Andersson Elffers Felix



Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2024-2026

Eindrapportage

/Andersson Elffers Felix

Datum

29 oktober 2026

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onderzoeksteam

Doortje Bos, Gillian Lustermans, Nynke Rijpkema, Irene Niessen

Ons kenmerk

GV936/Rapportage

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

/Andersson Elffers Felix

/ Inhoud

/ 1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 De vraag aan AEF 4
1.3 Aanpak van het onderzoek 4
1.4 Over dit rapport 5

/ 2 Methode van het onderzoek 6
2.1 Toelichting kostenposten 6
2.2 Methode 6

/ 3 Omgang met toegang en eerstelijnsvoorzieningen in Iv3 15

/ 4 Kosten voor de Jeugdwet 18
4.1 Uitgaven 2024 18
4.2 Uitgaven 2025 19
4.3 Raming uitgaven 2026 20
4.4 Totaaloverzicht 22
4.5 Omgang met tekorten en de besparingsopgave voor jeugd 23

/ 5 Conclusie 26

/ A Onderzoeksmethode 27

/ B Opzet enquête 28

/ C Berekening kosten 32
C.1 Omgang met overhead 32

/ D Methode raming 2026 34

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf 2015 is de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg bij gemeenten belegd. Doordat gemeenten dichter bij de cliënt staan, zouden zij eerder (en effectiever) zorg kunnen bieden. Via een meer preventieve aanpak zou zwaardere, duurdere zorg voorkomen kunnen worden, wat zou leiden tot lagere kosten. In de jaren na de decentralisatie bleek echter dat veel gemeenten met tekorten kampten. Als onderdeel van het onderzoek "Stelsel in Groei" is in 2020 voor het eerst in beeld gebracht hoe de kosten van gemeenten zich hebben ontwikkeld tussen 2015 en 2019, en hoe dit zich verhoudt tot het beschikbare budget. In twee opvolgende onderzoeken is dit inzicht vervolgens uitgebreid tot de periode 2015-2023 plus een prognose voor 2024. In 2015 bedroegen de kosten in totaal € 3,6 miljard en waren deze vergelijkbaar met het beschikbare budget van €3,8 miljard. In 2023 kwamen de totale kosten uit op € 7,2 miljard en de prognose was dat deze in 2024 zouden stijgen tot € 8,1 miljard.

1.2 De vraag aan AEF

In het kader van de Hervormingsagenda Jeugd hebben het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de VNG (en de andere partijen uit de vijfhoek) afgesproken dat een deskundigencommissie ingesteld wordt om de voortgang van de Hervormingsagenda te toetsen, en een uitspraak te doen over of de plannen en inspanningen leiden tot een houdbaar jeugdstelsel. Daarom is het ook voor de komende jaren nodig om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kosten die gemeenten maken voor jeugdzorg. VWS en VNG hebben Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om de feitelijke uitgaven voor 2024 en 2025 in beeld te brengen. Aanvullend is gevraagd om een prognose voor de uitgaven van 2026 te maken. Tot slot is ook gevraagd om de gehanteerde methodiek in dit onderzoek helder en duidelijk te omschrijven zodat deze uiteindelijk overgedragen kan worden aan het CBS. Hiermee kunnen de kosten voor jeugdzorg in de komende jaren structureel door het CBS worden gemonitord.

1.3 Aanpak van het onderzoek

In de aanpak van dit onderzoek spelen de Iv3-gegevens (Informatie voor Derden[1]) van het CBS een grote rol. Met behulp van deze Iv3-gegevens hebben we de uitgaven voor 2024 en 2025 bepaald. Ook voor de prognose van 2026 is er gebruik gemaakt van beschikbare Iv3-gegevens van voorgaande jaren. Ter aanvulling is er een enquête uitgezet onder gemeenten. Deze enquête speelde een rol in de validatie van de uitgaven voor 2024 en 2025 en de prognose voor 2026. Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie met VWS, VNG, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Financiën en Ministerie van Justitie en Veiligheid.

[1] Informatie voor Derden bevat financiële gegevens van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen voor begrotingen en kwartaal- en jaarrekeningen, zoals aangeleverd aan het CBS.

1.4 Over dit rapport

Dit onderzoeksrapport is als volgt ingedeeld.

- In hoofdstuk 2 beschrijven we de methoden die gebruikt zijn om antwoord te geven op de onderzoeksvraag over de kosten die gemaakt zijn in 2024 en 2025 en een prognose van de uitgaven van 2026.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe gemeenten de Iv3-taakvelden voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen gebruiken en hoe zij de kosten verdelen tussen Wmo, Jeugd en integrale voorzieningen.
- De belangrijkste financiële resultaten uit dit onderzoek beschrijven we in hoofdstuk 4. Hierbij gaan we in op de kosten voor maatwerkvoorzieningen en de kosten voor het voorliggend veld. Ten slotte maken we een meerjarige vergelijking tussen de kosten en beschrijven we hoe gemeenten omgaan met tekorten en de besparingsopgave voor jeugd.
- De conclusies zijn terug te vinden in hoofdstuk 5.
- In de bijlage is de gebruikte vragenlijst opgenomen, evenals de technische details van de berekening die we hebben gedaan om de kosten voor jeugdzorg te bepalen.

/ 2 Methode van het onderzoek

In dit hoofdstuk lichten we de methode toe waarmee we de gemeentelijke jeugdzorgkosten voor 2024 en 2025 bepalen en een prognose voor 2026 opstellen. Eerst beschrijven we welke kostenposten we onderscheiden en hoe we deze afbakenen. Vervolgens gaan we in op de gebruikte gegevensbronnen en de berekeningswijze per kostenpost. Daarna lichten we de methode voor de prognose van 2026 toe. Tot slot beschrijven we hoe we de enquête onder gemeenten inzetten om de financiële gegevens te toetsen, aan te vullen en nader te duiden.

2.1 Toelichting kostenposten

Voor het bepalen van de kosten die gemeenten maken voor jeugdzorg onderscheiden we onderstaande kostenposten. Bijlage A beschrijft per kostenpost de bijbehorende Iv3-taakvelden voor 2024, 2025 en 2026.

Individuele maatwerkvoorzieningen
Dit betreft de kosten voor trajecten in de jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering, inclusief de bijbehorende apparaatskosten en toerekenbare overhead.

Meerkosten voorliggend veld
Dit betreft de kosten voor het deel van de sociale basis dat gericht is op preventie van of toeleiding naar jeugdzorg. Omdat gemeenten voor de decentralisatie in 2015 ook al preventieve taken uitvoerden, nemen we alleen de meerkosten ten opzichte van die periode mee. We onderscheiden twee onderdelen:

- **Meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen:** de meerkosten voor toegang tot en eerstelijnsvoorzieningen voor jeugdzorg.
- **Overige meerkosten voorliggend veld:** de meerkosten voor overige activiteiten, zoals preventie van sociaal-emotionele problematiek. Hiervoor hanteren we de selectie van activiteiten die in het onderzoek “Budget en kosten jeugdzorg 2020-2022” (AEF en Improven, 2023) is vastgesteld.

2.2 Methode

We combineren Iv3-gegevens en een enquête om de jeugdzorgkosten te bepalen
In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden (een analyse van Iv3-gegevens en een enquête onder gemeenten) om de gegevens te verzamelen die nodig waren om de kosten voor de individuele maatwerkvoorzieningen en de meerkosten voor het voorliggend veld te bepalen voor 2024 en 2025 en voor de prognose voor 2026. Voor de overige meerkosten voor het voorliggend veld gebruiken we een opslagpercentage. Onderstaande tabel geeft per kostenpostcategorie en jaar een samenvattend overzicht van de gebruikte gegevensbronnen en berekeningswijzen. De methoden lichten we verderop nader toe.

Tabel 1 Overzicht methode per kostencategorie

Kostencategorie	Methode		
	2024	2025	2026
Individuele maatwerkvoorzieningen	Analyse Iv3-gegevens Enquête	Analyse Iv3-gegevens Enquête	Analyse Iv3-gegevens Enquête
Meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen	Analyse Iv3-gegevens Enquête	Analyse Iv3-gegevens Enquête	Analyse Iv3-gegevens Enquête
Overige meerkosten voorliggend veld	Opslagpercentage: 7,6%.	Opslagpercentage: 6,99%	Opslagpercentage: 5,27%

2.2.1 Verzamelen en analyseren van Iv3-gegevens

Iv3 bevat gemeentelijke financiële gegevens

Iv3 staat voor *Informatie voor derden*. Gemeenten leveren hun baten en lasten volgens een voorgeschreven indeling naar taakvelden en economische categorieën aan het CBS aan. Dit wordt zes keer per jaar gedaan. Eerst worden de begrotingscijfers aangeleverd, daarna elk kwartaal de kwartaalcijfers en ten slotte de cijfers op basis van de jaarrekening. Het CBS publiceert deze gegevens telkens onbewerkt in een eerste en tweede plaatsing. In de periode tussen deze twee plaatsingen kunnen gemeenten verbeterde gegevens aanleveren.

Voor ieder jaar selecteren we de Iv3-taakvelden die behoren tot de onderzochte kostenposten. De relevante taakvelden zijn over de jaren heen veranderd. Een overzicht van de gehanteerde taakvelden per jaar is opgenomen in bijlage A.

We gebruiken de tweede plaatsing met jaarrekeningcijfers als uitgangspunt

Voor 2024 en 2025 gebruiken we de tweede plaatsing van de Iv3-gegevens. In sommige gevallen komt het voor dat gemeenten geen cijfers hebben opgegeven voor een bepaald taakveld. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat er daadwerkelijk geen kosten zijn gemaakt voor een bepaald taakveld. Het is ook mogelijk dat gemeenten wel kosten hebben gemaakt, maar deze op een ander taakveld hebben geboekt. Ten slotte is het ook nog mogelijk dat er wel kosten zijn gemaakt, maar deze in het geheel niet zijn opgegeven.
Per jaar en taakveld was het aandeel gemeenten waarvan data miste tussen de 0,6% en 5,3%. Een uitzondering hierop was het in 2025 nieuw geïntroduceerde taakveld 6.92 voor ‘coördinatie en beleid Jeugd’, waar 19,6% van de gemeenten geen gegevens hebben geboekt op dit specifieke taakveld.

Om ontbrekende cijfers zo veel mogelijk aan te vullen, hanteren we een vaste volgorde van gegevensbronnen om de netto lasten op het specifieke taakveld te kunnen achterhalen. Vanuit de jaarrekeningen kunnen we niet de specifieke lasten en baten categorieën achterhalen om overhead toe te rekenen. Om een eenduidige werkwijze te hanteren met betrekking tot het aanvullen van missende cijfers, rekenen we hier geen overhead aan toe.

- Wanneer voor een taakveld geen netto lasten in de jaarrekening zijn opgenomen, raadplegen we allereerst de gemeentelijke jaarstukken. Wanneer deze een concreet bedrag bevatten dat aan het desbetreffende taakveld kan worden toegerekend, nemen we dit bedrag over. Wanneer er expliciet 0 is opgenomen, gaan we ervan uit dat er geen kosten op dit taakveld gemaakt zijn, of dat deze op een ander taakveld geboekt zijn.
- Wanneer in de jaarrekening het desbetreffende taakveld niet wordt gespecificeerd, onderzoeken we of in de Iv3-gegevens bij Q4 wel een aanlevering is gedaan en nemen we deze over.

- Als ook deze ontbreken, gebruiken we de begrotingscijfers uit de Iv3-gegevens, voor zover beschikbaar.
- Voor gemeenten waarvoor in een bepaald jaar in geen van deze verslagsoorten netto lasten zijn opgenomen, raadplegen we de gemeentelijke jaarstukken. Wanneer deze een concreet bedrag bevatten dat aan het betreffende taakveld kan worden toegerekend, nemen we dit bedrag over.
- Tot slot vragen we gemeenten waarvoor ook op basis van deze bronnen geen cijfers beschikbaar zijn via de enquête een toelichting. Wanneer hieruit blijkt dat een concrete correctie noodzakelijk is, verwerken we deze handmatig in de dataset.

2.2.2 Individuele maatwerkvoorzieningen

De kosten voor individuele maatwerkvoorzieningen volgen rechtstreeks uit Iv3-taakvelden

De individuele maatwerkvoorzieningen bestaan uit de kosten voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. We bepalen de kosten per gemeente op basis van de relevante Iv3-taakvelden. We tellen de lasten op en trekken de baten hiervan af. Vervolgens rekenen we overhead toe aan de personeelskosten (zie bijlage C voor verdere toelichting). Hiervoor hanteren we dezelfde methode als in de eerdere uitgavenonderzoeken. We bepalen de personeelskosten als de som van de categorieën L1.1 (salarissen en sociale lasten) en B3.5.2 (uitgeleend personeel). Vervolgens berekenen we de overhead als 32% van de totale personeelskosten inclusief overhead. Deze 32% komt uit een eerdere benchmark uitgevoerd door Berenschot en is ook in de eerdere uitgavenonderzoeken en Stelsel in Groei gehanteerd.

2.2.3 Meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen

Voor het voorliggend veld rekenen we een deel van de integrale kosten aan jeugdzorg toe

Tot 2025 bestond er één taakveld voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen. Om de kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd afzonderlijk inzichtelijk te maken en structureel via Iv3 te kunnen monitoren, is dit taakveld (6.2) vanaf 2025 gesplitst in 6.21 voor Wmo, 6.22 voor Jeugd en 6.23 voor integrale voorzieningen. Gemeenten verdelen de kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen zelf over Wmo (6.21) en Jeugd (6.22) voor zover dit betrouwbaar mogelijk is. Niet te splitsen kosten boeken zij ten slotte op taakveld 6.23. Door deze splitsing van het taakveld 6.2 kan in dit onderzoek op basis van de Iv3-gegevens inzicht worden gegeven in de kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen voor jeugdzorg[2]. Niet alle gemeenten kunnen de kosten voor Wmo en Jeugd volledig uitsplitsen. Een deel van de kosten wordt daarom op taakveld 6.23 geboekt. Om deze kosten toe te rekenen aan Jeugd, bepalen we eerst de verhouding tussen 6.21 en 6.22 bij gemeenten die deze kosten voldoende kunnen uitsplitsen.

We selecteren hiervoor gemeenten die zowel op 6.21 als 6.22 (positieve) kosten hebben geboekt en maximaal 10% van de totale kosten op de drie taakvelden op 6.23 hebben geboekt.[3] Bij het bepalen

[2] Tot en met 2024 bevatte het taakveld 6.2 zowel kosten voor Wmo als Jeugd. De kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd werden daarom via een enquête bij gemeenten opgehaald. Gemeenten gaven de jeugdkosten op voor wijkteams, Centra voor Jeugd en Gezin en de verwijsindex voor risicojongeren. Deze kosten werden aangevuld met overhead voor de werkzaamheden die gemeenten zelf uitvoerden. Vervolgens werden de bedragen per gemeentelijke grootteklasse op basis van het aantal jongeren omgerekend naar landelijke kosten.

[3] Door ook gemeenten mee te nemen die een deel van hun uitgaven op 6.23 hebben geboekt, wordt er een grotere steekproef gebruikt. Daar staat tegenover dat het voor gemeenten die een groot aandeel van hun kosten op 6.23 hebben geboekt, minder zeker is dat de verhouding tussen 6.21 en 6.22 de werkelijke verhouding tussen Wmo en Jeugdzorg weerspiegelt. Om de juiste balans tussen deze effecten te vinden, hebben we een korte analyse uitgevoerd. Hierbij hebben we iteratief gekeken wat het effect is van gemeenten meenemen met steeds grotere percentages van hun totale kosten op 6.23. Per stap hebben we gekeken naar de procentuele toename van het aantal gemeenten in de steekproef, en het percentage waarmee de verhouding Wmo / Jeugd (taakvelden 6.21 / 6.22) verandert ten opzichte van de situatie waarin alléén gemeenten zonder kosten op 6.23 worden

van dit aandeel gebruiken we de absolute waarden van de drie taakvelden. Op basis van deze criteria bestaat de eerste selectie uit 95 gemeenten.

Vervolgens voeren we een outlieranalyse uit op de verhouding tussen taakveld 6.21 en taakveld 6.22. Hiermee toetsen we of gemeenten een sterk afwijkende verdeling tussen Wmo en Jeugd hebben en daarmee onevenredig veel invloed hebben op het landelijke jeugdaandeel. Hiervoor hebben we per gemeente bepaald hoeveel procent van beide taakvelden op 6.22 was geboekt. Hierna hebben we alle gemeenten gerangschikt van kleinste naar grootste percentage. Op zes na bleken alle gemeenten op een lineair stijgende lijn te liggen. De zes gemeenten met de laagste percentages lagen echter niet op deze lijn, en pasten niet in het patroon. Met andere woorden: deze zes gemeenten zijn uitschieters in het patroon dat alle andere gemeenten laten zien. Op basis van deze analyse laten we deze zes gemeenten buiten de referentiegroep. De definitieve referentiegroep bestaat daarmee uit 89 gemeenten.

Op basis van deze 89 gemeenten bepalen we de landelijk (gewogen) gemiddelde verhouding tussen kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen jeugd (6.22) en voor Wmo (6.21). Dit aandeel gebruiken we om het jeugdaandeel van de kosten op taakveld 6.23 te bepalen. Dit tellen we op bij de kosten die rechtstreeks op 6.22 zijn geboekt. Zo bepalen we de totale landelijke kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd.

Van deze totale kosten moeten vervolgens nog de kosten af worden gehaald die gemeenten al maakten vóór de decentralisatie. In het onderzoek “Budget en kosten voor jeugdzorg 2020, 2021 en 2022” is berekend dat deze kosten in het prijspeil van 2019 in totaal € 352 miljoen bedroegen. Als de decentralisatie niet had plaatsgevonden, is het de verwachting dat deze kosten zich over de jaren hadden ontwikkeld. In overleg met het ministerie van VWS en de VNG is besloten dat de best passende indexatie van deze kosten, het accres van het Gemeentefonds is. In onderstaande tabel is opgenomen om welke jaarlijkse en cumulatieve percentages dit gaat voor de jaren ná 2019. Daarnaast is ook opgenomen wat de kosten zijn die gemeenten maakten vóór de decentralisatie, in het prijspeil van de verschillende jaren.

Tabel 2 Overzicht kosten voor decentralisatie

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Accres per jaar	104,6%	103,7%	108,4%	108,0%	106,2%	106,0%	100,2%
Cumulatief accres t.o.v. 2019	104,6%	108,5%	117,6%	127,0%	134,9%	143,0%	143,2%
Kosten vóór decentralisatie (€ mln)	368	382	414	447	475	503	504

In eerdere onderzoeken zijn de kosten van vóór de decentralisatie na 2019 niet geïndexeerd. Voor de jaren 2020 t/m 2024 is eerder € 352 miljoen aan kosten vóór de decentralisatie in mindering gebracht. De kosten die we in dit rapport presenteren voor deze jaren zullen dus afwijken van de kosten die eerder zijn gepresenteerd.

meegenomen. Vervolgens is gekeken bij welke stap de procentuele toename van het aantal gemeenten niet langer opweegt tegen de verandering in de verhouding Wmo / Jeugd. Het optimum lijkt daarbij ergens tussen ongeveer 8% en 12% te liggen. Dit heeft ons ertoe geleid om te kiezen voor een gehele waarde die ongeveer in het midden van deze range ligt: 10%.

2.2.4 Overige meerkosten voorliggend veld

De overige meerkosten voorliggend veld worden geïndexeerd vanuit 2022

De overige meerkosten voorliggend veld worden niet opnieuw bij gemeenten uitgevraagd. Deze kosten betreffen uiteenlopende activiteiten die vaak meerdere doelen dienen naast het voorkomen van jeugdzorg[4]. Daarom is in 2024 bestuurlijk afgesproken om het kostenniveau van 2022 als uitgangspunt te nemen en jaarlijks te indexeren. Deze kosten bedroegen € 246 miljoen in 2022. Dit bedrag indexeren we naar latere jaren conform de methode uit het vorige uitgavenonderzoek. Daarbij combineren we de ontwikkeling van de Overheidsbijdrage in de Arbeidskosten (OVA) en de Prijs Particuliere Consumptie (PPC) in een verhouding van 90%/10% met de volumeontwikkeling van het bbp. Dit resulteert in de indexpercentages van 10,1% voor 2023, 7,6% voor 2024, 6,99% voor 2025 en 5,27% voor 2026.

2.2.5 Prognose 2026

We ramen de totale kosten voor 2026 op basis van een historische correctiefactor

De prognose voor 2026 baseren we niet alleen op de begrote cijfers voor 2026, maar ook op het historische verschil tussen begrote en gerealiseerde bedragen. We hebben verschillende methodes verkend om dit betrouwbaar te doen. Alle ontwikkelde methodes hebben we toegepast op de cijfers van de begroting van 2025, om op die manier te komen tot een raming voor de jaarrekening van 2025. Omdat de werkelijke kosten van de jaarrekening van 2025 al bekend zijn, hebben we de raming volgens elk van de onderzochte methodes hiermee vergeleken. Als extra toets hebben we de methoden vervolgens óók toegepast op de begroting van 2024 en de resultaten vergeleken met de werkelijke kosten van de jaarrekening 2024. De methode die leidde tot de beste raming, hebben we ten slotte toegepast op de begroting van 2026 om tot een raming van de jaarrekening voor 2026 te komen. In bijlage D is in meer detail toegelicht welke methodes we hebben getoetst. Onderstaand beschrijven we alleen de methode die het beste aansluit bij de werkelijkheid, en die we dus hebben gebruikt voor de raming van 2026.

We gebruiken een driejarig gemiddelde van het landelijke verschil tussen begroting en jaarrekening

Om te komen tot een prognose voor de kosten in 2026, delen we deze eerst op in kosten voor maatwerkvoorzieningen, meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen, en overige meerkosten voorliggend veld. Voor de eerste twee categorieën van kosten hanteren we een gelijke werkwijze. Hierbij maken we gebruik van de Iv3-gegevens van de begroting van 2026 (tweede plaatsing), en vermenigvuldigen dit met een ramingsfactor. Voor beide categorieën kosten wordt een eigen ramingsfactor gebruikt. De ramingsfactor hebben we in beide gevallen als volgt bepaald:

- Voor de jaren 2023, 2024 en 2025 hebben we van alle gemeenten de kosten volgens de begroting en jaarrekening (tweede plaatsing) uit de Iv3-gegevens genomen.
- Per jaar zijn eerst de enkele gemeenten verwijderd die € 0 aan totale begroting en / of realisatie hadden gerapporteerd. Zo voorkomen we dat de ramingsfactor wordt beïnvloed door onjuist aangeleverde cijfers. Omdat we zien dat het elk jaar om enkele gemeenten gaat, heeft dit geen groot of disproportioneel effect.
- Van de overgebleven gemeenten is de verhouding tussen realisatie en begroting voor elk jaar afzonderlijk bepaald.

[4]Budget en kosten jeugdzorg, 2023

- Per jaar zijn vervolgens de gemeenten met de 10% hoogste en 10% laagste ramingsfactoren buiten beschouwing gelaten. Op die manier worden de grootste uitschieters (zowel positief als negatief) niet meegenomen.
- Van de overgebleven 80% van de gemeenten die voor elk jaar overbleven, hebben we (per jaar) alle begrotingen en alle jaarrekeningen opgeteld.
- Voor elk van deze drie jaren hebben we het totaal van de realisaties gedeeld door het totaal van de begrotingen. Dit geeft drie ramingsfactoren (voor elk jaar één). Deze ramingsfactoren beschrijven het landelijk gemiddelde verschil tussen begroting en realisatie in deze jaren.
- Van deze drie ramingsfactoren (voor 2023, 2024 en 2025) nemen we het gemiddelde. Dit gemiddelde is de uiteindelijke ramingsfactor die we hanteren.

De kosten voor de begroting en realisatie zijn berekend door de baten van alle relevante taakvelden af te trekken van de kosten van deze taakvelden. Voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen is vanaf 2025 sprake van drie taakvelden (6.21, 6.22 en 6.23), waarvan slechts een deel aan jeugd toe te rekenen is. In eerdere jaren was er maar één taakveld (6.2), dat ook slechts deels aan jeugd toe te rekenen was. In beide gevallen is de rest van de kosten op deze taakvelden aan Wmo toe te rekenen. Voor het bepalen van de ramingsfactor hebben we in de eerdere jaren het volledige taakveld 6.2 gebruikt en, om hierbij aan te sluiten, voor 2025 de som van taakvelden 6.21, 6.22 en 6.23. De ramingsfactor is dus gebaseerd op álle toegang en eerstelijnsvoorzieningen. Om de prognose voor 2026 te berekenen, hebben we deze ramingsfactor uiteraard alléén vermenigvuldigd met de begrotingscijfers die aan jeugdzorg te relateren zijn. Voor 2026 is hetzelfde percentage gehanteerd als voor 2025 om te bepalen welk deel van de kosten op 6.23 toe te rekenen is aan jeugd. Zoals beschreven hebben we deze methode gevalideerd door deze ook toe te passen op 2025 en 2024. Voor 2025 hebben we de ramingsfactoren berekend voor 2022, 2023 en 2024 (de drie voorgaande jaren) en voor 2024 hebben we deze berekend voor 2021, 2022 en 2023. Bij het toepassen van deze methode bleek de raming van de kosten voor maatwerkvoorzieningen plus toegang en eerstelijnsvoorzieningen in totaal 0,74% af te wijken van de werkelijke jaarrekening uit 2025. Voor 2024 was er een verschil van 6,03%. Zowel voor 2025, als voor de combinatie van beide jaren, blijkt deze methode de kleinste afwijking van de werkelijke jaarrekening te hebben. Een mogelijke verklaring voor de grotere afwijking voor 2024, is dat de ramingsfactor in dit geval gebaseerd is op 2021. Vanwege grote effecten van de Covid-pandemie is dit jaar minder representatief te noemen.

Bij het nemen van een gemiddelde van meerdere jaren, zoals we bij deze methode doen, is het van belang om na te gaan of er geen onderliggende trend zichtbaar is in de ontwikkeling van de verhouding tussen jaarrekening en begroting. In onderstaande tabel hebben we de begrotingen, jaarrekeningen en de verhouding hiertussen weergegeven voor de verschillende jaren. Het gaat hierbij om de directe Iv3-gegevens, zonder handmatige aanpassingen, aangezien we deze methodiek ook toepassen op de directe Iv3-gegevens van de begroting van 2026 waarvoor nog geen handmatige aanpassingen mogelijk zijn. Daarnaast zijn, zoals hierboven beschreven, alle kosten van toegang en eerstelijnsvoorzieningen opgenomen (voor jeugd én Wmo). Dit betekent dat onderstaande cijfers níet overeenkomen met de daadwerkelijke kosten die we in dit onderzoek berekenen en presenteren in hoofdstuk 4.

Tabel 3 Overzicht van de begrotingen en jaarrekeningen

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Begroting (€ mln)	5.759	6.133	6.923	7.610	8.698	9.671
Toename begroting		7%	13%	10%	14%	11%
Jaarrekening (€ mln)	6.377	6.648	7.788	8.808	9.524	
Toename jaarrekening		4%	17%	13%	8%	
Jaarrekening t.o.v. begroting	111%	108%	112%	116%	109%	

Zoals in deze tabel te zien is, is er geen eenduidige ontwikkeling in de (toename van de) begrotingen of jaarrekeningen. Daarbij is er óók geen eenduidige ontwikkeling te zien in de verhouding tussen jaarrekening en begroting: het ene jaar is dit verschil wat groter en het andere jaar weer wat kleiner. Er is dus geen onderliggende dynamiek waardoor een raming op basis van historische cijfers niet betrouwbaar zou zijn.

We hebben de uitkomst van de raming voor 2026 vergeleken met de vragenlijst

De uiteindelijke ramingsfactor die we hebben berekend voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen komt uit op 1,02. Dit betekent dat de jaarrekening 2% hoger uitvalt dan de begroting. Voor maatwerkvoorzieningen betreft dit 1,13, ofwel, een jaarrekening die gemiddeld 13% hoger uitvalt. Dit verschil is te verklaren doordat de kosten van maatwerkvoorzieningen gedreven worden door het feitelijk gebruik (het aantal cliënten en de intensiteit van de jeugdzorg), terwijl toegangsteams vaak met een vast budget worden bekostigd.

In de vragenlijst hebben we gemeenten hun begrotingscijfers voorgelegd en gevraagd of zij verwachten dat deze bij de jaarrekening hoger of lager uit zullen vallen. Voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen jeugd geeft 51% van de gemeenten aan dat zij verwachten dat de kosten op de jaarrekening gelijk zullen zijn aan de begrote kosten. Verder verwacht 26% dat de kosten hoger uitvallen en 11% dat zij lager uitvallen. De overige gemeenten konden geen inschatting geven. Voor maatwerkvoorzieningen hebben we gemeenten eenzelfde vraag voorgelegd. In dit geval geeft 24% van de gemeenten aan dat de kosten gelijk zullen zijn aan de begroting, terwijl 54% aangeeft dat zij hoger zullen uitvallen en 11% dat zij lager uit zullen vallen. Voor maatwerkvoorzieningen zijn er dus meer gemeenten die verwachten dat de kosten hoger uit zullen vallen dan begroot dan het geval was voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen.

De resultaten van de enquête zijn in lijn met de berekende ramingsfactor; het is voor gemeenten moeilijker om de kosten voor individuele maatwerkvoorzieningen te begroten en makkelijker om grip te houden op kosten voor eerstelijnsvoorzieningen en toegang. Dit verschil laat zich verklaren door het feit dat kosten voor eerstelijnsvoorzieningen en toegang vaak personele capaciteit betreffen, of vooraf gemaakte financieringsafspraken. Aan de andere kant worden kosten voor individuele maatwerkvoorzieningen deels bepaald door moeilijk beheersbare factoren zoals verwijzingen via externe verwijzers, de daadwerkelijke zorgvraag en zorginzet.

De methode steunt op historische gegevens, maar is beperkt bij uitzonderlijke ontwikkelingen

Voor de raming van 2026 corrigeren we de Iv3-begrotingen op basis van historische verschillen tussen begroting en realisatie. Deze methode gebruikt de beschikbare Iv3-gegevens van alle gemeenten en is daarmee transparant en reproduceerbaar. Anders dan een raming op basis van gemeentelijke inschattingen via een enquête, is zij niet afhankelijk van de enquêterespons en tussentijdse gemeentelijke prognoses. Uit de verschillen tussen begrotingen en realisaties over meerdere jaren blijkt dat het voor gemeenten vooral lastig is om de kosten voor individuele

maatwerkvoorzieningen goed in te schatten. Ondanks dat gemeenten verwachte ontwikkelingen en beleid in hun begrotingen verwerken, zijn deze kosten afhankelijk van vele externe factoren en laten eerdere jaren zien dat de uiteindelijke uitgaven daarvan afwijken. Een nadeel aan het ramen op basis van historische gegevens is dat dit minder goed werkt wanneer in het te voorspellen jaar een uitzonderlijke ontwikkeling plaatsvindt. Dit blijkt bijvoorbeeld bij de toepassing op 2024, waarvoor de methode de afwijkende uitgavenontwikkeling minder goed voorspelt.

2.2.6 Enquête

We zetten de enquête in voor duiding en aanscherping van de cijfers

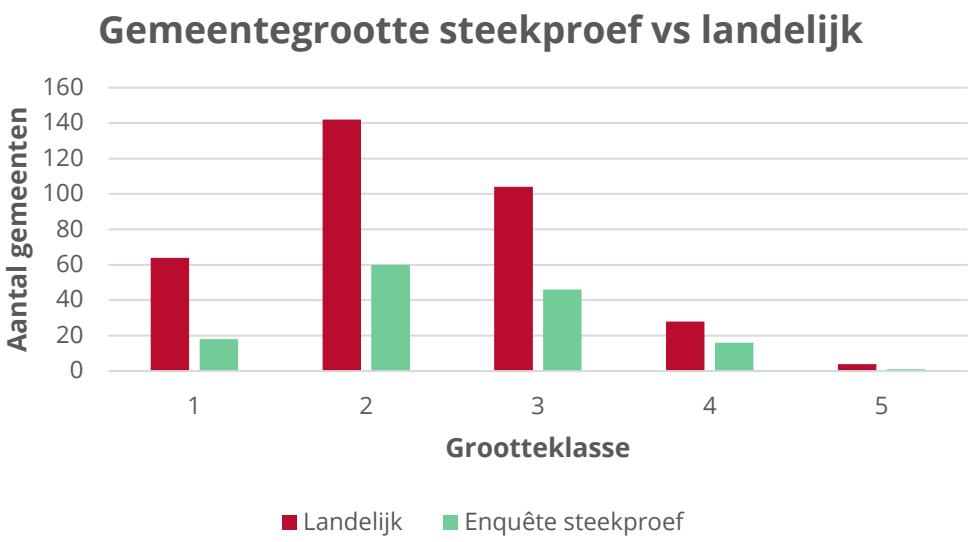
De enquête zetten we in om de aangeleverde Iv3-gegevens nader te duiden en de raming van de netto lasten voor 2026 aan te scherpen. Daarbij nemen we de door gemeenten aan het CBS aangeleverde Iv3-gegevens als uitgangspunt en leggen we deze in de vragenlijst ter verificatie aan hen voor. De volledige vragenlijst is opgenomen in bijlage B.

We hebben de volgende gegevens uitgevraagd:

- Informatie over het gebruik van de nieuwe Iv3-taakvelden voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen (6.21, 6.22 en 6.23). Om de betrouwbaarheid van de verdeling van kosten over deze taakvelden te beoordelen, vragen we gemeenten op basis van welke gegevens en uitgangspunten deze verdeling tot stand komt. Daarnaast leggen we de door ons berekende toerekening van kosten aan jeugd aan gemeenten voor ter toetsing.
- Aanpassing en toelichting op taakvelden waarop in 2024 en/of 2025 geen netto lasten zijn verantwoord. Waar uit deze toelichting blijkt dat sprake is van een onvolledige of onjuiste registratie, corrigeren we de gegevens waar mogelijk.
- Actuele inschatting van de kosten voor 2026. We leggen gemeenten de voor 2026 begrote netto lasten voor het voorliggend veld en de maatwerkvoorzieningen voor en vragen hen aan te geven of zij verwachten dat de realisatie hoger, gelijk of lager uitvalt dan het begrote bedrag. Tevens vragen we welke ontwikkelingen deze verwachting verklaren.
- Omgang met tekorten binnen het jeugddomein en hoe zij eventuele besparingsopgaven verwerken in de meerjarenbegroting. Deze kwalitatieve gegevens gebruiken we om meer inzicht te krijgen in de manier waarop gemeenten omgaan met hun begroting en daarmee de betrouwbaarheid van de gemeentelijke begrotingen om de raming op te baseren.

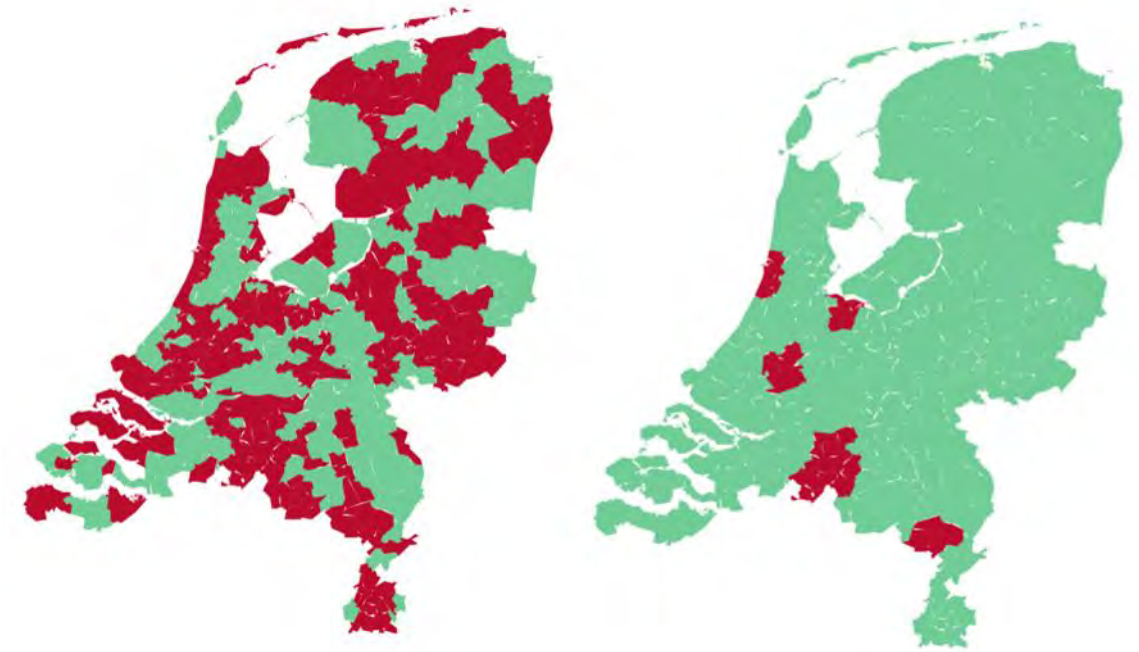
De steekproef is representatief op basis van aantal, grootte en landelijke spreiding

De enquête is door VNG onder de aandacht gebracht bij gemeenten. In totaal hebben we 158 reacties ontvangen, waarvan 145 unieke gemeenten de vragenlijst volledig hebben ingevuld.
Voor de spreiding van de steekproef over grootteklassen houden we dezelfde vijf grootteklassen als eerdere kostenonderzoeken aan: gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, gemeenten met 20.000-50.000 inwoners, gemeenten met 50.000-100.000 inwoners, gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (exclusief de G4) en de G4 gemeenten. Uit elke grootteklasse is 25-57% van de gemeenten gerepresenteerd in de steekproef.



Figuur 1 De spreiding van de steekproef over grootteklassen

De gemeenten die de enquête hebben ingevuld, zijn geografisch verspreid over het hele land. Dit is zichtbaar in de linker afbeelding, waarin de deelnemende gemeenten groen zijn weergegeven. Ook op het niveau van jeugdzorgregio's (afbeelding rechts) is sprake van een brede geografische spreiding: in 36 van de 42 jeugdzorgregio's heeft ten minste één gemeente de enquête ingevuld. In de rechterafbeelding zijn de zes regio's zonder deelnemende gemeenten rood weergegeven.



Figuur 2 Geografische spreiding steekproef

/ 3 Omgang met toegang en eerstelijnsvoorzieningen in Iv3

Sinds 2025 zijn de meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen opgesplitst in drie verschillende taakvelden: 6.21, 6.22 en 6.23. De verdeling van uitgaven over de drie taakvelden wordt uitgevoerd door de gemeenten zelf. Hierdoor verdelen de gemeenten de uitgaven voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen op verschillende manieren over de Iv3-taakvelden. In de enquête is gevraagd op basis waarvan gemeenten uitgaven toerekenen aan 6.21 (Wmo), 6.22 (Jeugd) en 6.23 (Integraal). De antwoorden beschrijven de gehanteerde methoden, de redenen om uitgaven niet volledig te splitsen en de kosten die gemeenten op de afzonderlijke taakvelden verantwoorden. Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op de antwoorden van de deelnemende gemeenten. De genoemde methoden, kosten en activiteiten vormen geen uitputtend overzicht.

3.1.1 Kosten en activiteiten per taakveld

Op 6.21 boeken gemeenten o.a. Wmo-toegang en eerstelijnsondersteuning
Op taakveld 6.21 verantwoorden gemeenten Wmo-toegang, eerstelijnsondersteuning en bijbehorende uitvoeringskosten. Het gaat onder meer om de inzet van Wmo-consulenten, eerstelijnsloketten, sociale teams en buurtteams die zich op Wmo richten. Daarnaast boeken gemeenten voorzieningen zoals onafhankelijke cliëntondersteuning en inloop GGZ op dit taakveld. De verantwoorde uitgaven omvatten ook kosten die de uitvoering van Wmo ondersteunen, zoals licenties, backoffice, advies en trainingen.

Op 6.22 boeken gemeenten o.a. jeugdtoegang en ondersteuning
Op taakveld 6.22 verantwoorden gemeenten jeugdtoegang en ondersteuning van jeugdigen en gezinnen. Gemeenten boeken op dit taakveld de inzet van jeugdprofessionals en lokale jeugdteams, waaronder consultatie en casusregie. Daarnaast verantwoorden zij preventieve en ondersteunende activiteiten binnen het gezin, op school en bij de huisarts. Voorbeelden zijn opvoedondersteuning, buurtgezinnen, schoolmaatschappelijk werk en praktijkondersteuning bij huisartsen. Ook de bijbehorende personeels-, licentie- en backofficekosten worden op dit taakveld geboekt.

Op 6.23 boeken gemeenten o.a. integrale uitvoering en bredere ondersteuning
Op taakveld 6.23 verantwoorden gemeenten integrale uitvoering en bredere voorzieningen binnen het sociaal domein. Het gaat hier onder meer over sociale wijkteams en toegang voor zowel Wmo als Jeugd, met gezamenlijke werkzaamheden.

Enkele antwoorden wijzen op afwijkende boekingen
Backofficekosten worden in vier antwoorden expliciet genoemd: drie keer op 6.23 en één keer op zowel 6.21 als 6.22. Daarnaast noemen twee antwoorden regionale inkoop op 6.23. Eén van de drie antwoorden over backoffice noemt ook contractbeheer. Voor zover dit werkzaamheden voor maatwerkadministratie, beschikkingen en contractmanagement Wmo of Jeugd betreft, horen deze kosten op 6.91 of 6.92. Voor algemene inkoop en bedrijfsvoering kan taakveld 0.4 Overhead van toepassing zijn.

Andere voorbeelden komen incidenteel terug. Eén antwoord noemt vrouwenopvang op 6.23, terwijl deze voorziening op 6.812 hoort. Een adviesraad sociaal domein en een cliëntenadviesraad worden elk eenmaal genoemd. Ook noemen afzonderlijke antwoorden een ondersteuningsfonds, een maatwerkfonds en applicaties. Deze omschrijvingen geven onvoldoende informatie om de juiste boeking vast te stellen.

De aantallen geven weer hoe vaak posten expliciet in de open antwoorden zijn genoemd. Ze laten niet zien bij hoeveel gemeenten deze boekingen daadwerkelijk voorkomen. De antwoorden bevatten enkele signalen van afwijkende boekingen, maar onvoldoende informatie om de omvang en het effect op de berekende jeugdzorgkosten vast te stellen. Deze signalen bieden daarmee onvoldoende basis om de uitgaven te corrigeren.

3.1.2 Methoden voor de verdeling van uitgaven

Gemeenten gebruiken verschillende methoden om uitgaven toe te rekenen

Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan de verdeling over de Iv3-taakvelden. Als uitgangspunt voor de verdeling nemen gemeenten de Iv3-voorschriften en de omschrijving van de taakvelden. Daarbij verwijzen de gemeenten onder meer naar de CBS-lijst, de Vraagbaak Iv3 en de BBV-toelichting. Voor de daadwerkelijke toerekening beoordelen gemeenten of uitgaven betrekking hebben op Wmo, Jeugd of beide. Gemeenten kijken daarbij naar de aard van de kosten, onderliggende activiteiten en taken van medewerkers. Ook de feitelijke inzet, de doelgroep, leeftijd en hulpvraag worden als grondslag genoemd.

De organisatie en administratie bieden aanknopingspunten

Sommige gemeenten hebben afzonderlijke teams, toegangen of uitvoeringsorganisaties voor Wmo en Jeugd. Bij de verdeling van de uitgaven sluiten zij aan bij die indeling. Personeelskosten worden bijvoorbeeld toegerekend op basis van de functie of het werkveld van medewerkers. Andere gemeenten beschrijven een beoordeling per grootboeknummer, kostenplaats, budget of activiteit. Daarbij wordt nagegaan of de bijbehorende uitgaven uitsluitend Wmo of Jeugd betreffen of meerdere domeinen omvatten. De inhoudelijke beoordeling en de organisatorische of administratieve indeling kunnen dus samen de basis vormen voor de toerekening.

Gemeenten gebruiken daarnaast inschattingen en verdeelsleutels

Voor personeelskosten gebruiken sommige gemeenten inschattingen van teammanagers en globale urenverdelingen. Ook historische cijfers en vaste percentages worden toegepast, bijvoorbeeld op basis van de omvang van de Wmo- en Jeugdkosten. Bij uitbestede werkzaamheden volgen gemeenten onder meer de verdeling uit begrotingen, afrekeningen of opgaven van gemeenschappelijke regelingen en andere uitvoeringsorganisaties. De achterliggende berekening is niet verder toegelicht in deze enquête.

3.1.3 Redenen om uitgaven niet of gedeeltelijk te splitsen

Gezamenlijke werkzaamheden zijn niet altijd afzonderlijk aan Wmo of Jeugd toe te rekenen

In sommige gemeenten worden medewerkers en voorzieningen ingezet voor zowel Wmo als Jeugd. Gemeenten geven aan dat zij deze inzet niet altijd betrouwbaar kunnen splitsen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de toegang en ondersteuning vanuit integrale wijkteams en bij consulenten die beide doelgroepen bedienen. Een splitsing vraagt in deze gevallen om een verdeelsleutel die niet rechtstreeks uit de werkzaamheden volgt. Voor zover deze kosten betrekking hebben op toegang en eerstelijnsvoorzieningen en niet betrouwbaar te splitsen zijn, past verantwoording op taakveld 6.23.

De administratie biedt niet altijd voldoende informatie om kosten te splitsen
Meerdere domeinen komen samen op kostenplaatsen, budgetten en activiteiten. Daarnaast geven HR-systemen niet altijd voldoende inzicht in de inzet van medewerkers voor Wmo en Jeugd. Door sommige gemeenten wordt een verdeelsleutel toegepast wanneer de personele inzet niet rechtstreeks uit de systemen is af te leiden. Niet alle gemeenten doen dit.

Integrale verantwoording is soms ook een bewuste keuze die aansluit bij de uitvoering
Sommige gemeenten hebben een integrale toegang, integrale beleidsuitvoering en een gezinsaanpak. Vanwege deze integrale toegang kiezen zij ervoor de kosten niet of zo min mogelijk uit te splitsen en deze op taakveld 6.23 te verantwoorden. Ook het samenbrengen van lokale teams wordt als reden genoemd voor het boeken van de kosten op taakveld 6.23. Een gezamenlijke uitvoering leidt echter niet automatisch tot integrale verantwoording. Binnen teams die zowel Wmo als Jeugd bedienen, worden personeels-, licentie- en backofficekosten soms wel afzonderlijk toegerekend. Uit enkele antwoorden van de enquête blijkt dat ook specifiek jeugdgerichte activiteiten op taakveld 6.23 worden geboekt, zoals de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs en POH-GGZ jeugd binnen een sociaal team. Andere gemeenten geven aan Wmo- of 18+-kosten op taakveld 6.23 te verantwoorden, terwijl zij 6.21 niet gebruiken. Uit deze toelichtingen blijkt niet altijd waarom de kosten niet afzonderlijk zijn toegerekend.

/ 4 Kosten voor de Jeugdwet

In dit hoofdstuk beschrijven we de jeugdzorgkosten voor 2024 en 2025 en de prognose voor 2026. Per jaar onderscheiden we drie kostenposten: individuele maatwerkvoorzieningen, meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen en overige meerkosten voor het voorliggend veld. Vervolgens brengen we deze kosten samen in een meerjarig totaaloverzicht. Tot slot beschrijven we hoe gemeenten omgaan met tekorten en de besparingsopgave voor jeugd.

4.1 Uitgaven 2024

4.1.1 Individuele maatwerkvoorzieningen 2024

In het boekjaar 2024 bedroegen de totale netto lasten voor individuele maatwerkvoorzieningen, inclusief de toegerekende overhead, circa € 7,0 miljard. Dit betreft de geaggregeerde cijfers van alle gemeenten. Bij uitsplitsing naar afzonderlijke Iv3-taakvelden ligt het zwaartepunt van de uitgaven binnen de ambulante ondersteuning (taakveld 6.72). Daarbij geldt als kanttekening dat de verdeling van de netto lasten over de verschillende taakvelden enigszins vertekend kan zijn. Uit een steekproefsgewijze controle van gemeentelijke jaarrekeningen blijkt dat sommige gemeenten jeugdhulpuitgaven niet volledig uitsplitsen over de afzonderlijke Iv3-taakvelden, maar deze deels geconcentreerd op één taakveld boeken. Hierdoor is de uitsplitsing tussen deze taakvelden niet voor alle gemeenten betrouwbaar, maar de optelling van deze taakvelden wel.

Tabel 4 Netto lasten individuele maatwerkvoorzieningen 2024

Taakveld	Taakveld	Netto lasten 2024
6.72	Jeugdhulp zonder verblijf	€ 3.447 mln.
6.73	Jeugdhulp met verblijf	€ 1.523 mln.
6.74	Gespecialiseerde Jeugdhulp	€ 1.458 mln.
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	€ 589 mln.
	Totaal individuele maatwerkvoorzieningen	**€ 7.018 mln.**

4.1.2 Meerkosten toegang en eerstelijnsvoorzieningen 2024

Voor 2024 gaan we uit van de meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen die in het eerdere rapport "Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024" door Improven zijn geraamd. Deze bedroegen in totaal €923 miljoen. Deze meerkosten zijn tot stand gekomen door eerst de totale kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen te bepalen, en hiervan de kosten die gemeenten voor de decentralisatie al maakten af te trekken. Zoals beschreven in hoofdstuk 2.2.3 is in deze eerdere onderzoeken telkens uitgegaan van € 352 miljoen aan kosten vóór de decentralisatie. Dit zijn echter kosten in het prijspeil van 2019. In dit onderzoek indexeren we deze daarom naar het prijspeil van het betreffende jaar. Zoals in de tabel in hoofdstuk 2.2.3 is terug te vinden, bedragen deze kosten in het prijspeil van 2024 in totaal € 475 miljoen. Dit betekent dat de totale meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen voor 2024 uitkomen op € 800 miljoen (€ 923 miljoen, minus het verschil tussen € 475 miljoen en € 352 miljoen). Buiten de indexatie hebben we de kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen dus niet opnieuw berekend.

4.1.3 Overige meerkosten voorliggend veld 2024

De overige meerkosten voor het voorliggend veld bedragen voor 2024 circa €291 miljoen. Ook dit bedrag nemen we over uit het rapport "Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024" (Improven, 2024). Het is gebaseerd op indexatie van het kostenniveau van 2022 volgens de bestuurlijk afgesproken methode. We berekenen dit bedrag niet opnieuw, maar nemen het mee in het totaaloverzicht.

4.1.4 Vergelijking met de prognose 2024

De werkelijke uitgaven aan individuele maatwerkvoorzieningen in 2024 liggen met € 7,02 miljard ongeveer € 170 miljoen hoger dan de initiële prognose van € 6,85 miljard uit het rapport "Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024" (Improven, 2024).

4.2 Uitgaven 2025

4.2.1 Individuele maatwerkvoorzieningen 2025

In 2025 bedroegen de totale netto lasten voor individuele maatwerkvoorzieningen, inclusief de toegerekende overhead, circa € 7,6 miljard. Dit betreft de geaggregeerde cijfers van alle gemeenten.

Net als voor 2024 geldt dat de uitsplitsing naar de afzonderlijke Iv3-taakvelden niet voor alle afzonderlijke gemeenten betrouwbaar is, maar de optelling wel.

Tabel 5 Netto lasten individuele maatwerkvoorzieningen 2025

Taakveld	Taakveld beschrijving	Netto lasten 2025
6.75	Jeugdhulp zonder verblijf	€ 4.338 mln.
6.76	Jeugdhulp met verblijf	€ 2.129 mln.
6.792	PGB jeugd	€ 158 mln.
6.82	Geëscaleerde zorg	€ 606 mln.
6.92	Coördinatie en beleid	€ 352 mln.
	Totaal individuele maatwerkvoorzieningen	**€ 7.583 mln.**

4.2.2 Meerkosten toegang en eerstelijnsvoorzieningen 2025

Op basis van 89 referentiegemeenten rekenen we 59,42% van de integrale kosten toe aan jeugd. Van de € 809 miljoen aan integrale kosten op taakveld 6.23 rekenen we daarmee circa € 481 miljoen toe aan Jeugd. Samen met de € 855 miljoen die rechtstreeks op taakveld 6.22 is geboekt, komen de totale kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd in 2025 uit op circa € 1,34 miljard. Hier moeten de kosten die gemeenten voor de decentralisatie maakten nog vanaf worden gehaald. Zoals in de tabel in hoofdstuk 2.2.3 is terug te vinden, betreft dit € 503 miljoen in het prijspeil van 2025. Na aftrek van deze kosten, bedragen de meerkosten voorliggend veld circa € 833 miljoen.

Tabel 6 Netto lasten meerkosten toegang en eerstelijnsvoorzieningen 2025

Taakveld	Taakveld beschrijving	Netto lasten 2025
6.22	Toegang en eerstelijnsvoorziening jeugd	€ 855 mln.
6.23	Toegang en eerstelijnsvoorziening Integraal	€ 809 mln.
	Aandeel jeugdzorg op taakveld 6.23	€ 481 mln.
	Totale kosten toegang en eerstelijnsvoorzieningen	**€ 1.336 mln.**
	Meerkosten toegang en eerstelijnsvoorzieningen	**€ 833 mln.**

4.2.3 Overige meerkosten voorliggend veld 2025

De overige meerkosten voorliggend veld bedragen in 2025 circa € 312 miljoen. Voor 2023 en 2024 nemen we de bedragen over uit het vorige uitgavenonderzoek van Improven. Het bedrag voor 2025 bepalen we door het bedrag uit 2024 te indexeren met de afgesproken combinatie van OVA, PPC en volume-BBP. Dit leidt tot een opslagpercentage van 6,99% en een stijging van € 291 miljoen in 2024 naar € 312 miljoen in 2025.

Tabel 7 Overige meerkosten voorliggend veld 2025

Jaar	Opslag	Overige meerkosten voorliggend veld
2022	-	€246 mln.
2023	10,1%*	€271 mln.
2024	7,6%*	€291 mln.
2025	6,99%	€312 mln.

* *Voor 2023 en 2024 nemen we de waarden over uit het eerdere onderzoek van Improven.*

4.3 Raming uitgaven 2026

De raming voor de kosten van 2026 is gebaseerd op de begroting voor 2026, gecorrigeerd met een ramingsfactor. Deze ramingsfactor is bepaald op basis van historische verschillen tussen begrotingen en jaarrekeningen, zoals beschreven in hoofdstuk 2.2.5. In het kader van deze raming splitsen we de totale begroting voor jeugdzorg in twee delen: individuele maatwerkvoorzieningen en toegang en eerstelijnsvoorzieningen. In onderstaande tabel is samengevat hoeveel er in 2026 in totaal begroot was voor beide onderdelen.

Tabel 8 Begroting 2026

	Totaal begroot 2026
Individuele maatwerkvoorzieningen	€ 7.481 miljoen
Toegang en eerstelijnsvoorzieningen	€ 1.415 miljoen

Het is van belang om hierbij te vermelden dat de begroting voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen impliciet ook de kosten bevat die gemeenten vóór de decentralisatie al maakten. Omdat er in het kader van dit onderzoek alleen naar de meerkosten wordt gekeken, moeten deze kosten hier nog vanaf worden gehaald. Onderstaand (in paragraaf 4.3.2) halen we deze kosten die gemeenten voor de decentralisatie al maakten dus ook expliciet van de totale kosten af, nadat we de ramingsfactor hebben toegepast om van de begroting naar de raming voor de realisatie te komen.

4.3.1 Individuele maatwerkvoorzieningen

Zoals beschreven in hoofdstuk 2.2.5. is de prognose voor 2026 tot stand gekomen door de kosten uit de begroting van 2026 (volgens de tweede plaatsing uit de Iv3-gegevens) te schalen met een ramingsfactor. Deze ramingsfactor is berekend op basis van de verschillen tussen begroting en jaarrekening van de afgelopen drie jaar. Om een zo betrouwbaar mogelijke prognose te kunnen doen, is gekeken naar het totaal van alle individuele maatwerkvoorzieningen. Voor de prognose is dus geen uitsplitsing naar individuele taakvelden gedaan. Landelijk is er in totaal € 7.481 miljoen begroot voor individuele maatwerkvoorzieningen. Door dit te vermenigvuldigen met de ramingsfactor van 1,13 komen we uit op een prognose van de totale kosten voor individuele maatwerkvoorzieningen in 2026 van € 8.490 miljoen.

Op basis van de enquête ontstaat een soortgelijk beeld

In totaal hebben 116 gemeenten een toelichting gegeven op de ontwikkelingen die aanleiding geven tot een bijstelling van de begroting voor maatwerkvoorzieningen. De meest genoemde inhoudelijke verklaring betreft stijgende kosten als gevolg van de toenemende complexiteit van casussen en de daarmee samenhangende behoefte aan intensievere en langdurigere zorgtrajecten (38 gemeenten). Daarnaast noemen 15 gemeenten specifiek de extra kosten voor maatwerkoplossingen als reden voor een opwaartse bijstelling. Ook hogere tarieven van aanbieders, onder meer als gevolg van indexatie (24 gemeenten), en een toename van het zorg(gebruikers)volume (16 gemeenten) worden regelmatig genoemd. Tegelijkertijd geven 20 gemeenten aan geen bijstelling te verwachten of hier nog onvoldoende zicht op te hebben. Daarnaast verwachten 13 gemeenten dat de kosten lager uitvallen dan begroot, bijvoorbeeld door de uitstroom van cliënten met kostbare zorgtrajecten of doordat hulpvragen vaker binnen het voorliggend veld worden opgevangen. Deze bevindingen weerspiegelen de verwachtingen van gemeenten op het moment van invullen van de enquête. Omdat het jaar 2026 nog niet is afgerond, kunnen deze verwachtingen afwijken van de uiteindelijke realisatie.

4.3.2 Meerkosten toegang en eerstelijnsvoorzieningen

Om een prognose te doen voor de kosten van toegang en eerstelijnsvoorzieningen in 2026 is dezelfde methode gehanteerd als voor de individuele maatwerkvoorzieningen. De ramingsfactor die we voor deze kosten hebben bepaald, verschilt van de ramingsfactor voor individuele maatwerkvoorzieningen. Om een prognose van de totale kosten te maken, hebben we deze ramingsfactor wederom vermenigvuldigd met de kosten volgens de begroting van 2026. Hiervoor hebben we de kosten op taakveld 6.22 plus 59,42% van de kosten op taakveld 6.23 genomen. De wijze waarop dit percentage tot stand is gekomen, is beschreven in hoofdstuk 2.2.3. Landelijk is er in totaal € 1.415 miljoen begroot voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen. Door dit te vermenigvuldigen met de ramingsfactor van 1,02 komen we uit op een prognose van de totale kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen in 2026 van € 1.448 miljoen. Hier moeten nog de kosten van voor de decentralisatie af worden gehaald. In het prijspeil van 2026 bedraagt dit € 504 miljoen, zoals is beschreven in hoofdstuk 2.2.3. De uiteindelijke prognose voor de meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen in 2026 komt daarmee uit op € 943 miljoen.

Enquêteresultaten wijzen op een verwachte opwaartse bijstelling van de begroting voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen

Ook voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen verwachten de meeste gemeenten dat de kosten hoger uitvallen dan begroot. In totaal hebben 80 gemeenten een inhoudelijke toelichting gegeven op de ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen. De meest genoemde verklaring is de extra inzet van voorzieningen in het voorliggend veld (20 gemeenten), gevolgd door hogere kosten als gevolg

van prijsstijgingen (14 gemeenten). Daarnaast noemen 15 gemeenten stijgende personeelskosten, bijvoorbeeld door uitbreiding van de formatie binnen de toegang. Opvallend is dat 24 gemeenten de verwachte bijstelling (mede) verklaren door onjuistheden in de oorspronkelijke begroting, veranderingen in de wijze waarop kosten aan taakvelden worden toegerekend of verbeterd inzicht in de kosten. Dit sluit aan bij het beeld dat de toepassing van de nieuwe taakveldindeling voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen nog niet bij alle gemeenten volledig is uitgekristalliseerd. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de verwachtingen van gemeenten ten tijde van de enquête. Aangezien 2026 nog niet is afgerond, kunnen deze afwijken van de daadwerkelijke ontwikkelingen.

4.3.3 Overige meerkosten voorliggend veld

De overige meerkosten voor het voorliggend veld worden jaarlijks bepaald via een opslagpercentage. Dit opslagpercentage is, zoals eerder beschreven, een combinatie van OVA, PPC en het volume-BBP. Dit leidt tot een opslagpercentage van 5,27% voor 2026. Door dit percentage toe te passen op de overige meerkosten voorliggend veld uit 2025, komen we tot een prognose van de overige meerkosten voorliggend veld in 2026 van € 328 miljoen.

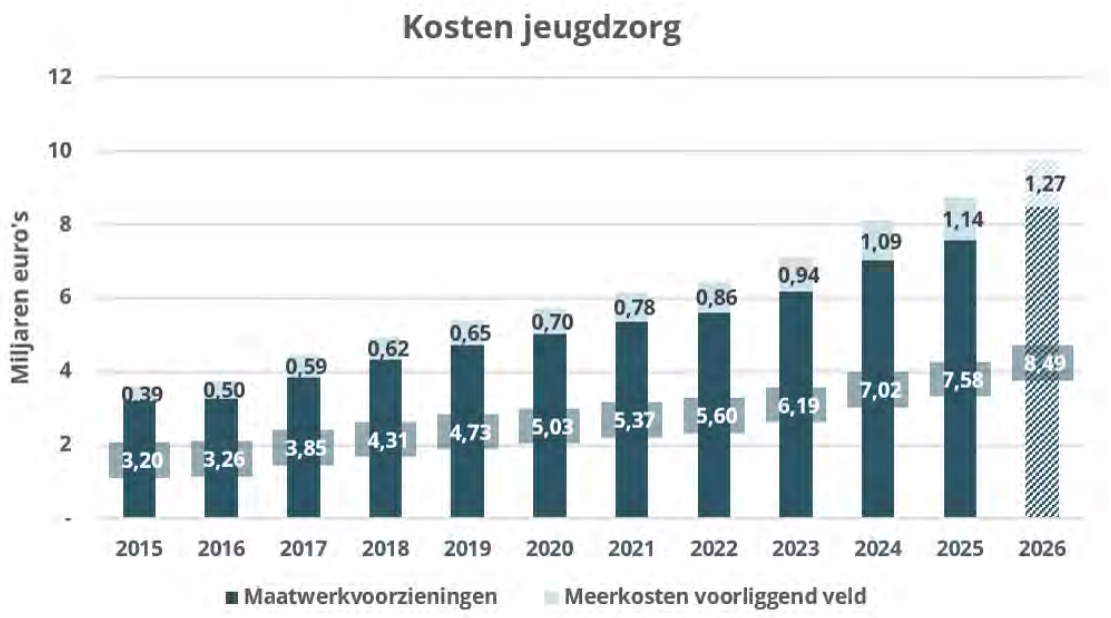
4.4 Totaaloverzicht

In onderstaande tabel hebben we de kosten voor jeugdzorg over de gehele periode van 2015 t/m 2026 samengevat. De kosten uit 2015 t/m 2023 zijn overgenomen uit eerdere onderzoeken. Hierbij is echter wel een aanpassing gedaan wat betreft de meerkosten voor het voorliggend veld. Om tot deze meerkosten te komen worden de kosten die gemeenten voor de decentralisatie al maakten afgetrokken van de totale kosten in het voorliggend veld. Na 2019 is hier in eerdere onderzoeken hetzelfde bedrag voor genomen. In dit onderzoek hebben we dit bedrag echter jaarlijks geïndexeerd, zodat het telkens in het prijspeil van het betreffende jaar is uitgedrukt. Dit is in meer detail toegelicht in hoofdstuk 2.2.3. Daarnaast zijn voor 2024 de meerkosten voorliggend veld overgenomen uit het voorgaande onderzoek (behalve de kosten van voor de decentralisatie), maar de kosten voor individuele maatwerkvoorzieningen in dit onderzoek berekend. Voor 2025 en 2026 zijn alle kosten in dit onderzoek berekend, waarbij de kosten voor 2026 een prognose betreffen. Uit deze tabel is op te maken dat de kosten voor jeugdzorg in 2024 en 2025 verder zijn gestegen en dat deze stijging naar verwachting aanhoudt in 2026. De stijging in 2024 betrof 14% ten opzichte van het voorgaande jaar. Voor 2025 was deze stijging gelijk aan 8% en de verwachting voor 2026 is dat deze stijging neerkomt op 12%. De totale kosten voor jeugdzorg zullen in 2026 naar verwachting uitkomen op € 9.762 miljoen.

Tabel 9 Kosten jeugdzorg 2015 tot en met 2026

Jaar	Totale kosten	Groei	Maatwerk-voorzieningen	Meerkosten voorliggend veld		
				Totaal	*Toegang en 1e lijn*	*Overig*
2015	€ 3.584 mln		€ 3.198 mln	€ 386 mln		
2016	€ 3.760 mln	5%	€ 3.264 mln	€ 496 mln		
2017	€ 4.441 mln	18%	€ 3.853 mln	€ 587 mln		
2018	€ 4.935 mln	11%	€ 4.311 mln	€ 624 mln		
2019	€ 5.384 mln	9%	€ 4.729 mln	€ 655 mln		
2020	€ 5.732 mln	6%	€ 5.029 mln	€ 703 mln		
2021	€ 6.148 mln	7%	€ 5.371 mln	€ 777 mln		
2022	€ 6.459 mln	5%	€ 5.600 mln	€ 859 mln	€ 613 mln	€ 246 mln
2023	€ 7.127 mln	10%	€ 6.185 mln	€ 942 mln	€ 671 mln	€ 271 mln
2024	€ 8.109 mln	14%	€ 7.018 mln	€ 1.091 mln	€ 800 mln	€ 291 mln
2025	€ 8.728 mln	8%	€ 7.583 mln	€ 1.144 mln	€ 833 mln	€ 312 mln
Prognose 2026	*€ 9.762 mln*	*12%*	*€ 8.490 mln*	*€ 1.271 mln*	*€ 943 mln*	*€ 328 mln*

In onderstaande figuur zijn de resultaten uit de eerdere tabel visueel weergegeven. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om geen verdere uitsplitsing weer te geven van de meerkosten voor het voorliggend veld.



Figuur 3 Kosten jeugdzorg 2015 tot en met 2026

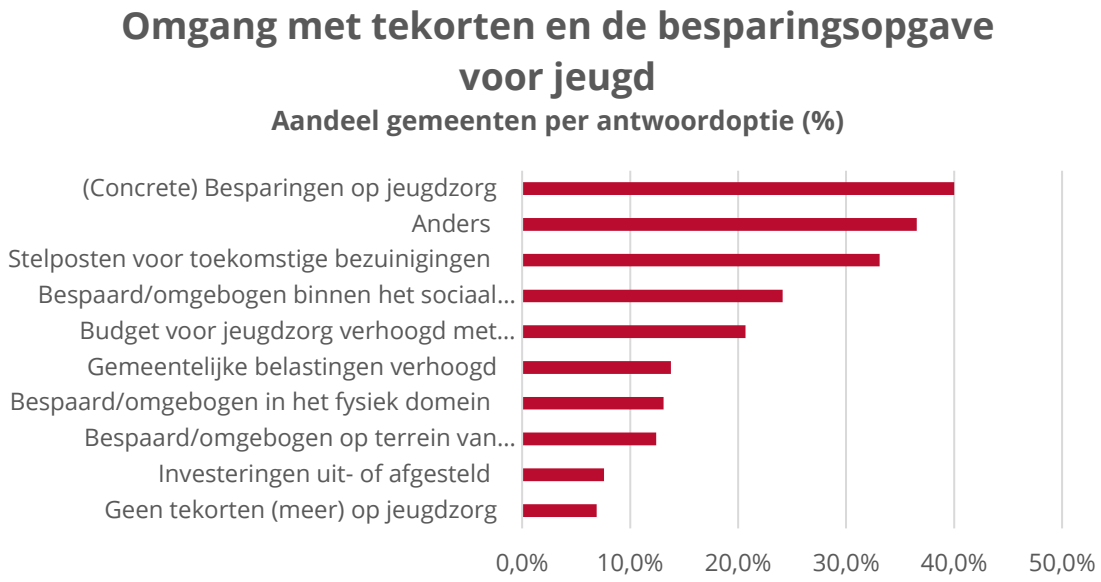
4.5 Omgang met tekorten en de besparingsopgave voor jeugd

In de enquête is aan gemeenten de vraag gesteld om aan te geven hoe zij de tekorten en de besparingsopgave voor jeugd in hun meerjarenbegroting verwerken. Gemeenten konden meerdere antwoordopties selecteren en een toelichting geven. De percentages tellen daardoor op tot meer dan

100%. De kwalitatieve bevindingen zijn gebaseerd op de gegeven toelichtingen en vormen geen uitputtend overzicht.

Concrete besparing op jeugdzorg is de meest geselecteerde antwoordoptie

Van de gemeenten geeft 40,0% aan deze besparingen te hebben ingeboekt. Daarnaast heeft 33,1% stelposten opgenomen voor toekomstige, nog niet ingevulde bezuinigingen. Verder selecteert 24,1% ombuigingen op andere beleidsterreinen binnen het sociaal domein. Een verhoging van het jeugdbudget met een stelpost voor nog te ontvangen rijksmiddelen als dekking wordt door 20,7% genoemd. De figuur hieronder toont de volledige verdeling, waaronder belastingverhogingen, ombuigingen buiten het sociaal domein en het uit- of afstellen van investeringen. De percentages geven aan welke opties gemeenten hebben geselecteerd, niet welk aandeel deze vertegenwoordigen in de financiële opgave.



Figuur 4 Omgang met tekorten en de besparingsopgave voor jeugd

Ruim de helft van de gemeenten verwerkt de tekorten op meerdere manieren

79 gemeenten van de 145, oftewel 54%, hebben meerdere antwoordopties geselecteerd. Concrete besparingen op jeugd worden gecombineerd met nog niet ingevulde bezuinigingsstelposten en verwachte rijksmiddelen. Daarnaast komen bredere combinaties voor, met ombuigingen binnen het sociaal en fysiek domein, besparingen op bestuur en overhead, belastingverhogingen en investeringsuitstel. Deze keuzes zijn onderdeel van een gemeentebrede begrotingsafweging.

Gemeenten dekken hogere jeugduitgaven uit algemene middelen en reserves

Bijramingen en inzet van algemene middelen of reserves vormen aanvullende manieren om hogere jeugduitgaven op te vangen. Gemeenten beschrijven dat zij het jeugdbudget aanpassen aan actuele prognoses en gerealiseerde uitgaven. Aanvullende uitgaven komen vervolgens ten laste van algemene middelen, het begrotingssaldo of reserves. Daarbij worden zowel de algemene reserve als reserves voor het sociaal domein genoemd.

Gemeenten investeren in preventie en lokale ondersteuning om kosten te beperken

Gemeenten verwachten met investeringen in preventie en lokale ondersteuning toekomstige jeugdhulpuitgaven te beperken. Bijvoorbeeld door de versterking van lokale teams, de sociale basis

en het voorliggend veld. Daarbij verwachten de gemeenten bijvoorbeeld minder gebruik van individuele jeugdhulp of lagere kosten doordat lokale teams zelf meer ondersteuning bieden. Gemeenten geven ook aan dat ingeboekte besparingen mogelijk niet volledig of niet binnen de beoogde termijn worden gerealiseerd. Ingeboekte besparingen zijn daarmee niet gelijk aan gerealiseerde besparingen.

Gemeenten begroten verwachte effecten van rijksbeleid en rijkscompensatie

Gemeenten houden in hun begroting rekening met landelijke maatregelen en verwachte rijkscompensatie. Sommige gemeenten geven aan het begrotingsadvies van de VNG te volgen. Zij ramen de jeugdhulpuitgaven op basis van de verwachte kosten en verwerken vanaf 2028 besparingen door een eigen bijdrage en kortere trajecten. Daarnaast nemen gemeenten stelposten op voor extra middelen die zij van het Rijk verwachten. Zo wordt een gemeentelijk coalitieakkoord voor 2027–2030 genoemd waarin een stelpost voor verwachte compensatie naar aanleiding van het tweede advies van de commissie-Van Ark staat. Volgens die toelichting wordt dit bedrag vanwege de onzekerheid nog niet uitgegeven. Bij een deel van deze gemeenten is echter deze stelpost voor verwachte rijkscompensatie niet toegestaan door de provinciale toezichthouder.

De financiële situatie en de gekozen aanpak verschillen tussen begrotingsjaren

Gemeenten beschrijven dat een sluitende begroting voor de eerstvolgende jaren kan samengaan met tekorten in latere jaren. Ook noemen zij tijdelijke budgetverhogingen, incidentele dekking en nog lopende besluitvorming over ombuigingen. De optie *'geen tekorten (meer)'* is door 6,9% geselecteerd, maar wordt niet overal op dezelfde manier toegelicht. Gemeenten verwijzen naar het beschikbare jeugdbudget, rijksmiddelen of een inmiddels aangepaste begroting. Andere antwoorden beschrijven dat jeugduitgaven binnen de totale begroting worden afgewogen, zonder afzonderlijke koppeling aan inkomsten uit het gemeentefonds. 'Geen tekorten' betekent daarom niet automatisch dat financiële druk of een toekomstige besparingsopgave ontbreekt.

/ 5 Conclusie

De jeugdzorgkosten stijgen in 2024 en 2025 verder

De totale gemeentelijke kosten voor jeugdzorg bedragen €8.109 miljoen in 2024 en €8.728 miljoen in 2025. Dit betekent een stijging van respectievelijk 14% en 8% ten opzichte van het voorgaande jaar. De kosten bestaan uit individuele maatwerkvoorzieningen en de meerkosten voor het voorliggend veld ten opzichte van de situatie vóór de decentralisatie. De stijging tussen 2024 en 2025 zit vooral bij de individuele maatwerkvoorzieningen. Deze kosten nemen toe van circa € 7.018 miljoen naar circa € 7.583 miljoen, inclusief toegerekende overhead. De totale meerkosten voor het voorliggend veld blijven in deze jaren ongeveer gelijk. Voor 2024 zijn deze meerkosten overgenomen uit het voorgaande onderzoek. Daarbij zijn de meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen aangepast door de kosten van voor de decentralisatie te indexeren naar het prijspeil van 2024. Voor 2025 zijn de meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen bepaald op basis van Iv3-gegevens. De overige meerkosten voor het voorliggend veld zijn geïndexeerd.

Voor 2026 verwachten we een verdere stijging van de jeugdzorgkosten

De totale kosten voor jeugdzorg komen volgens de prognose uit op € 9.762 miljoen in 2026. Dit is een verwachte stijging van 12% ten opzichte van 2025. De geraamde kosten voor individuele maatwerkvoorzieningen bedragen € 8.490 miljoen. Ook de meerkosten voor het voorliggend veld nemen naar verwachting toe, tot € 1.271 miljoen. De prognose houdt rekening met het historische verschil tussen begroting en realisatie uit de Iv3-gegevens. Hiervoor corrigeren we de begrotingen voor 2026 met het gemiddelde landelijke verschil over de drie voorgaande jaren (2023, 2024 en 2025). De bedragen voor 2026 blijven een prognose en zijn geen gerealiseerde uitgaven.

De nieuwe Iv3-indeling geeft meer inzicht in toegang en eerstelijnsvoorzieningen

De splitsing van taakveld 6.2 maakt het vanaf 2025 mogelijk om de kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd met Iv3-gegevens in beeld te brengen. Een deel van deze kosten staat rechtstreeks op het jeugdtaakveld 6.22. Voor de integrale kosten op taakveld 6.23 blijft een toerekening nodig. Hiervoor gebruiken we de verhouding tussen Wmo en Jeugd bij gemeenten die hun kosten voldoende afzonderlijk verantwoorden. De berekende kosten liggen in lijn met de uitkomsten van de ramingsmethode die tot en met 2024 werd gebruikt. De splitsing en de nieuwe aanpak sluiten daarmee aan bij de uitkomsten van eerdere onderzoeken, zonder dat hiervoor een afzonderlijke enquête onder gemeenten nodig is.

Er zit verschil in hoe gemeenten de nieuwe Iv3-verdeling toepassen

De omgang met de taakvelden voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen is echter niet uniform. Gemeenten gebruiken onder meer de aard van activiteiten, de organisatie van teams, personele inzet en verdeelsleutels als grondslag. Integrale uitvoering en beperkte administratieve informatie maken een volledige splitsing soms lastig. Ook boeken gemeenten dezelfde activiteiten niet altijd op hetzelfde taakveld. Verschillen tussen taakvelden weerspiegelen daardoor niet alleen verschillen in uitgaven, maar ook in verantwoording. Dit speelt eveneens bij individuele maatwerkvoorzieningen: sommige gemeenten splitsen de kosten voor individuele maatwerkvoorzieningen niet volledig uit over alle Iv3-taakvelden. Hierdoor is een vergelijking per taakveld minder betrouwbaar. Deze verschuivingen tussen taakvelden voor individuele maatwerkvoorzieningen hebben echter geen invloed op de betrouwbaarheid van het totaal: de kosten blijven in de optelling opgenomen.

/ A Onderzoeksmethode

Tabel A. 1 Overzicht taakvelden 2024 t/m 2026

Onderdeel	2024	2025 & 2026
Individuele maatwerkvoorzieningen	6.72a Jeugdhulp begeleiding	6.751 Jeugdhulp ambulant lokaal
	6.72b Jeugdhulp behandeling	6.752 Jeugdhulp ambulant regionaal
	6.72c Jeugdhulp dagbesteding	6.753 Jeugdhulp ambulant landelijk
	6.72d Jeugdhulp zonder verblijf overig	6.761 Jeugdhulp met verblijf lokaal
	6.73a Pleegzorg	6.762 Jeugdhulp met verblijf regionaal
	6.73b Gezinsgericht	6.763 Jeugdhulp met verblijf landelijk
	6.73c Jeugdhulp met verblijf overig	6.792 PGB Jeugd
	6.74a Jeugd behandeling GGZ zonder verblijf	6.92 Coördinatie en beleid jeugd
	6.74b Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf	
	6.74c Gesloten Jeugdzorg	
	6.82a Geëscaleerde zorg 18-	6.821 Jeugdbescherming
	6.82b Jeugdreclassering	6.822 Jeugdreclassering
Meerkosten voorliggend veld	6.2 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen	6.21 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Wmo
		6.22 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd
		6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Integraal

/ B Opzet enquête

Hieronder staat de enquête uitgeschreven die naar de gemeenten is gestuurd.

Toelichting
In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voert Andersson Elffers Felix (AEF) een onderzoek uit naar de uitgaven aan jeugdzorg. Voor dit onderzoek maken we onder andere gebruik van de Informatie Voor Derden (Iv3-gegevens) die gemeenten jaarlijks aanleveren.

Met deze vragenlijst willen we een aantal gegevens nader duiden en toetsen. Een deel van de financiële gegevens van uw gemeente is daarom al in de vragenlijst opgenomen. Deze financiële gegevens zijn overgenomen uit de Iv3-gegevens. U hoeft deze gegevens dus niet opnieuw aan te leveren.

De vragenlijst richt zich op:
- het gebruik van de nieuwe Iv3-taakvelden voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen;
- enkele controles op de uitgaven over 2024 en 2025;
- de verwachte uitgaven in 2026;
- de wijze waarop is omgegaan met eventuele tekorten op jeugdzorg.

Het invullen van de vragenlijst duurt naar verwachting ongeveer 15 minuten.

Algemene informatie
1. Voor welke gemeente vult u deze vragenlijst in?

Taakvelden 6.21, 6.22 en 6.23
Vanaf 2025 is het voormalige taakveld 6.2 uitgesplitst in drie taakvelden:
- 6.21 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Wmo
- 6.22 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd
- 6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Integraal

2. Op basis waarvan zijn de uitgaven op de taakvelden (6.21, 6.22 en 6.23) gesplitst?
   [Open vraag]

Onderstaande vraag wordt alleen gesteld aan gemeenten die iets op taakveld 6.23 hebben geboekt.

3. Wat zijn de belangrijkste redenen dat uw gemeente kosten op taakveld 6.23 boekt, in plaats van deze toe te rekenen aan 6.21 (Wmo) en/of 6.22 (Jeugd)?
   [Open vraag]

Controle en duiding uitgaven 2025 – Voorliggend veld

Gemeenten kunnen kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen boeken op 6.21 voor Wmo, 6.22 voor Jeugd en 6.23 voor integrale voorzieningen. Bij kosten die op 6.23 zijn geboekt, is uit de Iv3-data niet zichtbaar welk deel betrekking heeft op Jeugd.

Voor het kostenonderzoek is het van belang om wel een inschatting te maken van het deel van de kosten op 6.23 dat aan Jeugd toe te rekenen is. Om deze inschatting te maken, hebben we gekeken naar gemeenten die hun kosten voor Wmo en Jeugd afzonderlijk hebben geboekt op 6.21 en 6.22. Op basis van deze gemeenten hebben we een gemiddelde verhouding berekend tussen de kosten voor Wmo (6.21) en de kosten voor Jeugd (6.22). Dit percentage passen we toe op de integrale kosten van alle gemeenten (kosten op 6.23). Dit geeft een inschatting van de kosten op 6.23 die aan Jeugd te relateren zijn. Deze kosten tellen we op bij de kosten die rechtstreeks op 6.22 zijn geboekt.

Op basis van deze berekening komen we voor uw gemeente voor 2025 uit op € [X] aan kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd.

4. Is dit bedrag volgens u een herkenbare inschatting van de jeugdkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen binnen uw gemeente in 2025?
   [Open vraag]

Controle en duiding uitgaven 2024/2025 – Maatwerkvoorzieningen

Dit onderdeel wordt alleen getoond aan gemeenten waarbij we in de Iv3-data een opvallendheid hebben gezien en aanvullende toelichting nodig hebben. Wanneer u geen vragen ziet op deze pagina, klik dan door naar de volgende pagina.

Onderstaande vraag wordt gesteld bij gemeenten, indien relevant voor 2024 voor de taakvelden: taakveld 6.73 (jeugdhulp met verblijf), 6.74 (j-GGZ met of zonder verblijf) en 6.82 (geëscaleerde zorg). Voor 2025 gaat het om de taakvelden 6.76 (jeugdhulp met verblijf), 6.792 (PGB), 6.82 (geëscaleerde zorg), 6.92 (bestaande uit Coördinatie en beleid jeugd)

5. In de Iv3-data zien wij voor uw gemeente in 2024/2025 bij taakveld X een netto begroting en realisatie van € 0. Kunt u toelichten hoe dit moet worden geïnterpreteerd? Kies één van onderstaande opties.

A. Er waren daadwerkelijk geen netto lasten
B. Er waren wel netto lasten, maar deze zijn niet, of niet volledig, meegenomen in de Iv3-aanlevering
C. Er waren wel netto lasten, maar deze zijn op een ander taakveld verantwoord
D. Anders, namelijk:

Indien keuze B: Kunt u kort toelichten welke netto lasten (bedrag) niet of niet volledig in de Iv3-aanlevering zijn opgenomen?
Indien keuze C: Kunt u inschatten welke netto lasten (bedrag) op dit taakveld zouden horen, en aangeven op welk taakveld deze nu zijn opgenomen?
Indien keuze D: Licht uw keuze toe.

Raming 2026

In ons kostenonderzoek maken we ook een inschatting van de kosten voor Jeugdzorg die in 2026 zijn gemaakt. Voor deze raming maken we gebruik van de begrotingsgegevens uit de Iv3 voor 2026. Omdat begrotingen gedurende het jaar kunnen wijzigen en gemeenten inmiddels een actueler beeld kunnen hebben van de verwachte uitgaven, leggen we de kosten voor Jeugdzorg die voor 2026 zijn begroot (volgens de Iv3-gegevens) aan u voor.

Het totaalbedrag betreft de netto lasten: de lasten op deze taakvelden minus eventuele baten. Ontvangen baten, zoals inkomensoverdrachten vanuit andere gemeenten of het Rijk, zijn hierin dus al meegenomen. Hierdoor kan het bedrag lager zijn dan wanneer uitsluitend naar de lasten wordt gekeken.

Toegang en eerstelijnsvoorzieningen (taakveld 6.21, 6.22, 6.23)

Volgens de Iv3-gegevens heeft uw gemeente voor 2026 onderstaande bedragen begroot. Kunt u voor het totaalbedrag aangeven of u op basis van uw huidige inzichten verwacht dat de daadwerkelijke kosten lager, ongeveer gelijk of hoger zullen uitvallen? Indien u een afwijking verwacht, vragen we u ook uw huidige inschatting van het bedrag en een korte toelichting te geven.

6. Vul onderstaande tabel in

Taakveld	Begroot bedrag 2026 volgens Iv3	Hoe verwacht u, op basis van uw huidige inzichten, dat de totale netto lasten in 2026 zullen uitvallen, ten opzichte van bovenstaande begroting	Indien hoger of lager: wat is op basis van uw huidige inzichten uw beste inschatting van de totale kosten voor de eerdergenoemde taakvelden in 2026?
Taakveld 6.21	€ [X]	A) Hoger, B) lager, C) gelijk of D) is niet in te schatten	
Taakveld 6.22	€ [X]	A) Hoger, B) lager, C) gelijk of D) is niet in te schatten	
Taakveld 6.23	€ [X]	A) Hoger, B) lager, C) gelijk of D) is niet in te schatten	

7. Welke ontwikkeling(en) verklaren naar verwachting het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de verwachte realisatie in 2026?
   [Open vraag]

Individuele maatwerkvoorzieningen

Hieronder ziet u het totale bedrag dat uw gemeente voor 2026 heeft begroot voor de individuele maatwerkvoorzieningen (de som van Iv3-taakvelden 6.751, 6.752, 6.753, 6.761, 6.762, 6.763, 6.792, 6.92, 6.821 en 6.822). Kunt u aangeven of u verwacht dat de daadwerkelijke kosten in 2026 hoger, lager of ongeveer gelijk zullen uitvallen? Als u verwacht dat de kosten hoger of lager uitvallen, vragen we u ook aan te geven wat volgens u het verwachte totale bedrag voor 2026 is.

8. Vul onderstaande tabel in

Taakveld	Begroot bedrag 2026 volgens Iv3	Hoe verwacht u, op basis van uw huidige inzichten, dat de totale netto lasten in 2026 zullen uitvallen, ten opzichte van bovenstaande begroting	Indien hoger of lager: wat is op basis van uw huidige inzichten uw beste inschatting van de totale kosten voor de eerdergenoemde taakvelden in 2026?
Som taakvelden	€ [X]	A) Hoger, B) lager, C) gelijk of D) is niet in te schatten	

9. Welke ontwikkeling(en) verklaren naar verwachting het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de verwachte realisatie in 2026?
   [Open vraag]

Overige vragen

10. Hoe gaat uw gemeente om met tekorten op jeugd en de besparingsopgave voor jeugd in de meerjarenbegroting? [Meerdere antwoorden toestaan]

- Onze gemeente heeft geen tekorten (meer) op de jeugdzorg
- Onze gemeente heeft (concrete) besparingen ingeboekt op de jeugdzorg
- Onze gemeente heeft stelposten opgenomen voor toekomstige bezuinigingen (nog niet ingevuld)
- Onze gemeente heeft het budget voor jeugdzorg verhoogd met als dekking een stelpost voor nog te ontvangen rijksmiddelen
- Onze gemeente heeft middelen bespaard/omgebogen op andere beleidsterreinen binnen het sociaal domein
- Onze gemeente heeft middelen bespaard/omgebogen op beleidsterreinen in het fysiek domein
- Onze gemeente heeft middelen bespaard/omgebogen op het terrein van bestuur, ondersteuning en algemene overhead.
- Onze gemeente heeft investeringen uit- of afgesteld
- Onze gemeente heeft hiervoor de gemeentelijke belastingen verhoogd
- Anders, namelijk:

11. Eventuele toelichting

/ C Berekening kosten

In deze bijlage worden de berekeningen toegelicht die hebben geleid tot het totale budget en de gemaakte (meer)kosten.

C.1 Omgang met overhead

Uitvoeringskosten bestaan uit kosten voor de feitelijke taakuitvoering (inclusief taakgerelateerde overhead) en algemene overhead. Voor de eerste component ligt het voor de hand om de apparaatslasten mee te nemen. Voor de algemene overhead is er echter geen eenduidige manier om deze toe te schrijven aan de nieuwe taken, terwijl deze wel meeweegt in de kosten. Deze algemene overhead is alleen van toepassing op medewerkers die in dienst zijn van de gemeente. Het gaat om een relatief klein aandeel in de totale kosten, aangezien het grootste deel van de activiteiten en diensten die vanuit het jeugdbudget worden uitgevoerd, ingekocht wordt.

De kosten van overhead horen gemeenten te boeken op het Iv3-taakveld 0.4. De overhead die hoort bij de activiteiten die gemeenten uitvoeren voor jeugdzorg, is dus niet inbegrepen in de kosten die gemeenten opgeven op de taakvelden voor jeugdzorg. Anderzijds is het taakveld 0.4 breder dan jeugdzorg alleen, en is het dus niet mogelijk om te achterhalen welk deel van de kosten op dat taakveld tot jeugdzorg moet worden gerekend.

Om een goed beeld te krijgen van de gemaakte kosten, is het echter wel van belang om de overhead mee te nemen. We doen dit door het vaste opslagpercentage uit de Berenschot benchmark te hanteren voor overhead. Hiervoor rekenen we dat 32% van de gemeentelijke personeelskosten uit overhead bestaat. Deze werkwijze is gelijk aan de werkwijze uit Stelsel in Groei en beide andere eerdere onderzoeken naar de kosten voor jeugdzorg. Voor zowel de kosten voor maatwerkvoorzieningen als de kosten die gemeenten maken in het voorliggend veld rekenen we overhead mee. Onderstaand beschrijven we kort hoe we dit voor beide categorieën hebben berekend.

Overhead in maatwerkvoorzieningen en voorliggend veld

Zoals eerder beschreven geven gemeenten bij het opgeven van kosten voor de Iv3-gegevens naast het taakveld ook een lasten- of batencategorie aan. In bijlage A staan de taakvelden waarop gemeenten de maatwerkvoorzieningen boeken. Met behulp van de categorieën die gemeenten aangeven is te achterhalen welk deel hiervan eigen personeel betreft. Het gaat hierbij specifiek om de lastencategorie L1.1 (salarissen en sociale lasten) en de batencategorie B3.5.2 (uitgeleend personeel). De batencategorie betreft uitgeleend personeel. Het is aannemelijk dat de overhead voor uitgeleend personeel wel door gemeenten wordt betaald. Voor het berekenen van de totale overhead tellen we beide categorieën dus bij elkaar op.

De overhead die we meenemen is dan het bedrag dat bij de som van L1.1 en B3.5.2 opgeteld moet worden, zodanig dat dit bedrag 32% betreft van het totaal (de som van L1.1, B3.5.2 én deze overhead). Op deze manier vormt de overhead dus uiteindelijk 32% van de totale personeelslasten. Als we deze methode toepassen komen we voor 2024 op een overhead uit van € 94 miljoen voor individuele maatwerkvoorzieningen. Voor 2025 is er voor de individuele maatwerkvoorzieningen

sprake van € 122 miljoen aan overhead. Voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen berekenen we de totale kosten en trekken hier vervolgens de kosten die gemeenten voor de decentralisatie al maakten vanaf. Van deze laatste kosten is onbekend welk deel aan overhead toe te rekenen valt. Om toch een inschatting te maken van de overhead in de meerkosten die we berekenen voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen, gaan we ervan uit dat het percentage overhead in de totale kosten gelijk is aan het percentage overhead in de kosten van voor de decentralisatie. Met andere woorden: we bepalen eerst de totale overheadkosten en berekenen het aandeel dat dit is ten opzichte van de totale kosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen. Dit blijkt 8,8% te zijn. Dit percentage passen we vervolgens toe op alleen de meerkosten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen om zo uit te komen op een inschatting van de overhead van € 73 miljoen.

/ D Methode raming 2026

Zoals in hoofdstuk 2.2.5. is beschreven, is onze prognose voor 2026 tot stand gekomen door de begroting van 2026 te vermenigvuldigen met een ramingsfactor. We hebben verschillende methoden verkend waarop deze ramingsfactor bepaald kan worden. De ramingsfactor die uit elk van deze methoden volgt, hebben we toegepast op de begroting van 2025, en het resultaat vergeleken met de daadwerkelijke jaarrekening van 2025. Hieruit volgt voor elke methode het verschil tussen de prognose met deze ramingsfactor en de werkelijke jaarrekening. Als toets hebben we de methoden ook allemaal toegepast op de begroting van 2024 om ook voor dit jaar een vergelijking te kunnen maken met de werkelijke jaarrekening. De methode die het kleinste verschil gaf, hebben we uiteindelijk gebruikt om de prognose voor 2026 te doen. In deze bijlage beschrijven we de verschillende methodes die we hebben getoetst.

Overwogen methodieken die niet uitgaan van historische verschillen tussen begroting en realisatie, kennen een belangrijk nadeel

Alle methoden die we in deze bijlage beschrijven, zijn manieren om een ramingsfactor te berekenen die toegepast kan worden op de begrotingscijfers uit de Iv3-gegevens. Er zijn ook alternatieve methodieken overwogen:

- In de uitvraag gemeenten direct vragen naar hun verwachting voor de realisatie van 2026.
- De Iv3-gegevens uit het tweede kwartaal opschalen naar een jaarlijks totaal.

Voor beide methoden geldt eenzelfde nadeel, namelijk dat (zeker voor maatwerkvoorzieningen) een groot deel van de kosten pas duidelijk wordt aan het eind, of zelfs na het eind van het jaar. De ontwikkeling van kosten gedurende een jaar is dus (voor maatwerkvoorzieningen) typisch niet lineair. Dit betekent dat het simpelweg verdubbelen van de kosten uit de eerste twee kwartalen zal leiden tot een onderschatting van de kosten. Vanwege hetzelfde effect is het ook voor gemeenten lastig in te schatten wat de uiteindelijke kosten zullen worden, zelfs als een lopend jaar al bijna ten einde is. De methode die we hebben gekozen gaat uit van historische verschillen en kent dit nadeel dus niet.

Het uitgangspunt zijn de begrotingen en jaarrekeningen uit de Iv3-gegevens voor de maatwerkvoorzieningen en toegang en eerstelijnsvoorzieningen

Voor de verschillende methoden die we hebben getoetst, hebben we onderscheid gemaakt tussen individuele maatwerkvoorzieningen en toegang en eerstelijnsvoorzieningen. Voor beide typen kosten hebben we voor verschillende jaren de kosten volgens de begrotingen en jaarrekeningen bepaald per gemeente. Dit hebben we in alle gevallen gedaan op basis van de tweede plaatsing van de betreffende Iv3-gegevens. Kosten van gemeenten die in eerdere jaren bestonden, maar later zijn gefuseerd, zijn handmatig opgeteld, zodat er een kostenoverzicht ontstond dat voor elk jaar dezelfde lijst met 342 gemeenten bevat. Om te komen tot de kosten volgens de begroting of jaarrekening van een bepaald jaar, zijn eerst alle lasten van de betreffende Iv3-taakvelden opgeteld. Hierna zijn eventuele baten op deze taakvelden hier vanaf getrokken. Omdat we de ramingsfactor uiteindelijk direct toepassen op Iv3-gegevens voor 2026 (zonder deze op te schonen), maken we in deze situatie ook gebruik van de Iv3-gegevens zonder deze handmatig op te schonen. De Iv3-taakvelden die voor elk jaar relevant zijn, zijn eerder in bijlage A beschreven.

Voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen is vanaf 2025 sprake van drie taakvelden (6.21, 6.22 en 6.23), waarvan slechts een deel aan jeugd toe te rekenen is. In eerdere jaren was er maar één taakveld (6.2), dat ook slechts deels aan jeugd toe te rekenen was. In beide gevallen is de rest van de kosten op deze taakvelden aan Wmo toe te rekenen. Voor het bepalen van de ramingsfactor hebben

we in de eerdere jaren het volledige taakveld 6.2 gebruikt en, om hierbij aan te sluiten, voor 2025 de som van taakvelden 6.21, 6.22 en 6.23. De ramingsfactor is dus gebaseerd op álle toegang en eerstelijnsvoorzieningen.

We vergelijken methodes met drie verschillende schaalniveaus

Het bepalen van een ramingsfactor kan op verschillende manieren. Als eerste onderscheiden we drie verschillende schaalniveaus waarop we het verschil tussen begroting en jaarrekening kunnen bepalen. Dit zijn de volgende niveaus:

- **Landelijk.** In dit geval tellen we alle kosten volgens de begroting op. Voor de jaarrekening doen we hetzelfde. De ramingsfactor volgt vervolgens uit de verhouding tussen deze twee totalen.
- **Per grootteklasse.** In dit geval delen we alle gemeenten eerst op in vijf grootteklassen: gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, gemeenten met 20.000-50.000 inwoners, gemeenten met 50.000-100.000 inwoners, gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (exclusief de G4) en de G4 gemeenten. Voor elk van deze vijf grootteklassen berekenen we apart de totale kosten volgens de begroting en de totale kosten volgens de jaarrekening. Per grootteklasse bepalen we de verhouding tussen deze twee om zo een ramingsfactor per grootteklasse te verkrijgen. Bij het doen van een prognose, gebruiken we voor elke grootteklasse de daarbij horende ramingsfactor.
- **Per gemeente.** In dit geval berekenen we voor elke gemeente individueel de verhouding tussen begroting en jaarrekening. Zo ontstaat er voor elke gemeente dus een individuele ramingsfactor. Bij het doen van prognoses, gebruiken we voor elke gemeente de daarbij horende ramingsfactor.

We vergelijken methodes met vier verschillende ijk-periodes

Naast drie verschillende schaalniveaus, hanteren we ook vier verschillende ijk-periodes. Een ijk-periode is de periode waarvan de begrotingen en jaarrekeningen worden gebruikt om een ramingsfactor te construeren. De verschillende ijk-periodes die we gebruiken zijn als volgt.

- **Het voorgaande jaar.** In dit geval maken we gebruik van de begroting en jaarrekening van het jaar vóór het jaar waarvoor we een prognose doen. Voor de prognose voor 2026 maken we dus gebruik van de begroting en jaarrekening van 2025. Om de verschillende methodes uiteindelijk met elkaar te vergelijken, doen we een prognose voor 2025 en vergelijken we deze met de werkelijke jaarrekening van 2025. In dat geval betreft de ijk-periode dus het jaar 2024.
- **De twee voorgaande jaren.** In dit geval tellen we de begrotingen van de twee voorgaande jaren bij elkaar op tot één totale kostenpost. Hetzelfde doen we voor de jaarrekeningen van de twee voorgaande jaren. De ramingsfactor ontstaat door deze twee totalen op elkaar te delen. Bij de prognose voor 2026 gaat het dus om de jaren 2024 en 2025.
- **De drie voorgaande jaren.** In dit geval tellen we de begrotingen van de drie voorgaande jaren op. Hetzelfde doen we voor de jaarrekeningen van deze drie jaren. De ramingsfactor ontstaat wederom door deze op elkaar te delen. Bij de prognose voor 2026 gaat het dus om de jaren 2023, 2024 en 2025.
- **Het gemiddelde van de afgelopen drie opvolgende jaren.** In dit geval voeren we de eerste beschreven methode driemaal uit, voor drie opvolgende jaren. Dit levert dus drie ramingsfactoren op (voor elk jaar één). Ten slotte nemen we het gemiddelde van deze drie ramingsfactoren. Bij een prognose voor 2026 betekent dit dus dat we een ramingsfactor bepalen op basis van 2025, een ramingsfactor bepalen op basis van 2024 en een ramingsfactor bepalen op basis van 2023. Het gemiddelde van deze drie ramingsfactoren levert de uiteindelijke factor die we gebruiken voor de prognose.

Bij het bepalen van de ramingsfactoren laten we extreme waarden buiten beschouwing

In de Iv3-gegevens komt het voor dat gemeenten geen kosten opgeven. Omdat we het totaal van alle individuele maatwerkvoorzieningen (of het totaal van alle toegang en eerstelijnsvoorzieningen) bekijken, is het onwaarschijnlijk dat er daadwerkelijk geen kosten zijn gemaakt. Gemeenten zonder kosten bij de begroting en / of jaarrekening nemen we dus niet mee. Daarnaast zijn er elk jaar een aantal gemeenten met zeer grote verschillen tussen begroting en jaarrekening. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. Ten eerste kan het verschil een foutieve invoer betreffen (bijvoorbeeld als er een cijfer niet is ingevoerd). Ten tweede kan het verschil administratief van aard zijn, bijvoorbeeld omdat er in dat jaar kosten of baten zijn geboekt die uit een ander jaar voortkwamen. Ten derde kan het ook een werkelijk verschil zijn. In dat laatste geval is dat typisch niet exemplarisch voor alle jaren, maar gaat het meestal om een uitzondering. Bij het bepalen van de ramingsfactor is het niet wenselijk om gemeenten met zeer grote verschillen tussen begroting en jaarrekening mee te nemen. Als dit wel gedaan zou worden, zou de ramingsfactor in grote mate worden beïnvloed door een incidentele uitschieter en daarmee niet betrouwbaar gebruikt kunnen worden voor een prognose van een ander jaar. Om dit te voorkomen hebben we in onze methodes alle gemeenten gerangschikt van grootste naar kleinste verhouding tussen begroting en jaarrekening. Op het landelijke schaalniveau hebben we de gemeenten met de 10% grootste en 10% kleinste verhoudingen tussen begroting en jaarrekening buiten beschouwing gelaten. Voor het schaalniveau op grootteklasse hebben we hetzelfde gedaan voor elk van de grootteklassen. Uitzondering hierbij is de G4, aangezien dit slechts om vier gemeenten gaat. Voor deze gemeenten hebben we handmatig de verhouding tussen begroting en jaarrekening onderzocht. In geen van de gevallen bleek het om zeer grote of kleine verhoudingen te gaan. Voor de methodes op gemeentelijk niveau hebben we ook de 10% gemeenten met grootste en kleinste verhoudingen tussen de begroting en jaarrekening buiten beschouwing gelaten. Voor deze gemeenten is dus géén eigen ramingsfactor berekend. Bij het doen van de prognoses is voor deze gemeenten de landelijk gemiddelde ramingsfactor gebruikt.

Bij het vergelijken van methodes blijkt een gemiddelde van de afgelopen drie opvolgende jaren, op landelijk niveau, het beste te passen.

Door de drie niveaus en vier ijk-periodes te combineren, ontstaan er in totaal twaalf mogelijke methodes. De ramingsfactoren die uit deze methodes volgen hebben we toegepast op de begroting van 2025 om een prognose voor 2025 te doen. Deze prognose hebben we vervolgens vergeleken met de werkelijke jaarrekening van 2025. Dit hebben we voor maatwerkvoorzieningen en toegang en eerstelijnsvoorzieningen apart gedaan. In onderstaande tabel is voor elk van deze methodes opgenomen hoe groot het verschil was tussen de prognose voor 2025 en de jaarrekening van dat jaar. In de eerste twee kolommen is opgenomen welk schaalniveau de methode omvat en welke ijk-periode is gebruikt. In de derde kolom is de procentuele afwijking van de prognose voor individuele maatwerkvoorzieningen opgenomen. In de kolom daarna is de afwijking voor de prognose van toegang en eerstelijnsvoorzieningen opgenomen. In de laatste kolom is ten slotte de totale afwijking opgenomen. Dit percentage is bepaald door eerst de prognoses voor maatwerkvoorzieningen en toegang en eerstelijnsvoorzieningen op te tellen, en de jaarrekeningen voor deze beide onderdelen op te tellen. De verhouding tussen deze twee totalen leidt tot het percentage dat in deze kolom is opgenomen.

Tabel D. 1 Verschil tussen prognose en jaarrekening 2025 per ramingsmethode

Schaalniveau	IJk-periode	Maatwerk	Toegang en 1e lijn	Totaal
Landelijk	Voorgaand jaar	5,98%	-1,54%	4,34%
Grootteklasse	Voorgaand jaar	5,85%	-1,26%	4,30%
Gemeentelijk	Voorgaand jaar	6,29%	-0,53%	4,80%
Landelijk	Voorgaande 2 jaren	3,31%	-2,13%	2,13%
Grootteklasse	Voorgaande 2 jaren	3,78%	-0,31%	2,89%
Gemeentelijk	Voorgaande 2 jaren	3,58%	-1,69%	2,43%
Landelijk	Voorgaande 3 jaren	2,70%	-1,21%	1,85%
Grootteklasse	Voorgaande 3 jaren	2,51%	0,10%	1,98%
Gemeentelijk	Voorgaande 3 jaren	2,98%	-0,89%	2,14%
Landelijk	Gemiddelde 3 opvolgende jaren	1,15%	-0,76%	0,74%
Grootteklasse	Gemiddelde 3 opvolgende jaren	2,33%	-0,44%	1,73%
Gemeentelijk	Gemiddelde 3 opvolgende jaren	1,53%	-0,45%	1,10%

Zoals uit deze tabel af te lezen is, is de methode die leidt tot de best passende totale prognose, de methode op landelijk niveau, op basis van het gemiddelde van 3 opvolgende jaren. Het verschil tussen de prognose en jaarrekening 2025 is voor deze methode 0,74%. Deze methode wordt in dit rapport gehanteerd om de prognose voor 2026 te doen.

Als naar 2024 en 2025 samen wordt gekeken, blijft het gemiddelde van drie jaar op landelijk niveau de beste methode, hoewel dit voor 2024 minder goed past

Als extra toets hebben we de methodes ook allemaal toegepast op de begroting van 2024 om zo tot een inschatting van de realisatie van 2024 te komen. Ook deze is vergeleken met de werkelijke jaarrekening van 2024. In onderstaande tabel zijn de verschillen voor elk van de methodes weergegeven.

Tabel D. 2 Verschil tussen prognose en jaarrekening 2024 per ramingsmethode

Schaalniveau	IJk-periode	Maatwerk	Toegang en 1e lijn	Totaal
Landelijk	Voorgaand jaar	-6,53%	0,14%	-5,08%
Grootteklasse	Voorgaand jaar	-5,56%	1,23%	-4,08%
Gemeentelijk	Voorgaand jaar	-6,19%	0,58%	-4,72%
Landelijk	Voorgaande 2 jaren	-6,90%	0,50%	-5,29%
Grootteklasse	Voorgaande 2 jaren	-6,62%	1,89%	-4,77%
Gemeentelijk	Voorgaande 2 jaren	-6,67%	1,19%	-4,96%
Landelijk	Voorgaande 3 jaren	-6,46%	-0,98%	-5,27%
Grootteklasse	Voorgaande 3 jaren	-7,00%	0,11%	-5,45%
Gemeentelijk	Voorgaande 3 jaren	-6,17%	-0,27%	-4,89%
Landelijk	Gemiddelde 3 opvolgende jaren	-7,38%	-1,16%	-6,03%
Grootteklasse	Gemiddelde 3 opvolgende jaren	-6,24%	-1,16%	-5,14%
Gemeentelijk	Gemiddelde 3 opvolgende jaren	-7,10%	-1,04%	-5,78%

Zoals te zien, zijn de afwijkingen voor 2024 groter dan voor 2025. Als de totale afwijkingen van 2024 en 2025 bij elkaar worden opgeteld, blijft de methode op landelijk niveau, op basis van een gemiddelde van drie opvolgende jaren, de best passende methode. Uit deze tabel valt ook op dat de afwijkingen voor 2024 allemaal negatief zijn (dus onderschattingen), terwijl dit voor 2025 juist allemaal overschattingen waren.