

Tussen doorbitches en uitstapjeters

Liberaal deurbeleid in de horeca in het spanningsveld tussen
(handhaving van de) veiligheid en (het realiseren van de
optimale) smaakenclave C.E.T. Triesscheijn en M.P. Maris

Voorwoord

Recentelijk is er veel (politieke) aandacht voor discriminatie in het uitgaansleven. Dit fenomeen is echter niet nieuw. Sinds jaar en dag duiken er berichten in de media op dat er gediscrimineerd wordt in het uitgaansleven. Het is vaak moeilijk te achterhalen wat er feitelijk aan de deur gebeurd is en wie schuld heeft. Dat is echter geen reden om het probleem niet aan te pakken. Sinds een aantal jaren wordt er gezocht naar manieren om discriminatie op dit terrein tegen te gaan. Deze publicatie geeft dat proces goed weer en laat zien welke partijen betrokken zijn bij het zoeken naar oplossingen.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat het probleem van discriminatie aan de deur vaak ingewikkelder is, dan op het eerste gezicht lijkt. Verschillende perspectieven spelen hierbij een rol. De ondernemer die binnen het kader van een breder veiligheidsbeleid moet nadenken over de wijze waarop hij zijn deurbeleid wil vormgeven. De portier die in een fractie van een paar seconden een beslissing moet nemen over het al dan niet toelaten van (groepen) jongeren. De jongere die met een vriendengroep een leuke avond wil uitgaan en niet altijd nut en noodzaak van een veilig deurbeleid inziet. En de antidiscriminatiebureaus en –meldpunten die met lokale partners zoals gemeente, politie en OM om de tafel zitten om het probleem te bestrijden. Deze publicatie belicht al deze verschillende perspectieven en kan daarom bijdragen aan het ontwikkelen van meer begrip voor elkaar.

Het Ministerie van Justitie probeert op eigen wijze bij te dragen aan de aanpak van discriminatie in het uitgaansleven. Daarbij gaat de voorkeur uit naar een combinatie van activiteiten en inspanningen die zich richten op zowel de preventieve kant als op de repressieve aanpak. Een belangrijk element in de preventieve sfeer is om betrokken actoren met elkaar in contact te brengen. Door o.a. horecaondernemers, jongeren, antidiscriminatiebureaus, politie, OM bij elkaar te brengen, kan gezamenlijk naar oplossingen op lokaal niveau worden gezocht. Concrete handreikingen daartoe worden gegeven tijdens de Werkconferentie “ontspannen deurbeleid” op 14 december 2005, die in opdracht van het Ministerie van Justitie wordt georganiseerd.

Ik spreek de wens uit dat deze publicatie en de werkconferentie gezamenlijk bijdragen aan een succesvolle aanpak van discriminatie in het uitgaansleven.

Mr. M.L. Haimé

De Directeur Coördinatie Integratiebeleid Minderheden

Uitgave
RADAR, Rotterdamse Anti-Discriminatie
Actie Raad
Postbus 1812
3000 BV Rotterdam
T 010 4113911
www.radar.nl



Rotterdam, december 2005

Tekstredactie: W. Straathof
Ontwerp: S. de la Combé
Druk: Romer

Dit onderzoek werd gefinancierd door het
Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie
Integratiebeleid Minderheden.

ISBN-10: 9080620645
ISBN-13: 9789080620643

Inhoudsopgave

0. Inleiding	7
1. Gevoelens en gevallen van discriminatie	11
2. Het stappersperspectief	15
3. Het ondernemersperspectief	21
4. Tussen uitsmijters en doorbitches	27
5. Het gelijke behandelingsperspectief	33
6. Het perspectief van de toezichthouder	37
7. Een gemeenschappelijk perspectief	43
Bijlagen:	
I Notitie deurbeleid Rotterdam	47
II Inzet convenantpartijen	53
III Top 40 deurbeleidregels	55
IV Klachtenprocedure Panel Deurbeleid	61

0. Inleiding

Horecadiscriminatie lag ten grondslag aan een van de eerste grootschalige rassenrellen in het naoorlogse Nederland. In 1961 braken er rassenrellen uit in Oldenzaal. Het broeide op dat moment al een tijdlang tussen de jonge gastarbeiders en de autochtone jeugd. De 'alleengaande' gastarbeiders, geworven in Italië en Spanje om de personeelskrapte in vooral de textiel op te vangen, bleken het goed te doen bij de Twentse schone. De concurrentie op de dansvloer had al een aantal keren tot opstootjes geleid. Toen de katholieke dansgelegenheid overging tot een formeel toegangsverbod, nadat andere dansgelegenheden dat al een tijd in het geniep deden, sloeg de vlam in de pan. Er braken zodanige ongeregelde heden uit dat de politie van Oldenzaal het niet meer alleen af kon. Er werd assistentie gevraagd aan de politie in Hengelo en Enschede en de Rijkspolitie en marechaussee kwamen eraan te pas om de rivaliserende jongeren uit elkaar te houden. De ongeregelde heden breidden zich uit naar verschillende omliggende gemeenten en duurden bijna twee weken. De politie wierp een wegblokkade op tussen Enschede en Oldenzaal om relbeluste jongeren tegen te houden en er viel zelfs een waarschuwingsschot. Onder de Italianen en Spanjaarden braken wilde stakingen uit. Het weekeinde na de rellen kondigde de burgemeester van Oldenzaal een algemeen dansverbod af. In de Ministerraad werd de vrees geuit dat de rellen de mogelijkheden voor werving van 'gastarbeiders' zouden verkleinen. Uiteindelijk vertrokken ruim 150 Italianen en Spanjaarden uit Twente als gevolg van de ongeregelde heden. De rechtssocioloog Cees Groenendijk schreef een lezenswaardige, minutieuze reconstructie van de gebeurtenissen die duidelijk maakt hoe explosief discriminatie in het uitgaansleven uit kan pakken.¹

Veertig jaar later. Op 23 februari 2000 vindt in Rotterdam de eerste Burgerzaalconferentie plaats over de lokale aanpak van discriminatie. Ruud Vreeman, op dat moment burgemeester van Zaandam, presenteert zijn visie op de rol van het lokaal bestuur bij de bestrijding van discriminatie, een soort handleiding voor collega-bestuurders. In dat kader gaat hij ook in op twee actieprogramma's in de horeca, 'Stappen zonder klappen' en de actie 'Wie discrimineert wordt hier geweerd'. De burgemeester van Zaandam pleit voor het actief organiseren en faciliteren van ontmoeting tussen mensen van verschillende etnische en culturele afkomst omdat dit racisme, dat juist ontmoeting uit de weg gaat en wil ontmoedigen, in het hart treft. Hij spreekt zich uit tegen de gangbare problematisering van het uitgaansleven en pleit voor eerherstel van discotheken en cafés als plek van ontmoeting, als plek waar juist culturele verschillen hanteerbaar worden gemaakt, waar mensen elkaar sociaal ongedwongen kunnen ontmoeten, aan elkaar kunnen wennen en waar zo juist racisme wordt voorkomen.²

1. 'Verboden voor Tukkers, reacties op rellen tussen Italianen, Spanjaarden en Twentenaren in 1961', Cees Groenendijk, in: 'Wetenschap en partijdigheid', opstellen voor André Köbben, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1990.

2. 'Het begint met fatsoen', maar dan nog de rest, de kracht van lokaal beleid tegen rassendiscriminatie', inleiding van Ruud Vreeman, toenmalig burgemeester Zaandam, bij gelegenheid van de eerste Burgerzaalconferentie met de titel 'Lokale samenwerking tegen rassendiscriminatie, principes, praktijk en partners', Rotterdam, 23 februari 2000, Vermande studiedagen.

Blijvend actueel

Deze twee literatuurverwijzingen illustreren twee uitersten in het uitgaansleven. Discotheken, cafés en dansgelegenheden zijn sinds jaar en dag en bij uitstek enerzijds plaatsen van insluiting, van opname en integratie van nieuwkomers. Maar aan de andere kant zijn het ook altijd weer locaties waar de gevestigden de buitenstaanders uitsluiten.

Het onderwerp horecadiscriminatie staat met een hardnekkige regelmaat al decennialang in de actualiteit. Een recente hoorzitting van de Commissie Integratiebeleid in de Tweede Kamer³ en een brief van de minister Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) aan de Tweede Kamer over dit onderwerp⁴ bieden een actuele illustratie. Incidenten leiden keer op keer tot manifest publiek rumoer en media-aandacht.

Opvallend is dat in de meeste geschriften over dit onderwerp één bepaald perspectief prevaleert. Ofwel dat van stappers, ofwel het ondernemersbelang of de pen wordt gevoerd door degenen die zich opwerpen als bewakers van het gelijke behandelingsprincipe.

Verschillende perspectieven

De nu voorliggende publicatie belicht het onderwerp in samenhang en van verschillende kanten. De tekst is geschreven tegen de achtergrond van de ervaringen van het Panel Deurbeleid⁵ in Rotterdam. In dit panel, dat deurbeleid formuleert, toetst en toezicht houdt op de naleving van afspraken, zijn alle perspectieven verenigd. Er wordt deelgenomen door de gemeente Rotterdam, de Rotterdamse Jongerenraad (RJR), de politie Rotterdam-Rijnmond, Koninklijke Horeca Nederland gewest Rotterdam en door het antidiscriminatiebureau RADAR.

Deze tekst is geschreven onder verantwoordelijkheid van de betreffende auteurs van RADAR. Aan de leden van het panel zijn wij dank verschuldigd voor het meelesen en becommentariëren van de concepten. Dank gaat ook uit naar de Directie Coördinatie en Integratiebeleid Minderheden (DCIM) van het ministerie van Justitie voor het beschikbaar stellen van de voor de research en productie benodigde middelen.

Leeswijzer

Voordat wordt ingegaan op de verschillende perspectieven van horecadiscriminatie, wordt in hoofdstuk 1 stilgestaan bij de omvang van horecadiscriminatie en betekenis van cijfermateriaal. In hoofdstuk 2 wordt horecadiscriminatie belicht vanuit het perspectief van stappers, in hoofdstuk 3 vanuit het perspectief van ondernemers, in hoofdstuk 4 vanuit de portiers, in hoofdstuk 5 vanuit personen en organisaties die

opkomen voor gelijke behandeling en tot slot in hoofdstuk 6 vanuit de toezichthouders. In het afsluitende hoofdstuk 7 wordt een gemeenschappelijk perspectief geschetst, met vijf aandachtspunten.

In de tekst wordt door middel van noten regelmatig verwezen naar geraadpleegde literatuur en bronnen. Aan het eind van het rapport zijn vier bijlagen opgenomen, die in de gemeente Rotterdam zijn ontwikkeld. Partijen in andere gemeenten die willen werken aan een gezamenlijk perspectief kunnen zo gemakkelijk van deze kennis en ervaring gebruik maken.

Regelmatig actualiseren

Deze tekst verschijnt in een beperkte oplage als gedrukte publicatie. Tevens wordt het gepubliceerd op de website van het Panel Deurbeleid en van RADAR en is daar als download beschikbaar. Voordeel is dat de tekst regelmatig kan en zal worden geactualiseerd aan de hand van nieuwe gegevens en inzichten. Want als deze uitgave één ding duidelijk maakt dan is het wel dit: deurbeleid in de horeca heeft altijd aanleiding gegeven tot discussie. En dat zal voorlopig nog wel even zo blijven.

3. Bijeenkomst op 10 februari 2005

4. Brief minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer, 12 augustus 2005, kenmerk 53600099/505 inzake discriminatie in het uitgaansleven.

5. Uitgebreide informatie over het panel is te vinden op www.deurbeleid.nl

1. Gevoelens en gevallen van discriminatie

In welke omvang doet horecadiscriminatie zich voor? Dit hoofdstuk noemt de cijfers die beschikbaar zijn en plaatst vervolgens kanttekeningen bij het interpreteren van deze cijfers. Via welk kanaal is de klacht binnengekomen? Gaat de klacht over een of om meerdere geweigerden? Weigering is niet altijd discriminatie. Gaat het om een gevoel of om een geval? Achter alle cijfers zit een verhaal. Dat maakt dat de cijfers niet zondermeer vergeleken kunnen worden.

In de inleiding werd er al op gewezen, horecadiscriminatie is geen nieuw verschijnsel. Ook de opschudding over of acties tegen discriminatie in het uitgaansleven zijn dat niet. In een inventariserend literatuuronderzoek in opdracht van RADAR inventariseerden twee studenten in 2000 maar liefst 20 projecten, onderzoeken en publicaties over de aanpak van horecadiscriminatie in de periode van enkele jaren tijd.⁶

De overvloedige hoeveelheid literatuur wil niet zeggen dat we alles al weten over dit verschijnsel. Zo lopen de taxaties over het aantal gevallen van discriminatie in het uitgaansleven nogal uiteen. In de landelijke kerncijfers 2003 van de antidiscriminatiebureaus wordt melding gemaakt van 235 klachten over discriminatie in het uitgaansleven, zijnde 6,5 procent van het totaal aan geregistreerde klachten.⁷ In een stad als Rotterdam schommelen de jaartotalen in de afgelopen vijf jaar tussen de 25 en de 45 zaken.⁸ In 2004 werd met betrokkenheid van politiefunctionarissen aan de hand van praktijktests in Utrecht en Amersfoort bij een tiental discotheken het deurbeleid onderzocht. Hoewel de verzamelde data bepaald niet eenduidig zijn, wordt in de concept-rapportage van het onderzoek geconstateerd dat “op bepaalde momenten in bepaalde horecagelegenheden een discriminatoir deurbeleid wordt gehanteerd”.⁹ Bij het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) van het Openbaar Ministerie, dat het aantal aangiften bijhoudt waren in 2004 vier gevallen van horeca-uitsluiting aan de deur bekend. In de jaren ervoor werden horeca-aangiften niet uitgesplitst en bedroeg het aantal aangiften tussen de 14 (2000) en de 27 (2002) per jaar.¹⁰ Het aantal zaken over discriminatie in het uitgaansleven waarin de Commissie Gelijke Behandeling jaarlijks uitspraak doet, schommelt in de periode tussen 2000 en 2003 tussen de 1 en 4.¹¹

Cijfers fluctueren ook afhankelijk van de actualiteit. Antidiscriminatiebureaus delen de ervaring dat uitgebreide publiciteit over een bepaalde vorm van discriminatie resulteert

6. 'Dossier horecadiscriminatie', Leer Werk Bedrijf Ichtus Hogeschool en RADAR, Jolanda van de Berg en Annemieke van Gaalen, Rotterdam, 2000.

7. Kerncijfers 2003, Jaaroverzicht discriminatieklachten bij antidiscriminatiebureaus en -meldpunten, Landelijke vereniging van antidiscriminatiebureaus, Den Haag, 2004.

8. 'Panel Deurbeleid, jaarverslag en subsidieverantwoording 2004', Panel Deurbeleid, Rotterdam 2004.

9. Concept-rapportage 'Uitgaansgelegenheden in Utrecht en Amersfoort en hun deurbeleid', politie Utrecht, januari 2005.

10. Landelijk Expertisecentrum Discriminatie, 'Cijfers in beeld 2004'.

11. 'Gelijke Behandeling; oordelen en commentaar', 2000, 2001, 2002, 2003. Uitgeverij Kluwer.

in een toename van meldingen over dat specifieke verschijnsel. Zo verviervoudigde het aantal horecaklachten zich in 2004 bij het Haagse bureau na de campagne 'Mag ik er ook in?'.¹² In de voorafgaande vier jaar schommelde het aantal horecaklachten rond de 20, terwijl in 2004 maar liefst 87 meldingen werden genoteerd. Het ligt niet voor de hand om te veronderstellen dat zo'n stijging is ingegeven door een feitelijke toename van discriminatie in het uitgaansleven. Aannemelijker is dat de explosieve stijging vooral een gevolg is van de door een dergelijke actie toegenomen alertheid op het verschijnsel en de navenant toegenomen meldingsbereidheid.

Het is dus niet zo eenvoudig om gefundeerde eenduidige uitspraken te doen over de feitelijke omvang van discriminerende weigeringen in het uitgaansleven. Het lijkt net zo makkelijk data te vinden voor de stelling dat het probleem een zeer beperkte omvang heeft, als om empirisch te onderbouwen dat het wel degelijk zeer veel jongeren treft.

Kanalen

Het eenvoudigweg optellen van de data uit de verschillende bestanden is zonder meer riskant. Waarschijnlijk bevatten die de nodige overlap. Zo ligt het voor de hand om te veronderstellen dat een aanzienlijk deel van de strafzaken wordt aangegeven door antidiscriminatiebureaus. Hetzelfde geldt voor zaken die worden voorgelegd aan de Commissie Gelijke Behandeling.

Ook qua mate van documentatie zijn zaken slecht vergelijkbaar. Een online klachtmogelijkheid heeft als voordeel dat daar 24 uur per dag klachten kunnen worden gedeponeerd. Zo wordt het risico geminimaliseerd dat de boosheid over een discriminerende weigering op zaterdagavond de maandag daarop alweer is weggeëbd en dat het er niet meer van komt om een klacht in te dienen. Als hoor en wederhoor achterwege blijft, dan blijft het bij een eenzijdig verhaal waarin niet exact komt vast te staan wat er is voorgevallen en hoeverre dat heeft te maken met een discriminerend deurbelied. In die zin zijn de gegevens van een dergelijke 'digitale klaagmuur' niet op één lijn te stellen met de data van klachteninstanties die wel hoor en wederhoor toepassen.

De drempel van daadwerkelijke klachtvoorzieningen, of ze nou onderdeel zijn van een overheid of niet, ligt per definitie hoger. Bij het indienen van een klacht is het immers duidelijk dat er een aantal vervolgvplichtingen aan vast zit. Klager moet een verklaring afleggen, eventuele getuigen mobiliseren, reageren op de versie van de wederpartij en misschien zelfs reiskosten maken of vrij nemen van werk of school om een zaak aanhangig te maken. Tegenover die aanzienlijke investeringen staat dan ook nog een geringe kans op een daadwerkelijke opbrengst.

Het eenmalig en op zichzelf staand een signaal geven op een website is een stuk laagdrempeliger dan het starten van een formele procedure. Maar zoals onderrapportage in dat laatste geval een rol kan spelen, kan overrapportage in het eerste geval niet worden uitgesloten.

Vergelijkingen gaan niet op

Ook als feiten goed en volledig zijn geregistreerd kunnen er bij tellingen van deze specifieke vorm van discriminatie kanttekeningen worden geplaatst. Stel een stapper wordt bij herhaling de toegang geweigerd tot een uitgaansgelegenheid. De meeste jongeren zullen dat op een bepaald moment beu zijn en de pogingen staken om toegang te krijgen. Wanneer het echter keer op keer wordt geprobeerd, dan zou dat bij gelijkblijvend deurbelied een aanzienlijke lijst van discriminerende weigeringen opleveren. Omdat de meeste jongeren niet zo masochistisch zijn ingesteld, zal de statistiek in de meeste gevallen tot enkele voorvallen beperkt blijven.

De onderlinge vergelijking van cijfers over klachten tussen uitgaansgelegenheden is ook niet zonder risico. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat een zaak met meer bezoekers meer klachten over het deurbelied noteert. Niet alleen zijn er aanzienlijke absolute verschillen wat betreft de capaciteit van wat een horecagelegenheid aan bezoekers binnen kan hebben. Er is er ook sprake van verschillen in de 'doorstroom-snelheid' van klanten. In de ene zaak blijven bezoekers gemiddeld langer hangen dan in de andere, waardoor ook zaken met eenzelfde capaciteit aanzienlijke verschillen in feitelijke aantallen bezoekers per avond noteren.

Daarbij zijn er aanzienlijke verschillen in het percentage weigeringen tussen horecagelegenheden als gevolg van de enorme verschillen in het concept. De ene discotheek heeft een concept waarop scherp, tot bijna digitaal valt te selecteren. De andere heeft een in hoge mate algemeen profiel waardoor selectie aan de poort veel genuanceerder wordt en al snel discutabele trekjes krijgt.

Gevoel of geval?

Zoals bij de meeste vormen van discriminatie levert een gevoel van discriminatie niet altijd een geval van discriminatie op. Je kunt het gevoel hebben om dubieuze redenen geweigerd te worden, terwijl na onderzoek kan blijken dat de weigering niet dubieus was maar op een legitieme grond is terug te voeren. Bijvoorbeeld omdat het gewoon vol is op zaterdagavond en vaste klanten dan de voorkeur genieten.

Omgekeerd levert een geval van discriminatie niet altijd een gevoel op. Hoe moet je immers nagaan of het echt vol is als je wordt geweigerd en niet over de drempel komt?

Het is de vraag of het verschil tussen feit en fictie in dit verband zo wezenlijk is. Naast alle hierboven gepresenteerde cijfers is er voldoende belevingsonderzoek beschikbaar waaruit blijkt dat diverse groepen jongeren zich wel degelijk en zelfs stelselmatig

12. 'Horecadiscriminatie, de stand van zaken in Den Haag', Maaïke Bouma, Bureau Discriminatiezaken Den Haag, 2004.

gediscrimineerd voelen in het uitgaansleven (zie hoofdstuk 2). Ook ontbreekt het niet aan materiaal waaruit blijkt dat ondernemers en portiers een uitgesproken negatief beeld hebben van bepaalde groepen jongeren (zie hoofdstuk 3).

Is er eenmaal sprake van dergelijke negatieve verwachtingspatronen, dan kan dit wat betreft uitsluiting net zulke negatieve effecten hebben als wanneer er feitelijk over de hele linie zou worden gediscrimineerd. Dat geldt al helemaal als die beeldvorming elkaar wederzijds versterkt.

De betreffende groep stappers zal, in de verwachting toch niet binnen te worden gelaten, de uitgaansgelegenheid op voorhand mijden. De onjuiste beeldvorming wordt zodoende dus ook niet op de proef gesteld en kan daardoor ook niet in de praktijk worden weerlegd. Een eventuele mythe van stelselmatige weigering wordt zo in stand gehouden. Hetzelfde geldt vanuit het perspectief van ondernemers en portiers. Sluit je veronderstelde risicogroepen systematisch uit, dan ontnem je jezelf ook de kans om compenserende positieve ervaringen op te doen en dat negatieve beeld te corrigeren. Dat heeft niet alleen allerlei nadelige effecten voor wederzijdse beeldvorming. Het werkt ook fnuikend voor de integratie als mensen worden uitgesloten of zichzelf uitsluiten van plekken van ontmoeting met anderen. Daarbij zullen dergelijke vijandbeelden de kans op escalatie bij confrontaties aan de deur niet verkleinen en dragen in die zin niet bij aan de veiligheid in en rond discotheken.

2. Het stappersperspectief

Individuele klachten over uitgaansbeleid vormen een bron van gegevens over bedenkelijk deurbeleid. Veel discussies over deurbeleid zijn echter niet ingegeven door individuele klachten, maar volgen op een praktijktest. Andere informatiebronnen zijn een belevingsonderzoek of interviews. Onderzoekers, antidiscrimatiebureaus en ook jongeren verrichten onderzoek naar discriminatie. Uit deze onderzoeken blijkt dat bepaalde etnische groepen (mannen) vaker worden geweigerd. Naast discriminatie speelt beeldvorming. Vergeleken met het aantal geregistreerde ervaringen in de onderzoeken zijn er maar weinig discriminatieklachten.

Een praktijktest vloeit meestal voort uit een opvallende serie individuele klachten over een bepaalde uitgaansgelegenheid. Dit wetigt een stellig vermoeden van discriminatie, waarna de praktijktest als onderzoeksmethode wordt toegepast om discriminatie in de praktijk aan te tonen.¹³

Bij een praktijktest laat men proefpersonen van verschillende etnische herkomst deelnemen aan sociale situaties waarin ze kunnen worden gediscrimineerd, zoals bij een poging een discotheek binnen te komen. Van belang is dat de proefpersonen op zoveel mogelijk punten overeenstemmen (seks, leeftijd, kleding) en zich ook zo overeenkomstig mogelijk opstellen en gedragen. Wanneer allochtonen bij de uitvoering van de praktijktest structureel anders worden behandeld dan de autochtone proefpersonen, dan is discriminatie aangetoond of in ieder geval aannemelijk gemaakt.¹⁴ De resultaten van een praktijktest kunnen worden versterkt door aanvullende bewijsmiddelen, zoals statistisch materiaal of videoregistratie. Blijkt daaruit dat bepaalde groepen, overige omstandigheden gelijkblijvend, aan de deur van een bepaalde discotheek veel meer worden geweigerd dan anderen, dan levert dat een aanvullende indicatie op dat er sprake is van discriminatie.¹⁵

Een praktijktest biedt, mits zorgvuldig uitgevoerd, een goed alternatief voor het feit dat klachten op individueel niveau zo moeilijk hard zijn te maken. Een aantal van dergelijke acties wordt beschreven in hoofdstuk 6.

Belevingsonderzoek

Naast klachten en praktijktests biedt belevingsonderzoek onder jongeren de nodige inzichten over hoe zij het deurbeleid in de horeca ervaren. Zo wordt in een recente publicatie over het uitgaansleven in Breda¹⁶ gesteld dat veel jongeren anno 2004 het gevoel hebben op grond van hun etnische afkomst niet welkom te zijn in het Bredase uitgaansleven.

13. "Undercoveroperaties door politiefunctionarissen bij discriminatie", brief minister Verdonk aan Tweede Kamer, 24 januari 2005

14. 'De praktijktest als bewijs van rassendiscriminatie bij kamerverhuur', Gonnie Spee, Wetenschapswinkel Universiteit Utrecht, Utrecht, 1992.

15. 'Peper wil maatregelen tegen Baja', Rotterdams Dagblad, 27-10 1995 en 'Disco zou discrimineren op huidskleur', de Volkskrant, 19-10 1995

16. 'Breda by night, karakter laat je zien', bureau discriminatiezaken West Brabant, Anneke van Dixhoorn, Breda, 2004

De publicatie is gebaseerd op interviews en participerende observatie onder stappers, horeca-ondernemers en securitybedrijven en biedt een schat aan real-life gegevens, niet alleen van feitelijke ervaringen, maar vooral ook van hoe de verschillende betrokkenen tegen elkaar aankijken. Er blijkt sprake van een overmaat aan koudwatervrees, vooroordelen en stigmatisering over en weer.

In deze publicatie is te lezen dat zowel horeca-exploitanten als beveiligers en politie aangeven dat bepaalde groepen jongeren geweigerd worden in uitgaansgelegenheden op basis van wat eufemistisch wordt aangeduid als 'algemene aannames en veronderstellingen'. Uit het onderzoek onder jongeren blijkt dat maar liefst 50 procent van de ondervraagde allochtone mannen ontevreden is over het deurbeleid omdat zij regelmatig met weigering worden geconfronteerd. Allochtone jongens gaan veel minder in groepen uit dan autochtonen omdat ze hebben ervaren in groepsverband een nog hoger risico op weigering te lopen. Autochtone jongeren rapporteren over weigering als zij met een allochtone vriend gaan stappen. Vooral Marokkaanse jongens melden structurele weigering bij een aantal discotheken. De eigenaren van de uitgaansgelegenheden bevestigen dat, maar wijzen op hun beurt op overlast door overmatig drankmisbruik, seksuele intimidatie van vrouwen, problematische groepsvorming en onbeschoft gedrag tegenover personeel door sommige Marokkaanse jongeren.

Interviews

In Den Haag is vergelijkbaar onderzoek gedaan. Het onderzoek is in twee verschillende (deel)rapporten gepubliceerd onder de titel 'Etniciteit en uitgaan'. Het eerste rapport¹⁷ is gebaseerd op literatuurstudie en interviews onder 68 allochtone HBO-studenten, 42 mannen en 26 vrouwen. Belangrijk verschil met het jongerendeel van het onderzoek van Breda, is dat het empirisch onderzoek in Den Haag alleen de ervaringen met en meningen over het Haagse uitgaansleven van allochtone jongeren weerspiegelt. De vergelijkingsgegevens met autochtone jongeren zijn vooral gebaseerd op literatuuronderzoek. Ook hier zijn de ervaringen met al dan niet vermeende discriminatie talrijk. Driekwart van de geïnterviewde mannen en de helft van de ondervraagde vrouwen meldt wel eens om dubieuze redenen te zijn geweigerd. Geen van de geïnterviewden heeft daar overigens ooit aangifte van gedaan. Marokkaanse respondenten hebben de indruk dat de kans op weigering in Den Haag als Marokkaanse jongen groter is dan de kans op het verkrijgen van toegang. Het rapport bevat een uitgebreide lijst van ogenschijnlijk neutrale weigeringsgronden die selectief worden gebruikt om bepaalde groepen jongeren te weren en geeft ook een typologie van reactiepatronen van degenen die een discriminerende weigering treft. Het vermoeden van discriminatie baseren de jongeren op de selectieve toepassing of handhaving van eisen bij bezoekers met

17. 'Etniciteit en uitgaan in Den Haag', meningen van allochtone jongeren over de aantrekkingskracht en toegankelijkheid van Haagse horecagelegenheden en discotheken', Mieke Koomen en Dick Lammers, Haagse Hogeschool, lectoraat en kenniscentrum Jeugd en Opvoeding, Den Haag, 2004

een andere etnische achtergrond. Dergelijke praktijken blijken bij betrokkenen niet zelden heftige emoties los te maken en dat leidt in de nodige gevallen tot discussie, opstandig gedrag, ruzie en escalatie aan de deur. Opvallend is dat de allochtone Hagenaars overwegend de voorkeur geven aan gemengd stappen. Daarbij gaat het om zowel klanten als muziekformules. Dit onderzoek weerspreekt hiermee het gangbare idee dat allochtonen de voorkeur geven aan uitgaansgelegenheden of feesten in 'eigen' kring. Opvallend is ook dat veel allochtone stappers het Haagse uitgaansleven wat betreft het deurbeleid negatiever beoordelen dan de situatie in een aantal andere steden. Zij wijken ook regelmatig uit naar die andere steden om een avondje te stappen.

Onderzoek jongeren

Naast onderzoek van antidiscriminatie organisaties en hogescholen, is er ook min of meer algemeen onderzoek onder jongeren beschikbaar dat iets zegt over de zwaarte van de problematiek zoals jongeren die beleven. Zo wordt in een grootschalig onderzoek onder uitgaande jeugd in Den Haag aangehaald dat mannen zich vaak (en vaker dan vrouwen) gediscrimineerd voelen in het uitgaansleven.¹⁸ In onderzoek van de Haagse Jongerenraad¹⁹ meldt 18 procent van de bijna 600 ondervraagden persoonlijke ervaringen met discriminatie in het uitgaansleven. Discriminatie in het uitgaansleven is ook een onderwerp waar jongerenraden advies over uitbrengen, zoals het advies van de Rotterdamse Jongerenraad²⁰.

Dergelijke initiatieven van jongerenraden laten zien dat jongeren zich niet alleen als klagers en als slachtoffers manifesteren, maar zich ook zelfbewust opstellen en een actieve rol spelen in het verbeteren van het uitgaansklimaat. Zo worden jongeren en jongerenorganisaties steeds actiever betrokken in projecten die zich richten op het formuleren van transparant en eenduidig deurbeleid, of die een rol spelen in de handhaving en beoordeling daarvan.

Een project dat ook jongeren 'empowered', maar vanuit een andere invalshoek, is het Rotterdamse project Clubstars²¹. Dit project kiest niet klachten of meldingen als uitgangspunt, maar traint jongeren om clubs te beoordelen op een aantal aspecten waar deurbeleid er één van is. Naast de trainees, die clubs beoordelen door een soort visitatie, kunnen stappers stemmen op hun favoriete club via de website www.clubstars.nl. Dat alles leidt tot de jaarlijkse uitreiking van de Clubstars Award, een wisseltrofee voor de door jongeren meest gewaardeerde Rotterdamse uitgaansgelegenheid. In 2005 werd deze Award voor de tweede keer uitgereikt door de burgemeester van Rotterdam, mr. I. Opstelten.

18. 'Uit (je dak) in Den Haag', P. van Gelder e.a., Den Haag, 2002.

19. 'Wat vinden de jongeren van het Haagse uitgaansleven?', Haagse Jongerenraad, Den Haag 2002.

20. 'Advies deurbeleid Rotterdamse discotheken', Rotterdamse Jongerenraad, Rotterdam, 2001.

21. 'Clubstars, jongeren zetten zich in voor een eerlijk deur- en veiligheidsbeleid en een attractieve horeca, een projectbeschrijving en handleiding', Tikho Ong, RADAR, Rotterdam, oktober 2005.

Geweigerden

Bepaalde groepen lijken meer de dupe van horecadiscriminatie dan andere. Weigering treft in het bijzonder stappers van het mannelijk geslacht. Dat blijkt onder andere uit de klachtgegevens. Zo is zo'n 90 procent van alle melders bij het Panel Deurbeleid man. Het hiervoor aangehaalde belevingsonderzoek bevestigt dat beeld, ook daaruit blijkt dat mannen vaker de dupe zijn van weigering dan vrouwen, althans zij maken er meer melding van.

Binnen de categorie mannen lijken bepaalde etnische groepen weer meer getroffen dan andere. In het Haagse en het Bredase onderzoek zijn met name Marokkanen stellig in de overtuiging dat zij stelselmatig en meer dan andere etnische groepen worden geweigerd. Dat hoeft overigens geen absoluut gegeven te zijn. Uiteraard kan dat ook samenhangen met verschillen in mate waarin groepen in bepaalde gemeenten zijn vertegenwoordigd. Kent een stad nauwelijks of geen Marokkanen maar juist een sterke vertegenwoordiging van andere etnische groepen, dan ligt het voor de hand om te veronderstellen dat het aantal klachten van Marokkanen laag is. Wat niet wil zeggen dat zij niet massaal zouden worden geweigerd, indien er sprake zou zijn van meer stappers uit die etnische groep. Daarbij zij aangetekend dat dit ook weer geen wet is van Meden en Perzen. In zowel het Haagse als het Bredase onderzoek blijkt dat jongeren die veelvuldig worden geweigerd, makkelijk uitwijken naar omliggende steden. De mobiliteit van jongeren in het uitgaansleven blijkt aanzienlijk.

Deze constatering relativeert ook het relatief geringe aantal klachten van de kant van allochtone vrouwen. In het onderzoek uit Breda komt naar voren dat zij minder uitgaan dan mannen uit dezelfde etnische groep, althans in Breda, waardoor zij ook minder kans lopen te worden geweigerd. Allochtone vrouwen wijken overigens niet uit naar andere steden om discriminatie te ontlopen, maar lijken er vooral op uit om de sociale controle te ontlopen waar ze bij uitgaan in Breda mee worden geconfronteerd.

Uitwijkgedrag naar andere steden, als gevolg van vermeende of ervaren discriminatie, lijkt dus niet op voorhand een marginaal verschijnsel. De vraag is in hoeverre horeca-ondernemers zich dat realiseren. Stedelijk gezien betekent dat immers verlies van omzet en daar zal geen enkele ondernemer blij mee zijn.

Beeldvorming

Naast het feit dat discriminatie of uitsluiting sommige etnische groepen meer dan anderen treft, speelt de kwestie dat groepen – te verstaan als drie personen of meer – in het algemeen problemen ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot discotheken. Op het eerste oog lijkt dat een algemeen gegeven dat alle stappers in gelijke mate treft. Uit het aangehaalde belevingsonderzoek blijkt echter dat het getalscriterium van wat een groep is nogal fluctueert. Sowieso zijn mannen eerder een groep dan vrouwen en wordt het 'groepsweigeringsprincipe' sneller en frequenter tegenover mannen gehanteerd dan tegenover vrouwen. Maar er zijn ook indicaties dat de

groepsdefinitie nog wel eens kan variëren per etnische groep. Drie Nederlandse mannen worden dan niet als groep ervaren en op grond daarvan geweigerd, terwijl dat jegens drie Marokkaanse jongens wel als weigeringsgrond wordt gehanteerd. Dat is een bedenkelijke praktijk. Niet alleen direct uitsluitende bepalingen leveren immers discriminatie op, ook de selectieve toepassing en handhaving van op zich neutrale regels kan daarin resulteren en is om die reden net zo omstreden.

Horeca-ondernemers stellen daar tegenover dat bepaalde groepen jongeren het daar ook naar maken en zich meer dan anderen schuldig maken aan overlastgevend gedrag (zie verder hoofdstuk 3). Dat maakt eens te meer duidelijk dat de beeldvorming over en weer een probleem is. Gerichte aandacht voor dat vraagstuk is geen overbodige luxe.

Weinig discriminatiezaken

Gelet op de relatieve massaliteit van de gerapporteerde ervaringen met discriminatie, blijft het intrigerend dat er zo weinig discriminatiezaken op dit terrein worden aangegeven. In het Haagse onderzoek zijn uitsluitend hoogopgeleide allochtone jongeren geïnterviewd en wordt structureel gerapporteerd over ervaringen met discriminatie aan de deur van discotheken. Maar geen van deze jongeren heeft er ooit aangifte van gedaan of een klacht ingediend.

Dat sluit aan bij de ervaringen van het Bureau Discriminatiezaken West-Brabant en het Panel Deurbeleid Rotterdam. Beide organisaties stelden in de praktijk vast dat jongeren die zijn gediscrimineerd in het uitgaansleven, er niet op uit zijn om hierover een procedure te starten. Dat roept bedenkingen op bij de doeltreffendheid van de bestaande actiemogelijkheden. Als ze al iets willen, dan is dat een actie die voorkomt dat ze de volgende keer weer worden geweigerd. Het is handig om bij de inrichting van de klachtprocedures met die verschillen in ambitie rekening te houden. Het Panel Deurbeleid Rotterdam doet dat in de praktijk door jongeren de keus tussen twee verschillende procedures voor te leggen.²² In de praktijk blijkt dat in 90 procent van de gevallen de klager kiest voor een gesprek op het spreekuur van de ondernemer wat – en dat is misschien wel het belangrijkste – in praktisch alle gevallen leidt tot toelating bij volgende bezoeken.

22. Zie 'Klachtenprocedure Panel Deurbeleid', op www.deurbeleid.nl / bijlage IV

3. Het ondernemersperspectief

Veiligheid, marktsituatie en smaakclaves zijn redenen voor ondernemers om bezoekers te weigeren. Uit onderzoek blijkt dat deze redenen in de praktijk nogal door elkaar lopen. Oplossing hiervoor is het deurbeleid op papier duidelijk vast te leggen. Bij het formuleren van een deurbeleid zien ondernemers zich geconfronteerd met een aantal dilemma's.

Bedrijven, in welke sector dan ook, zullen zich er in het algemeen voor hoeden een klant de deur te wijzen. De gemiddelde ondernemer wringt zich juist in allerlei bochten om zoveel mogelijk klanten te bereiken. Horeca-uitbaters zijn in die zin niet anders dan andere ondernemers en willen gewoon omzet maken. Maar wat beweegt horeca-ondernemers dan om juist wel te selecteren in de potentiële cliëntèle?

Veiligheid

In de eerste plaats wordt dat ingegeven door overwegingen aangaande veiligheid. Het uitgaansleven kent immers een aanzienlijke geweldproblematiek²³. Dat komt ook tot uitdrukking in de tamelijk omvangrijke reeks gemeentelijke convenanten gericht op veilig uitgaan²⁴. Dat kan niet los worden gezien van de leeftijdsgroep in kwestie en het gebruik van alcohol en drugs waardoor het gevaar van escalatie vrijwel permanent is. Daarbij worden bepaalde groepen meer als risicogroep gepercipieerd dan andere. Mannen gelden in het algemeen eerder als veiligheidsrisico dan vrouwen. Bepaalde etnische groepen gelden meer dan andere als risicofactor of hebben bij ondernemers een slechte reputatie. Dat geldt niet alleen voor agressie, maar ook voor overlastgevend gedrag dat uiteindelijk kan resulteren in ongeregelheden binnen uitgaansgelegenheden.

Daarbij komt dat ondernemers tamelijk onverbiddelijk worden afgerekend op incidenten binnen discotheken. Een vechtpartij binnen een uitgaansgelegenheid leidt per definitie tot een waarschuwing. Een serie incidenten in of vlakbij een zaak leidt al snel tot de conclusie dat een ondernemer de zaak niet in de hand heeft en kan zelfs leiden tot een al dan niet tijdelijke sluiting van een gelegenheid. In die zin draagt de overheid, als verlener van vergunningen en toezichthouder, bij aan de druk op de deur en bevordert zij risicomijdend gedrag van ondernemers door ze verantwoordelijk te houden voor veiligheid en incidenten in en rond horecagelegenheden.²⁵

23. 'Uitgaansgeweld, oorzaken en preventie', Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag, april 2004.

24. Zie bij voorbeeld 'Evaluatie horecaconvenant Stappen zonder klappen', gemeente Zaanstad, februari 2000; 'Veilig uit in Tilburg, convenant binnenstedelijke horeca, gemeente, politie en openbaar ministerie', gemeente Tilburg, 1997; 'Horecaconvenant 2000', gemeente Den Haag, 2000; 'Convenant veilig uitgaan in Breda', gemeente Breda 1999.

25. 'Etniciteit en uitgaan in Den Haag, ervaringen en percepties van portiers, personeelsleden en uitbaters van populaire cafés en discotheken', Mieke Komen en Krista Schram, Haagse Hogeschool, mei 2005.

Marktsituatie

De overvloed aan stappers in relatie tot het aanbod aan horecagelegenheden, vormt de tweede reden dat ondernemers selecteren aan de deur. Er is eenvoudigweg meer vraag dan aanbod aan uitgaansvertier. Dat geldt in het bijzonder voor de zaken met de meest trendy concepten. Daar staan lange rijen aan de deur op de favoriete uitgaansavonden en is tamelijk grootschalige selectie en weigering geen uitzondering. Deze ondernemers kunnen zich permitteren om scherp te selecteren zonder het risico van omzetverlies. Sterker nog, zij zien selectie juist als voorwaarde om omzet te kunnen blijven maken. Je zou kunnen zeggen dat daarbij de klanten onlosmakelijk onderdeel zijn van het geboden uitgaansproduct. Zij vormen immers een onmisbaar element in het smaakconcept.

Smaakenclaves

Naast de selectie van bezoekers vanuit het oogpunt van veiligheid, streven ondernemers naar een markante positie op de uitgaansmarkt door een bepaalde sfeer te creëren en te handhaven. Iedere ondernemer heeft een aantal legitieme middelen beschikbaar om zo'n specifieke smaakenclave te realiseren en te bestendigen. Aan de aanbodkant spelen factoren als prijsbeleid, muziekprogrammering, de aankleding van een gelegenheid en marketing (bijvoorbeeld door gericht flyers te verspreiden en uitnodigingen via SMS'jes) een rol. Aan de vraagkant kunnen eisen worden gesteld in de sfeer van een klantenprofiel aan de hand van zaken als leeftijd en kleding. Dat zijn op zich neutrale selectiecriteria die niet op gespannen voet staan met antidiscriminatie bepalingen.

Over selectie op grond van smaakenclave is in de regel meer discussie dan over weigering op grond van veiligheidsafwegingen. Dat geldt overigens meer voor zaken die zich richten op een redelijk algemeen uitgaanspubliek dan voor zaken die zich richten op een specifieke doelgroep. Bij de organisatie van een 'leernichtenparty' is eenduidig waarop aan de deur wordt geselecteerd. Dat geldt in veel minder sterke mate voor een zaak die zich richt op een algemeen danspubliek of die verschillende muziekstijlen in huis heeft. Daar is veel meer sprake van een graduele afweging in plaats van een bijna digitale, zoals in het voorbeeld van de club die zich specifiek richt op een bepaald gay publiek.

Hoewel smaakcriteria zich eerder lenen voor discussie dan veiligheidsbepalingen, is het niet onmogelijk daarin te sturen zonder te discrimineren. Het Panel Deurbeleid Rotterdam stelde een top-40 van goedgekeurde deurbeleidregels op die ook sfeer- en smaakcriteria omvatten²⁶. Het panel hanteert vier uitgangspunten waaraan iedere bepaling wordt getoetst:

1. Regels moeten transparant en eenduidig zijn;
2. Regels moeten in de praktijk zijn te handhaven;
3. Regels moeten niet onnodig vaag zijn geformuleerd;
4. Regels die in de formulering al aangeven dat ze willekeurig worden toegepast, zijn uit den boze.

Selectie aan de deur als zodanig blijkt in de praktijk ook niet het probleem. Bezoekers nemen vooral aanstoot aan onduidelijke criteria of selectieve handhaving. Zo blijkt uit onderzoek naar uitgaansgeweld in Zuidoost Brabant dat niet zozeer toelatingsbeleid *an sich* tot conflicten leidt, maar dat selectieve en inconsequente handhaving conflicten veroorzaakt²⁷.

Onderzoek onder ondernemers

Ook over ondernemers is ervarings- en belevingsonderzoek beschikbaar. Dat maakt duidelijk dat de voorgaande driedeling tussen veiligheidsoverwegingen, marktsituatie en smaakenclaves in de praktijk nogal door elkaar loopt.

Zo verrichtte de Erasmus Universiteit Rotterdam in 1999 in opdracht van Koninklijke Horeca Nederland verkennend onderzoek²⁸ onder twintig horeca-ondernemers. De ondernemers waren redelijke verspreid over Nederland. Uit de research blijkt dat 'verscherpt deurbeleid' aan de ene kant wordt ingegeven door de constatering dat bepaalde groepen zich meer dan andere schuldig maken aan hinderlijke samscholing, intimidatie en handtastelijkheden jegens vrouwelijke bezoekers. Risicogroepen aan autochtone zijde zijn deelnemers aan vrijgezellenfeesten, voetbalsupporters en woonwagenbewoners. Aan allochtone zijde gaat het vooral om bewoners van AZC's, Turken en Marokkanen. Met name die laatste groep wordt door de ondernemers zonder uitzondering genoemd als opvallend vaak betrokken bij problematisch gedrag. Driekwart van de respondenten noemt jeugdige Marokkanen in relatie tot fysieke seksuele intimidatie.

Een tweede probleem dat in de visie van horeca-ondernemers leidt tot restrictieve toelating is dat een liberaal deurbeleid soms leidt tot een groter aandeel allochtone bezoekers dan autochtone bezoekers wenselijk achten, met als resultaat verdringing en witte vlucht. Horeca-ondernemers stellen in dit verband dat er *"een kritische kwantitatieve bovengrens bestaat voor wat betreft de probleemloze acceptatie van een herkenbare minderheid door een meerderheid."* De onderzoekers vinden het *"aanmerkelijk dat deze grens lager ligt naarmate de culturele afstand tussen meerderheid en minderheid groter is"*.

27. 'Uitgaan en ingesloten, oorzaken van uitgaansgeweld in de politieregio Brabant Zuid-Oost', Katholieke Universiteit Tilburg, 2001.

28. 'Samen uit, handen thuis, een verkennend onderzoek naar ongewenst gedrag van risicogroeperingen in discotheken', dr. Gerrit van Kooten, Erasmus Universiteit, Rotterdam, november 1999. Zie ook voetnoot 15.

26. 'Top 40 deurbeleidregels', Panel Deurbeleid Rotterdam, zie www.deurbeleid.nl / bijlage III

In het eerder aangehaalde Haagse onderzoek 'Etniciteit en uitgaan in Den Haag' is een tweede deel verschenen dat specifiek ingaat op de perceptie van portiers, medewerkers en uitbaters van horecagelegenheden.²⁹ Het onderzoek is gebaseerd op interviews onder een twintigtal portiers, exploitanten en andere betrokkenen bij uitgaansgelegenheden. Informatie is verzameld door middel van participerende observaties en groeps gesprekken.

Uit de interviews komt naar voren dat onder portiers en ondernemers de opvatting gangbaar is dat een 'licht deurbeleid' de doodsteek is voor een bedrijf. Alle geïnterviewde ondernemers hanteren enigerlei vorm van deurbeleid, waarbij niet altijd even duidelijk is binnen welke marges en door wie dat wordt bepaald. Formeel is en blijft de ondernemer verantwoordelijk voor het gevoerde deurbeleid, maar portiers en beveiligingsbedrijven steken niet onder stoelen of banken dat ze niet alles klakkeloos uitvoeren. Ondernemers zijn wel voor een groot deel eensgezind in de criteria waarop wordt geselecteerd. Leeftijd, gedrag aan de deur (machogedrag of een agressieve reactie op een vraag van een portier), kleding en kennelijke staat van beneveling zijn tamelijk gangbare criteria. Meer variatie in opvattingen is er voor de ideale mix van bezoekers die een uitbater of portier voor een bepaalde zaak of avond voor ogen heeft en hoe die kan worden bereikt door selectie aan de deur. Eensgezind zijn ondernemers en portiers in het streven om zoveel mogelijk vrouwen binnen te hebben. Meer vrouwen geldt als minder veiligheidsrisico en draagt bij aan een goede sfeer, is de geldende opvatting. Wat betreft de ideale etnische mix is er meer verschil van opvatting. Uit het Haagse onderzoek blijkt dat bij de toelating groepen gemeden worden. Daarbij wordt aangetekend dat dit allochtonen meer zou treffen dan autochtonen omdat bijvoorbeeld Antillianen en Marokkanen meer in groepsverband uitgaan. Hoewel in de interviews categorisch wordt ontkend dat sprake is van discriminatie op grond etniciteit, zijn er wel portiers die aangeven in opdracht van uitbaters Marokkanen structureel te weigeren of bij bepaalde groepen allochtonen additionele eisen te hanteren, zoals toelating van bepaalde allochtone mannen alleen in gezelschap van een vrouw. Daarbij spelen motieven als imago van de zaak (niet het stigma oplopen van een 'allochtonentent') en vermijding van een disbalans tussen bevolkingsgroepen met het oog op het risico van escalatie een rol. Daarnaast wordt erkend dat soms wordt gewerkt met gelegenheidsargumenten zoals 'besloten avond' of 'alleen voor leden', om discussie aan de deur op drukke avonden te vermijden.

Dilemma's

Ondernemers zien zich geconfronteerd met een aantal dilemma's bij het formuleren van deurbeleid. Het eerste dilemma betreft de vraag van een ruimhartig of stringent

toelatingsbeleid. Een ruimhartig deurbeleid is in een aantal opzichten riskant. Te grote nonchalance bij selectie aan de deur levert veiligheidsrisico's op, waarmee klanten en personeelsleden in gevaar kunnen worden gebracht. Dat resulteert al snel in een slecht imago, klanten die wegblijven en omzetverlies. En voor je het weet hangt je een maatregel in de sfeer van het vergunningenbeleid boven het hoofd.

Daar staat tegenover dat een te stringent deurbeleid ook niet vrij is van risico's voor de ondernemer. Weiger je teveel mensen aan de deur, dan word je al snel beticht van discriminatie. En dan loop je het risico dat diezelfde overheid je daarvoor aanpakt. Met daarbij de kanttekening dat er nog nooit in Nederland een zaak is gesloten wegens discriminerend deurbeleid, terwijl wel voorbeelden van sluitingen zijn te geven op grond van een falende veiligheid. Veiligheid levert in die zin een hoger ondernemersrisico op.

De nadruk op veiligheidshandhaving en de mogelijke consequentie van tekortschieten, legt in de visie van horeca-ondernemers veel druk aan de deur. Daarbij wordt de overheid regelmatig hypocrisie verweten. Die eist aan de ene kant dat iedereen naar binnen mag, maar is er als de kippen bij om een zaak te sanctioneren als het dan mis gaat. Ondernemers moeten schipperen tussen die tegengestelde eisen en portiers hebben formeel nauwelijks handhavingsmiddelen. Dat zorgt voor veel stress op de deur en leidt tot risicomijding.

Zoals in iedere marktsituatie, zou je ook de keuze kunnen maken meer nadruk te leggen op de beheersing van de verhoudingen op de markt, in plaats van de toegang tot de markt te willen reguleren. Met andere woorden: een ondernemer zou er voor kunnen kiezen minder de nadruk te leggen op de selectie aan de deur en meer op de veiligheidshandhaving in de zaak. Dan zou er ruimhartiger kunnen worden toegelaten maar zal er waarschijnlijk ook meer moeten worden ingegrepen en meer moeten worden uitgezet.

Daarbij komt het risico van groepsvorming, in de zin dat bij een conflict tussen twee bezoekers, de geledingen zich sluiten langs etnisch-culturele lijnen, waarmee een persoonlijk geschil al meteen de dimensies van een groepsconflict krijgt en je al snel een grootschalige vechtpartij in je zaak hebt. Spanningen kunnen dan oplopen, niet zozeer door op racisme of etnische verschillen gebaseerde animositeit. Maar uiteindelijk kan het wel uitdraaien op West-Side story-achtige toestanden.

Daar kan ook de disbalans tussen mannen en vrouwen in het uitgaanspubliek een rol in spelen. Gaan allochtone mannen wel massaal uit en allochtone vrouwen maar mondjesmaat, dan leidt dat tot een verstoring van de 'Seksualökonomie', zoals de Duitse sociaal-psycholoog Gerhard Vinnai dat noemt³⁰. Hij onderzocht een aantal situ-

29. 'Etniciteit en uitgaan in Den Haag, ervaringen en percepties van portiers, personeelsleden en uitbaters van populaire cafés en discotheken', Mieke Komen en Krista Schram, Haagse Hogeschool, mei 2005.

30. 'Jeder streichelt seinen Bimbo', in: Der Spiegel, nr. 1, 1992, pp 56 e.v. .

aties waarin racisme als oorzaak van conflicten tussen jongeren werd vermoed. Daarbij ontdekte hij dat niet zozeer racisme maar sterke verschillen in participatie tussen allochtone jongens en meisjes een rol spelen. Gaan allochtone jongens wel stappen, naar het zwembad of andere vrijetijdsbesteding en blijven de meiden thuis, dan leidt dat tot een overaanbod van mannen op allerlei markten waar traditioneel relaties worden gevormd en wordt de concurrentie harder en scherper.

Deurbeleid

In de context van al deze marktanalyses, belangenafwegingen, formele bepalingen, smaakoverwegingen, zorg en verantwoordelijkheid voor veiligheid moet een ondernemer zijn deurbeleid bepalen. Dat is geen gemakkelijke opgave en vereist in het optimale model communicatie en afstemming met tal van formeel of informeel belanghebbenden en betrokkenen. Dat is enerzijds een maatschappelijk belang, maar anderzijds ook een ondernemersbelang. In de zin dat het in een veld waar zoveel tegenstrijdige belangen en eisen spelen is het altijd van belang om op voorhand een optimaal draagvlak voor maatregelen en keuzes te creëren.

Er zijn inmiddels genoeg voorbeelden van hoe projectgroepen en/of convenanten deurbeleid daarin een rol kunnen spelen. In Rotterdam lag het convenant deurbeleid³¹ ten grondslag aan (en voorziet in de instelling van) een Panel Deurbeleid. In zowel het Haagse als Bredase onderzoek worden aanzetten gegeven voor een convenant. Er ligt het nodige materiaal en je hoeft niet bij nul te beginnen.

31. 'Convenant deurbeleid' en 'Notitie Deurbeleid', Gemeente Rotterdam, 25 maart 2002.

4. Tussen uitsmijters en doorbitches

Er is veel regelgeving met betrekking tot het deurbeleid van uitgaansgelegenheden. Enerzijds gaat het om externe regelgeving met betrekking tot veiligheid. Anderzijds is er intern, door de ondernemer zelf opgesteld, deurbeleid dat zich naast veiligheid ook richt op selectie wat betreft smaak en stijl. Dit hoofdstuk gaat in op de spil van het deurbeleid: de portier. De portier handelt in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de ondernemer. In die zin is het de vraag of het perspectief van de portier afwijkt van dat van de ondernemer. Vast staat echter dat de mensen aan de deur opereren in een uitermate specifieke situatie.

Portiers vormen 'the human factor' tussen die regelgeving en de daadwerkelijke selectie. Zij zijn degenen die in de praktijk de veiligheid moeten garanderen en door selectie op klantenprofiel de smaakenclave moeten bewaken. En dat alles in een bepaald niet stressvrije omgeving en vaak onder de nodige tijdsdruk als er een lange rij aan de deur staat. Gelet op het belang van hun rol, is het opmerkelijk dat er zo weinig onderzoek is gedaan naar het daadwerkelijke optreden van portiers. Er is niet zo heel veel authentiek materiaal beschikbaar waarin portiers zelf aan het woord komen of zijn geënquêteerd over of geobserveerd in hun gedrag aan de deur.

Gastheer, smaakselecteur of veiligheidbewaker?

Als je mag afgaan op de verschillende aanduidingen voor het beroep van portier in de loop der jaren, is het zwaartepunt van de taken van portiers nogal veranderd. Tot in de jaren tachtig was vooral de term uitsmijter in zwang als rake typering van de werkzaamheden. Dat veronderstelt dat de portier vooral in actie kwam als er iemand uit de zaak moest worden gezet. De nadruk lag niet zozeer op de regulering van de toegang, maar vooral op het sanctioneren van overlastgevend of anderszins niet gepast gedrag.

De term portier is in die zin een neutraler begrip, dat niet zozeer de nadruk legt op uitsluiting, maar meer op regulering van de toegang. In de praktijk omvat dat ook de controle op gedragingen in uitgaansgelegenheden. Sommige ondernemers verkiezen de aanduiding 'gastheer', refererend aan het begrip gastvrijheid.

Relatief nieuw is de trend dat bij de personele inzet aan de deur onderscheid wordt gemaakt tussen veiligheids- en sfeerselectie. Die functies zijn niet meer verenigd in één algemene portiersfunctie. Concreet staat er dan een portier aan de deur die uitsluitend selecteert op aspecten van veiligheid met naast hem een zogenaamde 'doorbitch' die selecteert in hoeverre de klanten passen in het concept van de horecagelegenheid of de themaparty. Deze trend is vooral sterk in opkomst bij zaken die werken met zeer trendy en vaak wisselende concepten.

De opeenvolging van verschillende functieomschrijvingen voor de mensen aan de deur van uitgaansgelegenheden in een relatief korte tijd is typerend voor de dynamiek in

het uitgaansleven. Er is ook onmiskenbaar een proces van professionalisering doorge- maakt. Het overheersende beeld van 'sportschooltypes' aan de deur van discotheken is zeker niet vervlogen. Zoals een portier in één van de interviews in het Haagse onder- zoek opmerkt, komt fysiek overwicht nog altijd – ook preventief – van pas. Naast fysieke kwaliteiten en conditie, wordt bij de selectie en opleiding van portiers ook steeds meer de nadruk gelegd op sociale en communicatieve vaardigheden. Dat komt ook terug in de opleidingsprogramma's voor portiers en de certificeringseisen. Sinds 1999 vallen de horecaporties onder de Wet Particuliere beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus. Dit betekent dat ieder horecabedrijf dat met portiers werkt gediplomeerde portiers in dienst moet hebben. Gecertificeerde portiers zijn herkenbaar aan het V-teken op hun revers.

Belevingsonderzoek onder portiers

Zoals hiervoor gesteld, is er weinig concreet onderzoek gedaan naar het werk van portiers en de selectie in de praktijk. Dat wordt ook aangehaald in het onderzoek van Komen, die opmerkt dat hun werk- en leefwereld nog nauwelijks onderwerp is geweest van sociaalwetenschappelijk onderzoek. Deel 2 van haar onderzoek, waarin ook het perspectief van de portiers is meegenomen, vult die kennislacune aardig in aan de hand van de situatie in het Haagse uitgaansleven.

Komen noemt het opvallend dat er onder portiers een overwegend negatief beeld heerst van de uitgaande jeugd. In het rapport is een litanie over de Haagse uitgaande jeugd te lezen. Het gebruik van alcohol en drugs is toegenomen; de mentaliteit is hard en agressief; er is sprake van toegenomen wapenbezit en gebrekkige zelfbeheersing; ze hebben meer geld te besteden, maar slechte manieren; bedreigingen, vernielingen en handtastelijkheden zijn aan de orde van de dag.

Is het beeld van jeugdigen in het algemeen al slecht, het oordeel over allochtone jongens en jongemannen valt nog slechter uit. Zij worden geassocieerd met overlast en uitgaansgeweld in groter 'tribaal' verband. In sommige jongensculturen en met name de allochtone, lijkt geweld volgens de portiers gewoon geworden. De onderzoekers constateren dat met name de negatieve ideeën over Marokkaanse en Antilliaanse jongeren uitgesproken en rijker geïllustreerd zijn. Deze groepen figureren op de 'imagolijst' als hekkensluiter.

Bij Marokkaanse jeugdigen hebben de aangehaalde voorbeelden vooral betrekking op seksuele intimidatie en de sterke invloed van groepsgegoten. De onderzoekers typeren de wederzijdse beeldvorming tussen portiers en jongeren als een spiraal van negativisme.

Professionalisering

De beveiligingsbranche heeft het afgelopen decennium veel geïnvesteerd in de professionalisering van het personeel. Dat komt ook naar voren in de interviews van Komen onder portiers. Beveiligingsbedrijven maken risicotaxaties op grond van karakter en bezoekers van een discotheek. Zo gelden R&B en Urbanfeesten als 'zware

deuren'. Soms worden allochtone portiers gericht ingezet met het oog op de commu- nicatie. Verschillende portiers hebben zelf een voorkeur om in etnisch gemengde koppels te werken omdat ze verwachten dat dit de-escalerend werkt. Het komt ook voor dat allochtone portiers gericht worden ingezet om de schijn van discriminatie te vermijden. Deze praktijk - van specifieke inzet van allochtone portiers ter voorkoming van betichting van discriminatie - wordt ook beschreven in het eerder aangehaalde EUR-onderzoek van Van Kooten³². Uit het onderzoek van Komen komt het beeld naar voren van portiers die opereren in een situatie waarin zij veel verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid, maar nauwelijks beschikken over bevoegdheden om op te treden.

In aanvulling op het Haagse onderzoeksmateriaal, kan worden gewezen op de publi- catie 'Een goede portier is een goede acteur' van Remco Doorn³³, die veel authentiek materiaal bevat. De auteur stond een aantal jaren als portier aan de deur van de RoXY in Amsterdam en deed ook ervaring op aan andere deuren van uitgaansgelegenheden. Deze werkervaring combineerde hij met zijn studie, door als cultureel antropoloog aan de Universiteit van Amsterdam af te studeren op een scriptie over de werkzaamheden van portiers. Doorn gaat uitgebreid in op de hoofdtaken, uiteenlopend van het optre- den als portier (het binnen- en uitlaten van bezoekers), als uitsmijter (het met drang en dwang verwijderen van overlastgevend bezoekers) en als 'sfeerbeheerder'. Hij geeft een gedetailleerde en authentieke beschrijving van het dagelijkse werk van portiers en confronteert de theorie van wet- en regelgeving met de weerbarstige prak- tijk. Ook Doorn wijst op het toenemende belang van sfeerselectie en verhaalt hoe daar in de praktijk vorm aan wordt gegeven en wat daarbij de afwegingen zijn. Die afwe- gingen zijn niet altijd even makkelijk vast te leggen of te handhaven. Doorn stelt *"het observeren van het publiek tijdens een ronde kan de consequentie hebben dat het toegangsbeleid wordt aangepast, al dan niet voor dezelfde avond of een volgende"*. Doorn gaat ook in op de relatie ondernemer-portier en de kwaliteit van de portiers- opleidingen. Hij stelt dat sociale vaardigheden in de opleidingen een ondergeschoven kindje zijn en dat de aansluiting praktijk en opleiding niet optimaal is. Hij hekelt ook het gebrek aan bijscholing voor deurpersoneel en wijst op het dilemma van aanzien- lijke verantwoordelijkheden maar nauwelijks bevoegdheden.

Opleiding en certificering

Hoewel het beeld van Doorn intussen wellicht wat gedateerd is, zijn scriptie dateert uit 2002, is het wel relevant om nader te kijken naar het vraagstuk van de portiersoplei- dingen en de certificering. In de opleidingen³⁴ wordt veel aandacht besteed aan maat- regelen gericht op het bevorderen van veiligheid en omgaan met calamiteiten. De ver-

32. Zie voetnoot 27.

33. 'Een goede portier is een goede acteur', Remco van Doorn, doctoraalscriptie culturele antropologie, Universiteit van Amsterdam, Faculteit Gedragwetenschappen, afdeling Culturele Antropologie, Augustus 2002.

34. 'Handboek cursus cafébedrijf, sociale hygiëne', A. Appel, 3e druk, SVH, Zoetermeer, 2004.

schillende aanbieders van portierscursussen behandelen verder sociale vaardigheden en wetkennis³⁵. Een enkele cursus bevat ook het onderdeel deurbeleid en doelgroepen³⁶. Maar in het huidige aanbod is het deurbeleid – in de sfeer van deurregels en de handhaving daarvan in de praktijk – toelaatbare en ontoelaatbare selectiemechanismen en vooral selectie op basis van sfeerelementen, onderbelicht.

Sfeerselectie

Weinig aandacht voor sfeerselectie in de opleiding wringt omdat sfeerselectie steeds belangrijker lijkt te worden. De diversiteit aan concepten is sterk toegenomen en steeds meer gelegenheden werken met wisselende concepten in de sfeer van themaparties waarbij ook het deurbeleid per party verschilt.

Daarbij werken ondernemers veelvuldig met externe beveiligingsbedrijven. Voordeel van dat soort gespecialiseerde bedrijven kan zijn dat zij meer kunnen investeren in specifieke opleiding dan ondernemers met eigen portiers, waardoor hogere eisen kunnen worden gesteld aan de professionaliteit van het personeel. Personeel bij een extern contract kan ook makkelijker worden gewisseld als het te vaak fout gaat aan de deur. Anderzijds kan het moeilijker zijn om een specifiek, eigen deurbeleid te voeren met externe mensen die aan 'wisselende deuren' opereren.

Uit het onderzoek onder stappers bleek het weigeren van toegang op zich niet eens het probleem. De meest trendy zaken in Nederlands voeren de scherpste sfeerselectie. Zowel absoluut als relatief scoren die het hoogste aantal weigeringen. Maar ze genereren niet het hoogste aantal klachten. Sterker nog, ze worden vaak door jongeren hoog gewaardeerd, zie bijvoorbeeld de toekenning van de Clubstars Award 2005 aan Now & Wow in Rotterdam. Waarschijnlijk is het moeilijk om een club te vinden waar zoveel mensen op basis van sfeerafwegingen worden geweigerd.

Dit illustreert dat niet de omvang van de weigering het probleem is, maar dat het vooral gaat om duidelijkheid en eenduidigheid. Ofwel, je moet gewoon uit kunnen leggen waar je aan moet voldoen om binnen te komen en dat moet je dan ook handhaven. Dit voorbeeld geeft eens te meer het belang aan van een heldere communicatie en affichering van deurregels.

Affichering van deurregels

Die affichering van deurregels is een punt op zich dat rechtstreeks verband houdt met het functioneren van de portiers. Transparantie van deurbeleid is een ding, affichering en communicatie van deurregels is minimaal zo belangrijk. Om die reden eist het Panel Deurbeleid Rotterdam van convenantpartners dat zij hun deurbeleid aan de buitenzijde

van de club affichereren. Dat versterkt de 'rechtzekerheid' van de stapper. Hij of zij weet tevoren waar aan moet worden voldaan om toegang te krijgen. Word je geweigerd op grond van je gympen, dan maken duidelijk geafficheerde deurregels duidelijk dat dit geen gelegenheidssmoes is. Aan de andere kant levert het ook de garantie op dat als het schoeisel wordt gewisseld, je wel toegang krijgt.

Aanvankelijk zagen portiers deze regeling als nadeel omdat het hun interpretatieruimte en bewegingsvrijheid beperkt. Intussen is echter duidelijk dat het ook kan werken als een steun in de rug voor de portier. De hantering van de eis is immers onder verwijzing naar de affichering, objectiveerbaar en de schijn wordt vermeden dat een gelegenheidsargument wordt gehanteerd om iemand buiten de deur te houden. Dat scheelt discussie en verkleint daardoor de kans op agressie.

Beeldvorming

Hiervoor is al gewezen op de problematische beeldvorming over jongeren onder portiers. Andersom staan jongeren ook niet geheel onbevangen en onbevooroordeeld tegenover portiers. Die beeldvorming is problematisch en kan polarisatie en escalatie in de hand werken. Alleen al om die reden kan hier de aanbeveling uit het vorige hoofdstuk worden herhaald, om gerichte actie te ondernemen op dit punt.

De vraag is echter of je er bent met aandacht voor beeldvorming. Dit beeld komt immers niet uit de lucht gevallen en is minimaal voor een deel gebaseerd op daadwerkelijke ervaringen met problematisch gedrag. Aan de kant van de portiers is sprake van problematisch gedrag als bepaalde groepen jongeren worden gediscrimineerd. In de zin dat het wangedrag van enkelingen uit een bepaalde groep wordt aangegrepen om die groep versterkt of categorisch buiten de deur te houden. Van de kant van jongeren is sprake van problematisch gedrag, als zij zich schuldig maken aan seksuele intimidatie of wat dies meer zij.

Beide vormen van wangedrag los je niet op met uitsluitend een project over beeldvorming. Het gaat ook om gedragsbeïnvloeding. Dat ligt in zoverre eenvoudiger bij de doelgroep portiers, omdat die professioneel in de sfeer van opleiding, bijscholing en eisen ten aanzien van certificering zijn aan te spreken. Bij jongeren ligt dat moeilijker omdat die in dit verband niet als uitgaanscollectief zijn aan te spreken.

Noodgedwongen ligt daar waarschijnlijk een belangrijke taak bij de ouders en het onderwijs.

35. Horeca Stichting Nederland, Breda, www.hsn-horeca.nl

36. Securi training, Den Haag, www.securi-training.nl

5. Het gelijke behandelingsperspectief

In de inleiding is aangehaald dat horecadiscriminatie aanleiding gaf tot de eerste grootschalige rassenschillen in Nederland in 1961. Sindsdien zijn er meerdere werkgroepen en later antidiscriminatiebureaus opgestaan tegen rassendiscriminatie. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop ze dit doen en de juridische middelen die hierbij ter beschikking staan.

In de jaren zeventig werden de eerste gerichte acties ondernomen tegen discriminatie.³⁷ Aanleiding waren ervaringen van jongeren in de horeca. Zo verdiepte in 1974 een werkgroep van de Jongeren Organisatie Sarnami Hai uit Utrecht zich in horecadiscriminatie. Dit leidde tot een kort geding tegen de exploitant van de discotheek Cartouche. De president van de rechtbank oordeelde dat de exploitant inderdaad had gediscrimineerd. Later heeft het Hof dit vonnis vernietigd omdat de zaak niet spoedeisend was en voor discriminatie onvoldoende bewijs werd aangevoerd.³⁸ De praktijktest die door de werkgroep was uitgevoerd werd dus door het Hof niet als bewijs geaccepteerd. De werkgroep zelf werd bij dat vonnis overigens niet-ontvankelijk verklaard.³⁹

Werkgroepen en antidiscriminatiebureaus

Een andere werkgroep uit dezelfde periode is de werkgroep Quater uit Hilversum, genoemd naar het wetsartikel 429quater.⁴⁰ Discriminatie van allochtonen door discotheekeigenaren vormde de aanleiding voor de oprichting van deze werkgroep. De werkgroep bestond uit leden van de Sociaal Culturele Vereniging van Antillianen en Surinamers. Een van de verdiensten was de opname van een antidiscriminatie-bepaling in het huurcontract van de discotheekeigenaar met de gemeente op straffe van ontbinding. Helaas leverde dit uiteindelijk niets op. De politie deed niets met de aangiften van discriminatie en het toelatingsbeleid veranderde niet.

De werkgroep Jongeren tegen Racisme uit Amsterdam onderzocht in 1979 horecagelegenheden rond het Leidseplein.⁴¹ Van de zestien onderzochte discotheken zouden dertien discrimineren.⁴² Jongeren die aangifte wilden doen bij de politie werden het bureau uitgezet, omdat de recherche dat ook na aandringen weigerde. Kamervragen leidden tot de toezegging van de minister van Justitie dat er onderzoek gedaan zou worden naar eigenaren van discobars en dancings in Amsterdam en het opnemen van aangiften door de politie.⁴³

37. 'Particuliere actiegroepen met betrekking tot rassendiscriminatie', F.Klaver, 1982.

38. Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1982, no.107.

39. 'Klachten over rassendiscriminatie', Claudia Biegel/Kenneth Tjoen-Tak Sen, 1986.

40. Jaarverslagen Quater, 1976 - 1979.

41. Jongeren Tegen Racisme, verslag 1979.

42. 'Racisme? Nee! Wij doen niet mee'. 1979.

43. Het Parool, 5 mei 1979.

Latere initiatieven leidden tot acceptatie van de praktijktest door de Anti-Discriminatie Werkgroep Alkmaar en de actiegroep Open Deur Deventer als bewijs van discriminatie.⁴⁴

Toen in de jaren tachtig de eerste Meldpunten en later antidiscriminatiebureaus van de grond kwamen (ADB's) bleef horecadiscriminatie een belangrijk item. AFFRA uit Amsterdam deed aangifte en portier en eigenaar van de discotheek werden veroordeeld tot respectievelijk f 375,- en f 1000,- boete.⁴⁵

De zichtbaarheid van het fenomeen horecadiscriminatie en de actiebereidheid van met name jongeren hebben ervoor gezorgd dat de aanpak van deze vorm van discriminatie de eerste en meest uitgebreid gedocumenteerde is.

Opvallend is wel dat de aanpak van discriminatie aan de deur wordt opgepakt naar aanleiding van incidenten. Daarna is het weer een tijd rustig en op een gegeven moment steekt het weer de kop op. Vanaf 2001 is er weer sprake van een dergelijke ervaring.

Juridische middelen

De juridische mogelijkheden die door ADB's gebruikt worden om discriminatie bij discotheeken aan te pakken zijn met name het strafrecht en de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

Strafrecht

Het verbod op discriminatie is sinds 1971 opgenomen in de Nederlandse strafwetgeving. Per 1 januari 2006 zijn de volgende discriminatie gronden opgenomen in het strafrecht; ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, hetero-of homoseksuele gerichtheid en handicap.

Voor horecadiscriminatie zijn met name artikel 137g en 429quater van belang. Artikel 137 g is een misdrijf waarvoor opzet vereist is en geldt alleen voor discriminatie op grond van ras, 429quater is een overtreding en heeft betrekking op meer discriminatiegronden.

Artikel 137g

1. Hij die, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen opzettelijk discrimineert wegens hun ras, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt, of door twee of meer verenigde personen, wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

44. President Rechtbank Alkmaar 23 maart 1981, Kort Geding 40/1981.

45. AFFRA bulletin, 1984

Artikel 429quater

1. Hij die in de uitoefening van een beroep of bedrijf onderscheid maakt tussen personen wegens ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Deze bepaling is niet van toepassing op handelingen die personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toekennen, ten einde feitelijke ongelijkheden op te heffen.
3. Met dezelfde straf wordt gestraft hij wiens handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond, ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven wordt teniet gedaan of aangetast.

Zoals bij de voorgeschiedenis beschreven verliepen strafrechtelijke acties vaak moeizaam. Individuele gevallen van discriminatie bleken moeilijk te bewijzen en waren aanleiding actiegroepen op te richten. Door middel van zwartboeken en praktijktesten werd geprobeerd discriminatie te bewijzen. De politie was het volgende obstakel dat genomen moest worden gezien de terughoudendheid en weigerachtigheid bij het opnemen van aangiften. De eerste aan de rechter voorgelegde zaken werden afgewezen omdat de praktijktest niet als een geldig bewijsmiddel werd gezien. Bovendien werden collectieve acties niet ontvankelijke verklaard. In 1981 werd de praktijktest als aanvullend bewijsmiddel geaccepteerd. Los van deze bewijsproblemen ging van de hoogte van de opgelegde boetes een geringe afschrikkende werking uit. Een boete van f 375,- of f 1000,- is voor een eigenaar over het algemeen geen reden om wakker te liggen, laat staan het deurseleid te wijzigen.

Commissie Gelijke Behandeling

Klachten over discriminatie in de horeca kunnen sinds 1994 voorgelegd worden aan de Commissie Gelijke Behandeling. Het is inmiddels vaste rechtspraak van de CGB dat toelatingseisen die niet inzichtelijk en controleerbaar zijn en evenmin systematisch worden uitgevoerd, strijd met de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) opleveren.

Artikel 7 AWGB

Onderscheid is verboden bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen en diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake, alsmede bij het geven van loopbaanoriëntatie en advies of voorlichting over school- of beroepskeuze, indien dit geschiedt:

- a. in de uitoefening van een beroep of bedrijf;
- b. door de openbare dienst;
- c. door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting, welzijn, gezondheidszorg, cultuur of onderwijs of
- d. door natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf, voor zover het aanbod in het openbaar geschiedt.

Het voorleggen van een zaak aan de Commissie Gelijke Behandeling is een relatief makkelijke en laagdrempelige manier om discriminatie aan te tonen. Voordeel is dat de gedupeerde zelf het initiatief kan nemen. Desondanks worden er maar weinig horecazaken aan de Commissie voorgelegd. Nadeel is dat je alles zelf moet doen en dat er met het oordeel van de Commissie nog niets verandert. Als antidiscriminatie bureau of slachtoffer moet je met het oordeel eerst terug naar de horecaondernemer en dat uitvoerd zien te krijgen.

Bewijs en praktijktest

Om bewijs van discriminatie aan te tonen is in de jaren zeventig de praktijktest geïntroduceerd. Afro-Amerikanen, gelegd op Soesterberg, worden in Nederlandse discotheken geweerd. Door middel van de praktijktest kan discriminatie worden aangetoond en ten onrechte gehanteerde weigeringsgronden worden doorgeprikt. De praktijktest wordt in 1981 als bewijsmiddel geaccepteerd door de rechter. De test en de testpersonen moeten wel aan een aantal voorwaarden voldoen – afhankelijk van de geteste situatie. Een praktijktest doe je niet alleen, vandaar dat het initiatief vaak uitgaat van jongerenorganisaties of antidiscriminatiebureaus die signalen van horecadiscriminatie opvangen. Met name jongerenorganisaties vervullen hierin een belangrijke rol als aangever van klachten, signaleerder van trends en uitvoerder van praktijktest.

Discriminatiegronden

In de beginjaren van de discriminatiebestrijding ging het vooral om discriminatie van Afro-Amerikanen, Surinamers en Antillianen bij horecagelegenheden. Maar, zoals in de inleiding is verwoord, ondervonden Italianen en Spanjaarden al problemen in 1961. Tegenwoordig lijkt het vooral om Marokkaanse jongeren te gaan.

Hoewel de meeste klachten gaan over het weigeren van toegang op grond van afkomst, komen er ook steeds meer meldingen over seksediscriminatie en leeftijdsdiscriminatie of combinaties van die zaken. Zo hanteren sommige horecagelegenheden verschillende leeftijdseisen voor vrouwen en mannen. De leeftijdseisen zijn op zich niet in strijd met de wetgeving, maar het feit dat er verschil wordt gemaakt in de leeftijds-eisen tussen mannen en vrouwen kan strijdigheid met de wetgeving terzake gelijke behandeling op grond van sekse opleveren. Hetzelfde geldt voor het selectief heffen van entreegeld bij mannen en niet bij vrouwen.

Daarnaast spelen er ook kwesties rond seksuele intimidatie en vrouwonvriendelijk gedrag in en rond horecaondernemingen. Dat is een legitieme weigeringsgrond tegenover mensen die zich daaraan schuldig hebben gemaakt. Maar categorale weigering van een bepaalde etnische groep, gebaseerd op de veronderstelling of ervaring dat die meer dan anderen debet is aan dergelijk wangedrag, is in strijd met de antidiscriminatie bepalingen.

6. Het perspectief van de toezichthouders

Ook gemeenten hebben middelen in handen om discriminatie in de horeca aan te pakken. De burgemeester kan op basis van de APV⁴⁶ een bestuurlijke maatregel nemen als er aanwijzingen zijn van discriminatie. Dit kan in de vorm van een tijdelijke sluiting, danwel het intrekken van de exploitatievergunning. Ook kan de Burgemeester er voor kiezen een exploitant een waarschuwing te geven. Zo'n waarschuwing staat niet open voor beroep maar kan de exploitant wel op scherp zetten en als een zwaard van Damocles fungeren. Aan de hand van de Rotterdamse praktijk wordt de rol van gemeenten in dit hoofdstuk besproken.

De Rotterdamse praktijk kent een aantal voorbeelden van discriminatie aan de deur van discotheken. Die werden gevolgd door uiteenlopende reacties waarin met verschillende middelen werd geprobeerd horecadiscriminatie te beteugelen. Onderstaand worden deze casus beschreven om inzicht te geven in de verschillende mogelijkheden en om aan te geven wat de voor- en nadelen en risico's zijn van een bepaalde manieren van aanpak.

Klachtgerichte (individuele) aanpak: Baja Beach Club

Kort na de opening van de nieuwe discotheek Baja Beach Club in augustus 1995 druppelden bij RADAR klachten binnen waaruit bleek dat deze nieuwe uitgaansgelegenheid een restrictief toelatingsbeleid voerde. Allochtone jongeren werden vaak geweigerd, zonder dat de redenen die werden opgegeven plausibel leken. RADAR richtte zich met deze klachten tot de exploitant van de zaak. Deze reageerde echter ook na rappelleren niet op de grieven. Hierop werd besloten aangifte te doen bij de politie. Tijdens het politieonderzoek werd de mogelijkheid geopend gezamenlijk een praktijktest te doen. Politie en RADAR bereidden de test voor en er werden op verschillende avonden video-opnamen gemaakt van de entree van de disco. Geweigerden werden even verderop aangesproken door politiemensen die hen vroegen naar de achtergrond van de weigering en personalia noteerden voor een latere verklaring. Met de officier van Justitie werd het bewijsmateriaal doorgenomen. Het opnemen van de aangiften kostte veel tijd, evenals het analyseren van de video-beelden en koppelen aan de getuigenverklaringen. Er werd een gerechtelijk vooronderzoek geopend waarbij de exploitant zich juridisch liet bijstaan door een gerenommeerde advocaat. De verwachting was dat het onderzoek nog geruime tijd kon duren. De officier van Justitie besloot hierop in gesprek te gaan met de exploitant om te komen tot een schikking. Om de situatie voor de toekomst te verbeteren zou de Baja in samenwerking met RADAR duidelijke, controleerbare toelatingscriteria moeten

46. APV is Algemene Plaatselijke Verordening.

opstellen en deze zichtbaar aan de deur dienen op te hangen. Met dit resultaat werd, zo'n anderhalf jaar na de aangifte, tot een voorwaardelijk sepot van de zaak overgegaan.

Naar aanleiding van de klachten had RADAR naast het doen van aangifte ook aan de burgemeester gevraagd maatregelen te nemen tegen de destijds zeer populaire discotheek. Ondanks druk vanuit de gemeenteraad werd afgewacht wat de uitkomst van het strafrechtelijke weg zou zijn. Dat creëerde een curieuze situatie. Toen aangifte was gedaan – er waren in totaal zo'n 50 aangevers - reageerde de toenmalige burgemeester dat hij met een bestuurlijke maatregel wilde wachten totdat het resultaat van het strafrechtelijk onderzoek bekend was. Maar toen dat het geval was, liet de burgemeester andere maatregelen achterwege omdat hij het niet gepast achtte aanvullend op de strafrechtelijke uitspraak een bestuurlijke sanctie te treffen.

Praktijktest 2000

Tussen 1996 en 1999 bleven de klachten over discriminatie aan de deur binnenkomen bij RADAR, de gemeente en anderen. Naar aanleiding van deze signalen en als follow-up 'na de Baja' werd in februari 2000 een praktijktest gehouden met medewerking van het Rotterdams Dagblad, GroenLinks, de Rotterdamse Jongeren Raad en RADAR. Uit deze test bleek duidelijk dat allochtone bezoekers in bijna alle populaire discotheeken en clubs werden geweigerd. De publiciteit die met de uitslag van deze test werd gegenereerd, leidde weer tot meer klachten van discriminatie. Wijs geworden van het magere resultaat van de toepassing van strafrecht in de Baja-zaak, besloot RADAR niet in eerste instantie in te zetten op aangifte, maar de nieuwe burgemeester meteen te vragen om een bestuursrechtelijke maatregel. De gemeente reageerde met een brief aan de exploitanten van de betreffende horecagelegenheden. De burgemeester zei hierin tot de conclusie te komen dat de toegang was geweigerd vanwege allochtone afkomst, vroeg de horeca-ondernemers te reageren op de aantijgingen en waarschuwde hen voor mogelijke gevolgen.

"Ik neem dit feit hoogst ernstig op.... Laat ik voorop stellen dat in Rotterdam absoluut geen plaats is, noch mag zijn voor discriminatie. Ik heb daarom de politie heden verzocht u in de gelegenheid te stellen uw reactie op de geschetste gang van zaken te geven. Aan de hand van deze bevindingen zal ik mij beraden over eventuele te volgen stappen. Nu reeds breng ik onder uw aandacht dat ik bij gebleken discriminatie naar ras, geslacht of seksuele geaardheid aan de deur van uw onderneming, op grond van artikel 2.4.6 lid 4 onder e, bevoegd ben om uw exploitatie-vergunning in te trekken."

Met deze brief werd wat losgemaakt in horecaringen. In maart 2000 werd op het stadhuis een bijeenkomst georganiseerd over discriminatie aan de deur. Voor het eerst gingen horeca-ondernemers en stappers met elkaar in gesprek, in aanwezigheid van gemeente, politie en RADAR. In de eerste periode van 2000 kwamen meer klachten

binnen bij RADAR. De publiciteit rond de praktijktest bemoedigde jongeren om werk te maken van een dubieuze weigering.

Structurele (collectieve) aanpak: Hollywood Music Hall

Eén van de discotheeken uit de praktijktest was de Hollywood Music Hall, een populaire uitgaansgelegenheid met een vrij algemene doelgroep. Ook deze exploitant kreeg een brief van de burgemeester. Over deze discotheek bleven echter de klachten binnenkomen. In het verleden werden horeca-exploitanten vrijwel per definitie individueel benaderd bij een klacht. De ervaringen met deze benadering waren echter niet bepaald positief. Soms werd eenvoudigweg niet op klachten gereageerd en bemiddelingsgesprekken verzandden regelmatig in diametraal tegenover elkaar staande versies van wat zich had afgespeeld. Gelet op de uitkomsten van deze aanpak in relatie tot de vaak forse tijdsinvestering, werd besloten om zaken niet meer op individueel niveau rechtstreeks bij de exploitant aan de orde te stellen. In plaats daarvan werden dossiers per horecagelegenheid aangelegd. Vervolgens werden deze gezien op mogelijkheden voor structurele aanpak. Individuele klagers werd wel geadviseerd zelf aangifte te doen.

Zo geschiedde met de klachten over 'de Hollywood'. De gebundelde klachten die in 1999 en 2000 waren binnengekomen bij RADAR werden met een korte analyse aangeboden aan de gemeente Rotterdam. De RADAR-gegevens werden gecompliceerd met data van de politie over incidenten aan de deur van de discotheek en met signalen van burgers die de burgemeester rechtstreeks benaderden met verhalen over discriminatie. Vaak waren die niet afkomstig van de gedupeerde jongeren zelf, maar van hun ouders die het beu zijn om aan de ontbijttafel in het weekeinde van hun kinderen te horen waar ze nu weer zijn geweigerd. De burgemeester liet een formele hoorzitting organiseren waar het dossier met de exploitant en zijn advocaat werd doorgenomen. Centraal stond de vraag, hoe het mogelijk was dat opvallend veel klachten werden gegenereerd vergeleken met andere uitgaansgelegenheden als er – zoals de eigenaar bij hoog en laag beweerde – geen sprake was van een discriminerend deurbeleid. Met deze verschuiving van de bewijslast kon de exploitant niet uit de voeten. Hij bleek niet in staat om een bevredigende en overtuigende verklaring te geven voor het hoge aantal klachten, Daarop oordeelde de burgemeester dat zijn stelling vermoeden van discriminatie niet was weerlegd.

De exploitant van Hollywood Music Hall kreeg een officiële waarschuwing wegens mogelijke discriminatie aan de deur - een laatste waarschuwing - waarbij een sanctie van (tijdelijke) sluiting in het vooruitzicht werd gesteld als de situatie niet zou veranderen. Verder stelde de burgemeester dat er een helder en controleerbaar (schriftelijk vastgelegd) deurbeleid gevoerd diende te worden. Geweigerde personen moeten te horen krijgen wat de reden is van de weigering en hun beklag kunnen doen bij een speciaal spreekuur. Deze actie maakte niet alleen veel indruk op de betreffende exploitant, de uitgaanswereld in Rotterdam als zodanig bleek onder de indruk.

Naar een panel-aanpak

Bij de hierboven beschreven zaken werden verschillende methoden gebruikt. Van het schrijven van een eenvoudige brief, de strafrechtelijke weg van de aangifte tot de bestuurlijke weg. Om te komen tot een helder en controleerbaar deurbeleid blijkt echter meer nodig.

De afzonderlijke methoden hebben nadelen. Bij een individuele aangifte is de bewijsvoering lastig, een collectieve aangifte (bijvoorbeeld na een praktijktest) kost enorm veel tijd aan voorbereiding, uitvoering en afronding. Een bestuurlijke aanpak leent zich voornamelijk bij meerdere signalen over een langere periode en levert de individuele klager niet veel op.

Na de Baja en Hollywood-zaken werd in Rotterdam het initiatief genomen om met de verschillende partijen rond de tafel te gaan zitten; gemeente, politie, jongeren, horeca-ondernemers en RADAR. Er moest gewerkt worden aan een transparant en controleerbaar deurbeleid. Tevens moest de vorm van een spreekuur worden overdacht. Alle partijen hadden baat bij een gezamenlijke aanpak. Desondanks duurde het enige tijd voor het onderling vertrouwen er was om ook daadwerkelijk zaken te doen. Er werd een notitie geschreven over het Rotterdamse deurbeleid, de verschillende belangen en de inzet van de partijen. Op basis van deze notitie werd een convenant gesloten tussen partijen, waarin een panel deurbeleid was voorzien. In maart 2002 werd het Panel Deurbeleid geïnstalleerd. Er sloten zich meteen acht horecagelegenheden aan bij het panel, waaronder een aantal marktleiders. In 2005 ondertekenden tien nieuwe horecagelegenheden het convenant en committeerden zich hiermee aan het Panel Deurbeleid.

Werkwijze panel

Het Panel Deurbeleid heeft twee functies, het beoordelen van het deurbeleid van individuele horeca-ondernemers en het onderzoeken van klachten over vermeende discriminatie in de horeca. Een en ander staat uitgebreid beschreven in een aantal bijlagen over het panel in deze publicatie

Het deurbeleid van individuele horeca-ondernemers wordt door het panel getoetst aan de criteria voor een transparant en duidelijk deurbeleid. Als het deurbeleid van een individuele horecaonderneming aan deze criteria voldoet dan zal dit door het panel worden goedgekeurd.

Personen die discriminatoir gedrag hebben ervaren aan de deur van een discotheek, worden via een voorlichtingsfolder verwezen naar het klachtensprekuur van de desbetreffende horecaonderneming. Er kan van worden uitgegaan dat de partijen (de klager en de horecaondernemer) in staat zijn het geschil onderling op te lossen. Als een klager geen vertrouwen heeft in een gesprek met de exploitant, dan zal het panel de melding direct zelf in behandeling nemen. De bedoeling is dat de klachten snel worden beoordeeld. Betrokken horeca-ondernemers worden zo spoedig mogelijk op

de hoogte gebracht van de klachten.

Het panel houdt altijd oog voor het verschil tussen een individuele melding en structurele meldingen over het deurbeleid van een specifieke horeca-inrichting. Als de melder niet tevreden is over de afhandeling van de klacht door het panel, dan kan hem of haar in overweging worden gegeven bijvoorbeeld alsnog aangifte te doen van discriminatie.

De inzet van het panel is om een geval van discriminatie te onderscheiden van een gevoel van discriminatie. Als de exploitant van de betrokken horecaonderneming kan aantonen dat het selectie criterium waarop geweigerd is zuiver is, dan kan gesproken worden van een gevoel van discriminatie. Het panel kan ook op basis van opeenvolgende klachten van één bepaald type een bestuurlijk signaal afgeven. Tot dusverre blijkt de werkwijze van het panel hoog te scoren wat betreft tevredenheid onder klagers. Daarnaast is sprake van een hoge acceptatie van de uitspraken van het panel door de aangesloten ondernemingen. Het aangesloten aantal ondernemingen heeft zich sinds de start meer dan verdubbeld, waardoor ook de dekking in de Rotterdamse uitgaanswereld aanzienlijk is toegenomen.

7. Een gemeenschappelijk perspectief afsluitende opmerkingen en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar het onderwerp deurbeleid. De ene keer stond het perspectief van de stappers centraal, dan weer werd door de bril van een ondernemer gekeken of ingezoomd op de situatie van de portier, de toezichthouder of de bewakers van het beginsel van gelijke behandeling. Nu dient zich de vraag aan of er op basis daarvan ook een gemeenschappelijk perspectief valt te ontwikkelen.

Kun je gemeenschappelijk, met alle betrokkenen een aanpak ontwikkelen die leidt tot een veilig, attractief, ontspannen, maar niet nonchalant uitgaansklimaat en deurbeleid? In principe lijkt dat mogelijk, gezien het feit dat iedereen zich zorgen maakt over dezelfde punten. Zo zijn portiers, ondernemers en stappers het op een aantal cruciale punten opvallend eens. Er is sprake van een match in probleembeleving in de zin dat groepen die de meeste problemen ervaren, ook door ondernemers en portiers als notoire probleemveroorzakers worden gezien of ervaren. Dat geldt voor mannen in het algemeen, voor allochtone mannen in het bijzonder en binnen die laatste groep met name voor Marokkanen. De wederzijdse visies tussen ondernemers en portiers aan de ene kant en de stappers aan de andere kant zijn bijna spiegelbeeldig. En ander punt van overeenkomst is dat alle betrokken partijen min of meer op dezelfde schaal zijn georganiseerd. Horeca-ondernemers, stappers, toezichthouders en antidiscriminatie instellingen opereren op lokaal niveau en kunnen op die schaal beleid formuleren, onderling afspraken maken, communicatie regelen en samenwerkingsverbanden aangaan. Dit betekent ook dat aanbevelingen voor beleids- en vooral praktijkverbetering zich primair moeten richten op lokaal te treffen maatregelen en te vormen coalities. Gemeenschappelijke noemer is ook dat alleen beleid gericht op het bevorderen en handhaven van veiligheid in de huidige situatie niet meer volstaat. Gerichte aandacht voor deurbeleid is nodig. Dat is nog geen gemeengoed maar zou dat wel moeten zijn, ook omdat deurbeleid wel degelijk raakt aan de problematiek van (on)veiligheid.

Op lokaal niveau is een aantal praktische voorbeelden beschikbaar van initiatieven die in de lokale praktijk werken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het project 'Breda by night', een samenbundelende activiteit die alle belanghebbenden heeft gemobiliseerd en georganiseerd voor een gemeenschappelijk onderzoeksprogramma. Hierin werd de noodzaak van verdere acties geïllustreerd en werden alle betrokkenen met elkaar in gesprek gebracht.

Langs een ander traject is datzelfde het geval met het Rotterdamse Panel Deurbeleid dat intussen navolging krijgt in de andere grote steden. Evenzo is met het Haagse onderzoek over etniciteit en uitgaan een concreet actieprogramma in de steigers gezet. Dergelijke voorbeelden van integrale actieprogramma's rond deurbeleid bevatten elementen die ook in een andere lokale context zijn te gebruiken.

Een gedeelde visie

In de inleiding is de uitgaansmarkt getypeerd als een markt van in- en uitsluiting. Alle betrokkenen hebben belang bij optimalisering van de insluiting en minimalisering van de uitsluiting. Jongeren hebben belang bij een veilig en attractief uitgaansklimaat, de overheid bij een veilig en positief imago van hun gemeente als uitgaansstad, ondernemers zijn voortdurend op zoek naar een goede marktpositie in een steeds diversere wereld en willen geen gedonder aan de deur, organisaties die gelijke behandeling hoog in het vaandel hebben weten uit eigen ervaring dat repressie en reparatie van misstanden altijd duurder en ingewikkelder uitvallen dan preventie. Op basis van een dergelijke, gedeelde analyse, is een aantal speerpunten te benoemen.

1. Een transparant deurbeleid

De overheid heeft als vergunningverlener en toezichthouder een belangrijke taak om de randvoorwaarden voor een transparant en eenduidig deurbeleid te formuleren. Zij kan een belangrijke, initiërende rol spelen om partijen rond de tafel te halen en te stimuleren om algemene afspraken te maken over wat er al dan niet toelaatbaar is in het kader van deurbeleid. Horeca-ondernemers, de brancheorganisatie voor de horeca, politie, jongerenraad en het antidiscriminatie bureau zijn belangrijke partners bij het formuleren van een algemeen deurbeleid en uiteindelijk als convenantpartners bij de uitvoering en handhaving.

2. Panelachtige constructie

Niemand kan voor honderd procent garanderen dat er geen fouten worden gemaakt bij de toelating aan de deur van discotheken. Je kunt echter wel garanderen dat je ergens gehoor kunt vinden of je klacht kunt doen als het onverhoopt misloopt. Het inrichten van een klachtvoorziening is dus onlosmakelijk de achterkant van een transparant deurbeleid. Het biedt veel voordelen om dat in een soort 'multi-agency' opzet te doen zoals het Rotterdamse Panel Deurbeleid dat heeft gedaan. In een dergelijke constructie kunnen de verschillende belangen goed worden afgewogen en de acceptatie van de uitspraken van het panel is groot omdat iedereen zijn of haar zegje kan doen. Doordat dit initiatief intussen navolging heeft gekregen in verschillende steden is er veel materiaal beschikbaar waarvan nieuwe initiatieven profijt kunnen hebben.

3. Empower jongeren

Trap niet in de val jongeren alleen een rol te geven als klager of slachtoffer maar betrek ze ook bij de vormgeving, uitvoering en handhaving van afspraken. Focus daarbij niet op problemen maar kies ook voor een positieve insteek en zorg voor empowerment van jongeren. De eerder genoemde projecten 'Clubstars' en 'Breda by night' documenteren dat het mogelijk is om jongeren te voorzien van instrumenten om invloed te nemen; de positieve aspecten van uitgaan te belichten; de gelegenheid te

bieden om juist de verschillende concepten van uitgaansgelegenheden bekender te maken en juist ook diversiteit in het uitgaansleven te promoten. Jongeren spelen in dergelijke projecten een cruciale rol, in de zin dat niet alleen jongeren hun invloed optimaliseren maar dat de horeca ook strategisch nuttige feedback kan verkrijgen op de eigen marktpositie en de waardering van de verschillende concepten.

4. Doorbreek de wederzijds beeldvorming

Hiervoor is al gewezen op de wederzijds negatieve beeldvorming tussen jongeren aan de ene en portiers en ondernemers aan de andere kant. Dat is misschien nog wel het meest fnuikende probleem. Het belet een ontspannen deurbeleid en werkt vijandbeelden in de hand. En daarmee de kans op conflict en escalatie.

Chargerend gesteld lopen er jongeren rond met het idee dat het weren van jongeren uit hun etnische groep het hoogste doel in het bestaan van een portier is. Er zijn ondernemers en portiers die de opvatting koesteren dat het weren van bepaalde etnische groepen een economisch levensbelang is voor hun zaak.

Tegen die achtergrond is het onverantwoord om projecten rond die wederzijdse beeldvorming achterwege te laten. Dat kan grootschalig en min of meer structureel in de projecten zoals 'Way-out' en 'Safe city van Stade' in Utrecht. Maar als die stap te groot is, kan het ook kleinschalig. Bijvoorbeeld door het periodiek organiseren van een rondetafelgesprek tussen jongeren en portiers of, specifiek, tussen jongeren die zijn geweigerd en clubs en portiers die van onterechte weigering worden beticht.

Investeer ook nadrukkelijk in nadere instructie en opleiding van portiers op het punt van deurbeleid, vanuit de gedachte dat niet het weigeren het probleem is, maar dat het vaak hapert aan transparantie, eenduidigheid en communicatie.

5. Kijk verder dan de deur

Gesprekken en projecten moeten zich echter niet beperken tot discriminatie aan de deur en kwesties op grond van ras of etnische afkomst. Wie z'n ogen sluit voor de frequente meldingen over seksuele intimidatie en seksistisch en vrouwonvriendelijk gedrag door stappers, laat een belangrijke legitimering en rationalisering van voorzichtig deurbeleid ongemoeid. Geef jongeren uitleg hoe dergelijk gedrag ertoe leidt dat zij worden uitgesloten en gestigmatiseerd. Bewijs het principe van gelijke behandeling een goede dienst door je niet te bezondigen aan selectieve opwindingsdiscussies onder jongeren over dergelijk grensoverschrijdend gedrag en mobiliseer het zelfcorrigerend vermogen.

- I Notitie deurbeleid Rotterdam**
- II Inzet convenantpartijen**
- III Top 40 deurbeleidregels**
- IV Klachtenprocedure Panel Deurbeleid**

N.B.

Met name de bijlagen III en IV worden op grond van voortschrijdend inzicht regelmatig aangepast. Voor de meest actuele versie zie, www.deurbeleid.nl.

Inleiding

Rotterdam wordt als uitgaansstad steeds aantrekkelijker. Horeca-ondernemers vestigen zich met nieuwe concepten in Rotterdam. Het uitgaanspubliek komt niet meer alleen uit Rotterdam of de regio. In toenemende mate weten mensen uit andere delen van het land Rotterdam als uitgaansstad te vinden. Met het nieuwe horecabeleid (verwoord in de horecanota Rotterdam 2002-2006) wordt de aansluiting gezocht met de ambitie van Rotterdam een attractieve(re) stad te maken.

Rotterdam moet een uitgaansstad zijn voor iedereen. Iedereen moet zich er thuis kunnen voelen en terecht kunnen in een van de vele horecagelegenheden. Helaas komt het voor dat mensen de toegang wordt geweigerd. De reden hiervan is niet altijd even duidelijk. Dit leidt tot boosheid en frustratie en in een aantal gevallen zelfs tot het vermoeden te zijn gediscrimineerd.

Het deurbeleid van de grote uitgaansgelegenheden in de stad (veelal discotheken) dient transparant en controleerbaar te zijn. Bezoekers van de discotheken dienen te weten waar ze aan toe zijn als zij in een rij staan te wachten om ergens naar binnen te kunnen.

1. De aanleiding voor het vormen van het Panel Deurbeleid

Met enige regelmaat is de gemeente Rotterdam op uiteenlopende wijze geconfronteerd met signalen vanuit het uitgaanscircuit, als zou er onzorgvuldig worden geselecteerd bij de deuren van grote discotheken. Een van de meest in het oog springende signalen was de uitkomst van de zogenaamde praktijktest bij vijf Rotterdamse discotheken die in februari 2000 heeft plaatsgevonden.

Aan deze praktijktest namen de gemeenteraadsfractie van GroenLinks, gezamenlijk met RADAR, het Rotterdams Dagblad en de Rotterdamse Jongerenraad deel. Uit deze test bleek dat bij het merendeel van de horecagelegenheden de toegang is geweigerd aan de personen van allochtone komaf van dit gezelschap. Dit heeft geleid tot het doen van aangifte bij de politie in verband met discriminatie. Deze gebeurtenis heeft veel commotie teweeggebracht en heeft tot het een en ander geleid.

- De aangifte heeft geleid tot een strafrechtelijk onderzoek.
- De burgemeester heeft met een ferme brief, gericht aan de houders van de vijf bezochte discotheken, een eerste aanzet gegeven tot een bestuursrechtelijke aanpak.
- Er is door het bestuur een stadsdebat over het deurbeleid georganiseerd.

Naar aanleiding van genoemde praktijktest, het strafrechtelijk onderzoek en het Stadsdebat dat hierop volgde, kan geconcludeerd worden dat het deurbeleid bij een aantal Rotterdamse discotheken onvoldoende transparant en controleerbaar is. Het komt nogal eens voor dat mensen vanwege onduidelijke redenen niet worden toegelaten tot een discotheek.

Naar aanleiding van de praktijktest heeft een aantal discotheken inmiddels een klachtenuur ingesteld en/of regels bij de deur opgehangen. Het aantal discriminatieklachten

na de praktijktest in 2000 was niet afgenomen. Integendeel, mede door de publiciteit na de praktijktest is het aantal meldingen dat bij RADAR binnenkwam juist toegenomen.

2. Veiligheid

De burgemeester van Rotterdam stelt strenge eisen aan de exploitatie van een horeca-inrichting. Bij exploitatie met een nachtontheffing worden aanvullende veiligheidseisen gesteld aan de exploitant.

De grote discotheken in de stad werken inmiddels allemaal met gediplomeerde horecaportiers die in dienst zijn bij erkende beveiligingsbedrijven. Dit betekent dat de werkzaamheden bij de deur over het algemeen professioneel verlopen. Voor de horeca-ondernemers is deze professionalisering van groot belang. Immers, als zich een ernstig incident voordoet in de inrichting, de openbare orde gevaar loopt of het woon- en leefklimaat nadelig wordt beïnvloed, kan de burgemeester een horecagelegenheid tijdelijk of voor onbepaalde tijd sluiten. Ook kan de burgemeester op basis hiervan en op basis van het feit dat de ondernemer onzorgvuldig met de exploitatie omgaat, bijvoorbeeld door het gedogen van strafbare feiten, de exploitatievergunning intrekken.

De meeste grote discotheekhouders in Rotterdam zijn zich terdege bewust van het feit dat de eisen omtrent veiligheid streng zijn. Een en ander heeft er dan ook toe geleid dat men doorgaans in de grote discotheken in de stad veilig kan uitgaan. Dit heeft echter wel gevolgen voor de selectie aan de deur.

De gemeente erkent dat er een spanning bestaat tussen de door de gemeente gestelde veiligheidseisen en de wens om de deuren open te stellen voor iedereen.

3. Toetsingscriteria Rotterdams deurbeleid

De exploitanten zijn verantwoordelijk voor de formulering van hun deurbeleid en voor de hantering ervan. Exploitanten zijn vrij een bepaald deurbeleid te hanteren, mits dit beleid voldoet aan de volgende toetsingscriteria:

- 1) Iedereen moet op gelijke wijze toegang kunnen krijgen tot de Rotterdamse discotheken;
- 2) Selectiecriteria, zoals de juiste kleding (dresscode) en een leeftijdsgrens dienen duidelijk omschreven te zijn;
- 3) Selectiecriteria dienen vreemd te zijn van iedere vorm van discriminatie;
- 4) De criteria dienen aan de buitenzijde van de discotheek bij de entree kenbaar gemaakt te worden;
- 5) Aan geweigerde bezoekers wordt medegedeeld op basis van welke criteria zij niet zijn toegelaten. Geweigerde bezoekers worden door portiers gewezen op de mogelijkheid gebruik te maken van het klachtensprekuur van de discotheekhouder;
- 6) De exploitanten/discotheekhouders hebben een wekelijks spreekuur waar door geweigerde personen gebruik kan worden gemaakt.

4. Transparant en controleerbaar deurbeleid

Als het deurbeleid van individuele horeca-inrichtingen voldoet aan bovenstaande toetsingscriteria, kan gesteld worden dat het deurbeleid van betreffende ondernemer transparant en controleerbaar is. Een en ander is in de eerste plaats bedoeld voor de bezoekers van de discotheken. Met transparante en controleerbare regels aan de deur kunnen bezoekers immers direct beoordelen of zij op de juiste gronden zijn geweigerd. Echter, voor het Openbaar Ministerie en het gemeentebestuur is geformuleerd transparant en controleerbaar deurbeleid eveneens van belang. Op basis van transparant en controleerbaar beleid, waaraan horeca-ondernemers zich hebben geconformeerd, zijn zowel het OM als het bestuur beter in staat om, na een onderlinge afstemming, de juiste maatregelen te nemen.

Het deurbeleid van de convenantpartners (de horeca-ondernemingen) zal worden getoetst door het hieronder beschreven Panel Deurbeleid.

De grote ondernemingen met portiers aan de deur (veelal zijn dit de discotheken) exploiteren vrijwel allemaal met een nachtontheffing. Het is al sinds 1996 beleid om de aanvraag voor een nachtontheffing gepaard te laten gaan met een exploitatieplan. In het exploitatieplan dient een duidelijke beschrijving te worden gegeven van de aard, omvang en voorgenomen exploitatiewijze van de nachtzaak. De onderwerpen geluids-overlast, openbare orde en veiligheid, aantasting woon- en leefklimaat en criminaliteit zijn een verplicht onderdeel van het exploitatieplan. Voor convenantondertekenaars en ondernemers die van plan zijn conform het convenant te werken met hun deurbeleid, dient het deurbeleid eveneens onderdeel uit te maken van het exploitatieplan.

5. Panel Deurbeleid

Ten behoeve van de uitvoering van het deurbeleid werd gelijktijdig met de ondertekening van het convenant (25 maart 2002) het Panel Deurbeleid opgericht. Naast vertegenwoordigers van de ondertekenaars van het convenant (Koninklijke Horeca Nederland, ondernemers, politie, gemeente) zullen de Rotterdamse Jongerenraad (RJR) en RADAR hierin zitting nemen.

Het Panel Deurbeleid heeft twee functies:

- 1) Het beoordelen van het deurbeleid van individuele horeca-ondernemers;
- 2) Het onderzoeken van klachten over vermeende discriminatie in de horeca.

Het deurbeleid van individuele horeca-ondernemers zal door het panel worden getoetst aan de hierboven genoemde criteria Rotterdams deurbeleid. Als het deurbeleid van een individuele horeca-onderneming aan deze criteria voldoet dan zal dit door het panel worden goedgekeurd.

Personen die discriminatoir gedrag hebben ervaren aan de deur van een discotheek, worden in eerste instantie, middels een voorlichtingsfolder, verwezen naar het klachtensprekuur van de desbetreffende horeca-onderneming. Er kan van worden uitgegaan dat de partijen (de klager en de horeca-ondernemer) in staat zijn het geschil onderling op te lossen. Echter, men is hiertoe niet te dwingen. Als een klager geen

vertrouwen heeft in een gesprek met de exploitant, dan zal het panel de melding direct zelf in behandeling nemen.

Er zal naar worden gestreefd de klachten zoveel mogelijk direct binnen te laten komen bij de secretaris van het panel. De klachten kunnen evenwel ook binnenkomen bij RADAR, bij de politie (niet in de vorm van een aangifte), bij de RJR, het OM en bij de gemeente (bijvoorbeeld in de vorm van een brief gericht aan de burgemeester). De bedoeling is dat de klachten snel worden beoordeeld. Daartoe komt het panel in eerste instantie een maal per twee weken bijeen. Uiteindelijk zal de frequentie afhankelijk zijn van het aantal, de aard en de urgentie van de gemelde incidenten en klachten. Betrokken horeca-ondernemers worden zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht van de klachten. Indien nodig zal een delegatie vanuit het panel een gesprek aangaan met de klager en de horeca-exploitant.

Per kwartaal verzorgt RADAR namens het Panel Deurbeleid een overzicht van alle klachten. In dit overzicht wordt een korte beschrijving opgenomen van het incident of de klacht en de ondernomen actie.

6. Klachtenprocedure

In het Panel Deurbeleid hebben RADAR, de RJR, politie, Koninklijke Horeca Nederland en de gemeente Rotterdam zitting. Verwacht wordt dat de ondertekening van het convenant, dat met de nodige publiciteit gepaard zal gaan, de eerstkomende tijd een toenemend aantal meldingen zal genereren. Het ligt in de verwachting dat het Panel Deurbeleid daarmee de periode direct na ondertekening veel te doen staat. In eerste instantie zal het panel dan ook een maal per twee weken dienen te komen. Deze frequentie kan naar beneden worden bijgesteld als het aantal meldingen afneemt. Het Panel Deurbeleid zal als volgt te werk gaan:

- a. Het Panel Deurbeleid buigt zich alleen over de meldingen over de in het convenant participerende horecaondernemingen. In overleg met de horecaondernemer die niet in het convenant participeert en de melder, kan de melding alsnog via het Panel Deurbeleid worden behandeld. Bij deze aanpak is de intentie steeds om de horeca-ondernemer tot convenantpartner te maken;
- b. Meldingen over convenantpartijen die binnenkomen bij RADAR, de RJR, KHN en de gemeente worden door het panel behandeld. De melder wordt vooraf geïnformeerd over de wijze van afhandeling van de melding;
- c. Een aangifte die door politie wordt opgenomen zal echter niet in het panel worden besproken. Deze volgt een eigen (strafrechtelijk) traject;
- d. Als er bij het panel een melding binnenkomt, wordt de betrokken horeca-ondernemer (convenantpartner) hierover door het panel op de hoogte gesteld;
- e. Het Panel Deurbeleid bespreekt de melding en bepaalt hoe ermee wordt omgegaan (bijvoorbeeld in de vorm van een bemiddelend gesprek tussen de melder en de horeca-ondernemer). De vorm/wijze waarop met een melding wordt omgesprongen door het panel is afhankelijk van de aard ervan;

- f. Het panel houdt altijd oog voor het verschil tussen een individuele melding en structurele meldingen over het deurbeleid van een specifieke horeca-inrichting;
- g. Als de melder niet tevreden is over de afhandeling van de klacht door het panel, dan kan hem of haar in overweging worden gegeven bijvoorbeeld alsnog aangifte te doen van discriminatie;
- h. De inzet van het panel is om een geval van discriminatie te onderscheiden van een gevoel van discriminatie. Als de exploitant van de betrokken horeca-onderneming kan aantonen dat het selectie criterium waarop geweigerd zuiver is, dan kan gesproken worden van een gevoel van discriminatie.

7. Afspraken tussen de leden van het Panel Deurbeleid

- a. Het Panel Deurbeleid bestaat uit de volgende leden: RADAR, de RJR, politie, KHN en de gemeente Rotterdam;
- b. De leden van het panel wijzen uit hun middel een voorzitter aan;
- c. De secretaris van het panel zal worden ondergebracht bij RADAR;
- d. Om tot een goede beoordeling van de meldingen te komen, zullen de leden van het panel steeds in alle openheid, maar wel in een besloten sfeer hierover van gedachten moeten kunnen wisselen;
- e. De klachten en meldingen worden door het panel vertrouwelijk behandeld. Dit betekent dat de leden van het panel over meldingen niet naar buiten treden. Met andere woorden: er vindt door de afzonderlijke leden van het panel geen contact met derden plaats over meldingen. Voorlichting over het panel en de bij het panel in behandeling zijnde meldingen wordt door de voorzitter (in nauwe samenspraak met de secretaris) gegeven.

8. Evaluatie

De werkwijze van het panel zal na een half jaar worden geëvalueerd. Zowel de werkwijze intern als die richting de melders zal worden bekeken. De volgende vragen zullen moeten worden beantwoord:

Ten aanzien van het panel intern:

- 1) Zijn de leden tevreden over het effect van het panel?
- 2) Is het panel in staat adequaat op meldingen te reageren?
- 3) Zijn de leden tevreden over de inzet van de andere leden van het panel?
- 4) Zijn de meldingen tot nu toe naar tevredenheid van het panel afgedaan?
- 5) Zijn de leden tevreden over de samenstelling van het panel?

Ten aanzien van de melders (informatiebron: een kleine enquête):

- 1) Zijn de melders tevreden over de behandeling (de gevolgde procedure) van de melding door het panel?
- 2) Zijn de melders tevreden over de samenstelling van het panel?

BIJLAGE II • INZET CONVENANT PARTIJEN

De horeca (discotheekhouders/caféhouders)

- 1) De horeca-ondernemer stelt uitsluitend functionele eisen aan de gast, om:
 - a. de goede naam van het bedrijf te behouden;
 - b. de orde en rust in het bedrijf te garanderen;
 - c. de veiligheid van de gasten en de medewerkers te waarborgen;
 - d. de nakoming van overeenkomsten te bewerkstelligen.

- 2) De functionele eisen zijn gebaseerd op de wet, een overeenkomst of het bedrijfsbeleid van de ondernemer binnen de grenzen die de wet stelt.

- 3) De ondernemer stelt bij toelating van een gast naast eisen genoemd in artikel 1 uitsluitend functionele eisen, zoals:
 - a. eisen aan de kleding;
 - b. eisen aan het gedrag;
 - c. eisen aan kredietwaardigheid.- Niet-functionele (en dus onacceptabele) eisen zijn onder andere:
 - a. het vaststellen van een maximum aantal toe te laten personen van een bepaald ras, bepaalde huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming;
 - b. het ontzeggen van toegang aan leden van een ander ras, andere huidskleur, afkomst en dergelijke vanwege opvattingen of voorkeuren van overige gasten.

- 4) De ondernemer stelt eigen deurbeleid op dat transparant en controleerbaar is. Dit beleid wordt door het Panel Deurbeleid aan de criteria van het Rotterdamse deurbeleid getoetst.

- 5) De horeca-ondernemer zal de beveiligingsmedewerkers (portiers) instrueren op welke wijze discriminatie bij het toegangsbeleid kan worden voorkomen.

- 6) De horeca-ondernemer is verantwoordelijk voor de werkwijze van het personeel. Het personeel dient gecertificeerd en goed getraind te zijn op problemen die zich aan de deur kunnen voordoen. De kennis van reeds gecertificeerde portiers dient op peil gehouden te worden.

- 7) Indien klanten zich niet conform de 'huisregels' gedragen, wordt overgegaan tot ontzegging van de toegang. Dit kan zijn naar aanleiding van:
 - a. de toepassing van verbaal of fysiek geweld richting bezoekers of personeel;
 - b. het lastig vallen van bezoekers of personeel (bijvoorbeeld seksuele intimidatie);
 - c. uitingen van discriminatie;
 - d. vernielingen;
 - e. wapenbezit;

- f. handel in en/of gebruik van drugs;
 - g. het niet opvolgen van aanwijzingen van het personeel;
 - h. andere vormen van ongewenst gedrag.
- 8) Bij het convenant aangesloten ondernemers zullen medewerking verlenen aan onderzoek door het panel en desgevraagd voor klachtenbehandeling relevante gegevens ter beschikking stellen.

Politie

1. De politie neemt iedere klacht over discriminatie serieus en zal ter zake altijd aangifte opnemen.
2. De politie zal, wanneer er sprake is van een aangifte, binnen redelijke termijn en op gebruikelijke wijze onderzoek doen door de betrokken partijen te horen.
3. In geval er een onderzoek wordt ingesteld, overlegt de politie met de Hoofdofficier van justitie i.c. met de aangewezen officier van Justitie, belast met discriminatiezaken.
Indien er aanleiding toe bestaat zal de politie door middel van een bestuurlijke rapportage de burgemeester informeren.
4. De politie zal, indien verwacht wordt dat de weigering van ongewenste personen of groepen tot problemen leidt, assistentie verlenen.
5. De politie reageert alert op klachten en aanvragen van de horeca. De politie is op drukke uitgaansavonden, op grond van informatie en daar waar nodig, zichtbaar en opvallend aanwezig.

Gemeente

- 1) De burgemeester kan de vergunning tijdelijk of voor onbepaalde tijd geheel of gedeeltelijk intrekken of wijzigingen indien de houder van de inrichting zich schuldig maakt aan discriminatie naar ras, geslacht of seksuele geaardheid (art. 2.3.6, lid 4 sub e van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam).

Introductie op Top 40 deurbeleidregels

Iedere horecaondernemer heeft een bepaald profiel klant voor ogen. Daarnaast stelt hij of zij er natuurlijk eer in om in te staan voor de veiligheid van bezoekers. Die twee elementen leiden tot deurbeleid: criteria die bepalen wie wel of geen toegang krijgt. Zo geredeneerd is er niets mis met een deurbeleid. Maar de ene regel is de andere niet en het Panel Deurbeleid vindt sommige regels wel acceptabel en andere niet. Onderstaand is een Top 40 opgenomen van regels die eerder aan het Panel zijn voorgelegd en die in de waarneming van het Panel de toets der kritiek kunnen volstaan. Die vormen een handig hulpmiddel om zelf tot een deurbeleid te komen als dat er nog niet is, of een beter deurbeleid te formuleren dan er tot dusverre was. Maar waarop is dat nu gebaseerd? Waarom vindt het Panel de ene regel wel toelaatbaar en de andere niet? Ook omdat er misschien ondernemers zijn die zelf een eigen deurbeleid willen formuleren of die aanvullende regels willen ontwikkelen, een korte uiteenzetting van de punten waarop het Panel regels toetst als die aan haar ter beoordeling worden voorgelegd.

Regels moeten transparant en eenduidig zijn

Voor een bezoeker moet duidelijk zijn waar hij/zij aan moet voldoen om toegelaten te worden en criteria moeten controleerbaar zijn. Word ik geweigerd omdat ik gymmen aan heb, terwijl ik talloze ander bezoekers met gymmen ongehinderd naar binnen zie gaan, dan is dat niet transparant en eenduidig.

Regels moeten zijn te handhaven

Een regel als "Onze bezoekers mogen niet onder invloed staan van alcohol" is in de praktijk niet te handhaven. Neem je dit letterlijk, dan zou je immers iedere bezoeker die een pilsje op heeft er uit moeten zetten en iedereen die elders al iets geconsumeerd heeft de toegang moeten weigeren. Hoewel dat ook niet 100 % eenduidig is, zou het Panel dan toch voorstellen een dergelijke bepaling te wijzigen in "Aangeschoten of dronken bezoekers worden niet toegelaten of uitgezet".

Regels moeten niet onnodig vaag zijn geformuleerd

Een regel als "Wij richten ons op bepaalde leeftijdsgroepen" zal nooit door het Panel worden geaccepteerd. Terwijl er niets mis is met de bepaling "Wij mikken op een doelgroep van 18 tot 24-jarigen".

Geen regels die in de formulering al aangeven dat ze willekeurig worden toegepast

Het Panel is allergisch voor formuleringen in de trant van "kunnen geweigerd worden". Dat geeft immers op voorhand al aan dat het criterium de ene keer wel en de andere keer niet wordt toegepast. Dat ondergraaft het belang van de regel (als je een regel echt belangrijk vindt hanteer je die consequent) en het leidt tot willekeur (de

bezoeker is overgeleverd aan de welwillendheid van de gastheer die de regel de ene keer strikt en de andere keer niet handhaaft). Daarbij nodigt het uit tot discussies aan de deur waar niemand op zit te wachten. In de meeste gevallen zal het Panel voorstellen de regel te schrappen of ervan te maken "worden geweigerd".

Aanbevelingen van het Panel Deurbeleid

Naar aanleiding van huisregels die het Panel ontvangt van (niet)-convenantpartners kan zij op twee niveaus reageren:

- Het Panel kan horecaondernemers, nadat zij de huisregels heeft bestudeerd, in **overweging geven** om een bepaalde regel aan te passen. Dat kan bijvoorbeeld betrekking hebben op hoe een regel is geformuleerd. Het staat de ondernemer dan vrij om de aanpassing wel of niet door te voeren, de aanpassing is voor het Panel dan geen principiële zaak.
- Dat is het wel, als het Panel een ondernemer **stellig adviseert** om een verandering door te voeren in zijn huisregels. In dat geval verwacht het Panel dat de voorgestelde wijziging door wordt gevoerd en dat er, wanneer dat niet gebeurt, gemotiveerd aan wordt gegeven waarop dat is gebaseerd.

Top 40 deurbeleidregels

Minimale leeftijd en legitimatie

- Minimale leeftijd 18 jaar.
- Bezoekers dienen minimaal 21 jaar te zijn. Zij dienen dit, in geval van twijfel, middels legitimatie te kunnen aantonen. Bezoekers die weigeren hun legitimatie te tonen, worden geweigerd.
- U dient tenminste 18, 21 of 25 jaar te zijn en dient dit, in geval van twijfel, middels legitimatie te kunnen aantonen.

Overlast, Alcohol & Drugs

- Bezoekers die zichtbaar onder invloed zijn van alcohol of drugs, wordt de toegang geweigerd.
- Het gebruiken of verhandelen van drugs is ten strengste verboden. Bij geconstateerde handel of gebruik van harddrugs (pillen, etc.), worden de aangetroffen goederen in beslag genomen, volgt verwijdering van de betreffende persoon/-personen en wordt de toegang ook in het vervolg ontzegd.
- Het is niet toegestaan dronken, aangeschoten of anderzijds onder invloed aan de deur verschijnen.
- Onze gasten mogen geen drugs verhandelen of daartoe aanstalten maken.
- Geen toegang aan personen in bezit/en of onder invloed van drugs (harddrugs en softdrugs)

- Bezit van drugs is een reden om de toegang te ontzeggen.
- Geen toegang aan personen die in welke vorm dan ook overlast voor de omgeving veroorzaken.

Steek- en vuurwapens

- Wapens zijn verboden en worden -indien aangetroffen- door het beveiligingspersoneel (gastheer/portier) ingenomen.
- Bij het aantreffen van een vuurwapen informeren wij ten alle tijden de politie; en wordt de toegang tot de club in het vervolg ook ontzegd.
- Indien er bij de metaaldetector voorwerpen worden aangetroffen die als wapen kunnen dienen, dan wordt de desbetreffende bezoeker niet toegelaten. Wel kan de bezoeker, zich ontdaan hebbende van het voorwerp, alsnog trachten de (naam van de club) te bezoeken.
- Het bij zich dragen van wapens, of voorwerpen die als wapen kunnen dienen, is ten strengste verboden.

Houding bezoeker aan de deur

- Een relaxte houding en dito gedrag is basisvoorwaarde. Bij agressie in toon of houding wordt de toegang geweigerd.
- Onze gasten mogen zich niet agressief of hinderlijk opstellen bij de entree of in de zaak (woord en gedrag).
- Personen die weigeren entreegeld te betalen, worden geweigerd.
- Personen die weigeren door de metaaldetector te lopen, worden niet toegelaten.
- Ter bescherming van eigen en andermans veiligheid kun je aan kleding worden gefouilleerd/gedetected. Indien hieraan door de bezoeker geen medewerking wordt verleend, wordt de toegang ontzegd.

Weigeringsgronden ten aanzien van kleding

- Dresscode: De organisatie houdt zich uitdrukkelijk het recht voor toegang te weigeren op grond van niet gepaste kleding. De (naam club) is een club die zich richt op de jonge, trendy en modebewuste bezoeker.
- Bij specifieke thema-avonden wordt de speciale dresscode middels flyers, pers en onze website bekend gemaakt.
- U dient een verzorgd uiterlijk te hebben en correct gekleed te zijn. Sportkleding, sportschoenen en caps zijn verboden.
- Onze gasten dienen een verzorgd uiterlijk te hebben. Bijvoorbeeld:
 - geen sportkleding of sportschoenen;
 - geen kapotte kleding;
 - geen onzedelijke kleding;
 - geen petjes;
 - geen vuile kleding of onverzorgd uiterlijk.

Vernieling en Vandalisme

- Bezoekers die zich bij het verlaten van de club luidruchtig gedragen danwel vernielingen aanbrengen, vuilnis achterlaten of wildplassen, wordt in het vervolg de toegang geweigerd.
- Gasten die in het (recente) verleden problemen hebben veroorzaakt, kan de toegang worden ontzegd.
- Indien u in het verleden problemen heeft veroorzaakt kan u de toegang blijvend worden ontzegd.

Groepen en reserveringen

- We houden ons het recht voor groepen groter dan (minimaal 4) te weigeren.

Recht van weigeren

- Indien het binnen te druk is of op grond van een speciaal uitnodigingsbeleid drukte wordt verwacht, behouden we ons het recht u de toegang te weigeren.
- Wanneer het binnen te druk is of verwacht wordt dat veel houders van VIP kaarten zich aanmelden, dan wordt voor deze mensen ruimte vrijgehouden. Dit kan als reden voor een weigering worden aangevoerd.
- Vanwege grote drukte op vrijdag en zaterdag kan, in verband met de veiligheid, maar een beperkt aantal nieuwe klanten worden toegelaten. Klanten die dan de toegang wordt ontzegd nodigen wij ter kennismaking uit op de donderdag.

Besloten Feesten.

- Bij specifieke thema-avonden wordt de speciale dresscode middels flyers, pers en onze website bekend gemaakt.
- Besloten party's zullen apart worden geafficheerd en bekend worden gemaakt d.m.v. flyers en de website.

Huisregels

Hinderlijk intimiderend gedrag of ongewenste intimiteiten

- Van onze bezoekers verwachten we een tolerante en positieve houding ten aanzien van alle verschillende etnische groepen, sekse, religies en culturen die tijdens een clubnacht aanwezig zijn. Met name streeft de organisatie een gay-vriendelijke sfeer na.
- Het benaderen van de andere sekse dient op een fatsoenlijke en vriendelijke manier te geschieden, ongewenste intimiteiten zijn niet toegestaan.
- Bij gedrag dat door andere bezoekers als hinderlijk, bedreigend, intimiderend of ongewenst wordt ervaren, volgt eerst een waarschuwing en daarna -bij herhaling- volgt verwijdering. In dat geval wordt ook in de toekomst de toegang ontzegd.

- Ongewenste intimiteiten en hinderlijke samenshooling worden niet getolereerd.
- Groepsvorming met intimiderende effecten wordt niet getolereerd.
- Handelingen en uitlatingen die duiden op racisme en discriminatie zijn verboden.
- Overtreding van het huisreglement leidt tot verwijdering.

Consumptie

- U bent verplicht minimaal één consumptie te bestellen en deze binnen het bedrijf of op het terras te nuttigen.
- Het is niet toegestaan om drank en etenswaren mee naar binnen te nemen.

Garderobe

- Op donderdag, vrijdag en zaterdag is de garderobe verplicht vanaf 21.00 uur.
- Jassen e.d. verplicht afgeven bij de garderobe. Zonder bewijs worden geen jassen teruggegeven. De directie stelt zich niet verantwoordelijk voor goederen die worden achtergelaten in jassen en tassen e.d.

Eigendommen bezoeker

- U bent zelf verantwoordelijk voor uw eigendommen. Wij accepteren geen verantwoordelijkheid bij diefstal, vermissing en/of beschadigingen.

Eigendom horecagelegenheid

- U mag eigendommen van ons niet mee naar buiten nemen, verplaatsen en/of beschadigen. Dit geldt ook voor flessen of glazen. Wie beschadigingen veroorzaakt, draait op voor de kosten.
- U mag eigendommen van ons niet mee naar buiten nemen of verplaatsen. Dit geldt ook voor flessen en blikjes. Wie beschadigingen veroorzaakt, draait op voor de kosten van reparatie of vernieuwing.

Telefonie

- Gebruik van mobiele telefoons is niet toegestaan in de zaak in verband met storing van onze elektronische apparatuur.

Calamiteiten

- Bij calamiteiten dient u ten allen tijde de instructies van het personeel op te volgen.

Klachten

- Wanneer u klachten hebt van welke aard dan ook, kunt u deze schriftelijk bij onze directie melden, binnen een week na het voorval waar de klacht betrekking op heeft.
- Wanneer u klachten van welke aard ook heeft, kunt u dit bij de directie melden.
- Klachten dienen zo snel mogelijk, doch uiterlijk binnen een week schriftelijk te worden gemeld.

1. Hoe dien je een verzoek in bij het Panel Deurbeleid

Als je het Panel om een oordeel wilt vragen ga je als volgt te werk.

Je schrijft, e-mailt of belt met het secretariaat van het Panel Deurbeleid waarin je uitlegt waarom je vindt dat er sprake is van discriminatie aan de deur van een bepaalde horecagelegenheid. De vragen die beantwoord moeten worden vind je in paragraaf 5. Hoe meer informatie je verstrekt, des te beter kan het Panel zich een beeld vormen van wat zich heeft afgespeeld aan de deur.

2. De termijn die wordt gehanteerd voor het indienen van klachten

Meld je klacht zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen een week bij het Panel Deurbeleid. In de praktijk blijkt het steeds moeilijker om te reconstrueren wat er precies is gebeurd naarmate de tijd verstrijkt. Je kunt vaak ook een klacht bij de aangesloten discotheek indienen. Daarover lees je meer in de folder of de huisregels van de betreffende discotheek

3. Drie verschillende procedures

Klachtenspreekuur ondernemer

Als je gebruik maakt van het klachtenspreekuur van de ondernemer wordt het Panel niet in dit traject betrokken. Het kan zijn dat je je klacht indient bij het Panel, maar dat je toch gebruik wilt maken van het klachtenspreekuur. Een verwijzing van het Panel naar het klachtenspreekuur kan het gevolg zijn. De ondernemer en jijzelf maken onderling een afspraak om het voorval aan de deur te bespreken tijdens dit klachtenspreekuur.

Bemiddelingsgesprek

Soms willen klagers geen principieel oordeel, maar willen ze de volgende keer niet worden geweigerd. In dat geval kun je gebruik maken van een bemiddelingsgesprek eventueel in het bijzijn van de secretaris of de voorzitter van het Panel. Een bemiddelingsgesprek valt te vergelijken met het klachtenspreekuur van de ondernemer, alleen nu in bijzijn van de secretaris die als intermediair aanwezig is om het gesprek eventueel bij te sturen.

Principieel oordeel Panel Deurbeleid

In het geval dat je een principieel oordeel wilt van het Panel over de vraag of er sprake is van discriminatie aan de deur, dan start het Panel een onderzoek waar beide partijen op elkaar kunnen reageren. Het Panel kan daarbij aan beide partijen vragen stellen. Ook kan het Panel derden (portiers en medestappers) om informatie vragen. Hoe lang een procedure duurt, hangt af van de complexiteit van de zaak en van de medewerking van partijen. De secretaris van het Panel houdt je op de hoogte van de stand van zaken. Zodra het Panel vindt dat zij genoeg informatie heeft, houdt zij een

zitting. Binnen zes weken na de zitting stelt het Panel haar oordeel vast en stuurt ze het naar de partijen. Over het onderzoek en over de zitting vind je hierna meer informatie.

4. Wat gebeurt er na het indienen van je verzoek?

Zodra je verzoek binnen is stuurt de secretaris jou een bevestiging van ontvangst. Vervolgens gaat de secretaris met jouw verzoek aan de slag. Eerst bekijkt de secretaris samen met het Panel of ze bevoegd is om de zaak in behandeling te nemen. Kan het Panel je verzoek niet in behandeling nemen, dan krijg je daarvan schriftelijk bericht. Misschien heeft het Panel meer informatie nodig om te kunnen beslissen over het in behandeling nemen van de zaak. Dan kan zij eerst inlichtingen inwinnen bij één of beide partijen en daarna beslissen of zij het verzoek kan behandelen.

5. Wat moet je bij het indienen van een klacht in ieder geval vermelden?

Neem in je brief en/of e-mail aan het Panel Deurbeleid in ieder geval het volgende op:

1. Datum waarop je de brief verstuurt
2. Personalialia (naam, adres, telefoonnummer, leeftijd, herkomst)
3. Wat is er gebeurd?
4. Waar is het gebeurd?
 - Welke horecagelegenheid (naam), welk adres en aan welke ingang
 - Is het een café of discotheek?
5. Wanneer is het gebeurd?
 - Welke dag
 - Welk tijdstip
6. Ben je al vaker in de horecagelegenheid geweest en hoe lang geleden was dit?
7. Was je alleen of in gezelschap van anderen?
 - Aantal mensen
 - Samenstelling qua afkomst
 - Samenstelling qua leeftijd
 - Samenstelling qua sekse
8. Met hoeveel personen tegelijkertijd wilde je naar binnen te gaan?
9. Hoe was je gekleed?
10. Wat werd aangevoerd als reden van weigering?
11. Ben je gewezen op de mogelijkheden om een klacht in te dien als je het niet eens bent met de weigering?
12. Heb je een folder meegekregen van het Panel Deurbeleid?
13. Indien het over lidmaatschap ging; heb je gevraagd of je lid kunt worden?
14. Zijn er getuigen van het voorval? Is er videomateriaal van het voorval? (camera-observatie Stadhuisplein)
15. Hoeveel portiers stonden er aan de deur en hoe zagen ze eruit (leeftijd, afkomst

uiterlijk, V- teken op hun jas, bedrijfskleding aan)?

16. Wat heb je voor de weigering en na de weigering gezien? Werden ook andere mensen geweigerd of juist doorgelaten terwijl zij geen pasje hoefden te laten zien of kleding aanhadden op grond waarvan jij juist werd geweigerd?
17. Waarom is er volgens jou sprake van discriminatie?
18. Heb je aangifte gedaan bij de politie? Zo ja, welk bureau, wanneer en hoe laat? Bezit je ook een kopie van de aangifte?
19. Weet je uit eerdere ervaring of van verhalen hoe het publiek er binnen uitziet? (Samenstelling; leeftijd, herkomst, sekse en kleding)
20. Is jou dit al eens eerder overkomen? Zo ja, bij dezelfde gelegenheid of een andere?

Klachtprocedure en behandeling bij binnengekomen klacht

Als u het Panel Deurbeleid om een oordeel wil vragen, gaat u als volgt te werk. U belt, schrijft/e-mailt het Panel Deurbeleid waarin u vertelt waarom u vindt dat er sprake is van een discriminerend deurbeleid en om welke horecagelegenheid het gaat.

Hoe meer informatie u geeft, des te beter kan het Panel Deurbeleid zich een beeld vormen. Stuur daarom zoveel mogelijk gegevens mee (en beantwoord het vragen formulier van het horecapanel), die verband houden met de zaak waarover u bij het Panel aanklopt.

De aangesloten horecagelegenheden hebben een speciaal klachtensprekuur opgericht waar u o.a. kunt klagen of uw mening kwijt kunt over het gevoerde deurbeleid. U kunt dus gebruik maken van het klachtensprekuur aan de deur bent gediscrimineerd of het gevoel heeft dat uw afkomst hier aanleiding voor gaf. U kunt het Panel Deurbeleid ook vragen een principiële uitspraak te doen als u geen vertrouwen heeft in een gesprek met de exploitant.