

Raadsavond	22 juni 2026
Zaaknummer	998720
Portefeuillehouder	Nick van Egmond
Vorbereid door	Middelen
Onderwerp	Kaderbrief 2027

Beslispunten

1. De uitgangspunten vast te stellen zoals benoemd in hoofdstuk 3 van de Kaderbrief;
2. Het college opdracht te geven om in de komende periode het benodigde instrumentarium te ontwikkelen op basis waarvan de raad keuzes kan maken om te komen tot een sluitende Programmabegroting met meerjarenperspectief.

Wat willen we bereiken

Normaliter ontvangt u van ons een kaderbrief met hierin de door u vast te stellen financiële en beleidskaders voor de begroting van het komende kalenderjaar. Het doel van deze kaderbrief is om uw raad een scenario aan te bieden dat de kaders vormt voor het opstellen van de meerjarenbegroting 2027-2030. Dit gebeurt voor 2027 aan de hand van een zogenaamd trappenmodel, waarin via 5 treden naar een nieuwe programmabegroting wordt gewerkt. In de Kaderbrief 2027 zijn alleen de eerste twee treden verwerkt, namelijk:

- Trede 1a: Verwerking van al eerder genomen besluiten;
Trede 1b: Verwachting ten aanzien positieve resultaten;
- Trede 2: Onvermijdbare ontwikkelingen en indexaties.

Daarnaast zijn ook de uitgangspunten voor het opstellen van de programmabegroting beschreven.

In dit raadsvoorstel leggen wij u uit waarom wij het op dit moment niet verstandig vinden om een Kaderbrief aan te bieden inclusief de beleids- en financiële kaders en daarbij van u te vragen een besluit te nemen op de inzet van dekkingsmaatregelen voor een sluitende begroting 2027 en het meerjarenbeeld 2028-2030. Wel vragen wij u de uitgangspunten vast te stellen zoals benoemd in hoofdstuk 3 van de kaderbrief zodat wij verder kunnen met het opstellen van de programmabegroting 2027 en het meerjarenperspectief.

Samenvatting

Met het aanbieden van de kaderbrief 2027 legt het college aan de raad de kaders voor die de basis vormen voor de meerjarenbegroting 2027-2030. Op grond van deze vastgestelde kaders kan het college aan de slag met het opstellen van de programmabegroting 2027 met een sluitend meerjarenperspectief. Vanwege de onzekere financiële situatie zijn voor dit jaar alleen de financiële effecten van eerder genomen besluiten verwerkt, aangevuld met de verwachte positieve resultaten en de onvermijdbare ontwikkelingen die op ons af komen. Tot slot zijn de gehanteerde uitgangspunten voor het opstellen van de kaderbrief beschreven.

Inleiding

De Kaderbrief is een product uit de gemeentelijke P&C-cyclus en vormt de opmaat naar de in het najaar vast te stellen Programmabegroting 2027. Het doel van de Kaderbrief is het door de raad vaststellen van de uitgangspunten waarlangs de Programmabegroting zal worden opgesteld. De Programmabegroting dient structureel (meerjarig) sluitend te zijn. Dit wordt beoordeeld door de toezichthouder (Provincie Zuid-Holland).

Vertrekpunt en ontwikkelingen

Het vertrekpunt voor de Kaderbrief 2027 is de vastgestelde Programmabegroting 2026. Hierin zijn de ambities uit het raadsakkoord 2022-2026 opgenomen. Grote projecten hierin zijn onder andere de bouw van KINEO en de ontwikkelingen Braassemerland. Hierbij is ook aangegeven dat wij dit alles doen in een periode waarin de financiële onzekerheid vanuit het Rijk alleen maar toeneemt. De veranderende rijksfinanciën zetten onze begroting onder druk, met als gevolg dat investeren moeilijker wordt. In de Programmabegroting 2026 is aangegeven dat niet alle ambities tegelijk kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast is ook aangegeven dat er ontwikkelingen op ons afkomen met structurele effecten die om grote prioriteit vragen, maar nog niet zijn vertaald in de meerjarenbegroting 2026-2029. Voorbeelden hiervan zijn:

- (Verduurzaming) gemeentelijke huisvesting: het voorkeursscenario en financiële paragraaf zijn in voorbereiding.
- Kostenontwikkelingen in het sociaal domein: landelijk en regionaal wordt er gewerkt aan de hervormingsagenda.
- Ontwikkelingen in onderwijshuisvesting: in 2025 is het IHP als instrument vastgesteld en daarmee de integrale aanpak om te anticiperen op complexe ontwikkelingen. Het IHP biedt inzicht in de financiële consequenties op langere termijn. In de dekking van deze consequenties is nog niet volledig voorzien. Per project zal aan de raad worden gevraagd om de nodige middelen beschikbaar te stellen, inclusief een dekkingsvoorstel.
- Sportpad: Nu we flink wat stappen verder zijn met alle ontwikkelingen, zijn bepaalde risico's niet meer aan de orde, terwijl er weer nieuwe onzekerheden zijn ontstaan. De resterende risico's en afwijkingen zullen worden herijkt.

In maart 2026 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. De nieuwe gemeenteraad is geïnstalleerd en samen met het nog te vormen nieuwe college leidt dit tot nieuwe ambities en uitvoeringsplannen. Om hier niet op vooruit te lopen is ook daarom deze Kaderbrief anders van opzet. Deze Kaderbrief doet geen voorstellen voor oplossingen en keuzes.

Trappenmodel

Om binnen deze context toch de kaders voor de nieuwe Programmabegroting zo goed mogelijk vast te leggen is er gekozen voor het werken met een trappenmodel. Hierbij komt de Programmabegroting langs verschillende treden tot stand. Voor de Kaderbrief 2027 betekent dit dat er twee treden zijn verwerkt:

- Trede 1a: Financiële effecten van al eerder genomen besluiten.
- Trede 1b: Verwachting ten aanzien van positieve resultaten.
- Trede 2: Onvermijdbare ontwikkelingen en indexaties.

In totaal bestaat het trappenmodel uit vijf treden. Ontwikkelingen die vallen onder trede 3 tot en met 5 uit het model, zullen in aanloop naar de nieuwe meerjarenbegroting worden verzameld, getoetst op financieel effect en waar mogelijk verwerkt. Hieronder vallen ook de nieuwe ambities en wensen uit het nog vast te stellen raadsakkoord. Daarbij wordt ook de verbinding gelegd naar de ontwikkeling van de organisatie zelf. De omgeving waarin de gemeente opereert, verandert voortdurend en stelt daarmee ook nieuwe (al dan niet wettelijke) eisen aan de organisatie.

Voor de Kaderbrief 2027 betekent dit dat er alleen is voorzien in de verwerking van onvermijdbare zaken. Nieuwe ambities, nieuw beleid, etc. vormen geen onderdeel van deze kaderbrief.

Tussenstand Kaderbrief

Met als vertrekpunt de Programmabegroting 2026-2029 worden in deze Kaderbrief alleen de al genomen besluiten, de verwachte positieve resultaten en de autonome en onvermijdbare ontwikkelingen gepresenteerd. Het resultaat is een kaderbrief die niet meerjarig sluitend is. Het is een vervelende boodschap, maar wij willen transparant blijven naar uw raad, dat is essentieel voor het vertrouwen in en de kwaliteit van besluitvorming.

Aanpak

Tegen de onzekere achtergrond hebben wij een eerste analyse gemaakt op de te verwachten inkomsten en uitgaven. Beoogd doel hierbij is om realistischer te begroten. Deze werkwijze zijn we in de afgelopen jaren toe gaan passen met als doel om onnodig veel budgetclaims te voorkomen. Daarnaast proberen wij hiermee het verschil tussen de begrote cijfers en de uiteindelijke jaarrekening te verkleinen.

Onze begroting dienst structureel en meerjarig sluitend te zijn. De provincie (in de rol van toezichthouder) toetst hierop. Wij zullen daarom na uw besluit aan de slag gaan met het opstellen van een instrumentarium in de vorm van ombuigingsvoorstellen die de raad in staat stelt keuzes te maken om te komen tot een sluitende Programmabegroting met meerjarenperspectief.

Voorjaarsnota en meicirculaire

Eind maart presenteerde het Rijk de Voorjaarsnota. De financiële kaders die in de voorjaarsnota worden gesteld, vormen de basis voor de Meicirculaire. Het beeld van de Voorjaarsnota is niet positief. Op basis hiervan is de verwachting dat ook de Meicirculaire geen positief beeld zal geven en daarmee geen oplossing zal bieden voor de financiële druk op onze begroting. Pas wanneer de meicirculaire is uitgekomen, ontstaat een concreet beeld van wat dit in de praktijk betekent.

Resultaat

Het resultaat is een kaderbrief 2027 waarin de kaders voor de meerjarenbegroting 2027-2030 worden gepresenteerd. Het college biedt een scenario aan waarbij alleen de onvermijdbare zaken zijn verwerkt en er geen sprake is van nieuwe ambities. De opgenomen financiële effecten zijn in de Kaderbrief van een korte toelichting voorzien.

Argumenten

Trappenmodel als basis voor de Programmabegroting 2027-2030

Een financieel onzekere situatie maakt de behoefte groter om stapsgewijs tot een nieuwe Programmabegroting en meerjarenperspectief te komen. Om die reden is gekozen om te werken met een trappenmodel. Hierbij komt Programmabegroting 2027-2030 langs verschillende treden tot stand. Met deze verschillende treden wordt er steeds een nieuwe trede met nieuwe informatie toegevoegd en blijft ook per trede inzichtelijk wat de financiële effecten hiervan zijn.

Kanttekeningen

Geen sluitende meerjarenbegroting

De meerjarenbegroting dient structureel sluitend te zijn: baten en lasten moeten structureel met elkaar in balans zijn. Het beeld van de kaderbrief laat op dit moment geen sluitend meerjarenperspectief zien. Het is duidelijk dat de financiën stevig onder druk staan. Zolang de inhoud van de meicirculaire nog niet bekend is, kan geen definitief beeld worden gegeven.

Wij zijn voornemens om in de begroting 2027 de onontkoombare ontwikkelingen en de wensen uit het nieuwe raads- of coalitieakkoord te verwerken. Uiteraard moeten wij voor 2027 een sluitende begroting met sluitend meerjarenperspectief presenteren. Als er niets wijzigt, dan betekent dit dat

we dekkingsmaatregelen moeten treffen. In de komende periode zal worden ingezet op het ontwikkelen van een instrumentarium in de vorm van ombuigingsvoorstellen op basis waarvan de raad de benodigde keuzes kan maken.

Risico's

Hogere kosten jeugdzorg

In het raadsvoorstel Programmabegroting 2026 is al melding gemaakt van toenemende kosten voor jeugdzorg. Hierbij is toen aangegeven dat de toename van deze kosten meerdere oorzaken kent:

- De kosten per cliënt worden hoger, o.a. vanwege de toegenomen zwaarte en/of intensiteit van de hulp. Enkele individuele casussen kunnen daarbij van grote financiële invloed zijn op de totale kosten.
- Autonome ontwikkelingen, zoals indexatie van (landelijke) aanpassingen van tarieven en de ombuiging van gesloten jeugdhulp naar kleinschalige woonvormen.

Bij het opstellen van de Kaderbrief 2027 is helaas nog geen kentering van deze trend vast te stellen. Hierin speelt mee dat wij gedurende 2026 zijn geconfronteerd met een uitzonderlijke casus welke een groot effect heeft op de kosten.

De VNG signaleert dat gemeenten er alles aan doen om via besparingsmaatregelen de kosten van de jeugdzorg aan te laten sluiten bij het beschikbare budget. Vanaf 2028 is dit vanwege de al ingeboekte bezuinigingen een enorme opgave.

Op dit moment onderzoekt de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd de haalbaarheid van deze bezuinigingen. In de conclusie van dit onderzoek (die begin 2027 wordt verwacht) zal de commissie zich uitspreken over de balans tussen de kosten en budget, zowel met betrekking tot 2026/2027 als over 2028 en verder. De VNG acht het zeer onwenselijk om nu al bezuinigingen op andere beleidsterreinen in te boeken vanwege de groei van de kosten voor jeugdzorg, terwijl het oordeel van de deskundigencommissie begin 2027 pas volgt. Het advies van VNG is om vanaf 2028 wederom een stelpost op te nemen voor het resterende tekort na realistische raming van de lasten. De VNG hanteert als uitgangspunt artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet: medebewind is voor rekening en risico van het Rijk – dus breng baten en lasten voor jeugdzorg in balans. Wij volgen het advies van de VNG. De toezichthouder heeft aangegeven dat zij niet akkoord kan gaan met deze stelpost zolang er geen zwart-op-wit toezegging is van het kabinet.

Voor 2027 zal wel gekeken moeten worden op welke wijze de jeugdzorgkosten gedekt kunnen worden zonder hiervoor bezuinigingen op andere beleidsterreinen in te boeken.

Naast de jeugdzorg zijn er binnen het Sociaal Domein nog andere ontwikkelingen die van invloed zullen zijn op het kostenverloop. Dit zijn:

- a. Kosten van de WMO/Huishoudelijke hulp
De contracten voor WMO/Huishoudelijke hulp moeten voor het einde van het jaar verlengd worden. De verwachting hierbij is dat de daadwerkelijke kosten harden zullen stijgen dan de indexatie.
- b. Uitvoeringskosten DVO voor Inburgering
- c. Uitvoeringskosten DVO voor Werk & Inkomen

Voor zowel Inburgering, als Werk & Inkomen geldt dat de nieuwe dienstverleningsovereenkomst (DVO) nog niet gereed is. Pas na afronding van de onderhandelingen over een nieuwe dienstverleningsovereenkomst, zal het financiële effect duidelijk zijn.

Participatie en inspraak

- 10 juni 2026: Context & Kaders
- 22 juni 2026: Kaderbrief 2026: Visie & Advies
- 06 juli 2026: Besluitvormende raad

Financiële consequenties

De Kaderbrief bevat de keuzes en uitgangspunten die nodig zijn voor het samenstellen van de meerjarenbegroting 2027-2030.

Regio

N.v.t.

Evaluatie

De Kaderbrief is onderdeel van de jaarlijkse P&C-cyclus.

Roelofarendsveen, 26-5-2026

Burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,

de gemeentesecretaris,

J.J. Démoed

de burgemeester,

A. Heijstee-Bolt

Bijlagen behorend bij het voorstel

- Raadsbesluit
- Kaderbrief 2027