Geachte leden van de raad,

Met deze raadsinformatiebrief informeren wij u over het richtinggevende 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 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.

**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.

**Aanleiding voor het onderzoek**
- De GGD GZ is de afgelopen jaren sterk gegroeid, waardoor ook de vraag naar ondersteuning door de bedrijfsvoering VRGZ toenam. Hierdoor raakte het evenwicht in de samenwerking zoek en betaalt VRGZ via het KGR-construct mee aan extra dienstverlening voor de GGD GZ, zonder deze kosten te mogen verrekenen. Omdat deze kosten blijven stijgen, is het KGR-construct niet langer houdbaar.
- 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 en de VRGZ hebben ieder hun eigen manier van werken en hun eigen cultuur en kernwaarden. Daardoor verschillen de organisaties in identiteit. Medewerkers die voor beide organisaties werken ervaren hierdoor een spagaat. Dit heeft impact. Sommige medewerkers vertrekken omdat werken voor twee organisaties niet haalbaar is.

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 doorbelastende 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;
- en de Belastingdienst dit kan zien als misbruik van recht

Zelfs als de aanvullende vergoeding rechtstreeks door gemeenten aan VRGZ zou worden betaald, is dit in strijd met het construct kosten voor gemene rekening. De Belastingdienst kan dit zien als misbruik van recht, omdat de vergoeding vooral bedoeld lijkt om btw-heffing te vermijden. 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.

*Scenario 0 – voortzetten huidige situatie*

- Bedrijfsvoering blijft gezamenlijk georganiseerd onder de VRGZ.
- Voordelen: op onderdelen theoretisch synergie (bijv. gezamenlijke salarisadministratie, gedeelde ICT-systemen).
- Nadelen: Er zijn grote governanceproblemen, synergie is er nauwelijks meer, botsende identiteiten van beide organisaties en landelijke ontwikkelingen die uiteenlopen. Daarnaast betaalt de VRGZ door het KGR-construct in haar begroting mee aan de extra dienstverlening aan de GGD GZ. Daardoor is het KGR-construct niet langer houdbaar en zijn er reële risico's van terugbetaling BTW (1,39 mln).

*Scenario 1 – Gedeeltelijke aanpassing van de samenwerking*

- De GGD GZ gaat strategische taken en advies zelf doen.
- De VRGZ blijft operationele bedrijfsvoering uitvoeren voor beide organisaties.
- Voordelen: advies en ontwikkeling sluiten beter aan bij de eigen organisatie.
- Nadelen: verlies van kostenvoordelen wanneer het construct niet meer toegepast kan worden en er dus btw verschuldigd is over de taken die gezamenlijk gedaan worden, ingewikkelde aansturing, beperkte meerwaarde (rendement) van de resterende gezamenlijke taken (schatting 14 fte).

*Scenario 2 – Volledig eigen bedrijfsvoering voor beide organisaties*

- VRGZ en GGD GZ richten ieder hun eigen bedrijfsvoeringsorganisatie in.
- Voordelen: duidelijkheid, passende organisatiecultuur, aansluitend op eigen strategie en landelijke ontwikkelingen, geen governanceproblemen, beter wendbaar en toekomstbestendig.
- Nadelen: mogelijk verlies van enkele synergievoordelen (bijv. gezamenlijke ICT-licenties). Daarnaast zijn er eenmalige frictiekosten voor ontvlechting van de gezamenlijke bedrijfsvoering van circa € 2.2 miljoen en voor de GGD GZ zijn er structurele meerkosten van circa € 700.000.
- Dit scenario voorkomt bovendien de jaarlijkse kostenstijging van €1,39 miljoen aan BTW die ontstaat als de huidige samenwerking zou worden voortgezet zonder de KGR.

**Bevindingen en voorkeursscenario**
De uitgevoerde onderzoeken laten zien dat beide organisaties het best 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.

**Wat betekent dit financieel?**
De structurele kosten blijven voor de VRGZ gelijk aan de begroting (peildatum 2024). Voor GGD GZ zijn er structurele meerkosten ingeschat van ongeveer € 700.000 per jaar wanneer de taken van bedrijfsvoering ontvlochten worden. Deze geschatte meerkosten zijn opgebouwd uit drie posten, te weten ICT, HRM en sturingskosten (inrichten management bedrijfsvoering en business control). De kosten en baten van alternatieve scenario's, zoals uitbesteden van onderdelen, worden nog onderzocht.

Daarnaast zijn er eenmalige frictiekosten voor ontvlechting van de gezamenlijke bedrijfsvoering en de opbouw van een nieuwe GGD GZ-bedrijfsvoering. Deze kosten worden op ongeveer € 2.2 miljoen geschat. Zowel de incidentele frictiekosten als de structurele kosten worden richting de besluitvorming verder uitgewerkt en nader gespecificeerd en zijn onderdeel van het bestuursvoorstel.

**Welk richtinggevend besluit is genomen**
Na afweging van de voor- en nadelen, hebben de algemeen besturen van VRGZ en GGD GZ in hun vergadering 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.

De directies van VRGZ en de GGD GZ zijn daarbij verzocht om dit gezamenlijk nader uit te werken in een plan met daarin een voorstel voor:
- de uitwerking van een zorgvuldig proces tot ontvlechting van de bedrijfsvoeringsorganisatie;
- de uitwerking van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie binnen de VRGZ, inclusief een nadere financiële onderbouwing daarvan;
- de inrichting van een robuuste bedrijfsvoeringsorganisatie voor de GGD met daarbij een voorstel voor een mogelijke samenwerkingsorganisatie om schaalvoordeel op kwaliteit en financiën te behalen, inclusief een nadere financiële onderbouwing daarvan;
- de financiering van de eenmalige frictiekosten;
- een realistisch tijdspad voor de uitvoering van de ontvlechting en opbouw nieuwe organisatie, i.v.m. de haalbaarheid, incl. goede ambtelijke afstemming;
- de informatievoorziening naar de raden.

**Vervolgproces**
Definitieve besluitvorming staat gepland voor 9 april 2026 (VRGZ) en 16 april 2026 (GGD). Omdat het besluit genomen wordt na verzending van de conceptbegroting 2027, is er in de begrotingen van VRGZ en GGD GZ nog geen rekening gehouden met een splitsing.

Voor gemeenten en voor beide organisaties is vooral van belang dat de bedrijfsvoeringsorganisatie gedurende het proces blijft functioneren en dat de dienstverlening van beide organisaties gegarandeerd is en op niveau blijft. Ook hebben wij als algemeen bestuur aan VRGZ en GGD GZ gevraagd om gemeenteraden goed te informeren over de voortgang van het proces en mogelijke financiële gevolgen voor de gemeenten.

Na besluitvorming in april 2026 ontvangt u daarom via een nieuwe raadsinformatiebrief aanvullende informatie over:
- het definitieve besluit van splitsing van de bedrijfsvoeringsorganisatie;
- de financiële onderbouwing (structureel en incidenteel) van het besluit;
- de consequenties voor de gemeentelijke begrotingen (voor 2026, 2027 en verder);
- de stappen in het implementatieproces;

Met vriendelijke groet,

Namens directies VRGZ en GGD,

H.M.F. Bruls
burgemeester

C.M.H. Daemen
wethouder