



## RAPPORT

### Verzoeker

De heer X, wonende te Zwolle, hierna genoemd: verzoeker.  
De klacht betreft de gemeente Raalte.

### Datum verzoek

De Overijsselse Ombudsman (hierna genoemd: OO) ontving het verzoekschrift op 28 november 2022.

### Klacht

De klacht van verzoeker gaat over het toegangsverbod dat de gemeentelijke locatieleider (hierna genoemd: de heer A.) van Statenhorst te Heino op 21 september 2022 aan verzoeker heeft opgelegd. Verzoeker kan daardoor niet meer op bezoek bij zijn dochter, die tijdelijk verblijft in de vluchtelingenopvanglocatie De Statenhorst. Verzoeker vindt verder dat er sprake is van discriminatie omdat andere bezoekers wel tot Statenhorst worden toegelaten.

### Wat vindt de gemeente van de klacht?

De gemeente informeert verzoeker per brief van 7 november 2022 dat zijn ingediende klacht ongegrond is. De gemeente is van oordeel dat verzoeker de toegang tot de locatie Statenhorst terecht ontzegt is. Er hebben zich diverse incidenten voorgedaan die daar aanleiding voor zijn geweest. De gemeente begrijpt dat het bij verzoeker voor verwarring heeft gezorgd dat andere locatieleiders hem in het verleden wel als bezoeker toelieten, door gebruik te maken van de mogelijkheid om af te wijken van het bezoekverbod. Inmiddels heeft de gemeente gekozen voor een eenduidige handelswijze.

Ook is er volgens de gemeente onvoldoende grond voor verzoeker om de klacht over discriminatie feitelijk en objectief te onderbouwen. Het toegangsverbod heeft te maken met het gedrag van verzoeker in het verleden en niet met ongeoorloofd onderscheid op basis van persoonskenmerken.

### Bevoegdheid OO

De klacht is door de gemeente Raalte afgehandeld. Daarmee is de OO bevoegd deze klacht te behandelen.

### Verloop procedure

Op 17 januari 2023 heeft een gesprek plaatsgevonden met verzoeker en de gemeente in het gemeentehuis van Raalte. Namens de gemeente waren aanwezig de heer Y. en mevrouw Z.. Namens de OO waren aanwezig de heer L. Bezemer en mevrouw A. Werger. Tijdens het gesprek heeft verzoeker zijn klacht toegelicht en zijn visie op de situatie gegeven. Ook de gemeente heeft haar visie op de situatie gegeven. Tijdens het gesprek is verkend of partijen tot elkaar zouden kunnen komen zonder formeel oordeel van de OO. Dat is helaas niet mogelijk gebleken.

### Verslag van bevindingen

Op grond van het gesprek van 17 januari jl. en de ingediende stukken is een verslag van bevindingen opgesteld. Dit verslag, dat als bijlage bij dit rapport is gevoegd, is op 26 januari

2023 per email aan de gemeente en verzoeker gestuurd. De reactie van verzoeker is opgenomen in het verslag van bevindingen. De gemeente heeft niet gereageerd op het verslag van bevindingen.

Op 19 januari 2023 heeft de OO de gemeente aanvullende vragen gesteld. De beantwoording van de vragen door de gemeente is eveneens opgenomen in het verslag van bevindingen.

#### *Voorstel gemeente*

Tegelijkertijd met de beantwoording van de vragen stelt de gemeente als oplossing voor om per 18 juni 2023 het bezoek van verzoeker onder een zevental voorwaarden weer toe te staan.

#### **Overwegingen van de OO**

Het opleggen van een toegangsverbod aan een persoon is een zeer ingrijpende maatregel. Het vereist een goede motivering en zorgvuldige afweging van alle belangen. Van de gemeente mag verwacht worden dat zij een besluit tot het opleggen van een toegangsverbod duidelijk uitlegt aan de burger en daarbij ingaat op de feiten die daarbij een rol hebben gespeeld. De gemeente dient daarbij het vastgestelde agressieprotocol in acht te nemen zodat alle gevallen gelijk worden behandeld.

#### Discriminatie

Verzoeker vindt dat er sprake is van discriminatie omdat andere bezoekers wel tot Statenhorst worden toegelaten. De gemeente heeft in de klachtafhandelingsbrief verzoeker bericht dat het toegangsverbod is opgelegd naar aanleiding van ongewenst gedrag en niet op basis van persoonskenmerken van verzoeker. Dat sprake zou zijn van discriminatie is volgens de gemeente niet feitelijk en objectief onderbouwd door verzoeker waardoor dit klacht onderdeel ongegrond wordt verklaard.

Uit de stukken en het gesprek dat heeft plaatsgevonden is de OO gebleken dat verzoeker het voorgenomen bezoek aan zijn dochter 's middags telefonisch heeft gemeld bij de locatieleider, de heer A. Daarop heeft de heer A. verzoeker laten weten dat hij geen toegang heeft tot het gebouw omdat de huisregels dat niet toestaan. Verzoeker heeft tijdens het gesprek van 17 januari jl. verklaard dat hij sinds zijn vertrek uit Statenhorst op 19 juni 2022 tot aan 21 september 2022 regelmatig ("minimaal 10 keer") zijn dochter op Statenhorst bezoekt. Al die keren werd hij door de andere locatieleiders toegelaten en werd hij aardig en respectvol behandeld.

De OO is van oordeel dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat persoonskenmerken van verzoeker een rol hebben gespeeld bij de beslissing om een toegangsverbod op te leggen, waardoor sprake zou zijn van discriminatie.

Wel kan het zijn dat verzoeker op dat moment het gevoel van discriminatie of ongelijke behandeling kan hebben ervaren. Het toegangsverbod door locatieleider de heer A. kwam voor verzoeker zeer onverwacht omdat hij bij eerdere bezoeken aan zijn dochter nooit problemen heeft gehad. Uit het gesprek en de stukken is naar voren gekomen dat de locatieleider verzoeker heeft gezegd dat de huisregels bezoek in Statenhorst niet toelaten. Pas op een later moment heeft de gemeente het besluit nader gemotiveerd. Daarbij is verzoeker uitgelegd dat het toegangsverbod is opgelegd in verband met ongewenst gedrag, in de periode dat hij zelf woonachtig was in Statenhorst.

Naar het oordeel van de OO heeft de gemeente daarmee gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste waardoor bij verzoeker de schijn van discriminatie kan zijn gewekt.

#### Toegangsverbod

Op 21 september 2022 meldt verzoeker telefonisch bij locatieleider de heer A. zijn voorgenomen bezoek aan zijn dochter in de Statenhorst diezelfde avond. Daarop laat de heer

A. verzoeker weten dat hij de Statenhorst niet kan komen bezoeken omdat de huisregels bezoek niet toestaan.

In de klachtafhandelingsbrief van 7 november 2022 aan verzoeker wordt het besluit van de gemeente nader gemotiveerd. Verzoeker wordt meegedeeld dat op basis van het huishoudelijk reglement terecht de toegang is ontzegd. Er hebben zich volgens de gemeente diverse incidenten voorgedaan die daar aanleiding voor zijn geweest en die destijds ook met verzoeker zijn besproken waarop deze verhuisd is naar Zwolle.

Verder wordt uit de brief duidelijk dat de gemeente op dat moment als vaste lijn hanteert dat in de praktijk een uitzondering kan worden gemaakt op het bezoekverbod als het bezoek van tevoren wordt gemeld en het bezoek overdag plaatsvindt. De gemeente laat verzoeker weten dat hij ook zijn bezoek vooraf niet heeft gemeld en dat ook de moeder van het kind op dat moment niet aanwezig was. Mede gezien genoemde incidenten heeft de gemeente besloten om geen uitzondering te maken op het bezoekverbod.

Verzoekers klacht gaat in hoofdzaak over de vraag of de gemeente, bij monde van de heer A., hem op 21 september 2022 terecht een mondeling toegangsverbod voor onbeperkte duur heeft opgelegd.

De OO heeft de maatregel van de gemeente getoetst aan het vereiste van evenredigheid en een zorgvuldige voorbereiding in relatie tot het vastgestelde agressieprotocol van de gemeente.

Het vereiste van evenredigheid houdt in dat het bestuursorgaan voor het bereiken van een doel een middel aanwendt dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in een evenredige verhouding staat tot dat doel. Het vereiste van een goede voorbereiding houdt in dat het bestuursorgaan alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt.

#### *Agressieprotocol Raalte 2021: ontzegging of toegangsverbod*

Uit het agressieprotocol kan worden afgeleid dat de gemeente daarmee wil vaststellen welke normen gehanteerd worden in de contacten tussen haar medewerkers en bezoekers.

Volgens de gemeente wordt onder agressie verstaan: schelden, dreigen met geweld of daadwerkelijk geweld toepassen zoals: slaan, schoppen, toebrengen van persoonlijk letsel, gooien met voorwerpen en beschadigen van eigendommen.

De gemeente geeft in het protocol aan dat het van belang is dat er binnen de organisatie vanuit één beleidskader en vanuit dezelfde uitgangspunten wordt gehandeld.

Het protocol beschrijft zes mogelijke maatregelen bij vijf gecategoriseerde gedragingen A tot en met E. Bij D & E agressie is volgens het protocol sprake van: (non)verbale dreiging, dreigen met geweld, intimideren, spugen, beetpakken, schoppen/slaan, voorwerp gooien en vernieling.

Een ontzegging (toegangsverbod) is de vierde maatregel in zwaarte in het protocol. De tekst van artikel 5.4 uit het protocol luidt als volgt:

“Een ontzegging wordt gegeven bij:

- Wanneer er een waarschuwingsbrief is gegeven en agressor overschrijdt wederom de norm die is gesteld.
- Bij D & E -agressie wordt er direct een ontzegging gegeven.

Let op: Een ontzegging mag maar voor maximaal één jaar worden afgegeven, afhankelijk van het incident wordt in overleg de duur van ontzegging besloten. Datum van incident tot een jaar verder zal in de brief moeten worden genoteerd.”

Verzoeker is van medio maart tot 19 juni 2022 zelf woonachtig geweest in Statenhorst en heeft daar wisselend samengeleefd met zijn vrouw, dochter en schoonmoeder. Uit het onderzoek van de OO is duidelijk geworden dat zich in die periode incidenten hebben voorgedaan waarbij verzoeker was betrokken. Deze incidenten hadden vooral betrekking op

de onderlinge relatie tussen verzoeker en zijn vrouw en schoonmoeder. In het land van herkomst was al geen sprake meer van een duurzame relatie tussen verzoeker en zijn vrouw. De gemeente heeft daarover regelmatig gesprekken gevoerd met verzoeker en zijn vrouw en uiteindelijk aangestuurd op een vrijwillig vertrek van verzoeker naar Zwolle. Van deze gesprekken zijn volgens de gemeente geen gespreksverslagen gemaakt. Ook zijn voornoemde incidenten kennelijk geen aanleiding geweest voor de gemeente om direct of zo snel mogelijk ordemaatregelen te treffen, zoals gebruikelijk mag worden geacht bij agressie-incidenten. Volgens het protocol moet op D & E agressie zelfs aangifte volgen. De gemeente heeft aangegeven dat er sinds 19 juni 2022 geen incidenten zijn geweest waarbij verzoeker betrokken was. De beperkende maatregel op grond van artikel 5.4 van het agressieprotocol werd pas opgelegd op 21 september 2022, ruim 3 maanden na het vertrek van verzoeker uit Statenhorst.

De OO concludeert dat de gemeente voor het opleggen van het toegangsverbod aan verzoeker het opgestelde agressieprotocol niet heeft gevolgd. Als er sprake zou zijn geweest van een zodanig agressief gedrag dat daarvoor een toegangsverbod kon worden opgelegd, dan had hieraan in ieder geval eerst een waarschuwingsbrief aan verzoeker vooraf moeten gaan. Daarin had richting verzoeker namelijk duidelijk gemaakt kunnen worden wat de eventuele gevolgen zijn bij herhaling van dit gedrag.

In de brief van 31 januari 2023, waarin de door de OO gestelde schriftelijke vragen door de gemeente worden beantwoord, wordt tevens een mogelijke oplossing voorgesteld:

*“Gelet op het agressieprotocol maar ook rekening houdend met de incidenten en de gedane beschuldigingen stellen we voor om:*

*Per 18 juni (een jaar na het vertrek naar Zwolle 18 juni 2022) bezoek van verzoeker weer toe te staan in De Statenhorst onder de volgende voorwaarden:*

- 1. Met toestemming van moeder en binnen de afspraken met CJG kunnen vader en kind elkaar ontmoeten in de Statenhorst.*
- 2. Onder begeleiding en toezicht oog van moeder en/of CJG. Uitvoering van het contact tussen vader en kind ligt bij CJG en de moeder.*
- 3. Moeder aanwezig is op De Statenhorst zodra vader zijn kind komt bezoeken.*
- 4. Minimaal een dag vooraf wordt de locatieleider op de hoogte gesteld van het bezoek.*
- 5. Bezoek vindt plaats binnen de bezoektijden van De Statenhorst.*
- 6. Verzoeker meldt zich bij aankomst en vertrek bij de locatieleider.*
- 7. Bij een nieuwe conflictsituatie of incident met verzoeker zal naar gelang de situatie worden geacteerd. Verzoeker*
- 8. Zal in ieder geval dan per direct de toegang tot De Statenhorst worden ontzegd en zal proportioneel de duur van de ontzegging worden aangezegd.”*

De OO overweegt als volgt.

De voorgestelde oplossing door de gemeente behelst -met terugwerkende kracht- alsnog een toegangsverbod voor verzoeker voor de duur van een jaar, de maximale termijn voor een ontzegging. Daarnaast worden aan verzoeker restricties voor het bezoek voorschreven die volgens de OO verder reiken dan het agressieprotocol van de gemeente. Het agressieprotocol is niet bedoeld om de omgang tussen een vader en een kind te beperken of toezicht hierop te reguleren.

De OO acht het opleggen van een toegangsverbod aan verzoeker op 21 september 2022 een buitenproportionele maatregel in de situatie van verzoeker, nu de gemeente heeft verklaard dat verzoeker sinds zijn vertrek bij Statenhorst op 19 juni 2022 niet meer betrokken is geweest bij (agressie-)incidenten in Statenhorst. Verzoeker werd in de periode van 19 juni tot en met 21 september 2022 zonder problemen door de locatieleiding toegelaten als bezoeker van Statenhorst.

Een toegangsverbod voor verzoeker van onbeperkte duur houdt feitelijk in dat hij zijn dochter niet meer in haar thuissituatie kan bezoeken. De OO is van mening dat de opgelegde maatregel niet in verhouding staat tot dit zwaarwegende belang voor vader en kind. De OO laat bij zijn oordeel meewegen dat de genoemde incidenten die hebben plaatsgevonden in Statenhorst vóór 19 juni jl. kennelijk de gemeente op dat moment geen aanleiding hebben gegeven om maatregelen (zoals het verzenden van een waarschuwingsbrief) te nemen op basis van het agressieprotocol. De gemeente heeft bij monde van de heer Y tijdens het gesprek ook aangegeven dat zij de medewerkers heeft gehoord over de aard van de incidenten en dat allen hebben verklaard dat zij zich niet geïntimideerd voelden door het gedrag van verzoeker.

### **Oordeel**

De OO is van oordeel dat de gemeente heeft gehandeld in strijd met de behoorlijkheidseisen goede motivering, evenredigheid en goede voorbereiding.

De klacht van de onderzochte gedraging discriminatie is ongegrond.

Naar het oordeel van de OO heeft de gemeente echter wel gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste waardoor bij verzoeker onnodig de schijn van discriminatie is gewekt.

De klacht is gegrond ten aanzien van het opgelegde toegangsverbod voor Statenhorst op 21 september 2022.


### **Aanbeveling**

De OO geeft de gemeente in overweging om het op 21 september 2022 mondeling aan verzoeker opgelegde toegangsverbod per direct in te trekken zodat verzoeker volgens de regels van het Reglement Statenhorst van 29 september 2022 zijn dochter aldaar kan bezoeken.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse Ombudsman op 20 februari 2023.



Leo Bezemer  
Vicevoorzitter



Annet Wergers  
Onderzoeker