

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 vervolggesprekken 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 geïntensiverde 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