

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 geïntensiveerde 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 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.

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 transitie-middelen 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.