

# Raadsvoorstel - aangepast



---

datum vergadering 2 juli  
volgnummer 25-084

---

onderwerp Programmabegroting 2026-2029 GR GGD Zeeland + BW 1-2026 IJZ

---

behandelen in raadscommissie Maatschappelijke Zaken  
portefeuillehouder Willemien Treurniet  
programma Volksgezondheid en milieu  
behandeld door Anne Vogel, Lieke Donze  
e-mail a.vogel@middelburg.nl, l.donze@middelburg.nl  
telefoon 0118-675643

---

## Conceptbesluit

De raad besluit:

1. Gebruik te maken van het geven van een zienswijze op de voorliggende Programmabegroting 2026 2029 GR GGD Zeeland en daarmee de GR te verzoeken:
    - a. Een impactanalyse te maken waarmee nader onderzocht kan worden op welke onderdelen bezuinigd kan worden en daarmee de financiële consequenties van de taakstelling van -2,2% alsnog in de begroting te verwerken.
    - ~~b. De kosten ad € 3.440.771 te verwerken binnen de gemeentelijke begroting 2026-2029.~~
    - b. In de volgende programmabegroting een specificatie op te nemen van de gemeentelijke bijdrage voor de komende vier jaar, conform de BBV-afspraken.
  2. **De kosten ad € 3.440.771 te verwerken binnen de gemeentelijke begroting 2026-2029.**
  3. Geen zienswijze in te dienen op de eerste begrotingswijziging 2026 van organisatieonderdeel IJZ ter hoogte van € 281.787. Hiervan betreft € 27.536 een structurele extra bijdrage voor Middelburg, te verwerken binnen de eigen gemeentelijke begroting 2026-2029.
- 

## Aanleiding

Op 29 april 2025 heeft de directeur Publieke Gezondheid en Veiligheid namens het Dagelijks Bestuur (DB) van de Gemeenschappelijke Regeling Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GR GGD) de programmabegroting 2026-2029 aangeboden aan de Zeeuwse colleges. Op 19 mei 2025 is een aangepaste versie van deze begroting ontvangen, waarin de GGD melding maakt van een fout in de berekening van de gemeentelijke bijdragen. Deze fout is inmiddels gecorrigeerd. Op basis daarvan is een herziene programmabegroting 2026 opgesteld. In dit raadsvoorstel is gerekend met deze laatste, gecorrigeerde versie. Conform artikel 24 van de gemeenschappelijke regeling is het aan de gemeenteraad om een zienswijze op de begroting te geven.

Het jaar 2026 belooft financieel uitdagend te worden voor gemeenten en daarmee ook voor verbonden partijen zoals de GR GGD. De door de Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG) vastgestelde bezuinigingsrichtlijn van -2,2% zonder indexatie dwingt tot stevige financiële aanpassingen. Zonder ingrepen zou de GGD een aanvullende gemeentelijke bijdrage van € 1.123.500 nodig hebben om de huidige taken en beleidslijnen voort te zetten. Om deze stijging deels op te vangen, heeft de GGD een pakket van bezuinigingsmaatregelen voorgesteld, wat een structurele besparing van circa € 445.000 oplevert. Desondanks resteert een tekort van circa € 680.000, waarvoor een aanvullende bijdrage van de deelnemende gemeenten noodzakelijk is. Bij vaststelling van de begroting in de AB-vergadering van 12 september betekent dit voor Middelburg een totale bijdrage van € 3.453.933.

Gezien de druk op de gemeentelijke financiën, de verlaging van de algemene uitkering van het Rijk en de noodzaak tot evenwichtige bezuinigingen, is het volgen van de VZG-richtlijn noodzakelijk. Om die reden wordt uw raad voorgesteld een aanvullende (negatieve) zienswijze in te dienen en daarbij de GR te verzoeken om de financiële gevolgen van de taakstelling van -2,2% alsnog in kaart te brengen en te verwerken in de begroting.

---

Effect

De GR GGD Zeeland voert voor de gemeenten activiteiten uit met betrekking tot publieke gezondheidszorg, jeugdgezondheidszorg, Veilig Thuis en jeugdhulp. Via de programmabegroting 2026-2029 wil de GGD inhoudelijk en financieel inzicht geven in de uitvoering van deze activiteiten. Door strakker te sturen op de begroting wordt beoogd om beter grip te krijgen op de uitgaven. Dit draagt bij aan transparantie richting de deelnemende gemeenten, versterkt de financiële beheersbaarheid en maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen waar nodig.

---

## Argumenten

*1.1 De GGD moet voldoen aan de vastgesteld bezuinigingsrichtlijn van -2,2% om bij te dragen aan de gezamenlijke besparingsopgave van de Zeeuwse gemeenten.*

Op 14 november 2024 heeft de Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG) voor 2026 een uniforme bezuinigingsrichtlijn vastgesteld voor gemeenschappelijke regelingen van -2,2%, met 0% indexatie. Zonder aanvullende maatregelen zou GR GGD Zeeland in 2026 een extra gemeentelijke bijdrage nodig hebben van € 1.123.500 om bestaande taken en beleidslijnen voort te zetten. Om deze stijging deels te compenseren, stelt de GGD een pakket maatregelen voor met een structurele besparing van circa € 445.000. Vier kansrijke scenario's zijn daarvoor geïdentificeerd:

- Meer projectsubsidies en uitbreiding markttaken: Dit sluit aan bij de ambitie om 'een stap naar voren te zetten' en verder te ontwikkelen als kennispartner.
- Stoppen met specifieke taken: Zoals de Verwijsindex Risicjongeren (VIR) en het Calamiteiten Toezicht WMO. Het beëindigen van de overeenkomst met Multisignaal inzake de VIR per 2026, bespaart in totaal circa € 110.000 structureel per jaar.
- Openhouden van vacatures: Voor twee maanden, tenzij de continuïteit van cruciale dienstverlening in het gedrang komt.
- Inzet van het vrij besteedbare deel van de algemene reserve: Conform het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK).

Na uitvoering van deze maatregelen resteert een tekort van circa € 690.000. Omdat een aanzienlijk deel van gemeentelijke taken via gemeenschappelijke regelingen wordt uitgevoerd, is het noodzakelijk dat ook GR GGD Zeeland bijdraagt aan de collectieve bezuinigingsopgave. Dit zorgt voor een evenwichtige verdeling van de lasten en voorkomt onevenredige druk op de niet-GR-taken van gemeenten.

*1.2 Een uitzonderingspositie voor GR GGD Zeeland is niet wenselijk.*

In het rapport "Samenwerking GR'en", opgesteld in opdracht van de VZG, wordt aangegeven dat de afwijkende verhouding tussen personeels- en materiële lasten (P/M-verhouding) bij de GGD aanleiding zou kunnen zijn om gemotiveerd af te wijken van de VZG-richtlijnen. Bij de GGD bedraagt deze verhouding 83/17, wat betekent dat het overgrote deel van de begroting bestaat uit personeelslasten.

De GGD wijst erop dat dergelijke bezuinigingen directe gevolgen hebben voor de uitvoering van taken en de continuïteit van de dienstverlening. Hoewel dit een begrijpelijke zorg is, geldt ook voor gemeenten dat zij te maken hebben met forse financiële opgaven. Een uitzonderingspositie voor GR GGD Zeeland is daarom niet verdedigbaar: het ondermijnt het principe van gelijkheid en de collectieve lijn die is afgesproken binnen de VZG. Daarnaast creëert het bestaan van een uitzondering een ongewenst precedent. Als GR GGD Zeeland mag afwijken van de normering, ligt de weg open voor andere gemeenschappelijke regelingen om eenzelfde verzoek te doen.

*1.3 Een gedetailleerde impactanalyse is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de prioriteiten, risico's en effecten van de bezuinigingen op dienstverlening.*

De GGD heeft zich de afgelopen periode ingespannen om kansrijke scenario's te identificeren voor het omgaan met de noodzakelijke bezuinigingen, met als primair doel de impact op de dienstverlening te minimaliseren. In dit proces is gekeken naar bezuinigingen die de kernfuncties van de GGD zo min mogelijk zouden aantasten, wat heeft geleid tot vier kansrijke scenario's, zoals toegelicht in argument 1.1.

Echter, een uitwerking die volledig voldoet aan de VZG-richtlijn, waarbij de inhoudelijke gevolgen voor de dienstverlening duidelijk worden weergegeven, ontbreekt. Aangezien niet alle scenario's zijn onderzocht, is er onvoldoende inzicht in prioriteiten, risico's en de proportionaliteit van de keuzes. In dit kader verzoekt de gemeente

Middelburg de GGD om een gedetailleerde impactanalyse, aangevuld met een grondige kostenraming. Het uitgangspunt hierbij is dat de GGD blijft voldoen aan haar wettelijke verplichtingen. De gemeente verwacht dat de GGD Zeeland in deze analyse inzicht biedt in de volgende aspecten:

- Welke taken prioriteit hebben;
- Wat de korte- en lange-termijneffecten van de bezuiniging, zowel inhoudelijk als financieel;
- Wat de impact van de keuzes is voor andere (zorg)partners.

Het ontbreken van een impactanalyse maakt het onmogelijk om te bepalen welke bezuinigingen op een proportionele en beheersbare manier kunnen worden doorgevoerd, zonder dat de kwaliteit van zorg en dienstverlening in het gedrang komt.

*1.4 Hoewel de GGD eerder is geweest op de financiële risico's met betrekking tot het ravijnjaar, is ervoor gekozen om de financiering van het Toekomstplan JGZ te dekken via onttrekkingen uit de algemene reserve. Op basis van de huidige inzichten blijkt dat ook een aanzienlijk deel van de benodigde bezuinigingen incidenteel uit deze reserve had kunnen worden gedekt. Daarmee had de GGD de VZG-richtlijn kunnen volgen zonder over te hoeven gaan op ingrijpende maatregelen.*

In 2024 is gestart met de verbetering van de dienstverlening van de jeugdgezondheidszorg (JGZ), met als doel deze toekomstbestendiger en efficiënter in te richten. De uitvoering van dit traject loopt over drie jaar: 2025, 2026 en 2027. De vernieuwde JGZ moet beter aansluiten op de behoeften van inwoners en een sterkere, meer ondersteunende rol vervullen binnen het voorliggende zorgveld. Voor de financiering van het plan "Toekomst JGZ" zijn twee opties onderzocht: het vormen van een bestemmingsreserve (waarvoor een zienswijzenprocedure via de gemeenteraden nodig is) of directe onttrekking uit de algemene reserve (waarvoor het AB zelfstandig bevoegd is). Het AB koos uiteindelijk voor de tweede optie. Voor 2025 wordt € 263.905 onttrokken uit de algemene reserve. Voor 2026 en 2027 zijn bedragen van respectievelijk € 275.800 en € 288.200 opgenomen in de programmabegrotingen van die jaren.

De gemeente Middelburg onderschrijft het belang van een toekomstbestendige jeugdgezondheidszorg. Tegelijkertijd is gedurende het proces, zowel ambtelijk als bestuurlijk, herhaaldelijk benadrukt dat de financiering van dit plan geen negatieve gevolgen mocht hebben op de toen nog onvoorziene effecten van het ravijnjaar. Op basis van de huidige inzichten kan worden vastgesteld dat een substantieel deel van de benodigde bezuinigingen incidenteel via de algemene reserve gedekt had kunnen worden. Hierdoor had de GGD, al dan niet gedeeltelijk, kunnen voldoen aan de VZG-richtlijn zonder dat ingrijpende keuzes noodzakelijk waren geweest.

*1.5 De huidige programmabegroting van de GGD voldoet niet aan de BBV-eisen; een volledige meerjarenbegroting is noodzakelijk.*

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is een realistische meerjarenbegroting verplicht. De meerjarenbegroting van GR GGD Zeeland voldoet daar momenteel niet aan. Er is feitelijk sprake van een éénjarige raming, zonder indexatie voor inflatie of loonontwikkeling. De GGD wordt daarom wederom verzocht dit te verbeteren in de volgende programmabegroting. Dit is in lijn met het advies van de Begeleidingscommissie.

**2. De kosten ad € 3.440.771 worden verwerkt binnen de gemeentelijke begroting 2026-2029.**

Een nadere toelichting is opgenomen in de paragraaf Financiën.

**3. De extra kosten in de eerste begrotingswijziging 2026 van IJZ (Taskforce/uitvoeringsorganisatie) zijn incidenteel van aard en noodzakelijk om de continuïteit van de uitvoering – waaronder contractbeheer en toezicht – te waarborgen. Voor de gemeente Middelburg betekent dit een aanvullende bijdrage van € 27.536. De dekking van deze kosten kan binnen de bestaande gemeentelijke begroting worden opgevangen.**

Hoewel de programmabegroting 2026-2029 nog niet is vastgesteld, wordt deze eerste begrotingswijziging ingediend om noodzakelijke uitvoeringskosten voor 2026 tijdig te dekken. Door de beleidsarme opzet van de programmabegroting worden incidentele kosten, zoals voor contractbeheer en toezicht, apart opgenomen in deze wijziging om essentiële taken in 2026 mogelijk te maken. In de eerste begrotingswijziging voor 2026 zijn drie posten opgenomen:

- € 137.000 voor 1,5 fte junior contractmanagement en businessanalist – eerder tijdelijk gefinancierd vanuit een verwachte GR Inkoop Sociaal Domein Zeeland (GR ISDZ), die niet van de grond is gekomen.
- € 25.000 licentiekosten BasisBeeld – noodzakelijk voor samenwerking met de toezichthouders binnen het CZW-bureau.
- € 10.000 voor evaluatie aanbestedingsproces inkoop jeugdhulp Zeeland (IJZ) – gericht op het trekken van lessen voor toekomstige aanbestedingen.

De verwachting is dat IJZ omstreeks 1 januari 2027 onderdeel gaat worden van een andere gemeenschappelijke regeling. Vanwege dit perspectief worden deze middelen incidenteel aangevraagd. Voor Middelburg betekent dit voor 2026 een extra bijdrage van € 27.536. Voor 2027 en verder worden deze kosten meegenomen in de plannen voor een mogelijk andere GR.

---

## Kanttekeningen

### *1. Structurele kwetsbaarheid van de GGD blijft; duidelijke keuzes zijn nodig voor effectiviteit en naleving bezuinigingsnorm.*

Eind 2022 stemde het AB in met het voorstel van 'Basis op Orde'. Jarenlange bezuinigingen en toenemende uitdagingen hadden immers geleid tot een structureel kwetsbare organisatie. De inzet richtte zich met name op verbetering van de bedrijfsvoering en delen van het primaire proces, met uitzondering van Veilig Thuis, Jeugdgezondheidszorg en de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. Hoewel de externe evaluatie van Lysias (november 2024) aangeeft dat de GGD vooruitgang heeft geboekt, blijft structurele kwetsbaarheid bestaan door de beperkte schaalgrootte van de regio. Deze situatie onderstreept de noodzaak voor verdere versterking van de organisatie, maar wel binnen de bestaande financiële kaders. Het is van belang dat de GGD duidelijke keuzes maakt, zodat zij aan de afgesproken normering kan blijven voldoen en tegelijkertijd haar taken effectief kan blijven uitvoeren.

### *2. Dreigend preventief toezicht bij niet sluitende begroting.*

De GGD wordt onder preventief financieel toezicht gesteld als op 15 september 2025 geen sluitende begroting 2026 is vastgesteld met structureel en reëel evenwicht en vóór 1 januari 2026 geen bestuurlijke maatregelen zijn ingediend om het tekort op te heffen. Ook als de provincie het financieel herstel vóór 2029 niet haalbaar acht, kan toezicht volgen. Hoewel preventief toezicht als een formele ingreep kan worden opgevat, biedt het tegelijkertijd een kans om de financiële stabiliteit en bestuurlijke slagkracht van de GGD te versterken. Deze extra controle en begeleiding vergroten de transparantie en versterken het vertrouwen van deelnemende gemeenten. Het toezicht fungeert daarmee als een waarborgmechanisme dat bijdraagt aan stabiele en betrouwbare publieke dienstverlening.

### *3. Risico op extra begrotingswijziging(en)*

In 2025 vervolgt de GGD het proces van samenwerking en huisvesting GGD en VRZ. Dit is een complex dossier met financiële gevolgen die tijdens het opstellen van de begroting nog niet te overzien waren. Hier komt de 5<sup>e</sup> begrotingswijziging 2025 GGD uit voort. In de raadsvergadering van 2 juli zit eveneens een raadsvoorstel dat verder in detail ingaat op de inhoud van deze begrotingswijziging.

Daarnaast is in de begroting 2026 is 2% salarisindexering verwerkt. Mocht er in 2026 een nieuwe cao worden vastgesteld met een hoger indexeringspercentage, dan kan de GGD, met een personeelslastenpercentage van 83%, deze stijgingen niet opvangen. Dit kan leiden tot de volgende begrotingswijziging 2026.

---

## Financiën

In de gemeentelijke begroting van Middelburg is voor de GR GGD Zeeland een bedrag opgenomen van € 3.585.427,61 voor het jaar 2026. Dit is rekening houdend met de VZG-richtlijn van -2,2%.

Ervan uitgaand dat de GGD het scenario volgt waarbij na weging van de zienswijze in het AB van 12 september de GGD opnieuw gaat onderzoeken hoe de GGD de resterende € 680.000 kan bezuinigen, is de geschatte gemeentelijke bijdrage voor Middelburg € 3.440.771. Dit bedrag is fictief omdat GGD geen variant heeft geschetst waarin wordt voldaan aan de financiële kaders. De fictieve bijdrage is gebaseerd op de bijdrage programmabegroting 2025 na verwerking van de begrotingswijzigingen. Kanttekening hierbij is dat de verdeelsleutel zoals GGD deze hanteert kan leiden tot een afwijkende bijdrage voor Middelburg.

---

Wanneer ingestemd wordt met voorliggende begroting komt de totale bijdrage vanaf 2026 uit op € 3.478.170.

Beide scenario's passen binnen de gemeentelijke begroting.

*Wat zijn de kosten?*

Zie bovenstaande alinea.

*Zijn er significante gevolgen voor het weerstandsvermogen?*

Op basis van de gehanteerde normeringsystematiek wordt het weerstandsvermogen in de programmabegroting als "matig" geclassificeerd. Indien risico's daadwerkelijk (cumulatief) optreden, kan dit mogelijk leiden tot een negatief resultaat en negatief eigen vermogen. Het risico dat deze situatie zich voordoet is echter minimaal. Gelet op het feit dat de meeste financiële risico's in de praktijk kunnen worden opgevangen via de gemeentelijke bijdrage. Indien zich onvoorziene of niet-begrote uitgaven voordoen, is het gebruikelijk dat deze – binnen de constructie van de gemeenschappelijke regeling – door de deelnemende gemeenten worden gedekt.

---

**Duurzaamheid**

Niet van toepassing.

---

**Communicatie en participatie**

Niet van toepassing.

---

**Uitvoering**

In de AB-vergadering van 12 september wordt de begroting definitief aan het AB ter besluitvorming aangeboden, rekening houdend met de zienswijzen van de Zeeuwse gemeenteraden.

---

**Advies ingewonnen bij adviesorgaan?**

De begeleidingscommissie (BC), bestaande uit regionale beleidsambtenaren en financiële adviseurs, erkent dat de begroting niet voldoet aan de VZG-richtlijn. Desondanks is het advies positief, waarbij inhoudelijke overwegingen rond de continuïteit van dienstverlening aan kwetsbare inwoners zijn meegewogen. Wel wordt nadrukkelijk gewezen op het ontbreken van een volledig uitgewerkt scenario waarin volledig wordt voldaan aan de VZG-richtlijn, inclusief inzicht in de gevolgen voor de dienstverlening. De commissie acht dit noodzakelijk voor een transparante en evenwichtige afweging tussen financiële kaders en publieke gezondheidstaken.

Ten aanzien van de eerste begrotingswijziging voor IJZ heeft de BC is een positief advies afgegeven, aangezien dit noodzakelijk wordt geacht voor het waarborgen van de uitvoeringscontinuïteit.

**Bijlagen**

1. Aanbiedingsbrief Programmabegroting 2026-2029 GR GGD Zeeland
2. Brief correctie begroting 2026 GR GGD
3. Programmabegroting 2026-2029 GR GGD Zeeland (versie 19 mei 2025)
4. Advies begeleidingscommissie – programmabegroting 2026-2029 6.
5. Advies begeleidingscommissie – BW 1-2026 IJZ

**Middelburg, 3 juni 2025**

**Burgemeester en wethouders van Middelburg**

**de secretaris,**

Aart van den Brink

**de burgemeester,**

Yvonne van Mastrigt