

Aan de leden

Datum
20 mei 2025

Ons kenmerk
U202500258
Lbr. 25/023

Telefoon
0703738393

Bijlage(n)
2

Onderwerp
Voorjaarsnota: duiding, financiële analyse en
begrotingsadvies

Geachte leden van college en gemeenteraad,

In deze ledenbrief informeren we u over de consequenties van de voorjaarsbesluitvorming van het kabinet voor gemeenten. We deden dat al eerder in onze ledenbrief van 18 april en zegden toe dat uitvoeriger te doen als het complete beeld bekend zou zijn.

Deze ledenbrief bevat:

- Een terugblik op onze gezamenlijke inzet en inspanningen van de periode vanaf 2022 tot nu toe met een duiding van het huidige tussenresultaat en een toelichting op onze inzet voor de komende maanden
- Een toelichting op de nieuwe resolutie Jeugd zoals die zal voorliggen in de ALV van 18 juni en de continuering van onze inzet zoals beschreven in de resolutie die is aangenomen tijdens de Najaars ALV 2024
- Een financiële analyse op hoofdlijnen van de Voorjaarsnota met in de [bijlage de volledige financiële analyse](#)
- Een begrotingsadvies op hoofdlijnen voor de jaren 2026/2027 en 2028/2029 met in de [bijlage het volledige begrotingsadvies](#)

Graag gaan wij hierover het gesprek met u aan tijdens onze ALV op 18 juni in Eindhoven.

Een betekenisvolle stap gezet, maar we zijn er nog niet

Grote gezamenlijke inspanning in een hectische periode

Afgelopen jaren heeft de VNG nadrukkelijk kenbaar gemaakt dat taken en middelen in balans moeten zijn. Bij de totstandkoming van het kabinet-Rutte IV in 2022 zijn maatregelen genomen die voor gemeenten verregaande negatieve gevolgen hebben gehad. Die gevolgen zijn gemunt onder de noemer van 'het ravijn', dat bij voorkeur gedicht maar toch in ieder geval gedempt diende te worden. Deze inzet heeft geleid tot intensieve gesprekken met alle politieke partijen op weg naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2023, tot wijziging van verkiezingsprogramma's, tot gesprekken met informateurs en formerende partijen en tot gesprekken met het huidige kabinet en met de fracties in de Eerste en Tweede Kamer.

We kijken terug op een intensieve en collectieve inspanning van alle gemeenten en hun vertegenwoordigers in alle geledingen en netwerken. Nooit eerder hebben gemeenten op deze intensieve wijze gedurende een langere periode een eenduidig en krachtig appel gedaan op de landelijke politiek om op te komen voor de positie van gemeenten en de uitvoerbaarheid van hun wettelijke taken. Deze inspanning vergde een 'schouder aan schouder'-inzet van alle vertegenwoordigers van gemeenten en van alle relevante netwerken. De wijze waarop deze samenwerking is ingevuld is indrukwekkend. Als gemeenten gezamenlijk een heldere boodschap uitstralen en gezamenlijk opkomen voor een gemeenschappelijk belang zijn gemeenten blijkbaar tot veel in staat. Dat is even krachtig als uniek.

In dit kader is ook nadrukkelijk de samenwerking gezocht met maatschappelijke organisaties. Samen riepen we op tot hernieuwde waardering van en investeringen in de publieke sector met een gezamenlijke boodschap om verschraving van het publieke domein te voorkomen en om te investeren in de 'publieke zaak'. Deze samenwerking onderstreept de breedte van de oproep van gemeenten. Het gaat om meer dan alleen een lobby voor geld voor gemeenten. Uiteindelijk is de continuïteit van het functioneren van het publieke domein aan de orde.

Om tot een duidelijk en breed gedragen VNG-standpunt te komen hebben we een zorgvuldig proces doorlopen waarin het VNG-bestuur op tal van manieren de interactie met de leden heeft opgezocht. Het gesprek met de leden in de afgelopen periode was intensief. De resolutie die in de ALV van 29 november 2024 is vastgesteld, vormde de basis van onze inzet. Er volgden talrijke intensieve overleggen met het kabinet en nauwe afstemming tussen de bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten. Die goede samenwerking met onze partners en iedereen die ons de afgelopen tijd heeft gesteund, zullen we voortzetten. We blijven actief in gesprek om op individueel dossierniveau te zorgen voor de goede balans tussen taken en middelen.

Voorzichtig optimisme over tussenresultaat

Alle gezamenlijke inspanningen en gesprekken hebben tot een resultaat geleid dat door het kabinet in de Voorjaarsnota is verwoord en waarop door het VNG-bestuur is gereageerd in termen van 'voorzichtig optimistisch' en dat als een 'tussenresultaat' is geduid. Nu we, ruim een maand na de publicatie van de Voorjaarsnota, een duidelijker beeld hebben van de uitkomsten en de consequenties voor gemeenten kunnen we vaststellen dat de kwalificatie als 'tussenresultaat' en

het 'voorzichtige optimisme' passend zijn om duiding te geven aan de uitkomsten van de gesprekken met het kabinet. Dat neemt niet weg dat bij veel gemeenten nog grote zorgen bestaan over de gevolgen van deze Voorjaarsnota op uiteenlopende dossiers. Het bestuur is zich daar zeer van bewust en neemt die signalen zeer serieus. In de financiële analyse van de Voorjaarsnota gaan wij verderop in deze ledenbrief en in de bijlage nader in op de maatregelen op de diverse terreinen.

In een tijd van toenemende financiële krapte en scherpe keuzes is het daarentegen bemoedigend te zien dat er daadwerkelijk beweging bij het kabinet is ontstaan. In een periode waarin ontelbaar veel prioriteiten op het bord van het kabinet lagen, is ingezien dat het noodzakelijk was om middelen aan gemeenten te verstrekken. Hoewel gemeenten helder hebben betoogd dat zowel de wettelijke verantwoordelijkheid van het rijk als ook de maatschappelijke urgentie het noodzakelijk maakten middelen aan het gemeentefonds toe te voegen, bleek dit lange tijd niet evident. Ook de consequenties van besluitvorming in andere sectoren zoals de woningcorporaties laat zien dat sprake is van een volatiele politiek-bestuurlijke omgeving waarbij besluiten aan de orde zijn die onverwacht tot negatieve uitkomsten kunnen leiden. In die zin is het te waarderen dat het kabinet de oproep van gemeenten serieus heeft genomen en de keuze heeft gemaakt om een stap te zetten om de balans tussen taken en middelen van gemeenten te herstellen.

De Voorjaarsnota biedt daarmee een fundament voor vervolgesprekken om de komende jaren te blijven werken aan het verdere herstel van de balans tussen taken en middelen. De Voorjaarsnota is daarmee geen eindpunt, maar een betekenisvol tussenresultaat. Tegen de achtergrond van een financieel krappe rijksbegroting en scherpe keuzes in andere sectoren, mag worden geconstateerd dat onze gezamenlijke inzet effect heeft gehad. De beweging die het kabinet nu laat zien biedt perspectief, al is de structurele balans tussen taken en middelen nog niet hersteld.

VNG-inzet gericht op herstel van balans tussen taken en middelen

Tegelijkertijd is een realistische attitude vereist bij de inschatting welke inzet van de VNG de komende tijd het meeste effect zal hebben voor de genoemde balans tussen taken en middelen. De kans dat er op korte termijn nog generiek extra middelen beschikbaar worden gesteld vanwege de eerdere korting vanaf 2026 (Rutte IV) achten wij niet groot. Maar we zullen ons onverminderd blijven inzetten voor de balans tussen taken en middelen op alle taken waar gemeenten voor aan de lat staan. In de komende jaren zullen wij er naar verwachting rekening mee moeten houden dat binnen de financiële kaders niet alles mogelijk is. De noodzaak om de 'tering naar de nering' te zetten zal scherpe prioritering door gemeenteraden en colleges vereisen.

Gemeenten nemen ook zelf hun verantwoordelijkheid

In dit verband is van belang dat de gemeenten ook zelf blijven werken aan hun eigen uitvoeringskracht. Gesteund door de VNG nemen gemeenten hun verantwoordelijkheid met initiatieven voor doorontwikkeling van samenwerking, standaardisering en collectivisering. Die initiatieven dragen bij aan de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie én leveren aanzienlijke besparingen op. Op basis van de Verenigingsstrategie 2030 heeft de VNG samen met gemeenten meerdere initiatieven genomen, waaronder de oprichting van het VNG Risicobeheersfonds NV en de resolutie "Als één sterke bestuurslaag regie op de digitale samenleving" die in de ALV van

18 juni a.s. aan bod komen.

Voorstel bestuur aan de ALV: nieuwe resolutie Jeugd en continuering inzet resolutie Najaars ALV 2024

Nieuwe resolutie Jeugd

Het bestuur ziet in de aanvullende afspraken met het kabinet rond de jeugdzorg, inclusief een vervroegd tweede advies van de Deskundigencommissie voor de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 (hierna commissie Van Ark), aanleiding om een nieuwe resolutie Jeugd aan u voor te leggen in de ALV van 18 juni. Deze resolutie ontvangt u op 21 mei met de ledenbrief 'Uitnodiging ALV 18 juni 2025'.

Gelet op het dringende beroep van de minister-president op de VNG om de ingebrekestelling op te schorten, ziet de VNG voorlopig af van een juridische procedure. De VNG zal de Staat alsnog in gebreke stellen als op 16 september bij Prinsjesdag niet aan de wettelijke verplichting op basis van de Gemeentewet wordt voldaan om gemeenten te compenseren voor de uitgaven voor de jeugdzorg in de jaren 2023 en 2024. De pas op de plaats die daarmee is gemaakt met betrekking tot een juridische procedure, biedt ruimte om in alle redelijkheid het gesprek met het kabinet voort te zetten richting de besluitvorming in augustus.

Continuering inzet resolutie 'Inzet VNG richting het nieuwe kabinet' (Najaars ALV 2024)

Het VNG-bestuur stelt aan de ALV voor om de huidige inzet gericht op het herstel van de balans tussen taken en middelen te continueren, waarbij de resolutie uit de Najaars ALV van 29 november leidend blijft. De leden hebben daarin uitgesproken dat:

- het uitgangspunt voor afspraken met het rijk onverkort van kracht blijft, namelijk dat gemeenten voldoende middelen moeten hebben om hun taken en verantwoordelijkheden waar te kunnen maken
- gemeenten bereid zijn te overleggen met het kabinet om te komen tot een gezamenlijke inhoudelijke agenda voor onze inwoners en dat hierbij betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van de nieuwe doelstellingen en taken randvoorwaardelijk zijn voor de instemming met die agenda
- als het rijk taken en middelen in balans heeft gebracht in de voorjaarsnota, gemeenten bereid zijn aan deze gezamenlijke inhoudelijke agenda daadwerkelijk invulling te geven

Het bestuur is van mening dat deze uitgangspunten nog steeds voldoende houvast geven voor de VNG-inzet in de komende periode. Dat betekent dat wij ons richting kabinet sterk blijven maken op onderwerpen die voor gemeenten van belang zijn en daarbij helder maken dat er duidelijke grenzen zijn aan de mogelijkheden voor gemeenten om bij te dragen aan de beleidsprioriteiten van het kabinet en aan de uitvoering van akkoorden waarvoor geen toereikende middelen beschikbaar zijn. Het bestuur kiest hierbij voor een pragmatisch-constructief-realistische toon richting het huidige kabinet.

Financiële analyse Voorjaarsnota 2025

Algemeen beeld

Belangrijkste onderdeel van de Voorjaarsnota voor de financiële positie van gemeenten is de keuzes die door het kabinet zijn gemaakt in reactie op het advies van de commissie Van Ark over de jeugdzorg. Dit advies wordt door het kabinet deels overgenomen. Vanaf 2025 wordt structureel € 414 miljoen voor jeugdzorg aan het gemeentefonds toegevoegd en daarnaast is in 2026 en 2027 hiervoor samen circa € 1 miljard incidenteel beschikbaar gesteld. Vanaf 2028 zijn door het kabinet structureel extra besparingen van circa € 800 miljoen op de uitgaven voor de jeugdzorg opgenomen.

De commissie-Van Ark schijnt begin 2027 opnieuw haar licht over de uitgaven in voorgaande jaren en adviseert over de mogelijkheid van de extra besparingen vanaf 2028.

De terugval in structurele middelen in het gemeentefonds vanaf 2026 wordt met circa € 400 miljoen verminderd. Dit bedrag betreft het deel dat is toe te rekenen aan de financiering jeugd binnen het gemeentefonds. De middelen in het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar. De ramingsproblematiek van het gemeentefonds (waardoor de groei van het gemeentefonds vanaf 2025 structureel achterloopt bij de inflatie) en het herstel van rekenfouten in de overstap van de berekeningswijze van het accres bij taakmutaties worden niet geadresseerd in de Voorjaarsnota en zijn daarmee niet opgelost.

Keuzes van het kabinet – of het uitblijven daarvan – op het gebied van onder andere uitvoeringskosten klimaatbeleid, inburgering, schuldenproblematiek en middelen voor beheer en onderhoud betekenen per saldo dat gemeenten op deze beleidsterreinen minder zullen kunnen doen. Verder zijn er bescheiden toevoegingen op verschillende beleidsterreinen in de voorjaarsnota opgenomen. Daar staan ook nieuwe of geïntensiveerde taken tegenover.

De Voorjaarsnota bevatte heel slecht nieuws voor de investerings- en verduurzamingscapaciteit van onze woningcorporaties en gemeenten. Door de keuzes in de voorjaarsnota zijn gemeenten niet in staat om de ambities die tijdens de Woontop en ook de verschillende woondeals zijn afgesproken in het belang van onze woningzoekende inwoners te realiseren. Hetzelfde geldt voor de aanpakken netcongestie, verduurzaming, wijkontwikkeling en energie-armoedeaanpak onder regie van gemeenten. De VNG zal de komende periode intensief samenwerken met Aedes en met andere ondertekenaars van de afspraken tijdens de Woontop om de bouw en verduurzaming van woningen weer in beweging te krijgen.

Samengevat biedt de Voorjaarsnota verlichting voor de financiële situatie van gemeenten, maar lost deze de financiële problematiek niet structureel op. In dit verband is het goed te wijzen op een motie die door de Eerste Kamer is aangenomen, waarin het kabinet wordt verzocht deze disbalans in beeld te brengen. Het gaat daarbij om de verplichte taken die gemeenten moeten bekostigen en de daarmee gemoeide middelen. Daarmee wil de Eerste Kamer inzicht krijgen hoe groot het aandeel is aan middelen die nog resteren om invulling te geven aan de grondwettelijke autonomie. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur stuurt in zijn advies *Afrekenen met Disbalans: Advies*

over medebewindstaken aan op een dergelijk onderzoek. De VNG onderschrijft de wens van de Eerste Kamer en het advies van de ROB.

In de [bijlage](#) vindt u de volledige analyse met de volgende onderdelen:

- Algemeen beeld
- Invulling advies commissie Van Ark voor de Hervormingsagenda Jeugd
- Accresontwikkeling gemeentefonds
- Ontwikkeling BTW-compensatiefonds
- Vervolg omzetting specifieke uitkeringen
- Overige onderwerpen

Begrotingsadvies

Vooraf: onzekerheid over middelen

Gegeven de onzekerheden over de middelen van gemeenten brengen wij opnieuw een begrotingsadvies uit. Dit concentreert zich op het advies van de commissie Van Ark en alleen kwalitatief op de structurele korting vanaf 2026, omdat wij het niet waarschijnlijk achten dat hier op korte termijn in algemene zin nog compensatie voor plaatsvindt. Dit neemt niet weg dat wij ons maximaal zullen blijven inspannen om op inhoudelijke dossiers taken en middelen in balans te brengen.

Begrotingsadvies

1. **2026 en 2027: probeer de begroting sluitend te maken, maar geef de effecten van de kortingen en het 'tering naar de nering zetten' transparant weer**

Maak in ieder geval boekjaar 2026 en 2027 als dat mogelijk is sluitend. De disbalans in taken en middelen is er nog steeds en dit heeft grote effecten op de taken die gemeenten uitvoeren. Dit moeten we inzichtelijk maken: benoem de financiële en inhoudelijke consequenties van noodzakelijke bezuinigingen en/of lastenverzwaring, ook van ombuigingen die eerder zijn ingezet. Maak inzichtelijk op welke dossiers in het medebewind er meer wordt uitgegeven dan we van het rijk ontvangen. Deze informatie gebruiken we voor onze verdere gesprekken met het rijk. We kiezen ervoor om in elk geval 2026 én 2027 te sluiten, zodat de toezichthouder van de provincie de gemeente niet onder verscherpt toezicht zet en een net geformeerd college in de loop van 2026 niet direct in de bezuinigingsmodus moet voor 2027.

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

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

Neem een stelpost op aan de batenkant met de titel: 'Deskundigencommissie-Van Ark 2023 en 2024'.

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

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

Om geen bezuinigingen op andere beleidsterreinen te moeten inboeken vanwege de groei van de kosten voor jeugdzorg in de jaren 2028 en 2029, terwijl het tweede advies van de commissie Van Ark nog in het verschiet ligt, adviseren we ook hier een stelpost op te nemen aan de batenkant. Het rijk is verantwoordelijk voor tijdige invoering van wet- en regelgeving. Bij uitstel of afstel van wet- en regelgeving geldt dat dit voor rekening risico rijk is. Maak een realistische inschatting voor de kosten op basis van historische groei voor 2028 en 2029 en plus de baten op met een stelpost met de titel *‘Deskundigencommissie-Van Ark 2027’* in de begroting voor deze jaren.

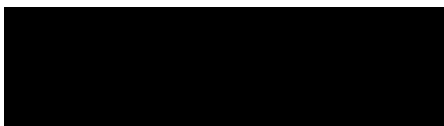
In de [bijlage](#) vindt u het volledige begrotingsadvies, inclusief de reflectie van de toezichthouder op ons advies.

Ten slotte

Met de voorgaande bestuurlijke duiding van de Voorjaarsnota, de financiële analyse van de Voorjaarsnota en het begrotingsadvies hebben wij geprobeerd u zo volledig mogelijk te informeren over de huidige stand van zaken en onze inzet voor de komende periode.

Wij hopen u te ontmoeten in onze ALV van 18 juni en wisselen daar graag met u van gedachten hierover.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Financiële analyse Voorjaarsnota 2025

*Bijlage ledenbrief "Voorjaarsnota: duiding, financiële analyse en begrotingsadvies"
van 20 mei 2025*

- Algemeen beeld
- Invulling advies commissie Van Ark voor de hervormingsagenda Jeugdzorg
- Accresontwikkeling gemeentefonds
- Ontwikkeling BTW-compensatiefonds
- Vervolg omzetting specifieke uitkeringen
- Overige onderwerpen

Algemeen beeld

De terugval in structurele middelen in het gemeentefonds vanaf 2026 wordt met ca. € 400 miljoen verminderd. Dit bedrag betreft het deel dat is toe te rekenen aan de financiering jeugd binnen het gemeentefonds. De middelen in het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar. De ramingsproblematiek van het gemeentefonds (waardoor de groei van het gemeentefonds vanaf 2025 structureel achterloopt bij de inflatie) en het herstel van rekenfouten in de overstap van de berekeningswijze van het accres bij taakmutaties worden niet geadresseerd in de Voorjaarsnota en zijn daarmee niet opgelost. Daarnaast is in 2026 en 2027 hiervoor samen ca. € 1 miljard incidenteel beschikbaar gesteld. Vanaf 2028 zijn door het kabinet structureel extra besparingen van ca. € 800 miljoen op de uitgaven voor de Jeugdzorg opgenomen.

Keuzes van het kabinet - of het uitblijven daarvan - op het gebied van uitvoeringskosten klimaatbeleid, inburgering en middelen voor beheer en onderhoud betekenen per saldo dat er door gemeenten op deze terreinen minder gedaan zal kunnen worden. Verder zijn er verschillende bescheiden intensiveringen op verschillende beleidsterreinen in de Voorjaarsnota opgenomen. Daar staan ook nieuwe of geïntensiverde taken tegenover.

Samengevat biedt de Voorjaarsnota verlichting voor de financiële situatie van gemeenten, maar lost het de financiële problematiek niet structureel op. Daarom blijft het voor de VNG essentieel dat door het kabinet gewenste intensiveringen en nieuwe of extra taken voor gemeenten gepaard gaan met extra financiële middelen.

In dit verband is het goed te wijzen op een motie die door de Eerste Kamer is aangenomen, waarin het kabinet wordt verzocht de disbalans tussen taken en middelen in beeld te brengen. Gevraagd is de verplichte taken die gemeenten moeten bekostigen in beeld te brengen en op geld te zetten. Daarmee wil de Eerste Kamer inzicht krijgen hoe groot het aandeel is aan middelen die nog reesteren om invulling te geven aan de grondwettelijke autonomie.

Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur stuurt in zijn advies [Afrekenen met Disbalans: Advies over medebewindstaken](#) aan op een dergelijk onderzoek. De VNG onderschrijft de wens van de Eerste Kamer en het advies van de ROB.

Invulling advies commissie Van Ark voor de hervormingsagenda Jeugdzorg

Het kabinet Schoof heeft met de Voorjaarsnota 2025 het advies van de deskundigencommissie voor de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 (commissie Van Ark) gedeeltelijk overgenomen en de onderstaande bedragen toegevoegd.

Tabel 11 Reeks Gemeenten/Jeugd						
In miljoenen euro's (- is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Reeks Gemeenten/Jeugd	414	1.312	1.283	- 9	- 7	3
1. w.v. Damping terugval gemeentefonds 2026	-	400	422	412	414	424
2. wv. Tekorten voor rekening rijk	414	414	414	414	414	414
3. wv. Groeipad maatregelen HA	-	498	447	-	-	-
4. wv. Eigen bijdrage Jeugdzorg	-	-	-	- 260	- 260	- 260
5. wv. Sturen op trajectduur jeugdzorg	-	-	-	- 68	- 68	- 68
6. wv. Indexeren opbrengst hervormingsagenda	-	-	-	- 507	- 507	- 507

Het advies van de commissie Van Ark was om het budget 2025 e.v. te baseren op het budget 2024 en de helft van het tekort 2024. Het kabinet Schoof heeft dit voor de jaren 2025 t/m 2027 grotendeels verwerkt, waarbij zij dit heeft opgesplitst in drie effecten: (1) damping terugval gemeentefonds 2026 (dit betreft m.n. het aandeel jeugd); (2) tekorten voor rekening rijk (dit betreft de helft van het tekort 2024); en (3) wijziging groeipad maatregelen Hervormingsagenda. Deze splitsing in subonderdelen is geen onderdeel van het advies Van Ark, maar mede door het rijk aangebracht om verantwoordelijkheid te kunnen verdelen onder de verschillende departementen. Met de optelling van deze drie elementen wordt het advies voor deze jaren grotendeels (cumulatief wordt ca. € 3 miljard toegevoegd), maar niet volledig overgenomen.

De commissie Van Ark adviseerde ook om besparingen pas in te boeken op het moment dat zeker was dat ze ook te realiseren zijn. Omdat mogelijke besparingen telkens alvast in mindering op het gemeentefonds worden gebracht, ontstaat er volgens de commissie een 'kramp' die een serieuze hervorming belemmert. Dit advies heeft het kabinet niet overgenomen. De ombuigingsopgave van de Hervormingsagenda jeugdzorg blijft staan, maar de oploop ervan wordt in de jaren 2026 en 2027 verzacht door voor deze twee jaren respectievelijk eenmalig € 498 miljoen en eenmalig € 447 miljoen beschikbaar te stellen. Daarmee wordt het tijdpad van de ombuigingen met twee jaar vertraagd ten opzichte van de arbitrage-uitspraak van de commissie van wijzen uit 2019. De volgende tabel laat zien wat dit voor deze bedragen betekent. Het betekent alsnog een oploop van de ombuigingen in 2026 en 2027 t.o.v. 2025. Dit komt bovenop de hiervoor genoemde ombuigingsopgave van € 414 miljoen.

Tabel 1. Reeks maatregelen Hervormingsagenda (in miljoenen euro's)

	2024	2025	2026	2027	2028
reeks Hervormingsagenda	374	374	961	1.017	1.017
originele reeks Commissie van Wijzen	<u>463</u>	<u>570</u>	961	1.017	1.017
Originele reeks Commissie van Wijzen jaren '24 en '25 twee jaar opschuiven			<u>463</u>	<u>570</u>	
Nieuwe reeks in Voorjaarsnota Commissie van Wijzen			-498	-447	

Het totaalbedrag van de ombuigingen van de Hervormingsagenda van € 1.017 miljoen (exclusief indexatie) zou dan in 2028 moeten worden gerealiseerd. In deze Voorjaarsnota boekt het kabinet vanaf 2028 daarnaast de volgende (extra) besparingen op de middelen voor jeugdzorg in:

- structureel € 68 miljoen voor het sturen op verkorting van de trajectduur van jeugdhulp
 - structureel € 260 miljoen (prijspeil 2025) voor de invoering van een eigenbijdrage voor (de ouders van) gebruikers van jeugdhulp
 - structureel € 507 miljoen door indexatie van het oorspronkelijke bedrag van de ombuiging.
- Het kabinet heeft hiervoor de € 1.017 miljoen uit de hervormingsagenda geïndexeerd aan de hand van de ontwikkeling van de uitgaven aan jeugdzorg tussen 2019 en 2024.

Deze extra besparingen worden vanaf 2028 dus ook in mindering gebracht op het gemeentefonds. Er zijn nog geen concrete plannen bekend als onderbouwing van deze plannen. Bij de indexering van de oorspronkelijke ombuiging is niet gekeken hoe dit zich verhoudt tot de onderliggende maatregelen waarmee de besparing moet worden bereikt. Voor alle drie de genoemde besparingen vanaf 2028 geldt dan ook dat de VNG deze als te ambitieus beoordeelt en heeft daar niet mee ingestemd.

De commissie Van Ark adviseerde ook om de middelen voor de jeugdzorg in het gemeentefonds apart te indexeren en suggereerde aan te sluiten bij de brede ontwikkeling van de zorguitgaven en de OVA-systematiek. Dit advies is door het kabinet niet overgenomen, waarmee de middelen voor de jeugdzorg meelopen met de bbp-systematiek. Op grond van de historische trend is de verwachting dat deze indexering ontoereikend zal zijn. De VNG gaat er vanuit dat de commissie Van Ark dit punt ook weer expliciet meeneemt in haar advies in 2027.

Het eindadvies van de commissie Van Ark over de toereikendheid van het budget jeugdhulp in het gemeentefonds en de voortgang en haalbaarheid van de hervormingen wordt van 2028 vervroegd naar (begin) 2027. In dat advies zal ook weer worden gekeken naar de discrepantie tussen uitgaven en inkomsten in de jaren daarvoor en een advies gegeven worden over de bekostiging vanaf 2028. Het bestuur zet zich ervoor in dat er zodanige afspraken worden gemaakt met het kabinet (o.a. over de opdracht van de commissie Van Ark en de status van dien advisering) dat gemeenten er eveneens op kunnen vertrouwen dat bij het optreden in de fase 2025-2027 van onvermijdbare tekorten, gemeenten daarvoor dan worden gecompenseerd. Dezelfde afspraken met het kabinet zal het bestuur maken voor de fase na 2027 opdat gemeenten ook dan aanspraak hebben op een adequate bekostiging. Desondanks zijn op dit moment de budgettaire consequenties vanaf 2028 van de jeugdzorg voor het gemeentefonds onzeker.

Bijstelling van de accressen gemeentefonds

Met de Voorjaarsnota 2025 zijn de accrespercentages 2025 t/m 2029 bijgesteld en is het accrespercentage voor het jaar 2030 bekend. Ten opzichte van de accressen Miljoenennota 2025 (voor verwerking van de revisie CBS) ligt het accres 2025 1,07% hoger. Dit wordt voor 0,9% veroorzaakt door een hogere raming van het prijspeil bbp. Het leidt tot een bijstelling van de accrestranche 2025 met € 423 miljoen.

Het accres 2024 stond al vast in de meicirculaire 2024. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft het prijspeil bbp de afgelopen zeven jaar gemiddeld 1 procentpunt te laag geraamd. Met het uitkomen van het CEP 2025 blijkt dat het CPB ook met het CEP 2024 het prijspeil bbp te laag heeft geraamd en wel 1,1 procentpunt. Wij hebben vanwege dit structurele ramingsprobleem het kabinet verzocht

om voor de accresbepaling over te stappen naar nacalculatie. In de Eerste Kamer is een motie ingediend die het kabinet vraagt om voor het zomerreces met een voorstel te komen om de indexatie van het Gemeentefonds voor inflatie te herstellen bij voorkeur door nacalculatie. Als het kabinet in aanloop naar de Miljoenennota 2026 nog een nacalculatie over het accres 2024 toepast voor zowel het volumedeel als het prijsdeel, dan leidt dit tot een positieve bijstelling van structureel € 478 miljoen.

Tabel 2. Accrespercentages bbp-accres Voorjaarsnota 2025

Accrespercentages Voorjaarsnota 2025							
Jaar	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
volume bbp-accres VJN 25	2,41%	2,16%	1,93%	1,82%	1,72%	1,61%	2,28%
prijs bbp-accres VJN 25	5,10%	3,63%	2,74%	2,52%	2,61%	2,50%	2,50%
Totaal bbp-accres VJN 25	7,63%	5,87%	4,72%	4,39%	4,37%	4,15%	4,84%

Verschil VJN 25 met MN 25	1,28%	1,07%	0,20%	0,05%	0,39%	0,23%	0,00%
---------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Voor het jaar 2030 komt het bbp-accres uit op een percentage van 4,84%, wat neerkomt op een bedrag van € 2.241 miljoen. Gemeenten ontvangen bovenop het bbp-accres vanaf 2026 een extra plus van structureel € 75 miljoen per jaar vanwege de sneller stijgende uitgaven Wet Maatschappelijke Ondersteuning door de vergrijzing. In 2030 wordt deze plus van structureel € 75 miljoen aan de algemene uitkering toegevoegd.

Per saldo resteert onderaan de streep voor zowel het jaar 2026 als het jaar 2028 een bescheiden vergoeding aan het gemeentefonds om de autonome ontwikkeling van de uitgaven door inflatie, loonontwikkeling, bevolkingsgroei en de vraag naar hogere standaarden voor publieke diensten door meer welvaart op te vangen. Het accres inclusief niet-taakgebonden mutaties loopt in deze twee jaren daar ver bij achter. Daar bovenop loopt de indexatie van de jeugdmiddelen mee met de bbp-systematiek in plaats van een eigen hogere indexering – zoals door de commissie Van Ark was geadviseerd.

Vrijval BTW-Compensatiefonds (BCF) aan gemeentefonds naar beneden bijgesteld.

In de septembercirculaire 2024 was als voorlopige raming voor de vrijval uit het BCF aan het Gemeentefonds in het jaar 2024 een bedrag van € 447 miljoen opgenomen. Dit bedrag is met de Voorjaarsnota 2025 op basis van de declaraties van gemeenten met € 115 miljoen naar beneden bijgesteld. Deze bijstelling wordt met de algemene uitkering 2025 verrekend.

De vrijval voor het jaar 2024 komt ermee uit op € 332 miljoen. Dat de vrijval afneemt, is een teken dat de investeringen van gemeenten weer aantrekken richting een 'normaal' peil. Gemeenten mogen voor de meerjarenraming van de komende begroting 2026 en ieder jaar van de meerjarenraming voor de vrijval uit het BCF aan het gemeentefonds uitgaan van ten hoogste de vrijval in 2024 van deze € 332 miljoen.

De vrijval uit het BCF aan het gemeentefonds voor het jaar 2025 komt met de nieuwe raming in de Voorjaarsnota 2025 uit op € 654 miljoen (tabel 37, pag. 254). De vraag is of er sprake is van een blijvend herstel van de investeringen. Zo ja, dan is voor het jaar 2025 een lagere vrijval dan dit bedrag te verwachten.

Vervolg omzetting specifieke uitkeringen (spuks)

De afgelopen maanden is in een intensief traject met fondsbeheerders, departementen en gemeenten en provincies gevolg gegeven aan het voornemen in het regeerprogramma om alle specifieke uitkeringen om te zetten. De resultaten hiervan staan beschreven in een brief die binnenkort naar de Tweede Kamer wordt verstuurd. Daarin zal ook meer informatie te vinden zijn over de wijze waarop invulling is of nog moet worden gegeven aan de korting van 10% korting. Als VNG zijn we voorzichtig optimistisch over de uitkomsten. Een flink aantal spuks zal (op termijn) worden omgezet. Tegelijk is de discussie nog niet afgerond. De besparing van 10% op de spuk-budgetten is door het rijk meteen verwerkt in de departementale begrotingen. Bij een flink aantal spuks is voor ons al duidelijk dat deze besparing niet kan worden opgevangen door het wegvallen van administratieve lasten. Ook het rijk erkent dat dit betekent dat – als de spuk gehandhaafd blijft en het betrokken departement ervoor kiest de besparing toch door te voeren op de spuks – de uit te voeren taken verminderd moeten worden. In genoemde Kamerbrief staat dat dit in goed overleg met VNG en IPO moet gebeuren. Op dit moment kunnen we nog niet zeggen dat dit op alle onderdelen al is gebeurd of goed loopt. Voor een aantal spuks is of lijkt door het departement wel gekozen de 10% zelf aan te vullen. Voor zover dat nu al duidelijk is, staat dat in het overzicht hieronder vermeld.

Overige onderwerpen

Algemeen

- Over het uitkeringsjaar 2024 is een bedrag van € 135 miljoen niet uitgekeerd aan gemeenten. Dit bedrag wordt alsnog middels nacalculatie in het jaar 2025 aan het gemeentefonds toegevoegd.

Wonen

- De huurprijsbevriezing heeft effect op de investeringscapaciteit van woningcorporaties. Sommige doelen van het woontopakkoord en de prestatieafspraken sociale woningbouw raken op deze manier buiten beeld. Dat vinden wij onverstandig en in strijd met afspraken. Dit raakt onze corporaties en onze woningzoekende inwoners zeer.
- Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) heeft al gewaarschuwd voor een mogelijke verlaging van de rating van corporaties. Dit kan effect hebben op de achtervangpositie van gemeenten in het waarborgfonds.

Klimaat en energie

- Er worden geen aanvullende middelen voor uitvoeringskosten Klimaatakkoord vrijgemaakt, en de korting van 10% op de spuk CDOKE blijft in stand. Volgens berekening van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in het artikel 2 onderzoek is er tot en met 2030 € 300 miljoen jaarlijks extra nodig. De gemiddelde € 700 miljoen die gemeenten nu jaarlijks krijgen blijven wel staan tot en met 2030. De klimaatmiddelen voor gemeenten worden ook nu weer gebrekkig geïndexeerd. Dat telt op bij eerdere gebrekkige indexeringen en bij het tekort berekend door de ROB. Gemeenten zullen dus minder kunnen doen wat een direct effect heeft op de doelstellingen en ambities van gemeenten en het rijk.
- In combinatie met huurprijsbevriezing verwachten wij dat wijkontwikkeling achterop gaat raken, energie-armoede zal aanhouden, en de weerbaarheid van het energiesysteem minder snel zal toenemen met lokale opwek/opslag.

Infrastructuur/Beheer en Onderhoud

- Deze voorjaarsnota biedt geen soelaas voor het achterstallig onderhoud en de beheersopgave gemeentelijke infrastructuur. Tevens worden enkele grote infrastructurele projecten worden doorgeschoven of 'aangepast', enkele andere worden met deze nota gefinancierd.
- De 10% bezuiniging op de brede doeluitkering voor openbaar vervoer in de twee metropoolregio's wordt – ondanks dat deze specifieke uitkering niet wordt omgezet en daarmee dus volgens de redenering van het kabinet ook geen besparing op administratieve lasten kan worden bewerkstelligd – vooralsnog niets gedaan. Dit is slecht nieuws voor de mobiliteit van onze inwoners en de bereikbaarheid van voorzieningen.

Gezonde leefomgeving/landelijk gebied

- Doelen natuur, water en klimaatadaptatie blijven staan, belangrijk tegen de achtergrond van de transitie van het landelijke gebied. Uitvoeringsgerichte en gebiedspecifieke aanpak blijft ook overeind. De Voorjaarsnota is het beeld ongewijzigd dat budgetten niet toereikend zijn en er geen budget is voor o.a. klimaatadaptatie en water- en bodemsturend als belangrijke randvoorwaarde voor een gezonde leefomgeving. Als het gaat om de stikstof aanpak doet de VNG een dringend beroep op het kabinet om in samenspraak met de medeoverheden de maatregelen uit de brief van de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) snel om te zetten naar concrete afspraken, regelgeving waar nodig met juridische en financiële borging, en hiervoor voldoende middelen beschikbaar te stellen. Hoe langer we wachten, hoe langer de onzekerheid bij inwoners, gemeenten en ondernemers blijft.

Werk en inkomen

- Het macrobudget 2025 voor de gebundelde uitkering (BUIG) is met € 187 miljoen naar beneden bijgesteld naar € 7.283 miljoen. Het grootste effect zit op het deelbudget bijstand (negatief € 158 miljoen). Deze daling komt door een conjunctuureffect van negatief € 41 miljoen, realisatie 2024 van negatief € 152 miljoen en een positieve bijstelling van de raming beleidseffecten rijk van € 35 miljoen. Het deelbudget loonkostensubsidie (LKS) is met € 25 miljoen naar beneden bijgesteld als gevolg van lagere aantallen LKS en een hogere prijs.
- De integratie-uitkering Participatie wordt apart geïndexeerd. Voor het jaar 2025 is € 102 miljoen toegevoegd. Dit bedrag loopt af naar € 85 miljoen in 2030.
- Voor een impuls aan het toekomstbestendig maken van de sociale infrastructuur wordt in 2025 een bedrag van € 55 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd, dat oploopt naar € 60 miljoen in 2030. Van dit bedrag is € 28 miljoen structureel.
- Voor de ontwikkeling van de dienstverlening en slagkracht van de arbeidsmarktregio's wordt in 2025 een bedrag van € 44 miljoen oplopend naar € 54 miljoen in 2028 aan het gemeentefonds toegevoegd.
- Vanaf 2025 worden er middelen beschikbaar gesteld om de werking van loonkostensubsidie (LKS) bij beschut werk te verbeteren. Het voornemen is om voor beschut werk een forfaitaire LKS in te voeren. Dit betekent dat de loonwaardemetingen bij beschut werk worden afgeschaft en er standaard een vaste vergoeding voor de gemiste loonwaarde wordt uitgekeerd. Dit zorgt voor een versimpeling in de uitvoering van de LKS bij beschut werk. Ook krijgen de werknemers niet meer te maken met het onzekere jaarlijkse traject van de loonwaardemeting. Deze maatregel vergt een wetswijziging. Tot het

moment dat de wetswijziging is gerealiseerd worden de middelen toegevoegd aan de Rijksbijdrage beschut werk in het Gemeentefonds. In 2025 gaat het om een bedrag van € 34 miljoen. Zie ook [Structurele investering in beschut werk | VNG](#)

- De maatregel Individuele Plaatsing en Steun (IPS) wordt structureel mogelijk gemaakt voor de gemeentelijke doelgroep. Middels IPS worden mensen met een psychische aandoening aan betaald werk geholpen. Het gaat om een bedrag van circa € 12 miljoen.
- Gemeenten gaan vanaf 2027 geld ontvangen voor de begeleiding van jongeren bij wie de wajong-aanvraag afgewezen is. Dit loopt op naar € 17 miljoen in 2030.
- Er wordt een decentralisatie-uitkering van € 15 miljoen incidenteel in 2025 aangekondigd voor een aanpak waarmee gemeenten, scholen en hun partners zich inzetten om kwetsbare jongeren te ondersteunen naar vervolgonderwijs of werk.

Participatiewet

- Om de maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in balans uit te voeren zijn middelen nodig voor implementatie- en uitvoeringskosten. Het gaat hierbij onder andere om kosten die gemeenten maken voor de training van medewerkers, het informeren van burgers en het aanpassen van werkprocessen. Ook bij het Inlichtingenbureau (IB), de SVB, Divosa en de VNG is er sprake van implementatiekosten. Cumulatief gaat het om een bedrag van € 73 miljoen.
- Vanaf 2027 zijn er extra middelen voor gemeenten gereserveerd voor de uitvoering van de taaleis in de Participatiewet. In 2027 gaat het om een bedrag van € 3,7 miljoen, oplopend tot € 17,4 miljoen structureel. Deze middelen staan vooralsnog op de aanvullende post en komen dus nog niet in de meicirculaire te staan.

Voorkomen en aanpakken schulden

- In 2025 verstrekt het ministerie van SZW eenmalig € 59 miljoen via het gemeentefonds voor de bijzondere bijstand inzake de alleenverdienersproblematiek (€ 25 miljoen), vroegsignalering problematische schulden (€ 19 miljoen) en begeleiding van jongeren naar werk (€ 15 miljoen).
- Het kabinet voert een pakket aan maatregelen in om problematische schulden aan te pakken. Dit pakket is gebaseerd op het basispakket uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Problematische schulden. De middelen voor problematische schulden waren beoogd voor gemeentelijk schuldenbeleid (vroegsignalering), een integraal schuldenoverzicht voor huishoudens, één overheidsincasso en het voorkomen van kostenoploop boetes. Door de voorjaarsbesluitvorming is er geen sprake meer van structureel budget voor dit maatregelenpakket. De reeks loopt tot 2029 en daarmee is de structurele dekking van de (uitvoerings)kosten van de verschillende maatregelen weggevallen. Gemeenten krijgen middelen voor vroegsignalering van schulden. Hiervoor wordt in 2025 € 19 miljoen overgemaakt naar het gemeentefonds. Door de voorjaarsbesluitvorming is dit nu ook geen structurele reeks middelen meer, maar zijn de middelen beschikbaar tot en met 2028. Een duurzame investering in vroegsignalering behoeft structurele middelen. Het is voor gemeenten belangrijk dat dit structurele middelen worden en blijven. VNG heeft haar zorgen geuit bij SZW en de Tweede Kamer en verzocht dit te corrigeren en de structurele middelen voor het hele maatregelenpakket veilig te stellen.

Kinderopvang

- Het kabinet kondigt uitstel aan van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang. De nieuwe geplande ingangsdatum is 2029. De middelen die daardoor vrijvallen worden benut voor een geleidelijk ingroeipad naar het nieuwe stelsel.
Daarnaast schrapt het kabinet de geplande bezuiniging op de kinderopvang, zoals door de VNG bepleit. Het plan om het maximum uurtarief voor de kinderopvangtoeslag niet te indexeren wordt ingetrokken. Hiermee wordt de toegankelijkheid van de kinderopvang voor lage inkomens beter geborgd.

Cultuur

- De verhoging van de btw op cultuur, media en sport wordt definitief geschrapt. Dit wordt betaald door de belastingschijven en heffingskortingen binnen de inkomstenbelasting beperkt te compenseren voor de prijsontwikkeling. Ook vanuit de VNG is de afgelopen tijd aangedrongen op het schrappen van deze maatregel.

Zorg

- De middelen in het gemeentefonds voor beschermd wonen worden apart geïndexeerd. Met de Voorjaarsnota 2025 wordt € 87 miljoen aan de middelen toegevoegd voor het opvangen van de loon en prijsontwikkelingen. In 2024 en 2025 is geen volume-acres voor deze taak toegevoegd. In de voorjaarsnota ontbreekt voorsnog de toevoeging van een volume-acres voor het jaar 2026.
- Het afschaffen van het abonnementstarief WMO, zodat weer een inkomensafhankelijke bijdrage kan worden gevraagd, is vertraagd naar 2027. Voor het jaar 2026 wordt daarom de structurele uitname van € 225 miljoen die al was ingeboekt, eenmalig gerepareerd.
- Voor de jaren vanaf 2026 worden de resterende middelen van de Hervormingsagenda jeugdhulp van de aanvullende post naar het gemeentefonds overgeheveld.
- Er worden in de Voorjaarsnota geen transitiemiddelen beschikbaar gesteld voor hervorming van het stelsel van organisaties die bescherming moet bieden bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Omdat het huidige stelsel onder zware druk staat, blijft deze hervorming echter noodzakelijk. De VNG gaat daarom met de bewindspersonen in overleg om te bezien hoe de stelselvereenvoudiging alsnog realiseerbaar is.
- Voor 2025 tot en met 2027 wordt een jaarlijks bedrag van € 13 miljoen aan het gemeentefonds overgeheveld voor de kinderopvang van pleegouders. Vanaf 2028 wordt dit bedrag verlaagd naar € 3 miljoen structureel.
- In 2026 wordt eenmalig € 10 miljoen via het gemeentefonds verstrekt voor de meerkosten van gemeenten door het scheiden van wonen en zorg binnen de WLZ.
- Er is geen verschuiving te zien van zorgmiddelen t.b.v. gemeenten vooruitlopend op te maken afspraken in AZWA.

Asiel en Migratie

- Het COA-budget wordt in 2025 en 2026 (fors) opgehoogd: respectievelijk € 815 en € 748 miljoen, bedoeld voor crisisnoodopvang. Deze kosten achten wij noodzakelijk, maar ook wrang: door de beoogde intrekking van de Spreidingswet wordt de opbouw van een robuust aanbod van reguliere opvang ondermijnd. Daardoor bestaat het risico dat ook in de toekomst hoge kosten moeten worden gemaakt voor dure – en vaak kwalitatief minder goede – (crisis)noodopvang. Een suggestie om tot goedkopere en efficiëntere asielopvang

te komen is om de Spreidingswet te behouden en te zorgen voor stabiele en meerjarige financiering.

- Gemeenten krijgen in 2025 incidenteel extra middelen op grond van het Faciliteitenbesluit: voor gemeenten met een opvanglocatie wordt € 11 miljoen extra overgeheveld naar een decentralisatie-uitkering.
- In de ramingen zijn de middelen voor de Oekraïne-opvang verlengd tot en met 2027. Dat is in lijn met het uitgangspunt dat de financiering vanuit het rijk aan de gemeenten voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne kostendekkend is. Het kabinet heeft echter het normbedrag voor de Oekraïne-opvang afgelopen jaar flink verlaagd en een meerjarige garantie voor financiering ontbreekt vooralsnog. Dit plaatst gemeenten voor een nagenoeg onmogelijke opgave nu er nog steeds nieuwe opvangplekken nodig zijn.
- De gemaakte afspraken over de uitvoeringskosten van de inburgeringswet in relatie tot het aantal inburgeraars worden vooralsnog niet nagekomen. De beschikbare middelen voor inburgering blijven daarmee onvoldoende. Op het inburgeringsdossier zien wij een kleine voorzichtige meevaller: de aangekondigde korting van 10% op de spuk Inburgeringsvoorzieningen voor 2026 en 2027 wordt niet doorgevoerd.
- Vanuit SZW is € 8 miljoen beschikbaar gekomen voor het voorzetten van de pilots voor dakloze EU-migranten. Dat wordt gecombineerd met middelen van VWS voor de aanpak van dakloosheid.

Veiligheid en weerbaarheid

- De VNG formuleert – samen met o.a. de veiligheidsregio's – wat gemeenten kunnen bijdragen aan de weerbaarheid en veerkracht van Nederland. Een van de belangrijkste voorstellen waar de VNG samen met het Veiligheidsberaad met het kabinet over spreekt is het inrichten van een landelijk dekkend netwerk van noodsteunpunten. De Voorjaarsnota stelt per 2027 een investering van € 70 miljoen per jaar in het vooruitzicht voor weerbaarheid op lokaal en regionaal niveau, toe te voegen aan de begroting van J&V. Het is nog niet duidelijk hoe J&V de € 70 miljoen wil inzetten. Onze inschatting is dat het onvoldoende is om de volledige opgave te dekken, zeker niet omdat voor andere departementen geen middelen voor het thema weerbaarheid zijn vrijgemaakt. De VNG en het Veiligheidsberaad voeren op dit moment het gesprek met de minister van J&V in hoeverre het gereserveerde bedrag aangewend kan worden om de 10% korting op de BDU Rampenbestrijding terug te draaien en tevens ook de noodsteunpunten te financieren. Daarbij wordt ook bekeken of reeds eerder dan 2027 middelen beschikbaar kunnen komen.

Bijlage: ontwikkeling accres 2025-2030 inclusief niet-taakgebonden mutaties

De bijstelling van de percentages (en de grondslag) leidt tot de bbp-accresen van onderstaande tabel. In de tabel zijn ook de effecten van niet-taakgebonden mutaties, die in feite ook tot het accres behoren, meegenomen. De mutaties worden onder de tabel toegelicht.

Met het accres worden ook de taakmutaties die in de circulaire worden aangekondigd, geïndexeerd. De bedragen van deze indexatie taakmutaties per jaar in de tabel bevatten niet de indexatie van taakmutaties met de accrestranches 22, 23 en 24. Die bedragen zijn al uit het verantwoordingsbeeld van de Voorjaarsnota 2025 gevallen.

Ontwikkeling accres 2025-2030 inclusief niet-taakgebonden mutaties

Accres Voorjaarsnota 2025 in miljoenen €						
Jaar	2025	2026	2027	2028	2029	2030
bbp-volume-accres 2025	849	796	792	789	789	788
bbp-prijsaccres 2025	1.458	1.366	1.360	1.355	1.354	1.352
bbp-volume-accres 2026		791	781	754	744	743
bbp-prijsaccres 2026		1.145	1.131	1.091	1.090	1.089
bbp-volume-accres 2027			772	745	744	743
bbp-prijsaccres 2027			1.088	1.050	1.049	1.047
bbp-volume-accres 2028				735	734	733
bbp-prijs-accres 2028				1.134	1.133	1.131
bbp-volume-accres 2029					717	716
bbp-prijsaccres 2029					1.131	1.130
bbp-volume-accres 2030						1.056
bbp-prijsaccres 2030						1.185
Cumulatief bbp-accres bruto	2.307	4.098	5.924	7.653	9.485	11.713
Cumulatief indexatie taakmutaties	0	-145	-179	-319	-335	-348
Cumulatief bbp-accres netto	2.307	4.243	6.103	7.972	9.820	12.061
Indexatie taakmutaties per jaar	0	-145	-34	-140	-16	-13
Tranche bbp-accres per jaar	2.307	1.936	1.860	1.869	1.848	2.241
1. Ravijnkorting accres 2022-2025		-2.349				
2. Restant opschalingskorting (indexatie)		-92				
3. Restant extra korting Jeugd (indexatie)	-51	-57				
4. Verzachting ravijnkorting VJN 2025		400	22	-10	2	10
5. Uitname accres vertraging ombuiging jeugd				-507		
6. Eenmalige korting 25	-675	675				
7. Reparatie vervroeging bbp-systematiek	605	-513	-27	-21	-25	
8. Terugdraaien uitname accres woningbouw		250				
9. WMO-plus		75	75	75	75	75
Accres incl. niet-taakgebonden mutaties	2.186	325	1.930	1.406	1.900	2.326

Toelichting niet-taakgebonden mutaties

1. Damping financiële tekorten – In het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV is bepaald dat van het extra volume-accres regeerakkoord dat bovenop het accres Miljoenennota 2022 werd toegekend een bedrag van € 1 miljard achterbleef voor het gemeentefonds en provinciefonds. Het aandeel voor het gemeentefonds daarvan is € 924 miljoen. Het meerdere erboven wordt in het jaar 2026 uitgenomen. Het financiële tekort bedraagt daarmee € 2.349 miljoen.
2. Met de voorjaarsbesluitvorming 2025 is besloten om het deel van het financiële tekort dat aan de middelen Jeugdzorg is toe te rekenen, terug te draaien. Het gaat daarbij in 2026 om een bedrag van € 400 miljoen. Dit bedrag loopt op tot structureel € 424 miljoen in 2030. Daarmee is het financiële tekort – zoals genoemd onder punt 1 – gedaald naar € 1,9 miljard.
3. Bij Voorjaarsnota 2024 is het restant van de opschalingskorting van € 675 miljoen teruggedraaid. De korting werd echter via het accres geïndexeerd. Bij het intrekken van de korting is een deel van de indexatie van structureel € 92 miljoen niet teruggedraaid. In een brief aan de Tweede Kamer heeft het kabinet aangegeven dat dit bewust is gedaan en niet het gevolg is van een fout door de nieuwe wijze van verwerking van taakmutaties zoals wij dachten.
4. Bij Miljoenennota 2025 is de extra korting Jeugdhulp van € 511 miljoen teruggedraaid. Maar daarbij is niet de apart geboekte indexering met loon en prijsbijstelling 22-23 van structureel € 51 miljoen die erbij hoort teruggedraaid. Ook is een deel van de indexering van de extra korting Jeugdhulp via het accres in latere jaren voor een bedrag van structureel € 57 miljoen niet teruggedraaid. In een brief aan de Tweede Kamer heeft het kabinet aangegeven dat deze € 108 miljoen aan structurele kortingen bewust zijn achtergebleven en niet het gevolg zijn van een fout door de nieuwe wijze van verwerking van taakmutaties zoals wij veronderstelden.
5. Bij de invulling van het advies van de commissie Van Ark over jeugdhulp heeft het kabinet besloten de ombuigingen in de jaren 2025, 2026 en 2027 t.o.v. het advies van de Hervormingsagenda van de commissie van wijzen uit 2022 met twee jaar te vertragen. Dit wordt bereikt door een toevoeging aan de algemene uitkering van eenmalig € 498 miljoen in 2026 en van eenmalig € 447 miljoen in 2027. In 2028 wordt het restbedrag van de totale ombuigingen van de Hervormingsagenda jeugdhulp van structureel € 1.017 miljoen alsnog ingeboekt. Het kabinet heeft besloten dit bedrag op te hogen met een indexering gelijk aan de groei van de kosten jeugdhulp in de periode 2019-2024. Daarmee wordt in 2028 een bedrag van structureel € 507 miljoen in mindering gebracht op het extra accres dat de bedragen uit de agenda genereert.
6. Bij de vervroeging van de bbp-systematiek van 2027 naar het ingangsjaar 2024 met de Voorjaarsnota 2024 is besloten een eenmalige korting van € 675 miljoen in 2025 toe te passen. Dit geld van de accrestranche 2025 wordt in 2026 alsnog aan het gemeentefonds toegevoegd.
7. Door de vervroeging van de bbp-systematiek van 2027 naar 2024 ontstond in de jaren 2024 en 2025 een nadeel ten opzichte van het trap op trap af-accres en in 2026 een nadeel tussen het bbp-prijsaccres ten opzichte van het reeds toegekende LPO-accres. Dit is met een toevoeging aan de algemene uitkering tot de oude stand gerepareerd. Daarbij zijn ook de accres op accres-effecten in de jaren 2027, 2028 en 2029 gerepareerd tot de hoogte van de oude stand.
8. In 2023 is een deel van de accrestranche 2023 uitgenomen voor de voeding van twee specifieke uitkeringen ter bevordering van de woningbouw. In 2026 wordt deze uitname van structureel € 250 miljoen aan accres weer teruggedraaid en aan Gemeentefonds toegevoegd.
9. Het kabinet Rutte IV heeft met de Voorjaarsnota 2024 besloten vanaf 2026 per jaar een extra plus aan accres van structureel € 75 miljoen toe te voegen aan de algemene uitkering, zodat

gemeenten de hogere groei van de uitgaven voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning door vergrijzing kunnen opvangen.

Begrotingsadvies VNG 2025

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

Geachte leden van college en gemeenteraad,

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

Huidige stand van zaken

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

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

Toelichting op de tabel

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

Openstaande punten

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

1. **Compensatie met terugwerkende kracht voor 2023 en 2024**

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

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

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

3. **Nieuw financieringsmodel Jeugd vanaf 2029**

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

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

Begrotingsadvies

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

Advies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aanvullende maatregelen

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

Groei

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

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

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

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

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

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

Perspectief toezichthouders

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

Meer informatie

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

Tot slot

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

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

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
L.K. Geluk
Algemeen directeur