

## Verslag minisymposium Collectieve Horecaontzegging, Amersfoort, 24 juni 2011

Aanwezig: een overzicht van de aanwezigen is als aparte bijlage toegevoegd.

Panelleden:

- Bart Berkhout, beleidadviseur, Koninklijke Horeca Nederland
- Thomas Kruij, bestuurslid KHN Amersfoort
- Tsjitske Faber, privacyfunctionaris, politie Utrecht
- Martijn Jansen, wijkagent binnenstad Amersfoort

Maarten Vuylsteke, Officier van Justitie arrondissement Utrecht en beoogd lid van het panel, was helaas op het laatste moment verhinderd.

Voorzitter: Anne Arendsen, projectleider veiligheid, gemeente Amersfoort.

### Opening

Burgemeester Bolsius van Amersfoort heet alle aanwezigen van harte welkom.

De burgemeester geeft op basis van de Amersfoortse ervaringen een aantal tips. In Amersfoort wordt de Collectieve Horecaontzegging (CHO) uitgereikt door de politie, **namens de horecaondernemer**. Dat werkt goed. De politie reikt uit, registreert de CHO en zorgt voor een foto. CHO's worden alleen voor (ernstige) strafbare feiten uitgereikt, voor minimaal 6 maanden tot maximaal 5 jaar. Bij ieder strafbaar feit wordt proces verbaal opgemaakt. In Amersfoort wordt ook belediging van ambtenaren in functie meegenomen; ook daarin is Amersfoort vernieuwend. De burgemeester adviseert andere gemeenten hun voordeel te doen met de positieve ervaringen uit Amersfoort, maar om niet klakkeloos de aanpak over te nemen. Een vertaalslag naar de lokale omstandigheden is van belang voor een succesvolle CHO.

### Interview met horeca - Bart Berkhout (KHN), Thomas Kruij (lokaal bestuur KHN Amersfoort)

Op verzoek van het CBP heeft Koninklijke Horeca Nederland (KHN) een modelprotocol CHO ontwikkeld, die goedgekeurd is door het CBP en verspreid onder lokale KHN-afdelingen. Met dit modelprotocol kan een aanzienlijk kortere CBP-procedure doorlopen worden dan wanneer men een eigen protocol indient.

Gegevensuitwisseling is de basis voor de uitvoering van de CHO. Artikel 20 van de Wet Politiegegevens (Wpg) vormt de juridische basis voor het uitwisselen van deze gegevens.

KHN constateert dat de CHO op veel plekken goed gaat. Soms hoort Bart Berkhout geluiden van KHN consulenten dat gemeenten zich te veel afzijdig houden, terwijl de gemeente juist een belangrijke coördinerende en faciliterende rol kan spelen. Ook de gegevensuitwisseling stuit in sommige regio's op problemen; wanneer de politie een negatief advies geeft over het bemachtigen en uitwisselen van gegevens, foto's in het bijzonder, dan maakt dit de uitvoering van een CHO problematisch. Tot dusver zijn hier lokaal oplossingen voor gevonden.

In Amersfoort is de CHO op initiatief van de ondernemers gestart. Portiers gaven aan dat ze last hadden van een vaste groep raddraaiers, maar geen legitieme middelen om hen te weren. In overleg met politie, OM en gemeente is vervolgens de CHO ingesteld. Dat is één van de succesfactoren in Amersfoort: de behoefte komt vanuit de ondernemers. Het is een gezamenlijke wens. Er is bovendien bereidheid om samen te werken en afspraken te maken, er worden geen zaken opgelegd aan de horeca, de CHO is onderdeel van een integraal uitgaansbeleid. Vertrouwen is een randvoorwaarde; er moet een band worden opgebouwd en afspraken moeten worden nagekomen. Het succes van de CHO hangt ook af van de handhaving door de ondernemers; heeft iemand een CHO, dan komt diegene er ook echt niet in.

Amersfoort heeft het karakter van een 'dorp', dat zie je ook in het uitgaansleven terug. Iedereen kent elkaar, er zijn veel vaste klanten. Het uitgaanspubliek bestaat uit scholieren en volwassenen. Festivals en evenementen trekken ook veel bezoekers uit de regio.

### **Interview met politie - Tsjitske Faber (privacyfunctionaris politie Utrecht), Martijn Jansen (wijkagent binnenstad Amersfoort)**

Uitwisseling van persoonsgegevens (gesloten verstrekking) vormt de basis van de CHO. De politie mag niet zomaar persoonsgegevens verstrekken aan derden; daarop zijn uitzonderingen gemaakt. De basis voor de verstrekking van persoonsgegevens aan horeca is gelegen in Artikel 20 van de Wet Politiegegevens (Wpg), waarin staat dat verstrekking mogelijk is bij een zwaarwegend belang. De burgemeester en Officier van Justitie hebben geconstateerd dat er inderdaad sprake is van een zwaarwegend belang in Amersfoort, en dat de verstrekking dus legitiem is.

De Amersfoortse CHO verschilt van die van andere gemeenten; er wordt ingezet op zwaardere feiten, de politie wordt door de horeca gemachtigd om de ontzegging uit te reiken, en bovendien wordt de individuele horecaontzegging (IHO) buiten beschouwing gelaten in het protocol.

In Amersfoort zie je de meeste personen met ontzegging niet meer terug in de binnenstad. Als ze toch worden signaleerd, houdt de politie een oogje in het zeil. In Amersfoort is er geen gebiedsontzegging. Personen met een ontzegging mogen zich dus ophouden in de openbare ruimte. In plaats van een gebiedsontzegging op te leggen, wordt de CHO ook uitgereikt wanneer er sprake is van horecagerelateerd geweld in de openbare ruimte, in het horecaconcentratiegebied. Ondernemers geven daarmee het signaal af dat ook personen die zich misdragen in de openbare ruimte er bij hen niet in komen.

De uitvoering gaat goed in Amersfoort. Dat komt vooral door de nauwe samenwerking: door goed gebruik van de horecafoon, regelmatig overleg en omdat iedereen een oogje in het zeil houdt, bijv. portiers die collega's van andere horeca attenderen op een persoon-met-ontzegging.

De CHO werkt in de praktijk als volgt: na aangifte of aanhouding wordt een foto gemaakt, het CHO-formulier ingevuld en zo mogelijk ter plaatse aan de persoon uitgereikt, afhankelijk van de toestand van die persoon. Anders wordt de CHO per post verstuurd. De foto en persoonsgegevens worden door de politie in de database en afgeschermd website ingevoerd; er zijn drie personen aangewezen die toegang hebben tot de database. De aangesloten horeca krijgen via mail een attendering. Zij nemen samen met de portiers de personen met ontzegging door. De horeca merken dat het vooral 'bekenden' zijn; personen die regelmatig voor overlast zorgen.

De reden dat belediging van een ambtenaar is meegenomen in de lijst van delicten: het risico op herhaling van het wangedrag, ook in de horeca, is groot. Dat willen ook de horeca voorkomen. Daarnaast willen de horeca uitdragen dat belediging van een ambtenaar niet wordt getolereerd.

### **Interview Edwin Romeijn - student Integrale Veiligheidskunde**

Als afstudeeronderzoek onderzoekt Edwin de werking van de CHO in Amersfoort. Ondernemers geloven volmondig in de CHO. In de praktijk ondervinden ze eigenlijk 'geen effect'; na het uitreiken van een CHO verdwijnen de raddraaiers meestal uit het straatbeeld. De uitspraak van de ondernemers kan verklaard worden doordat ondernemers niet dagelijks met veiligheid bezig zijn. Omdat de probleemveroorzakers niet meer in de horeca komen, wordt de aandacht door andere zaken opgeëist.

Vooral bij cafés en dansgelegenheden is er draagvlak voor de CHO. Bij bijv. snackbars in mindere mate, omdat klanten slechts kort in hun zaak zijn. Restaurants kennen een heel andere doelgroep. Ook is er bij ongeveer de helft van de horeca een 'passief draagvlak'; ze denken en doen niet actief mee. Ook is er weinig bewustzijn van de privacywetgeving op de werkvloer. Barpersoneel realiseert zich bijv. onvoldoende dat je niet zomaar een uitdraai van personen met CHO mag verspreiden.

## Vragen en discussie

De deelnemers worden uitgenodigd hun vragen te noteren en in de pauze in te dienen bij de voorzitter. Vervolgens worden na de pauze de vragen voorgelegd aan het panel en het publiek.

### *Is er sprake van een waterbedeffect?*

Nauwelijks. Cafés in omliggende Amersfoortse wijken hebben in sommige gevallen meer last van wangedrag sinds de start van de CHO en willen graag aansluiten. In principe is dat mogelijk. De vraag is of dat een werkbare situatie oplevert. Ook kan een grote toestroom van horeca tot de CHO leiden tot een handhavingsprobleem en discussie over verantwoorde uitwisseling van persoonsgegevens.

Apeldoorn merkt op dat het voor een individuele horecaontzegging niet nodig is om een veiligheidsprobleem aan te tonen. Een horecaondernemer heeft altijd de mogelijkheid om een persoon de toegang te ontzeggen. De gemeente mag niet bepalen dat een CHO geldt voor een hele gemeente, dat is aan de horeca. Wel kan de gemeente een gebiedsverbod instellen. In Almere is het voor alle horeca in de stad mogelijk om aan te sluiten bij de CHO.

### *Een ondernemer wil niet meedoen, wat dan?*

Het is belangrijk dat het initiatief vanuit de ondernemers zelf komt; zij kunnen ook hun collega's overtuigen. Een betrokken ambtenaar van de gemeente is ook belangrijk. De ondernemers moeten onderling vertrouwen hebben in elkaar, politie en gemeente. Werk daaraan. In Amersfoort doet bijna iedere horecaondernemer in het horecaconcentratiegebied mee met de CHO.

In Zoetermeer is geen sprake van een ondernemerscollectief; daarvoor is er te weinig onderling vertrouwen. Mogelijk dat er draagvlak gecreëerd kan worden via de portiers, die wel een goede relatie hebben. Laat zien dat investeren in veiligheid de horeca geld opbrengt; geen actie ondernemen zorgt uiteindelijk voor meer kosten (tijd / geld).

### *Wat als de raddraaier niet uit Amersfoort komt?*

Als er aanwijzingen zijn dat de raddraaier vaker in Amersfoort uitgaat, dan krijgt diegene een CHO. Is hij er eenmalig of heel weinig, dan laat de politie het gaan.

### *Wat zijn de zwakke punten in de CHO in Amersfoort?*

Draagvlak; een aantal ondernemers neemt actief deel aan de CHO, maar er is ook een groep die zich passief opstelt en meedraait zonder mee te denken. Bovendien is het barpersoneel minder betrokken dan de eigenaar of portier die direct te maken hebben met de CHO. Het bemachtigen van de foto is geen discussiepunt in Amersfoort.

### *Wat is de grond voor het verkrijgen van foto's?*

De grond is artikel 20 van de Wpg. Er ontstaat discussie over het bemachtigen en verspreiden van de foto, die aan het OM voorgelegd zal worden:

- Mag de foto gemaakt worden als er geen sprake is van arrest, aanhouding of aangifte?
- Is een foto, gemaakt voor een privaatrechtelijk doel (CHO), daarna te gebruiken voor strafrechtelijk doeleinden (lokaalvredebreuk)?
- In de wet is vastgelegd voor welke delicten de politie een foto mag maken van de verdachte. Hoe staat het OM tegenover foto's maken en gebruiken ten behoeve van de CHO?
- Hoe ga je te werk als de uitgifte van een CHO ter plekke op straat gebeurt? Mag je in dat geval een foto van paspoort of rijbewijs overnemen? Mag je beelden van camera's gebruiken? (Overigens wordt in Amersfoort de CHO altijd op het politiebureau uitgereikt, na het opmaken van het proces verbaal voor de begane strafbare overtrekking).

Voor een klein uitgaansleven is het wellicht niet nodig om foto's te bemachtigen; de portiers kennen de personen-met-ontzegging vaak al bij naam en gezicht.

Voor het bepalen van de ontzeggingsperiode is in Amersfoort vooraf een lijst gemaakt met de delicten waaraan vervolgens een ontzeggingsduur is verbonden. Hier handelt de politie naar, namens de horecaondernemer.

#### *Merken horeca en uitgaanspubliek het effect van de CHO?*

Periodiek neemt Amersfoort enquêtes af bij het uitgaanspubliek; in de volgende editie worden de ervaringen met de CHO meegenomen. Uit de veiligheidscijfers kun je ook effect afleiden, al is dat niet uitsluitend toe te schrijven aan de CHO, maar aan het uitgaans- en veiligheidsbeleid als geheel. Amersfoort adviseert om de effecten van de CHO (minder incidenten, onderzoeksresultaten) te laten zien aan de ondernemers; maak het resultaat zichtbaar.

Sinds de start met de CHO zijn er in Amersfoort 62 ontzeggingen uitgereikt. Er wordt vooral uitgereikt aan mannen, van gemiddeld 26 jaar oud. Ze kregen een gemiddelde ontzeggingsduur van 12 maanden. In de eerste helft van dit jaar is er een daling in het aantal geweldsincidenten van 10%, ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. Momenteel zijn er 30 ontzeggingen actief.

#### *Waar wordt gewerkt met de combinatie van een CHO en gebiedsverbod, en hoe bevalt dat?*

In Noord-Holland Noord is er een protocol voor de gehele regio opgesteld waarin een combinatie wordt gemaakt met CHO en gebiedsverbod. Voor het gebiedsverbod mandateert de burgemeester de politie om het verbod uit te reiken. Het gebiedsverbod is opgenomen in de APV. Het gebiedsverbod is een goede aanvulling op de CHO als blijkt dat iemand zijn CHO steeds overtreedt. In plaats van de APV biedt de voetbalwet (Wet MBVEO) ook voldoende mogelijkheden om een gebiedsverbod op te leggen.

In Leeuwarden heeft men de CHO stapsgewijs ingevoerd; eerst is begonnen met pilots. Daardoor raakten andere ondernemers enthousiast en wilden aansluiten. Het is belangrijk dat horeca zich goed realiseren wat een CHO in de praktijk betekent. Niet alleen meedoen om het meedoen, maar ook actief bijdragen.

#### *Waarom heeft de politie zo'n grote rol in de Amersfoortse CHO?*

Vooraf uit praktische overwegingen. De politie reikt de CHO namens de ondernemer uit. De meeste incidenten in het Amersfoortse uitgaansleven vinden in de openbare ruimte plaats; daar is de politie om personen aan te houden. Bovendien is een centrale verwerking van de gegevens belangrijk; hoe vaker gegevensverwerking wordt overgedragen tussen organisaties, hoe meer de privacywetgeving in het geding komt.

In Delft blijft de politie zoveel mogelijk buiten de uitvoering van de CHO; daar doen de ondernemers zoveel mogelijk zelf. De politie heeft een adviserende rol. Ook wordt geweld in de openbare ruimte niet bij de CHO betrokken, omdat dit niet houdbaar zou zijn voor de rechter. Hoe groot de rol van de politie mag zijn en toepassing van de CHO bij geweld in de openbare ruimte worden aan het OM voorgelegd.

In Amersfoort moet aantoonbaar zijn dat het wangedrag in de openbare ruimte horecagerelateerd is, bijv. dat het plaatsvindt in het horecaconcentratiegebied.

Er ontstaat discussie over het al dan niet persoonlijk uitreiken van een CHO. Als blijkt dat een persoon onvoldoende in staat is om de CHO in ontvangst te nemen, dan wordt hij aangetekend verstuurd. Aangetekend versturen kan voor de rechtbank echter onvoldoende bewijs van ontvangst door een ontzegde zijn. Persoonlijk overhandigen is dan een eis. De vraag is of dit in het algemeen geldt.

**Hoe is de duur van de ontzegging per delictsoort bepaald?**

Bij ieder delict is gekeken naar het strafrecht. In overleg met alle betrokkenen zijn vervolgens de perioden van ontzegging bepaald. Samen bepaal je de duur op basis van de ernst van het delict.

**Wat als een persoon met ontzegging verhaal komt halen bij horeca of portier?**

Als horecaondernemer ben je verantwoordelijk voor de veiligheid in je zaak. Het is dus belangrijk om je zaak goed te beveiligen tegen personen die kwaad in de zin hebben.

In ieder geval mag een individuele ondernemer altijd een persoon weigeren, ook al is de periode van de ontzegging verstreken. Dit kan zelfs voor onbepaalde tijd zijn.

**Hoe zit de klachtencommissie in elkaar?**

In de klachtencommissie kunnen het beste onafhankelijke personen zitten. Vaak zie je dat horeca, gemeente en politie zitting hebben in de commissie. Mocht de klacht gaan over een ondernemer in de commissie, dan houdt deze zich afzijdig van de zaak.

**Hoe ga je om met de foto's in de database?**

De foto's mogen geprint en in een map bewaard worden, mits deze map in een afgesloten ruimte wordt bewaard. Zorg er voor dat de bewaarplek van de foto's alleen toegankelijk is voor de personen die inzage mogen hebben. Binnen portiersorganisaties mogen ook foto's worden uitgewisseld, bijv. in het geval een beveiligingsbedrijf voor meerdere horecagelegenheden portiers levert. Mogelijk dat er in de toekomst met smartphones gewerkt gaat worden, mits de informatie niet verder verspreid wordt. Maar er is momenteel geen aanleiding om dit in te voeren.

**Privaatrechtelijk / strafrechtelijk**

Bij een CHO lopen privaatrecht en strafrecht in elkaar over: een CHO opleggen heeft een privaatrechtelijke grond (ondernemers ontzeggen gezamenlijk een persoon de toegang tot hun bedrijven), pas na lokaalvredebreuk (=overtreden CHO) wordt het een strafrechtelijke aangelegenheid. Zo ontvangt het OM van Amersfoort een afschrift van de CHO om op de hoogte te zijn van lopende ontzeggingen in geval van lokaalvredebreuk.

Er ontstaat discussie dat de uitreiking van de CHO door de politie, en niet de ondernemer, de indruk wekt van strafrecht. Ook al handelt de politie uit naam van de ondernemer, toch kan de actieve rol van de politie op de persoon met ontzegging overkomen als een strafrechtelijke maatregel. Men vraagt zich af hoever je hierin kunt gaan zonder dat er sprake is van belangenverstrengeling.

In Delft is ervoor gekozen dat de portier de CHO uitreikt en dat de persoon tekent voor ontvangst.

**Hoe werkt het beheer van de database?**

De lokale afdeling van KHN beheert in verreweg de meeste gevallen de database. Soms wordt ervoor gekozen dat de gemeente, tijdelijk, de database beheert.

In Amersfoort beheert de politie de database met ontzeggingen, de horeca beheren het deel van de deelnemende ondernemers.

### **Afsluiting**

De voorzitter bedankt alle aanwezigen en het panel voor hun bijdrage en de interessante discussie. Uiteindelijk duurde de discussie een kwartier langer dan vooraf gepland, vanwege de vele vragen die er spelen over de CHO. Aan het eind van het programma blijken er nog openstaande vragen te zijn. Ook de vragen voor het OM staan nog open. Er wordt afgesproken dat de openstaande vragen aan de betreffende organisaties worden gestuurd (gemeente, politie, horeca en OM). De antwoorden zullen, met het verslag, worden rondgestuurd aan de deelnemers.

De voorzitter sluit de bijeenkomst en nodigt iedereen uit voor de lunch.