



# VNG-Kadernota

# 2025 2028



# Inhoud

<b>1 Een krachtige lokale overheid</b>	<b>4</b>
1.1. Verenigingsstrategie	5
1.2. Visie Nederland 2040	6
1.3. Kennis en leren	6
1.4. Knooppunt van netwerken	7
1.5. Verenigingsondersteuning	8
<b>2 Inclusieve samenleving</b>	<b>9</b>
2.1. Bestaanszekerheid	10
2.2. Kansengelijkheid	11
2.3. Gezond samenleven	12
2.4. Asiel en migratie	13
2.5. Platform Sociaal Domein	14
<b>3 Leefomgeving</b>	<b>15</b>
3.1. Fysieke leefomgeving	16
3.2. Omgevingswet	18
3.3. Energie en klimaat	18
<b>4 Lokaal bestuur en veiligheid</b>	<b>20</b>
4.1. Vitale lokale democratie	21
4.2. De veilige gemeente	22
4.3. Gemeenterecht	22
4.4. Gemeentefinanciën	23
4.5. Werkgeversfunctie	24
<b>5 Digitale samenleving</b>	<b>25</b>
5.1. Agenda digitale veiligheid	26
5.2. Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek	27
5.3. Interbestuurlijke datastrategie	28
5.4. Anticiperen op (inzet van) nieuwe technologie	28
<b>6 Versterken lokale uitvoering</b>	<b>30</b>
6.1. Inclusieve dienstverlening	31
6.2. Digitale Overheid	32
6.3. Open Overheid en archieven	32
6.4. Uitvoerbaarheid en uitvoeringskracht	33
6.5. Collectieve inkoopkracht, beleid, uitvoering en beheer	34
6.6. Risicobeheer	34
<b>7 Europa, Internationaal en Caribisch deel van het Koninkrijk</b>	
7.1. Europa	37
7.2. Internationaal	38
7.3. Caribisch deel van het Koninkrijk	39
<b>8 De organisatie</b>	<b>40</b>
8.1. Communicatie	41
8.2. Bedrijfsvoering	41
<b>9 Financiën</b>	<b>43</b>

# Inleiding

Nederland staat voor grote veranderingen. Alleen al op het gebied van energie, wonen, klimaat, bestaanszekerheid en kansengelijkheid zijn er grote uitdagingen, die bovendien onderling sterk samenhangen. Een verandering in het ene domein heeft onmiddellijk gevolgen voor de situatie in het andere – een goede oplossing hier kan een nieuw probleem daar zijn. Het is dan ook nodig om de opgaven niet alleen in samenhang te bezien, maar ook als collectief aan te pakken. Gemeenten, provincies en rijk staan samen, als één overheid, voor de uitdaging de benodigde transities in goede banen te leiden. Daarvoor moet er wel het nodige gebeuren. Zowel op lokaal als op regionaal niveau, waar veel van die opgaven samen komen.

Daarom slaan we de handen ineen, en werken we vanuit een sterk collectief van gemeenten, in de volle breedte aan de maatschappelijke opgaven. Als Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) doen we een stap naar voren. Omdat wij kennis hebben van de uitvoeringspraktijk. Omdat we samen sterker staan.

## **Meerjarig perspectief**

Hoe werken we de komende periode samen aan de belangrijke opgaven waar we voor staan? Onze visie daarop beschrijven we in deze kadernota. Daarin laten we zien hoe de Verenigingsstrategie doorwerkt op alle thema's. Deze kadernota leggen wij onze leden voor tijdens de Algemene Ledenvergadering van juni 2024.

Nieuw is dat we in deze kadernota een meerjarig perspectief schetsen. We kijken vier jaar vooruit en beschrijven de trends en ontwikkelingen die we op ons af zien komen. Voor 2025, het eerstkomende jaar, benoemen we de koerswijzigingen. Op drie onderwerpen doen wij een aanvullend voorstel om de krachten verder te bundelen in de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU). Het gaat om de proposities: 1) Lokale agenda bestaanszekerheid, 2) Asiel en Migratie en 3) Versterking gezamenlijke wetgevingsfunctie.

De kadernota bevat een meerjarenbegroting waarin op hoofdlijnen is vastgelegd wat de VNG voor de gemeenten wil bereiken en wat dat mag kosten. Dit vormt het uitgangspunt voor het opstellen van een programmabegroting in het jaarplan, later dit jaar. In het financiële hoofdstuk wordt weergegeven welke thema's er onder de hoofdstukken vallen, welke begrotingen aan de hoofdstukken gekoppeld zijn en welke financiële wijzigingen er zijn op hoofdstukniveau.

Als gevolg van deze vernieuwde opzet, is de kadernota bondiger dan u gewend was. Een volledig overzicht van alle projecten en items is te vinden in de begroting en op de [VNG-website](#).

Zo zetten we samen de koers uit voor het jaar 2025. Als één sterke bestuurslaag van gemeenten.

*Leonard Geluk, algemeen directeur VNG*

1

# Een krachtige lokale overheid

Kadernota 2025-2028



Met de Verenigingsstrategie 2030 nemen gemeenten het voortouw bij belangrijke maatschappelijke kwesties. Vanuit de kennis van inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen én de uitvoering stellen gemeenten langetermijndoelen op, nemen we initiatief en geven we aan wat we van het rijk nodig hebben. Hiermee zetten we de inwoners op de eerste plaats en zorgen we voor samenhang in beleid en een gelijkwaardige samenwerking tussen alle overheidslagen. Het doel is om gezamenlijk meer resultaten te behalen en het vertrouwen in de overheid te herstellen. Daarbij hebben we het langetermijnperspectief voor ogen waarbij de visie op Nederland 2040 een belangrijke uitwerking is.

De kern van de Verenigingsstrategie 2030 zijn de beleidsinhoudelijke omkeringsthema's. Dit zijn thema's waar gemeenten een cruciale rol kunnen spelen in het formuleren en uitvoeren van oplossingen: een omgekeerde vorm van medebewind. Gemeenten signaleren maatschappelijke opgaven en dragen daarvoor zelf oplossingen aan. Rijk en gemeenten maken samen beleid waarvoor het rijk de randvoorwaarden invult voor de uitvoering door gemeenten. Met de omkering is aanzienlijk meer maatschappelijk resultaat te behalen. Beleid, wetgeving en uitvoering worden afgestemd op de mogelijkheden en behoeften. Samenwerking tussen rijk, provincie en gemeenten is hierbij noodzakelijk. Die samenwerking is niet vrijblijvend. Het vraagt om gedeeld eigenaarschap en commitment. Het vraagt er ook om dat gemeenten over het benodigde instrumentarium beschikken. Het is aan het rijk om in hun behoeften te voorzien met (landelijke) wet- en regelgeving en voldoende middelen.

De VNG heeft hierin een centrale rol. We stimuleren gemeenten om de omkeringsthema's op te pakken en uit te werken. We vertalen de daaruit voortvloeiende behoeften naar acties voor het rijk. Zo geeft de VNG voor gemeenten vorm aan het gedeelde eigenaarschap.

Een sterke kennispositie is een belangrijke sleutel tot een krachtige lokale bestuurslaag. Daarom zetten we ons in voor effectieve kennisdeling en -ontwikkeling. Zodat we samen beter worden. Ook de netwerken kunnen niet zonder elkaar; daarom is er ook veel aandacht voor de verdere ontwikkeling van de VNG als knooppunt van netwerken. Dit alles kan alleen in een klimaat waarin de VNG-leden zich betrokken weten bij de VNG. Daarom versterken we de komende jaren de governance.

## 1.1. Verenigingsstrategie

De verenigingsstrategie heeft vijf zogenoemde beleidsinhoudelijke omkeringsthema's:

- bestaanszekerheid
- kansengelijkheid en jeugd
- vergrijzing en gezond leven
- klimaat en energie
- ruimtelijke puzzel van opgaven in de leefomgeving

Om het verschil te kunnen maken op deze thema's en andere beleidsdossiers, zijn in de Verenigingsstrategie ook vijf ontwikkelpunten voor gemeenten en de VNG als organisatie opgesteld:

- één sterke bestuurslaag van gemeenten
- leren van elkaar
- knooppunt van netwerken
- regionale samenwerking
- versterken van mandaat en slagvaardigheid van de VNG

### Trends & ontwikkelingen

De maatschappelijke opgaven van de overheid nemen toe en zonder interventies zal de kritiek op en het wantrouwen tegen de overheid niet afnemen. Gemeenten staan daarbij vooraan omdat zij veel contacten hebben met hun inwoners en lokale organisaties. De opgaven voor gemeenten worden daarmee groter en complexer. Gemeenten willen en kunnen dit alleen het hoofd bieden door gezamenlijk op te trekken. Dat vraagt iets van onze professionaliteit. We moeten onze manier van samenwerking verstevigen, evenals de manieren waarop we van elkaar leren en onszelf ontwikkelen.

### Koers in 2025

- In 2025 zet de VNG zich in op het verder versterken van de professionaliteit van gemeenten. Enerzijds door onderlinge kennisoverdracht en anderzijds door het verder ontwikkelen van vaardigheden die de dienstverlening van gemeenten versterken. Voor een krachtige bestuurslaag is het van belang dat netwerken van gemeenten onderling met elkaar verbonden zijn. De VNG kan hierin een spilfunctie vervullen en zet samen met de netwerken een platform voor informatiedeling op.

## 1.2. Visie Nederland 2040

De ontwikkelingen in de wereld vragen om een langetermijnfocus. Er zijn ingrijpende keuzes nodig. De gesprekken daarvoor moeten nu worden gevoerd om te bereiken dat Nederland in 2040 krachtiger, groener en menselijker is. Het initiatief 'Nederland 2040, een toekomstbeeld' - dat mede door de VNG is geïnitieerd - geeft aan hoe een krachtiger, groener en menselijker Nederland te realiseren is.

### Trends & ontwikkelingen

De onrust in de wereld wordt gevoed door internationale ontwikkelingen, zoals (cyber)oorlogen en een toenemende bevolkingsgroei wereldwijd. Ook op nationaal niveau zijn er belangrijke maatschappelijke trends. De vergrijzing neemt verder toe. De effecten van de klimaatverandering worden zichtbaarder en merkbarder. Het gebrek aan grondstoffen, het gevoel van achteruitgang en de ervaring van afstand tot politieke besluitvorming en overheidsbeleid vormen een voedingsbodem voor sociale en maatschappelijke onvrede.

### Koers in 2025

- In 2025 houden we vast aan het langetermijnperspectief in de aanpak van grote maatschappelijke vraagstukken. Het is noodzakelijk om verder te denken dan vandaag, en die focus ontwikkelen we de aankomende periode verder door.

## 1.3. Kennis en leren

Gemeenten investeren in het leren van elkaar. Dit versterkt hun bestuurskracht en de kwaliteit van de uitvoering. Eén van de pijlers van de VNG is kennisdeling. Gemeenten kunnen veel van elkaar leren. Door de inrichting van de Kennishub en de VNG Academie dragen we bij aan een cultuur waarin (collectief) leren en ontwikkelen met de bijbehorende vormen van reflectie het vertrekpunt vormen.

### Trends & ontwikkelingen

In de VNG Verenigingsstrategie 2030 worden voorstellen ontwikkeld om de kracht van het collectief van gemeenten te versterken en zo goed mogelijk te benutten. Een sterke kennispositie, van gemeenten én de VNG, kan veel bijdragen aan die kracht. Ook daarvoor moet nog het nodige gebeuren. Kennis is nu vaak verkokerd, terwijl gemeenten behoefte hebben aan een integrale blik. Veel kennisinstellingen ontwikkelen daarnaast kennis en data die alleen bruikbaar zijn op rijksniveau, waardoor regionale differentiatie uit het zicht verdwijnt. En er is een grote overvloed aan kennis, informatie en data, waardoor het vaak ingewikkeld is om door de bomen het bos nog te zien.

Eén van de voorstellen in de Verenigingsstrategie richt zich dan ook op méér en effectievere kennisontwikkeling en -deling, het leren van en met elkaar en het ontwikkelen van een stevige kennis- en expertisefunctie voor gemeenten. De verwachting is dat hierdoor zowel de gemeentelijke beleidsvorming als de uitvoering beter onderbouwd en uitgevoerd kunnen worden met de meest recente en relevante inzichten, praktijkvoorbeelden en bewezen effectieve interventies. Niet elke gemeente hoeft opnieuw het wiel uit te vinden.

Door méér (lokale) kennis te ontwikkelen, en meer (beproefde) kennis te delen, kunnen er belangrijke stappen gezet worden op weg naar een krachtige lokale bestuurslaag. De VNG Kennishub en de VNG Academie helpen bij het realiseren van die ambitie.

#### Koers in 2025

- In 2025 zet de VNG Academie de ingeslagen koers voort en ontwikkelt het zich tot het platform dat kennis en leren collectief coördineert en structureert, met aandacht voor domeinoverstijgende samenwerking.
- In 2025 organiseren en faciliteren we kennissessies en leer- en ontwikkelaanbod op de eerder genoemde omkeringsthema's en op kernexpertisegebieden zoals recht en gemeentefinanciën.
- In 2025 stimuleert de VNG Kennishub kennis- en datagedreven werken binnen de VNG en bij gemeenten.
- In 2025 faciliteert de VNG Academie het 'leren in netwerken' op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau om thema's te verdiepen, aanpakken te bespreken en van elkaar te leren.
- In 2025 zorgt de VNG Academie voor continuïteit en borging van opgedane kennis en producten, ook na afloop van programma's.
- In 2025 bemiddelt de VNG Kennishub bij het agenderen en programmeren van onderzoeksvragen en -behoeften.
- De VNG Kennishub maakt en onderhoudt een VNG Kennisagenda.

## 1.4. Knooppunt van netwerken

Gemeenten organiseren zich rondom specifieke gemene delers in netwerken. Dit heeft voor de aangesloten gemeenten en hun participerende bestuurders een wezenlijke meerwaarde. Als VNG streven we ernaar dat alle leden en de verschillende netwerken elkaar kunnen versterken. Dat gaat uit van de wederzijdse erkenning van de meerwaarde van elkaars positie en opgave en het collectieve belang om gezamenlijk op te trekken. Ook transparantie, zeker als belangen niet geheel op één lijn lijken te liggen, is daarbij randvoorwaardelijk. Door de unieke beschikbare expertise binnen de netwerken te delen kunnen ook andere gemeenten of specifieke geledingen daarvan profiteren. Daar ligt nadrukkelijk een regierol voor de VNG.

#### Trends & ontwikkelingen

De lobby's van verschillende netwerken vullen elkaar aan. Netwerken kunnen namelijk niet altijd alle belangen van hun leden vertegenwoordigen, want er zijn binnen netwerken ook onderlinge verschillen in belangen van gemeenten. Het wordt zeer op prijs gesteld dat de VNG de vertegenwoordigers van de verschillende netwerken regelmatig samenbrengt om informatie te delen en uit te wisselen. Hetzelfde geldt voor de bestuurlijke voorzitters van de netwerken, wat inmiddels een structurele vorm heeft gekregen.

Onze inzet begint met het verdiepen en interpreteren van de netwerken waar de VNG deel van uitmaakt, en het bepalen van de rol en doelstellingen van de VNG binnen deze netwerken. We maken samen met de betrokken gremia het totale bestaande netwerk inzichtelijk: de betrokken partijen, hun opgave, doelstellingen en agenda, en ook hun representatie. Met de inventarisatie als vertrekpunt maken wij samen met de netwerken een analyse van denkbare lacunes. Hierbij verliezen we de strategie niet uit het oog. Daarbij kijken we óók naar de meerwaarde van een verbinding naar het maatschappelijk middenveld. We betrekken ook de initiatieven die worden gestart ter uitwerking van overige relevante ontwikkelthema's.

#### Koers in 2025

- In 2025 maken wij een inventarisatie van alle deelnames van de VNG aan bestaande netwerken. We brengen rollen en doelstellingen in kaart, en vertalen dit uiteindelijk naar een wenselijk eindbeeld.

## 1.5. Verenigingsondersteuning

Voor het draagvlak van de ontwikkelingen is betrokkenheid van de leden van groot belang. Naast de inzet van de bestaande governance, worden ook nieuwe mogelijkheden onderzocht om de betrokkenheid van de leden bij het werk en de keuzes van de VNG te vergroten.

### Trends & ontwikkelingen

De VNG vergroot de betrokkenheid van de leden en de medewerkers bij de uitrol van de Verenigingsstrategie. Naast de bestaande governance worden daarbij ook andere mogelijkheden onderzocht. Dit alles met als doel om de betrokkenheid van alle leden te versterken.

### Koers in 2025

- In 2025 onderzoekt de VNG hoe de betrokkenheid van de leden op prioritaire thema's kan worden vergroot, zodat het gezamenlijke geluid aan kracht wint. We betrekken daarin de mogelijkheid om moderne communicatievormen in te zetten.



2

# Inclusieve samenleving

Kadernota 2025-2028



Een inclusieve samenleving kan alleen bestaan wanneer aan een aantal sociale grondrechten wordt voldaan. Dat betreft in de eerste plaats inkomen, wonen en werk, oftewel: voldoende bestaanszekerheid. Hiervoor is het nodig om onzekerheden te verminderen. Ten tweede, nauw in verband met bestaanszekerheid, gaat het om kansgelijkheid. Dit is te bereiken via onderwijs en andere ontplooiingsmogelijkheden. Dat vraagt soms om ongelijk te investeren. Het derde grondrecht, een goede volksgezondheid, raakt aan een gezonde leefomgeving; in ruimte en in voorzieningen. Gezond samenleven is onder meer te bereiken door gemeenschappen te verbinden. We bereiden ons voor op onontkoombare keuzes in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) als gevolg van vergrijzing, personeelskrapte en een groeiend beroep op ondersteuning en maatschappelijke opvang.

Deze grondrechten zijn alledrie benoemd als omkeringsthema in de verenigingsstrategie van de VNG. Want: hoe dichterbij de voordeur, hoe meer een maatschappelijk onderwerp is gediend bij omkering. Dan is er aanzienlijk meer maatschappelijk resultaat voor de samenleving te behalen. We blijven het rijk duidelijk maken dat daarvoor passende financiële middelen nodig zijn. Het versterken van uitvoeringskracht is noodzakelijk. Net als investeren in samenhang. Standaardisatie bespaart tijd en geld van onze leden.

Aangezien er een grote maatschappelijke opgave ligt, is het wenselijk dat de ondersteuning minder versnipperd wordt. Vanuit die gedachte is het Platform Sociaal Domein actief: we werken gericht en leren van elkaar. We bundelen de krachten door praktijkkennis te delen, zowel tussen gemeenten als naar het rijk. Samenwerking is het sleutelwoord; samen kom je verder.

Een inclusieve samenleving houdt óók in dat er humaan asiel- en migratiebeleid is. Dat er goede opvang is voor asielzoekers. Het gaat ook om mogelijkheden tot participatie voor nieuwkomers. Gemeenten spelen in dit alles een belangrijke rol. De VNG ondersteunt hen in dit grote maatschappelijke vraagstuk dat impact heeft op de lokale samenleving.

## 2.1. Bestaanszekerheid

Een steeds grotere groep inwoners ervaart bestaansonzekerheid over wonen, inkomen, werk en vraagt zich af hoe zij mee kunnen doen in de samenleving. Dat geeft stress en maakt mensen soms letterlijk ziek. De zorg voor bestaanszekerheid is dagelijks zichtbaar aan de gemeentebalie of bij gesprekken thuis of in de wijk. Als vereniging zetten we hier een stap naar voren met als inzet het waarmaken van de beloften van inkomenszekerheid, werkzekerheid en een menselijke overheid. Dit vraagt een duidelijke stip op de horizon waar we vanuit alle relevante domeinen en partners naartoe werken.

### Trends & ontwikkelingen

Het bieden van bestaanszekerheid kan rekenen op breed draagvlak. De VNG maakte deze maatschappelijke opgave concreet met het essay '[Bestaanszekerheid als belofte](#)'. Eind januari 2024 organiseerden we de [Top Bestaanszeker Nederland](#). Deze eerste stappen krijgen een vervolg, maar het is duidelijk dat het nieuwe kabinet ook aan zet is. Voor de lange termijn is een grote stelselvereenvoudiging nodig, tot die tijd is het noodzakelijk dat we - binnen het huidige stelsel - gezamenlijk onzekerheden aanpakken. We helpen gemeenten om de cultuur te veranderen van repressief toezicht naar meer preventieve maatregelen en proactief kijkend vanuit de menselijke maat. We zetten in op herziening van de Participatiewet, meer investeringen in beschut werk, uitwerking van de regionale arbeidsmarktinfrastructuur en de uitwerking van de basisdienstverlening schuldhulpverlening, waarbij de elementen worden geborgd in de routekaart Financiële Zorgen. Terwijl gemeenten druk zijn met maatregelen op het gebied van bestaanszekerheid, vraagt ook de reguliere dienstverlening hun aandacht. Het gemeentehuis blijft open voor inwoners met zorgen.

Als VNG zetten we de ambitie neer om te komen tot een gemeenschappelijke lokale agenda bestaanszekerheid. Deze agenda maken we met het oog op effectieve ondersteuning aan inwoners. Dat helpt om de kwaliteit van dienstverlening te borgen. Met behulp van zo'n agenda kunnen we bovendien samen optrekken met andere uitvoeringpartners.

### 📍 Koers in 2025

- In 2025 gaan we concreet verder met de koers die we met het essay en de bestaanszekerheidstop zijn ingeslagen en dragen we bij aan de stelselverbeteringen op zowel de korte als lange termijn. Wij komen met een **propositie**, waarin we het voorstel doen om te werken aan een gemeenschappelijke lokale agenda bestaanszekerheid. Hiermee versterken we de lokale uitvoering van gemeenten op het gebied van bestaanszekerheid.
- We werken in 2025 mee aan de implementatie van (wets-)wijzigingen rondom de Participatiewet, proactieve dienstverlening, beschut werk, arbeidsmarktinfrastructuur en basisdienstverlening schulden en armoede, zowel in belangenbehartiging als in gemeentelijke ondersteuning.
- In 2025 helpen we gemeenten bij hun lokale agenda bestaanszekerheid en ontwikkelen visitatie en/of intervisiemogelijkheden om de kwaliteit van de eigen dienstverlening te verbeteren, onder andere op het gebied van preventie, toezicht en handhaving.
- In 2025 investeren we met onze partners in (informatiekundige) ketens voor een optimale samenwerking tussen gemeenten en (keten)partners op het gebied van werk, inkomen en schulden.
- In navolging van de uitkomsten de bestaanszekerheidstop agenderen we vanuit de gemeentelijke uitvoering knelpunten bij rijk en uitvoeringspartners.

## 2.2. Kansengelijkheid

De kans op een goed leven mag niet afhangen van waar je woont of wie je bent. Een inclusieve samenleving vraagt om gerichte keuzes. Dat begint bij een sterke sociale en pedagogische basis, thuis, op school en in de wijk; een basis die jongeren de ruimte biedt zich naar eigen behoeften en mogelijkheden te ontplooiën. Samen met onze partners in onderwijs en kinderopvang doen we een stap naar voren door deze pedagogische basis een impuls te geven. Goede verbinding met en een goede organisatie van (specialistische) hulp zijn daarbij onmisbaar.

### 📊 Trends & ontwikkelingen

Er doen zich ogenschijnlijk tegenstrijdige tendensen voor. Enerzijds behoort de Nederlandse jeugd tot de gelukkigste van Europa, anderzijds neemt de druk op kinderen en gezinnen toe. Dit vertaalt zich onder andere in een groeiend beroep op jeugdhulp. Als VNG zetten we een stap naar voren door zowel in te zetten op 'normaliseren' vanuit een sterke pedagogische basis, alsook een slimmere en eenvoudiger organisatie van de (specialistische) jeugdhulp. Dit komt samen in de implementatie van de [Hervormingsagenda Jeugd](#), gestut door proposities als ['De waarde van het sociaal domein'](#) en ['Een sterke basis door een krachtige samenwerking'](#). Maar op de achtergrond speelt een zorgwekkende financiële positie. Daarom is de rol van de commissie van deskundigen van groot belang. Onderdeel van de stap naar voren is dat we ons blijven inzetten voor voldoende financiering, ook vanaf 2026. Tegelijkertijd werken we aan het terugdringen van overhead en versnippering in organisatie en administratie. Dit doen we door meer collectieve aansturing en organisatie van specialistische jeugdhulp.

### 📍 Koers in 2025

- In 2025 werken we aan sterke lokale teams en een sterke sociale en pedagogische basis om zo jongeren bij te staan vanuit de dagelijkse, vanzelfsprekende relaties en de druk op het stelsel te verlichten. We gaan verder met de koers die we met de proposities en Hervormingsagenda zijn ingeslagen.
- In 2025 zet de VNG zich in om het basisaanbod cultuur te versterken. Wij zien cultuur als belangrijk instrument om kansengelijkheid te vergroten, zoals uitgewerkt in de propositie ['Samen cultuur borgen'](#).
- In 2025 is onze inzet op de Hervormingsagenda Jeugd tweeledig: ten eerste maken we actief werk van het ombuigen van individuele jeugdhulp naar meer collectieve aanpakken. Ten tweede gaan we ervoor zorgdragen dat de individuele hulp die nodig is kwalitatief goed en toegankelijk beschikbaar is.

- In 2025 zien we een grote rol voor de deskundigencommissie met oog op de financiering vanaf 2026. We volgen nauwkeurig wat financieel nodig is om als gemeenten blijvend jeugdhulp te kunnen bieden.
- In 2025 zetten we in op een meer collectieve sturing van specialistische jeugdhulp. In BJ42-verband faciliteren we gemeenten om te komen tot meer regionale sturing, mede bijgestaan door het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd. Voor de afbouw van residentiële jeugdhulp komt er eveneens landelijke sturing en ondersteuning. Het [Ketenbureau](#) i-Sociaal Domein gaat helpen om te komen tot meer uniformering van inkoop, contractering en administratie met als doel vermindering van administratieve lasten.
- We ondersteunen gemeenten bij de invoering van kwaliteitstoezicht op de Voorschoolse Educatie en bij het meer lerend inzetten van toezicht en handhaving kinderopvang.

### 2.3. Gezond samenleven

Een inclusieve samenleving is ook een samenleving die mensen uitnodigt tot gezond leven en gemeenten spelen hierin een belangrijke rol. De gezondheid van mensen is beïnvloedbaar door eigen leefstijl en gedrag, maar vooral ook door de sociale en fysieke situatie waarin mensen zich bevinden. Als vereniging zetten we een stap naar voren door in te zetten op een sterke sociale basis en daarmee preventie daadwerkelijk inhoud te geven. We bepleiten een forse transformatie door structurele overheveling van 2 procent van de zorgbegroting naar gemeenten. Zelf zetten we onder meer in op toegankelijke voorzieningen en gebiedsgerichte samenwerking tussen bijvoorbeeld welzijn, sport, onderwijs, gezondheidszorg, politie en woningcorporaties.

#### Trends & ontwikkelingen

Het stelsel van zorg en ondersteuning staat door een combinatie van factoren onder druk. De vergrijzing zorgt voor een groeiende vraag, de arbeidsmarkt krimpt en is er een nijpend tekort aan passende woonvormen om iedereen een 'thuis' te bieden. Deze schaarste leidt tot een verdelings- én transformatieopgave. Onze instemming met het Integraal Zorg Akkoord (IZA) en het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) onderstreepte de noodzakelijke versteviging van de sociale basis, inzet op publieke gezondheid en een betere verbinding tussen verschillende domeinen. Daarnaast is herbezinning op het functioneren van de Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) nodig. Dit wordt ingegeven door de noodzaak van voorspelbaarheid en vereenvoudiging; minder bureaucratie, meer handelingsruimte voor domeinoverstijgend samenwerken en een passend financieel kader. De trends en ontwikkelingen vragen om scherpe keuzes en een transformatieve inzet hierop. In 2025 gaan we verder met de koers die we vanuit de propositie '[De waarde van het sociaal domein](#)' zijn ingeslagen.

#### Koers in 2025

- We versterken publieke gezondheid door de beschikbare middelen uit GALA ontkokerd in te zetten, door een voorzet te doen op de aangescherpte doelen van de WPG, door te blijven lobbyen op *health in all policies* en door ons sterk te maken voor betere wet- en regelgeving voor domeinoverstijgende samenwerking tussen gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren.
- In 2025 zorgt de VNG samen met het rijk voor een toekomststraming, uitgevoerd door het Centraal Planbureau, die helpt bij het maken van keuzes voor een toekomstbestendige Wmo.
- In 2025 bereiden we ons voor op de invoering van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo, zoeken een alternatief voor resultaatgericht financieren en zetten in op verbetering van kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht in de Wmo.
- In 2025 faciliteren we het maatschappelijke gesprek over de vraag wie op welke zorg en ondersteuning kan rekenen en hoe we beter kunnen aansluiten bij initiatieven vanuit de samenleving. Dit doen we in afstemming met onze uitvoeringpartners.
- We versterken de lokale en regionale inzet op inclusie van inwoners met een handicap of psychiatrische en sociaalmaatschappelijke problemen.

- In 2025 werken we toe naar besluitvorming en implementatie van de Wet woonplaatsbeginsel met het oog op een succesvolle doordecentralisatie Beschermd Wonen.
- In 2025 gaan we vol voor de doorontwikkeling van maatschappelijke opvang, de vermaatschappelijking van de geestelijke gezondheidszorg en de realisatie van voldoende huisvesting voor aandachtsgroepen.
- We zorgen voor collectieve datavoorziening met het oog op een goede onderbouwing van noodzakelijke keuzes voor een toekomstbestendige gezondheidszorg.

## 2.4. Asiel en migratie

Een inclusieve samenleving vraagt om een humaan asiel- en migratiebeleid met goede opvanglocaties en participatiemogelijkheden. Zowel bij de groeiende opvang van ontheemden uit Oekraïne als bij asielzoekers spelen gemeenten een sleutelrol. Gemeenten gaan niet over de (hoogte van de) instroom van mensen, maar hebben wel een verantwoordelijkheid voor opvang en participatie. Als vereniging maken we ons sterk voor de juiste randvoorwaarden om deze verantwoordelijkheid goed uit te kunnen voeren. Ook ondersteunen we gemeenten met kennis en uitwisseling van ervaringen.

### Trends & ontwikkelingen

Door de ( nabije) geopolitieke situatie en keuzes in het (Europese) migratiebeleid is de ontwikkeling van benodigde opvanglocaties ongewis. De staatscommissie demografie heeft de landelijke politiek meegegeven om te sturen op de verschillende migratiestromen en de maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen. De maatregelen die een nieuw kabinet hiervoor neemt, zijn van grote betekenis voor gemeenten. Met de Spreidingswet hebben gemeenten sowieso een wettelijke taak gekregen om asielopvang aan te bieden. De RTB (Richtlijn Tijdelijke Bescherming) voor Oekraïners loopt nu tot 4 maart 2025, waarbij het de vraag is hoe deze een vervolg krijgt. De hogere instroom van statushouders heeft ook effect op het inburgeringsstelsel.

Gemeenten speelden de afgelopen jaren een steeds grotere rol bij de opvang van asielzoekers en andere migranten. Met de Tijdelijke Commissie Asiel & Migratie heeft de VNG dit thema bestuurlijk hoog op de agenda gezet en werken we aan een eigen gemeentelijk verhaal op dit thema. Naast de inzet aan de bestuurlijke tafel heeft de VNG zich ingezet voor gemeenten door te schakelen met andere partners in de keten én door gemeenten te ondersteunen bij hun werk.

### Koers in 2025

- De VNG komt in het kader van de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU) met een **propositie** Asiel & Migratie waarin we onze leden het voorstel doen om de ondersteuning van de uitvoeringspraktijk structureel te maken. Want ook in de toekomst houden gemeenten een grote rol in de opvang en hebben ze een belangrijke regierol in het meedoen, de participatie, integratie en inburgering van nieuwkomers. We ondersteunen gemeenten bij hun opvang via informatie, kennisuitwisseling en handreikingen.
- In 2025 zetten we ons in voor goede belangenbehartiging en ondersteuning van gemeenten als het gaat om opvang en participatie. We zorgen voor goede vertegenwoordiging in de uitvoeringsketen en voeren de hieruit voortvloeiende samenwerkingsafspraken en arrangementen adequaat uit.
- In 2025 komt de VNG met een gemeentelijke visie om zo proactief invulling te geven aan de uitdagingen op het gebied van opvang, ondersteuning, integratie, asiel en migratie.
- In 2025 ondersteunen we gemeenten om asielzoekers en statushouders snel aan het werk te krijgen zodat ze kunnen bijdragen aan de krappe arbeidsmarkt.

## 2.5. Platform Sociaal Domein

Veel opgaven in het sociaal domein hebben onderlinge raakvlakken. Het Platform Sociaal Domein helpt gemeenten en hun partners de noodzakelijke samenhang te versterken vanuit de concrete lokale en regionale behoeften. Regioadviseurs zijn als één team overal aanwezig in het land, halen op, delen kennis en ondersteunen waar nodig voor korte en langere tijd. Als vereniging zetten we een stap naar voren door landelijke ondersteuning veel meer te laten aansluiten op de lokale praktijk, bijvoorbeeld in het maken van concrete keuzes in tijden van schaarste. Onze inzet is dat het Platform de komende tijd door alle gemeenten en partners wordt omarmd.

### Trends & ontwikkelingen

Het idee van eenrichtingsverkeer van beleid naar praktijk is inmiddels achterhaald. Beleid moet veel meer aansluiten bij hoe de praktijk zich ontwikkelt. Tegelijk blijft (nationaal) beleid een gegeven. Vaker dan voorheen veronderstelt dit een continue wederkerige relatie die actief onderhoud vraagt: in het delen van kennis en ervaringen, in het ophalen van knelpunten en daarin patronen blootleggen, in doorbraken en stelselverbetering vanuit die patronen. Dit alles kan alleen als landelijke, regionale en lokale partijen intensief samenwerken. Dit maakt de werkwijze van het Platform cruciaal: gemeenten slaan hier de handen ineen met rijk, zorgpartijen, kennisinstellingen en uitvoeringpartners, met inbreng van inwoners. We intensiveren de gezamenlijke werkwijze door het Platform te financieren vanuit rijks subsidie én GGU-middelen, zodat gemeenten meer invloed krijgen op de ondersteuning vanuit het platform. We focussen ons ten eerste op toegang en lokale teams. Ten tweede op verbinding van het sociaal domein en wonen, waarbij we speciale aandacht hebben voor het Actieplan Dakloosheid, huisvesting aandachtsgroepen en wonen & zorg. Ten derde ligt de focus op verbinding van het sociaal en medisch domein, met aandacht voor regionale samenwerking in IZA-verband en versterking van nieuwe initiatieven en voorliggend veld. Daarnaast blijven we vraaggericht werken op basis van signalen uit de praktijk.

### Koers in 2025

- In 2025 intensificeert het Platform Sociaal Domein zijn werkwijze en vergroot het bereik onder gemeenten en andere partners. Dit doen we vanuit de drieslag: ervaringsdeskundigheid, samenhang in opgaven en feedbackloop van kennis en leren.
- Naast het rijk gaan gemeenten bijdragen vanuit de POK-middelen om zo de stap te maken naar een duurzame werkwijze, waarbij ruimte is en blijft in het Platform om vraaggestuurd te ondersteunen in de brede opgave waar het sociaal domein voor staat, ook in de komende jaren. Vanuit de gedachte van samenhang kiezen we in 2025 voor verbreding binnen het sociaal domein naar bestaanszekerheid (waaronder schulden) en veiligheid vanuit het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.
- In 2025 zetten we de samenwerking met de kenniswerkplaatsen Sociaal Domein, VNG Realisatie, departementen en andere partnerorganisaties voort om zo de gezamenlijke kennis over allerlei lopende programma's en goede voorbeelden gebundeld via de website van het Platform te ontsluiten.

# 3

# Leefomgeving

Kadernota 2025-2028



In Nederland zijn we bekend met het maken van keuzes in ruimtelijke ordening en ontwikkeling. Ook nu weer zijn er forse opgaven die het uiterste vragen van de maatschappij en van de verschillende overheden. Elke beleidskeuze heeft impact op de maatschappelijke opgaven. Er spelen vele belangen en wensen: voldoende en toekomstbestendige woningen, ruimte voor de natuur, goede doorstroming op weg en water, duurzame landbouw, klimaatadaptatie, toekomstbestendige energie-infrastructuur, duurzame energieopwekking, sterke regionale economie. Ruimte is echter schaars; dat vraagt van de overheid om een duidelijke koers te varen.

Het fysieke domein raakt aan een veelheid van maatschappelijke vraagstukken. Zo is woonzekerheid de basis voor bestaanszekerheid. En dan gaat het niet alleen om het aantal woningen, maar ook om de wijze waarop deze gebouwd worden: duurzaam en inclusief. De Omgevingswet stelt gemeenten in staat om het sociale en fysieke domein te verbinden; aan de slag te gaan met domeinoverstijgende opgaven zoals kwaliteit van ruimtelijke inrichting, bestaanszekerheid en kansengelijkheid, klimaat en energie en een impuls op gezond en actief leven. De energietransitie is een grote maatschappelijke opgave die zowel ruimtelijk als sociaal veel beweging gaat brengen en veel van de uitvoeringskracht van gemeenten vraagt.

De thema's in dit hoofdstuk zijn allemaal onderdeel van de ingewikkelde en tegelijk ambitieuze ruimtelijke puzzel. Wat is er nodig om deze puzzel te kunnen leggen? Dat is in ons optiek: een stap naar voren. Om preciezer te zijn: het vooropstellen van de uitvoering. Niet voor niets is de **inrichting van Nederland één** van de omkeringsthema's in onze verenigingsstrategie. Juist omdat menskracht schaars is en de behoefte groot, zetten we als VNG in op uitvoeringsondersteuning. En op essentiële aspecten als data en financiën. De VNG vertaalt kennis op landelijk niveau naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Door deze brugfunctie is de VNG snel in staat om dit om te zetten in handelingsperspectieven. Zodat gemeenten sneller tot oplossingen komen voor transitieopgaven.

### 3.1. Fysieke leefomgeving

Daadkracht en actie zijn nodig om verder te komen met de ruimtelijke puzzel, woonzekerheid, de transitie in het landelijk gebied, het principe van water en bodem sturend en ook een duurzame en circulaire economie. De VNG zoekt de samenwerking en ondersteunt gemeenten bij het versterken van de uitvoering. Zodat zij in staat zijn om een goede belangenafweging te maken, doelen te stellen en te prioriteren bij het overgaan tot actie en uitvoering.

#### Trends & ontwikkelingen

Over het geheel genomen zien we in het fysieke domein dat de stapeling van opgaven en doelen een effectieve uitvoering in de weg staat. De Raad voor leefomgeving en infrastructuur (RLI) onderschrijft dit. Een daadkrachtige aanpak van de opgaven vergt het maken van soms moeilijke keuzes, op alle niveaus en in vele sectoren. Het is bovendien noodzakelijk om de uitvoering te versterken.

**Bouwen en wonen** zijn bij uitstek thema's waar gemeenten de stap naar voren kunnen en moeten zetten. Nieuw juridisch instrumentarium maakt het voor gemeenten mogelijk om een actieve regierol te pakken in woningbouw en volkshuisvesting. In de ondersteuning van gemeenten heeft de VNG specifiek aandacht voor goede prestatieafspraken met corporaties. Als onderdeel van de samenwerking binnen de keten maken we werk van innovatie, financiering, kwaliteits- en leefbaarheidsnormen.

In de inrichting van Nederland neemt **gezondheid** een steeds grotere plaats in. Om te kunnen werken aan een schone, veilige en gezonde leefomgeving is samenwerking tussen gemeenten, medeoverheden, het rijk en de omgevingsdiensten essentieel.

In de **Transitie Landelijk Gebied** speelt leefbaarheid een grote rol. Doelstellingen op het gebied van natuur, klimaat en water hebben sociaaleconomische factoren. Dit heeft te maken met de impact die de aanpak piekbelasting heeft op het landelijk gebied. De VNG ziet de vorming van een gebiedsfonds als een belangrijk middel om meer perspectief te bieden.



Binnen het thema **mobiliteit** speelt de discussie over het doorberekenen van vervoerskosten aan de gebruiker (beprijzing). De toename van het aantal verkeersslachtoffers houdt ook verkeersveiligheid actueel. Als gevolg van de groei van de bevolking neemt de druk op de infrastructuur verder toe, terwijl er nu al sprake is van achterstallig onderhoud en financiële tekorten. Er is aandacht voor het verminderen, veranderen en verduurzamen van mobiliteit en de effecten van ruimtelijke voorzieningen en bijzonderheden op de mobiliteitsvraag en het uitwerken van bereikbaarheidsdoelen. We werken aan het digitaal stelsel mobiliteitsdata en de wegennetwerk-registratie.

Voor wat betreft **regionale economie** is er behoefte aan een gedegen human capital agenda in de regio's. Dit ook tegen de achtergrond van de doorontwikkeling van een duurzame en circulaire economie. We helpen gemeenten het vestigingsklimaat – ook voor het mkb – in de regio te bevorderen en zetten in op een versterkte ondernemersdienstverlening.

Met het team Digitale Veiligheid, de Informatiebeveiligingsdienst IBD en ENSIA ondersteunen we gemeenten ook in de versterking van de **digitale weerbaarheid** van de technologie in de fysieke ruimte. Om de fysieke, digitale en economische weerbaarheid van Europese lidstaten ten aanzien van cyberdreigingen te versterken heeft de Europese Unie eind 2022 twee richtlijnen aangenomen; de Critical Entities Resilience Directive (CER-richtlijn) en de Network and Information Security Directive (NIS2-richtlijn). Met de CER en de NIS2 komt ook de digitale veiligheid van Operationele Technologie/Proces Automatisering (bruggen/sluizen) en SMART/ InternetofThings-technologie in het fysiek domein nadrukkelijker in scope voor gemeenten. Over de **Gigabit Infrastructure Act (GIA)** is in 2024 een akkoord bereikt. De EU-verordening moet zorgen dat het makkelijker wordt om glasvezel en 5G aan te leggen. Dit heeft direct effect op gemeenten als het gaat om het verlenen van vergunningen en ontheffingen voor digitale infrastructuur. De VNG ondersteunt gemeenten in de implementatie hiervan. Op landelijk niveau werken we aan standaarden en handleidingen.

#### Koers in 2025

- We geven uitvoering aan planvorming die voortvloeit uit de Nota Ruimte.
- We geven uitvoering aan de Uitvoeringsagenda Wonen 2.0 (Woontop 29 februari 2024) en andere maatregelen die helpen de publieke regie op volkshuisvesting te versterken.

## 3.2. Omgevingswet

Een goede balans tussen het benutten en het beschermen van de fysieke leefomgeving; dat is waar de Omgevingswet voor staat. Dat wordt bereikt door vermindering én vereenvoudiging van regels. En meer ruimte voor initiatieven. Het is de bedoeling van de wet dat besluitvorming sneller kan. Het uitgangspunt is lokaal maatwerk en vertrouwen.

#### Trends & ontwikkelingen

De Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb) zijn op 1 januari 2024 in werking getreden. De Omgevingswet biedt kansen om de complexe opgaven in het land optimaal aan te pakken. Daar richt de VNG zich dan ook op. Dat doen we onder andere door de bevoegd gezagen te ondersteunen. In lijn met de bedoeling van de Omgevingswet streven we gezamenlijk naar: efficiënter, meer datagedreven, slimmer en financieel verantwoord. We gebruiken daarbij onze kennis en netwerken, stimuleren samenwerken in de regio en zorgen voor draagvlak en mandaat in het overleg met het rijk.

De komende jaren vraagt de structurele doorontwikkeling van het gehele Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) onze aandacht. Het DSO en de landelijke en lokale softwarevoorzieningen dienen aan te sluiten op collectieve behoeften, en rekening te houden met beleidskaders en architectuurprincipes. Het uitgangspunt is een gemeentelijke vraagorganisatie, zodat de doorontwikkeling structureel zo goed mogelijk blijft aansluiten op de behoeften en mogelijkheden van de gemeentelijke uitvoering.

Ook in zijn algemeenheid blijft de VNG de verdere implementatie van de Omgevingswet ondersteunen. Met het oog op optimale samenwerking stellen we kennis en producten beschikbaar aan gemeenten. Ook faciliteren we netwerken en regionale samenwerking. Uitvoeringskracht van gemeenten is een structureel thema.

#### Koers in 2025

- In 2025 is de implementatieondersteuning meer gericht op het werken in de geest van de Omgevingswet.
- In 2025 is de inzet van de VNG gericht op het completeren en doorontwikkelen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, in aansluiting op de behoeften van de achterban.

### 3.3. Energie en klimaat

De VNG werkt samen met en voor gemeenten op het brede terrein van de energietransitie: verduurzaming gebouwde omgeving, aanpak netcongestie, verduurzaming industrie, ruimtelijke inpassing, de opwek van nieuwe duurzame energiebronnen en duurzame mobiliteit. Op al die terreinen biedt de VNG ondersteuning aan de hand van de benodigde instrumenten, op het gebied van financiën, planvorming en uitvoering. Zo zorgen we er ook voor dat gemeenten weten hoe ze invulling kunnen geven aan hun regierol in de warmtetransitie.

#### Trends & ontwikkelingen

De maatschappelijke opgave op energie en klimaat is fors en omvangrijk. We zien dat de aanstaande ophoging van doelstellingen (vanuit Europa) samen met de urgentie vanuit de energiecrisis op een aantal terreinen extra aandacht van gemeenten vragen. Ook een nieuwe regering beïnvloedt de nationale ambities. Gemeenten zijn onverminderd ambitieus. De meeste gemeenten werken samen met partnerorganisaties aan klimaat en energie. De VNG focust op versterking van de gemeentelijke uitvoerbaarheid van deze opgave. De rol van de VNG past zich aan aan de gemeentelijke praktijk in de uitvoeringsondersteuning; de gemeentelijke praktijk is de basis van onze bijdrage aan bijvoorbeeld beleidsontwikkeling en strategie. Veel ambities naderen de fase van uitvoering terwijl we parallel merken dat de praktijk weerbarstig is en ons kan verrassen met onvoorziene obstakels. Die obstakels in de uitvoering proberen we zoveel mogelijk te voorkomen. En als ze er toch zijn, pakken we ze soms ook op door samenwerking in een aantal interbestuurlijke programma's. Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES) is daarvan een goed voorbeeld. Een ander voorbeeld is de samenwerkingsstructuur van Energyboards, bedoeld om de netcongestie interbestuurlijk het hoofd te bieden. Bovendien hebben we een Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) opgericht om gemeenten te ondersteunen in de warmtetransitie.

#### Koers in 2025

- In 2025 ondersteunen we gemeenten met verstevigde inzet op de (interbestuurlijke samenwerking) aanpak van netcongestie en het uitvoering geven aan de afspraken in de Wet collectieve warmte (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). De warmtetransitie belandt hiermee in een andere fase en dat vraagt extra aandacht van de VNG.
- In 2025 ondersteunen we de verbinding van de gemeentelijke aanpak aan de integrale plannen voor aardgasvrije wijken door data beschikbaar te stellen via Datavoorziening Energietransitie Gebouwde Omgeving (DEGO).
- We inventariseren de inzet op lerende netwerken. Het gewaardeerde aanbod van 24-uurs sessies voor bestuurders en masterclasses voor (startende) ambtenaren in de energietransitie wordt in 2025 uitgebreid.
- We maken inzichtelijk welke uitvoeringskaders gemeenten nodig hebben om deze taken uit te voeren en gaan hierover in gesprek met stakeholders.

4

# Lokaal bestuur en veiligheid

Kadernota 2025-2028



In het domein van lokaal bestuur is vertrouwen in de overheid een van de grote thema's. Een effectief democratisch samenspel draagt bij aan het versterken van de rol en positionering van een krachtig lokaal bestuur.

Veiligheid is van oudsher een kerntaak van de overheid. In dit domein spelen allerlei maatschappelijke trends die de speciale aandacht van gemeenten vragen. De toename van wapenbezit is daar een voorbeeld van, een zorgelijke ontwikkeling die de opgave in het veiligheidsdomein verandert. Als VNG spelen we in op actuele issues en sluiten we daar in onze belangenbehartiging en ondersteuning op aan. Onder dit hoofdstuk vallen drie belangrijke sets van beleidsinstrumenten: juridisch, financieel en personeel. De juridische inzet van de VNG is een vertrouwd onderdeel naar onze leden. Gemeenten maken dankbaar gebruik van de modelverordeningen. Goed beleid begint bij goede wetgeving. Daar is onze lobby op gericht.

Voor wat betreft de financiën hopen we dat de situatie vanaf 2026 rooskleuriger is, waardoor we kunnen stoppen met de discussie over "het financieel gat van 2026" en onze inzet kunnen richten op verbeteringen in het stelsel: zoals de verdeling, verantwoording en het toezicht op de middelen van gemeenten. De VNG-rol van collectieve werkgeversfunctie heeft als voordeel dat gemeenten een aantrekkelijke werkgever voor hun werknemers blijven. Dit is belangrijk, want werknemers in de gemeentelijke sector zijn de basis voor de dienstverlening aan de inwoners. Binnen de werkgeversfunctie is arbeidsmarktkrapte een urgent thema. Het personeelstekort is een groot probleem. De VNG wil hier oplossingen voor vinden door ons te richten op de arbeidsmarkt van de toekomst en op innovatie. Het belang van kennisdeling is alleen maar toegenomen; en dat geldt voor dit hele domein van lokaal bestuur en veiligheid. We intensiveren het delen van voorbeelden, zodat we optimaal leren van elkaar. Zoals ook de Verenigingsstrategie stelt, de komende jaren ontwikkelt de VNG zich door als knooppunt van netwerken.

## 4.1. Vitale lokale democratie

Gemeenten zijn democratisch, rechtsstatelijk en geografisch verankerd. In tijden waarin het vertrouwen in de overheid als geheel afneemt, geeft het lokaal bestuur houvast. Dat komt doordat het lokale bestuur elke dag weer het verschil maakt in de directe leefomgeving van inwoners. We kunnen terugvallen op een sterke traditie. De VNG zet zich in voor een lokaal bestuur dat betrouwbaar, benaderbaar en wendbaar is. Waarbij we altijd oog houden voor wat er beter kan.

### Trends & ontwikkelingen

Veel rapporten laten het zien: het vertrouwen in de overheid staat onder druk. Mede met het oog op de benodigde legitimiteit om taken uit te voeren, is dat een zorgelijk zaak. Deze maatschappelijke ontwikkeling roept om zelfreflectie, niet alleen van het rijk maar ook van het lokaal bestuur. Wat is goed lokaal bestuur? Het fundament daarvoor raakt aan kernwoorden als: betrouwbaarheid, benaderbaarheid en wendbaarheid. Het heeft óók te maken met menselijke communicatie, vakmanschap en kennis. Dat kan niet los worden gezien van inwonersparticipatie: het geven van een stem aan inwoners.

### Koers in 2025

- In 2025 zetten we een stap vooruit in de uitwerking van het maken van een eigen agenda op Lokaal Bestuur en Democratie.
- In 2025 faciliteren we het gesprek in de uitvoering van lokale participatieverordeningen.
- We werken een dashboard uit om de voortgang van de interbestuurlijke verhoudingen te monitoren.
- In 2025 vullen we een expert- en dienstverleningsfunctie in voor (het functioneren van) de ondersteuning van gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden.

## 4.2. De veilige gemeente

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale veiligheid van hun inwoners. Veiligheid is een basisvoorwaarde voor een leefbare, kansrijke omgeving om in te wonen en ondernemen. De VNG behartigt de belangen van gemeenten en ondersteunt ze in de uitvoering van haar taken. Denk aan de aanpak van mensenhandel en het organiseren van toezicht en handhaving in de openbare ruimte.

### Trends & ontwikkelingen

De maatschappelijke opgaven in het veiligheidsdomein zijn aan verandering onderhevig. Tal van technologische en digitale ontwikkelingen hebben invloed op de gemeentelijke opgaven. Ook individualisering en maatschappelijke onrust beïnvloeden de context van die vraagstukken. Gemeenten krijgen steeds meer te maken met toename van wapenbezit in de samenleving, en onder jongeren in het bijzonder. Andere vraagstukken zijn online bedreigingen van bestuurders, mensenhandel en criminele uitbuiting. Gemeenten zoeken naar het juiste antwoord op deze ontwikkelingen. De VNG speelt in op de behoefte aan een goede informatiepositie, zaken samen slimmer te organiseren en het delen van informatie. Dit vergroot de slagkracht van de lokale overheid. Waar dat kan en nodig is, werken we aan een meer uniforme werkwijze – uiteraard zonder afbreuk te doen aan de lokale autonomie en behoeften in de regio.

### Koers in 2025

- In 2025 leveren we een bijdrage aan de visie op de Politiefunctie.
- In 2025 zetten we de gemeentelijke leerkring over Veilig Publieke Taak verder op.
- In 2025 brengen we het vernieuwde gemeentelijke actieplan aanpak Wapens onder Jongeren uit.
- We komen in 2025 met een nieuw format voor gemeentelijke Integrale Veiligheidsplannen.

## 4.3. Gemeenterecht

Het juridisch team van de VNG ondersteunt en adviseert gemeenten op het gebied van het staats- en bestuursrecht en het overheidsprivaatrecht. We richten ons op het beheer en de juridische control van alle modelverordeningen. Ook behartigen we de belangen van gemeenten op een aantal generieke wetten zoals de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek. We ondersteunen de uitvoering bij gemeenten met actuele publicaties. Bovendien organiseren we ieder jaar een groot congres voor gemeentjuristen.

### Trends & ontwikkelingen

Taakverzwaring, schaalvergroting en intergemeentelijke samenwerking in verschillende, opgave-gerichte verbanden hebben invloed op het functioneren van gemeenten. Aan een dynamisch lokaal bestuur in combinatie met voortdurende taakverzwaringen kleven veel juridische consequenties.

Een andere ontwikkeling is het responsieve karakter van de rechtsstaat. Dat wil zeggen: een rechtsstaat waarin de burger of ondernemer ervaart dat het om hen te doen is. Het is aan de gemeente om tot een adequate belangenafweging te komen. De regering neemt het initiatief tot het versterken van de waarborgfunctie in het bestuursrecht. Dit beginsel houdt in dat het bestuursorgaan zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar dient op te stellen. Het wetsvoorstel heeft tot doel om de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zo in te richten dat bestuursorganen meer maatwerk kunnen leveren en meer rekening kunnen houden met het daadwerkelijke vermogen van burgers om in actie te komen naar aanleiding van overheidshandelen (het zogenaamde 'doenvermogen' van burgers). Het wetsvoorstel vormt een poging om de menselijke maat bij overheidshandelen te bevorderen en hiermee onrecht, zoals bij de toeslagenaffaire, in de toekomst te voorkomen. De bevindingen van de staatscommissie Rechtsstaat hebben naar verwachting de nodige juridische gevolgen.

Gemeenten zetten steeds meer digitale technologieën in om maatschappelijke opgaven op te pakken en de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Digitalisering biedt veel kansen, maar roept ook vragen op, bijvoorbeeld op het gebied van privacy en grondrechten. De beantwoording van deze vragen heeft een belangrijke juridische component.

Ten slotte staan gemeenten voor een toename van juridische vraagstukken binnen de maatschappelijke opgaven. In 2024 is de Omgevingswet ingevoerd en we staan aan het begin van een grootschalige klimaat- en energietransitie. Vanwege de complexiteit in zowel regelgeving als uitvoering is er binnen deze onderwerpen een toename van de vraag van gemeenten voor ondersteuning op juridisch gebied.

Het maken van modelverordeningen en het geven van wetgevingsadvies is een belangrijk onderdeel van de uitvoeringskracht van de VNG. Daarom is het wenselijk dat de kwaliteit en de benodigde capaciteit in orde zijn. Het opstellen van modelverordeningen en het geven van wetgevingsadvies is voor gemeenten van groot belang; de VNG-leden waarderen de producten zeer.

#### Koers in 2025

- Voor het jaar 2025 komen wij met een **propositie** om structurele GGU-financiering te krijgen voor de versterking van de gezamenlijke wetgevingsfunctie. Daarmee intensiveren we onze juridische inzet en advisering, zetten we in op hoogwaardige kwaliteit van modelverordeningen en versterken we de wetgevingsfunctie van de VNG.
- In 2025 vertalen we de juridische gevolgen van de bevindingen van de staatscommissie Rechtsstaat.

## 4.4. Gemeentefinanciën

De VNG ondersteunt en adviseert onze leden over alles wat met gemeentefinanciën en gemeentebelastingen te maken heeft. Dit doen we door het behartigen van de belangen van de gemeenten in de gesprekken met het rijk over de bekostiging van de taken van gemeenten, onder andere via het gemeentefonds en de verdeling daarvan. Daarnaast ondersteunen we de uitvoering door het beschikbaar stellen van modelverordeningen en handleidingen in de lokale heffingen.

#### Trends & ontwikkelingen

Als de financiële situatie voor gemeenten niet spoedig verandert, al dan niet met een nieuw kabinet, komen onze leden daadwerkelijk in een zorgwekkende financiële situatie terecht. In dat geval worden ombuigingen en/of bezuinigingen in de nabije toekomst noodzakelijk. Dit kan leiden tot het verhogen van belastingen. Met de opgelopen rente en schaarste in middelen, groeien de uitdagingen voor gemeenten. De VNG blijft zich inzetten voor de balans tussen taken en middelen. We adviseren en ondersteunen gemeenten bij het maken van lastige beslissingen. Dit doen we onder andere door het delen van kennis en goede voorbeelden.

Daarnaast besteden we veel aandacht aan de verdeling en verantwoording van de verkregen middelen, waarbij de verhouding tussen structureel en incidenteel geld een belangrijk onderwerp van gesprek is.

Voor de modernisering van de lokale heffingen en verbetering van de dienstverlening hierbij blijven we ons natuurlijk ook komende jaren inspannen. We spelen flexibel in op actuele ontwikkelingen.

#### Koers in 2025

In 2025 maken we samen met onze leden de financiële balans op: hoe kunnen gemeenten - gegeven de beschikbare middelen - hun doelstellingen bereiken? De VNG intensificeert de rol van kennisdeling, zodat gemeenten kunnen leren van elkaars passende voorbeelden. Het helpt om in de gesprekken met het rijk de situatie zo feitelijk mogelijk te schetsen.

## 4.5. Werkgeversfunctie

De VNG verzorgt de collectieve werkgeversfunctie voor onze 342 leden. Dit doen wij door het afsluiten van de CAO Gemeenten en de pensioenregeling ABP voor de werknemers in de gemeentelijke sector. Daarvoor trekken we samen op met de Werkgeversvereniging Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties (WSGO) die ongeveer 200 leden heeft. Voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt sluiten wij - samen met de werkgeversvereniging Cedris - de CAO Sociale Werkvoorziening en de CAO Aan de slag met de pensioenregeling PWRI (Pensioenfonds Werk en (re)Integratie) af. Ook behartigt de VNG de belangen van de politieke ambtsdragers voor hun rechtspositie en pensioen in het Overleg Rechtspositie Politiek Ambtsdragers met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

### Trends & ontwikkelingen

Door demografische ontwikkelingen houdt de krapte op de gehele arbeidsmarkt nog jaren aan. Dit vraagt van gemeenten om zich als aantrekkelijke werkgever te profileren ten opzichte van andere sectoren. Ook is het essentieel om samen te werken en innovatief te zijn, zodat de dienstverlening op peil blijft.

De wetgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden blijft in beweging, zowel op nationaal als Europees niveau. Denk aan een veilige werkomgeving, de balans tussen externe inhuur en eigen werknemers en verlof. De VNG voert een duidelijke lobby op deze thema's. Daarnaast bewaken we dat cao-afspraken binnen deze kaders passen, en informeren we uiteraard onze leden hierover.

Als gevolg van de nieuwe pensioenwet moeten alle pensioenfondsden vóór 1 januari 2027 hun transitie naar de nieuwe wetgeving hebben afgerond. In het verlengde hiervan worden daarna de pensioenen van de wethouders ondergebracht bij het ABP.

Voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt worden de komende jaren knopen doorgehakt: onder welke arbeidsvoorwaarden of regelingen zijn zij aan het werk, en/of kunnen zij - waar mogelijk - worden begeleid naar regulier werk.

### Koers in 2025

- In 2025 ondersteunt de VNG haar leden door middel van een driejarig programma Arbeidsmarktktapte dat is gestart in 2024. Het programma voert een onderzoeksagenda uit, onder andere samen met het A&O fonds Gemeenten, volgt pilots en deelt *best and bad practices*.
- In 2025 sluit de VNG cao's af met bonden, onderhandelt over de pensioenregelingen, lobbyt ten behoeve van wetgeving die eraan komt, ontwikkelt beleid en past de cao-inzetten aan op basis van de wensen van de leden en de actuele wettelijke kaders.

5

# Digitale samenleving

Kadernota 2025-2028





We leven in een digitale samenleving. Digitalisering raakt de levens van inwoners, is kernonderdeel van vrijwel elk beleidsdomein en is bepalend voor onze dienstverlening. De impact ervan is al groot en groeit de komende jaren door, met name door de sprong in AI. Van democratie tot bestaanszekerheid; digitalisering is aanwezig.

Digitalisering heeft ons veel opgeleverd, maar is niet als vanzelf bruikbaar voor onze opgaven, verantwoord inzetbaar, of veilig. Niet alleen de baten, maar juist ook de risico's zijn meer dan ooit zichtbaar. Machtsconcentratie bij de 'big five', het toeslagenschandaal en desinformatie op sociale media zijn een paar voorbeelden. Hier is regie op nodig van een actieve, beschermende overheid. Een overheid die richting geeft, kaders stelt en samen sterk staat.

De VNG ondersteunt gemeenten hierbij. We kijken vooruit, helpen de bruikbaarheid van technologie te beoordelen, stellen de nodige kaders en (juridische-) standaarden op en organiseren samenwerking om de technologie verantwoord en veilig in praktijk te brengen. Door gemeenten zelf, maar nadrukkelijk ook met marktpartijen en andere spelers in het digitaliseringsveld.

Zo zorgen we dat de inzet van technologie bijdraagt aan onze opgaven (zoals in het fysieke domein) en dat het onze publieke kernwaarden (zoals democratie, autonomie en vrij ondernemerschap) versterkt.

## 5.1. Agenda digitale veiligheid

Digitale veiligheid is een urgent maatschappelijke thema waarin samenhang en afhankelijkheden tussen beleidstaken steeds beter zichtbaar zijn. Met de Agenda Digitale Veiligheid bieden we handelingsperspectief voor lokale bestuurders en zoeken we synergie om de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk te ondersteunen: zowel voor de digitale veiligheid van de gemeentelijke dienstverlening, als die voor de inwoners en ondernemers. Centraal in onze voorstellen aan het rijk zetten we de lokale opgave voor een digitaal veiligheidsstelsel, een sterke informatiepositie en structurele financiering. Landelijk beleid en wet- en regelgeving moeten haalbaar, betaalbaar en uitvoerbaar zijn voor lokaal bestuur.

### Trends & ontwikkelingen

Op het gebied van digitale veiligheid zien we een aantal trends en ontwikkelingen die implicaties hebben op lokaal niveau. Ten eerste pakken rijk en gemeenten de systeemuitdagingen op het gebied van digitale veiligheid aan door samen aan de concrete uitwerking van het Bestuurlijk convenant Digitale Veiligheid te werken. Hierin wordt ook gekeken naar de doelen van de Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022 – 2028 (NLCS) en de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren.

De VNG verduidelijkt hierin de verantwoordelijkheidsverdeling en handelingsruimte van gemeentebestuurders in de rolverdeling met de Veiligheidsregio's en tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie (de cyberdriehoek), bij digitale incidenten en crisis, online aangejaagde ordeverstoringen en in de versterking van weerbaarheid van inwoners en ondernemers tegen digitale en gedigitaliseerde criminaliteit.

Ten tweede krijgt de overheid te maken met nieuwe wetgeving uit Europa: zesendertig wetten en richtlijnen, waarvan zes over cybersecurity en privacy. Een deel daarvan zal vanaf 2025 geëffectueerd worden en implicaties hebben voor gemeenten, bijvoorbeeld in het fysieke domein en in het opdrachtgeverschap naar ICT-leveranciers, waar wij hen op zullen voorbereiden. Daarnaast is integraal risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie noodzaak. Om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen kijken we naar politieke, financiële, juridische én cybersecurityrisico's. Tot slot hebben we ook op het gebied van digitale veiligheid te maken met een krappe arbeidsmarkt. Gemeenten moeten daarom hun samenwerking intensiveren en het instrumentarium voor gezamenlijke uitvoering uitbreiden.

### Koers in 2025

- In de uitwerking van de Network and Information Security directive (NIS2) werken we met het rijk aan de effectuering van het nieuwe stelsel voor zorgplicht (Baseline Informatiebeveiliging Overheid of BIO 2.0/ISO27001 en regelingen van vakministers), meldplicht (IBD) en toezicht (ENSIA). Gemeenten verantwoorden zich in 2025 voor het eerst over NIS2 en doen dat met ENSIA. De inzet voor het toezicht van NIS2 in ENSIA is gericht op verminderen en vereenvoudigen van de auditlast voor gemeenten en waar mogelijk het harmoniseren van stelsels.
- We brengen het lokale perspectief in bij de herijking van rijksbeleid in de NLCS en de werkagenda's met het oog op een digitaal veiligheidsstelsel, een sterke informatiepositie en structurele financiering voor gemeenten.
- De IBD staat gemeenten bij in de professionalisering van de omgang met digitale veiligheid, privacy en aanverwante thema's zoals artificial intelligence en IT-opdrachtgeverschap. Op steeds meer fronten wordt een collectieve aanpak onmisbaar; de IBD faciliteert de samenwerking tussen gemeenten.
- Met het team Agenda Digitale Veiligheid, de IBD en het Kenniscentrum Markt en Overheid werken we collectieve oplossingen uit voor gemeenten en versterken we lokale bestuurders als opdrachtgever van ICT-diensten en bij inkoop, contract- en leveranciersmanagement van digitale technologie.
- Met het team Fysieke Leefomgeving ondersteunen we gemeenten in de versterking van de digitale weerbaarheid van technologie in de fysieke ruimte.
- Met VNG Risicobeheer werken we een concrete aanpak uit voor een robuust en veerkrachtig risicomangementsysteem en verkennen we mogelijkheden voor een risicobeheerfonds.
- Met Arbeidsmarktkrapte werken we met de gemeenten aan lokale en regionale professionaliseringsinitiatieven om het tekort aan professionals op digitale veiligheid, security, Openbare Orde en Veiligheid (OOV), privacy en ethiek aan te pakken.
- Met de Nederlandse AI Coalitie onderzoeken we de kansen van AI voor het verhogen van cybersecurity.

## 5.2. Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek

Digitalisering versterkt de disbalans in drie verhoudingen: inwoner-overheid, overheid-overheid en overheid-markt. Met de Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek willen we deze verhoudingen meer in balans brengen. We ontzorgen gemeenten bij het verantwoord inzetten van technologie door standaardisatie van normatieve kaders, strategisch leveranciersmanagement, kennisdeling en concrete producten en hulpmiddelen zoals inkoopvoorwaarden, handreikingen rondom AI en meer.

### Trends & ontwikkelingen

Technologie heeft een disruptieve invloed in de samenleving; denk aan desinformatie en discriminatie. Er is consensus over het idee dat de overheid (supranationaal, nationaal en lokaal) meer aan het roer moet staan van de digitale samenleving. Het bewustzijn rond publieke waarden is de afgelopen jaren gegroeid, maar de verankering ervan moet nog plaatsvinden. We verwachten daartoe meer wet- en regelgeving. Dit vraagt veel van de uitvoering van en het voldoen aan wet- en regelgeving.

Een deel van de gemeenten loopt voorop in het ontwikkelen van normatieve kaders. Die willen we standaardiseren om de overige gemeenten te ontzorgen. Tegelijkertijd zijn er te grote afhankelijkheden van leveranciers op het gebied van digitalisering. Via leveranciersmanagement werken we aan digitale soevereiniteit. Daarvoor is de ontwikkeling nodig van digitale gemeenschapsgoederen: digitale infrastructuur die niet eigendom is van commerciële partijen. Het toeslagenschandaal en andere voorbeelden maken duidelijk dat positie en zeggenschap van inwoners in de digitale samenleving moeten worden versterkt. Verder zien we een beweging van de ontwikkeling van digitale ethiek in het algemeen, naar een toespitsing op specifieke technologieën. De meest urgente technologieën - maatschappelijk en politiek gezien - zijn algoritmes/AI en camera's.

#### Koers in 2025

- Artificial intelligence biedt de meeste kansen, maar ook de grootste risico's. Dit krijgt focus, vanuit het doel: 'AI zonder affaires'.
- Digitale soevereiniteit - van de afhankelijkheid van de Big Five tot leveranciersmanagement - krijgt focus.
- Ethical compliance, ontzorgen van gemeenten bij de inzet van technologie, krijgt focus via kaderstelling en doorvertaling daarvan in onder andere inkoopvoorwaarden.

### 5.3. Interbestuurlijke datastrategie

De Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) en de VNG Datastrategie zijn instrumenten om de individuele positie van gemeenten als eerste overheidsorganisatie en de collectieve positie van gemeenten als bestuurslaag te versterken. We zetten nadrukkelijk in op datagedreven werken voor maatschappelijke opgaven en ondersteuning aan gemeenten, en versterken de belangenbehartiging via datagedreven werken. Daartoe bouwen we aan een datafundament met versnellers en kaderstelling. En hebben we oog voor de noodzaak van standaardisatie.

#### Trends & ontwikkelingen

De rol van data in bijvoorbeeld de toeslagenaffaire en de aanpak van de coronacrisis heeft een negatieve impact op het vertrouwen van de burger in de overheid. Dat heeft het besef vergroot dat een gedragen, transparante strategie voor verantwoord datagebruik meer dan nodig is. Onze steeds complexere samenleving stelt de overheid voor grote maatschappelijke opgaven, waarbij het niet kunnen delen van data een belemmering vormt voor het oplossen van vraagstukken. Het wegnemen van die belemmering maakt datagedreven werken mogelijk en dat vergroot de kansen om oplossingen te vinden voor vraagstukken. Uiteraard is het delen van data niet altijd vanzelfsprekend en toegestaan. Om optimaal te kunnen profiteren van de kansen die data delen biedt zijn een visie, een afsprakenstelsel en standaardisering nodig. Daarnaast kan collectief inkopen van data voor gemeenten besparingen opleveren. We zien over de hele linie een verschuiving van individueel naar collectief ontwikkelen en van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd ontwikkelen.

#### Koers in 2025

- Om versnippering van ICT-oplossingen te voorkomen, investeren we in een samenbindende aanpak voor datagedreven werken, zodat we collectief beter in staat zijn de opgaven het hoofd te bieden.
- We versterken de informatiepositie voor gemeentelijke opgaven in het sociaal domein.
- We leveren concrete producten en datadiensten op die de basis vormen voor leer- en ontwikkeltrajecten die in 2026 zullen plaatsvinden.

## 5.4. Anticiperen op (inzet van) nieuwe technologie

Gemeenten zien de mogelijkheden van nieuwe technologie voor de aanpak van omkerings-thema's uit de Verenigingsstrategie. We hanteren hier de Europese methode en agenda van 'missiegedreven innovatie'. Prioriteit heeft de ondersteuning bij de inzet van AI. De nadruk ligt op het fysieke domein, gelet op het wetgevingspakket vanuit Europa/Digital Decade. De VNG geeft inzicht in ontwikkelingen, of gemeenten er iets mee kunnen en hoe dat het beste kan. We hebben hiervoor een infrastructuur (Dutch Societal Innovation Hub) die de kleinste gemeente verbindt met de grootste Europese ontwikkeling en terug: voor kennisdeling, krachtenbundeling en financiering.

### Trends & ontwikkelingen

De mogelijkheden van artificial intelligence zijn sterk toegenomen met de introductie van generatieve modellen als ChatGPT, DALL-E en Copilot. De verwachting is dat dit zeer bruikbaar is voor bijvoorbeeld tekstintensief werk, klantcontact (chatbots), automatische besluitvorming en optimalisatie van processen, waaronder betere en toegankelijke formulieren. Veel gemeenten experimenteren er al mee. De vraag om verbinding, kennisdeling en gezamenlijke ontwikkeling is dan ook groot.

Gemeenten vertalen de mogelijkheden en eisen van technologie ook door naar een bredere kaderstelling om de (door)ontwikkeling van bestaande technologie naar onze publieke waarden en wensen in te richten. Standaardisatie, optreden als één sterke bestuurslaag en werken in netwerken is hierin van cruciaal belang.

Om innovatie goed te kunnen laten landen, moeten gemeenten en maatschappij daar klaar voor zijn. Daarom werken we aan verbetering van de randvoorwaarden van maatschappelijke, bestuurlijke en marktinnovatie. De inzet van technologie vraagt ook meer dan ooit om interbestuurlijke en Europese samenwerking. We helpen met de Dutch Societal Innovation Hub bij de verbinding tussen initiatieven, zowel nationaal als Europees. En we kijken met de gemeenten mee welke subsidies beschikbaar zijn, onder meer via Livingin.EU.

### Koers in 2025

- Focus op AI als ondersteunende technologie voor de omkeringsthema's en hoe gemeenten deze verantwoord, nuttig en veilig kunnen inzetten.
- Focus op de kansen van digitalisering voor het fysieke domein, gelet op EU-wetgeving, waaronder via Digital Twins.
- Inzet op leveranciersmanagement om ervaring en wensen van gemeenten terug te zien in (markt-)aanbod.

6

# Versterken lokale uitvoering

Kadernota 2025-2028



We versterken de lokale uitvoering zodat we de dienstverlening aan onze inwoners en ondernemers kunnen verbeteren. Hiervoor willen we de kansen van de digitale overheid benutten, zetten we in op uitvoerbare wet- en regelgeving, én slaan we de handen ineen op gebied van bedrijfsvoeringsfuncties zoals collectieve inkoop en contractbeheer.

De digitale overheid is een breed begrip; de ontwikkelingen en onderwerpen die spelen binnen dit domein zijn legio. Voor inwoners en ondernemers gaat dat van zakendoen met de Belastingdienst tot het regelen van thuiszorg. Voor bestuurders gaat het om het ondersteunen van de (noodzakelijke) keuzes die gemeenten moeten maken in de ontwikkeling en dienstverlening van de digitale overheid voor het leveren van betrouwbare dienstverlening.

Wil de gemeentelijke informatievoorziening kunnen meebewegen, dan moet ze modern en flexibel zijn. Het vraagt om een informatiearchitectuur die is opgebouwd uit herbruikbare componenten, waarvoor standaarden nodig zijn op het gebied van architectuur, data-uitwisseling en koppelvlakken volgens de Common Ground visie. Maar het vraagt ook om afspraken met leveranciers en ketenpartners. De VNG helpt gemeenten om op een verantwoorde manier data en digitalisering te benutten en tegelijkertijd de (digitale) grondrechten van inwoners te waarborgen vanuit de menselijke maat. Vanuit gemeentelijk perspectief nemen we hier de regie op en werken we samen met de relevante partners aan oplossingen voor alle maatschappelijke vraagstukken die in deze kadernota worden benoemd.

## 6.1. Inclusieve dienstverlening

Gemeenten werken aan een betrouwbare digitale dienstverlening, met alternatieven voor inwoners en ondernemers die behoefte hebben aan persoonlijk contact en ondersteuning. We werken daarbij als één overheid samen met uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. In onze samenleving moet iedereen mee kunnen doen. Daarom moeten we dienstverlening toegankelijk en begrijpelijk maken en investeren in digitale inclusie.

### Trends & ontwikkelingen

Betrouwbare overheidsdienstverlening is een belangrijk element in het contact tussen inwoners en overheid. Daarom ondersteunen we organisaties om transparante dienstverlening te kunnen leveren. Een belangrijke sleutel daartoe is een goede gegevensdeling. Daarmee transformeert de dienstverlening van reactief en onpersoonlijk naar proactief en georganiseerd vanuit het perspectief van inwoners en ondernemers.

Thema's als arbeidsmarktkrapte, gegevensdeling en vereenvoudiging van regelgeving vragen om meer gezamenlijke inzet van de overheden. We werken daarom mee aan de realisatie van een overheidsbrede loketfunctie die logisch verbonden is met de gemeentelijke dienstverlening. In samenwerking met uitvoeringsorganisaties en medeoverheden dragen we bij aan de uitwerking van Werk aan Uitvoering (WaU) die de beweging naar één overheid stimuleert. We ondersteunen gemeenten bij de regie op de informatiepunten digitale overheid (IDO), dragen oplossingen aan voor de vraagstukken die uit hulpvragen naar voren komen en behartigen interbestuurlijk de belangen van gemeenten rond die vraagstukken. In samenwerking met de Alliantie Digitaal Samenleven stimuleren we de uitrol van de Lokale Ketenaanpak Digitale Inclusie.

### Koers in 2025

- We breiden de modellen voor begrijpelijke overheidscommunicatie uit en zetten via ambassadeurs in op verbetering van de status van de digitale toegankelijkheid van websites.
- We monitoren de implementatie van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) en bevorderen kennisdeling.
- We werken in het kader van het interbestuurlijke programma Werk aan Uitvoering aan verbetering van de overheidsbrede dienstverlening en de loketfunctie van de overheid.

## 6.2. Digitale Overheid

De VNG helpt gemeenten om op een maatschappelijk verantwoorde manier richting te geven aan de manier waarop zij digitalisering inzetten voor een betere uitvoering van onze gemeentelijke taken. De basiselementen daarvoor zijn: toegang tot de digitale overheid, gegevensdeling en transparantie. Europese wetten moeten helpen om digitalisering in goede banen te leiden. Wil de gemeentelijke informatievoorziening kunnen meebewegen, dan moet ze modern en flexibel zijn. En dit vraagt om afspraken met leveranciers en ketenpartners.

### Trends & ontwikkelingen

De digitale transformatie helpt gemeenten om alle opgaven waar ze voor staan op een betrouwbare en effectieve manier te adresseren. Hierbij staat de mens centraal.

We zetten een volgende stap om van 'de basis op orde' naar 'een nieuwe basis' te gaan.

Een basis waarin de potentie van digitalisering en data beter wordt benut voor (dagelijkse) toepassingen ten dienste van inwoners en ondernemers. Digitalisering vraagt om een andere manier van denken en handelen en is de komende jaren een strategische speerpunt voor Europa, Nederland, gemeenten en de VNG. We leggen een stevig fundament dat wendbaar is voor maatschappelijke en technologische veranderingen, de basis vormt voor vertrouwen, en kansen biedt voor de vraagstukken waar gemeenten voor staan.

Ook gaan we verder van Samen Organiseren naar Samen Uitvoeren. Samen met partners ontwikkelen we bouwstenen en services waarmee alle gemeenten ondersteund worden om hun taken uit te voeren.

### Koers in 2025

- In het kader van de Meerjarige aanpak Digital Decade zorgt de VNG vanuit onze platformfunctie voor standaardisatie, implementatie en opschaling om gemeenten te ondersteunen in de systemische digitale transformatie.
- We ondersteunen gemeenten bij de ontwikkeling van een interbestuurlijk Federatief Datastelsel (FDS), dat samen met de andere overheden wordt ontwikkeld.
- Voor de ontwikkeling van de publieke wallet (waarmee we straks veilig persoonlijke gegevens kunnen gebruiken en delen) gaan de gemeenten (verplicht) gegevens naar die wallets ontsluiten en walletdienstverlening bij de eigen fysieke en digitale loketten mogelijk maken.
- Bij informatiekundige vraagstukken zetten we in op 'werken onder architectuur'; dat betekent sturen op samenhang en op hergebruik van standpunten, afspraken, standaarden en bouwstenen.
- We gaan actiever inzetten op ondersteuning aan gemeenten, leveranciers en ketenpartners bij het gebruik van afspraken, standaarden en kennisoverdracht.
- We zetten in op regievoering bij de inrichting van ICT en de omgang met data en algoritmes om zo de samenwerking met marktpartijen strategischer te organiseren.

## 6.3. Open Overheid en archieven

Gemeenten moeten open en transparant te zijn voor de samenleving. Dat doen ze door documenten openbaar te maken, te publiceren en duurzaam toegankelijk te bewaren.

Om dat goed te kunnen doen moet de informatiehuishouding op orde zijn en de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten geborgd worden. Voorwaarde hiervoor is een open bestuurscultuur. Relevante wet- en regelgeving hierbij zijn: de Wet open overheid (Woo), de Archiefwet, aspecten van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (WHO) en de Wet elektronische publicaties (Wep).

### Trends & ontwikkelingen

Voor het herstel van het vertrouwen in de overheid is versterking van de openheid en transparantie van het bestuur nodig. In een vitale democratie moeten burgers, onderzoekers en maatschappelijke organisaties de besluitvorming van de overheid kunnen controleren. De maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken bevordert deze ontwikkeling. De komende jaren treden de bepalingen om de informatiecategorieën uit de Woo actief openbaar te maken stuk voor stuk in werking. Gemeenten moeten deze categorieën ontsluitbaar maken voor de landelijke voorziening: de Woo-verwijsindex. Daartoe zullen ze een lokaal platform moeten inrichten en documenten vindbaar moeten maken door metadata toe te voegen. De Archiefwet wordt gemoderniseerd om beter aan te sluiten op het digitale tijdperk. Gemeenten zullen documenten eerder moeten overbrengen naar e-depots bij de archiefdienst en een archivaris moeten aanstellen. Wij reiken handvatten en oplossingen aan en zorgen voor kennisdeling zodat gemeenten daadwerkelijk open en transparant kunnen zijn.

### Koers in 2025

- Via het meerjarenprogramma Grip op Informatie ondersteunen we gemeenten bij knelpunten bij invoering van de Woo en de gemoderniseerde Archiefwet.
- We zoeken interbestuurlijk naar oplossingen voor digitale archivering.
- Samen met de Adviescommissie Archieven actualiseren we de Selectielijst archiefbescheiden gemeenten en intergemeentelijke organen. Voor bijzondere categorieën zoals e-mail en tekstberichten ontwikkelen en beheren we specifieke selectielijsten.

## 6.4. Uitvoerbaarheid en uitvoeringskracht

Uitvoerbaarheid van beleid, wet- en regelgeving en een grote uitvoeringskracht zijn voor gemeenten noodzakelijk om van betekenis te kunnen zijn voor hun inwoners. De ruim 180.000 professionals die bij gemeenten werken, weten wat er speelt bij inwoners en wat nodig is in de praktijk. Gemeenten willen realistische beloftes doen aan hun inwoners. Dat vraagt om evenwicht tussen ambities, financiële middelen en uitvoerbaarheid.

### Trends & ontwikkelingen

Het vertrouwen in de overheid is laag. Een van de redenen is dat de uitvoering niet altijd kan waarmaken wat er door bestuur en beleid wordt bedacht. Niet alleen is de wet- en regelgeving uit Den Haag complex, ook de stapeling en de uitvoerbaarheid ervan leggen een te groot beslag op de beperkte uitvoeringscapaciteit. Voor nieuwe beleidsvoornemens maken we samen met gemeenten inzichtelijk wat de kosten, baten en benodigde randvoorwaarden voor invoering ervan zijn. Dit doen we onder andere door uitvoeringstoetsen, quickscans en een stand van de uitvoering.

Professionals, data en ICT, en geld zijn komende jaren schaars(er) in beschikbaarheid of aanpassingsvermogen. Dat maakt het extra nodig om van te voren goed na te denken over oplossingen die werken in de praktijk. Dat doen we ook met bestaande ketenpartners die de uitvoeringspraktijk door en door kennen en waar mogelijk versterken we de samenwerking met en/of onze invloed bij deze ketenpartners. We gaan de uitvoeringskracht bij gemeenten versterken door vijftien pilots te financieren en te ondersteunen die bijdragen aan instroom, efficiënte processen, leiderschap en behoud. Goede ideeën en innovatieve oplossingen worden in de lokale praktijk beproefd en opgedane kennis en ervaringen worden gemeentebreed gedeeld. Uiteindelijk hopen we met deze inzichten en arbeidsbesparende werkvormen op grotere schaal de uitvoeringskracht bij gemeenten te versterken.



### Koers in 2025

- We zorgen dat we uitvoerbaarheid eerder in het beleidsproces van het rijk adresseren.
- We werken aan nieuwe producten om de uitvoerbaarheid te vergroten (zoals analyses van amendementen vanuit de Kamer en invoeringstoetsen).
- We maken als VNG scherpere beleidskeuzes zodat we de uitvoering structureel kunnen ondersteunen.
- We leveren een gemeentelijke stand van de uitvoering op, om trends in de uitvoeringspraktijk van gemeenten te agenderen en knelpunten te signaleren en weg te nemen.

## 6.5. Collectieve inkoopkracht, beleid, uitvoering en beheer

Door gezamenlijk op te trekken vergroten gemeenten hun inkoopkracht. De VNG ondersteunt gemeenten door hun belangen te behartigen bij ontwikkelingen in wetgeving, te investeren in een goede relatie met de markt en samenwerking tussen leden te stimuleren, faciliteren en organiseren. Hierbij zal toenemende aandacht zijn voor maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen (MVOI).

### Trends & ontwikkelingen

In Brussel staan voor de komende jaren diverse richtlijnen op stapel met verplichtingen over duurzaam en sociaal aanbesteden. Deze richtlijnen zullen veel vragen van de gemeentelijke inkooporganisaties. Ook nationaal zal de druk toenemen om de inkoopmiljarden duurzaam en sociaal te besteden.

De opbrengsten uit het programma Beter Aanbesteden (een geslaagde samenwerking tussen VNG, VNO-NCW/MKB-NL en het ministerie van EZK dat in 2024 eindigt) moeten worden geborgd. Daarover moeten we structurele afspraken maken met de partners die bijdragen aan onze doelstellingen om gemeenten te helpen hun inkoopkracht te versterken.

Met het kenniscentrum Markt en Overheid, het kenniscentrum Inkoop en het Service Centrum Gemeenten van VNG Realisatie gaan we het gezamenlijk optrekken verder vormgeven. We willen de leden stimuleren en faciliteren bij het afnemen van producten en diensten bij marktpartijen en dat op verzoek landelijk organiseren. Gezamenlijk inkopen via VNG Realisatie was tot nu toe hoofdzakelijk gericht op informatiekundige onderwerpen. De komende jaren worden ook andere domeinen verkend.

### Koers in 2025

- We behartigen de belangen van gemeenten in de wetsvoorstellen voor aanpassing van de Aanbestedingswet 2012 en Wet Markt en Overheid. We voorzien extra inzet op nieuwe aanbestedingsverplichtingen die voortkomen uit Europese richtlijnen op het gebied van MVOI.
- We gaan de VNG-governance rond aanbestedingen inrichten met het oog op een goede aansluiting met de leden en met de markt.
- We verhogen onze inzet op onze kenniscentra Markt en Overheid, Inkoop en het Service Centrum Gemeenten; we koersen op een integrale benadering van het jaarplan.
- We werken aan het delen van inzicht in aanbestedingen van andere gemeenten en samenwerkingsverbanden en het versterken van het leveranciers- en contractmanagement.

## 6.6. Risicobeheer

De essentiële rol van gemeenten bij het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen vereist een innovatieve aanpak van kansen en risico's die traditionele methoden van besturing en verantwoording overstijgt. Met integraal risicomanagement versterken we de positie van gemeenten bij strategische keuzes. De VNG ondersteunt gemeenten bij het identificeren, verminderen en beheren van zowel verzekerbare als niet-verzekerbare risico's. Dit is cruciaal voor het versterken van de controle over operationele processen.

### Trends & ontwikkelingen

Door de toenemende financiële druk zoeken gemeenten en de VNG actiever naar innovatieve vormen van samenwerking om efficiëntie en effectiviteit op lokaal niveau te verbeteren. Integraal risicomanagement is een gebied waarop collectieve inspanningen vruchten afwerpen; denk aan de oprichting van het VNG Risicobeheerfonds en een eigen schadeverzekeringsmaatschappij. Verdere stappen in integraal risicomanagement worden ondernomen via het Planbureau voor Gemeenten en het Risico Platform Overheden (RPO).

### Koers in 2025

- Oprichten en activeren van het VNG Risicobeheerfonds, inclusief de VNG schadeverzekerings-maatschappij NV.
- We herpositioneren VNG Risicobeheer volgens de visienota over integraal risicomanagement bij gemeenten.
- We zetten het Planbureau voor Gemeenten op.
- We herpositioneren het Risico Platform Overheden (RPO).

7

# Europa, Internationaal en Caribisch deel van het Koninkrijk

Kadernota 2025-2028



Onze gemeentelijke opgaven staan niet op zichzelf; lokale en internationale opgaven zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Geopolitieke ontwikkelingen, klimaatverandering, de groene en digitale transitie – deze en vele andere vraagstukken vragen om grensoverschrijdende oplossingen. Oplossingen die vaak door Europese en internationale kaders gedicteerd worden. De VNG is daarom actief in Brussel en in internationale netwerken van gemeenten om daar de belangen van Nederlandse gemeenten uit te dragen. Ook vertegenwoordigen we de belangen van de leden uit het Caribisch deel van het Koninkrijk. De VNG is zoveel mogelijk agendasettend in het Europese en internationale werk. In Brussel willen we de Europese wet- en regelgeving zo beïnvloeden dat die aansluit bij de wensen en behoeften van gemeenten. De focus ligt daarbij op uitvoerbaarheid van wetgeving en op ruimte bieden voor lokaal maatwerk. In Straatsburg, bij het Congres van lokale en regionale overheden, maken we ons hard voor versterking van democratie als fundament voor een toekomstbestendige samenleving. In beide arena's dragen we een meerjarige Europese agenda van de VNG uit. En als actief lid van de wereldkoepel voor lokale en regionale overheden, United Cities and Local Governments, zet de VNG zich actief in om te zorgen dat het belang van lokale overheden wordt meegenomen in mondiale agenda's van de VN en andere internationale organisaties.

## 7.1. Europa

De regels en wetten die op Europees niveau worden gemaakt zijn van directe invloed op de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Samenwerking over de Nederlandse grenzen heen biedt kansen op het terrein van subsidies aanvragen, belangenbehartiging, kennisdelen en het starten van projecten. Het is dan ook essentieel om op Europees niveau het geluid van de lokale overheid te vertolken. Dit doet de VNG op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

### Trends & ontwikkelingen

De VNG wil de **Europese wet- en regelgeving beïnvloeden** zodat het aansluit bij de wensen en behoeften van gemeenten. De focus ligt op uitvoerbaarheid en lokaal maatwerk. Dat doen we reactief; op basis van wetsvoorstellen van de Europese Commissie. En proactief; bijvoorbeeld via gesprekken richting de EU-mandaatsperiode 2024-2029 en het Meerjarige Financiële Kader (2027 – 2034). De eerste beleidsvoorstellen worden in 2025 verwacht.

Begin 2024 schreven we in ons Europese koersdocument de beleidswensen uit richting de EP-verkiezingen en de Europese Commissie. In 2024 en 2025 investeren we in de relatie met de nieuwe (Nederlandse) Europarlementariërs en in contacten bij de Europese Commissie. We trekken zoveel mogelijk op met de Nederlandse gemeentelijke netwerken en regio's die actief zijn in Brussel en werken uit hoe we meer collectief aan belangenbehartiging kunnen doen. Na het vaststellen van een gezamenlijke inzet naar de nieuwe EU-mandaatsperiode, krijgt ook de interbestuurlijke samenwerking richting Brussel speciale aandacht.

In 2024 hebben we extra kracht gezet achter het Bestuurlijk Netwerk Grensoverschrijdende Samenwerking (GROS). Met hernieuwde bestuurlijke trekkers en een nieuw ingerichte ambtelijke kopgroep pakken we door op de ambities uit de bestuurlijke werkagenda rond **landsgrensoverschrijdende samenwerking**. De VNG speelt een actieve, faciliterende rol, belegt bijeenkomsten en monitort de voortgang.

De VNG ondersteunt en adviseert de Nederlandse gemeentelijke delegatie in het **Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa**. De inzet van de Congresdelegatie wordt afgestemd met het team Lokale Democratie en Veiligheid van de VNG en de gelieerde VNG-commissies.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten in verschillende mate 'Europa-proof' zijn. Minder dan de helft van de gemeenten acht zich (heel) goed in staat om Europese wetgeving uit te voeren. Ondanks dat hebben zij wel een groeiende interesse in 'Brussel'. In de komende jaren willen we de informatievoorziening rond **het Europese werk van de VNG** zoveel mogelijk standaardiseren en professionaliseren. Verder onderzoeken we samen met universiteiten en onderwijsinstellingen of het mogelijk is om financiering aan te vragen voor de uitrol van een uitgebreider capaciteitsprogramma voor gemeenten, over de impact op en mogelijke invloed van gemeenten op Brussel. Mogelijkerwijs krijgen de VNG Academie en de Kennishub hier een rol in.

### Koers in 2025

- We starten met een vernieuwde gemeentelijke delegatie naar het Europees Comité van de Regio's (vanaf januari 2025).
- We werven een nieuwe gemeentelijke delegatie naar het Congres van Lokale en Regionale Overheden bij de Raad van Europa in Straatsburg (voorjaar 2025.)
- In 2025 investeren we verder in de relatie met de nieuwe (Nederlandse) Europarlementariërs en in contacten bij de Europese Commissie.
- In Brussel start een nieuw EU-mandaat waarbij de Europese Commissie een eerste uitwerking zal geven van haar beleidsintenties en -plannen. Een mooi moment om met onze nieuwe Comitédelegatie en onder de nieuwe interbestuurlijke samenwerkingsafspraken samen op te trekken in het formuleren van onze inzet op deze beleidsintenties en -plannen.
- We versterken de vernieuwde governance van het netwerk van grensgemeenten (bestuurlijk netwerk GROS en ambtelijke kopgroep). Eind 2025 evalueren we de nieuwe *governance* aan de hand van de resultaten.
- In 2025 staat er een monitoringsmissie naar Nederland gepland.
- We bespreken de mogelijkheden voor opvolgingsacties naar aanleiding van het Europeaniseringsonderzoek met diverse derde partijen.
- We maken een professionaliseringsslag in onze vraagbeantwoording en informatievoorziening op gebied van Europa.

## 7.2. Internationaal

Wereldwijde uitdagingen als klimaatverandering, migratie en geopolitieke ontwikkelingen hebben directe invloed op het werk van Nederlandse gemeenten. De VNG benadrukt daarom via relevante netwerken wereldwijd het belang van betrokkenheid van lokaal bestuur in internationale beleidsagenda's en de uitvoering daarvan. Denk aan de wereldkoepel van gemeenten United Cities and Local Governments (UCLG) en Europese netwerken. Daarnaast adviseren we gemeenten over internationale aspecten van gemeentelijk beleid en leveren we een bijdrage aan de versterking van lokaal bestuur wereldwijd.

### Trends & ontwikkelingen

**Belangenbehartiging in internationale netwerken** is noodzakelijk om te zorgen dat de rol van lokale overheden wordt meegenomen in internationale agenda's en programma's voor internationale samenwerking. Uit onderzoek blijkt dat 65 procent van de SDG-doelen van de Verenigde Naties (Sustainable Development Goals) alleen behaald kunnen worden met inbegrip van lokale overheden. Tijdens de VN Summit of the Future (september 2024) zijn we aanwezig om te bespreken hoe we wereldwijd kunnen versnellen om de SDG-doelen te behalen en hoe daar voldoende financiële middelen bij gevonden kunnen worden. In de periode 2025-2028 zal de discussie geopend worden over de SDG Agenda van ná 2030. Als actief lid van UCLG zetten we ons in om te zorgen dat lokale overheden hier een stevige rol in krijgen.

VNG International voert in meer dan 40 landen projecten uit voor **wederopbouw en versterking** van lokaal bestuur. Waar mogelijk gebruiken we hierbij expertise uit Nederlandse gemeenten. De projecten van VNG International worden extern gefinancierd. Afgelopen jaar hebben veel gemeenten een financiële bijdrage geleverd aan het VNG-fonds voor Noodhulp, Wederopbouw en Vredesbevordering. Met dit fonds voert VNG International projecten uit voor wederopbouw in Oekraïne, Turkije en Marokko. VNG International heeft ook een partnerschap met het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarmee in twaalf landen gewerkt wordt aan het versterken van lokaal bestuur: onder meer bij de wederopbouw in Oekraïne. Dit programma loopt tot 2026. Komende jaren blijven wij ons inzetten voor de versterking van democratisch bestuur wereldwijd. Dit doen we met externe financiering, onder meer vanuit Nederland, de EU en de Wereldbank.

VNG International informeert en adviseert Nederlandse gemeenten over aspecten van **gemeentelijk internationaal beleid**. We delen ervaringen uit Nederlandse gemeenten in internationale netwerken en nemen goede voorbeelden mee terug. Ook ondersteunen we bij de vertaling van de Global Goals-agenda naar de gemeentelijke praktijk. De Sustainable Development Goals vormen een mondiaal kompas in de aanpak van de grote opgaven waar gemeenten voor staan. Denk daarbij aan bestaanszekerheid, klimaat, gezondheid en gelijkheid. Inmiddels zijn 134 gemeenten in Nederland aangesloten bij het Global Goals netwerk.

#### Koers in 2025

- Jan van Zanen is van november 2024 tot november 2025 voorzitter van de wereldkoepel United Cities and Local Governments (UCLG) en daarna nog één jaar onderdeel van de executive presidency.
- In 2025 zetten we ons nóg meer in om resultaten van onze programma's zichtbaar te maken en om blijvende aandacht te vragen voor de rol van goed bestuur en lokale overheden in internationale samenwerking.
- Het accent verschuift van uitbreiding van het Global Goals netwerk naar het verdiepen van informatievoorziening en het faciliteren van kennisuitwisseling binnen Nederland én internationaal.

### 7.3. Caribisch deel van het Koninkrijk

De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de autonome landen Aruba en Curaçao zijn lid van de VNG. Zij hebben een bijzondere positie binnen het Koninkrijk en dus ook binnen de VNG. Uiteraard verschillen de opgaven en context van deze Caribische leden op bepaalde gebieden van die van de Europees Nederlandse gemeenten, maar er zijn ook veel gemeenschappelijke uitdagingen.

#### Trends & ontwikkelingen

Net als de gemeenten in Europees Nederland staan de eilanden in het Caribisch deel van het Koninkrijk voor grote uitdagingen: ze moeten zorgen voor bestaanszekerheid, voor voldoende structurele financiering voor de taken die er liggen en voor voldoende uitvoeringskracht. De VNG kan de Caribische leden daarbij ondersteunen. Bijvoorbeeld door te adviseren, beschikbare kennis en producten te delen, praktijkvoorbeelden uit te wisselen, samenwerking te bevorderen en hun stem richting het rijk te versterken.

#### Koers in 2025

- We zetten erop in om het Caribische uitwisselingsnetwerk ook in 2025 te kunnen uitvoeren.
- We maken beschikbare kennis en producten van de VNG beter zichtbaar en beschikbaar voor de Caribische leden.
- Om de bestuurs- en uitvoeringskracht in het Caribisch deel van het Koninkrijk te versterken, onderzoeken we in een pilot met welke diensten van de VNG we de eilanden nog meer kunnen ondersteunen.

# 8

# De organisatie

Kadernota 2025-2028



De VNG helpt haar leden bij de stap naar voren op de beleids- en ontwikkelthema's. Maar die inzet kan niet worden gerealiseerd zonder ook intern stappen te zetten in samenwerking, prioritering en de wijze van werken. De Verenigingsstrategie wordt vertaald naar de interne organisatie.

## 8.1. Communicatie

De VNG is als vereniging van nature belangenbehartiger, bemiddelaar, dienstverlener en verbinder. En we zetten onderwerpen stevig op de agenda, zowel bij het rijk als bij de eigen achterban. In deze rollen zijn de communicatieprofessionals degenen die bestuur, directie en eigen collega's hierbij inspireren, faciliteren en met strategisch advies en eigentijdse uitvoering ondersteunen.

### Trends & ontwikkelingen

De digitalisering van de samenleving heeft grote impact op onze wijze van communiceren. Informatie verspreidt zich snel via social media, nieuwssites en fora; vaak zonder regie. De opkomst van AI – kunstmatige intelligentie – biedt kansen, maar compliceert ook de betrouwbaarheid van berichtgeving. De communicatieprofessional van vandaag is in staat in dit brede, complexe speelveld belangen af te wegen en positie te kiezen, met respect voor alle partijen. En ook zelf de mogelijkheden van AI te benutten. De toenemende polarisatie in onze samenleving en het lage vertrouwen in de overheid versterken de noodzaak om afgewogen en verbindend, maar ook transparant en mensgericht te communiceren.

### Koers in 2025

- In de Verenigingsstrategie 2030 staat werken en denken vanuit de lokale uitvoering centraal. In lijn hiermee brengen we het gezamenlijke gemeentelijke portfolio van producten en diensten breed bij onze leden onder de aandacht. We motiveren leden daarmee tot verdere samenwerking en het vinden van nieuwe oplossingen gebaseerd op het collectiviteitsprincipe en standaardisatie.
- De Verenigingsstrategie 2030 is inhoudelijk leidend voor de inrichting van onze communicatie: de zogenoemde omkerings- en ontwikkelthema's hebben prioriteit. Dit wordt gecombineerd met wat de actualiteit vraagt. Zeker als de landelijke politieke situatie onduidelijk blijft, zetten we veel communicatiekracht in op de rol van belangenbehartiger van alle gemeenten.
- We gaan de communicatievaardigheden en -kanalen van de VNG doorontwikkelen vanuit de hierboven geschetste ontwikkelingen en innovaties zoals AI.

## 8.2. Bedrijfsvoering

De primaire processen om de GGU-producten te ontwikkelen vragen om een stevige inzet vanuit de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie; zowel kwalitatief en kwantitatief. Om de doorontwikkeling van het GGU-portfolio mogelijk te blijven maken wordt de bedrijfsvoering verder ontwikkeld en geoptimaliseerd. Dit doen we onder meer door vergaande automatisering, uitgebreid ledentevredenheidsonderzoek en bewuste keuzes van inzet en middelen.

### Trends & ontwikkelingen

Bedrijfsvoering zal nog meer als integrale partner optreden richting de primaire processen door middel van business control. Dat houdt in dat sturingsinformatie wordt verzameld, verbonden en geanalyseerd, zodat er steeds een compleet en actueel beeld is van de financiën, de realisatie van inhoudelijke doelen, hr-gegevens en andere relevante onderwerpen. Om dit voor elkaar te krijgen is een aantal ontwikkelingen van belang. Zo zal ingezet moeten worden op een verandering in denkwijze en bedrijfscultuur, ondersteund door gedegen verandermanagement. Daarnaast moeten we blijven investeren in technologieën, systemen en competenties om de benodigde gegevens en analyses mogelijk te maken.



### Koers in 2025

- Op verschillende bedrijfsvoeringsterreinen worden concrete acties geformuleerd richting de interne organisatie, zodat zij in staat is de Verenigingsstrategie waar te maken.
- We verbeteren de ondersteunende processen waardoor bedrijfsvoering de stap richting het primaire proces kan zetten, en daardoor beter kan aansluiten bij de wensen en doelstellingen van de leden.

9

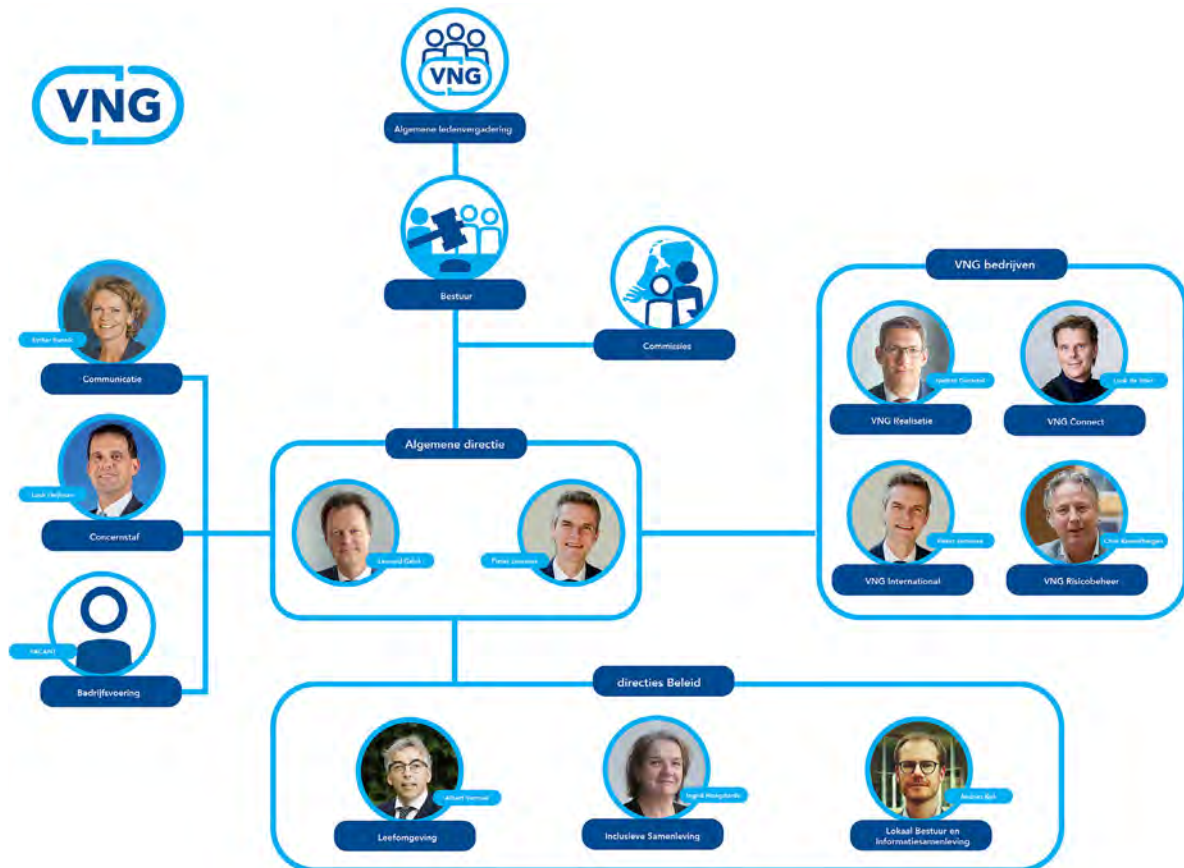
# Financiën

Kadernota 2025-2028



In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële ontwikkeling van de VNG. Daarvoor worden verschillende kaders benoemd die samen richting geven aan de vorm van de VNG-begroting in 2025. De VNG-organisatie is een concern waarbinnen de verschillende onderdelen samen meerwaarde creëren voor haar leden.

De afgelopen jaren is gewerkt aan een sterke basis die ten goede komt aan de kwaliteit en effectiviteit van de primaire dienstverlening: de belangen van gemeenten behartigen en gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van diverse taken. Daarbij staat het samenbrengen van het concern en het continueren van de kwaliteit van de dienstverlening voorop. De inrichting van de VNG is hieronder in het organogram schematisch weergegeven.



De in het organogram weergegeven dochterbedrijven VNG Connect, VNG Risicobeheer, VNG International en VNG Realisatie vallen onder de holding VNG Diensten BV.

De volgende organisatorische ontwikkelingen spelen op dit moment:

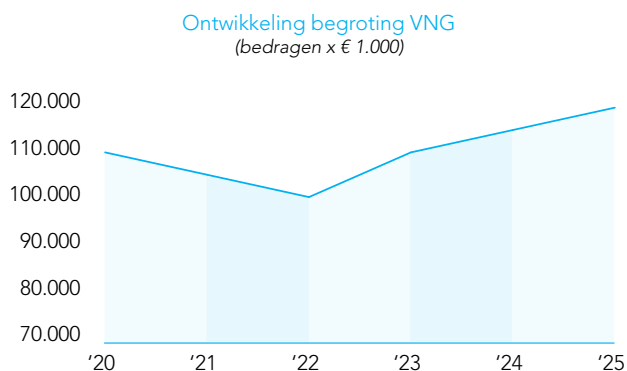
1. Er wordt bij VNG Connect een vennootschappelijke herstructurering doorgevoerd. Er komt een tussenhoudstermaatschappij onder VNG diensten onder de naam VNG Connect Holding BV met daaronder drie bv's, te weten:
  - Congres en Studiecentrum VNG BV
  - VNG Opleiding & Detachering BV
  - VNG Connect Services BV

Deze wijziging is doorgevoerd om beter te kunnen inspelen op de bedrijfsmatige en fiscale risico's.

2. De afdelingen Communicatie en Bedrijfsvoering van VNG-bureau en VNG Realisatie worden overgeheveld naar één centrale afdeling Communicatie en één centrale afdeling Bedrijfsvoering. Het doel van deze reorganisatie is processen effectiever te maken, administratieve lasten te verlagen en zo de gehele VNG-organisatie nog beter te ondersteunen in het waarmaken van alle ambities.

## Ontwikkeling begroting

De begroting van de VNG kent drie kerncomponenten: contributie, subsidie en het fonds GGU. Deze inkomensstromen vormen de belangrijkste basis van waaruit de VNG haar activiteiten financiert.



De begroting is in de afgelopen jaren flink gestegen door de toename van rijkssubsidies en het GGU-fonds. De belangrijkste fluctuatie in de begroting ontstaat vanuit de wisselende subsidies. In de jaren vanaf 2022 is ieder jaar een stijging van de omvang van de inkomende geldstromen zichtbaar. Subsidieprojecten en het fonds GGU worden concernbreed uitgevoerd.

## Contributieontwikkeling

Eerder is door de ALV een meerjarige contributiesystematiek vastgesteld waarbinnen de contributie kan veranderen op basis van twee componenten:

1. Compensatie voor de loon- en prijsontwikkeling op basis van CPB-indexcijfers.
2. 1,0% voor de groei naar volledige dekking van de kosten van de VNG-basisorganisatie vanuit de contributie.

In het contributievoorstel 2025 stelt het bestuur voor om de contributie te indexeren op basis van de bovenstaande twee componenten.

De compensatie voor de loon- en prijsontwikkeling is gebaseerd op een combinatie van de loonvoetsector van de overheid (4,4%) en de HICP, de geharmoniseerde consumentenprijsindex (2,5%). Deze indices worden afgezet tegen de kosten van de VNG-basisorganisatie. De genoemde indices zijn in februari 2024 door het CPB gepresenteerd in het Centraal Economisch Plan 2024. Op basis van genoemde indices zijn de te verwachte kosten voor de VNG berekend, waarmee de gewogen indexatie voor de loon- en prijsontwikkeling uitkomt op 4,2%. Samen met de ingroei van 1,0% komt de contributieontwikkeling uit op 5,2% voor 2025.

## Meerjarig perspectief

We hebben op basis van de begroting voor 2024 een doorrekening gemaakt die leidt tot een raming voor 2025 tot en met 2028, rekening houdend met structurele en tijdelijke effecten. De meerjarenraming stellen we op om een eerste inzicht te geven in de financiële ruimte voor beleids- en bedrijfsvoeringsprioriteiten.

Hierbij gaan we uit van dezelfde uitgangspunten als voor de begroting van 2024. Voor de meerjarige indexatie wordt gebruikgemaakt van de CPB-kerngegevens en de aanvullende kerngegevens Actualisatie Verkenning middellange termijn tot en met 2032, zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan 2024. Over de periode 2025 – 2028 verwacht het CPB een ontwikkeling van de loonvoet sector overheid van 4,3% en een HICP van 2,3%.

Indexaties	Index	2024	2025	2026	2027	2028
Loonontwikkeling	A	5,20%	4,40%	4,30%	4,30%	4,30%
Prijzontwikkeling (CPI-index)	B	3,20%	2,50%	2,30%	2,30%	2,30%

Kosten "Kernorganisatie"		Begroting 2024	Raming 2025	Raming 2026	Raming 2027	Raming 2028
Salarissen	A	31.410.766	32.792.840	34.202.932	35.673.658	37.207.625
Overige Personeelskosten	B	2.265.506	2.322.143	2.375.553	2.430.190	2.486.085
Afschrijvingen	-	1.778.619	1.778.619	1.778.619	1.778.619	1.778.619
Kantoor-en huisvestingskosten	B	5.281.278	5.413.310	5.537.816	5.665.186	5.795.485
Overige bedrijfskosten	B	1.403.938	1.439.036	1.472.134	1.505.993	1.540.631
Activiteitskosten	B	-3.150.579	-3.229.343	-3.303.618	-3.379.602	-3.457.332
<b>Totaal</b>		<b>38.989.527</b>	<b>40.516.605</b>	<b>42.063.435</b>	<b>43.674.045</b>	<b>45.351.113</b>

Doorbelasting van kosten en overige baten		Begroting 2024	Raming 2025	Raming 2026	Raming 2027	Raming 2028
Doorbelasting Kosten Bedrijven	B	-5.117.745	-5.245.689	-5.366.339	-5.489.765	-5.616.030
Doorbelasting Salarissen Gelieerde instellingen	A	-703.861	-734.831	-766.428	-799.385	-833.758
Overige baten		-607.000	-607.000	-607.000	-607.000	-607.000
<b>Totaal doorbelasting van kosten en overige baten</b>		<b>-6.428.606</b>	<b>-6.587.519</b>	<b>-6.739.768</b>	<b>-6.896.150</b>	<b>-7.056.788</b>

<b>Kosten 'Kernorganisatie'</b>	<b>32.560.922</b>	<b>33.929.086</b>	<b>35.323.667</b>	<b>36.777.895</b>	<b>38.294.324</b>
---------------------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

<b>Verwachte ontwikkeling kosten kernorganisatie in %</b>	5,1%	4,2%	4,1%	4,1%	4,1%
<b>Ingroeipercantage contributie</b>	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
<b>Contributie stijging incl. loon-en prijsontwikkeling</b>	6,1%	5,2%	5,1%	5,1%	5,1%

## Financiële kaders

Voor de begroting 2025 hanteren we een aantal financiële kaders:

- De ontwikkeling van de contributie is conform besluit contributievoorstel 2025. Hierin wordt door het bestuur een contributieverhoging van 5,2% voorgesteld. Hiervan is 4,2% de compensatie voor loon- en prijsontwikkeling en 1% ingroei naar volledige dekking van de kosten van de basisorganisatie van de VNG vanuit de contributie.
- De begrote salarislasten worden doorgerekend met als vertrekpunt de formatie zoals deze is vastgesteld voor de begroting van 2024, waarbij er wordt gekeken naar de bezetting op peildatum 1 juli van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar. Bij deze vergelijking is het uitgangspunt dat de in de begroting op te nemen kosten zo dicht mogelijk aansluiten bij de te verwachten werkelijke lasten.
- Voor de invulling van prioriteiten wordt een bedrag gereserveerd van € 1,7 miljoen. Dit is € 0,85 miljoen voor de beleidsdirecties en € 0,85 miljoen voor de staf- en ondersteuningsafdelingen. Dit bedrag is in lijn met de begroting 2024.
- Naast de contributie en de inzet van het eigen vermogen zijn er ook andere bronnen waaruit de activiteiten van de organisatie als geheel worden gedekt. Subsidies en bijdragen aan het fonds GGU vormen hierbij een wezenlijke bron van inkomsten voor de daarbij behorende activiteiten.
- Voor het fonds GGU wordt het jaarplan voorgelegd aan de Algemene Ledenvergadering. De omvang van het GGU-fonds is, op basis van de voorgelegde plannen, € 82,055 miljoen. De werkelijke omvang van de subsidieprojecten zal worden vastgesteld tijdens het opstellen van de begroting 2025 in het najaar van 2024. Deze vaststelling heeft geen effect op het resultaat van de Vereniging.
- Als gevolg van eerdere subsidies die ontvangen zijn ter ondersteuning van de VNG-doelstellingen, niet zijnde GGU-activiteiten, kunnen nieuwe werkzaamheden ontstaan. De uitvoering hiervan kan, in een later stadium, als voorstel binnen het GGU worden uitgevoerd.
- In de begroting 2024 komt er conform de contributiesystematiek 14% dekking vanuit de inzet van het eigen vermogen. Op basis van het contributievoorstel 2025 daalt de inzet van het eigen vermogen naar 13% waarmee de begroting voor 2025 sluitend is. Deze ingroei is de tweede component in het contributievoorstel (naast de indexatie voor loon- en prijsontwikkeling).
- De resultaten van de effectenportefeuille en de VNG-bedrijven worden toegevoegd aan het resultaat van de Vereniging op jaareinde.

Bij het opstellen van de hierboven weergegeven eerste raming zijn nog niet alle actuele parameters toegepast. De volgende onderdelen zullen hierdoor nog worden geactualiseerd in een volgende raming:

- De salarisverwerker maakt een doorrekening van de salarislasten. Deze doorrekening geeft een precies inzicht in de te verwachten salarislasten. Op 1 juli 2024 verloopt de huidige CAO Rijk. De VNG volgt deze cao. De nieuwe CAO 2024-2025 wordt meegenomen in de doorrekening van de verwachte salarislasten voor 2025. De tarieven voor de dienstverlening dienen, net als de (externe) uurtarieven, nog inzichtelijk te worden gemaakt. Dit gebeurt tijdens het opstellen van de begroting 2025, waarbij de in de begroting op te nemen kosten het uitgangspunt vormen voor de tariefstelling.

## Meerjarig perspectief Fonds GGU 2025 tot en met 2028

We hebben op basis van de begroting voor 2025 een doorrekening gemaakt die leidt tot een raming tot en met 2028, rekening houdend met structurele en ontwikkelbudgetten. De meerjarenraming stellen we op om een eerste inzicht te geven in de financiële ontwikkeling van de begroting en de dekking van het Fonds GGU. Hierbij gaan we uit van dezelfde uitgangspunten als voor de begroting van 2025, nl:

- De indexatie is gelijk aan de indexatie zoals die gebruikt wordt voor de contributie;
- Nieuwe proposities worden apart voorgelegd aan de ALV;
- De proposities van 2025, Common Ground en Platform Sociaal Domein worden structureel meegenomen in de meerjarenraming;
- De overbegroting wordt afgebouwd tot 1% van het Fonds GGU in 2028.

Bedragen in € 1.000

Hoofdstuk	Structureel	Ontwikkeling	2025	2026	2027	2028
1. Een Krachtige Lokale Overheid	312	1.690	2.002	2.084	2.170	2.258
2. Inclusieve Samenleving	16.209	4.679	20.888	21.744	22.636	23.564
3. Leefomgeving	8.053	6.293	14.346	14.934	15.546	16.184
4. Lokaal Bestuur en Veiligheid	1.453	1.000	2.453	2.554	2.658	2.767
5. Digitale Samenleving	5.521	2.933	8.454	8.801	9.161	9.537
6. Versterken lokale uitvoering	12.637	2.729	15.366	15.996	16.652	17.335
8. De Organisatie	7.888	-	7.888	8.211	8.548	8.899
<b>Totaal</b>	<b>52.073</b>	<b>19.324</b>	<b>71.397</b>	<b>74.324</b>	<b>77.372</b>	<b>80.544</b>

Ombuiging tbv loon- en prijsontwikkelingen / nieuwe activiteiten			1.628	1.019	394	(284)
Proposities 2025			3.375	3.513	3.657	3.807
Platform Sociaal Domein			3.800	3.956	4.118	4.287
Common Ground			4.555	4.742	4.936	5.139
<b>Totaal Begroting</b>			<b>84.755</b>	<b>87.554</b>	<b>90.477</b>	<b>93.492</b>

Dekking						
Huidig fonds incl indexatie			67.490	70.325	73.208	76.209
Indexatie			2.835	2.883	3.002	3.125
<b>Totaal inclusief indexatie</b>			<b>70.325</b>	<b>73.208</b>	<b>76.209</b>	<b>79.334</b>
Proposities 2025			3.375	3.513	3.657	3.807
Platform Sociaal Domein			3.800	3.956	4.118	4.287
Common Ground			4.555	4.742	4.936	5.139
<b>Bijdrage leden</b>			<b>82.055</b>	<b>85.419</b>	<b>88.921</b>	<b>92.567</b>
Overbegroting			2.700	2.135	1.556	926
<b>Totaal Dekking</b>			<b>84.755</b>	<b>87.554</b>	<b>90.477</b>	<b>93.492</b>

## Begroting en omvang fonds GGU 2025

Bedragen in € 1.000

Begroting 2025 (bedragen in € 1.000)	Structureel	Ontwikkeling	Totaal
1. Een Krachtige Lokale Overheid	-	1.623	1.623
2. Inclusieve Samenleving	15.565	4.493	20.058
3. Leefomgeving	7.733	6.043	13.776
4. Lokaal Bestuur en Veiligheid	1.176	960	2.136
5. Digitale Samenleving	5.302	2.736	8.038
6. Versterken lokale uitvoering	12.135	2.621	14.756
8. De Organisatie	7.575	-	7.575
<b>Basisbegroting</b>	<b>49.486</b>	<b>18.476</b>	<b>67.962</b>
Indexatie 4,2%			2.835
Kostenstijging meerjarige contractuele verplichtingen			600
Ombuigingen tbv loon- en prijsontwikkeling			1.628
Propositie Lokale agenda bestaanszekerheid			1.860
Propositie Asiel en Migratie			615
Propositie Wetgevingsfunctie			900
<b>Totaal proposities</b>			<b>3.375</b>
<b>Totaal Begroting Fonds</b>			<b>76.400</b>
Propositie Platform Sociaal Domein (Budget Neutraal)			3.800
Propositie Common Ground			4.555
<b>Totaal Begroting 2025</b>			<b>84.755</b>

Bedragen in € 1.000

Dekking	Begroting
Huidig fonds (2024)	67.490
Indexatie	2.835
Toename fonds door proposities	3.375
<b>Subtotaal</b>	<b>73.700</b>
Dekking Propositie Platform Sociaal Domein	3.800
Dekking Propositie Common Ground	4.555
<b>Bijdrage Leden 2025</b>	<b>82.055</b>
Overbegroting / verwacht onderhanden werk	2.700
<b>Totale Dekking</b>	<b>84.755</b>

De bijdrage per inwoner is € 4,574.

Exclusief Common Ground (€ 0,254) en Platform Sociaal Domein (€ 0,212) is de bijdrage per inwoner gelijk aan € 4,108.