



Oplegnotitie

Agendapunt	Onderwerp	Kenmerk	Portefeuillehouder
	Onderzoek samenwerking bedrijfsvoering VRGZ en GGD GZ		J. Kottelenberg
Dagelijks Bestuur	Algemeen Bestuur	Samensteller	
27 november 2025	18 december 2025	Dhr. M. van Dalen Mevr. M. Pieters	

Inhoud

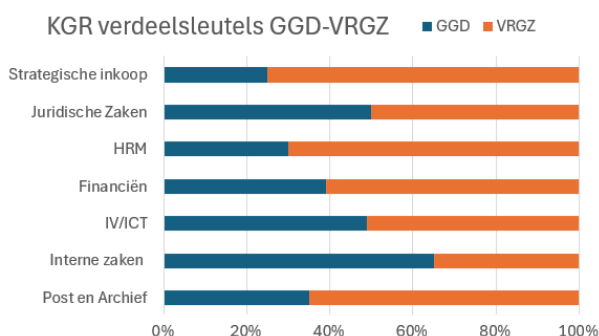
Inleiding

Tijdens een themabijeenkomst van het AB op 7 oktober j.l. zijn door onderzoeksbureau SQALE de resultaten gepresenteerd van het onderzoek naar de gezamenlijke bedrijfsvoering VRGZ en GGD Gelderland-Zuid. Het DB van de VRGZ en het DB van GGD Gelderland-Zuid hebben op 4 september jl. besproken stappen te zetten richting scenario 2 uit het onderzoeksrapport van SQALE, i.e. een volledig eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor zowel de GGD als voor de VRGZ.

Tijdens het AB-overleg van 6 november jl. zijn naar aanleiding van een toelichting door de algemeen directeur van de VRGZ door de verschillende AB-leden aanvullende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Afgesproken is dat in beide AB-vergaderingen van 18 december een eenduidig richtinggevend besluit voorligt en een procesvoorstel voor een zorgvuldig tijdspad.

Overeenkomst ondersteuning bedrijfsvoering 2013

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en GGD Gelderland-Zuid (GGD GZ) kennen sinds 1 juli 2013 een samenwerkingsovereenkomst op het gebied van ondersteunende diensten (bedrijfsvoering). VRGZ treedt daarbij op als formeel werkgever voor het personeel. Verrekening van de kosten vindt plaats via verdeelsleutels per organisatieonderdeel en onder het fiscaal construct 'kosten voor gemene rekening (KGR)'. Toepassing van de KGR houdt concreet in dat er voor de afgesproken verdeelsleutels geen btw-verrekening hoeft plaats te vinden.



De samenwerkingsvorm en de mate van samenwerking waren voor die tijd begrijpelijke afspraken, mede ook omdat de GGD en de VRGZ op dat moment in hetzelfde gebouw werkzaam waren. Echter door ontwikkelingen die van invloed zijn op de toekomstige samenwerking, was er zowel aan de kant van de VRGZ als de GGD, een behoefte ontstaan meer zicht en grip te krijgen op een aantal samenhangende zorgen rond bedrijfsvoering.

Aanleiding onderzoek

- Door een toenemende vraag vanuit de GGD is er een scheefgroei ontstaan in de verdeelsleutels, waardoor de GGD nu niet evenredig betaalt aan de afgenomen diensten en de VRGZ derhalve de kosten voor diensten van de GGD op zich neemt. Per 1 januari 2026 zal de disbalans in de afname

van dienstverlening door de GGD verder toenemen door de toevoeging van taken jeugdgezondheidszorg aan de GGD voor zes gemeenten in Rivierenland.

- Uiteenlopende landelijke ontwikkelrichtingen (strategische agenda's) en samenwerkingsvormen voor Veiligheidsregio's en GGD-en bemoeilijken verder toekomstige samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering.
- Beide organisaties kennen zeer uiteenlopende processen, die de huidige samenwerking complex maken.
- Onduidelijkheid in de governance, wie is nu eigenaar en wie loopt er risico.

VRGZ en GGD GZ hebben daarom in november 2024 SQALE gevraagd een onderzoek uit te voeren, met de vraag: *“Welke samenwerkingsvorm en mate van samenwerking tussen de VRGZ en de GGD biedt de juiste balans tussen een kostenvoordeel enerzijds, en strategische wendbaarheid en realisatiekracht (over een periode van 5-12 jaar) anderzijds voor de beide organisaties?”*

Aanvullend hebben de VRGZ en de GGD BDO accountants & adviseurs om advies gevraagd rondom de voorwaarden voor het fiscaal construct Kosten voor Gemene Rekening, het risico op naheffing door de Belastingdienst en de mogelijkheid tot reparatie om de daadwerkelijke kosten eerlijk te verdelen onder de twee organisaties.

Bevindingen onderzoek

In het adviesrapport komt SQALE tot een aantal bevindingen, conclusies en adviezen.

- SQALE constateert dat doorgaan met het 'construct' Kosten voor Gemene Rekening financieel (fiscaal) gezien niet langer houdbaar is:
 - De verdeelsleutels tussen de VRGZ en de GGD mogen van de Belastingdienst niet worden aangepast, terwijl de omvang van de organisaties en de verschillende ontwikkelrichtingen hier wel om vragen. Dit heeft als gevolg dat extra werkzaamheden voor de GGD (bijv. vanwege uitbreiding van taken en werkzaamheden bij de GGD) ten koste gaat van capaciteit en de uitvoering van taken en werkzaamheden voor de VRGZ.
 - Het construct mag niet langer worden toegepast omdat de voorwaarden in 2024 onbedoeld niet zijn nageleefd (zie aanvullend advies BDO omtrent toepassing KGR en reparatie voorwaarden).
 - Waardoor de GGD en VRGZ op dit moment ook risico lopen op naheffing BTW en een boete vanuit de Belastingdienst.
- Daarnaast constateert SQALE dat er sprake is van toenemende onduidelijkheid in de governance en een moeizame samenwerking tussen de GGD en VRGZ op het gebied van bedrijfsvoering vanwege onder andere de verschillende organisatie, regionale- en landelijke ontwikkelingen. Een aantal van de factoren die hieraan ten grondslag liggen, zijn niet te beïnvloeden of te mitigeren.

Voor het inrichten van de optimale samenwerking is een aantal scenario's onderzocht.

- Scenario 0: Voortzetten huidige situatie
- Scenario 1: Deels inrichten eigen bedrijfsvoering organisatie
- Scenario 2: Volledige eigen bedrijfsvoering organisatie VRGZ en GGD GZ

Op basis van de bevindingen en de conclusies komt SQALE tot het advies om zowel voor de VRGZ als voor de GGD GZ een eigen bedrijfsvoering organisatie in te richten. De argumenten hiervoor zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van het adviesrapport en hoofdstuk 2 van de bijlage (vraag en antwoord).

Samengevat zijn de argumenten:

- Construct Kosten voor gemene rekening is ondanks mitigerende maatregelen op de lange termijn niet houdbaar. Door het wegvallen van het BTW-kostenvoordeel nemen de structurele kosten voor de GGD toe, waardoor het inrichten van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor de GGD kostentechnisch aantrekkelijk wordt. De structurele kosten voor de VRGZ blijven in dit scenario gelijk op basis van de huidige begroting.
- Landelijk en bovenregionaal wordt steeds meer samengewerkt tussen GGD-en enerzijds en Veiligheidsregio's anderzijds. Door afwijkende wettelijke eisen en strategische visies komt de gezamenlijke bedrijfsvoering steeds meer in een spagaat terecht, bijv. op het gebied van Informatievoorziening en informatieveiligheid. De veiligheidsregio's volgen hiermee de koers van de samenwerkingsagenda van het Veiligheidsberaad

- De GGD en VRGZ kennen verschillende primaire processen en kernwaarden waardoor de identiteit van beide organisaties en de visie naar buiten verschilt. Dit leidt tot andere behoefte voor wat betreft bedrijfsvoering en ook andere verwachtingen. Hierdoor ontstaat een spanningsveld.

Aanvullend advies BDO KGR

Om het leerstuk (doctrine) van Kosten voor Gemene Rekening toe te kunnen passen, moet voldaan worden aan alle in de rechtspraak ontwikkelde voorwaarden. Eén van die voorwaarden is dat de bij aanvang van de samenwerking overeengekomen verdeelsleutel de gehele looptijd van toepassing moet blijven. Deze mag niet geactualiseerd worden, ook niet wanneer de praktijk hier wel om vraagt. De verdeelsleutels voor de VRGZ en GGD zijn in 2013 overeengekomen, waardoor de VRGZ structureel de meerkosten draagt voor de bedrijfsvoeringsactiviteiten waar de GGD om vraagt.

In 2024 heeft de VRGZ voor deze toenemende daadwerkelijke meerkosten eenmalig een additionele factuur uitgereikt aan de GGD. Dit betreft een bedrag van € 250.000,- vermeerderd met 21% btw (totaal € 302.500,-). Hiermee heeft de VRGZ onbedoeld de voorwaarden voor het construct KGR doorkruist.

Inmiddels zijn in overleg met beide DB's mitigerende maatregelen genomen. Daarbij zijn in het verleden gefactureerde kosten door de VRGZ aan de GGD GZ (boven op de GGD-bijdrage volgens verdeelsleutel), ongedaan gemaakt. Waardoor de onderlinge verhoudingen zijn teruggebracht naar de situatie zoals deze zou zijn geweest als de extra factuur niet zou zijn verzonden. Als deze tijdelijke oplossing niet genomen zou worden, zou de VRGZ verplicht zijn om vanaf 2024 21% BTW in rekening te brengen bij de GGD (€ 882.000). Alsook een risico-opslag van 10% (€ 508.000). In totaal 1,39 mln. Dit risico zou vanaf 2026 nog groter zijn geworden door de toevoeging van taken jeugdgezondheidszorg aan de GGD voor zes gemeenten in Rivierenland.

Kosten voor de VRGZ en de GGD

De structurele kosten voor het inrichten van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor de VRGZ blijven in het geadviseerde scenario gelijk op basis van de begroting 2024. Toekomstige ontwikkelingen, zoals meegenomen in de Kaderbrief 2027 zijn hierin dus niet meegenomen.

De structurele meerkosten van het inrichten van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor de GGD bedragen om en nabij de € 700.000. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het voorstel van de GGD [‘Op weg naar een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor GGD GZ’](#).

Naast de structurele meerkosten zijn er eenmalige frictiekosten. In totaal worden deze kosten ingeschat op € 2,2 miljoen. Deze incidentele kosten zijn nodig voor het ontvlechten en opbouwen van een GGD bedrijfsvoeringsorganisatie, het herorganiseren van de VRGZ bedrijfsvoeringsorganisatie en kosten gemoeid met verplichtingen van de veiligheidsregio, zoals onder andere personeelskosten, die de veiligheidsregio is aangegaan in het kader van de samenwerkingsovereenkomst. Bij de contractopzegging worden hier nadere afspraken over gemaakt.

Vragen naar aanleiding van het AB van oktober en november

Naar aanleiding van bespreking in diverse ambtelijke en bestuurlijke gremia zijn er een aantal terugkerende vragen.

Wordt de VRGZ niet € 300.000 goedkoper met de genomen mitigerende maatregelen?

De VRGZ heeft altijd getracht om tegemoet te komen aan de toenemende vraag vanuit de GGD. Deze werkzaamheden zijn ten koste gegaan van de eigen werkzaamheden voor de VRGZ. Daar waar dit tot onaanvaardbare risico's heeft geleid, is met de € 300.000 capaciteit ingehuurd om achterstanden weer in te lopen. Daarnaast hebben we nog steeds te maken met achterstanden op bepaalde taakvelden. Door een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie in te richten, kunnen onze medewerkers weer het werk doen zoals afgesproken.

Kunnen de gemeenten als alternatief scenario de VRGZ niet rechtstreeks compenseren voor extra dienstverlening aan de GGD?

Door BDO is onderzocht of het leerstuk ook wordt aangetast als de vergoeding vanwege de scheefgroei rechtstreeks wordt ontvangen van de gemeenten in plaats van de GGD GZ. BDO acht het risico reëel dat de Belastingdienst zich op het standpunt stelt dat het leerstuk 'kosten voor gemene rekening' wordt aangetast, omdat in feite alsnog nacalculatie plaatsvindt, maar deze vergoeding in de vorm van een soort derdenbetaling door de VRGZ wordt ontvangen. Daarnaast acht BDO, ondanks het feit dat het een zwaar

middel is, het risico op misbruik van recht reëel, wat met zich meebrengt dat het leerstuk kosten voor gemene rekening toch wordt aangetast.

Om btw-heffing onder de huidige feiten en omstandigheden te voorkomen, geeft BDO aan dat een fusie kan worden overwogen. Deze optie is eerder door Sqale verkend en afgeraden in haar adviesrapport, gezien de inhoudelijke opgave van beide organisaties en de frictiekosten die daarmee gemoeid zijn (kader H 3.1, pagina 9).

Voorstel Tijdsplan

- In de AB's van de GGD GZ en de VRGZ van 18 december 2025 wordt een richtinggevend besluit genomen om stappen te zetten naar het (in het rapport) geschetste scenario 2: zowel voor VRGZ als voor GGD GZ een volledig eigen bedrijfsvoeringsorganisatie (een voorgenomen besluit).
- In het AB VRGZ van 9 april 2026 wordt definitieve besluitvorming geagendeerd over:
 - Beëindigen samenwerking bedrijfsvoering GGD en VRGZ.
 - De opzet/inrichting van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor de VRGZ, inclusief een nadere onderbouwing van het financieel perspectief.
 - Een voorstel voor de financiering van de frictiekosten in 2026 en 2027.
 - Een voorstel voor de informatievoorziening naar de raden.
 - Een voorstel voor het tijdsplan i.v.m. de haalbaarheid.
- Implementatie van uitfasen/ontvlechten bedrijfsvoering VRGZ en inrichten eigen bedrijfsvoeringsorganisatie GGD (incl. uitbestedingsorganisatie): mei 2026 t/m december 2026 (afhankelijk van haalbaarheid). Ten behoeve van de implementatie is het raadzaam om met de GGD een gezamenlijke projectleider te benoemen en daarnaast een interne projectleider voor de VRGZ.
- Start eigen bedrijfsvoeringsorganisatie VRGZ: 1 januari 2027 (afhankelijk van haalbaarheid).

Beslispunten

1. Een richtinggevend besluit te nemen om stappen te zetten naar het (in het rapport) geschetste scenario 2: zowel voor VRGZ als voor GGD GZ een volledig eigen bedrijfsvoeringsorganisatie.
2. De directie van de VRGZ de opdracht te verlenen om:
 - Scenario 2 uit te werken in samenwerking met de Directeur Publieke Gezondheid;
 - Met een voorstel te komen voor de inrichting van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie binnen de VRGZ, inclusief een nadere onderbouwing van het financieel perspectief;
 - Met een voorstel te komen voor de financiering van de frictiekosten;
 - Met een voorstel te komen voor de informatievoorziening naar de raden;
 - Met een voorstel te komen voor het tijdsplan i.v.m. de haalbaarheid.
3. De genoemde uitwerkingen en voorstellen in beslispunt 2 - ter besluitvorming - voor te leggen in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 9 april 2026

Bijlagen

- a. Adviesrapport SQALE Onderzoek samenwerking bedrijfsvoering Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en GGD Gelderland-Zuid
- b. Vraag en antwoord bij adviesrapportage SQALE
- c. Adviesmemo BDO gevolgen vergoeding scheefgroei bedrijfsvoering GGD GZ

Historie

Gremium	Datum	Inhoud besluit
Directie VRGZ en Directie GGD	November 2024	Besluit tot het uitvoeren van een onderzoek naar de dienstverlening en samenwerking tussen bedrijfsvoering VRGZ en de GGD.
SQALE	December 2024 – juni 2025	Uitvoering onderzoek
Dagelijks Bestuur GGD	27 februari 2025	Mededeling over start onderzoek naar bedrijfsvoering VRGZ en GGD

Algemeen Bestuur GGD	14 maart 2025	Mededeling over start onderzoek naar bedrijfsvoering VRGZ en GGD
Dagelijks Bestuur VRGZ	20 maart 2025	Ter informatie: memo start onderzoek bedrijfsvoering VRGZ en GGD GZ
Algemeen Bestuur VRGZ	10 april 2025	Ter informatie: memo start onderzoek bedrijfsvoering VRGZ en GGD GZ
Dagelijks Bestuur GGD	14 mei en 11 juni 2025	Mondelinge toelichting voortgang onderzoek bedrijfsvoering VRGZ en GGD
Dagelijks Bestuur GGD	12 juni 2025	DB vraagt om een aantal zaken nader te onderzoeken cq te verhelderen
Dagelijks Bestuur VRGZ	19 juni 2025	Mondelinge toelichting voortgang onderzoek bedrijfsvoering VRGZ en GGD
Dagelijks Bestuur VRGZ	30 juni 2025	Presentatie uitkomsten onderzoek SQALE Beeldvorming uitdagingen die er zijn en kennisnemen van de verschillende toekomstscenario's (ook financieel)
Dagelijks Bestuur GGD	3 juli 2025	Presentatie uitkomsten onderzoek SQALE Beeldvorming uitdagingen die er zijn en kennisnemen van de verschillende toekomstscenario's (ook financieel)
SQALE	Juli – Augustus 2025	Opstellen adviesrapport
Dagelijks Bestuur (gezamenlijk met DB GGD GZ)	4 september 2025	Kennisnemen van de conclusies en adviezen in het Rapport Onderzoek samenwerking bedrijfsvoering VRGZ en GGD GZ, oplossingsrichting toekomstscenario samenwerking GGD en VRGZ Bepalen tijdslijn bestuurlijke informatievoorziening regionaal, lokaal en implementatie voorgenomen besluit
Financiële adviseurs en accounthouders gemeenten VRGZ en GGD	1 oktober 2025	Presentatie uitkomsten onderzoeken en voorgenomen richting
Themabijeenkomst Algemeen Bestuur VRGZ	7 oktober 2025	Presentatie uitkomsten onderzoeken, voorgenomen richting en vervolgproces
Themabijeenkomst Algemeen Bestuur GGD	9 oktober 2025	Presentatie uitkomsten onderzoeken, voorgenomen richting en vervolgproces
Algemeen Bestuur VRGZ	6 November 2025	Bespreking uitkomsten onderzoeken en vervolgproces

Vervolg

Gremium	Datum	Inhoud besluit
Algemeen Bestuur VRGZ	18 december 2025	Richting gevend besluit beëindiging samenwerking bedrijfsvoering GGD VRGZ
Algemeen Bestuur GGD	18 december 2025	Richting gevend besluit beëindiging samenwerking bedrijfsvoering GGD VRGZ
Algemeen Bestuur VRGZ	9 april 2026	Definitieve besluitvorming beëindiging samenwerking bedrijfsvoering GGD VRGZ
Algemeen Bestuur GGD	16 april 2026	Definitieve besluitvorming beëindiging samenwerking bedrijfsvoering GGD VRGZ