

Bewijsvoering & rechtsbescherming

1. Hoe wordt “discriminatie in de zin van art. 90quater Sr.” in een bestuurlijke procedure precies vastgesteld? Is een enkele Vizeer-melding of een bestuurlijke rapportage zonder strafrechtelijke veroordeling voldoende voor een weigering of intrekking?

Het is in een bestuurlijke procedure tot weigering of intrekking van een APV exploitatievergunning (hierna: vergunning) voor een openbare inrichting aan de burgemeester om aannemelijk te maken dat een weigeringsgrond of intrekkinggrond zich voordoet.

Een enkele (Vizeer) melding is onvoldoende om een aanvraag APV vergunning voor een openbare inrichting te weigeren of een APV vergunning voor een openbare inrichting in te trekken. De melding kan wel aanleiding geven om navraag te doen bij politie en justitie en dus nader te onderzoeken of de weigerings-/intrekkinggrond zich voordoet.

Een strafrechtelijke veroordeling vanwege een strafbaar feit dat ziet op discriminatie in de zin van artikel 90quater van het Wetboek van Strafrecht, betekent dat door een rechter is bewezen dat diegene in strafrechtelijke zin heeft gediscrimineerd. Is die strafrechtelijke veroordeling er (nog) niet, maar ligt er wel een aangifte samen met een constatering van de politie of alleen een constatering van de politie, dan kan de politie daarvan een bestuurlijke rapportage opmaken en delen met de burgemeester. Het hangt dan af van de inhoud van die rapportage of de burgemeester op basis daarvan aannemelijk kan maken of de weigeringsgrond of intrekkinggrond aan de orde is. Het is de verantwoordelijkheid van de burgemeester om een besluit zorgvuldig voor te bereiden. Het risico is immers aanwezig dat bijvoorbeeld geen onherroepelijke veroordeling gaat plaatsvinden.

De burgemeester mag in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakte en ondertekende rapportage van de politie als ter zake deskundige, wanneer deze bevindingen de eigen waarnemingen van de opsteller van de rapportage weergeven. Het is aan de burgemeester zelf om te beoordelen of de weigeringsgrond of intrekkinggrond zich voordoet.

In het geval de bevindingen uit de rapportage worden betwist, is het aan de burgemeester om te onderzoeken of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zulke twijfel dat de burgemeester de rapportage niet kan gebruiken als onderbouwing voor een besluit tot weigering of intrekking.

De burgemeester zal – als hij het voornemen heeft een aangevraagde vergunning te weigeren of een bestaande vergunning in te trekken – de betrokken partij(en) de kans bieden om te reageren op de inhoud van de rapportage (zienswijze), voordat een besluit wordt genomen.

2. Krijgt de exploitant of beheerder altijd direct alle onderliggende stukken (meldingen, getuigenverklaringen, camerabeelden, rapportages) voordat een last onder dwangsom of intrekking wordt opgelegd?

De gemeente Arnhem heeft in de praktijk nog geen ervaring opgedaan met zaken waarbij discriminatie reden is voor intrekking van een vergunning of het opleggen van een last onder dwangsom. Trekken wij een vergelijk met de huidige handhavingspraktijk van een intrekking van een vergunning voor een openbare inrichting of een last onder dwangsom, dan is een bestuurlijke rapportage/proces-verbaal de basis voor het dossier. Waar toegestaan (o.a. vanwege privacy en wel/niet onder geheimhouding verstrekte politiegegevens) zullen wij tot het delen van informatie met de exploitant overgaan. De exploitant/vergunninghouder heeft immers het recht om te weten op welke feiten de (voorgenomen) beslissing gebaseerd is, zodat hij de mogelijkheid heeft daartegen op te komen. De exploitant is de partij tot wie de burgemeester zich richt als aanspreekpunt.

3. Wordt er een onafhankelijke toetsing (buiten de eigen afdeling Handhaving) toegepast voordat sancties worden opgelegd?

Nee. Het is niet gebruikelijk om bij het opleggen van een sanctie van tevoren door een andere onafhankelijke partij te laten toetsen of een weigerings-/intrekkingsgrond goed is toegepast dan wel een overtreding op de juiste wijze is vastgesteld en of een sanctie terecht is. Juridisch medewerkers van de afdeling VVH bereiden de handhavingsbesluiten voor de horeca voor. Bij twijfel over de inhoud wordt een voorgenomen intrekking of herstelsanctie besproken met de afdeling Juridische Zaken en zo nodig wordt de stadsadvocaat erbij betrokken.

4. Hoe wordt voorkomen dat een subjectieve klacht zonder objectief bewijs leidt tot een sanctie?

Zie antwoord op vraag 1.

Veiligheid

5. Hoe worden overlast- en geweldsincidenten binnen horeca bijgehouden en gerapporteerd na inwerkingtreding van deze APV-wijziging?

Overlast- geweldsincidenten die leiden tot bestuursrechtelijke maatregelen worden bijgehouden door de backoffice binnen de afdeling VVH. Daarbij wordt na inwerkingtreding van deze APV-wijziging bij registratie de term "discriminatie" toegevoegd.

6. Wordt een weigering op basis van gedrag (dronkenschap, agressie, groepsgrootte, eerdere incidenten) expliciet beschermd in de beleidsregels tegen een discriminatieklacht?

In de Beleidsregels Alcoholwet en aanverwante regelgeving 2021 staat beschreven hoe de burgemeester omgaat met de Arnhemse weigeringsgrond ten aanzien van slecht levensgedrag.

Met het voorliggende raadsvoorstel beogen we een nieuwe (extra) weigeringsgrond in het leven te roepen, naast de weigeringsgrond over slecht levensgedrag. De burgemeester zal, in het geval de raad instemt met het raadsvoorstel, vervolgens in eerdergenoemde beleidsregels gaan toelichten hoe hij met die bevoegdheid omgaat. Die toevoeging aan de beleidsregels is in de maak.

Uitvoering

7. Worden alle portiers en exploitanten verplicht getraind op de nieuwe regels, en wie betaalt die trainingen?

Op 2 juni 2025 is het Convenant Veilig Uitgaan ondertekend door alle partners. Speerpunt 4 van dit Convenant is het tegengaan van discriminatie:

“4. Focus op discriminatie/uitsluiting en seksuele intimidatie

Partners spannen zich gezamenlijk in om discriminatie/uitsluiting en seksuele intimidatie zoveel mogelijk tegen te gaan.”

In dat kader zijn de volgende zaken uitgevoerd of in uitvoering:

- Convenantpartners stimuleren elkaar tot het opstellen van uniforme huis- en gedragsregels en deze zichtbaar op te hangen.
- De horecaondernemers instrueren (nieuwe) horecabeveiligers over de wijze waarop het deurbeleid moet worden uitgevoerd en hoe zij zorg kunnen dragen voor gastheerschap en klantvriendelijkheid aan de deur.
- Convenantpartners stimuleren horecaondernemers om (gezamenlijk) trainingen te volgen die handvatten bieden voor het tegengaan van grensoverschrijdend gedrag en discriminatie in de horecagelegenheid.
- Ondernemers, portiers, horecastewards, handhaving en politie verwijzen naar Vizier als een bezoeker een klacht wil indienen over al of niet onterechte weigering. Hiervoor beschikken zij over een kaartje met contactgegevens die zij kunnen tonen aan bezoekers. Bij klachten over weigering bemiddelt Vizier tussen klager en aangesloten horecaondernemer.

Voor wat betreft het laatste punt zijn op 8 september 2025 aan horecaondernemers kaartjes uitgedeeld waarop de contactgegevens van Vizier staan en waarbij gestimuleerd wordt om melding te doen in het geval van discriminatie (of seksuele intimidatie).

8. Graag te ontvangen: de interne richtlijn of matrix met concrete voorbeelden van situaties die wel/niet tot sancties leiden?

Voorgesteld wordt om – na vaststelling van de nieuwe APV-bepaling – de Beleidsregels Handhaving Alcoholwet en aanverwante regelgeving 2012 uit te breiden met de beschrijving van de handhaving van het discriminatieverbod en daarbij aan te sluiten op andere matrixen in onze beleidsregels. Deze heeft een gestaffelde opbouw gekoppeld aan een financiële herstelsanctie (een last onder dwangsom). Als een exploitant/leidinggevende/portier zich binnen een periode van twee jaar twee keer schuldig maakt aan discriminatie en de volledige dwangsom is verbeurd, kan de exploitatievergunning worden ingetrokken.

1 ^e overtreding	2 ^e overtreding	3 ^e overtreding
Last onder dwangsom (twee bedragen)	verbeuren dwangsom	verbeuren dwangsom + intrekken exploitatievergunning

Matrix met voorbeelden			
Voorbeeldinformatie	Type besluit		
	<i>Weigering</i>	<i>Intrekking</i>	<i>Last onder dwangsom</i>
Een ingekomen melding dat een portier, exploitant of beheerder in een openbare inrichting in Arnhem zich schuldig zou hebben gemaakt aan discriminatie in de zin van artikel 90quater Wetboek van Strafrecht vanwege ras, geslacht, seksuele geaardheid of op welke andere grond dan ook.	In de basis bevat een melding op zichzelf onvoldoende informatie om een weigeringsbesluit op te kunnen baseren. De melding kan wel aanleiding geven om navraag hierover te doen bij justitie, politie en de exploitant. Indien het gaat om een portier, die geen exploitant of beheerder is, is de weigeringsgrond überhaupt niet aan de orde.	In de basis bevat een melding op zichzelf onvoldoende informatie om een intrekkingsbesluit op te baseren. De melding kan wel aanleiding geven om navraag hierover te doen bij justitie, politie en de exploitant.	In de basis bevat een melding op zichzelf onvoldoende informatie om een last onder dwangsom op te baseren. De melding kan wel aanleiding geven om navraag hierover te doen bij justitie, politie en de exploitant.
Een melding bij Vizier dat een portier, exploitant of beheerder in een openbare inrichting in	In de basis bevat een melding op zichzelf onvoldoende informatie om een	In de basis bevat een melding op zichzelf onvoldoende informatie om een intrekkingsbesluit	In de basis bevat een melding op zichzelf onvoldoende informatie om een last onder

Arnhem zich schuldig zou hebben gemaakt aan discriminatie in de zin van artikel 90quater Wetboek van Strafrecht vanwege ras, geslacht, seksuele geaardheid of op welke andere grond dan ook.	weigeringsbesluit op te baseren. De melding kan wel aanleiding geven om navraag hierover te doen bij justitie, politie en de exploitant. Indien het gaat om een portier, die geen exploitant of beheerder is, is de weigeringsgrond überhaupt niet aan de orde.	op te baseren. De melding kan wel aanleiding geven om navraag hierover te doen bij justitie, politie en de exploitant.	dwangsom op te baseren. De melding kan wel aanleiding geven om navraag hierover te doen bij justitie, politie en de exploitant.
Een bestuurlijke rapportage van de politie op basis van eigen waarneming van de politie dat een portier van een openbare inrichting in Arnhem zich volgens de politie schuldig zou hebben gemaakt aan discriminatie in de zin van artikel 90quater Wetboek van Strafrecht vanwege ras, geslacht, seksuele geaardheid of op welke andere grond dan ook, wanneer (nog) geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling.	In beginsel geen optie, tenzij de beoogd portier ook exploitant of beheerder is. De weigeringsgrond ziet namelijk alleen op een exploitant en een beheerder en niet op een portier, tenzij die portier zelf ook exploitant of beheerder is.	Wanneer volgens de burgemeester in de rapportage aannemelijk is gemaakt dat de betreffende portier zich schuldig heeft gemaakt aan discriminatie als hier bedoeld, dan is de burgemeester in beginsel bevoegd tot het intrekken van de vergunning. Het is dan vervolgens de vraag of de burgemeester van de bevoegdheid gebruik dient te maken. Nu (nog) geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling is extra zorgvuldigheid bij de besluitvorming geboden. De burgemeester kan dan een onnodig risico lopen, in het geval de portier niet strafrechtelijk wordt veroordeeld. Ook is hier de evenredigheidstoets van belang. Die toets kan aanleiding geven om minder zwaar in te grijpen, bijvoorbeeld met	Dit kan bij gevaar voor herhaling. Gevaar voor herhaling hangt o.a. af van het tijdsverloop sinds de overtreding is begaan. Zie verder de slotzinnen in de vorige kolom.

		een last onder dwangsom. In de handhavingsmatrix in de Beleidsregels Handhaving Alcoholwet en aanverwante regelgeving 2021 zal hierop nader ingegaan worden. Zoals in het raadsvoorstel staat, zal daarin gewerkt worden met een gestaffelde opbouw, gekoppeld aan een financiële sanctie (een last onder dwangsom). Concreet betekent dit dat als een exploitant/beheerder/portier zich binnen een periode van twee jaar twee keer schuldig maakt aan discriminatie en de volledige dwangsom is verbeurd, de vergunning kan worden ingetrokken.	
Een bestuurlijke rapportage van de politie op basis van eigen waarneming van de politie dat een exploitant of beheerder van een openbare inrichting in Arnhem zich volgens de politie schuldig zou hebben gemaakt aan discriminatie in de zin van artikel 90quater Wetboek van Strafrecht vanwege ras, geslacht, seksuele geaardheid of op welke andere grond	Zie de volgende kolom.	Wanneer volgens de burgemeester in de rapportage aannemelijk wordt gemaakt dat de betreffende exploitant of beheerder zich schuldig heeft gemaakt aan discriminatie als hier bedoeld, dan is de burgemeester in beginsel bevoegd tot het intrekken van de vergunning. Het is dan vervolgens de vraag of de burgemeester van de bevoegdheid gebruik dient te maken. Nu (nog)	Dit kan bij gevaar voor herhaling. Gevaar voor herhaling hangt o.a. af van het tijdsverloop sinds de overtreding is begaan. In het geval gekozen wordt voor een weigering of intrekking is een last onder dwangsom niet aan de orde. Zie verder de slotzinnen van de vorige kolom.

dan ook, wanneer (nog) geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling.		geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling is extra zorgvuldigheid bij de besluitvorming geboden. De burgemeester kan dan een onnodig risico lopen, in het geval de exploitant of beheerder niet strafrechtelijk wordt veroordeeld. Ook is hier de evenredigheidstoets van belang. Die toets kan aanleiding geven om minder zwaar in te grijpen, bijvoorbeeld met een last onder dwangsom. In de handhavingmatrix in de Beleidsregels Handhaving Alcoholwet en aanverwante regelgeving 2021 zal hierop nader ingegaan worden. Zoals in het raadsvoorstel staat, zal daarin gewerkt worden met een gestaffelde opbouw, gekoppeld aan een financiële sanctie (een last onder dwangsom). Concreet betekent dit dat als een exploitant/beheerder/portier zich binnen een periode van twee jaar twee keer schuldig maakt aan discriminatie en de volledige dwangsom is verbeurd, de vergunning kan worden ingetrokken.	
--	--	---	--

