Gelderland-Zuid

Gemeenteraadsleden gemeenten
Gelderland-Zuid

Dagelijks Bestuur VRGZ en
Dagelijks Bestuur GGD GZ
Prof. Bellefroidstraat 11
6525 AG Nijmegen
Postbus 1120
6501 BC Nijmegen

Datum: 20 mei 2026
Betreft: Besluit ontvlechting gezamenlijke bedrijfsvoering Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en GGD Gelderland-Zuid
Bijlage(n):
Briefnummer: VRGZ/Dir/7548/26/MvD/SvP

Contactpersoon
Susan van Petten (VRGZ), Jules van Wijngaarden (GGD GZ)

bestuurvrgz@vrgz.nl
ggddirectie@ggdgelderlandzuid.nl

Geachte leden van de raad,

Met deze raadsinformatiebrief informeren wij u over het besluit van het algemeen bestuur van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en van het algemeen bestuur van GGD Gelderland-Zuid (GGD GZ) om de gezamenlijke bedrijfsvoering per 31 december 2027 te beëindigen en voor beide organisaties een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie in te richten. Hieronder schetsen wij de aanleiding, de uitgevoerde onderzoeken, de bevindingen en het vervolgproces. Eerder hebben wij u in oktober (GGD) en november (VRGZ) 2025 via de Kaderbrief 2027 geïnformeerd over het uitvoeren van een onderzoek naar de samenwerking tussen de VRGZ en GGD GZ op het gebied van bedrijfsvoering. In februari 2026 bent u vervolgens via uw college en/of portefeuillehouders, geïnformeerd over het richtinggevende besluit.

Achtergrond van de samenwerking
Sinds 2013 werken VRGZ en GGD GZ samen op het gebied van bedrijfsvoering. Deze samenwerkingsconstructie sloot destijds goed aan bij de gezamenlijke huisvesting, bij de toenmalige omvang van beide organisaties en bij de relatief eenvoudige inrichting van bedrijfsvoeringstaken. Door ontwikkelingen in beide organisaties is deze manier van samenwerken niet meer passend en brengt risico's met zich mee.

De huidige samenwerking gaat over diensten en taken op het gebied van HRM, ICT, financiën, facilitair en vastgoed. VRGZ is hierbij formeel werkgever van het bedrijfsvoeringpersoneel, en beide organisaties delen de kosten via vaste verdeelsleutels binnen het fiscale construct *kosten voor gemene rekening (KGR)*. Hierdoor kan btw-heffing achterwege blijven bij het doorbelasten van deze kosten. Het nadeel is dat het construct uitgaat van vaste, in 2013 afgesproken verdeelsleutels, die niet gewijzigd mogen worden.

Veiligheidsregio
Gelderland-Zuid

Aanleiding voor het onderzoek

- Richting de toekomst ontwikkelen GGD-'en en veiligheidsregio's zich landelijk steeds meer in verschillende richtingen, door verschillende wettelijke eisen, landelijke strategische agenda's en ICT/IV-ontwikkelingen. Hierdoor is een gezamenlijke bedrijfsvoering steeds ingewikkelder.
- De GGD GZ is de afgelopen jaren sterk gegroeid, waardoor ook de vraag naar ondersteuning door de bedrijfsvoering VRGZ is toegenomen. Als gevolg hiervan was de verdeling van kosten en inzet, zoals eerder afgesproken, niet langer in verhouding tot de te leveren diensten. Binnen het KGR-construct betaalt de VRGZ daardoor mee aan extra dienstverlening voor de GGD GZ, zonder deze kosten te kunnen verrekenen. Omdat deze kosten blijven stijgen, is het KGR-construct niet langer houdbaar.
- De GGD GZ en de VRGZ hebben ieder hun eigen manier van werken, cultuur en kernwaarden, waardoor de organisaties verschillen in identiteit. Medewerkers die voor beide organisaties werken ervaren hierdoor een spagaat, wat impact heeft op het werk en de samenwerking.

Om deze ontwikkelingen zorgvuldig te beoordelen, is in november 2024 onderzoeksbureau SQALE gevraagd om mogelijke toekomstscenario's uit te werken. Daarnaast hebben meerdere fiscalisten, onder andere van BDO, de fiscale risico's rond het KGR-construct beoordeeld.

Wat zijn kosten voor gemene rekening (KGR-construct)?

Organisaties die samenwerken, kunnen ervoor kiezen bepaalde kosten te delen. Eén organisatie betaalt die kosten eerst en verrekent ze daarna met de andere partij. Om te voorkomen dat hierover btw moet worden betaald, bestaat het construct kosten voor gemene rekening. Dat mag alleen als aan strikte voorwaarden wordt voldaan:

1. De kosten worden gemaakt ten behoeve van verschillende ondernemers en hebben dus betrekking op beide organisaties.
2. De kosten moeten in eerste instantie door één van hen worden betaald (VRGZ). Bij de doorbelasten partij moet altijd een deel van de kosten achterblijven. Het is niet mogelijk om kosten volledig door te belasten aan de andere partij(en).
3. De kosten moeten worden omgeslagen voor het werkelijke bedrag, waarbij dus geen opslag kan plaatsvinden.
4. De kosten moeten worden verdeeld op basis van een vooraf vaststaande verdeelsleutel (2013). Zolang de gezamenlijkheid (de samenwerkingspartijen) gelijk blijft, kan voor dezelfde kosten de verdeelsleutel niet worden gewijzigd.
5. Het risico van de kosten moet worden gedragen door de samenwerkingspartijen op basis van de vaststaande verdeelsleutel. Hierbij kan worden gedacht aan hogere kosten dan van tevoren ingeschat, bijvoorbeeld wegens ziekte, een arbeidsgeschil of nagekomen kosten.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, mag btw-heffing achterwege blijven. Dat maakt samenwerken goedkoper.

Waarom is het KGR-construct niet langer houdbaar?

De afgelopen jaren is een scheefgroei ontstaan: GGD GZ maakt steeds meer gebruik van ondersteuning vanuit VRGZ, terwijl de verdeelsleutels gelijk zijn gebleven en ook niet gewijzigd mogen worden. Daardoor draagt VRGZ relatief te veel kosten. De eerder in 2023 overeengekomen aanvullende vergoeding om de daadwerkelijke kosten te dekken, kan niet worden verwerkt binnen het construct kosten voor gemene rekening, omdat:

- het neerkomt op nacalculatie: achteraf corrigeren van de kostenverdeling;
- dit in strijd is met de voorwaarden van het construct;

- de Belastingdienst dit kan zien als misbruik van recht (omdat de vergoeding vooral bedoeld lijkt om btw-heffing te vermijden).

Zelfs als de aanvullende vergoeding rechtstreeks door gemeenten aan VRGZ zou worden betaald, blijft dit in strijd met het construct kosten voor gemene rekening. Het bewust in stand houden van een construct waarvan bekend is dat deze mogelijk leidt tot naheffingen of boetes, is geen rechtmatig handelingsperspectief en daarmee bestuurlijk onwenselijk. Dit brengt een reëel risico met zich mee op ingrijpen door de Belastingdienst, met mogelijke correcties (al dan niet met terugwerkende kracht) tot gevolg. Kortom: het KGR-construct is zowel in de huidige situatie als in een toekomstige situatie niet meer passend en brengt reële risico's met zich mee, zoals het alsnog verrekenen van BTW over de GGD-bijdrage volgens de verdeelsleutel.

Welke toekomstscenario's zijn er onderzocht?
Door SQALE en door beide gemeenschappelijke regelingen zijn alternatieve scenario's onderzocht en verkend, zoals:

- Scenario 0: Voortzetten huidige situatie
- Scenario 1: Gedeeltelijke aanpassing van de samenwerking.
- Scenario 2: Stoppen van de samenwerking en inrichten van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor VRGZ en GGD GZ.

Voor een overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende scenario's verwijzen wij u naar de raadsinformatiebrief van februari 2026.

Richtinggevend besluit december 2025
De uitgevoerde onderzoeken laten zien dat beide organisaties het beste verder kunnen gaan met een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit is organisatorisch duidelijk, financieel verantwoord en sluit het beste aan op de eigen taken, wettelijke eisen en de toekomst van beide organisaties. De andere scenario's bieden onvoldoende oplossing voor de geconstateerde problemen, brengen financiële en/of bestuurlijke risico's met zich mee of maken de organisatie nog complexer, waardoor het te weinig voordeel oplevert en veel verborgen kosten met zich meebrengt.

Na afweging van de voor- en nadelen, hebben de algemeen besturen van VRGZ en GGD GZ in hun vergaderingen van 18 december 2025 het 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.

Aan de directies van VRGZ en de GGD GZ is gevraagd gezamenlijk een plan uit te werken voor de ontvlechting van de gezamenlijke bedrijfsvoering, een haalbaar tijdspad daarvoor, de dekking van eenmalige frictiekosten en de inrichting en financiële onderbouwing voor een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie.

Definitief besluit ontvlechting april 2026
Op 9 april 2026 (VRGZ) en 16 april 2026 (GGD GZ) hebben de algemeen besturen het definitieve besluit genomen om de gezamenlijke bedrijfsvoering te beëindigen en voor beide organisaties een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie in te richten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het richtinggevende besluit dat in december 2025 is genomen.

Daarnaast heeft het algemeen bestuur van de GGD GZ de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) de opdracht gegeven om gelijktijdig met het inrichten van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie door te gaan met het ontwikkelen van een voorstel voor een mogelijke samenwerkingsorganisatie. Voor de GGD GZ geldt dat gelijktijdig ontvlechten én uitbesteden niet verstandig en niet haalbaar is. Het uitvoeren van bedrijfsvoeringstaken is nieuw voor de GGD GZ. Door eerst zelfstandig een solide basis voor de bedrijfsvoering neer te zetten ontstaat beter inzicht in:

- de wijze waarop de GGD GZ de bedrijfsvoering wil inrichten (visie, prioriteiten);
- waar zich daadwerkelijke kwetsbaarheden of ontwikkelvraagstukken voordoen;
- waar schaalvoordelen te behalen zijn op het gebied van kwaliteit en financiën.

Het besluit van beide algemeen besturen houdt in dat VRGZ en GGD GZ vanaf medio 2026 gefaseerd starten met het scheiden van de gezamenlijke bedrijfsvoering. Dit betreft onder meer het scheiden van systemen, contracten en personeel. Beide organisaties zullen uiterlijk per 1 januari 2028 beschikken over een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie. Tijdens de overgangsperiode blijft het huidige KGR-construct in stand om de continuïteit van dienstverlening te garanderen.

Bij het besluit is nadrukkelijk meegewogen dat een volledige ontvlechting per 1 januari 2027 niet haalbaar is. Dit hangt samen met de omvang en de doorlooptijd van de gezamenlijke (aanbesteding)contracten en systemen die moeten worden gescheiden. En anderzijds vanwege de personele ontvlechting, wat een zorgvuldige aanpak vereist.

Een gefaseerde aanpak maakt een zorgvuldige inrichting mogelijk, waarborgt de continuïteit van de primaire processen en beperkt risico's op het gebied van personeel, ICT en dienstverlening. Tevens is door het algemeen bestuur van de GGD GZ meegewogen dat gelijktijdig ontvlechten, inrichten van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie én aangaan van een mogelijke nieuwe samenwerkingsvorm (om schaalvoordeel te behalen) niet wenselijk en realistisch is.

Wat betekent dit financieel?
De ontvlechting heeft zowel incidentele (eenmalige) als structurele (terugkerende) financiële gevolgen.

Eenmalige kosten
De eenmalige kosten voor de ontvlechting en het opzetten van twee zelfstandige bedrijfsvoeringsorganisaties worden geraamd op maximaal € 2,25 miljoen. Deze raming is onder andere gebaseerd op:

- Kosten voor het (her)-inrichten van processen, systemen en contracten;
- Externe kosten (zoals inhuur en (juridisch) advies)

Kosten eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor de VRGZ
Voor de VRGZ kan de inrichting van een eigen bedrijfsvoering plaatsvinden binnen het bestaande financiële kader. In de huidige situatie (bedragen op basis van richtjaar begroting 2024) ontvangt de VRGZ:

- € 4,2 miljoen van de GGD GZ voor het uitvoeren van bedrijfsvoeringstaken ten behoeve van de GGD GZ;
- € 12,6 miljoen binnen de eigen begroting voor de uitvoering van de eigen bedrijfsvoeringstaken.

Na de ontvlechting:

- Ontvangt de VRGZ de € 4,2 miljoen van de GGD GZ niet meer;
- Voert de VRGZ deze bedrijfsvoeringstaken voor de GGD GZ niet langer uit;
- Blijft de VRGZ volledig verantwoordelijk voor de ondersteuning van de eigen primaire processen van brandweer, ambulancezorg en risico- en crisisbeheersing.

Deze eigen taken komen niet te vervallen. Het bedrag van € 12,6 miljoen (richtjaar 2024) blijft daarmee noodzakelijk en dekt nog steeds de kosten van de eigen bedrijfsvoering van de VRGZ.

Daarbij geldt dat de synergievoordelen die er in de gezamenlijke bedrijfsvoering wél waren – bijvoorbeeld het gezamenlijk gebruik van ICT-voorzieningen, servers en een gezamenlijke helpdesk – na de splitsing grotendeels verdwijnen. Deze functies en systemen moeten ook ná de ontvlechting zelfstandig in stand blijven om de eigen bedrijfsvoering van de VRGZ te laten functioneren. De bijbehorende kosten blijven daarom volledig bij de VRGZ achter en kunnen niet worden afgebouwd. Om die reden leidt de ontvlechting voor de VRGZ niet tot structurele besparingen, maar ook niet tot structurele meerkosten.

Kosten eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor de GGD GZ
GGD GZ gaat uiterlijk 31 december 2027 werken met een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie. Daardoor krijgt de GGD GZ te maken met extra kosten. Deze meerkosten zijn structureel en bedragen naar verwachting (met ingang van 2027) maximaal € 700.000 per jaar. De kosten hebben met name betrekking op systeem- en licentiekosten evenals personele kosten voor de aansturing en coördinatie van de nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie. De komende periode worden de werkelijke structurele kosten in beeld gebracht. Deze werkelijke kosten worden verwerkt in een begrotingswijziging in 2027, die voorgelegd wordt aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Consequenties gemeentelijke begroting
Omdat het definitieve besluit is genomen ná verzending van de ontwerpbegrotingen 2027, zijn in de ontwerpbegrotingen van zowel de VRGZ als de GGD GZ nog geen kosten opgenomen voor de ontvlechting.

De financiering van de incidentele frictiekosten wordt daarom in juni 2026 via een begrotingswijziging aan uw raad voorgelegd, volgens de gebruikelijke zienswijzeprocedure. Een deel van deze kosten wordt gedekt uit een reeds gevormde reserve binnen de GGD GZ. Deze reserve bestaat uit driemaal € 250.000, zijnde het budget dat in de begrotingen 2024, 2025 en 2026 was opgenomen om de extra dienstverlening van de VRGZ aan de GGD GZ te vergoeden.

Ten aanzien van het resterende deel van de incidentele frictiekosten, ter hoogte van € 1.500.000, wordt voorgesteld dit te financieren via een eenmalige gemeentelijke bijdrage.

De structurele meerkosten van de GGD GZ vanaf 2027, met een maximum van € 700.000, worden verwerkt in een begrotingswijziging 2027 van de GGD GZ. Deze wordt via de reguliere P&C-cyclus aan de gemeenteraden voorgelegd.

Voor de VRGZ worden zoals hierboven aangegeven geen structurele gevolgen voor de gemeentelijke bijdragen verwacht.

Vervolgstappen
De uitvoeringsfase van de ontvlechting is inmiddels gestart. De belangrijkste vervolgstappen zijn:

- Uitwerken van een gefaseerd uitvoeringsplan voor de ontvlechting van de gezamenlijke bedrijfsvoering en inrichting van de nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie van VRGZ en GGD GZ;
- Voorbereiden van de begrotingswijzigingen voor de dekking van de frictiekosten;
- Inrichten van twee nieuwe bedrijfsvoeringsorganisaties.
- Voor de GGD GZ: doorgaan met het ontwikkelen van een voorstel voor een mogelijke samenwerkingsorganisatie.
- Het opstellen van een beëindigingsovereenkomst VRGZ-GGD GZ, die voorgelegd wordt aan de beide algemeen besturen.

Ten slotte
De ontvlechting van de gezamenlijke bedrijfsvoering van VRGZ en GGD GZ gaat de kwaliteit, transparantie en bestuurbaarheid van beide organisaties versterken. Door het inrichten van eigen bedrijfsvoeringsorganisaties ontstaat een helder verantwoordelijkheidsmodel en worden kosten eerlijk en rechtmatig toegedeeld. Beide organisaties kunnen hun bedrijfsvoering effectiever en op maat organiseren, passend bij hun specifieke taken en opgaven. Dit leidt tot stabielere dienstverlening, betere financiële voorspelbaarheid en een toekomstbestendige ondersteuning van gemeenten.

Heeft u vragen naar aanleiding van deze raadsinformatiebrief, dan beantwoorden wij, of de directies van de GGD GZ en de VRGZ, deze graag.

Het Dagelijks Bestuur Veiligheidsregio Gelderland-Zuid,
namens deze,

de voorzitter,

Bruls

de secretaris

Het Dagelijks Bestuur GGD Gelderland-Zuid,
namens deze,

de voorzitter

de se

dr. ir