Rekenkamer
de Waddeneilanden

“Hoeveel geld is er eigenlijk?”

De financiële positie van de gemeenten en sturing door de raad

Engbert Boneschansker
Jouke van Dijk
Esther Fogl

3 maart 2026

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen.

Deel I is een algemeen deel waarin wordt ingegaan op de eisen die aan de financiën in de begroting en jaarrekening worden gesteld (ca. 20 pagina's). Het kan worden beschouwd als een korte uitleg van het (goed) kunnen lezen van jaarrekening en begroting voor inzicht en duiding van de financiële positie. Deel I is ook belangrijk als start om de gedetailleerde hoofdstukken in deel II over de afzonderlijke eilanden goed te kunnen interpreteren.

Daarnaast worden in Deel I algemene bevindingen gegeven voor alle vijf eilandgemeenten, inclusief een vergelijking tussen de eilanden. Dit deel eindigt met algemene conclusies en aanbevelingen.

Deel II geeft de details per gemeente (per eiland ca. 12-13 pagina's). Van elke gemeente is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de financiën (vanaf 2017 tot en met de begroting 2026). Er wordt inzicht gegeven in het beleidskader, de ontwikkeling van de financiën, de reserves, het weerstandsvermogen en risico's, de BBV-kengetallen, en het onderhoud kapitaalgoederen.

Onderdeel van dit onderzoek is ook een analyse in het kader van een zogenoemd DoeMee-onderzoek (samen met andere rekenkamers). Voor zover daarover al tussenresultaten beschikbaar waren, zijn die in dit rapport meegenomen. Over de definitieve resultaten uit het DoeMee-onderzoek wordt later afzonderlijk nog verslag gedaan (via een brief van de rekenkamer).

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING 4

DEEL I: ALGEMEEN 7

I.1 Financiën, toezicht en de BBV 8
1.1 Rol en sturingsmogelijkheden gemeenteraad 8
1.2 BBV-regels en verplichte paragrafen begroting en jaarrekening 11
1.3 Provinciaal toezicht 13

I.2 Algemene bevindingen en vergelijking 14
2.1 Ontwikkeling financiën 14
2.2 Toeristen- en forensenbelasting 18
2.3 BBV-kengetallen 20
2.4 Onderhoud kapitaalgoederen 22

I.3 Conclusies en aanbevelingen 23
3.1 Conclusies 23
3.2 Aanbevelingen 25

DEEL II: BEVINDINGEN PER EILAND 27

II.1 Texel 28
II.2 Vlieland 40
II.3 Terschelling 54
II.4 Ameland 67
II.5 Schiermonnikoog 78

Bijlagen 91
Bijlage I – Paragrafen BBV 92
Bijlage II – Financieel toezicht provincie 95
Bijlage III – Bestuurlijke reacties en nawoord 96

Inleiding

Aanleiding onderzoek

Dit rapport gaat over de rol van de gemeenteraden bij financiën en de financiële positie van de Waddeneilanden. Over het onderwerp zijn mede door raadsleden aan de rekenkamer meerdere vragen gesteld o.a. over de financiële situatie en kapitaalgoederen. De rekenkamer vindt het onderwerp interessant en relevant vanwege het grote belang van inzicht voor raadsleden in de financiële positie van hun gemeente. Als de financiën niet op voldoende niveau zijn, komt de uitvoering van gemeentelijke taken in het geding. Andersom biedt een goede stevige financiële positie mogelijkheden voor nieuw beleid of om bijvoorbeeld lokale lasten te verlagen.
Tegelijkertijd is de financiële positie van een gemeente veelal een complex en moeilijk te doorgronden onderwerp. Daar komt bij dat de afgelopen jaren de gemeentefinanciën in beweging zijn wat betreft bijvoorbeeld de tekorten in de jeugdzorg, de toekomstige beschikbare middelen uit het Gemeentefonds (met het zogenoemde 'ravijnjaar')[1], investeringen voor de krappe woningmarkt, en kwesties rond achterstanden in onderhoud van infrastructuur. Dit maakt een onderzoek naar de financiële positie extra relevant.

Doel onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht en duiding geven aan de gemeenteraad over een aantal, beheersmatige aspecten van de financiële positie. Het onderzoek moet leerpunten opleveren en beoogt bij te dragen aan meer grip op en begrip van de raden over de gemeentelijke financiën.Het gaat met name om:

- BBV-kengetallen over de financiële positie (in het BBV - Besluit Begroting en Verantwoording - staan eisen waaraan de begroting en jaarrekening moeten voldoen);
- reserves en voorzieningen;
- de paragraaf kapitaalgoederen;
- de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Doel is om de samenhang van de verschillende financiële kengetallen en de keuzes die daarbij kunnen worden gemaakt in beeld te brengen. Daarnaast wordt in beeld gebracht hoe de financiële positie van de vijf afzonderlijke eilanden zich heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren (vanaf 2017) en vooruitgekeken naar de begroting 2026. Er wordt gekeken of er bijvoorbeeld sprake is van te omvangrijke reserves en voorzieningen en welke betekenis die hebben voor de financiële positie. Waar mogelijk worden de financiën van de eilanden vergeleken. Met dit onderzoek willen we de gemeenteraad ondersteunen bij het voeren van de dialoog met het college en de ambtelijke organisatie over de gemeentelijke financiën. Daarmee is het onderzoek ook signalerend en agenderend van aard.

Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:
Hoe heeft de financiële positie van de eilanden zich in de afgelopen jaren ontwikkeld volgens de begroting en jaarstukken en welke relevante verschillen zijn er af te leiden uit een vergelijking tussen de eilanden en eventueel met andere vergelijkbare gemeenten?

[1] Zie over het 'ravijnjaar' bijvoorbeeld: https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/gemeente-en-provinciefonds/ravijnjaar-niet-gedempt-maar-opgeschoven.

Vanuit de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen ontwikkeld:

1. Wat is de ontwikkeling van reserves, voorzieningen, kapitaalgoederen en andere aspecten in de begroting en jaarrekening?
2. Is de omvang van de reserves goed onderbouwd en in overeenstemming met de regels die de gemeenteraad hiervoor heeft vastgesteld?[2]
3. Is er structureel sprake van onderbesteding?
4. Zijn de risico's goed in kaart gebracht, bijvoorbeeld voor onderhoud?
5. Welk patroon is zichtbaar per eiland? Wat zijn de verschillen tussen de eilanden en hoe zijn die te verklaren?
6. Voldoet de informatie in de paragrafen met financiële aspecten in de begroting en jaarrekening aan de eisen uit de Gemeentewet en het BBV?
7. Wat valt er voor de kaderstellende en controlerende rol van de raden uit te leren, zowel per eiland als in de vergelijking tussen de eilanden en eventueel met andere gemeenten?

Afbakening

In dit onderzoek geven we geen oordeel over de financiële positie van de vijf Waddeneilanden; het onderzoek is geen evaluatie van het financiële beleid. Wel geven we inzicht in hoe raadsleden de financiële positie van de gemeente goed kunnen beoordelen aan de hand van kengetallen en hoe die zijn opgebouwd. Tevens behandelen we de paragrafen kapitaalgoederen en het weerstandvermogen. Voor de raad is het van belang om de financiën als geheel te bezien, te kijken naar patronen en welke keuzes daarbij mogelijk zijn. In dit onderzoek richten we ons daarmee nadrukkelijk op het perspectief vanuit de raad. De periode waar we ons rekenkameronderzoek op richten, zijn de jaren 2017 tot en met 2024 (op basis van de jaarrekeningen), met een doorkijk naar de begrotingen 2025 en 2026.

Aanpak

De focus ligt op een analyse van beschikbare documentatie vanuit de planning- en controlcyclus zoals die aan de gemeenteraad ter beschikking wordt gesteld, de financiële verordening, nota reserves en voorzieningen en indien beschikbaar de nota weerstandsvermogen of een treasurystatuut. Aanvullend zijn interviews met medewerkers van de afdeling financiën van de gemeente en met raadsleden (meestal de leden van de auditcommissie) gehouden.[3] Voor de analyse van de verplichte paragrafen is vooral gekeken naar de begrotingen 2025 en 2026. Voor een meerjarenperspectief is vooral gekeken naar de jaarrekeningen.
In het onderzoek zijn ook de inzichten meegenomen uit het DoeMee-onderzoek 2025 naar onderbesteding van de Vereniging van Rekenkamers (VrR) waaraan de rekenkamer heeft meegedaan.[4] Voor zover daarvan al tussenresultaten beschikbaar waren, die gebruikt konden worden voor dit rapport, zijn die al meegenomen (in Deel II bij de hoofdstukken over de afzonderlijke eilanden). Het DoeMee-onderzoek is echter nog niet afgerond. Over de definitieve resultaten uit het DoeMee-onderzoek wordt later afzonderlijk nog verslag gedaan (via een brief van de rekenkamer).

[2] Deze vraag is een toegevoegd t.o.v. het oorspronkelijke plan van aanpak.

[3] In het kader van privacyregels (AVG) worden de namen van de geïnterviewde personen niet in het rapport genoemd; deze zijn wel bekend bij de rekenkamer.

[4] https://www.rekenkamers.nl/actueel/doe-mee-onderzoek/jaar-2025/

Hoor en wederhoor

Een eiland specifiek rapport met de bevindingen (zie Deel II) is voor ambtelijk wederhoor aangeboden aan de vijf afzonderlijke gemeenten. Doel daarvan is om de eventuele feitelijke onjuistheden te kunnen aanpassen in de rapportage. Op basis van het ambetlijk wederhoor zijn enkele aanpassingen gedaan ten aanzien van feitelijke informatie.[5]

Het rapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen, is aan de colleges van elke gemeente aangeboden voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reacties zijn integraal opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

[5] De rekenkamer informeert de gemeenten daarover en houdt per eiland een overzicht bij van aanpassingen naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor.

DEEL I: ALGEMEEN

I.1 Financiën, toezicht en de BBV

1.1 Rol en sturingsmogelijkheden gemeenteraad

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om elk jaar een begroting vast te stellen. De begroting is het document waarin alle gemeentelijke uitgaven en inkomsten zijn opgenomen en zicht op de financiële positie wordt gegeven. Met het vaststellen van de begroting geeft de gemeenteraad het college toestemming om uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan die in de begroting zijn opgenomen – het budgetrecht.[6] De gemeenteraad heeft tegelijkertijd de verantwoordelijkheid om er op toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.[7] Met andere woorden de raad bepaalt het niveau van uitgaven en inkomsten om de gemeente ook op de lange termijn gezond te houden. Om goed te kunnen toezien op de begroting en het budgetrecht te kunnen uitvoeren, is het belangrijk dat de gemeenteraad goed in positie is om de – vaak als complex ervaren – financiën te kunnen doorgronden.

Het doel van de gemeentelijke begroting, jaarrekening en andere tussentijdse financiële rapportages aan de gemeenteraad – met name voorjaarsnota en najaarsnota – is om inzicht te geven in de staat van de gemeentelijke financiën.[8] Op gemeenteniveau legt de raad zaken vast in de financiële verordening en in andere financiële beleidskaders, zoals bijvoorbeeld nota's over de reserves en voorzieningen (waarin is opgenomen hoe om te gaan met reserves en financiële risico's).

Tussentijdse aanpassingen in het begrotingsproces

Gedurende het begrotingsproces – van begrotingsvoorbereiding tot en met de jaarrekening – veranderen de bedragen uit de oorspronkelijke begroting. Er doen zich in de loop van een begrotingsjaar altijd wel wijzigingen voor door niet altijd goed te voorspellen (economische en politieke) ontwikkelingen – die zowel voordelig als nadelig kunnen zijn – maar ook doordat het begrotingsproces niet volledig op orde kan zijn. Daardoor verschillen de oorspronkelijke begroting, de (tussentijds) gewijzigde begroting en de jaarrekening van elkaar. Als zich daar systematisch ontwikkelingen voordoen, en over meerdere jaren een patroon zichtbaar is, kan dat leerpunten opleveren.
De oorspronkelijke begroting wordt opgesteld op basis van de dan geldende cijfers en inzichten (in het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar). Meestal worden op twee momenten in het jaar ('Voorjaarsnota' en 'Najaarsnota') wijzigingen aangebracht op basis van dan bekende mee- en/of tegenvallers of aanpassing van (nieuw) beleid. Budgetten die aan het eind van het jaar nog niet volledig zijn uitgegeven en waarvan het werk nog niet is afgerond, worden vaak overgeheveld naar het nieuwe jaar. De jaarrekening geeft – achteraf – weer wat de daadwerkelijke baten en lasten zijn (en wordt ook gecontroleerd door de accountant).
De voorjaars- en najaarsnota zijn momenten om de begroting als het ware realistischer te maken oftewel dichter bij de werkelijke lasten en baten te brengen. Dat wordt ook wel 'lucht uit de begroting halen' genoemd. Op alle momenten in dit begrotingsproces – begroting, voorjaars- en najaarsnota en jaarrekening – is de gemeenteraad aan zet. De raad heeft

[6] Gemeentewet, artikel 191, lid 1.

[7] Gemeentewet, artikel 189, lid 2.

[8] Voorjaarsnota en najaarsnota worden ook wel anders genoemd, zoals bestuursrapportage of perspectiefnota.

immers budgerecht. Meestal is er ook een auditcommissie die naar alle financiële stukken kijkt.

Reserves en voorzieningen

Reserves zijn gespaarde middelen. De reserves vormen samen met het gerealiseerde resultaat het eigen vermogen van een gemeente. Het instellen en opheffen (vrijvallen) van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad, net als het toevoegen en onttrekken aan reserves. Reserves zijn bedoeld voor lasten die nog niet zeker zijn en waar de raad in een later stadium over kan beslissen.

Reserves staan altijd op de balans van de gemeente. Er is een onderscheid tussen de algemene reserve en bestemmingsreserves.

- De **algemene reserve** is bedoeld als buffer om toekomstige tegenvallers en/of verliezen op te vangen. Met de algemene reserve dekt de gemeente risico's af. Het gaat in beginsel om incidentele lasten, dus niet het opvangen van structurele tekorten.[9] De algemene reserve is vrij besteedbaar. Een hogere algemene reserve betekent een grotere financiële buffer en dus een grotere weerbaarheid tegen financiële tegenvallers. Tegelijkertijd is een te hoge algemene reserve mogelijk niet optimaal, want dat geld wordt immers niet ingezet voor andere gemeentelijke doelen. Iedere gemeenteraad bepaalt zelf de minimale omvang van de algemene reserve – er is geen (wettelijk vastgestelde) norm voor de hoogte van de algemene reserve.

(Minimum)eisen Algemene reserve
De algemene reserve moet volgens de 'Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudings-wet' positief zijn en de omvang moet groter zijn dan de zogenoemde 'artikel-12 norm'. In geval van artikel 12 moet een gemeente in de meerjarige begroting een buffer hebben van 2% van de uitkering uit het gemeentefonds (algemene uitkering plus integratie en decentralisatie uitkeringen en het sociaal deelfonds) en de ozb-capaciteit.

- Daarnaast kan de gemeenteraad **bestemmingsreserves** instellen. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming (een doel) heeft gegeven, maar er is nog niet vastgelegd waaraan precies de middelen worden besteed. Bestemmingsreserves dienen zoveel mogelijk beperkt te blijven tot concrete en binnen afzienbare tijd te realiseren bestemmingen. Bestemmingsreserves worden niet ingesteld om risico's binnen de exploitatiebegroting af te dekken.[10] Bestemmingsreserves hebben een tijdelijk karakter en moeten in beginsel worden opgeheven als de bestemming is gerealiseerd. De raad kan een bestemmingsreserve ook wijzigen. Een bestemmingsreserves wordt niet automatisch opgeheven als er een aantal jaren geen uitgaven uit worden gedaan. Wel kan het zinvol zijn om periodiek de bestemmingsreserves door te lichten, zodat er geen 'slapende' reserves ontstaan. Het is aan de raad om de instelling, looptijd en voorwaarden rondom de besteding van een bestemmingsreserve te bepalen. Dit gebeurt via een afzonderlijk raadsbesluit of in een kaderstellende nota reserves en voorzieningen.

[9] 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

[10] Een bestemmingsreserve kan wel worden ingezet om kosten uit financiële risico's van projecten of programma's te dekken, waar de bestemming op is gericht. Zie: https://commissiebbv.nl/page/view/cdf6753e-4a39-49c4-ad6c-c4f12e4e28d9/6-reserves.

Naast de algemene en bestemmingsreserves zijn er stille reserves. Daarbij gaat het om overwaarde van gemeentelijk bezit – bijvoorbeeld gebouwen – die pas bij verkoop kunnen worden ingezet. Stille reserves staan niet op de balans, maar kunnen wel van betekenis zijn voor de financiële weerbaarheid van een gemeente.

Naast de reserves kan een gemeente ook voorzieningen instellen. Een voorziening betreft verplichtingen, verliezen of risico's waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten. Ook kan het gaan om kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, en die nu al vastliggen. Voorzieningen zijn bedoeld voor lasten die (zo goed als) zeker zijn en ook al vastgelegd; ze zijn dus niet vrij besteedbaar. Voorzieningen staan ook op de balans.

Verschillen tussen jaarrekening en programmabegroting

Het is belangrijk op te merken dat jaarrekening en begroting wat betreft de omvang van de reserves kunnen verschillen. De reserves in de begroting zijn vaak lager dan die in de jaarrekening, waardoor de financiën er in de jaarrekening meestal 'robuuster' uitzien dan in de begroting. De begroting kan de boodschap hebben dat de reserves in de toekomst dalen en relatief klein zijn, terwijl de jaarrekening laat zien dat er een stevige financiële buffer is.

De belangrijkste oorzaken hiervan zijn lagere daadwerkelijke lasten en hogere baten uit het Gemeentefonds. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds (de algemene middelen van de gemeente) vallen doorgaans in de loop van het jaar hoger uit dan bij de begroting bekend was.[11] Daardoor zijn de baten in de loop van het jaar hoger, en daarmee vaak ook het resultaat. Dit zijn verschillen die vaak voorkomen omdat er een patroon is dat de uitkeringen uit het Gemeentefonds doorgaans meevallen. Het is echter lastig om hiermee rekening te houden omdat de omvang onduidelijk is en soms pas laat in het jaar bekend wordt; het is dan ook lastig deze gelden nog in het lopende jaar te besteden.

Lagere lasten dan begroot worden veroorzaakt door het verschil in systematiek bij het opstellen van begroting en jaarrekening. De begroting wordt gebaseerd op *alle geplande* lasten en baten, en moet structureel en reëel in evenwicht zijn. Bij de jaarrekening wordt echter gekeken naar wat daadwerkelijk gerealiseerd is in een jaar en wordt het resultaat (het verschil tussen baten en lasten) zichtbaar. Het verschil tussen jaarrekening en begroting wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat bepaalde programma uitgaven of investeringen die in de begroting staan toch niet worden gerealiseerd. Dat kan komen doordat bijvoorbeeld een project wordt uitgesteld of vertraging heeft opgelopen, er (te) optimistisch is gepland, of er te weinig capaciteit blijkt te zijn om een programmaonderdeel uit te voeren. De begrote middelen worden dan niet uitgegeven en de lasten vallen lager uit: onderbesteding of 'overprogrammering' (of ook wel 'lucht in de begroting' genoemd). De uitvoering van de projecten of projectonderdelen en de budgetten daarvoor worden dan overgeheveld naar het volgende jaar. Dit is een proces dat wellicht kan vragen om een meer realistische raming. Door een voorspelbaardere begroting heeft de raad betere sturingsmogelijkheden en kan betere keuzes maken.

[11] Dat gebeurt in de zogenoemde Mei-, September- en Decembercirculaires. Pas aan het eind van een begrotingsjaar weet men dus wat exact de omvang van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds is

1.2 BBV-regels en verplichte paragrafen begroting en jaarrekening

De eisen waaraan de begroting en de jaarrekening moeten voldoen zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).[12] Het BBV geeft ook allerlei voorschriften voor informatie die in de begroting en de jaarrekening moeten worden opgenomen. Dit betreft o.a. informatie over het weerstandsvermogen, risicobeheersing, middelen om tegenvallers op te vangen, en onderhoud van kapitaalgoederen. Stuk voor stuk informatie die relevant is en zicht biedt op de financiële positie van de gemeente. In het BBV staan ook voorschriften voor de financiele kengetallen die in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening moeten worden opgenomen.

Saldo van baten en lasten

De begroting en jaarrekening van een gemeente bestaan uit (beleids)programma's en paragrafen. Daarin worden de baten en lasten van de gemeente weergegeven.[13] Het saldo van baten en lasten geeft aan of de begroting en rekening in evenwicht zijn of dat er een positief of negatief verschil is: het exploitatieresultaat.[14] Een begroting moet altijd een structureel en reëel evenwicht kennen. Aan het eind van het begrotingsjaar kan er een overschot of tekort zijn. Een negatief saldo betekent dat de gemeente meer kosten (lasten) heeft gemaakt dan er opbrengsten (baten) waren en dat leidt tot het interen op de reserves. Omgekeerd – bij een positief saldo – kunnen de reserves toenemen en is er ruimte voor (nieuw) beleid.

Verplichte BBV-paragrafen

In de verplichte BBV-paragrafen worden de gegevens en de beleidslijnen vastgelegd van beheersmatige aspecten. Het gaat om de volgende paragrafen die in begroting en jaarrekening moeten staan:[15]

a. lokale heffingen;
b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
c. onderhoud kapitaalgoederen;
d. financiering;
e. bedrijfsvoering;
f. verbonden partijen;
g. grondbeleid;
h. openbaarheid.

Voor dit onderzoek zijn met name de paragrafen b. weerstandsvermogen en risicobeheersing, en c. onderhoud kapitaalgoederen relevant, en specifiek voor de eilanden de toeristen- en forensenbelasting als onderdeel van a. lokale heffingen.

Weerstandsvermogen, risicobeheersing en de financiele kengetallen

In het BBV is het weerstandsvermogen beschreven als de relatie tussen de

[12] https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2025-04-17/0. Artikel 11 BBV geeft de eisen aan de paragraaf weerstandsvermogen met de financiële kengetallen.

[13] Volgens de BBV moet er ook een bijlage zijn met het overzicht van de geraamde baten en lasten per zogenoemd taakveld. Een taakveld is een specifieke activiteit of dienst van een gemeente; een programma is een verzameling van taakvelden gericht op een bepaald beleidsdoel. Zie https://findo.nl/content/taakvelden-gemeenten.

[14] Lagere overheden hanteren een begrotingsstelsel gebaseerd op het baten- en lastenstelsel.

[15] Zie bijlage I.

weerstandscapaciteit en risico's. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing moet volgens het BBV ten minste de volgende kengetallen bevatten:[16]

1a° **Netto schuldquote**: de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen (baten); dit geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de gemeentefinanciën; er is een VNG-norm die zegt dat bij een schuldquote van meer dan 130% het advies is de schuldenlast af te bouwen.[17]

1b° **Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen**: als een hoge schuld komt door leningen, die vervolgens zijn doorgegeven (aan bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie) en ook (met zekerheid) weer worden afgelost, is dat niet zo'n probleem; deze indicator geeft dat aan.[18]

2° **Solvabiliteitsratio**: eigen vermogen als percentage van het totale vermogen; dit geeft een indicatie van het vermogen om langlopende schulden te kunnen terugbetalen.

3° **Grondexploitatie**: de grondpositie (de waarde van de grond) van de gemeente ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente; relevant is vooral de situatie dat gemeenten leningen hebben afgesloten voor de aanschaf van grond en dus een schuld hebben, en wat de mogelijk opbrengst is bij verkoop van de grond bij (realisatie van) een bouwproject.

4° **Structurele exploitatieruimte**; dit kengetal betreft het saldo van de structurele baten en lasten, gecorrigeerd voor de incidentele posten en reserves, gedeeld door de totale baten; een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van de leningen) te dekken.

5° **Belastingcapaciteit**: vergelijking van gemeentelijke woonlasten (ozb, rioolheffing en reinigingsheffing) met het landelijk gemiddelde; dit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen door hogere lokale belastingen en/of heffingen. Voor de Waddeneilanden is dit kengetal niet zo relevant, omdat die een belangrijk deel van de inkomensten uit lokale heffingen krijgen via de inning van toeristen- en forensenbelasting.

Van belang is dat het niet alleen om kengetallen gaat. Het gaat nadrukkelijk ook om:[19]

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit (middelen om niet-begrote kosten te dekken);
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit;
- een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de risico's en de financiële positie.

Onderhoud kapitaalgoederen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het onderhoud aan de kapitaalgoederen die zij in bezit hebben, zoals wegen, riolering, water, groen en gebouwen. De met onderhoud kapitaalgoederen verbonden kosten dienen voor (ten minste) de vijf groepen kapitaalgoederen riolering, wegen, water, groen en gebouwen in de betreffende paragraaf te

[16] BBV, artikel 11, 2d. Zie ook: https://vng.nl/artikelen/paragrafen-begroting en https://commissiebbv.nl/.

[17] De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Bron: www.findo.nl.

[18] Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens zijn 'doorgeleend' aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Bron: www.findo.nl.

[19] BBV, artikel 11, lid 2a, 2b, 2c en 2e.

zijn opgenomen, waarbij ook moet worden aangegeven hoe die kosten in de begroting zijn verwerkt.[20]

Net als bij de BBV-kengetallen geldt bij kapitaalgoederen dat het niet alleen om de financiële kengetallen zelf gaat, maar ook om het beleidskader, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties, en de vertaling daarvan in de begroting.[21] Het 'beleidskader' gaat over de onderhoudsvisie oftewel het gewenste kwaliteitsniveau van de diverse kapitaalgoederen, meestal vastgelegd in beheerplannen. Een aandachtspunt voor de raad is dat de beheerplannen voldoende en duidelijke informatie en sturingsmogelijkheden bevatten. (Te) beperkt onderhoud of (te) laat onderhoud kan leiden tot hoge kosten. Een zo volledig mogelijk overzicht van die kosten is daarom van belang voor een goed inzicht in de financiële positie van de gemeente.

1.3 Provinciaal toezicht

De provincies (Gedeputeerde Staten) houden toezicht op de financiën van de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten in deelnemen, en moeten dus ook controleren of de financiële stukken conform het BBV zijn.[22] Dit heet ook wel het verticale financiële toezicht.[23] De gemeentelijke begroting inclusief meerjarenraming moet uiterlijk 15 november van het jaar dat voorafgaat aan het begrotingsjaar worden ingezonden en de jaarrekening uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het verantwoordingsjaar.

De provincie kijkt onder meer of de financiële stukken voldoen aan de BBV-eisen. De provincie bepoordeelt daarbij ook het weerstandvermogen en de risico's. De provincie kijkt verder of gemeenten voldoen aan het uitgangspunt dat een begroting structureel en reëel in evenwicht is. Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een structureel evenwicht is het belangrijk dat inzicht bestaat in welk deel van de baten en lasten incidenteel is en welk structureel. In de begroting moet mede daarom een overzicht van de incidentele baten en lasten worden gegeven. De Commissie BBV geeft hiervoor richtlijnen.[24]

Als gemeenten een begroting hebben die structureel niet in evenwicht is, dan kunnen zij onder zogenaamd preventief financieel toezicht van de provincie worden geplaatst. Dat houdt in dat de begroting en de begrotingswijzigingen vooraf ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd.[25] Als gemeenten structureel in grote financiële problemen (dreigen te) komen, kunnen ze ook een artikel-12 status aanvragen bij de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Een gemeente kan dan extra geld krijgen uit het Gemeentefonds. De gemeente is dan echter verplicht de eigen financiën te verbeteren, moet aan allerlei voorwaarden voldoen, en komt onder financieel toezicht te staan.[26]

[20] Gemeenten hanteren (in tegenstelling tot de rijksoverheid) een baten- en lastenstelsel.

[21] BBV, artikel 12 lid 2.

[22] Zie de bijlage II.

[23] De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties houdt toezicht op de provinciale financiën.

[24] Notitie Structurele en incidentele baten en lasten. Zie: https://commissiebbv.nl/page/view/3f44c429-f13f-435b-a176-fb6a0155ab1e/notitie-structurele-en-incidentele-baten-en-lasten.

[25] De provincie houdt ook repressief toezicht: dat is alleen toezicht achteraf in het geval de begroting wel structureel in evenwicht is, maar er achteraf problem onstaan.

[26] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies/artikel-12-gemeenten.

I.2 Algemene bevindingen en vergelijking

2.1 Ontwikkeling financiën

Resultaat, reserves en weerstandscapaciteit

Positief resultaat: baten zijn hoger dan lasten, vooral door hogere algemene uitkering
De eilandgemeenten laten in de jaarrekeningen meestal positieve saldo's zien: er wordt minder uitgegeven dan er aan inkomsten binnenkomt. Alleen bij de gemeente Vlieland is het beeld wisselend met ook enkele jaren met een negatief saldo; de laatste paar jaren is er echter ook daar een positief saldo. De positieve saldo's worden in belangrijke mate veroorzaakt door tussentijdse verhogingen van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het gaat daarbij – vooral vanaf 2020 – om relatief grote bedragen:[27]

- Texel: 1,7 tot 4,7 miljoen euro (3-6% van de totale baten)
- Vlieland: 0,3 tot 0,9 miljoen euro (5-10% van de totale baten)
- Terschelling: 0,5 tot 1,4 miljoen euro (2-5% van de totale baten)
- Ameland: 0,4 tot 1,3 miljoen euro (1-4% van de totale baten)
- Schiermonnikoog: 0,1 tot 0,5 miljoen euro (1-5% van de totale baten)

Het is nog niet exact bekend wat de algemene uitkering zal zijn in de komende jaren. Over het algemeen worden nog wel extra baten verwacht, maar leiden bezuinigingen op het Gemeentefonds vanaf 2028 mogelijk tot lagere algemene uitkeringen. 2028 wordt in dat verband ook wel als het 'nieuwe ravijnjaar' betiteld.[28]

Stevige algemene reserves, maar ontwikkeling verschilt sterk tussen eilanden
De algemene reserve ligt in alle eilandgemeenten die daarvoor een (minimum)norm hebben die door de raad is vastgelegd ruim boven die norm. De ontwikkeling van de algemene reserve was als volgt:

- Texel: toegenomen tussen 2017 en 2024 met een factor 3,5; stand in jaarrekening 2024 16 miljoen euro (inclusief resultaat), bij een minimumnorm van 2 miljoen euro. Op basis van de begroting 2025 en 2026 wordt een beduidend lagere algemene reserve verwacht van respectievelijk 4,7 en 7,4 miljoen euro; nog steeds ruim boven het minimum.[29]
- Vlieland: toegenomen van ruim 1 miljoen in 2020 naar 5 miljoen in 2024 (stand jaarrekening; inclusief resultaat), bij een minimum van 1 miljoen euro. De ondergrens is met ingang van de begroting 2025 op 2 miljoen vastgesteld. De prognose is dat de algemene reserve verder groeit naar 6,4 miljoen euro eind 2029.[30]
- Terschelling: de algemene reserve schommelt jaar rond de 4 miljoen euro, bij een minimum van 3,5 miljoen euro. Volgens de begroting 2026 blijft de algemene reserve rond de 4 miljoen liggen voor de periode 2026-2029. Daarnaast is er een 'Reserve recreatie' van circa 0,3 miljoen die vrij kan worden ingezet bij overschrijdingen en/of projecten die – in beginsel – met recreatie te maken hebben; de Reserve recreatie wordt door de gemeente meegeteld bij de weerstandscapaciteit.

[27] Bedragen en pescentage over 2020-2024. Bron: DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers..
[28] Dit geldt voor de meeste gememneten. Zie: https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/gemeente-en-provinciefonds/ravijnjaar-niet-gedempt-maar-opgeschoven.
[29] Programmabegroting 2025, p. 23; en Programmabegroting 2026, p. 20.
[30] Begroting 2026, Vlieland, p. 13.

- Ameland: de algemene reserve wordt constant gehouden op 2,5 miljoen euro, wat door de gemeente als een voldoende reserve wordt beschouwd.[31] Dat geldt voor de hele periode 2017-2024, en ook voor 2025 en 2026. Naast de algemene reserve is er de 'Bestemmingsreserve Projecten' waarvan de middelen in beginsel vrij besteedbaar zijn, maar wel ingekaderd in het raadsbrede beleidskader Raadsagenda (Raadsakkoord) 2022-2025. De reserve Projecten is gegroeid van ongeveer 4 miljoen euro in 2017 naar 11 miljoen euro (eind) 2024.[32] Tezamen is dat een buffer van 13,5 miljoen euro (stand jaarrekening 2024; inclusief resultaat). In 2025 is er een afname van 5 miljoen in de reserve Projecten.[33]
- Schiermonnikoog: de algemene reserve is gedaald van rond de 1 miljoen euro (2017-2019) naar 0,6 miljoen in 2024 (stand jaarrekening. Uit de Programmabegroting 2026 blijkt dat de verwachting is dat de algemene reserve toeneemt met ca. 0,3 miljoen euro tot 1,3 miljoen in 2029. Daarnaast is er nog de Eneco reserve van 1 miljoen die ook tot de algemene reserve wordt gerekend. Schiermonnikoog hanteert geen vaste norm voor de algemene reserve, maar weegt dit jaarlijks af tegen de risico´s. In de Programmabegroting 2026 wordt geconstateerd dat de algemene reserve meer dan twee keer zo hoog is als de geschatte risico´s en dat is uitstekend.

Bij de stand van de algemene reserve moet nog wel rekening worden gehouden met inflatie.[34] Om een algemene reserve te houden met dezelfde 'koopkracht' moet de reserve minimaal met het percentage geldontwaarding stijgen. Tussen 2017 en 2024 was de geldontwaarding ongeveer 28%.[35] In twee gemeenten is in die periode de algemene reserve harder gestegen dan de inflatie: in Texel en Vlieland is de algemene reserve gestegen met een factor 3,5 respectievelijk 2,7. In de gemeente Ameland is de algemene reserve plus de reserve Projecten, rekening houdend met inflatie, ook gestegen (met ongeveer een factor 1,5). In de twee andere gemeenten is de 'waarde' van de algemene reserve feitelijk gedaald – in de gemeente Terschelling met ca. 20% en Schiermonnikoog zelfs met de helft – maar zit nog wel ruim boven de eigen door de gemeente vastgestelde minimumnorm. Overigens zijn de gehanteerde normen ook niet gecorrigeerd voor de geldontwaarding, en dus ook feitelijk in waarde gedaald.

Er zijn grote verschillen in omgang met resultaat en algemene reserve

Positieve resultaten worden doorgaans toegevoegd – bestemd – voor de algemene reserve, maar in de eilandgemeenten wordt daar verschillend mee omgegaan. Zo loopt bij Texel en Vlieland de algemene reserve binnen een paar jaar door positieve resultaten sterk op. Het toevoegen van het positieve resultaat aan de algemene reserve lijkt daarbij een automatisme waar de raden mee akkoord gaan.

Op Ameland is expliciet afgesproken dat een positief resultaat aan de 'Bestemmingsreserve Projecten' wordt toegevoegd. Omdat die bestemmingsreserve in beginsel vrij besteedbaar is, is het ook te beschouwen als onderdeel van de algemene reserve die immers ook voor dekking van algemene risico's kan worden ingezet, maar wel ingekaderd is in de Raadsagenda (Raadsakkoord) 2022-2025. De algemene reserve plus de bestemmingsreserve Projecten is op Ameland toegenomen tussen 2017 en 2024 met ruim een kwart.

[31] Alleen in 2020 was de algemene reserve eenmalig hoger (4,2 miljoen).

[32] Gemeente Ameland, Jaarverslag 2017 en Jaarstukken 2024.

[33] De onttrekking heeft te maken met investeringen van het eigen woningbedrijf van de gemeenten Ameland.

[34] Jaarrekening en begroting zijn in lopende prijzen.

[35] Bron: CBS. Zowel de Consumentenrprijsindex (CPI) als de zogenoemde Dienstenprijsindex (DPI) zijn vanaf 2027 tot en met 2024 gestegen met (afgerond) 28%.

Op Terschelling en Schiermonnikoog ligt het nog weer anders. Op Terschelling is de algemene reserve redelijk constant over de afgelopen acht jaar en is er daarnaast een - ook redelijke constante – vrij besteedbare Reserve recreatie. Op Schiermonnikoog is de algemene reserve gedaald van 2017-2024, maar zijn de bestemmingsreserves juist flink gestegen. Voor de periode tot 2029 wordt verwacht het omgekeerde verwacht: de algemene reserve stijgt met ca. 3 ton en de bestemmingsreserves dalen met ca. 1 miljoen.

Sterke reservepositie en weerstandscapaciteit

De relatief sterke reservepositie (algemene reserve > minimumnorm) wordt ook zichtbaar in de weerstandscapaciteit. Die is op alle eilanden sterk. De ratio die daarvoor wordt gebruikt – de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door benodigde weerstandscapaciteit – is op basis van de begroting 2026 in alle gemeenten zeer ruim te noemen. Waar de ratio bij een stand van 1,0 al 'voldoende' is en boven 1,4 'ruim voldoende', zitten alle gemeenten daar boven in de categorie 'uitstekend' (vanaf 2,0).[36] Terschelling heeft in de begroting 2026 een gewijzigd beeld opgenomen: de ratio wordt 'matig'. In de begroting is geen toelichting opgenomen van het minder ruim zijn van de weerstandcapaciteit. In de jaarrekeningen en begrotingen is geen duidelijke onderbouwing te vinden waarom de algemene reserve en de weerstandsratio zo hoog moeten zijn. Alternatieve keuzes van het besteden van middelen blijven op die manier onderbelicht. De weerstandsratio's zijn:

- Texel 6,24 (begroting 2026)
- Vlieland 2,96 (begroting 2026)
- Terschelling 3,01 (begroting 2025) en 1,03 (begroting 2026)
- Ameland: 6 (begroting 2026)
- Schiermonnikoog: 2,1 (begroting 2025) en 2,8 (begroting 2026)

Grote en groeiende bestemmingsreserves

Alle gemeenten hebben bestemmingsreserves. Daarbij gaat het om relatief grote bedragen van tientallen miljoenen euro. In de meeste eilandgemeenten zijn de bestemmingsreserves de afgelopen jaren sterk gegroeid (Texel, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog); bij Vlieland zijn ze juist gedaald. In alle eilandgemeenten worden bestemmingsreserves zowel opgeheven als toegevoegd. De stand van de bestemmingsreserves is als volgt:[37]

- Texel: bestemmingsreserves van rond de 30 miljoen euro; ongeveer twee derde van de totale reserves.
- Vlieland: bestemmingsreserves tot en met 2021 rond de 5 miljoen; 2024 ongeveer 2,5 miljoen; bijna een derde van de totale reserves.
- Terschelling: bestemmingsreserves tot en met 2022 rond de 5 miljoen; 2024 ruim 8 miljoen; ca. 60% van de totale reserves.
- Ameland: bestemmingsreserves (inclusief 'Projecten') toegenomen van 9 miljoen (2017) naar bijna 24 miljoen; ca. 80% van de totale reserves.
- Schiermonnikoog: 2017-2019 rond de 1,3 miljoen; daarna rond de 3 miljoen tot 2024 3,3 miljoen) en daalt daarna tot 1,4 miljoen in 2029 en van ca. 80% van de totale reserves tot minder dan 40%.

[36] De gemeente Terschelling hanteert daarnaast als enige eilandgemeente een absolute norm voor de beschikbare weerstandscapaciteit. De raad heeft per januari 2019 de weerstandscapaciteit vastgesteld op 3.296.000 euro met jaarlijkse verhoging met 1,5%, wat in 2024 neerkomt op 3.603.000 euro. Opgemerkt kan worden dat de 1,5% toename per jaar onder het inflatiecijfer ligt, waardoor in reële termen de omvang van de weerstandscapaciteit is afgenomen.

[37] Bron: Jaarrekeningen 2024.

Volgens de BBV-richtlijnen wordt bij alle gemeenten in de begroting en jaarrekening een overzicht gegeven van de bestemmingsreserves. In die financiële stukken is lang niet altijd het doel en tijdpad van de bestemmigsreserves (onderbouwd) gegeven. Het besluit daarover met motivatie ligt soms al een aantal jaren terug. Soms betreffen bestemmingsreserves eigenlijk reserves die voor een aanzienlijk deel vrij besteedbaar zijn, want de reserves missen een concreet doel.

Risicoanalyse opgenomen, maar met beperkte toelichting
Alle gemeenten maken een risico-analyse bij het bepalen van de weerstandscapaciteit van de gemeente. Vaak wordt een 'top-10' risico's weergegeven. Op Ameland worden maar een paar risico's en een 'PM-post overige risico's' gegeven.[38] Om het financiële risico te bepalen worden verschillende methoden gebruikt (soms met specifieke software), maar het gaat altijd gepaard met een inschatting van de financiële omvang van de risico's en de kans dat de risico's zich daadwerkelijk voordoen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat niet alle risico's tegelijkertijd optreden, wat een realistische manier van het bepalen van risico's is. In de begrotingen staan de getallen en kanspercentages ook benoemd, alhoewel wel vaak zonder een nadere toelichting.

De risico's die worden genoemd verschillen per jaar. Over waarom een risico niet meer geldt, of waarom een nieuw risico zich voordoet, is in de begrotingsstukken weinig tot geen informatie opgenomen. In sommige gevallen is de risicoanalyse verouderd, zoals bijvoorbeeld bij het risico 'afschaffen toeristenbelasting' dat in sommige begrotingen nog als risico staat vermeld, terwijl dat in beginsel niet meer aan de orde is (Texel en Vlieland).[39]

Een opvallend risico wordt genoemd op Texel en Terschelling waar, onder meer vanwege de Btw-verhoging op hotelovernachtingen, een risico wordt genoemd van terugloop van toeristen. Het risico voor de gemeente Texel wordt berekend op 4 miljoen euro, en – rekening houdend met de kans er op – 1 miljoen euro, wat zou neerkomen op ongeveer een kwart van de inkomsten uit toeristenbelasting. Terschelling hanteert dezelfde kans van 25% en uit de berekening komt 1,4 miljoen euro. De gemeente Ameland noemt niet specifiek de Btw-verhoging, maar hanteert Nadelige effecten rijksbeleid als een risico, waaronder daling van de algemene uitkering en wijzigingen van belastingen worden gereken. Dit risico wordt berekend op 1,5 miljoen euro – rekening houdend met de kans er op 150.000 structureel. De omvang van dit risico is afhankelijk van zogenoemde prijselasiciteiten, die de verandering van de vraag (en dus omzet) weergeven bij een verandering van de prijzen. Over de prijselasticiteiten is specifiek voor de Waddeneilanden geen informatie voorhanden, zodat de inschatting van mogelijk verlies aan toeristen niet gebaseerd is op een Waddeneilanden specifieke en relevante onderbouwing.[40]

[38] PM staat voor Pro Memorie: een bedrag is nog niet bekend, maar wordt wel verwacht..

[39] Zie hierna bij 'Toeristen- en forensenbelasting'.

[40] Er is wel een onderzoek gedaan naar de gevolgen van de Btw-verhoging voor de logiessector in grensregio's, maar daar komen niet resultaten uit die direct toepasbaar zijn op de Waddeneilanden. Zie: file:///C:/Users/gebruiker/Downloads/Impactanalyse%20BTW-verhoging%20logies.pdf

2.2 Toeristen- en forensenbelasting

Toeristenbelasting en forensenbelasting zijn belangrijke inkomstenbronnen
Voor de eilandgemeenten zijn aan de batenkant de toeristenbelasting en forensenbelasting zeer belangrijk.[41] Beide belastingen vormen algemene middelen van de gemeente. De gemeente mag dus zelf bepalen waaraan de middelen worden besteed. De achterliggende redenatie is dat toeristen en forensen tot meer kosten van allerlei voorzieningen leiden (van fietspaden tot afvalophaal), maar daar geen extra inkomsten tegenover staan op basis van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds.[42] De forensenbelasting heeft eenzelfde argumentatie: mensen die relatief veel in een gemeente verblijven, maar geen ingezetene zijn van deze gemeente, mee laten betalen aan voorzieningen in die gemeente.[43]

Toeristen- en forensenbelasting
Gemeenten zijn vrij om de toeristen- en forensenbelasting in te stellen en zelf vorm te geven. Bij de toeristenbelasting komt een vast bedrag per overnachting het meest voor. Op de Friese Waddeneilanden betalen toeristen niet alleen een bedrag per overnachting, maar ook een bedrag voor aankomst op het eiland (verwerkt in het tarief van de veerboot). Veel gemeenten maken gebruik van forfaitaire bedragen. Een hotel of camping wordt dan aangeslagen voor een van tevoren vastgesteld aantal overnachtingen. Is het werkelijke aantal hoger, dan heeft de eigenaar een voordeel.
De gemeente kan forensenbelasting heffen van natuurlijke personen die meer dan 90 dagen een gemeubileerde woning aanhouden voor zichzelf of hun gezin in de gemeente zonder daar hun hoofdverblijf te hebben. De forensenbelasting wordt in elke eilandgemeente verschillend geheven.

De eilandgemeenten ontvangen in vergelijking met andere gemeenten grote bedragen aan toeristenbelasting. Bij de ‘top-15’ van gemeenten met de hoogste (begrote) inkomsten uit toeristenbelasting zitten in 2023 3 van de 5 eilandgemeenten: Texel, Terschelling en Ameland.

De opbrengsten van de toeristenbelasting vormen in elke eilandgemeente een aanzienlijk deel van de totale gemeentelijke baten, variërend van 9% (Texel) tot 16% (Schiermonnikoog). De opbrengsten van de toeristenbelasting vormen ook een zeer belangrijk deel (ca. de helft tot driekwart) van de totale opbrengsten van gemeentelijke heffingen. De hoogte van de opbrengsten verschilt per eiland, terwijl de tarieven per overnachting redelijk dicht bij elkaar in de buurt liggen.

‘Top-15’ gemeenten naar (begrote) opbrengsten toeristenbelasting*

Gemeente	Opbrengsten (x 1.000 euro)	Tarief 2023 (hotel; euro)
Amsterdam	265.696	17,13
’s-Gravenhage	17.269	6,00
Rotterdam	16.423	6,00
Haarlemmermeer	15.281	8,91
Veere	10.700	2,10
Schouwen-Duiveland	10.403	2,04
Texel	**9.000**	**2,40**
Maastricht	8.574	4,77
Sluis	8.202	2,75
Utrecht	7.352	9,59
Eindhoven	5.400	3,50
Terschelling	**4.345**	**2,10**
Zandvoort	4.310	3,30
Ameland	**4.112**	**2,00**
Horst aan de Maas	4.046	1,60

* Schiermonnikoog 2.364.000 (tarief 1,93); Vlieland 1.750.000 (tarief 2,20 euro).
Bron: CBS/Statline - Kerncijfers gemeentebegrotingen, heffingen per gemeente, Coelo, Atlas lokale lasten 2024

[41] De forensenbelasting wordt geheven op natuurlijke personen die meer dan 90 dagen een woning aanhouden voor zichzelf of hun gezin in de gemeente zonder daar hun hoofdverblijf te hebben.
[42] Toeristen en forensen tellen niet mee bij het vaststellen van het aantal inwoners waar de Algemene uitkering onder meer op is gebaseerd.
[43] Over de forensenbelasting is recent enige discussie geweest. Inmiddels is duidelijk dat gemeenten de opbrengsten zelf mogen blijven houden, onder meer door een gerechtelijke uitspraak. Zie https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2025:1365&showbutton=true&keyword=toeristenbelasting&idx=5.

De opbrengsten van de forensenbelasting vormen een veel kleiner aandeel. Op Ameland is de opbrengst het hoogst en gaat het om een aandeel in de totale baten van 7% (2,3 miljoen euro), voor de andere eilanden is het aandeel 3% of minder. Op Texel is het aandeel in de totale baten laag (1%), maar gaat het toch ook om een aanzienlijk bedrag van 1,3 miljoen euro.

De opbrengsten van de forensenbelasting vormen – behalve op Ameland – een veel kleiner aandeel. Op Ameland gaat het om een groot aandeel in de totale baten van 7% (2,3 miljoen euro). Op Texel is het aandeel in de totale baten laag (1%), maar gaat het toch ook om een aanzienlijk bedrag van 1,3 miljoen euro.

In het licht van herijkingsoperaties van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds en herverdeling van (overige) eigen middelen, is op landelijk niveau enige jaren gesproken over een herziening van het belastingstelsel die ook tot verschuivingen en aanpassingen van gemeentelijke belastingen kunnen leiden.

Tabel 2.1: Toeristenbelasting en forensenbelasting 2024

	Texel	Vlieland	Terschelling	Ameland	Schiermonnikoog
Toeristenbelasting					
Tarief (per persoon per nacht)	€ 2,40	€ 2,32	€ 2,16	€ 2,04	€ 2,23
Opbrengsten (x 1.000 euro)	9.317	1.952	3.773	4.137	1.846
als % totale baten	9%	16%	10%	13%	16%
als % totale lokale heffingen	73%	65%	49%	52%	63%
per inwoner	€ 673	€ 1.604	€ 766	€ 1.089	€ 1.901
Forensenbelasting*					
Opbrengsten (x 1.000 euro)	1.332	290	1.002	2.263	372
als % totale baten	1%	2%	3%	7%	3%
als % totale lokale heffingen	10%	10%	13%	28%	13%
per inwoner	€ 96	€ 238	€ 204	€ 596	€ 383

* De forensenbelasting wordt in elke eilandgemeente verschillend geheven:

Bron: Jaarrekeningen 2024

Recent is er in dat verband enige discussie geweest over landelijke verevening van de opbrengsten van de toeristenbelasting. Dat zou betekenen dat gemeenten de opbrengsten van de toeristenbelasting niet (direct) zelf mogen houden. Inmiddels is duidelijk dat gemeenten in beginsel wel de opbrengsten zelf mogen behouden, omdat er aanwijsbaar kosten tegen overstaan.[44] Wat betreft het mogelijk afschaffen van de forensenbelasting is

[44] Onder andere in een onderzoek van CEBEON is geconcludeerd dat de scheve verdeling van opbrengsten uit de toeristenbelasting aanleiding zou kunnen zijn voor een verevening via het Gemeentefonds. Zie https://open.overheid.nl/documenten/b0e97d66-e172-407b-904c-26fb149cb411/file. Het verevenen op grond van de toeristenbelasting heeft niet de voorkeur van de fondsbeheerderss (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën) en ook de VNG is geen vooratander (zie brief van 7 februari 2025, Eerste Kamer stukken 29 362 en 36 600 B, en https://vng.nl/artikelen/toeristenbelasting). Ambtelijk is aangegeven dat de verandering van de toeristenbelasting 'van tafel is', maar bestuurlijk is dit overigens nog niet 'hard' toegezegd door het Rijk.

inmiddels, onder meer door een gerechtelijke uitspraak, duidelijk dat gemeenten ook die belasting mogen blijven heffen en de opbrengsten ook zelf mogen blijven houden.[45]

Opbrengsten en beleid verschillen tussen de eilanden
De verschillen tussen de eilandgemeenten weerspiegelen de specifieke eilandsituatie en gemeentelijk beleid.

- Zo wordt op Texel bewust gekozen voor relatief hoge toeristenbelasting, zodat de lokale heffingen voor de eigen inwoners laag kunnen blijven. De gemeente Texel kent van de eilandgemeenten een beduidend lagere ozb – ook landelijk gezien – gerekend per inwoner.[46] Daarnaast ontvangt Texel in 2024 nog 4,6 miljoen aan parkeerbelasting.
- Vlieland: geen specifiek beleid op belastingen (ozb, forensenbelasting en toeristenbelasting). De bedragen zoals de forensenbelasting zijn de afgelopen jaren geen onderwerp geweest om nader naar te kijken.
- Terschelling heeft een beleid dat enigszins afwijkt van dat van de andere eilanden. Het uitgangspunt is dat de toeristenbelasting de inflatie (CPI-index) volgt om de kosten voor toeristen (vooral gezinnen) niet te veel te laten oplopen. Dit uitgangspunt is niet vastgelegd.
- Op Ameland vallen vooral de relatief hoge inkomsten uit de forensenbelasting op. De forensenbelasting op Ameland kent een eigen (staffel)systematiek met tarieven per waarde van de woningen.
- Schiermonnikoog: kent een tarief voor de toeristenbelasting in dezelfde orde van grote als voor de andere Waddeneilanden, maar de belasting wordt geheven op basis van een gemiddeld benuttingspercentage van 75% van het werkelijk aantal slaapplaatsen en een gemiddeld bezettingspercentage van 75% van het maximale aantal overnachtingen van 365 per jaar.

Bij de toeristenbelasting is er in de eilandgemeenten een beweging naar heffing op basis van het aantal werkelijke overnachtingen (m.b.v. een nachtregister van aanbieders) in plaats van op forfaitaire basis, zoals bijvoorbeeld op Texel en Terschelling al het geval is. Op Schiermonnikoog zijn er ook maxima aan het werkelijk aantal overnachtingen per jaar en aan de bezettingsgraad per aanbieder waarover toeristenbelasting moet worden afgedragen. Mede omdat met digitale techniek het aantal overnachtingen en de daarover verschuldigde belasting steeds beter vast te stellen is, kan. een stijging van de opbrengsten verwacht worden die in de tonnen per jaar kan lopen. In de gemeenten Ameland en Texel (behalve de seizoensplekken op campings) wordt al op basis van werkelijke overnachtingen geheven.

2.3 BBV-kengetallen

Kengetallen laten een reletief sterke financiële positie zien, mét toekomstige onzekerheden
Alle eilandgemeenten hebben de (verplichte) paragraaf met BBV-kengetallen opgenomen in de begroting, met een (veelal beknopte) toelichting. Omdat de jaarrekeningen meestal maar een paar jaar bestrijken (meestal drie[47]), is de ontwikkeling van de kengetallen over een

[45] Zie: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2025:1365&showbutton=true&keyword=toeristenbelasting&idx=5.
[46] Ozb = onroerende-zaakbelasting.
[47] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-38101.pdf in de toelichting bij de wijze waarop de kengetallen moeten worden opgenomen in de begroting en jaarrekening worden drie jaar genoemd.

groter aantal jaren minder goed in één opslag te zien, terwijl daar ook lessen uit te leren zouden zijn.

Over het algemeen blijkt uit de BBV-kengetallen dat de eilandgemeenten een relatief sterke financiële positie kennen. De kengetallen zijn in de meeste gemeenten in lijn met de kritische normen die daarvoor bestaan. Er zijn een paar opvallende uitzonderingen.

- Op Texel lag de schuldquote steeds ruim onder de norm, maar stijgt die sterk de komende jaren; de oorzaak ligt in toekomstige investeringsprojecten waarvoor moet worden geleend.
- Op Vlieland is de schuldquote hoog en boven de norm. Dit heeft vooral te maken met de investering in 'zorgbuurt' Boswijk die een lening vergde van ruim 15 miljoen euro. Ook de solvabiliteit is daardoor relatief laag.
- De schuldquote op Terschelling was volgens de jaarrekening in 2024 zeer laag (<10%), maar er wordt verwacht dat die oploopt door toekomstige investeringsprojecten (haven, nieuw schoolgebouw en riolering) waarvoor moet worden geleend. Volgens de begroting 2025 loopt de schuldquote op naar 127% in 2028. De solvabiliteitsratio daalt daardoor ook.[48]
- Ook op Ameland is de schuldquote hoog. Op Ameland heeft dat te maken met de investeringen in (en leningen voor) het nieuwe woonzorgcentrum Ambla (de voormalige Stelp).
- Ook op Schiermonnikoog is de schuldquote hoog door de investeringen (en leningen voor) nieuwbouw van het Leer- en Ontwikkelingscentrum. Schiermonnikoog kent daarnaast beperkte ruimte in de belastingcapaciteit vanuit de ozb, omdat de ozb-heffing al relatief hoog is: ca. 750 euro per inwoner (jaarrekening 2024); in de andere eilandgemeenten ligt dat lager.

Normen zijn niet altijd duidelijk

De interpretatie van de BBV-kengetallen wordt bemoeilijkt doordat de normen niet altijd duidelijk zijn of de normen algemene adviezen betreffen, die niet specifiek op de situatie van de eilandgemeente slaan. De VNG heeft adviesnormen opgesteld. Het is de rol van het college om de financiële positie toe te lichten aan de hand van de kengetallen, en het is de rol van de raad om eventueel bijstellingen te verlangen. Dit is een belangrijke rol van de gemeenteraad in het kader van het budgetrecht.

- Zo wordt door alle gemeenten bij de schuldquote de grens van 130% gehanteerd waarbij de VNG adviseert de schuldenlast af te bouwen als die grens wordt overschreden. Die algemeen geldende norm zegt echter niet veel over de specifieke situatie van de gemeente. Over de specifieke situatie van de gemeente ten aanzien van schulden en leningen wordt echter doorgaans weinig toelichting gegeven in de jaarrekening of begroting.
- De 20%-norm bij solvabiliteit is een algemeen advies gebaseerd op normen van de VNG .[49]
- Voor de percentages bij grondexploitatie en de structurele exploitatieruimte zijn geen duidelijke normen, behalve dat de percentages positief moeten zijn.

[48] In de door de gemeenteraad op 8 juli 2025 vastgestelde Jaarrekening 2024 (p. 79) gaat het om een schuldquote van afgerond 8%. Ook in het accountsverslag over 2024 wordt dat percentage (7,5%) genoemd. In het bestuurlijk wederhoor is door het college het volgende aangegeven: "uitstaande langlopende leningen bewogen tussen de €8,3 mln. en €9,3 mln. De totale baten waren ruim €30 mln. Dus het percentage was ongeveer 30%." Het betreft kennelijk een andere afbakening en berekening van de schuldquote dan in de jaarrekening.

[49] https://vng.nl/artikelen/raadgever-financiele-conditie-gemeente. Het betreft ook gebruikelijke norm uit het bedrijfsleven.

- Bij de belastingcapaciteit moet worden bedacht dat daarin de toeristen- en forensenbelasting *niet* zijn meegenomen. De belastinginkomsten en -capaciteit van de eilandgemeenten worden echter – zoals hiervoor is aangegeven – in belangrijke mate bepaald door de toeristen- en forensenbelasting. Op Texel zijn ook de parkeerinkomsten substantieel. Het BBV-kengetal belastingcapaciteit is daardoor minder relevant voor de Waddeneilanden of wordt beïnvloed door keuzes rond de toeristen- en forensenbelasting aan de ene kant en de ozb-heffing aan de andere kant (zoals op Texel het geval is).

BBV-kengetallen worden lang niet altijd gebruikt als belangrijke sturingsinformatie
In de meeste gemeenteraden van de eilandgemeenten worden de BBV-kengetallen lang niet altijd beschouwd als belangrijke sturingsinformatie als het om de financiële positie gaat. Bovendien worden de kengetallen niet in een onderlinge verhouding geplaatst en niet in relatie tot de risico's. In de praktijk wordt er vaker gekeken naar het resultaat van het afgelopen jaar en de ontwikkeling van de algemene reserve.

2.4 Onderhoud kapitaalgoederen

Informatie over kapitaalgoederen is aanwezig, maar niet altijd volledig of actueel
De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen omvat in de begrotingen van de eilandgemeenten de verplichte onderdelen. De mate van onderhoud en dus de hoogte van de onderhoudsuitgaven zijn gebaseerd op door de raad vastgestelde beheerplannen. De beheerplannen zijn niet in alle eilandgemeenten actueel. Soms ontbreekt een specificatie of zijn de uitgaven aan onderhoud verwerkt in de begrotingsprogramma's waardoor het zicht op de omvang van de uitgaven beperkt is.
De inflatie van de afgelopen jaren en dus indexering van de uitgaven wordt bij meerdere eilandgemeenten als een aandachtspunt genoemd. Soms ook wordt er gewezen op achterstallig onderhoud dat mogelijk een financieel risico met zich meebrengt. Een aantal opvallende punten zijn:

- Texel: De paragraaf over kapitaalgoederen voldoet niet geheel aan de eisen van de BBV: de lasten zijn opgenomen in diverse programma's, waardoor een duidelijk overzicht ontbreekt.
- Vlieland: bij kapitaalgoederen zijn er risico's vanwege achterstallig onderhoud bij gebouwen en wegen.
- Terschelling: de mate van onderhoud en dus de hoogte van de onderhoudsuitgaven zijn bijna volledig gebaseerd op door de raad vastgestelde beheerplannen.[50]
- Ameland: in de auditcommissie is afgesproken ten aanzien van onderhoud kapitaalgoederen vanaf de begroting 2026 te werken met expliciete doelen, voortgang, begroting en normen voor kwaliteit in de genoemde beheer- en onderhoudsplannen.
- Schiermonnikoog: naast de gebruikelijke kapitaalgoederen kijkt de gemeente expliciet naar het beheer van de jachthaven en de veerdam.

[50] Progarmmabegroting Terschelling, 2026, p. 109.

I.3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Op basis van de bevindingen hiervoor, volgt een aantal algemene conclusies.[51]

1. **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. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de begroting al in een vroeg stadium op basis van alle geplande en lasten en baten moet worden opgesteld, terwijl er in de loop van het begrotingsproces meer realistische cijfers voorhanden komen. Zo kennen alle eilandgemeenten belangrijke meevallers in de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds, en blijven er aan het einde van het jaar meestal niet-uitgegeven middelen over die worden overgeheveld naar het volgende jaar. Maar ook op andere posten is er sprake van verschillen tussen ramingen in de begroting en de uiteindelijke realisaties. Bij de raad speelt vervolgens dan de vraag of de beleidsdoelen wel gerealiseerd kunnen worden omdat in de voorgaande jaren zich ook meevallers voordeden. Het maakt dat een globale indruk van de financiële positie van de gemeente op basis van de begroting negatiever uitpakt dan één op basis van de jaarrekeningen.

2. **De omgang met (toename) van de algemene reserve verschilt en is niet altijd duidelijk onderbouwd**. Alle eilandgemeenten hebben een algemene reserves die zeer ruim boven de door de raden aangegeven minimumnormen liggen. Het financiële beleid is in dat opzicht als zeer voorzichtig te beschouwen. Wel verschillen de eilandgemeenten onderling sterk in de ontwikkeling van de omvang van de algemene reserve, zeker als rekening wordt gehouden met inflatie. Bovendien wordt het beeld vertroebeld doordat er op sommige eilanden sprake is van bestemmingsreserves die sterk het karakter hebben van algemene reserve omdat ze in beginsel vrij besteedbaar zijn. Ondanks de ruim bovenminimale omvang, is er geen duidelijke onderbouwing van de *gewenste* ontwikkeling en omvang van de algemene reserve. De toevoeging van het resultaat aan de algemene reserve is mede daardoor min of meer een automatisme, waardoor eventuele andere afwegingen rond besteding van een positief resultaat niet goed in zicht komen. Het deel van de algemene reserve boven de gewenste omvang of norm is het deel van de algemene reserve dat, strikt genomen, niet nodig zou zijn voor het afdekken van algemene risico's. Ondanks dat dat deel lastig helder in kaart te brengen is, is het wel het deel dat in beginsel ook zou kunnen worden aangewend voor andere beleidsdoelen. Nu is dat voor de gemeenteraden vaak weinig inzichtelijk.

3. **Het aantal en de omvang van bestemmingsreserves verschillen sterk over de jaren heen, maar de achterliggende onderbouwing is vaak beperkt.** Bij alle gemeenten wordt conform de BBV-richtlijnen in de begroting en jaarrekening een overzicht gegeven van de bestemmingsreserves. Wijzigingen in bestemmingsreserves komen in alle eilandgemeenten aan de orde bij de begrotingsbehandeling; het toevoegen of opheffen van een bestemmingsreserve is een raadsbesluit. Desondanks

[51] Specifieke bevindingen per eiland staan in Deel II van het rapport.

is de onderbouwing van het toevoegen of opheffen van een bestemmingsreserve en ook van de soms sterke toename van een bestaande bestemmingsreserve niet altijd duidelijk in de begrotingen opgenomen. Ook is in die financiële stukken lang niet altijd het doel en tijdpad van de bestemmingsreserves (onderbouwd) gegeven. Soms ook betreffen bestemmingsreserves eigenlijk erserves die tot op grote hoogte vrij besteedbaar zijn, zonder een concreet doel, en dus eigenlijk vrij algemeen van karakter zijn en tot de algemene reserve gerekend kunnen worden.

4. **Investeringsprojecten beïnvloeden de financiële kengetallen sterk.** Zowel investeringsprojecten in het verleden als toekomstige investeringsplannen hebben relatief veel invloed op (bestemmings)reserve en financiële kengetallen, zeker bij gemeenten met een relatief kleine begroting. Als voor projecten geld is of moet worden geleend, beïnvloedt dat de financiële positie sterk. Dat maakt dat voor financiële sturing en een goede interpretatie van financiële kengetallen inzicht in de financiële gevolgen van investeringsprojecten van groot belang is. Desondanks is op de meeste eilanden (nog) geen sprake van systematische langjarige investeringsprogramma's waarbij de gevolgen van indicentele investeringen in grote projecten voor de financiële positie van de gemeente voor een lange periode (bijvoorbeeld 5-20 jaar) in beeld worden gebracht. Het inzicht uit die investeringsprogramma's die een langere periode betreffen, kunnen ook helpen bij het verkleinen van het verschil tussen jaarrekening en begroting.

5. **Alle eilandgemeenten maken een financiële risicoanalyse, maar informatie over de onderbouwing ervan ontbreekt meestal voor de raden.** De risico's die worden genoemd kunnen verschillen per jaar. Over waarom een risico niet meer geldt, of waarom een nieuw risico zich voordoet en hoe groot de impact is, is in de begrotingsstukken weinig tot geen informatie te vinden. De onderbouwing van de genoemde bedragen en kanspercentages is beperkt. Daardoor wordt sturing op de financiële risico's en weerbaarheid van de gemeente bemoeilijkt. Opvallend is dat bijna alle gemeenten wat betreft het kengetal weerbaarheidsratio 'uitstekend' scoren, alhoewel er in de jaarstukken geen onderbouwing is van waarom de ratio zo hoog moet zijn.

6. **De toeristen- en forensenbelasting vormen een belangrijke buffer aan de batenkant van de gemeentelijke financiën.** Het toeristische karakter van de eilanden leidt tot hogere kosten voor voorzieningen, waarvoor toeristen- en forensenbelasting worden geheven. De toeristen- en forensenbelasting zijn relatief belangrijke inkomstenbronnen in alle eilandgemeenten en geven daarmee mede een basis voor een betere financiële positie. Er is geen inzicht in welke mate de opbrengsten nodig zijn om de extra kosten van toeristen en forensen te dekken. De opbrengsten vormen in de praktijk een buffer waarmee beoogde projecten kunnen worden gefinancierd en de begroting in evenwicht kan worden gebracht. Alhoewel de eilandgemeenten wat betreft tarieven ook kijken naar de andere eilanden, zijn er verschillen in het beleid ten aanzien van de lokale heffingen. Keuzes over de hoogte van de tarieven worden overigens niet gebaseerd op specifieke kennis daarover omdat er nauwelijks onderzoek naar de effecten van een tariefsverhoging is. Het overgaan bij de toeristenbelasting van een heffing op forfaitaire basis naar een op feitelijke overnachtingen gebaseerde heffing zonder maxima zal naar verwachting een stijging van de opbrengsten opleveren.

3.2 Aanbevelingen

Ad 1. Zorg voor verbetering van de informatie in de begroting en jaarrekening en voor verbetering van het begrotingsproces (aanbeveling aan college)

- Neem meer informatie in de begroting en jaarrekening op over verwachtingen en ontwikkelingen rond het resultaat, de algemene reserve (zoals gewenste omvang) en kengetallen. Licht afwijking daarvan begrijpelijk en met verklaring toe.
- Gebruik ook de VNG-normen[52] als signaalwaarde en voeg daarbij in samenhang met elkaar een toelichting toe op de beoordeling van de kengetallen. Het verhaal bij de cijfers is belangrijk om ook de achtergrond en ontwikkeling van een score op een kengetal en mogelijke risico's voor de toekomst te duiden.
- Koppel, in het bijzonder bij de BBV-kengetallen de informatie in de begroting aan het zelfde type informatie uit de (laatste) jaarrekening.
- Neem die kennis vanuit de realisatie mee voor de nieuwe begroting om zo telkens de ramingen te verbeteren. Hierdoor ontstaat een begrotingsproces dat ook een voortdurend leerproces is.

Ad 2. Vraag het college om voorstellen voor duidelijke actuele normen voor de algemene reserve, en stel die als raad vast (aanbeveling aan raad).

- Maak duidelijk wat naast een minimum ook een *gewenste* algemene reserve is. Gebruik het gewenste niveau van de algemene reserve bij het bestemmen van het resultaat.
- Herijk regelmatig de minimum en gewenste omvang van de algemene reserve op basis van een inschatting van (on)verwachte financiële tegenvallers en meevallers waarbij ook rekening wordt gehouden met de inflatie.

Ad 3. Vraag aan het college om duidelijke spelregels voor bestemmingsreserves (aanbeveling aan raad)

- Geef een duidelijker onderbouwing van het instellen of opheffen van bestemmingsreserves, of het toevoegen of onttrekken aan bestemmingsreserves, en geef daarbij het bestedingsdoel en een goed onderbouwde omvang en duur aan.
- Leg duidelijk vast dat bestemmingsreserves een specifiek doel hebben. De middelen zijn daarmee gebonden aan de vastgelegde bestemming, tenzij de raad de bestemming wijzigt. Voorkom daarbij dat bestemmingsreserves een algemeen (vrij besteedbaar) karakter krijgen.
- Ook als een bestemmingsreserve een meer vrij bestedingskarakter heeft, blijft het van belang dat er een helder beleidskader is dat door de gemeenteraad is vastgesteld, en waarover de raad ook zeggenschap blijft houden wat betreft de besteding er van, zoals dat bijvoorbeeld bij de gemeente Ameland bij de Bestemmingsreserve Projecten is gedaan.[53]

Ad 4. Verbeter de meerjareninvesteringsprogramma's zodat die actueel zijn en blijven (aanbeveling aan college)

- Stel systematisch langjarige investeringsprogramma's op waarbij de gevolgen voor de financiële positie langjarig (5-20 jaar) in beeld worden gebracht inclusief investeringen voor grote projecten. Met die programma's heeft de gemeente een actueel kader voor de inzet van de financiële middelen in de toekomst.

[52] https://vng.nl/nieuws/financien-gemeenten-stabiel-maar-druk-neemt-toe

[53] Zie Deel II, paragraaf 4.2.

- Geef in jaarrekening en begroting ook meer lange termijn inzicht, naast de nu vaak gehanteerde 3-jaarsperiode, waarbij de gevolgen van langjarige investeringen en vervanging en onderhoud zichtbaar worden.

Ad 5. Vraag het college om duidelijke informatie over de (inschatting) van weerbaarheid en risico's, en stel daar ook normen voor vast (aanbeveling aan raad).

- De informatie over risico's en weerbaarheid kan beter worden onderbouwd met een heldere keuze (van de raad) over hoe hoog de weerbaarheid zou moeten zijn. Elke gemeente bepaalt zelf hoe ze haar financiële weerbaarheid interpreteert en welke normen ze daarbij hanteert. Het is belangrijk dat de raad een keuze kan maken op basis van begrijpelijke informatie welke normen daarin worden nagestreefd en wat de onderbouwing daarbij is. De BBV-kengetallen kunnen daarbij helpen als risico-indicaties, indien de risico's – gegeven de specifieke situatie van de gemeente – goed worden toegelicht.

Ad 6 Vraag het college om een gezamenlijk onderzoek voor de eilanden naar toeristen- en forensenbelasting

- Laat (gezamenlijk) onderzoek doen naar de effecten van tariefsverhogingen van toeristen- en forensenbelasting (zogenoemde prijselasticiteiten) op de opbrengsten en bezoekersaantallen en naar de effectiviteit en efficiecy van de gehanteerde inningssystematiek.

DEEL II: BEVINDINGEN PER EILAND

II.1 Texel

Inleiding en leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gegeven van Texel. De gegevens zijn gebaseerd op de jaarrekeningen (2017-2024), de programmabegrotingen 2025 en 2026, en aanvullende informatie van de gemeente. De paragraaf over mee- en tegenvallers is gebaseerd op de resultaten van het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers waaraan de rekenkamer de Waddeneilanden heeft mee gedaan. In elke paragraaf zijn financiële cijfers en kengetallen en achtergrondinformatie daarbij gegeven. Financiële begrippen worden kort uitgelegd in kaders. Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Beleidskader(s) – paragraaf 1.1
- Overzicht ontwikkeling financiën – paragraaf 1.2
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing – paragraaf 1.3
- BBV-Kengetallen – paragraaf 1.4
- Onderhoud kapitaalgoederen – paragraaf 1.5
- Mee- en tegenvallers (DoeMee-onderzoek) – paragraaf 1.6
- Bevindingen – paragraaf 1.7

1.1 Beleidskader(s)

In de jaarrekeningen en de programmabegrotingen wordt voor wat betreft het weerstandsvermogen verwezen naar twee door de gemeenteraad vastgestelde financiële beleidskaders: de Nota reserves en voorzieningen 2024 en de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2023. Daarmee kent de gemeente twee actuele en relevante beleidskaders.
In de Nota reserves en voorzieningen staat een overzicht van alle reserves en voorzieningen. In de nota is de ondergrens van de algemene reserve op 2 miljoen euro vastgesteld (ca. 2,5% van de begroting). Die norm is op basis van een VNG-advies[54], en in de nota is aangegeven dat ook de provincie Noord-Holland die lijn volgt als toezichthouder. Ten aanzien van bestemmingsreserves hanteert de gemeente het volgende uitgangspunt: “[g]rondslag is dat het aantal en omvang minimaal is waardoor middelen niet onnodig geclaimd worden en breed inzetbaar zijn”.[55] Verder is aangegeven dat als er geen “dringende reden” is om een bestemmingsreserve in stand te houden, wordt voorgesteld om deze op te heffen.[56] Daartoe is in 2024 ook door de raad besloten ten aanzien van een aantal bestemmingsreserves.[57] Tegelijkertijd worden er ook wel nieuwe bestemmingsreserves ingesteld. Zo heeft de raad besloten om voor teveel ontvangen subsidie voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne een bestemmingsreserve in te stellen.[58] De Nota reserves en voorzieningen wordt één keer in de vier geactualiseerd.
In de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2023 staat o.a. dat de gemeente bij de uitvoering van het risicomanagement gebruik maakt van een risicomanagement-

[54] VNG = Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
[55] Raadsbesluit Nota reserves en voorzieningen’ van 18 december 2024, p. 8.
[56] Raadsbesluit Nota reserves en voorzieningen’ van 18 december 2024, p. 8.
[57] Raadsbesluit Nota reserves en voorzieningen’ van 18 december 2024, p. 12.
[58] Zie Jaarrekening 2024, p. 391.

informatiesysteem (NARIS).[59] Ook wordt de wijze waarop het weerstandsvermogen wordt bepaald, uitgelegd. De Nota risicomanagement en weerstandsvermogen wordt eens in de vier jaar geactualiseerd.

1.2 Overzicht ontwikkeling financiën

Resultaat en ontwikkeling reserves 2027-2024

De gemeente Texel kent over de afgelopen jaren steeds een positief saldo van baten en lasten. Vooral in de jaren 2020-2023 is het saldo relatief hoog – het komt neer op 6-7% van de lasten. Het positieve resultaat wordt in belangrijke mate veroorzaakt door meevallers in de algemene uitkering – de gemeente krijgt meer geld uit het Gemeentefonds dan begroot. Bij de extra algemene uitkering die in de loop van het jaar beschikbaar komt, gaat het vanaf 2017 om bedragen tussen ongeveer 1 en 5 miljoen euro per jaar; dat is in sommige jaren meer dan 5% van de totale baten.[60]

Tabel 1.1: Ontwikkeling (saldo) baten lasten 2017-2024

x 1.000 euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Resultaten*								
Baten (realisatie	67.958	58.893	58.766	71.691	85.363	78.326	87.666	100.783
Lasten (realisatie)	66.476	56.307	56.462	67.809	80.406	73.016	82.387	97.479
Saldo (realisatie)**	**1.482**	**2.586**	**2.304**	**3.882**	**4.957**	**5.310**	**5.278**	**3.304**

* Per bedrijfsonderdeel; inclusief Leerwerkbedrijf de Bolder.

** Het saldo van baten en lasten geeft aan of de begroting en rekening in evenwicht is of dat er een positief of negatief verschil is. Bij het saldo van baten en lasten wordt de inzet van middelen vanuit de reserves (of het toevoegen van middelen daaraan) niet meegerekend. Een negatief saldo betekent daardoor dat de gemeente meer kosten heeft gemaakt dan er opbrengsten waren en leidt tot het interen op het eigen vermogen (en omgekeerd bij een positief saldo).

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Voor de komende jaren wordt een verlaging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds verwacht, alhoewel nog niet exact bekend is wat de algemene uitkering zal zijn. In de Programmabegroting 2026 is aangeveven dat er nog extra baten vanuit het Gemeentefonds worden verwacht in 2026 en 2027 (alhoewel al een stuk lager). Bezuinigingen op het Gemeentefonds zullen in 2028 tot een lagere algemene uitkering leiden (t.o.v. 2025) van 0,3 miljoen euro; in 2029 weer een hogere uitkering.[61]

Het positieve saldo in de afgelopen jaren is in belangrijke mate ingezet voor verhoging van de algemene reserve. Daardoor is de algemene reserve in een paar jaar sterk toegenomen (tussen 2017 en 2023 met een factor 4; in 2024 licht gedaald). De algemene reserve ligt in

[59] NARIS genoemd. Raadsbesluit Nota risicomanagement en weerstandsvermogen, 22 maart 2022, p. 8.

[60] In 2020 ca. 5% en in 2022 ca. 6%; alleen in 2018 was er slechts een heel kleine verhoging van de algemene uitkering. Bron: DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers.

[61] Het gaat om de structurele financiële mutaties ten opzichte van de primaire begroting 2025. Zie Programmabegroting 2026, p. 17.

2024 ruim boven de door de gemeenteraad vastgestelde ondergrens van 2 miljoen euro.[62] De algemene reserve van de gemeente Texel is ook sterk toegenomen als rekening wordt gehouden met inflatie.[63] Overigens is de gehanteerde norm van 2 miljoen niet gecorrigeerd voor de inflatie, en dus feitelijk in waarde gedaald.
In de Nota reserves en voorzieningen 2024 zijn geen duidelijke afspraken opgenomen over het (laten) toenemen van de algemene reserve. Bij de begrotingsbehandeling is de laatste jaren steeds gekozen voor forse toename van de algemene reserve. De sterke verhoging lijkt daarmee min of meer een automatisme waarbij het resultaat aan de algemene reserve wordt toegevoegd.

(Minimum)eisen Algemene reserve
De algemene reserve moet volgens de 'Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet' positief zijn en de omvang moet groter zijn dan de zogenoemde 'artikel-12 norm'. In geval van artikel 12 moet een gemeente in de meerjarige begroting een buffer hebben van 2% van de uitkering gemeentefonds, algemene uitkering plus decentralisatie-uitkeringen en de ozb-capaciteit. Een minimale omvang is echter niet wettelijk vastgelegd.

De toename van de algemene reserve kent een onderliggende dynamiek: er zijn zowel onttrekkeningen (incidentele lasten) als toevoegingen.[64] Zo is er in 2025 een begroot positief saldo (van 2,2 miljoen euro) en een incidenteel voordeel in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (van ongeveer 1 miljoen euro). Daartegenover stonden incidentele en nieuwe (aanvullende) voorstellen over 2024, met in totaal onttrekkeningen van ruim 2 miljoen euro.[65]

De bestemmingsreserves zijn ook sterk toegenomen (tussen 2017 en 2024 met een factor 2,5). Er zijn ongeveer tien bestemmingsreserves met een totale omvang van 32 miljoen euro – ongeveer twee derde van de totale reserves. Ook bij de bestemmingsreserves moet gedurende de looptijd van de bestemmingsreserve rekening worden gehouden met inflatie. De grootste bestemmingsreserve betreft de haven Oudeschild. In 2021 is de bestemmingsreserve verhoogd door de afkoop door Rijkswaterstaat van de jaarlijkse exploitatie vergoeding voor onderhoud > 5 jaar (12,5 miljoen euro toegevoegd). De bestemmingsreserve voor de haven Oudeschild is mede bedoeld voor de voorgenomen verzelfstandiging. Het gaat in totaal in 2024 om ca. 20 miljoen euro.[66] Naast de reserve haven Oudeschild is er een bestemmingsreserve in de vastgoedsfeer van 3,7 miljoen euro (tijdelijke woningen Den Burg Mars Noord). De toename in de jaren 2023-2024 komt vooral door de toename van de reserve 'tussenrekening'. Dat betreft de overheveling van 'Budgetten vorig jaar' (ruim 7,1 miljoen) in verband met middelen die niet zijn uitgegeven, maar wel waren begroot (zie ook Deel I, paragraaf 1.1).[67]

[62] Programmabegroting, p. 23.
[63] Tussen 2017 en 2024 was de inflatie (geldontwaarding) ongeveer 28% (bron: CBS). Zowel de Consumentenrpijsindex (CPI) als de zogenoemde Dienstenprijsindex (DPI) zijn vanaf 2027 tot en met 2024 gestegen met (afgerond) 28%.
[64] In de jaarrekeningen wordt een gedetailleerde toelichting gegeven op de mutaties van de reserves en voorzieningen gegeven.
[65] Zie Programmabgroting 2025, p. 21 en 23.
[66] Haven Oudeschild onderhoud groter dan 5 jaar 14,3 miljoen euro, Haven Oudeschild frictie 3,8 miljoen en Haven Oudeschild dekking kapitaallasten, 1,5 miljoen.
[67] De reserve 'budgetten vorig jaar' wordt als kruispost gebruikt voor overheveling budgetten. Programmabegroting 2025, p. 131.

Tabel 1.2: Ontwikkeling reserves 2017-2024*								
x 1.000 euro	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Reserves**								
Algemene reserve	3.825	3.110	5.292	8.360	11.450	15.767	15.458	13.277
Bestemmingsreserves	13.090	13.913	13.303	12.518	22.719	22.238	25.759	32.168
Resultaatbestemming***	1.482	2.586	2.304	3.882	4.957	5.310	5.277	3.304
Totaal reserves	**18.397**	**19.609**	**20.899**	**24.760**	**39.126**	**43.315**	**46.494**	**48.749**

* Ultimo (einde jaar). Inclusief Leerwerkbedrijf de Bolder.
** Reserves zijn gespaarde middelen en vormen het eigen vermogen van een gemeente (op de balans). Reserves hebben verschillende doelen, zoals een buffer om toekomstige tegenvallers en/of verliezen op te vangen - de algemene reserve. Een hogere algemene reserve betekent een grotere financiële buffer en dus een grotere weerbaarheid tegen financiële tegenvallers. Tegelijkertijd is een te hoge algemene reserve mogelijk niet optimaal want dat geld wordt niet ingezet voor andere gemeentelijke doeleinden. Het Rijk gaat er van uit dat iedere gemeente zelf in staat is de minimale omvang van de algemene reserve te bepalen. Daarnaast zijn er bestemmingsreserves. Deze gereserveerde middelen worden in de toekomst uitgegeven voor een specifiek doel. Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad.
*** Resultaat bestemming = toevoeging van het saldo van baten en lasten aan de algemene reserve.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Reserves programmabegroting 2025 en 2026

Op basis van de begroting 2025 en 2026 wordt een beduidend lagere algemene reserve verwacht van respectievelijk 4,7 en 7,4 miljoen euro; die ligt nog steeds wel ruim boven het door de raad vastgestelde minimum. Ook de bestemmingsreserves worden lager begroot. Het verschil tussen de reserves in de jaarrekening 2024 en die in de begroting 2026 bedraagt ongeveer -5,5 miljoen euro (11% lager). Bij de begrotingscijfers voor de daarop volgende jaren is het verschil rond de -12 miljoen euro (ongeveer 25% lager).[68]
In paragraaf 1.1 is aangegeven dat dit deels valt te verklaren uit de verschillen in systematiek tussen jaarrekening en begroting.
In de meest recente Nota reserves en voorzieningen (van 2024) zijn geen duidelijke afspraken en onderbouwing opgenomen over het verlagen van de algemene reserve; de cijfers in de begroting lijken daarmee vooral voort te komen uit het verschil tussen begroting en jaarrekening, onder rmeer veroorzaakt door de lager ingeschatte ontwkkeling van de veranderingen in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (zie hiervoor).
Daarnaast is door de gemeente aangegeven dat een belangrijke oorzaak is dat de financiële gevolgen van meerjarige investeringen niet op basis van reële lasten in de begroting worden opgenomen, maar op basis van het geplande projectbudget. Er wordt begroot op het zogenoemde bruto investeringsbedrag. Als uitgaven niet (kunnen) worden gedaan, of als er meer subsidiebijdragen van derden komen, kan het netto investeringsbedrag lager uitvallen.[69] Als er rmeer investeringsprojecten aan zitten te komen,

[68] Programmabegroting 2025, p. 158-159.
[69] Er wordne geen subsidiebijdragen van derden begroot als die nog niet 100% zeker zijn. Daardoor kan het netto investeringsbedrag lager uitvallen.

wordt dit effect vergroot. De gemeente kent geen lange termijn investeringsprogramma, maar is wel gestart om dat te ontwikkelen.

Tabel 1.3: Ontwikkeling reserves 2024-2029*

x 1.000 euro	*Realisatie 2024*	Prognose 1-1-2026	Saldo 2027	Saldo 2028	Saldo 2029
Reserves	*Jaarrekening*	Programmabegroting			
Algemene reserve (incl. resultaat)	*16.581*	12.997	8.826	7.771	7.359
Bestemmingsreserves	*32.168*	30.414	30.624	30.908	31.223
Totaal reserves	*48.749*	43.252	37.724	36.307	35.992

* Ultimo (einde jaar). Inclusief Leerwerkbedrijf de Bolder.

Bron: Programmabegroting 2026 en Jaarrekening 2024

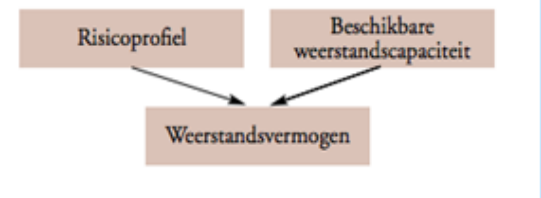
Overigens is het beeld in de begroting 2025 óók afwijkend van dat in de begroting 2026. In de programmabegroting 2025 is aangegeven dat de algemene reserve terug zou lopen naar ongeveer 5 miljoen euro in 2028. In de begroting 2026 is dat 7,7 miljoen.

1.3 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Risico's en weerstandscapaciteit

In de programmabegroting staat een overzicht van financiële risico's. De gemeente hanteert een analyse van de risico's met behulp van een softwareprogramma.[70] Op die manier wordt een risicoprofiel opgesteld met een 'top-10' van risico's. De risico's worden elk jaar opnieuw opgesteld en wisselen dus ook elk jaar. Van de 'top-10' risico's in de begroting 2026 is de helft nieuw; van de 'top-10' risico's in de begroting 2025 wordt de helft niet meer genoemd in de begroting 2026. De top-10 risico's kunnen altijd wijzigen doordat de kans of ook het bedrag anders is. In de begroting wordt die verandering verder niet toegelicht. Hoe de (hoogte van de) risico's wordt bepaald, is daardoor niet direct zichtbaar in de stukken voor de raad.

Risico's en weerstandscapaciteit
Bij risico's (risicoprofiel) gaat het om de kans dat de gemeente geconfronteerd wordt met financiële tegenvallers. Gemeenten zijn verplicht om door middel van een systematische analyse de blootstelling aan risico's zo goed mogelijk in beeld te brengen vanuit de beschikbare weerstandscapaciteit.. Het kengetal weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente onvoorziene financiële tegenvallers kan opvangen zonder het uitvoeren van de begroting of bestaand beleid in gevaar te brengen. De *beschikbare weerstandscapaciteit* geeft aan hoeveel geld en mogelijkheden een gemeente heeft oftewel de onbenutte belastingcapaciteit en reserves. Daarnaast wordt de benodigde weerstands-capaciteit berekend: dat is het weerstandsvermogen dat nodig is gegeven de analyse van financiële risico's.



Bron: https://vng.nl/artikelen/begrippenlijst-

[70] NARIS (NAR Risicomanagement Informatie Systeem).

Van elk risico is aangegeven:
- mogelijke gevolgen;
- maatregelen en stand van zaken;
- de kans dat het risico zich voordoet;
- de financiële omvang;
- de invloed = relatieve omvang (t.o.v. totale financiële risico's).[71]

Met het percentage 'invloed' wordt een rangorde in financiële omvang gemaakt. De in omvang grootste riscio's die zijn aangegeven, zijn:
- budgetten sociaal domein, en
- uitbreiding gemeentelijk belastinggebied/afschaffen gemeentelijke toeristen- en forensenbelasting in combinatie met herijking gemeentefondsen en herverdeling Overig Eigen Middelen (OEM).[72]

In de risicoanalyse wordt er vanuit gegaan dat niet alle risico's zich tegelijkertijd voordoen, wat als een realistisch uitgangspunt mag worden beschouwd. Op basis van kansberekening en 'risico-simulatie' vertaalt dit zich in een totaalbedrag aan risico's rekening houdend met de kans dat de verschillende risico's zich voordoen: de zogenoemde *benodigde* weerstandscapaciteit. Het totaalbedrag dat met de risico's is verbonden is ruim 12 miljoen euro; de berekende *benodigde* weerstandscapaciteit is 2,6 miljoen euro.

Tabel 1.4: Risico's
In Programmabegroting genoemde risico's
Budgetten sociaal domein ontoereikend door openeindfinanciering.
Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied en afschaffen gemeentelijke toeristen- en forensenbelasting in combinatie met herijking gemeentefondsen en herverdeling Overig Eigen Middelen (OEM).
Hoger ziekteverzuim en uitval dan prognose in begroting
Uitval ICT systemen door ongewenste toegang tot systemen
Het niet (tijdig) kunnen invullen van vacatures op nodig kennis- en kundeniveau
Participatie onevenredige kostenstijging ten opzichte van Rijksbijdragen
Overschrijding open einde regeling WMO (maatschappelijke ondersteuning)
Een deel van de wegen en bermen op Texel heeft te maken met bodemverontreiniging. De komende jaren blijft dit ook een reëel risico, vooral bij het aanleggen van graskeien van buitenwegen.
Datalek Privacy AVG-schending/ WPG schending/ Telecommunicatiewet schending boete.
Uitval ICT systemen door technische storing of anders
Bron: Programmabegroting 2026, p. 272-275

De *beschikbare* weerstandscapaciteit betreft de – begrote – reserves en de ruimte in lokale belastingen en heffingen.[73] In totaal gaat het om ruim 16 miljoen euro beschikbare weerstandscapaciteit voor de gemeente Texel.[74] Fiscale risico's worden niet opgenomen.

[71] In de programmabegroting 2026 tellen deze percentages echter niet op tot 100%.
[72] Dit waren ook in de begroting 2025 de grootste risico's. Zie ook Deel I, paragrafa 2.1 (Toeristen- en forensenbelasting)
[73] De ruimte in belastingen en heffingen is berekend op basis van een vergelijking met de tarieven die in artikel-12 gemeenten zijn toegelaten, wat gezien wordt als een maat voor 'onbenutte belastingcapaciteit'. Dat is een andere norm dan het kengetal 'belastingcapaciteit' uit de BBV. Zie Programmabegroting 2025, p. 156.
[74] Bij de toelichting op de weerstandscapaciteit op p. 277 wordt een ander getal genoemd.

Tabel 1.5: Weerstandscapaciteit	
Weerstand	**“Startcapaciteit” x 1.000 euro**
Onvoorzien	10.000
Ozb	6.907.870
Rechten en leges	167.185
Stille reserves *	1.838.000
Algemene reserve	7.359.143
Totaal	**16.282.198**
* Stille reserves worden volgens de BBV-regels wel meegenomen in de weerstandscapaciteit, maar niet in de balans. Zie https://commissiebbv.nl/page/view/ce471361-cb20-47a4-9dfd-c50e84682e7a/6-onderdelen-van-het-besluit-begroting-en-verantwoording. Bron: Programmabegroting 2026, p. 276.	

Weerstandsvermogen als een ratio

Het weerstandsvermogen wordt ook wel uitgedrukt als een ratio (verhoudingsgetal): de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit. De ratio voor de gemeente Texel komt uit op van 6,24.[75] De ratio wordt vergeleken met een normtabel die is ontwikkeld in samenwerking met de Universiteit Twente, en op basis daarvan als ‘uitstekend’ beoordeeld. Vanaf 2,0 wordt de norm als ‘uitstekend‘ aangemerkt, waar de gemeente dus ruim boven zit. In de begroting en ook de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2023 wordt niet toegelicht waarom de norm (ver boven) ‘uitstekend’ wordt gehanteerd; in de nota wordt “voorgesteld om een financiele biffer aan te houden” op het niveau “voldoende”.[76] Om de gedachten te bepalen: als de norm voldoende (vanaf 1,0) zou worden gehanteerd, zou een beschikbare weerstandscapaciteit van 2,6 miljoen nodig zijn: ca. 14 miljoen euro lager.[77]

1.4 BBV-kengetallen

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting 2026 en de jaarrekening 2024 zijn alle (verplichte) kengetallen opgenomen, ook met een toelichting. Via een link met een landelijke databank kunnen de kengetallen, zonder verdere toelichting, vergeleken worden met de andere gemeenten.

- De **netto schuldquote** is tot en met 2024 gestegen, maar nog relatief laag. In de programmabegroting 2026 is aangegeven dat de schuldquote sterk gaat stijgen in de loop van de tijd (2026 113% en 2027 129%) tot bijna de grens van 130% waarbij de VNG adviseert de schuldenlast af te bouwen als die grens wordt overschreden.[78] In de programmabegroting is aangegeven dat “*meerjarig rekening [wordt] gehouden met de rentelasten van de toenemende schuld”*.[79]

[75] 14.016.201 / 3.309.113 euro.
[76] Nota risicomanagement en weerstandvermogen 2023, p. 11.
[77] 16.282.198 minus 2.610.805 euro berekende benodgde weerstandscapaciteit..
[78] Programmabegroting 2026, p. 279.
[79] Programmabegroting 2026, p. 279.

Tabel 1.6: BBV-kengetallen

Verplichte kengetallen BBV	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Netto schuldquote	36%	46%	62%	58%	50%	57%	56%	57%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	28%	37%	53%	55%	47%	53%	52%	52%
3. Solvabiliteitsratio	27%	27%	26%	26%	31%	35%	37%	35%
4. Structurele exploitatieruimte	1%	1%	2%	5%	6%	7%	4%	2%
5. Grondexploitatie	0%	0%	3%	6%	2%	2%	1%	2%
6. Belastingcapaciteit	86%	90%	92%	92%	94%	95%	77%	76%

Netto schuldquote: de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen (baten); dit geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de gemeentefinanciën.
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen; als een hoge schuld komt door leningen, die vervolgens zijn doorgegeven (aan bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie) en ook weer worden afgelost, is dat niet zo'n probleem; deze indicator geeft dat aan.
Solvabiliteitsratio: eigen vermogen als percentage van het totale vermogen; dit geeft een indicatie van het vermogen om langlopende schulden te kunnen terugbetalen.
Structurele exploitatieruimte; het saldo van de structurele baten en lasten, gecorrigeerd voor de incidentele posten en reserves, gedeeld door de totale baten; een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van de leningen) te dekken.
Grondexploitatie: de grondpositie (de waarde van de grond) van de gemeente ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente; relevant is vooral de situatie dat gemeenten leningen hebben afgesloten voor de aanschaf van grond en dus een schuld hebben en wat de mogelijk opbrengst is bij verkoop van de grond bij (realisatie van) een bouwproject.
Belastingcapaciteit: vergelijking van gemeentelijke woonlasten (ozb, rioolheffing en reinigingsheffing) met het landelijk gemiddelde; dit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen door hogere lokale belastingen en/of heffingen.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

De oorzaak ligt in toekomstige investeringsprojecten waarvoor moet worden geleend. Maar ook speelt – zoals eerder al genoemd – het verschil tussen jaarrekening en begroting een rol. De schulden worden in de begroting hoger ingeschat omdat alle geplande lasten mee worden genomen, terwijl de baten lager worden ingeschat, met name omdat de algemene uitkering bij de begroting lager is (zie Deel I, paragraaf 1.1). De hogere schuldquotes volgens de begroting geven daardoor een ander beeld van de schuldpositie vergeleken met de jaarrekening.

Tabel 1.7: Ontwikkeling kengetallen 2024-2028*

x 1.000 euro	*Realisatie 2024*	2026	2027	2028
Reserves	*Jaarrekening*	Programmabegroting		
1. Netto schuldquote	*57%*	100%	113%	129%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	*52%*	93%	106%	113%
3. Solvabiliteitsratio	*35%*	30%	25%	25%

Bron: Programmabegroting 2026 en Jaarrekening 2024

- De **solvabiliteitsratio** ligt de afgelopen jaren rond de 35%, maar daalt volgens de begroting naar 25%. Dat is nog boven de norm dat minder dan 20% als erg risicovol wordt gezien. In de programmabegroting is aangegeven dat vanaf 2026 de langlopende schulden sterk oplopen van ca. 60 miljoen euro naar rond de 95 miljoen vanaf 2027.[80] Dat heeft te maken met leningen voor investeringssprojecten. De solvabiliteit neemt daardoor af.[81] Bij de solvabiliteit worden in de begrotingscijfers ook lagere ratio's gegeven, doordat de reserves lager worden begroot (zie Deel I, paragraaf 1.1).
- De **structurele exploitatieruimte** is een aantal jaren rond de 5% geweest, maar was in 2024 gedaald naar 2%. In de programmabegroting is aangegeven dat de structurele exploitatieruimte voor 2026 nog 3% is, maar dat de ruimte in 2027 nog maar 1% is.[82]
- De omvang van de **grondexploitatie** is gering (met een lage boekwaarde) en er zijn dus weinig risico's. Verder is opgemerkt: "het risico is klein omdat de nog lopende grondexploitaties geen hoge boekwaarden hebben en/of er een voorziening is getroffen".[83]
- Bij het kengetal **belastingscapaciteit** is een berekening gemaakt waaruit blijkt dat de ruimte in de gemeentelijke belastingcapaciteit ten opzichte van het landelijk gemiddelde in 2024 24% lager was. In de begroting loopt dat iets terug naar ca. 20%.[84]

In de programmabegroting wordt op basis van de kengetallen geconcludeerd dat de gemeente Texel financieel gezond is. Wel wordt opgemerkt: *"Het risicomanagement is een blijvend punt van aandacht voor de organisatie. Naast de inventarisatie van de risico's gaat het om de kwalificaties, bewustwording en beheersing van de risico's".*[85] Hoe die constatering zich verhoudt tot de conclusie dat de gemeente financieel gezond is, is verder niet uitgewerkt.

Belastingcapciteit en toeristen- en forensenbelasting

In het BBV-kengetal Belastingcapaciteit wordt niet gekeken naar de toeristen- en forensenbelasting, die echter voor de eilandgemeenten belangrijk zijn wat betreft de batenkant van de gemeentelijke financiën. De gemeente Texel kent relatief omvangrijke baten uit de toeristenbelasting, forensenbelasting en parkeerbelasting (vooral opgebracht door toeristen).[86] Het gaat in 2024 om opbrengsten van 9,3 miljoen euro toeristenbelasting[87], 1,3 miljoen forensenbelasting en 4,6 miljoen parkeerbelasting.[88] Bij de toeristenbelasting wordt de heffing op basis van het aantal werkelijke overnachtingen geheven (in plaats van op forfaitaire basis), behalve bij de seizoensplaatsen van campings. Gezamenlijk zijn deze belastingen goed voor bijna 19% van de totale baten in 2024. Het verklaart mede waarom andere lokale belastingen die meer op de eigen inwoners drukken – met name de ozb – relatief laag zijn, zowel ten opzichte van het landelijke gemiddelde, als

[80] Schulden met een looptijd van meer dan een jaar. Zie: Programmabegroting 2026, p. 159.
[81] Het vreemd vermogen en het totaal vermogen nemen daardoor toe.
[82] Programmabegroting 2026, p. 279.
[83] Programmabegroting 2026, p. 280.
[84] Programmabegroting 2026, p. 279.
[85] Programmabegroting 2026, p. 271.
[86] De forensenbelasting wordt geheven op natuurlijke personen die meer dan 90 dagen een woning aanhouden voor zichzelf of hun gezin in de gemeente zonder daar hun hoofdverblijf te hebben.
[87] De opbrengsten van de toeristenbelasting gaan voor een klein deel (ca. 0,5 miljoen euro) naar STIFT, ten behoeve van de uitvoering van de taken van het investeringsfonds.
[88] De opbrengsten van de parkeerbelasting komen ook in belangrijke mate van toeristen.

in vergelijking met de andere Waddeneilanden. Dit is een beleidskeuze van de gemeente Texel. Omdat de ozb-heffing in de gemeente Texel relatief laag is, volgt daaruit ook een goede score op het BBV-kengetal belastingcapaciteit.

Incidentele baten en lasten

Volgens de BBV moet ook een overzicht van incidentele baten en lasten worden opgenomen in de begroting. In de programmabegroting is een overzicht opgenomen van de totale incidentele baten en lasten.[89] Het gaat om een bedrag van ongeveer 9 miljoen euro. Het gaat vooral om incidentele en aanvullende voorstellen uit programmabegrotingen over meerdere jaren en de Perpectiefnota, en bijvoorbeeld de ‘Opvang ontheemden Oekraïne’. Deze worden over de verschillende jaren grotendeels gedekt uit de algemene reserve en de Rijksuitkering ‘Opvang ontheemden Oekraïne’.

1.5 Onderhoud kapitaalgoederen

De gemeente Texel rekent tot de kapitaalgoederen wegen, straten en pleinen, civiele kunstwerken, openbare verlichting, riool en water, het groen, havens, sportaccommodaties, gebouwen en terreinen. Dat is conform de verplichte onderdelen. In totaal is in de verschillende begrotings-programma’s voor onderhoud van de kapitaal-goederen ruim 12 miljoen euro beschikbaar gesteld.[90]
De specificatie van uitgaven voor onderhoud staat niet in de paragraaf over onderhoud kapitaal-goederen, maar is in de jaarrekeningen opgenomen in de verschillende beleids-programma’s. Daarmee voldoet de paragraaf over kapitaalgoederen niet geheel aan de eisen van de BBV, en ontbreekt een duidelijk overzicht. In de begroting wordt gemeld dat vanwege de inflatie in de afgelopen jaren indexatie een belangrijk aandachtspunt is.[91]

Kapitaalgoederen
Kapitaalgoederen zijn de zaken die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen die zij aan haar burgers levert te produceren; het gaat vaak om zaken met een hoge waarde die meerdere jaren meegaan. In de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' van de gemeentelijke begroting moeten ten minste de volgende kapitaalgoederen staan: wegen, riolering, water, groen en gebouwen.
Van deze kapitaalgoederen moeten het beleidskader, de financiële consequenties die uit het beleidskader voortvloeien en een vertaling van de financiële consequenties in de begroting zijn opgenomen.

Het onderhoud kapitaalgoederen bestaat uit dagelijks onderhoud, groot onderhoud, rehabilitatie en reconstructie. In de begroting is aangegeven dat het beheer van de openbare ruimte wordt uitgevoerd op kwaliteitsniveau B (op basis van de kwaliteitscatalogus van CROW) met een uitzondering voor centra en begraafplaatsen.[92] Deze worden op niveau A uitgevoerd. Het (groot) onderhoud is gebaseerd op door de gemeenteraad vastgestelde beheerplannen. In de financiële verordening 2023 van de gemeente Texel staat dat het college de raad ten minste eens in de 5 jaar een onderhoudsplan openbare ruimte aanbiedt. De raad stelt het plan vast. Dit geldt ook voor het rioleringsplan en het

[89] Programmabegroting 2026, p. 19-20.
[90] Programmabegroting 2026, p. 282.
[91] Programmabegroting 2026, p. 282.
[92] CROW is een kennisinstituut op het gebied ven infrastructuur, openbare ruimte en mobiliteit in Nederland.

onderhoudsplan gebouwen.[93] De staat van onderhoud wordt gemonitord, onder meer op basis van 'schouwen' samen met dorpscommissies en risico inschatting.[94]
De achterliggende beheerplannen zijn actueel – van groen beheer is er niet een afzonderlijk beheerplan, maar zijn de uitgangspunten van het beheer opgenomen in het Beleidsplan Groene Infrastructuur uit 2024.

Tabel 1.6: Beheerplannen
Gemeentelijke beheerplannen (jaartal vastgesteld)
Groenbeheerplan (2018)
Texelse Programma Stedelijk Water en Riool (PSWR; 2022)
Beheerplan wegen (en opbrengsten betaald parkeren; 2023)
Beheerplan Onderhoud Gemeentelijke Gebouwen; 2024)
Gedeelde verantwoordelijkheid (geen eigen beheerplan)
Water: particuliere eigenaren, de Gemeente en het Hoogheemraadschap
Havens: Veerhaven (Rijkswaterstaat), NIOZ haven, Haven Oudeschild
Bron: Jaarrekening 2024

1.6 Mee- en tegenvallers (DoeMee-onderzoek)

In een analyse door Radboud Universiteit Nijmegen naar mee- en tegenvallers (in het kader van het zogenoemde DoeMee-onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers) zijn voor de gemeente Texel de volgende bevindingen gedaan.[95] Het gaat om mee- en tegenvallers bij zowel lasten als baten van de gemeente over de jaren 2017-2024.

- Bij **externe inhuur** zijn de lasten hoger dan begroot (tegenvaller). Oorzaak ligt vooral in dat het lastig is mensen te vinden die vast in dienst willen. Als oplossing wordt er met detachering gewerkt en dat maakt dat de post externe inhuur de afgelopen jaren steeds groter is dan begroot.
- Bij het **Sociaal domein** zijn er in 2023 en 2024 tegenvallers in de lasten, die waarschijnlijk worden veroorzaakt door meer complexe en dus duurdere casus.
- De **grondexploitatie** van de gemeente Texel is de laatste jaren licht negatief, vooral in 2021 en 2022. Een negatieve grondexploitatie wordt veroorzaakt doordat de baten uit de verkoop van de grond niet opwegen tegen de gemaakte kosten voor het bouwrijp maken en verkopen. In de gemeente Texel gaat het vooral om de grondexploitatie van De Tuunen, waarbij een voorziening is gemaakt van 1 miljoen om het tekort op het project te dekken. Dit is een besluit van de raad. De raad heeft gekozen om in te zetten op meer sociale woningbouw en accepteert het tekort om de m^2-prijs van sociale woningbouw laag te houden.

1.7 Bevindingen

- De gemeente hanteert twee relatief actuele en door de raad vastgestelde beleidskaders. Deze zijn redelijk algemeen van aard, bijvoorbeeld de richtlijn dat het

[93] Financiële verordeniging gemeente Texel, artikel 20. Zie: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR702064.
[94] Programmabegroting 2026, p. 282.
[95] DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers.

aantal bestemmingsreserves “minimaal” dient te zijn. De norm van minimaal 2 miljoen euro algemene reserve staat in één van de nota’s.

- De gemeente kent structureel een overschot, vooral vanaf 2020, dat grotendeels wordt gebruikt voor vergroten van de algemene reserve. Het toevoegen van het positieve resultaat aan de algemene reserve wordt gedaan op basis van een algemene richtlijn en lijkt min of meer een automatisme.
- De financiële positie is stevig: de algemene reserve ligt zeer ruim boven de norm en ook de weerstandsratio is zeer hoog. In de jaarrekening, begroting en de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen is geen duidelijke onderbouwing te vinden van de keuze voor zo’n hoge algemene reserve en weerstandsratio.
- De bestemmingsreserves zijn ook sterk toegenomen, met name vanwege ‘afkoop’ van groot onderhoud van de haven Oudeschild door RWS en door een administratieve afspraak (tussenrekening voor overloop van niet-bestede middelen).
- De verschillen tussen jaarrekening en (opeenvolgende) begrotingen maakt sturing op de algemene reserve lastig. De lagere cijfers in de begroting geven niet een realistisch beeld van de financiële positie zoals die achteraf uit de jaarrekening blijkt. Het betekent ook dat het zicht op wat de werkelijke beleidsruimte is bij de begrotingsbehandeling minder duidelijk is.
- Een ‘top-10’ van financiële risico’s is beschreven en beoordeeld op kans en mogelijke financiële impact. De risico’s wisselen per jaar en volgen uit de sytematiek, maar een duidelijke onderbouwing van de keuzes ontbreekt in de begroting.
- Alle kengetallen conform de BBV zijn kwantitatief weergegeven met een beknopte toelichting. Er zijn grote verschillen in de (ontwikkeling van de) kengetallen tussen de jaarrekening en de begroting. Dit komt deels door administratieve verschillen (zie Deel I, paragraaf 1.1), en vooral ook door investeringsprojecten waarvan de lasten over meerdere jaren worden uitgesmeerd. Bijvoorbeeld de schuldquote laat daardoor in de jaarrekeningen een ‘stevig’ financieel beeld zien, maar in de begroting een veel minder goed financieel plaatje.
- De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen omvat de verplichte onderdelen. De mate van onderhoud en dus de hoogte van de onderhoudsuitgaven zijn gebaseerd op door de raad vastgestelde beheerplannen. De paragraaf over kapitaalgoederen voldoet niet geheel aan de eisen van de BBV: de lasten zijn opgenomen in diverse programma’s, waardoor een duidelijk overzicht ontbreekt. De inflatie van de afgelopen jaren en dus indexering van de uitgaven is een aandachtspunt.

II.2 Vlieland

Inleiding en leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gegeven van de gemeente Vlieland. De gegevens zijn gebaseerd op de jaarrekeningen (2017-2024), de begroting 2025 en de begroting 2026 en aanvullende informatie van de gemeente. De paragraaf over mee- en tegenvallers is gebaseerd op de resultaten van het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers waaraan de rekenkamer de Waddeneilanden heeft mee gedaan. In elke paragraaf zijn financiële cijfers en kengetallen en achtergrondinformatie daarbij gegeven. Financiële begrippen worden kort uitgelegd in kaders. Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Beleidskader(s) – paragraaf 2.1
- Overzicht ontwikkeling financiën – paragraaf 2.2
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing – paragraaf 2.3
- BBV-Kengetallen – paragraaf 2.4
- Onderhoud kapitaalgoederen – paragraaf 2.5
- Mee- en tegenvallers (DoeMee-onderzoek) – paragraaf 2.6
- Bevindingen – paragraaf 2.7

2.1 Beleidskader(s)

De gemeente Vlieland heeft twee door de raad vastgestelde beleidskaders. Dit zijn de financiële verordening 2024 en de Nota van reserves en voorzieningen 2022. De Nota reserves en voorzieningen is door de raad vastgesteld op 10 oktober 2019 en de financiële verordening 2024 op 26 februari 2024. In de financiële verordening[96] staat, dat de nota eens in de vier jaar geactualiseerd moet worden. Er is een eerste start gemaakt, maar er is nog geen planning voor het actualiseren van de nota resreves en voorzieningen.[97]

In de Nota reserves en voorzieningen staat een overzicht van alle reseves en voorzieningen. Het doel van de algemene reserve is daarin omschreven als het opvangen van tegenvallers waarmee geen rekening is gehouden binnen de exploitatie. De ondergrens van de algemene reserve is in de nota vastgelegd op 1 miljoen euro, met de toelichting dat die 1 miljoen euro op dat moment ongeveer 10% van de totale begroting is. In de nota staat ook dat de ondergrens 0,75 miljoen euro was en dat die naar 1 miljoen euro moet, omdat een buffer nodig is voor de periode vanaf 2026 – het jaar dat verwacht wordt dat de algemene uitkering uit het Gemeentefonds zal dalen.[98] De ondergrens van de algemene reserve wordt voor 2022 als voldoende aangemerkt en dat is op basis van de risicobeheersing met daarbij een uitéénzetting van de eventueel te verwachten risico's.[99] In de Kadernota 2026-2029 is aangegeven de minimale ondergrens van de algemene reserve vast te stellen op 2 miljoen euro, met ingang van de begroting 2025.[100] De reden wordt kort toegelicht door te verwijzen naar de risicoanalyse die bij de Jaarrekening 2024 is

[96] Financiële verordening 2024, artikel 16.
[97] Bron: gesprek met de gemeente Vlieland, 29 september 2025.
[98] Nota reserves en voorzieningen 2022, p. 7.
[99] Nota reserves en voorzieningen 2022, p. 7.
[100] Raadsbesluit, Kadernota 2026-2029, 7 juli 2025, p. 4

gemaakt.[101] De accountant heeft in het adviesgesprek met de gemeente Vlieland het voorstel gedaan de norm naar van 1 naar 2 miljoen euro te verhogen.[102] In de Kadernota 2026-2029 worden de zorgen om het ravijnjaar enigszins weggenomen, omdat het doemscenario met een herverdeling op basis van de overige eigen middelen en de toeristenbelasting afgewend lijken; wel maakt de gemeente zich zorgen om de hogere kosten voor jeugdzorg.[103]

In de Nota reserves en voorziening staat een toelichting over het doel van de bestemmingsreserves met de toelichting dat als er geen dringende reden is om een bestemmingsreserve in stand te houden dat dan het voorstel is om die op te heffen. Indien de reserve wordt opgeheven gaat het saldo naar de algemene reserve. Indien de bestemmingsreserve wordt omgezet in een voorziening gaat het saldo naar die voorziening. Met het vaststellen van de Nota reserves en voorzieningen in 2022 is een aantal bestemmingsreserves ook daadwerkelijk opgeheven. De reden voor het opheffen was dat er geen plan aan deze bestemmingsreserves ten grondslag lag (niet wat betreft hoe de bestemmingsreserve gevoed wordt en niet wat de bestedingen ten laste van de bestemmingsreserve zullen zijn).

De gemeente Vlieland heeft geen Nota risicomanagement en weerstandsvermogen. Hoe de financiële risico's worden bepaald, wordt alleen in de begroting toegelicht (zie hierna).

2.2 Overzicht ontwikkeling financiën

Resultaat en ontwikkeling reserves 2027-2024

De gemeente Vlieland laat een nogal wisselend beeld van negatieve en positieve saldi zien. In de jaren 2020, 2021 en 2022 was het resulaat negatief waarbij 2022 een omvangrijk negatief resulaat van 2,4 miljoen laat zien. In 2023 en 2024 is er weer een positief resultaat (van respectievelijk 1,1 en 1,3 miljoen euro). De verklaring van de verschillen is bij de baten de meevallers in de algemene uitkering: de gemeente krijgt meer geld uit het Gemeentefonds dan begroot. Specifiek betreft het hier ook de hoge kosten voor Duinwijck, Boswijk en de ontvangen decentralisatie-uitkeringen. Bij de extra algemene uitkering die in de loop van het jaar beschikbaar komt, gaat het vanaf 2018 om bedragen tussen ongeveer 0,3 en 0,9 miljoen euro per jaar, wat neerkomt op 3-8% van de baten.[104]
Het positieve saldo is in belangrijke mate ingezet voor verhoging van de algemene reserve. Ook de saldi van de opgeheven bestemmingsreserves zijn vanaf 2022 toegevoegd aan de algemene reserve.[105] De algemene reserve van Vlieland is van 1,2 miljoen euro in 2017 naar 3,5 miljoen euro in 2024 toegenomen.

[101] Raadsvoorstel en -besluit Kadernota 2026-2029 aangepast, vastgesteld 7 juli 2025, p.2.
[102] Bron: gesprek met de gemeente Vlieland, 29 september 2025.
[103] Kadernota 2026-2028 aangepast, p.3.
[104] Bron: DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers.
[105] Raadsbesluit, Nota reserves en voorzieningen van 10 oktober 2022, p. 1.

Tabel 2.1: Ontwikkeling (saldo) baten lasten								
x 1.000 euro	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Resultaten								
Baten (realisatie	8.189	8.222	8.825	9.323	8.631	9.789	11.040	12.167
Lasten (realisatie)	8.465	7.827	7.823	10.115	8.996	12.198	9.946	10.861
Saldo (realisatie)*	**-276**	**395**	**1.002**	**-791**	**-365**	**-2.409**	**1.094**	**1.305**

*Het saldo van baten en lasten geeft aan of de begroting en rekening in evenwicht is of dat er een positief of negatief verschil is. Bij het saldo van baten en lasten wordt de inzet van middelen vanuit de reserves (of het toevoegen van middelen daaraan) niet meegerekend. Een negatief saldo betekent daardoor dat de gemeente meer kosten heeft gemaakt dan er opbrengsten waren en leidt tot het interen op het eigen vermogen (en omgekeerd bij een positief saldo).

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

De algemene reserve ligt in 2024 ruim boven de door de gemeenteraad vastgestelde ondergrens van 1 miljoen euro.[106] Ook rekening houdend met inflatie is de algemene resreve sterk toegenomen.[107] Overigens is de gehanteerde norm van 1 miljoen niet gecorrigeerd voor de inflatie, en dus feitelijk in waarde gedaald.

In de Nota reserves en voorzieningen 2022 is alleen een minimale norm opgenomen en zijn geen duidelijke afspraken opgenomen over de gewenste maximale hoogte van de algemene reserve. Bij de begrotingsbehandeling is de laatste jaren steeds gekozen voor een toename van de algemene reserve door toevoeging van het resultaat.[108] De sterke verhoging lijkt daarmee min of meer een automatisme om het resultaat aan de algemene reserve toe te voegen.

(Minimum)eisen Algemene reserve
De algemene reserve moet volgens de 'Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet' positief zijn en de omvang moet groter zijn dan de zogenoemde 'artikel-12 norm'. In geval van artikel 12 moet een gemeente in de meerjarige begroting een buffer hebben van 2% van de uitkering gemeentefonds, algemene uitkering plus decentralisatie-uitkeringen en de ozb-capaciteit. Een minimale omvang is echter niet wettelijk vastgelegd.

De toename van de algemene reserve kent een onderliggende dynamiek: er zijn zowel onttrekkeningen (incidentele lasten) als toevoegingen (incidentele baten).[109] De jaarrekening 2024 laat een begroot positief saldo voor 2025 zien van 0,6 miljoen euro en een incidenteel voordeel stelpost onvoorzien indexering en rente toekomstige lening 2025 van 0,2 miljoen euro. Beide worden toegevoegd aan de algemene reserve. Daartegenover stonden verschillende onttrekkingen zoals het instellen vaan de bestemmingsreserve tijdelijke formatie uitbreiding en de Omgevingswet; in totaal bedragen de onttrekkeningen vcirca 0,7 miljoen euro.[110]

De bestemmingsreserves zijn afgenomen in de periode 2017-2024 van 5,3 naar 2,3 miljoen euro. Voor een groot deel heeft dit te maken met het omzetten (vanaf de begroting 2023) van

[106] Nota reserves en voorzieningen 2022, p.4.
[107] Tussen 2017 en 2024 was de inflatie (geldontwaarding) ongeveer 28% (bron: CBS). Zowel de Consumentenrpijsindex (CPI) als de zogenoemde Dienstenprijsindex (DPI) zijn vanaf 2027 tot en met 2024 gestegen met (afgerond) 28%.
[108] Zie bijvoorbeeld: Raadsvoorstel en -besluit Jaarrekening Vlieland 2024, vastgesteld 7 juli 2025, p.5.
[109] In de jaarrekeningen wordt een gedetailleerde toelichting gegeven op de mutaties van de algemene reserve.
[110] Jaarrekening 2024, p. 138.

de bestemmingsreserves Onderhoud gebouwen, Waterstaatobjecten en Groot onderhoud wegen in een voorziening.[111] Er is een vierjaarlijks MeerJarenOnderhoudsPlan (MJOP) door de raad vastgesteld en op basis van die MJOP mag een voorziening voor het onderhoud ingesteld worden.[112] In de nota staat dat zonder een goed MJOP is het niet mogelijk een voorziening in te stellen.
In 2009 is de bestemmingsreserve duurzaamheid ingesteld.[113] De reserve was bedoeld om de nog niet bestede middelen uit de oude “SLOK-regeling” vast te houden voor duurzaamheidsmaatregelen. In de Nota reserves en voorzieningen is vastgelegd dat voor de overzichtelijkheid van het uitvoeringsprogramma de bestemmingsreserve duurzaamheid nog in stand wordt gehouden.[114] Het doel van de bestemmingsreserve is om de kosten van het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid te dekken, waaronder de gemeentelijke cofinanciering van projecten met verscheidene financiers.[115]

Tabel 2.2: Ontwikkeling reserves*

x 1.000 euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Reserves**								
Algemene reserve	1.269	1.298	946	1.232	1.740	2.668	2.850	3.496
Bestemmingsreserves	5.343	6.065	6.976	5.896	4.926	1.097	1.980	2.330
Resultaatbestemming***	487	131	576	580	676	1.167	1.196	1.505
Totaal reserves	**7.100**	**7.495**	**8.498**	**7.707**	**7.342**	**4.932**	**6.027**	**7.332**

* Ultimo (einde jaar).
** Reserves zijn gespaarde middelen en vormen het eigen vermogen van een gemeente (op de balans). Reserves hebben verschillende doelen, zoals een buffer om toekomstige tegenvallers en/of verliezen op te vangen - de algemene reserve. Een hogere algemene reserve betekent een grotere financiële buffer en dus een grotere weerbaarheid tegen financiële tegenvallers. Tegelijkertijd is een te hoge algemene reserve mogelijk niet optimaal want dat geld wordt niet ingezet voor andere gemeentelijke doeleinden. Het rijk gaat er van uit dat iedere gemeente zelf in staat is de minimale omvang van de algemene reserve te bepalen. Daarnaast zijn er bestemmingsreserves. Deze gereserveerde middelen worden in de toekomst uitgegeven voor een specifiek doel. Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad.
*** Resultaat bestemming = toevoeging van het saldo van baten en lasten aan de Algemene reserve.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Reserves programmabegroting 2025 en 2026

In de begroting 2026 is de stand van de algemene reserve op 31 december 2026 naar verwachting 5,17 miljoen euro exclusief het resultaat van 2026.[116] De prognose is dat de

[111] Nota reserves en voorzieningen 2022, p. 8.
[112] Nota reserves en voorzieningen 2022.
[113] Nota reserves en voorzieningen 2022, p. 9.
[114] Nota reserves en voorzieningen 2022, p. 9.
[115] De jaarlijkse onttrekking van 33.000 euro is vanwege FTE uitbreiding voorduurzaamheid en de jaarlijkse storting 118.000 euro is om het programma te kunnen uitvoeren. De onttrekking is bij realisatie hoger dan geraamd door de kosten van de projecten Duinwijck gasvrij en warmtevoorziening bedrijventerrein. Begroting 2026, p. 140 en Jaarrekening 2024, p. 126.
[116] Begroting 2026, p. 82.

algemene reserve verder groeit naar 6,4 miljoen euro eind 2029.[117] In het raadsvoorstel bij de jaarrekening 2024 was een prognose voor de algemene reserve per 31 december 2025, van 5,58 miljoen euro opgenomen.[118] De verklaring voor de fors hogere algemene reserve boven de norm van 2 miljoen euro wordt niet duidelijk gemaakt in de documenten.

De bestemmingsreserves zijn lager begroot voor de komende jaren. Er zijn vier bestemmingsreserves in de begroting 2025 en begroting 2026 opgenomen:[119]

- Programma Waddeneilanden (0,6 miljoen euro in 2025 en 0,3 miljoen in 2026)
- Ouderenhuisvesting (0,54 miljoen euro in 2025 en 0,49 miljoen in 2026)
- Duurzaamheid (0,37 miljoen euro in 2025 en 0,18 miljoen in 2026)
- Tijdelijk personeel (0,37 miljoen euro in 2025 en 0,27 miljoen in 2026).

In begroting 2026 is het totaal van de bestemmingsreserves gedaald naar in totaal 1,2 miljoen euro.[120] Het verschil tussen de reserves in de jaarrekening 2024 en in de begroting 2026 is ongeveer -1,1 miljoen euro. Bij de prognose van de begrotingscijfers voor de daarop volgende jaren neemt de omvang van de bestemmingsreserves af naar 0,3 miljoen euro eind 2029.[121]

Tabel 2.3: Ontwikkeling reserves 2024-2029*

x 1.000 euro	***Realisatie 2024***	**Saldo 2026**	**Saldo 2027**	**Saldo 2028**	**Saldo 2029**
Reserves	*Jaarrekening*	Begroting 2026			
Algemene reserve (incl. resutaat)	5.012	5.902	6.130	6.417	6.316
Bestemmingsreserves	2.330	1.248	742	361	307
Totaal reserves	7.342	7.150	6.872	6.778	6.623

* Ultimo (einde jaar)

Bron: Begroting 2026 en jaarrekening 2024

Overigens is het beeld in de begroting 2025 ook afwijkend van dat in de begroting 2026. In de begroting 2025 is aangegeven dat de algemene reserve zou groeien naar ongeveer 5,2 miljoen euro in 2028. In de begroting 2026 is dat bedrag aanzienlijk hoger namelijk 6,4 miljoen euro. De verklaring die in de begroting wordt gegeven, is het voordelig resultaat en en onder andere de vrijval bestemmingsreserve tijdelijk personeel. De noodzaak om te investeren in het personeel vanwege de Regiodeal en de Omgevingswet is beperkt tot 1fte.[122] De totale kosten van de investering in personeel is 0,5 miljoen euro en die wordt gedekt uit de bestemmingsreserve tijdelijk personeel en de rest valt vrij en kan toegevoegd worden aan de algemene reserve.[123] Maar voor de raad is het lastig om inzicht te houden in het belang van de omvang en de ontwikkeling van de algemene reserve. De raadsleden

[117] Begroting 2026, p. 13.
[118] Raadsvoorstel en -besluit Jaarrekening Vlieland 2024, vastgesteld 7 juli 2025, p.3.
[119] Begroting 2025, p. 122 en begroting 2026, Vlieland, p. 141.
[120] Begroting 2026, p. 141.
[121] Begroting 2026, p. 140-144.
[122] Begroting 2026, p. 153.
[123] Begroting 2026, p. 153.

hebben aangegeven dat duiding nodig van de leningen, risico's en toekomstige ambities en vooral de samenhang daarbij.[124]

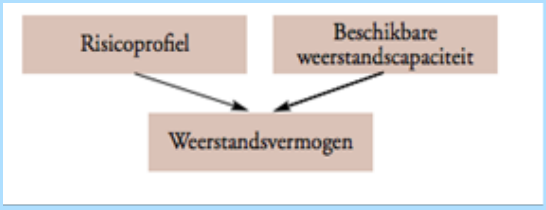
2.3 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Risico's en benodigde weerstandscapaciteit

De gemeente Vlieland geeft inzicht in de mogelijke risico's die de gemeente loopt. Om inzicht in de risico's te krijgen, heeft de gemeente een inschatting gemaakt van de risico's met behulp van een softwarepakket. Op die manier is een risicoprofiel opgesteld met tien risico's. Van elk risico is aangegeven:

- de mogelijke oorzaken van de risico's;
- het financieel gevolg;
- de klasse kans;
- de benodigde weerstandscapaciteit.

Risico's en weerstandscapaciteit
Bij risico's (risicoprofiel) gaat het om de kans dat de gemeente geconfronteerd wordt met financiële tegenvallers. Gemeenten zijn verplicht om door middel van een systematische analyse de blootstelling aan risico's zo goed mogelijk in beeld te brengen vanuit de beschikbare weerstandscapaciteit.. Het kengetal weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente onvoorziene financiële tegenvallers kan opvangen zonder het uitvoeren van de begroting of bestaand beleid in gevaar te brengen. De *beschikbare weerstandscapaciteit* geeft aan hoeveel geld en mogelijkheden een gemeente heeft oftewel de onbenutte belastingcapaciteit en reserves. Daarnaast wordt de benodigde weerstands-capaciteit berekend: dat is het weerstandsvermogen dat nodig is gegeven de analyse van financiële risico's.



Bron: https://vng.nl/artikelen/begrippenlijst-

Per risico wordt het financieel gevolg bepaald en op basis van 'risico-simulatie' de klassekans in een percentage. Daarmee kan de benodigde weerstandscapaciteit per risico worden berekend. In de begroting 2025 was het 'financieel gevolg' in totaal 8,2 miljoen euro. In de begroting 2026 is dat gestegen naar 9,5 miljoen euro.[125] De toename wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door een stijging van het financieel gevolg bij de "foute inschatttingen MJOP's" en door het nieuwe risico "ontwikkelingen".[126] Het nieuwe risico "ontwikkelingen" heeft de hoogste klasse kans in percentage: 90%. De "ontwikkelingen" worden uitgelegd als toekomstige risico's die voor elke gemeente kunnen gelden, zoals klimaat, cyber onveiligheid, inflatie en wijzigingen inkomstbelasting box 3. Met wijzigingen inkomstenbelasting box 3, wordt bedoeld dat de uitwerking van deze maatregel op de toeristische verhuur op het eiland nog afwachten is en impact kan hebben.[127]

Op basis van de risico-inventarisatie bedraagt de *benodigde* weerstandscapaciteit 2,4 miljoen euro. De begroting vermeldt dat het niet waarschijnlijk is dat alle risico's tegelijk en in hun maximale omvang zullen optreden. De gemeente gaat daarom uit van 90% zekerheid

[124] Bron: gesprek met raadsleden, 29 september 2025.
[125] Begroting 2025, p.69 en Begroting 2026, p.83.
[126] Begroting 2025, p.71 en Begroting 2026, p.87.De kosten voor vervanging en groot onderhoud in de MJOP's zijn gebaseerd op inspecties. In totaal bedraagt de omvang van de voorgenomen investeringen vanuit de MJOP's in de planperiode 2026- 2029 afgerond 8,3 miljoen. Er is een kans op een foute inschatting, zowel voor de ingeschatte levensduur en kwaliteit van de kapitaalgoederen als op de ingeschatte prijs. Dit kan leiden tot hogere kapitaallasten, en voor het risico van stijging van kapitaallasten wordt gerekend met een financieel gevolg en een klasse kans.
[127] Begroting 2026, p. 86.

van de risico's waardoor het bedrag aan *benodigde* weerstandscapaciteit nog weer wordt verlaagd naar 2,174 miljoen euro.

Tabel 2.4 Risico's en de benodigde weerstandscapaciteit

Risico	Financieel gevolg	Kansklasse	Benodigde weerstands-capaciteit
Sociaal domein Jeugdzorg	100.000	70%	70.000
Sociaal domein maatwerkvoorzieningen	160.000	70%	112.000
Foute inschattingen MJOP's	870.800	50%	435.400
Toeristenbelasting	360.000	50%	180.000
Boswijk	650.000	10%	65.000
Subsidies stichtingen	101.960	10%	10.196
Pensioen en wachtgeldvoorziening wethouders	50.000	60%	30.000
Verstrekte leningen	5.270.345	10%	527.035
Garantstellingen	908.000	10%	90.800
Ontwikkelingen	1.000.000	90%	900.000
Totaal van de riscio's	9.471.105		2.420.431

Bron: (overgenomen uit) Begroting 2026, Vlieland, p.87.

De algemene reserve en de stille reserves (stille reserves heeft Vlieland nauwelijks)[128] zijn tezamen de (incidentele) *beschikbare* weerstandscapaciteit. In de begroting 2026 is de beschikbare weerstandscapaciteit (de algemene reserve) naar verwachting 5,171 miljoen.[129]

Weerstandsvermogen als een ratio

Het weerstandsvermogen wordt ook wel uitgedrukt als een ratio (verhoudingsgetal): de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit. De ratio weerstandvermogen voor de gemeente Vlieland komt uit op 2,37. De ratio wordt vergeleken met een normtabel, en op basis daarvan als 'uitstekend' beoordeeld. De signaleringswaarde van 2 of hoger wordt als 'uitstekend', aangemerkt en de gemeente Vlieland zit met 2,37 hier ruim boven. Er wordt aan toegevoegd dat meerjarig de ratio weerstandsvermogen stijgt door de stijging van de algemene reserve en door de aflossingen van de uitstaande leningen.[130] In de begroting en ook de Nota reserves en voorzieningen 2022 wordt niet toegelicht waarom de uitkomst van de norm 'uitstekend' wordt gehanteerd. Om de gedachten te bepalen: als de norm 'voldoende' (vanaf 1,0) zou worden gehanteerd, zou een beschikbare weerstandscapaciteit van 2,174 miljoen euro nodig zijn: ca. 2,9 miljoen euro lager.[131]

[128] Begroting 2025, p.68.
[129] Begroting 2026, p.82.
[130] Begroting 2025, p.71 en begroting 2026, p.87. In de begroting 2026 is opgenomen dat er geen reden is om aan te nemen dat de stichtingen/verenigingen niet aan hun betalingsverplichtingen zouden kunnen voldoen. Voor de leningen van de Duinwijck geeft de gemeente aan dat er wel zorgen zijn, en dat bij de jaarrekening 2024 daarom maatregelen zijn genomen. Op de balans heeft de gemeente daarom een lager lening bedrag als de daadwerkelijk afgesloten lening opgenomen. Daarnaast wordt 10% van het leningen bedrag opgenomen in de risico tabel.
[131] Beschikbare weerstandsvermogen 5,171 miljoen euro minus 2,174 miljoen euro benodigde weerstandscapaciteit.

2.4 BBV-kengetallen

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en jaarrekening zijn alle (verplichte) kengetallen opgenomen met een toelichting. De onderstaande cijfers in de tabel komen uit de jaarrekening 2017-2024.

Tabel 2.5: BBV-kengetallen

Verplichte kengetallen BBV	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Netto schuldquote	47%	26%	29%	73%	24%	235%	200%	165%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	36%	12%	9%	55%	171%	168%	140%	117%
3. Solvabiliteitsratio	38%	40%	44%	22%	19%	13%	15%	18%
4. Structurele exploitatieruimte	5%	19%	16%	9%	8%	9%	10%	10%
5. Grondexploitatie[132]								
6. Belastingcapaciteit	90%	91%	90%	89%	94%	87%	88%	89%

Netto schuldquote: de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen (baten); dit geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de gemeentefinanciën.
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen; als een hoge schuld komt door leningen, die vervolgens zijn doorgegeven (aan bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie) en ook weer worden afgelost, is dat niet zo'n probleem; deze indicator geeft dat aan.
Solvabiliteitsratio: eigen vermogen als percentage van het totale vermogen; dit geeft een indicatie van het vermogen om langlopende schulden te kunnen terugbetalen.
Grondexploitatie: de grondpositie (de waarde van de grond) van de gemeente ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente; relevant is vooral de situatie dat gemeenten leningen hebben afgesloten voor de aanschaf van grond en dus een schuld hebben en wat de mogelijk opbrengst is bij verkoop van de grond bij (realisatie van) een bouwproject.
Structurele exploitatieruimte; het saldo van de structurele baten en lasten, gecorrigeerd voor de incidentele posten en reserves, gedeeld door de totale baten; een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van de leningen) te dekken.
Belastingcapaciteit: vergelijking van gemeentelijke woonlasten (ozb, rioolheffing en reinigingsheffing) met het landelijk gemiddelde; dit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen door hogere lokale belastingen en/of heffingen.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en de jaarrekening zijn bij alle kengetallen toelichtingen opgenomen.

- De **netto schuldquote** is hoog en flink gestegen in de afgelopen jaren. In de jaarrekening 2024 staat dat ten opzichte van de begroting een positievere (lagere) schuldquote is ontstaan door meer liquide middelen, uitgestelde investeringen en meer baten dan geraamd. In de jaarrekening wordt het aantrekken van een lening voor het aankopen van gronden van Staatsbosbeheer en het ontwikkelen van de zorgbuurt Boswijk als reden genoemd. Hoewel er een uitleg wordt gegeven wat een schuldquote is, ontbreekt een norm of signaleringswaarden. In de programmabegroting 2026 is aangegeven dat de schuldquote sterk gaat stijgen in de loop van de tijd (2025 182%,

[132] Gemeente Vlieland kent slechts op beperkte schaal grondexploitaties; bron: jaarrekening 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 en 2024.

2026 213% en 2027 212%), dit is ruim boven de krtiische grens van 130% waarboven de uitkomst van dit kengetal 'onvoldoende' is.[133] In de begroting 2026 verklaart het college de stijging als volgt: voor de aanleg van de nieuwe zorgwijk heeft Vlieland grote investeringen gedaan en daarvoor een hoge lening aangetrokken. Het college vermeldt ook nog: "*Bij kleinere gemeenten hebben dergelijke projecten gauw een negatieve uitwerking op het kengetal netto schuldquote en automatisch ook op het solvabiliteitsratio".* [134]

Verder speelt het verschil in systematiek tussen jaarrekening en begroting een rol. De schulden worden in de begroting hoger ingeschat, omdat alle geplande lasten mee worden genomen, terwijl de baten lager worden ingeschat, onder andere omdat de raming van de algemene uitkering bij de begroting lager is (zie Deel I, paragraaf 1). De hogere schuldquotes in de begroting geven daardoor een ander beeld van de schuldpositie dan de jaarrekening.

Tabel 2.5: Ontwikkeling kengetallen 2024-2028*

x 1.000 euro	***Realisatie 2024***	**2024**	**2026**	**2027**	**2028**
Kengetallen	*Jaarrekening*	Begroting 2024	Begroting 2026		
1. Netto schuldquote	*165%*	248%	213%	203%	203%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	*52%*	191%	169%	171%	169%
3. Solvabiliteitsratio	*18%*	12%	18%	18%	18%

Bron: begroting 2026 en begroting 2024 en Jaarrekening 2024

- Voor het kengetal **netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen** is een beknopte uitleg opgenomen. Het beeld van de stijging is vergelijkbaar met die van de schuldquote.
- De **solvabiliteitsratio** daalt in de periode 2017-2022 van 38% naar 13% en stijgt daarna in 2023 en 2024 naar 18% maar komt nog niet direct in de buurt van het landelijke gemiddelde van 40%. In de jaarrekening 2024 is opgenomen dat de stelregel hierbij is: hoe lager de solvabiliteit, hoe minder eigen vermogen de organisatie heeft om eventuele tegenvallers op te vangen of om te investeren.[135] In de jaarrekening 2024 en begroting 2026 staat dat Vlieland op dit kengetal een 'onvoldoende' scoort. De verklaring hiervoor is wederom het bouwen van een zorgwijk voor ouderen waarvoor de gemeente hoge schulden heeft moeten maken. In de begroting staan lagere ratio's, doordat de reserves lager worden begroot (zie Deel I, paragraaf 1.1).

[133] Begroting 2026, p. 89.
[134] Begroting 2026, p. 89.
[135] Jaarrekening 2024, p. 81 en 83.

Tabel 2.6: BBV-kengetallen:								
Verplichte kengetallen BBV	***Realisatie 2023***	***Realisatie 2024***	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
	Jaarrekening		Begroting					
4. Structurele exploitatieruimte	*10%*	*10%*	-1%	1,48%	3,68%	-0,6%	-1,9%	-2,3%
5. Grondexploitatie[136]								
6. Belastingcapaciteit	*88%*	*89%*	92%	87%	92%	.*	.*	.*
* Begroting 2026, p.91: geen ratio voor 2027 en 2028 Bron: jaarrekening 2024, begroting 2025 en begroting 2026								

- **Structurele exploitatieruimte,** hiervoor staat naast een duidelijke algemene toelichting ook specifiek voor Vlieland hoe de gemeente er voor staat. Ook bij dit kengetal is het beeld in de begroting 2024 somberder dan in de jaarrekening 2024. De gemeente Vlieland heeft in de jaarrekeningen 2017-2024 een ratio tussen de 5% en 10% met een uitschieter in 2018 van 19% en in 2019 van 16%. In de begroting 2026 valt op dat in 2027 tot en met 2029 de begroting niet in evenwicht is. In de begroting staat als toelichting dat de algemene uitkering uit het Gemeentefonds hiervoor een belangrijke oorzaak is.[137]
- **Grondexploitatie:** De gemeente Vlieland kent geen grondexploitatie.
- **Belastingcapaciteit,** Bij de toelichting in de rekening 2024 staat dat een belastingcapaciteit van minder dan 100% aangeeft dat er nog ruimte is om belastingtarieven te verhogen.[138] En verder staat in de begroting 2026 dat er extra begrotingsruimte is met name bij algemene belastingsoorten.[139]

In de begroting wordt op basis van de kengetallen het volgende geconcludeerd: *"De kengetallen schuldquote en solvabiliteit zijn bij de gemeente Vlieland sinds de investeringen in de Boswijk onvoldoende. Ook is meerjarig de structurele exploitatie ruimte negatief. Het kengetal belastingcapaciteit geeft aan dat er nog wel ruimte is om belastingen te verhogen. Voor nieuwe investeringen is nu geen dekking binnen de begroting. Deze dekking zal gezocht moeten worden in het genereren van extra middelen of bezuinigingen".*[140]

Bij gemeenteraadsleden leeft het gevoel dat de gemeente Vlieland er financieel niet rooskleurig voor staat. De leningcapaciteit staat onderdruk en dit is terug te zien in de kengetallen. Maar er is ook trots dat de gemeente Vlieland haar ambities heeft waargemaakt, zoals het realiseren van de woonbuurt Boswijk met ouderenzorg op het eiland zodat ouderen die zorgbehoevend zijn niet van het eiland af hoeven.[141]

[136] Gemeente Vlieland kent geen grondexploitaties, bron: begroting 2025, p.74.
[137] Begroting 2026, Vlieland, p. 90.
[138] Jaarrekening 2024, p. 86.
[139] Begroting 2026, p. 91.
[140] Begroting 2026, p. 91.
[141] Bron: gesprek met raadsleden, 29 september 2025.

Belastingcapciteit en toeristen- en forensenbelasting

In het BBV-kengetal Belastingcapaciteit wordt niet gekeken naar de toeristen- en forensenbelasting, die echter voor de eilandgemeenten belangrijk zijn aan de batenkant van de gemeentelijke financiën. De gemeente Vlieland kent relatief omvangrijke baten uit de toeristenbelasting en forensenbelasting.[142] Het gaat in de jaarrekening 2024 om opbrengsten van 1,9 miljoen euro toeristenbelasting en 0,29 miljoen forensenbelasting.[143] Gezamenlijk zijn deze belastingen goed voor tweederde van de lokale heffingen in 2024 en 17% van alle baten in 2024.
Forensen- en toeristenbelasting zijn conform het raadsbesluit van 7 juli 2025 vanaf de begroting 2026 verhoogd met 10%; bij de Kadernota werd nog uitgegaan van een percentage van 5,835% en een hoger aantal overnachtingen.[144] Het tarief voor de toeristenbelasting komt daarmee op 2,58 euro in 2026. De forensenbelasting volgt de toeristenbelasting en wordt met hetzelfde percentage verhoogd. Het tarief hiervoor wordt 1.854,41 euro in 2026.[145] In de begroting 2026 gaat het om opbrengsten van 1,9 miljoen euro toeristenbelasting en 0,3 miljoen forensenbelasting.[146] De auditcommissie heeft het college gevraagd om de grondslag van de forensenbelasting te vergelijken met de andere eilanden en eventueel met een aanpassingsvoorstel te komen vanaf de begroting van 2027.[147]

Incidentele baten en lasten

Volgens de BBV moet ook een overzicht van incidentele baten en lasten worden gegeven opgenomen. In de begroting is een overzicht opgenomen van de totale incidentele baten en lasten. Het gaat om een bedrag van 0,4 miljoen euro aan lasten en 0,7 aan baten. Het gaat vooral om onttrekkingen bestemmingsreserve, zoals duurzaamheid en tijdelijk personeel.[148]

2.5 Onderhoud kapitaalgoederen

In de begroting van de gemeente Vlieland staat in de paragraaf Kapitaalgoederen een verwijzing voor het beheer en onderhoud naar de verschillende begrotingsprogramma's. De paragraaf vermeldt verder dat het gevoerde beleid met betrekking tot het beheer en onderhoud als een "dwarsdoorsnede" vanuit de programma's is aangegeven en verder wordt toegelicht in de paragraaf. Kapitaalgoederen worden in deze paragraaf onderverdeeld in de categorieën: wegen (inclusief openbare verlichting en civiele kunstwerken), riolering, waterstaatswerken (inclusief oeverconstructies), groen (inclusief sportparken, speelterreinen en begraafplaatsen) en gemeentelijke gebouwen. Dat is conform de verplichte onderdelen. In de jaarrekening ontbreken die tabellen, maar er staat wel staat per kapitaalgoed hoe hoog de voorziening is. Het BBV vraagt ook voor de jaarrekening om de uit het beleidskader voorvloeiende financiële aspecten weer te geven en de vertaling daarvan in de jaarrekening

[142] De forensenbelasting wordt geheven op natuurlijke personen die meer dan 90 dagen een woning aanhouden voor zichzelf of hun gezin in de gemeente zonder daar hun hoofdverblijf te hebben.
[143] Jaarrekening 2024, p. 68.
[144] Begroting 2026, p. 6 en p.12.
[145] Begroting 2026, p. 75.
[146] Jaarrekening 2024, p. 68.
[147] Beoordeling begroting 2026, auditcommissie Vlieland,
[148] Begroting 2026, p. 153.

helder te maken, maar die vertaling ontbreekt; feitelijk wordt alleen de stand van de voorziening weergegeven.

Kapitaalgoederen
Kapitaalgoederen zijn de zaken die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen die zij aan haar burgers levert te produceren; het gaat vaak om zaken met een hoge waarde die meerdere jaren meegaan. In de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' van de gemeentelijke begroting moeten ten minste de volgende kapitaalgoederen staan: wegen, riolering, water, groen en gebouwen.
Van deze kapitaalgoederen moeten het beleidskader, de financiële consequenties die uit het beleidskader voortvloeien en een vertaling van de financiële consequenties in de begroting zijn opgenomen.

In de begroting wordt ook toegelicht dat alle kapitaalgoederen onderhouden moeten worden en dat dit onderhoud onder meer bepalend is voor de kwaliteit van het voorzieningenniveau in de gemeente.[149] In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing staat dat de kosten voor vervanging en groot onderhoud in de Meerjarenonderhoudsplan (MJOP's) zijn gebaseerd op inspecties en schattingen en dat er een kans is op een foute inschatting, zowel voor de ingeschatte levensduur en kwaliteit van de kapitaalgoederen als op de ingeschatte prijs.[150] Voor 2026 staat in de begroting dat de diverse MJOP's beter onder de loep genomen zullen worden. Uit de keuzes die daarmee gemaakt worden zal moeten blijken welke extra toevoegingen aan de diverse voorzieningen noodzakelijk zijn.[151] Eventuele tegenvallers als gevolg van de kans op fouten zullen worden onttrokken aan de onderhoudsvoorzieningen. De totale omvang van de voorgenomen investeringen in de MJOP's 2026-2029 bedraagt afgerond 8,3 miljoen.[152] De totale omvang is niet duidelijk in de paragraaf opgenomen.

De ontwikkelingen in het onderhoud zijn duidelijk opgeschreven in tabellen per kapitaalgoed voor de periode 2026-2029. Ook is in de begroting 2026 per kapitaalgoed een verwijzing opgenomen naar een beheerplan. In de financiële verordening staat dat de raad ten minste eens in de 4 jaar een onderhoudsplan openbare ruimte vaststelt.[153] De beheerplannen, behalve groen, zijn conform de financiële verordening geactualiseerd.

Tabel 2.7 Beheerplannen[154]

Gemeentelijke beheerplannen, (jaartal vastgesteld)
Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) wegen 2025-2028, (mei 2024)
Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) verlichting 2025-2028, (2024)
Gemeentelijk Programma Water en Rioleringen 2024-2033(GPWR), (2024)
Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) gebouwen 2025-2028, jaarlijkse bijstelling
Groen, omdat de omvang gering is van de hoeveelheid openbaar groen vindt de gemeente het niet zinvol om hiervoor een beleidskader door uw raad te laten vaststellen. Het onderhoud vindt plaats binnen het bestaande budget van € 120.000 (product 530, openbaar groen), naast de inzet van de eigen dienst.
Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) Waterstaatsobjecten 2024-2033, (2024)

In de paragraaf Kapitaalgoederen in de begroting is verder een waarschuwing te lezen bij het kapitaalgoed wegen, dat bij het lange-termijnvooruitzicht de wegenvoorziening na een

[149] Begroting 2026, p. 92.
[150] Begroting 2026, p. 83.
[151] Begroting 2026, p. 97
[152] Begroting 2026, p. 83.
[153] Financiële verordening Vlieland, 2024, in artikel 23, lid 2 t/m 3.
[154] Begroting 2026, p. 93.

aantal jaren negatief zal worden. Er staat een oproep bij dat: ”er *de komende jaren moeten (sic) worden nagedacht over hoe de wegenvoorziening voldoende op peil blijft”, en “de wegenvoorziening na een aantal jaren negatief wordt*”.[155] Daarnaast wordt vermeld dat voor de middellange termijn de noodzakelijke onderhoudswerken aan de wegen steeds minder kunnen worden gecombineerd met rioleringswerkzaamheden. Ook in de begroting 2026 staat deze waarschuwing bij wegen, alsmede ook dat de voortgang van het onderhoud is uitgesteld.[156] Door het uitstellen van onderhoud nemen de kosten van onderhoud in de toekomst toe.
De voorziening riolering en de voorziening gebouwen dalen beide aanzienlijk en bij onderhoud riolering staat dat de voortgang van het onderhoud is uitgesteld.[157] Tegelijkertijd is er bij gebouwen de opmerking gemaakt dat er achterstallig onderhoud is.[158]

2.6 Mee- en tegenvallers (DoeMee-onderzoek)

In een analyse door Radboud Universiteit Nijmegen naar mee- en tegenvallers (in het kader van het zogenoemde DoeMee-onderzoek van de Nederlandse Verening van Rekenkamers) zijn voor de gemeente Vlieland de volgende bevindingen gedaan. Het gaat om mee- en tegenvallers bij zowel lasten als baten van de gemeente over de jaren 2017-2024.[159]

- Bij **externe inhuur** zijn de lasten hoger dan begroot (tegenvaller). Oorzaak ligt vooral in dat het lastig is personeel te vinden. Als oplossing wordt er met inhuur gewerkt en dat maakt dat de post externe inhuur de afgelopen jaren hoger is dan begroot. Bij kosten personeel zijn er juist meevallers door de onbezette functies. De consequentie is dat er vertragingen zijn bij projecten.
- Bij de kostensoort **inkoop** zijn er veel jaren met meevallers. In 2019 was de begroting met 0,7 miljoen euro verhoogd, maar kwamen geplande inkopen niet tot stand. Dit wijst op een uitgesteld projecten en op gebrek aan ambtelijke capaciteit om opdracht te geven.
- Het **Sociaal domein** vertoont tegenvallers. Met name de kosten van individuele trajecten in de jeugdzorg vormen een risico omdat deze kosten van jaar tot jaar zeer kunnen verschillen. De kosten over de laatste drie jaren varieerden van 66.000 tot 178.000 euro en in 2024 laten de voorlopige cijfers een bedrag van 173.525 euro zien. Ook maatwerkvoorzieningen kunnen van jaar tot jaar verschillen. Bijvoorbeeld woningaanpassingen vormen een risico voor de gemeente Vlieland. De totale gemeentelijke bijdragen voor woon- vervoers- en rolstoelvoorzieningen varieerden de laatste vier jaren tussen de 62.000 en 183.000 euro.

2.7 Bevindingen

- De gemeente Vlieland heeft door de raad vastgestelde kaders, met de financiële verordening en de Nota reserves en voorzieningen. De Nota reserves en voorzieningen

[155] Begroting 2025, p. 76.
[156] Begroting 2026, p. 93 en p.97.
[157] Begroting 2025, p. 78 en p.82 en begroting 2026, p. 95.
[158] Begroting 2025, p.84 en begroting 2026, p. 93.
[159] DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers.

is niet meer actueel en er is geen nota werstandsvermogen en risico's. De norm voor de algemene reserve is niet actueel opgenomen in de Nota reserves en voorzieningen.

- De gemeente Vlieland heeft niet elk jaar een structureel overschot gehad. De laatste jaren wel, en dat overschot is gebruikt voor het vergroten van de algemene reserve. De toevoeging is een besluit van de gemeenteraad en heeft een min of meer automatisch karakter.
- De solvabiteit en schuldquote van de gemeente zijn volgens de signaleringswaarde onvoldoende en dat komt hoofdzakelijk door het project Boswijk.
- De algemene reserve is flink toegenomen en ligt ruim boven de norm. In de stukken aan de raad is geen duidelijke onderbouwing te vinden van de hogere algemene reserve dan de norm. De norm is momenteel 2 miljoen euro en dat is (mondeling) geadviseerd door de accountant.
- De bestemmingsreserves nemen af doordat ze ingezet worden voor het doel maar ook omdat een aantal bestemmingsreserves zijn omgezet naar een voorziening.
- Alle kengetallen conform de BBV zijn kwantitatief weergegeven met een toelichting. Er zijn grote verschillen in de (ontwikkeling van de) kengetallen tussen de jaarrekening en de begroting. Dit komt deels door verschillen in systematiek (zie Deel I, paragraaf 1.1), en vooral ook door investeringsprojecten waarvan de lasten over meerdere jaren worden uitgesmeerd en door vertragingen zijn doorgeschoven.
- De paragraaf Kapitaalgoederen omvat de verplichte onderdelen. De mate van onderhoud en dus de hoogte van de onderhoudsuitgaven zijn gebaseerd op door de raad vastgestelde beheerplannen. In de paragraaf over kapitaalgoederen wordt duidelijk dat de voorziening wegen niet toereikend is om het onderhoud in de toekomst volgens de beheerplannen uit te voeren. Bij de gebouwen en riolering is vermeld dat het onderhoud is uitgesteld.
- Bij de kostensoort personeel zijn er meevallers door onbezette functies. Hierdoor zijn er vertragingen in projecten. Bij het sociaal domein zijn er tegenvallers.

II.3 Terschelling

Inleiding en leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gegeven van de gemeente Terschelling. De gegevens zijn gebaseerd op de jaarrekeningen (2017-2014), de begroting 2025, begroting 2026 en aanvullende informatie van de gemeente. De paragraaf mee- en tegenvallers is gebaseerd op de resultaten van het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers waaraan de rekenkamer de Waddeneilanden heeft meegedaan.
In elke paragraaf zijn financiële cijfers en kengetallen en achtergrondinformatie daarbij gegeven. Financiële begrippen worden kort uitgelegd in kaders.

Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Beleidskader(s) – paragraaf 3.1
- Overzicht ontwikkeling financiën – paragraaf 3.2
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing – paragraaf 3.3
- BBV-Kengetallen – paragraaf 3.4
- Onderhoud kapitaalgoederen – paragraaf 3.5
- Mee- en tegenvallers (DoeMee-onderzoek) – paragraaf 3.6
- Bevindingen – paragraaf 3.7

3.1 Beleidskader(s)

In de jaarrekening 2024, de begroting 2025 en de begroting 2026 wordt als beleidskader voor het weerstandsvermogen en risicomanagement verwezen naar de betreffende paragraaf en naar de door de raad vastgestelde financiële verordening en Nota van reserves en voorzieningen 2025-2029.[160] In het raadbesluit bij de Nota reserves en voorzieningen is vastgelegd dat de nota een geldigheidsduur heeft van vijf jaar.[161] In de bestaande Nota reserves en voorzieningen worden de stille reserves[162] voor 20% meegeteld bij het weerstandsvermogen.[163] De raad heeft in de Nota reserves en voorzieningen per januari 2025 de weerstandscapaciteit (algemene reserve inclusief de stille reserves) vastgesteld op 3,712 miljoen euro met een jaarlijkse verhoging met 1,5% over de stand aan het begin van het jaar.[164] Als ratio voor het weerstandsvermogen stelt de gemeente Terschelling 1,0 als norm vast (zie hierna paragraaf 2.3). De gemeente vindt dat er daarmee voldoende dekking is voor het risicoprofiel en vindt bovendien dat er niet onnodig beslag moet worden gelegd op middelen die ten behoeve van andere

[160] https://www.terschelling.nl/beleidsnotas-en-regels; hier staat nog de oude nota reserves en voorzieningen 2016-2020, geraadpleegd 28 aug. 2025.

[161] Raadsvoorstel bij Nota reserves en voorzieningen 2025-2029, p.1.

[162] Een stille reserve is het verschil dat kan bestaan tussen de boekwaarde van activa op de balans van de gemeente en de mogelijke opbrengstwaarde van deze activa bij verkoop (bijvoorbeeld een leegstaand gemeentelijk gebouw). De reden dat dit een "stille" reserve wordt genoemd, ligt mede in het feit dat deze reserve niet zonder meer omgezet kan worden in geld. Omzetten in geld is pas mogelijk na verkoop van de betreffende activa met een prijs boven de boekwaarde.

[163] Nota reserves en voorzieningen 2025-2029, p.9.

[164] Nota reserves en voorzieningen 2025-2029, p.8.

beleidsdoelstellingen kunnen worden ingezet.[165] In de Nota reserves en voorzieningen is ook het uitgangspunt voor de bestemmingsreserves vastgelegd, zoveel mogelijk te beperken in aantal als omvang.[166]
De gemeente Terschelling heeft geen Nota risicomanagement en weerstandsvermogen. Hoe de financiële risico's worden bepaald, wordt in de begroting en jaarrekening toegelicht (zie hierna).

3.2 Overzicht ontwikkeling financiën

Resultaat en ontwikkeling reserves 2027-2024

De gemeente Terschelling heeft een bescheiden positief resultaat in de jaren 2018-2024. De resultaten fluctueren per jaar. Opvallende jaren zijn 2017 met een beperkt negatief resulaat en de jaren 2022 en 2024 met een aanzienlijk positief saldo. Het positieve resultaat wordt in belangrijke mate veroorzaakt door meevallers in de algemene uitkering: de gemeente krijgt meer geld uit het Gemeentefonds dan begroot. Bij de extra algemene uitkering die in de loop van het jaar beschikbaar komt, gaat het vooral vanaf 2020 om relatief grote bedragen van 0,5 tot 1,4 miljoen euro per jaar; dat is in sommige jaren 4-5% van de totale baten.[167]

Tabel 3.1: Ontwikkeling (saldo) baten lasten

x 1.000 euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Resultaten								
Baten (realisatie)	21.065	22.793	23.846	24.243	26.593	28.814	30.219	36.303
Lasten (realisatie)	21.067	22.923	23.579	23.709	26.112	27.121	29.868	35.138
Saldo (realisatie)*	**-2**	**130**	**267**	**534**	**481**	**1.302**	**351**	**1.165**

* Het saldo van baten en lasten geeft aan of de begroting en rekening in evenwicht is of dat er een positief of negatief verschil is. Bij het saldo van baten en lasten wordt de inzet van middelen vanuit de reserves (of het toevoegen van middelen daaraan) niet meegerekend. Een negatief saldo betekent daardoor dat de gemeente meer kosten heeft gemaakt dan er opbrengsten waren en leidt tot het interen op het eigen vermogen (en omgekeerd bij een positief saldo).

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Het valt op dat het beeld in de begrotingen meestal somberder is dan het werkelijke resultaat in de jaarrekeningen. De jaarrekening 2024 sluit af met een voordelig saldo van 1.165.000 euro[168]; in de begroting 2024 was een negatief resultaat voorzien van 154.000.[169] De jaarrekening 2023 laat een positief resultaat zien van 351.000[170], terwijl de begroting 2023 uitging van een negatief saldo 425.000[171]. De jaarrekening 2022 laat een positief

[165] Nota reserves en voorzieningen 2025-2029, p.9.
[166] Nota reserves en voorzieningen 2025-2029, p.5.
[167] Bron: DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers DoeMee-onderzoek 2025.
[168] Jaarrekening 2024, p 5.
[169] Begroting 2024, p. 7.
[170] Jaarrekening 2023, p 10.
[171] Begroting 2023, p. 7.

resultaat zien 1,3 miljoen euro,[172] terwijl het geraamde resultaat in de begroting 2022 425.000 euro was.[173]
Voor de ramingen 2027 en 2028 zijn de resultaten positief, maar de raming 2026 laat een tekort zien van -255.000 euro.[174] In 2025 is het overschot 1,2 miljoen en dat loopt op naar ruim 2,7 miljoen in 2028.[175]

De algemene reserve schommelt in de periode 2017 -2024 rond de 4 miljoen euro. Over de algemene reserve wordt in de begroting 2025 en begroting 2026 opgemerkt dat die de komende jagen hoger is dan de door de raad vastgestelde minimale weerstandscapaciteit.[176] Maar consequenties aan het hoger zijn dan de minimale norm zijn niet te lezen in de begroting. Rekening houdend met inflatie is de algemene reserve tussen 2017 en 2024 in reële termen afgenomen.[177]

(Minimum)eisen Algemene reserve
De algemene reserve moet volgens de 'Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet' positief zijn en de omvang moet groter zijn dan de zogenoemde 'artikel-12 norm'. In geval van artikel 12 moet een gemeente in de meerjarige begroting een buffer hebben van 2% van de uitkering gemeentefonds, algemene uitkering plus decentralisatie-uitkeringen en de ozb-capaciteit. Een minimale omvang is echter niet wettelijk vastgelegd.

Naast de algemen reserve wordt de 'Reserve recreatie' 0,3 miljoen toegevoegd aan de beschikbare weerstandscpaciteit omdat die vrij kan worden ingezet bij overschrijdingen en/of projecten die – in beginsel – met recreatie te maken hebben. De toename van de algemene reserve kent een onderliggende dynamiek: er zijn zowel onttrekkeningen (incidentele lasten) als toevoegingen. De gemeente heeft besloten om een bedrag van 0,9 miljoen euro dat in 2022 en 2023 is ontvangen in verband met de opvang van Oekraïners in het jaar 2024 vrij te laten vallen en toe te voegen aan de algemene reserve. Dat heeft een directe invloed op de omvang van (het rekeningresultaat over 2024 en) de algemene reserve.[178]
De bestemmingsreserves zijn in de periode 2017-2024 toegenomen: van 5,0 naar 8,2 miljoen euro. Ook bij de bestemmingsreserves moet gedurende de looptijd van de bestemmingsreserve rekening worden gehouden met inflatie en dat is niet expliciet in de teksten vermeld. De grootste bestemmingsreserves in de begroting 2026 zijn Kapitaallasten Havenfront (3,0 miljoen euro) en Waddenprogramma (2,2 miljoen euro).[179] In de Nota reserves en voorziening staan de doelen van deze reserves toegelicht. Zo staat bij de reserve Havenfront dat bij de overdracht van de havenexploitatie van het Rijk naar de gemeente, de gemeente een afkoopbedrag heeft ontvangen voor toekomstige kosten. Deze afkoopsom is gestort in een reserve havenbedrijf.[180] De reserve budgetoverheveling had in 2019 een stand van nul en heeft nu een omvang van 0,5 miljoen euro. De reden voor het instellen van deze reserve is dat de verplichtingen die zijn aangegaan in een bepaald jaar niet in dat jaar verantwoord kunnen worden, maar door omstandigheden pas in een volgend

[172] Jaarrekening 2022, p 4.
[173] Begroting 2022, p. 11.
[174] Begroting 2025, p. 15.
[175] Begroting 2025, p. 16.
[176] Begroting 2025, p.15 en begroting 2026, p.17.
[177] Tussen 2017 en 2024 was de inflatie (geldontwaarding) ongeveer 28% (bron: CBS). Zowel de Consumentenrpijsindex (CPI) als de zogenoemde Dienstenprijsindex (DPI) zijn vanaf 2027 tot en met 2024 gestegen met (afgerond) 28%.
[178] Begroting 2025, p. 164.
[179] Begroting 2026, p. 157.
[180] Nota reserves en voorzieningen, 2025-2029, p. 14.

jaar worden uitgevoerd. Om deze budgetten te behouden worden de niet gebruikte budgetten overgeheveld naar deze bestemmingsreserve.
De toename in de jaren 2023-2024 komt vooral door de toevoeging aan de reserve Waddenprogramma ter financiering van eventuele projecten die onder de Regiodeal vallen. In 2024 zijn er geen projecten geweest die hiervoor in aanmerking zijn gekomen.[181]

Tabel 3.2: Ontwikkeling reserves*

x 1.000 euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Reserves**								
Algemene reserve	3.841	3.879	3.654	3.847	4.157	4.489	3.539	3.890
Bestemmingsreserves	5.021	4.823	5.106	5.444	5.359	4.970	7.479	8.213
Resultaatbestemming***	-2	-130	267	534	481	1.302	351	1.165
Totaal reserves	**8.860**	**8.572**	**9.027**	**9.825**	**9.997**	**10.761**	**11.369**	**13.268**

* Ultimo (einde jaar).
** Reserves zijn gespaarde middelen en vormen het eigen vermogen van een gemeente (op de balans). Reserves hebben verschillende doelen, zoals een buffer om toekomstige tegenvallers en/of verliezen op te vangen - de algemene reserve. Een hogere algemene reserve betekent een grotere financiële buffer en dus een grotere weerbaarheid tegen financiële tegenvallers. Tegelijkertijd is een te hoge algemene reserve mogelijk niet optimaal want dat geld wordt niet ingezet voor andere gemeentelijke doeleinden. Het rijk gaat er van uit dat iedere gemeente zelf in staat is de minimale omvang van de algemene reserve te bepalen. Daarnaast zijn er bestemmingsreserves. Deze gereserveerde middelen worden in de toekomst uitgegeven voor een specifiek doel. Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad.
*** Resultaat bestemming = toevoeging van het saldo van baten en lasten aan de Algemene reserve.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Reserves programmabegroting 2025 en 2026

In de begroting 2026 is te zien dat de algemene reserve rond de 4 miljoen blijft voor de periode 2026-2029. In de jaarrekening 2024 is de algemene reserve echter 5 miljoen euro; dat is 1 miljoen euro hoger. In de Nota reserves en voorzieningen zijn geen duidelijke afspraken en onderbouwing opgenomen over het verlagen van de algemene reserve; de cijfers in de begroting lijken daarmee vooral een verschil in het ramen met de jaarrekening.

Tabel 3.3: Ontwikkeling reserves 2024-2029*

x 1.000 euro	*Realisatie 2024*	Prognose 1-1-2026	Saldo 2027	Saldo 2028	Saldo 2029
Reserves	*Jaarrekening*	Begroting 2026			
Algemene reserve (incl. resultaat)	5.055	3.887	4.084	3.781	3.869
Bestemmingsreserves	8.213	7.695	7.425	7.155	4.885
Totaal reserves	13.268	11.582	11.509	10.936	8.754

* Ultimo (einde jaar).

Bron: Begroting 2026, p. 157 en Jaarrekening 2024

[181] Jaarrekening 2024, p.14.

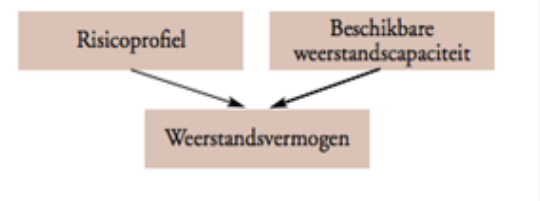
Daarnaast worden de bestemmingreserves ook lager begroot. In papagraaf 1.1 is aangeveven dat dit deels valt te verklaren uit de verschillen tussen jaarrekening (realisatie) en begroting (raming).

2.3 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Risico's en weerstandscapaciteit

De gemeente Terschelling geeft in de begroting en jaarrekening inzicht in de mogelijke risico's die de gemeente loopt en met de invloed van die risico's op de financiële positie. Om de risico's te beperken, heeft de gemeente een beleid voor risicomanagement. Als beleids-kaders voor het risicomanagement gelden de financiële verordening en de Nota van reserves en voorzieningen. In de nota staat dat er geen landelijke normen zijn en dat de raad de norm voor het weerstandsvermogen vaststelt. De weerstands-capaciteit is in de nota vastgesteld op 3,6 miljoen euro (uitgerekend voor januari 2024). De nota vermeldt dat de algemene reserve het weerstandsvermogen is.[182] In de nota 2020-2024 en in de nieuwe nota 2025-2029 wordt gesproken over een jaarlijkse verhoging van het weerstandsvermogen met 1,5% per jaar. In de Nota weerstandsvermogen 2025-2029 staat niet meer dat de reserve recreatie onderdeel is van het weerstands-vermogen; in de oude nota stond dit nog wel.

Risico's en weerstandscapaciteit
Bij risico's (risicoprofiel) gaat het om de kans dat de gemeente geconfronteerd wordt met financiële tegenvallers. Gemeenten zijn verplicht om door middel van een systematische analyse de blootstelling aan risico's zo goed mogelijk in beeld te brengen vanuit de beschikbare weerstandscapaciteit.. Het kengetal weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente onvoorziene financiële tegenvallers kan opvangen zonder het uitvoeren van de begroting of bestaand beleid in gevaar te brengen. De *beschikbare weerstandscapaciteit* geeft aan hoeveel geld en mogelijkheden een gemeente heeft oftewel de onbenutte belastingcapaciteit en reserves. Daarnaast wordt de benodigde weerstands-capaciteit berekend: dat is het weerstandsvermogen dat nodig is gegeven de analyse van financiële risico's.



Bron: https://vng.nl/artikelen/begrippenlijst-gemeentebegroting

In de begroting staat een overzicht van financiële risico's. De gemeente Terschelling maakt een inschatting van de risico's zodat er een berekening kan worden gemaakt voor de benodigde weerstandscapaciteit. Hiervoor heeft de gemeente een onderscheid gemaakt tussen gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde risico's. De gemeente hanteert een analyse van de risico's met behulp van een softwareprogramma. Op die manier wordt een risicoprofiel opgesteld met een 'top-9' van risico's. De risico's worden elk jaar opnieuw opgesteld en wisselen dus ook enigszins door de jaren, maar het komt ook voor dat de teksten in d ebrgoting door de jaren heen vrijwel hetzelfde blijven. In de onderstaande tabel staan de gekwantificeerde 'maximale financiële risico's' met de 'kans' dat het risico voordoet en daarvan afgeleid wat de 'financiële impact' is.

[182] Per 1 januari van het jaar. Nota reserves en voorzieningen, 2025-2029, p.8.

Voor de beoordeling van de kans dat een gebeurtenis zich voordoet, hanteren de gemeente vijf klassen, die in de begroting staan:

- Zeer kleine kans: financiële impact 5%
- Kleine kans: financiële impact 25%
- Gemiddelde kans: financiële impact 50%
- Grote kans: financiële impact 75%
- Zeer grote kans: financiële impact 100%

Tabel 3.4 Benodigde weerstandscapaciteit 2026

Benodigde weerstandscapaciteit in € 1.000			
Risico	Max financieel risico	Kans	Financiële impact
Kosten sociaal domein	250	Gemiddeld	125
Campus (Martiem Instituut)	2.900	Zeer klein	145
Complex voormalig dancing Dellewal	2.200	Zeer klein	110
Gewaarborgde leningen	9.800	Zeer klein	490
Onderhoud kapitaalgoederen	2.200	Klein	550
Bestemmingsplannen	500	Zeer klein	125
Terugloop toerisme	5.700	Klein	1.425
Verstrekte geldleningen	954	Zeer klein	48
Masterplan haven	15.000	Klein	750
Totaal	**39.504**		**3.768**

Bron: (overgenomen uit) Begroting 2026, Terschelling, p.91

In de bovenstaande tabel staan twee fouten. De financiële impact van bestemmingsplannen is niet 125.000 maar maar 25.000 euro en de financiele impact van masterplan haven is niet 750.000 maar 3,75 miljoen euro. De gecorrigeerde totale financiele impact is 6,668 miljoen euro en niet 3,768 miljoen euro. Het totaalbedrag dat met de gekwantificeerde risico's is verbonden is 39,5 miljoen euro. Zo is voor het Masterplan haven een maximaal financieel risico opgenomen van 15 miljoen euro; dat is 6 miljoen euro hoger dan in de begroting 2025.[183] De gemeente schat de kans dat dit risico ontstaat onveranderd op 'klein' in waardoor de financiële impact wordt begroot op 3,75 miljoen euro.[184] De financiele impact van alle risico's voor 2026 is 6,668 miljoen euro.[185] In de bovenstaande tabel is bij terugloop toerisme 5,7 miljoen euro begroot als maximaal financieel risico. De gemeente formuleert hierbij als toelichting dat het niet uit te sluiten is dat het toerisme nog eens terugloopt door onverwachte gebeurtenissen, maar acht de kans hierop klein en stelt bovendien dat het Rijk financieel zal ondersteunen. Desondanks wordt er 1,4 miljoen als financiele impact opgenomen in het weerstandsvermogen.

[183] Begroting 2025, p.86.
[184] Begroting 2026, p. 91.
[185] Berekening rekenkamer.

De algemene reserve en de stille reserve vormen volgens de Nota reserves en voorzieningen 2025-2029 gezamenlijk het *beschikbare* weerstandsvermogen. De reserve recreatie wordt niet meegenomen voor het weerstandsvermogen, dit in tegenstellign tot wat daariver in de Nota reserves en voorzieningen 2020-2024 staat.[186] De gemeente Terschelling beschikt over stille reserves op het in eigendom hebben van vastgoed en op haar (in potentie verhandelbare) aandelen van de BNG.[187] De verkoop van de aandelen resulteert volgens de gemeente in minder dividend (structureel minder inkomsten). De gemeente vindt het acceptabel om 20% van deze stille reserve mee te laten tellen voor het weerstandvermogen. De gemeente heeft hiervoor een voorzichtige inschatting gemaakt dat er een stille reserve aanwezig is van 6.000.000 euro[188] (exclusief de BNG-aandelen). Opmerkelijk is dat in de Nota reserves en voorzieningen alle reserves bij het weerstandsvermogen worden opgeteld, dus ook alle bestemmingsreserves.[189] In de BVV-richtlijnen[190] wordt gesteld dat alleen bestemmingsreserves kunnen meetellen die vrij aanwendbaar zijn. Gezien het doel van de bestemmingsreserves zoals de reserve Waddenprogramma en kapitaallasten Havenfront is de kans aanwezig dat de reserves (deels) niet vrij aanwendbaar zijn. Verder noemt de nota dat de gemeente de niet benutte belastingcapaciteit kan toerekenen aan het weerstandsvermogen. Daarbij gaat het met name om de extra ozb die de gemeente in moeilijke financiële omstandigheden maximaal aan de inwoners zou kunnen vragen.[191] Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit maakt de gemeente gebruik gemaakt van de normen die gelden voor het zogenoemde artikel-12 beleid.[192] De gemeente berekent dat de onbenutte belastingcapaciteit 0,7 miljoen euro[193] zal bedragen.

Tabel 3.5: Weerstandscapaciteit begroot 2026	
Weerstand	**x 1.000 euro**
Onbenutte belastingcapaciteit	700
Stille reserves *	6.000
Totaal reserves	11.111
Totaal	**17.811**
* Stille reserves worden volgens de BBV-regels wel meegenomen in de weerstandscapaciteit, maar niet in de balans. Zie https://commissiebbv.nl/page/view/ce471361-cb20-47a4-9dfd-c50e84682e7a/6-onderdelen-van-het-besluit-begroting-en-verantwoording. Bron: Nota reserves en voorzieningen 2025-2029, p. 9-10.	

In de Nota reserves en voorzieningen 2025-2029 wordt 2024 genomen als startpositie voor het bepalen van de *beschikbare* weerstandscapaciteit en daarbij staat een bedrag van 3.656.000 euro met de vermelding dat er geen aanleiding is een ander bedrag vast te

[186] Nota reserves en voorzieningen, 2025-2029, p. 9.

[187] BNG = Bank Nederlandse Gemeenten.

[188] De gemeente Terschelling heeft dit gebaseerd op de WOZ-waarde van de woningen die wellicht verkocht gaan worden. Een extra marktwaarde bovenop de WOZ-waarde is niet meegenomen.

[189] Nota reserves en voorzieningen, 2025-2029, Terschelling, p. 9-10.

[190] BBV-artikel 11 lid 1a.

[191] Ozb = onroerende-zaakbelasting.

[192] Nota reserves en voorzieningen, 2025-2029, Terschelling, p.10, Hierbij wordt gekeken naar de maximale eigen opbrengsten uit ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Voor rioolheffing en afvalstoffenheffing geldt dat er gestreefd wordt naar 100% kostendekkende tarieven.

[193] Begroot in 2024.

stellen.[194] De startpositie 2024 gaat de gemeente jaarlijks verhogen met 1,5% over de stand aan het begin van het jaar. Dat geeft het volgende beeld voor de weerstandscapaciteit.[195]

Tabel 3.6 Weerstandscapaciteit

Weerstandcapaciteit inclusief reserve recreatie per 31 december					
in € 1.000	2025	2026	2027	2028	2029
Algemene reserve	3.746	3.887	4.084	3.781	3.869
Reserve recreatie	249	160	160	160	160
Minimaal benodigde weerstandscapaciteit	3.712	3.768	3.842	3.881	3.920
Totaal	**283**	**279**	**402**	**60**	**109**

Bron: (overgenomen uit) Begroting 2026, p. 92.

In de begroting 2025 wordt uitgegaan van de *beschikbare* weerstandscapaciteit van 11,1 miljoen euro voor 2026, dit is het totaal van alle reserves.[196] In de begroting 2026 wordt uitgegaan van de *beschikbare* weerstandscapaciteit van 3,8 miljoen voor 2026.[197] Het verschil komt doordat in de begroting 2026 niet meer de bestemmingsreserves (7,7 miljoen) worden meegerekend, maar alleen de algemene reserve.

Weerstandsvermogen als een ratio

Het weerstandsvermogen wordt ook wel uitgedrukt als een ratio (verhoudingsgetal): de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente Terschelling vermeldt in de begroting 2025 dat de ratio weerstandsvermogen “uitstekend blijft” en komt voor 2026 uit op 2,95.[198] In de nota reserves en voorzieningen staan de ratio’s voor de periode 2025-2028 en die zit tussen de 2,95 en 3. In de nota is ook een ratio uitgerekend inclusief de stille reserves en dan ligt de ratio weerstandsvermogen tussen de 3,27 en 3,33.[199]
In de begroting 2026 komt de ratio ineens veel lager uit voor 2026 namelijk op 1,03 en voor de periode 2026-2029, tussen de 0,8 en 1,0 en dat betekent ‘matig’. Het verschil is dat in de begroting 2026 niet meer de bestemmingsreserves (7,7 miljoen) worden meegerekend bij het beschikbare weersvermogen. Dit is niet toegelicht in de begroting. Daarnaast wordt in tegenstelling tot de Nota reserves en voorzieningen in de begroting 2026 de reserve Recreatie wel meegenomen bij de beschikbare weerstandscapaciteit.

3.4 BBV-kengetallen

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en jaarrekening zijn alle (verplichte) kengetallen opgenomen en ook voorzien van een toelichting. Via een link met een landelijke

[194] Nota reserves en voorzieningen, 2025-2029, p.8.
[195] Nota reserves en voorzieningen, 2025-2029, p. 8.
[196] Begroting 2025, p. 86.
[197] Begroting 2026, p. 91.
[198] Begroting 2025, p. 86.
[199] Nota reserves en voorzieningen, 2025-2029, p. 9-10.

databank kunnen de kengetallen, zonder verdere toelichting, vergeleken worden met andere gemeenten. Uit het gesprek met raadsleden van de gemeente bleek dat zij de kengetallen niet heel frequent gebruiken om de financiële positie te duiden.

Tabel 3.7: BBV-kengetallen

Verplichte kengetallen BBV	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Netto schuldquote	59%	51%	44%	41%	34%	29%	21%	8%*
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	62%	55%	48%	45%	37%	32%	24%	7%*
3. Solvabiliteitsratio	29%	28%	30%	31%	32%	30%	32%	34%
4. Structurele exploitatieruimte	-4%	-5%	3%	3%	2%	-1%	3%	7%
5. Grondexploitatie	6%	9%	9%	10%	9%	9%	7%	0%
6. Belastingcapaciteit	93%	94%	96%	94%	94%	85%	80%	88%

Netto schuldquote: de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen (baten); dit geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de gemeentefinanciën.
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen; als een hoge schuld komt door leningen, die vervolgens zijn doorgegeven (aan bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie) en ook weer worden afgelost, is dat niet zo'n probleem; deze indicator geeft dat aan.
Solvabiliteitsratio: eigen vermogen als percentage van het totale vermogen; dit geeft een indicatie van het vermogen om langlopende schulden te kunnen terugbetalen.
Grondexploitatie: de grondpositie (de waarde van de grond) van de gemeente ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente; relevant is vooral de situatie dat gemeenten leningen hebben afgesloten voor de aanschaf van grond en dus een schuld hebben en wat de mogelijk opbrengst is bij verkoop van de grond bij (realisatie van) een bouwproject.
Structurele exploitatieruimte; het saldo van de structurele baten en lasten, gecorrigeerd voor de incidentele posten en reserves, gedeeld door de totale baten; een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van de leningen) te dekken.
Belastingcapaciteit: vergelijking van gemeentelijke woonlasten (ozb, rioolheffing en reinigingsheffing) met het landelijk gemiddelde; dit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen door hogere lokale belastingen en/of heffingen.

* Percentage overgenomen uit de door de gemeenteraad op 8 juli 2025 vastgestelde Jaarrekening 2024 (p. 79). Ook in het accountsverslag over 2024 wordt dit percentage (7,5%) genoemd. In het bestuurlijk wederhoor is door het college het volgende aangegeven: "uitstaande langlopende leningen bewogen tussen de €8,3 mln. en €9,3 mln. De totale baten waren ruim €30 mln. Dus het percentage was ongeveer 30%." Het betreft kennelijk een andere afbakening en berekening van de schuldquote dan in de jaarrekening.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

- De **netto schuldquote** is sterk gedaald in de afgelopen jaren. Door minder schulden en meer baten is de netto schuldquote lager dan begroot. De schulden zijn lager omdat er geen nieuwe leningen zijn afgesloten om investeringen te financieren. De baten zijn hoger door hogere bijdragen uit het Gemeentefonds en voor opvang van vluchtelingen.[200] In de begroting en jaarrekening staan de 'signaleringswaarden' vanuit het provinciaal toezicht vermeld:
    - Schuldquote onder de 90%: minst risicovol.
    - Schuldquote tussen de 90% en 130%: neutraal.
    - Schuldquote boven de 130%: meest risicovol.[201]

[200] Jaarrekening 2024, p.79.
[201] Begroting 2026, p. 93 en begroting 2026, 93.

De jaarrekening van de gemeente Terschelling vermeldt dat volgens deze cijfers er ruim voldoende investeringsruimte is.[202] In de begroting 2026 is aangegeven dat de schuldquote sterk gaat stijgen in de loop van de tijd (2026 34% en 2027 63%) tot 117% in 2029 en daarmee gaat de signaleringswaarde van 'minst risicovol' naar 'neutraal'. De genoemde criteria bij de netto schuldquote gelden ook voor het kengetal **netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen** en ook dit kengetal is gedaald, in de jaren 2017-2024 laag en stijgt in een gelijke trend in de periode 2026-2029 als de netto schuldquote.

- De **solvabiliteitsratio** stijgt in de periode 2017-2024 langzaam van net onder de 30% naar net boven de 30%, maar komt nog niet direct in de buurt van het landelijke gemiddelde van 40%. Bovendien wordt bij solvabiliteit in de begroting en jaarrekening vermeldt dat vanuit provinciaal toezicht de volgende ratio's gelden: minder dan 20% is het meest risicvol en >50% als minst risicovol.[203] De ratio's van Terschelling zijn neutraal voor de periode 2017-2024. In de begroting 2026 is een dalende trend zichtbaar: 2026 31% en 2027 25% tot 14% in 2029. Vanaf 2028 wordt de signaleringswaarde van het solvabiliteitsratio voor Terschelling 'meest risicovol'.[204]
- Over de **structurele exploitatieruimte** staat in de jaarrekening dat de gemeente Terschelling in 2024 voldoende scoort. [205] In 2017, 2018 en 2022 was dezet ratio nog negatief. De jaarrekening 2022 vermeldt dat 'negatief' een moment opname is en verder geen consequenties heeft.[206] In de begroting 2026 wordt zichtbaar dat de structurele exploitatieruimte van Terschelling beperkt is voor de periode 2025 en verder (2025 0,7%, 2026 0,7%, 2027 0,8%, 2028 -2,5% en 2029 0,5%).[207] In de begroting is een uitleg van deze ratio opgenomen en ook is aangegeven dat een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken.
- De boekwaarde van gronden moet worden terugverdiend bij de verkoop. Kenmerkend voor **grondexploitaties** is dat de looptijd meerdere jaren is. Naarmate de inkomsten verder in the toekomst liggen, brengt dit meer rentekosten en risico's met zich mee. In de begroting en jaarrekening zijn 'signaleringswaarden' vanuit het provinciaal toezicht opgenomen::
    - Grondexploitatie onder de 20%: minst risicovol
    - Grondexploitatie tussen de 20% en 35%: neutraal
    - Grondexploitatie boven de 35%: meest risicovol[208]

  Dit betekent dat in de jaren 2017-2024 Terschelling voor de grondexploitatie als minst risicovol scoort. In de begroting 2026 staat dat de gemeente geen lopende grondexploitaties heeft en daardoor deze ratio niet meer kan berekenen.[209]
- **Belastingcapaciteit** Dit kengetal laat de belastingdruk in de gemeente zien ten opzichte van de landelijke belastingdruk. In de begroting en rekening staan de 'signaleringswaarden' vanuit het provinciaal toezicht[210]:
    - Belastingcapaciteit onder de 95%: minst risicovol
    - Belastingcapaciteit tussen de 95% en 105%: neutraal

[202] Jaarrekening 2024, p.80.
[203] Begroting 2026, p. 95.
[204] Begroting 2026, p. 95.
[205] Jaarrekening 2024, p.81.
[206] Jaarrekening 2022, p.50.
[207] Begroting 2026, p. 95.
[208] Jaarrekening 2024, p.81-82.
[209] Begroting 2026, p. 95.
[210] Begroting 2026, p. 96.

- Belastingcapaciteit boven de 105%: meest risicovol

De belastingcapaciteit van de gemeente Terschelling voor 2024 valt dus onder minst risicovol.[211] In de jaren 2017-2024 scoort Terschelling ook met deze ratio als 'minst risicovol', behalve in 2019 toen de signaleringswaarde 'neutraal' was. Dit beeld is ook in de begroting 2026 te zien (2026 86% en 2027 84%) tot 82% in 2029).[212]

Belastingcapciteit en toeristen- en forensenbelasting

In het BBV-kengetal Belastingcapaciteit wordt niet gekeken naar de toeristen- en forensenbelasting, die echter voor de eilandgemeenten belangrijk zijn aan de batenkant van de gemeentelijke financiën. De gemeente Terschelling kent relatief aanzienlijke baten uit de toeristen- en forensenbelasting. Het gaat in 2024 om opbrengsten van 3,7 miljoen euro toeristenbelasting en 1,0 miljoen forensenbelasting.[213] Op Terschelling is het parkeren gratis. Gezamenlijk zijn deze belastingen goed voor bijna 13,5% van de totale baten in 2024. Terschelling heeft als uitgangspunt dat de toeristenbelasting de inflatie (CPI-index) volgt om de kosten voor toeristen (vooral gezinnen) niet te veel te laten oplopen.[214] Dit is een ongeschreven afspraak die nooit is vastgelegd. De gemeenteraad heeft besloten het forfaitaire systeem bij de inning van toeristenbelastingen per 1 januari 2025 af te schaffen.

Incidentele baten en lasten

Volgens de BBV moet ook een overzicht van incidentele baten en lasten worden gegeven opgenomen. In de begroting van de gemeente Terschelling is een overzicht opgenomen van de totale incidentele baten en lasten.[215] Het gaat om een bedrag van 1,4 miljoen euro aan baten. Het betreft voornamelijk de verkoop van onroerend goed (0,6 miljoen euro) en de onttrekking voor het havenbedrijf om het exploitatietekort van de havenactiviteiten te dekken. Bij de lasten zijn er meerdere incidentele posten: in totaal gaat het om 0,9 miljoen euro. Het gaat vooral om de implementatie van de Omgevingswet (0,2 miljoen euro) en een eenmalige injectie MJOP (0,2 miljoen euro).[216]

3.5 Onderhoud kapitaalgoederen

De gemeente Terschelling rekent tot de kapitaalgoederen: openbaar groen, wegen, riolering, gebouwen, haven/water. Dat is conform de verplichte onderdelen. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2025 en 2026 en in de jaarrekening 2024 worden de kaders beschreven. De financiële overzichten zijn per kapitaalgoed opgenomen.[217] In de financiële verordening

Kapitaalgoederen
Kapitaalgoederen zijn de zaken die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen die zij aan haar burgers levert te produceren; het gaat vaak om zaken met een hoge waarde die meerdere jaren meegaan. In de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' van de gemeentelijke begroting moeten ten minste de volgende kapitaalgoederen staan: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Van deze kapitaalgoederen moeten het beleidskader, de financiële consequenties die uit het beleidskader voortvloeien en een vertaling van de financiële consequenties in de begroting zijn opgenomen.

[211] Jaarrekening 2024, p.82.
[212] Begroting 2026, p. 93.
[213] Jaarrekening 2024, p. 157.
[214] CPI-index = consumenten prijs index (vastgesteld door het CBS).
[215] Jaarrekening 2024, p. 11 en 25.
[216] MJOP = Meerjarenonderhoudsplan.
[217] Begroting 2026, p. 100 en jaarrekening 2024, p. 83-92.

2024 staat dat het college de raad ten minste eens in de 5 jaar een onderhoudsplan openbare ruimte (groen, water, kunstwerken en straatmeublair), rioleringsplan en gebouwen aanbiedt.[218] De raad stelt vervolgens die plannen vast. In de plannen moet het kader van het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud staan.
Uit tabel 2.8 blijkt dat er van alle kapitaal goederen een actueel plan is dat maximaal vijf jaar oud is, behalve van de water/haven. In de begroting 2026 staat dat voor onderhoud van de kapitaalgoederen extra wordt geïnvesteerd in het havengebied, in het onderhoud van de kapitaalgoederen (wegen, gebouwen, riolering, groen), in onderwijs (nieuwbouw Schylger Jouw) en in de ambtelijke organisatie (Talent Lokaal Centraal). Al die uitgaven zijn met "passen en meten" en een aantal bezuinigingsvoorstellen in de begroting gekomen, maar veel vrije beleidsruimte is in de begroting niet meer aanwezig.[219]

Tabel 2.8: Beheerplannen
Gemeentelijke beheerplannen (jaartal vastgesteld)
Groen: Beheerplan 2025-2029, (2025)
Wegen: Wegenbeheerplan 2026 -2030, (2025)
Wegen (verlichting): Notitie Uitgangspunten Beheer Openbare Verlichting, (2025).
Riool: Water- en rioleringsprogramma 2025-2029 (2025).
Water/ Haven: water- en rioleringsplan, en besluit over buitengewoon onderhoud van het oppervlaktewatersysteem (2025) Pas na besluitvorming over de investeringen in de haven (in 2026) kan een nieuw onderhouds- beheerplan worden gemaakt.
Gebouwen: Gebouwenbeheerplan 2024-2028, (2024)
Begroting 2026, p.97.

3.6 Mee- en tegenvallers (DoeMee-onderzoek)

In een analyse door Radboud Universiteit Nijmegen naar mee- en tegenvallers (in het kader van het zogenoemde DoeMee-onderzoek van de Nederlandse Verening van Rekenkamers) zijn voor de gemeente Terschelling de volgende bevindingen gedaan. Het gaat om mee- en tegenvallers bij zowel lasten als baten van de gemeente over de jaren 2017-2024.[220]

- Bij **inhuur personeel** is de officiële formatie voor 2024 96 fte bij een gemiddelde bezetting van 75 fte. Er werken inclusief inhuur 82 mensen bij de gemeente Terschelling. De begroting is gebaseerd op officiële formatie in combinatie met actuele loonkosten en stelpost voor vacatures. Dat betekent dat meevallers vooral ontstaan door onbezette functies. De gemeente heeft de insteek dat nagenoeg alle functie een vaste invulling krijgen. De overige functies zijn zo specifiek en kortdurend dat ze niet vast ingevuld worden. De laatste jaren is personeel werven en vasthouden moeilijk gebleken. Daardoor wordt er relatief veel ingehuurd (tegenvallers) en onderbezetting op vast personeel (meevallers), maar de meevallers zijn kleiner dan de tegenvallers.
- Bij het **fysieke domein** worden meevallers worden voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de meerjarige investeringen niet op basis van reële lasten in de begroting worden opgenomen, maar op basis van het geplande projectbudget. Als er rmeer investeringsprojecten aan zitten te komen, wordt dit effect vergroot. De gemeente heeft

[218] Financiële verordening gemeente Terschelling 2024, art. 23 Onderhoud kapitaalgoederen.
[219] Begroting 2026, p.5.
[220] DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers.

last van vertragingen in de uitvoering o.a. door personeels te kort en een optimistsiche planning.

3.7 Bevindingen

- De gemeente hanteert twee relatief actuele en door de raad vast gestelde beleidskaders.
- De gemeente kent structureel een overschot, vooral vanaf 2020, dat grotendeels wordt gebruikt voor vergroten van de algemene reserve.
- De algemene reserve schommelt in de periode 2017-2024 rond de 3,8 miljoen euro, dit betekent dat rekening houdend met inflatie de algemene reserve is afgenomen. De algemene rserve is ruim boven het vastgetslede minimale. In de jaarrekening 2024 is de algemene reserve opgelopen tot 5 miljoen euro. Dit is opmerkelijk omdat de gewenste ratio voor het weerstandsvermogen is vastgesteld op 1,0. Omdat het weerstandvermogen hoger is dan het vastgelegde benodigde niveau, hanteert de gemeente in de praktijk niet de eigen richtlijnen.
- De bestemminsgreserves zijn sterk toegenomen, de grootste zijn Havenfront en Waddenprogramma.
- Alle kengetallen conform de BBV zijn kwantitatief weergegeven met een duidelijke toelichting. Uit de kengetallen valt al te leiden dat Terschelling in de toekomst minder investeringsruimte heeft. Dit is zichtbaar bij de ratio nettoschuld en de solvabiliteitsratio. Tergelijkertijd is wel een partoon zichtbaar van een gunstiger beeld van de financiele situatie bij de jaarrekening ten opzichte van de begroting. Dit komt deels door verschillen inj systematiek (zie Deel I, paragraaf 1.1) en vooral ook door investeringsprojecten die vertraging hebben in de uitvoering en waarvan de lasten over meerdere jaren worden uitgesmeerd.
- De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen omvat de verplichte onderdelen. De mate van onderhoud en dus de hoogte van de onderhoudsuitgaven zijn gebaseerd op door de raad vastgestelde beheerplannen. De gemeente maakt duidelijk dat de uitvoering van deze beheerplannen gepaard zal gaan met flinke uitgaven. Verder geeft de gemeente aan dat voor de uitvoering niet veel vrije beleidsruimte in de begroting meer aanwezig is.
- De laatste jaren is personeel werven en vasthouden moeilijk gebleken voor de gemeente Terschelling. Daardoor wordt er relatief veel ingehuurd.
- Er zijn meevallers in het fysieke domein, door vertragingen in de uitvoering vanwege een te kort aan personeel en een optimistische planning.

II.4 Ameland

Inleiding en leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gegeven van Ameland. De gegevens zijn gebaseerd op de jaarrekeningen (2017-2014) en de programmabegroting 2025 en 2026, en aanvullende informatie van de gemeente. De paragraaf over mee- en tegenvallers is gebaseerd op de resultaten van het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers waaraan de rekenkamer de Waddeneilanden heeft mee gedaan. In elke paragraaf zijn financiële cijfers en kengetallen en achtergrondinformatie daarbij gegeven. Financiële begrippen worden kort uitgelegd in kaders. Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Beleidskader(s) – paragraaf 4.1
- Overzicht ontwikkeling financiën – paragraaf 4.2
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing – paragraaf 4.3
- BBV-Kengetallen – paragraaf 4.4
- Onderhoud kapitaalgoederen – paragraaf 4.5
- Mee- en tegenvallers (DoeMee-onderzoek) – paragraaf 4.6
- Bevindingen – paragraaf 4.7

4.1 Beleidskader(s)

In het voorjaar van 2025 heeft de gemeenteraad van Ameland een nieuwe Financiële verordening 2025 vastgesteld en die van 2020 ingetrokken. In de verordening worden richtlijnen vastgesteld voor de inrichting van de begroting met inachtneming van in ieder geval de voorschriften van de BBV, het jaarlijks aanbieden van een Kadernota, het periodiek aanbieden van een Nota reserves en voorzieningen, het jaarlijks aanbieden van voorstellen over de gemeentelijke tarieven en het periodiek aanbieden van ounderhoudsplannen voor minimaal de kapitaalgoederen die zijn genoemd in de BBV. Verder moet het college in ieder geval tweemaal per jaar de raad informeren over de realisatie van de begroting in het lopende boekjaar.

De opgaven, ambities en kansen op Ameland zijn door de gemeenteraad in april 2022 vastgesteld in de Raadsagenda 2022-2025. Hoewel de raadsperiode eindigt in maart 2026 en er een nieuwe Raadsagenda zal (kunnen) komen, wordt in de Programmabegroting 2026-2029 verwezen naar de uitgangspunten in Raadsagenda 2022-2025. De Programma-begroting 2026-2029 volgt de uitgangspunten van de vastgestelde Kadernota 2025 en volgt de voorschriften van de BBV. Aan het eind van elk programma staat een overzicht van de voor dat programma relevante beleidsnotities en verordeningen. Specifieke bepalingen over in welke mate de gemeente Ameland in staat is om de financiële gevolgen van risico's op te kunnen vangen zijn opgenomen in de Nota Reserves en Voorzieningen 2021.
Bij het vormen van een nieuwe bestemmingsreserve of voorziening dienen volgens de Nota Reserves en Voorzieningen van 2021 altijd doel en looptijd aangegeven te worden. De doelen staan inderdaad wel in de Programmabegroting 2025, maar de looptijd niet.

4.2 Overzicht ontwikkeling financiën

De gemeente Ameland kent over de afgelopen jaren tot 2023 een steeds groter positief saldo van baten en lasten. In 2023 en 2024 is het saldo groter of gelijk aan de gewenste algemene reserve van 2,5 miljoen reserve. Het positieve resultaat wordt in belangrijke mate veroorzaakt door meevallers in de algemene uitkering – in de loop van het jaar blijkt dat de gemeente meer geld krijgt uit het Gemeentefonds dan bekend was bij het vaststellen van de begroting. Vanaf 2020 gaat het om bedragen van rond de 1 miljoen euro per jaar; dat is rond de 4% van de totale baten.[221] Uit de Programmabegroting 2026-2029 blijkt dat ook voor 2026 een positief resultaat wordt verwacht van ruim een half miljoen, maar daarna loopt dat fors terug tot 64.000 in 2028. Door de voorgenomen beleidsmaatregelen blijft het saldo wel positief. De sterke voorgenomen korting op de algemene uitkering die nu voor 2028 (Ravijnjaar) en daarna wordt verwacht, lijkt op Ameland dus goed onder controle.

Tabel 4.1: Ontwikkeling (saldo) baten lasten

x 1.000 euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Resultaten								
Baten (realisatie	21.802	23.007	23.252	31.090	30.758	33.447	31.481	32.207
Lasten (realisatie)	21.414	22.327	22.353	30.035	28.558	31.598	28.194	29.688
Saldo (realisatie)*	**388**	**680**	**899**	**1.056**	**2.200**	**1.849**	**3.287**	**2.520**

* Het saldo van baten en lasten geeft aan of de begroting en rekening in evenwicht is of dat er een positief of negatief verschil is. Bij het saldo van baten en lasten wordt de inzet van middelen vanuit de reserves (of het toevoegen van middelen daaraan) niet meegerekend. Een negatief saldo betekent daardoor dat de gemeente meer kosten heeft gemaakt dan er opbrengsten waren en leidt tot het interen op het eigen vermogen (en omgekeerd bij een positief saldo).

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

De algemene reserve is door de gemeenteraad vastgesteld en in de Nota reserves en voorzieningen 2021 onderbouwd op een bedrag van 2,5 miljoen euro tot in ieder geval 2025. Hier is alleen eenmalig van afgeweken in 2020. In verband met corona is toen een extra buffer gevormd door zowel het exploitatiesaldo van 2019, als de rijksmiddelen ter compensatie van kosten rond corona toe te voegen aan de algemene reserve. In de Programmabegroting 2026-2029 wordt geconstateerd dat 2,5 miljoen nog steeds voldoende is. Overigens is de gehanteerde norm niet gecorrigeerd voor de inflatie, en dus feitelijk in waarde gedaald.

(Minimum)eisen Algemene reserve
De algemene reserve moet volgens de 'Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet' positief zijn en de omvang moet groter zijn dan de zogenoemde 'artikel-12 norm'. In geval van artikel 12 moet een gemeente in de meerjarige begroting een buffer hebben van 2% van de uitkering gemeentefonds, algemene uitkering plus decentralisatie-uitkeringen en de ozb-capaciteit. Een minimale omvang is echter niet wettelijk vastgelegd.

Vanwege het vaste bedrag van de algemene reserve is – op basis van een eerder raadsbesluit uit 2016 – in de Nota Reserves en Voorzieningen 2021 vastgelegd dat het

[221] Variërend van 0,9 miljoen euro in 2022 tot 1,25 miljoen in 2024; in 2021 was het lager: 0,4 miljoen. Bron: Radboud onderzoek.

positieve saldo wordt toegevoegd aan de Bestemmingsreserve Projecten, die net als de algemene reserve geldt als vrij besteedbaar. De Bestemmingsreserve Projecten is destijds ontstaan door de vervallen bestemmingsreserves toe te voegen aan deze reserve. Hierdoor ontstond een fonds dat ingezet kan worden op basis van keuzes die de raad kan maken. Dit zou kunnen zijn op het gebied van fysieke infrastructuur, zoals reconstructies dorpen, aanpak havens, of iets dergelijks, maar even zo op het gebied van mens en maatschappij, door bijvoorbeeld eenmalige bijdragen aan relevant geachte activiteiten te doen. De reserve kan worden gezien als een fonds waaruit verschillende uitgaven bekostigd kunnen worden. De middelen zijn vrij besteedbaar, maar wel ingekaderd in het raadsbrede beleidskader Raadsagenda(-akkoord) 2022-2025. Dat geeft ook nog voor de Programmabegroting 2026-2029 richting aan uitvoering door het college van verschillende projecten en maatregelen. De (voorjaars) Kadernota is daarbij het instrument waarin de concrete bestedingsvoorstellen worden gedaan. Het is dus een dynamische reserve met systematische inkomsten (het jaarlijkse exploitatiesaldo) en jaarlijkse uitgaven. De Bestemmmingsreserve Projecten bedraagt eind 2024 ca. 11 miljoen euro. In de Nota Reserves en Voorzieningen zijn overigens geen duidelijke afspraken opgenomen over de *gewenste* hoogte van de Bestemmingsreserve Projecten.

Tabel 4.2: Ontwikkeling reserves*

x 1.000 euro	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Reserves**								
Algemene reserve	2.500	2.500	2.500	4.166	2.500	2.500	2.500	2.500
Bestemmingsreserves	9.070	9.769	10.572	14.137	15.969	17.176	19.221	23.748
Resultaatbestemming***	388	680	899	1.056	2.200	1.849	3.287	2.520
Totaal reserves	**11.958**	**12.949**	**13.972**	**19.359**	**20.668**	**21.525**	**25.009**	**28.768**

* Ultimo (einde jaar).

** Reserves zijn gespaarde middelen en vormen het eigen vermogen van een gemeente (op de balans). Reserves hebben verschillende doelen, zoals een buffer om toekomstige tegenvallers en/of verliezen op te vangen - de algemene reserve. Een hogere algemene reserve betekent een grotere financiële buffer en dus een grotere weerbaarheid tegen financiële tegenvallers. Tegelijkertijd is een te hoge algemene reserve mogelijk niet optimaal want dat geld wordt niet ingezet voor andere gemeentelijke doeleinden. Het rijk gaat er van uit dat iedere gemeente zelf in staat is de minimale omvang van de algemene reserve te bepalen. Daarnaast zijn er bestemmingsreserves. Deze gereserveerde middelen worden in de toekomst uitgegeven voor een specifiek doel. Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad.

*** Resultaat bestemming = toevoeging van het saldo van baten en lasten aan de Bestemmingreserve Projecten.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Naast de Bestemmingsreserve Projecten zijn er andere bestemmingsreserves van ca. 10 miljoen euro, die duidelijk het karakter van een echte bestemmingsreserve hebben omdat ze (wel) gekoppeld zijn aan een specifiek doel. Er zijn in totaal 10 bestemmingsreserves voor onderhoud, middelbaar onderwijs en co-financiering Regiodeal Waddeneilanden. Opvallend is dat de totale bestemmingsreserves zoals die in de jaarstukken staan over de periode 2017-2024 meer dan verdubbeld zijn van 9 miljoen euro tot bijna 24 miljoen. De

bestemmingsreserves van de gemeente Ameland zijn, ook rekening houdend met inflatie, sterk toegenomen.

Reserves programmabegroting 2025 en 2026

In de programmabegroting 2026 blijft de algemene reserve, conform de afspraken, constant op 2,5 miljoen euro. Bij de bestemmingsreserves is er in 2025 een afname van 5 miljoen in de Bestemmingsreserve Projecten; daarna blijven ze redelijk constant op ruim 20 miljoen. De onttrekking heeft te maken met investeringen van het eigen woningbedrijf van de gemeenten Ameland.

Tabel 4.3: Ontwikkeling reserves 2024-2029*

x 1.000 euro	***Realisatie 2024***	**Prognose 2025**	**Begroting 2026**	**Begroting 2027**	**Begroting 2028**	**Begroting 2029**
Reserves	*Jaarrekening*	Programmabegroting				
Algemene reserve	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Bestemmingsreserves(incl. resultaat)	26.277	19.312	19.384	19.381	19.442	20.450
Totaal reserves (eigen vermogen)	28.768	21.812	21.884	21.881	21.942	22.950

* Ultimo (einde jaar).

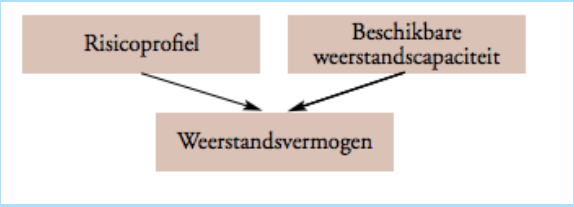
Bron: Programmabegroting 2026, p.133.

4.3 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Risico's en weerstandscapaciteit

In de programmabegroting zijn de risco´s geïnventariseerd.[222] De twee risico's die genoemd worden zijn een grote terugloop van toerisme door een externe oorzaak (natuurramp, covid-pandemie) en rijksbeleid zoals een herijking van de algemene uitkering waardoor de gemeente fors lagere rijksbijdragen ontvangt. Van deze risico´s is de mogelijke financiële impact aangegeven in onderstaande tabel. De gemeente Ameland maakt onderscheid tussen incidentele en structurele effecten van risico´s, maar het verschil wordt niet uitgelegd in de programmabegroting. Dezelfde risico´s staan al sinds 2017 in de jaarrekening met dezelfde tekst en

Risico's en weerstandscapaciteit
Bij risico's (risicoprofiel) gaat het om de kans dat de gemeente geconfronteerd wordt met financiële tegenvallers. Gemeenten zijn verplicht om door middel van een systematische analyse de blootstelling aan risico's zo goed mogelijk in beeld te brengen vanuit de beschikbare weerstandscapaciteit.. Het kengetal weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente onvoorziene financiële tegenvallers kan opvangen zonder het uitvoeren van de begroting of bestaand beleid in gevaar te brengen. De *beschikbare weerstandscapaciteit* geeft aan hoeveel geld en mogelijkheden een gemeente heeft oftewel de onbenutte belastingcapaciteit en reserves. Daarnaast wordt de benodigde weerstands-capaciteit berekend: dat is het weerstandsvermogen dat nodig is gegeven de analyse van financiële risico's.



[222] Programmabegroting 2026-2029, p. 80-82).

vergelijkbare bedragen. In eerdere jaren staan verder alleen kleine risico´s van meestal minder dan 100.000 euro voor aansprakelijkheid voor schades, exploitatietekorten bij gesubsidieerde partijen, achterstallig onderhoud en fiscale risico´s door invoering belasting of onjuist toepassing van belastingwetgeving.

Tabel 4.4: in de Programmabegroting 2025 genoemde risico´s (euro)				
Risico	**Financiële impact**	**Kans**	**Netto effect (structureel)**	**Netto effect (incidenteel)**
Terugloop in toerisme als gevolg externe oorzaak	1.500.000	10%	150.000	1.500.000
Nadelige effecten rijksbeleid	1.500.000	30%	450.000	
Overige risico's	pm			
Totaal			**600.000**	**600.000**
Bron: Programmabegroting 2025, p.80-81				

Een natuurramp, milieuramp of ander soort crisis kan grote en langdurige gevolgen hebben voor het toerisme en dat kan voor de gemeente Ameland een forse daling van de opbrengsten toeristenbelasting betekenen. De kans op een dergelijke gebeurtenis wordt niet als groot ingeschat en bovendien zullen provinciale en rijksoverheden vanuit hun verantwoordelijkheid altijd enige mate van ondersteuning bieden, waardoor financiële gevolgen fors kunnen zijn, maar niet onoverkomelijk. De covid-pandemie leidde tot een forse terugloop van toeristische overnachtingen (in 2020), maar door compenserende maatregelen van het Rijk bleken de financiële effecten uiteindelijk vrij gering.

In het licht van herijkingsoperaties van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds wordt op landelijk niveau al enige jaren gesproken over een herziening van het belastingstelsel die ook tot verschuivingen en aanpassingen van gemeentelijke belastingen kunnen leiden. Recent is er – in het kader van de herziening van de verdeelsleutel van het Gemeentefonds – enige discussie geweest over landelijke verevening van de opbrengsten van de toeristenbelasting. Ook kunnen kleine belastingen waartoe onder meer de forensenbelasting wordt gerekend worden afgeschaft. Voor de gemeente Ameland zou dit tot bijzonder nadelige effecten kunnen leiden, want de opbrengst van de toeristenbelasting is jaarlijks ruim 4 miljoen en van de forensenbelasting 2 miljoen euro volgens de Programmabegroting 2026-2029.[223] Inmiddels is onder meer door een gerechtelijke uitspraak[224] duidelijk dat gemeenten de opbrengsten van de toeristen- en forensenbelasting zelf mogen blijven houden, omdat hier ook kosten tegenover staan.

Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met controllers en raadsleden bleek dat er in de nabije toekomst mogelijk andere risico's spelen die wel (ook) relevant zijn voor de gemeente Ameland. In het bijzonder zijn genoemd: het eigen woningbouwbedrijf en het sociaal domein (jeugdzorg). In de Programmabegroting 2026-2029 is over aandacht voor deze risiso´s nog niets terug te vinden. Ook is de verduurzaming

[223] P. 73.

[224] Zie: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2025:1365&showbutton=true&keyword=toeristenbelasting&idx=5.

van gemeentelijke gebouwen (accommodatiebeleid) genoemd. Het accomadatiebeleid kan forse financiële consequenties hebben als de raad (uiteindelijk) besluit om gebouwen te verduurzamen, te slopen of op een andere locatie te clusteren, maar dit is een keuze van de raad en geen risico.

Weerstandsvermogen als een ratio

Het weerstandsvermogen wordt ook wel uitgedrukt als een ratio (verhoudingsgetal): de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente Ameland maakt onderscheid tussen incidentele en structurele effecten van risico´s, maar het verschil wordt niet uitgelegd in de programmabegroting. De algemene reserve van 2,5 miljoen euro is ruim hoger dan de 1,5 miljoen incidentele risico's en ruim vier keer zo hoog als het structurele effect. Voor de verhouding van beschikbare capaciteit en noodzakelijke capaciteit in verband met risico's wordt in de Programmabegroting 2026-2029 de waarde van 6 genoemd, wat wordt gekwalificeerd als "uitstekend"[225], maar een berekening ontbreekt. Naast de algemene reserve beschikt de gemeente nog over ca. 11 miljoen euro die vrij besteedbaar is in de Bestemmingsreserve Projecten voor eenmalige uitgaven, maar formeel hoort dit niet tot de structurele weerstandscapaciteit.

4.4 BBV-kengetallen

In de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing van de begroting en jaarrekening zijn alle (verplichte) kengetallen opgenomen, ook met een toelichting. Op basis van de gegevens uit de Jaarrekeningen 2017-2024, de Programmabegroting 2026-2029 en de specifieke bepaling hierover in de Nota Reserves en Voorzieningen 2021 ontstaat het volgende beeld.

- De **netto schuldquote** varieert volgens de jaarrekeningen tussen 2017 en 2023 van 61% tot 85% en stijgt in 2024 tot 107%, en daarna tot 136% in 2028 en 134% in 2029 en valt daarmee in de categorie ´meest risicovol'.[226] Volgens de programmabegroting blijft de schuldquote tot 2029 boven de 130%. De toename is een gevolg van de aangetrokken geldleningen (totaal 18 miljoen euro), vooral voor de bouw van het nieuwe woonzorgcentrum Ambla.
- Voor de **netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen**, die pas sinds 2022 wordt bijgehouden, geldt het zelfde beeld, ook tot 2029.
- De **solvabiliteitsratio** varieert in de jaarrekeningen tussen de 29% en 43% en bereikt volgens de Progrogrammabegroting 2026-2029 in 2025 het laagste niveau van 29% en stijgt daarna weer licht tot 33% in 2029. De solvabiliteit bevindt zich altijd binnen en meestal in het midden van de range 20-50% die als risico neutraal wordt gekwalificeerd.[227]
- De **structurele exploitatieruimte** wordt pas sinds 2020 bijgehouden en is steeds positief, en blijft volgens de Programmabegroting 2026 ook voor de periode 2026-2029 positief met 6% in 2029, ondanks de verwachte verlaging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds vanaf 2028.

[225] Programmabegroting 2026-2029, p .82.
[226] Programmabegroting 2026, p. 82.
[227] Programmabegroting 2026-2029, p. 83.

- De **grondexploitatie** is de hele periode positief en volgens de Programmabegroting 2026-2029 blijft die ook tot 2029 nog net positief en dat betekent nauwelijks risico, mede omdat in de afgelopen jaren al de nodige “verliezen zijn genomen”. Hoewel grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van de gemeente, is het niet de verwachting dat de gemeente Ameland met forse tegenvallers in de grondexploitatie zal worden geconfronteerd.[228]
- Het kengetal **belastingscapaciteit** wordt berekend voor de ozb, volgens de standaard BBV-berekening door het landelijk gemiddelde van de woonpasten te vergelijken met de door gemeente Ameland gehanteerde tarieven.[229] Uit de jaarrekeningen blijkt dat dit percentage is gedaald van 90% tot minder dan 70% en uit de Progammabegroting 2026-2029 blijkt dat het tot 2029 op het niveau blijft van ca. 63%. Daarmee zijn de woonlasten op Ameland ruim onder het landelijke gemiddelde.[230]

Tabel 4.5: BBV-kengetallen

Verplichte kengetallen BBV	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Netto schuldquote	84%	76%	85%	61%	68%	66%	83%	107%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	68%	82%	99%
3. Solvabiliteitsratio	34%	34%	34%	41%	43%	41%	34%	29%
4. Structurele exploitatieruimte	n.b.	n.b.	n.b.	7%	9%	8%	12%	13%
5. Grondexploitatie	4%	2%	3%	12%	7%	4%	2%	1%
6. Belastingcapaciteit	90%	89%	88%	82%	80%	72%	70%	67%

Netto schuldquote: de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen (baten); dit geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de gemeentefinanciën.
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen; als een hoge schuld komt door leningen, die vervolgens zijn doorgegeven (aan bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie) en ook weer worden afgelost, is dat niet zo’n probleem; deze indicator geeft dat aan.
Solvabiliteitsratio: eigen vermogen als percentage van het totale vermogen; dit geeft een indicatie van het vermogen om langlopende schulden te kunnen terugbetalen.
Grondexploitatie: de grondpositie (de waarde van de grond) van de gemeente ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente; relevant is vooral de situatie dat gemeenten leningen hebben afgesloten voor de aanschaf van grond en dus een schuld hebben en wat de mogelijk opbrengst is bij verkoop van de grond bij (realisatie van) een bouwproject.
Structurele exploitatieruimte; het saldo van de structurele baten en lasten, gecorrigeerd voor de incidentele posten en reserves, gedeeld door de totale baten; een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van de leningen) te dekken.
Belastingcapaciteit: vergelijking van gemeentelijke woonlasten (ozb, rioolheffing en reinigingsheffing) met het landelijk gemiddelde; dit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen door hogere lokale belastingen en/of heffingen.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Op basis van de gezamenlijke kengetallen wordt in de Programmabegroting 2026-2029 geconcludeerd dat de gemeente Ameland alleen voor de netto schuldquote in de jaren 2028 en 2029 net in de categorie ‘meest risicovol’ valt. Alle overige kengetallen vallen in de categorieën ‘minst risicovol’ of ‘neutraal’. Het belangrijkste uitgangspunt voor de gemeente Ameland is echter niet de wens om ‘mooie kengetallen’ te realiseren, maar artikel 189, lid 2

[228] Programmabegroting 2026-2029, p.83.
[229] Ozb = onroerende-zaakbelasting.
[230] Programmabegroting 2026-2029, p.84.

van de Gemeentewet, waarin is aangegeven dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, dan wel op lange termijn in evenwicht dient te zijn. Bij de realisatie van jaarlijkse begrotingsdocumenten is daarvan tot dusver altijd sprake geweest.

Tabel 4.6: BBV-kengetallen 2024-2029

Kengetallen	***2024***	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
	Jaarrekening	Prognose	Begroting			
Netto schuldquote	*107%*	107%	115%	129%	136%	134%
Gecorrigeerde netto schuldquote	*99%*	99%	106%	121%	128%	126%
Solvabiliteit	*29%*	26%	27%	27%	28%	33%
Grondexploitatie	*1,0%*	2,1%	-0,1%	0,5%	0,1%	0,2%
Structurele exploitatieruimte	*13%*	6%	7%	6%	3%	6%
Belastingcapaciteit	*66%*	63%	64%	64%	64%	64%

Bron: Programmabegroting 2026-2029, p.82

Belastingcapaciteit en toeristen- en forensenbelasting

In het BBV-kengetal Belastingcapaciteit wordt niet gekeken naar de toeristen- en forensenbelasting, hoewel die voor de eilandgemeenten een veel grotere bron van inkomsten vormen dan de ozb. Volgens de Programmabegroting 2026-2029 bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit voor de komende jaren ca. 35% bij de ozb.[231] Dan is er nog geen rekening gehouden met mogelijke ruimte bij andere lokale heffingen zoals de toeristenbelasting en de forensenbelasting.[232] Uit de programmabegroting blijkt dat in 2025 van de opbrengst van bijna 8 miljoen aan lokale heffingen slechts 1,7 miljoen binnenkomt via de ozb, naast 4 miljoen via de toeristenbelasting en 2,2 miljoen via de forensenbelasting.[233] De toeristen- en forensenbelasting zijn gezamenlijk goed voor 19% van de totale baten in 2024. Het tariefbeleid van de gemeente Ameland is gericht op het indexeren van alle tarieven van lokale heffingen (met ca. 2% in 2026).

Incidentele baten en lasten

In de Programmabegroting 2026-2029 is het volgens de BBV voorgeschreven overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen en per programma gespecificeerd. Over 2026 zijn de incidentele lasten ca. 1,4 miljoen euro hoger dan de baten en dat loopt in 2029 op tot bijna 1,7 miljoen euro.[234] Het tekort wordt gedekt uit de reserves, met name uit de Reserve Projecten.

[231] P. 73.
[232] De toeristenbelasting wordt op Ameland al langer geheven op basis van nachtregistratie.
[233] Programmabegroting 2026-2029, p. 73. Zie ook de Box met een vergelijking van de Toeristenbelasting en de Forensenbelasting tussen de eilanden onderling en met het landelijk gemiddelde in Deel I, paragraaf 2.1.
[234] Programmabegroting 2026-2029, p.135-138.

4.5 Onderhoud kapitaalgoederen

De gemeente Ameland rekent in de programmabegroting tot de kapitaalgoederen wegen, havens, gebouwen, riolering, openbaar groen en verlichting.[235] Dit is conform de verplichte onderdelen, maar wel eiland specifiek ingevuld. In de programmabegroting zijn de volgende door het college of de raad vastgestelde beheer- en onderhoudsplannen verwerkt:

- Groenbeleidsplan ‘Ruimte voor waardevol groen’ (2022);
- Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP Ameland, periode 2020 - 2025); het huidige Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) wordt met één jaar verlengd, omdat de actualisatie van het nieuwe GRP meer tijd vergt;
- Beheerplan Wegen (periode 2024 – 2033);
- Beheer- en onderhoudsplan Havens (periode 2024-2029).

Kapitaalgoederen
Kapitaalgoederen zijn de zaken die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen die zij aan haar burgers levert te produceren; het gaat vaak om zaken met een hoge waarde die meerdere jaren meegaan. In de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' van de gemeentelijke begroting moeten ten minste de volgende kapitaalgoederen staan: wegen, riolering, water, groen en gebouwen.
Van deze kapitaalgoederen moeten het beleidskader, de financiële consequenties die uit het beleidskader voortvloeien en een vertaling van de financiële consequenties in de begroting zijn opgenomen.

Voor sportvelden, gemeentelijke gebouwen en het woningbedrijf zijn meerjaren-onderhoudsplannen opgesteld en door het college vastgesteld. Doorrekeningen en financiële consequenties van de diverse onderhoudsplannen worden in de jaarlijkse begroting (en meerjarenraming) verwerkt. Jaarlijks worden de onderhoudsplannen geëvalueerd en geactualiseerd, zodat ook de voortgang kan worden gemonitord (zowel operationeel als financieel). Voor een aantal onderhoudstaken, zoals recreatieve voorzieningen (inclusief strandovergangen), groenvoorziening, bebording en verlichting, is geen meerjarenonderhoudsplan opgesteld. Wel zijn de vervangingsinvesteringen voor deze onderdelen in beeld gebracht en begroot, en worden de bijbehorende cyclische onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd door de buitendienst. Deze werkzaamheden maken deel uit van het vaste takenpakket van de buitendienst. Jaarlijks vindt een operationele evaluatie plaats om de onderhoudsstatus en de benodigde inzet goed in beeld te houden. Op basis van deze evaluatie worden vervangingsinvesteringen geactualiseerd.

In de auditcommissie van 7 april 2025 is afgesproken om ‘effectgericht plannen en rapporteren’ in te zetten voor onderhoud kapitaalgoederen. De nieuwe opzet met expliciete doelen, voortgang, begroting en normen voor kwaliteit wordt in de Programmabegroting 2026-2029 gehanteerd voor ieder van de hiervoor genoemde beheer- en onderhoudsplannen.

4.6 Mee- en tegenvallers (DoeMee onderzoek)

In een analyse door Radboud Universiteit Nijmegen naar mee- en tegenvallers (in het kader van het zogenoemde DoeMee onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers) zijn voor de gemeente Ameland de volgende bevindingen gedaan. Het gaat

[235] Programmabegroting 2026-2029, p. 89-95.

om mee- en tegenvallers bij zowel lasten als baten van de gemeente over de jaren 2017-2024.[236]

- De geconstateerde bijzondere afwijkingen in het Fysiek Domein hangen samen met het feit dat de gemeente Ameland een eigen woningbedrijf heeft.
- De afwijkingen in het Sociaal Domein en de meevallers bij Rente en Afschrijvingen hangen samen met de investeringen in nieuwbouw van het woonzorgcentrum “Ambla” als vervanging van de ‘oude Stelp’.
- Er zijn tegenvallers in personeelslasten en externe inhuur van enkele tonnen per jaar, vooral vanaf 2022. Het gaat om ‘inhuur derden’ in het geval van het niet kunnen vervullen van vacatures. De gemeenteraad wil liever vast personeel dan inhuur, maar met de krappe arbeidsmarkt is dat niet altijd mogelijk. Verder wordt vaker specifieke kennis, bijvoorbeeld van juristen, ingehuurd. Dit verklaart de tegenvaller bij inhuur. De kosten van ‘reguliere’ inhuur van externe deskundigheid worden geboekt bij de betreffende programma’s.

4.7 Bevindingen

- De gemeente Ameland hanteert de Financiele verordening 2025 voor de inrichting van de begroting. Daarin worden ook richtlijnen gegeven voor het opstellen van jaarlijks en periodieke rapportages en beleidskaders zoals de jaarlijks door de raad als opmaat naar de begroting van het volgende kalenderjaar vast te stellen Kadernota en de Nota Reserves en Voorzieningen, maar ook over het opstellen van beheers- en onderhoudsplannen.
- De gemeente Ameland kent over de afgelopen jaren tot 2023 een steeds groter positief saldo van baten en lasten. Het saldo blijft ook de komende jaren positief ondanks het ravijnjaar o.a. door voorgenomen beleidsmaatregelen. Het lijkt erop dat de gemeente Ameland wat betreft de verhouding baten en lasten alles goed onder controle heeft.
- Een algemene reserve van 2,5 miljoen euro wordt voldoende geacht om tegenvallers op te vangen. Het positieve saldo wordt toegevoegd aan de Bestemmingsreserve Projecten, die net als de algemene reserve geldt als vrij besteedbaar. Opvallend is dat de Bestemmingsreserves over de periode 2017-2024 meer dan verdubbeld zijn van 9 miljoen tot bijna 24 miljoen euro. Vanwege het vaste bedrag van de algemene reserve is in de Nota reserves en voorzieningen 2021 vastgelegd dat de raad in 2016 heeft besloten dat het positieve saldo wordt toegevoegd aan de Bestemmingsreserve Projecten en die bedraagt eind 2024 ca. 11 miljoen. In de Nota reserves en voorzieningen zijn geen duidelijke afspraken opgenomen over de gewenste hoogte van de Bestemmingsreserve Projecten. Die middelen zijn vrij besteedbaar, maar worden wel ingekaderd in het raadsbrede beleidskader Raadsagenda(-akkoord) 2022-2025. Dat geeft richting aan uitvoering door het college van verschillende projecten en maatregelen. De (voorjaars) Kadernota is daarbij het instrument waarin de concrete bestedingsvoorstellen worden gedaan. Het is dus een dynamische reserve met systematische inkomsten (het jaarlijkse exploitatiesaldo) en jaarlijkse uitgaven voor

[236] DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers.

projecten. Uit de gesprekken met de controller en de raadsleden blijkt dat dit systeem goed werkt en men tevreden is met deze manier van omgaan met de reserves.

- In de programmabegroting worden maar twee grote risico´s genoemd: rijksbeleid voor gemeenten en een terugloop van toerisme door een calamiteit. Beide staan er in de onderzochte periode altijd in, maar lijken niet echt als een echt probleem gezien te worden, net als het mogelijk afschaffen van de forensenbelasting. In hoeverre de ‘dreiging’ van afschaffing forensenbelasting er nog is, is niet precies bekend, maar die afschaffing zou wel degelijk als een enorm probleem worden ervaren.
- Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met controllers en raadsleden, bleek dat er in de nabije toekomst mogelijk andere zaken zijn die ook relevant zijn voor de financiële positie van de gemeente Ameland. In het bijzonder zijn genoemd: de kosten van verduurzaming van gemeentelijke gebouwen (accommodatiebeleid), het eigen woningbouwbedrijf, en het sociaal domein (jeugdzorg). In de Programmabegroting 2026-2029 is over aandacht voor deze risiso's nog niets terug te vinden. Alle kengetallen conform de BBV zijn kwantitatief weergegeven met een beknopte toelichting. Op basis van de kengetallen kan worden geconclusdeerd dat de financiele positie stevig is. De raadsleden hechten niet zozeer aan het realiseren van ‘mooie’ BBV-kengetallen, maar meer aan dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is en daarvan is tot dusver altijd sprake geweest.
- Het BBV kengetal onbenutte belastingcapaciteit is vooral gebaseerd op de ozb en daardoor voor de eilanden beperkt relevant omdat die veel meer opbrengsten halen uit de toeristen- en forensenbelasting dan uit de ozb, en zijn daarmee ook potentiële bronnen van extra inkomsten.
- Het volgens de BBV voorgeschreven overzicht van incidentele baten en lasten is in de begrotingen opgenomen en per programma gespecificeerd. Over 2026 zijn de incidentele lasten ca. 1,4 miljoen euro hoger dan de baten en dat loopt in 2029 op tot bijna 1,7 miljoen euro. Het tekort wordt gedekt uit de reserves, met name uit de Bestemmingsreserve Projecten.
- De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen omvat de verplichte onderdelen. De mate van onderhoud en dus de hoogte van de onderhoudsuitgaven zijn gebaseerd op door de raad vastgestelde beheer- en onderhoudsplannen. In de auditcommissie van 7 april 2025 is afgesproken om ‘effectgericht plannen en rapporteren’ in te zetten voor onderhoud kapitaalgoederen en dat wordt in de Programmabegroting 2026-2029 gehanteerd.

II.5 Schiermonnikoog

Inleiding en leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gegeven van Schiermonnikoog. De gegevens zijn gebaseerd op de jaarrekeningen (2017-2024) en de initiële programmabegrotingen 2025 en 2026, en aanvullende informatie van de gemeente. De paragraaf over mee- en tegenvallers is gebaseerd op de resultaten van het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers waaraan de rekenkamer de Waddeneilanden heeft mee gedaan. In elke paragraaf zijn financiële cijfers en kengetallen en achtergrondinformatie daarbij gegeven. Financiële begrippen worden kort uitgelegd in kaders. Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Beleidskader(s) – paragraaf 5.1
- Overzicht ontwikkeling financiën – paragraaf 5.2
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing – paragraaf 5.3
- BBV-Kengetallen – paragraaf 5.4
- Onderhoud kapitaalgoederen – paragraaf 5.5
- Mee- en tegenvallers (DoeMee-onderzoek) – paragraaf 5.6
- Bevindingen – paragraaf 5.7

5.1 Beleidskader(s)

In de jaarrekeningen en de programmabegrotingen wordt naar twee door de gemeenteraad vastgestelde financiële beleidskaders verwezen. De uitgangspunten voor de Programmabegroting 2026 staan in de Nota Financieel Kader (NFK) 2026 en daarin staan ook maatregelen hoe om te gaan met structurele effecten van risico´s en de aanwending van reserves.[237] De NFK wordt elk jaar vastgesteld als opmaat naar de begroting van het volgende kalenderjaar. Daarnaast heeft de raad op 16 december 2025 de Financiële verordening gemeente Schiermonnikoog 2025 vastgesteld. Daarin staat in artikel 13: het college biedt de raad eens in de vier jaar een Nota Reserves en Voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandeld:

- de toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen.
- de vorming, besteding en opheffing van reserves en voorzieningen.

Uit de Jaarrekening 2017 blijkt dat er op 12 december 2017 een Nota Reserves en Voorzieningen is vastgesteld. In alle jaarrekeningen daarna wordt in ieder geval tot en met de Jaarrekening 2024 aangegeven dat een nadelig resultaat voor riolering volgens de vastgestelde Nota Reserves en Voorzieningen wordt onttrokken aan de Reserve resultaat riolering, maar er wordt niet verwezen naar het jaar van de nota, zodat onduidelijk is of er elke vier jaar een nieuwe nota is vastgesteld.[238] In de B&W-vergadering van 14 oktober 2025 heeft het college ingestemd met het raadsvoorstel om de nota Reserves en Voorzieningen 2025 vast te stellen. Echter, de raad heeft dit raadsvoorstel niet

[237] Programmabegroting 2026, p.4.
[238] Jaarrekening 2017, p. 117.

overgenomen met als reden dat deze vastgesteld dient te worden door de nieuwe gemeenteraad in 2026.

Ook in de Programmabegrotingen 2025 en 2026 wordt niet verwezen naar de Nota Reserves en Voorzieningen en alleen in de Bijlage Incidentele baten en lasten staat dat deze posten conform de richtlijn in de Financiële verordening worden vermeld en toegelicht. In de Financiële verordening gemeente Schiermonnikoog 2025 staat in art.ikel 17 dat het college bij de uitvoering van de financieringsfunctie de richtlijnen volgt zoals opgenomen in het gemeentelijke treasurystatuut, en ook in de Programmabegroting 2026 wordt gerefereerd aan het treasurystatuut.[239] Het huidige treasurystatuut is van 2015. Deze wordt in 2026 geactualiseerd.

In de Programmabegroting 2026 staat dat op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in de begroting in afzonderlijke paragrafen beleidsrichtlijnen zijn vastgelegd over relevante beheersmatige aspecten.[240]

5.2 Overzicht ontwikkeling financiën

De gemeente Schiermonnikoog kent over de afgelopen jaren steeds een positief saldo van baten en lasten. Het saldo varieert tussen 21.000 en 505.000 euro (tussen 0 en 6% van de lasten). Er is geen duidelijke stijgende of dalende trend.

Tabel 5.1: Ontwikkeling (saldo) baten lasten

x 1.000 euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Resultaten								
Baten (realisatie	7.003	7.701	7.821	10.562	8.569	10.145	10.281	11.613
Lasten (realisatie)	6.908	7.556	7.316	10.490	8.501	9.651	10.261	11.531
Saldo (realisatie)*	**95**	**145**	**505**	**73**	**68**	**494**	**21**	**279**

* Het saldo van baten en lasten geeft aan of de begroting en rekening in evenwicht is of dat er een positief of negatief verschil is. Bij het saldo van baten en lasten wordt de inzet van middelen vanuit de reserves (of het toevoegen van middelen daaraan) niet meegerekend. Een negatief saldo betekent daardoor dat de gemeente meer kosten heeft gemaakt dan er opbrengsten waren en leidt tot het interen op het eigen vermogen (en omgekeerd bij een positief saldo).

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Uit de – na toetsing door de provincie – aangepaste Programmabegroting 2026 blijkt dat een positief resultaat wordt verwacht voor 2026, maar sluiten 2027 en 2028 met een negatief saldo; het saldo wordt in 2029 weer positief. Het tekort wordt vooral veroorzaakt door een sterke korting op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en wordt opgevangen door bezuinigingen en hogere baten en via onttrekkingen uit de reserves.

[239] Programmabegroting 2026, p. 108.
[240] Programmabegroting 2026, p. 108.

Het positieve saldo wordt in de meeste jaren toegevoegd aan de algemene reserve. De raad besluit hierover op basis van het in de NFK gedane voorstel als opmaat naar de begroting van het volgend kalenderjaar. Opvallend is dat de algemene reserve over de periode 2017-2024 met 40% is afgenomen en de Bestemmingsreserve meer dan verdubbeld is. De Totale reserve is met 70% toegenomen. In de jaren 2019 en 2022 zijn er onverwacht erg hoge positieve resultaten die dan grotendeels worden toegevoegd aan specifieke bestemmingsreserves.

(Minimum)eisen Algemene reserve
De algemene reserve moet volgens de 'Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet' positief zijn en de omvang moet groter zijn dan de zogenoemde 'artikel-12 norm'. In geval van artikel 12 moet een gemeente in de meerjarige begroting een buffer hebben van 2% van de uitkering gemeentefonds, algemene uitkering plus decentralisatie-uitkeringen en de ozb-capaciteit. Een minimale omvang is echter niet wettelijk vastgelegd.

Tabel 5.2: Ontwikkeling reserves*

x 1.000 euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Reserves**								
Algemene reserve	1.064	960	958	615	462	766	685	647
Bestemmingsreserves	1.320	1.298	1.298	2.959	2.746	2.715	3.479	3.34`1
Resultaatbestemming***	95	145	501	72	68	494	21	279
Totaal reserves	**2.479**	**2.403**	**2.760**	**3.647**	**3.276**	**3.976**	**4.185**	**4.266**

* Ultimo (einde jaar).
** Reserves zijn gespaarde middelen en vormen het eigen vermogen van een gemeente (op de balans). Reserves hebben verschillende doelen, zoals een buffer om toekomstige tegenvallers en/of verliezen op te vangen - de algemene reserve. Een hogere algemene reserve betekent een grotere financiële buffer en dus een grotere weerbaarheid tegen financiële tegenvallers. Tegelijkertijd is een te hoge algemene reserve mogelijk niet optimaal want dat geld wordt niet ingezet voor andere gemeentelijke doeleinden. Het rijk gaat er van uit dat iedere gemeente zelf in staat is de minimale omvang van de algemene reserve te bepalen. Daarnaast zijn er bestemmingsreserves. Deze gereserveerde middelen worden in de toekomst uitgegeven voor een specifiek doel. Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad.
*** Resultaat bestemming = toevoeging van het saldo van baten en lasten aan de reserves.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

Reserves programmabegroting 2025 en 2026

Het onderwerp financiën krijgt zeker aandacht in de gemeenteraad. Uit het gesprek met de afdeling financiën en de raadsleden blijkt dat men niet zozeer kijkt naar de BBV-kengetallen, maar vooral naar het resultaat en de reserves. Het gevoel is dat Schiermonnikoog er financieel redelijk goed voor staat en dat dat ook de komende jaren het geval zal zijn, ondanks dat men een forse investering in de nieuwbouw van het Leer- en Ontwikkelcentrum (LOC) heeft gedaan. De algemene uitkering "valt altijd wel mee" vanwege de meevallers gedurende het jaar waardoor er in tegenstelling tot de begroting toch een positief resultaat is wat wordt toegevoegd aan de algemene Reserve. Verder zijn er extra reserves uit de verkoop van de Eneco-aandelen en uit gelden van de Regiodeal waardoor men zich de noodzakelijke investeringen heeft kunnen permitteren.

Uit de Programmabegroting 2026 blijkt dat de verwachting is dat de algemene reserve iets toeneemt met ca. 3 ton, maar de bestemmingsreserves met ca. 1 miljoen afnemen. In de Programmabegroting 2026 zijn 12 bestemmingsreserves opgenomen voor 2026 die variëren van drie kleinere reserves van ruim 50.000 tot drie grote reserves van 350.000-580.000 euro voor duurzame energie, sociaal domein en de veerdam. Meest opvallend is dat de Reserve Sociaal Domein door jaarlijkse onttrekkingen van ca. anderhalve ton voor het aantrekken van extra formatie daalt van 440.000 begin 2025 tot een negatief bedrag kwam van 278.000 eind 2029. In de 1e begrotingswijziging die gelijktijdig met de begroting is vastgesteld wordt ten laste van de algemene reserve 278.000 euro bijgestort in de reserve Sociaal domein, waarmee het begrote saldo per 2029 uitkomt op afgerond 0. In de Programmabegroting 2025-2029 worden deze risico´s benoemd, maar niet zichtbaar zijn de onttrekkingen aan de Reserve Sociaal Domein zoals dat wel het geval is in de begroting voor 2026.

Tabel 5.3: Ontwikkeling reserves 2024-2029*

x 1.000 euro	***Realisatie 2024***	**Prognose 2025**	**Begroting 2026**	**Begroting 2027**	**Begroting 2028**	**Begroting 2029**
Reserves	*jaarrekening*	begroting				
Algemene reserve (incl. resultaat en Eneco)	1.912	2.081	2.078	2.088	2.152	2.340
Bestemmingsreserves	2 355	2 139	1.986	1.802	1.606	1.401
Totaal reserves (eigen vermogen)	**4.266**	**4.221**	**4.064**	**3.890**	**3.759**	**3.741**

* Ultimo (einde jaar)

Bron: Programmabegroting 2026 en Jaarrekening 2024

5.3 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Risico's en weerstandscapaciteit

In de Programmabegroting 2025 en 2026 worden de risico´s geïnventariseerd.[241] Het afdekken van de risico's gebeurt deels via afgesloten verzekeringen en deels via het treffen van voorzieningen. Voor de resterende risico's wordt per risico de kans van optreden benoemd en de impact en duur ingeschat. Hiermee wordt onderbouwd wat de benodigde weerstandscapaciteit moet zijn. Opvallend is dat het totaalbedrag van de risico´s, berekend op 739.000 euro in de tabel waarin de risico´s staan, in de programmabegrotingen van 2025 en 2026 exact gelijk zijn, terwijl er wel grote verschillen zijn in de toelichting. Meest opvallend is het verschil in de beoordeling van het risico Sociaal Domein (jeugdzorg). In 2025 is er veel zorg over de onzekerheid in dit domein m.b.t. de taken en de gevolgen voor de financiën als er een gezin komt dat specifieke zorg nodig heeft of dure woonaanpassingen nodig zijn. De kans bestaat dat de reserves dan niet voldoende zijn, maar die kans wordt niet groot (10%) geacht, waardoor voor deze reserves geen onttrekkingen worden begroot tot eind 2029. Hoewel het risico in 2026 identiek is in de

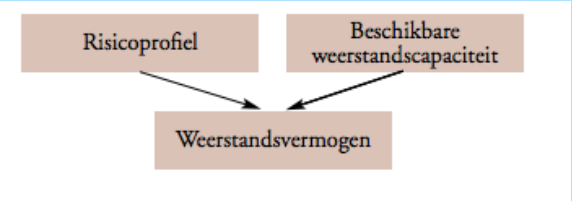
[241] Programmabegroting 2025, p. 94 e.v. en Programmabegroting 2026, p. 101 e.v.

risicotabel, worden nu wel onttrekkingen van jaarlijks ca. anderhalve ton in de begroting opgenomen voor het aantrekken van extra personeel. Maar in de begroting van 2026 wordt niks meer opgemerkt over de kans dat deze reserves onvoldoende zijn, terwijl de reserve wel daalt van 440.000 begin 2025 tot een negatief bedrag van 278.000 eind 2029 (zie hiervoor).

In beide jaren is er een risico van 500.000 euro met een kans van 50% opgenomen voor de bouw van het LOC. In de begroting van 2025 wordt dit risico gerelateerd aan prijsstingen, maar in 2026 ontbreekt een toelichting. Het lijkt erop (ook gezien de nummering van de toelichting op de risico's) dat het risico van LOC niet had moeten worden meegenomen in het totaal risico. De risico's zullen bij de jaarrekening herijkt worden.

Risico's en weerstandscapaciteit

Bij risico's (risicoprofiel) gaat het om de kans dat de gemeente geconfronteerd wordt met financiële tegenvallers. Gemeenten zijn verplicht om door middel van een systematische analyse de blootstelling aan risico's zo goed mogelijk in beeld te brengen vanuit de beschikbare weerstandscapaciteit.. Het kengetal weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente onvoorziene financiële tegenvallers kan opvangen zonder het uitvoeren van de begroting of bestaand beleid in gevaar te brengen. De *beschikbare weerstandscapaciteit* geeft aan hoeveel geld en mogelijkheden een gemeente heeft oftewel de onbenutte belastingcapaciteit en reserves. Daarnaast wordt de benodigde weerstands-capaciteit berekend: dat is het weerstandsvermogen dat nodig is gegeven de analyse van financiële risico's.



Tabel 5.4. Risico´s

In Programmabegroting 2025 genoemde risico´s (euro)		Bandbreedte	Factor	Impact	Kans	Kans x impact
1	Sociaal Domein > jeugdzorg	100.000	4	400.000	10%	40.000
2	Langdurige ziekte	70.000	2	140.000	50%	70.000
3	Bouw LOC (Lee- en Ontwikkelcentrum)	500.000	1	500.000	50%	250.000
4	ICT de Wadden	120.000	1	120.000	50%	60.000
5	Omgevingswet					p.m.
6	Project Aardgasvrije wijken	3.700.000	1	3.700.000	5%	185.000
7	Meerjaren onderhoudsplannen					p.m.
8	Beperkte arbeidsmarkt	200.000	1	200.000	50%	100.000
9	Overig (waaronder leningen, garantstelling)				10%	29.276
10	VVV	50.000	1	50.000	10%	5.000
	Totaal risico					**739.276**

Bron: Programmabegroting 2025, p. 95 en identiek in begroting 2026, p.101

Het absoluut grootste risico van 3,7 miljoen is voor het Project Aardgasvrije wijken, maar de kans dat dit zoch voordoet is slechts 5%. De toelichting is identiek in de begroting van 2025 en 2026, maar er wordt niet duidelijk uitgelegd waar het risico in zit en ook niet onderbouwd waarom het risicio (maar) 5% is. De tekst is ten tijde van de begroting 2026 nog niet aangepast aan het feit dat er nog niet is begonnen met het aanleggen van een warmtenet.

Er is namelijk besloten over te gaan naar individuele warmtepompen en daardoor is er niet langer sprake van een onrendabele top woningen waarvoor was begroot. Goedkeuring door het ministerie op deze wezenlijke wijziging was ten tijde van de begroting nog niet ontvangen. Wellicht is er daarom voor gekozen de tekst niet aan te passen. Wel blijkt uit het overzicht van de Incidentele baten en lasten dat de bedragen die aan dit project zijn gerelateerd in 2026 veel kleiner zijn dan in het overzicht van 2025, maar kennelijk heeft dit voor het risico geen gevolgen.

In de Programmabegroting 2025 wordt een éénmalige tegenvaller op toeristenbelasting van 285.000 euro genoemd omdat door Wagenborg is aangekondigd dat het heffingssysteem niet eerder dan 2026 kan worden ingevoerd.[242] De tegenvaller wordt gedekt uit de algemene reserve. Dit wordt verder niet als een risico benoemd, maar uit de NFK 2026-2029 blijkt dat deze tegenvaller zich ook in 2026 zal voordoen en voor de helft zal worden gedekt uit de algemene reserve en de andere helft uit de exploitatie. De algemene Reserve kan, volgens de stukken, in de komende jaren weer worden aangevuld uit hogere inkomsten van de toeristenbelasting. In de Programmabegroting 2026 wordt hier niets over opgemerkt, terwijl het probleem met Wagenborg nog niet lijkt opgelost.

Met betrekking tot het weerstandsvermogen zijn er opvallende verschillen tussen de programmabegrotingen van 2025 en 2026. In de begroting voor 2025 bedraagt het saldo van de algemene reserve eind 2025 ca. 270.000 euro. Daarnaast zijn van de bestemmingsreserves 1,3 miljoen euro vrij besteedbaar, omdat daar geen verplichtingen onder liggen. Daarom tellen deze ook mee voor de incidentele weerstandscapaciteit. De incidentele weerstandscapaciteit komt daarmee eind 2025 uit op 1.585.944 euro en is daarmee ruim voldoende voor het berekende financiële risico van 739.000 euro.[243]

Tabel 5.5 Weerstandscapaciteit	
	Realisatie 2024 (euro)
Algemene Reserve	269.915
Reserve Eneco	808.601
Reserve Sociaal Domein	432.428
Reserve Toerisme	75.000
Totaal incidentele weerstandscapaciteit	**1.585.944**
Bron: Programmabegroting 2025, p. 95	

In de begroting voor 2026 staat de volgende tabel.

Soort Reserve	Bedrag in €
Algemene Reserve	1.091.649
Reserve Eneco	986.334
Totaal incidentele weerstandscapaciteit	2.077.983

[242] Programmabegroting 2025, p. 10.
[243] Programmabegroting 2025, p.99.

De incidentele weerstandscapaciteit komt eind 2026 uit op 2.078.000 euro en is daarmee ruim voldoende voor het financieel risico van 739.000 euro.

Weerstandsvermogen als een ratio

Het weerstandsvermogen wordt ook wel uitgedrukt als een ratio (verhoudingsgetal): de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit. Er bestaan geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. De gemeente Schiermonnikoog hanteert een waarderingstabel waarbij een ratio > 2 geldt als úitstekend', tussen 1,0-1,4 als 'voldoende' en <0,8 als 'onvoldoende'. Bij een financieel risico van 739.000 euro (tabel 5.4) en een incidentele weerstandscapaciteit van 1.586.000 euro (tabel 5.5) is de waarde van deze ratio 2,1. Opvallend is wel dat in de tekst op dezelfde pagina een weerstandscapaciteit wordt genoemd van 1.681.000 en een ratiowaarde van 2,0.[244] Op basis daarvan wordt geconcludeerd dat het weerstandsvermogen nog net "uitstekend" is, maar wel lager dan bijvoorbeeld vermeld in de jaarrekening 2022 (4,8). Omdat het risico in de Programmabegroting 2026 exact gelijk is aan dat in 2025, maar de weerstandscapaciteit is gestegen tot ruim 2 miljoen stijgt de ratiowaarde naar 2,8 ("uitstekend").

5.4 BBV-kengetallen

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en rekening zijn alle (verplichte) kengetallen opgenomen, ook met een toelichting. Op basis van de gegevens uit de Jaarrekeningen 2017-2024 en de Programmabegroting van 2025 en 2026 ontstaat het volgende beeld.

- De ***netto schuldquote*** is tot 2024 gehalveerd tot 43% volgens de jaarrekeningen en zijn daarmee zeer veilig en veel lager dan de 110% opgenomen in de begroting 2024. Maar volgens de Programmabegroting 2026 was de schuldquote in de Jaarrekening 2024 al wel gestegen tot 110% en stijgt nog iets verder tot 2029. De oorzaak is een lening van 9 miljoen voor de nieuwbouw van het Leer- en Ontwikkelings Centrum. Daarmee komt de schuldquote dicht bij de norm van 130% waarbij de VNG adviseert de schuldenlast af te bouwen als die norm wordt overschreden. Door een nog niet verwerkte bijdrage van 1 miljoen euro uit de Regiodeal kan de netto schuldquote dalen.[245]
- Voor de **netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen** geldt het zelfde beeld.
- De **solvabiliteitsratio** stijgt langzaam van net onder de 25% naar 40% in 2024, maar volgens de Programmabegroting 2026 is de ratio in 2024 in de jaarrekening 2024 al gedaald tot 21% en daalt die verder tot 18%. Bij solvabiliteit van minder dan 20% wordt dat door de VNG norm gezien als erg risicovol. De begroting stelt dat er geen harde normen voor de waarde die de solvabiliteit hefet, zijn – zeker niet voor gemeenten. Veel van de activa van de gemeente zijn immers niet verhandelbaar, zo wordt gesteld.[246]

[244] Programmabegroting 2025, p.99.
[245] Programmabegroting 2026, p. 106.
[246] Programmabegroting 2026, p. 106.

- De **structurele exploitatieruimte** is steeds positief, maar daalt in 2024 tot nul. In de programmabegroting 2026 wordt verwacht dat die negatief wordt vanaf 2027.

Tabel 5.6: BBV-kengetallen

Verplichte kengetallen BBV	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Netto schuldquote	89%	82%	70%	42%	58%	66%	52%	43%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	85%	76%	65%	38%	52%	62%	47%	37%
3. Solvabiliteitsratio	24%	22%	26%	35%	29%	28%	26%	40%
4. Structurele exploitatieruimte	3%	2%	1%	1%	2%	7%	6%	0%
5. Grondexploitatie	0%	0%	0%	2%	6%	6%	5%	5%
6. Belastingcapaciteit	111%	114%	110%	107%	97%	96%	97%	98%

Netto schuldquote: de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen (baten); dit geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de gemeentefinanciën.
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen; als een hoge schuld komt door leningen, die vervolgens zijn doorgegeven (aan bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie) en ook weer worden afgelost, is dat niet zo'n probleem; deze indicator geeft dat aan.
Solvabiliteitsratio: eigen vermogen als percentage van het totale vermogen; dit geeft een indicatie van het vermogen om langlopende schulden te kunnen terugbetalen.
Grondexploitatie: de grondpositie (de waarde van de grond) van de gemeente ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente; relevant is vooral de situatie dat gemeenten leningen hebben afgesloten voor de aanschaf van grond en dus een schuld hebben en wat de mogelijk opbrengst is bij verkoop van de grond bij (realisatie van) een bouwproject.
Structurele exploitatieruimte; het saldo van de structurele baten en lasten, gecorrigeerd voor de incidentele posten en reserves, gedeeld door de totale baten; een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van de leningen) te dekken.
Belastingcapaciteit: vergelijking van gemeentelijke woonlasten (ozb, rioolheffing en reinigingsheffing) met het landelijk gemiddelde; dit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen door hogere lokale belastingen en/of heffingen.

Bron: Jaarrekeningen 2017-2024

- De **grondexploitatie** is de hele periode positief en blijft volgens de Programmabegroting 2026 tot 2029 constant op 5% net zoals in 2023 en 2024 en is daarmee positiever dan in de Programmabegroting van 2025, waarin na 2024 een negatief kengetal wordt verwacht, wat betekent dat er na 2024 meer inkomsten dan uitgaven zijn aan de grondexploitatie. Risico´s worden jaarlijke bepaald en kennelijk is dit risico in de loop van dit jaar afgenomen.[247]
- Bij het BBV-kengetal **belastingscapaciteit** wordt een berekening gemaakt van de gemeentelijke woonlasten (ozb, rioolheffing en reinigingsheffing) en die wordt vergeleken met het landelijk gemiddelde.[248] Uit de tabel blijkt dat de woonlasten relatief hoog waren, maar langzaam zijn gedaald naar het landelijk gemiddelde. Schiermonnikoog heeft van alle Friese gemeenten de op twee na hoogste woonlasten. Uit de Programmabegroting 2026 blijkt dat het kengetal voor de belastingcapacitieit in 2029 weer stijgt naar 104% en dat er dus niet echt ruimte is een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar op te vangen door hogere lokale woonbelastingen.[249]

[247] Programmabegroting 2025, p. 93 en 101 en 2026, p.107.
[248] Ozb = onroerende-zaakbelasting.
[249] Programmabegroting 2026, p. 107.

Tabel 5.7: BBV-kengetallen 2024-2029						
Kengetallen	***2024***	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
	Jaarrekening	Prognose	Begroting			
Netto schuldquote	110%	95%	123%	124%	124%	118%
Gecorrigeerde netto schuldquote	120%	93%	121%	124%	123%	117%
Solvabiliteit	21%	19%	19%	18%	18%	18%
Grondexploitatie	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Structurele exploitatieruimte	0%	1,5%	0,9%	-1,6%	-1,8%	-0.8%
Belastingcapaciteit	98%	102%	103%	103%	104%	104%
Bron: Programmabegroting 2026-2029, p.106-107						

In de Programmabegroting 2026 zijn alle verplichte BBV-kengetallen opgenomen en worden die kort toegelicht. Maar er wordt geen waarderingstabel gehanteerd voor de BBV-kengetallen, alleen maar voor het weerstandsvermogen. Uit het interview met de raadsleden blijkt dat de raadsleden niet zozeer hechten aan het realiseren van 'mooie' BBV-kengetallen, maar meer aan dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is en dat lukt volgens de aanbiedingsbrief bij de Programmabegroting 2026.[250] Daarin wordt gesteld dat de gemeente vanaf 2024 geld tekort zou komen door een lagere uitkering van het Rijk, maar dat in de NFK 2026 concrete ombuigingsmaatregelen en bedragen gespecificeerd voor in totaal 300-400.000 waarmee een sluitende meerjarenrbegroting kan worden gepresenteerd.[251] In de begroting wordt constateert dat door deze maatregelen de gemeente financieel gezond is, maar om dit te blijven er scherp op de ontwikkeling van de baten en lasten moet worden blijven gelet en daar waar nodig bijgestuurd.

Belastingcapaciteit en toeristen- en forensenbelasting

Het BBV-kengetal onbenutte belastingcapaciteit is voor Schiermonnikoog boven de 100% en dat suggereert dat er voor Schiermonnikoog nauwelijks ruimte is voor meer inkomsten door hogere lokale belastingen. Maar het BBV-kengetal is gebaseerd op de woonlasten en is daardoor voor de eilanden beperkt relevant omdat die veel meer opbrengsten halen uit de toeristen- en forensenbelasting dan uit de ozb. Uit de Jaarrekening 2024 blijkt dat van de totale opbrengst van 3 miljoen aan lokale heffingen slechts 0,7 miljoen binnenkomt via de ozb, naast 1,8 miljoen via de toeristenbelasting en 0,4 miljoen via de forensenbelasting.[252] Gezamenlijk zijn toeristenbelasting en forensenbelasting goed voor 19% van de totale baten in 2024.

De opbrengsten van de toeristenbelasting zouden vanaf 2024 naar verwachting met 3-4 ton extra gaan toenemen omdat de technische inningsproblemen via de bootkaartjes door Wagenborg zouden worden opgelost en het tarief per overnachting is verhoogd. Maar later bleek dat de technische problemen pas in 2026 opgelost zullen worden. Het tarief per overnachting is in dezelfde orde van grote als voor de andere Waddeneilanden, maar de

[250] P. 4.

[251] NFK, p. 8.

[252] Programmabegroting 2026, p.74. Zie ook de Box met een vergelijking van de Toeristenbelasting en de Forensenbelasting tussen de eilanden onderling en met het landelijk gemiddelde.

grondslag verschilt. Een hoger tarief kan de opbrengsten verder verhogen, maar mogelijk ook het aanpassen van de grondslag op basis van inning op basis van het werkelijke aantal overnachtingen. Uit de Verordening Toeristenbelasting 2026 blijkt dat de belasting wordt geheven op basis van het aantal overnachtingen, maar dat de werkelijk gehanteerde grondslag is gebaseerd op een gemiddeld benuttingspercentage van 75% van het werkelijk aantal slaapplaatsen en een gemiddeld bezettingspercentage van 75% van het maximale aantal overnachtingen van 365 per jaar. Dat betekent dat 0,75 x 0,75 = 0,56% aan belasting wordt geïnd van het maximaal mogelijke als alle bedden het hele jaar allemaal bezet worden. Het is niet duidelijk hoeveel de opbrengst zou bedragen als belasting zou worden geïnd over het werkelijk aantal overnachtingen zoals op andere eilanden gebeurd op basis van het nachtregisten. Het systeem van Schiermonnikoog lijkt het ook mogelijk te maken dat bij hoge bezettingsgraden ondernemers toeristenbelasting bij gasten in rekening brengen die niet hoeft worden afgedragen.

De forensenbelasting bedraagt in 2026 op Schiermonnikoog 0,2964% van de WOZ-waarde en dit wordt jaarlijks geïndexeerd. Schiermonnikoog hanteert een uniform tarief en geen staffel of een maximum per woning, een vast tarief per woning of per slaapplaats in een woning.

Incidentele baten en lasten

In de Programmabegroting 2025 is op het volgens de BBV voorgeschreven overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen.[253] De baten en lasten voor 2025 houden elkaar in evenwicht en bedragen beide ca. 3 miljoen euro, waarvan ruim 2 miljoen gerelateerd zijn aan het Project Aardgasvrij Eiland. Voor de jaren daarin zijn de incidentele baten en lasten veel lager ingeschat en dat blijkt ook uit de Programmabegroting 2026 want daar zijn de incidentele baten en lasten ook ongeveer in evenwicht, maar is de totale omvang van ca. 750.000 maar een kwart van die in 2025.[254]

5.5 Onderhoud kapitaalgoederen

De gemeente Schiermonnikoog rekent in de Programmabegroting 2026 (p.92-93) tot de kapitaalgoederen wegen, lichtmasten, openbaar groen, jachthaven, riolering en gebouwen. Dit is conform de verplichte onderdelen, maar wel eiland specifiek ingevuld. De Provincie Fryslân houdt toezicht op het duurzaam in stand houden van kapitaalgoederen, met name het voorkomen van achterstallig onderhoud. Een onderhoudsplan mag maximaal 5 jaar oud zijn en daarom werkt de gemeente volgens de begroting 2025 waar nodig aan de vernieuwing van de onderhoudsplannen. In onderstaande tabel uit de begroting 2026-2029 staat het overzicht van de door het college of de

Kapitaalgoederen
Kapitaalgoederen zijn de zaken die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen die zij aan haar burgers levert te produceren; het gaat vaak om zaken met een hoge waarde die meerdere jaren meegaan. In de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' van de gemeentelijke begroting moeten ten minste de volgende kapitaalgoederen staan: wegen, riolering, water, groen en gebouwen.
Van deze kapitaalgoederen moeten het beleidskader, de financiële consequenties die uit het beleidskader voortvloeien en een vertaling van de financiële consequenties in de begroting zijn opgenomen.

[253] P.140-141.
[254] P.140-141.

raad vastgestelde beheer- en onderhoudsplannen. Daarvan zijn die voor de gemeentelijke gebouwen, haven, water en riolering, veerdam, verlichting zoals aangekondigd recent geactualiseerd en met die voor openbaar groen is men nog bezig. Al met al beschikt de gemeente Schiermonnikoog over actuele beheer- en onderhoudsplannen voor haar kapitaalgoederen die nu bijna voldoen aan de normen van de provincie. Alleen het Groenbeheerplan moet nog geactualiseerd worden en in 2026 het Onderhoudsplan veerdam.

Tabel 5.8: Kaptaalgoederen	
	Jaren
MOP gemeentelijke gebouwen	2025 - 2035
Beheerplan Waddenhaven Schiermonnikoog	2026 - 2035
Onderhoudsplan veerdam	2017 - 2026
Water- en rioleringsprogramma	2026 - 2035
Beheerplan Openbare Verlichting en Elektrische Installaties	2026 - 2035
Beheerplan wegen en paden	2023 - 2032
Groenbeheerplan	2008

In totaal zijn in de Programmabegroting 2026 in de staat van reserves en voorzieningen voor onderhoud van de kapitaal goederen gemeentelijke gebouwen, riolering, wegen en jachthaven eind 2025 voorzieningen beschikbaar van ca. 1,5 miljoen euro en daarnaast 1 miljoen euro aan bestemmingsreserves voor lichtmasten, veerdam riolering, jachthaven. Voor de jachthaven en de riolering zijn zowel een voorziening als een bestemmingsreserve is opgenomen. Voor riolering is de reserve om tariefstijging van de rioolheffing af te vlakken, en de voorziening is er om sterke fluctuaties bij de uitvoering van het gemeentelijk rioleringsplan op te vangen. Voor de jachthaven heeft de reserve betrekking op het baggeren, de voorziening is voor het opvangen van sterke fluctuaties in onderhoud.

5.6 Mee- en tegenvallers (DoeMee onderzoek)

In een analyse door Radboud Universiteit Nijmegen naar mee- en tegenvallers (in het kader van het zogenoemde DoeMee onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers) zijn voor de gemeente Schiermonnikoog de volgende bevindingen gedaan. Het gaat om mee- en tegenvallers bij zowel lasten als baten van de gemeente over de jaren 2017-2024.[255]

- In 2019 en 2022 zijn er onverwacht hoge positieve saldo van baten en lasten en die worden toegevoegd aan de reserves. In 2019 was dat voor de helft door een hogere algemene uitkering en een 20 tal kleinere meevallers. In 2022 waren er ruim 40 kleine meevallers.
- De afwijkingen in 2020 zijn voor het overgrote deel corona gerelateerde mee- en tegenvallers. Maar de meevallers domineren door bijna 300.000 euro compensatie van het Rijk voor gemiste toeristenbelasting en 150.000euro minder onttrekking aan de reserve toeristenbelasting omdat de opbrengsten uiteindelijk meevielen. Voor opruimwerkzaamheden van de MS Zoë zijn in 2020 geen tegenvallers te vinden. De

[255] DoeMee-onderzoek 2025, Onderzoek onderbesteding, Radboud Universiteit Nijmegen/Vereniging van Rekenkamers.

gemeente heeft in 2019 ca. 90.000 euro ontvangen voor gemaakte kosten van het Min. I&W die dit weer verhaald op de rederij.

- De afwijkingen in 2023/2024 bij onderwijs hangen samen met de overdracht van de Samenwerkingsschool Yn de Mande aan de gemeente.
- In een kleine gemeente zijn schommelingen in het sociaal domein vooral groot als bij WMO-individueel er een geval meer of minder is. Dit risico wordt onderkend en daarom is er een bestemmingsreserve Sociaal Domein ingevoerd.
- De afwijking overig bezit in 2020 van ca. 1 miljoen euro komt door de verkoop van de aandelen Eneco. De opbrengst is ondergebracht in de Reserve Eneco. Die is in principe vrij besteedbaar, maar wordt vooral ingezet voor duurzaamheidsprojecten, in het bijzonder voor gemeentelijk vastgoed. Uitgaven in deze reserve worden in beginsel weer aangevuld (een soort revolving fund).
- De tegenvallers bij personeel en inhuur zijn een gevolg van een inhaalslag in de uitvoering. Vanwege de krappe arbeidsmarkt zijn de tegenvallers groter bij inhuur, o.a. van RO projectleiders en handhavers.
- De meevaller in de rente in 2024 komt door dat de gemeente in dat jaar meer rente heeft ontvangen dan betaald en dan komt dat bij taakveld treasury terecht en niet bij de andere taakvelden.

5.7 Bevindingen

- De gemeente hanteert als beleidskader de jaarlijks door de raad als opmaat naar de begroting van het volgende kalenderjaar vast te stellen Nota Financieel Kader (NFK). Daarin staan uitgangspunten voor de Programmabegroting en staan ook maatregelen hoe om te gaan met structurele effecten van risico´s en de aanwending van reserves. Daarnaast heeft de raad op 16 december 2025 de Financiële verordening gemeente Schiermonnikoog 2025 vastgesteld.
- In deze stukken wordt ook gerefereerd aan een Nota Reserves en Voorzieningen en het Treasurystatuut. De laatste versies hiervan zijn van resp. 2017 en 2015 maar nergens te vinden en niet meer actueel en zullen door de nieuwe gemeenteraad in 2026.worden geactualiseerd.
- De gemeente kent structureel een overschot, vooral vanaf 2020, dat grotendeels wordt gebruikt voor het vergroten van de algemene reserve en bij grote overschotten ook voor het vergroten van bestemmingsreserves.
- De Algemene reserve is over de periode 2017-2024 met 40% afgenomen en de bestemmingsreserves zijn meer dan verdubbeld, maar er ontbreken doelen of richtlijnen voor de omvang. Uit de Programmabegroting 2026 blijkt dat verwacht wordt dat de algemene reserve weer gaat toenemen met ca. 3 ton en de bestemmingsreserves met een miljoen gaan afnemen. Het is niet erg duidelijk waarom hiervoor is gekozen.
- Een ‘top-10’ van financiële riscio’s is beschreven en per risico beoordeeld op kans en mogelijke financiële impact en duur. Opvallend is dat de inschatting van de risico´s identiek is in de Programmabegrotingen voor 2025 en 2026, maar er zijn grote verschillen in de toelichting. Het grootste risico met een hoge kans is volgens de begroting van 2025 dat van prijssstijging voor de bouw van het LOC en dat staat ook nog in de begroting van 2026, maar zonder enige toelichting. Omdat de bouw klaar is, is de vraag of dit risico nog steeds bestaat. Iets dergelijks doet zich ook voor bij het risico Aardgasvrije wijken en het Sociaal Domein.

- Het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit zijn gekwantificeerd en weergegeven in een ratio, welke 2 bedraagt en dat wordt beoordeeld als ´uitstekend´ volgens de normen die de gemeenten hanteert en conform die van de VNG zijn. Er zijn opvallende verschillen tussen de begrotingen 2025 en 2026 m.b.t. de berekening van de omvang van de weerstandscapaciteit en welke reserves daartoe gerekend worden en de mate waarin deze vrij besteedbaar zijn.
- Alle kengetallen conform de BBV zijn kwantitatief weergegeven met een beknopte toelichting, maar voor dezelfde jaren verschillen de cijfers in de jaarrekeningen en de programmabegrotingen. Door de investeringen in het LOC naderen de schuldquote en de solvabiliteit kritische waarden. De gehanteerde belastingcapaciteitsindicator gebaseerd op de woonlasten biedt nauwelijks ruimte. Mogelijke extra inkomsten kunnen worden verkregen uit de toeristenbelasting, want met name die belasting brengt veel meer op dan de andere lokale heffingen en daar lijkt nog ruimte te zijn door de grondslag te verruimen. Maar de raad heeft besloten dit niet te doen..
- De incidentele kosten en baten bedragen volgens de Programmabegroting 2025 ca. 3 miljoen, maar dit komt voor 2,5 miljoen door het Programma Aardgasvrije Wijken. Voor de jaren daarna is de omvang van deze bedragen maar een kwart en dat blijkt ook uit de Programmabegroting 2026.
- De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen omvat de verplichte onderdelen. De mate van onderhoud en dus de hoogte van de onderhoudsuitgaven zijn gebaseerd op door de raad recente vastgestelde herziene beheer- en onderhoudsplannen. Al met al beschikt de gemeente Schiermonnikoog over actuele beheer- en onderhoudsplannen voor haar kapitaalgoederen die bijna voldoen aan de actualiteitsnormen van de provincie. Niet duidelijk is waarom voor de jachthaven en de riolering zowel een voorziening als een bestemmingsreserve is opgenomen.

BIJLAGEN

Bijlage I – Paragrafen BBV

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
Geraadpleegd op 07-07-2025.
Geldend van 17-04-2025 t/m heden

Titel 2.3. De paragrafen

Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.

2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:

a. lokale heffingen;
b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
c. onderhoud kapitaalgoederen;
d. financiering;
e. bedrijfsvoering;
f. verbonden partijen;
g. grondbeleid;
h. openbaarheid.

Artikel 10

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:

a. de geraamde inkomsten;
b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd;
d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Artikel 11

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:

a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
b. een inventarisatie van de risico's;
c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
d. een kengetal voor de:
    1a°. netto schuldquote;
    1b°. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
    2°. solvabiliteitsratio;
    3°. grondexploitatie;
    4°. structurele exploitatieruimte; en
    5°. belastingcapaciteit.
e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de kengetallen, genoemd in het tweede lid, onderdeel d, door provincies en gemeenten worden vastgesteld en in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

Artikel 12

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:

a. wegen;
b. riolering;
c. water;
d. groen;
e. gebouwen.

2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:
a. het beleidskader;
b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Artikel 13

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille en geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.

Artikel 14

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering bevat:

a. de stand van zaken van de bedrijfsvoering;
b. de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering;
c. informatie over de financiële rechtmatigheid;
d. de maatregelen die worden ondernomen om rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden met betrekking tot de financiële rechtmatigheid te voorkomen.

Artikel 15

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
    1°. gemeenschappelijke regelingen;
    2°. vennootschappen en coöperaties;
    3°. stichtingen en verenigingen, en,
    4°. overige verbonden partijen;

c. de lijst van verbonden partijen.

2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Artikel 16a

De paragraaf betreffende openbaarheid, bedoeld in artikel 3.5 van de Wet open overheid, geeft ten minste inzicht in de beleidsvoornemens inzake de toepassing van de artikelen 3.1, 3.3, 3.3a en hoofdstuk 4 van de Wet open overheid en de wijze waarop toepassing is gegeven aan deze beleidsvoornemens.

Bijlage II – Financieel toezicht provincie

Toetspuntenlijst voor financieel toezicht

Algemene informatie	
1	Zijn de begroting en jaarrekening, inclusief amendementen en begrotingswijzigingen, tijdig ingezonden?
2	Presenteert de gemeente zelf cijfermatig, minimaal conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?
3	Is de algemene uitkering reëel geraamd op basis van tenminste de meicirculaire van BZK?
4	Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?
Incidentele baten en lasten	
5	Is het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten conform de regelgeving opgesteld en toegelicht?
Kapitaalgoederen	
6	Kan de gemeente de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
7	Beschikt de gemeente over recente, door de raad vastgestelde, (meerjarige) beheerplannen voor wegen (inclusief kunstwerken), riolering, water, groen en gebouwen?
8	Is het benodigde onderhoudsbudget van genoemde kapitaalgoederen (voortvloeiend uit het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau) reëel verwerkt in de (meerjaren)begroting?
9	Blijkt uit de begroting dat er sprake is van achterstallig onderhoud bij de genoemde kapitaalgoederen?
Realiteit van de ramingen	
10	Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Dit mede in relatie tot eventuele afwijkingen van de loon- en prijsstijgingen volgens de gehanteerde circulaire.
11	Zijn de bijdragen van de deelnemende gemeenten in de vastgestelde begroting van de GR overeenkomstig opgenomen in de begroting van de deelnemende gemeenten?
Grondexploitaties	
12	Is er voor geprognosticeerde verliezen van grondexploitatiecomplexen een adequate verliesvoorziening gevormd?
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	
13	Voldoet de gemeente voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm?
14	Is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandsvermogen in relatie tot de gekwantificeerde risico's?
Algemeen eindoordeel	
15	Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?

Bron: overgenomen van provincie Fryslân

Bijlage III – Bestuurlijke reacties

Bestuurlijke reactie Texel

Postadres
Postbus 200
1790 AE Den Burg

Bezoekadres
Emmalaan 15
1791 AT Den Burg

T 14 0222
E gemeente@texel.nl
I www.texel.nl

Zaaknummer	3721146	Contactpersoon	Timo Polderman
		Telefoonnummer	06-25248049
		E-mailadres	TPolderman@texel.nl
Onderwerp	Bestuurlijk wederhoor - De financiële positie van de gemeenten en sturing door de raad		Verzenddatum 20-02-2026

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Hartelijk dank voor het toezenden van uw concept rapport met betrekking tot de financiële positie van de gemeente en sturing van de raad. We spreken onze waardering uit over de duidelijk opgestelde bevindingen en concrete aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Voordat we ingaan op de bevindingen en aanbevelingen willen we een algemene reactie geven. De gemeente Texel heeft de afgelopen jaren ingezet om de beleidscyclus (voorheen P&C cyclus) te verbeteren. Zo worden geen aparte raadsvoorstellen met financiële gevolgen aangeboden aan de raad en zijn er 3 financiële beslismomenten in het jaar. Dit zorgt ervoor dat de raad beter de kaderstellende rol kan oppakken en zorgt voor rust in de beleidscyclus. De financiële verordening is in december 2025 vastgesteld door de raad en daarin geeft de raad kaders mee om bijvoorbeeld het aantal overhevelingen te verminderen met als doel te zorgen voor een realistische planning en het doen van uitgaven.

We weten ook dat we nog niet klaar zijn. De bevindingen uit het rekenkameronderzoek sterken ons in onze opvatting. Daarnaast wachten we de uitkomsten van het BMC onderzoek af. Samen met onze eigen bevindingen zullen wij de beleidscyclus verder verbeteren.

Hieronder per bevinding een reactie:

1. De gemeente hanteert twee relatief actuele en door de raad vastgestelde beleidskaders. Deze zijn redelijk algemeen van aard, bijvoorbeeld de richtlijn dat het aantal bestemmingsreserves “minimaal” dient te zijn. De norm van minimaal 2 miljoen euro algemene reserve staat in één van de nota’s.

Reactie gemeente Texel:
De gemeente Texel kan zich vinden in deze bevinding. Bij de volgende actualisatie van de nota reserves en voorzieningen en de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen

zal gekeken worden naar het specificeren van dit beleidskader, om ze minder algemeen van aard te maken. Ook zal gekeken worden naar de ondergrens van de minimale algemene reserve van 2 miljoen euro.

2. De gemeente kent structureel een overschot, vooral vanaf 2020, dat grotendeels wordt gebruikt voor vergroten van de algemene reserve. Het toevoegen van het positieve resultaat aan de algemene reserve wordt gedaan op basis van een algemene richtlijn en lijkt min of meer een automatisme.

Reactie gemeente Texel:
De gemeente Texel kan zich vinden in deze bevinding. Het beleid is om het resultaat na bestemming in de algemene reserve te storten, maar dit is geen doel op zich. Het is aan de raad om hierin andere keuzes te maken voor het jaarrekeningresultaat.

3. De financiële positie is stevig: de algemene reserve ligt zeer ruim boven de norm en ook de weerstandsratio is zeer hoog. In de jaarrekening, begroting en de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen is geen duidelijke onderbouwing te vinden van de keuze voor zo'n hoge algemene reserve en weerstandsratio.

Reactie gemeente Texel:
De gemeente Texel kan zich vinden in deze bevinding. Zie daarnaast onze reactie op bevinding 1.

4. De bestemmingsreserves zijn ook sterk toegenomen, met name vanwege 'afkoop' van groot onderhoud van de haven Oudeschild door RWS en door een administratieve afspraak (tussenrekening voor overloop van niet-bestede middelen).

Reactie gemeente Texel:
De gemeente Texel kan zich vinden in deze bevinding.

5. De verschillen tussen jaarrekening en (opeenvolgende) begrotingen maakt sturing op de algemene reserve lastig. De lagere cijfers in de begroting geven niet een realistisch beeld van de financiële positie zoals die achteraf uit de jaarrekening blijkt. Het betekent ook dat het zicht op wat de werkelijke beleidsruimte is bij de begrotingsbehandeling minder duidelijk is.

Reactie gemeente Texel:
De gemeente kan zich vinden in deze bevinding. Om hierop beter grip te krijgen heeft de gemeente een onderzoek laten doen naar de "stille baten en lasten". De uitkomsten van dit onderzoek worden in de begrotingsvoorbereiding 2027 meegenomen.

6. Een 'top-10' van financiële risico's is beschreven en beoordeeld op kans en mogelijke financiële impact. De risico's wisselen per jaar en volgen uit de systematiek, maar een duidelijke onderbouwing van de keuzes ontbreekt in de begroting.

Reactie gemeente Texel: De risico's worden twee keer per jaar geactualiseerd ten behoeve van het risicoprofiel inde risicoparagraaf. Texel heeft als doel meer risicogericht te werken. Momenteel wordt gebruik gemaakt van het pakket Naris en de methode 'monte carlo simulatie'. Deze simulatie is statisch onderbouwd maar maakt het onderbouwen van de uitkomsten irt het risicoprofiel lastig. Bij de actualisatie van de nota risicomanagement en weerstandsvermogen wordt onderzocht of de RISMAN-methode voor Texel een beter alternatief is.

7. Alle kengetallen conform de BBV zijn kwantitatief weergegeven met een beknopte toelichting. Er zijn grote verschillen in de (ontwikkeling van de) kengetallen tussen de jaarrekening en de begroting. Dit komt deels door administratieve verschillen (zie Deel I, paragraaf 1.1), en vooral ook door investeringsprojecten waarvan de lasten over meerdere jaren worden uitgesmeerd. Bijvoorbeeld de schuldquote laat daardoor in de jaarrekeningen een 'stevig' financieel beeld zien, maar in de begroting een veel minder goed financieel plaatje.

Reactie gemeente Texel:
De gemeente kan zich vinden in deze bevinding. Texel heeft momenteel onvoldoende zicht op haar investeringsbegroting. In lijn met stille baten lasten onderzoek van de BMC willen we toewerken naar een MIP en MJOP waaruit een SIA kan worden opgesteld en uitgesmeerd op basis van de investeringsbehoefte in plaats van de exploitatiebehoefte.

8. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen omvat de verplichte onderdelen. De mate van onderhoud en dus de hoogte van de onderhoudsuitgaven zijn gebaseerd op door de raad vastgestelde beheerplannen. De paragraaf over kapitaalgoederen voldoet niet geheel aan de eisen van de BBV: de lasten zijn opgenomen in diverse programma's, waardoor een duidelijk overzicht ontbreekt. De inflatie van de afgelopen jaren en dus indexering van de uitgaven is een aandachtspunt.

Reactie gemeente Texel:
De gemeente kan zich vinden in deze bevinding. De gemeente is bezig om haar MJOP's te actualiseren en deze in de paragraaf op te nemen om zo te voldoen aan de minimale eisen van het BBV. We zijn voornemens hier vanaf de programmarekening 2026 aan te voldoen.

Verder stonden er nog aanbevelingen in het rapport, hieronder per aanbeveling een reactie:

Ad. 1 Zorg voor verbetering van de informatie in de begroting en jaarrekening en voor verbetering van het begrotingsproces

Reactie gemeente Texel:
De gemeente kan zich vinden in deze aanbeveling en neemt deze over. Met de bestuursopdracht P&C zijn de eerste grote stappen gezet. We zien dat er een doorontwikkeling van de beleidscyclus noodzakelijk is om de doeltreffendheid van beleid beter inzichtelijk te maken..

Zaaknummer 3721146

Ad. 4 Verbeter de meerjareninvesteringsprogramma's zodat die actueel zijn en blijven

Reactie gemeente Texel:
De gemeente kan zich vinden in deze aanbeveling en neemt deze over. Het BMC onderzoek naar de stille baten en lasten geeft hierin ook richting en daarmee gaan we aan de slag. Dit kost tijd en de verwachting is dat deze over een jaar vanaf nu gereed zijn.

Conclusie
De gemeente Texel kan zich vinden in de gestelde bevindingen en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en zal hiermee aan de slag gaan. De aangegeven punten worden onder de aandacht gebracht binnen de organisatie en worden meegenomen in het verbeteren van het begrotingsproces, waar de gemeente al actief mee bezig is.

Tot slot vertrouwt de gemeente Texel erop U hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van gemeente Texel,
de secretaris, de burgemeester,

E. Wolfkamp M. Pol

Bestuurlijke reactie Vlieland

gemeente Vlieland

Postbus 10
8899 ZN Vlieland

Dorpsstraat 127
8899 AE Vlieland

0562-452700
info@vlieland.nl
www.vlieland.nl

Rekenkamer Waddeneilanden
De heer E. Boneschansker

Referentie	uw brief van 20 januari 2026	**Ons kenmerk**	543728
Uw kenmerk		**Contactpersoon**	
Datum	11 februari 2026	**Telefoon**	31562452729
Bijlage(n)		**E-mail**	a.idema@vlieland.nl

Onderwerp Bestuurlijk wederhoor concept rapportage gemeentefinancien

Geachte heer Boneschansker,

Dank voor het toezenden van het concept rapport "Hoeveel geld is er eigenlijk?" over de financiële positie van de gemeente en de sturing door de raad. Het is een deugdelijk, overzichtelijk en bruikbaar rapport.
Dit maakt dat wij inhoudelijk geen op- of aanmerkingen hebben op dit rapport. Wij zullen in overleg met onze auditcommissie, en vervolgens met de gemeenteraad, gaan afstemmen hoe we met de aanbevelingen zullen omgaan.

Wij danken u voor het onderzoek en het opstellen van dit rapport en zien de definitieve versie met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders,

A. Idema
secretaris-directeur

M. Schrier
burgemeester

Bestuurlijke reactie Tereschelling

gemeente Terschelling

Aan Bureau Beleidsonderzoek

info@bureaubeleidsonderzoek.nl

Zaaknummer:	542069
Datum:	4 februari 2026
Bijlagen:	
Onderwerp:	Reactie op concept rapport "Hoeveel geld is er eigenlijk"

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij danken U voor het toezenden van het conceptrapport "Hoeveel geld is er eigenlijk?" over de financiële positie van de gemeente en de sturing daarop van de gemeenteraad. Wij hebben het rapport met interesse gelezen.

Wij hebben kennis genomen van de algemene bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen, zoals opgenomen in Deel I van het rapport. Wij herkennen ons in de conclusies en kunnen ons vinden in de door u geformuleerde aanbevelingen. Wij zullen bijvoorbeeld wat scherper gaan letten op de aansluiting van de teksten uit de nota 'Reserves & Voorzieningen' met de teksten in de begroting en de jaarrekening. Verder merken wij op reeds actief te werken aan de verdere ontwikkeling van een beter toepasbare systematiek voor risicobeheersing in relatie tot de weerstandscapaciteit.

Over de inhoud hebben we slechts vier inhoudelijke opmerkingen:

1. Op pagina 21 staat, dat onze schuldquote in 2024 lager was dan 10%. Dat klopt niet. Onze uitstaande langlopende leningen bewogen tussen de €8,3 mln. en €9,3 mln. De totale baten waren ruim €30 mln. Dus het percentage was ongeveer 30%.

2. Op pagina 22 en op pagina 65 staat aangegeven, dat we geen door de raad vastgestelde beheerplannen voor de kapitaalgoederen water en haven zouden hebben. Dat beeld willen we graag nuanceren. We beschikken over een in 2025 door de raad vastgesteld water- en rioleringsplan. Bovendien heeft de raad in november 2025 een besluit genomen over het buitengewoon onderhoud van het oppervlaktewatersysteem.

3. Als het om de haven gaat hebben we recentelijk juist veel onderzoek gedaan naar datgene wat nodig is voor 'vervanging & renovatie' in het gehele havengebied. We zijn genoodzaakt zwaar te investeren in het havengebied. Pas als de besluitvorming daarover (in 2026) is afgerond kan een volledig nieuw onderhouds- beheerplan worden gemaakt.

bezoekadres . Burg van Heusdenweg 10A . West-Terschelling . Postadres . Postbus 14 . 8880 AA West -Terschelling . telefoon (0562) 446 244 . e-mail . gemeente@terschelling.nl . www.terschelling.nl

4. De gemeenteraad heeft besloten het forfaitaire systeem bij de inning van toeristenbelastingen per 1-1-2025 af te schaffen (pag. 24).

5. Op pagina 65 wordt aangegeven, dat meevallende OZB-inkomsten in de jaren 2019 en 2022 te verklaren zouden zijn uit het wegwerken van een achterstand in de WOZ-administratie. Dit is niet juist. De meevallende inkomsten waren voor 2022 € 11.000. op een totaal aan OZB inkomsten van € 2.426 mln. Voor 2019 is de opbrengst wel groter: € 190.000. De gemiddelde WOZ waarden van de niet-woningen waren meer gestegen dan verwacht.

Wij danken u voor het uitgevoerde onderzoek en de heldere analyse die het rapport biedt. Graag zien wij het definitieve eindrapport tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders Gemeente Terschelling,

H.M. de Jong
Secretaris/alg. directeur

mr. F.S. Cazemier
wnd burgemeester

Nawoord rekenkamer bij bestuurlijke reactie Terschelling

In de reactie van het college van Terschelling geeft het college aan zich te kunnen vinden in de algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast wijst het college op een aantal onjuistheden in het rapport. We willen er op wijzen dat een controle op feiten en juistheid eerder al bij het ambtelijk wederhoor in december 2025 heeft plaatsgevonden. De gemeente heeft daar toen al op gereageerd en geen onjuistheden geconstateerd in het hoofdstuk dat over Terschelling gaat (Hoofdstuk II.3). Feiten uit dat hoofdstuk zijn overgenomen in het hoofdstuk met algemene bevindingen (Hoofdstuk I.2)

Het in het kader van de voortgang van onderzoek en het formuleren van conclusies en aanbevelingen onwenselijk als het ambtelijk wederhoor onvoldoende wordt gebruikt om eventuele onjuistheden te corrigeren, en er daarna alsnog zaken gecorrigeerd dienen te worden. Het bestuurlijk wederhoor is daar in principe niet voor bedoeld.

Vanzelfsprekend heeft de rekenkamer wel naar de aangegeven punten gekeken en deze ook alsnog verwerkt. Daarbij zij opgemerkt dat t.a.v. punt 1 (over de schuldquote 2024) er een verschil in benadering is, waarbij de rekenkamer zich baseert op de cijfers uit de door de raad vastgestelde en door de accountant bevestgde jaarrekening 2024, en het college met een andere berekening komt.

Bestuurlijke reactie Ameland

Gemeente Ameland

Rekenkamer de Waddeneilanden

Datum: 3 februari 2026
Onderwerp: Reactie concept rapport financiële positie gemeenten en sturing raad
Verzenddatum: 4 februari 2026

Geachte heer, mevrouw,

Op 20 januari jl. hebben wij uw concept rapport ontvangen naar aanleiding van het onderzoek naar "De financiële positie van de gemeenten en sturing door de raad". In het begeleidende mailbericht vraagt u ons om een reactie op (vooral) de algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit Deel I van het rapport. Naar aanleiding sturen wij u hierbij onze reactie.

Algemene bevindingen en vergelijking
In algemene zin merken wij op dat de geschetste bevindingen herkenbaar zijn. Voor Ameland zijn jaarrekeningresultaten vrijwel altijd hoger (voordeliger) dan begroot en als één van de oorzaken geldt inderdaad nog wel eens de hogere algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Hoe met deze resultaten wordt omgegaan volgt uit de Nota reserves en voorzieningen 2021 die de raad in december 2021 heeft vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat de Algemene reserve constant wordt gehouden, op een bedrag van € 2,5 miljoen, en dat jaarrekeningresultaten worden verrekend met de Reserve projecten.

Bij andere eilanden zien we een vergelijkbare systematiek, waarbij resultaten echter soms worden verrekend met de Algemene reserve en soms deels met bestemmingsreserves. Dat er daardoor bij de eilanden een beeld is ontstaan van grote en groeiende bestemmingsreserves lijkt ons wel juist.

Ook hetgeen wordt vermeld over risicoanalyses, het grote financiële belang van de toeristen- en forensenbelasting voor de eilanden, BBV-kengetallen en onderhoud kapitaalgoederen is voor ons herkenbaar.

Conclusies en aanbevelingen
Uit de conclusies onder 3.1 van het rapport volgen bij 3.2 aanbevelingen. Hierover merken wij (per aanbeveling) het volgende op.

1. *Zorg voor verbetering van de informatie in de begroting en jaarrekening en voor verbetering van het begrotingsproces (aanbeveling aan college)*

Feitelijk is er bij gemeente Ameland al sprake van een permanent proces om deze aanbeveling op te volgen. Daarbij heeft vooral de Kadernota een belangrijke rol gekregen, als document tussen de jaarrekening van het voorgaande jaar en de begroting voor het aanstaande jaar, waarin lopend beleid en nieuwe beleidsvoornemens uitgebreid aan de orde komen.
De financiële effecten van de jaarrekening en hetgeen als beleidsvoornemens in de Kadernota wordt benoemd, krijgen een vertaling in de volgende (meerjaren) begroting. En dat hierbij wordt getracht om informatie op een logische, consistente en begrijpelijke wijze weer te geven in de elkaar opvolgende documenten, spreekt in onze ogen vanzelf.

Bezoekadres. Jelmeraweg 1. Ballum-Ameland. Postadres. Postbus 22. 9160 AA Hollum.
telefoon 0519-555555 e-mail. info@ameland.nl website. www.ameland.nl

Hierbij delen wij uw conclusie met name voor het onderdeel 'paragrafen', waar deze doorgaande lijn nog wel kan worden verbeterd. Zoals onder 2.4 van het rapport daarom ook is aangegeven, zijn voor Ameland daarom in de auditcommissie afspraken gemaakt over de paragraaf kapitaalgoederen.

Uw opmerking over het gebruik van VNG-normen als signaalwaarde en dergelijke achten wij wat minder van belang. Uiteraard nemen wij hiervan wel kennis en relateren onze kengetallen aan deze 'normen', maar zoals in recente programmabegrotingen is aangegeven, is het belangrijkste uitgangspunt voor gemeente Ameland artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet, waarin is aangegeven dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, dan wel op lange termijn in evenwicht dient te zijn.

2. *Vraag het college om voorstellen voor duidelijke actuele normen voor de algemene reserve en stel die als raad vast (aanbeveling aan raad)*

Omdat duidelijke normen voor de hoogte van de Algemene reserve niet bestaan, is in de Nota reserves en voorzieningen 2021 aangegeven dat de Algemene reserve € 2,5 miljoen bedraagt. In de Nota reserves en voorzieningen is aangegeven dat dit bedrag eerst wordt vastgelegd voor de periode tot en met 2025.

Omdat het bedrag van € 2,5 miljoen nog steeds een 'zeer redelijk bedrag' lijkt voor de Algemene reserve, lijkt het ons zeer werkbaar om deze waarde te handhaven. Als de raad van gemeente Ameland hierover nog eens expliciet wil besluiten, is dat een prima gedachte.

3. *Vraag aan het college om duidelijke spelregels voor bestemmingsreserves (aanbeveling aan raad)*

In onze ogen bestaat er geen enkele onduidelijkheid over het doel van de huidige bestemmingsreserves en de methodiek van toevoegen of onttrekken aan deze reserves.

Voor een viertal bestemmingsreserves geldt dat deze zijn bedoeld om de jaarlijkse exploitatiekosten te egaliseren. Uitsluitend om ingewikkelde discussies en rekenexercities over de onderbouwing te voorkomen, is gekozen voor bestemmingsreserves in plaats van voor voorzieningen. De mutaties hiervan vinden 'gestructureerd' plaats, namelijk op basis van onderhoudsplannen dan wel actuariële berekeningen voor de bestemmingsreserve Politieke ambtsdragers. Voor deze bestemmingsreserves geldt dan ook dat doel en dergelijke helder zijn en dat er feitelijk niet zozeer sprake is van vrij besteedbare bestemmingsreserves.

Dan resteren nog vier andere bestemmingsreserves. De Bestemmingsreserve BWS betreft geoormerkte middelen van de school voor voortgezet onderwijs, waar de gemeente niet vrijelijk over kan beschikken.
De Reserve projecten Waddeneilanden bevat het aandeel van gemeente Ameland in de Regio Deal van De Waddeneilanden. Dit bedrag zal in 2026 en 2027 worden betaald aan de Regio Deal, dus is ook niet 'vrij beschikbaar'.
Van de Reserve projecten is het doel duidelijk, namelijk een reserve om (vooral) projectmatige en eenmalige kosten te dekken. In 2025 is bijvoorbeeld een groot deel van de onrendabele top van nieuwbouw "Ambla" ten laste van deze reserve gebracht. En jaarlijkse exploitatieresultaten worden verrekend met deze bestemmingsreserve.
Tenslotte is er nog de Algemene Bedrijfsreserve Woningbedrijf. Gelet op de administratieve effecten van de toepassing van deze reserve, in combinatie met de ambities van het Woningbedrijf en de grote financiële effecten daarvan, kunnen wij ons voorstellen dat deze reserve wordt opgeheven. Voor het inzicht in de financiële positie van het Woningbedrijf is deze reserve niet noodzakelijk. Omdat de Nota reserves en voorzieningen uit 2021 dateert, zal het college aan de raad voorstellen om deze nota in de loop van 2026 te actualiseren.

4. *Verbeter de meerjareninvesteringsprogramma's zodat die actueel zijn en blijven (aanbeveling aan college)*

Als conclusie wordt over dit punt aangegeven dat investeringsprojecten de financiële kengetallen sterk beïnvloeden, dus inzicht in de financiële gevolgen van deze projecten is van groot belang voor de financiële sturing en een goede interpretatie van financiële kengetallen.

Wij delen deze conclusie, waarbij wat ons betreft als nuance geldt dat het doel niet is om 'mooie kengetallen' te realiseren, maar om een sluitende meerjarenbegroting te realiseren (zoals ook bij punt 1 is aangegeven). En waar in de meerjarenbegroting inderdaad zo'n vier jaar wordt vooruit gekeken, geldt bij gemeente Ameland dat we voor 'grote projecten' een veel langere tijdshorizon hanteren, alvorens tot besluitvorming wordt gekomen. Als voorbeelden gelden hier woningbouwprojecten, de bouw van zonneparken en de bouw van Ambla, waar een langjarige businesscase als basis diende voor besluitvorming. Ook de aanstaande uitvoering van het accommodatiebeleid kan alleen maar plaatsvinden op basis van een beeld van de financiële gevolgen voor de gemeente Ameland gedurende de komende decennia.

5. *Vraag het college om duidelijke informatie over de (inschatting) van weerbaarheid en risico's en stel daar normen voor vast (aanbeveling aan raad)*

Over de risicoanalyse wordt in het rapport aangegeven dat de onderbouwing van bedragen en kans percentages vaak beperkt is, hetgeen sturing op de financiële risico's en weerbaarheid van de gemeente bemoeilijkt.

Zoals u in aanbeveling 5 aangeeft, bepaalt elke gemeente zelf hoe ze haar financiële weerbaarheid interpreteert en welke normen ze daarbij hanteert.
Gemeente Ameland heeft in de Programmabegroting twee risico's benoemd en calculeert vervolgens de mogelijke incidentele en structurele effecten van optreden van zo'n risico. En er wordt gesteld dat *"de ervaring leert dat er geen noodzaak bestaat om meer en diepgaande risico-inventarisaties uit te voeren"*.
Wij denken dat de huidige, zeer algemene passages over ingeschatte risico's en de mogelijkheden om hieraan eventueel weerstand te bieden voor gemeente Ameland werkbaar zijn. En de eerlijkheid gebied daarbij te zeggen er bij gemeente Ameland ook niet echt een behoefte lijkt te bestaan om *'te sturen op financiële risico's en weerbaarheid'*. Met andere woorden, een investeringsproject of andere uitgave wordt niet bijgesteld omdat bepaalde kengetallen 'in het rood' dreigen te komen. Een meerjarenbegroting die structureel en reëel in evenwicht is, is uiteindelijk het meest zwaarwegende uitgangspunt en dat bepaalde kengetallen er gunstig of minder gunstig uitzien, is meer een toevallige bijkomstigheid.

Resumerend zien wij geen noodzaak om tot een normstelling te komen op het gebied van bepaalde ratio's en een inschatting van alle mogelijke risico's en (arbitraire) berekeningen van het financieel effect daarvan achten wij niet van toegevoegde waarde. Daarbij geldt de opmerking dat de financiële positie van gemeente Ameland redelijk solide lijkt, en vragen andere tijden wellicht een andere benadering.

6. *Vraag het college om een gezamenlijk onderzoek voor de eilanden naar toeristen- en forensenbelasting*

Bij de conclusies van punt 6 wordt onder meer aangegeven dat er geen inzicht bestaat in welke mate de opbrengsten nodig zijn om de extra kosten van toeristen en forensen te dekken, dat er verschillen zijn in beleid ten aanzien van de lokale heffingen, dat er nauwelijks onderzoek is naar de effecten van een tariefsverhoging en dat het overgaan van de forfaitaire heffing van toeristenbelasting naar een op feitelijke overnachtingen gebaseerde heffing naar verwachting een stijging van de opbrengsten zal opleveren.
Er wordt vervolgens de aanbeveling gedaan om onderzoek te doen naar de prijselasticiteit voor de toeristen- en forensenbelasting en naar de effectiviteit en efficiency van de gehanteerde inningssystematiek.

Wij achten dit een enigszins merkwaardig advies, hoewel de conclusies bij punt 6 wel juist zullen zijn.

De mate waarin opbrengsten nodig zijn om de extra kosten van toeristen en forensen te dekken, is in onze ogen niet of nauwelijks niet te beantwoorden. Elke aanname van extra kosten is arbitrair, dus elke redenering is mogelijk. Voor zover ons bekend had gemeente Terschelling ooit een dergelijke analyse in de begroting opgenomen, maar is dat 'project' inmiddels al jaren beëindigd.

Dat er verschillen zijn in beleid ten aanzien van de lokale heffingen, lijkt duidelijk. Er is niet sprake van één gemeente "De Waddeneilanden", maar van vijf afzonderlijke eilandgemeenten, dus elke gemeente zal zijn eigen historie en aandachtspunten hebben.

De overgang van de forfaitaire heffing van toeristenbelasting naar een op feitelijke overnachtingen gebaseerde heffing is niet zozeer een optie, maar waarschijnlijk een verplichting. Immers, het gebruik van forfaits in de toeristenbelasting vereist de onderbouwing van die forfaits door enkele verplichte tellingen gedurende het jaar. En er van uitgaande dat de betreffende gemeente die tellingen niet uitvoert, is de heffing van toeristenbelasting juridisch lastig houdbaar.

Onderzoek naar de effecten van tariefsverhoging voor de toeristenbelasting en forensenbelasting zal niet gestructureerd en uitgebreid hebben plaatsgevonden. Wij zien echter niet in wat de meerwaarde is om dat nu te doen. Onze tariefontwikkeling is in de laatste jaren redelijk voorzichtig, en bij de voorbereiding op de volgende meerjarenbegroting, dus bij de Kadernota, worden nut en noodzaak van tariefsverhogingen gewogen ten opzichte van de beleidsvoornemens voor de volgende begrotingsjaren. En hoewel gemeente Ameland zelfstandig besluit over de eigen belastingtarieven, wordt natuurlijk wel enigszins gekeken welke tarieven door de andere eilanden worden gehanteerd.

Over de effectiviteit en efficiency van de gehanteerde inningssystematiek zijn wij tevreden. Voor toeristische objecten wordt forensenbelasting geheven, of toeristenbelasting. Belastingplichtigen voor de forensenbelasting betalen een vast bedrag op basis van de WOZ-waarde, belastingplichtigen voor de toeristenbelasting dienen een nachtregister in, op basis daarvan wordt de aanslag bepaald. Controles op de volledigheid van nachtregisters worden zeer summier gedaan, door extern bureau Legitiem, maar daaruit komen geen bevindingen naar voren dat er veel onjuiste (te lage) aangiftes worden ingediend. De effectiviteit van onze invorderingssystematiek lijkt ons dan ook van een voldoende niveau. De formatieve inzet is nog geen halve fte, bij een opbrengst van ongeveer € 6 miljoen per jaar, oftewel ruim minder dan 1%. Deze ratio lijkt ons zeer laag, waardoor er in onze ogen sprake is van een zeer efficiënte wijze van invordering.

Tot zover onze reactie op het concept rapport. Wij zien de definitieve rapportage met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Tytsy Willemsma
Burgemeester

Iwan Valk
Secretaris-directeur

Bestuurlijke reactie Schiermonnikoog

Geachte mevrouw Fogl, meneer van Dijk en meneer Boneschansker,

Wij ontvingen van u op 21 januari jl.. het Concept bevindingenrapport *"Hoeveel geld is er eigenlijk?"*
De financiële positie van de gemeenten en sturing door de raad.
U heeft ons gevraagd bestuurlijk wederhoor te geven, bij voorkeur voor 4 februari. Onze excuses voor de late reactie. Door omstandigheden zijn wij er niet eerder aan toegekomen. Hartelijk dank voor uw flexibiliteit om uiterlijk 24 februari naar u te kunnen reageren.

Wij hebben kennisgenomen van uw bevindingenrapport. Onze indruk is dat u een zeer compleet en gedegen onderzoek heeft gedaan naar de financiële positie van de eilanden en dat u leerpunten voor de gezamenlijke eilanden en voor de gemeente Schiermonnikoog heeft geïdentificeerd. Wij complimenteren en danken u voor het onderzoek en de rapportage.

Over de eiland specifieke bevindingen heeft u reeds een inhoudelijke reactie gehad. M.b.t. de algemene conclusies en aanbevelingen herkennen wij de door u geconstateerde bevindingen. De algemene aanbevelingen en specifieke leerpunten voor de gemeente Schiermonnikoog zijn voor ons herkenbaar omdat een deel ervan overlappen met de resultaten van een organisatieonderzoek uitgevoerd in opdracht van ons college door BMC en de onlangs uitgevoerde interim-controle door de accountant. De aanbevelingen en leerpunten worden omgezet in maatregelen en maken onderdeel uit van één van de speerpunten uit onze koers voor de organisatieontwikkeling, namelijk speerpunt - de Organisatie op Orde -. Uw aanbevelingen zijn daarom voor ons bevestiging dat we de juiste koers in gang hebben gezet.

Namens het College van B&W gemeente Schiermonnikoog

Trineke Kroeze
Gemeentesecretaris/directeur