

Begrotingsadvies VNG 2025

Bijlage bij ledenbrief “Voorjaarsnota: duiding, financiële analyse en begrotingsadvies” van 20 mei 2025

Geachte leden van college en gemeenteraad,

In de afgelopen jaren heeft de VNG, zeer uitzonderlijk, twee keer een begrotingsadvies gegeven aan haar leden. Dit richtte zich specifiek op de structurele korting vanaf 2026 (het ravijn). Ook dit jaar is het verzoek gekomen van onze leden een begrotingsadvies te geven voor de meerjarenbegroting 2026-2029. Dat richt zich op de uitkomsten van de voorjaarsnota van het rijk en met name op de Deskundigencommissie Hervormingsagenda jeugd 2023-2028 (hierna commissie Van Ark) met betrekking tot de kosten die gemeenten maken voor jeugdzorg.

Huidige stand van zaken

In de Voorjaarsnota is door het rijk een tussenstap gezet, we zijn er nog niet, zoals we ook hebben aangegeven in onze ledenbrief ([Voorjaarsnota 2025: financiële verlichting voor gemeenten | VNG](#)) d.d. 18 april 2025. Zie onderstaande tabel voor de financiële effecten o.b.v. de Voorjaarsnota:

Bedragen in miljoenen euro's	2025	2026	2027	2028	2029
1 Damping terugval gemeentefonds 2026	-	400	422	412	414
2 Tekorten jeugdzorg voor rekening rijk	414	414	414	414	414
3 Groeipad maatregelen Hervormingsagenda	-	498	447	-	-
Aanvullende maatregelen en besparingen Hervormingsagenda					
4 Eigen bijdrage Jeugdzorg	-	-	-	-260	-260
5 Sturen op trajectduur Jeugdzorg	-	-	-	-68	-68
6 Indexeren opbrengst Hervormingsagenda	-	-	-	-507	-507
Totaal toevoeging extra middelen gemeentefonds	414	1.312	1.283	-9	-7

Toelichting op de tabel

- 1: Dit bedrag betreft het deel dat is toe te rekenen aan de financiering jeugd binnen het gemeentefonds. De middelen in het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar.
- 2: Dit betreft het structureel doortrekken van de compensatie van 50% van het door bureau Improven over 2024 vastgestelde gemeentelijk tekort op de jeugdzorg van € 828 miljoen.
- 3: Dit betreft een verzachting van de besparingen die op basis van de reeks van de Commissie van Wijzen, als onderdeel van de bestuurlijke afspraken over de Hervormingsagenda Jeugd, waren opgenomen. Hiermee worden deze besparingen voor een deel weggenomen. Deze verzachting stopt per 2028. Het kabinet gaat ervan uit dat de maatregelen uit de Hervormingsagenda dan het beoogde effect hebben.
- 4 en 5: Dit betreft door het kabinet te treffen extra maatregelen om de kosten van het stelsel verder te beheersen.
- 6: Dit betreft een prijscorrectie op de opbrengst van de besparingsmogelijkheden uit de Hervormingsagenda Jeugd.

Openstaande punten

Zoals gezegd betreft het een tussenstap, we zijn er nog niet. Er spelen nog drie belangrijke zaken:

1. Compensatie met terugwerkende kracht voor 2023 en 2024

Rijk en gemeenten hebben nog geen overeenstemming over compensatie voor de uitgaven van gemeenten aan jeugdzorg in de jaren 2023 en 2024. De deskundigencommissie heeft aangegeven dat gemeenten recht hebben op 50% van deze meerkosten. Dit betreft een (incidenteel) bedrag van € 728 miljoen. Uiterlijk in augustus van dit jaar zal het kabinet hierover conclusies trekken en zal deze conclusie worden meegenomen richting Prinsjesdag. Als dit bedrag niet komt, zal de VNG overgaan tot een juridische procedure.

2. Deskundigencommissie Van Ark begin 2027 m.b.t. kosten 2025, 2026, 2027 en verder

Daarnaast is de afspraak gemaakt dat de deskundigencommissie Van Ark een jaar eerder, in het eerste kwartaal van 2027, onder andere kijkt naar de uitgavenontwikkeling en hoe om te gaan met afwijkingen, waarbij zowel terug (2025 t/m 2027) als vooruit (2028 en verder) wordt gekeken. Onderdeel van de afspraak is dat de besluitvorming hierover meeloopt met de voorjaarsbesluitvorming in 2027. Hiermee worden gemeenten in staat gesteld hun begrotingsproces ordentelijk te doorlopen.

3. Nieuw financieringsmodel Jeugd vanaf 2029

Het nieuwe financieringsmodel Jeugd, waarbij (een nader uit te werken deel) van de budgetten voor jeugdhulp niet meer via de algemene uitkering van het gemeentefonds lopen, moet per 1 januari 2029 in werking treden. De risicodeling en indexatie, voor ons belangrijke onderdelen, moeten passend gemaakt worden bij de inhoudelijke afspraken. Dit wordt meegenomen in de vormgeving van het financieringsmodel. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheid van een vangnetregeling zodat gemeenten met dure casuïstiek niet onevenredig worden geraakt. De contouren van dit model worden eind 2025 vormgegeven, waarmee besluitvorming hierover plaats vindt met de voorjaarsbesluitvorming 2026.

Er vindt op dit moment overleg plaats tussen de VNG en het ministerie van VWS over de exacte invulling van bovenstaande punten.

Begrotingsadvies

Gegeven deze onzekerheden brengen wij opnieuw een begrotingsadvies uit. Dit concentreert zich op Van Ark en alleen in kwalitatieve zin op de structurele korting vanaf 2026, omdat wij het niet waarschijnlijk achtten dat hier op korte termijn in algemene zin nog compensatie voor plaatsvindt. Dit neemt niet weg dat wij ons altijd zo maximaal mogelijk zullen blijven inspannen om op inhoudelijke dossiers taken en middelen in balans te brengen. Er blijft immers een tekort bestaan tussen onze taken en middelen.

Advies

1. 2026 en 2027: probeer de begroting sluitend te maken, maar geef de effecten van de kortingen transparant weer

Maak in ieder geval boekjaar 2026 en 2027 als dat mogelijk is sluitend. Al dan niet met toepassing van de [mogelijkheid](#) om een deel van de reserves in te zetten.

De disbalans in taken en middelen is er nog steeds en dit heeft grote effecten op de taken die gemeenten uitvoeren. We zetten de tering naar de nering. Dit moeten we inzichtelijk maken: benoem de financiële en inhoudelijke consequenties van noodzakelijke bezuinigingen en/of lastenverzwaring, ook van ombuigingen die eerder zijn ingezet.

Maak inzichtelijk op welke dossiers in het medebewind er meer wordt uitgegeven dan we van het rijk ontvangen. Deze informatie gebruiken we voor onze verdere gesprekken met het rijk.

We kiezen ervoor te adviseren in elk geval 2026 én 2027 te sluiten, zodat de toezichthouder van de provincie de gemeente niet onder verscherpt toezicht zet door 2026 te sluiten en een net geformeerd college in de loop van 2026 niet direct in de bezuinigingsmodus moet voor 2027.

2. Middelen terugwerkende kracht: benut het incidentele geld voor compensatie 2023 en 2024 om gaten in 2026 en 2027 te dichten of in te zetten in het stelsel

Gebruik de nog te verwachten middelen voor jeugd 2023 en 2024 ad. € 728 miljoen die ons op Prinsjesdag 2025 toekomen bij voorkeur om het jeugdstelsel te verbeteren: benut deze (compensatie van de eerdere kortingen) voor dekking kosten jeugd in 2026 en 2027 of voor de te realiseren besparingen in de toekomst.

De middelen worden, naar verwachting, in 2025 uitgekeerd. Benut de richtlijnen van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) om de middelen in volgende jaren in te zetten.

3. 2028 en 2029: breng baten en lasten jeugdhulp in balans met stelpost Van Ark waarbij er een realistische raming is gemaakt van de lasten voor jeugdhulp

In haar vervroegde tweede advies zal de commissie Van Ark begin 2027 o.a. haar oordeel vellen over de verhouding tussen kosten en budget voor jeugd over de jaren 2025, 2026 en een inschatting maken voor het lopende 2027. Maar ook over de jaren daarna: 2028 en verder. In afgelopen Voorjaarsnota is enkel een gedeeltelijke oplossing gekomen tot en met 2027 en moeten we het oordeel van de commissie afwachten voor de jaren 2028 en 2029.

Aanvullende maatregelen

Er is een aantal aanvullende maatregelen gepresenteerd in de Voorjaarsnota, waaronder de eigen bijdrage en het sturen op de trajectduur (punt 4 en 5, tabel pagina 1). De toezichthouder heeft aangegeven dat zij het toestaan dat gemeenten deze maatregelen budgetneutraal (korting versus besparing/inkomsten) maken, bijvoorbeeld door middel van een stelpost ("Besparing trajectduur" en "Inkomsten eigen bijdrage"). Het rijk is verantwoordelijk voor tijdige invoering van wet- en regelgeving. Bij uitstel of afstel van wet- en regelgeving geldt dat dit voor rekening en risico rijk is.

Groei

Om geen bezuinigingen op andere beleidsterreinen in te moeten boeken in de jaren 2028 en 2029 vanwege de groei van de kosten voor jeugdzorg, terwijl het tweede advies van de commissie Van Ark nog in het verschiet ligt, adviseren we ook hiervoor een stelpost op te nemen (voor het resterende deel na toepassing van de hierboven genoemde stelposten t.a.v. de aanvullende maatregelen besparing trajectduur en eigen bijdrage):

Maak een realistische inschatting voor de kosten o.b.v. historische groei voor 2028 en 2029, zoals ook de toezichthouder wenst, en plus de baten op met een stelpost met de

titel “Deskundigencommissie Van Ark 2027” in de begroting voor deze jaren.
Wij hanteren als uitgangspunt artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet: medebewind is voor rekening risico rijk – dus we brengen baten en lasten voor jeugdhulp in balans.

De toezichthouder geeft aan dat zij o.b.v. het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) niet akkoord kunnen gaan met deze stelpost. Het is voor nu nog te onzeker om op mogelijke uitkomsten van de nieuwe deskundigencommissie Van Ark vooruit te lopen.

We beseffen dat er risico's zijn die gemeenten moeten nemen door het opnemen van deze stelposten. Wij pleiten er dan ook voor hierover een passage op te nemen in de risicoparagraaf:

“In de Voorjaarsnota heeft het rijk een eerste tussenstap gezet in de opvolging van het zwaarwegende advies van de deskundigencommissie Van Ark met betrekking tot de kosten die gemeenten maken voor jeugdhulp. Aansluitend zijn afspraken gemaakt over de opvolging van een resterend deel van het advies, waarbij gemeenten met terugwerkende kracht worden gecompenseerd voor 50% van de extra gemaakte kosten voor 2023 en 2024 én een nieuwe deskundigencommissie welke begin 2027 terugkijkt op de jaren 2025 en 2026 en inschatting maakt van de jaren van 2027 en verder. Voor deze vervolgspraken zijn in deze begroting stelposten opgenomen, omdat we erop vertrouwen dat het rijk zich aan de gemaakte afspraken houdt.”

Perspectief toezichthouders

Het begrotingsadvies is besproken met het Interprovinciaal Overleg (IPO), het vakberaad van provinciaal toezichthouders en het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK).

Meer informatie

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van deze ledenbrief, dan kunt u contact opnemen met ons Klantcontactcentrum via info@vng.nl of 070-373 83 93.

Tot slot

De voortdurende onzekerheid over de financiën vraagt veel van u als gemeentebestuur, maar ook van uw gemeentelijke organisatie en uw partners. Als VNG blijven we ons in alle contacten met het rijk onverkort inzetten om hier verandering in aan te brengen. Bij voortschrijdend inzicht, vooral richting Prinsjesdag, zullen we hier spoedig over communiceren.

Ik vertrouw erop dat ons advies behulpzaam is bij het gesprek binnen uw gemeente over mogelijke keuzes in uw meerjarenbegroting 2026-2029.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
L.K. Geluk
Algemeen directeur