

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2819

Vragen van de leden **Özütok** en **Özdil** (beiden GroenLinks) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het bericht «Cafédeur blijft dicht voor expat in Eindhoven: «Ik ben hier nu vijf maanden en dat is lang genoeg om te weten dat ik nooit hier ga wonen»»* (ingezonden 5 april 2019).

Antwoord van Minister **Ollongren** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 27 mei 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2436.

Vraag 1

Kent u het bericht «Cafédeur blijft dicht voor expat in Eindhoven: «Ik ben hier nu vijf maanden en dat is lang genoeg om te weten dat ik nooit hier ga wonen»»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de mening dat het onacceptabel is dat mensen op basis van hun afkomst de deur wordt geweigerd bij horeca?

Antwoord 2

Ja. Discriminatie is onaanvaardbaar. De ervaring uitgesloten te worden op basis van herkomst kan een grote impact hebben op iemands leven en raakt de samenleving als geheel. Het is niet verenigbaar met het discriminatieverbod en gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in onze Grondwet en zoals onder meer nader uitgewerkt in het wetboek van Strafrecht en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).

Vraag 3

Hoeveel meldingen zijn er in de afgelopen twee jaar bij de politie, de gemeenten en bij anti-discriminatievoorzieningen landelijk gedaan ten aanzien van het deurseleid van horeca-ondernemingen?

¹ Eindhovens Dagblad, 30 maart, 2019; <https://www.ed.nl/eindhoven/cafedeur-blijft-dicht-voor-expat-in-eindhoven-ik-ben-hier-nu-vijf-maanden-en-dat-is-lang-genoege-om-te-weten-dat-ik-nooit-hier-ga-wonen~a274f6da/>

Antwoord 3

Gemeenten rapporteren over de bij hen ontvangen discriminatiemeldingen via hun antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). De gezamenlijke meldingen zijn neergelegd in het rapport «Discriminatiemeldingen in 2018» dat op 16 april 2019 aan uw Kamer is gezonden.² Uit dit rapport blijkt dat er in 2017 bij de ADV's 568 meldingen zijn geregistreerd over horecadiscriminatie, 12% van het totale aantal meldingen. In 2018 zijn er 242 meldingen over horecadiscriminatie binnengekomen bij de ADV's, 6% van het totale aantal meldingen in 2018. Het verschil in aantallen meldingen wordt veroorzaakt doordat in 2017 352 meldingen binnenkwamen over één specifiek incident in de horeca.

De politie heeft in hetzelfde rapport aan uw Kamer gemeld hoe veel discriminatie-incidenten door de politie zijn geregistreerd in 2018. Bij de politie zijn in 2018 183 discriminatie-incidenten gemeld over discriminatie in de horeca, 6% van het totale aantal registraties door de politie in 2018. In 2017 ging het om 188 meldingen, 5% van het totale aantal geregistreerde discriminatie-incidenten.

De incidenten vielen uiteen in twee categorieën: aan de ene kant ging het om conflicten tussen gasten van een horecagelegenheid onderling of tussen gasten en personeel. Aan de andere kant ging het om weigeringen aan de deur die door de geweigerde persoon als discriminerend werden ervaren.

Vraag 4

Bent u ervan op de hoogte dat over het gehele land zorgwekkende signalen binnenkomen over discriminerend deurbeleid, onder meer in Amsterdam, Breda en Arnhem? Erkent u dat het momenteel lastig is om aan te tonen dat mensen op basis van hun afkomst door uitgaansgelegenheden de deur worden geweigerd?

Antwoord 4

Ja. Het is een bekend probleem dat discriminatie lastig aan te tonen is. Doorgaans wordt niet direct tegen iemand gezegd dat hij wordt geweigerd vanwege zijn afkomst of huidskleur, maar wordt een andere reden gegeven. In zo'n geval moet worden vastgesteld dat niet die andere reden aan de weigering ten grondslag ligt, maar (mede) de afkomst van de geweigerde. Dat is vaak lastig te bewijzen, ook omdat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat andere beweegredenen tot de weigering kunnen hebben geleid. Wel geldt in het gelijkebehandelingsrecht een omgekeerde bewijslast: dat wil zeggen dat als een klager feiten aandraagt die een vermoeden van discriminatie kunnen staven, het vervolgens aan degene tot wie de klacht zich richt is, om te bewijzen dat er geen sprake was van discriminatie. Deze omgekeerde bewijslast is in de wetgeving opgenomen omdat het vaak lastig is om discriminatie te bewijzen.

Vraag 5

Bent u ervan op de hoogte dat al jaren wordt gesproken over discriminerend deurbeleid? Bent u het eens dat allerhande initiatieven die zijn ondernomen nog niet het gewenste effect lijken te hebben? Zo ja, bent u het eens dat het tijd is om proactief te handhaven?

Antwoord 5

Discriminatie is een hardnekkig verschijnsel. Discriminatie aanpakken, ook horecadiscriminatie, vereist een lange adem, veel doorzettingsvermogen en een inspanning van lokale betrokken partijen. Om de lokale aanpak van discriminatie te ondersteunen is aan alle gemeenten in het voorjaar van 2018 de «Handreiking antidiscriminatiebeleid gemeenten» aangeboden. In de handreiking is onder meer beschreven wat gemeenten kunnen doen om discriminatie in de horeca aan te pakken. Daaronder valt de mogelijkheid om transparant en zichtbaar opgehangen deurbeleid te vereisen en de mogelijkheid om in de lokale regelgeving op te nemen dat horecagelegenheden een sanctie kan worden opgelegd als er (herhaaldelijk) discriminatie wordt geconstateerd (zie ook de antwoorden op vragen 6 en 10). In het najaar

² Kamerstuk 30 950, nr. 174.

worden een aantal Masterclasses georganiseerd voor gemeenten om de handreiking nog eens onder de aandacht te brengen en toe te lichten. Ik acht het voor de aanpak van horecadiscriminatie van groot belang om te werken aan herkenning van het probleem, gedragsverandering binnen de horeca en verhoging van de meldingsbereidheid bij slachtoffers. Daarom is, in de aanpak die in de handreiking wordt beschreven, ook een grote rol weggelegd voor de ADV's en Panels Deurbeleid. Bij deze organisaties kunnen klachten over discriminatie gemeld worden, waarna er ondersteuning geboden kan worden in de vorm van een nader onderzoek en bemiddeling. Ook kunnen zij een check uitvoeren op deurbeleid, advies geven en, in het geval van de ADV's (mystery guest-)onderzoek doen. Deze organisaties hebben een centrale rol in de aanpak van horecadiscriminatie, omdat zij door de meldingen die zij ontvangen weten wat er speelt, voor bewustwording kunnen zorgen, kunnen bemiddelen én hun bevindingen kunnen delen met horeca, gemeente en politie.

Met het oog op laagdrempelig melden is er ook een meld-app ontwikkeld. Via die app, die kosteloos te downloaden is via www.discriminatie.nl, kan iemand die slachtoffer is van discriminatie of die daarvan getuige is, snel en laagdrempelig een melding maken bij de ADV. Ook kan het College voor de rechten van de mens (het College) gevraagd worden om te beoordelen of de weigering in strijd is met de Awgb. De ADV kan kosteloos bijstand verlenen aan de klager tijdens de procedure bij het College.

Vraag 6

Wat is het precieze juridische kader om discriminerend deurbeleid te voorkomen? Kunt u daarbij ook ingaan op de rol en de verantwoordelijkheid van de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, burgemeester en andere betrokken partijen?

Antwoord 6

In artikel 7 van de Awgb is een verbod neergelegd op ongeoorloofd onderscheid op grond van onder andere afkomst bij het aanbieden van goederen en diensten, waaronder de toegang tot horecagelegenheden. Dit betekent dat het niet is toegestaan om iemand de toegang tot een horecagelegenheid te weigeren op grond van zijn afkomst. Het is wel mogelijk om iemand de toegang te weigeren op grond van andere criteria, zoals kleding of overlastgevend gedrag. Naast de Awgb is het op grond van artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht ook niet toegestaan om een groep te discrimineren op de in het artikel genoemde gronden.

Horecagelegenheden mogen zelf bepalen welke huisregels zij opstellen, mits zij binnen de grenzen van de wet blijven. De verplichting om een discriminatievrij deurbeleid te voeren, ligt bij de horecaondernemer en geldt jegens de (potentiële) bezoeker. De gemeente en de burgemeester hebben hierbij in beginsel geen rol. De gemeente en de burgemeester hebben wel een rol bij het stellen en handhaven van de exploitatie- of vestigingsvereisten voor horecagelegenheden. Gemeenten kunnen in die vereisten opnemen dat gemeenten een transparant deurbeleid moeten voeren, zoals gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben gedaan. In Rotterdam geldt voor elke horecaondernemer de verplichting om schriftelijk vastgelegd deurbeleid te hebben dat voldoet aan de door het Panel Deurbeleid vastgestelde criteria. Dat deurbeleid moet zichtbaar aan de buitenzijde van de onderneming worden geafficheerd. Gemeenten kunnen (daarnaast) ook op basis van vrijwilligheid afspraken maken over deurbeleid, zoals bijvoorbeeld gemeenten Utrecht en Rotterdam hebben gedaan. Onderdeel van dergelijke afspraken kan zijn dat de ondernemers zich in hun deurbeleid onthouden van discriminatie en dat zij aangesloten zijn bij het Panel Deurbeleid. In het Panel Deurbeleid van gemeente Utrecht zijn de gemeente, politie, horeca en ADV Midden-Nederland vertegenwoordigd. In Rotterdam bestaat het Panel Deurbeleid uit de bovengenoemde leden en een vertegenwoordiger van de Rotterdamse Jongeren Raad.

Discriminatie in de horeca kan strafbaar zijn op grond van artikel 137g of 429quater Wetboek van Strafrecht. Als ergens mogelijk een strafbaar feit is gepleegd, is het opsporingswerk een taak van de politie. Het OM is eindverantwoordelijk voor de opsporing en geeft leiding aan de politie tijdens het onderzoek. Om te besluiten tot opsporing moet er een verdenking zijn en moet er voldoende opsporingsindicatie zijn. Voor vervolging moet het

strafbare feit bewijsbaar zijn. Uitgangspunt is dat waar door middel van een aangifte om vervolging wordt verzocht, het OM daartoe bij bewijsbare en strafbare discriminatie, opportuniteit heeft.

Vraag 7

Welke instanties zijn belast met de handhaving van niet-discriminerend deurbeleid in de horeca?

Antwoord 7

Zoals hierboven is toegelicht, kunnen gemeenten in de vergunningsvereisten voor horecaondernemers de verplichting opnemen om deurbeleid of huisregels te hebben dat aan bepaalde vereisten voldoet. Ook kan de gemeente in de lokale regelgeving opnemen dat maatregelen worden genomen bij constatering van discriminatie. Hoe dergelijke regels worden gehandhaafd, verschilt per gemeente en het gevoerde beleid ten aanzien van horecadiscriminatie. Zo handhaaft Amsterdam het vereiste van een transparant deurbeleid via de Handhavingstrategie Horeca en Slijterijen. In Rotterdam is het toezicht op de naleving van de vergunningen en de regels neergelegd bij de toezichthouders van Stadsbeheer. Daarnaast kunnen, zoals hierboven toegelicht, de ADV, een panel Deurbeleid of het College gevraagd worden om een advies te geven over het deurbeleid.

Vraag 8

Op basis van welke wetgeving mogen uitgaansgelegenheden klanten aan de deur weigeren?

Antwoord 8

Horecaondernemers zijn vrij om een eigen deurbeleid te ontwikkelen en huisregels op te stellen op grond van het eigendomsrecht, het huisrecht en de contractsvrijheid. De huisregels moeten wel in overeenstemming zijn met de wet.

Vraag 9

Is het voor eventuele vervolging door politie en OM of voor bestuursrechtelijk ingrijpen door gemeenten noodzakelijk dat er aangifte van discriminatie wordt gedaan?

Antwoord 9

Als een discriminatie-incident niet bekend is bij politie en OM, kan er geen opsporingsonderzoek worden gestart. Melding maken of aangifte doen is daarom aan te bevelen als er mogelijk sprake is van discriminatoir deurbeleid. Voor een strafrechtelijke vervolging is een aangifte strikt genomen niet noodzakelijk, maar het ontbreken van een aangifte kan wel van invloed zijn op de bewijsbaarheid en de opportuniteit van vervolging. Bestuursrechtelijke maatregelen zijn niet direct aan de orde bij een klacht of aangifte over discriminerend deurbeleid. De klant kan melding doen bij een Panel Deurbeleid, ADV of via een eventueel klachtenspreekuur. Ook kan het College om een juridisch oordeel worden gevraagd of kan er aangifte worden gedaan bij de politie. Nadat is komen vast te staan dat er sprake is van discriminatie, kunnen er eventueel bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen (zie hieronder, vraag 10).

Vraag 10

Wat zijn de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties die opgelegd kunnen worden als aangetoond kan worden dat er sprake is van discriminerend deurbeleid?

Antwoord 10

De maximumstraffen genoemd in artikel 137g en 429quater Wetboek van Strafrecht zijn respectievelijk 6 maanden en 2 maanden of een geldboete van de derde categorie. Het is daarnaast ook mogelijk om een voorwaardelijke straf eventueel met bijzondere voorwaarden op te leggen. Zie bijvoorbeeld zaak ECLI:NL:GHARL:2015:9214, waarbij in hoger beroep een boete van € 1.750, waarvan € 750 voorwaardelijk, werd opgelegd voor discriminerend deurbeleid.

Bestuursrechtelijke sancties zijn alleen mogelijk als daarvoor een bevoegdheid is opgenomen in de lokale regelgeving. Voordat een gemeente kan overgaan tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties is van belang dat is vastgesteld, bijvoorbeeld door het College of door de rechter, dat er sprake is van discriminatie. Het valt binnen de gemeentelijke autonomie om te beslissen of en hoe een sanctiebevoegdheid wordt opgenomen in de lokale regelgeving. Dit kan expliciet worden opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), zoals bijvoorbeeld gemeente Vlaardingen heeft gedaan, of op basis van een algemene bepaling in de APV worden uitgewerkt in lokaal beleid. Vaak is er sprake van een «stappenplan»: in gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld in de Handhavingsstrategie Horeca en Slijterijen neergelegd dat bij signalen over het weigeren van bezoekers op oneigenlijke gronden eerst met de ondernemer wordt overlegd over verbetermogelijkheden in zijn deurbeleid. Bij voortdurende signalen over discriminatie bij het deurbeleid zal vervolgens op basis van objectieve waarnemingen worden opgetreden, waarbij de exploitatievergunning eerst gedurende een week wordt ingetrokken, na de tweede overtreding gedurende een maand en na een derde overtreding voor onbepaalde tijd. Bij alle stappen wordt een last onder bestuursdwang opgelegd. In bijvoorbeeld Rotterdam is in de Horecanota 2017–2021 opgenomen dat de exploitatievergunning kan worden ingetrokken bij vaststelling van discriminatie. Bij een eerste constatering van discriminatie door een toezichthouder geeft de burgemeester een waarschuwing aan de horecaondernemer. Bij een tweede constatering schorst de burgemeester de exploitatievergunning voor een maand, bij een derde constatering voor drie maanden en bij een vierde constatering wordt de exploitatievergunning ingetrokken.

Ook kan het College om een oordeel worden gevraagd over klachten over horeca discriminatie. Als het College tot het oordeel komt dat sprake is van ongeoorloofd onderscheid, dan wordt niet alleen de naam van de horecaonderneming bekend gemaakt in het oordeel (naming & shaming), maar wordt de onderneming ook actief bevraagd op de maatregelen die het neemt om herhaling in de toekomst te voorkomen.

Vraag 11

Deelt u de mening dat het goed zou zijn wanneer horecavoorzieningen worden verplicht om hun deurbeleid op een zichtbare plek te publiceren zodat het voor een ieder duidelijk is welk deurbeleid er in de desbetreffende zaak geldt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Een dergelijke beslissing valt onder de gemeentelijke autonomie. Of een dergelijke maatregel doeltreffend en noodzakelijk is, wordt op lokaal niveau beoordeeld. Zie ook de beantwoording van vraag 5, 6 en 8.

Vraag 12

Welke andere maatregelen worden er genomen om discriminerend deurbeleid op te sporen?

Antwoord 12

Dit is afhankelijk van het gevoerde lokale beleid t.a.v. horecadiscriminatie en kan per gemeente en ADV verschillen. Zie ook het antwoord op vraag 7.

Vraag 13

Wat zijn de ervaringen van het ministerie om met behulp van mystery guests discriminatie aan de deur aan te tonen?

Antwoord 13

Het is aan de gemeenten en de ADV's om, eventueel gezamenlijk en/of in overleg met de lokale horeca, te besluiten over de inzet van mystery guest onderzoek. Mystery guest onderzoek kan een nuttig instrument zijn in de aanpak van horecadiscriminatie, maar het moet wel op een verantwoorde wijze worden ingezet om bruikbare resultaten te krijgen en uitlokking te voorkomen.

Vraag 14

Deelt u de mening dat het onverstandig is om als overheid nu vooral te wijzen naar de horeca en naar de beveiligingssector en dat het goed is om te verkennen of nadere regelgevende en/of handhavende actie mogelijk zijn? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 14

De horeca heeft de eerste verantwoordelijkheid om discriminatie aan de deur te voorkomen. Gemeenten kunnen hierin echter wel een belangrijke rol spelen. Bijvoorbeeld door in overleg met de horeca, de politie en de ADV's een effectieve, lokale aanpak van horecadiscriminatie te ontwikkelen. Om gemeenten hierbij te ondersteunen is de handreiking «Aanpak horecadiscriminatie door gemeenten» ontwikkeld.

Vraag 15

Bent u bereid om deze vragen één voor één te beantwoorden?

Antwoord 15

Ja.