de publieke belangen voldoende geborgd worden en dat alle betrokken partijen verantwoording afleggen over de manier waarop zij het semipublieke domein reguleren.