

College bescherming persoonsgegevens

Onderzoek naar het gebruik van identiteitsdocument-scanners in de horeca

z2014-00386

Rapport definitieve bevindingen

Augustus 2015

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING..... 2

1.1 Aanleiding onderzoek..... 2

1.2 Doel onderzoek..... 2

1.3 Procedure..... 3

2 UITWERKING VAN HET WETTELIJK KADER..... 5

2.1 Verantwoordelijke..... 5

2.2 Persoonsgegevens..... 5

2.3 Verwerking van persoonsgegevens..... 5

2.4 Verwerking bijzondere persoonsgegevens..... 6

2.4.1 Verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands ras..... 6

2.4.2 Verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens..... 8

2.5 Gebruik wettelijk identificatienummer..... 9

3 FEITEN10

3.1 Verantwoordelijke..... 10

3.2 Verwerking van persoonsgegevens..... 10

3.3 Verwerkingsdoeleinden..... 11

3.4 Gebruikte middelen..... 12

3.4.1 Uitlezen van de MRZ..... 13

3.4.2 Uitlezen middels RFID..... 14

3.5 Bijzondere persoonsgegevens..... 15

3.5.1 Persoonsgegevens betreffende iemands ras..... 15

3.5.2 Strafrechtelijke persoonsgegevens..... 15

3.6 Gebruik wettelijk identificatienummer..... 16

3.7 Stopzetting van het systeem met de ID scanners..... 16

4 BEOORDELING.....17

4.1 Verantwoordelijke..... 17

4.2 Verwerking van persoonsgegevens..... 17

4.3 Bijzondere persoonsgegevens..... 19

4.3.1 Persoonsgegevens betreffende iemands ras..... 19

4.3.2 Strafrechtelijke gegevens..... 25

4.4 Gebruik wettelijk identificatienummer..... 27

4.5 Stopzetting van het systeem met de ID scanners..... 28

5 CONCLUSIES29

1 INLEIDING

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft op grond van artikel 60 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) ambtshalve onderzoek ingesteld naar de verwerking van persoonsgegevens door een aantal cafés aan het plein Roode Steen te Hoorn.

Het CBP heeft de verwerking van persoonsgegevens van bezoekers aan deze horecabedrijven onderzocht. Deze cafés hebben de persoonsgegevens verzameld door gebruik van scanapparatuur van identiteitsdocumenten.

1.1 Aanleiding onderzoek

Het CBP ontving begin 2014 vier signalen over het gebruik van identiteitsdocumentenscanners (hierna: ID scanners) door cafés gevestigd aan het plein Roode Steen (hierna: het plein) te Hoorn. Moderne scantechiek maakt het gemakkelijk om van iedere bezoeker, ongeacht de leeftijd, het identiteitsdocument (digitaal) uit te lezen en vervolgens (centraal) op te slaan. Identiteitsdocumenten bevatten meerdere (bijzondere) persoonsgegevens.

Indien zonder geldige grondslag het burgerservicenummer, de pasfoto en/of de vingerafdruk worden uitgelezen, zijn dat overtredingen van de Wbp. Daarbij gaat het om veel betrokkenen die de aan het plein gelegen horecagelegenheden bezoeken.

Het CBP heeft vanuit zijn toezichthoudende rol naar aanleiding van het bovenstaande onderzoek ingesteld naar de verwerking van persoonsgegevens bij vijf cafés aan het plein, omdat deze gebruik maken van een geautomatiseerd systeem om identiteitsdocumenten te scannen.

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek dat het CBP bij de desbetreffende cafés heeft uitgevoerd.

1.2 Doel onderzoek

Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de volgende vragen:

1. Wie is of zijn de verantwoordelijken voor de gegevensverwerking?
2. Welke persoonsgegevens worden er verwerkt?
3. Worden er bijzondere persoonsgegevens verwerkt? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is er dan sprake van een uitzonderingssituatie als bedoeld in artikel 17 tot en met 23 Wbp?
4. Worden er burgerservicenummers verwerkt? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wordt het burgerservicenummer (hierna: BSN) gebruikt ter uitvoering van een wet dan wel voor doeleinden die bij wet zijn bepaald?

Het onderzoek richt zich aldus op toetsing van de artikelen 1, onder a, van de Wbp (definitie persoonsgegeven), artikel 1, onder b, van de Wbp (definitie verwerking van persoonsgegevens), artikel 1, onder d, van de Wbp (definitie verantwoordelijke), artikel 16 tot en met 23 Wbp (verwerking van bijzondere persoonsgegevens) en artikel 24 Wbp (verwerking gebruik wettelijk identificatienummer).

De doelstelling van dit onderzoek is om te controleren of de verantwoordelijke(n) persoonsgegevens verwerk(en)t in overeenstemming met de Wbp.

1.3 Procedure

Het CBP heeft café 80's bij brief van 15 september 2014 geïnformeerd over het instellen van ambtshalve onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot of door het gebruik van IDscanners. Het CBP heeft in deze brief om inlichtingen verzocht. Bij brief van 6 oktober 2014 heeft café 80's de vragen van het CBP beantwoord. Een deel van de vragen van het inlichtingenverzoek was beantwoord door het bedrijf [leverancier]¹ dat de ID scanners heeft geleverd.

[leverancier] gaf aan dat vijf horecabedrijven aan het plein in Hoorn een systeem gebruiken dat zij geleverd hebben. Uit de verklaring van de horecaondernemingen blijkt dat de cafés gezamenlijk besloten hebben tot aanschaf van het systeem met de ID scanners.² De antwoorden van café 80's en [leverancier] hebben aanleiding gegeven om te besluiten tot een onderzoek ter plaatse bij alle cafés.

Bij brief van 20 november 2014 heeft het CBP café De Klinker (hierna: De Klinker)³, café 80's⁴, café Racso (hierna: Racso)⁵, café Santé (hierna: Santé)⁶ en café Vièra (hierna: Vièra)⁷ geïnformeerd over het instellen van ambtshalve onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot of door het gebruik van ID scanners. Het CBP heeft in deze brief aangekondigd op 27 november 2014 een onderzoek ter plaatse te zullen uitvoeren bij de vijf betrokken cafés.

Het CBP heeft op 27 november 2014 een onderzoek ter plaatse verricht bij de horecabedrijven De Klinker, café 80's, Racso, en Vièra.⁸ Tijdens het onderzoek ter plaatse heeft het CBP mondeling om inlichtingen gevraagd met betrekking tot de gegevens die verwerkt worden door de ID scanners. De leverancier van de apparatuur en software, [leverancier], was eveneens aanwezig en is ook gevraagd om inlichtingen naar de werking van het systeem. Tevens zijn er schermafbeeldingen van het systeem gemaakt.

Tijdens het onderzoek ter plaatse heeft het CBP verzocht om het formulier "Ontzegging Toegang Horecabedrijven". Op 27 november 2014 stuurde café 80's het aanvullende document.

Stopzetting van het systeem met de ID scanners

Het CBP heeft tijdens het onderzoek ter plaatse geconstateerd dat de cafés onderling met behulp van het systeem met de ID scanners horecaontzeggingen uitwisselen.

¹ [leverancier] is een handelsnaam van [bedrijfsnaam]. Inschrijvingsnummer in het handelsregister: [nummer].

² Aldus de cafés. Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

³ Café De Klinker staat ingeschreven in het handelsregister onder nummer 36033062. Bij de inschrijving is vermeld als activiteit: "Cafébedrijf".

⁴ Café 80's is een handelsnaam van Bras B.V. Deze rechtspersoon staat ingeschreven in het handelsregister onder nummer 37146022. Bij de inschrijving is vermeld als activiteit: "Cafébedrijf".

⁵ Feest- en Danscafé Racso is een vestiging van hoofdvestiging Bras B.V. Deze besloten vennootschap staat ingeschreven in het handelsregister onder nummer 37146022. Bij de inschrijving is vermeld als activiteit: "Cafébedrijf".

⁶ Grand Café Santé staat ingeschreven in het handelsregister onder nummer 37123702. Bij de inschrijving is vermeld als activiteit: "Cafébedrijf".

⁷ Feestcafé Vièra staat ingeschreven als vennootschap onder firma in het handelsregister onder nummer 37126373. Bij de inschrijving is vermeld als activiteit: "Café".

⁸ Santé werd om redenen van overmacht van de directie van dit café niet bezocht.

Horecaontzeggingen zijn strafrechtelijke gegevens.⁹ Voorafgaand aan deze verwerking van strafrechtelijke gegevens voor derden hadden de cafés een voorafgaand onderzoek aan moeten vragen.¹⁰ Dit hebben de cafés niet gedaan, waardoor de procedure van het voorafgaand onderzoek niet is doorlopen.¹¹ Bij brief van 10 december 2014 heeft het CBP de cafés derhalve opgedragen om onmiddellijk de verwerking van de horecaontzeggingen te staken en het gemeenschappelijke bestand van horeca ontzeggingen te vernietigen. Bij brief van 16 december 2014 hebben de cafés aan het CBP medegedeeld dat zij het gebruik van het systeem met de ID scanners hebben gestaakt en dat het gemeenschappelijke bestand is vernietigd.

Bij brief van 11 december 2014 heeft het CBP aan het bedrijf [leverancier] een verzoek om inlichtingen gedaan over de werking van het systeem en de software. [leverancier] heeft op 9 januari 2015 per e-mail verzocht om uitstel voor de beantwoording van de vragen. Het CBP heeft dit verzoek om uitstel gehonoreerd en heeft [leverancier] een termijn gegund tot 20 januari 2015. Bij e-mail van 23 januari 2015 heeft [leverancier] het inlichtingenverzoek beantwoord.

Bij brief van 8 april 2015 deed het CBP aan de cafés het rapport voorlopige bevindingen toekomen, waarbij deze in de gelegenheid werden gesteld hun zienswijze op de bevindingen te geven. Op 21 april 2015 verzochten de cafés om uitstel van de reactietermijn voor de zienswijze. Bij brief van 22 april 2015 verleende het CBP de cafés uitstel tot en met 7 mei 2015.

Op 8 mei 2015 ontving het CBP van de cafés de zienswijze op de voorlopige bevindingen. Het CBP heeft deze zienswijze verwerkt in het onderhavige definitieve rapport van bevindingen.

⁹ Strafrechtelijke gegevens als bedoeld in de artikelen 16 en 22 Wbp.

¹⁰ Artikel 31, eerste lid, onder c Wbp.

¹¹ Artikel 32, tweede lid, Wbp.

2 UITWERKING VAN HET WETTELIJK KADER

2.1 Verantwoordelijke

Op grond van artikel 1, onder d, Wbp is de verantwoordelijke *de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.*

De wetsgeschiedenis geeft hierover aan: *"Het begrip 'verantwoordelijke' knoopt in eerste instantie aan bij de vaststelling van het doel van de verwerking. De vraag is wie uiteindelijk bepaalt of er gegevens worden verwerkt en zo ja, welke verwerking, van welke persoonsgegevens en voor welk doel. Tevens is van belang wie beslist over de middelen voor die verwerking: de vraag op welke wijze de gegevensverwerking zal plaatsvinden. [...] Bij de beantwoording van de vraag wie de verantwoordelijke is, dient enerzijds te worden uitgegaan van de formeel-juridische bevoegdheid om doel en middelen van de gegevensverwerking vast te stellen, anderzijds – in aanvulling daarop – van een functionele inhoud van het begrip."*

"De richtlijn gaat ervan uit dat deze bevoegdheden in de regel in dezelfde hand liggen. Is dit niet het geval, dan is er sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid."¹²

"Ten aanzien van een geheel van gegevensverwerkingen is het mogelijk dat meerdere personen of instanties, dus een pluraliteit van verantwoordelijken, als zodanig worden aangemerkt. Daarbij kunnen drie vormen van verantwoordelijkheid onderscheiden worden.

- 1. Aan de verwerkingen nemen verschillende organisaties deel, er is echter één gemeenschappelijke verantwoordelijke. Deze is aansprakelijk voor de verwerkingen als geheel [...].*
- 2. Verschillende verwerkingen zijn min of meer geïntegreerd zonder dat een gemeenschappelijke verantwoordelijke aanwezig is. Er is sprake van afzonderlijke verantwoordelijkheid per (deel-)verwerking [...].*
- 3. Verschillende verwerkingen zijn geïntegreerd zonder dat een gemeenschappelijke verantwoordelijke aanwezig is. Er is sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Elk van de verantwoordelijken is aansprakelijk voor het geheel van de gegevensverwerkingen [...]."¹³*

2.2 Persoonsgegevens

Volgens artikel 1, aanhef en onder a, van de Wbp wordt onder een 'persoonsgegeven' verstaan: *"elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon."*

2.3 Verwerking van persoonsgegevens

Verwerking van persoonsgegevens is gedefinieerd in artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp en omvat: *"elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens."*

De term 'verwerking van persoonsgegevens' omvat het gehele proces dat een persoonsgegeven doormaakt vanaf het moment van verzamelen tot aan het moment

¹² Idem, p. 55.

¹³ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 58.

van vernietiging.¹⁴ Het verzamelen van gegevens hoeft niet gepaard te gaan met de vastlegging van deze gegevens.¹⁵ Ook volledig geautomatiseerde vormen van gegevensverwerking zijn een verwerking, zo lang (enige) invloed daarop uit kan worden geoefend.¹⁶ Ook het (geautomatiseerd) uitlezen van persoonsgegevens van of uit een identiteitsdocument is een verwerking van persoonsgegevens.

2.4 Verwerking bijzondere persoonsgegevens

Artikel 16 Wbp bepaalt dat *“de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor de strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.”*

Zoals uit het bovenstaande artikel blijkt, is er sprake van een verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond.

2.4.1 Verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands ras

Artikel 16 Wbp bepaalt dat *“de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands [...] ras [...] is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf.”*

Op het verbod zijn twee uitzonderingsgronden mogelijk. Ten eerste een uitzonderingsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands ras. Ten tweede overige uitzonderingsgronden voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands ras. Beide worden hieronder toegelicht.

Uitzonderingsgrond verwerking persoonsgegevens betreffende iemands ras

Op grond van artikel 18 Wbp is het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands ras te verwerken niet van toepassing *“indien de verwerking geschiedt a) met het oog op de identificatie van de betrokkene en slechts voor zover dit voor dit doel onvermijdelijk is; b) met het doel personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen ten einde feitelijke nadelen verband houdende met de grond ras op te heffen of te verminderen en slechts indien: (1) dit voor dit doel noodzakelijk is; (2) de gegevens slechts betrekking hebben op het geboorteland van de betrokkene, van diens ouders of grootouders, dan wel op andere, bij wet vastgestelde criteria, op grond waarvan op objectieve wijze vastgesteld kan worden of iemand tot een minderheidsgroep als bedoeld in de aanhef van onderdeel b behoort, en (3) betrokkene daartegen geen schriftelijk bezwaar heeft gemaakt.”*

In de wetsgeschiedenis is aangegeven dat het begrip ‘ras’ dezelfde betekenis heeft als in artikel 1 van de Grondwet en mede in het licht moet worden gezien van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. *“Het begrip moet ruim worden opgevat en omvat ook huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming”*.¹⁷

¹⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 52.

¹⁵ Van verzameling is al sprake indien de gegevens worden verkregen en vervolgens onmiddellijk worden vernietigd. Idem, p. 68.

¹⁶ Idem, p. 51-52.

¹⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 104.

Het CBP hanteert bij de vaststelling of beeldmateriaal (foto's, camerabeelden) rasgegevens zijn het volgende uitgangspunt: *“Een foto of ander beeldmateriaal wordt als rasgegeven aangemerkt, indien de verwerking van dit gegeven identificatie tot doel heeft of tot doel heeft om onderscheid te maken naar ras, dan wel indien het voor de verantwoordelijke redelijkerwijs voorzienbaar is dat de verwerking tot het maken van onderscheid naar ras zal leiden.”*

Overige uitzonderingsgronden verwerking persoonsgegevens betreffende iemands ras

In artikel 23 Wbp staan overige uitzonderingen op het verwerkingsverbod, waaronder:

“1. Onverminderd de artikelen 17 tot en met 22 is het verbod om persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16, te verwerken niet van toepassing voor zover:

a. dit geschiedt met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene [...]”

Toestemming is nader uitgewerkt in artikel 1, onder i Wbp:

“toestemming van de betrokkene: elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt [...]”

Volgens de wetshistorie betekent het begrip ‘vrije toestemming’: *“[...] dat de betrokkene in vrijheid zijn wil met betrekking tot de betreffende gegevensverwerking moet kunnen uiten en dat deze wil ook daadwerkelijk geuit moet zijn. [...]*”¹⁸

Het begrip ‘specifieke toestemming’ wordt in de wetshistorie als volgt uitgewerkt:

“[...] de wilsuiting van de betrokkene moet [betrekking] hebben op een bepaalde gegevensverwerking of een beperkte categorie van gegevensverwerkingen. Duidelijk moet zijn welke verwerking, van welke gegevens, voor welk doel zal plaatsvinden, en als het daarbij gaat om een verstrekking aan derden, ook aan welke derden. [...] De betrokkene moet weten om welke gegevensverwerking het gaat en hiervoor gerichte toestemming geven. [...]”¹⁹

Als derde voorwaarde geldt het 'informed consent': *“[...] de betrokkene kan slechts verantwoord zijn toestemming geven wanneer hij zo goed mogelijk is ingelicht. [...] Het vragen van de toestemming van de betrokkene impliceert dat hij op de hoogte moet worden gesteld van de gang van zaken met betrekking tot de gegevensverwerking. [...] De betrokkene moet voldoende en begrijpelijk door de verantwoordelijke wordt geïnformeerd over de verschillende aspecten van de gegevensverwerking die voor hem van belang zijn.”*²⁰

Voor uitdrukkelijke toestemming is het volgende vereist: *“In geval de verantwoordelijke de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene dient te verkrijgen, dient de betrokkene expliciet zijn wil daaromtrent te hebben geuit. Een stilzwijgende of impliciete toestemming is onvoldoende: de betrokkene dient in woord, schrift of gedrag uitdrukking te hebben gegeven aan zijn wil toestemming te verlenen aan de hem betreffende gegevensverwerking.”*²¹

¹⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 65 en 66.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 67.

2.4.2 Verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens

Artikel 16 Wbp bepaalt dat *“de verwerking van [strafrechtelijke] persoonsgegevens is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf.”*

In de wetsgeschiedenis is uiteengezet wat onder strafrechtelijke gegevens moet worden verstaan: *“Het begrip «strafrechtelijke gegevens» heeft betrekking zowel op veroordelingen als op min of meer gegronde verdenkingen. Veroordelingen betreffen gegevens waarbij de rechter, al dan niet herroepelijk, strafrechtelijk gedrag heeft vastgesteld. Bij verdenkingen gaat het om concrete aanwijzingen jegens een bepaalde persoon.*

[...]

Het gaat hier niet alleen om gegevens omtrent de toepassing van het formele strafrecht, bijvoorbeeld dat iemand is gearresteerd, maar ook om summiere aanwijzingen waarvan achteraf kan blijken dat zij van iedere grond zijn ontbloot.²²

Uitzonderingsgrond verwerking strafrechtelijke persoonsgegevens

In artikel 22 Wbp staat een aantal uitzonderingsgronden opgenomen voor het verbod op het verwerken van strafrechtelijke gegevens:

“1. Het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken als bedoeld in artikel 16, is niet van toepassing indien 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 Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

4. Het verbod is niet van toepassing wanneer deze gegevens ten behoeve van derden worden verwerkt:

[...]

c. indien passende en specifieke waarborgen zijn getroffen en de procedure is gevolgd, bedoeld in artikel 31.

In de wetsgeschiedenis is uiteengezet wat onder strafrechtelijke gegevens moet worden verstaan: *“Het begrip «strafrechtelijke gegevens» heeft betrekking zowel op veroordelingen als op min of meer gegronde verdenkingen. Veroordelingen betreffen gegevens waarbij de rechter, al dan niet herroepelijk, strafrechtelijk gedrag heeft vastgesteld. Bij verdenkingen gaat het om concrete aanwijzingen jegens een bepaalde persoon. Het begrip strafrechtelijke gegevens omvat mede gegevens omtrent de toepassing van het formele strafrecht, bijvoorbeeld het gegeven dat iemand is gearresteerd of dat tegen hem proces-verbaal is opgemaakt wegens een bepaald vergrijp”.*²³

Artikel 31, eerste lid, aanhef en onder c, Wbp luidt: *“Het College stelt voorafgaand aan een verwerking een onderzoek in indien de verantwoordelijke voornemens is ten behoeve van derden strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag te verwerken, anders dan in de gevallen genoemd in artikel 22, vierde lid, onderdelen a en b.”*

Artikel 22, vierde lid, Wbp geldt voor de gevallen dat de verantwoordelijke strafrechtelijke gegevens verwerkt ten behoeve van derden en de gegevens derhalve na het verzamelen verstrekt aan die derden. Hiervoor is vereist dat de verantwoordelijke passende en specifieke waarborgen heeft getroffen en de procedure

²² Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 118 en 119.

²³ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 118.

is gevolgd, bedoeld in artikel 31. De procedure van artikel 31 Wbp betreft het voorafgaand onderzoek.

Artikel 27 Wbp luidt:

“1. Een geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, die voor de verwezenlijking van een doeleinde of van verscheidene samenhangende doeleinden bestemd is, wordt gemeld.

[...]

3. De verantwoordelijke meldt de verwerking alvorens daarmee te beginnen bij het College of bij de functionaris.”

Voorafgaand aan een verwerking dient de verantwoordelijke deze op grond van artikel 27 Wbp te melden bij het CBP. De melding dient te geschieden door middel van het formulier dat in de bijlage bij de Meldingsregeling Wbp is vastgesteld. De verantwoordelijke dient op dit formulier aan te geven of al dan niet een voorafgaand onderzoek wordt aangevraagd. Totdat het onderzoek is afgerond, is de verantwoordelijke verplicht de verwerking die hij voornemens is te verrichten, op te schorten totdat het onderzoek van het CBP is afgerond dan wel hij een bericht heeft ontvangen dat niet tot nader onderzoek wordt overgegaan.²⁴

2.5 Gebruik wettelijk identificatienummer

Artikel 24, eerste lid, Wbp bepaalt: *“Een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven wordt bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.”*

In de wetsgeschiedenis van dit artikel is aangegeven dat *“De bepaling is ontstaan vanuit de gedachte dat een persoonsidentificerend nummer een persoonsgegeven is: het is een gegeven waarmee een individuele natuurlijke persoon kan worden geïdentificeerd. Uit een oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer werd het noodzakelijk geacht om aan het gebruik van dergelijke nummers beperkingen te stellen. Vast staat immers dat persoonsnummers de koppeling van verschillende bestanden aanzienlijk vergemakkelijken en daarmee een extra bedreiging voor de persoonlijke levenssfeer vormen. [...] De voorgestelde bepaling laat in de eerste plaats toe dat een wettelijk voorgeschreven persoonsnummer wordt verwerkt ter uitvoering van de wet waarin het voorschrift over het nummer is opgenomen. De praktijk leert evenwel dat dergelijke nummers ook voor andere doeleinden worden verwerkt. Onder omstandigheden is dit gerechtvaardigd, in andere gevallen echter niet. Algemene randvoorwaarde is dat persoonsgegevens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen (artikel 9). Uiteraard geldt dit ook voor persoonsnummers. Omdat het gebruik van persoonsnummers – zoals hierboven beschreven – extra risico’s met zich mee kan brengen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wordt in het onderhavige artikel daarenboven bepaald dat de uitvoering van de betreffende wet alleen mogelijk is voor zover dat bij wet is bepaald. Aldus is een afweging op het niveau van de formele wet in beginsel gegarandeerd.”*²⁵

²⁴ Artikel 32, lid 2, Wbp.

²⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 127 ev.

3 FEITEN

Horecabedrijven

De vijf horecabedrijven waar het onderzoek van het CBP zich op richt zijn De Klinker, café 80's, Racso, Viëra en Santé. Deze cafés zijn gelegen aan het plein de Roode Steen in Hoorn. De cafés schatten dat ze in het weekend in totaal ongeveer duizend bezoekers krijgen.²⁶

3.1 Verantwoordelijke

Bij brief van 6 oktober 2014 en tijdens het onderzoek ter plaatse is verklaard dat het systeem van [leverancier] gezamenlijk door de cafés is aangekocht.²⁷

De database staat op een server bij Racso. Ieder café heeft een computer waarop software van [leverancier] staat die verbonden is via een draadloos netwerk met de server bij Racso.

Daarnaast heeft ieder café een eigen ID scanner die middels een kabel verbonden is met de eigen computer. De ID scanner is een apparaat dat door [leverancier] geleverd wordt en waarmee diverse ID's kunnen worden gescand.

Het CBP heeft daarnaast geconstateerd dat deze cafés ook in de praktijk gezamenlijk optreden; toen het CBP naar alle cafés afzonderlijk een brief stuurde, antwoordden ze middels één brief, die door alle horecaondernemers getekend was.²⁸

Vertegenwoordigers van de leverancier van de ID scanners deelden het CBP mede dat er geen bewerkersovereenkomst is tussen [leverancier] en de cafés. De cafés zijn zelfstandig verantwoordelijk voor het beheer van hun eigen computer. Tijdens het onderzoek ter plaatse is verklaard dat zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beheer van de server.²⁹

Tijdens het onderzoek ter plaatse is verklaard dat er geen bewerkersovereenkomst is met een systeembeheerder voor de server dan wel het draadloze netwerk. Bij computerproblemen van de server is in de beginperiode van het gebruik van de IDscanner een beroep gedaan op de systeembeheerder van Racso.³⁰ [leverancier] wordt alleen gebeld indien er problemen zijn met de door [leverancier] geleverde software. In dit kader verzorgt [leverancier] bijvoorbeeld softwareupdates.³¹

3.2 Verwerking van persoonsgegevens

De cafés hebben verklaard en het CBP heeft vastgesteld dat de cafés de volgende gegevens verzamelen en vastleggen van bezoekers van de horecagelegenheden:

- Achternaam en voornamen^{32 33}

²⁶ Aldus de cafés. Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

²⁷ Brief Bras B.V. 6 oktober 2014, vraag 9.

²⁸ Brief Bras B.V. van 16 december 2014.

²⁹ Aldus [leverancier]. Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

³⁰ Aldus [leverancier]. Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse. Zienswijze horecagelegenheden 8 mei 2015.

³¹ Aldus [leverancier]. Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

³² Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014.

³³ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

- Geboortedatum^{34 35}
- Geslacht³⁶
- Nationaliteit^{37 38}
- Kleurenpasfoto³⁹
- BSN⁴⁰
- Documenttype^{41 42}
- Documentnummer^{43 44}
- Geldig-tot-datum document^{45 46}
- Land van uitgifte⁴⁷
- Collectieve horecaontzegging (CHO)^{48 49}
- Strafbaar feit (bij CHO)⁵⁰

3.3 Verwerkingsdoeleinden

Tijdens het onderzoek ter plaatse heeft het CBP vastgesteld dat er sprake is van drie afzonderlijke verwerkingsdoeleinden:

1. Leeftijdscontrole voor alcoholverkoop

Van alle bezoekers wordt een leeftijdscontrole gedaan. Dat gebeurt door het scannen van het identiteitsdocument. Café 80's verklaarde dat de reden hiervoor is dat bezoekers onder de 18 geen alcohol mogen consumeren.⁵¹ Een horecaondernemer kan een hoge boete krijgen als bij controle een minderjarige met alcoholhoudende drankje in zijn etablissement wordt aangetroffen.⁵² De gegevens die uit de gescande ID's worden gehaald, worden centraal opgeslagen en 24 uur bewaard.⁵³

2. Centrale registratie van horecaontzeggingen

Als een bezoeker een overtreding begaat, kan deze een collectieve horecaontzegging (CHO) opgelegd krijgen. Dit is een tijdelijk verbod om de aangesloten cafés te bezoeken. Voorbeelden van overtredingen zijn: vernieling, bedreiging personeel, verkopen van drugs, het plegen van zedendelicten. De duur van de ontzegging hangt af van de ernst van de overtreding. Gedurende de duur van de ontzegging worden de

³⁴ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014.

³⁵ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

³⁶ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

³⁷ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

³⁸ IMG_2052.JPG, IMG_2104.JPG, IMG_2148.JPG, IMG_2063.JPG

³⁹ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014, uit de RFID-tag. Zie ook: IMG_2044.JPG, IMG_2137.JPG

⁴⁰ Antwoorden van [leverancier] per brief van 19 januari 2015 en vaststelling door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

⁴¹ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁴² IMG_2058.JPG

⁴³ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁴⁴ IMG_2058.JPG

⁴⁵ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014.

⁴⁶ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁴⁷ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁴⁸ Een bezoeker die zich misdraagt wordt tijdelijk de toegang ontzegd voor alle aangesloten cafés.

⁴⁹ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014. Zie ook: IMG_2107.JPG, IMG_2124.JPG

⁵⁰ Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse. IMG_2110.JPG: flessentrekkerij, IMG_2049.JPG: vechtpartij, IMG_2124.JPG: betreden eigen terrein, IMG_2132.JPG: bedreigen eigen personeel.

⁵¹ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014.

⁵² Om fraude met ID's te voorkomen, controleert de IDscanner tevens op vervalsingen door gebruik te maken van controlegetallen (checkdigits), de geboortedatum en verloopdatum van het identiteitsdocument.

⁵³ Aldus de cafés. Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

persoonsgegevens van de betrokkene geregistreerd. Afhankelijk van de zwaarte kan de periode variëren tot maximaal een jaar.⁵⁴ Op de datum van het onderzoek ter plaatse stonden 26 personen in het CHO-registratiesysteem.⁵⁵

3. Bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid van personeel en bezoekers in de cafés

De gescande persoonsgegevens van de bezoekers worden centraal opgeslagen en 24 uur bewaard. Als reden gaven de horecaondernemers dat ze 's avonds of 's nachts dikwijls geen tijd hebben om aangifte bij de politie te doen en een horecaontzegging op te leggen. Omdat de gegevens 24 uur worden bewaard, zeggen de cafés wel genoeg tijd te hebben.⁵⁶

Op de voordeur of direct na de ingang van de cafés staat informatie over het doel en de middelen van de scanners. Alle vijf de cafés hebben bij de ingang op een bord de volgende mededeling staan: *“Men is verplicht zich aan de deur te legitimeren met een geldig identiteitsdocument. Men geeft toestemming dit document te scannen en dat de persoonsgegevens en foto vervolgens voor bepaalde tijd worden opgeslagen om de leeftijd, persoonsgegevens en echtheid van het document te controleren en hiermee de veiligheid te vergroten.”*⁵⁷

3.4 Gebruikte middelen

Met de ID scanner kunnen diverse (buitenlandse) identiteitsdocumenten uitgelezen worden. Voorbeelden zijn identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en paspoorten. Het uitlezen ervan kan op twee verschillende technische wijzen: (1) uitlezen van de Machine Readable Zone (MRZ), en (2) uitlezen met behulp van Radio Frequency Identification (RFID) techniek. De MRZ is een strook op het identiteitsdocument met lettertekens die geautomatiseerd kan worden uitgelezen.⁵⁸ Niet alle identiteitsdocumenten hebben een MRZ.⁵⁹



Figuur 1: De MRZ is de groen gemarkeerde regel onderaan (doorgehaald door het CBP).

⁵⁴ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014.

⁵⁵ IMG_2138.JPG

⁵⁶ Aldus de cafés. Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

⁵⁷ Café De Klinker: IMG_2030.JPG, café 80's: IMG_2095, Café Racso: IMG_2127.JPG, Café Vièra: IMG_2163.JPG

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld Werkgroep Identificatie (2010, pp 21-22). *“De MRZ bestaat uit twee of drie regels met de letters van het alfabet en de cijfers van 0 tot 9. Spaties worden weergegeven met het teken <. De letters en cijfers van de MRZ-zone in alle documenten zijn van exact hetzelfde type. In de MRZ wordt een aantal persoons- en documentgegevens herhaald (naam, nummer e.d.)”* URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-79109.pdf> (laatst bezocht 11 februari 2015).

⁵⁹ Vanaf 1 oktober 2006 geeft de Rijksdienst voor het wegverkeer rijbewijzen uit in creditcard formaat. Deze bevatten een barcode. Sinds 19 januari 2013 zitten er in nieuwe uitgegeven rijbewijzen naast een barcode ook een MRZ. Vanaf 14 november 2014 bevat het rijbewijs een MRZ, een Quick Response (QR)-code en een RFID-chip. Bron: RDW op: www.rijbewijs.nl/rijbewijs-halen/

RFID is een draadloze techniek waarmee elektronisch opgeslagen gegevens, zoals een BSN nummer of een pasfoto, uit een RFID-tag gelezen kunnen worden. Niet alle identiteitsdocumenten hebben een RFID-tag.⁶⁰

3.4.1 Uitlezen van de MRZ⁶¹

De [leverancier] bevat software in de firmware, waarmee de MRZ uitgelezen kan worden. Het proces is als volgt. Eerst maakt de [leverancier] een digitale afbeelding van de MRZ. Vervolgens wordt de digitale afbeelding gelezen met zogenaamde Optical Character Recognition (OCR) software. Deze software zet de digitale afbeelding om in cijfers/letters (datastring).

Indien de ID scanner losstaand gebruikt wordt, dan kan de firmware zo ingesteld worden dat alleen bepaalde onderdelen worden verwerkt. *“Is er bijvoorbeeld alleen maar sprake van een leeftijdsscanner, zal deze slechts kijken naar de geboortedatum en de bijbehorende checkdigit. Deze houdt dan ook bijvoorbeeld niet eens rekening met een verloopdatum, omdat deze niet relevant is voor leeftijdsinformatie.”*⁶² Technisch gezien wordt tijdens de omzetting (door de firmware) van de digitale afbeelding naar karakters het gehele MRZ uitgelezen, waarna een selectie plaatsvindt (door de firmware) van de benodigde cijfers/letters in de datastring.

Indien de ID scanner gebruikt wordt in combinatie met de software van [leverancier], verstuurt de ID scanner de gehele datastring naar de software. De filtering van de informatie vindt in tegenstelling tot de losstaande ID scanner dan niet plaats met de firmware, maar met de [leverancier] software (zie figuur 2)⁶³. *“Hieruit filtert de software dan de relevante informatie zoals opgevraagd, zoals type document, naam, geldigheidsdatum, etc. en in klare taal inzichtelijk gemaakt.”*⁶⁴ Technisch gezien wordt tijdens de omzetting (door de firmware) van de digitale afbeelding naar karakters de gehele MRZ uitgelezen, waarna een selectie plaatsvindt (door de [leverancier] software) van de benodigde cijfers/letters in de datastring. Na de selectie wordt de datastring gewist.

Tijdens het onderzoek ter plaatse verklaarde [leverancier] dat de software de mogelijkheid biedt om het BSN te verwerken. Deze functionaliteit is bedoeld voor klanten van [leverancier] die het BSN mogen verwerken, en staat in andere gevallen uit. De cafés kunnen deze functionaliteit in- en uitschakelen middels een vinkje in de softwareinstellingen.

In hun zienswijze van 8 mei 2015 hebben de cafés verklaard dat ze nooit de BSN's hebben opgeslagen. *“Deze optie stond uit. Wij als ondernemers waren niet op de hoogte dat deze optie aanwezig was.”*

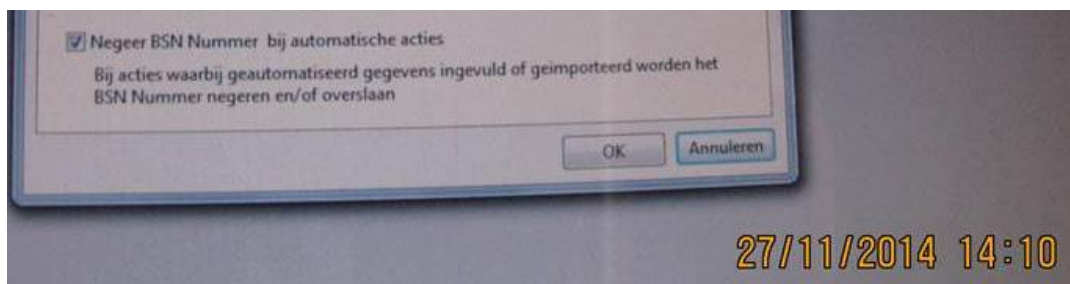
⁶⁰ Vanaf 1 oktober 2006 geeft de Rijksdienst voor het wegverkeer rijbewijzen uit in creditcard formaat. Deze bevatten een barcode. Sinds 19 januari 2013 zitten er in nieuwe uitgegeven rijbewijzen naast een barcode ook een MRZ. Vanaf 14 november 2014 bevat het rijbewijs een MRZ, een Quick Response (QR)-code en een RFID-chip. Bron: RDW op: www.rijbewijs.nl/rijbewijs-halen/

⁶¹ Vastgesteld tijdens onderzoek ter plaatse van 27 november 2015 en antwoorden [leverancier] van 19 januari 2015.

⁶² Antwoorden [leverancier] van 19 januari 2015.

⁶³ IMG_2152.JPG

⁶⁴ Antwoorden [leverancier] van 19 januari 2015.



Figuur 2: schermafbeelding [leverancier] van de software instellingen (IMG_2152.JPG)

3.4.2 Uitlezen middels RFID

Het uitlezen middels RFID is alleen mogelijk indien de [leverancier] gebruikt wordt in combinatie met de [leverancier] software. Om toegang te krijgen tot de RFID-tag gaat de [leverancier] software een zogenaamde challenge-response cyclus aan met de RFID-tag.⁶⁵ De gegevens die opgeslagen zijn in de RFID-tag zijn ingedeeld in verschillende groepen.

Datagroep1 bevat dezelfde informatie als op de MRZ. Het doel van het uitlezen van Datagroep 1 is het vergelijken van die informatie met de MRZ zoals die op het identiteitsdocument staat.

Datagroep2 bevat de pasfoto in kleur. Het doel van het uitlezen van Datagroep2 is het vergelijken van de digitale pasfoto met de foto op (buitenlandse) identiteitsdocumenten en/of met het gezicht van de persoon die het document aanbiedt.

Datagroep15 bevat een controlenummer waarmee geverifieerd kan worden of er met de RFID-tag gemanipuleerd is.

Per vestiging is in te stellen of alleen de MRZ-zone wordt uitgelezen, of ook de RFID. (Alleen de RFID kan worden uitgezet; dan registreert het systeem niet de hoge resolutie kleurenpasfoto van de RFID.) Racso leest de RFID niet uit, omdat dat veel tijd kost.⁶⁶ Een groot deel⁶⁷ van de identiteitsdocumenten van bezoekers worden handmatig gecontroleerd. De portiers zijn ook getraind op handmatige controle. De ID scanners zijn eerder een aanvulling op het handmatig controleren. Ook bij café 80's is dit het geval. De bezoekers zijn veelal bekenden en de portiers kennen ook iedereen. De portiers van de verschillende cafés staan met elkaar in contact door gebruik te maken van een portofoon.⁶⁸

⁶⁵ Antwoorden [leverancier] van 19 januari 2015.

⁶⁶ Verklaring Racso tijdens onderzoek ter plaatse. Zie ook: IMG_2152.JPG

⁶⁷ Racso schat dit op 70 procent (verklaring Racso tijdens onderzoek ter plaatse).

⁶⁸ Verklaring Racso, café 80's en De Klinker tijdens onderzoek ter plaatse.

3.5 Bijzondere persoonsgegevens

3.5.1 Persoonsgegevens betreffende iemands ras

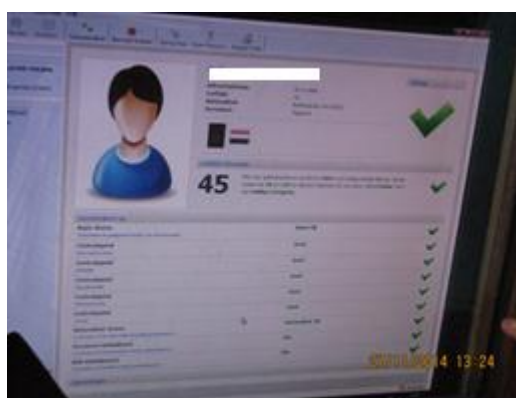
De cafés hebben verklaard en het CBP heeft vastgesteld dat de cafés de nationaliteit en de kleurenpasfoto's die zich in de RFID van de identiteitsdocumenten bevinden verzamelen en vastleggen van bezoekers van de horecagelegenheden. Dat doen de cafés zowel van de bezoekers als van degenen die een CHO opgelegd hebben gekregen.⁶⁹

3.5.2 Strafrechtelijke persoonsgegevens

De cafés hebben verklaard en het CBP heeft vastgesteld dat de cafés Collectieve horecaontzegging (CHO) en strafbaar feit (bij CHO) verzamelen en vastleggen van bezoekers van de horecagelegenheden. Van betrokkenen die een horecaontzegging hebben opgelegd gekregen verwerken de cafés naast bovengenoemde persoonsgegevens ook de reden van de ontzegging, bijvoorbeeld: "vechtpartij"⁷⁰ of "bedreiging personeel"⁷¹, en de einddatum van de ontzegging ("geblokkeerd tot")⁷². Deze gegevens worden bewaard gedurende de termijn waarvoor de horecaontzegging van kracht is.



Figuur 3a: het rode kruis geeft aan dat aan de betrokkene een CHO is opgelegd (doorgehaald door het CBP).



Figuur 3b: a: het groene kruis geeft aan dat geen CHO is opgelegd (doorgehaald door het CBP).

Café 80's verklaarde dat indien een bezoeker "stennis schopt" deze een horecaontzegging krijgt. Daarvoor wordt een formulier gebruikt genaamd: "Ontzegging Toegang Horecabedrijven". Op het formulier worden de volgende persoonsgegevens ingevuld: naam, adres, geboortedatum en reden van de ontzegging. Onderaan het formulier staat: "In kopie aan: De gemeente, politie en Koninklijke Horeca Nederland."⁷³

⁶⁹ IMG_2042.JPG, IMG_2137.JPG, IMG_2154.JPG,

⁷⁰ IMG_2131.JPG, IMG_2049.JPG

⁷¹ IMG_2132.JPG

⁷² IMG_2140.JPG

⁷³ Verklaring café 80's tijdens onderzoek ter plaatse. Het formulier werd op verzoek van het CBP door café 80's nagezonden.

In november/december 2013 zijn de cafés gestart met de ID scanners.⁷⁴ De oudste log die geregistreerd staat is van 25/12/2013. De begindatum van het systeem is dus 25 december 2013.⁷⁵

Het collectieve horecaontzeggingenbeleid is ongeveer 10 jaar van kracht. Desgevraagd verklaarde café 80's dat er naar haar weten geen melding is gedaan bij het CBP.⁷⁶

Het CBP heeft geen goedkeurend besluit afgegeven voor het horecaontzeggingenbeleid in Hoorn.

3.6 Gebruik wettelijk identificatienummer

Figuur 2 toont dat het systeem het BSN leest, maar niet opslaat indien de functie uit staat.⁷⁷ Die functie staat standaard uit. Voor het geval het BSN wel is opgeslagen, is er een aparte knop in de applicatie waarmee achteraf de database geschoond kan worden van weggeschreven BSN nummers.⁷⁸

Uit de antwoorden blijkt dat de ID scanner het BSN uitleest.⁷⁹

3.7 Stopzetting van het systeem met de ID scanners

Naar aanleiding van het niet-doorlopen van de procedure van het voorafgaand onderzoek, heeft het CBP op 10 december 2014 bij brief de cafés opgedragen om met onmiddellijke ingang de verwerking van de horecaontzeggingen te staken en het gemeenschappelijke bestand van horeca ontzeggingen te vernietigen. Bij brief van 16 december 2014 hebben de cafés aan het CBP het volgende verklaard: *“Wij zullen volledig met uw onderzoek meewerken. Wij zullen het gebruik van het [leverancier] systeem staken en het gemeenschappelijke bestand van horecaontzeggingen vernietigen.”*

⁷⁴ Verklaring Racso tijdens onderzoek ter plaatse. Tevens schermfoto: IMG_2149.JPG

⁷⁵ Verklaring Racso tijdens onderzoek ter plaatse.

⁷⁶ Verklaring café 80's tijdens onderzoek ter plaatse.

⁷⁷ Afbeelding genomen op 27 november 2014 om 14:10: *“Negeer BSN nummer bij automatische acties. Bij acties waarbij geautomatiseerd gegevens ingevuld of geïmporteerd worden het BSN nummer negeren en/of overslaan.”*

⁷⁸ Verklaring [leverancier] tijdens onderzoek ter plaatse.

⁷⁹ IMG_2152.JPG, zie figuur 2.

4 BEOORDELING

De hiernavolgende beoordeling heeft betrekking op de feiten en omstandigheden en tijde van het onderzoek ter plaatse en de antwoorden op de inlichtingenverzoeken.

4.1 Verantwoordelijke

Op grond van artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp is de verantwoordelijke: *“de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.”*

De cafés hebben gezamenlijk de doel(en) vastgesteld. Ook hebben ze gezamenlijk de benodigde middelen aangeschaft.⁸⁰ Ieder café heeft een computer met software van [leverancier]. De computers van alle cafés zijn met elkaar verbonden via een draadloos netwerk en een centrale server. Iedere computer is voorzien van een apparaat waarmee diverse ID's uitgelezen kunnen worden.

Ook in de praktijk treden de cafés gezamenlijk op. Zo werd een brief van het CBP door de cafés op 16 december 2014 gezamenlijk beantwoord.

Voor beheer en onderhoud zijn de cafés zelfstandig verantwoordelijk voor hun eigen computer, maar gezamenlijk verantwoordelijk voor het netwerk en de centrale server.

[leverancier] treedt niet op als bewerker. Er is geen bewerkersovereenkomst met [leverancier].⁸¹ [leverancier] verzorgt wel updates van de geleverde software en updates van de firmware van de ID scanner. De systeembeheerder van Racso wordt ingeschakeld op ad-hoc basis.⁸²

De cafés stellen gezamenlijk het doel van en de middelen voor de verwerking(en) van persoonsgegevens vast. Verschillende verwerkingen zijn geïntegreerd zonder dat een gemeenschappelijke verantwoordelijke aanwezig is. Er is sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Elk van de verantwoordelijken is aansprakelijk voor het geheel van de gegevensverwerkingen.⁸³

4.2 Verwerking van persoonsgegevens

Volgens artikel 1, aanhef en onder a, van de Wbp wordt onder een 'persoonsgegeven' verstaan: *elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.*

'Verwerking van persoonsgegevens' is gedefinieerd in artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp en omvat onder meer het verzamelen, vastleggen, bewaren, opvragen, raadplegen, gebruiken en afschermen van persoonsgegevens.

⁸⁰ Brief van 6 oktober 2014

⁸¹ Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

⁸² Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

⁸³ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, p. 58

De cafés verwerken in het kader van hun identiteitscontrole en horeca ontzeggingsbeleid van bezoekers de gegevens over deze bezoekers, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a en b, van de Wbp.

Tijdens het onderzoek ter plaatse heeft het CBP vastgesteld dat er drie afzonderlijke verwerkingsdoeleinden zijn. Deze zijn als volgt.

1. Leeftijdscontrole voor alcoholverkoop
2. Centrale registratie van horecaontzeggings
3. Bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid van personeel en bezoekers in de cafés

Voor al deze verwerkingen worden de volgende persoonsgegevens verwerkt:

- Achternaam en voornamen^{84 85}
- Geboortedatum^{86 87}
- Geslacht⁸⁸
- Nationaliteit^{89 90}
- Kleurenpasfoto⁹¹
- BSN⁹²
- Documenttype^{93 94}
- Documentnummer^{95 96}
- Geldig-tot-datum document^{97 98}
- Land van uitgifte⁹⁹

Voor de verwerking van centrale registratie van horecaontzeggings geldt bovendien dat de volgende persoonsgegevens worden verwerkt:

- Collectieve horecaontzegging (CHO)^{100 101}
- Strafbbaar feit (bij CHO)¹⁰²

Deze gegevens zijn gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Voor alle drie de verwerkingen geldt dat er persoonsgegevens verwerkt worden zoals bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a en b, van de Wbp.

⁸⁴ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014.

⁸⁵ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁸⁶ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014.

⁸⁷ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁸⁸ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁸⁹ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁹⁰ IMG_2052.JPG, IMG_2104.JPG, IMG_2148.JPG, IMG_2063.JPG

⁹¹ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014, uit de RFID-tag. Zie ook: IMG_2044.JPG, IMG_2137.JPG

⁹² Antwoorden van [leverancier] per brief van 19 januari 2015 en vaststelling door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse.

⁹³ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁹⁴ IMG_2058.JPG

⁹⁵ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁹⁶ IMG_2058.JPG

⁹⁷ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014.

⁹⁸ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

⁹⁹ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

¹⁰⁰ Een bezoeker die zich misdraagt wordt tijdelijk de toegang ontzegd voor alle aangesloten cafés.

¹⁰¹ Antwoorden van café 80's per e-mail van 6 oktober 2014. Zie ook: IMG_2107.JPG, IMG_2124.JPG

¹⁰² Vastgesteld door het CBP tijdens het onderzoek ter plaatse. IMG_2110.JPG: flessentrekkerij, IMG_2049.JPG: vechtpartij, IMG_2124.JPG: betreden eigen terrein, IMG_2132.JPG: bedreigen eigen personeel.

4.3 Bijzondere persoonsgegevens

4.3.1 Persoonsgegevens betreffende iemands ras

Artikel 16 Wbp bepaalt:

De verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands [...] ras [...] is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf. [...]

Het CBP heeft vastgesteld dat de ID scanners de MRZ en de RFID chip uitlezen die in het identiteitsdocument zit. Op de RFID chip staat van de pasfoto een hoge resolutieversie in kleur die door de ID scanners wordt uitgelezen.¹⁰³

Het CBP heeft vastgesteld dat rasgegevens op twee manieren verwerkt worden. Ten eerste door het uitlezen van de kleurenpasfoto middels RFID.¹⁰⁴ Daarnaast door het scannen van de nationaliteit in de MRZ door middel van OCR.¹⁰⁵ De mogelijkheid om uit te lezen door middel van RFID kan uitgezet worden in de softwareinstellingen. Het scannen van de MRZ kan niet uitgezet worden.

Voor alle drie afzonderlijke verwerkingsdoeleinden (leeftijdscntrole voor alcoholverkoop, centrale registratie van horecaontzeggingen en bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid) geldt daarom dat persoonsgegevens betreffende iemands ras verwerkt worden. Het feit dat een café het gebruik van RFID in de softwareinstellingen kan uitzetten doet hier niets aan af, omdat de MRZ altijd wordt uitgelezen.

Het CBP heeft op grond van de antwoorden op de inlichtingenverzoeken en ook tijdens het onderzoek ter plaatse, waarbij schermafbeeldingen zijn gemaakt van de gegevens van de bezoekers, vastgesteld dat de cafés het gegeven 'nationaliteit' verwerken en opslaan.^{106 107}

Volgens de cafés wordt van de meeste bezoekers het ID niet gescand. Racso schat dat slechts bij 30 procent van de bezoekers het ID wordt gescand. De overige 70 procent wordt handmatig gecontroleerd. De Klinker verklaarde dat de ID scanner bijna niet wordt gebruikt maar het café de voorkeur geeft aan de kennis van de portiers over de bezoekers.¹⁰⁸

Duiding rasgegevens

In de wetsgeschiedenis is aangegeven dat het begrip 'ras' dezelfde betekenis heeft als in artikel 1 van de Grondwet en mede in het licht moet worden gezien van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

¹⁰³ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014, uit de RFID-tag. Zie ook: IMG_2044.JPG, IMG_2137.JPG

¹⁰⁴ Vastgesteld tijdens onderzoek ter plaatse van 27 november 2015 en antwoorden [leverancier] van 19 januari 2015.

¹⁰⁵ Vastgesteld tijdens onderzoek ter plaatse van 27 november 2015 en antwoorden [leverancier] van 19 januari 2015.

¹⁰⁶ Antwoorden van [leverancier] per e-mail van 6 oktober 2014.

¹⁰⁷ IMG_2052.JPG, IMG_2104.JPG, IMG_2148.JPG, IMG_2063.JPG

¹⁰⁸ Verklaring De Klinker en Racso tijdens onderzoek ter plaatse.

*“Het begrip moet ruim worden opgevat en omvat ook huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming”.*¹⁰⁹

Hieruit volgt dat een gegeven met betrekking tot de nationaliteit van de bezoeker onder het begrip ‘ras’ valt en derhalve een rasgegeven is als bedoeld in artikel 16 en 18 Wbp. Ook de combinatie merkt het CBP aan als rasgegeven. De pasfoto omvat kenmerken waaruit een etnische afkomst kan worden afgeleid en heeft identificatie tot doel. Derhalve wordt de pasfoto eveneens aangemerkt als rasgegeven in de zin van de artikelen 16 en 18 Wbp.¹¹⁰

De cafés hebben in hun reactie op de voorlopige bevindingen betwist dat de nationaliteit van een betrokkene informatie verschafft over zijn ras. Het CBP benadrukt dat het begrip ras in het licht van de wetgeschiedenis, zoals ook hierboven aangegeven, ruim dient te worden geïnterpreteerd en ook de afkomst van een betrokkene behelst. Dat er tegenwoordig in toenemende mate bevolkingsgroepen van verschillende etnische afstamming in andere landen wonen, doet hieraan niet af.

Verwerkingsverbod

Artikel 16 Wbp bepaalt dat de verwerking van rasgegevens is verboden. Dit verbod kan slechts worden opgeheven indien de verantwoordelijke een beroep kan doen op één van de uitzonderingen genoemd in de artikelen 18 en 23 Wbp.

Artikel 18, sub a Wbp (onvermijdelijk voor het doel van identificatie)

De cafés hebben tijdens het onderzoek ter plaatse en ook in de brief van 6 oktober 2014 verklaard dat zij de gegevens verwerken in het kader van hun leeftijdscontrole en horeca ontzeggingenbeleid. De cafés registreren zowel de nationaliteit van de bezoekers als de pasfoto die zich in de RFID van de identiteitsdocumenten bevinden. De cafés mogen ingevolge artikel 18 Wbp de gegevens betreffende iemands ras enkel verwerken indien deze verwerking geschiedt met het oog op identificatie van de betrokkene en slechts voor zover dit voor dit doel onvermijdelijk is.

De Drank- en Horecawet verbiedt horeca- en slijterijbedrijven om (sterke) drank te verkopen aan jongeren onder een bepaalde leeftijd. De ongeoorloofde verkoop van (sterke) drank is strafbaar gesteld. Voor de naleving van de leeftijdsverificatie is het gerechtvaardigd dat bij twijfel over de leeftijd om een identiteitsdocument wordt gevraagd.¹¹¹ Indien het laten tonen van een identiteitsdocument volstaat, zoals bij een leeftijdscontrole, is het overnemen van gegevens van het identiteitsdocument of het kopiëren, scannen of uitlezen ervan niet toegestaan.¹¹² Het is immers niet noodzakelijk om persoonsgegevens te noteren of daarvan een scan te maken.

Voor het doel van identificatie is het onnodig en niet onvermijdelijk rasgegevens te verwerken middels het scannen van het identiteitsdocument, derhalve kunnen de

¹⁰⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 104.

¹¹⁰ Uitgangspunt CBP: *“Een foto of ander beeldmateriaal wordt als rasgegeven aangemerkt, indien de verwerking van dit gegeven identificatie tot doel heeft of tot doel heeft om onderscheid te maken naar ras, dan wel indien het voor de verantwoordelijke redelijkerwijs voorzienbaar is dat de verwerking tot het maken van onderscheid naar ras zal leiden.”*

¹¹¹ Niet-naleving van de gestelde leeftijdsgrenzen van artikel 20, vierde lid, Drank- en Horecawet is strafbaar gesteld in artikel 1, onder 4°, Wet op de economische delicten.

¹¹² CBP Richtsnoeren, Identificatie en verificatie van persoonsgegevens, juli 2012.

cafés zich niet beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel 18 aanheft onder a, Wbp.

De cafés hebben in hun zienswijze op de voorlopige bevindingen¹¹³ ten aanzien van de verwerkingsverbod op rasgegevens, de volgende reactie gegeven.

“Wij zijn van mening dat in ons geval de uitzondering van art 18 sub a van toepassing is als het gaat om de foto’s die door sommigen van ons uit de RFID-chip worden uitgelezen. De Drank- en Horecawet (DHW) verplicht de verstrekkers van alcohol om te controleren of de koper oud genoeg is (te weten 18 of ouder). Dat staat in art 20 lid 1 van de Drank en Horecawet. De verstrekker moet dat doen aan de hand van een geldig document zoals bedoeld in art 1 lid 1 van de Wet op de Identificatieplicht (art 20 lid 3 DHW). Checken van ID hoeft alleen niet wanneer de klant ‘onmiskkenbaar’ oud genoeg is. Omdat checken van ID’s aan de bar op drukke uitgaansavonden in feite geen doen is, kiezen veel ondernemers er voor de ID-check te doen aan de deur. Soms worden 18-minners helemaal niet toegelaten, soms krijgen 18-plussers een bandje of stempel zodat bij bestellingen de 18-plussers duidelijk geïdentificeerd kunnen worden. Kortom, de controle aan de deur is een belangrijk controle-moment in het kader van de DHW geworden. De foto’s op de nationale ID-kaarten zijn heel klein. 18-minners halen alles uit de kast om binnen te komen, dan wel een bandje/stempel te krijgen. Dat wil zeggen dat ook veelvuldig gebruik wordt gemaakt van het (op zich geldige) ID van bijvoorbeeld een oudere zus/vriendin die wel wat lijkt op de bewuste 18-minner. Met andere woorden, om echt goed te kunnen controleren of de persoon aan de deur ook echt de persoon is van wie het aangeboden ID ook is, zegt het kleine fotootje op het ID echt niet alles. Kortom, dan helpt het als je de foto wat groter kunt zien op een computerscherm.”

Het CBP merkt op dat ingevolge artikel 20 van de Drank- en Horecawet het verboden is om bedrijfsmatig alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Voor de naleving van deze wettelijk verplichte leeftijdsverificatie is het gerechtvaardigd dat bij twijfel over de leeftijd om een identiteitsdocument wordt gevraagd.¹¹⁴

In het geschetste voorbeeld van de cafés dat personen jonger dan 18 jaar proberen toch binnen te komen door gebruikmaking van een identiteitsbewijs van een oudere zus/vriendin waar ze iets op lijken en dat de foto op het identiteitsbewijs te klein is om de betrokkene goed te identificeren, merkt het CBP het volgende op.

Uit artikel 18 aanheft onder a, Wbp volgt dat het verwerkingsverbod van artikel 16 Wbp niet van toepassing is indien de verwerking geschiedt met het oog op de identificatie van de betrokkene en slechts voor zover dit voor dit doel onvermijdelijk is.

De cafés hebben ten tijde van het onderzoek ter plaatse en ook in hun zienswijze van 8 mei 2015, zelf te kennen gegeven dat van de meeste bezoekers het identiteitsdocument niet wordt gescand. Racso schatte dat slechts bij 30 procent van de bezoekers het

¹¹³ Zienswijze horecagelegenheden 8 mei 2015

¹¹⁴ Niet-naleving van de gestelde leeftijdsgrenzen van artikel 20, vierde lid, Drank- en Horecawet is strafbaar gesteld in artikel 1, onder 4°, Wet op de economische delicten.

identiteitsdocument wordt gescand. De overige 70 procent wordt handmatig gecontroleerd. De Klinker verklaarde dat de IDscanner bijna niet wordt gebruikt maar het café de voorkeur geeft aan de kennis van de portiers over de bezoekers. Café Vièra verklaarde dat als het erg druk wordt aan de deur, de IDscanner niet wordt gebruikt, maar dat de beveiligers de identiteitsdocumenten handmatig controleren.¹¹⁵ Gelet op vorenstaande is het niet onvermijdelijk om het identiteitsdocument te controleren aan de hand van de foto op het document.

Daarnaast geldt het volgende. Uit artikel 20 van de DHW volgt dat vastgesteld moet worden of een persoon de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. In geval van twijfel kan om een identiteitsdocument worden verzocht. Wanneer er twijfel is over of het document werkelijk toebehoort aan de persoon die deze toont, zijn er andere mogelijkheden. Er kan een collega worden ingeschakeld om mee te kijken, er kan om een aanvullend document/bewijs worden gevraagd waaruit blijkt dat de persoon echt de persoon is die hij zegt te zijn en ook kan de persoon worden geweigerd uit de horecagelegenheid. Er rust geen verplichting op de café-eigenaar om iemand toe laten.

Identiteitsdocumenten worden uitgegeven en vastgesteld door de overheid met als doel identificatie. De pasfoto in een paspoort, identiteitskaart of rijbewijs moet voldoen aan een aantal eisen. Er gelden eisen voor: maatvoering, fotokwaliteit, achtergrond, weergave, houding, uitdrukking, bril, belichting en positionering.¹¹⁶ Als het voor een douaneambtenaar voldoende is om aan de hand van een foto op een identiteitsdocument iemand te identificeren, zonder de pasfoto te hoeven vergroten, is het niet aannemelijk dat het voor een café-eigenaar wel noodzakelijk is.

Voor het doel van leeftijdsverificatie is het aldus onnodig en niet onvermijdelijk rasgegevens te verwerken middels het scannen van het identiteitsdocument, derhalve kunnen de cafés zich niet beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel 18 aanhef onder a, Wbp.

Overigens merkt het CBP op dat onder strikte voorwaarden artikel 23, eerste lid onder a, Wbp (zoals hieronder beschreven) een grond kan zijn om de pasfoto uit de RFID op te halen en op een beeldscherm te tonen. Voorwaarden zijn dat de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene correct is verkregen (artikel 1, onder i Wbp juncto artikel 23, eerste lid, onder a, Wbp), dat het BSN (het BSN bevindt zich in Datagroep1) niet wordt uitgelezen of op enige andere wijze wordt verwerkt en dat de pasfoto niet wordt opgeslagen.¹¹⁷

Artikel 23, eerste lid, onder a Wbp (toestemming)

Artikel 23, eerste lid, onder a Wbp bepaalt dat het verbod om persoonsgegevens te verwerken als bedoeld in artikel 16 Wbp, niet van toepassing is voor zover dit geschiedt met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene. De vereisten voor toestemming vloeien voort uit artikel 1, onder i, Wbp, waarin toestemming wordt gedefinieerd als elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.

¹¹⁵ Verklaring De Klinker en Racso tijdens onderzoek ter plaatse.

¹¹⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/paspoort-en-identificatie/eisen-pasfoto-paspoort-id-kaart>

¹¹⁷ In het kader van privacy by design wordt ophalen van de pasfoto, tonen op het beeldscherm, zonder op te slaan, ook wel 'compare and forget' genoemd.

Volgens de wetsgeschiedenis moet de betrokkene allereerst in vrijheid zijn wil kunnen uiten (hierna: criterium 'vrij'). Ten tweede moet de wilsuiting betrekking hebben op een bepaalde gegevensverwerking of een beperkte categorie van gegevensverwerkingen (hierna: criterium 'specifiek') en ten derde moet de betrokkene voor een goede oordeelsvorming over de noodzakelijk inlichtingen beschikken (hierna: criterium 'op informatie berustende wilsuiting').¹¹⁸

Ten vierde blijkt uit de wetsgeschiedenis dat voor uitdrukkelijke toestemming is vereist dat betrokkene in woord, schrift of gedrag uitdrukking heeft gegeven aan zijn wil toestemming te verlenen aan de hem betreffende gegevensverwerking.¹¹⁹

Hieruit volgt dat in het geval de verantwoordelijke zich beroept op de uitzondering artikel 23, eerste lid, onder a Wbp, deze moet voldoen aan alle vier criteria.

Het criterium 'vrij' (artikel 23, eerste lid, onder a Wbp)

Een betrokkene is vrij om te bepalen naar welke horecagelegenheid hij gaat en ook vrij om ervoor te kiezen niet akkoord te gaan met de huisregels van de cafés. De consequentie is dat hij in dat geval naar een ander café moet gaan dan De Klinker, café 80's, Racso, Vièra of Santé. Onder omstandigheden wordt voldaan aan het criterium 'vrij' bij beroep op de uitzondering van artikel 23, eerste lid, onder a Wbp.

Het criterium 'specifiek' (artikel 23, eerste lid, onder a Wbp)

Alle vijf de cafés hebben bij de ingang op een bord de volgende mededeling staan:

*Men is verplicht zich aan de deur te legitimeren met een geldig identiteitsdocument.
Men geeft toestemming dit document te scannen en dat de persoonsgegevens en foto
vervolgens voor bepaalde tijd worden opgeslagen om de leeftijd, persoonsgegevens en
echtheid van het document te controleren en hiermee de veiligheid te vergroten.*

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat duidelijk moet zijn welke verwerking, van welke gegevens, voor welk doel zal plaatsvinden, en als het daarbij gaat om een verstrekking aan derden, ook aan welke derden.¹²⁰ Aan deze criteria wordt onvoldoende voldaan. Dit volgt uit het volgende.

Ten eerste kan de betrokkene niet weten dat zijn persoonsgegevens voor drie verwerkingen wordt gebruikt, te weten leeftijdscontrole voor alcoholverkoop, centrale registratie van horecaontzeggingen en bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid van personeel en bezoekers in de cafés.

Ten tweede kan de betrokkene niet weten dat zijn persoonsgegevens mogelijk gedeeld worden met derden, te weten met de gemeente, Koninklijke Horeca Nederland en de politie.

Ten derde is het begrip persoonsgegevens in de gegeven mededeling te ruim beschreven. Zo is niet duidelijk dat hier bijvoorbeeld de nationaliteit, land van uitgifte

¹¹⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 66.

¹¹⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 65 en 66.

¹²⁰ Idem

en strafrechtelijke gegevens (collectieve horecaontzegging, strafbaar feit bij CHO) onder vallen.

Er wordt derhalve niet voldaan aan het criterium ‘specifiek’ bij beroep op de uitzondering van artikel 23, eerste lid, onder a Wbp.

Het criterium ‘op informatie berustende wilsuiting’ (artikel 23, eerste lid, onder a Wbp)
Gezien het bovenstaande – het criterium specifiek – is er geen sprake van een wilsuiting die berust op voldoende informatie.

Het criterium ‘uitdrukkelijk’ (artikel 23, eerste lid, onder a Wbp)
Met het overhandigen van zijn identiteitsdocument geeft de betrokkene in gedrag uitdrukking aan zijn wil toestemming te verlenen. Er is dus sprake van een actieve handeling waarmee het uitdrukkelijke karakter van de toestemming wordt geuit.

Echter, omdat niet is voldaan aan alle bovengenoemde criteria van toestemming – er wordt immers niet voldaan aan de criteria specifiek en op informatie berustende wilsuiting – kan de verantwoordelijke zich niet beroepen op de uitzondering op het verwerkingsverbod van artikel 23, eerste lid, onder a, Wbp.

Met het verwerken van foto’s en nationaliteit voor alle drie de verwerkingen (leeftijdscntrole voor alcoholverkoop, centrale registratie van horecaontzeggingen en bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid) handelen de cafés in strijd met het verbod op verwerking van rasgegevens als bepaald in artikel 16 Wbp.

De cafés hebben in hun reactie op de voorlopige bevindingen ten aanzien van het verwerkingsverbod op rasgegevens, een beroep gedaan op artikel 23, eerste lid onder a Wbp:

“In het rapport is de letterlijke tekst opgenomen die we over het verwerken van de gegevens hebben laten opnemen in onze huisregels. Daar staat naar onze mening heel specifiek in dat persoonsgegevens en de foto worden verwerkt. En dat dit heeft te maken met het controleren van de leeftijd en het waarborgen van de veiligheid in de zaak. We zijn in ieder geval van mening dat met de bewuste passage in de huisregels voldoende specifiek is beschreven welke gegevens worden verwerkt ten behoeve van de naleving van de leeftijdscontrole en de registratie van bezoekers ten behoeve van de veiligheid van bezoekers en personeel. Wat betreft de centrale registratie van horecaontzeggingen is de informatieverstrekking in de huisregels niet duidelijk. Wij verkeerden echter in de veronderstelling dat die registratie/verwerking was geregeld via het convenant Collectieve Horeca Ontzegging dat in Hoorn is gesloten jaren geleden.”

Voor een geslaagd beroep op artikel 23, eerste lid onder a, Wbp is vereist dat wordt voldaan aan alle criteria voor toestemming. Deze vloeien voort uit artikel 1, onder i, Wbp, waarin toestemming wordt gedefinieerd als elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.

De cafés stellen zich in hun reactie op het standpunt dat in de mededeling aan de deur voldoende specifiek is opgenomen dat persoonsgegevens en de foto van betrokkene worden verwerkt. Echter, uit deze mededeling valt niet op te maken dat de

persoonsgegevens voor drie doelen worden gebruikt. Ook is niet opgenomen dat de persoonsgegevens gedeeld worden met derden, te weten de overige cafés, de gemeente, de Koninklijke Horeca Nederland en de politie. Verder is het begrip persoonsgegevens in de mededeling te ruim beschreven. De betrokkene kan uit deze mededeling niet concluderen dat de nationaliteit en strafrechtelijke gegevens in het kader van het collectieve horeca-ontzeggingenbeleid worden verwerkt. De cafés onderkennen in hun zienswijze dat de mededeling op dit punt onduidelijk is. De zienswijze van de cafés heeft daarom niet geleid tot aanpassing van de beoordeling van het CBP op dit punt.

4.3.2 Strafrechtelijke gegevens

Artikel 16 Wbp bepaalt:

“De verwerking van persoonsgegevens betreffende [...] strafrechtelijke persoonsgegevens [is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf.]”

Volgens de wetshistorie vallen onder het begrip «strafrechtelijke gegevens» niet alleen veroordelingen door de rechter. Ook min of meer gegronde verdenkingen vallen binnen de reikwijdte van het begrip, dat wil zeggen concrete aanwijzingen jegens een bepaalde persoon. Deze aanwijzingen kunnen zelfs summiere aanwijzingen zijn waarvan achteraf kan blijken dat zij van iedere grond zijn ontbloot.¹²¹

Het CBP heeft op grond van de antwoorden op de inlichtingenverzoeken en tijdens het onderzoek ter plaatse vastgesteld dat de cafés strafrechtelijke gegevens verwerken. Van betrokkenen die een horecaontzegging hebben opgelegd gekregen verwerken de cafés namelijk de reden van de ontzegging. Drie voorbeelden zijn “vechtpartij” of “bedreiging personeel”, en de einddatum van de ontzegging (“geblokkeerd tot”). De cafés hebben verklaard de gegevens te verwerken in het kader van hun collectieve horeca ontzeggingenbeleid (*centrale registratie van horecaontzeggingen*). Deze gegevens worden verwerkt in de centrale databank waarin ze de opgelegde horecaontzeggingen registreren en delen. Het formulier “Ontzegging Toegang Horecabedrijven” wordt ingevuld en gaat in kopie naar de gemeente, de politie en Koninklijke Horeca Nederland.¹²²

Het delen van strafrechtelijke gegevens met derden, zoals de cafés dat doen, is alleen toegestaan indien de verantwoordelijke voldoet aan de voorwaarden zoals genoemd in artikel 22, vierde lid, onder c, Wbp.

Artikel 22, vierde lid, aanhef en onder c, Wbp bepaalt: *“Het verbod is niet van toepassing wanneer deze gegevens ten behoeve van derden worden verwerkt:*

[...]

c. indien passende en specifieke waarborgen zijn getroffen en de procedure is gevolgd, bedoeld in artikel 31.”

In artikel 31 Wbp wordt bepaald dat het CBP een voorafgaand onderzoek instelt indien de verantwoordelijke voornemens is strafrechtelijke gegevens te verwerken ten

¹²¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 118 en 119.

¹²² Verklaring café 80's tijdens onderzoek ter plaatse. Het formulier werd op verzoek van het CBP door café 80's nagezonden.

behoefte van derden. Dit voornemen dient kenbaar te worden gemaakt bij de melding van de verwerking van persoonsgegevens bij het CBP, zoals bedoeld in artikel 27 Wbp.

Voor een geslaagd beroep op artikel 22, vierde lid, onder c, Wbp is vereist dat de verantwoordelijke passende en specifieke waarborgen heeft getroffen en dat de procedure is gevolgd als bedoeld in artikel 31 Wbp.¹²³ Uit de melding in het meldingenregister van het CBP¹²⁴ blijkt niet dat de cafés melding hebben gedaan over de verwerking van persoonsgegevens van bezoekers. Het CBP heeft tevens geen rechtmatigheidsbesluit over de verwerking genomen, als bedoeld in artikel 32, lid 5 Wbp, afgegeven voor het horeca ontzeggingenbeleid in Hoorn. Verder heeft het CBP op grond van de antwoorden op het inlichtingenverzoek van 6 oktober 2014 en tijdens het onderzoek ter plaatse vastgesteld dat er geen melding is gedaan voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens.¹²⁵

Nu de cafés de procedure van artikel 31 Wbp niet hebben gevolgd, voldoen zij niet aan de voorwaarden voor een geslaagd beroep op de uitzonderingsgrond voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens van artikel 22, vierde lid, onder c, Wbp. Uit vorenstaande volgt dat de cafés voor de verwerking van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van hun collectieve horeca ontzeggingenbeleid geen geslaagd beroep kunnen doen op de uitzonderingsgrond op artikel 16 Wbp. Derhalve handelen de cafés bij het verwerken van *centrale registratie van horecaontzeggingen* in strijd met artikel 16 Wbp.

De cafés betwijfelen in hun zienswijze of er sprake is van strafrechtelijke gegevens. Daarnaast stellen zij dat CHO's een privaatrechtelijk instrument is en geen strafrechtelijk instrument.¹²⁶ De cafés geven tot slot aan dat mocht er wel sprake zijn van de verwerking van strafrechtelijke gegevens, dan zij in ieder geval meenden te voldoen aan de uitzondering van art 22 lid 4 onder c Wbp. De cafés dachten in ieder geval dat met het sluiten van het CHO Hoorn was voldaan aan de wet.

Artikel 16 Wbp verbiedt de verwerking van zogenaamde bijzondere persoonsgegevens, zoals strafrechtelijke gegevens. Het begrip strafrechtelijke gegevens is ruimer gedefinieerd dan overtredingen van het (formele) strafrecht waar politie en/of justitie een rol in heeft gespeeld.¹²⁷ Het kan namelijk ook gaan over strafbaar gesteld gedrag dat níet tot politieel optreden heeft geleid, bijvoorbeeld een vechtpartij of bedreiging van horecapersoneel. De Wbp maakt daarbij geen onderscheid of de gegevens in een privaat- of publiekrechtelijke situatie gebruikt worden. Dat betekent dat een CHO ook onder dit regime valt.

In de Wbp staan enkele uitzonderingen op het verbod op verwerking van strafrechtelijke gegevens. Zo heeft de wetgever met artikel 31, eerste lid, aanhef en onder c, Wbp de mogelijkheid gecreëerd om binnen bijvoorbeeld een beroepsorganisatie strafrechtelijke gegevens uit te wisselen in de vorm van een zogenaamde

¹²³ Dit geldt uiteraard alleen als de procedure leidt tot een rechtmatigheidsverklaring. In de procedure zal daarvoor onder andere moeten worden aangetoond dat de verstrekking van strafrechtelijke gegevens noodzakelijk is.

¹²⁴ Zie het meldingenregister op www.cbweb.nl.

¹²⁵ Verklaring café 80's tijdens onderzoek ter plaatse.

¹²⁶ Zienswijze horecagelegenheden 8 mei 2015

¹²⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 118/119.

zwarte lijst. Voorwaarde is dat de verantwoordelijke een procedure doorloopt genaamd voorafgaand onderzoek. Vast staat dat er geen voorafgaand onderzoeksprocedure is doorlopen door de cafés en er geen collectief horecaontzeggingenbeleid in Hoorn is goedgekeurd door het CBP. Nu de cafés deze procedure niet hebben gevolgd, kunnen zij geen beroep doen op de uitzondering van artikel 22, vierde lid, onder c Wbp.

4.4 Gebruik wettelijk identificatienummer

Artikel 24, eerste lid, Wbp bepaalt: *Een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven wordt bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.*

Tijdens het onderzoek ter plaatse en uit de schriftelijke beantwoording van de vragen van het CBP hebben de cafés verklaard dat het BSN niet wordt verwerkt. Uit de antwoorden op het inlichtingenverzoek van het CBP aan [leverancier] van 11 december 2014 is echter gebleken dat er technisch gezien een digitale afbeelding wordt gemaakt van de gehele MRZ dat op een identiteitsdocument staat, waarna de software door middel van Optical Character Recognition (OCR) de cijfers en letters uitleest (datastring). Het BSN zit in de MRZ besloten en wordt dus door gebruikmaking van de IDscanner wél uitgelezen.

Verder lezen de IDscanners ook de gegevens uit de RFID-tag uit als deze functionaliteit aan staat. In datagroep1 van deze RFID-tag staat dezelfde informatie als in de MRZ waaronder het BSN. Ook in dat geval wordt het BSN dus wel uitgelezen en verwerkt als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, Wbp.

Het CBP heeft vastgesteld dat – als gevolg van de gebruikte techniek – de cafés het BSN verwerken voor alle drie de verwerkingen (leeftijdscontrole voor alcoholverkoop, centrale registratie van horecaontzeggingen en bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid).

Artikel 24 Wbp laat in de eerste plaats toe dat een wettelijk voorgeschreven persoonsnummer wordt verwerkt ter uitvoering van de wet waarin het voorschrift over het BSN is opgenomen. Omdat het gebruik van het BSN extra risico's met zich kan brengen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wordt in dit artikel daarenboven bepaald dat verwerking van persoonsnummers voor andere doeleinden dan de uitvoering van de betreffende wet alleen mogelijk is voor zover dat bij de wet is bepaald. Het CBP stelt vast dat de cafés het BSN verwerken van bezoekers en daar toe niet gerechtigd zijn. Immers, het verwerken van het BSN door de cafés is niet noodzakelijk ter uitvoering van een wettelijke verplichting.

De cafés handelen door het scannen van de MRZ en/of RFID van het ID derhalve voor alle drie onderscheiden verwerkingsdoeleinden (leeftijdscontrole voor alcoholverkoop, centrale registratie van horecaontzeggingen en bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid) in strijd met artikel 24, eerste lid, Wbp.

De cafés hebben in de brief van 8 mei 2015 het volgende opgemerkt ten aanzien van de verwerking van het BSN.

“Als wij de toelichting in het rapport voorlopige bevindingen nu goed begrijpen, dan komt het op het volgende neer. Door de door [leverancier] geleverde apparatuur wordt een soort foto gemaakt van de MRZ of de RFID-chip op/in een identiteitsbewijs. Die foto wordt dan gemaakt van een strook van gegevens waar onder andere de BSN uitgehaald KAN worden. Belangrijk om te vermelden is dat in de door [leverancier] geleverde apparatuur de optie dat de BSN uit die strook gegevens gehaald kan worden standaard is uitgezet. Met andere woorden, het BSN wordt dus nadrukkelijk NIET uit de strook gegevens gefilterd. Naar onze mening kan het niet zo zijn dat het ‘lezen’ van een strook van gegevens waar een BSN (na een filtering/omzetting) uit gehaald KAN worden, betekent dat het BSN ook wordt ‘verwerkt’. De filtering heeft niet plaatsgevonden. Sterker nog, die mogelijkheid is nadrukkelijk uitgezet. Het BSN is er dus niet uitgehaald en kan er ook niet worden uitgehaald. De strook gegevens waarvan een foto is gemaakt wordt (nadat andere gegevens dan de BSN er uit zijn gehaald) verwijderd/gedeletet. Dan kun je volgens ons niet stellen dat er sprake is van een verwerken van het BSN. We bestrijden dan ook dat we art 24 lid 1 wbp hebben overtreden.”

Het CBP benadrukt dat het begrip “verwerken” in de wetsgeschiedenis ruim wordt geïnterpreteerd. Volgens artikel 1, aanhef en onder b, Wbp omvat het verwerken van persoonsgegevens elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder het verzamelen en opvragen, alsmede het afschermen van gegevens.

De term ‘verwerking van persoonsgegevens’ omvat (een deel van) het gehele proces dat een persoonsgegeven doormaakt vanaf het moment van verzamelen tot aan het moment van vernietiging.¹²⁸ Het verzamelen van gegevens hoeft niet gepaard te gaan met de vastlegging van deze gegevens.¹²⁹ Scannen of het nemen van een foto door de software (in dit geval de firmware van de scanner) van een strook waarop het BSN staat, staat gelijk aan opvragen of verzamelen van het BSN. Dit is dus al een vorm van verwerken, zelfs als in het centrale menu van de [leveranciers]software de optie dat de BSN’s worden vastgelegd uit staat.

De zienswijze van de cafés heeft daarom niet geleid tot aanpassing van de feitelijke beschrijving van de gebruikte middelen in de paragrafen 3.4, 3.4.1 en 3.4.2. De cafés handelden door het scannen van de MRZ en/of RFID van het identiteitsdocument derhalve in strijd met artikel 24, eerste lid, Wbp.

4.5 Stopzetting van het systeem met de ID scanners

Bij brief van 16 december 2014 hebben de cafés het volgende verklaard: *“Wij zullen volledig met uw onderzoek meewerken. Wij zullen het gebruik van het [leverancier] systeem staken en het gemeenschappelijke bestand van horecaontzeggingen vernietigen.”* Als gevolg hiervan zijn alle drie onderscheiden verwerkingsdoeleinden gestopt. Omdat alle drie de verwerkingen gebruik maken van hetzelfde systeem en bestand, geldt dat voor alle drie de verwerkingen de cafés niet langer in strijd handelen met de artikelen 16 en 24 Wbp.

¹²⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 52.

¹²⁹ Van verzameling is al sprake indien de gegevens worden verkregen en vervolgens onmiddellijk worden vernietigd. Idem, p. 68.

5 CONCLUSIES

Het CBP heeft vastgesteld dat de cafés persoonsgegevens verwerken voor (1) leeftijdscontrole voor alcoholverkoop, (2) centrale registratie van horecaontzeggingen en (3) bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid.

De cafés stellen gezamenlijk deze doelen vast. Ook stellen zij gezamenlijk de middelen vast doordat het systeem gezamenlijk is aangekocht. De drie verwerkingen zijn geïntegreerd in één systeem zonder dat er een gemeenschappelijke verantwoordelijke is. Er is daarom sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De cafés verwerken persoonsgegevens (achternaam en voornamen, geboortedatum, geslacht, nationaliteit, kleurenpasfoto, BSN, documenttype, documentnummer, geldig-tot-datum document, land van uitgifte, collectieve horecaontzegging, strafbaar feit bij CHO). Deze gegevens zijn gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Voor alle drie de verwerkingen geldt dat er persoonsgegevens verwerkt worden zoals bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a en b, van de Wbp.

Verwerking van gegevens over ras: nationaliteit en foto

Op grond van artikel 16 Wbp rust op rasgegevens een verwerkingsverbod. De cafés kunnen geen beroep doen op de uitzonderingen van artikel 18 of 23 Wbp. Met het verwerken van foto's en nationaliteit voor alle drie de verwerkingen (*leeftijdscontrole voor alcoholverkoop; centrale registratie van horecaontzeggingen; bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid*) handelen de cafés in strijd met het verbod op verwerking van rasgegevens als bepaald in artikel 16 Wbp.

Verwerking van strafrechtelijke gegevens

De cafés verwerken strafrechtelijke gegevens van betrokkenen die een collectieve horecaontzegging opgelegd hebben gekregen. De cafés hebben de procedure van artikel 31 Wbp niet gevolgd. De cafés kunnen daarom voor de verwerking van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van hun collectieve horecaontzeggingenbeleid geen geslaagd beroep doen op de uitzonderingsgrond genoemd artikel 22, lid 4, onder c Wbp. Daarmee handelen de cafés met het verwerken van *centrale registratie van horecaontzeggingen* in strijd met artikel 16 Wbp.

Verwerking van wettelijke identificatienummers (Burgerservicenummers)

Het CBP heeft vastgesteld dat de cafés het BSN uitlezen en derhalve wettelijke identificatienummers verwerken voor alle drie verwerkingsdoeleinden (*leeftijdscontrole voor alcoholverkoop; centrale registratie van horecaontzeggingen; bezoekersregistratie ten behoeve van de veiligheid*) als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, Wbp.

Voor het verwerken van het BSN voor de drie verwerkingsdoeleinden is geen wettelijke basis. Zonder wettelijke basis geldt dat er een verwerkingsverbod is voor het BSN. De cafés handelen derhalve in strijd met artikel 24, eerste lid, Wbp.

Stopzetting overtredingen

Bij brief van 16 december 2014 hebben de cafés verklaard dat zij staken met gebruik van het systeem met de ID scanners en het gemeenschappelijke bestand vernietigen. Omdat bij alle drie verwerkingsdoeleinden gebruik wordt gemaakt van hetzelfde systeem en bestand, geldt dat voor de drie onderscheiden verwerkingsdoeleinden de cafés niet langer in strijd handelen met de artikelen 16 en 24 Wbp.