



Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

# Bulkbesluit inzake de vergunningaanvragen voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden van de verwerking 'Collectief Winkelverbod' door de in de bijlage genoemde winkeliers van het winkelgebied Hoog Catharijne - 2023-242443

## 1 Inleiding: aanleiding vergunningaanvraag

1. Op 18 september 2023 heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: het CCV) - 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 winkeliers in winkelgebied Hoog Catharijne. Ter onderbouwing van de aanvraag, heeft het CCV een protocol en een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel data protection impact assessment/DPIA genoemd) bijgevoegd. Deze aanvraag is bij de AP bekend onder het zaaknummer 2023-242443 en onder de zaaknaam 'Bulkvergunningaanvraag winkelgebied Hoog Catharijne'.

### Procesverloop

- Op 18 september 2023 heeft de AP de bulkvergunningaanvraag voor 59 winkeliers inzake een Collectief Winkelverbod in winkelgebied Hoog Catharijne van het CCV ontvangen.
  - Op 7 november 2023 heeft de AP geconstateerd dat de bulkvergunningaanvraag incompleet was en de AP heeft het CCV op 7 november 2023 verzocht om de bulkvergunningaanvraag aan te vullen.
  - Op 27 november 2023 heeft het CCV 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 winkeliers, 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.



Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

## 2 Procedureverloop

4. De AP heeft het *Protocol (collectief) winkelverbod, versie april 2020* (hierna: modelprotocol collectief winkelverbod) en de *Data Protection Impact Assessment – Registratie en gebruik winkelverboden, versie april 2020* (hierna: model-DPIA collectief winkelverbod) beoordeeld. De AP is op basis van de hiervoor genoemde documenten en de nadere toelichting die daarop is gegeven door het CCV, 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 18 mei 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 het CCV (landelijk) heeft de AP per brief van 14 april 2022 aangegeven dat de geldigheidstermijn van het modelprotocol, model-DPIA collectief winkelverbod en alle bulkvergunningen loopt tot 31 maart 2027.

5. De lokale ondernemers hebben schriftelijk verklaard dat zij het modelprotocol collectief winkelverbod (april 2020) en model-DPIA collectief winkelverbod (april 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.

## 3 Feitelijke weergave van de voorgenomen verwerking

6. Het doel van het winkelverbod is om de criminele derving, agressie en geweld tegen te gaan binnen de detailhandel.

7. In eerste instantie krijgt iemand na een strafbaar feit een collectieve waarschuwing voor een jaar. Gedurende dit jaar kunnen de winkels nog steeds worden bezocht. Wanneer betrokkene in deze periode nogmaals in de fout gaat, wordt gedurende één of twee jaar de toegang ontzegd tot alle deelnemende ondernemingen in het betreffende winkelgebied, dan wel (wanneer sprake is van een winkelgebied met één eigenaar) tot het winkelcentrum zelf. Andere winkelgebieden en winkels van niet-deelnemende ondernemingen blijven dus toegankelijk. Uiteraard kan ook nog steeds gebruik worden gemaakt van bezorgdiensten, zodat niemand de mogelijkheid wordt ontzegd om aan de eerste levensbehoeften te komen.

8. Een individueel winkelverbod is bedoeld om een overlastgever uit een specifieke winkel te weren. Deze verboden worden (alleen zichtbaar voor de betreffende winkel en de beheerder) wel in het systeem opgenomen. Hiermee wordt het mogelijk om, wanneer blijkt dat het iemand betreft die in meerdere winkels overlast veroorzaakt, het individueel verbod te wijzigen in een collectief verbod.

9. Een collectief winkelverbod (waar eventueel een waarschuwing aan voorafgaat) levert een belangrijke bijdrage aan het tegengaan van criminele derving, agressie en geweld binnen de detailhandel. Om een collectief winkelverbod te handhaven is samenwerking tussen winkelondernemers, waarbij personen die zich schuldig maken aan overlast en/of strafbare feiten in een systeem worden geregistreerd, noodzakelijk.

## 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.*”



Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

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 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.



Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

## 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 verrichtte beoordeling.

12. Het conformeren aan het modelprotocol collectief winkelverbod en model-DPIA collectief winkelverbod (versie april 2020) leidt tot het op een AVG-conforme wijze bijhouden van enerzijds de opgelegde individuele winkelverboden (voor intern/eigen gebruik) en anderzijds het delen met derden van strafrechtelijke persoonsgegevens ten aanzien van opgelegde collectieve winkelverboden. 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 collectief winkelverbod is opgelegd, ook de aanvullende vergunningsvoorschriften (zie hieronder) in acht genomen te worden.

16. Zoals ook onder overweging 4 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 18 mei 2020 aan het CCV, zijn, dat:

- a. de lokale ondernemers (gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken) jaarlijks - gecoördineerd door het CCV<sup>1</sup> - een evaluatie van het modelprotocol en model-DPIA<sup>2</sup> van het collectief winkelverbod dienen uit te voeren. De AP ontvangt *op aanvraag* een afschrift van deze evaluatie.
- b. in aansluiting op voorschrift b de verwerkingsverantwoordelijke bij deze jaarlijkse evaluatie *in elk geval* expliciet zal ingaan op:
  - (de omvang van) de deelnemerslijst (ofwel: de lijst waarin de lokale ondernemers zijn opgesomd, die deelnemen aan het collectief winkelverbod in dat bepaalde winkelgebied).<sup>3</sup>
  - het aantal opgelegde individuele en collectieve winkelverboden en collectieve waarschuwingen.

<sup>1</sup> Hierdoor kan een uniforme werkwijze voor alle bij het CCV aangesloten winkeliersverenigingen 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 het CCV via een website actueel gehouden, zodat kenbaar is welke winkeliers deelnemen aan het collectief verbod in een bepaald gebied.



Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

- het aantal (wegens verlopen van de looptijd of om andere redenen) verwijderde individuele en collectieve verboden en collectieve waarschuwingen.
  - 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 wijzigingen van de gegevensverwerking – geldig tot 31 maart 2027.
- d. de verwerkingsverantwoordelijke (lokale ondernemer) diens gegevens volledig conform het modelprotocol en model-DPIA zal verwerken. Dat wil zeggen dat de lokale ondernemer het modelprotocol en model-DPIA ongewijzigd overneemt en de gegevens van de opgelegde collectieve winkelverboden 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 winkeliers – door zich te conformeren aan de reeds door de AP beoordeelde modelprotocol en model-DPIA (versie april 2020) – de noodzaak en proportionaliteit van de voorgenomen 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 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](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, 11 december 2023*

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

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



Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

**Bijlage: 59 deelnemende winkeliers – winkelgebied Hoog Catharijne**

Zaaknummer	Naam aanvrager, eigenaar van:	Adresgegevens:
2023-242443.1	Action	Godebaldkwartier 445, 3511 DV Utrecht
2023-242443.2	Albert Heijn	Godebaldkwartier 149, 3511 DP Utrecht
2023-242443.3	Amazing Oriental	Gildenkwardier 175B, 3511 DG Utrecht
2023-242443.4	Anna van Toor	Hoog Catharijnepassage 15, 3511 WP Utrecht
2023-242443.5	Bagels & Beans Hoog Catharijne	Catharijne Esplanade 10, 3511 WK Utrecht
2023-242443.6	Blokker	Achter Clarenburg 32, 3511 JJ Utrecht
2023-242443.7	Bob Bayer Mode	Gildenkwardier 173, 3511 DG Utrecht
2023-242443.8	Boots	Stationsplein 80, 3511 ED Utrecht
2023-242443.9	C&A	Boven Vredenburgpassage 107, 3511 WR Utrecht
2023-242443.10	Casa	Achter Clarenburg 20-22, 3511 JJ Utrecht
2023-242443.11	Chasin	Achter Clarenburg 20-22, 3511 JJ Utrecht
2023-242443.12	Claudia Strater	Clarenburgplein 7, 3511 WE Utrecht
2023-242443.13	Courir	Gildenkwardier 199, 3511 DH Utrecht
2023-242443.14	Daily Flowers	Godebaldkwartier 54, 3511 DX Utrecht



Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

2023-242443.15	Doulas	Boven Vredenburgpassage 119, 3511 WR Utrecht
2023-242443.16	Ecco	Boven Vredenburgpassage 6, 3511 WR Utrecht
2023-242443.17	Etos	Godebaldkwartier 87, 3511 DN Utrecht
2023-242443.18	Eyewish	Catharijnepassage 1, 3511 WG Utrecht
2023-242443.19	Gall & Gall	Godebaldkwartier 94, 3511 DZ Utrecht
2023-242443.20	Game Mania	Gildenkwartier 197, 3511 DH Utrecht
2023-242443.21	Gerry Weber	Clarenburgplein 8, 3511 WE Utrecht
2023-242443.22	Guess	Hoog Catharijnepassage 3, 3511 WP Utrecht
2023-242443.23	Hema	Godebaldkwartier 325, 3511 DS Utrecht
2023-242443.24	Holland & Barrett	Godebaldkwartier 49 - 51, 3511 DN Utrecht
2023-242443.25	Intertoys	Gildenkwartier 179, 3511 DG Utrecht
2023-242443.26	Jack & Jones	Clarenburg Plateau 11, 3511 WJ Utrecht
2023-242443.27	Jamin	Hoog Catharijnepassage 2, 3511 WP Utrecht
2023-242443.28	Jeans Center	Boven Vredenburgpassage 101, 3511 WR Utrecht
2023-242443.29	Kruiderij Erica	Godebaldkwartier 69, 3511 DN Utrecht
2023-242443.30	Levi's	Hoog Catharijnepassage 22, 3511 WP Utrecht



Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

2023-242443.31	Livera	Hoog Catharijnepassage 23, 3511 WP Utrecht
2023-242443.32	Lyle & Scott	Hoog Catharijnepassage 24, 3511 WP Utrecht
2023-242443.33	Manfield	Vredenburgpassage 8, 3511 WD Utrecht
2023-242443.34	Manneken Pis	Stationsplein 6, 3511 ED Utrecht
2023-242443.35	Marc O'polo	Catharijnepassage 20, 3511 WP Utrecht
2023-242443.36	McDonald's Hoog Catharijne	Gildenkwartier 195, 3511 DH Utrecht
2023-242443.37	Media Markt Hoog Catharijne B.V.	Gildenkwartier 181, 3511 DG Utrecht
2023-242443.38	Mexx Store Utrecht	Boven Vredenburgpassage 7, 3511 WR Utrecht
2023-242443.39	Miniso Netherlands B.V.	Hoog Catharijnepassage 17, 3511 WP Utrecht
2023-242443.40	Name-It	Clarenburg Plateau 7, 3511 WR Utrecht
2023-242443.41	Nelson	Hoog Catharijnepassage 16, 3511 WP Utrecht
2023-242443.42	Normal	Gildenkwartier 167 - 169, 3511 DG Utrecht
2023-242443.43	Open32	Boven Vredenburgpassage 15, 3511 WR Utrecht
2023-242443.44	Pearle Opticiens	Clarenburgplein 1, 3511 WE Utrecht
2023-242443.45	Perry Sport	Achter Clarenburg 48, 3511 JJ Utrecht
2023-242443.46	Pieces	Boven Vredenburgpassage 118, 3511 WR Utrecht





Datum  
11 december 2023

Ons kenmerk  
2023-242443

2023-242443.47	Prenatal	Achter Clarenburg 22, 3511 JJ Utrecht
2023-242443.48	Rituals	Vredenburgpassage 116, 3511 WR Utrecht
2023-242443.49	Sacha	Clarenburgplein 9, 3511 WE Utrecht
2023-242443.50	Score Retail B.V.	Hoog Catharijnepassage 26, 3511 WP Utrecht
2023-242443.51	Siebel	Vredenburgpassage 21, 3511 WR Utrecht
2023-242443.52	Sissy-Boy	Boven Vredenburgpassage 17, 3511 WR Utrecht
2023-242443.53	Tai Soen Utrecht	Godebaldkwartier 275, 3511 DR Utrecht
2023-242443.54	Utrecht Pasfoto & Printshop	Godebaldkwartier 257, 3511 DR Utrecht
2023-242443.55	Van Haren	Hoog Catharijnepassage 25, 3511 WP Utrecht
2023-242443.56	Van Os	Catharijnepassage 10, 3511 WG Utrecht
2023-242443.57	Vapiano	Stationsplein 4, 3511 ED Utrecht
2023-242443.58	Vila	Boven Vredenburgpassage 117, 3511 WR Utrecht
2023-242443.59	Zeeman	Achter Clarenburg 12, 3511 JJ Utrecht