



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

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 Leeuwarden – z2022-05705

1 Inleiding: aanleiding vergunningaanvraag

1. Op 6 oktober 2022 heeft Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Leeuwarden (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 Leeuwarden. Ter onderbouwing van de aanvraag, heeft KHN een protocol en een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel data protection impact assessment/DPIA genoemd) bijgevoegd. Deze aanvraag is bij de AP bekend onder het zaaknummer z2022-05705 en onder de zaaknaam 'Bulkvergunningaanvraag horecagebied Leeuwarden'.

Procesverloop

- Op 14 oktober 2022 heeft de AP geconstateerd dat de bulkvergunningaanvraag incompleet was en de AP heeft KHN op 20 december 2022 verzocht om de bulkvergunningaanvraag aan te vullen.
- Op 17 november 2022 heeft KHN de ontbrekende informatie en documenten aangeleverd.
- Op 24 november 2022 heeft de AP opnieuw geconstateerd dat de bulkvergunningaanvraag niet aan de vereisten voldeed. Naar aanleiding hiervan heeft de AP KHN uitgenodigd voor een gesprek.
- Op 1 december 2022 heeft het gesprek tussen KHN en de AP plaatsgevonden. KHN heeft tijdens het gesprek de wijzigingen aan het protocol Collectieve Horecaontzegging (CHO) Leeuwarden, die niet conformeren aan het modelprotocol, toegelicht. De AP heeft KHN in overweging gegeven om de non-conforme wijzigingen die zijn aangebracht aan het protocol CHO Leeuwarden aan te passen of om de bulkvergunningaanvraag via de reguliere procedure te laten verlopen. KHN heeft op 1 december 2022 aangegeven de bulkvergunningaanvraag via de reguliere procedure te laten verlopen.
- Op 2 december 2022 heeft de AP KHN verzocht om de bulkvergunningaanvraag aan te vullen.
- Op 5 december 2022 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,



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

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. Echter, in het aangeleverde protocol staan wijzigingen die niet conformeren aan het modelprotocol. De beoordeling van deze wijzigingen wordt verder uitgewerkt in de overwegingen 17 tot en met 30 van dit besluit.

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 verboden (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. Hoewel deze bulkvergunningen afwijken van het modelprotocol en model-DPIA, zullen de bovengenoemde aanvullende voorschriften ook gelden voor deze bulkvergunningen.

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. In onderhavig geval wijkt KHN af van artikel 1 en 3 van het modelprotocol en conformeert derhalve voor een deel niet aan het modelprotocol (zie onder overwegingen 17, 18, 19, 20, 21 en 22 van dit besluit).

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.



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

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.”*

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



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

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 tot en met 30 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. 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.



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

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 Leeuwarden¹ - een evaluatie van het modelprotocol en model-DPIA² 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).³
 - 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 collectieve horecaontzeggingen precies, zoals in het modelprotocol en model-DPIA omschreven wordt, gaat verwerken.

5.1 Afwijking van een aanvullend voorschrift

17. In onderhavig geval is sprake van een afwijking van het aanvullend voorschrift, zoals genoemd in overweging 16, sub d van dit besluit.

18. In het aangeleverde protocol staat vermeld: *“In de gemeente Leeuwarden wordt al sinds 2013 samengewerkt in het kader van de CHO met als samenwerkende partners gemeente, politie, Koninklijke Horeca Nederland (KHN) en/of het Openbaar Ministerie (OM). De CHO Leeuwarden is een zelfstandig project van de samenwerkende partners om de veiligheid van uitgaanspubliek en horecamedewerkers te verbeteren. De CHO Leeuwarden wordt door de samenwerkende partners jaarlijks geëvalueerd.”*⁴

19. In het aangeleverde protocol staat ook vermeld: *“De gemeente Leeuwarden is vanuit een bestuurlijke verantwoordelijkheid regiehouder van het project CHO Leeuwarden en voert de (bestuurlijke) regie op dat samenwerkingsverband met de partners. De gemeente agendaert voor elke vergadering van de projectgroep CHO*

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

² 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.

³ Deze deelnemerslijst wordt door de KHN [afdeling] via een website actueel gehouden, zodat kenbaar is welke horecaondernemers deelnemen aan het collectief verbod in een bepaald gebied.

⁴ Zie: Protocol CHO Leeuwarden, p. 4.



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

Leeuwarden het horeca ontzeggingsstelsel. De subverwerker verstrekt op aanvraag, ten behoeve van managementinformatie, een actueel geanonimiseerd overzicht van het aantal individuele en collectieve ontzeggings. De gemeente Leeuwarden/Wijkbureau Binnenstad gemeente Leeuwarden kan door middel van een subsidie een financiële bijdrage leveren aan het actueel houden van het registratiesysteem van opgelegde collectieve ontzeggings.”⁵

20. Uit het voorgaande blijkt dat KHN het modelprotocol niet ongewijzigd heeft overgenomen. Deze wijzigings zijn niet meegenomen bij de eerdere eindbeoordeling van 24 augustus 2020. Geconcludeerd kan worden dat deze wijzigings niet conformeren aan het modelprotocol.

21. Op 1 december 2022 heeft KHN tijdens een gesprek met de AP toegelicht dat sinds 2013 in de gemeente Leeuwarden wordt samengewerkt in het kader van de collectieve horecaontzeggings (onder het toen geldende modelprotocol Collectieve Horecaontzeggings). De CHO Leeuwarden is een zelfstandig project van de samenwerkende partners. Naast dit project lopen geen andere projecten, zoals het Convenant Veilig Uitgaan of de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan.

22. De AP heeft KHN in overweging gegeven om de non-conforme wijzigings die zijn aangebracht aan het protocol CHO Leeuwarden aan te passen of om de bulkvergunningaanvraag via de reguliere procedure te laten verlopen in plaats van de versnelde procedure van de bulkvergunningen. KHN heeft gekozen voor de reguliere procedure.

5.2 Noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend belang voor derden

23. Zoals eerder vermeld in overweging 2 van dit besluit, kan een vergunning, ingevolge artikel 33, vijfde lid, UAVG 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.

24. Zoals eerder vermeld in overweging 3 van dit besluit, concludeert de AP dat middels het aangeleverde protocol en de DPIA 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. Echter, de in overweging 18 en 19 wijzigings aan het protocol zijn niet meegenomen bij de eerdere eindbeoordeling van 24 augustus 2020 en dienen daarom nog getoetst te worden aan de noodzakelijkheid.

5.2.1 Noodzakelijkheid

25. Om te bepalen of een verwerking noodzakelijk is, wordt deze onder meer getoetst aan de proportionaliteit en subsidiariteit. Een verwerking is proportioneel indien zij in verhouding staat tot het te dienen doel, waarbij wordt nagegaan of het middel opweegt tegen de inbreuk op de rechten en vrijheden van betrokkenen. Een verwerking is subsidiair indien er geen minder ingrijpend middel is waarmee het doel kan worden bereikt.

26. KHN stelt dat het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in een digitale registratiesysteem voor collectieve horecaontzeggings noodzakelijk is om criminaliteit, agressie en geweld (en de negatieve gevolgen hiervan) binnen het horecagebied tegen te gaan. Het systeem is van belang voor de eigen veiligheid en bescherming van het personeel en de eigendommen van ondernemers.

⁵ Zie: Protocol CHO Leeuwarden, p. 10.



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

Daarnaast is het tegengaan van overlast en strafbare feiten een voorwaarde voor goed en verantwoord ondernemerschap ten aanzien van personeel en gasten.

5.2.1.1 Proportionaliteit

27. Zoals hiervoor aangegeven, is het voor de uitwisseling van gegevens van strafrechtelijke aard met derden ook van belang om een goede afweging van de proportionaliteit te maken.

28. KHN stelt dat een registratie van een betrokkene aan strikte regels is gebonden en dat de reikwijdte van de verwerkingen is beperkt tot de deelnemende horecaondernemers van een (lokaal) collectief in een bepaald uitgaansgebied.

29. Ook kan de betrokkene bij ontzegging van de toegang tot één horecaonderneming of alle deelnemende horecaondernemingen binnen een gebied uitwijken naar horecaondernemingen die niet deelnemen of naar een ander horecagebied. Een betrokkene wordt door de (handhaving van de) collectieve horecaontzegging dus niet uitgesloten van alle horecagelegenheden.

30. Voorts stelt KHN dat een registratie in het systeem van de collectieve horecaontzeggingen het gevolg is van de betrokkene zelf, waarbij geldt dat deelnemende horecaondernemers bij de deur met stickers en in hun huisregels kenbaar maken dat zij deelnemen aan het 'Protocol Collectieve Horecaontzegging'. Daarnaast heeft ieder uitgaansgebied het protocol en de deelnemende horecaondernemers kenbaar gemaakt via de website van het gebied.

31. Bovendien kunnen betrokkenen hun rechten uitoefenen, waaronder het recht op inzage, recht op bezwaar en het recht om zich te wenden tot een klachtencommissie. Betrokkenen worden hierover geïnformeerd via het formulier waarmee de individuele horecaontzegging of de collectieve horecaontzegging wordt aangezegd.

32. De AP is van oordeel dat de verwerking in verhouding staat tot het te dienen doel en dat het middel opweegt tegen de inbreuk op de rechten en vrijheden van betrokkenen. De AP neemt daarbij in ogenschouw dat de gevolgen voor degene die geregistreerd staan in het systeem voor de collectieve horecaontzeggingen beperkt blijven. In het protocol is het horecagebied afgebakend tot de plaatsen Leeuwarden, Irnsum, Goutum en Grouw⁶ in de gemeente Leeuwarden. Door de geografische scope te verkleinen, wordt de inbreuk op de rechten en vrijheden van betrokkenen aanzienlijk verkleind. Ook is het van belang dat een betrokkene die in het systeem van de collectieve horecaontzeggingen staat geregistreerd kan uitwijken naar andere horecagelegenheden. Uit het protocol volgt dat, op 3 mei 2022, 41 van de 548 horecaondernemingen in het horecagebied deelnemen aan het protocol. Daarnaast bedraagt de afstand tot alternatieve horecagelegenheden waar de betrokkene nog naar kan uitwijken maximaal 5 kilometer. Dat een betrokkene de toegang tot deelnemende horecagelegenheden in Leeuwarden wordt ontzegd, betekent dus niet dat de betrokkene niet kan uitwijken naar andere nabij gelegen horecagelegenheden in het horecagebied of in andere horecagebieden. Voorts acht de AP van belang dat de betrokkene vooraf wordt geïnformeerd door middel van stickers en huisregels bij de ingang van de horecaonderneming en dat betrokkenen de in overweging 31 genoemde rechten kan uitoefenen.

⁶ Ofwel: Jirnsum, Goutum en Grou.



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

5.2.1.2 Subsidiariteit

33. Zoals eerder aangegeven, is het voor de uitwisseling van gegevens van strafrechtelijke aard met derden ook van belang om een goede afweging van de subsidiariteit te maken.

34. Uit overweging 21 volgt dat het protocol CHO Leeuwarden sinds 2013 een zelfstandig project is en hiernaast geen andere projecten, zoals het Convenant Veilig Uitgaan of de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan, lopen.

35. KHN stelt dat een collectieve horecaontzegging het enige huidige bekende middel is dat geschikt is om criminaliteit, agressie en geweld tegen te gaan in een horecagebied. Andere maatregelen, zoals het trainen van personeel op het gebied van overval, overlast- en diefstalsituaties, of het gebruiken van een camerasysteem als afschrikmethode zijn onvoldoende effectief gebleken voor het te dienen doel. Ook is het inhuren van beveiliging per horecagelegenheid onvoldoende effectief geacht voor het weren van overlastgevers vanwege het rouleren van beveiligers. Hierdoor kan een persoon die eerder een bedreiging is geweest voor de veiligheid van personen of eigendommen in de directe omgeving van een horecaondernemer, zonder gegevensdeling, niet tijdig worden geïdentificeerd.

37. Daarnaast is gebleken dat bij het niet beschikbaar stellen van een georganiseerd systeem dat horecaondernemers uitwijken naar eigen systemen, zoals het waarschuwen van andere horecaondernemers via WhatsApp of Facebook. KHN geeft aan dat in voornoemde gevallen de meeste aspecten van de verwerkingen meer belastend zijn voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen vergeleken met het systeem van de collectieve horecaontzeggingen. Het platform voor het systeem van de collectieve horecaontzeggingen is een gesloten en beveiligd systeem, waardoor gegevens van betrokkenen enkel toegankelijk zijn voor de geregistreerde en deelnemende horecaondernemingen die zich conformeren aan het protocol. Ook worden de gegevens van de betrokkenen automatisch verwijderd na afloop van de gestelde bewaartermijnen. Deze waarborgen zijn niet, of onvoldoende, te monitoren, bij de hierboven genoemde (onder randnummer: 36 en 37) onderzochte en bekende alternatieven.

37. Voorts zijn de verzamelde gegevens in het kader van de collectieve horecaontzegging bedoeld om de betrokkene te identificeren en de negatieve gedragingen vast te leggen. KHN stelt dat zonder identificatie de betrokkene de horecagelegenheden kan blijven betreden, met als gevolg dat de overlast en nadelige gevolgen daarvan blijven voortduren. Aan de andere kant kan een onjuiste identificatie leiden tot het weigeren van toegang van verkeerde personen. Het is daarom noodzakelijk geacht dat deze persoonsgegevens te verwerken en binnen een collectief beschikbaar te stellen.

38. De AP is van oordeel dat KHN de minder ingrijpende maatregelen die een horecaondernemer kan toepassen voldoende in beeld heeft gebracht en voldoende heeft gemotiveerd waarom de horecaondernemer niet kan volstaan met het nemen van deze maatregelen. De AP neemt hierbij in overweging dat bij deze maatregelen de mogelijkheid bestaat dat een persoon onjuist wordt geïdentificeerd en ten onrechte wordt geweerd. Daarnaast acht de AP van belang dat bij het niet beschikbaar stellen van het systeem van de collectieve horecaontzeggingen het risico bestaat dat horecaondernemers uitwijken naar andere systemen. Gelet op het feit dat het systeem van collectieve horecaontzeggingen een gesloten en beveiligd systeem is, kan worden geconcludeerd dat de eigen systemen van horecaondernemers, zoals het waarschuwen via sociale media platformen, meer belastend zijn voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Naar het oordeel van de AP heeft KHN in de overlegde stukken aannemelijk gemaakt dat het doel van de verwerking het best kan worden bereikt met behulp van



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

het systeem van de collectieve horecaontzeggingen. Het door KHN verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens van betrokkenen in dit kader is derhalve niet in strijd met het subsidiariteitsbeginsel.

6 Conclusie

39. Op grond van het voorgaande is de AP van oordeel dat de in de bijlage genoemde horecaondernemingen – door zich nagenoeg geheel te conformeren aan de reeds door de AP beoordeelde modelprotocol en model-DPIA (versie augustus 2020) – de noodzaak en proportionaliteit van de voorgenomen verwerking voldoende hebben aangetoond.

40. 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 voorgenomen 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, onder het kopje “Bezwaar maken tegen een besluit”. Het indienen van een bezwaarschrift schort de werking van dit besluit niet op.

Den Haag, 6 april 2023

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

ir. C.M. Schut, MPA
Directeur Systemtoezicht, Beveiliging en Technologie



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

Bijlage: 41 deelnemende horecaondernemingen – horecagebied Leeuwarden

Zaaknummer	Naam aanvrager, eigenaar van:	Adresgegevens:
z2022-05705.1	Bar Bascule	Ruiterskwartier 93, 8911 BR Leeuwarden
z2022-05705.2	Bar Sybs	Oude Doelesteeg 2, 8911 CA Leeuwarden
z2022-05705.3	Brasserie Spiegelaar	Nieuwestad 141, 8911 CR Leeuwarden
z2022-05705.4	Café De Kantelaar	Oude Doelesteeg 10, 8911 CA Leeuwarden
z2022-05705.5	Café De Nachtwacht	Oude Doelesteeg 8, 8911 CA Leeuwarden
z2022-05705.6	Café De Ouwe Stoep	Oude Doelesteeg 6, 8911 CA Leeuwarden
z2022-05705.7	Café De Prins H	Prins Hendrikstraat 14, 8911 BK Leeuwarden
z2022-05705.8	Café De Rus	Stationsweg 28, 8911 AJ Leeuwarden
z2022-05705.9	Café De Toeter	Kleine Hoogstraat 2, 8911 HE Leeuwarden
z2022-05705.10	Café De Twin	Nieuwe steeg 2, 8911 DT Leeuwarden
z2022-05705.11	Café Good Evening	Grote Hoogstraat 38, 8911 HB Leeuwarden
z2022-05705.12	Club Red Leeuwarden B.V.	Ruiterskwartier 91, 8911 BR Leeuwarden



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

z2022-05705.13	De Markies	Groot Schavernek 19, 8911 BW Leeuwarden
z2022-05705.14	Doele Bar	Oude Doelesteege 20, 8911 CA Leeuwarden
z2022-05705.15	Eetcafé Het Leven	Druifstreek 57-59, 8911 LH Leeuwarden
z2022-05705.16	Grand Café De Dikke van Dale	Nieuwestad 69, 8911 CK Leeuwarden
z2022-05705.17	Grootcafé Treemter	Doorbraak 1, 9001 AL Grou
z2022-05705.18	Het Theehuis	Meersweg 9, 9001 BG Grou
z2022-05705.19	Het Wapen van Leeuwarden	Zaailand 92, 8911 BN Leeuwarden
z2022-05705.20	In de Brouwerij	Zaailand 94, 8911 BN Leeuwarden
z2022-05705.21	Kelder 65	Nieuwestad 65, 8911 CK Leeuwarden
z2022-05705.22	Lazy Lemon Leeuwarden BV	Ruiterskwartier 135-A, 8911 BS Leeuwarden
z2022-05705.23	Mango	Ruiterskwartier 107, 8911 BR Leeuwarden
z2022-05705.24	McDonald's	Wirdumerdijk 43, 8911 CC Leeuwarden
z2022-05705.25	McDonald's Goutum	Bredijk 1, 9084 AG Goutum



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

z2022-05705.26	Muziek & Sportcafé Scamele	Ruiterskwartier 103, 8911 BR Leeuwarden
z2022-05705.27	Muziekcafé Scooter's	Ruiterskwartier 61, 8911 BR Leeuwarden
z2022-05705.28	Neushoorn	Ruiterskwartier 41, 8911 BP Leeuwarden
z2022-05705.29	Oranje Hotel Leeuwarden	Stationsweg 4, 8911 AG Leeuwarden
z2022-05705.30	Paddy O'Ryan	Tweebaksmarkt 49, 8911 KW Leeuwarden
z2022-05705.31	Pathé Leeuwarden	Ruiterskwartier 6a, 8911 BH Leeuwarden
z2022-05705.32	Poolcentrum All-In	Wirdumerdijk 7a, 8911 CB Leeuwarden
z2022-05705.33	Poolcafé Big Ben	Weerd 9, 8911 HL Leeuwarden
z2022-05705.34	Post Plaza Hotel & Grand Café	Tweebaksmarkt 25-27, 8911 KW Leeuwarden
z2022-05705.35	Proeflokaal Wouters	Sophialaan 5, 8911 AE Leeuwarden
z2022-05705.36	Restaurant Spiezz	Weerd 7, 8911 HL Leeuwarden
z2022-05705.37	Rhodos Palace	Ruiterskwartier 47, 8911 BP Leeuwarden
z2022-05705.38	Roast	Nieuwestad 63, 8911 CK Leeuwarden



Datum
6 april 2023

Ons kenmerk
z2022-05705

z2022-05705.39	Shooters Leeuwarden XL	Ruiterskwartier 95, 8911 BR Leeuwarden
z2022-05705.40	Shotjes Bar Bebida's	Ruiterskwartier 101, 8911 BR Leeuwarden
z2022-05705.41	VOF De 2 Gemeenten	Grousterdijk 1, 9011 WK Jirnsum