



CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Collectieve horecaontzegging: handreiking voor gemeenten

Collectieve horecaontzegging: handreiking voor gemeenten

Hoe kan de gemeente bijdragen aan een succesvolle inzet van de Collectieve horecaontzegging?

De Collectieve horecaontzegging (CHO) is een goed instrument om de grootste onruststokers in het uitgaansleven de toegang tot de horeca te weigeren. Voor de CHO slaan de horeca in een uitgaansgebied de handen ineen, daardoor kunnen alle deelnemende horeca overlastgevers voor langere tijd de toegang ontzeggen. Wanneer iemand die een CHO heeft toch een van de deelnemende horeca binnengaat, is er sprake van huisvredebreuk.

Met de CHO worden notoire overlastgevers geweerd uit de horeca en er gaat een afschrikkende werking van uit. Een CHO kan een middel zijn om hinderlijk of aanstootgevend gedrag, geweld en andere strafbare feiten in horecagelegenheden te voorkomen. De CHO kan daarom onderdeel zijn van de bredere aanpak voor een [veilig uitgaansgebied](#).

Zonder draagvlak en medewerking van horecaondernemers is de CHO kansloos. Voor een succesvolle CHO is het belangrijk dat horecaondernemers het initiatief nemen en de CHO actief blijven uitdragen. De horeca legt de CHO op, want het is een civiele maatregel. Ondanks dat de CHO een privaatrechtelijk instrument is, heeft de gemeente een belangrijke rol bij een succesvolle inzet ervan. De gemeente ontwikkelt het veiligheidsbeleid en heeft vanuit een bestuurlijke verantwoordelijkheid de regie op veilig uitgaan en de samenwerking met de partners. De gemeente kan de horeca faciliteren, stimuleren om de CHO in te zetten en optreden als intermediair tussen horeca en politie. Bovendien voelen horecaondernemers zich gesteund in de toepassing van de CHO als de gemeente achter hen staat.

Hieronder staan de stappen die nodig zijn om tot een CHO te komen en waarbij je als gemeentebambtenaar kan helpen om de CHO tot een succes te maken. Deze stappen worden in deze handreiking verder uitgewerkt:

- De aanleiding voor de CHO en het creëren van draagvlak.
- Afspraken maken over de inzet van de CHO, vastleggen in het protocol.
- Uitvoeren: monitoren, evalueren en borgen.

CHO: aanleiding en draagvlak creëren

Er kunnen verschillende redenen zijn om te beginnen met de CHO in een uitgaansgebied: het uitgaansgeweld neemt toe, horecaondernemers hebben de behoefte om overlastgevende personen te weren, of er is een goede stok achter deur nodig om criminaliteit en overlast in de horeca aan te pakken. Met een CHO laten gemeente, politie en horeca zien dat ze proactief en gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen om de veiligheid in het uitgaansgebied te bevorderen.

TIP

Maak vooraf een goede analyse van de lokale problematiek: is inzetten van de CHO een passend middel? Welke andere maatregelen zijn getroffen in het uitgaansgebied en zijn deze afdoende om de problemen op te lossen? Is de CHO een noodzakelijke maatregel?

In de [Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan \(KVU\)](#) staat hoe je een goede veiligheidsanalyse kunt uitvoeren.

De medewerking van horecaondernemers is onontbeerlijk in de CHO. De horecaondernemers reiken namelijk zelf de CHO uit. Als zij de meerwaarde van de CHO niet zien, zullen ze er geen gebruik van maken. Ook de betrokkenheid van de politie is een voorwaarde voor succes, bijvoorbeeld voor de uitwisseling van persoonsgegevens en aanhouding van verdachten bij huisvredebreuk.

TIP

Met de volgende mogelijkheden kun je draagvlak bij de horeca creëren.

- In veel gemeenten wordt gewerkt met een convenant veilig uitgaan, neem de CHO hierin op. Deelname aan het convenant stimuleert deelname aan de CHO en andersom.
- Maak duidelijk dat deelname aan de CHO betrokkenheid toont en dat dit wordt gewaardeerd door samenwerkingspartners als gemeente en politie.
- Als gemeente en politie volledig achter de CHO staan, vergroot dat het draagvlak en enthousiasme bij de horeca. Spreek je als gemeente en politie tijdens een horecaoverleg gezamenlijk uit vóór de CHO.
- Bonus/malus systeem: de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer wordt geprikkeld t.b.v. het collectieve belang. Bijvoorbeeld: als de horeca langer open wil blijven of aanspraak wil maken op een gratis training, dan wordt je geacht mee te doen met de CHO. Bovendien kan de meldingsbereidheid van horeca toenemen door de samenwerking met de politie in de CHO.
- Het lokale KHN-bestuur, de ondernemersvereniging en/of een lokaal bekende ondernemer kunnen helpen om horecaondernemers te werven voor de CHO. Datzelfde geldt voor een ondernemer die enthousiast is over de CHO en die vaandeldrager wil zijn voor deze aanpak.
- Benader horecaondernemers individueel om hen te stimuleren mee te doen met de CHO. Ga bijvoorbeeld van deur tot deur.
- Soms helpt het als de gemeente een financiële bijdrage levert, bijvoorbeeld voor de kosten van de online database waarin de CHO's worden geregistreerd.

Afspraken maken en vastleggen in een protocol

Houd er rekening mee dat het vanaf de start van de voorbereidingen gemiddeld 6 maanden kan duren voordat de eerste CHO kan worden opgelegd. Dit is een realistische periode voor uitgaansgebieden waar de betrokkenen bekend zijn met de CHO en waar het model en formats van KHN worden gebruikt. Deze periode is nodig voor het creëren van draagvlak, afspraken maken over de rol- en taakverdeling, invullen van het protocol voor gegevensuitwisseling, documenten indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en wachten op hun goedkeuring.

Hieronder staat meer informatie over de rol- en taakverdeling.

Rol- en taakverdeling

Voor een succesvolle CHO zijn goede afspraken tussen de betrokken partijen belangrijk. De betrokken partijen zijn in ieder geval de lokale afdeling KHN, de politie, de gemeente en natuurlijk de lokale horecaondernemers. Het OM moet op de hoogte gebracht worden van de CHO. Eventuele portiers en andere horecamedewerkers werken in opdracht van de horecaondernemers om de ontzeggingen te handhaven. Het is goed om van tevoren bij portiers te polsen of ze de CHO zien zitten.

Betrokken partijen en hun rol:

- Horeca: verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van de CHO. Zij reiken de CHO uit. Deelnemende horecabedrijven maken hun deelname aan de CHO kenbaar aan hun gasten. Zij registreren de opgelegde ontzeggingen via een afgeschermd online database. Er zitten een (of meer) vertegenwoordigers van de horeca in de klachtencommissie.
- Beveiliging: signaleren, aanhouden en verdachten die huisvredebreuk plegen overdragen aan de politie. Eventueel kan de beveiliging de ontzegging uitreiken.
- Gemeente: faciliteert de CHO in samenwerking met de andere partijen. De gemeente is vaak vertegenwoordigd in de klachtencommissie. De gemeente heeft geen toegang tot de database waarin de CHO's worden geregistreerd.
- Politie: houdt de verdachte van huisvredebreuk aan en neemt de aangifte op. Ook kan de politie persoonsgegevens delen op basis van artikel 20 van de wet Politiegegevens. De politie heeft toegang tot de CHO-database. Het is raadzaam dat de politie deelneemt aan de klachtencommissie, omdat de politie toegang heeft tot het politiesysteem (BVH) waarin het proces verbaal en het CHO-formulier worden opgenomen.
- Openbaar Ministerie (OM): zorgt voor de vervolging bij overtreding van de CHO (huisvredebreuk, WvSr, art. 138).

Gemeente

In principe (en indien aanwezig) is de lokale afdeling van KHN trekker van de CHO. Regelmatig treedt de gemeente op als regisseur en aanjager van het proces om de CHO te implementeren, bijvoorbeeld als het lokale gemeentebestuur het belangrijk vindt dat de horeca met de CHO (blijft) werken. Als gemeente kun je in ieder geval overleg faciliteren en collega's of andere partijen benaderen en betrekken. Het is goed om actief te participeren in de overleggen, omdat je op die manier regie kan houden over het veiligheidsbeleid en kan bijdragen aan een integrale aanpak.

De gemeente kan ook het Openbaar Ministerie informeren en op de hoogte houden van de invoering van de CHO. Op die manier zijn zij op de hoogte van het onderliggende proces als het komt tot huisvredebreuk.

De gemeente maakt daarnaast deel uit van de klachtencommissie die altijd verbonden is aan de inzet van de CHO. Deze klachtencommissie neemt klachten in behandeling van personen die een CHO hebben gekregen. De klachtencommissie moet onafhankelijk zijn en bestaat doorgaans uit vertegenwoordigers van gemeente, politie en horeca (KHN). Deelnemers aan het protocol CHO en personen die toegang hebben tot de online CHO-database mogen geen zitting hebben in de klachtencommissie. Daarnaast mogen de leden van de klachtencommissie, en dus ook die van de gemeente, niet betrokken zijn bij de praktische uitvoering van de CHO.

TIP

Er zijn verschillende manieren om een onafhankelijke klachtencommissie samen te stellen:

- Er kan worden samengewerkt met een buurgemeente die ook met een CHO werkt. Samen wordt er één klachtencommissie opgezet.
- Een gemeente-collega vanuit het domein jeugd, alcohol en drugs en/of veiligheid kan worden betrokken, vanwege de affiniteit met de doelgroep (uitgaanspubliek) en het onderwerp (veilig uitgaan).
- Er kan ook een regionale klachtencommissie worden samengesteld.



In een eerste overleg tussen de gemeente, politie en de horecaondernemers is het van belang de taken duidelijk te verdelen en verantwoordelijkheden te benoemen. Voor de gemeente betekent dit dat in ieder geval de volgende vragen beantwoord moeten worden:

- Welke afdeling van de gemeente is betrokken?
 - Wie is aanspreekpunt binnen de gemeente voor de horecaondernemer?
 - Wie is aanspreekpunt van de horecaondernemers voor de gemeente?
 - Maar ook: welke horecaondernemers zijn aangesloten bij de CHO, en
 - Welke horecaondernemers moeten in ieder geval aangesloten zijn om de CHO tot een succes te maken?
- De publiekstrekkingen van het uitgaansgebied horen daar in ieder geval bij.

Zorg samen voor goede communicatie en voorlichting naar inwoners van de gemeente, uitgaanspubliek en betrokken partijen, zodat zij weten dat een CHO uitgereikt kan worden. Goede communicatie over de CHO kan een preventieve werking hebben.

Horeca en politie

Een belangrijk onderdeel van de werkafspraken is de taakverdeling tussen politie en horeca. Op basis van uitspraken van de [Nationale Ombudsman en jurisprudentie](#) blijkt dat de rol van de politie niet te groot mag zijn in de CHO. Dit betekent concreet:

- De horecaondernemer reikt de CHO uit. Het moet degene die de CHO krijgt duidelijk zijn dat de sanctie van de horeca afkomstig is en niet van de politie. De politie kan de ondernemer bijstaan op het moment dat de CHO wordt uitgereikt.
- De CHO wordt opgelegd voor strafbare feiten. Daarom gaat de CHO altijd in combinatie met een aangifte. Horeca en politie spreken af hoe en wanneer de aangifte wordt opgenomen. Het CHO-formulier wordt bij het proces verbaal gevoegd.
- De horecaondernemer kan de politie om advies vragen over hoe zwaar hij een incident moet wegen. De zwaarte van een incident bepaalt immers de lengte van de periode van de CHO. De ondernemer maakt de afweging uiteindelijk zelf.
- De politie kan de ondernemer helpen door NAW-gegevens en een foto te verstrekken van de personen die een CHO krijgen (op basis van artikel 20, Wet Politiegegevens) als de ondernemer deze gegevens zelf niet heeft. Hier hoort een besluit van de korpschef onder te liggen.

TIP

De Nationale Politie heeft een [model artikel 20-besluit](#) dat gebruikt kan worden om afspraken over verstrekking van persoonsgegevens aan de horeca vast te leggen.

Aangezien de CHO een privaatrechtelijk middel is, zijn de kosten voor o.a. het beheer van de database waarin de ontzeggings worden geregistreerd, in principe voor KHN en de horecaondernemers. Vanzelfsprekend kan je als gemeente afspraken maken om dergelijke kosten te delen, bijvoorbeeld de eenmalige aanmeldkosten en/of de jaarlijkse hostingskosten voor de database.

TIP

- Betrek de regiomanager KHN vanaf het begin. Hij/zij is namelijk de contactpersoon voor de CHO en kan helpen met de lokale implementatie ervan.
- Gemeenten hebben regelmatig overleg met horecaondernemers, bijvoorbeeld in een portiersoverleg, horecaoverleg of een werkgroep KVVU. Maak zoveel mogelijk gebruik van de bestaande overlegstructuren om afspraken te maken en de voortgang te monitoren. Dat zorgt voor borging. Mocht er geen bestaande overlegstructuur zijn, dan is het goed om als gemeente deze overleggen te initiëren.
- Kijk over de grenzen van je gemeente of het uitgaansgebied heen om een waterbedeffer te voorkomen. Werk zoveel mogelijk samen met gemeenten waar veel uitgaanspubliek vandaan komt. De voorwaarde is dat de CHO proportioneel moet zijn: de persoon die hem krijgt, mag niet te veel worden beperkt in zijn of haar bewegingsvrijheid.

Protocol gegevensuitwisseling

Voor het opleggen en handhaven van de CHO moeten horeca en politie persoonsgegevens met elkaar uitwisselen en registreren in een afgeschermd database. Hiervoor is een protocol gegevensuitwisseling nodig dat voldoet aan de AVG. Dat protocol moet goedgekeurd worden door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) via een vergunningsaanvraag. Dit doe je door het lokale protocol gegevensuitwisseling en bijlagen bij de AP in te dienen.

KHN heeft een nieuw model-protocol ontwikkeld dat is goedgekeurd door de AP. Er wordt verwacht dat lokale CHO-protocollen het model exact volgen, tekstuele aanpassingen zijn niet mogelijk. Wanneer ondernemers het protocol exact volgen, kan de AP het vergunningstraject sneller doorlopen en volgt een vergunning. Ook heeft KHN voor haar leden een stappenplan ontwikkeld waarin staat hoe het aanvragen van een vergunning bij de AP werkt.

OUD EN NIEUW PROTOCOL KHN: DE VERSCHILLEN

In veel uitgaansgebieden werd al met de CHO gewerkt. Daar werden ook al persoonsgegevens uitgewisseld, meestal op basis van het oude modelprotocol van KHN, of een eigen protocol dat hierop lijkt. In het nieuwe model-protocol van KHN zijn wijzigingen doorgevoerd op basis van evaluatie en jurisprudentie.

De belangrijkste wijzigingen en aanscherpingen zijn:

- In het nieuwe protocol is de taak- en rolverdeling tussen gemeente, politie en horeca concreter gemaakt. Daardoor is er minder ruimte om hieraan een eigen invulling te geven.
- Een CHO wordt alleen opgelegd voor overlast en strafbare feiten **in** de horeca (of bijbehorende erven en terrassen). Een CHO voor een strafbaar feit in de openbare ruimte, ook al is het in de buurt van horeca, is niet opgenomen in het protocol. Hiervoor zijn andere instrumenten beschikbaar, zoals een bestuurlijk gebiedsverbod.
- De politie tekent het CHO-formulier niet meer 'voor gezien'. Het CHO-formulier wordt voortaan bij het proces verbaal gevoegd. Onder iedere CHO hoort een aangifte of proces verbaal te liggen.
- De schriftelijke waarschuwing is geen onderdeel meer van het CHO-protocol. De voorfase voor een CHO is de individuele horecaontzegging (IHO): twee IHO's binnen zes maanden in dezelfde horecazaak leiden automatisch tot een CHO.
- Er is een aantal nieuwe strafbare feiten toegevoegd aan de lijst met misdrijven waarvoor je een CHO kunt opleggen: vertrekken zonder te betalen, betalen met vals geld en aanranding. De hele lijst met strafbare feiten staat in het model-protocol van KHN en is niet limitatief.
- In het nieuwe protocol wordt expliciet benoemd dat de CHO geldt voor meerderjarigen.
- Wanneer iemand met een CHO op zak toch een bij CHO aangesloten horecazaak binnen gaat, dan vraagt de ondernemer of portier deze persoon om te vertrekken. Doet diegene dat niet, dan worden de vervolgtacties voor huisvredebreuk in gang gezet. In principe is het binnentreden in een horecazaak die meedoet met de CHO al huisvredebreuk. Het is echter redelijk dat de betrokkene eerst de kans krijgt om te vertrekken.
- De maximale duur van de CHO is omlaag gebracht van vijf jaar naar twee jaar.
- Het OM tekent het protocol *optioneel*. De vervolging bij huisvredebreuk is immers al wettelijk vastgelegd. Als bovendien het werkproces rond de vervolging bij huisvredebreuk goed is geborgd, is er geen noodzaak dat het OM ondertekent. Een handtekening van het OM als samenwerkingspartner in de CHO maakt het protocol wel sterker.

Afspraken vastleggen

Alle afspraken worden in het protocol vastgelegd en ondertekend door de KHN-afdeling (voorzitter en secretaris van het bestuur), vanuit de gemeente de burgemeester of de wethouder Veiligheid, vanuit de politieafdeling de teamchef en (eventueel) de Officier van Justitie. Vervolgens dient de horeca het protocol in bij de AP om zo een vergunning voor gegevensuitwisseling te krijgen. Nadat de AP het protocol heeft goedgekeurd, kan het uitreiken van de CHO beginnen.

TIP

- Maak een officieel moment van de ondertekening van het protocol met media-aandacht. Zo genereer je weer extra aandacht voor de CHO en laat je het commitment van de betrokken partijen zien.
- Nadat de AP het protocol heeft goedgekeurd, kan het uitreiken van de CHO beginnen. Maak van die start een officieel mediamoment, door bijv. een publiekscampagne te lanceren of door de eerste deursticker met 'deelnemer CHO' bij een horecaondernemer op de deur te plakken.
- Neem de CHO op in het lokale convenant veilig uitgaan of een vergelijkbare lokale overeenkomst.

Uitvoeren: monitoren, evalueren en borgen

Nadat de AP een vergunning heeft verleend, kan het opleggen van de CHO beginnen. Monitoren en evalueren tijdens de uitvoering zijn belangrijk om het succes van de CHO te bepalen:

- **Evalueer de gegevensuitwisseling:** vanuit de AVG en het model-protocol van KHN is het verplicht om ieder jaar het proces van gegevensuitwisseling en -verwerking tussen horeca en politie te evalueren. Er moet aandacht zijn voor het aantal horecaondernemers dat deelneemt aan de CHO, het aantal opgelegde horecaontzeggings, het aantal uit de database verwijderde horecaontzeggings (bijv. vanwege einde looptijd) en meldingen van eventuele bijzonderheden.
- **Evalueer het proces:** houdt iedereen zich aan de gemaakte afspraken in het protocol? Zo nee, waarom niet? Hoe kan dit verbeterd worden?
- **Evalueer het effect:** zijn er minder misdragingen in de horeca? Zo nee, hoe kan dit alsnog bereikt worden? Bespreek regelmatig het geanonimiseerde overzicht van opgelegde CHO's dat door de beheerder van de database verstrekt wordt. Kijk ook naar de veiligheidscijfers in het uitgaansgebied.

Onderzoek eventueel de bekendheid van de CHO bij het uitgaanspubliek om te achterhalen of er een preventieve werking vanuit gaat.

TIP

Hieronder staat een aantal tips voor de naleving door de horeca:

- **Een ondernemer legt geen CHO's op. Wat nu?**

De actieve betrokkenheid van een ondernemer wordt zichtbaar als hij aangifte doet en melding maakt van strafbare feiten. Wees daar, samen met de politie, alert op. In principe bepaalt de horecaondernemer of hij wel of niet een CHO oplegt. Mocht een ondernemer het protocol hebben ondertekend, maar bij misdragingen geen of amper CHO's opleggen, dan is een gesprek op zijn plaats. Waarom wil de horecaondernemer geen CHO opleggen: komt dat door bepaalde omstandigheden of vrees voor represailles? En hoe kunnen de andere partijen eventueel ondersteunen? De gemeente kan een stimulerende rol spelen naar de horeca, maar ook horecaondernemers onderling kunnen elkaar aanspreken.

- **Een ondernemer handhaaft opgelegde CHO's niet, oftewel: hij vraagt personen met een CHO die binnen zijn niet om te vertrekken. Wat nu?**

Benadruk dat wederkerigheid de basis vormt voor het succes van de CHO. Als er niet wordt gehandhaafd op de CHO, verzwakt dit het effect van de CHO in het hele uitgaansgebied. Mocht een ondernemer geen verbetering laten zien, dan kun je in overleg met de andere partijen overwegen om deze ondernemer niet meer te laten meedoen met de CHO.

- **Horecaondernemers en -bestuurders kunnen elkaar aanspreken op het naleven en handhaven van de CHO.**

Maak gebruik van KHN-bestuurders om met horecaondernemers hun gezamenlijke verantwoordelijkheden te bespreken.

- **Houd de CHO als vast punt op de agenda van overleggen.**

Bespreek de voortgang van de inzet van de CHO bij een veiligheids- of horecaoverleg of bestuursvergadering van de KHN-afdeling.

Wanneer de CHO goed functioneert en succesvol is, kan het worden geborgd. Neem het dan structureel op in het veiligheidsbeleid en/of uitgaansbeleid.

Meer informatie

Meer informatie over de CHO vind je bij:

- [Het CCV](#)
- [Koninklijke Horeca Nederland](#)
[Veel gestelde vragen CHO](#)
- [Autoriteit Persoonsgegevens, zwarte lijst](#)

Met dank aan

- Cocky Kester, gemeente Almere
- Josien van Bommel, Josien van Bommel Training Advies Coaching
- Margriet Straathof, gemeente Utrecht
- Querine Hoejenbos en Eveline Doornhegge, Koninklijke Horeca Nederland
- Gemeente Sittard-Geleen

© het CCV, oktober 2021

CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een onafhankelijke stichting die partijen en veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veiliger en leefbaarder te maken.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00
E info@hetccv.nl
I www.hetccv.nl

