



Datum  
29 april 2024

Ons kenmerk  
z2023-02947/2023-225827

# Bulkbesluit inzake de vergunningaanvragen voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden van de verwerking 'Collectieve Horecaontzegging' door de in de bijlage genoemde horecaondernemers van het horecagebied Binnenstad Zutphen – z2023-02947/2023-225827

## 1 Inleiding: aanleiding vergunningaanvraag

1. Op 24 juli 2023 heeft Koninklijke Horeca Nederland (hierna: KHN) – ingevolge artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) – bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een bulkvergunningaanvraag ingediend namens de in de bijlage van het besluit genoemde horecaondernemers in het horecagebied Binnenstad Zutphen. Ter onderbouwing van de aanvraag, heeft KHN een protocol en een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel data protection impact assessment/DPIA genoemd) bijgevoegd. Bij deze aanvraag zijn ook de bijlagen van het protocol meegestuurd. De bijlagen zijn bij de eindbeoordeling op 24 augustus 2020 van het modelprotocol niet beoordeeld/goedgekeurd. Om die reden heeft de AP de bijlagen nu ook niet meegenomen in de beoordeling. Goedkeuring van het thans voorliggende besluit betekent dus niet dat de bijlagen daarmee zijn goedgekeurd. Het is de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke – in nauwe samenspraak met KHN-landelijk – om ervoor zorg te dragen dat de bijlagen niet strijdig zijn met het protocol, maar nadere uitwerkingen van het protocol vormen en dat deze bijlagen vanzelfsprekend AVG-conform zijn. Deze aanvraag is bij de AP bekend onder het zaaknummer z2023-02947/2023-225827 en onder de zaaknaam 'Bulkvergunningaanvraag horecagebied Binnenstad Zutphen'.

## Procesverloop

- Op 24 juli 2023 heeft de AP de bulkvergunningaanvraag voor 16 horecaondernemers inzake een Collectieve Horecaontzegging in horecagebied Binnenstad Zutphen van KHN ontvangen.
- Op 15 augustus 2023 heeft de AP een verzoek tot uitstel gedaan voor de reactietermijn op de behandeling van de bulkvergunningaanvraag.
- Op 25 oktober 2023 heeft de AP geconstateerd dat de bulkvergunningaanvraag incompleet was en de AP heeft KHN op 25 oktober 2023 verzocht om de bulkvergunningaanvraag aan te vullen.
- Op 23 november 2023 heeft KHN de ontbrekende informatie en documenten aangeleverd.
- Op 7 december 2023 heeft de AP opnieuw geconstateerd dat de bulkvergunningaanvraag incompleet was en de AP heeft KHN op 7 december 2023 verzocht om de bulkvergunningaanvraag aan te vullen.
- Op 19 december 2023 heeft de AP KHN verzocht om de bulkvergunningaanvraag aan te vullen.
- Op 9 januari 2024 heeft de AP telefonisch contact opgenomen met KHN afdeling Zutphen inzake de status van de onvolledige bulkvergunningaanvraag. KHN afdeling Zutphen heeft uitstel van de termijn voor het aanvullen van de onvolledige bulkvergunningaanvraag gevraagd. De AP heeft het uitstel op 9 januari 2024 bevestigd en de AP heeft de gelegenheid gegeven om de onvolledige bulkvergunningaanvraag uiterlijk 19 januari 2024 aan te vullen.



Datum  
29 april 2024

Ons kenmerk  
z2023-02947/2023-225827

- Op 23 januari 2024 en 24 januari 2024 heeft de AP geprobeerd om telefonisch contact op te nemen met KHN afdeling Zutphen.
- Op 30 januari 2024 heeft de AP KHN-landelijk per e-mail geïnformeerd over de ontbrekende informatie en documenten.
- Op 21 februari 2024 heeft de AP per e-mail contact gehad met KHN-landelijk over de stand van zaken omtrent de bulkvergunningaanvraag.
- Op 20 maart 2024 heeft de AP nogmaals per e-mail contact gehad met KHN-landelijk over de stand van zaken omtrent de bulkvergunningaanvraag.
- Op 4 april 2024 heeft KHN de ontbrekende informatie en documenten aangeleverd.

2. Op grond van artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, UAVG mogen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden worden verwerkt indien de AP een vergunning voor de verwerking heeft verleend. Ingevolge artikel 33, vijfde lid, UAVG kan een vergunning slechts worden verleend, indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden en bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Aan de vergunning kunnen door de AP voorschriften worden verbonden.

3. In het navolgende concludeert de AP dat er een bulkvergunning voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden kan worden verleend aan de individuele horecaondernemers, genoemd in de bijlage, omdat voldoende is aangetoond dat de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden en bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Het vorenstaande is uitgewerkt in het aangeleverde protocol en de DPIA.

## 2 Procedureverloop

4. De AP heeft het Protocol (collectieve) horecaontzegging, versie augustus 2020 (hierna: modelprotocol collectieve horecaontzegging) en de Data Protection Impact Assessment – Registratie en gebruik horecaontzeggingen, versie augustus 2020 (hierna: model-DPIA collectieve horecaontzegging) beoordeeld. De AP is op basis van de hiervoor genoemde documenten en de nadere toelichting die daarop is gegeven door KHN, tot de conclusie gekomen dat de AP in genoemde documenten geen strijdigheden ziet met de AVG en de UAVG. De AP heeft dit bevestigd in haar brief van 24 augustus 2020, waarbij is aangegeven dat aan de nog af te geven vergunningen in elk geval een aantal specifieke aanvullende voorschriften worden verbonden (zie onder overwegingen 12, 13, 14, 15 en 16 van dit besluit). Na afstemming met KHN (landelijk) heeft de AP per brief van 14 april 2022 aangegeven dat de geldigheidstermijn van het modelprotocol, model-DPIA collectieve horecaontzeggingen en alle bulkvergunningen loopt tot 21 april 2027.

5. De lokale ondernemers hebben schriftelijk verklaard dat zij het modelprotocol collectieve horecaontzegging (augustus 2020) en model-DPIA collectieve horecaontzegging (augustus 2020) onderschrijven en zich daaraan zullen conformeren. Dit is de basis voor de aanvraag van de bulkvergunning, die de ondernemers elk nodig hebben voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden.



Datum  
29 april 2024

Ons kenmerk  
z2023-02947/2023-225827

### 3 Feitelijke weergave van de voorgenomen verwerking

6. Het doel van de horecaontzegging is om in de aangesloten horecabedrijven (inclusief de daarbij behorende erven/terrassen):

- de veiligheid van horecaondernemers, hun medewerkers en hun gasten te vergroten;
- overlast gevend gedrag te reduceren;
- criminaliteit te voorkomen en tegen te gaan.

7. Een verwerkingsverantwoordelijke kan een Individuele Horeca Ontzegging (IHO) uitreiken wanneer een persoon een of meerdere van de volgende gedragingen zoals vermeld in de artikel 4.1.1 tot en met 4.1.7 van het protocol in zijn horecabedrijf en/of op de daarbij behorende erven/terrassen vertoont. Als binnen een periode van zes maanden een tweede IHO ten aanzien van dezelfde betrokkene wordt ingevoerd in het registratiesysteem dan wordt de tweede IHO omgezet in een CHO van zes maanden. De subverwerker informeert de betrokkene hierover volgens het formulier 'Aanzegging CHO'. De subverwerker informeert de verwerkingsverantwoordelijke die de tweede IHO heeft uitgereikt over de omzetting van de tweede IHO in een CHO.

8. Een gast die zich niet houdt aan de huisregels en/of strafbare feiten pleegt kan worden gesommeerd het bedrijf te verlaten en een ondernemer kan (naast het doen van aangifte) ervoor kiezen om de betrokkene voor een bepaalde tijd de toegang tot het bedrijf te ontzeggen. Doet een ondernemer dat alleen voor zijn eigen bedrijf/bedrijven, dan is er sprake van een Individuele Horeca Ontzegging (IHO). Een IHO mag niet langer dan zes maanden duren.

9. Een verwerkingsverantwoordelijke kan een CHO uitreiken wanneer een persoon zich aan een of meerdere van de in artikel 4.2.1 van het protocol genoemde gedragingen in het horecabedrijf van de verwerkingsverantwoordelijke en/of op de daarbij behorende erven/terrassen schuldig maakt. Bij de collectieve horecaontzegging slaan de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken de handen ineen om gezamenlijk overlastgevers uit hun bedrijven te weren. Als een verwerkingsverantwoordelijke aan het Protocol CHO de betrokkene een CHO heeft opgelegd, dan geldt deze ontzegging ook meteen voor alle andere gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken. Met één ontzegging wordt een overlastgever dus meteen geweerd uit alle aangesloten bedrijven, zonder dat de persoon in kwestie overlast heeft veroorzaakt in die andere bedrijven.

### 4 Wettelijk kader van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden

Artikel 10 AVG bepaalt: "Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen mogen op grond van artikel 6, lid 1, alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden. Omvattende registers van strafrechtelijke veroordelingen mogen alleen worden bijgehouden onder toezicht van de overheid."

Artikel 1 UAVG bepaalt: "In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[..]

Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard: persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 10 van de verordening, alsmede persoonsgegevens betreffende een door de rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag; [..]"

Artikel 31 UAVG bepaalt: "Onverminderd artikel 10 van de verordening mogen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard alleen worden verwerkt voor zover dit krachtens de artikelen 32 en 33 is toegestaan."



Datum  
29 april 2024

Ons kenmerk  
z2023-02947/2023-225827

Artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, UAVG bepaalt: “Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen ten behoeve van derden worden verwerkt:

[..]

c. indien de Autoriteit persoonsgegevens met inachtneming van het vijfde lid een vergunning voor de verwerking heeft verleend.”

Artikel 33, vijfde lid, UAVG bepaalt: “Een vergunning als bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, kan slechts worden verleend, indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden en bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.”

Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, AVG bepaalt: “De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan:

[..]

f) de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.”

Overweging 47 van de AVG stelt: “De gerechtvaardigde belangen van een verwerkingsverantwoordelijke, waaronder die van een verwerkingsverantwoordelijke aan wie de persoonsgegevens kunnen worden verstrekt, of van een derde, kan een rechtsgrond bieden voor verwerking, mits de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene niet zwaarder wegen, rekening houdend met de redelijke verwachtingen van de betrokkene op basis van zijn verhouding met de verwerkingsverantwoordelijke. [...] In elk geval is een zorgvuldige beoordeling geboden om te bepalen of sprake is van een gerechtvaardigd belang, alsook om te bepalen of een betrokkene op het tijdstip en in het kader van de verzameling van de persoonsgegevens redelijkerwijs mag verwachten dat verwerking met dat doel kan plaatsvinden. De belangen en de grondrechten van de betrokkene kunnen met name zwaarder wegen dan het belang van de verwerkingsverantwoordelijke wanneer persoonsgegevens worden verwerkt in omstandigheden waarin de betrokkenen redelijkerwijs geen verdere verwerking verwachten. [...] De verwerking van persoonsgegevens die strikt noodzakelijk is voor fraudevoorkoming is ook een gerechtvaardigd belang van de verwerkingsverantwoordelijke in kwestie. [...]”

Artikel 5, tweede lid, AVG bepaalt: “De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van lid 1 en kan deze aantonen („verantwoordingsplicht”).”

10. Het wettelijk kader betekent dat de AP zich in het kader van de beoordeling van een vergunningaanvraag heeft beperkt tot de beoordeling van de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden.

## 5 Beoordeling voorgenomen verwerking

11. Aan de hand van het wettelijk kader is de voorgenomen verwerking beoordeeld. De beoordeling is gebaseerd op de aan de verwerking ten grondslag liggende vergunningaanvraag, het protocol en de DPIA. Daarnaast zijn de overwegingen 12, 13, 14, 15 en 16 van dit besluit van belang bij de verrichte beoordeling.

12. Het conformeren aan het modelprotocol collectieve horecaontzegging en model-DPIA collectieve horecaontzegging (versie augustus 2020) leidt tot het op een AVG-conforme wijze bijhouden van enerzijds de opgelegde individuele horecaontzeggingen (voor intern/eigen gebruik) en anderzijds het delen met derden van strafrechtelijke persoonsgegevens ten aanzien van opgelegde collectieve horecaontzeggingen.



Datum  
29 april 2024

Ons kenmerk  
z2023-02947/2023-225827

In het modelprotocol en de model-DPIA wordt het beroep op de grondslag gerechtvaardigd belang (artikel 6, eerste lid, onder f, van de AVG) conform de Normuitleg grondslag 'gerechtvaardigd belang' (november 2019) in voldoende mate uiteengezet om de in artikel 5 van het protocol genoemde categorieën van gegevens legitiem te verwerken.

13. Daarnaast is ook nog vereist dat tussen de beheerder (ofwel: verwerker) en de lokale ondernemers (ofwel: de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken) een verwerkersovereenkomst opgesteld wordt om te komen tot een legitieme gegevensverwerking tussen deze partijen.

14. Het vorenstaande laat onverlet dat de (lokale) ondernemers mogen zorgen voor extra waarborgen om deze persoonsgegevens te beschermen.

15. Daarnaast dienen voor het verkrijgen van een vergunning voor het voeren van en/of deelname aan de hiervoor genoemde registratie van personen aan wie een collectieve horecaontzegging is opgelegd, ook de aanvullende vergunningsvoorschriften (zie hieronder) in acht genomen te worden.

16. Zoals ook onder overweging 2 van dit besluit is aangegeven, zijn er aanvullende voorschriften verbonden aan deze vergunningen. De aanvullende voorschriften, zoals ook benoemd in de brief van de AP van 24 augustus 2020 aan KHN, zijn, dat:

- a. de lokale horecaondernemers (gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken) dienen jaarlijks - gecoördineerd door de KHN-afdeling Zutphen<sup>1</sup> - een evaluatie van het modelprotocol en model-DPIA<sup>2</sup> van het collectieve horecaontzeggingen uit te voeren. De AP ontvangt op aanvraag een afschrift van deze evaluatie.
- b. in aansluiting op voorschrift a zal de beheerder namens de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken bij deze jaarlijkse evaluatie in elk geval expliciet ingaan op:
  - (de omvang van) de deelnemerslijst (ofwel: de lijst waarin de lokale horecaondernemers zijn opgesomd, die deelnemen aan de collectieve horecaontzeggingen in dat bepaalde horecagebied).<sup>3</sup>
  - het aantal opgelegde individuele en collectieve horecaontzeggingen.
  - het aantal (wegens verlopen van de looptijd of om andere redenen) verwijderde individuele en collectieve horecaontzeggingen.
  - de meldingen van eventuele bijzondere incidenten waarbij de aard en de omvang daarvan wordt beschreven, of van andere vermeldingswaardige bijzonderheden.
- c. de vergunning is – behoudens ingrijpende wetswijzigingen of wijziging van de gegevensverwerking – geldig tot 21 april 2027.
- d. de verwerkingsverantwoordelijke (lokale horecaondernemer) diens gegevens volledig conform het modelprotocol en model-DPIA zal verwerken. Dat wil zeggen dat de lokale horecaondernemer het modelprotocol en model-DPIA ongewijzigd overneemt en de gegevens van de opgelegde

---

<sup>1</sup> Hierdoor kan een uniforme werkwijze voor alle bij de lokale KHN-afdelingen aangesloten horecaondernemers worden gerealiseerd.

<sup>2</sup> Dit is feitelijk inherent aan de cyclus van een DPIA, omdat een DPIA uitvoeren geen eenmalige opdracht is, maar een continu proces. De verwerkingsverantwoordelijke moet altijd blijven monitoren of diens gegevensverwerking verandert. Bijvoorbeeld als er een nieuwe technologie gebruikt wordt. Of als persoonsgegevens voor een ander doel worden gebruikt.

<sup>3</sup> Deze deelnemerslijst wordt door de KHN Zutphen via een website actueel gehouden, zodat kenbaar is welke horecaondernemers deelnemen aan het collectief verbod in een bepaald gebied.



Datum  
29 april 2024

Ons kenmerk  
z2023-02947/2023-225827

collectieve horecaontzeggingen precies, zoals in het modelprotocol en model-DPIA omschreven wordt, gaat verwerken.

## 6 Conclusie

17. De AP is van oordeel dat de in de bijlage genoemde horecaondernemingen – door zich te conformeren aan de reeds door de AP beoordeelde modelprotocol en model-DPIA (versie augustus 2020) - de noodzaak en proportionaliteit van de voorgenoemde verwerking voldoende hebben aangetoond.

18. De AP wijst de aanvraag ter verlening van een vergunning voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden toe. Er mag met de voorgenoemde verwerking worden gestart.

## 7 Afsluiting en rechtsmiddel

Indien u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit ingevolge de Awb een bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens. U kunt een bezwaarschrift indienen per post door deze te zenden naar Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag, onder vermelding van “Awb-bezwaar” op de envelop. U kunt ook een digitaal bezwaarschrift indienen, zie [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl), onder het kopje “Bezwaar maken tegen een besluit”. Het indienen van een bezwaarschrift schort de werking van dit besluit niet op.

Den Haag, 29 april 2024

Autoriteit Persoonsgegevens,  
Overeenkomstig het door de Autoriteit Persoonsgegevens genomen besluit,

ir. N.G. de Jong  
Directeur Systemtoezicht, Beveiliging en Technologie



Datum  
29 april 2024

Ons kenmerk  
z2023-02947/2023-225827

**Bijlage: 16 deelnemende horecaondernemingen – horecagebied Binnenstad Zutphen**

Zaaknummer	Naam aanvrager, eigenaar van:	Adresgegevens:
z2023-02947/2023-225827.1	Bubbels	Vaaltstraat 6, 7201 DA Zutphen
z2023-02947/2023-225827.2	Café de Spaan	Nieuwstad 56, 7201 NS Zutphen
z2023-02947/2023-225827.3	Café Happy	Laarstraat 92A, 7201 CH Zutphen
z2023-02947/2023-225827.4	Café Old Dutch	Beukerstraat 44, 7201 LG Zutphen
z2023-02947/2023-225827.5	Café Papparazzi	Vaaltstraat 10, 7201 DA Zutphen
z2023-02947/2023-225827.6	Café Pico	Lievrouwstraat 10, 7201 NG Zutphen
z2023-02947/2023-225827.7	Café Schatjes!!	Beukerstraat 52, 7201 LG Zutphen
z2023-02947/2023-225827.8	Cafeteria De Ijsel	Beukerstraat 81, 7201 LC Zutphen
z2023-02947/2023-225827.9	Camelot Horeca B.V.	Groenmarkt 32, 7201 HZ Zutphen
z2023-02947/2023-225827.10	Cinemajestic B.V.	Dreef 8, 7202 AG Zutphen
z2023-02947/2023-225827.11	Grand café Pierrot	Houtmarkt 54, 7201 KM Zutphen



Datum  
29 april 2024

Ons kenmerk  
z2023-02947/2023-225827

z2023-02947/2023-225827.12	Het Koelhuis	Coenensparkstraat 1, 7202 AN Zutphen
z2023-02947/2023-225827.13	Kings & Queen	Stationsplein 6, 7201 ML Zutphen
z2023-02947/2023-225827.14	Mixxim	Vaalstraat 4, 7201 DA Zutphen
z2023-02947/2023-225827.15	Shalom	Zaadmarkt 170, 7201 DD Zutphen
z2023-02947/2023-225827.16	Victoria Cafeteria	Isendoornstraat 12, 7201 NJ Zutphen