



Briefadvies rekenkamer

19 mei 2026

Geachte raadsleden,

Begin dit jaar heeft de rekenkamer het rapport *'Hoeveel geld is er eigenlijk?'* uitgebracht. Dat rapport gaat over de financiën van de Waddengemeenten en de sturing daarop door de raden.¹ Over de gemeentefinanciën en het zogenoemde 'ravijnjaar' zijn recent ook andere rapporten verschenen, zoals de benchmark van BDO. Bij het 'ravijnjaar' speelt de wijziging van het Gemeentefonds, waaruit de gemeenten hun algemene middelen krijgen, een rol. Verder is er het landelijke onderzoek van de gezamenlijke rekenkamers. Dat onderzoek is uitgevoerd door de Radboud Universiteit. Ook daarvan is recent het rapport verschenen.

Voor de rekenkamer is dit reden om een aantal van de recente rapporten tegen het licht te houden en te vergelijken met de uitkomsten van het eigen onderzoek. Het betreft een beknopte verkenning in de vorm van dit briefadvies.

Met een briefadvies geeft de rekenkamer inzicht in een onderwerp en geeft de rekenkamer de raden en de colleges een advies mee. Een briefadvies is niet gebaseerd op een uitgebreid onderzoek met interviews en een analyse van gemeentelijke documenten. Dit briefadvies is gebaseerd op de onderstaande documenten en publicaties (1 t/m 4). In het briefadvies worden geen conclusies getrokken en geen aanbevelingen gedaan.² Op basis van het advies van de rekenkamer kan de raad het college om (extra) informatie vragen en/of vragen om extra aandacht voor toekomstige ontwikkelingen die de gemeentefinanciën raken (zoals bijvoorbeeld grote projecten en het Gemeentefonds).

Deze brief is als volgt opgebouwd:

1. Een korte samenvatting van de resultaten van het eigen onderzoek.
2. De belangrijkste resultaten van het onderzoek van Radboud Universiteit.
3. De uitkomsten van de benchmark van BDO.
4. Gemeentefonds en Waddentoets.
5. Advies van de rekenkamer.

1. Rekenkamer rapport *'Hoeveel geld is er eigenlijk?'*

In het rekenkamerrapport is in beeld gebracht hoe de financiële positie van de vijf afzonderlijke eilanden zich vanaf 2017 tot nu heeft ontwikkeld. Doel van het rekenkameronderzoek was om de samenhang van verschillende financiële kengetallen en de keuzes die daarbij kunnen worden gemaakt in beeld te brengen. Het gaat vooral om inzicht in basisinformatie die – zeker voor raadsleden – voor sturing op financiën van belang is:

- BBV-kengetallen (Besluit Begroting en Verantwoording);
- Algemene en bestemmingsreserves;
- (Onderhoud) kapitaalgoederen;

¹ Het rapport staat op de website van de rekenkamer: <https://www.texel.nl/wp-content/uploads/2026/03/Onderzoeksrapport-De-financiële-positie-van-de-gemeenten.pdf>.

² Omdat het geen uitgebreid onderzoek is, is het gebruikelijke ambtelijke en bestuurlijke wederhoor niet gedaan.

- Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De conclusie van de rekenkamer is dat de financiële positie van de Waddengemeenten de laatste jaren lang niet slecht was. Er waren bijna elk jaar omvangrijke meevallers in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De gemeenten kenden, mede daardoor, meestal een positief resultaat dat kon worden toegevoegd aan de algemene reserve. De algemene en bestemmingsreserves zijn daardoor bij de meeste gemeenten – soms fors – toegenomen. Ook als naar het zogenoemde weerstandvermogen wordt gekeken, was dat voor bijna alle Waddengemeenten ‘uitstekend’ te noemen (gemeten naar normen die daarvoor zijn).³

Het ‘ravijnjaar’ dat in 2026 dreigde, is mede door compensatie vanuit het Rijk doorgeschoven naar 2028. Vooral in dat jaar worden de veranderingen voelbaar die zijn doorgevoerd in de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds. Dat betekent een afname van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Hoe dat precies uitpakt voor de Waddengemeenten is nog niet bekend.⁴

Een aantal andere conclusies uit het rapport zijn de volgende.

- **Sturing op de informatie uit de jaarstukken wordt bemoeilijkt door de verschillen tussen jaarrekening en begroting.** Met name de stand van de algemene reserve en kengetallen als schuldquote en solvabiliteit verschillen in de praktijk aanzienlijk tussen jaarrekening en begroting. Een globale indruk van de financiële positie van de gemeente op basis van de begroting pakt daardoor negatiever uit dan één op basis van de jaarrekening.
- **Investeringsprojecten beïnvloeden de financiële kengetallen sterk.** Grote investeringsprojecten hebben relatief veel invloed op (bestemmings)reserve en financiële kengetallen, zeker bij de Waddengemeenten die een relatief kleine begroting hebben.⁵ Vooral als voor projecten geld moet worden geleend, beïnvloedt dat de financiële positie sterk. Dat maakt dat voor financiële sturing en een goed begrip van de kengetallen inzicht in de financiële gevolgen van investeringsprojecten van groot belang is.
- **De omgang met (toename) van de algemene reserve verschilt tussen de eilandgemeenten, en een duidelijke onderbouwing voor de toename ontbreekt vaak.** Alle eilandgemeenten hebben een algemene reserve die zeer ruim boven het door de raden aangegeven minimum ligt. Het financiële beleid is in dat opzicht zeer voorzichtig. Maar de keuze om de reserves op te laten lopen, is niet altijd duidelijk onderbouwd.

Een aandachtspunt is dat de algemene reserve in beginsel alleen mag worden gebruikt voor incidentele uitgaven, dus voor tijdelijke of eenmalige zaken. Daar is wel een uitzondering op waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Maximaal 10% van de algemene reserve mag onder voorwaarden worden gebruikt voor structurele uitgaven. De voorwaarden zijn dat (1) het gaat om het surplus van de algemene reserve (het deel dat *niet* nodig is voor het afdekken van risico's), en (2) de solvabiliteit groter of gelijk aan 20% is en blijft.⁶

Een bijzondere situatie wat betreft reserves is er bij de gemeente Ameland. Die gemeente heeft een vrij omvangrijke ‘Bestemmingsreserve Projecten’ (ca. 11

³ Alleen Terschelling kende recent geen kwalificatie ‘uitstekend’ maar ‘voldoende’. In de begroting 2026 wordt de weerstandsratio berekend op 1,03 (‘voldoende’). In de begroting 2025 werd nog vermeld dat de ratio weerstandsvermogen “uitstekend blijft”.

⁴ In de voorjaarsnota (kadernota of perspectiefnota) wordt doorgaans aan de ontwikkelingen van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds aandacht besteed.

⁵ Dat is bijvoorbeeld het geval bij de renovatie van de Willem Barentszkade op Terschelling, waarvan inmiddels bekend is dat het Rijk financieel bijspringt. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/05/11/rijk-en-regio-slaan-handen-ineen-voor-bereikbaarheid-terschelling>.

⁶ In beperkte mate mag de algemene reserve wel gebruikt worden voor het dekken van een structureel tekort. Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2023-12/21122023_bijlage_lbr_23_053_notitie_incidenteel_structureel_voor_het_najaars_bofv_2023.pdf

miljoen euro eind 2024). De reserve is in beginsel vrij besteedbaar. Er is niet een concreet doel en tijdspad aangegeven, wat bij een bestemmingsreserve wel moet. In die zin is de reserve die Ameland aanhoudt eigenlijk geen bestemmingsreserve. Toch zijn de bestedingen uit deze reserve tot op zekere hoogte ingekaderd. De uitgaven moeten namelijk passen bij de doelen en plannen uit de Raadsagenda (Raadsakkoord) en zijn daarmee ook in de tijd beperkt (namelijk de raadsperiode).

- **De toeristen- en forensenbelasting vormen een belangrijke inkomstenbron.** De eilandgemeenten ontvangen in vergelijking met andere gemeenten grote bedragen aan toeristenbelasting. De eilandgemeenten onderling hebben vergelijkbare tarieven, maar er zijn wel verschillen in het beleid ten aanzien van de lokale heffingen.

Over de toeristenbelasting is landelijk enige discussie ontstaan. Bij de beoogde herziening van het Gemeentefonds is, met name door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)⁷, aangegeven dat de inkomsten uit toeristenbelasting verevend zouden moeten worden. Oftewel: (meer) gespreid over alle gemeenten. Die suggestie is nader onderzocht, maar de Gemeentefondsbeheerders⁸ en ook de VNG hebben aangegeven dat een dergelijke aanpassing niet hun voorkeur heeft.⁹ Het argument voor toeristenbelasting is dat tegenover de extra inkomsten ook extra kosten staan voor een gemeente. Afschaffen van de toeristenbelasting is, in elk geval voorlopig, niet aan de orde, maar wel onderdeel van nader onderzoek; het is dus voor de langere termijn niet van de agenda verdwenen.¹⁰ Ook over de forensenbelasting was enige discussie ontstaan. Echter, daar is inmiddels – onder meer door een gerechtelijke uitspraak – duidelijk dat gemeenten die belasting mogen blijven heffen en de opbrengsten zelf mogen houden.¹¹

2. Landelijk onderzoek Radboud Universiteit

De Vereniging van Rekenkamers heeft een zogenoemd DoeMee-onderzoek laten doen naar onderbesteding. Dat onderzoek is uitgevoerd door de Radboud Universiteit Nijmegen; de rekenkamer heeft aan dat onderzoek meegedaan.¹² Het rapport *'Schipperen tussen Crises en Ambitie'* van Radboud Universiteit levert een aantal conclusies op die ook relevant zijn voor de Waddeneilanden.¹³

- De meeste gemeenten kennen meevallers; er is dus vaak sprake van onderbesteding. Meevallers ontstaan vaak bij de baten; veel minder bij de lasten.

⁷ Op basis van een rapport van het onderzoeksbureau Cebeon. Zie <https://open.overheid.nl/documenten/b0e97d66-e172-407b-904c-26fb149cb411/file>.

⁸ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën.

⁹ Zie de brief van de minister van BZK van 7 februari 2025, Tweede Kamer stukken 36 600 B, Nr. 24 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-B-24.html>), de brief van de minister van BZK aan de ROB over de Adviesaanvraag Herziening verdeling gemeentefonds van 3 februari 2026 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1234296.pdf>), en ook <https://vng.nl/artikelen/toeristenbelasting>.

¹⁰ De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) geeft in een recent advies aan dat de hogere algemene uitkering die de Waddeneilanden krijgen vanwege "dure fysieke bereikbaarheid" kan worden afgeschaft en opgevangen met de ruimte in toeristen- en parkeerbelasting. Zie Briefadvies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (1 april 2026), Herverdeling Gemeentefonds 2027, p. 24. (Zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2026/04/01/herverdeling-gemeentefonds-2027>). Een eventuele aanpassing rond toeristenbelasting is onderdeel van de toekomstige onderzoek agenda rond de financiële verhouding. Het valt onder onderzoek naar verevening van de 'overige eigenmiddelen' (OEM). Zie Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2025, 244, p. 13 en 15 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-244.pdf>).

¹¹ Zie voor de gerechtelijke uitspraak in de casus Noordwijk:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2025:1365&showbutton=true&keyword=toeristenbelasting&idx=5>.

¹² Zie: <https://www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2026/03/Eindrapport-DoeMee-2025-Onderbesteding.pdf>.

¹³ Over het rapport van Radboud Universiteit zijn ook in de pers een aantal artikelen verschenen. Zie bijvoorbeeld: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/kwart-geld-gemeenten-blijft-op-plank-liggen>, en https://www.headliner.nl/item/gemeenten-bezuinigen-terwijl-ze-geld-overhouden-ze-moeten-beter-begroten-zeggen-rekenkamers-nrc-209720#google_vignette.

financiën kwetsbaarder; een conclusie die ook in het eigen rapport van rekenkamer De Waddeneilanden is getrokken.¹⁶

In het BDO-rapport wordt opgemerkt dat in het algemeen de:

“structurele spanning tussen taken en middelen blijft bestaan. Gemeenten worden nog altijd geconfronteerd met oplopende kosten en beperkte sturingsmogelijkheden, terwijl structurele oplossingen uitblijven. Hierdoor blijft het financiële perspectief voor de komende jaren onzeker”.¹⁷

Dit is een constatering die vaker is gedaan, waarbij ook wel is opgemerkt dat het Rijk weliswaar taken bij gemeenten neerlegt, maar er onvoldoende inzicht is in de daarmee gepaard gaande uitgaven.¹⁸

BDO waarschuwt vooral dat de jeugdzorg één van de grootste financiële risico's vormt. In het BDO-rapport staat:

“Gemeenten zijn verantwoordelijk voor zowel de uitvoering als de dekking van tekorten, terwijl het Rijk via wet- en regelgeving bepaalt wat er moet gebeuren”.¹⁹

In het eigen onderzoek van rekenkamer De Waddeneilanden is ook vastgesteld dat in de eilandgemeenten de jeugdzorg vaak als financieel risico voor de komende jaren is genoemd.

Verder wordt ook in het BDO-rapport gewezen op 'planningsoptimisme':

“Gemeenten nemen in hun meerjarenbegroting elk jaar forse investeringsvolumes op, inclusief oplopende schuldquotes en kapitaallasten. Maar in werkelijkheid krijgen ze die investeringen niet volledig uitgevoerd. De realisatie blijft elk jaar achter bij de plannen. Investeringen worden wel geraamd, maar blijken in de praktijk lastig te realiseren door beperkte uitvoeringskracht en juridische obstakels”.²⁰

BDO pleit voor sturing die meer rekening houdt met haalbaarheid en betaalbaarheid van taken en ambities. In het rapport van rekenkamer De Waddeneilanden is dit ook geconstateerd. Eén van de aanbevelingen in dat rapport is dan ook om de meerjareninvesteringsprogramma's te verbeteren en duidelijker aan te geven wat de financiële gevolgen zijn van grote projecten.

4. Gemeentefonds en Waddentoets

Het Gemeentefonds is de belangrijkste bron van gemeentelijke inkomsten: de algemene uitkering. De omvang van het Gemeentefonds, en dus van de algemene uitkering, kan fluctueren. Er zijn verschillende momenten in het jaar waarop de omvang wordt aangepast (via de mei-, september- en decembercirculaire). Dat betekent dat gemeenten – dus ook de Waddengemeenten – bij het opstellen van de eigen begroting nooit helemaal zeker weten wat de algemene uitkering in de loop van het jaar zal zijn. De afgelopen jaren nam de uitkering uit het Gemeentefonds in de loop van het jaar steeds toe.

Het geld uit het Gemeentefonds wordt verdeeld op basis van zogenoemde verdeelmaatstaven. Dat zijn kenmerken van de gemeenten die iets zeggen over de lasten die de gemeenten hebben. Voorbeelden daarvan zijn inwonersaantal, inwoners met een migratieachtergrond, huishoudens met een laag inkomen,

¹⁶ In het BDO-rapport worden de financiën op basis van de begroting 2025-2029 van met name Vlieland en Ameland als 'on gezond' beoordeeld. BDO Benchmark Nederlandse gemeenten p.58 e.v.

¹⁷ BDO Benchmark Nederlandse gemeenten p.14.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Het Financieele Dagblad van 7 mei: 'Budgetten wethouders berusten veelal op nattevingerwerk'.

¹⁹ BDO Benchmark Nederlandse gemeenten p.14.

²⁰ BDO Benchmark Nederlandse gemeenten p.14.

centrumfunctie, eigen belastinggebied (ozb), oppervlakte bebouwing enz. Het idee is dat de algemene uitkering op die manier zoveel mogelijk past bij de specifieke situatie van de gemeente.

De systematiek van het Gemeentefonds wordt binnenkort aangepast.²¹ Dat betekent voor sommige gemeenten een 'plus' en voor andere een 'min'. De wijzigingen gaan in per 1 januari 2027. Omdat de invoering in stappen gaat ('ingroeien') zijn de effecten pas echt merkbaar vanaf 2028. Voor de Waddeneilanden wordt een afname van de algemene uitkering verwacht, maar – zoals hiervoor al gemeld – hoe dat uitpakt voor de Waddengemeenten is nog niet precies bekend.

Er zijn op de Waddeneilanden nogal wat omstandigheden die maken dat lasten hoger zijn: door de kleine schaal zijn onderwijs- en zorgvoorzieningen en kosten van bijvoorbeeld veerdammen hoger, er zijn hogere bouwkosten, er zijn toeristen die extra kosten (en opbrengsten) met zich meebrengen enz. Juist op de kleine budgetten van de Waddengemeenten hebben die zaken veel invloed. Het roept de vraag op hoe in het Gemeentefonds daarmee rekening wordt gehouden.

De systematiek van het Gemeentefonds is nogal ingewikkeld, en wordt bovendien regelmatig gewijzigd.²² Daardoor is het zeer lastig om vast te stellen wat de effecten van (veranderingen in) bepaalde verdeelmaatstaven zijn. Achterhalen waar de bedragen per verdeelmaatstaf precies voor zijn, hoe groot de bedragen precies zijn, en hoe belangrijk die zijn als deel van de totale uitkering per eiland is moeilijk te bepalen.

Met de specifieke situatie van de eilanden wordt in het Gemeentefonds wel al rekening gehouden. De Waddengemeenten krijgen namelijk extra middelen vanwege hun ligging en geografische positie; daarmee wordt rekening gehouden met extra kosten door hun dure fysieke bereikbaarheid.²³ Eén van de verdeelmaatstaven is 'inwoners Waddengemeenten' die dus alleen voor de Waddengemeenten meetelt. Het bedrag per eiland verschilt en wordt gerelateerd aan het aantal inwoners. Ook krijgen de Waddengemeenten tot nu toe een extra 'vast bedrag' toegekend (net als overigens de vier grote steden). Dit laatste 'vaste bedrag' wordt in de nieuwe verdeling van het gemeentefonds afgeschaft.²⁴

Bovendien zijn er verdeelmaatstaven die *relatief* sterk zullen doorwerken bij de Waddengemeenten, zoals 'buitenwater' en waarde woningen voor de ozb (die relatief hoog is op de eilanden). Of daarmee voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de eilanden, is gezien de ingewikkeldheid van de systematiek niet goed aan te geven.

In dit verband kan ook nog worden gewezen op de Waddentoets. De Waddentoets is een afspraak om beleid en regelgeving te toetsen op mogelijke (negatieve) effecten voor de Waddeneilanden.²⁵ Omdat het Gemeentefonds uiteindelijk een begrotingswet is, is de Waddentoets ook daarop van toepassing. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de Waddentoets wordt toegepast op het Gemeentefonds. De rekenkamer heeft over de werking van de Waddentoets eerder (in 2018) al een (kritisch) rapport geschreven. Recent is door de Tweede Kamer aan de betrokken

²¹ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1234296.pdf>.

²² De uitwerking van de systematiek en de verdeelmaatstaven word gedaan in opdracht van de beheerders van het Gemeentefonds door een bureau (Cebeon).

²³ Zie Briefadvies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (1 april 2026), p. 24.

(<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2026/04/01/herverdeling-gemeentefonds-2027>).

²⁴ Deze maatstaf wordt op '0' euro gezet. Zie Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2025, 244, p.12, 27 en 34 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-244.pdf>).

²⁵ De oorsprong van de Waddentoets is gelegen in de motie Jacobi van de Tweede Kamer uit 2008. Het betreft niet een echte toets maar afspraken die in een convenant tussen de vijf Waddeneilandgemeenten, de twee betrokken provincies en het Rijk (vertegenwoordigd door het ministerie van BZK) en het samenwerkingsverband De Waddeneilanden zijn vastgelegd (zie: <https://www.dewaddeneilanden.nl/waddenconvenant>). Het gaat er om de coördinatie op Rijksniveau te bevorderen ten aanzien van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, met als uiteindelijk doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie van de Waddengemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering.

ministers gevraagd om de te bekijken hoe de Waddentoets (of 'eilandtoets') vaker en meer gestructureerd kan worden ingezet.²⁶

5. Advies

In dit briefadvies is naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamer kort verslag gedaan van de resultaten van enkele landelijke onderzoeken naar gemeentefinanciën. De Waddeneilanden zijn uniek vanwege de schaal en eigenheid van een eiland, maar een aantal bevindingen en conclusies komt sterk overeen, wat betekent dat de Waddengemeenten ten aanzien van (de ontwikkeling van) de financiële positie niet veel afwijken van wat er speelt in andere (kleinere) gemeenten. Het gaat dan onder meer om:

- het verschil tussen de jaarrekening en de begroting maakt sturen op financiële kengetallen lastig en vraagt om meer uitleg en duiding;
- er zijn de afgelopen jaren meevallers en onderbesteding, wat deels komt door planningsoptimisme bij grote (investerings)projecten;
- de wijzigingen in het Gemeentefonds hebben (negatieve) gevolgen voor de gemeentefinanciën, maar hoe groot het effect van het zogenoemde 'ravijnjaar' is, is nog niet precies duidelijk.

De rekenkamer adviseert op basis van het voorgaande om de uitvoering van de aanbevelingen uit haar rapport te blijven volgen. Door alle vijf colleges is aangegeven dat de meeste aanbevelingen worden uitgevoerd en/of aandacht krijgen.²⁷ De rekenkamer adviseert de raden om ook de gevolgen van de wijzigingen in de systematiek van het Gemeentefonds te (blijven) volgen, en aan de colleges te vragen bij de betreffende convenantpartners aandacht te vragen voor het Gemeentefonds en de Waddentoets. Gezien de grote impact van het Gemeentefonds op de gemeentefinanciën biedt de rekenkamer aan om in het programma van de Waddentweedaagse van november op Texel dit onderwerp in een korte workshop nader te duiden.

Wij laten het aan de raad te beslissen om het briefadvies ter kennisgeving aan te nemen of te behandelen in een commissie- of raadsvergadering.

We hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamer De Waddeneilanden
Engbert Boneschansker
Esther Fogl
Jouke Van Dijk

²⁶ Tweede Kamer stukken 29 684, Nr. 300, Verslag van een commissiedebat, vastgesteld 23 maart 2026; zie: <file:///C:/Users/gebruiker/Downloads/Verslag%20van%20een%20commissiedebat,%20gehouden%20op%2012%20februari%202026,%20over%20Wadden-3.pdf>

²⁷ In de bijlagen bij het rekenkamerrapport zijn de reacties van de colleges opgenomen.