

“HEILIGT HET DOEL DE MIDDELEN?”

Onderzoek naar de bevoegdheden van de politie Rotterdam-Rijnmond om personen te screenen en deze gegevens vervolgens ter advisering van horecavergunningen te verstrekken aan de burgemeester en het college van de gemeente Rotterdam.

Afstudeerscriptie

‘Politie Rotterdam-Rijnmond’

“HEILIGT HET DOEL DE MIDDELEN?”

Onderzoek naar de bevoegdheden van de politie Rotterdam-Rijnmond om personen te screenen en deze gegevens vervolgens ter advisering van horecavergunningen te verstrekken aan de burgemeester en het college van de gemeente Rotterdam.

Rotterdam, 29 mei 2012

Vertrouwelijk

Auteur:	A.J.M. Zwiep
Studentennummer:	2024279
Afstudeerperiode:	Februari 2012 – Mei 2012
Organisatie:	Politie Rotterdam-Rijnmond
Opdrachtgever:	B. W. de Vries <i>waarnemend hoofd Beleids- en Bestuurszaken</i> <i>Politie Rotterdam-Rijnmond</i>
Afstudeermentor:	N. El Amiri-Essabane
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie:	Tilburg
Eerste afstudeerdocent:	M.R.M. Bindraban
Tweede afstudeerdocent:	E.L.J. Pheninckx

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen, als onderdeel van het vierde studiejaar van de opleiding HBO- Rechten, aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Deze scriptie bevat het onderzoek naar de bevoegdheden van de politie Rotterdam-Rijnmond om personen te screenen en vervolgens deze gegevens te verstrekken aan de burgemeester en het college van B&W van de gemeente Rotterdam ter advisering van horecavergunningen.

Om dit onderzoek tot een goed einde te brengen heb ik steun gekregen. Ik wil graag degenen bedanken die mij tijdens het onderzoek hebben geholpen en gesteund. Ik wil daar indirect de politie Rotterdam-Rijnmond voor bedanken. Direct wil ik de medewerkers van de afdeling Beleids- en Bestuurszaken bedanken voor de nodige inbreng en support. Ik wil met name de gehele Front- Office bedanken. Ze hebben mij regelmatig laten lachen en dat is erg belangrijk geweest in deze stressvolle periode. In het bijzonder wil ik Herman ten Velde bedanken, aangezien ik te allen tijde bij hem terecht kon met vragen en hij mij de bevestiging gaf die ik nodig had. Door zijn deskundige visie heb ik deze scriptie tot een hoger niveau kunnen tillen.

Daarnaast wil ik Directie Veiligheid Team Vergunningen van de gemeente Rotterdam en de horecacoördinatoren van de politie Rotterdam-Rijnmond bedanken. In een kort tijdsbestek hebben ze voor mij en mijn interviews tijd weten vrij te maken en hier ben ik ze erg dankbaar voor. In het bijzonder wil ik Martin de Vlieger bedanken, die voor mij fungeerde als vraagbaak om de theorie toe te passen in de praktijk. Bovendien heeft hij het balletje opgegooid bij de afdeling Beleids- en Bestuurszaken, waardoor het onderzoek en de afstudeerstage überhaupt mogelijk zijn geworden.

Noura El Amiri-Essabane, mijn stagebegeleider, wil ik bedanken voor het vertrouwen in een goede afloop. Mike Bindraban, mijn stagedocent, wil ik bedanken, voor zijn steun, begeleiding en feedback tijdens het onderzoek.

Ten slotte wil ik mijn ouders, broer, schoonzus en vriendinnen bedanken voor de support, steun en het geven van het vertrouwen in een goede afloop. Zonder hen had ik hoogstwaarschijnlijk het spreekwoordelijke bijtje er bij neer gegooit.

Voor nu rest mij niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen bij het lezen van deze scriptie wat het onderzoek bevat ter afsluiting van mijn opleiding HBO- Rechten.

Adrianne Zwiep

Rotterdam, mei 2012

Luctor et Emergo
Ik worstel en kom boven



Inhoudsopgave

Samenvatting

Afkortingenlijst

H. 1	Inleiding	p. 8
	1.1 Probleembeschrijving	p. 8
	1.2 Centrale vraag	p. 9
	1.3 Deelvragen	p. 9
	1.4 Doelstelling	p. 9
	1.5 Globale onderzoeksopzet	p. 10
	1.6 Omschrijving afstudeerorganisatie	p. 10
	1.7 Opbouw van het rapport	p. 11
H. 2	De adviserende Politie Rotterdam-Rijnmond	p. 12
	2.1 De hoedanigheid van de politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening	p. 12
	2.1.1 Persoonsgegevens	p. 14
	2.1.2 Politiegegevens	p. 17
	2.1.3 Justitiële gegevens	p. 18
	2.2 De hoedanigheid van de politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van de Drank- en Horecawet	p. 19
H. 3	De bevoegdheid van de politie om gegevens te verwerken	p. 21
	3.1 In het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening	p. 21
	3.1.1 Persoonsgegevens	p. 21
	3.1.2 Politiegegevens	p. 24
	3.1.3 Justitiële gegevens	p. 28
	3.2 In het kader van de Drank- en Horecawet	p. 30
H. 4	De bevoegdheid van de politie om gegevens te verstrekken	p. 32
	4.1 Persoonsgegevens in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening	p. 32
	4.2 Politiegegevens in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening	p.33
	4.3 In het kader van de Drank- en Horecawet	p.35



H. 5	Het inhoudelijke advies	p. 36
5.1	Exploitatievergunning	p. 36
5.2	Coffeeshopvergunning	p. 37
5.3	Vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting	p. 38
5.4	Drank- en Horecawet	p. 39
H. 6	De vergunningverleningsprocedure in de praktijk	p. 42
6.1	De procedure	p. 42
6.2	Ervaringen Politie Rotterdam-Rijnmond	p. 46
6.3	Ervaringen Team Vergunningen gemeente Rotterdam	p. 47
H. 7	Conclusies en aanbevelingen	p. 49
7.1	Conclusies	p. 49
7.2	Aanbevelingen	p. 52
H.8	Evaluatie	p. 53
Bronnenlijst		p. 54

Bijlagen

- 1 Volledige organogram Politie Rotterdam-Rijnmond
- 2 Handleiding toezicht en de coffeeshop van de politie Rotterdam-Rijnmond
- 3 Mailwisseling Ad de Vries inhoudende een artikel van Ton Hougee
- 4 Mandaat van de burgemeester van Rotterdam voor het verlenen van een exploitatievergunning aan de korpschef Rotterdam-Rijnmond en mandaat van het college van B&W voor het verlenen van een drankwetvergunning aan de korpschef Rotterdam-Rijnmond.
- 5 Mailwisseling met juridisch medewerker JustID
- 6 Interview P.H. de Man
- 7 Interview M.W.G. de Vlieger
- 8 Interview P. Scholte
- 9 Interview C.P.R. Mourer
- 10 Interview J.K. Borgman
- 11 Interview D. Bakelaar
- 12 Interview S.C.W. Vonk en M.M. Mersie



Samenvatting

Deze scriptie bevat het onderzoek naar de bevoegdheden van de politie Rotterdam-Rijnmond om personen te screenen en vervolgens deze gegevens te verstrekken aan de burgemeester en het college van B&W van Rotterdam ter advisering van horecavergunningen. De vraag die in deze scriptie centraal staat, luidt: In hoeverre is de politie Rotterdam-Rijnmond bevoegd gegevens te verstrekken aan de burgemeester en het college van B&W van de gemeente Rotterdam in het kader van de advisering voor de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008 en de Drank- en Horecawet?

De onderzoeker heeft een onderzoek naar het recht gedaan door middel van het rechtsbronnen- en literatuuronderzoek met de methode van de inhoudsanalyse. Hierbij heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, jurisprudentie en vakliteratuur. Tevens is er onderzoek gedaan naar de praktijk middels een enkelvoudige casestudy. Het betreft de werkwijze van de afdeling horecataken van de politie Rotterdam-Rijnmond met betrekking tot het screenen van personen en de wijze waarop deze informatie aan de burgemeester en het college wordt verstrekt. De onderzoeker heeft hierbij een zevental halfgestructureerde interviews gehouden en daarnaast een inhoudsanalyse toegepast.

Allereerst is duidelijkheid verschaft over de verschillende hoedanigheden van de politie Rotterdam-Rijnmond bij de advisering van de burgemeester en bij de controle op de naleving van de APV. Hierbij is ingegaan op welke politieambtenaren specifiek bevoegd zijn om de burgemeester en het college te adviseren over een vergunningaanvraag. Daarnaast is op grond van de geldende wet- en regelgeving geanalyseerd wanneer de politie Rotterdam-Rijnmond gegevens mag verwerken. Hierbij is onderscheid gemaakt in persoons-, politie- en justitiële gegevens. Daarnaast is beschreven wanneer deze gegevens aan de burgemeester en aan het college mogen worden verstrekt. Tevens is de procedure van vergunningverlening in de praktijk bij de gemeente Rotterdam uiteengezet. Hierbij is ingegaan op de ervaring van de politie Rotterdam-Rijnmond met betrekking tot de juridische mogelijkheden om de burgemeester en het college te adviseren. Ook wordt ingegaan op hoe de gemeente Rotterdam het advies ervaart.

Onderzoek wijst uit dat de politie Rotterdam-Rijnmond niet bevoegd is om voor de burgemeester in het kader van de APV en voor het college in het kader van de DHW justitiële gegevens op te vragen middels de digitale justitiële databank JD-Online. Zodoende is de politie Rotterdam-Rijnmond momenteel dus ook niet bevoegd om deze gegevens aan de burgemeester en het college te verstrekken. De onderzoeker heeft op grond van deze conclusie nadrukkelijk de aanbeveling gedaan om JD-Online niet langer te raadplegen bij de advisering van de burgemeester en het college. Daarnaast heeft de onderzoeker aanbeveling gedaan om in overleg te treden met de burgemeester dan wel Directie Veiligheid Team Vergunningen van de gemeente Rotterdam om hierover afspraken te maken. Immers de burgemeester heeft wel de bevoegdheid om de korpschef van de politie Rotterdam-Rijnmond te machtigen om justitiële gegevens op te vragen bij een vergunningaanvraag voor een exploitatie voor een seksinrichting of escortbedrijf. Dit is nog niet gebeurd, maar middels een machtiging zou de politie Rotterdam-Rijnmond wel bevoegd zijn om justitiële gegevens op te vragen voor deze vergunningaanvraag.

Het college is niet bevoegd om de korpschef te machtigen om justitiële gegevens op te vragen voor een drankwetvergunning. Daarom heeft de onderzoeker de aanbeveling gedaan om tevens met het college dan wel met Directie Veiligheid Team Vergunningen in overleg te treden. Er zal het nodige in werking moeten worden gezet, voordat Team Vergunningen zelf gebruik kan gaan maken van haar bevoegdheid om namens het college justitiële gegevens op te vragen.



Afkortingenlijst

ABC	-	Algemene Bezwaarschriftencommissie
APV	-	Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008
Awb	-	Algemene wet bestuursrecht
Bpg	-	Besluit politiegegevens
Bjg	-	Besluit justitiële gegevens
Burgemeester	-	Burgemeester van Rotterdam
BVH- systeem	-	Systeem voor de Basis Voorziening Handhaving gebaseerd op artikel 8 Wet politiegegevens
BVO- systeem	-	Systeem voor de Basis Voorziening Opsporing gebaseerd op artikel 9 Wet politiegegevens
CJIED	-	Centrale Justitiële Inlichtingen Dienst
College	-	College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam
CVI	-	Centrale Verwijzingsindex gebaseerd op artikel 13 Wet politiegegevens
Drankwetvergunning	-	Vergunning ingevolge artikel 3 lid 1 DHW voor het uitoefenen van een horeca- of slijtersbedrijf
DHW	-	Drank- en Horecawet
Directie Veiligheid	-	Directie Veiligheid Team Vergunningen van de gemeente Rotterdam
HKS	-	Herkenningssysteem gebaseerd op artikel 13 Wet politiegegevens
JD-Online	-	De digitale toegang tot het justitieel documentatie systeem
Keno- sleutel	-	een veel gebruikte zoekterm bij de politie, wat bestaat uit de eerste vier letters van de achternaam gevolgd door de eerste letter van de voornaam, gevolgd door de laatste twee cijfers van het geboortjaar van diegene die opgevraagd wordt.
Korpschef	-	Korpschef van de politie Rotterdam-Rijnmond
PAPOS	-	Parketpolitiesysteem gebaseerd op artikel 13 Wet politiegegevens
Screenen	-	Het onderzoek van de politie naar de antecedenten, het strafrechtelijk verleden, van een persoon in een vergunningaanvraag om zo zijn betrouwbaar- en bekwaamheid te controleren.
Wet BIBOB	-	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wbp	-	Wet bescherming persoonsgegevens
Wjsg	-	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wpg	-	Wet politie gegevens



Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het probleem beschreven en hieruit wordt een centrale vraag, deelvragen en een doelstelling geformuleerd. Daarnaast wordt globaal de opzet van het onderzoek, de afstudeerorganisatie en de opbouw van het rapport beschreven.

1.1 Probleembeschrijving

“Stel: de politie weet dat een crimineel, welke recent is vrijgekomen na een gevangenisstraf van vijf jaar, zijn activiteiten in een horecabedrijf wilt voortzetten, maar de politie heeft niet de bevoegdheid deze gegevens te verstrekken aan de burgemeester... Wat nu?”

Handhaving van de openbare orde is een specifieke burgemeesterstaak die niet gedelegeerd, maar ook niet gemandateerd kan worden.¹ Openbare orde is geen scherp omlijnd begrip.² De openbare orde kan worden omschreven als de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden.³ Het handhaven van de openbare orde is de zorg voor de naleving van de regels waarvan niet-naleving leidt tot verstoring van de orde en rust in het openbare leven.⁴ Ter regulering van de openbare orde kan de burgemeester nadere regels stellen in verordeningen, maar ook indien noodzakelijk bevelen geven.⁵ Daarnaast is de burgemeester van Rotterdam het bevoegde bestuursorgaan om te beschikken op een aanvraag voor een exploitatie vergunning⁶, coffeeshopvergunning⁷, of een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf in de gemeente Rotterdam.⁸ Ook vormt de burgemeester samen met het college van burgemeester en wethouders, het bevoegde gezag om te beschikken op een aanvraag voor een drankwetvergunning.⁹ Door al dan niet een vergunning te verlenen, ziet de burgemeester (en in het geval van een drankwetvergunning het college van B&W) toe op het aantal en de exploitatie van de horeca-inrichtingen. Indien er geen regulering van en toezicht op de voorgaande horeca-inrichtingen plaatsvindt, kan dit resulteren in een verstoring van de openbare orde. Door het uitgeven van vergunningen wordt dus beoogd de openbare orde te handhaven.¹⁰

Om te kunnen oordelen over de voornoemde vergunningaanvragen moet de burgemeester (en in het geval van een drankwetvergunning het college van B&W) over de nodige kennis en informatie beschikken. Indien het over de handhaving van de openbare orde gaat, is de politie vaak degene die over deze kennis en informatie beschikt. Zodoende vraagt de burgemeester en het college van de gemeente Rotterdam aan de politie Rotterdam-Rijnmond advies.¹¹ Op het verzoek van de burgemeester om te adviseren, stelt de politie Rotterdam-Rijnmond een onderzoek in naar de antecedenten van de aanvrager van de voornoemde vergunningen om zo zijn betrouwbaar- en bekwaamheid te controleren (hierna: screenen). Om deze personen te mogen screenen, heeft de politie Rotterdam-Rijnmond een wettelijke grondslag nodig. Alleen met een wettelijke basis is de politie Rotterdam-Rijnmond bevoegd om op verzoek van de burgemeester een persoon te screenen.

¹ Artikel 172 juncto 177 Gemeentewet juncto artikel 12 lid 1 Politiewet 1993

² Tineke Strik en openbare orde (<www.eerstekamer.groenlinks.nl>) geraadpleegd op 15 maart 2012

³ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Zakboek Openbare orde en veiligheid*, Den Haag 2010 p. 8-9

⁴ 1.1 Contextbeschrijving, Bijlage Basis selectielijst voor archiefbescheiden van (regionale) politieorganisaties 2004 van het vaststellingsbesluit Selectielijst archiefbescheiden regionale politieorganisaties vanaf 1 april 1994 voor neerslag handelingen Korps Landelijke Politiediensten

⁵ Artikel 172 lid 3 juncto 176 Gemeentewet

⁶ Artikel 2.3.6 lid 1 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

⁷ Artikel 4.3.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 juncto artikel 2.3.6 lid 1 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

⁸ Artikel 2.3a.3 lid 1 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 juncto artikel 5 lid 2 sub r Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009

⁹ Artikel 2.3a.3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 juncto artikel 3 Drank- en Horecawet

¹⁰ Toelichting behorende bij de Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99+143, Rotterdam 2008, p.93, 108, 110

¹¹ Artikel 1 lid 1 onder b juncto 3 lid 1 onder b Burgemeestersinstructie openbare inrichtingen 2007



Daarnaast mag in beginsel alleen informatie worden verstrekt in het kader van de handhaving van de openbare orde dan wel informatie, welke invulling geeft aan de weigeringsgronden van andere wetgeving zoals de Drank- en Horecawet.¹² Echter, de politie Rotterdam-Rijnmond genereert bij de zoekvraag ook andere persoonlijke informatie die niet, krachtens het voorgaande, aan de burgemeester en het college mag worden verstrekt. Hierbij wringt de wetgeving. Enerzijds is het informatie waarvan de politie Rotterdam-Rijnmond weet, dat als je die informatie deelt met de burgemeester dit een bijdrage levert aan het handhaven van de openbare orde. Door het verstrekken van deze informatie kan immers veelal worden voorkomen dat de 'verkeerde' personen een horecavergunning verkrijgen en daarmee een bedreiging vormen voor de openbare orde. Anderzijds is de politie Rotterdam-Rijnmond niet gerechtigd om deze informatie aan de burgemeester en het college te verstrekken.

Dit onderzoek zal betrekking hebben op het screenen van personen en het verstrekken van informatie aan de burgemeester in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening, gemeentebblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 en aan het college in het kader van de Drank- en Horecawet. Op grond van de bovengenoemde Algemene Plaatselijke Verordening worden de reguliere exploitatievergunning, de coffeeshop vergunning en de vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting bij het onderzoek betrokken. Daarnaast wordt de drankwetvergunning op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet bij het onderzoek betrokken.

1.2 Centrale vraag

In hoeverre is de politie Rotterdam-Rijnmond bevoegd gegevens te verstrekken aan de burgemeester en het college van B&W van de gemeente Rotterdam in het kader van de advisering voor de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008 en de Drank- en Horecawet?

1.3 Deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zullen zes deelvragen worden beantwoord.

- 1) In welke hoedanigheid adviseert de politie Rotterdam-Rijnmond de burgemeester en het college in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008 en de Drank- en Horecawet en van wat voor soort gegevens wordt hierbij gebruikt gemaakt?
- 2) Onder welke voorwaarden mag de politie Rotterdam-Rijnmond gegevens verwerken in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008 en de Drank- en Horecawet?
- 3) Onder welke voorwaarden mag de politie Rotterdam-Rijnmond gegevens verstrekken aan de burgemeester en het college in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008 en de Drank- en Horecawet?
- 4) Waar moet het advies van de politie Rotterdam-Rijnmond aan de burgemeester en het college invulling aan geven?
- 5) Hoe verloopt de verleningsprocedure van de voornoemde vergunningen in de gemeente Rotterdam in de praktijk?

1.4 Doelstelling

Het doel is om op 29 mei 2012 het waarnemend hoofd van de afdeling Beleids- en Bestuurszaken van de politie Rotterdam-Rijnmond een onderzoeksrapport te overhandigen waarin de discrepantie wordt belicht tussen hetgeen formeel van de politie in de advisering van de burgemeester en het college wordt verlangd en waarvoor zij in deze wettelijk bevoegd is. Door dit rapport zal er kennis en inzicht over de juridische situatie worden vergaard en hierdoor zal het rapport mogelijk een bijdrage leveren aan de oplossing voor het probleem van de politie Rotterdam-Rijnmond.

¹² Artikel 16 lid 1 sub c onder 2 Wet politiegegevens juncto 4:3 lid 5 Besluit politiegegevens



1.5 Globale onderzoekopzet

Om de deelvragen en vervolgens de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zal zowel een onderzoek naar het recht als een onderzoek naar de praktijk plaatsvinden. Het onderzoek naar het recht vindt plaats middels het rechtsbronnen- en literatuuronderzoek met de methode van de inhoudsanalyse. Hierdoor kan een totaalbeeld worden gevormd met onderbouwing van wetten, jurisprudentie en andere relevante documenten en informatieve bronnen. Naast bestudering van de relevante wetgeving, wordt ook literatuur geraadpleegd om het recht verder te leren kennen. Ook documenten die zijn verstrekt door de politie Rotterdam-Rijnmond worden bestudeerd om kennis te vergaren.

Het onderzoek naar de praktijk vindt plaats middels een enkelvoudige casestudy. De case die in dit onderzoek centraal staat, is de afdeling horecatalaken van de politie Rotterdam-Rijnmond. Het heeft betrekking op de werkwijze van de desbetreffende afdeling met betrekking tot het screenen van personen in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008 en de Drank- en Horecawet en de wijze waarop deze informatie aan de burgemeester en het college wordt verstrekt. Er zullen meerdere onderzoeksmethoden met elkaar worden gecombineerd om zo een passend antwoord te kunnen geven. Zo zal een onderdeel van de casestudy bestaan uit een uitvoerige inhoudsanalyse, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaand materiaal. Tevens worden er halfgestructureerde interviews gehouden. Er wordt een vragenlijst opgesteld, maar tijdens de interviews zal ook alle ruimte zijn voor de eigen inbreng van de geïnterviewden. Binnen de politie Rotterdam-Rijnmond zijn elf politieambtenaren aangewezen als horecacoördinator. De onderzoeker heeft de keuze gemaakt om zes horecacoördinatoren te interviewen om een zo valide mogelijk beeld te verkrijgen. Er is gekozen om van ieder politiedistrict wat adviseert aan Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam één horecacoördinator te interviewen. Ook twee experts (beoordelaars) van Directie Veiligheid Team Vergunningen van de gemeente Rotterdam worden geïnterviewd. Er is sprake van een klein team. Hierdoor zijn beide beoordelaars direct betrokken bij het verlenen van vergunningen en hebben dus direct te maken met het advies van de politie. Door een halfgestructureerd interview wordt beoogd te voorkomen dat bepaalde onderwerpen worden vergeten, maar daarentegen biedt het wel de mogelijkheid om dieper op het probleem in te gaan. Op deze manier zal een diepgaand inzicht worden verkregen in de wijze waarop het proces zich in de praktijk voltrekt en waartegen door de politie wordt aangelopen.

Om de betrouwbaarheid van deze scriptie te waarborgen, is ervoor gekozen om op diverse manieren en uit verschillende bronnen informatie te verzamelen. Door de verkregen informatie uit de verschillende bronnen met elkaar te vergelijken, kan tot een betrouwbaar antwoord worden gekomen. De informatie waarvan gebruik wordt gemaakt, moet bovendien van objectieve stukken afkomstig zijn. Er wordt dan ook gezocht in juridische databanken en wet- en regelgeving. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van literatuur en documenten die betrekking hebben op het onderwerp. Deze moeten betrouwbaar zijn en er zullen uitsluitend stukken worden gebruikt die door professionals zijn geschreven of die gebaseerd zijn op de wet. De opdrachtgever heeft belang bij de uitkomst van het onderzoek. Met zijn informatie moet dan ook zorgvuldig worden omgegaan. Vertrouwelijke stukken die namens de opdrachtgever zijn verstrekt, zullen niet worden verstrekt aan derden en worden waar nodig geanonimiseerd.

1.6 Omschrijving afstudeerorganisatie

Op dit moment is de politie in Nederland verdeeld in 25 regio korpsen. Daarnaast is er nog het korps landelijke politiediensten. Met zo'n 6000 medewerkers is het korps Rotterdam-Rijnmond één van de grootste korpsen van Nederland. Aan het hoofd van het korps staat de korpsleiding. Hieronder vallen de Korpschef (de heer F. Paauw), de directeur van de politie (mevrouw M. Vis) en de directeur interne bedrijfsvoering (de heer H. van Dolderen).



Aangaande de beheersaspecten legt de korpsleiding verantwoording af bij de korpsbeheerder, de heer A. Aboutaleb, burgemeester van Rotterdam. De korpsleiding geeft leiding aan de concernondersteuning, de concernstafdiensten en de districten. Onder de concernondersteuning vallen de afdelingen Beleids- en Bestuurszaken, Communicatie, bureau Interne Zaken en de Secretariële Ondersteuning. Deze afdelingen ondersteunen de korpsleiding. De concernstafdienst bestaat uit Personeel en Organisatie, het Facilitair Bedrijf, Controlling en de dienst Regionale Regie en Realisatie. Deze afdelingen zorgen voor interne zaken binnen het korps. Zo zorgt het Facilitair Bedrijf voor onder andere het meubilair binnen het korps. Het korps Rotterdam-Rijnmond is ten slotte verdeeld in acht districten en in vier regionale diensten. De regionale diensten zijn de Zeehavenpolitie, de Regionale Recherche Dienst, de Regionale Informatie Organisatie en de Executieve Ondersteuning (EXO).

Er zijn plannen voor één nationale politie in Nederland. Bij het schrijven van deze scriptie is het wetsvoorstel nationale politie niet-controversieel verklaard door de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel zal volgens planning in juni worden behandeld door de Eerste Kamer.¹³ Met de nationale politie worden de regiokorpsen Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid samengevoegd tot het regiokorps Rotterdam.

Dit onderzoek is gedaan vanuit de concernondersteuning: de afdeling Beleids- en Bestuurszaken. Deze afdeling is verdeeld in drie verschillende teams. Het eerste team is het team beheer, strategie, privacy, public affairs, internationale bestrekkingen en korpsleiding. Het tweede team is het team regionaal beleid, district/dienstleiding en lokale politiek en tot slot is er nog het team juridische advisering, klachten en centrale ondersteuning.

1.7 Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat uit acht hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord. Er wordt uitgelegd welke politieambtenaren bevoegd zijn om de burgemeester en het college te adviseren en welke gegevens bij de advisering worden gebruikt. In het derde hoofdstuk wordt de tweede deelvraag beantwoord. De voorwaarden voor de verwerking van de verschillende soorten gegevens wordt aan de hand van wet- en regelgeving uiteengezet. In het vierde hoofdstuk wordt de derde deelvraag beantwoord. In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt wanneer de politie welke gegevens mag verstrekken aan de burgemeester en het college. In het vijfde hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag. Er wordt uiteengezet aan welke weigeringsgronden bij de beoordeling van een vergunningaanvraag wordt getoetst. In het zesde hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vijfde, en tevens laatste, deelvraag. De procedure bij de gemeente Rotterdam van het moment van aanvraag tot de vergunningverlening wordt uiteengezet. Daarbij wordt ook ingegaan op de ervaring van de politie Rotterdam-Rijnmond met betrekking tot de juridische mogelijkheden om de burgemeester en het college te adviseren. Ook wordt ingegaan op hoe de gemeente Rotterdam het advies ervaart. Het zevende hoofdstuk bevat de conclusies die op grond van de eerder beschreven hoofdstukken kunnen worden getrokken. Deze conclusies geven samen antwoord op de centrale vraag. In hoofdstuk zeven worden ook aanbevelingen gedaan. In hoofdstuk acht volgt een korte evaluatie van het onderzoek. Na hoofdstuk acht zijn de geraadpleegde bronnen opgenomen. De bijlagen van dit onderzoek bevinden zich in een apart bijgeleverd document.

¹³ Behandeling Politiewet blijft op agenda Eerste Kamer staan (<www.rbenw.nl>) geraadpleegd op 09 mei 2012



Hoofdstuk 2 De adviserende Politie Rotterdam-Rijnmond

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke politieambtenaren daadwerkelijk bevoegd zijn om te adviseren en op grond waarvan. Daarnaast zal onderscheid worden gemaakt tussen wat voor soort gegevens nodig zijn om de burgemeester en het college te adviseren en welke wet- en regelgeving op deze gegevens van toepassing is.

2.1 De hoedanigheid van de politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening

De Gemeentewet is een belangrijke organieke wet. Het is een kaderwet waarin de algemene structuur van het gemeentelijk bestel is opgenomen.¹⁴ Een belangrijk uitgangspunt in de wet is het beginsel van decentralisatie.¹⁵ Dit beginsel houdt in dat de bevoegdheidsuitoefening zo dicht mogelijk bij de burger dient plaats te vinden. Krachtens de Gemeentewet heeft de gemeente daarom de gelegenheid om zelfstandig aangelegenheden, wat betreft hun 'huishouding', te regelen en te sturen.¹⁶ Om hier uitvoering aan te geven, heeft de raad van de gemeente Rotterdam de Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 (hierna: APV) opgesteld. Op grond van deze verordening is de burgemeester van Rotterdam (hierna: burgemeester) het bevoegde bestuursorgaan binnen de gemeente Rotterdam om te beschikken over een aanvraag voor een exploitatie vergunning¹⁷, coffeeshopvergunning¹⁸ en een vergunning voor het exploiteren voor een seksinrichting of escortbedrijf.¹⁹ De burgemeester kan tevens besluiten personen (toezichthouders) te belasten met het toezicht op de naleving van de APV.²⁰ In dit verband wordt toezicht door de overheid op de naleving van wettelijke voorschriften bedoeld, zoals geregeld in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De toezichthouder wordt door middel van een aanwijzingsbesluit aangesteld en is hierdoor in feite ten dienste van de burgemeester. Immers hij voert deze toezichthoudende taak uit voor de burgemeester. Bij de uitoefening van deze taak zal de toezichthouder zijn bevindingen noteren in een apart informatiesysteem. Dit systeem bevat de informatie, welke is verkregen in het kader van de toezichthoudende taak.

De politie heeft als hoofdtaak uitvoering te geven aan artikel 2 van de Politiewet 1993. Dit artikel bepaalt dat de politie in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels zorg moet dragen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde omvat de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beëindiging, de vervolging en de berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het Openbaar Ministerie in strafzaken en heeft dus een vergaande betekenis.²¹ Wanneer de politie optreedt ter handhaving van de rechtsorde is de officier van justitie het bevoegde gezag.²²

¹⁴ K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, derde druk, Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV 2002, p. 16-17

¹⁵ Artikel 117 Gemeentewet

¹⁶ Artikel 108 juncto 124 lid 1 Gemeentewet

¹⁷ Artikel 2.3.6 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁸ 4.3.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p. 17 juncto artikel 2.3.2 juncto 2.3.6 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁹ Artikel 2.3a.3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 juncto artikel 5 lid 2 sub r Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009

²⁰ Artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht juncto artikel 6.2 lid 2 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

²¹ 1.1 Contextbeschrijving, Bijlage Basis selectielijst voor archiefbescheiden van (regionale) politieorganisaties 2004 van het vaststellingsbesluit Selectielijst archiefbescheiden regionale politieorganisaties vanaf 1 april 1994 voor neerslag handelingen Korps Landelijke Politiediensten

²² Artikel 13 lid 1 Politiewet 1993



De Hoge Raad heeft in het Zeijense nachtbrakerarrest²³ al overwogen dat handhaving van de openbare orde in artikel 35 Politiewet (oud) onderdeel is van de handhaving van de rechtsorde ingevolge artikel 2 Politiewet.²⁴ Het handhaven van de rechtsorde omvat dus mede het handhaven van de openbare orde.²⁵ Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverlenings taak staat zij onder gezag van de burgemeester.²⁶

Echter, openbare orde is geen scherp omlijnd begrip.²⁷ De openbare orde kan worden omschreven als de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden. De openbare orde is een plaatsgebonden fenomeen. Het gaat om de gang van het maatschappelijk leven die als normaal wordt ervaren op een bepaalde plaats, onder de omstandigheden van dat moment en de objectieve bestemming die de openbare ruimte op dat bepaald moment heeft.²⁸ Onder openbare orde dient in dit verband te worden verstaan: de rechtsorde voor zover die merkbaar is in de openbare of publieke ruimte, waar behalve straten en pleinen ook openbare gebouwen, horeca-instellingen et cetera ondervallen.²⁹ Het handhaven van de openbare orde omvat de zorg voor de naleving van de regels waarvan niet-naleving leidt tot verstoring van de orde en rust in het openbare leven. De handhaving van de openbare orde valt uiteen in twee elementen. Ten eerste de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde. Ten tweede de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving. Deze algemene bestuurlijke voorkoming krijgt vorm in de participatie van de politie in het preventieve veiligheidsbeleid.³⁰

Daarnaast is de politie Rotterdam-Rijnmond door het college en de burgemeester van Rotterdam als toezichthouder van de APV aangesteld.³¹ Hieruit vloeit voort dat de politie Rotterdam-Rijnmond in de gemeente Rotterdam wat betreft de naleving van de APV een extra taak heeft gekregen. Formeel gezien, heeft de politie Rotterdam-Rijnmond dus twee petten op. De politie Rotterdam-Rijnmond heeft namelijk de pet op van de toezichthouder in het kader van de APV en die van de politieambtenaar in het kader van de Politiewet 1993. Echter, deze twee petten heeft hij nooit tegelijkertijd op. Als hij werkt als toezichthouder, werkt hij niet als politieambtenaar en vice versa. Politieambtenaren zijn slechts toezichthouder, indien zij bij of krachtens een bijzondere wet of algemeen verbindend voorschrift uitdrukkelijk als zodanig zijn aangewezen. De taakomschrijving van artikel 2 Politiewet 1993 kan namelijk niet als een aanwijzing tot toezichthouder worden beschouwd.³² Zodoende is het uitvoeren van de toezichthoudende taak geen politietaak. Immers naast het feit dat de politie Rotterdam-Rijnmond als toezichthouder is aangesteld, is onder andere de dienst Stadstoezicht van de gemeente Rotterdam voor onderdelen van de APV als toezichthouder aangesteld.³³ Dit toont aan dat het geen specifieke politietaak betreft.

²³ HR 24 oktober 1961, NJ 1962,86

²⁴ K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend, derde druk*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV 2002, p. 199

²⁵ B.J. Koops en A. Vedder, *Opsporing versus privacy de beleving van burgers*, Den Haag: SDU Uitgevers 2001, p.24

²⁶ Artikel 12 lid 1 Politiewet 1993

²⁷ Tineke Strik en openbare orde (<www.eerstekamer.groenlinks.nl>) geraadpleegd op 15 maart 2012

²⁸ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Zakboek Openbare orde en veiligheid*, Den Haag 2010, p. 8-9

²⁹ E.R. Muller en Th. A. de Roos, *Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer BV. 2006, p. 482

³⁰ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Zakboek Openbare orde en veiligheid*, Den Haag 2010, p. 58-59

³¹ Artikel 6.2 lid 2 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 juncto Aanwijzingsbesluit toezichthouders Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam d.d. 20 april 2000

³² APV artikelsgewijs toelichting 6.2 toezichthouders (<www.jeejar.nl>) geraadpleegd op 12 april 2012

³³ Artikel 6.2 lid 1 sub a Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 juncto aanwijzingsbesluit toezichthouders Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam d.d. 18 oktober 2002 en Aanwijzingsbesluit toezichthouders dienst Stadstoezicht d.d. 31 oktober 2003



De politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van toezichthouder handelt bij de uitoefening van deze taak formeel gezien krachtens de APV met de bevoegdheden toebehorende bij de toezichthouder ingevolge afdeling 5.2 van de Awb. De politie Rotterdam-Rijnmond handelt dus bij de naleving van de APV op twee verschillende wettelijke grondslagen.

In het Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009 is bepaald dat bij de besluitvorming van de voornoemde vergunningen de Burgemeestersinstructie openbare inrichtingen 2007 in acht moet worden genomen.³⁴ Op grond van deze instructie worden aanvragen voor het verkrijgen van een vergunning ter advies voorgelegd aan het politiedistrict waarbinnen de inrichting is gelegen.³⁵ De burgemeester richt zijn verzoek aan de politie Rotterdam-Rijnmond in zowel de hoedanigheid van toezichthouder als in de hoedanigheid van politieambtenaar. Zoals betoogd, handelt de politie Rotterdam-Rijnmond in de uitoefening van de toezichthoudende taak formeel gezien krachtens de APV. Het adviseren van de burgemeester in de hoedanigheid van toezichthouder valt dan ook niet onder de specifieke politietaak.

Zoals is aangegeven, hebben de begrippen handhaven en openbare orde een brede strekking. Hierdoor kan worden gesteld dat bij het adviseren van de burgemeester in het kader van de APV de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van politieambtenaar handelt in de uitoefening van haar specifieke politietaak ingevolge artikel 2 Politiewet 1993. Er is namelijk sprake van handhaving van de openbare orde door middel van algemene bestuurlijke voorkoming door participatie van de politie Rotterdam-Rijnmond in het veiligheidbeleid. Immers door te adviseren wordt beoogd toekomstige openbare orde verstoringen tegen te gaan. Bovendien is het hele vergunningenstelsel van de gemeente Rotterdam gebaseerd op het handhaven van de openbare orde.³⁶ Door al dan niet een vergunning te verlenen, ziet de burgemeester toe op het aantal en de exploitatie van de horeca-inrichtingen. Indien er geen regulering van en toezicht op de voorgaande horeca- inrichtingen plaatsvindt, kan dit in theorie resulteren in een verstoring van de openbare orde.

De politie Rotterdam-Rijnmond is opgedeeld in acht districten en vier regionale diensten. Per district is de afdeling horecatalaken opgericht ter ondersteuning van de (executieve) wijkpolitie. Deze afdeling houdt zich bezig met de bestuursrechtelijke handhaving van de horeca-inrichtingen in het desbetreffende district. Het adviseren van de burgemeester bij een vergunningaanvraag vormt hiervan een essentieel onderdeel. De horecacoördinator is aangesteld om zich als politieambtenaar en toezichthouder te buigen over het adviseren van de burgemeester. Het volledige organogram van de politie Rotterdam-Rijnmond is opgenomen in bijlage 1.

Om de burgemeester te adviseren, wordt gebruik gemaakt van het verzamelen en verstrekken van gegevens. In de volgende subparagrafen wordt ingegaan op wat voor soort gegevens worden gebruikt om de burgemeester te adviseren en welke wet- en regelgeving op deze gegevens van toepassing is.

2.1.1 Persoonsgegevens

De Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) is de belangrijkste wettelijke regeling wanneer het om het gebruik van persoonsgegevens gaat. De Wbp is op 1 september 2001 in werking getreden en is de opvolger van de Wet persoonsregistraties.³⁷

³⁴ Artikel 5 lid 2 sub q onder 2 juncto lid 2 sub u onder 3 Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009

³⁵ Artikel 1 lid 1 sub 2 juncto artikel 3 lid 1 sub 2 Burgemeestersinstructie openbare inrichtingen 2007

³⁶ Toelichting behorende bij de Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99+143, Rotterdam 2008, p.93, 108, 110

³⁷ Besluit van 5 juli 2001, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens



In de Wbp zijn de belangrijkste regels voor het vastleggen en gebruik van persoonsgegevens vastgelegd. De Wbp is, behoudens uitzonderingen, van toepassing op alle persoonsregistraties zowel particuliere als overheidsregistraties. Het doel van de Wbp is regels stellen die de persoonlijke levenssfeer in verband met de verwerking van persoonsgegevens beschermen.³⁸ Er is gekozen voor een omnibuswet, een algemene wet die op alle maatschappelijke sectoren van toepassing is in plaats van meer specifieke wetgeving voor verschillende sectoren en verwerkingen.³⁹ De Wbp is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.⁴⁰

De Wbp definieert een persoonsgegeven als elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.⁴¹ Volgens de memorie van toelichting zijn er twee belangrijke elementen van het begrip persoonsgegeven te onderscheiden. Het moet namelijk gaan om gegevens die betrekking hebben op een persoon. Daarbij moet het gaan om levende personen.⁴² Dit kunnen gegevens zijn die naar hun aard persoonsgegevens zijn, zoals feitelijke of waarderende gegevens over eigenschappen (naam, adres, woonplaats) of opvattingen en gedragingen. In andere gevallen zal mede aandacht moeten worden besteed aan de context waarin het gegeven wordt vastgelegd en gebruikt. Als gegevens mede bepalend zijn voor de wijze waarop de betrokken persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld, moeten die gegevens als persoonsgegevens worden aangemerkt. Of gegevens informatie over een natuurlijk persoon verschaffen, zal vaak op het eerste gezicht duidelijk zijn. Ook is denkbaar dat gegevens niet primair betrekking hebben op personen, maar op bijvoorbeeld goederen, gebeurtenissen, of gedachten. Indien dergelijke gegevens tevens informatie kunnen bevatten die betrekking heeft op personen, dienen zij blijkens de memorie van toelichting toch als persoonsgegevens te worden beschouwd.⁴³ Gegevens die uitsluitend voorwerpen aanduiden, indien deze geen informatie bevatten met behulp waarvan personen in hun maatschappelijke positie kunnen worden geraakt. Het gaat dan om zuivere objectgegevens, zoals gestolen goederen of identiteitsbewijzen zijn geen persoonsgegevens.⁴⁴

Daarnaast moet het gaan om de identificeerbaarheid van een persoon. Gegevens zijn slechts persoonsgegevens als een persoon is geïdentificeerd of identificeerbaar is.⁴⁵ Iemand is identificeerbaar als zijn identiteit zonder onevenredige inspanning kan worden vastgesteld. Hierbij spelen twee factoren een rol. De eerste factor is de aard van de gegevens. Een persoon kan men als identificeerbaar beschouwen als hij direct of indirect kan worden geïdentificeerd aan de hand van één of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit. De tweede factor betreft de mogelijkheden van de verantwoordelijke om identificatie tot stand te brengen. Hierbij kijkt men naar alle middelen die een verantwoordelijke redelijkerwijs ter beschikking staan om iemand te kunnen identificeren.⁴⁶

³⁸ Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Privacy en veiligheid: in balans?*, Dordrecht 2002, p. 22

³⁹ H.B. Winter e.a., *Wat niet weet, wat niet deert*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009 p. 43

⁴⁰ Artikel 2 lid 1 Wet bescherming persoonsgegevens

⁴¹ Artikel 1 sub a Wet bescherming persoonsgegevens

⁴² Noot: voor zover gegevens betreffende een overledene ook informatie kunnen verschaffen over levende personen kunnen ze onder omstandigheden toch als persoonsgegeven gelden, Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p.50 (MvT)

⁴³ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p.46/47 (MvT)

⁴⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p.47 (MvT)

⁴⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p.47 (MvT)

⁴⁶ Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Privacy en veiligheid: in balans?*, Dordrecht 2002, p. 23



De gegevens die de politie Rotterdam-Rijnmond noteert in de uitoefening van haar toezichthoudende taak zijn te scharen onder de Wbp definitie van persoonsgegevens. De toezichthouder is immers belast met het toezicht op de naleving van de APV en zal al haar waarnemingen hieromtrent noteren. Deze waarnemingen lopen zeer uiteen, maar zijn in de meeste gevallen herleidbaar naar een persoon. Neem bijvoorbeeld de gegevens verkregen vanuit een controle door de politie Rotterdam-Rijnmond in hoedanigheid van toezichthouder bij een vergunningplichtige horeca-inrichting, of de exploitant of beheerder aanwezig is als de inrichting is geopend, of dat er wel een duidelijk zichtbare raamkaart bij de ingang is aangebracht. Dit zijn namelijk regels die de APV stelt, wanneer er een exploitatievergunning is afgegeven.⁴⁷ Deze bevindingen zal de politie Rotterdam-Rijnmond noteren en vervolgens verwerken in een informatiesysteem. Deze gegevens zijn te herleiden naar de exploitant van de vergunningplichtige horeca-inrichting. Bovendien worden gegevens die gezien de aard niet direct zijn aan te duiden als persoonsgegevens bij de uitoefening van de toezichthoudende taak op een dusdanige manier verwerkt dat ze herleidbaar zijn naar een persoon. Gezien de context dienen ze dus als persoonsgegevens te worden beschouwd. Ze worden immers ingevoerd in een informatiesysteem en gekoppeld aan de exploitant van de horeca- inrichting. Bij de advisering in de hoedanigheid van toezichthouder maakt de politie Rotterdam-Rijnmond tevens gebruik van persoonsgegevens. Het doel van de advisering is namelijk de burgemeester informeren over personen die zijn opgenomen in de vergunningaanvraag. Hierbij zal naast gegevens die vanuit de aard persoonsgegevens zijn, ook gegevens worden gebruikt die in de context waarin ze worden gebruikt persoonsgegevens zijn.

Om onder de reikwijdte van de Wbp te vallen, dient er tevens sprake te zijn van de verwerking van persoonsgegevens.⁴⁸ Het begrip verwerking heeft een zeer ruime strekking.⁴⁹ Het omvat iedere mogelijke technische verwerkingshandeling of gebruikshandeling met betrekking tot een persoonsgegeven. Iedere handeling vanaf de verzameling en opslag tot de verwijdering en vernietiging van een persoonsgegeven dient als een verwerkingshandeling te worden opgevat.⁵⁰ Aangezien de persoonsgegevens door middel van het opslaan in het informatiesysteem onder andere worden verzameld, geordend, bewaard en vastgelegd, kan bij de toezichthoudende taak worden gesproken van verwerken in de zin van de Wbp.

De Wbp is echter niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de politie ten behoeve van de uitoefening van de politietaak als bedoeld in artikel 2 en 6 lid 1 Politiewet 1993.⁵¹ De Wbp is dus een algemene wet is, *lex generalis*, die geldt op het gebied van privacybescherming. Daarnaast is er een speciale wet, *lex specialis*, voor de politie, de Wet politiegegevens, die nader is uitgewerkt in het Besluit politiegegevens. De Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en het bijbehorende besluit bevatten aparte regelgeving voor de politie voor wat betreft het verwerken van persoonsgegevens en het verstrekken van persoonsgegevens aan derden.⁵² De Wpg is dus van toepassing op de persoonsgegevens die de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van politieambtenaar verwerkt bij de advisering van de burgemeester.

⁴⁷ Artikel 2.3.2a lid 1 juncto artikel 2.3.10 lid 3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99+143, Rotterdam 2008

⁴⁸ Artikel 2 lid 1 Wet bescherming persoonsgegevens

⁴⁹ Artikel 1 onder b Wet bescherming persoonsgegevens

⁵⁰ J.M.A. Berkvens en J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, vierde druk, Deventer: Kluwer 2007, p.30

⁵¹ Artikel 2 lid 2 sub c Wet bescherming persoonsgegevens

⁵² Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Privacy en veiligheid: in balans?*, Dordrecht 2002, p. 22



Zoals in paragraaf 2.1.2 nader wordt uitgewerkt, is de Wpg niet van toepassing op persoonsgegevens die de politie verwerkt in het kader van taken die niet zijn te scharen onder artikel 2 van de Politiewet 1993.⁵³ Gedacht kan worden aan de toezichthoudende taken die de politie uitvoert op grond van bijzondere wetten die niet behoren tot de taken ten dienste van justitie. Zoals hierboven is betoogd, vallen de gegevens die de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van toezichthouder bij de advisering verwerkt onder het regime van de Wbp. De omschrijving in artikel 2 Politiewet 1993 geeft de kern van de politietaak compact weer, maar blijft beperkt tot hoofdlijnen. Het is dan ook lastig om aan te geven wanneer de Wbp van toepassing is en wanneer de Wpg.⁵⁴ Hierop wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

2.1.2 Politiegegevens

Zoals gezegd, richt de burgemeester zijn verzoek niet alleen aan de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van toezichthouder, maar ook in de hoedanigheid van politieambtenaar. Ook de politieambtenaar maakt bij de uitoefening van haar taak gebruik van persoonsgegevens. Zoals in paragraaf 2.1.1 is vermeld, is de Wbp niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de politie ten behoeve van de uitoefening van de politietaak als bedoeld in artikel 2 en 6 lid 1 Politiewet 1993.⁵⁵ Hierop is de Wpg van toepassing.⁵⁶

De Wpg is sinds 1 januari 2008 van kracht en is de vervanger van de Wet politieregisters.⁵⁷ De Wpg is de privacywet voor de uitvoering van de politietaak en is nader uitgewerkt in het bijbehorende Besluit politiegegevens (hierna: Bpg). Met de Wpg heeft de politie meer ruimte gekregen om gegevens te verwerken voor een optimale uitvoering van de politietaak. Deze wet houdt een nieuw evenwicht in tussen de bescherming van de privacy van de burger enerzijds en het belang van de rechtshandhaving door middel van verruiming van de wettelijke mogelijkheden tot opslag, gebruik en verstrekking van persoonsgegevens door de politie anderzijds. De Wpg sluit volgens de memorie van toelichting zoveel mogelijk aan bij de systematiek en uitgangspunten van de Wbp.⁵⁸ Dit komt onder meer tot uiting in het overnemen van de definitie van verwerken.⁵⁹ Voor toelichting over het begrip verwerken wordt dan ook verwezen naar de vorige paragraaf. Ook bij de definitie van politiegegevens van de Wpg is aansluiting gezocht bij het begrip persoonsgegeven van de Wbp. Onder een politiegegeven wordt immers elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon verstaan, dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt.⁶⁰ Voor toelichting over het begrip politiegegeven wordt daarom eveneens verwezen naar paragraaf 2.1.1 waar het begrip persoonsgegeven is toegelicht. Het zij opgemerkt dat de Wpg in beginsel alleen betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van de specifieke politietaak als bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993. Dit betekent dat de Wpg niet alleen betrekking heeft op de strafvorderlijk gegevensverwerking, maar ook op de verwerking van gegevens voor andere taken zoals de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak.⁶¹

⁵³ Artikel 2 lid 1 juncto artikel 1 sub a en sub b Wet politiegegevens

⁵⁴ H.B. Winter e.a., *Wat niet weet, wat niet deert*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009, p. 157

⁵⁵ Artikel 2 lid 2 sub c Wet bescherming persoonsgegevens

⁵⁶ Artikel 2 lid 1 juncto artikel 1 sub a en sub b Wet politiegegevens

⁵⁷ Besluit van 14 december 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet politiegegevens

⁵⁸ Wet politiegegevens (<www.eerstekamer.nl>) geraadpleegd op 06 maart 2012

⁵⁹ Artikel 1 sub c Wet politiegegevens

⁶⁰ Artikel 1 sub a Wet politiegegevens

⁶¹ E.C. Mac Gillavry, *Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens?*, 2008 p. 397



Zoals al eerder betoogd, valt het adviseren van de burgemeester door de politie Rotterdam-Rijnmond in hoedanigheid van politieambtenaar onder de politietaak. Om de burgemeester te adviseren, zal de politie Rotterdam-Rijnmond politiegegevens opvragen uit de politiesystemen. Deze politiesystemen bevatten informatie over personen en gebeurtenissen die zijn verkregen bij de uitoefening van de politietaak. Er wordt dus gebruik gemaakt van politiegegevens die in een bestand zijn opgenomen. De politie Rotterdam-Rijnmond wil immers weten of er in de politiesystemen meer bekend is over de persoon in de vergunningaanvraag. Het opvragen, ordenen dan wel vastleggen, valt onder de ruime definitie van verwerking. Zodoende is de Wpg van toepassing op de politiegegevens die worden gebruikt bij de advisering in het kader van de APV.⁶² Zoals in de vorige paragraaf is besproken, is het lastig om aan te geven of de persoonsgegevens verkregen door de politie Rotterdam-Rijnmond bij de uitoefening van de toezichthoudende taak onder de Wbp of onder de Wpg vallen. Er kan worden betoogd dat deze informatie niet onder de Wpg valt. De informatie is immers niet verkregen ter uitoefening van de politietaak en wordt ook niet als zodanig verwerkt. Zij wordt immers verwerkt vanuit de toezichthoudende taak. Deze persoonsgegevens vallen hierdoor niet onder de reikwijdte van de Wpg.⁶³

2.1.3 Justitiële gegevens

Naast het feit dat er bij de advisering van de burgemeester gebruik wordt gemaakt van persoons- en politiegegevens, wordt er tevens gebruik gemaakt van gegevens die betrekking hebben op iemands strafrechtelijk verleden. Strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag, worden in de Wbp als bijzonder aangemerkt.⁶⁴ De Wbp kent een aangescherpt regime voor deze bijzondere gegevens. Verwerking van deze gegevens is uitsluitend toegestaan, indien sprake is van een zwaarwegend algemeen belang dan wel een dergelijke verwerking bij de wet is bepaald. Er geldt als uitgangspunt een verwerkingsverbod.⁶⁵ Vervolgens worden per categorie bijzondere gegevens uitzonderingen op deze algemene regel beschreven in de artikelen 17-23 Wbp.⁶⁶ Er geldt een uitzondering als de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wpg of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.⁶⁷

De Wpg is in de vorige paragraaf besproken. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) is op 1 april 2004 in werking getreden. Het is een wettelijke regeling die waarborgen omvat voor een zorgvuldige omgang met strafvorderlijke gegevens door het Openbaar Ministerie.⁶⁸ De Wjsg is verder uitgewerkt in het bijbehorende Besluit justitiële gegevens (hierna: Bjg). Justitiële gegevens omvatten die gegevens die bij het Bjg zijn omschreven en informatie verschaffen omtrent natuurlijke personen en rechtspersonen inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering.⁶⁹ Strafvorderlijke gegevens worden in de Wjsg gedefinieerd als gegevens over een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het Openbaar Ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt.⁷⁰

⁶² Artikel 2 lid 1 Wet politiegegevens

⁶³ Artikel 2 lid 1 Wet politiegegevens

⁶⁴ Artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens

⁶⁵ Artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens

⁶⁶ J.M.A. Berkmans en J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, vierde druk, Deventer: Kluwer 2007, p.35

⁶⁷ Artikel 22 van de Wet bescherming persoonsgegevens

⁶⁸ Besluit van 25 maart 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet justitiële gegevens

⁶⁹ Artikel 1 sub a Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

⁷⁰ Artikel 1 sub b Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens



Uit deze definitiebepaling volgt dat voor de toepasselijkheid van de Wjsg het Openbaar Ministerie de gegevens in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg moet verwerken. Dit betekent dat wanneer de gegevens niet in een strafdossier of in een registratiesysteem van het Openbaar Ministerie zijn opgenomen de Wjsg en het Bij niet van toepassing zijn. Als de gegevens immers nog behoren tot de politiesystemen is de Wpg van toepassing.⁷¹ Bij de advisering van de burgemeester worden naast het raadplegen van de politiesystemen, ook justitiële gegevens opgevraagd door middel van de digitale justitiële databank ofwel webapplicatie JD- Online. In tegenstelling tot de politiesystemen zijn de bepalingen van de Wjsg wel van toepassing op deze databank.⁷²

2.2 De hoedanigheid van de politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van de Drank- en Horecawet

In het jaar 1881 is de Drankwet geïntroduceerd. Deze wet regelde de kleinhandel in sterke drank en de beteugeling van openbare dronkenschap. Daarmee trachtte de wetgever de gevolgen van het drankprobleem aan te pakken. Echter, deze wet bleek in de praktijk niet optimaal te functioneren. Er volgden een aantal wijzigingen en uiteindelijk heeft dit geleid tot de vierde wet, de Drank- en Horecawet van 1964. De wet trad in werking in het jaar 1967. Het uitgangspunt van deze wet is dat iedereen, mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden, een horeca- of slijtersbedrijf kan beginnen. Dit uitgangspunt geldt tot op de dag van vandaag. Deze Drank- en Horecawet is na het in werking treden een aantal malen ingrijpend gewijzigd.⁷³ Op grond van de huidige Drank- en Horecawet (hierna: DHW) is het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (hierna: het college) het bevoegde bestuursorgaan binnen de gemeente Rotterdam om te beschikken over een aanvraag voor een vergunning om een horeca- of slijtersbedrijf uit te oefenen (hierna: drankwetvergunning).⁷⁴ Navraag bij de gemeente Rotterdam Directie Veiligheid Team Vergunningen leert, dat om inhoud te kunnen geven aan de vereisten voor een leidinggevende de politie Rotterdam-Rijnmond om advies wordt gevraagd.⁷⁵ In tegenstelling tot de situatie bij de APV is de politie Rotterdam-Rijnmond voor de DHW niet als toezichthouder aangesteld. De toezichthouder voor de DHW is namelijk de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.⁷⁶

Wanneer het college een verzoek richt aan de politie Rotterdam-Rijnmond om te adviseren in het kader van de DHW, doet zij dit aan de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van politieambtenaar ingevolge artikel 2 Politiewet 1993. Zoals in paragraaf 2.1. is uitgewerkt, zijn de begrippen handhaven en openbare orde ruim interpreteerbaar. Hierdoor kan worden gemotiveerd dat de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van politieambtenaar bij het adviseren van het college handelt in de uitoefening van haar specifieke politietaak ingevolge artikel 2 Politiewet 1993. Ook hier is namelijk sprake van handhaving van de openbare orde door middel van algemene bestuurlijke voorkoming door participatie van de politie Rotterdam-Rijnmond in het veiligheidsbeleid. Door te adviseren wordt immers beoogd toekomstige openbare orde verstoringen tegen te gaan. Zoals in paragraaf 2.1 is besproken is er per district van de politie Rotterdam-Rijnmond de afdeling horecatalaken opgericht ter ondersteuning van de (executieve) wijkpolitie. Deze afdeling houdt zich bezig met de bestuursrechtelijke handhaving van de horeca-inrichtingen in het desbetreffende district. Het adviseren van het college bij een aanvraag voor een drankwetvergunning vormt hiervan eveneens een essentieel onderdeel. De horecacoördinator is aangesteld om zich als politieambtenaar te buigen over het adviseren van het college inzake de DHW.

⁷¹ Hoofdstuk II Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden

⁷² JD-Online (<www.justid.nl>) geraadpleegd op 27 april 2012

⁷³ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2009, p. 155

⁷⁴ Artikel 3 lid 1 Drank- en Horecawet

⁷⁵ Gesproken op 05 maart 2012 met expert de heer R. Verhagen werkzaam bij Directie Veiligheid Team Vergunningen van de gemeente Rotterdam

⁷⁶ Aanwijzing ambtenaren, belast met het toezicht op naleving van de Drank- en Horecawet



Zoals in paragraaf 2.1.1 kort is opgemerkt, maakt de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van politieambtenaar gebruik van gegevens die vallen onder de Wbp definitie van persoonsgegevens. De Wbp is echter niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993.⁷⁷ Hierop is de Wpg van toepassing.⁷⁸ Tevens maakt de politie Rotterdam-Rijnmond bij het adviseren van het college in het kader van de DHW gebruik van justitiële gegevens. Hetgeen in paragraaf 2.1.2 en 2.1.3 met betrekking tot het gebruik van politie- en justitiële gegevens door de politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van de APV is vermeld, is van overeenkomstige toepassing op het gebruik van politie- en justitiële gegevens door de politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van de DHW. Met dien verstande dat waar burgemeester is vermeld, het college dient te worden gelezen en waar APV is vermeld, DHW dient te worden gelezen.

⁷⁷ Artikel 2 lid 2 sub c Wet bescherming persoonsgegevens

⁷⁸ Artikel 2 lid 1 juncto artikel 1 sub a en sub b Wet politiegegevens

Hoofdstuk 3 De bevoegdheid van de politie om gegevens te verwerken

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevoegdheid van de politie Rotterdam-Rijnmond om gegevens te verwerken en welke regels hieraan verbonden zijn. Er wordt ingegaan op de verwerking van persoonsgegevens, politiegegevens en justitiële gegevens in het kader van de advisering voor een vergunning ingevolge de APV. Daarnaast wordt ingegaan op de verwerking van justitiële gegevens en politiegegevens in het kader van de advisering voor een vergunning ingevolge de DHW.

3.1 In het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening

Zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde is gekomen, adviseert de politie Rotterdam-Rijnmond de burgemeester omtrent een vergunningaanvraag krachtens de APV.⁷⁹ De politie Rotterdam-Rijnmond stelt hierbij een onderzoek in naar de antecedenten van de aanvrager van de voornoemde vergunningen om zo zijn betrouwbaar- en bekwaamheid te controleren (hierna: screenen). Om de burgemeester grondig te kunnen adviseren, worden verschillende informatiesystemen geraadpleegd en deze gegevens worden geordend om zo een overzicht te verkrijgen van het reilen en zeilen van de persoon in de vergunningaanvraag. Om personen te screenen, heeft de politie Rotterdam-Rijnmond een wettelijke grondslag nodig. Alleen met een wettelijke basis is de politie Rotterdam-Rijnmond bevoegd om op verzoek van de burgemeester een persoon te screenen. In paragraaf 2.1 is uiteengezet dat de politie Rotterdam-Rijnmond adviseert in het kader van de APV in twee hoedanigheden, namelijk in de hoedanigheid van toezichthouder en in de hoedanigheid van politieambtenaar. Daarnaast is besproken dat het lastig is aan te geven of de Wbp of de Wpg van toepassing is op de persoonsgegevens die de politie Rotterdam-Rijnmond in de uitoefening van de toezichthoudende taak verwerkt. Er is gemotiveerd dat de Wbp van toepassing is op de gegevensverwerking ter uitoefening van de toezichthoudende taak. In de volgende subparagrafen wordt uitgewerkt wanneer en onder welke voorwaarden de politie Rotterdam-Rijnmond persoons-, politie-, en justitiële gegevens mag verwerken om uiteindelijk de burgemeester te adviseren.

3.1.1 Persoonsgegevens

Bij het onderzoek van de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van toezichthouder worden gegevens vergaard die informatie geven over het doen en laten en de betrouwbaarheid dan wel bekwaamheid van een persoon. Zoals in paragraaf 2.1.1 is aangegeven, zijn deze gegevens aan te merken als persoonsgegevens.⁸⁰ Er wordt bij het onderzoek in verschillende informatiesystemen gezocht en de persoonsgegevens die worden gevonden, worden onder andere geordend, geraadpleegd, bewaard en vastgelegd. Zodoende kan worden gesproken van verwerking in de zin van de Wbp.⁸¹ In het tweede hoofdstuk van de Wbp zijn de voorwaarden opgenomen wanneer verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is. De Wbp richt zich primair tot de verantwoordelijke. Ten aanzien van iedere verwerking van persoonsgegevens kan een verantwoordelijke worden aangewezen. Bij het bepalen wie als verantwoordelijke moet worden aangemerkt, wordt gekeken wie doel en middelen van een verwerking vaststelt. Het gaat daarbij om de vraag wie bepaalt of gegevens worden bewerkt, welke gegevens er worden bewerkt, welke bewerking wordt toegepast en op welke wijze dat gebeurt en voor welk doel.⁸² Kortom, de Wbp kijkt naar de formeel juridische verantwoordelijkheid voor de verwerking. Binnen de overheid ligt de verantwoordelijkheid bij het relevante bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.⁸³ De burgemeester kan als verantwoordelijke worden gezien, aangezien de politie Rotterdam-Rijnmond door de burgemeester is aangewezen om toezicht te houden op de naleving van de APV.

⁷⁹ Artikel 1 lid 1 sub 2 juncto artikel 3 lid 1 sub 2 Burgemeestersinstructie openbare inrichtingen 2007

⁸⁰ Artikel 1 sub a Wet bescherming persoonsgegevens

⁸¹ Artikel 1 sub b Wet bescherming persoonsgegevens

⁸² *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p.55 (MvT)

⁸³ J.M.A. Berkvens en J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, vierde druk, Deventer: Kluwer 2007 p.32



Bij de vraag wie als verantwoordelijke dient te worden aangemerkt, komt ook de figuur van de bewerker in beeld. Het gaat daarbij om situaties waarin de verantwoordelijke een verwerking heeft uitbesteed aan een derde, zoals bij de toezichthoudende taak het geval is. De politie Rotterdam-Rijnmond houdt immers toezicht op de naleving van de APV en verwerkt de persoonsgegevens in opdracht van de burgemeester. De Wbp spreekt over de bewerker als degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen.⁸⁴ Kenmerkend voor de bewerker is dat hij geen zeggenschap heeft over doel en middelen voor de verwerking. Hij neemt geen beslissingen over het gebruik van de gegevens, de verstrekking aan derden en andere ontvangers en de duur van de opslag van de gegevens.⁸⁵ Indien er sprake is van een verwerking die voortvloeit uit een andere vorm van dienstverlening dient de betrokkene toch als verantwoordelijke te worden aangemerkt.⁸⁶ Zodoende dient de korpsbeheerder van de politie Rotterdam-Rijnmond als verantwoordelijke te worden gezien. Bovendien worden de persoonsgegevens opgeslagen in het zogenoemde systeem Basis Voorziening Handhaving (hierna: BVH-systeem), wat valt onder de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder.⁸⁷

Om te beoordelen of gegevensverwerking is toegestaan, dienen een aantal stappen te worden onderscheiden.⁸⁸ De basisvoorwaarde is dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt.⁸⁹ Vervolgens moet worden gekeken naar het doelbindingsprincipe.⁹⁰ Dit principe houdt in dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. Op basis van dit principe dient voorafgaand aan de gegevensverzameling een duidelijke omschrijving te worden gegeven van het doel. Het doel mag niet zo vaag of ruim zijn dat het geen toetsingskader biedt en hoofd- en nevendoelen moeten met elkaar verenigbaar zijn. Het derde element van het doelbindingsprincipe betreft het feit dat persoonsgegevens worden verzameld voor 'gerechtvaardigde doeleinden'. Dit element is verder uitgewerkt in artikel 8 Wbp. In dit artikel is een limitatieve opsomming gegeven van de gronden die een gegevensverwerking rechtvaardigen. Elke gegevensverwerking moet herleidbaar zijn tot ten minste één van deze gronden, te weten:

- a. Toestemming van de betrokkene;
- b. Ter uitvoering van een overeenkomst dan wel in het kader van het sluiten daarvan (dus niet in de precontractuele fase);
- c. Ter uitvoering van een wettelijke plicht;
- d. Bij het gevaar voor de gezondheid;
- e. Goede vervulling van een publiekrechtelijke taak;
- f. Bij een gerechtvaardigd belang van de verwerker of een derde.

Bovendien houdt het doelbindingsprincipe in dat persoonsgegevens verwerkt mogen worden 'ter behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verwerker'. Dit wil zeggen voor zover verwerking van gegevens noodzakelijk is met het oog op de normale bedrijfsvoering en wanneer met het verwerken van deze gegevens geen onevenredige inbreuk wordt gemaakt op de gerechtvaardigde belangen van de betrokkenen.

⁸⁴ Artikel 1 sub e Wet bescherming persoonsgegevens

⁸⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 61 (MvT)

⁸⁶ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 62 (MvT)

⁸⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 4 (MvT)

⁸⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 22 (MvT)

⁸⁹ Artikel 6 Wet bescherming persoonsgegevens

⁹⁰ Artikel 7 Wet bescherming persoonsgegevens



Als aan het doelbindingsprincipe is voldaan, hoeft men niet om toestemming te vragen bij de geregistreerde. Degene die de gegevens gebruikt, mag die gegevens dan slechts gebruiken in overeenstemming met het doel waarvoor ze zijn verzameld.⁹¹

Naast het feit dat er moet worden gekeken of de gegevensverwerking toelaatbaar is, moet worden bepaald of voldaan wordt aan de eisen met betrekking tot de wijze waarop de gegevens mogen worden gebruikt. De Wbp bepaalt dat gegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.⁹² Dit houdt in dat gegevens ook voor andere doeleinden mogen worden verwerkt dan waarvoor ze zijn verzameld. Voorwaarde is dat het verdere verwerken niet onverenigbaar is met het oorspronkelijke verzameldoel.⁹³ Om dit te beoordelen is een niet-limitatieve opsomming gegeven van factoren die de verantwoordelijke bij zijn afweging in elk geval dient te betrekken. Zo heeft artikel 11 Wbp betrekking op de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens. Gegevens moeten toereikend, relevant, niet bovenmatig, juist en nauwkeurig zijn.⁹⁴

In de praktijk kan het doel van de verwerking van de persoonsgegevens door de politie Rotterdam-Rijnmond worden gevonden in het feit dat de verwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van de toezichthoudende taak.⁹⁵ Het omvat een publiekrechtelijke taak, aangezien hij is gebaseerd op een speciaal voor (het bestuursorgaan⁹⁶) de burgemeester geschapen bevoegdheid om toezichthouders aan te stellen voor de naleving van de APV.⁹⁷ De uitoefening van deze taak gaat gepaard met op publiekrechtelijke grondslag gebaseerde bevoegdheden. De toezichthouder handelt immers met de bevoegdheden ingevolge afdeling 5.2 Awb.⁹⁸ Voor de noodzakelijke verwerking behoeft dus geen toestemming van de betrokkene te worden gevraagd. Bij de beoordeling van de noodzaak van de verwerking spelen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol. Het beginsel van proportionaliteit vergt een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval. De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken persoon mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet in redelijkheid op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene, minder nadelige wijze kan worden verwekelijkt. Op degene die persoonsgegevens verwerkt rust de plicht om binnen redelijke grenzen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van anderen te vermijden dan wel zo beperkt mogelijk te houden. Deze plicht omvat een tweetal aspecten. Allereerst dient men af te zien van de verwerking van persoonsgegevens, indien hetzelfde doel ook langs een andere weg en met minder ingrijpende middelen kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door de vergaring van anonieme gegevens. Wordt desondanks tot gegevensverwerking overgegaan, dan is het van belang dat degene die gegevens wil verwerken in redelijkheid alle eventuele bestaande mogelijkheden benut om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beperken.⁹⁹

De gegevens mogen daarnaast verder worden verwerkt voor de advisering van de burgemeester omtrent een vergunningsaanvraag ingevolge de APV, aangezien dit niet onverenigbaar is met het oorspronkelijke verzameldoel.

⁹¹ Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Privacy en veiligheid: in balans?*, Dordrecht 2002, p. 25

⁹² Artikel 9 Wet bescherming persoonsgegevens

⁹³ J.M.A. Berkvens en J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, vierde druk, Deventer: Kluwer 2007, p.35

⁹⁴ H.B. Winter e.a., *Wat niet weet, wat niet deert*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009, p. 41

⁹⁵ Artikel 8 sub e Wet bescherming persoonsgegevens

⁹⁶ Artikel 1:1 lid 1 sub a Algemene wet bestuursrecht juncto artikel 6 Gemeentewet

⁹⁷ Artikel 6.2 lid 2 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

⁹⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 84 (MvT)

⁹⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8, 9 en 85 (MvT)



Zoals in paragraaf 2.1.3 is aangegeven, kent de Wbp een aangescherpt regime voor zogenoemde bijzondere gegevens. Verwerking van deze gegevens is uitsluitend toegestaan, indien sprake is van een zwaarwegend algemeen belang dan wel een dergelijke verwerking bij de wet is bepaald. Bij bijzondere gegevens gaat het om gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, dan wel persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging. Ook worden strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag als bijzonder aangemerkt. Er geldt als uitgangspunt een verwerkingsverbod.¹⁰⁰ Op de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens krachtens de Wpg en de Wjsg wordt in de volgende subparagrafen ingegaan.

3.1.2 Politiegegevens

Tijdens het onderzoek door de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van politieambtenaar worden gegevens vergaard die informatie geven over het doen en laten en de betrouwbaarheid dan wel bekwaamheid van een persoon. Deze gegevens zijn, zoals in paragraaf 2.1.2 is aangegeven, aan te merken als politiegegevens.¹⁰¹ Er wordt bij het onderzoek in verschillende politie-informatiesystemen gezocht en de politiegegevens die hieruit worden gevonden, worden onder andere geordend, geraadpleegd, bewaard, vastgelegd. Zodoende kan worden gesproken van verwerking in de zin van de Wpg.¹⁰²

Een van de uitgangspunten van de Wpg is dat politiegegevens slechts worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor welomschreven en gerechtvaardigde doeleinden.¹⁰³ De Wpg maakt een onderscheid tussen een vijftal doelen binnen de politietaak waarvoor gegevens mogen worden verwerkt. Het eerste doel betreft de verwerking in het kader van de dagelijkse uitvoering van de politietaak.¹⁰⁴ In eerste instantie wordt gedacht aan de drie taken die aan de politie zijn opgedragen ingevolge de artikelen 2 en 6 lid 1 Politiewet 1993, het opsporen van strafbare feiten, de handhaving van de rechtsorde, waaronder de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Ingevolge de memorie van toelichting omvat dit het basispolitiewerk, zoals de surveillance op straat en het eenvoudig recherchewerk.¹⁰⁵ De voor dit doel verzamelde politiegegevens worden in het BVH-systeem vastgelegd en kunnen betrekking hebben op zowel verdachte als onverdachte personen.¹⁰⁶ Deze politiegegevens worden vastgelegd in zogenoemde mutaties. Een mutatie is een registratie van een gebeurtenis, waarbij politieambtenaren ambtshalve betrokken zijn geweest, alsmede de handelingen die ze daarbij hebben verricht. Het dient in feite als een informatiedocument. Deze categorie politiegegevens kan tot een jaar na datum van het verzamelen vrijelijk worden verwerkt voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak. Binnen deze periode stelt de Wpg geen beperkingen aan de wijze waarop gegevens met elkaar in verband worden gebracht.¹⁰⁷ Het maakt voor het in verband brengen van de gegevens dan ook niet uit of deze zijn verzameld met het oog op de handhaving van de rechtsorde of de hulpverlening.

¹⁰⁰ Artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens

¹⁰¹ Artikel 1 sub a Wet politiegegevens

¹⁰² Artikel 1 sub b Wet politiegegevens

¹⁰³ Artikel 3 lid 1 Wet politiegegevens

¹⁰⁴ Artikel 8 Wet politiegegevens

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 38 (MvT)

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 9 (MvT)

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 10 (MvT)



Na deze periode verdwijnen deze politiegegevens zogenoemd 'achter een schot'. Voor zover noodzakelijk kunnen deze politiegegevens 'achter het schot' in combinatie met elkaar worden verwerkt dan wel geautomatiseerd worden vergeleken met politiegegevens die worden verwerkt voor de uitvoering van de politietaak met het doel om vast te stellen of verbanden bestaan tussen de betreffende gegevens. De gerelateerde gegevens kunnen verder worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak.¹⁰⁸

Het geautomatiseerd vergelijken vindt plaats door middel van het zogenoemde 'hit/ no hit' systeem. Dit houdt in dat een politieambtenaar nog gedurende vier jaar in deze gegevens 'achter een schot' kan zoeken door middel van het invoeren van zoekgegevens.¹⁰⁹ Indien er sprake is van een hit wordt de mutatie zichtbaar en kan het bestand worden geopend en worden gelezen. Een hit is een overeenkomst in de zoekgegevens en de inhoud van een mutatie. Indien geen sprake is van een hit wordt er geen mutatie zichtbaar. Er kan bij het raadplegen van BVH tevens gebruik worden gemaakt van de zoekmodus 'Blue View BVH'. Dit maakt het mogelijk om landelijk gezien alle BVH systemen van de verschillende politiekorpsen te raadplegen. Ook bij deze zoekmodus is sprake van 'hit/ no hit'. De gegevens moeten uiterlijk vijf jaar na de datum van de eerste verwerking worden verwijderd.¹¹⁰ De gegevens die verkregen zijn bij de uitvoering van de dagelijkse politietaak mogen tevens worden verwerkt ten behoeve van de andere politietaken.¹¹¹

Zoals al meerdere malen is betoogd, valt het adviseren van de burgemeester door de politie Rotterdam-Rijnmond in de hoedanigheid van politieambtenaar onder de politietaak. Zodoende mag bij het onderzoek politiegegevens worden verwerkt uit het BVH-systeem. Hierbij heeft de politie Rotterdam-Rijnmond de vrije beschikking over gegevens jonger dan een jaar. Ook kan door middel van 'hit/ no hit' geautomatiseerd worden vergeleken in gegevens tot vijf jaar terug. De politieambtenaar dient zijn advies aan de burgemeester dus te baseren op politiegegevens uit het BVH-systeem van niet ouder dan vijf jaar. Politiegegevens die ouder zijn dan vijf jaar worden uit het BVH-systeem verwijderd en kunnen dus niet bijdragen aan de beoordeling van de persoon in de vergunningaanvraag.

Het tweede doel betreft de gerichte verwerking van politiegegevens in verband met een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval.¹¹² Hierbij kan worden gedacht aan het reguliere rechercheonderzoek. Het betreft hier de gerichte verwerking ten behoeve van zowel de openbare orde als de opsporing van strafbare feiten. Deze politiegegevens worden in een apart informatiesysteem vastgelegd, namelijk in de Basis Voorziening Opsporing (hierna: BVO-systeem). Is sprake van verwerking van gegevens ten behoeve van een bepaald geval dan mag de opsporingsambtenaar de gegevensverwerking niet voortzetten op basis van de dagelijkse politietaak (artikel 8 Wpg), maar dient hij over te schakelen op de gerichte verwerking voor een bepaald geval (artikel 9 Wpg). Gegevens vanuit verschillende open en gesloten bronnen worden bijeengebracht met het oog op het treffen van maatregelen. Dit kunnen strafrechtelijke, maar ook bestuursrechtelijke maatregelen zijn. Toegang tot deze gegevens is beperkt tot daartoe gemachtigde opsporingsambtenaren. In eerste plaats zijn dit de ambtenaren van politie die betrokken zijn bij het betreffende onderzoek. Daarnaast kan worden gedacht aan de ambtenaren van politie die betrokken zijn bij de verdere verwerking van deze gegevens.¹¹³

¹⁰⁸ Artikel 8 lid 2 en lid 3 Wet politiegegevens

¹⁰⁹ E.C. Mac Gillavry, *Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens?*, 2008, p.398

¹¹⁰ Artikel 8 lid 6 Wet politiegegevens

¹¹¹ Artikel 8 lid 4 Wet politiegegevens

¹¹² Artikel 9 Wet politiegegevens

¹¹³ E.C. Mac Gillavry, *Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens?*, 2008, p.398- 399



Deze politiegegevens worden verwijderd, indien zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het onderzoek, maar uiterlijk vijf jaar na de datum van de laatste verwerking van gegevens.¹¹⁴

Deze politiegegevens kunnen tevens ter beschikking worden gesteld voor verdere verwerking voor zover dat noodzakelijk is voor een ander onderzoek of voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak.¹¹⁵ Zodoende mag de politie Rotterdam-Rijnmond, naast het BVH-systeem, het BVO-systeem raadplegen om zo aan informatie te komen om de burgemeester te adviseren. Er kan bij het raadplegen van het BVO-systeem tevens gebruik worden gemaakt van de zoekmodus 'Blue View BVO'. Dit maakt het mogelijk om landelijk gezien alle BVO- systemen van de verschillende politiekorpsen te raadplegen. Ook hier is sprake van het hierboven genoemde 'hit/ no hit'.

Het derde doel betreft de gerichte verwerking ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde.¹¹⁶ Het gaat hier over informatie met betrekking tot het beramen of plegen van misdrijven¹¹⁷ dan wel informatie over handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen. Deze verwerking heeft het doel een informatiepositie op te bouwen en te onderhouden ter bestrijding van misdrijven of handelingen die een ernstige bedreiging voor de rechtsorde betekenen. Het gaat om een omvangrijke en op personen gerichte gegevensverzameling die een beeld moet verschaffen van de betrokkenheid van deze personen bij ernstige misdrijven. Anders dan de gerichte verwerking in een bepaald geval (artikel 9 Wpg) betreft het hier een min of meer permanent proces van analyse.¹¹⁸ De verwerking ten behoeve van een informatiepositie zal over het algemeen plaatsvinden door criminele inlichtingen eenheden en de regionale inlichtingendiensten.¹¹⁹

Deze politiegegevens worden verwijderd, indien zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het onderzoek, maar uiterlijk vijf jaar na de datum van de laatste verwerking van gegevens.¹²⁰ Ook deze politiegegevens kunnen ter beschikking worden gesteld voor verdere verwerking voor zover dat noodzakelijk is voor een ander onderzoek of voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak.¹²¹ Zodoende mag de politie Rotterdam-Rijnmond, naast het BVH-systeem en het BVO-systeem, ook informatie inwinnen bij de criminele inlichtingen eenheid om zo aan informatie te komen om de burgemeester te kunnen informeren.

Het vierde doel betreft de verwerking ten behoeve van informantenbestanden.¹²² Doel van dit soort bestanden is dat een compleet beeld wordt verkregen van al datgene dat zich rond de informant afspeelt. Dit overzicht is nodig voor de controle op de betrouwbaarheid van de informant. Een informantenbestand wordt binnen het regiokorps afgeschermd en dient niet voor operationeel gebruik. In dit bestand wordt alle informatie rond een informant verzameld inclusief identiteit, afspraken, contacten, waarnemingen, verslagen, betrokkenheid bij onderzoeken en dergelijke.¹²³

¹¹⁴ Artikel 9 lid 4 juncto artikel 10 lid 6 Wet politiegegevens

¹¹⁵ Artikel 9 lid 3 Wet politiegegevens

¹¹⁶ Artikel 10 Wet politiegegevens

¹¹⁷ Noot: voor duidelijkheid over welke feiten hieronder vallen zie artikel 3:1 juncto 6a:3 Besluit politiegegevens

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 11 (MvT)

¹¹⁹ E.C. Mac Gillavry, *Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens?*, 2008, p.401

¹²⁰ Artikel 10 lid 6 Wet politiegegevens

¹²¹ Artikel 10 lid 5 Wet politiegegevens

¹²² Artikel 12 Wet politiegegevens

¹²³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, P. 37 (MvT)



Aangezien dit informatiesysteem persoonsgegevens bevat die betrekking hebben op de politieambtenaar, wordt bij het onderzoek voor de burgemeester geen gebruik gemaakt van dit systeem. Deze verwerking wordt dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

Het vijfde doel betreft de verwerking met het oog op ondersteunende taken.¹²⁴ Het betreft hier de verdere verwerking voor ondersteunende taken van specifieke bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gegevens die zijn verzameld ten behoeve van de dagelijkse politietaak (artikel 8 Wpg), de gerichte verwerking voor een bepaald geval (artikel 9 Wpg), dan wel een informatiepositie (artikel 10 Wpg).

De Wpg kent een vijftal ondersteunde taken¹²⁵:

- De registratie van welke personen of zaken op welke plaats voorwerp van gegevensverwerking van de politie zijn geweest, waaronder de registratie van de antecedenten van personen;
- De registratie van delictkenmerken van onopgeloste zaken en het ophelderen van deze zaken;
- De identificatie van personen en zaken;
- Verificatie en bejegening van personen (bijvoorbeeld databanken voor vingerafdrukken en DNA);
- Het uitvoeren van taken ten dienste van justitie.

Het gaat bij de verwerking voor ondersteunende taken om voor alle politieambtenaren beschikbare (landelijke) bestanden die de verschillende korpsen vullen met een beperkte set gegevens.¹²⁶ Deze informatie wordt in tal van verschillende politie-informatiesystemen verwerkt. Zo is er bijvoorbeeld het Herkenningssysteem (hierna: HKS). In dit systeem zijn gegevens opgenomen van alle personen in Nederland die met een registratie in de politiesystemen opgenomen zijn geweest met daarbij de rol van verdachte, veroordeelde, of gesignaleerde. Dit systeem bevat dus registraties over gepleegde misdrijven. Dit kunnen aangiftes zijn met enkel onbekende daders, maar ook processen-verbaal die tegen verdachten zijn opgemaakt, ter bestrijding van en als hulpmiddel bij het oplossen van misdrijven. Ook is er bijvoorbeeld de Centrale Verwijzingsindex (hierna: CVI). Deze index geeft een heldere bovenregionale blik op de HKS gegevens in Nederland. CVI maakt deel uit van het totale HKS-register en biedt de mogelijkheid om externe HKS-databases te raadplegen. CVI is bedoeld voor het zoeken naar relevante gegevens, die van belang kunnen zijn bij een rechercheonderzoek. Ook is er bijvoorbeeld het NSIS-systeem. Hierin kan bijvoorbeeld worden gezocht op wiens naam een auto staat en of de auto wel gekeurd is. Ook is er het parketpolitiesysteem (hierna: PAPOS). PAPOS faciliteert het innen van boetes, betekenen en anderszins ten uitvoer leggen van vonnissen en strafbeschikkingen. Dit is slechts een greep uit de systemen die bij de politie Rotterdam-Rijnmond voor de verwerking van de ondersteunende taken aanwezig zijn.

Ten behoeve van de ondersteuning van de politietaak worden de politiegegevens die overeenkomstig artikel 8, 9 en 10 Wpg worden verwerkt, voor zover zij relevant zijn voor geautomatiseerde vergelijking met het oog op de melding van verschillende verwerkingen jegens eenzelfde persoon, daarvoor ter beschikking gesteld en verder verwerkt. De gerelateerde gegevens kunnen, na instemming van een daartoe bevoegde functionaris, verder worden verwerkt op grond van artikel 8, 9 en 10 Wpg.¹²⁷ Zodoende mag de politie Rotterdam-Rijnmond, naast het BVH-systeem, het BVO-systeem en het inwinnen van informatie bij de criminele inlichtingen eenheid, ook bijvoorbeeld HKS raadplegen om zo aan informatie te komen om de burgemeester te adviseren. HKS en PAPOS nemen een centrale rol in bij de advisering van de burgemeester.

¹²⁴ Artikel 13 Wet politiegegevens

¹²⁵ Artikel 13 lid 1 Wet politiegegevens

¹²⁶ E.C. Mac Gillavry, *Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens?*, 2008, p.404

¹²⁷ Artikel 13 lid 3 Wet politiegegevens



Niet alleen is het begrip verwerken heel ruim, ook de doeleinden met het oog waarop mag worden verwerkt, omvatten alle denkbare taken van de politie. Echter, er is wel een beperking.¹²⁸ De te verwerken politiegegevens moeten rechtmatig zijn verkregen. Onrechtmatig verkregen gegevens mogen niet worden opgenomen in de bestanden. Bovendien moeten de gegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Niet bovenmatig duidt op proportionaliteit. Artikel 3 lid 3 Wpg formuleert het gebod van zuiverheid van oogmerk. Dit houdt in dat politiegegevens uitsluitend worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verkregen voor zover de Wpg daar uitdrukkelijk in voorziet.

De Wpg verbiedt de op zichzelf staande verwerking van politiegegevens van personen betreffende hun godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid of seksuele leven, dan wel de zelfstandige verwerking van persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging.¹²⁹ De verwerking van deze gegevens mag slechts plaatsvinden in aanvulling op de verwerking van andere politiegegevens en voor zover dit voor het doel van de verwerking onvermijdelijk is. Dit betekent dus niet dat dergelijke gegevens in het geheel niet mogen worden verwerkt. Het mag alleen geen zelfstandige grond voor registratie zijn. Dergelijke gevoelige gegevens mogen in combinatie met niet gevoelige gegevens worden opgenomen voor zover dit voor het doel van het register onvermijdelijk is.¹³⁰

3.1.3 Justitiële gegevens

Zoals in de vorige paragraaf is besproken, heeft de politie Rotterdam-Rijnmond de mogelijkheid om in HKS gegevens op te vragen die betrekking hebben op iemands strafrechtelijke verleden. In het kader van zorgvuldigheid en om te controleren wat het strafrechtelijke vervolg is van deze informatie wordt door de horecacoördinatoren de digitale justitiële databank ofwel webapplicatie JD-Online geraadpleegd. JD-Online is de digitale toegang tot het justitieel documentatie systeem voor het zelfstandig verkrijgen van uittreksels en rapportages uit het persoonsdossier. Wie voor welk doel het justitieel documentatie systeem mag bevragen, is verankerd in de Wjsg.¹³¹

Artikel 9 Wjsg verwijst naar het Bgj. Dit besluit schept de mogelijkheid om desgevraagd justitiële gegevens te verstrekken aan de burgemeester, indien het een beoordeling betreft op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening in het kader van de aanvraag om een vergunning voor het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.¹³² Bij de besluitvorming van een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf is de burgemeester van Rotterdam dus bevoegd justitiële gegevens bij justitie op te vragen. De burgemeester kan om hiervan gebruik te maken de korpschef van de politie Rotterdam-Rijnmond (hierna: korpschef) machtigen tot het doen van een verzoek om de betreffende gegevens.¹³³ Vervolgens kan de korpschef politieambtenaren machtigen om deze gegevens op te vragen.¹³⁴ Hierdoor wordt de politie Rotterdam-Rijnmond bevoegd om voor de burgemeester justitiële gegevens op te vragen bij JD-Online, die in het kader van de besluitvorming voor een vergunningaanvraag voor het exploiteren van een seksinrichting noodzakelijk zijn.

¹²⁸ Artikel 3 lid 2 Wet politiegegevens

¹²⁹ Artikel 5 lid 1 Wet politiegegevens

¹³⁰ Artikel 5 lid 2 Wet politiegegevens

¹³¹ JD-Online (<www.justid.nl>) geraadpleegd op 27 april 2012

¹³² Artikel 13 lid 4 Besluit justitiële gegevens

¹³³ Artikel 43 lid 2 Besluit justitiële gegevens

¹³⁴ Artikel 43 lid 1 Besluit justitiële gegevens



Bij JD-Online wordt gezocht door het invoeren van de 'Keno- sleutel'¹³⁵, gecombineerd met het wettelijk kader waarvoor gescreend wordt. Bij screenen wordt immers onderzoek gedaan in de beschikbare registers binnen de context waarvoor het bedoeld is.

De horecacoördinatoren maken momenteel gebruik van de autorisatie voor het wettelijk kader van de DHW. Deze huidige autorisatie dan wel mogelijkheid om bij JD-online gegevens op te vragen, is te herleiden naar het feit dat het bureau Horecaverunningen (het toenmalige Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam) in de periode van 1 juni 1990 tot 1 januari 2002 onderdeel uitmaakte van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Vanaf 1 juni 1990 werden vergunningen door de gemeentepolitie in mandaat namens de burgemeester verleend. Op 1 juli 1996 kreeg het bureau Horecaverunningen een definitieve status binnen het regiokorps.¹³⁶ Het bureau verleende onder andere exploitatie- en drankwet-vergunningen.¹³⁷ De politie Rotterdam-Rijnmond was in die periode dus belast met de afgifte van de verschillende horecaverunningen. De desbetreffende mandaten aan de korpschef van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond zijn opgevraagd bij de Afdeling Documentaire Informatie Voorziening van de politie Rotterdam-Rijnmond en deze zijn opgenomen in bijlage 3.

Echter, vanaf 1 januari 2002 is de vergunningverlenende taak van de politie Rotterdam-Rijnmond overgegaan naar de afdeling Algemeen Bestuurlijke Zaken van de Bestuursdienst. Het werd niet wenselijk geacht om de vergunningverlening onder te brengen bij een instantie die ook belast is met het toezicht op de naleving van de vergunningen.¹³⁸ In de periode van 1990 tot 1 januari 2002 werd bij de uitoefening van de vergunningverlenende taak door de politie Rotterdam-Rijnmond justitiële gegevens opgevraagd namens het college. Toen op 1 januari 2002 de oneigenlijke politietaak werd teruggegeven aan de gemeente zijn ook de mandaten teruggenomen om de vergunning te verlenen en daarbij om justitiële gegevens in dat kader op te vragen. Echter, de autorisatie in het kader van de DHW is bij justitie in het huidige JD-Online blijven bestaan. Er kan dus worden gesteld dat de politie Rotterdam-Rijnmond niet bevoegd is justitiële gegevens op te vragen in het kader van de DHW middels JD-Online om de burgemeester in het kader van de APV te adviseren. Zodoende is de politie Rotterdam-Rijnmond tevens niet bevoegd om deze gegevens aan de burgemeester te verstrekken.

De burgemeester kan een machtiging verlenen aan de korpschef van de politie Rotterdam-Rijnmond om justitiële gegevens op te vragen voor een vergunningaanvraag voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf. Dit is tot op heden niet gebeurd. Wanneer de korpschef in de nabije toekomst wordt gemachtigd, mag de politie Rotterdam-Rijnmond uiteraard wel justitiële gegevens in JD-Online opvragen in het kader van een vergunningaanvraag voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf. De politie Rotterdam-Rijnmond is dan ook bevoegd om de justitiële gegevens in dat kader aan de burgemeester te verstrekken.

¹³⁵ Noot: 'Keno-sleutel' is een veel gebruikte zoekterm bij de politie, wat bestaat uit de eerste vier letters van de achternaam gevolgd door de eerste letter van de voornaam, gevolgd door de laatste twee cijfers van het geboortjaar van degene die opgevraagd wordt.

¹³⁶ Mailwisseling Ad de Vries inhoudende een artikel van Ton Hougee, zoals is opgenomen in bijlage 2

¹³⁷ Leges horecaverunningen (<www.bds.rotterdam.nl>) geraadpleegd op 02 mei 2012

¹³⁸ Nieuw bureau horecaverunningen gemeente Rotterdam (<www.nieuwsbank.nl>) geraadpleegd op 02 mei 2012



Voor de overige vergunningen krachtens de APV heeft de burgemeester geen bevoegdheid om over justitiële gegevens te beschikken. Immers in artikel 13 Bg wordt alleen de vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf genoemd. Hierdoor mag de politie Rotterdam-Rijnmond überhaupt geen justitiële gegevens opvragen en verstrekken uit JD-Online om de burgemeester over andere vergunningen in het kader van de APV te adviseren. Om dit standpunt te ondersteunen, is contact gezocht met de Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in Almelo. Deze Justitiële Informatiedienst heeft het bovenstaande bevestigd. Het antwoord is opgenomen in bijlage 4.

3.2 In het kader van de Drank- en Horecawet

Bij het adviseren van het college over een aanvraag voor een drankwetvergunning krachtens de DHW stelt de politie Rotterdam-Rijnmond eveneens een onderzoek in naar de antecedenten van de aanvrager om zo zijn betrouwbaar- en bekwaamheid te controleren. Om het college grondig te kunnen adviseren, worden verschillende informatiesystemen geraadpleegd en deze gegevens worden geordend om zo een overzicht te verkrijgen van het reilen en zeilen van de persoon in de aanvraag. Om personen te screenen, heeft de politie een wettelijke grondslag nodig. Alleen met een wettelijke basis is de politie bevoegd om op verzoek van het college een persoon te screenen.

In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat de politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van de DHW adviseert in de hoedanigheid van politieambtenaar ingevolge artikel 2 Politiewet 1993. Daarnaast is besproken dat de Wpg van toepassing is op de gegevens die de politie Rotterdam-Rijnmond bij de uitoefening van de adviserende taak verwerkt.

Tijdens het onderzoek in het kader van de DHW worden gegevens vergaard die informatie geven over het doen en laten en de betrouwbaarheid dan wel bekwaamheid van een persoon. Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, zijn deze gegevens aan te merken als politiegegevens. Er wordt bij het onderzoek in verschillende politie-informatiesystemen gezocht en de politiegegevens die hieruit worden gevonden, worden onder andere geordend, geraadpleegd, bewaard en vastgelegd. Zodoende kan worden gesproken van verwerking in de zin van de Wpg. Er kan worden geconcludeerd dat op deze verwerking paragraaf 3.1.2 van overeenkomstige toepassing is. Met dien verstande dat waar burgemeester is vermeld, het college dient te worden gelezen en waar de APV is vermeld, de DHW dient te worden gelezen.

Ook bij het adviseren van het college in het kader van een drankwetvergunning maakt de politie Rotterdam-Rijnmond gebruik van de digitale justitiële databank JD-Online. Wie voor welk doel justitiële informatie uit JD-Online mag verkrijgen, is geregeld in de Wjsg. Artikel 9 Wjsg verwijst naar het Bg. Na bestudering van het besluit blijkt dat aan het college desgevraagd justitiële gegevens worden verstrekt wanneer voor het nemen van een besluit op grond van de DHW justitiële gegevens noodzakelijk zijn.¹³⁹ Het college is dus bevoegd om in het kader van de DHW justitiële gegevens op te vragen. Dit geldt ook voor het bestuursorgaan dat beslist in administratief beroep.¹⁴⁰ Tevens worden justitiële gegevens desgevraagd verstrekt aan de korpschef van een regionaal politiekorps voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wet wapens en munitie, de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en van de Flora- en faunawet.¹⁴¹ De DHW is hier niet bij opgesomd.

¹³⁹ Artikel 13 lid 1 juncto 13 lid 3 sub a Besluit justitiële gegevens

¹⁴⁰ Artikel 13 lid 2 Besluit justitiële gegevens

¹⁴¹ Artikel 16 sub d Besluit justitiële gegevens



Zoals in paragraaf 3.1.3 is aangegeven, vloeit de huidige autorisatie voort uit het feit dat het bureau Horecaverunningen tot 2002 onderdeel uitmaakte van de politie Rotterdam-Rijnmond. Toentertijd verleende de politie Rotterdam-Rijnmond in mandaat de vergunningen. Toen op 1 januari 2002 de oneigenlijke politietaak werd teruggegeven aan de gemeente, is ook het mandaat teruggenomen om de drankwetvergunning te verlenen. Ook de bevoegdheid om justitiële gegevens op te vragen in het kader van de DHW is toen teruggenomen. Er kan dus worden gesteld dat de politie Rotterdam-Rijnmond niet bevoegd is om justitiële gegevens voor de advisering van het college op te vragen in JD-Online. Hierdoor is de politie Rotterdam-Rijnmond tevens niet bevoegd om deze gegevens aan het college te verstrekken. Om het bovengenoemde standpunt te ondersteunen, is contact gezocht met de Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in Almelo. Deze Justitiële Informatiedienst heeft het bovenstaande bevestigd. Het antwoord is opgenomen in bijlage 4.

Het college waaraan justitiële gegevens worden verstrekt, heeft krachtens de huidige wetgeving de bevoegdheid om onder hen ressorterend personeel te machtigen tot het doen van een verzoek om justitiële gegevens.¹⁴² Dit impliceert dat het college niet bevoegd is om de korpschef te machtigen om justitiële gegevens in het kader van de DHW op te vragen. Zij mag uitsluitend haar eigen personeel van de gemeente machtigen.

Er wordt bij het adviseren van het college door de politie Rotterdam-Rijnmond enkel gebruik gemaakt van het verwerken van politiegegevens en justitiële gegevens. Zodoende blijft de Wbp op deze adviserende taak in het kader van de DHW buiten toepassing.

¹⁴² Artikel 43 lid 1 Besluit justitiële gegevens

Hoofdstuk 4 De bevoegdheid van de politie om gegevens te verstrekken

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke persoons- en politiegegevens aan de burgemeester mogen worden verstrekt in het kader van de advisering voor een vergunning krachtens de APV. Ook wordt ingegaan op welke politiegegevens aan het college mogen worden verstrekt in het kader van de advisering voor een drankwet vergunning.

4.1 Persoonsgegevens in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening

Nadat de politie Rotterdam-Rijnmond het onderzoek met betrekking tot de persoon in de vergunningaanvraag krachtens de APV heeft afgerond en alle relevante gegevens heeft verzameld, dient ze te beoordelen welke gegevens daadwerkelijk aan de burgemeester mogen worden verstrekt. In paragraaf 2.1 is uiteengezet dat de politie Rotterdam-Rijnmond adviseert in twee hoedanigheden, namelijk in de hoedanigheid van toezichthouder en in die van politieambtenaar. Daarnaast is besproken dat het lastig is aan te geven of de Wbp of de Wpg van toepassing is op de persoonsgegevens die de politie Rotterdam-Rijnmond in de uitoefening van de toezichthoudende taak verwerkt. Er is geconcludeerd dat de persoonsgegevens verkregen vanuit de toezichthoudende taak in beginsel onder het regime van de Wbp vallen.

De Wbp bepaalt dat persoonsgegevens mogen worden verstrekt, indien het noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.¹⁴³ Het afgeven van vergunningen is een taak die krachtens het publiekrecht aan de burgemeester is toebedeeld.¹⁴⁴ Om de vergunningaanvraag te kunnen beoordelen, dient de burgemeester onderzoek te doen en informatie in te winnen. Voor het beoordelen van de vergunningaanvraag zijn de persoonsgegevens noodzakelijk. Dit houdt in dat persoonsgegevens aan de burgemeester mogen worden verstrekt bij de advisering van een vergunningaanvraag krachtens de APV. De verstrekte persoonsgegevens moeten wel noodzakelijk zijn voor de besluitvorming. Bij de beoordeling van de noodzaak van de verstrekking spelen de in paragraaf 3.1 omschreven beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit eveneens een belangrijke rol.¹⁴⁵

Echter, in de praktijk wordt door de politie Rotterdam-Rijnmond voor de toezichthoudende taak hetzelfde informatiesysteem gebruikt als welke wordt gehanteerd voor de uitoefening van de dagelijkse politietaak. De persoonsgegevens worden namelijk opgeslagen in het BVH-systeem. In dit systeem worden tevens de politiegegevens verkregen bij de uitoefening van de dagelijkse politietaak opgeslagen.¹⁴⁶ Hierdoor vindt een vermenging van gegevens plaats. Door het opslaan van de persoonsgegevens in het BVH-systeem is later niet meer te achterhalen of het politiegegevens (Wpg) of persoonsgegevens verkregen vanuit de toezichthoudende taak (Wbp) betreft. Wanneer de persoonsgegevens verkregen vanuit de toezichthoudende taak worden verstrekt, worden deze verstrekt in de hoedanigheid van toezichthouder. Echter, bij het verstrekken van de gegevens uit het BVH-systeem kan niet met zekerheid worden gezegd of het politiegegevens of persoonsgegevens verkregen vanuit de toezichthoudende taak betreffen. Aangezien op het BVH-systeem specifiek de bepalingen van de Wpg van toepassing zijn, kan worden betoogd dat zowel het regime van de Wbp als het regime van de Wpg van toepassing is.¹⁴⁷

¹⁴³ Artikel 8 sub e Wet bescherming persoonsgegevens

¹⁴⁴ Artikel 2.3.6 lid 1 juncto 2.3a.3 lid 1 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 85 (MvT)

¹⁴⁶ Artikel 8 Wet politiegegevens

¹⁴⁷ Gesproken op 03 april 2012 met de privacyfunctionaris dhr. mr. J.H. Ten Velde van de politie Rotterdam-Rijnmond



Er kan worden gesteld dat op de verstrekking van zowel de persoons- als de politiegegevens uit het BVH-systeem het verstrekkingssysteem van de Wpg van toepassing is. Immers de Wpg is een lex specialis van de Wbp en een lex specialis prevaleert ten opzichte van de lex generalis.

De vermenging van de persoons- en politiegegevens kan aan de hand van een voorbeeld worden verduidelijkt. Een coffeeshop bezit een exploitatievergunning krachtens de APV voor de duur van één jaar.¹⁴⁸ Voor de coffeeshops gelden in aanvulling op de voorwaarden die gelden voor 'normale' horeca aanvullende voorwaarden, zoals opgenomen in het Rotterdamse coffeeshopbeleid 2007. In paragraaf 5.2 zal hier verder op worden ingegaan. Hierop vooruitlopend: in Nederland zijn landelijke justitiële gedoogcriteria opgesteld die ook zijn overgenomen in het coffeeshopbeleid. Bij het in acht nemen van deze gedoogcriteria wordt afgezien van strafrechtelijk optreden tegen kleinschalige cannabisverkoop. Een van deze criteria is dat een coffeeshop een handelsvoorraad aanwezig heeft van niet meer dan 500 gram cannabis.¹⁴⁹ De politie Rotterdam-Rijnmond in hoedanigheid van toezichthouder controleert of een coffeeshop in Rotterdam zich aan de regels van de APV en het coffeeshopbeleid houdt. Wanneer de politie Rotterdam-Rijnmond in hoedanigheid van toezichthouder de handelsvoorraad controleert, doet zij dit krachtens de APV met de bevoegdheden van de Awb. Hieruit vloeit voort dat de exploitant alle medewerking dient te verlenen.¹⁵⁰ Echter, wanneer tijdens de controle blijkt dat er een handelsvoorraad aanwezig is van meer dan 500 gram, stopt het onderzoek op basis van de APV en stapt de politie Rotterdam-Rijnmond over op een strafrechtelijk onderzoek. Immers het aanwezig hebben van softdrugs meer dan het gedooggewicht is strafbaar gesteld in de Opiumwet.¹⁵¹ De politie Rotterdam-Rijnmond zet in feite de pet van de toezichthouder af en zet die van de politieambtenaar ingevolge artikel 2 Politiewet 1993 op en verleent zodoende de cautie.¹⁵² Na afloop verwerkt de politie Rotterdam-Rijnmond deze gegevens in het BVH-systeem. Bij het verstrekken van informatie uit het BVH-systeem aan de burgemeester is het lastig te onderscheiden wat nu specifiek informatie is verkregen vanuit de toezichthoudende taak of vanuit de politietaak. Voor de verdere onderbouwing van dit voorbeeld is in bijlage 5 de handleiding toezicht op coffeeshops van de politie Rotterdam-Rijnmond opgenomen.

Op het verstrekken van politiegegevens wordt in de volgende subparagraaf ingegaan. Dit zou dus mede de persoonsgegevens die de politie Rotterdam-Rijnmond heeft verkregen bij de uitoefening van haar toezichthoudende taak en heeft opgeslagen in het BVH-systeem kunnen bevatten. Voor de leesbaarheid van deze paragraaf zal van politiegegevens worden gesproken.

4.2 Politiegegevens in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening

De Wpg kent een gedifferentieerd stelsel van verstrekkingen. Voor zover de verstrekkingen betrekking hebben op alle regio's worden zij in de wet of in het besluit (Bpg) vastgelegd. Daarbij behoren de verplichte verstrekkingen aan de gezagsdragers, te weten de officier van justitie en de burgemeester en aan buitengewone opsporingsambtenaren. Ook de verstrekkingen binnen de strafrechtketen en aan andere publieke organen, waarmee de politie in alle regio's standaard samenwerkt, worden zoveel mogelijk bij of krachtens de wet vastgelegd inclusief de doeleinden. De mogelijkheid tot verstrekking van politiegegevens is niet langer beperkt tot instanties met een publieke taak.

¹⁴⁸ 4.3.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p.16-17

¹⁴⁹ 4.1.4 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p.15

¹⁵⁰ Artikel 5:20 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

¹⁵¹ Artikel 3 onder c juncto 11 lid 2 juncto 11 lid 6 juncto 13 lid 1 Opiumwet

¹⁵² Artikel 29 lid 2 Wetboek van Strafvordering



Ook verstrekking aan particuliere personen en instanties met het oog op een zwaarwegend algemeen belang behoort op grond van de Wpg tot de mogelijkheden. De wet biedt ook de verstrekkingmogelijkheid dat de verantwoordelijke korpsbeheerder in overeenstemming met het bevoegd gezag beslist tot het verstrekken van gegevens aan instanties of personen met het oog op een zwaarwegend algemeen belang.¹⁵³ De Wpg kent dus een semi- gesloten verstrekking regime. Gesloten, omdat de wet en het besluit aangeven aan wie, welke gegevens mogen worden verstrekt. Semi- gesloten, omdat de wet buiten de genoemde verstrekkingen in de wet en het besluit ook mogelijkheden biedt om in andere gevallen onder bepaalde omstandigheden gegevens te verstrekken.

De politieambtenaar moet nagaan of hij krachtens de Wpg de bevoegdheid heeft om de politiegegevens aan de burgemeester te verstrekken. Op grond van de Wpg heeft de politieambtenaar de bevoegdheid om op een tweetal gronden politiegegevens aan de burgemeester te verstrekken, namelijk voor zover de burgemeester de gegevens behoeft in verband met zijn gezag en zeggenschap over de politie of in het kader van de handhaving van de openbare orde.¹⁵⁴ De eerste grond omvat bijvoorbeeld de hulpverleningstaak van de politie. Immers de politie staat wat betreft haar hulpverleningstaak onder het gezag van de burgemeester.¹⁵⁵ Deze wettelijke bepaling schept bijvoorbeeld de mogelijkheid om politiegegevens aan de burgemeester te verstrekken over de persoon aan wie de burgemeester overweegt een huisverbod¹⁵⁶ op te leggen. Deze bevoegdheid vloeit namelijk voort uit het gezag van de burgemeester over de politie in verband met de hulpverleningstaak.¹⁵⁷ Volledigheidshalve is deze grond kort genoemd, maar zal verder buiten beschouwing worden gelaten.

Immers de politie Rotterdam-Rijnmond adviseert de burgemeester over het al dan niet verlenen van een vergunning. Met het al dan niet verlenen van een vergunning beoogt de burgemeester de openbare orde te handhaven, zoals in paragraaf 2.1 is besproken. Voor een nadere toelichting van de begrippen handhaving en openbare orde wordt daarom terug verwezen naar paragraaf 2.1. De politiegegevens worden bij de advisering van de burgemeester dus verstrekt in het kader van de handhaving van de openbare orde. Zodoende mogen alle politiegegevens waarover de politie Rotterdam-Rijnmond beschikt, de gegevens verkregen bij de handhaving van de rechtsorde, openbare orde en hulpverlening, aan de burgemeester worden verstrekt.¹⁵⁸ Deze bevoegdheid geldt echter alleen voor zover het verstrekken van gegevens noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening van de burgemeester.¹⁵⁹ Dat wil zeggen voor zover de burgemeester de informatie nodig heeft bij de besluitvorming over een vergunningaanvraag.

Bovendien biedt artikel 7 Wpg de politie een extra verstrekkingbevoegdheid. Deze bevoegdheid bestaat in de gevallen dat de politie in beginsel niet de bevoegdheid heeft de politiegegevens te verstrekken, maar de uitoefening van de politietask in bijzondere gevallen tot verstrekking noodzaakt. Deze bevoegdheid is uitdrukkelijk bedoeld voor uitzonderingsgevallen. Aangezien de Wpg een semi- gesloten verstrekking regime kent, zullen de noodzakelijk geachte verstrekkingen plaatsvinden conform de verstrekking regimes geregeld in de Wpg. De uitzonderingsbepaling zal nog slechts noodzakelijk zijn voor de bijzondere gevallen waarin de Wpg niet voorziet, maar waarin zich toch een direct uit de politietask voortvloeiende noodzaak tot verstrekking voordoet.

¹⁵³ Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 15 (MvT)

¹⁵⁴ Artikel 16 lid 1 sub d Wet politiegegevens

¹⁵⁵ Artikel 12 lid 1 Politiewet 1993

¹⁵⁶ Noot: een huisverbod zoals bedoeld in artikel 2 lid 1 Wet tijdelijk huisverbod

¹⁵⁷ B. Beke en J. Rullens, *Wet tijdelijk huisverbod een handreiking voor de burgemeester*, Den Haag 2008, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties p. 34 juncto artikel 2 lid 3 Besluit tijdelijk huisverbod

¹⁵⁸ Artikel 16 lid 1 sub d onder 2 Wet politiegegevens

¹⁵⁹ G.J. Slump e.a., *Toets uitvoerbaarheid Wet politiegegevens*, WODC 30 augustus 2004 p. 31



Bijzondere gevallen waarin de politietaak tot verstrekking noodzaakt, kunnen zich bijvoorbeeld voordoen als het gaat om het tonen van compositietekeningen of foto's aan een aangever of aan buurtbewoners van personen die als verdachte of als slachtoffer in een politieonderzoek zijn betrokken.¹⁶⁰ Van deze bevoegdheid dient met zeer veel terughoudendheid gebruik te worden gemaakt. Het dient als een ultimum remedium.¹⁶¹

4.3 In het kader van de Drank- en Horecawet

Nadat de politie Rotterdam-Rijnmond het onderzoek met betrekking tot de persoon in de aanvraag voor een drankwetvergunning heeft afgerond en alle relevante gegevens heeft verzameld, dient hij te beoordelen welke gegevens hij daadwerkelijk mag verstrekken aan het college. In paragraaf 2.2 is besproken, dat de politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van de DHW adviseert in de hoedanigheid van politieambtenaar ingevolge artikel 2 Politiewet 1993. Het verstrekkingssysteem van de Wpg is dan ook van toepassing op het verstrekken van de politiegegevens door de politie Rotterdam-Rijnmond aan het college.

De Wpg kent een gedifferentieerd stelsel van verstrekkingen, zoals in de vorige paragraaf is besproken. De politieambtenaar moet nagaan of hij krachtens de Wpg de bevoegdheid heeft om deze gegevens aan de burgemeester te verstrekken. Artikel 18 lid 1 Wpg vormt de wettelijke grondslag voor het Bpg. Dit besluit bevat de basis voor andere verstrekkingen van politiegegevens aan derden als de verstrekkingen die mogelijk zijn krachtens de Wpg. In het Bpg wordt geregeld dat de politie aan bepaalde instanties gegevens kan verstrekken die voor het uitvoeren van hun taak noodzakelijk zijn. Op grond van het Bpg kunnen politiegegevens aan het college worden verstrekt, voor zover het college deze politiegegevens behoeft voor het nemen van een beslissing omtrent de verlening, weigering of intrekking van een vergunning op grond van de DHW.¹⁶² Deze politiegegevens kunnen tevens worden verstrekt aan een bestuursorgaan dat beslist naar aanleiding van een ingesteld bezwaar of administratief beroep.¹⁶³

Deze bevoegdheid geldt voor de politiegegevens die worden verwerkt in de uitoefening van de dagelijkse politietaak, in verband met een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval of ten behoeve van de ondersteuning van de politietaak. Deze politiegegevens zijn opgenomen in het BVH-systeem, BVO-systeem en in onder andere HKS. Ook geldt deze bevoegdheid voor politiegegevens die gericht worden verwerkt ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde. Van deze informatie mag de informatie met betrekking tot het beramen of plegen van misdrijven dan wel informatie met betrekking tot handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de rechtsorde vormen, worden verstrekt. Deze informatie kan worden opgevraagd bij de criminele inlichtingen eenheid. Voor verdere informatie over de verschillende verwerkingen wordt terug verwezen naar paragraaf 3.1.2. In beginsel mag de politie Rotterdam-Rijnmond dus alle politiegegevens uit de voorgaande informatiesystemen aan het college verstrekken. Echter, deze bevoegdheid geldt voor zover het college de gegevens behoeft, dus voor zover het verstrekken van gegevens noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening van het college. De horecacoördinator dient zich dan ook de vraag te stellen in hoeverre het college de informatie nodig heeft bij de besluitvorming over een aanvraag voor een drankwetvergunning.¹⁶⁴

Artikel 7 Wpg biedt de politie een extra verstrekkingbevoegdheid, welke in zeer uitzonderlijke gevallen mag worden ingeroepen. Voor meer informatie hieromtrent wordt verwezen naar de vorige paragraaf.

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 37 (MvT)

¹⁶¹ Gesproken op 10 april 2012 met dhr. mr. J.H. Ten Velde, privacyfunctionaris van de politie Rotterdam-Rijnmond

¹⁶² Artikel 4:3 lid 5 Besluit politiegegevens

¹⁶³ Artikel 4:3 lid 6 Besluit politiegegevens

¹⁶⁴ Artikel 4:3 lid 5 Besluit politiegegevens juncto Stb. 2007, 550 p. 79



Hoofdstuk 5 Het inhoudelijke advies

Bij het advies verschaft de politie Rotterdam-Rijnmond informatie met betrekking tot personen die inhoud geeft aan de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning. In de volgende paragrafen worden de weigeringsgronden van de verschillende vergunningen uiteengezet.

5.1 Exploitatievergunning

De APV stelt een aantal eisen ter verkrijging van een exploitatievergunning. De vergunning wordt geweigerd, indien de vestiging of de exploitatie van de openbare inrichting in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan, of leefmilieuverordening in de zin van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.¹⁶⁵ Tevens worden er een aantal eisen gesteld aan de exploitant of beheerder. Zo dient de exploitant of de beheerder de leeftijd van eenentwintig jaar te hebben bereikt. Ook mag hij niet uit de ouderlijke macht of voogdij zijn gezet en niet onder curatele staan.¹⁶⁶ Bovendien mag een exploitant of beheerder niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.¹⁶⁷ Voor de reikwijdte van dit begrip is aansluiting gezocht bij de terminologie van de DHW.¹⁶⁸ Uit de toelichting behorende bij de APV blijkt dat er naar analogie van de eisen, zoals gesteld in de DHW altijd een antecedententoets plaatsvindt van de exploitant en de beheerder. Het onderzoek om te bezien of iemand van slecht levensgedrag is, vindt plaats via de politiesystemen. In paragraaf 5.4 wordt hier verder op ingegaan.

Hierbij is wel opmerkelijk, dat de burgemeester geen justitiële gegevens uit het justitiële documentatieregister op kan vragen van personen die een exploitatievergunning aanvragen. Immers in artikel 13 Bg wordt de gemeentelijke exploitatievergunning niet opgesomd. Dit betekent dat de burgemeester voor de beoordeling van het levensgedrag van personen in een alcoholvrij bedrijf alleen gebruik kan maken van de politiegegevens, zoals die zijn opgenomen in de politiesystemen.¹⁶⁹

Daarnaast kan de burgemeester de exploitatievergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel de openbare orde gevaar loopt of het woon- en leefklimaat in de omgeving van de openbare inrichting door de aanwezigheid van de openbare inrichting nadelig wordt beïnvloed. Ook kan de vergunning worden geweigerd, wanneer het aannemelijk is dat de exploitant of de beheerder zich schuldig maakt aan discriminatie naar ras, geslacht of seksuele geaardheid. Wanneer er ten behoeve van de vergunningverlening onjuiste gegevens zijn verstrekt, wordt de vergunning ook niet verleend. Dit geldt tevens wanneer er aanwijzingen zijn dat in de openbare inrichting personen werkzaam zullen zijn in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000.¹⁷⁰

Bij het beoordelen van de bovengenoemde gronden houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en wijk waarin de openbare inrichting zal komen te liggen. Daarnaast houdt de burgemeester rekening met de aard van de openbare inrichting, de spanning waaraan het woon- of leefklimaat ter plaatse bloot zal komen te staan door de exploitatie van de openbare inrichting en eventueel de wijze van bedrijfsvoering van de exploitant of beheerder van de openbare inrichting in andere openbare inrichtingen.¹⁷¹

¹⁶⁵ Artikel 2.3.6. lid 1 sub a Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁶⁶ Artikel 2.3.6 lid 1 sub b tot en met d Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁶⁷ Artikel 2.3.6 lid 1 sub e Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁶⁸ Toelichting behorende bij artikel 2.3.6 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 p. 137

¹⁶⁹ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2009 p. 437 - 438

¹⁷⁰ Artikel 2.3.6 lid 2 sub a, e, h, i Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁷¹ Artikel 2.3.6 lid 3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

5.2 Coffeeshopvergunning

Het bezit van harddrugs is strafbaar gesteld als een misdrijf.¹⁷² Bezit van een beperkte hoeveelheid (tot 30 gram) softdrugs is daarentegen strafbaar gesteld als een overtreding.¹⁷³ Dit verschil in strafbaarstelling is de basis van het strafrechtelijk gedoogbeleid van de laatste 30 jaar. Het is sinds 1991 dat de Nederlandse overheid een expliciet gedoogbeleid ten aanzien van de verkoop van cannabisproducten hanteert; in de volksmond het coffeeshopbeleid genoemd. Belangrijk is ook de invoering van de zogenaamde Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) op 21 april 1999. Op basis van dit artikel is de burgemeester bevoegd bestuursdwang toe te passen als er in voor publiek toegankelijke lokalen drugs worden verhandeld. Deze bepaling vormt de bestuursrechtelijke basis van het coffeeshopbeleid.¹⁷⁴

Het vereiste van een exploitatievergunning geldt ook voor coffeeshops die immers per definitie horeca-inrichtingen zijn.¹⁷⁵ Voor coffeeshops gelden in aanvulling op de voorwaarden die gelden voor 'normale' horeca aanvullende voorwaarden, zoals opgenomen in het Rotterdamse coffeeshopbeleid 2007. Dit beleid dient bij de besluitvorming van een vergunningaanvraag voor een coffeeshop in acht te worden genomen.¹⁷⁶ De vergunning ziet niet op het toestaan van de verkoop van softdrugs. Dit is immers bij wet verboden.¹⁷⁷ Het wordt verleend voor de exploitatie van een specifieke vorm van horeca.

Coffeeshops dienen zich bij de exploitatie te houden aan de AHOJG-plus-criteria. Bij het in acht nemen van deze landelijke justitiële gedoogcriteria wordt afgezien van het strafrechtelijk optreden tegen kleinschalige cannabisverkoop.

- A** : geen **A**ffichering. Coffeeshops mogen geen reclame maken voor hun handelswaar, anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- H** : geen verkoop van **H**arddrugs. Coffeeshops mogen geen harddrugs verkopen en/of voorhanden hebben;
- O** : geen **O**verlast. Coffeeshops mogen geen overlast veroorzaken (onder overlast kan worden verstaan parkeerverlast, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten);
- J** : geen toegang en geen verkoop aan **J**eugdigen. Coffeeshops mogen geen bezoekers onder de 18 jaar toelaten;
- G** : geen verkoop van **G**rote hoeveelheden. Coffeeshops mogen niet meer dan vijf gram cannabis per transactie verkopen en niet meer dan 500 gram cannabis in voorraad hebben;
- Plus** : geen verkoop in combinatie met alcohol. Coffeeshops mogen geen alcoholische dranken schenken.

Indien door een gedoogde coffeeshop één van de AHOJG-plus-criteria wordt overtreden, kan langs strafrechtelijke weg (boete of (voorwaardelijke) vrijheidsstraf) of bestuurlijke weg (artikel 13b Opiumwet) worden opgetreden.¹⁷⁸

Sinds de invoering van het beleid in 1997 worden in de gemeente Rotterdam in principe geen nieuwe coffeeshops toegelaten. Er is gekozen voor een beleid van een afnemend maximum. Dit heeft tot gevolg dat wanneer de exploitatie van een coffeeshop wordt beëindigd er geen andere coffeeshop voor terugkomt.

¹⁷² Artikel 2 onder c juncto 10 lid 3 juncto 13 lid 2 Opiumwet

¹⁷³ Artikel 3 onder c juncto 11 lid 2 juncto 11 lid 6 juncto 13 lid 1 Opiumwet

¹⁷⁴ 2.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p.3

¹⁷⁵ 4.3.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p. 17

¹⁷⁶ Artikel 5 lid 2 sub i Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009

¹⁷⁷ Artikel 3b lid 1 Opiumwet

¹⁷⁸ 2.1.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p. 4



Deze beëindiging kan het gevolg zijn van een weigering of intrekking van de exploitatievergunning of een sluiting voor onbepaalde tijd uit vrije wil of naar aanleiding van een beleidswijziging. Overname van een coffeeshop door een nieuwe exploitant is in het geval van een weigering van een vergunning of intrekking van een vergunning en sluiting voor onbepaalde tijd niet mogelijk. Overname terwijl van de hiervoor beschreven situaties geen sprake is, blijft mogelijk.¹⁷⁹ De betreffende bepalingen in de APV ten aanzien van openbare inrichtingen zijn voor het overige van overeenkomstige toepassing. Voordat een coffeeshopvergunning wordt verleend, dient de burgemeester dan ook te toetsen aan de weigeringsgronden die in de vorige paragraaf zijn beschreven.

5.3 Vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf

De APV stelt een aantal eisen ter verkrijging van een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf. In Rotterdam is gekozen om qua systematiek aan te sluiten bij de bestaande exploitatievergunningen voor horeca- inrichtingen. Gelet op de uitzonderlijke situatie in deze branche zijn de regels specifiek op de prostitutiebranche toegespitst en waar nodig aangescherpt.¹⁸⁰ Zodoende is er bij de weigeringsgronden aansluiting gezocht bij de weigeringsgronden van de exploitatievergunning. De vergunning wordt geweigerd, indien de vestiging of exploitatie van de seksinrichting in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan, of leefmilieuverordening in de zin van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.¹⁸¹ Wanneer de vestiging of exploitatie in strijd is met het Rotterdamse prostitutiebeleid van juni 2000 wordt de vergunning ook geweigerd.¹⁸²

Tevens worden er een aantal eisen gesteld aan de exploitant of de beheerder. Zo dient de exploitant of beheerder de leeftijd van eenentwintig jaar te hebben bereikt. Ook mag hij niet uit de ouderlijke macht of voogdij zijn gezet en niet onder curatele staan.¹⁸³ Daarnaast mag een exploitant of beheerder niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.¹⁸⁴ Uit de toelichting behorende bij de APV blijkt dat de toetsing van de vergunningaanvraag voornamelijk zal bestaan uit de toetsing van de antecedenten van de exploitant en de beheerder.¹⁸⁵ Ook hier is aansluiting gezocht bij hetgeen is vermeld in de toelichting behorende bij de exploitatievergunning.¹⁸⁶ Zodoende wordt voor verdere behandeling van de toetsing van de exploitant of beheerder verwezen naar paragraaf 5.1. Opmerking verdient wel dat in afwijking van de situatie bij de exploitatievergunning de burgemeester wel justitiële gegevens op kan vragen van personen die een vergunning aanvragen voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf.¹⁸⁷ De burgemeester heeft bij de beoordeling of iemand van slecht levensgedrag is dus niet alleen de beschikking over de politiegegevens, maar ook de bevoegdheid om justitiële gegevens op te vragen.

Daarnaast kan de burgemeester de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel de openbare orde gevaar loopt of het woon- en leefklimaat in de omgeving van de seksinrichting door de aanwezigheid van de seksinrichting nadelig wordt beïnvloed. Tevens wordt de vergunning geweigerd in het belang van de veiligheid van personen, goederen, gezondheid, of zedelijkheid.

¹⁷⁹ 4.1.4 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p.15

¹⁸⁰ Toelichting behorende bij paragraaf 2.3a Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 p. 144

¹⁸¹ Artikel 2.3a.8. lid 1 sub a Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁸² Artikel 2.3a.8 lid 1 sub b Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁸³ Artikel 2.3a.8 lid 1 sub c tot en met e Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁸⁴ Artikel 2.3a.8 lid 1 sub f Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁸⁵ Toelichting behorende bij artikel 2.3a.3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 p. 145

¹⁸⁶ Toelichting behorende bij artikel 2.3a.8 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 p. 147

¹⁸⁷ Artikel 13 lid 4 Besluit justitiële gegevens



Wanneer er door de exploitant of beheerder onvoldoende maatregelen zijn getroffen in het belang van de veiligheid, de hygiëne en de bescherming van de gezondheid van de in de seksinrichting werkzame personen wordt de vergunning eveneens geweigerd. Dit laatste geldt eveneens ter bescherming van de volksgezondheid. Wanneer er ten behoeve van de vergunningverlening onjuiste gegevens zijn verstrekt, wordt de vergunning ook niet verleend. Dit geldt tevens wanneer er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of voor het escortbureau personen werkzaam zullen zijn in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000.¹⁸⁸

Bij het beoordelen van de bovengenoemde gronden houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk waarin de seksinrichting zal komen te liggen. Ook wordt rekening gehouden met de aard van seksinrichting, de spanning waaraan het woon- of leefklimaat ter plaatse bloot zal komen te staan door de exploitatie van de seksinrichting en eventueel de wijze van bedrijfsvoering van de exploitant of beheerder van de seksinrichting in andere seksinrichtingen.¹⁸⁹

5.4 Drank- en Horecawet

Een drankwetvergunning wordt verleend, indien geen van de in artikel 27 DHW genoemde gronden tot weigering aanwezig zijn.¹⁹⁰ Er worden hierbij een aantal eisen gesteld aan leidinggevend. Zo dienen leidinggevenden de leeftijd van eenentwintig jaar te hebben bereikt.¹⁹¹ Ook mogen ze niet uit de ouderlijke macht of voogdij zijn gezet en niet onder curatele staan.¹⁹² Bovendien moeten leidinggevenden beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne.¹⁹³ Deze eis wordt nader uitgewerkt in het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet. Zo wordt in dit besluit bepaald dat leidinggevenden van horecabedrijven en slijterijen voldoende kennis en inzicht moeten hebben van de fysieke en mentale gevolgen van (overmatig) alcoholgebruik, al dan niet in combinatie met drugs of bepaalde geneesmiddelen. Ook dienen ze de signalen en gedragskenmerken van overmatig alcoholgebruik, alcoholmisbruik en alcoholverslaving te herkennen en het voorgaande dienen ze zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.¹⁹⁴

Tevens mogen leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.¹⁹⁵ Uit jurisprudentie is gebleken dat er een vrije wijze van beoordeling geldt bij het vaststellen of er sprake is van slecht levensgedrag in de zin van de DHW. Er zijn geen beperkingen opgelegd aan de feiten of omstandigheden die mogen worden betrokken bij dit oordeel.¹⁹⁶ Een onherroepelijke veroordeling is niet noodzakelijk om te mogen spreken van in enig opzicht van slecht levensgedrag.¹⁹⁷ Het onderzoek om te bezien of van slecht levensgedrag sprake is, vindt plaats via politiegegevens.

De DHW geeft ruimte om in een besluit nadere eisen te stellen aan het zedelijke gedrag van de leidinggevende.¹⁹⁸ Dit is gebeurd in het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.

¹⁸⁸ Artikel 2.3a.8 lid 2 sub a, b, c, e, l, m Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁸⁹ Artikel 2.3a.8 lid 3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

¹⁹⁰ Artikel 28 Drank- en Horecawet

¹⁹¹ Artikel 8 lid 2 onder c Drank- en Horecawet

¹⁹² Artikel 8 lid 2 onder a Drank- en Horecawet

¹⁹³ Artikel 8 lid 4 Drank- en Horecawet

¹⁹⁴ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2009 p. 162

¹⁹⁵ Artikel 8 lid 2 onder b Drank- en Horecawet

¹⁹⁶ ABRvS 26 juni 2002, LJV: AE 4615

¹⁹⁷ ABRvS 12 maart 2001, LJV: AB 0715

¹⁹⁸ Artikel 27 lid 3 Drank- en Horecawet



De aanwezigheid van elk type horecabedrijf (alcoholverstrekkend en alcoholvrij) kan, namelijk door de wijze waarop het bedrijf wordt geëxploiteerd, met zich mee brengen dat de openbare orde wordt verstoord of het omliggende woon- en leefklimaat nadelig wordt beïnvloed. Deze verantwoordelijkheid brengt derhalve met zich mee dat drempels moeten worden opgeworpen tegen personen die, blijkens hun (strafrechtelijke) verleden, onvoldoende beschikken over de bij het verstrekken van alcohol en het exploiteren van een horecabedrijf horende bijzondere verantwoordelijkheid. De ondernemer en leidinggevende moeten blijk geven van voldoende moraliteit. Van leidinggevend in de horeca die zelf strafbare feiten hebben gepleegd, moet worden verondersteld dat zij onvoldoende in staat zijn hun klanten op naleving van normen en waarden aan te spreken. Van dergelijke leidinggevend wordt aangenomen dat zij niet kunnen tegenhouden dat criminele groeperingen zich nestelen in het horecabedrijf, omdat zij zelf een geschonden blazoën hebben.¹⁹⁹

Krachtens het besluit mag een leidinggevende niet in een psychiatrisch ziekenhuis zijn geplaatst of ter beschikking zijn gesteld.²⁰⁰ Daarnaast mag een leidinggevende niet binnen de laatste vijf jaar wegens een misdrijf onherroepelijk zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba. Met een veroordeling wordt gelijkgesteld; een onherroepelijke veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis is toegelaten.²⁰¹ Bovendien mag de leidinggevende niet binnen de laatste vijf jaar bij meer dan één uitspraak onherroepelijk zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van meer dan 500 euro of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9 onder a van het Wetboek van Strafrecht. Met een veroordeling wordt gelijkgesteld; de betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74 tweede lid, onder a van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76 derde lid onder a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom € 375 of minder bedraagt. Met een veroordeling tot een onvoorwaardelijke geldboete van € 500 of meer wordt een bevel tot tenuitvoerlegging van een zodanige voorwaardelijke straf gelijkgesteld.²⁰²

Daarnaast geeft het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 een hele opsomming van artikelen die de leidinggevende niet mag hebben overtreden. De Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Absintwet, de Wet op de accijns en de Algemene douanewet worden onder andere genoemd. Ook artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, de Wegenverkeerswet 1994, de Wet op de kansspelen, de Wet op de weerkorpsen en de Wet wapens en munitie worden genoemd voor zover het alcoholhoudende dranken betreft. Om te kunnen toetsen of de leidinggevende voor bovengenoemde feiten is veroordeeld, heeft het college de bevoegdheid justitiële gegevens op te vragen van de leidinggevende in de aanvraag van een drankwetvergunning.²⁰³

¹⁹⁹ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2009 p. 436-437

²⁰⁰ Artikel 2 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 juncto artikel 37 juncto 37a van het Wetboek van Strafrecht

²⁰¹ Artikel 3 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 juncto artikel 67 eerste lid van het Wetboek van Strafvordering

²⁰² Artikel 4 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999

²⁰³ Artikel 13 lid 1 juncto artikel 13 lid 3 onder a Besluit justitiële gegevens

Bovendien wordt een vergunning geweigerd, indien er sprake is van schijnbeheer. Dit wil zeggen dat er redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn.²⁰⁴ Wanneer een vorige drankwetvergunning is ingetrokken, omdat er in strijd met de vergunningvoorschriften of beperkingen is gehandeld, wordt de bevoegdheid om een nieuwe vergunning aan te vragen, opgeschort tot een jaar nadat het besluit tot intrekking onherroepelijk is geworden.²⁰⁵ Daarnaast wordt een vergunning geweigerd, indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat een of meer bij de wet gestelde verboden zal worden overtreden, of dat in strijd zal worden gehandeld met vergunningvoorschriften of beperkingen.²⁰⁶

Wanneer de vergunning is ingetrokken, omdat zich in de inrichting feiten hebben voorgedaan waarbij gevreesd werd dat bij het van kracht blijven van de vergunning de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid in gevaar zou komen, kan voor ten hoogste vijf jaar de drankwetvergunning worden geweigerd.²⁰⁷ Tenslotte wordt een vergunning geweigerd in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.²⁰⁸ Op deze wet wordt in paragraaf 6.1 nader ingegaan.

²⁰⁴ Artikel 27 lid 1 sub a Drank- en Horecawet

²⁰⁵ Artikel 27 lid 1 sub c juncto artikel 7 lid 2 juncto artikel 31 lid 2 sub a juncto artikel 31 lid 3 Drank- en Horecawet

²⁰⁶ Artikel 27 lid 1 sub d Drank- en Horecawet

²⁰⁷ Artikel 27 lid 2 juncto artikel 31 lid 1 onder d Drank- en Horecawet

²⁰⁸ Artikel 27 lid 3 Drank- en Horecawet

Hoofdstuk 6 De vergunningverleningsprocedure in de praktijk

De procedures tot het verkrijgen van de vergunningen krachtens de APV en de drankwetvergunning verlopen nagenoeg hetzelfde. Zodoende worden deze tezamen behandeld. Daarna wordt uiteengezet hoe de horecacoördinatoren de mogelijkheden ervaren om de burgemeester en het college te adviseren. Tot slot wordt kort stilgestaan bij de ervaring van de gemeente Rotterdam met het advies van de politie Rotterdam-Rijnmond.

6.1 De procedure

De burgemeester van Rotterdam is het bevoegde bestuursorgaan binnen de gemeente Rotterdam om te beschikken over een aanvraag voor een exploitatievergunning²⁰⁹, coffeeshopvergunning²¹⁰ en een vergunning voor het exploiteren voor een seksinrichting of escortbedrijf.²¹¹ Hij dient op een aanvraag te beslissen binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag. Binnen zes weken na ontvangst kan de burgemeester de termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen. Wel dient hij hiervan mededeling te doen aan de aanvrager.²¹² De aanvraag moet worden ingediend door de exploitant.²¹³ De vergunning wordt door de burgemeester uitsluitend verleend aan de exploitant. Hij is dus de vergunninghouder.²¹⁴ Op de aanvraag worden zowel de exploitant(en) als de beheerders(s) van de inrichting vermeld, zodat bekend is wie als zodanig in de inrichting mag optreden. Door de burgemeester is mandaat, volmacht en machtiging verleend voor het verlenen, weigeren en intrekken van voornoemde vergunningen aan de directeur Veiligheid van de Bestuursdienst en bij diens afwezigheid aan zijn plaatsvervanger.²¹⁵ Zodoende wordt een aanvraag voor een vergunning krachtens de APV ingediend bij Directie Veiligheid Team Vergunningen van de gemeente Rotterdam (hierna: Team Vergunningen).

Het college van Rotterdam is het bevoegde bestuursorgaan binnen de gemeente Rotterdam om te beschikken over een aanvraag voor een drankwetvergunning.²¹⁶ Het college beslist op een aanvraag binnen drie maanden na de ontvangst daarvan.²¹⁷ Door het college is eveneens mandaat, volmacht en machtiging verleend voor het verlenen, weigeren en intrekken van een drankwetvergunning aan de directeur Veiligheid van de Bestuursdienst en bij diens afwezigheid aan zijn plaatsvervanger.²¹⁸ Zodoende wordt een aanvraag voor een drankwetvergunning eveneens ingediend bij Team Vergunningen. Het aanhangige wetsvoorstel Drank- en Horecawet²¹⁹ zal verandering brengen in de bevoegdheid van het college om een drankwetvergunning te verlenen. Met dit wetsvoorstel wordt immers de vergunningverlenende bevoegdheid overgedragen aan de burgemeester.²²⁰ De invoering van het wetsvoorstel Drank- en Horecawet is uitgesteld. Deze wet zal naar verwachting in januari 2013 worden ingevoerd.²²¹

²⁰⁹ Artikel 2.3.6 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

²¹⁰ Artikel 4.3.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p. 17 juncto artikel 2.3.2 juncto 2.3.6 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

²¹¹ Artikel 2.3a.3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008 juncto artikel 5 lid 2 sub r Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009

²¹² Artikel 1.2 lid 2 en lid 3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

²¹³ Artikel 2.3.2 lid 3 juncto 2.3a.3 lid 3 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

²¹⁴ Toelichting behorende bij artikel 2.3.2 Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

²¹⁵ 4.3.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p. 17 juncto artikel 5 lid 2 sub i juncto artikel 5 lid 2 sub r Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009

²¹⁶ Artikel 3 lid 1 Drank- en Horecawet

²¹⁷ Artikel 26 lid 3 Drank- en Horecawet

²¹⁸ Artikel 5 lid 1 sub i, j, k Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009

²¹⁹ Kamerstukken I 2010/011, 32 022, A

²²⁰ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3 p. 5 (MvT)

²²¹ Nieuwe Drank- en Horecawet pas in 2013 (<www.khn.nl>) geraadpleegd op 23 april 2012



Navraag bij Team Vergunningen leert dat er in dit stadium nog niet met zekerheid valt te zeggen aan wie de burgemeester de vergunningverlenende bevoegdheid in het kader van de DHW mandateert. Naar alle waarschijnlijkheid gebeurt dit aan de directeur Veiligheid van de Bestuursdienst, aangezien de burgemeester zijn vergunningverlenende bevoegdheid krachtens de APV en de ontheffingsbevoegdheid ingevolge artikel 35 Drank- en Horecawet eveneens aan de directeur heeft gemandateerd.²²² Er wordt beoogd de verantwoordelijkheid voor het afgeven van een exploitatievergunning op grond van de APV en voor een drankwetvergunning bij elkaar te houden.

Voordat Team Vergunningen de aanvraag voor de genoemde vergunningen in behandeling neemt, dienen de verschuldigde leges te zijn betaald.²²³ Ook dient bij een aanvraag krachtens de APV te worden overlegd:

- Een geldig legitimatiebewijs;
- Een verblijfsvergunning en een werkvergunning voor niet-Nederlanders;
- De huur-, pacht-, koopovereenkomst;
- Een intentieverklaring, indien ten tijde van de aanvraag nog niet wordt beschikt over het pand;
- De oude raamkaart, indien het een overname van een bestaande inrichting betreft;
- Een afschrift van de statuten en het bestuursreglement, als het gaat om een vereniging of stichting;
- Een plattegrond op schaal 1:100 van de inrichting en/of het terras;
- Een beheerdersverklaring voor iedere beheerder.

Soms vraagt Team Vergunningen tevens om een geluidsrapportage of ondernemersplan. Dit geldt vooral voor nieuwe bedrijven en voor bestaande bedrijven waar eerder overlast door omwonenden is geconstateerd.²²⁴ Daarnaast dient voor de aanvraag van een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf een overzicht te worden overlegd van het aantal prostituees dat werkzaam zal zijn en van de telefoonnummers waarmee het escortbedrijf prostitutie aanbiedt.²²⁵

Voor een drankwetvergunning dient te worden overlegd:

- Een geldig legitimatiebewijs;
- Een uittreksel uit de Kamer van Koophandel van niet ouder dan twee maanden;
- Een arbeidsovereenkomst of werkgeversverklaring;
- Een verblijfsvergunning en een werkvergunning voor niet-Nederlanders;
- Het certificaat Sociale Hygiëne van iedere leidinggevende;
- Een plattegrond op schaal 1:100 van de inrichting en/of het terras;
- Een afschrift van de statuten en het bestuursreglement, als het gaat om een vereniging of stichting.²²⁶

Indien niet alle vereiste bescheiden zijn overlegd, wordt de aanvrager een hersteltermijn van twee weken gegund om alsnog de ontbrekende gegevens te overleggen. Indien hieraan niet wordt voldaan, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten.²²⁷ Bij de besluitvorming van een exploitatievergunning, coffeeshopvergunning en vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf dient de Burgemeestersinstructie openbare inrichtingen 2007 in acht te worden genomen.²²⁸

²²² Artikel 5 lid 2 sub w Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009

²²³ Artikel 229 Gemeentewet

²²⁴ Exploitatievergunning (<www.rotterdam.nl>) geraadpleegd op 11 april 2012

²²⁵ Vergunning seksinrichting of escortbedrijf (<www.rotterdam.nl>) geraadpleegd op 11 april 2012

²²⁶ Drank- en Horecavergunning (<www.rotterdam.nl>) geraadpleegd op 11 april 2012

²²⁷ Artikel 4:5 juncto 4:15 Algemene wet bestuursrecht

²²⁸ Artikel 5 lid 2 sub q onder 2 juncto lid 2 sub u onder 3 Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009



Op grond van deze Burgemeestersinstructie worden aanvragen voor het verkrijgen van voornoemde vergunningen ter advies voorgelegd aan het politiedistrict van de politie Rotterdam-Rijnmond waarbinnen de inrichting is gelegen. Daarnaast wordt bij een aanvraag voor een exploitatievergunning dan wel coffeeshopvergunning de volgende instanties om advies gevraagd:

- De deelgemeente of Centrumraad waarbinnen de inrichting is gelegen, danwel de wijkraad van Pernis, indien de inrichting daar is gelegen;
- De bewonersorganisatie(s) van het gebied waarbinnen de inrichting is gelegen;
- De dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting;
- De brandweer Rotterdam.

Indien het tevens een aanvraag voor de ingebruikname van een terras betreft, wordt de dienst Gemeentewerken om advies gevraagd. Bij een aanvraag voor een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf wordt ook de afdeling technische hygiëne van de GGD om advies gevraagd.²²⁹

Navraag bij Team Vergunningen leert dat om inhoud te kunnen geven aan de vereisten voor een drankwetvergunning eveneens de politie Rotterdam-Rijnmond om advies wordt gevraagd.²³⁰ Expliciet vloeit uit de gronden genoemd in paragraaf 5.2 een antecedentenonderzoek dan wel een onderzoek tot screenen voort. Team Vergunningen is voor de invulling hiervan afhankelijk van de politie Rotterdam-Rijnmond. Het aanhangige wetsvoorstel Drank- en Horecawet brengt aan deze adviserende taak naar alle waarschijnlijkheid geen verandering. De gemeente blijft immers voor de invulling van een deel van de weigeringsgronden afhankelijk van de informatie van de politie Rotterdam-Rijnmond.

De adviserende instanties brengen hun advies uit binnen twee weken na ontvangst van de adviesaanvraag. Binnen deze twee weken vindt er bij een aanvraag van een nieuwe exploitant een intakegesprek plaats tussen de aanvrager, de gemeente en de politie Rotterdam-Rijnmond. Het doel van dit gesprek is in eerste plaats kennismaken, maar ook voorlichten over de omgeving en informatie geven over de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). De Wet Bibob is in 2003 in werking getreden om bestuursorganen te beschermen tegen invloeden van criminelen en hen te wapenen tegen eventuele en uiteraard ongewilde ondersteuning van criminele activiteiten door het verlenen van vergunningen, subsidies, of het gunnen van aanbestedingen.²³¹ Bestuursorganen kunnen krachtens deze wet aanvragen voor beschikkingen weigeren, reeds verleende beschikkingen intrekken en gegadigden voor overheidsopdrachten weigeren, indien het gevaar dreigt dat misbruik zal worden gemaakt of is gemaakt van deze voorzieningen ten behoeve van criminele activiteiten.²³² Dit geldt voor een aantal economische sectoren die kwetsbaar zijn voor criminele besmetting, waaronder de horeca, bordelen en coffeeshops.²³³

De indrukken verkregen tijdens het intakegesprek neemt de politie Rotterdam-Rijnmond mee in haar beoordeling van de aanvraag en haar uiteindelijke advies. Indien het advies negatief luidt, wordt het gemotiveerd.

²²⁹ Artikel 1 lid 1 en artikel 3 lid 1 Burgemeestersinstructie openbare inrichtingen 2007

²³⁰ Gesproken op 05 maart 2012 met expert de heer R. Verhagen werkzaam bij Directie Veiligheid Team Vergunningen van de gemeente Rotterdam

²³¹ Imelda Tappeiner, 'Het bestuur en de Wet Bibob: bevordering van integriteit of bestrijding van criminaliteit', Ars Aequi, oktober 2011 p. 687

²³² Artikel 3 lid 7 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

²³³ Imelda Tappeiner, 'Het bestuur en de Wet Bibob: bevordering van integriteit of bestrijding van criminaliteit', Ars Aequi, oktober 2011 p. 687



Wordt binnen de genoemde termijn geen advies uitgebracht, dan wordt door Team Vergunningen er vanuit gegaan dat er geen behoefte bestaat om advies uit te brengen.²³⁴ De gedachte is dan dat de adviserende instanties geen bezwaar hebben tegen het verlenen van de vergunning. Indien de adviserende instanties geen bezwaar hebben, zal na het horen van eventuele belanghebbenden worden overgegaan tot vergunningverlening. Team Vergunningen stuurt de vergunning naar het correspondentieadres van de aanvrager. De exploitatievergunning en vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf kennen een geldigheidsduur van vijf jaar.²³⁵ De coffeeshopvergunning wordt verleend voor de duur van een jaar.²³⁶ De geldigheidsduur van de drankwetvergunning is onbeperkt, tenzij er wijzigingen optreden in bijvoorbeeld de gegevens, de bedrijfsoppervlakte, of de exploitatievorm.²³⁷

Echter, wanneer een van de adviserende instanties bezwaar heeft tegen de vergunningverlening en Team Vergunningen hierdoor voornemens is om de aanvraag (gedeeltelijk) te weigeren, wordt de aanvrager uitgenodigd voor een zienswijzegesprek. Bij dit gesprek wordt de aanvrager op de hoogte gebracht van de voorgenomen weigering en kan hij of zij tijdens het gesprek zijn of haar zienswijze toelichten en de eventuele vragen van Team Vergunningen beantwoorden.²³⁸ Hierna volgt alsnog een besluit op de aanvraag. Binnen zes weken na de verzending/uitreiking van de beschikking kan de aanvrager bij een afwijzend besluit een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester en in geval van een drankwetvergunning bij het college.²³⁹ Indien andere belanghebbenden het niet eens zijn met het besluit om al dan niet een vergunning te verlenen, kunnen zij eveneens binnen deze termijn een bezwaarschrift instellen. Wanneer Team Vergunningen binnen zes weken een bezwaarschrift heeft ontvangen, zal zij zich nogmaals buigen over het eerder genomen besluit. De behandeling van alle bezwaarschriften, behalve bezwaarschriften tegen besluiten van de Gemeentelijke belastingdienst, is in Rotterdam de taak van de Algemene Bezwaarschriftencommissie (hierna: de ABC). De ABC brengt advies uit aan het bestuursorgaan dat het in het bezwaar omstreden besluit heeft genomen. Wanneer het bezwaarschrift door de ABC wordt afgehandeld, bedraagt de maximale behandeltermijn achttien weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Minder complexe zaken worden tegenwoordig niet meer door de ABC gehoord, maar door een medewerker van Juridische diensten. Dat is de procedure ambtelijk horen. De maximale behandeltermijn is twaalf weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.²⁴⁰ Voordat een besluit op bezwaar wordt genomen, vindt eerst een bezwaargesprek plaats bij Team Vergunningen. Tijdens dit gesprek kunnen de aanvrager of andere belanghebbenden de bezwaren kenbaar maken. De informatie verkregen uit dit gesprek en het advies van de ABC worden meegenomen in de heroverweging van het eerder genomen besluit in een besluit op bezwaar.

Tegen het besluit op bezwaar staat binnen zes weken beroep open bij de rechtbank sector Bestuursrecht. Eventueel staat na deze uitspraak binnen zes weken hoger beroep open bij de afdeling Bestuursrecht Raad van State.²⁴¹

²³⁴ Artikel 1 lid 3 juncto artikel 3 lid 2 Burgemeestersinstructie openbare inrichtingen 2007

²³⁵ Artikel 1.3a lid 2 onder a Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008

²³⁶ 4.3.1 Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007 p.17

²³⁷ Drank- en Horecawetvergunning (<www.rotterdam.nl>) geraadpleegd op 11 april 2012

²³⁸ Artikel 4:7 juncto 4:8 Algemene wet bestuursrecht

²³⁹ Artikel 1:3 lid 1 juncto lid 2 juncto artikel 6:4 lid 1 juncto artikel 6:7 juncto artikel 7:1 Algemene wet bestuursrecht

²⁴⁰ Bezwaar indienen (<www.rotterdam.nl>) geraadpleegd op 16 april 2012

²⁴¹ Artikel 6:7 juncto 8:1 Algemene wet bestuursrecht juncto artikel 43 Wet op de rechterlijke organisatie juncto artikel 47 Wet op de Raad van State



6.2 Ervaringen horecacoördinatoren politie Rotterdam-Rijnmond

Binnen de politie Rotterdam-Rijnmond zijn elf politieambtenaren aangesteld als horecacoördinator. Zij zijn belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de horecainrichtingen en zijn verdeeld over de verschillende politiedistricten in de regio. De onderzoeker heeft zes horecacoördinatoren voor het onderzoek geïnterviewd.

De uitgewerkte interviews zijn opgenomen in bijlage 6 tot en met 11. Uit de verschillende interviews is gebleken dat de horecacoördinatoren erg tevreden zijn over de samenwerking met Team Vergunningen. Het is een proces van jaren, maar iedereen leeft nu op goede voet met elkaar. De lijntjes zijn kort. Wanneer de horecacoördinatoren vragen hebben, kunnen ze bij Team Vergunningen terecht.

In de praktijk blijkt dat in het advies aansluiting wordt gezocht bij de weigeringsgronden van de desbetreffende vergunning. Ook wordt er informatie gegeven over de openbare orde en veiligheid met betrekking tot de persoon, het pand, de straat en de wijk. Onder de persoon wordt de aanvrager, de leidinggevende en de beheerder verstaan. Wanneer er familiebanden uit de politiesystemen tevoorschijn komen, worden deze familiebanden door de horecacoördinatoren ook meegenomen in het onderzoek. Wel moet de informatie herleidbaar zijn naar de onderneming of de persoon in de vergunningaanvraag. De informatie verkregen uit de eigen dossiers dan wel verkregen vanuit het intakegesprek wordt ook in het advies meegenomen.

De horecacoördinatoren raadplegen openbare bronnen. Mensen uit de buurt worden bevestigd, maar ook de internetbron Google wordt gebruikt. Bovendien raadplegen de horecacoördinatoren de politiesystemen. Alle horecacoördinatoren vragen politiegegevens op uit het BVH-systeem. Dit doen zij weliswaar door middel van het zogenoemde integrale bevragen, wat betekent dat er een gebundelde aanvraag wordt gebruikt voor alle politiesystemen. Meerdere politiesystemen zijn hierdoor aan elkaar gekoppeld. Hierin zit onder andere BVH en PAPOS. Ook wordt er gebruik gemaakt van Blue View. Er wordt hierbij een verzoek gedaan bij de afdeling RIO (afdeling regionale informatie ondersteuning). Deze afdeling zal het Blue View onderzoek uitvoeren en de gegevens verstrekken aan de horecacoördinatoren. Daarnaast wordt HKS geraadpleegd. Om te controleren wat het strafrechtelijke vervolg is van deze politie-informatie wordt de justitiële databank JD-Online geraadpleegd. JD-Online wordt door alle horecacoördinatoren geraadpleegd voor de advisering in het kader van de DHW. Het is verschillend tussen de horecacoördinatoren, of JD-Online ook wordt geraadpleegd ter advisering in het kader van de APV. De ene horecacoördinator raadpleegt JD-Online wel voor een vergunningaanvraag krachtens de APV, de andere niet.

JD-Online wordt door de horecacoördinatoren geraadpleegd op basis van de autorisatie voor de DHW. Hierbij worden problemen ondervonden. Wanneer namelijk wordt gezocht op basis van de DHW, worden niet alle relevante feiten danwel antecedenten weergegeven. JD-Online zou op basis van de DHW veroordelingen moeten tonen in het kader van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999, maar deze komen er vaak niet uit. Als de horecacoördinatoren JD-Online op een andere grondslag, bijvoorbeeld op de Flora- en Faunawet of de Wet wapens en munitie bevragen, toont JD-Online meer antecedenten. Soms zijn er bij een uittreksel op basis van de DHW geen veroordelingen te zien, terwijl die er wel zijn als er ook op een andere grondslag wordt bevestigd. Echter, deze antecedenten zijn wel van belang voor de beoordeling van de aanvraag voor een drankwetvergunning. Immers het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 kent een heel scala aan feiten waar iemand niet voor veroordeeld mag zijn. Deze veroordelingen komen er niet uit wanneer op de DHW wordt bevestigd. Dit geeft een onwenselijke situatie.



De horecacoördinatoren screenen in het kader van de DHW. Hierbij beseffen zij zich dat ze geen gegevens mogen opvragen voor andere wetgeving. Er mogen immers alleen gegevens worden opgevraagd voor het doel waarvoor de bevoegdheid is gekregen. Hier komt het verbod van détournement de pouvoir om de hoek kijken.²⁴² Dit beginsel houdt in dat men geen misbruik mag maken van zijn bevoegdheid. Je mag je bevoegdheid voor geen ander doel gebruiken dan waarvoor zij is verleend. De horecacoördinatoren zijn dan ook niet bevoegd om op een andere basis te screenen.

Echter, gebleken is dat de horecacoördinatoren soms JD-Online raadplegen op een ander wettelijk kader. Dit doen zij om te achterhalen of alle relevante gegevens in het kader van de DHW door JD-Online zijn verstrekt. De informatie verkregen via een ander wettelijk basis verwerken zij verder niet. Wel vormt het de aanleiding om verder te zoeken in de politiesystemen dan wel navraag te doen bij het OM op basis van de gegevens verkregen vanuit HKS. De bewaartermijn van vijf jaar wordt tevens als probleem ervaren. Hierdoor kan in veel mindere mate invulling worden gegeven aan de term slecht levensgedrag. Hiervoor zijn geen harde veroordelingen nodig, dus worden de politiesystemen geraadpleegd. Echter, slecht levensgedrag omvat meer dan de afgelopen vijf jaar. Deze gegevens worden niet bewaard en hierover kan de politie Rotterdam-Rijnmond dan ook niet adviseren.

Zodoende zijn de horecacoördinatoren van mening dat de bevoegdheden van de politie Rotterdam-Rijnmond ontoereikend zijn om gegevens te verzamelen voor de advisering. De vraag of de bevoegdheden van de politie Rotterdam-Rijnmond toereikend zijn om gegevens te verstrekken, is niet eenstemmig door de horecacoördinatoren beantwoord. Vier van de zes horecacoördinatoren zijn tevreden met het verstrektingsregime krachtens de Wpg voor de burgemeester dan wel het college. Alles wat relevant is voor de beoordeling van de persoon, openbare orde en slecht levensgedrag mag worden verstrekt aan de burgemeester. Twee horecacoördinatoren vinden de bevoegdheden daarentegen niet toereikend. Bij hen heerst de opvatting dat enkel informatie mag worden verstrekt aan de burgemeester die inhoudelijk gezien betrekking heeft op de openbare orde en veiligheid. De burgemeester mag alleen worden geadviseerd over gegevens die de openbare orde schaden. Er kan worden geconcludeerd dat er bij de horecacoördinatoren onduidelijkheid bestaat over de uitleg van artikel 16 lid 1 sub c onder 2 Wpg.

6.3 Ervaringen Directie Veiligheid Team Vergunningen gemeente Rotterdam

Directie Veiligheid Team Vergunningen is een onderdeel van Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam. Het team bestaat uit veertien personen en tien van deze personen zijn actief betrokken bij het verlenen van de vergunningen dan wel bij het onderzoek voorafgaand aan de vergunningverlening. Binnen de afdeling bestaan twee functies die bij de vergunningverlening betrokken zijn, namelijk die van de beoordelaar (officiële benaming: Vakspecialist A) en die van de behandelaar (officiële benaming: Vakspecialist B). Het team kent twee beoordelaren en acht behandelaren. De behandelaar voert het intakegesprek, neemt de aanvraag in ontvangst en is dossiereigenaar tot het gehele dossier compleet is. Zodra het dossier compleet is, wordt het aangeboden aan de beoordelaar. Deze beoordeelt, of het dossier op de juiste manier in behandeling is genomen en of er een standaard of een complexe beschikking moet worden gemaakt. In de complexe gevallen neemt de beoordelaar het dossier over. In verband met de drukbezette agenda van Team Vergunningen is de onderzoeker in overleg met Team Vergunningen in de gelegenheid gesteld om de twee beoordelaren te interviewen, zoals is weergegeven in bijlage 12.

²⁴² Artikel 3:3 Algemene Wet Bestuursrecht



Uit het interview is gebleken dat Team Vergunningen geen gebruik maakt van haar bevoegdheid om justitiële gegevens op te vragen in het kader van een aanvraag voor een drankwetvergunning of voor een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf. Team Vergunningen heeft geen mogelijkheden om justitiële gegevens bij justitie op te vragen door bijvoorbeeld een autorisatie bij JD-Online. Van 1990 tot 2002 werden vergunningen afgegeven door bureau Horecavergunningen en dit bureau was ondergebracht bij de regiopolitie Rotterdam, zoals in hoofdstuk 3 is besproken. In die tijd vroeg bureau Horecavergunningen de justitiële gegevens zelf op. Toen bureau Horecavergunningen terug ging naar de gemeente Rotterdam hadden de medewerkers geen toegang meer tot de systemen en zodoende is de politie Rotterdam-Rijnmond justitiële gegevens blijven opvragen.

De politie Rotterdam-Rijnmond verstrekt aan Team Vergunningen bij het advies vaak de volledige uittreksels uit JD-Online. Dit wordt als relevant en prettig ervaren door Team Vergunningen. Mocht er een zienswijzegesprek komen dan is Team Vergunningen van de volledige gegevens op de hoogte en weten ze precies waarop ze hun voorgenomen weigering hebben gebaseerd. Team Vergunningen ontvangt bij alle adviezen van de politie Rotterdam-Rijnmond justitiële gegevens. Bij een advies voor een drankwetvergunning, exploitatievergunning, coffeeshopvergunning en een vergunning voor het exploiteren van een seksvergunning of escortbedrijf worden dus justitiële gegevens verstrekt. Hier wordt geen onderscheid in gemaakt.

Het advies van de politie Rotterdam-Rijnmond geeft invulling aan de vraag van Team Vergunningen en draagt voor een belangrijk gedeelte bij aan de besluitvorming. Immers het advies verschaft informatie waarover Team Vergunningen anders niet kan beschikken. Deze informatie is nodig voor de besluitvorming, aangezien de informatie invulling geeft aan de weigeringsgronden van de desbetreffende vergunning. Hierdoor kan Team Vergunningen een weloverwogen en zorgvuldig besluit nemen. Team Vergunningen ervaart het advies van de politie Rotterdam-Rijnmond dan ook als erg bruikbaar en efficiënt. Wel merken ze dat het ene district uitgebreider is dan het andere district met het advies. De oorzaak hiervan is te vinden in het feit dat het ene district meer openbare orde problematieken kent dan het andere district. Het hangt af van de wijk of een uitgebreider advies noodzakelijk is. Hier is Team Vergunningen zich bewust van.

Team Vergunningen is tevreden over de samenwerking met de politie Rotterdam-Rijnmond bij de advisering van een vergunningaanvraag. De ervaringen zijn goed. De politie Rotterdam-Rijnmond weet wat ze van Team Vergunningen kan verwachten en andersom weet Team Vergunningen wat ze van de politie Rotterdam-Rijnmond kan verwachten. Wanneer er wordt afgeweken van het advies van de politie Rotterdam-Rijnmond, wordt dit altijd teruggekoppeld.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

Door in de voorgaande hoofdstukken antwoord te geven op de deelvragen, kan aan de hand van conclusies een antwoord worden geformuleerd op de centrale vraag. Vanuit deze conclusies kunnen er eventueel aanbevelingen worden gedaan. In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen behandeld. De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

'In hoeverre is de politie Rotterdam-Rijnmond bevoegd gegevens te verstrekken aan de burgemeester en het college van B&W van de gemeente Rotterdam in het kader van de advisering voor de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2008 en de Drank- en Horecawet?'

7.1 Conclusies

Bij de advisering van de burgemeester in het kader van de APV adviseert de politie Rotterdam-Rijnmond in zowel de hoedanigheid van toezichthouder als in de hoedanigheid van politieambtenaar. Bij de advisering van het college in het kader van de DHW adviseert de politie Rotterdam-Rijnmond enkel in de hoedanigheid van politieambtenaar. Binnen de politie Rotterdam-Rijnmond is de horecacoördinator aangesteld om zich als toezichthouder en politieambtenaar te buigen over het adviseren van de burgemeester en het college.

Alvorens kan worden overgegaan tot de bevoegdheid van gegevensverstrekking, moet worden onderzocht welke gegevens mogen worden verwerkt, verzameld en opgevraagd. Het uitvoeren van de toezichthoudende taak is geen specifieke politietaak ingevolge artikel 2 Politiewet 1993. Zodoende valt het adviseren van de burgemeester in de hoedanigheid van toezichthouder ook niet onder de specifieke politietaak. Op de verwerking van de persoonsgegevens verkregen vanuit de toezichthoudende taak is dan ook de Wbp van toepassing. Het doel van de verwerking van de persoonsgegevens wordt gevonden in het houden van toezicht op de naleving van de APV en het informeren van de burgemeester hierover. De verwerking van de persoonsgegevens is immers noodzakelijk voor de uitvoering van de toezichthoudende taak. Er kan tot de conclusie worden gekomen dat deze persoonsgegevens verder mogen worden verwerkt in het kader van de advisering van de burgemeester, aangezien dit niet onverenigbaar is met het oorspronkelijke verzameldoel.

Bij de advisering in de hoedanigheid van politieambtenaar handelt de horecacoördinator in de uitoefening van haar specifieke politietaak ingevolge artikel 2 Politiewet 1993. Op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitoefening van de politietaak is de Wpg van toepassing. Er kan tot de conclusie worden gekomen dat bij het onderzoek voorafgaand aan de advisering politiegegevens mogen worden verwerkt uit het BVH-systeem, het BVO-systeem en onder andere HKS. Bij het raadplegen van BVH en BVO kan tevens gebruik worden gemaakt van de landelijke zoekmodus 'Blue View BVH' en 'Blue View BVO'. Dit maakt het mogelijk om landelijk gezien alle BVH- en BVO-systemen van de verschillende politiekorpsen te raadplegen. Ook mag de horecacoördinator van de politie Rotterdam-Rijnmond informatie inwinnen bij de criminele inlichtingen eenheid. Er is echter een beperking. De te verwerken politiegegevens moeten rechtmatig zijn verkregen. Onrechtmatig verkregen gegevens mogen niet worden verwerkt. Dus niet worden opgenomen in de systemen, maar ook niet worden opgevraagd, geraadpleegd, of in verband met elkaar worden gebracht. Bovendien moeten de te verwerken politiegegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Niet bovenmatig duidt op proportionaliteit. Het moet dus noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking, het adviseren van de burgemeester en het college.

In de praktijk raadpleegt de horecacoördinator buiten de politiesystemen tevens de digitale justitiële databank JD-Online. Er kan tot de conclusie worden gekomen dat de politie Rotterdam-Rijnmond niet bevoegd is justitiële gegevens in het kader van de DHW op te vragen middels JD-Online. Immers nadat bureau Horecavergunningen in 2002 terug is gegaan naar de gemeente Rotterdam zijn de mandaten van de burgemeester en het college om de vergunningen te verlenen ingetrokken. Ook de bevoegdheid om justitiële gegevens op te vragen in het kader van de DHW is toen teruggenomen. Zodoende is de politie Rotterdam-Rijnmond tevens niet bevoegd om deze gegevens aan de burgemeester en het college te verstrekken.

De burgemeester kan een machtiging verlenen aan de korpschef van de politie Rotterdam-Rijnmond om justitiële gegevens op te vragen voor een vergunningaanvraag voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf. Dit is tot op heden niet gebeurd. Wanneer de korpschef in de nabije toekomst wordt gemachtigd, mag de politie Rotterdam-Rijnmond uiteraard wel deze justitiële gegevens in JD-Online opvragen. De politie Rotterdam-Rijnmond is dan ook bevoegd om de justitiële gegevens in dat kader aan de burgemeester te verstrekken. Voor de overige vergunningen krachtens de APV heeft de burgemeester geen bevoegdheid om over justitiële gegevens te beschikken. Hierdoor mag de politie Rotterdam-Rijnmond überhaupt geen justitiële gegevens opvragen en verstrekken uit JD-Online om de burgemeester over andere vergunningen in het kader van de APV te adviseren.

Het college heeft krachtens de huidige wetgeving de bevoegdheid om onder hen ressorterend personeel te machtigen tot het doen van een verzoek om justitiële gegevens. Dit impliceert dat het college niet bevoegd is om de korpschef te machtigen om justitiële gegevens in het kader van de DHW op te vragen. Zodoende mag de politie Rotterdam-Rijnmond geen justitiële gegevens opvragen in het kader van de DHW en verstrekken uit JD-Online om het college in dat kader te adviseren.

Nu inzichtelijk is gemaakt hoever de bevoegdheid reikt van de politie Rotterdam-Rijnmond om in het kader van de advisering gegevens te verwerken, kan worden ingegaan op de vraag welke gegevens mogen worden verstrekt ten behoeve van de advisering.

De persoonsgegevens verkregen vanuit de toezichthoudende taak vallen in beginsel onder het verstrekkingregime van de Wbp. Zodoende mogen de persoonsgegevens in beginsel worden verstrekt voor zover het noodzakelijk is voor de publieke taak van de burgemeester, het nemen van een besluit op de aanvraag voor een vergunning krachtens de APV. Bij de noodzakelijkheid moet worden gekeken naar de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Echter, in de praktijk worden de persoonsgegevens in het BVH-systeem opgeslagen. Dit systeem wordt gebruikt voor de uitvoering van de politietaak. Op dit systeem zijn de specifieke bepalingen van de Wpg van toepassing. Door het opslaan in het BVH-systeem vindt een vermenging plaats van persoonsgegevens (Wbp) en politiegegevens (Wpg). Hierdoor is het bij de verstrekking van politiegegevens uit het BVH-systeem niet duidelijk of het politiegegevens of persoonsgegevens in het kader van de toezichthoudende taak betreffen. De onderzoeker is van mening dat de persoonsgegevens overeenkomstig het verstrekkingregime van de Wpg dienen te worden verstrekt, aangezien de Wpg een *lex specialis* is van de Wbp. Als uitgangspunt geldt immers dat de *lex specialis* (Wpg) prevaleert ten opzichte van de *lex generalis* (Wbp). Zoals hieronder wordt toegelicht, maakt het voor het verstrekken van de gegevens aan de burgemeester in de praktijk niet uit onder welk wettelijk regime de persoonsgegevens vallen. Krachtens zowel de Wbp als de Wpg mogen de persoonsgegevens uit het BVH-systeem aan de burgemeester worden verstrekt voor zover het noodzakelijk is voor de beoordeling van de vergunningaanvraag.



De Wpg geeft de politie namelijk de bevoegdheid om politiegegevens aan de burgemeester te verstrekken voor zover de burgemeester deze behoeft in het kader van de handhaving van de openbare orde. Het handhaven van de openbare orde gebeurt in deze naar aanleiding van het advies door al dan niet een vergunning te verlenen. Zodoende mogen in beginsel alle politiegegevens waarover de horecacoördinator beschikt naar aanleiding van het onderzoek in de politiesystemen aan de burgemeester worden verstrekt. Dit omvat dus de rechtmatig verkregen gegevens bij de handhaving van de rechtsorde, openbare orde en hulpverlening.

Deze bevoegdheid geldt echter alleen voor zover het verstrekken van gegevens noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening van de burgemeester. Dat wil zeggen zover de burgemeester de informatie nodig heeft bij de besluitvorming over een vergunningaanvraag.

Ook heeft de politie krachtens de Wpg de bevoegdheid om politiegegevens aan het college te verstrekken. Deze bevoegdheid geldt voor zover het college deze politiegegevens behoeft voor het nemen van een beslissing omtrent de verlening, weigering of intrekking van een vergunning op grond van de DHW. Deze bevoegdheid geldt voor de politiegegevens die worden verwerkt in de uitoefening van de dagelijkse politietaak, in verband met een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval, of ten behoeve van de ondersteuning van de politietaak. Deze politiegegevens zijn opgenomen in het BVH-systeem, BVO-systeem en in onder andere HKS. Ook geldt deze bevoegdheid voor politiegegevens die gericht worden verwerkt ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde. Van deze informatie mag de informatie met betrekking tot het beramen of plegen van misdrijven dan wel informatie met betrekking tot handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de rechtsorde vormen, worden verstrekt. Deze informatie kan worden opgevraagd bij de criminele inlichtingen eenheid. Echter, de verstrekingsbevoegdheid geldt alleen voor zover het college de gegevens behoeft, dus voor zover het verstrekken van gegevens noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening van het college. Dat wil zeggen voor zover het college de informatie nodig heeft bij de besluitvorming over een aanvraag voor een drankwet vergunning.

Resumerende om de centrale vraag te beantwoorden: de politie Rotterdam-Rijnmond is bevoegd om persoons- en politiegegevens te verstrekken aan de burgemeester en het college, omdat het adviseren valt onder de uitoefening van de toezichthoudende- en politietaak. De politie Rotterdam-Rijnmond is daarbij wel aan wet- en regelgeving gebonden. Wat betreft de persoons- en politiegegevens mag de horecacoördinator de burgemeester alles verstrekken waarover zij naar aanleiding van het onderzoek beschikt. In de praktijk omvat dit gegevens uit het BVH-systeem, BVO-systeem en uit onder andere HKS. Ook aan het college mag de horecacoördinator de politiegegevens uit de bovenstaande politiesystemen verstrekken. Echter, aan het college mag tevens informatie worden verstrekt, welke de horecacoördinator heeft verkregen van de criminele inlichtingen eenheid. De verstrekingsbevoegdheid geldt voor zover het noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening van de burgemeester en het college. De politie Rotterdam-Rijnmond is in zijn geheel niet bevoegd om justitiële gegevens te verstrekken aan zowel de burgemeester als het college.



7.2 Aanbevelingen

Met nadruk verdient het de aanbeveling om JD-Online niet langer te raadplegen bij de advisering van de burgemeester en het college. Immers de politie Rotterdam-Rijnmond is niet bevoegd justitiële gegevens middels JD-Online op te vragen voor de advisering in het kader van de APV en DHW. De huidige autorisatie in het kader van de DHW in JD-Online betreft een gedateerde en niet rechtsgeldige autorisatie. Deze autorisatie vloeit voort uit de tijd dat bureau Horecavergunningen onderdeel vormde van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond en de politie Rotterdam-Rijnmond belast was met de afgifte van verschillende horeca vergunningen. Wanneer de horecacoördinator de autorisatie in het kader van de DHW in JD-Online blijft gebruiken en derden hierdoor schade ondervinden, kan de politie Rotterdam-Rijnmond civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Wanneer de horecacoördinator JD-Online op andere wettelijke kaders gaat bevragen voor de advisering van de burgemeester en het college, dreigt schending van het bestuursrechtelijke beginsel van détournement de pouvoir, ofwel misbruik van bevoegdheid. Ook in dit geval kan de politie Rotterdam-Rijnmond aansprakelijk worden gesteld.

Immers justitiële gegevens worden desgevraagd verstrekt aan de politie Rotterdam-Rijnmond voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wet wapens en munitie, de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en van de Flora- en faunawet. De DHW is hier niet bij opgesomd. De bevoegdheid om te beschikken over deze justitiële gegevens zal dan ook voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor de bevoegdheid is gegeven. Het verdient de aanbeveling dat de autorisatie in JD-Online van de horecacoördinatoren wordt afgesloten, aangezien ze geen bevoegdheid hebben om JD-Online te raadplegen.

De burgemeester heeft de bevoegdheid om justitiële gegevens op te vragen bij een vergunningaanvraag voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf. Wanneer de burgemeester het wenselijk acht dat de politie Rotterdam-Rijnmond personen middels JD-Online blijft bevragen, kan de burgemeester een machtiging verlenen aan de korpschef. Hierdoor wordt de politie Rotterdam-Rijnmond bevoegd om justitiële gegevens op te vragen voor een advies bij een vergunningaanvraag voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf. Het dient voor de politie Rotterdam-Rijnmond dan ook aanbeveling om in overleg te treden met de burgemeester dan wel Directie Veiligheid Team Vergunningen van de gemeente Rotterdam om hierover afspraken te maken. Indien er geen machtiging wordt verleend, verdient het aanbeveling om bij de advisering geen gebruik meer te maken van JD-Online. Team Vergunningen zal dan zelf het nodige in werking moeten stellen om gebruik te gaan maken van haar bevoegdheid om namens de burgemeester justitiële gegevens op te vragen.

Ook het college heeft de bevoegdheid om justitiële gegevens op te vragen bij een aanvraag voor een drankwetvergunning. Het college heeft echter niet de bevoegdheid om de korpschef te machtigen om voor haar justitiële gegevens op te vragen. Daarom verdient het aanbeveling om het college dan wel Directie Veiligheid Team Vergunningen hier formeel van op de hoogte te brengen. Team Vergunningen zal het nodige in werking moeten stellen om zelf gebruik te gaan maken van haar bevoegdheid om namens het college justitiële gegevens op te vragen. Het aanhangige wetsvoorstel Drank- en Horecawet kan hier eventueel wel verandering in brengen. Met dit wetsvoorstel wordt de vergunningverlenende bevoegdheid van het college immers overgedragen aan de burgemeester. De burgemeester heeft momenteel op grond van de Wjsg wel de bevoegdheid om de korpschef van de politie Rotterdam-Rijnmond te machtigen om justitiële gegevens op te vragen. De invoering van het aanhangige wetsvoorstel is uitgesteld. Het ligt in de lijn der verwachting dat het in januari 2013 ingevoerd zal worden. Het is dus afwachten of de machtigingsbevoegdheid van de burgemeester aan de korpschef in de Wjsg ook wordt gecreëerd voor de bevoegdheid van de burgemeester om in het kader van de DHW justitiële gegevens op te vragen.



Hoofdstuk 8 Evaluatie

Terugkijkend op het onderzoek kan worden gezegd dat het onderzoek naar de bevoegdheid van de politie Rotterdam-Rijnmond goed is verlopen. Het aan het begin van dit onderzoek opgestelde onderzoeksplan kon in grote lijnen worden gevolgd. Concreet betekent dit dat de juridische positie van de politie Rotterdam-Rijnmond in kaart is gebracht met een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. De onderzoeker heeft relatief veel tijd nodig gehad voor het onderzoek naar het recht, omdat de onderzoeker bij aanvang niet beschikte over de noodzakelijke kennis en inzicht. Tijdens het onderzoek naar de praktijk bleek echter dat de onderzoeker te voorbarig is geweest met het trekken van de conclusie dat de politie Rotterdam-Rijnmond bij de advisering van de burgemeester en het college geen justitiële gegevens bij justitie opvraagt. Dit gebeurt namelijk wel. Naar justitiële gegevensverwerking was bij het juridisch onderzoek geen uitgebreid onderzoek gedaan. Er was slechts kort op ingegaan. Zodoende heeft de onderzoeker tezamen met het onderzoek naar de praktijk, alsnog een juridisch onderzoek gestart met betrekking tot het verwerken van justitiële gegevens.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een scriptie die bruikbaar is voor de politie Rotterdam-Rijnmond. Het onderzoek heeft geleid tot nieuwe inzichten en geeft antwoord op de centrale vraag. Er is voor de politie Rotterdam-Rijnmond inzichtelijk gemaakt welke juridische mogelijkheden zij heeft om gegevens te verwerken en te verstrekken. Ook is er inzichtelijk gemaakt wat er in werking moeten worden gezet om de praktijksituatie in overeenstemming te brengen met de juridische situatie. Sommige onderzoeksresultaten zullen direct uitwerking hebben op de werkwijze van de afdeling horecatalaken van de politie Rotterdam-Rijnmond met betrekking tot de advisering van de burgemeester en het college. Bij enkele andere resultaten zal het effect in de toekomst moeten blijken. Daar de politie Rotterdam-Rijnmond ervan op te hoogte is, kan, tegen de tijd dat de nieuwe Drank- en Horecawet in werking is getreden en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens logischerwijs zal worden gewijzigd, tijdig worden geanticipeerd en waar nodig plannen worden gemaakt.

Naar aanleiding van het bovengenoemde kan worden gesteld dat deze scriptie een waardig product is geworden. De politie Rotterdam-Rijnmond zal er zowel nu als in de toekomst profijt van hebben bij de werkwijze van het screenen van personen en het verstrekken van deze gegevens aan de burgemeester en het college van de gemeente Rotterdam.



Bronnenlijst

Artikelen:

- Imelda Tappeiner, 'Het bestuur en de Wet Bibob: bevordering van integriteit of bestrijding van criminaliteit', *Ars Aequi*, oktober 2011

Documenten:

- Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens van buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden
- Aanwijzingsbesluit toezichthouders Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam d.d. 20 april 2000
- Aanwijzingsbesluit toezichthouders Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam d.d. 18 oktober 2002
- Aanwijzingsbesluit toezichthouders dienst Stadstoezicht d.d. 31 oktober 2003
- Bijlage Basis selectielijst voor archiefbescheiden van (regionale) politieorganisaties 2004 van het vaststellingsbesluit Selectielijst archiefbescheiden regionale politieorganisaties van 1 april 1994 voor neerslag handelingen Korps Landelijke Politiediensten
- Handleiding toezicht en de coffeeshop Politie Rotterdam-Rijnmond
- Mandaat van de burgemeester van Rotterdam voor het verlenen van een exploitatievergunning aan de korpschef Rotterdam-Rijnmond
- Mandaat van het college van B&W voor het verlenen van een drankwetvergunning aan de korpschef Rotterdam-Rijnmond
- Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007
- Toelichting behorende bij de Algemene Plaatselijke Verordening, gemeenteblad 2008, 99 +143, Rotterdam 2008

Internet:

- www.bds.rotterdam.nl
- www.eerstekamer.nl
- www.eerstekamer.groenlinks.nl
- www.jeejar.nl
- www.justid.nl
- www.khn.nl
- www.nieuwsbank.nl
- www.rbenw.nl
- www.rotterdam.nl

Jurisprudentie:

- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 26 juni 2002, *LJN*: AE 4615
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 12 maart 2001, *LJN*: AB 0715
- Hoge Raad 24 oktober 1961, *NJ*: 1962,86

Literatuur:

- J.M.A. Berkvens en J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, vierde druk, Deventer: Kluwer 2007.
- F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2009.
- B.J. Koops en A. Vedder, *Opsporing versus privacy de beleving van burgers*, Den Haag: SDU Uitgevers 2001.
- K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, derde druk, Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV 2002.
- E.C. Mac Gillavry, *Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens?*, 2008
- E.R. Muller en Th. A. de Roos, *Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer BV. 2006.



- Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Zakboek Openbare orde en veiligheid*, Den Haag 2010.
- G.J. Slump e.a., *Toets uitvoerbaarheid Wet politiegegevens*, WODC 30 augustus 2004.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Privacy en veiligheid: in balans?*, Dordrecht 2002.
- H.B. Winter e.a., *Wat niet weet, wat niet deert*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009.

Onderzoek:

- B. Beke en J. Rullens, *Wet tijdelijk huisverbod een handreiking voor de burgemeester*, Den Haag 2008, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Parlementaire stukken:

- *Kamerstukken I* 2010/11, 32 022, A
- *Kamerstukken II* 2008/09 32 022, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3 (MvT)
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3 (MvT)
- *Nota van toelichting* Stb. 2007, 550

Wet- en regelgeving:

- Aanwijzing ambtenaren, belast met het toezicht op naleving van de Drank- en Horecawet
- Algemene Plaatselijke Verordening, gemeentebblad 2008, 99 + 143, Rotterdam 2008
- Algemene wet bestuursrecht
- Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999
- Besluit justitiële gegevens
- Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet
- Besluit mandaat volmachten machtiging Rotterdam 2009
- Besluit politiegegevens
- Besluit tijdelijk huisverbod
- Besluit van 5 juli 2001, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens
- Besluit van 25 maart 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet justitiële gegevens
- Besluit van 14 december 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet politiegegevens
- Burgemeestersinstructie openbare inrichtingen 2007
- Drank- en Horecawet
- Gemeentewet
- Opiumwet
- Politiewet 1993
- Wet bescherming persoonsgegevens
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
- Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
- Wet op de Raad van State
- Wet op de rechterlijke organisatie
- Wet politiegegevens
- Wet tijdelijk huisverbod
- Wetboek van Strafrecht
- Wetboek van Strafvordering

