



nationale ombudsman

Rapport

Ontstemd over gebrekkige motivering van uitsluiting stembureaulidmaatschap en het zonder toestemming delen van informatie

Oordeel

Op basis van zijn onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klachten over het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schiedam gegrond.

Wat is de klacht?

Verzoeker was tijdens de verkiezingen in 2018 lid van een stembureau in de gemeente Schiedam. Na deze verkiezingen heeft de gemeente hem uitgesloten van stembureaulidmaatschap. Verzoeker klaagt erover dat de gemeente onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij geen stembureaulid meer mag zijn. Ook klaagt hij erover dat de gemeente Schiedam informatie over hem heeft gedeeld met een andere gemeente. Bij deze gemeente mag verzoeker inmiddels ook geen stembureaulid meer zijn.

Wat gaat er aan de klacht vooraf?

Wat is er gebeurd?

Verzoeker is tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 lid van een stembureau in Schiedam. Hij is op dat moment ook raadslid in een andere gemeente. Na afloop van de verkiezingen worden de stemmen geteld. Tijdens het tellen van de stemmen komt verzoeker drie ongeldige stembiljetten tegen. De stembiljetten zijn foutief ingevuld. Verzoeker kan daar wel om lachen. Het zien van deze stembiljetten doet ook zijn journalistieke hart sneller kloppen. Hij wil de biljetten fotograferen en publiceren. Daarom vraagt hij aan de voorzitter van het stembureau of dat mag. De voorzitter zoekt hierop contact met de helpdesk van het hoofdstembureau en geeft verzoeker toestemming om de foto's te fotograferen en publiceren. Daarvan zijn getuigen, zo laat verzoeker weten.

Nadat verzoeker toestemming heeft gekregen, maakt hij foto's van de stembiljetten. Hij stuurt deze naar een lokale nieuwswebsite. De nieuwswebsite plaatst de foto's van verzoeker vervolgens bij een artikel. Die nacht plaatst verzoeker een link naar het artikel op zijn Facebook-pagina. Hij schrijft daarbij, voor zover hier van belang, de tekst: "Je maakt wat mee als lid van een stembureau in Schiedam (...).... Hilarisch toch! Ik word er wel lacherig van.... Ik ben dol op lachen!".

De plaatsing van de foto's zorgt voor publieke reacties. De burgemeester van Schiedam reageert daarop naar de pers en geeft aan dat verzoeker in strijd met de voorschriften heeft gehandeld. Ook laat hij weten dat het handelen van verzoeker volstrekt onacceptabel is. En dat verzoeker niet meer welkom is als stembureaulid in Schiedam.

Gemeente Schiedam wisselt informatie uit met een andere gemeente

Een jaar na de gebeurtenissen in Schiedam meldt verzoeker zich aan als stembureaulid bij een andere gemeente. Deze gemeente stuurt hem in reactie daarop een brief, waarin zij laat weten dat hij geen stembureaulid meer mag zijn. In deze brief wordt ook de situatie in Schiedam aangehaald. Dat verbaast verzoeker. Hij vraagt deze andere gemeente daarom om opheldering. Er volgt een gesprek. Tijdens dit gesprek komt verzoeker achter het bestaan van een conceptbrief die is opgesteld door een medewerkster van de gemeente Schiedam en vervolgens met de andere gemeente is gedeeld. In deze conceptbrief staat onder meer dat verzoeker het vertrouwen dat de gemeente Schiedam in hem had heeft geschaad. Dat heeft hij gedaan door tijdens het tellen van de stemmen foto's te maken van bepaalde stembiljetten en deze te verspreiden via sociale media vergezeld door een discriminerende tekst. Dat verzoeker toestemming heeft gekregen voor het maken van foto's doet niets af aan het feit dat hij zijn gezonde verstand had moeten gebruiken na het maken van de foto's, zo staat er in de conceptbrief.

Verzoeker is enorm verbaasd over het bestaan van de conceptbrief en over de inhoud daarvan. Daarom zoekt hij contact met de gemeente Schiedam over de brief. Hij vraagt om een gesprek met de burgemeester. Er volgt een reactie van een manager van de gemeente. Deze laat verzoeker weten dat de burgemeester niet in gesprek zal gaan met verzoeker. Zij gaat vervolgens schriftelijk in op de conceptbrief en bevestigt dat het gaat om een niet-verzonden conceptbrief. De brief is opgesteld door de toenmalige projectleider verkiezingen die inmiddels niet meer bij de gemeente werkt. Zij heeft de brief destijds gedeeld met de andere gemeente.

De gemeente vindt het heel vervelend dat verzoeker op deze manier met de niet-verzonden brief is geconfronteerd. Dat had niet mogen gebeuren. En achteraf gezien had de brief ook niet met de andere gemeente mogen worden gedeeld. Dit is voor de gemeente Schiedam een les voor de toekomst, zo laat de betrokken manager weten.

Gemeente blijft bij haar standpunt

In latere contacten met de manager vraagt verzoeker waarom de gemeente geen excuses maakt in haar schriftelijke reactie. Ook vraagt hij wat de gemeente eigenlijk van de inhoud van de conceptbrief vindt. Verzoeker vindt het vooral kwalijk dat hij wordt beschuldigd van discriminatie. Hij is erg benieuwd op welke discriminerende tekst, die hij zou hebben geschreven, wordt bedoeld. Verzoeker is van mening dat hij rond deze zaak nooit discriminerende teksten heeft geschreven. Verzoeker zou daarom graag zien dat de gemeente haar standpunt over de inhoud van de conceptbrief aanpast.

De manager laat daarop per e-mail weten dat de gemeente volledig achter de strekking van de conceptbrief staat. Zij geeft aan dat de tekst die verzoeker bij de foto had gezet als zeer denigrerend is ervaren. Wel maakt zij excuses voor het feit dat de brief met de andere gemeente is gedeeld. Ook is inmiddels met de andere gemeente gecommuniceerd dat de brief een conceptbrief is en dat deze nooit aan verzoeker verzonden is. De andere gemeente heeft toegezegd dat zij de brief uit het dossier van verzoeker zal verwijderen.

Na de contacten per e-mail, volgt er ook een brief van de burgemeester. De burgemeester bevestigt daarin nogmaals dat verzoeker in strijd met de voorschriften heeft gehandeld en dat dit volstrekt onacceptabel is. En dat hij niet meer welkom is als stembureau lid in Schiedam.

Klachtbehandeling door de gemeente Schiedam

Na ontvangst van de brief van de burgemeester dient verzoeker een klacht in. Hij is het niet eens met de inhoud van de brief en wil weten in strijd met welke voorschriften hij heeft gehandeld.

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) reageert op de klacht. In haar reactie geeft het college geen expliciet oordeel over de klacht van verzoeker. Wel laat zij weten dat de voorschriften waarnaar de burgemeester verwijst niet voortvloeien uit wetgeving. Het gaat hier over gedragsregels die gelden voor leden van de Schiedamse stembureaus. Bij de (verplichte) instructiebijeenkomsten die aan de verkiezingen vooraf gaan, wordt hieraan aandacht besteed. Onder meer door te benadrukken dat stembureauleden gezien worden als het visitekaartje van de gemeente Schiedam. En dat zij zich neutraal dienen op te stellen. Dus geen politiek getinte uitspraken of symbolen (op bijvoorbeeld kleding), zo schrijft het college.

Het gedrag van verzoeker tijdens de verkiezingen van maart 2018 heeft ertoe geleid dat de gemeente de instructie voor de volgende verkiezingen heeft aangepast. Nu wordt er specifiek aandacht geschonken aan het gebruik van sociale media door stembureauleden.

Wat is de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

Verzoeker vindt dat de gemeente Schiedam meerdere steken heeft laten vallen in deze zaak. En dat de gemeente oneerlijk heeft gehandeld en hem onheus heeft bejegend. Onder meer door de verschillende verwijten die zij hem maakt. Het verwijt dat verzoeker foto's van de ongeldige stembiljetten op zijn sociale media heeft geplaatst, vindt verzoeker pertinent onjuist. Hij heeft slechts een link naar het bericht op de nieuwswebsite gedeeld. Daarnaast vindt hij het onacceptabel dat de gemeente hem beticht van discriminatie. Hij benadrukt dat zijn Facebook-bericht niet discriminerend was en vindt dat de gemeente dit verwijt moet

terugnemen. Ook geeft hij aan dat hij als (inmiddels voormalig) raadslid ernstig is beschadigd door de uitlatingen van de burgemeester in de media en op een onaangename manier op zijn plaats is gezet.

Verder vindt verzoeker hij dat de gemeente onvoldoende duidelijk heeft gemaakt wat hij precies verkeerd heeft gedaan door een link naar een nieuwswebsite op zijn Facebook-pagina te plaatsen. Door het aanpassen van de instructie voor stembureauleden geeft de gemeente naar zijn idee toe dat de regels in 2018 niet duidelijk waren. En dat hij daarmee niet onacceptabel heeft gehandeld. Er is destijds niets gezegd over het maken van foto's. Anders had verzoeker dat geweten en had hij daarmee rekening kunnen houden.

Verzoeker heeft meermaals aangegeven met de gemeente in gesprek te willen. Dit wordt door de gemeente afhouden, want voor haar is de zaak afgerond, aldus verzoeker. Deze halsstarrige houding is voor hem de reden dat hij zijn klacht aan de Nationale ombudsman voorlegt. Hij wil namelijk nog steeds graag in gesprek met de burgemeester. Het is voor hem belangrijk dat de burgemeester excuses maakt voor de hele gang van zaken en alle verwijten aan zijn adres. Verzoeker zou het passend vinden als de gemeente haar excuses ook deelt in een persbericht.

Wat onderzoekt de Nationale ombudsman?

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman moet blijken wat er gebeurd is en hoe processen bij de gemeente (zijn) verlopen. De ombudsman vraagt de gemeente ook om hem de gedragsregels voor stembureauleden toe te sturen. Ook vraagt hij om de instructie voor stembureauleden die gold tijdens de verkiezingen in 2018 en de instructie die na de klacht van verzoeker is aangepast.

Contact met de gemeente Schiedam

In het kader van zijn onderzoek vraagt de ombudsman de gemeente eerst om een gesprek. De ombudsman verwacht namelijk dat een mondelinge toelichting meer inzicht geeft in de gebeurtenissen die tot de klacht hebben geleid. En in de behandeling van de klacht door de gemeente. Twee medewerkers van de ombudsman gaan met de gemeente in gesprek. Na dit gesprek schrijft de Nationale ombudsman een verslag van bevindingen. Dat is een verslag waarin de klacht en de gebeurtenissen in grote lijnen worden weergegeven. Ook de standpunten van verzoeker en de gemeente Schiedam staan in het verslag. De ombudsman vraagt verzoeker en het college op het verslag te reageren. Van beiden ontvangt de ombudsman een reactie. Deze reacties geven aanleiding voor enkele wijzigingen in het verslag. Ook ziet de ombudsman aanleiding voor het stellen van aanvullende vragen aan de gemeente. Dit keer besluit hij zijn vragen schriftelijk voor te leggen. De gemeente reageert desgevraagd ook schriftelijk.

Hetgeen waarover de ombudsman met de gemeente heeft gesproken en aanvullende vragen heeft gesteld, wordt hieronder per onderwerp in grote lijnen weergegeven.

- Conceptbrief

De projectleider die de brief destijds heeft opgesteld, is inmiddels niet meer werkzaam bij de gemeente Schiedam. Er is niet exact te traceren hoe het contact met de andere gemeente destijds tot stand is gekomen. Wat wel duidelijk is, is dat de betreffende conceptbrief niet (extern) verspreid had mogen worden. De gemeente heeft excuses gemaakt voor het doorsturen van de brief naar de andere gemeente. Ook is er aan die gemeente gevraagd om desbetreffende brief uit het dossier van verzoeker te verwijderen. De gemeente Schiedam heeft dit schriftelijk aan verzoeker bevestigd.

- Discriminatie

De gemeente laat weten dat het woord 'discriminerend' voor zover zij kan nagaan alleen in de conceptbrief is gebruikt. Van discriminerende uitlatingen was ook geen sprake, aldus de gemeente. Wel vindt de gemeente dat gebruik van het woord 'denigrerend' op zijn plaats is ten aanzien van de tekst die verzoeker op zijn sociale media plaatste. De gemeente licht toe dat verzoeker een foto van een ongeldig stembiljet van een

kiezer van een bepaalde politieke partij naar de lokale nieuwswebsite stuurde en op zijn sociale media vervolgens naar dit artikel verwees. De gemeente vindt ten aanzien van de tekst die verzoeker daarbij plaatste – in samenhang met de foto van het stembiljet en de verwijzing naar het nieuwsartikel – dat gebruik van het woord 'denigrerend' daarom op zijn plaats is.

- Toestemming

De gemeente heeft naar aanleiding van de vraag van de ombudsman nader onderzoek gedaan naar de al dan niet verleende toestemming voor het delen van de foto's. In dat onderzoek is er een e-mail van de voorzitter van het stembureau waar verzoeker werkte boven water gekomen. De voorzitter heeft dit bericht destijds aan de burgemeester gestuurd nadat er berichten over de situatie in de media verschenen. In zijn bericht schrijft de voorzitter onder meer dat door de helpdesk werd verteld dat het maken van foto's mocht en kon en dat deze op de sociale media gedeeld mochten worden. De voorzitter heeft verzoeker toen toestemming verleend, niet wetende dat verzoeker een oud-journalist is en van plan was de foto's met een nieuwswebsite te delen.

Uit dit bericht blijkt volgens de gemeente dat er toestemming is gegeven voor het maken van een foto van ongeldige stembiljetten en dat deze gedeeld mochten worden op de sociale media. Ook blijkt uit het bericht dat er geen toestemming is gegeven om de foto's te delen met (de redactie van) een nieuwswebsite, aldus de gemeente.

- Uitsluiting als stembureaulid

Het feit dat verzoeker als stembureaulid foto's van ongeldige stembiljetten heeft doorgestuurd naar de pers en op zijn sociale media verwijzingen naar het bericht op de nieuwswebsite heeft geplaatst, maakt dat de gemeente verzoeker niet meer als stembureaulid wil inzetten. Dit is ook niet nodig, want de gemeente heeft een grote pool van vrijwilligers die zich hebben opgegeven om stembureaulid te zijn. Het gaat hier om een lidmaatschap op vrijwillige basis. Er is geen sprake van een dienstverband. Het is aan de gemeente om de vrijwilligers uit de pool te benaderen.

Een formeel besluit tot het niet meer inzetten van verzoeker op een stembureau is nooit genomen. Dat is volgens de gemeente ook niet noodzakelijk. Het college gaat over de benoeming van stembureauleden. In de Kieswet is bepaald dat een benoeming tot stembureaulid door het college telkens voor één verkiezing gebeurt en van rechtswege eindigt nadat de uitslag van de verkiezingen onherroepelijk is vastgesteld.¹

De burgemeester is voorzitter van het hoofdstembureau en maakt vanuit die hoedanigheid de officiële uitslag van de stemming bekend tijdens een openbare zitting. Tijdens die zitting wordt ook melding gedaan van ongeregelheden en bijzonderheden die zich tijdens de verkiezingsdag hebben voorgedaan. In 2018 noemde de burgemeester in dat kader ook het voorval met verzoeker. Daarbij deed de burgemeester de volgende uitspraak: "de heer (...) is niet meer welkom op een Schiedams stembureau, laat dat duidelijk zijn". Later heeft de burgemeester verzoeker ook per brief laten weten dat hij niet meer welkom is als stembureaulid. Dat deed hij vanuit zijn rol als voorzitter van het college.

- Voorbereiding stembureauleden

Voorafgaand aan de verkiezingen volgen de stembureauleden een verplichte instructiebijeenkomst. Eén van de thema's die tijdens de instructie aan de orde komt, is 'hoe gedraag ik mij als stembureaulid'. Daarbij wordt benadrukt dat het stembureaulid op de verkiezingsdag wordt gezien als vertegenwoordiger van het college en dat het gedrag daarop dient te worden afgestemd. Een stembureaulid is op dat moment het visitekaartje van de gemeente Schiedam. Ook wordt tijdens de bijeenkomst ingegaan op de neutraliteit die een stembureaulid moet uitstralen. Sinds het voorval met verzoeker wordt ook het maken van foto's van stembiljetten genoemd als één van de gedragingen die stembureauleden achterwege moeten laten. En ook

¹ Artikel E4, eerste en derde lid van de Kieswet.

het plaatsen van berichten op sociale media komt aan bod. Er is daarvoor geen absoluut verbod ingesteld, maar er wordt wel verwezen naar 'het visitekaartje' en de noodzakelijke neutraliteit.

- Klachtbehandeling

De klacht van verzoeker is schriftelijk afgehandeld. Er heeft geen persoonlijk contact plaatsgevonden. In eerste instantie is er per e-mail gecommuniceerd en later heeft verzoeker een brief van de burgemeester ontvangen. Voor de gemeente is de zaak daarmee afgerond. De burgemeester ziet geen aanleiding voor verder contact of een gesprek met verzoeker.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst de klachten aan de behoorlijkheidsvereisten van goede motivering en integriteit. Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn. Het vereiste van integriteit houdt in dat de overheid integer handelt en een bevoegdheid alleen gebruikt voor het doel waarvoor deze is gegeven.

Belangrijk om voorop te stellen is dat de burgemeester van de gemeente Schiedam zich in deze kwestie heeft uitgelaten over de uitsluiting van verzoeker als stembureaulid. Dit heeft hij gedaan vanuit zijn rol als voorzitter van het college. De Nationale ombudsman beschouwt de gedraging van de burgemeester als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders, omdat het college gaat over de benoeming van stembureauleden. De andere gedraging waarover wordt geklaagd – het delen van een conceptbrief met een andere gemeente door een medewerker van de gemeente Schiedam – betreft een gedraging van een persoon werkzaam onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Deze gedraging wordt door de Nationale ombudsman daarom eveneens aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders.

Goede motivering

Vooropgesteld moet worden dat het college gaat over het al dan niet benoemen van stembureauleden. Het staat het college vrij om iemand die zich beschikbaar heeft gesteld als stembureaulid niet te benoemen. Een verklaring daarvoor is in beginsel niet nodig. In deze casus betreft het echter iemand waaraan expliciet is aangegeven dat hij niet meer welkom is als stembureaulid. Het college heeft in reactie op de vragen van de Nationale ombudsman over de uitsluiting van verzoeker als stembureaulid laten weten dat verzoeker niet formeel is uitgesloten van stembureaulidmaatschap. Tegelijkertijd constateert de ombudsman dat meermaals expliciet is aangegeven dat verzoeker niet meer welkom is als stembureaulid. Dit komt volgens de ombudsman feitelijk neer op uitsluiting.

Ter onderbouwing van het feit dat verzoeker niet meer welkom is als stembureaulid, verwijst het college naar de voorschriften die gelden voor stembureauleden in Schiedam. Deze voorschriften zijn schriftelijk niet vastgelegd. De Nationale ombudsman constateert dat daarmee voor verzoeker niet duidelijk is geworden waarom hij niet meer welkom is als stembureaulid. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat – vooral ook als er schriftelijk niets is vastgelegd – het college in een dergelijk geval goed motiveert waarom iemand geen stembureaulid meer mag zijn. Alleen een verwijzing naar de voorschriften acht de ombudsman niet voldoende. Want juist in het geval waarin een specifieke gebeurtenis aanleiding geeft voor de aankondiging dat iemand niet meer welkom is als stembureaulid, moeten er naar het oordeel van de Nationale ombudsman meer eisen worden gesteld aan de motivering van de uitsluiting. In eerste instantie werd aan verzoeker een verwijt van discriminatie gemaakt. Later werd het handelen van verzoeker als 'denigrerend' omschreven.

Verzoeker heeft het college gevraagd hoe zij tot deze kwalificatie van zijn handelen is gekomen. De ombudsman constateert dat het college – ook toen de vraag tijdens het onderzoek van de ombudsman

opnieuw werd gesteld – niet duidelijk heeft kunnen maken wat verzoeker precies heeft gedaan waardoor hij in de toekomst geen stembureaulid meer mag zijn. Wat ook aan de onduidelijkheid hierover heeft bijgedragen, is dat het college in eerste instantie liet weten achter de strekking van de conceptbrief te staan – waarin het verwijt van discriminerend handelen werd gemaakt – en daarmee in de ogen van verzoeker ook achter de beschuldiging van discriminatie. Pas tijdens het onderzoek van de ombudsman liet het college weten dat er van discriminerende uitlatingen geen sprake is. Het woord 'denigrerend' vindt het college wel op zijn plaats gelet op de tekst die verzoeker op zijn sociale media heeft geplaatst, in samenhang gezien met de foto van de ongeldige stembiljetten en de verwijzing naar een nieuwsartikel. Waarom het college dit als denigrerend aanmerkt, is de ombudsman tijdens zijn onderzoek echter niet duidelijk geworden.

Integriteit

In onderhavige situatie brengt het vereiste van integriteit volgens de ombudsman ook mee dat er geen informatie met een andere overheidsinstantie wordt gedeeld zonder dat daarvoor een duidelijk doel is. De ombudsman stelt vast dat daaraan niet is voldaan. Daar komt bij dat verzoeker niet wist dat er informatie over hem is gedeeld met de andere gemeente. De ombudsman kan de verbazing van verzoeker daarom goed begrijpen, toen hij – via de andere gemeente – met de brief werd geconfronteerd. Wat het delen van de conceptbrief zonder duidelijk doel naar het idee van de ombudsman extra pijnlijk maakt, is de inhoud. De Nationale ombudsman kan zich goed voorstellen dat verzoeker zich door de inhoud van de brief in zijn goede naam voelt aangetast. In de conceptbrief wordt immers gesteld dat hij discriminerend heeft gehandeld. Dat is geen licht verwijt.

Conclusie

De klachten over de onderzochte gedragingen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schiedam zijn gegrond wegens strijd met de vereisten van goede motivering en integriteit.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen