

Bijdragen waterschappen aan kosten gemeenten voor waterschapsverkiezingen 2027 e.v.

Portefeuillehouder: Jeroen Haan / Steller: Wijnand Dekking

Bespreekstuk (besluitvormend)

Gevraagd besluit

De CBDF wordt gevraagd de Ledenvergadering te adviseren het volgende voorstel vast te stellen:

1. De waterschappen gaan voor de verkiezingen van 2027 in 2026 en 2027 € 1 miljoen per jaar extra betalen, zodat voor de verkiezingen van 2027 overeenkomstig een onafhankelijk onderzoek in totaal € 15,1 miljoen wordt betaald.
2. De Unie adviseert a.s. zomerperiode positief namens alle waterschappen in de consultatie van de aanpassing van de ministeriële regeling die nodig is om voorstel 1 in de praktijk te beengen. Individuele waterschappen sturen geen eigen consultatiereactie in en maken geen bezwaar tegen de beschikkingen in het voorjaar van 2026 indien de aanpassing van de regeling en de beschikkingen conform het bovenstaande luiden.
3. Voor de verkiezingen van na 2027 wordt de bijdrage van de waterschappen bepaald langs de volgende hoofdlijnen:
 - Vertrekpunt is de bijdrage voor de verkiezingen van vier jaar eerder. Deze bijdrage wordt aangepast op basis van achtereenvolgens:
 - a. meer/minder kiesgerechtigden van de verkiezingen van vier jaar eerder t.o.v. acht jaar eerder, waarbij per kiesgerechtigde wordt uitgegaan van een bedrag dat 60% van de meerkosten per kiesgerechtigde van de verkiezingen van vier jaar eerder bedraagt;
 - b. eventuele verhoging als gevolg van voorzienbare nieuwe wetgeving, waarvan de hoogte in principe voortvloeit uit een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) en/of onderzoek op basis van artikel 2 Financiële Verhoudingswet;
 - c. indexatie door voor 45% van de bijdrage na stap b de Consumenten Prijsindex (CPI) te hanteren en voor 55% van deze bijdrage een nader te bepalen CAO-index.
 - Voor de berekening van de bijdrage van de waterschappen aan de waterschapsverkiezingen als gevolg van onvoorziene en gewijzigde omstandigheden die niet worden ondervangen door bovenstaande verrekeningssystematiek wordt uitgegaan van 21% van de totale kosten van de betreffende component voor gecombineerde verkiezingen.
 - In de aanloop naar iedere verkiezing evalueren het ministerie van IenW, de VNG en de Unie of bovenbeschreven systematiek toereikend is om te hanteren voor het berekenen van de bijdrage van de waterschappen voor de volgende verkiezing. Op basis van deze evaluatie wordt zo nodig een passend voorstel tot wijziging van de ministeriële regeling in procedure gebracht waarbij een realistische planning wordt aangehouden die rekening houdt met de vaste verander- en publicatiemomenten van regelingen.

De kern van het advies

De waterschappen betalen een vergoeding voor de kosten die gemeenten noodzakelijkerwijs *extra* maken voor de waterschapsverkiezingen dan zij voor de provinciale verkiezingen alleen zouden maken, de zogenoemde meerkosten. Op grond van de betreffende ministeriële regeling is de bijdrage voor de verkiezingen 2027 door indexering vastgesteld op € 13,1 miljoen. In maart 2024 heeft de VNG zich beroepen op een clause in de regeling die zegt dat onvoorziene omstandigheden aanleiding kunnen geven tot het herzien (verhogen) van de vergoedingen van de waterschappen. Daarop is er in opdracht

van VNG en Unie door het bureau Cebeon een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek (bijlage CBDF 25-38b) wijst uit dat de daadwerkelijke meerkosten van de verkiezingen van 2023 € 15,1 miljoen bedroegen en dat de in de regeling verankerde afspraken voor de berekening van de bijdrage van de waterschappen onvoldoende robuust zijn. Op basis van het onderzoek is er voor de verkiezingen van 2027 een verschil van € 2 miljoen met de tot nu toe vastgestelde bijdrage. Na ambtelijk overleg tussen Unie en VNG en bespreking in het Uniebestuur wordt voorgesteld dit verschil te verrekenen in de jaren 2026 en 2027 (voorgesteld besluit 1), tijdig de ministeriële regeling aan te passen (voorgesteld besluit 2) én om tot hernieuwde, robuuste afspraken te komen voor verkiezingen na 2027 (voorgesteld besluit 3).

Toelichting en argumentatie

Aanleiding

De gemeenten organiseren de waterschapsverkiezingen, gecombineerd met de verkiezingen van provinciale staten. De waterschappen betalen een vergoeding voor de kosten die gemeenten noodzakelijkerwijs *extra* maken voor de waterschapsverkiezingen dan zij voor de provinciale verkiezingen alleen zouden maken, de zogenoemde meerkosten. De hoogte van de vergoeding wordt vier jaar voorafgaand aan de verkiezingen vastgesteld. De berekening van de vergoeding vindt plaats op basis van de 'Regeling vergoedingen waterschapsverkiezingen' van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), die is gebaseerd op afspraken die Unie en VNG vooraf maakten. De regeling schrijft voor dat de bijdrage aan de verkiezingen wordt vastgesteld door de bijdrage van vier jaar eerder te indexeren met de CPI. Overeenkomstig de regeling is de vergoeding voor de in 2027 te houden waterschapsverkiezingen in het voorjaar 2024 bepaald op € 13,1 miljoen (indexatie bijdrage verkiezingen 2023 van €11,2 miljoen). De waterschappen betalen de bijdrage van € 13,1 miljoen in vier gelijke termijnen in de jaren 2024 t/m 2027.

In genoemde regeling staat ook dat onvoorziene omstandigheden die van invloed zijn op de hoogte van de kosten van de gemeenten aanleiding kunnen zijn om de hoogte van de bijdrage van de waterschappen te herzien. In maart 2024 heeft de VNG aangegeven dat naar haar oordeel de meerkosten van gemeenten hoger zijn dan de bijdrage van de waterschappen. Naar aanleiding hiervan hebben VNG en Unie besloten extern onderzoek te laten doen dat moet uitwijzen of hier daadwerkelijk sprake van is. Omdat op grond van de regeling de waterschappen voor 15 mei 2024 beschikkingen met het voor de verkiezingen van 2027 te betalen bedrag moesten ontvangen, is in overleg met het ministerie van IenW besloten dat deze beschikkingen (met dus een totaalbedrag van € 13,1 mln.) naar de waterschappen worden gestuurd en dat de waterschappen in de begeleidende brief worden geïnformeerd over het onderzoek. In de brief van IenW is aangegeven dat aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek in overleg tussen VNG, Unie en IenW gekeken zal worden 'hoe voor de toekomst verder wordt gehandeld wat betreft de vergoedingen van de waterschapsverkiezingen'.

Onderzoeksresultaten

Het door bureau Cebeon in opdracht van Unie en VNG uitgevoerde onderzoek geeft aan dat de daadwerkelijke meerkosten van de verkiezingen van 2023 € 15,1 miljoen bedroegen. Daarmee is er een verschil van € 2 miljoen met de op grond van indexering tot stand gekomen bijdrage van € 13,1 miljoen voor de verkiezingen van 2027 (beide bedragen hebben hetzelfde prijspeil).

In 2024 vastgesteld bedrag 2027 o.b.v. huidige ministeriële regeling	€ 13,1 miljoen
Daadwerkelijke meerkosten waterschapsverkiezingen 2023	€ 15,1 miljoen
Verskil	€ 2,0 miljoen

Het verschil van € 2 miljoen wordt volgens het onderzoek met name verklaard door:

- gemeentelijke kosten die meer zijn gestegen dan de CPI, met name de stijging van personeelskosten benodigd voor de organisatie van de verkiezingen;
- de toename van het aantal kiesgerechtigden (van 13,9 miljoen in 2019 naar 14,5 miljoen in 2023) waarmee in de verhoging geen rekening is gehouden;
- invoering van twee nieuwe ontwikkelingen (de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen [NPVV] en de mogelijkheid van Centrale Stemopneming [CSO]).

Het onderzoek geeft verder aan dat de meerkosten van € 15,1 miljoen als volgt zijn opgebouwd:

- a. 12,6% locatieafhankelijke kosten: materialen (incl. transport) en stembureaus/locaties;
- b. 44,4% kosten bezetting stembureaus;
- c. 9,9% kosten uitslag & communicatie
- d. 33,1% drukken en verzenden stempassen.

Op basis hiervan kan grofweg worden gesteld dat de kosten voor 55% uit personeelskosten (b en c) en voor 45% uit materiële kosten bestaan (a en d).

Tevens kan uit het onderzoek worden afgeleid dat de invloed van meer/minder kiesgerechtigden betrekking heeft op 60% van de meerkosten per kiesgerechtigde.

Tot slot laat het onderzoek zien dat 21% van de totale kosten van de gecombineerde verkiezingen (provincies en waterschappen) als meerkosten voor de waterschapsverkiezingen kunnen worden beschouwd.

Voorstel 1: bijdrage verkiezingen 2027

Het onderzoek stelt Unie en VNG voor de vraag wat met dit inzicht gedaan wordt waar het gaat om de vergoeding voor de verkiezingen van 2027. De VNG heeft voorgesteld om de bijdragen van de waterschappen in 2026 en 2027 met jaarlijks € 1 miljoen te verhogen, zodat door de waterschappen voor de verkiezingen van 2027 € 15,1 miljoen wordt betaald. Gegeven de onderzoeksresultaten en de inhoud van de ministeriële regeling lijkt dit een redelijk voorstel. Voorgesteld wordt dan ook aldus verrekening te laten plaatsvinden.

Argumenten

- Onafhankelijk onderzoek heeft uitgewezen dat de vastgestelde vergoeding van € 13,1 miljoen inderdaad niet alle meerkosten van de gemeenten dekt. De waterschappen gaan bij instemming met het voorstel voor de verkiezingen van 2027 een bijdrage betalen die overeenkomt met de daadwerkelijke meerkosten van gemeenten voor de waterschapsverkiezingen van 2023.
- Op dezelfde wijze hebben de waterschappen voor de verkiezingen van 2023 betaald: een onafhankelijk onderzoek toonde aan dat de meerkosten van de verkiezingen van 2019 € 11,2 miljoen bedroegen. De waterschappen hebben dit bedrag betaald voor de verkiezingen van 2023.

Voorstel 2: aanpassing ministeriële regeling

Effectuering van voorstel 1 vraagt een aanpassing van de eerdergenoemde ministeriële regeling. Het tijdspad voor aanpassing is krap omdat de regeling op 1 januari 2026 inwerking moet treden en drie maanden daarvoor moet zijn gepubliceerd (uiterlijk 1 oktober 2025). Vóór dat moment moet de regeling nog in consultatie en moet er tijd zijn voor verwerking van de resultaten daarvan en besluitvorming door de minister. In verband met de vakantieperiode duurt de consultatieperiode langer dan gebruikelijk, namelijk acht weken in plaats van vier, en start deze direct na de Ledenvergadering van 4 juli a.s. Het ministerie van IenW is bereid dit traject in gang te zetten als 1) Unie en VNG tot overeenstemming komen, 2) individuele waterschappen geen eigen consultatiereactie insturen en 3) individuele

waterschappen geen bezwaar maken tegen de beschikkingen van het voorjaar van 2026. Uiteraard kan alleen aan deze voorwaarden worden voldaan als de regeling en de beschikkingen overeenkomen met de voorstellen die nu worden voorgelegd.

Gegeven de druk op het tijdsplan van aanpassing van de regeling is het voorstel dat de Unie namens alle waterschappen positief adviseert in de consultatie, dat individuele waterschappen dan geen consultatiereactie insturen en geen bezwaar maken tegen hun beschikkingen, indien regeling en beschikkingen met het bovenstaande overeenkomen.

Argument

- De voorstellen dragen eraan bij dat de aanpassing van de ministeriële regeling tijdig plaatsvindt en de betalingen conform afspraken met de VNG plaatsvinden.

Voorstellen 3: bijdrage verkiezingen 2031 e.v.

- Unie en VNG hebben als vertrekpunt genomen dat er nu toekomstbestendige afspraken gemaakt zouden moeten worden, zonder dat er telkens opnieuw een onderzoek gedaan moet worden om tot passende bijdragen van de waterschappen te komen.
- Het huidige onderzoek van Cebeon heeft uitgewezen dat de tot nu toegepaste aanpassing van de bijdrage door alleen indexering met de CPI niet leidt tot een juiste bepaling van de meerkosten. Het onderzoek geeft aan dat bij de bepaling van de meerkosten ook rekening gehouden moet worden met de ontwikkeling van het aantal kiesgerechtigden, met nieuwe wetgeving die invloed heeft op de wijze waarop de verkiezingen worden uitgevoerd en dat de CPI alleen geen goede maat is om de prijsontwikkeling tot uitdrukking te brengen.

Met gebruikmaking van (de resultaten van) het onderzoek zijn Unie en VNG er op uitgekomen dat voor de verkiezingen van na 2027 de bijdrage van de waterschappen kan worden bepaald op basis van de volgende berekening:

- Vertrekpunt is de bijdrage voor de verkiezingen vier jaar eerder.
- Deze bijdrage wordt aangepast op basis van achtereenvolgens:
 - a. meer/minder kiesgerechtigden van de verkiezingen van vier jaar eerder t.o.v. acht jaar eerder, waarbij per kiesgerechtigde wordt uitgegaan van een bedrag dat 60% van de meerkosten per kiesgerechtigde van de verkiezingen van vier jaar eerder bedraagt. Dit is een nieuw element (betekent bijvoorbeeld dat in de bijdrage voor 2031 rekening gehouden wordt met meer/minder kiesgerechtigden in 2027 t.o.v. 2023 en dat hierbij een bedrag van $[60\% * € 15,1 \text{ mln.} / 14,5 \text{ mln. kiesgerechtigden}] = € 0,625$ per kiesgerechtigde wordt gehanteerd);
 - b. eventuele verhoging als gevolg van voorzienbare nieuwe wetgeving, waarvan de hoogte voortvloeit uit een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) en/of onderzoek op basis van artikel 2 Financiële Verhoudingswet. Dit is een nieuw element;
 - c. indexatie door voor 45% van de bijdrage na stap b de Consumenten Prijsindex (CPI) te hanteren en voor 55% van deze bijdrage een nader te bepalen CAO-index. Het gebruik van twee indices is nieuw, tot nu toe is de volledige bijdrage geïndexeerd met alleen de CPI.

Ad b Nieuwe wetgeving

In principe worden de meerkosten als gevolg van nieuwe wetgeving gebaseerd op UDO's en/of artikel 2 onderzoeken. Omdat een deel van de nieuwe wetgeving die betrekking heeft op de verkiezingen al ver in procedure is, is het mogelijk dat deze wordt ingevoerd zonder dat dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden. Voor die gevallen is het voorstel om voor de bepaling van de bijdrage van de waterschappen voor de verkiezingen van 2031 onderstaande bedragen, voortvloeiend uit het huidige Cebeon-onderzoek, te hanteren:

- De wet Vervroegd stemmen: € 0,08 per kiesgerechtigde;

- De wet Hulp in het stemhokje: € 0,02 euro per kiesgerechtigde;
- De wet Programmatuur verkiezingsuitslagen: € 0,04 euro per kiesgerechtigde.
- Voor de berekening van de bijdrage van de waterschappen aan de waterschapsverkiezingen als gevolg van onvoorziene en gewijzigde omstandigheden die niet worden ondervangen door bovenstaande verrekeningssystematiek wordt uitgegaan van 21% van de totale kosten van de betreffende component voor gecombineerde verkiezingen.
- In de aanloop naar iedere verkiezing evalueren het ministerie van IenW, de VNG en Unie of bovenbeschreven systematiek toereikend is om te hanteren voor het berekenen van de bijdrage van de waterschappen voor de daarop volgende verkiezing. Op basis van deze evaluatie wordt zo nodig een passend voorstel tot wijziging van de ministeriële regeling in procedure gebracht waarbij een realistische planning wordt aangehouden die rekening houdt met de vaste veranderingen en publicatiemomenten van regelingen.

Argumenten

- Met voorgaande voorstellen maken VNG en Unie robuuste afspraken waarmee de verrekeningssystematiek van de meerkosten van de waterschapsverkiezingen voor de langere termijn helder is. De afspraken voorkomen dat er voor iedere verkiezing nieuw onderzoek moet worden gedaan naar de meerkosten en bevatten desondanks de mogelijkheid van maatwerk indien daar behoefte aan is.
- De voorstellen zijn gebaseerd op onafhankelijk onderzoek naar de meerkosten van gemeenten voor de waterschapsverkiezingen. Met de voorstellen committeren de waterschappen zich aan dit onafhankelijke onderzoek.

Bestuurlijke aandachtspunten

- De voorstellen zijn in constructief overleg tussen VNG en Unie tot stand gekomen. Positieve besluitvorming van zowel Unie als VNG draagt bij aan de goede verhoudingen tussen beide koepels. Dit is van groot belang in deze tijd met grote opgaven voor alle overheden die alleen door gezamenlijk en eensgezind optrekken en uitvoeren, in de regio maar ook in Den Haag, kunnen worden gerealiseerd.
- IenW heeft aangegeven dat aanpassing van de regeling voor de verkiezingen van 2027 alleen mogelijk is als alle waterschappen met de voorstellen instemmen en individuele waterschappen geen bezwaar zullen maken tegen de uiteindelijke beschikkingen. Mede daarom is onderdeel van het huidige voorstel dat de Unie namens alle waterschappen positief adviseert in de consultatie, mits deze regeling conform bovenstaande wordt gewijzigd, en tevens dat individuele waterschappen dan geen consultatiereactie insturen en geen bezwaar maken tegen hun beschikkingen.

Financieel

De tabellen hieronder laten het effect van de voorstellen op de bijdragen van de waterschappen in de jaren 2026 en 2027 indicatief zien.

Alle waterschappen samen (bedragen afgerond op € 0,1 miljoen)

	2025	2026	2027
In 2024 vastgesteld bedrag o.b.v. huidige ministeriële regeling	€ 3,3 miljoen	€ 3,3 miljoen	€ 3,3 miljoen
Verhoging o.b.v. huidige voorstellen	0	€ 1,0 miljoen	€ 1,0 miljoen
Totaalbedrag	€ 3,3 miljoen	€ 4,3 miljoen	€ 4,3 miljoen

*Individuele waterschappen (bedragen afgerond op € 100)*

Waterschap	Bijdrage 2025	Bijdragen 2026 en 2027	Verhoging
Aa en Maas	146.500	191.100	44.600
Amstel, Gooi en Vecht	258.500	337.200	78.700
Brabantse Delta	157.800	205.900	48.100
De Dommel	173.400	226.200	52.800
De Stichtse Rijnlanden	156.300	203.900	47.600
Delfland	227.600	296.900	69.300
Drents Overijsselse Delta	116.300	151.700	35.400
Fryslân	122.600	159.900	37.300
Hollands Noorderkwartier	219.000	285.700	66.700
Hollandse Delta	161.400	210.600	49.200
Hunze en Aa's	80.400	104.900	24.500
Limburg	214.800	280.200	65.400
Noorderzijlvest	66.400	86.600	20.200
Rijn en IJssel	118.300	154.300	36.000
Rijnland	239.200	312.000	72.800
Rivierenland	191.600	249.900	58.300
Scheldestromen	72.300	94.300	22.000
Schieland en de Krimpenerwaard	118.300	154.300	36.000
Vallei en Veluwe	211.700	276.200	64.500
Vechtstromen	152.400	198.800	46.400
Zuiderzeeland	78.700	102.700	24.000

Besproken in

- Ambtelijke afstemming met de VNG en het ministerie van IenW.
- Het Uniebestuur heeft op 16 april jl. besloten dit voorstel in procedure binnen de vereniging te brengen.
- De Uniewerkgroep Bedrijfsvoering, Digitalisering en Dienstverlening (WBDD) heeft op 8 mei 2025 positief advies uitgebracht over het voorstel.

Vervolg/Communicatie

- Het voorstel wordt bij positieve advisering door de CBDF voorgelegd aan de Ledenvergadering op 4 juli a.s.
- Het proces binnen de VNG eindigt eind juni a.s. met behandeling door de Commissie bestuur en veiligheid.
- De procedure van IenW met de aanpassing van de ministeriële regeling is eerder in deze notitie geschetst.
- Als besluitvorming door Unie en VNG en aanpassing van de ministeriële regeling door IenW volgens de beschreven planning verloopt, kan de gewijzigde regeling per 1 januari 2026 in werking treden en kan het ministerie van IenW in het eerste kwartaal van 2026 nieuwe beschikkingen vaststellen.
- De waterschappen betalen hun hogere bijdrage in 2026 en 2027 via de Rijksfactuur.