

Evaluatie corona meerkosten Gemeenteraadsverkiezingen

Onderzoek naar de meerkosten van gemeenten voor het organiseren van de Gemeenteraadsverkiezingen 2022

Datum

31 mei 2022

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Onderzoeksteam

Jelte Schievels

Nina Kuipers

Jonas van Leeuwen

Jasper Sterrenburg

Referentie

GB322 conceptrapportage corona meerkosten gemeenteraadsverkiezingen

Foto's en illustraties

/ Inhoud

/ 1	Introductie	2
1.1	Aanleiding en vraagstelling	2
1.2	Geboden compensatie	3
1.3	Leeswijzer	4
/ 2	Aanpak	5
2.1	Kostencategorieën	5
2.2	Onderzoeksproces	7
2.3	Uitgangspunten	9
/ 3	Uitkomsten	10
3.1	Op hoofdlijnen	11
3.2	Huisvesting en materiaal	11
3.3	Personeel	14
3.4	Overig	17
/ 4	Conclusies	20
/ A	Bijlage: vergelijking berekening BZK	23
/ B	Bijlage: kostencategorieën inclusief toelichting	26

/ 1 Introductie

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Vanwege de ontwikkelingen van covid-19 zagen de gemeenteraadsverkiezingen 2022 er anders uit dan normaal. In de *Tijdelijke wet verkiezingen covid-19*¹ zijn onder andere maatregelen afgesproken om meerdere dagen te kunnen stemmen en hygiëne- en gezondheidsmaatregelen te treffen. Ten behoeve van de maatregelen die gemeenten hierdoor moeten treffen, ontvangen zij € 30,4 mln. compensatie van het Rijk. Dit bedrag is gebaseerd op een berekening door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De compensatie wordt middels een verdeelsleutel uitgekeerd. In een eerder onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF) naar de meerkosten van gemeenten voor het organiseren van de Tweede Kamerverkiezingen 2021 bleek dat verdeling van compensatie naar grootteklasse niet altijd in lijn liep met de meerkosten. Voor middelgrote gemeenten was de compensatie bijvoorbeeld ruim voldoende, terwijl G4-gemeenten juist te weinig compensatie hadden ontvangen. Op basis van deze uitkomst is besloten om de verdeelsleutel dit jaar aan te passen, waar het bedrag dat een gemeente ontvangt per kiesgerechtigde gedifferentieerd wordt naar gemeenteomvang.

AEF evalueert de toereikendheid van de geboden compensatie

AEF is door BZK gevraagd om de toereikendheid van de compensatie te evalueren. De evaluatie moet ten eerste inzicht bieden in de toereikendheid op totaalniveau. Ten tweede moet de evaluatie eventuele verschillen tussen gemeenteomvang analyseren, om te onderzoeken of de verdeelsleutel heeft geleid tot een reële verdeling tussen de verschillende grootteklassen. Hieronder staan de hoofdvraag en de deelvragen.

De Hoofdvraag voor het onderzoek luidt:

Is de aanvullende compensatie van € 30,4 mln. voldoende toereikend voor de kosten die gemeenten hebben gemaakt als gevolg van de extra verplichtingen die voortvloeien uit de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19?

Daarbij beantwoorden we de volgende deelvragen:

1. Hoeveel kosten hebben gemeenten gemaakt vanwege **vroegstemmen** en hoe zijn deze kosten uitgesplitst?
2. Hoeveel kosten hebben gemeenten gemaakt vanwege de **extra hygiëne- en gezondheidsmaatregelen** en hoe zijn deze kosten uitgesplitst?
3. Hoeveel kosten hebben gemeenten gemaakt voor **personeel en organisatie** en hoe zijn deze kosten uitgesplitst?
4. Heeft de gedifferentieerde verdeling van het totale bedrag naar gemeenteomvang voor de verschillende grootteklassen van gemeenten tot een **reële verdeling** tussen de verschillende grootteklassen geleid?

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044317/2021-01-01>

1.2 Geboden compensatie

De compensatie van € 30,4 miljoen bestaat uit de kosten voor vroegstemmen, alternatieve stemlokalen en tellocaties, de inzet van extra personeel en overige corona maatregelen. Tabel 1 geeft de precieze opbouw van de compensatie weer.

Type meerkosten	Hoogte meerkosten	Onderbouwing
Vroegstemmen	€ 13,4 miljoen	Betreft de totale kosten voor vroegstemmen: huur en inrichting stemlokalen, extra stembureauleden, vervoer en opslag stembescheiden, organisatie, huur locatie gemeentelijk stembureau, drukken extra stembiljetten.
Alternatieve stemlokalen en tellocaties	€ 7,0 miljoen	Een deel van de locaties is te klein om 1,5 meter afstand te houden; een ander deel (met name scholen en zorginstellingen) is niet beschikbaar. Hiervoor moet vervanging geregeld worden.
Alternatieve tellocaties	€ 2,8 miljoen	Een deel van de reguliere stemlokalen kan wel gebruikt worden om te stemmen, maar niet om te tellen.
Inzet vierde stembureaulid	€ 2,0 miljoen	Extra vergoeding voor vierde stembureaulid.
Vergoeding reserve-stembureauleden	€ 0,5 miljoen	Vergoeding reserve-stembureauleden die nodig zijn om uitval op te vangen.
Inzet extra personeel	€ 3,5 miljoen	Inhuur van externe capaciteit of uitbetaling overuren ten behoeve van organisatie verkiezingen.
Overig	€ 1,2 miljoen	Overige kosten, waaronder desinfectiemiddelen, mondkapjes, looplijnen, etc.
Totaal	€ 30,4 miljoen	

Tabel 1: opbouw compensatieberekening BZK

Compensatie gemeenteraadsverkiezingen is lager dan bij de Tweede Kamerverkiezingen

Het huidige compensatiebedrag is lager dan de compensatie bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen. BZK geeft hier een aantal redenen voor. Ten eerste is het briefstemmen komen te vervallen, wat gepaard gaat met een vermindering van de organisatie- en personeelskosten. Tevens is de vergoeding voor de inrichting van stemlokalen² lager dan vorig jaar, aangezien is aangenomen dat veel gemeenten nog beschikken over materialen die vorig jaar zijn gekocht. Tot slot

² AEF noemt de vergoeding voor de inrichting van stemlokalen 'materiaalkosten' in dit onderzoek

is de organisatorische opgave voor de gemeenteraadsverkiezingen beperkter dan bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen, waardoor is aangenomen dat minder organisatorische meerkosten worden gemaakt.

De verdeelsleutel van de compensatie is aangepast op basis van een eerder onderzoek

De compensatie die gemeenten ontvangen, is gebaseerd op het aantal kiesgerechtigden in die gemeente. Vorig jaar heeft AEF voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzoek gedaan naar de toereikendheid van de compensatie voor de meerkosten naar aanleiding van corona bij de Tweede Kamerverkiezingen. Een belangrijke uitkomst van dit onderzoek was dat er een ongelijkmatigheid was in de verdeling van de compensatie. Alhoewel de totale compensatie die aan gemeenten is verstrekt goed aansloot bij de daadwerkelijke meerkosten, bleek dat met name de middelgrote gemeenten te veel compensatie hebben gekregen wat ten koste is gegaan van met name de G4-gemeenten. Op basis van deze conclusie heeft BZK de verdeelsleutel voor de toekenning van de compensatie aangepast, door het bedrag per kiesgerechtigde te differentiëren op basis van gemeentevang. In tabel 2 staat per grootteklasse welk compensatiebedrag gemeenten ontvangen per kiesgerechtigde en de uitgekeerde compensatie per gemeentelijke grootteklasse.

Categorie	Klein <30K	Middelgroot 30- 100K	Groot 100-350K	G4 >350K
Bedrag per kiesgerechtigde	€ 2,64	€ 1,82	€ 2,20	€ 3,56
<u>Totale compensatie</u>	<u>€ 6.530.377</u>	<u>€ 10.145.179</u>	<u>€ 7.109.679</u>	<u>€ 6.594.764</u>

Tabel 2: compensatie per grootteklasse

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- in **hoofdstuk 2** leest u over de onderzoeks aanpak.
- in **hoofdstuk 3** presenteren we de belangrijkste uitkomsten.
- in **hoofdstuk 4** analyseren we de uitkomsten en trekken de conclusies.

/ 2 Aanpak

2.1 Kostencategorieën

Onderscheid tussen meerkosten voor vroegstemmen en algemene meerkosten

Meerkosten zijn kosten die extra gemaakt worden als direct gevolg vanwege de geldende coronamaatregelen. Meerkosten moeten worden verrekend met eventuele besparingen. Ter illustratie: een regulier stembureau biedt onvoldoende ruimte (huur normaliter 100 euro). De gemeente huurt daarom een alternatieve ruimte voor 150 euro. De meerkosten zijn in dit geval 50 euro; het verschil tussen de uitgave aan de alternatieve locatie en de besparing op de reguliere locatie.

Bij de kosten hebben we onderscheid gemaakt tussen de meerkosten die toe te rekenen zijn aan vroegstemmen en algemene meerkosten:

- a) **Meerkosten ten behoeve van vroegstemmen.** We vragen gemeenten om kosten die specifiek zijn gemaakt ten behoeve van vroegstemmen uit te splitsen. In de regel zijn alle kosten die zijn gemaakt om stemmen op 14 en 15 maart mogelijk te maken meerkosten. Ter illustratie: huurkosten voor stemlokalen die zijn ingezet op 14 en 15 maart zijn meerkosten ten behoeve van vroegstemmen.
- b) **Algemene meerkosten.** Alle meerkosten die niet toe te rekenen zijn aan vroegstemmen. Dit betreft de kosten die worden gemaakt voor 16 maart, maar ook algemene kosten die niet toe te rekenen zijn aan één specifieke dag (zoals meerkosten voor ambtelijke inzet).

We hebben meerkosten op de volgende kostencategorieën uitgevraagd

Om de meerkosten inzichtelijk te maken, hebben we een aantal kostencategorieën opgesteld. Deze wijken af van de categorieën die door BZK zijn gehanteerd voor de compensatieberekening. Enkele posten zijn toegevoegd en anderen zijn uitgesplitst. Dit doen we om twee redenen. Ten eerste is het van belang om een heldere categorisering van type kosten te hanteren die herkenbaar is voor gemeenten om een betrouwbaar beeld van de kosten op te kunnen halen. Onze categorisering sluit grotendeels aan bij de categorisering van vorig jaar. Daarnaast hebben we vooraf besloten een aantal kostencategorieën wel uit te vragen, ook wanneer deze niet waren meegenomen in de berekening van BZK. Dit deden we omdat in het vorige onderzoek hier wel meerkosten op werden gemaakt door gemeenten.

Er zijn meerkosten die direct te relateren zijn aan het vroegstemmen. In de berekening van BZK worden deze apart berekend. Daarom vragen we ook in onze uitvraag deze meerkosten apart uit. In de onderstaande tabel vindt u een overzicht welke kosten we wel toerekenen aan vroegstemmen en welke niet. Een uitgebreide toelichting op de posten is te vinden in Bijlage B. Bij de kostencategorieën waar 'Ja' staat vragen we gemeenten om een uitsplitsing te maken van de meerkosten voor vroegstemmen (14 en 15 maart) en regulier stemmen (16 maart). Bij de categorieën waar 'Nee' staat vragen we alleen de meerkosten voor regulier stemmen uit omdat meerkosten niet specifiek aan vroegstemmen toe te rekenen zijn.

#	Categorie ³	Vroegstemmen
1 Huisvesting		
1.1	Stemlokalen	Ja
1.2	Tellocaties	Ja
1.3	Materiaalkosten	Nee
1.4	Opslag stembescheiden	Ja
1.5	Opslag materiaal	Nee
1.6	Drukken extra stembiljetten	Ja
2 Personeel		
2.1	Inzet extra stembureauleden	Ja
2.2	Inzet extra tellers (gemeentelijk stembureau)	Ja
2.3	Vergoeding reserve stembureauleden	Ja
2.4	Crowdmanagement en handhaving	Ja
2.5	Vervoer stembescheiden	Ja
2.6	Personele ondersteuning inrichting stemlokalen	Ja
2.7	Externe inhuur voor organisatie verkiezingen	Ja
3 Overig		
3.1	Werving personeel	Nee
3.2	Opleiding personeel	Ja
3.3	Communicatie richting inwoners	Ja
3.4	Digitale zitting	Nee
3.5	ICT-kosten	Nee
3.6	Overig	Ja

Tabel 3: kostencategorieën AEF

³ De toelichting van wat er onder elke kostencategorie valt vindt u in Bijlage B. Overige kosten zijn kosten die niet te plaatsen zijn binnen bovenstaande kostencategorieën, zoals bijvoorbeeld catering en de inzet van doventolken.

Vergelijking met de compensatieberekening van BZK

De berekening van BZK bevat naast vroegstemmen nog een aantal posten voor meerkosten. In onderstaande tabel geven we per post aan hoe we de vergelijking maken tussen de berekening van BZK en de kostencategorieën in de uitvraag van AEF. Een aantal van de kostencategorieën in de uitvraag van AEF zijn niet terug te vinden in de berekening van BZK, of worden alleen meegerekend voor het vroegstemmen. Op basis van het vorige onderzoek zijn we tot de conclusie gekomen dat hier waarschijnlijk meerkosten worden gemaakt door gemeenten. Deze kostencategorieën zijn tevens opgenomen in onderstaande tabel. In Bijlage A hebben we beschreven hoe de berekening van BZK zich verhoudt tot de gerealiseerde meerkosten en verklaren we eventuele verschillen.

Kostencategorieën BZK	Kostencategorieën AEF
Vroegstemmen	Alle categorieën die we hebben uitgevraagd voor vroegstemmen
Extra of alternatieve stemlokalen	Stemlokalen
Extra of alternatieve tellocaties	Tellocaties
Kosten extra inzet personeel	Personele ondersteuning inrichting stemlokalen; externe inhuur voor organisatie verkiezingen; crowdmanagement en handhaving
Reserve-stembureauleden i.v.m. uitval kort voor verkiezingen (10% reservebestand)	Vergoeding reserve-stembureauleden
Vierde stembureaulid	Inzet extra stembureauleden
Overig (aanbod desinfectie, evt. mondkapjes, looplijnen, etc. in stemlokalen)	Materiaalkosten
Niet opgenomen in berekening BZK	Opslag materiaal; inzet extra tellers; ICT-kosten; digitale zitting; werving personeel; opleiding personeel; communicatie richting inwoners; overige kosten
Alleen opgenomen in berekening vroegstemmen	Opslag stembescheiden; vervoer stembescheiden; drukken extra stembiljetten

Tabel 4: vergelijking kostencategorieën AEF en BZK

2.2 Onderzoeksproces

126 gemeenten hebben de uitvraag voor het onderzoek ingevuld

De kostencategorieën in paragraaf 2.1 hebben we verwerkt in een digitale uitvraag. Deze uitvraag is uitgezet bij alle Nederlandse gemeenten zodat zij de werkelijke uitgaven specifiek inzichtelijk konden maken. De ingevulde formats zijn retour ontvangen na de verkiezingen, waarna wij de resultaten hebben geanalyseerd. In onderstaande tabel staat de respons per grootteklasse. Een aantal responses hebben we niet meegenomen in onze analyse vanwege ontbrekende gegevens. De gemeenten die bij de gemeentelijke herindelingen per 1 januari 2022 zijn samengevoegd, zijn niet meegenomen in de compensatie, gezien deze gemeenten afgelopen november al

herindelingsverkiezingen hebben georganiseerd. Gezien de percentages kunnen we spreken van een representatieve respons voor alle grootteklassen van gemeenten.

Categorie	Aantal gemeenten die in maart 2022 gemeenteraadsverkiezingen organiseerden	Respons
Klein	159	52 (33%)
Middel	143	56 (39%)
Groot	28	14 (50%)
G4	4	4 (100%)
Totaal	334	126 (38%)

Tabel 5: respons per grootteklasse

In het rekenmodel zijn de uitkomsten geëxtrapoleerd voor alle Nederlandse gemeenten

Op basis van de 126 ingevuld formats, zijn de gerealiseerde kosten voor alle Nederlandse gemeenten geëxtrapoleerd. Dit deden we middels een extrapolatiefactor. We berekenden de extrapolatiefactor op basis van de compensatie die een gemeente heeft ontvangen. Dit was het percentuele aandeel van de compensatie van een gemeente ten opzichte van de totale compensatie. We telden vervolgens de meerkosten en de extrapolatiefactoren van alle gemeenten in één grootteklasse bij elkaar op. Door aan te nemen dat de missende gemeenten vergelijkbare meerkosten kenden, extrapoleerden we de meerkosten naar een inschatting op landelijk niveau.

Om er zeker van te zijn dat er geen uitschieters in de resultaten zijn beland, zijn verschillende controles uitgevoerd op de ontvangen resultaten. Enkele tientallen gemeenten zijn gebeld om opvallende cijfers te controleren en waar nodig aan te passen. In deze gesprekken hadden we ook de mogelijkheid om nog om nadere duiding bij de cijfers te vragen.

We hebben met 8 gemeenten de hoogte en oorzaken van de meerkosten uitvoerig besproken

Na een analyse op de uitkomsten is in gesprekken kleuring gegeven aan de cijfers. Eerst is een selectie gemaakt van acht gemeenten, die een representatieve steekproef vormen voor het valideren van de uitkomsten. Bij de selectie is o.a. gekeken naar grootteklasse en geografische ligging.

Categorie	Grootteklasse	Deelnemende gemeenten dieptestudie
Klein	Tot 30.000 inwoners	Asten
Middel	30.000 tot 100.000 inwoners	Sittard-Geleen, Súdwest-Fryslân, Dronten
Groot	100.000 tot 350.000 inwoners	Almere, Zwolle
G4	Meer dan 350.000 inwoners	Rotterdam en Utrecht

Tabel 6: gemeenten dieptestudie

In de desbetreffende gemeenten bespraken we ten eerste de hoogte en oorzaken van de meerkosten in hun gemeente. Zo konden we de inzichten uit de uitvraag duiden. Om goed inzicht te krijgen in de kostendrijvers, hebben we ook aandacht gehad voor beleidskeuzes: bijvoorbeeld door te vragen hoeveel stembureauleden zijn ingezet. Ten tweede zijn de uitkomsten op totaalniveau besproken. Zo konden we toetsen of de uitkomsten herkenbaar waren en hoe zij deze interpreteren.

Overleg met BZK en VNG

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van BZK en VNG. We zijn tweemaal met de begeleidingscommissie bijeen gekomen. Eénmaal aan de start, om de kostencategorisering te bespreken. Aan het einde van het onderzoeksproces hebben we de conceptrapportage besproken met de begeleidingscommissie. Gedurende het onderzoek zijn zowel BZK als VNG geïnformeerd over tussentijdse resultaten.

2.3 Uitgangspunten

We hanteren een aantal uitgangspunten en definities

Bij de uitvoering is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Dit is voornamelijk van belang om de resultaten uit dit onderzoek te kunnen vergelijken met de eerdere uitkomsten. Zo is vast te stellen waarom de uitkomsten eventueel anders zijn. De (belangrijkste) uitgangspunten zijn:

- ▶ **Periode en scope.** We kijken naar alle coronagerelateerde meerkosten die gemaakt zijn voor de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen in 2022.
- ▶ **Gerealiseerd.** Waar mogelijk gaat dit onderzoek uit van gerealiseerde meerkosten. Sommige gemeenten gaven echter aan nog niet te beschikken over een definitieve afrekening. Daarom is zo nu en dan een inschatting gedaan op basis van offertes of meerkosten van vorig jaar. We onderzoeken niet of dit ook op deze wijze is opgenomen in de boekhouding van gemeenten.
- ▶ **Koepel.** We bezien alleen de financiële gevolgen voor gemeenten, niet die van de VNG of organisaties zoals expertisecentra of onderzoeksinstellingen.
- ▶ **Gemeenten.** Niet alle gemeenten in Nederland deden mee aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Vanwege gemeentelijke herindelingen is in 12 gemeenten al eerder gestemd, of vindt dit later plaats. Bonaire, St. Eustatius en Saba zijn bijzondere gemeenten en zijn buiten scope van het onderzoek.
- ▶ **Beleidskeuzes.** Dit onderzoek omvat alle financiële effecten die het gevolg zijn van landelijke maatregelen en wetgeving. Daarnaast worden ook breed gedragen beleidskeuzes, door een meerderheid van gemeenten, meegenomen, zoals bijvoorbeeld het incidenteel verhogen van de bijdrage voor stemtellers. Een enkele beleidskeuze die incidenteel genoemd is, maar niet breed gedragen, lichten we kwalitatief toe maar worden niet meegenomen in de cijfers.
- ▶ **Oorsprong kosten.** Voor de juiste vergelijking wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de meerkosten ten behoeve van het vroegstemmen en algemene meerkosten.

/ 3 Uitkomsten

Dit hoofdstuk beginnen we met een aantal kanttekeningen die belangrijk zijn bij het interpreteren van de uitkomsten. Daarna presenteren we de uitkomsten op hoofdlijnen. Daarna beschrijven we per kostencategorie de hoogte en oorzaken van de meerkosten in meer detail.

De uitkomsten kennen enige onzekerheid omdat niet elke uitvraag volledig correct is ingevuld

Bij het nabellen van gemeenten en in de interviews kwamen we erachter dat niet alle gemeenten hun meerkosten volledig correct hadden opgegeven. Dit betrof zowel gemeenten die fouten hadden gemaakt bij het invullen, bijvoorbeeld doordat zij een andere definitie van meerkosten hanteerden, als gemeenten die nog geen volledig inzicht hadden in de hoogte van hun meerkosten. We plaatsen daarom de volgende vijf kanttekeningen:

1. **Gemeenten hebben soms inschattingen gemaakt van hun meerkosten.** Een deel van de gemeenten had nog niet goed inzicht in de precieze hoogte van alle meerkosten. Dit kwam voornamelijk omdat zij nog niet alle facturen hadden ontvangen. Gemeenten hebben in dat geval een inschatting gemaakt van de meerkosten. In het algemeen waren dit goed onderbouwde inschattingen, die met name werden gebaseerd op ervaringen van vorig jaar en/of berekeningen en afspraken die vooraf zijn gemaakt. Tijdens het nabellen van gemeenten zijn soms in goed overleg aanpassingen gemaakt in de inschattingen. We verwachten daarom niet dat er in de komende maanden nog grote verschillen zullen zitten tussen de door gemeenten aangeleverde inschattingen en de werkelijk gerealiseerde meerkosten.
2. **De uitsplitsing tussen vroegstemmen en regulier stemmen bleek lastig te maken voor een deel van de gemeenten.** Niet elke gemeente kon binnen de termijn inzicht geven in de uitsplitsing tussen vroegstemmen en regulier stemmen. Vaak was de financiële balans intern nog niet opgemaakt. Sommige gemeenten hebben dan een inschatting gemaakt van de meerkosten ten behoeve van vroegstemmen, andere hebben alles onder reguliere meerkosten geschaard. Dit betekent dus dat de meerkosten voor vroegstemmen waarschijnlijk onderschat worden in ons onderzoek.
3. **Sommige gemeenten hebben extra inzet van eigen personeel opgegeven als meerkosten.** Hoewel de inzet van extra personeel kan leiden tot overuren en/of het niet uitvoeren van andere taken, rekenen wij meerkosten pas mee wanneer deze inzet heeft geleid tot externe inhuur of uitbetaling van overuren. Hoewel we deze categorieën uitgebreid hebben gecontroleerd, is het mogelijk dat er meerkosten zijn opgegeven onder de verkeerde definitie.
4. **Meerkosten werden niet opgegeven, omdat ze tijdens de Tweede Kamerverkiezingen ook zijn gemaakt.** Sommige gemeenten hebben meerkosten die zijn gemaakt tijdens de Tweede Kamerverkiezingen opgenomen als onderdeel van hun structurele begroting. Dit was bijvoorbeeld vaak het geval bij ruimere stemlokalen, die gemeenten goed bevielen. Wanneer dit het geval was, hebben niet alle gemeenten de meerkosten nogmaals opgegeven, terwijl dit wel meerkosten zijn. Het is dus mogelijk dat de opgegeven meerkosten bij sommige gemeenten een onderschatting is.
5. **Soms plaatsen gemeenten meerkosten in de verkeerde categorie.** Gemeenten hebben soms per abuis meerkosten in de verkeerde categorie opgegeven, zoals materiaalkosten in de categorie overig of bij personele inrichting stemlokalen. Wanneer we dit op basis van de toelichting of in het gesprek konden achterhalen, hebben we dit gecorrigeerd.

De totalen schetsen het meest betrouwbare beeld van de meerkosten

We hebben in het onderzoek een uitvoerige controle op de resultaten uitgevoerd. Bovenstaande kanttekeningen betekenen echter dat de meerkosten op totaalniveau het meest betrouwbaar zijn. De kostencategorisering geeft een indicatie van de verdeling van de meerkosten, maar is minder betrouwbaar. Hetzelfde geldt voor de uitsplitsing van meerkosten voor vroegstemmen. Dit is nadrukkelijk een indicatie en geen accurate schatting van de precieze meerkosten voor het vroegstemmen.

3.1 Op hoofdlijnen

De totale coronagerelateerde meerkosten van gemeenten bedragen € 19,3 miljoen

De totale coronagerelateerde meerkosten die zijn gemaakt door gemeenten voor de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen bedragen ongeveer € 19,3 miljoen. Zoals te zien is in de onderstaande tabel 7, zijn de meeste meerkosten zijn gemaakt door middelgrote en G4-gemeenten. Verder is duidelijk dat de meeste meerkosten zijn gemaakt voor personeel. Er bestaan wel verschillen tussen de grootteklassen in de verdeling tussen de drie kostencategorieën. Zo geven kleine gemeenten in verhouding minder uit aan huisvesting en materiaal dan de G4. Hier gaan we in de volgende paragrafen nader op in.

Categorie	Klein <30K	Middelgroot 30-100K	Groot 100-350K	G4 >350K	Totaal
Huisvesting en materiaal	26%	32%	32%	38%	€ 6.390.000
Personeel	57%	58%	54%	56%	€ 10.150.000
Overig	17%	10%	14%	6%	€ 2.720.000
Totaal	€ 2.370.000	€ 6.200.000	€ 4.720.000	€ 5.980.000	€ 19.260.000
<i>Waarvan vroegstemmen</i>	€ 1.220.000	€ 3.090.000	€ 2.880.000	€ 2.200.000	€ 9.390.000

Tabel 7: totaaloverzicht meerkosten gemeenteraadsverkiezingen 2022

3.2 Huisvesting en materiaal

33% van de totale meerkosten zijn gemaakt in de categorie huisvesting en materiaal

In de categorie huisvesting en materiaal zijn de coronagerelateerde meerkosten ongeveer € 6,4 miljoen. Het valt op dat kleine gemeenten relatief weinig meerkosten hebben gemaakt voor huisvesting en materiaal (26% van het totaal) en G4-gemeenten relatief veel (38%). De meeste meerkosten zijn het gevolg van het huren van alternatieve stemlokalen en tellocaties die in G4-gemeenten t.o.v. kleine gemeenten meer kosten. Ook de meerkosten voor materiaal zijn een

behoorlijk deel van de totale meerkosten voor huisvesting en materiaal, hoewel hier wel grote verschillen tussen individuele gemeenten bestaan.

De meeste meerkosten voor huisvesting en materiaal zijn reguliere meerkosten. Ongeveer een derde is toe te rekenen aan het vroegstemmen. Dit verschilt wel sterk per kostencategorie. Met name voor de huur van stemlokalen, tellocaties en opslag voor stembescheiden zijn veel meerkosten gemaakt voor vroegstemmen. De ingekochte materialen en de opslag daarvan waren echter niet specifiek toe te rekenen aan vroegstemmen, dus deze vallen in hun geheel onder reguliere meerkosten.

Onderdelen huisvesting en materiaal	Vroegstemmen	Regulier stemmen	Totaal
Stemlokalen	49%	51%	€ 2.700.000
Tellocaties	85%	15%	€ 1.140.000
Materiaalkosten	n.v.t.	100%	€ 1.760.000
Opslag stembescheiden	79%	21%	€ 100.000
Opslag materiaal	n.v.t.	100%	€ 450.000
Drukken extra stembiljetten	64%	36%	€ 250.000
Totaal	40%	60%	€ 6.390.000

Tabel 8: meerkosten categorie huisvesting en materiaal

Gemeenten moesten voor een flink deel van de stemlokalen op zoek naar alternatieven

In totaal hebben gemeenten ruim € 2,7 miljoen aan meerkosten uitgegeven aan het huren van alternatieve stemlokalen. De meerkosten zijn ongeveer gelijk voor vroegstemmen en regulier stemmen. Dit komt doordat er op woensdag veel meer stemlokalen open waren dan op maandag en dinsdag.

Gemeenten gaven vooral meerkosten uit aan alternatieve stemlokalen. Waar gemeenten normaliter veel gebruikmaken van scholen en zorginstellingen, die geen tot weinig vergoeding vragen, waren die vanwege corona meestal niet bereid om kiezers te ontvangen. Gemeenten waken uit naar andere locaties, vaak sporthallen, buurthuizen of verenigingsgebouwen. De vergoeding die zij hiervoor moesten betalen, was hoger. Enkele gemeenten gaven aan dat zij wel waren uitgeweken naar grotere locaties, maar dit op basis van positieve ervaringen van vorig jaar al hadden opgenomen in de structurele begroting. Er waren ook gemeenten die extra stemlokalen hadden geopend om de kiezers beter te kunnen spreiden, maar dit was een relatief klein aantal.

In vergelijking met de Tweede Kamerverkiezingen van vorig jaar leek het aanbod in sommige gemeenten weer iets toegenomen. Met name scholen waren soms wel bereid om een stemlokaal te openen. Daarnaast hadden gemeenten ook meer tijd om op zoek te gaan naar locaties, waardoor ze minder vaak hoefden uit te wijken naar duurdere 'noodoplossingen'. Noodoplossingen worden over het algemeen aangeboden door commerciële partijen en zijn duurder.

Met name de G4-gemeenten hebben meerkosten gemaakt om de vroegstemmen te tellen

Gemeenten hebben ongeveer € 1,1 miljoen aan meerkosten uitgegeven aan de huur van extra of alternatieve tellocaties.⁴ Dit bedrag is voor een groot deel (73%) uitgegeven door de G4-gemeenten. Zowel voor het tellen van de vroegstemmen als stemmen van woensdag hebben zij grote locaties, zoals evenementhallen, gehuurd. Ook door middelgrote en grote gemeenten zijn soms meerkosten gemaakt om een alternatieve (grotere) tellocatie te huren. Toch gaven de meeste gemeenten aan dat zij geen alternatieve of extra tellocaties hoefden te huren; vroegstemmen werden in veel gevallen op het gemeentehuis geteld.

Gemeenten hadden nog materiaal in opslag, wat de meerkosten flink drukte

In totaal hebben gemeenten bijna € 1,8 miljoen uitgegeven aan het inkopen van extra materiaal zoals kuchschermen, desinfectiemiddelen en stickers voor in de stemlokalen. Hoewel dit nog een flink deel van de meerkosten is, ligt dit bedrag aanzienlijk lager dan vorig jaar. Dit kent verschillende oorzaken. De belangrijkste is dat de meeste gemeenten extra materiaal vorig jaar al hadden ingekocht en dit opnieuw konden gebruiken. Enkele gemeenten hadden vorig jaar gekozen om materiaal te huren; bij hen lagen de meerkosten dit jaar daarom aanzienlijk hoger. Daarnaast hebben veel gemeenten gebruikgemaakt van het consortium van BZK. Via dit consortium konden zij kosteloos materiaal inkopen, zoals mondkapjes en desinfectiemiddel. Ook hier bestonden uitzonderingen, met name onder grote en G4-gemeenten, omdat zij vanwege de grote logistieke operatie eerder moesten bestellen dan mogelijk was via het landelijk consortium. Tot slot gaven sommige gemeenten aan dat materiaalkosten hoger uitvielen omdat alternatieve locaties zoals sporthallen werden gebruikt. Hier moest materiaal voor het afdekken van de vloer, en soms tafels en stoelen, voor worden gekocht.

Gemeenten hebben niet veel uitgegeven aan de opslag stembescheiden

De meeste gemeenten konden de stembescheiden van maandag en dinsdag beveiligd opslaan op het gemeentehuis. Hierdoor leidde dit niet tot extra meerkosten. Voor enkele gemeenten was dit echter niet het geval. Zij hebben vooral extra uitgegeven aan de inhuur van beveiligers.

Met name de G4-gemeenten hebben meerkosten gemaakt om materiaal op te slaan

Gemeenten hebben ongeveer € 450.000 uitgegeven aan de opslag van het materiaal om de verkiezingen coronaproof te kunnen organiseren. Het grootste deel van de meerkosten (83%) is uitgegeven door de G4-gemeenten. Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen hebben zij grootschalig materiaal ingeslagen, waardoor de opslag van dit materiaal in het afgelopen jaar tot significante meerkosten leidde. In veel andere gemeenten kon het materiaal in bestaande opslagplaatsen worden opgeslagen. Bij deze post geldt dat gemeenten die materiaal vorig jaar hebben gehuurd in plaats van gekocht, logischerwijs geen meerkosten maakten.

⁴ Sommige gemeenten deden ook mee aan het wettelijke experiment Centrale Stemopneming. Ook voor het centraal stemmen is soms een grote tellocatie gehuurd. Omdat sommige gemeenten aangaven dat zij dit anders ook hadden gedaan om *coronaproof* te kunnen tellen, zijn deze meerkosten bij sommige gemeenten wel meegerekend.

Gemeenten hebben extra stembiljetten gedrukt vanwege een lastig in te schatten opkomst

Gemeenten hebben ongeveer € 250.000 uitgegeven aan het drukken van extra stembiljetten. De meeste gemeenten deden dit met name omdat ze lastig konden inschatten wat de precieze opkomst zou zijn bij het vroegstemmen. Om te voorkomen dat tussen de dagen stembescheiden nog verplaatst moesten worden, wat zou leiden tot organisatorische belasting, is in veel gemeenten het zekere voor het onzekere genomen en zijn extra stembescheiden besteld. In vrijwel alle gemeenten bleek dit achteraf niet nodig te zijn geweest.

3.3 Personeel

Ruim de helft van de gemaakte meerkosten is toe te rekenen aan personele inzet

In de categorie personeel zijn de coronagerelateerde meerkosten ongeveer € 10,2 miljoen. Dat betekent dat ruim de helft van de meerkosten is gemaakt voor personele inzet. Er zijn geen grote verschillen in het aandeel van de personele meerkosten ten opzichte van de andere categorieën. Bijna de helft van de meerkosten in deze categorie is toe te wijzen aan de inzet van extra stembureauleden. Dit komt met name omdat er veel extra stembureauleden moesten worden ingezet voor het vroegstemmen. Ook de meerkosten voor personele ondersteuning bij de inrichting van de stemlokalen en externe inhuur voor organisatie van de verkiezingen zijn aanzienlijke kostenposten.

Onderdelen personeel	Vroegstemmen	Regulier stemmen	Totaal
Inzet extra stembureauleden	66%	34%	€ 4.990.000
Inzet extra tellers (gemeentelijk stembureau)	78%	22%	€ 780.000
Vergoeding reserve-stembureauleden	53%	47%	€ 120.000
Crowdmanagement en handhaving	23%	77%	€ 540.000
Vervoer stembescheiden	50%	50%	€ 520.000
Personele ondersteuning inrichting stemlokalen	51%	49%	€ 1.060.000
Externe inhuur voor organisatie verkiezingen	53%	47%	€ 2.140.000
Totaal	59%	41%	€ 10.150.000

Tabel 9: meerkosten categorie personeel

Veruit de meeste meerkosten zijn uitgegeven aan de inzet van extra stembureauleden

Gemeenten hebben in totaal bijna € 5,0 miljoen uitgegeven aan de inzet van extra stembureauleden. Dit is 48% van de meerkosten binnen de categorie personeel en 26% van de totaal gemaakte meerkosten. De hoogte van dit bedrag is te wijten aan verschillende oorzaken.

De meerkosten in deze categorie zijn voornamelijk toe te wijzen aan de extra inzet van stembureauleden voor het vroegstemmen. De inzet van stembureauleden op de maandag en dinsdag tellen in hun geheel als meerkosten en op de reguliere dag gaat het bij meerkosten enkel om de inzet van extra stembureauleden. Dit verklaart waarom de kosten in deze categorie hoger uitvallen bij vroegstemmen (66%) dan bij regulier stemmen (34%). Bij het regulier stemmen op de woensdag zijn extra stemlokalen geopend, waarvoor extra stembureauleden moesten worden ingezet. Op de reguliere locaties werd tevens vaak een extra stembureau lid ingezet.

In de praktijk blijkt dat gemeenten zowel bij het vroegstemmen als regulier stemmen vaak een vijfde stembureau lid inzetten. In uitzonderingsgevallen werd zelfs een zesde lid ingezet. Een vierde stembureau lid wordt normaal vaak ook al ingezet en dus niet altijd als meerkosten gezien. Hierdoor wordt een vijfde stembureau lid als extra meegerekend binnen de meerkosten en een vierde vaak niet. Een extra stembureau lid is vaak nodig om mensen bij de deur welkom te heten en vervolgens te wijzen op de looproutes. Daarnaast is het bij vier stembureauleden vaak logistiek gezien lastig om hen te kunnen laten pauzeren, wat met een vijfde of zesde lid wel kan worden opgevangen.

Wel waren er gemeenten die hun eigen ambtenaren hebben ingezet als extra stembureauleden. Dit komt voornamelijk omdat het soms lastig was om mensen te vinden. Dit drukte de meerkosten juist. Dit beeld was vooral terug te zien bij de kleine gemeentes, wat het lage aandeel van deze grootte-categorie in de meerkosten van de inzet van extra stembureauleden (14%) verklaart.

Extra tellers zijn vooral ingezet bij het vroegstemmen

Voor de inzet van extra tellers hebben gemeenten ongeveer € 780.000 uitgegeven. De meeste kosten binnen deze categorie (78%) zijn gemaakt voor de inzet van tellers bij het vroegstemmen. Dit komt voornamelijk omdat alle stemmen van maandag en dinsdag op de woensdag geteld moesten worden. Daarbij gaven de meeste gemeenten aan dat voor de reguliere dag niet meer tellers dan normaal zijn ingezet, wat de lage kosten bij het regulier stemmen verklaart. Veel gemeenten zetten hun eigen ambtelijk personeel ook in voor het tellen van stemmen, wat het relatief lage bedrag verklaart. Dit gebeurt vooral in kleine gemeenten, wat terug te zien is in het lage aandeel van de kleine gemeentes in de meerkosten voor de inzet van extra tellers (13%).

Veel gemeenten hebben hun reserve stembureauleden moeten inzetten

De meerkosten voor de vergoeding van reserve-stembureauleden vallen laag uit: € 120.000. Veel gemeenten hebben bij deze categorie geen of weinig meerkosten ingevuld. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat bij veel gemeenten reserve stembureauleden zijn ingezet. Gemeenten kopten met veel uitval, met name doordat stembureauleden ziek werden of in quarantaine moesten. Wanneer reserve-leden werden ingezet, ontvangen zij de reguliere vergoeding en worden ze meegerekend onder de categorie 'meerkosten voor de inzet van extra stembureauleden'. In de gemeenten waar een deel van de reservelijst niet werden ingezet, ontvingen reserve-stembureauleden vaak een vergoeding van tussen de € 25 en € 50. Meerkosten zijn met name gemaakt door kleine en middelgrote gemeenten, wat er op duidt dat deze gemeenten minder problemen kenden met het vinden van voldoende stembureauleden.

BOA's van de gemeente zelf zijn vaak ingezet voor crowdmanagement en handhaving

Gemeenten hebben ongeveer € 540.000 uitgegeven aan meerkosten voor crowdmanagement en handhaving. Deze meerkosten zijn opgegeven door een relatief klein aantal gemeenten; de meeste gemeenten geven hier juist geen meerkosten op. Een verklaring hiervoor is dat in veel gemeenten alleen eigen handhavers en BOA's zijn ingezet, wat niet tot meerkosten leidt. Zo is slechts 6% van de meerkosten in deze categorie gemaakt door kleine gemeenten, waar extra handhaving in de regel niet nodig was. Daarnaast beschikten veel gemeenten over een vijfde en zesde stembureau lid die vaak crowdmanagement op zich nam. Deze meerkosten vallen dan in de categorie inzet extra stembureau leden.

Bij de gemeenten die wel meerkosten hebben gerealiseerd, valt op dat in sommige gemeenten behoorlijk hoge kosten zijn gemaakt binnen deze categorie. Deze kosten zijn onder andere toe te wijzen aan verkeersregelaars bij drive-through stembureau's en de beveiliging van de extra stem- en tellocaties. Het inhuren van externe beveiligers is in het algemeen een dure kostenpost, wat de uitschieters in deze meerkostencategorie verklaart. Deze uitschieters zijn vooral te vinden bij het regulier stemmen op de woensdag en ingevuld door grote en G4-gemeenten. Dit is te verklaren doordat bij het regulier stemmen bij de grotere gemeenten meer mensen tegelijkertijd komen stemmen waarvoor crowdmanagement en handhaving nodig is in vergelijking met de beperkte opkomst bij het vroegstemmen.

Voor het vervoer van de stembescheiden zijn medewerkers van de eigen buitendienst ingezet

De coronagerelateerde meerkosten voor het vervoer van stembescheiden zijn ongeveer € 520.000 euro. Dit bedrag is vooral toe te wijzen aan personele kosten en de huur van de busjes om de stembescheiden veilig te vervoeren. Een groot deel van de gemeenten hebben geen meerkosten of een verwaarloosd laag bedrag bij deze categorie ingevuld. De verklaring hiervoor is dat medewerkers van de buitendienst de stembescheiden hebben vervoerd, waardoor deze kosten lager zijn uitgevallen. Dit is vooral het geval bij de kleine gemeentes, wat het lage aandeel (6%) van deze groottecategorie in de meerkosten voor het vervoer van stembescheiden verklaart.

Sommige gemeenten hebben externe bedrijven ingehuurd voor de inrichting van stemlokalen

Gemeenten hebben voor de personele ondersteuning van de inrichting van stemlokalen ongeveer € 1,1 miljoen uitgegeven. Deels zaten de meerkosten bij het vroegstemmen (51%), door het hoge weekendtarief voor het inhuren van personeel bij het inrichten van locaties in het weekend voor het vroegstemmen. Veel gemeenten gaven echter ook aan dat de meerkosten voor het inrichten van stemlokalen niet specifiek was toe te rekenen aan vroegstemmen, omdat deze locaties toch woensdag ook open waren. Opvallend is dat lang niet alle gemeenten in deze categorie veel meerkosten hebben opgegeven. Bij de gemeenten die wel meerkosten hebben opgegeven, zijn de meerkosten behoorlijk hoog. Deze meerkosten zijn toe te wijzen aan de externe bedrijven die zijn ingehuurd voor de inrichting. Dit werd vaak gedaan omdat de inrichting van een *coronaproof* stemlokaal meer werk met zich meebrengt. Dergelijke bedrijven ontzorgden de gemeenten. Ook is een deel van de meerkosten het gevolg van het type stemlokalen dat dit jaar moest worden ingericht. Waar gemeenten normaliter veel gebruik maken van scholen en zorginstellingen, waar vaak al stoelen en tafels staan, moesten gemeenten dit jaar vaak uitwijken naar alternatieve locaties zoals sporthallen. Daar staan nog geen tafels en stoelen, en de vloer moet worden afgeplakt. Dit brengt extra werk en dus meerkosten met zich mee.

Slechts 9% van de meerkosten binnen deze categorie is uitgegeven door kleine gemeentes. Gezien zij vaak kleinere locaties hebben, is externe inhuur vaak niet nodig voor de inrichtings-werkzaamheden

en wordt dit uitgevoerd door de buitendienst of andere medewerkers van de gemeente. Ook gemeenten uit andere grootteklassen die geen meerkosten opgaven, konden het extra werk intern opvangen.

Voor het corona-proof organiseren van de verkiezingen zijn vaak externen ingehuurd

De meerkosten voor de externe inhuur voor de coronagerelateerde organisatie van de verkiezingen bedragen circa € 2.1 miljoen. De meerkosten zijn ongeveer gelijk voor vroegstemmen en regulier stemmen. Voor het organiseren van het vroegstemmen is vaak een extern persoon ingehuurd, waarbij deze persoon tegelijkertijd ook andere coronagerelateerde maatregelen heeft moeten treffen die niet toe te rekenen zijn aan één specifieke dag en dus als reguliere meerkosten worden meegenomen.

De hoge bedragen zijn in elke groottecategorie toe te wijzen aan de inhuur van externe deskundige(n) of externe projectleider(s) voor de coronagerelateerde organisatie van de verkiezingen. Gezien het coronaproof organiseren van de verkiezingen een grote logistieke operatie is wat vaak een aantal weken of zelfs maanden duurt, vielen deze kosten relatief hoog uit.

Opvallend is dat de bedragen in elke groottecategorie in absolute termen best vergelijkbaar zijn, wat betekent dat de kleine gemeenten relatief veel hebben uitgegeven en de grotere gemeenten relatief weinig. De kleine gemeenten konden met hun huidige bezetting vaak niet nog de coronagerelateerde organisatie van de verkiezingen aan. Daarom is bij deze gemeenten vaker besloten om externen in te huren, waardoor zij relatief veel hebben uitgegeven binnen deze meerkostencategorie. Bij de grotere gemeenten was er vanuit het eigen ambtelijk personeel meer capaciteit om verkiezingen goed te kunnen organiseren. De G4-gemeenten die we in de dieptestudie hebben gesproken, gaven daarnaast aan dit jaar veel van de organisatie met het eigen vaste personeel of met personeel met een tijdelijk contract enkel voor de verkiezingen te hebben gedaan en minder met externe inhuur te hebben gewerkt dan normaal. Dit verklaart waarom grotere gemeenten relatief weinig hebben uitgegeven.

3.4 Overig

Overige posten, die niet bij huisvesting, materiaal of personeel horen, zijn 14% van het totaal

De coronagerelateerde meerkosten op de categorie overig zijn relatief laag en komen op totaalniveau neer op € 2,7 miljoen van de € 19,3 miljoen meerkosten. Bij de verschillende grootteklassen is het aandeel overig ten opzichte van het totaal om en nabij hetzelfde, hier zitten geen grote verschillen in. De overige meerkosten zijn met name te verklaren door de opleiding van extra stembureauleden en alle overige meerkosten, waar veel gemeenten de kosten voor catering van de stembureaus hebben opgevoerd. Over het geheel gezien zijn de overige kosten voor de reguliere stemdag een stuk hoger (70%) geweest dan voor het vroegstemmen (30%). Dit is deels te verklaren door meerkosten die niet of lastig zijn toe te wijzen aan een specifieke dag, zoals werving en ICT-kosten.

Onderdelen Overig	Vroegstemmen	Regulier stemmen	Totaal
Werving stembureau pers.	n.v.t.	100%	€ 95.000

Opleiding stembureau pers.	34%	66%	€ 770.000
Communicatie richting inwoners	34%	66%	€ 440.000
Digitale zitting	n.v.t.	100%	€ 120.000
ICT-kosten	19%	81%	€ 400.000
Alle overige kosten	37%	63%	€ 900.000
<u>Totaal</u>	<u>30%</u>	<u>70%</u>	<u>€ 2.720.000</u>

Tabel 10: meerkosten categorie overig

Gemeenten hadden profijt van de grootschalige werving voor de Tweede Kamerverkiezingen

De extra kosten voor het werven van stembureauleden en -tellers waren dit jaar minimaal. Dit komt omdat gemeenten een jaar eerder, voor de Tweede Kamerverkiezingen, al extra stembureauleden hadden geworven. Voor de Gemeenteraadsverkiezingen is de lijst met potentiële kandidaten opnieuw benaderd en veel van hen waren bereid om opnieuw als stembureau lid en/of teller te fungeren. Wel hebben verschillende gemeenten aangegeven dat ze uiteindelijk mensen tekort hadden. Dit had te maken met een opleving van het aantal coronagevallen. Gemeenten hebben dit over het algemeen opgevangen met de reservelijst en/of eigen personeel uit de ambtelijke organisatie.

In tegenstelling tot werving waren de meerkosten voor opleiding wel relatief hoog

Ongeveer 28% van de totale post overig bestaat uit meerkosten voor de opleiding van stembureauleden. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat gemeenten hun trainingen ook dit jaar moesten omzetten naar e-learnings vanwege corona. Tegelijkertijd lijkt het erop dat gemeenten bij het invullen van de uitvraag hier verschillend mee zijn omgegaan. Een deel van de gemeenten geeft aan dat zij vorig jaar de trainingen heeft omgezet en nu alleen meerkosten realiseert door extra licenties voor extra stembureauleden. Andere gemeenten hebben opnieuw meerkosten gemaakt voor het digitaliseren van trainingen en konden blijkbaar geen gebruikmaken van de eerder aangepaste trainingen bij de Tweede Kamerverkiezingen. Ook de verdeling tussen vroegstemmen en regulier stemmen levert een wisselend beeld op. Sommige gemeenten waren goed in staat om aan te wijzen of opleidingen voor vroegstemmen of regulier stemmen waren, andere gemeenten gaven aan dat het niet mogelijk was om een uitsplitsing te maken. Bij de vier grootteklassen zien we dat kleine en middelgrote gemeenten verhoudingsgewijs hogere opleidingsmeerkosten hebben gerealiseerd dan grote en G4-gemeenten. Een mogelijke verklaring is dat het digitaliseren van een training voor een vast bedrag gebeurt en dit voor kleinere gemeenten dus relatief duurder is dan voor grotere gemeenten.

Communicatie richting inwoners ging over vroegstemmen en stemmen in coronatijd

Lang niet alle gemeenten hebben meerkosten opgegeven voor coronagerelateerde communicatie richting inwoners. In deze gemeenten is aangepaste communicatie over corona meegegaan in de standaardcommunicatie. Ook geven sommige gemeenten aan dat het, ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezingen, minder noodzakelijk was om inwoners 'het gevoel te geven dat ze in coronatijd

veilig kunnen stemmen'. De angst rondom corona was kleiner. Bij gemeenten die wel meerkosten hebben gerealiseerd, zat dit in extra advertenties (in kranten en lokale bladen), posters en banners. De extra communicatie ging enerzijds over vroegstemmen en anderzijds over *coronaproof* stemmen.

Sommige gemeenten hadden extra middelen nodig om de digitale zitting te organiseren

In elke gemeente wordt voor de Gemeenteraadsverkiezingen een hoofdstembureau (tevens centraal stembureau) ingesteld. De hoofdstembureau's zijn tijdens coronatijd verplicht een digitale zitting te organiseren. In sommige gemeenten heeft dit tot minimale kosten geleid, andere gemeenten hebben dit met interne mensen en middelen georganiseerd.

Coronagerelateerde meerkosten voor ICT komen met name bij de G4-gemeenten vandaan

Ongeveer 70% van de totale meerkosten voor ICT zijn gerealiseerd door de G4-gemeenten. Bij deze gemeenten zijn kosten gemaakt voor het ontwikkelen en gebruiken van apps. Bijvoorbeeld een app waarmee inwoners drukte bij stembureaus kunnen inzien of een app waarmee een gezondheidscheck onder stembureauleden kan worden gedaan. De meerkosten waren hier hoog omdat de bijdrage op basis van het aantal kiesgerechtigden werd berekend. Daar waar kleinere gemeenten ICT-meerkosten hebben opgevoerd, ging het ook om apps. De meerkosten zijn verdeeld over vroegstemmen en regulier stemmen, maar dit is in veel gevallen een inschatting.

Het hoge bedrag bij 'alle overige kosten' komt vooral door kosten voor stembureau catering

Bij de uitvraag hebben we er bewust voor gekozen om aan de hoofdcategorie overig ook nog een subcategorie 'alle overige kosten' toe te voegen. Hier konden gemeenten meerkosten kwijt die niet bij één van de andere posten thuishoorden. De ongeveer € 900.000 die bij alle overige kosten is opgevoerd, is tenminste voor de helft toe te wijzen aan de meerkosten voor catering van de stembureaus. De verhouding tussen vroegstemmen en regulier stemmen lijkt logisch aangezien gemeenten dit hebben berekend op basis van het aantal extra stembureauleden. Een deel van deze kostenpost bestaat uit specifieke, kleine kostenposten (zoals inzet van dovertolken bij vroegstemmen) die we niet konden toewijzen aan één van de andere posten.

/ 4 Conclusies

Op totaalniveau was de compensatie van € 30,4 miljoen ruim voldoende voor gemeenten

Gemeenten hebben € 30,4 miljoen ontvangen ter compensatie van de gemaakte coronagerelateerde meerkosten bij de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek blijkt deze compensatie ruim voldoende. In totaal hebben gemeenten circa € 19,3 miljoen aan meerkosten gemaakt.

Het grootste verschil tussen de meerkosten op basis van dit onderzoek en de compensatieberekening van BZK, is dat BZK de meerkosten voor huisvesting aanzienlijk hoger heeft ingeschat dan de daadwerkelijke gerealiseerde meerkosten door gemeenten. Ook de meerkosten voor het drukken van extra stembiljetten zijn te hoog ingeschat. Daarnaast zijn de meerkosten voor vroegstemmen in werkelijkheid lager dan de raming van BZK, maar het verschil is minder groot dan bij de reguliere meerkosten. De belangrijkste verklaring is dat alle gemaakte kosten voor de eerste twee dagen meerkosten zijn. Waarschijnlijk is het BZK hierdoor beter gelukt om een berekening te maken van de te verwachten meerkosten. De redenen dat de meerkosten toch lager uitvielen zijn vergelijkbaar met de redenen voor het regulier stemmen. We maken de vergelijking in meer detail in Bijlage A.

Categorie	Klein <30K	Middelgroot 30-100K	Groot 100-350K	G4 >350K	Totaal
Vroegstemmen	€ 1,2 miljoen	€ 3,1 miljoen	€ 2,9 miljoen	€ 2,2 miljoen	€ 9,4 miljoen
Regulier	€ 1,1 miljoen	€ 3,1 miljoen	€ 1,8 miljoen	€ 3,8 miljoen	€ 9,9 miljoen
Totale meerkosten	€ 2,4 miljoen	€ 6,2 miljoen	€ 4,7 miljoen	€ 6,0 miljoen	€ 19,3 miljoen
Compensatie	€ 6,5 miljoen	€ 10,1 miljoen	€ 7,1 miljoen	€ 6,6 miljoen	€ 30,4 miljoen
<i>Vershil</i>	<i>€ 4,2 miljoen</i>	<i>€ 3,9 miljoen</i>	<i>€ 2,4 miljoen</i>	<i>€ 0,6 miljoen</i>	<i>€ 11,1 miljoen</i>

Tabel 11: vergelijking meerkosten en compensatie (afgerond)

De meerkosten voor vroegstemmen bedroegen ongeveer de helft van de totale meerkosten

Ongeveer de helft van de meerkosten zijn specifiek toe te rekenen aan vroegstemmen. Hoewel de omvang van de organisatie op maandag en dinsdag natuurlijk flink lager was dan op woensdag, moeten wel bijna alle kosten voor deze dagen als meerkosten worden meegerekend. Een belangrijke kanttekening is dat het niet alle gemeenten is gelukt om een uitsplitsing te maken tussen meerkosten voor vroegstemmen en de reguliere meerkosten. In dat geval zijn ze meegerekend bij de reguliere meerkosten: de meerkosten voor vroegstemmen zijn dus waarschijnlijk een onderschatting.⁵

⁵ De kostenraming voor vroegstemmen leent zich ook om een andere reden niet goed als nulmeting voor de toekomst. Bij deze verkiezingen zijn veel meerkosten gemaakt in het kader van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Indien vroegstemmen in toekomst plaatsvindt zonder de coronamaatregelen, zullen de meerkosten naar verwachting lager uitvallen.

De meerkosten Gemeenteraadsverkiezingen zijn fors lager dan Tweede Kamerverkiezingen

De meerkosten voor de gemeenteraadsverkiezingen zijn een stuk lager dan de meerkosten die vorig jaar zijn gemaakt bij de organisatie van de Tweede Kamerverkiezingen. De meerkosten waren vorig jaar ruim € 52 miljoen. Met name de materiaalkosten zijn dit jaar zeer beperkt in vergelijking met het jaar ervoor. Dit komt omdat veel materiaal kon worden hergebruikt. Ook zijn de meerkosten voor huisvesting (stemlokalen) bijna gehalveerd ten opzichte van vorig jaar. Zoals eerder vermeld, is de verklaring hiervoor met name dat het aanbod is toegenomen en gemeenten meer tijd hadden om geschikte locaties te vinden. Ook het feit dat gemeenten de meerkosten voor huisvesting soms al als onderdeel van hun structurele begroting zagen, verklaart mogelijk dit verschil. Tot slot was minder extra personele inzet nodig voor de organisatie van de verkiezingen. Daarbij is er geen groot verschil tussen de meerkosten voor extra stembureauleden ten opzichte van vorig jaar, maar zit het vooral in de andere personele categorieën. Er zijn minder meerkosten gemaakt voor de extra inzet van handhavers, tellers, vervoer en beveiliging, en externe inhuur voor de ambtelijke organisatie.

Ondanks de verdeelsleutel, sluiten alleen voor de G4 de meerkosten aan bij de compensatie

BZK heeft de verdeelsleutel voor de compensatie aangepast, waardoor de compensatie per kiesgerechtigde per grootteklasse verschilde van € 1,82 (middelgroot) tot € 3,56 (G4). Ook dit jaar zien we echter grote verschillen in de mate waarin de compensatie aansluit bij de werkelijke meerkosten voor de verschillende grootteklassen. Met name kleine gemeenten hebben ruim voldoende compensatie ontvangen, terwijl de compensatie voor G4-gemeenten relatief goed uitkomt gegeven de gerealiseerde meerkosten.

De verklaring voor dit verschil is dat we een relatie zien tussen de besparing van gemeenten en hun grootte: hoe groter de gemeente, hoe kleiner de besparing. Wel geldt dat alle gemeenten minder meerkosten maken dan vorig jaar, en allemaal een positief saldo hebben in vergelijking met de uitgekeerde compensatie. Er is een aantal redenen waarom dit verschil in grote, met name G4, gemeenten kleiner is. Ten eerste waren er een aantal categorieën waar deze gemeenten nog wel veel meerkosten moesten maken, terwijl kleinere gemeenten dit niet hoefden. Dit gaat bijvoorbeeld om materiaalkosten (omdat G4-gemeenten niet konden wachten op de planning van BZK) en tellocaties (waar een kleinere gemeente de stemmen van het vroegstemmen op het gemeentehuis telde, moet een grote of G4-gemeente eerder uitwijken naar een grotere, vaak commerciële locatie). Ook waren een aantal posten waar met name G4-gemeenten meerkosten maakten niet meegenomen in de berekening van BZK, zoals opslag materiaal, vervoer stembescheiden en ICT-kosten.

Voor kleinere gemeenten gold dat zij op een aantal posten juist relatief veel konden besparen. Kleine gemeenten hadden bijvoorbeeld minder kosten op huisvesting, omdat zij vaker van gratis of goedkope locaties gebruik konden maken. Ook posten zoals het vervoer van stembescheiden, de opslag van materiaal en personele inrichting bij de inrichting van stemlokalen en externe inhuur konden kleine gemeenten dit jaar volledig intern opvangen.

Niet alle inzet van gemeenten komt als meerkosten naar voren in dit onderzoek

Over het algemeen kostte de *coronaproof* organisatie van de Gemeenteraadsverkiezingen, net als vorig jaar, meer werk dan gebruikelijk is voor de verkiezingen. Dit komt door het naleven van de coronamaatregelen, maar vooral door de extra capaciteit die nodig was voor het organiseren van het vroegstemmen. Gemeenten kregen te maken met veel organisatorische en logistieke uitdagingen, omdat zij zelf en leveranciers kampten met uitval. Ook het rondkrijgen van de bezetting van de stemlokalen bleek een uitdaging. Hierdoor waren extra uren van medewerkers van de projectteams verkiezingen nodig, en hulp van collega's van andere afdelingen. Deze (zeer noodzakelijke) inzet is lastig in beeld te brengen en in dit onderzoek niet opgenomen als meerkosten.

Gemeenten waren dit jaar positief over volledigheid en tijdigheid van informatie vanuit BZK

Uit ons vorige onderzoek naar de meerkosten van de Tweede Kamerverkiezingen bleek dat de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 door gemeenten op verschillende manieren werd geïnterpreteerd. Hoewel gemeenten nog altijd verschillende keuzes hebben gemaakt met betrekking tot het *coronaproof* organiseren van de verkiezingen, waren de tijdelijke wet en informatievoorziening vanuit het Rijk voor gemeenten een stuk eenduidiger. In de gesprekken die wij met gemeenten hebben gevoerd, kwam regelmatig naar voren dat men te spreken was over de wijze waarop het ministerie van BZK communiceerde en ook de tijdigheid van informatie werd gewaardeerd. Dit heeft er mede aan bijgedragen dat gemeenten meer het gevoel hadden *in control* te zijn bij de organisatie van de verkiezingen.

Coronagerelateerde aanpassingen vertroebelen het beeld van reële kosten voor verkiezingen

Met de gemeenteraadsverkiezingen was het de tweede keer dat er grote verkiezingen zijn georganiseerd in 'coronatijd'. Gemeenten hebben veel moeten veranderen in de organisatie van de verkiezingen en hier waren natuurlijk extra middelen voor nodig. Dit heeft verschillende *lessons learned* opgeleverd. Over wat goed en minder goed werkt om verkiezingen te organiseren ten tijde van corona; maar ook over de waarde van aanpassingen los van de geldende (corona)regels. Nu er een reële kans is dat de volgende verkiezingen worden georganiseerd zonder coronamaatregelen, is het goed om te bezien wat dit betekent voor toekomstige verkiezingen. Is het wenselijk dat digitale scholing van stembureauleden behouden blijft? Wegen de voordelen van vroegstemmen voldoende op tegen de extra kosten? Zijn de extra spreiding van stemlokalen en de ruimere stemlokalen ook zonder coronaregels wenselijk? Sommige kostencategorieën zullen dan misschien niet meer coronagerelateerde meerkosten zijn, maar standaardkosten die onderdeel zijn van de organisatie van verkiezingen.

/ A Bijlage: vergelijking berekening BZK

In deze bijlage vergelijken we de ingeschatte meerkosten uit de compensatieberekening van BZK met de uitkomsten van de meerkosten uit dit onderzoek.

De meerkosten voor regulier stemmen waren aanzienlijk lager dan BZK vooraf had ingeschat BZK raamt ongeveer € 17 miljoen voor de meerkosten voor regulier stemmen, terwijl gemeenten hier ongeveer € 10 miljoen aan meerkosten hebben gemaakt. Een groot deel van dit verschil komt doordat BZK de meerkosten voor huisvesting (stemlokalen en tellocaties) aanzienlijk hoger heeft ingeschat dan de daadwerkelijke gemaakte meerkosten door gemeenten. Dit kent enkele verklaringen. Ten eerste was het aanbod voor gemeenten iets ruimer dan bij de Tweede Kamerverkiezingen; sommige gemeenten konden weer gebruikmaken van goedkope locaties zoals scholen. Daarnaast hadden gemeenten meer tijd om geschikte locaties te vinden, waardoor ze minder vaak als noodoplossing naar dure commerciële locaties hoefden uit te wijken. Daarbij geldt dat met name kleine en middelgrote gemeenten (zeker bij het vroegstemmen) weinig meerkosten hadden, omdat ze hiervoor voldoende gratis of goedkope locaties wisten te vinden.

Ook de meerkosten voor de reserve-stembureauleden zijn lager dan vooraf ingeschat door BZK. Dit komt omdat er veel uitval was onder de stembureauleden, en er daardoor weinig reserves waren. Verder hebben gemeenten ook iets minder meerkosten gemaakt voor de extra inzet van personeel voor de organisatie van de verkiezingen dan vorig jaar, omdat meer werkzaamheden intern werden opgevangen.

De raming voor personele meerkosten is iets te hoog, maar daarbij rekent BZK de inzet van extra tellers niet mee. Deze vallen dus nu in de categorie 'niet in de berekening van BZK'. Deze categorie bestaat uit verschillende kostencategorieën die BZK in haar berekening niet heeft meegenomen, maar die wel in ons onderzoek naar voren komen. Dit telt op tot ongeveer € 2,9 miljoen.

De materiaalkosten waren juist iets hoger dan in de raming van BZK: € 1,7 miljoen in plaats van € 1,2 miljoen. Dit kwam omdat sommige gemeenten vorig jaar materiaal hadden gehuurd en daardoor toch nog flinke kosten moesten maken. Ook moesten soms materialen als tafels en stoelen worden gekocht of gehuurd, omdat deze niet aanwezig waren in alternatieve stemlokalen.

Kostencategorieën BZK	Berekening door BZK	Meerkosten AEF onderzoek	Kostencategorieën AEF
Extra of alternatieve stemlokalen	€ 7.020.000	€ 1.370.000	Stemlokalen
Extra of alternatieve tellocaties	€ 2.808.000	€ 170.000	Tellocaties
Kosten extra inzet personeel	€ 3.510.000	€ 1.950.000	Personele ondersteuning inrichting stemlokalen; externe inhuur voor organisatie verkiezingen;

			crowdmanagement en handhaving
Reserve-stembureauleden i.v.m. uitval kort voor verkiezingen	€ 520.000	€ 60.000	Vergoeding reserve-stembureauleden
Vierde stembureaulid	€ 1.950.000	€ 1.670.000	Inzet extra stembureauleden
Overig (aanbod desinfectie, evt. mondkapjes, looplijnen, etc. in stemlokalen)	€ 1.200.000	€ 1.760.000	Materiaalkosten
Niet in berekening BZK ⁶	€ -	€ 2.900.000	Opslag stembescheiden, opslag materiaal, drukken extra stembiljetten, inzet extra tellers, vervoer stembescheiden, werving personeel, opleiding personeel, communicatie richting inwoners, digitale zitting, ICT kosten, alle overige kosten
Totaal	€ 17.008.000	€ 9.880.000	Totaal

Tabel 12: vergelijking berekening BZK en meerkosten regulier stemmen

De uitkomsten bij vroegstemmen sluiten op totaalniveau beter aan bij de berekening van BZK

Ook de meerkosten voor vroegstemmen zijn in werkelijkheid lager dan de raming van BZK, maar het verschil is minder groot dan bij de reguliere meerkosten. De belangrijkste verklaring is dat alle gemaakte kosten voor de eerste twee dagen meerkosten zijn. Waarschijnlijk is het BZK hierdoor beter gelukt om een berekening te maken van de te verwachten meerkosten. Toch vielen ook hier de meerkosten voor huisvesting lager uit. De redenen hiervoor zijn vergelijkbaar met die van het regulier stemmen (zie hierboven). Ook de meerkosten voor de inrichting van de stemlokalen, en het vervoer en de opslag van de stembescheiden viel lager uit dan geraamd. Hier geldt eveneens dat veel gemeenten dit intern konden opvangen. Daarbij merkten we dat relatief veel gemeenten extra inhuur specifiek hadden gedaan voor het organiseren van het vroegstemmen, waardoor juist die post iets hoger uitvalt dan geraamd.

⁶ De kostencategorieën 'opslag stembescheiden', 'vervoer stembescheiden' en 'drukken extra stembiljetten' zijn door BZK alleen meegenomen in de berekening van de meerkosten van vroegstemmen.

Kostencategorieën BZK	Berekening door BZK	Meerkosten AEF onderzoek	Kostencategorieën AEF
Kosten huur stemlokalen	€ 3.140.000	€ 1.330.00	Stemlokalen
Huur locatie gemeentelijke stemlocatie	€ 1.970.000	€ 970.000	Tellocaties
Totale kosten inrichting stemlokalen	€ 1.560.000	€ 540.000	Personele ondersteuning inrichting stemlokalen
Extra stembureauleden	€ 4.090.00	€ 3.980.000	Inzet extra stembureauleden; inzet extra tellers (gemeentelijk stembureau); vergoeding reserve-stembureauleden
Vervoer en opslag stembescheiden	€ 1.080.000	€ 330.000	Opslag stembescheiden; vervoer en beveiliging stembescheiden
Drukken extra stembiljetten	€ 580.000	€ 160.000	Drukken extra stembiljetten
Kosten organisatie	€ 950.000	€ 1.660.000	Crowdmanagement en handhaving; externe inhuur voor organisatie verkiezingen; opleiding personeel; communicatie richting inwoners
Niet in berekening BZK	-	€ 410.000	ICT-kosten en overig
Totaal	€ 13.372.000	€ 9.390.000	Totaal

Tabel 13: vergelijking berekening BZK en meerkosten vroegstemmen

/ B Bijlage: kostencategorieën inclusief toelichting

Categorie	Toelichting	Vroegstemmen
Huisvesting en materiaal		
Stemlokalen	De huur van de publieke en private ruimten die zijn ingezet als stembureaus.	Ja
Tellocaties	De huur van de publieke en private ruimten waar de stemmen zijn geteld. Voor vroegstemmen betreft dit meerkosten om overdag op woensdag 16 maart te tellen.	Ja
Materiaalkosten	De kosten voor materialen zoals desinfectiemiddelen, spatschermen, 1,5 meter stickers, tafels, stembussen, etc.	Nee
Opslag stembescheiden	De huur van de publieke en private ruimten waarin de stembescheiden voor het tellen zijn opgeslagen.	Ja
Opslag materiaal	De huur van de publieke en private ruimten waarin materiaal zoals desinfectiemiddelen en spatschermen zijn opgeslagen.	Nee
Drukken extra stembiljetten	De kosten voor het drukken van extra stembiljetten.	Ja
Personeel		
Inzet extra stembureauleden	De extra vergoeding voor stembureauleden (vierde stembureaulid).	Ja
Inzet extra tellers (gemeentelijk stembureau)	De inzet van personeel bij de telling van het vroegstemmen op het gemeentelijk stembureau en eventuele extra inzet voor het tellen van de stemmen 17 maart.	Ja
Vergoeding reserve-stembureauleden	De vergoeding voor stembureauleden en tellers die stand-by staan.	Ja
Crowdmanagement en handhaving	De inzet van handhaving en externe inhuur voor crowdmanagement en de beveiliging van stemlokalen (niet het vierde stembureaulid).	Ja
Vervoer stembescheiden	De inzet van personeel voor het vervoeren van stembescheiden.	Ja

Personele ondersteuning inrichting stemlokalen	De extra kosten voor personele inzet voor de inrichting van stemlokalen	Ja
Externe inhuur voor organisatie verkiezingen	Inzet extern personeel voor voorbereidingen (bijv. controle stemlokalen <i>coronaproof</i>) en organisatie van de verkiezingen.	Ja
Overig		
Werving personeel	Wervingscampagnes voor extra stembureauleden	Nee
Opleiding personeel	Het organiseren van extra trainingen voor stembureauleden	Ja
Communicatie richting inwoners	Communicatiemiddelen zoals brieven, posters en advertenties voor <i>coronaproof</i> stemmen	Ja
Digitale zitting	Het organiseren en faciliteren van de digitale zitting van het hoofdstembureau	Nee
ICT-kosten	(Extra) kosten voor bijvoorbeeld het aanpassen van apps, het ontwikkelen van filmpjes, etc.	Nee
Overig	Overige kosten die niet te plaatsen zijn binnen bovenstaande kostencategorieën.	Ja

Tabel 14: kostencategorieën AEF