

Oplegnotitie voor:	algemeen bestuur GGD Flevoland
Agendapunt:	3.
Vergaderdatum:	9 oktober 2025
Onderwerp:	Begroting 2026 incl. meerjarenraming 2027-2028
Behandeling:	Besluitvormend
(ambtelijk) Portefeuillehouder:	Mevr. S. Kukenheim
Portefeuillehouder AB:	Dhr. E. van de Beld
Steller:	H. Bos
Status:	Openbaar
Bijlagen:	1. Ontwerpbegroting 2026 e.v. 2. Wijzigingenblad ontwerpbegroting 2026 e.v. 3. Reactienota DB op zienswijzen gemeenteraden 4. Vragen en Antwoorden van de gemeente Lelystad 5. Varianten implementatie scenario's bestuursopdracht en dekking structurele tekorten 6. Presentatie Bestuurlijke opdracht versie AB 21 mei 7. Zienswijzen gemeenteraden Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk, Zeewolde 8. Aanbiedingsbrief begroting voor gemeenteraden

Voorstel

Het algemeen bestuur wordt verzocht om:

1. De Programmabegroting 2026 e.v. vast te stellen met inachtneming van:
 - a. De zienswijzen van gemeenteraden.
 - b. De schriftelijke reactie van het dagelijks bestuur aan de raden op de binnengekomen zienswijzen.
 - c. De wijziging van de inwonersbijdrage ten gevolge van:
 - Het structureel dekken van het structurele tekort op de dienstverlening (personeelslasten JGZ), welke in vastgestelde begroting 2025 incidenteel is gedekt, voor het bedrag van € 343 (x 1.000).
 - Het structureel dekken van de versterking van de bestuursondersteuning, welke in vastgestelde begroting 2025 incidenteel is gedekt, voor het bedrag van € 250 (x 1.000).
 - Het versterken wendbaarheid Algemene Gezondheidszorg, middels gerichte investering in de formatie van infectieziektebestrijding (IZB) door te voeren, voor het bedrag van € 505.400
 - Versterken Jeugdgezondheidszorg, middels versterken zorgstructuur scholen (onder andere inloopsprekuren) door inzet Jeugdgezondheidszorg professionals gefaseerd door te voeren, voor de bedragen van 2026: € 333.500 en 2027: € 333.500 + indexatie en inwonergroei)
 - d. De inwonersbijdrage en risicoparagraaf aan te passen ten gevolge van besluitvorming, conform bijgevoegd wijzigingenblad (bijlage 2) en hier de begroting op bij te werken.
2. De definitieve Programmabegroting 2026 ter informatie te sturen naar:
 - a. de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten, begeleid door de bijgevoegde aanbiedingsbrief (bijlage 8).
 - b. de Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland.
3. Een bestuursopdracht te geven om in toekomstige P&C-producten toe te werken naar het stellen van doelstellingen die voldoende specifiek en meetbaar zijn, voorzien van prestatie-indicatoren en gekoppelde normen; de directie te verzoeken deze opdracht in tijd en proces uit te werken en ter hand te nemen in samenhang met de versterking van de

bedrijfsvoering en de controlfunctie, en het bestuur met regelmaat over de voortgang te informeren.

Inleiding/context

Samenvatting

Het Dagelijks Bestuur heeft op 19 juni 2025 ingestemd met de Ontwerp-programmabegroting 2026 en deze is ter zienswijze aan de gemeenteraden verstuurd. Een overzicht van de zienswijzen én de reactie van het DB hierop vindt u in bijlage 3. De zienswijze van de gemeenteraad van Zeewolde is het afzien van het indienen van een zienswijze en daarmee volgt deze gemeenteraad het voorstel van het DB. De binnengekomen zienswijzen zijn van verschillende aard. Vijf gemeenten zijn positief over het structureel dekken van de incidenteel gedekte tekorten. Gemeente Lelystad wenst aanvullende informatie op dit punt. Vier gemeenten zijn positief over het gekozen scenario "gericht versterken" middels de versterking van dienstverlening in de afdeling Algemene Gezondheidszorg en de afdeling Jeugdgezondheidszorg 4-18. Gemeente Almere ziet de versterking liever integraal afgewogen met haar plus-portefeuille en de gemeente Lelystad heeft behoefte aan nadere informatie.

Het Dagelijks Bestuur stelt het Algemeen Bestuur voor om de ontwerp-programmabegroting 2026 in gewijzigde vorm vast te stellen. Waarbij zij voorstelt om, teneinde te voldoen aan wet- en regelgeving (Wgr, Gemeentewet en BBV), de structurele tekorten uit de begroting 2025 structureel te dekken. En waarbij, om tegemoet te komen aan gemeenten die willen versterken en tegelijkertijd gehoor te geven aan gemeenten die eerst nadere informatie willen of behoefte hebben aan een nieuw afwegingsmoment, de versterking op het domein Algemene gezondheidszorg (AGZ) wordt ingezet en de versterking op het domein Jeugdgezondheidszorg wordt getemporeerd.

Het Dagelijks Bestuur verwijst voor de inhoudelijke reactie en onderbouwing naar de reactienota op de zienswijze. Daarnaast heeft de gemeente Lelystad een aantal aanvullende vragen schriftelijk gesteld. De antwoorden op deze vragen zijn in bijlage 4 toegevoegd.

Structureel sluitende begroting

In de begroting van 2025 kwam naar voren dat de begroting van de GGD niet meerjarig sluitend is. Jaarlijks worden overschrijdingen geconstateerd die voortkomen uit krappe financiering van dienstverlening waardoor tegenvallers niet of zeer beperkt kunnen worden opgevangen binnen de begroting. Structurele lasten worden incidenteel gedekt. In de afgelopen jaren is er binnen de begrotingen weinig ontwikkeld en geïnvesteerd, wat concreet terug is te zien in de mate van onderhoud en de minimale investeringen die zijn gepleegd. Om meer grip op te krijgen op de financiële situatie heeft het bestuur, mede in reactie op de zienswijze van de verschillende gemeenteraden op de begroting 2025, de opdracht gegeven aan de directie om inzicht te geven in de dienstverlening die wordt gefinancierd uit de inwonerbijdrage. Dit deel is iets minder dan 20% van de totale begroting van GGD Flevoland. Dit betreft een deel van de wettelijke taken van de GGD. Een overig deel van de wettelijke taken wordt bekostigd door subsidies van de individuele gemeenten (zogenaemde 'plustaken').

Uit het beeld wat het bestuur heeft verkregen naar aanleiding van de bestuursopdracht komt het volgende naar voren:

- Uitvoering van taken zit op of onder wettelijk minimumniveau.
- De organisatie maakt zelf al prioritering om zo dicht mogelijk bij het wettelijk minimumniveau te blijven in de dienstverlening.
- Verzuimcijfers laten een stijgende lijn zien; de druk op de organisatie wordt groter.
- De verwachte bevolkingsgroei in Flevoland en de opgaven in de publieke gezondheid, vragen van een GGD met deze omvang, een gezondere basis.
- Bedrijfsvoering is te sober ingericht.

Deze uitkomst van de bestuurlijke opdracht is beeldvormend, oordeelsvormend en besluitvormend aan het AB voorgelegd. Alle drie de scenario's lieten zien dat de incidentele verhoging van de inwonersbijdrage van 2025, structureel verhoogd moet worden om de begroting structureel sluitend te maken zonder nog meer onder het wettelijk minimum te zakken voor wat betreft de taken van de GGD op het gebied van infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg 4-18 (wettelijke taken in het kader van de WPG.)

Conclusie per scenario:

- Het scenario Krimp voldoet aan geen van de vastgestelde uitgangspunten. Door het nog verder verkleinen van de dienstverlening van de GGD zal de GGD wettelijke taken elders moeten proberen te beleggen en daarvoor meer betalen dan nu het geval is.
- Het scenario Stilstand is op de uitgangspunten Robuustheid en Toekomstbestendige financiering niet in lijn met wat het bestuur voor ogen heeft. Ook dit scenario levert geen besparing op. Door de smalle inrichting van dienstverlening en financiën bestaat er geen flexibiliteit om tegenvallers op te vangen en zullen deze, alsmede inzet op verscherpte wettelijke eisen, direct vertaald worden in extra financiële vragen.
- Het scenario Gericht versterken toont een verbetering op de uitgangspunten, waarbij kwaliteit van dienstverlening op voldoende wettelijk niveau wordt gebracht. In dit scenario, zal GGD Flevoland nog steeds op onderdelen onder het wettelijk minimum schommelen, maar ontstaat meer flexibiliteit bij de inzet van mensen en middelen, waardoor flexibel kan worden ingesprongen op ontwikkelingen en risico's binnen de organisatie en in de samenleving.

Wijziging ten opzichte van Ontwerpbegroting

Het Dagelijks Bestuur stelt het Algemeen Bestuur voor om de ontwerpbegroting 2026 *gewijzigd* vast te stellen, waarbij zij voorstelt dat om te voldoen aan wet- en regelgeving (Wgr, Gemeentewet en BBV) de structurele tekorten uit de begroting 2025 structureel worden gedekt (conform vijf van de zes zienswijzen) en waarbij, om tegemoet te komen aan gemeenten die willen versterken (vier van de zes zienswijzen) en tegelijkertijd gehoor te geven aan gemeenten die eerst nadere informatie hierover willen of behoefte hebben aan een nieuw afwegingsmoment (twee van de zienswijzen), de versterking wordt getemporiseerd.

Versterking AGZ

Het Dagelijks Bestuur stelt het Algemeen Bestuur voor om de Algemene Gezondheidszorg te versterken in 2026. Op korte termijn is hiermee een versterking van de organisatie gepland en daarmee een vermindering van risico's en versterking van flexibiliteit. De organisatie kan in de komende jaren komen tot een extra verdieping van het plan ten aanzien van de inzet van deze middelen en deze af te stemmen op de bijdrage uit het Rijk en de ontwikkelingen op dit vlak ten aanzien van een nieuw kabinet.

In de verkennende fase van de scenario uitwerking van de bestuurlijke opdracht is een geschatte bandbreedte voor versterking uitgesproken. De concretisering hiervan heeft plaats gevonden in de scenario fase, gerelateerd aan de [functienormering IZB](#), en is verwerkt in de ontwerpbegroting. Een nadere onderbouwing van deze versterking is opgenomen in de beantwoording van de vragen van Lelystad, zie bijlage 4.

Versterking JGZ

Het Dagelijks Bestuur stelt het Algemeen Bestuur voor om de Jeugdgezondheidszorg te versterken en in het licht van de uiteenlopende zienswijzen op dit punt een temporisering in acht te nemen en de versterking in twee jaar te realiseren.

Hiermee worden gemeenten in de gelegenheid gesteld om in een rustiger tempo de ophoging van de inwonersbijdrage te verwerken. Op korte termijn is er een versterking van de organisatie en daarmee een vermindering van risico's en versterking van flexibiliteit. Op de iets langere termijn is het gesprek goed te voeren over de inzet van middelen en prioriteiten van het bestuur (te denken aan de inzet rondom scholen, het verhogen van de vaccinatiegraad etc.).

Daarnaast kan hiermee aangesloten worden op het onderzoek naar de verhouding van de plusportefeuille en de door de inwonersbijdrage collectief gefinancierde dienstverlening (GR) wordt het bestuur in staat gesteld om de JGZ dienstverlening anders te financieren waarbij een integrale afweging kan worden gemaakt die door sommige gemeenten gewenst is.

De gemeente Almere en Lelystad kennen soortgelijke inzet van de JGZ die zij bekostigen via een subsidiebeschikking, een zogenaamd plusproduct (zie bijlage 1 van de [Ontwerpbegroting 2026](#)). Dit stelt deze gemeenten in staat om een heroverweging van hun plusportefeuille te maken en daarmee een "integrale afweging" te maken. Door de temporisering ontstaat ook de mogelijkheid om in het bestuur nader te verkennen waar de bestuurlijke prioriteiten binnen de JGZ worden gezien.

Een nadere onderbouwing van de versterking JGZ is opgenomen in de beantwoording van de vragen van Lelystad, bijlage 4.

Onderbouwing variant wijziging ten opzichte van de ontwerpbegroting

Een overzicht van alle varianten die denkbaar zijn voor de dekking van de structurele tekorten en het implementeren van de scenario's van de bestuursopdracht staan in de bijlage. Het Dagelijks Bestuur meent met deze variant recht te doen aan de uiteenlopende zienswijzen van de gemeenteraden.

Verhouding Collectief-Plus & Productencatalogus

Het bestuur heeft aandacht gevraagd voor de risico's van vraaguitval bij plusproducten voor de robuustheid van de organisatie en continuïteit van de dienstverlening. In de risicoparagraaf staan de belangrijkste risico's opgesomd. De directie heeft de opdracht gekregen het bestuur **inzicht** te geven in de mogelijkheden om meer dienstverlening collectief in te kopen zonder in te boeten op lokaal maatwerk, zodat genoemde risico's worden verminderd en de dienstverlening met meer flexibiliteit kan worden vorm gegeven. Op basis van het inzicht dat vanuit de directie wordt gegeven kan het AB vervolgens vervolgstappen formuleren. In bijlage 1 van de begroting wordt een overzicht gegeven van alle plusproducten waarbij vermeld wordt of het om een wettelijke taak gaat. Onderdeel van het onderzoek naar verhouding van dienstverlening tussen collectief uit de inwonersbijdrage gefinancierd en plus is het opstellen van een "productenboek" zodat helder wordt beschreven welke dienstverlening door de GGD geleverd wordt. Voor dit productenboek wordt in de AB-vergadering van 6 november 2025 een voorstel voorgelegd.

Voortgang versterking P&C cyclus en Bedrijfsvoering

Deze begroting zet een stap door het structureel sluitend maken van de begroting en het verbeteren van de P&C cyclus. Het proces van de bestuursopdracht en de ambtelijke werkgroep die heeft ingezoomd op de overhead, hebben bijgedragen aan het meer transparant maken van de financiële stromen. Deze beweging zal in de toekomst worden voortgezet. Er wordt besloten tot een nieuwe bestuursopdracht om dit proces verder vorm te geven en daarmee het bestuur in positie te brengen om, indachtig de wens van gemeenteraden en de accountant, de voortgang ervan te bewaken.

Hierbij is het relevant om een verbinding te maken met de versterking van de bedrijfsvoering en de controlfunctie in de organisatie van GGD Flevoland. In het kader van de versterking van de bedrijfsvoering is de organisatie doende, de onderdelen financiële administratie en control te versterken. Daarnaast worden software systemen die ondersteunend zijn aan inzicht en sturing op financiën en HR geoptimaliseerd. Er is een kwartiermaker control aangesteld die de verschillende controlemechanismen zal herijken. Er is daarbij in het bijzonder aandacht voor begrotingsrechtmatigheid, kaderstelling, risicomanagement en de liquiditeitsplanning.

De programmaverantwoordelijkheid is relatief compact. Het is wenselijk om het bestuur en de raden van de deelnemende gemeenten beter in positie te brengen om haar controlerende taak goed te kunnen uitvoeren. Daarom zullen in toekomstige P&C-producten gewerkt worden naar een model waarin doelstellingen op de collectief gefinancierde taken worden gesteld die voldoende specifiek en meetbaar zijn, voorzien van prestatie-indicatoren en gekoppelde normen. Hiermee geven we invulling aan de aanbevelingen van de accountant op de interne procesinrichting en beheersing die zijn geconstateerd bij de controle op de jaarstukken 2024.

Beoogd effect

Vaststelling van de begroting 2026, inclusief meerjarenraming 2027-2029.

Kantttekeningen/Risico's

De consequentie van de besluitvorming conform voorstel is dat een sluitende begroting kan worden vastgesteld, conform regelgeving BBV, Wgr en Gemeentewet.

De benoemde risico's van het niet of getemporiseerd gericht versterken zijn opgenomen als bijlage bij dit besluit in de presentatie van de bestuurlijke opdracht van het AB van 21 mei, (bijlage 6).

Een besluit wat leidt tot geen of gedeeltelijke invulling van de gerichte versterking in 2026, heeft directe impact op de risicoparagraaf, in het bijzonder op het risico op 'verzuim', wat leidt tot vervanging personeel en 'moeilijk vervulbare functies', wat leidt tot hoge kosten van inhuur. Deze zullen in de definitieve begroting worden verwerkt conform het besluit.

In de voorgestelde besluitvorming is de gerichte versterking alleen voor JGZ voor 50% ingevuld in 2026, waarmee een verwachte toename van de kans op verzuim van 0,25% een verhoogd restrisico van € 62.500 tot gevolg heeft en een verwachte toename van de kans op moeilijk vervulbare functies van 2,5% een verhoogd restrisico van € 45.500 tot gevolg heeft.

Indien anders wordt besloten is ter beeldvorming weergegeven hoe de impact van een veranderende kans op de bovengenoemde risico's hieronder weergegeven:

Bij geen invulling van gerichte versterking is onze inschatting dat de kans op de volgende posten toeneemt:

Verzuim met 1%, wat een verhoging van het restrisico van € 249.000 tot gevolg heeft.

Moeilijk vervulbare functies met 10%, wat een verhoging van het restrisico van € 181.000 tot gevolg heeft.

Bij 50% invulling van gerichte versterking is onze inschatting dat de kans op de volgende posten toeneemt:

Verzuim met 0,5%, wat een verhoging van het restrisico van € 125.000 tot gevolg heeft.

Moeilijk vervulbare functies met 5%, wat een verhoging van het restrisico van € 91.000 tot gevolg heeft.

Consequenties (Financieel, Personeel, Juridisch, Informatievoorziening)

Zie de begroting.

Vervolg (Proces en Uitvoering)

- Indien nodig aanpassing risicoparagraaf naar aanleiding van besluitvorming
- Reactienota DB gaat uit naar de gemeenteraden (DB)
- Vaststellen inclusief ondertekening definitieve begroting 2025 (AB)
- Toezending vastgestelde begroting 2026 e.v. aan Gedeputeerde Staten (directie)
- Jaargesprek toezicht Gedeputeerde Staten Provincie (oktober/ november) (DB)

Communicatie (Intern, Extern)

1. Het dagelijks bestuur bericht de aangesloten gemeenten over de wijze waarop de ingezonden zienswijzen verwerkt zijn in de vastgestelde begroting 2026 inclusief de meerjarenraming 2027-2029.
2. Het dagelijks bestuur zendt de vastgestelde begroting 2026, inclusief de meerjarenraming 2027-2029, naar de gedeputeerde staten.