

Aanleiding

Afgelopen jaar hebben verschillende gemeenten via de zienswijzeprocedure (op de begroting en de kaderbrief) het bestuur van GGD regio Utrecht verzocht om de bestaande indexatiemethodiek zoals vastgelegd in de financiële uitgangspunten van de bestuurlijk vastgestelde kaderbrief te wijzigen naar de systematiek die het Rijk ook in het gemeentefonds hanteert. Dit om te voorkomen dat er een verschil ontstaat tussen de indexering van de begroting van de GR en de compensatie die gemeenten ontvangen via het gemeentefonds.

Ook in een brief van 5 februari 2026 roepen de wethouders financiën van 21 Utrechtse gemeenten het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen op om de budgettaire kaders van de GR mee te laten bewegen met het gemeentefonds en te koersen op een methodiek die aansluit bij de indexering van het gemeentefonds.

Reactie Dagelijks Bestuur

In de oplegnotitie bij de concept Kaderbrief 2027 op het AB van 3 december 2025 heeft het DB in reactie op de zienswijze aangegeven dat GGDrU open staat voor een onderzoek naar een indexatiewijze die passend is voor GGDrU en gemeenten. Uit een eerste onderzoek naar de mogelijke effecten van een overstap naar deze nieuwe systematiek bleek dat deze kansen biedt voor versimpeling van de methodiek, maar dat er tegelijkertijd ook risico's aan kleven waarvan de impact nog niet voldoende in te schatten is. Een overstap per begrotingsjaar 2027 was om die reden nog niet mogelijk. Aangegeven is dat het jaar 2026 zou worden gebruikt voor nadere uitwerking.

Er is gekozen voor het voorleggen van deze nadere uitwerking in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 1 juli 2026. Het begrotingsjaar 2028 start namelijk feitelijk al in het najaar van 2026 wanneer de concept Kaderbrief 2028 wordt opgesteld. Aangezien het eerste AB na de zomervakantie pas op 4 november plaatsvindt en daarmee het opstellen van de Kaderbrief doorkruist, is gekoerst op het laatste AB voor het reces. Een eventueel besluit tot bijstelling van de indexatiemethodiek per begrotingsjaar 2028 kan dan tijdig worden vertaald naar de paragraaf 'financiële uitgangspunten' in de concept Kaderbrief 2028.

Uitkomst Onderzoek

Indexatiemethodiek Gemeentefonds

In de Miljoenennota 2024 werd per 2027 een overstap voorzien naar een nieuwe methode voor de jaarlijkse indexering van de algemene uitkering in het gemeentefonds. De ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) is dan maatgevend in plaats van de trap-op-trap-af-systematiek. De indexering wordt een gecombineerde bbp-index die is samengesteld op basis van een volumedeel en een prijsdeel.



Prijsdeel BBP

Het prijsaccres moet prijsstijgingen van de inkoop opvangen en het deel van het stijgen van de lonen voor koopkrachtbehoud (onder andere door inflatie).

Volumedeel BBP

Het volumedeel bruto binnenlands product is op basis van het historisch gemiddelde van de gerealiseerde volumegroei bbp in de afgelopen 8 jaar (t-9 t/m t-2). Het reëel accres, dat is gebaseerd op de volumegroei bbp, kan benut worden voor het opvangen van stijgende kosten door volumegroei, zoals door een stijgend inwonertal, en voor het opvangen van de reële stijging van de lonen.

Bijstelling Indexatiesystematiek 2027

Elk jaar worden de nieuwe cijfers 2 keer geraamd. Dit gebeurt op basis van de CEP in de Voorjaarsnota en op basis van de MEV in de Miljoenennota. Dit wordt ook respectievelijk verwerkt in de meircirculaire en septembercirculaire. Zie als voorbeeld tabel 2.2.2 uit de Meircirculaire 2026 (gepubliceerd op 29-5-26):

Tabel 2.2.2 Indices						
	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Indices CPB bbp CEP 2026						
Volume bbp (8-jaars gemiddelde)	1,9%	1,8%	1,7%	1,5%	2,2%	1,6%
Prijs bbp	2,9%	2,5%	2,9%	2,5%	2,6%	2,4%
Gecombineerde bbp index	4,9%	4,3%	4,6%	4,0%	4,9%	4,0%
Indices CPB bbp MEV 2026						
Volume bbp (8-jaars gemiddelde)	1,9%	1,8%	1,7%	1,5%	2,2%	
Prijs bbp	2,5%	2,5%	2,7%	2,5%	2,4%	
Gecombineerde bbp index	4,4%	4,3%	4,4%	4,0%	4,7%	
Vershil (nieuw-oud)						
Volume bbp (8-jaars gemiddelde)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Prijs bbp	0,4%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%	
Gecombineerde bbp index	0,4%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%	

Huidige indexatiesystematiek GGDrU

Het toepassen van 1 gecombineerde bbp-index wijkt af van de huidige indexatiemethodiek zoals is vastgelegd in de financiële uitgangspunten van de Kaderbrief GGDrU. Daarin staan namelijk de volgende relevante artikelen (waarbij de vastgestelde Kaderbrief 2027 als voorbeeld is genomen):

8. Voor de vaststelling van de inwonerbijdrage voor de gemeenten wordt uitgegaan van het aantal inwoners op de stand per 1 januari 2025. Als bron hiervoor wordt het CBS gehanteerd. Er vindt gedurende het begrotingsjaar geen bijstelling plaats op basis van het werkelijk aantal inwoners per 1 januari 2027.
9. Voor vaststelling van de kindbijdrage voor de gemeenten wordt uitgegaan van het aantal kinderen in de leeftijd 0 tot 18 jaar op de stand per 1 januari 2025. Als bron hiervoor wordt het CBS gehanteerd. Er vindt gedurende het begrotingsjaar geen bijstelling plaats op basis van het werkelijk aantal kinderen per 1 januari 2027.

Loonontwikkeling

12. Voor de loonontwikkeling wordt de cao-wijziging en de premieontwikkeling van het werkgeversdeel (pensioen- en sociale premies) als uitgangspunt genomen. In geval er nog geen cao bekend is, dan wordt het loongerelateerde deel geïndexeerd met de percentage 'loonvoet sector overheid', zoals opgenomen in de meest recente circulaire van het gemeentefonds. Zodra daarna een nieuwe CAO bekend is, wordt een eventueel verschil tussen het toegepaste indexeringspercentage en het indexeringspercentage conform de nieuwe CAO meegenomen in de eerstvolgende op te stellen begroting(swijziging).
13. Loon- en/of premie-ontwikkelingen die nog niet zijn meegenomen in de begroting 2027 maar die wel betrekking hebben op het begrotingsjaar 2027 en latere jaren, worden via een begrotingswijziging op de begroting 2027 ter besluitvorming aan het algemeen bestuur voorgelegd. Dit nadat de zienswijze procedure is doorlopen, conform de Gemeenschappelijke Regeling GGDrU.

Prijsontwikkeling

14. Voor de prijsontwikkeling wordt uitgegaan van de 'Prijs Bruto Binnenlands Product (pbbp)', zoals deze staat vermeld in de meest recente circulaire van het gemeentefonds ten tijde van het opstellen van de (ontwerp)begroting.
15. Prijsontwikkelingen die nog niet zijn meegenomen in de begroting 2027 maar die wel betrekking hebben op het boekjaar 2027, worden via een begrotingswijziging op de begroting 2027 ter besluitvorming aan het algemeen bestuur voorgelegd. Dit nadat de zienswijze procedure is doorlopen, conform de Gemeenschappelijke Regeling GGDrU.

Toetsingscriteria

Bij het onderzoek naar de voordelen en nadelen van een overstap naar de systematiek voor indexeren die het Rijk toepast in het Gemeentefonds is gekeken naar een aantal toetsingscriteria:

- Uitlegbaarheid en eenvoud – de systematiek moet begrijpelijk en eenvoudig toepasbaar zijn.
- Objectiviteit en transparantie – de berekeningswijze moet controleerbaar en inzichtelijk zijn.
- Reële compensatie – de systematiek moet voorzien in een realistische vergoeding voor loon- en prijsontwikkeling.

Risico's nieuwe indexatiemethodiek

Risico's Prijsdeel BBP

Het prijsdeel uit de gecombineerde bbp-index bestaat uit de componenten 'inflatiecorrectie inkoop' en 'inflatiecorrectie loon'. Het prijsdeel volgt de prijsontwikkeling van het bbp van het lopende jaar. In de huidige methodiek hanteert GGDrU (conform de financiële uitgangspunten uit de Kaderbrief) ook al de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (pbbp) uit de meest recente circulaire van het gemeentefonds. Dit generieke pbbp-percentages kan afwijken van de feitelijke prijsontwikkeling van de kosten van GGDrU, maar dat risico bestaat nu ook al en is in de praktijk niet een probleem geweest wat niet ondervangen kon worden.

Risico's volumedeel BBP

Het volumedeel uit de gecombineerde bbp-index bestaat uit de reële loonstijging en de 'volume-ontwikkeling demografie en welvaart' en is gebaseerd op een achtjaars-gemiddelde (t9-t2). Dat brengt twee risico's met zich mee.

- Deel reële loonstijging: Indien het resultaat van de cao-onderhandelingen positief is voor werknemers, is de kans groot dat de werkgeverslasten van GGDrU harder stijgen dan het 8-jaarsgemiddelde wat leidt tot een tekort. Dat principe gaat vanzelfsprekend ook omgekeerd op leidend tot een overschot.
 - o Een aanvullend (maar kleiner) risico is dat van het onderdeel 'sociale verzekeringspremies en pensioenpremies' waarvan een deel organisatiegebonden is (WHK / AOP) en daarmee kan afwijken van het gemiddelde.
- Deel 'volume-ontwikkeling demografie en welvaart': de langjarige trend in regio Utrecht is dat het inwoneraantal stijgt en het kindaanantal daalt. Het risico zit erin dat de meer – of minderkosten die GGDrU maakt door een mutatie in de inwoners- en kindaanstanden hoger zijn dan het indexatiepercentage ter dekking van de demografie-ontwikkeling uit de gecombineerde bbp-index.

Risico's overstap nieuwe systematiek samengevat

Het risico behorend bij het prijsdeel BBP is bij de nieuwe systematiek gelijk aan de bestaande systematiek. De ervaring leert dat dit bestaande risico goed te overzien is. Dat is enerzijds gelegen in het feit dat de inkoop van GGDrU niet zodanig bijzonder van samenstelling is dat deze significant afwijkt van de generieke gemiddelde prijsontwikkeling en anderzijds dat vergeleken met het aandeel van de loonkosten de materiele kosten een relatief klein onderdeel uitmaken van de begroting waardoor de absolute impact van afwijkingen ook relatief beperkt is.

Het risico behorend bij het volumedeel BBP is wel fors groter dan in de bestaande systematiek. Volgens de huidige uitgangspunten is er feitelijk sprake van een 1 op 1 doorberekening van de kosten voortkomend uit de demografische ontwikkelingen en het effect van de cao en de sociale verzekeringspremies en pensioenpremies. In de nieuwe systematiek ontstaan er op beide onderliggers binnen het volumedeel risico's die potentieel fors kunnen uitpakken.

Inschatting impact risico's

Incidenteel (door overstap methodiek)

Bij de bepaling van de mogelijke impact moet onderscheid gemaakt worden in incidentele en structurele risico's. Bij een wijziging van systematiek is er sprake van een eenmalige impact van het overstappen. Op basis van de huidige bekende gegevens zou een overstap naar de nieuwe systematiek per begrotingsjaar 2028 tot een hogere indexatie van de gemeentelijke bijdrage leiden dan als de bestaande systematiek zou worden gehandhaafd. Uit de meircirculaire 2026 (gepubliceerd op 29 mei 2026) blijkt namelijk dat de gecombineerde BBP-index 2028 4,6% bedraagt. Dit is hoger dan de loonvoet sector overheid 2028 en de pBBP 2028 uit diezelfde circulaire (die respectievelijk 4,0% en 2,9% bedragen).

NB: Hierbij is van belang te benoemen dat in de begroting 2028 zal worden gerekend met de percentages uit de septembercirculaire die anders kunnen uitpakken. Verder speelt nog dat op dit moment niet bekend is wat het effect zal zijn van de mutatie in sociale verzekeringspremies en pensioenpremies die in de huidige systematiek ook worden meegenomen. En ten slotte is (conform de afspraken uit de kaderbrief) voor deze vergelijking rekening gehouden met het percentage 'loonvoet sector overheid' aangezien er nog geen cao bekend is voor het jaar 2028 (de huidige cao loopt immers tot en met maart 2027). De feitelijke impact van de cao kan afwijken van het percentage 'loonvoet sector overheid'.

Structureel

In de huidige risico-inventarisatie is alleen een (beperkt) risico opgenomen onder de noemer 'fluctuatie inwoner- en kindaantal'. Er is gekeken in hoeverre de risicobepaling voor dat onderdeel in de nieuwe systematiek al dan niet toereikend is. In de gecombineerde BBP-index wordt rekening gehouden met demografische ontwikkelingen. Dit betreft een landelijk gemiddelde. Het risico bestaat dat in de toekomst de demografische ontwikkeling in regio Utrecht afwijkt van het landelijk gemiddelde. Uit de prognose van de bevolkingsgroei tot 2050 (zie [Bevolkingsprognose | Staat van Utrecht](#)) komt naar voren dat Nederland naar verwachting tussen 2025 en 2050 met 9,2% groeit, maar dat die groei onevenredig is verdeeld over het land. Regio Utrecht zal naar verwachting met 14,9% groeien. Het verschil van 5,7 procentpunt is als uitgangspunt genomen op de gemeentelijke bijdrage en teruggerekend naar de impact voor 1 jaar. Volgens het risicomodel van GGDrU dat gebruikt wordt om de benodigde weerstandscapaciteit te berekenen geeft dat een medium impact en hoge kans wat zich door vertaalt in een hogere benodigde weerstandscapaciteit dan voorheen.

Verder is ook ingeschat wat het effect zou kunnen zijn van een gecombineerde BBP-index waarvan het volumedeel dat de reële loonstijging zou moeten afdekken niet afdoende is doordat het effect van de Cao en de ontwikkeling van de SV-premies en de pensioenpremies op de loonkosten groter is dan de index. De kans daarop wordt ingeschat als medium, maar de impact daarvan kan erg groot zijn. Met dat risico is in de huidige paragraaf weerstandsvermogen nog helemaal geen rekening gehouden waardoor het toevoegen in het model per definitie tot een hogere benodigde weerstandscapaciteit ten opzichte van nu leidt.

Consequenties en mogelijke mitigerende maatregelen

Overstappen naar de nieuwe indexatiemethodiek waarbij regiobreed 1 indexatiepercentage wordt gehanteerd heeft als voordeel dat het duidelijk voldoet aan de criteria 'uitlegbaarheid en eenvoud' en 'objectiviteit en transparantie'. Het heeft als nadeel dat het criterium 'reële compensatie' in het geding kan komen.

Dat is gelijk het verschil met het voordeel van de huidige systematiek die minder eenvoudig uitlegbaar is, maar wel hoog scoort op het criterium 'reële compensatie'.

GGDrU hecht veel waarde aan reële compensatie. De organisatie is gebaat bij stabiliteit en continuïteit van dienstverlening. De huidige afspraken over indexeren passen hier goed bij en waarborgen dat het bestuurlijke gesprek in de basis op de inhoud gevoerd kan worden.

Tegelijkertijd is GGDrU zich ook bewust van het feit dat de huidige afspraken over indexeren gemeenten voor uitdagingen stellen. Daarom hechten we eraan de consequenties van een eventuele overstap van methodiek met elkaar te delen zodat er een passende keuze gemaakt wordt die werkbaar is voor zowel gemeenten als GGDrU.

Consequenties

Indien het bestuur de keuze maakt om over te stappen op de nieuwe indexatiemethodiek per begrotingsjaar 2028 leidt dat zonder maatregelen inherent tot meer volatiliteit in het jaarlijkse rekeningresultaat van GGDrU. Het rekeningresultaat wordt dan niet alleen maar meer verklaard door inhoudelijke factoren, maar er zal altijd een component bij komen die wordt verklaard door de indexatiesystematiek, een factor die niet beïnvloedbaar is door GGDrU.

Mitigerende maatregelen

Een rekeningresultaat wat meer gaat schommelen dan in de bestaande methodiek bemoeilijkt het gesprek over de resultaatbestemming na afloop van het betreffende boekjaar. Een werkbare optie om dit grotendeels te ondervangen is in de begroting (swijziging) al rekening te houden met een onttrekking uit / toevoeging aan de reserves ter hoogte van de berekende impact die de indexatiemethodiek geeft. Dit kan binnen de kaders van het BBV. Het BBV eist dat de begroting structureel in evenwicht is. Dat brengt met zich mee dat het structureel inzetten van de algemene reserve om exploitatielasten te dekken niet toegestaan is. Maar incidenteel is wel toegestaan. Aangezien de verwachting is dat de impact van de systematiek het ene jaar een positief effect geeft en het andere jaar een negatief effect is de inschatting dat er geen sprake is van structurele inzet van de reserve om de begroting sluitend te krijgen. Wel zal in geval van het onttrekken van bedragen uit de reserve moeten worden getoetst of de overgebleven reserves nog toereikend zijn om de risico's op te vangen.

Reservepositie GGDrU

In de Nota Reserves en Voorzieningen is beschreven dat de algemene reserve bedoeld is als buffer om bij bepaalde onvoorziene omstandigheden te kunnen worden ingezet. Dit geldt in principe ook voor bestemmingsreserves, die met een risicomotief zijn gevormd. In de Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing is beschreven welke norm wordt gehanteerd voor het aanhouden van een minimaal niveau aan reserves.

GGDrU heeft 1 algemene reserve en meerdere bestemmingsreserves. Daarvan fungeren de algemene reserve publieke gezondheid, de bestemmingsreserve JGZ en de bestemmingsreserve reisadvies als buffer voor risico's.

Op basis van de periodieke risico-inventarisatie wordt bepaald welk niveau van weerstandsvermogen er benodigd is en hoe dat niveau zich verhoudt tot beide reserves die samen de weerstandscapaciteit vormen. In de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement GGDrU is beschreven welke verhouding daartussen (de weerstandsratio) als voldoende wordt beschouwd.

Voorgesteld wordt om het volatiliteitsrisico van de nieuwe indexeringssystematiek op te nemen in risico-inventarisatie zodat deze een plek krijgt in de paragraaf weerstandsvermogen. Tegelijkertijd is per risico een splitsing aangebracht in welk deel algemeen van aard is, welk deel JGZ en welk deel specifiek op reizigersadvies van toepassing is.

Reserves (met bufferfunctie)	Beschikbare Weerstands-capaciteit 2026	Benodigde weerstands capaciteit	Weerstands ratio
Algemene reserve publieke gezondheid	€ 2.486.275	821.550	3,026
Jeugdgezondheidszorg	€ 991.145	969.700	1,022
Reisadvies	€ 248.000	30.000	8,267

Uit de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement GGDrU volgt dat een weerstandsratio van 1,0 als voldoende wordt beschouwd. Met de huidige reservepositie (na resultaatbestemming) is zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserve reisadvies als uitstekend te kwalificeren en de bestemmingsreserve JGZ als net voldoende.

Verdere praktische implicaties van een overstap van indexatiemethodiek

Het werken met 1 regiobreed percentage voor de indexering betekent een eenvoudige en transparante systematiek die aansluit bij de gemeenten.

Tegelijkertijd betekent het ook dat het werken met een bedrag per inwoner vermenigvuldigd met het inwoneraantal en een bedrag per kind vermenigvuldigd met het kindaantal zal worden losgelaten. De mutatie in de demografie is immers al ondergebracht binnen de gecombineerde bbp-index. In de praktijk zal de (IWB- en KB- gecombineerde) gemeentelijke bijdrage vastgepind moeten worden en vanaf daaraf jaarlijks worden geïndexeerd met de gecombineerde bbp-index uit de meest recente gemeentecirculaire.

NB: bij eventuele nieuwe taakuitvoering zal wel in principe nog steeds ofwel het inwoneraantal ofwel het kindaantal leidend zijn om de bijdrage per gemeente te bepalen voor die dienstverlening. Denk hierbij aan het overbrengen van vaccinaties uit het RVP van het RIVM naar het gemeentefonds. Verder zullen ook eventuele niet-loongerelateerde afspraken uit de cao (denk tegemoetkoming ziektekosten, vitaliteitsafspraken etc) ook in de toekomst indien deze zich voordoen als een dergelijke volumemutatie worden berekend.

Wat blijft is dat GGDrU net als in de huidige situatie zal werken met een primaire begroting en zal streven naar maximaal 1 begrotingswijziging. Hiermee volgen we het gemeentefonds waarin ook in twee circulaire per jaar het indexatiepercentage zal worden geactualiseerd.

Concluderend

De huidige afspraken over indexeren zoals vastgelegd in de Kaderbrief dragen in sterke mate bij aan een stabiele bedrijfsvoering voor GGDrU aangezien er grotendeels sprake is van reële compensatie van loon- en prijsmutaties. Dit zorgt voor een laag risicoprofiel op het vlak van indexeren.

GGDrU realiseert zich dat met de bijstelling van de methodiek in het gemeentefonds gemeenten momenteel geconfronteerd kunnen worden met een situatie waarin het Rijk gemeenten niet afdoende indexeert om het effect van de indexatie van de GR-en te compenseren met alle uitdagingen van dien om dat financiële gat op te vangen. Een besluit om de GR-en waaronder GGDrU over te laten stappen op dezelfde methodiek van compenseren lost dit probleem op voor gemeenten. Tegelijkertijd is het zo dat dit probleem niet weg is, maar zorgt voor een verschuiving van het risico naar de GR waarmee het indirect nog steeds een gemeentelijk risico blijft. Immers, nu kan een GR

geconfronteerd worden met een situatie waarin de indexatie van de gemeenten niet afdoende is om de gestegen kosten te dekken. Het kan ook zijn dat de indexatie juist hoger is dan het effect van de kostenstijging. Er ontstaat dus onontkoombaar meer volatiliteit. Daar kan voor gekozen worden, maar achten we onwenselijk omdat dit het gesprek over het jaarresultaat en de resultaatbestemming bemoeilijkt aangezien een potentieel groot deel van het resultaat door het indexatie-effect wordt veroorzaakt, een factor die niet beïnvloedbaar is door GGDrU.

Dit kan evenwel relatief eenvoudig voorkomen worden door dat niet beïnvloedbare effect via de mutatie in de reserves in het reguliere begrotingsproces te verwerken. Aangezien de huidige reservepositie voldoende stevig is, is er ook geen toevoeging aan de reserves nodig om het hogere risicoprofiel door een overstap van indexatiemethodiek af te dekken.

Kortom, voor de GGDrU-organisatie biedt een overstap van indexatiemethodiek weliswaar het voordeel van een eenvoudiger wijze van indexeren, maar dat weegt niet op tegen het nadeel van de achteruitgang op het criterium reële compensatie. Voor gemeenten is het gelijkschakelen van de indexatiemethodiek bij GGDrU met die van gemeenten een oplossing voor de huidige mismatch. De verschuiving van dat risico naar GGDrU zonder maatregelen is echter onevenwichtig. Met genoemde mitigerende maatregelen in het proces is een evenwicht te vinden die recht doet aan zowel GGDrU als gemeenten.