MEMO

BESLUITVORMINGSPROCES VOORGENOMEN FUSIE AMBULANCEZORG LIMBURG

D.d. 15 december 2021

Het finale besluit tot fusie ambulancezorg Limburg wordt genomen in het Algemeen Bestuur van 14 februari 2022. De vraag die voorligt is of de AB-leden definitief kunnen instemmen met het ontvlechten van de ambulancezorg uit de GR GGD Zuid Limburg en het overdragen van de ambulanceactiviteiten naar de nieuw op te richten stichting Ambulancezorg Limburg op 1 januari 2023. Deze besluitvorming is het sluitstuk van een zorgvuldig en uitgebreid doorlopen bestuurlijk besluitvormingsproces dat begon in 2017.

Naar aanleiding van de webinars van 22 en 29 november zijn er in diverse gemeenteraden vragen gesteld over het voornemen tot fusie. Tevens is een aantal artikelen over de fusie van de ambulancezorg in de regionale media verschenen.
De raadsvragen hebben met name betrekking op de verschillende organisatievormen, het zoeken naar behoud van een mate van eigen regionale identiteit en van adherentie naar het regionale zorgveld.

Ter ondersteuning aan het gesprek binnen uw gemeente heeft u op 7 december jl. een sonderingsnotitie ontvangen. Om vragen van gemeenteraden op zo eenduidig mogelijke wijze te kunnen beantwoorden heeft het Dagelijks Bestuur heeft op 13 december jl. verzocht om aanvullend de tijdlijn te schetsen die tot het huidige fusievoornemen heeft geleid. Deze tijdlijn vindt u in voorliggende notitie. Voor een nadere inhoudelijke legitimatie van fusie wordt in deze notitie verwezen naar documenten die in dat kader reeds aan de orde zijn geweest in het Dagelijks Bestuur dan wel het Algemeen Bestuur. Een aantal kernboodschappen vindt u samengevat in aparte kaders in dit document.

Waar gewenst is de GGD uiteraard graag bereid u te ondersteunen in het beantwoorden van bijkomende vragen vanuit colleges of raadsleden en waar nodig aan te sluiten bij een college- of raadsvergadering om het fusievoornemen verder toe te lichten.

Gesprek gestart in 2017
De (landelijke) ontwikkelingen in de ambulancezorg zijn in 2017 en de eerste helft van 2018 een aantal keer in DB en AB besproken. Ambulancediensten in Nederland stonden aan de vooravond van nieuwe uitdagingen en innovaties. Enerzijds als gevolg van de op handen zijnde nieuwe Wet Ambulancezorg en het daaraan gekoppelde vergunningstelsel voor het uitvoeren van ambulancehulpverlening. Anderzijds was het zorgveld in het algemeen, en het werkveld van ambulancezorg in het bijzonder in beweging.
De vraag lag voor of de ambulancediensten in het licht van de nabije toekomst niet op zijn minst vergaand zouden moeten samenwerken, mogelijk met als einddoel de vorming van één ambulancedienst Limburg. De concrete aanleiding en uitgebreide inhoudelijke legitimatie voor de fusie kunt u lezen in het bestuurlijk document van 23 september 2021.

Op dit moment biedt de Ambulancezorg Zuid-Limburg kwalitatief goede zorg, maar om ons 24/7 optimaal te kunnen blijven inzetten voor de patiënt, is slagkracht in de ondersteuning noodzakelijk. Steeds meer verantwoordingstaken en toegenomen kwaliteitseisen en aanscherping van wet- en regelgeving vragen om zeer specialistische kennis. Daar komt bij dat de ambulancezorg 24/7 moet door blijven draaien. Als de randvoorwaarden niet goed zijn ingevuld, gaan de hulpverleners op de ambulance dat merken en dan gaat het op termijn de zorg aan patiënten raken. Een fusie maakt investeringen in een stevige basis mogelijk.

Verkenning samenwerking vanaf 2018
In maart 2018 zijn de beide Limburgse RAV'en gestart met een traject om de samenwerking tussen de beide ambulancediensten in Limburg te verkennen. Het doel was bekijken of beide organisaties elkaar kunnen helpen om de ambulancezorg in Limburg op een hoog niveau te houden.
Midden 2018 hebben het DB en AB kennisgenomen van het proces voor verkenning van samenwerking tussen de beide Limburgse RAV'en.

Meerdere onderzoeks- en adviesrapporten
Daarop volgden meerdere onderzoeken naar de haalbaarheid, mogelijkheden en voorwaarden voor verdere samenwerking. Gaandeweg het onderzoek werd geconcludeerd dat een fusie de meest effectieve vorm van samenwerking is om ervoor te zorgen dat slagkracht, inhoud, kwaliteit en continuïteit van de (ambulance)zorgverlening in Limburg nu en in de toekomst gewaarborgd blijven.

In het AB van 24 september 2020 is de voortgang van het lopende traject besproken. In deze vergadering is de tussenrapportage "Verkenning nut en noodzaak samengaan Ambulancezorg" gedeeld. Een verkenning vooral gericht op de inhoudelijke voordelen die samengaan van de ambulancediensten in Limburg mogelijk zou kunnen bieden in het kunnen blijven voorzien van tijdige, adequate, acute hulpverlening en vervoer van patiënten. De uitkomst van deze verkenning bood bestuurlijk voldoende basis voor een

vervolg.

Tijdens een themabijeenkomst op 28 september 2020 heeft het Dagelijks Bestuur kennisgenomen van en opiniërend gesproken over de conclusies en aanbevelingen van het conceptrapport 'Haalbaarheidsonderzoek samengaan Ambulancediensten Limburg'. Bestuurlijke gevoelens zijn gedeeld maar ook randvoorwaarden en uitgangspunten van samengaan van beide organisaties zijn besproken.

Voorwaarden voor fusie
In het Dagelijks Bestuur van 14 juni 2021 en het Algemeen Bestuur van 2 juli 2021. is het haalbaarheidsonderzoek 'samengaan ambulancedienst Limburg' vastgesteld.

De urgentie en noodzaak van een aankomende fusie met Stichting Regionale Ambulancevoorziening Limburg Noord (hierna: RAV LN) werden erkend en gedeeld. Tevens bleek er voldoende draagvlak om een volgende stap te zetten en is opdracht gegeven aan de directie om de fusie te gaan voorbereiden.

Afgesproken is dat het vertrek van de ambulancedienst geen negatieve gevolgen mag hebben voor de GGD-organisatie.
De afstand tot de client wordt niet vergroot. Voor de burger verandert er niets; dat is het doel van de fusie

- *Dezelfde hoogwaardige zorg, nu en in de toekomst*
- *Hetzelfde aantal ambulances*
- *Dezelfde uitrukposten*

De druk op de ambulancezorg is nu heel hoog. Een fusie kan bijdragen aan een stabielere organisatie die goed toegerust is op dit soort crisissituaties. De veranderingen zitten in de backoffice. We moeten van kwetsbaar naar weerbaar.

Ontwerpcriteria
In de AB-vergadering van 2 juli 2021 is onder andere aandacht gevraagd voor het volgende:

- De zorg voor patiënt en personeel moet voorop blijven staan evenals de aanrijtijden en kwaliteit van zorg.
- Er is gevraagd hoe sterk de GGD nog is als Acute Zorg uit de GR GGD gaat en wat de kostenneutraliteit voor gemeenten betekent.
- Er zijn zorgen gedeeld over de kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt.
- Er is aandacht gevraagd voor een juiste vorm van publieke borging in een toekomstige Raad van Toezicht. Zeker gezien het feit dat ambulancediensten een rol hebben in crisissen en calamiteiten is die verbinding van groot belang.
- Er is benadrukt dat het van belang is om de gemeenteraden goed mee te nemen in deze ontwikkelingen.
-

De Bestuur heeft een aantal ontwerpcriteria en randvoorwaarden aan de fusieorganisatie gesteld:

- *De gewenste governance van de fusieorganisatie moet vóór de fusie zijn geregeld*
- *Enige invloed gemeenten GR in fusieorganisatie*
- *Geen financiële lijnen meer voor gemeenten GR*
- *Minimaal behoud van kwaliteit*
- *Regionale inbedding*
- *Voldoende stabiliteit bij de latende GGD-organisatie*

Aan alle voorwaarden moet kunnen worden voldaan alvorens tot een finaal besluit tot fusie te kunnen komen.

Tijdelijke stichting

Eveneens in deze vergaderingen is het advies van BDO besproken inzake de meest geschikte juridische vorm waarin een fusie gerealiseerd kon worden. Enkel organisaties met een gelijke rechtsvorm kunnen tot een juridische fusie overgaan. Het advies van BDO op dat moment was als tussenstap een tijdelijke private stichting Ambulancezorg Limburg op te richten onder de GR GGZ Zuid Limburg die vervolgens zou kunnen fuseren met stichting Ambulancezorg Limburg Noord.

Vanuit dat kader is gekeken naar de formele rol van de gemeenteraden in dit besluitvormingsproces. Er is geconcludeerd dat het Algemeen Bestuur het besluit neemt tot fusie. Echter voor een besluit tot oprichting van, een al dan niet tijdelijke, stichting onder de GR GGD ZL is een formele zienswijze van gemeenteraden van toepassing, evenals bij aanpassing van de Gemeenschappelijke regeling indien aan de orde.

In de raadsinformatiebrief van 2 juli jl. zijn gemeenteraden geïnformeerd over het op handen zijnde fusievoornemen. Hierin tevens een vooraankondiging van een tweetal webinars voor raadsleden in het najaar 2021.

Alle mogelijke vormen van intensievere samenwerking / fusie zijn onderzocht (ook een publieke fusie-organisatie). Een stichting blijkt de meest passende rechtsvorm te zijn.

<u>Als onderdeel van de GGD-ZL</u>
Een optie zou kunnen zijn dat de nieuwe RAV Limburg onderdeel wordt van de GGD Zuid Limburg. Dit lijkt geen haalbare optie. Gezien o.a. de zeer complexe bestuurlijke verantwoordelijkheid van 16 gemeenten in Zuid-Limburg voor ambulancezorg in de regio Limburg Noord.

<u>Nieuwe GR</u>
Ambulancezorgverlening is in Nederland weliswaar een algemeen belang, maar niet per definitie een taak of verantwoordelijkheid die belegd is bij gemeenten. Het oprichten van een Gemeenschappelijke Regeling voor het uitvoeren van die taak ligt voor

AmbulanceZorg Limburg Noord (een stichting) daarom niet bepaald voor de hand. Voor de gemeenten in Noord- en Midden-Limburg betekent de verantwoordelijkheid voor ambulancezorg een nieuw fenomeen.

Het oprichten van een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling is daarnaast geen sinecure. Alle betrokken gemeenten moeten het er mee eens zijn.
Daarnaast bestaan in Limburg dan al diverse Gemeenschappelijke Regelingen met een relatie naar de nieuw op te richten Gemeenschappelijke Regeling voor ambulancezorg: denk aan de Veiligheidsregio Limburg-Noord, de Veiligheidsregio Zuid Limburg en de GGD in Zuid-Limburg, waarvan de afdeling Acute zorg/RAV een apart onderdeel is.

Voorgenomen besluit
Op 6 en 23 september 2021 heeft het DB respectievelijk AB een voorgenomen besluit tot fusie genomen. Op dat moment was duidelijk dat het oprichten van een tijdelijke stichting onder de GR tot knelpunten met het ABP zou leiden. Een betere vorm bleek het oprichten van een nieuwe stichting RAV Limburg (los van de GR GGDZL) waaraan de GR GGD ZL en de RAV LN per 1 januari 2023 hun activiteiten overdragen.

Door deze gewijzigde aanpak is ook de formele rol van gemeenteraden gewijzigd. Naar aanleiding van discussie in de DB-vergadering van 8 november jl. is hierover juridisch advies gevraagd bij Capra advocaten.

Besluit verantwoordelijkheid van Algemeen Bestuur
Conform Capra-advies ligt de verantwoordelijkheid voor het nemen van een besluit over ontvlechting uit de GR en het overdragen van de ambulanceactiviteiten naar de nieuwe stichting RAV Limburg bij het Algemeen Bestuur van de GGD.

Omdat de ambulancezorg geen wettelijke taak is die aan gemeenten is opgedragen, is er op basis van artikel 3 van de Gemeenschappelijke Regeling geen noodzaak om de ambulancezorg onderdeel te laten zijn van de Gemeenschappelijke Regeling GGD Zuid Limburg. Daarnaast is in deze nieuwe aanpak geen sprake meer van een tijdelijke stichting onder de GR zodat ook daar een zienswijze niet meer aan de orde is.

In het verre verleden hadden gemeenten wel een verantwoordelijkheid in de ambulancezorg. Gemeenten waren gehouden de Centrale Posten Ambulancevervoer (CPA's) in te stellen en in stand te houden en hadden bovendien de plicht in ambulancevervoer te voorzien indien de beschikbare ambulancecapaciteit in hun verzorgingsgebied ontoereikend was. De CPA's zijn inmiddels opgegaan in de centrale meldkamers waar ook politie en brandweer gebruik van maken en heden is het de Minister van Medische Zorg die de vergunning verleent aan een RAV om in een bepaalde regio de ambulancezorg uit te voeren. De GGD ZL verleent deze dienst dus nu in opdracht van de Minister van Medische Zorg.

Rol gemeenteraden
Gemeenteraden dienen in te stemmen met een voornemen tot wijziging van de GR voor zover het een wettelijk gemeentelijke taak betreft. De GGD ZL voert ambulancezorg uit in opdracht van derden (Minister voor Medische Zorg) en derhalve betreft dit geen wettelijk gemeentelijke taak. Net zoals de GR GGD ZL een dienstverlening zoals de ambulancezorg voor een derde kan aanvaarden, kan zij deze ook weer afstoten. Bijgevolg kan de ontvlechting van de RAV uit de GR GGD Zuid Limburg plaatsvinden zonder dat hiervoor de GR GGD Zuid Limburg gewijzigd moet worden. Hierdoor is er geen formele rol voor gemeenteraden in het besluitvormingsproces tot fusie.
Wanneer echter de GR GGD ZL in de toekomst wordt gewijzigd, zal voor de duidelijkheid de RAV uit de GR GGD ZL worden geschrapt.

In artikel 3, eerste lid, van de op 1 januari 2021 in werking getreden Wet ambulancevoorziening (Wav), draagt de Minister voor Medische Zorg de zorg voor een duurzame veiligheidsstelling van ambulancevoorzieningen. De Minister wijst daartoe per veiligheidsregio, een rechtspersoon als RAV aan. Het oprichten en in stand houden van een ambulancevoorziening is geen wettelijk gemeentelijke taak. Ook ten aanzien van de bekostiging speelt de gemeente geen rol, die verloopt via de zorgverzekeraars. En ook kwaliteitseisen waaraan de ambulancezorg moet voldoen worden niet door gemeenten, maar door de Wet ambulancezorg en daarop gebaseerde regelgeving bepaald.

Finale besluitvorming februari 2022

Het is uiteindelijk de Minister van Medische Zorg die, na positief advies van de Nederlandse Zorgautoriteit, het besluit tot fusie neemt. Echter alvorens de Minister om toestemming gevraagd kan worden, zal het Algemeen Bestuur op 14 februari 2022 instemming moeten verlenen om de Ambulancezorg Zuid-Limburg te ontvlechten uit de Gemeenschappelijke Regeling en haar activiteiten per 1 januari 2023 over te dragen aan de nieuwe stichting Ambulancezorg Limburg.

Het onderzoek zoals in deze notitie geschetst is nu zover afgerond, dat deze bestuurlijke besluitvorming kan plaatsvinden.
Bestuursleden, leden van de raad van toezicht, de bestuurlijke adviescommissie Acute Zorg, de ketenpartners binnen ROAZ-verband, medewerkers en medezeggenschapsgremia hebben hun inbreng gehad. Gemeenteraden zijn gaandeweg het traject geïnformeerd over de ontwikkelingen d.m.v. een raadsinformatiebrief in juli 2021 en twee webinars in november 2021. Raadsleden die de webinars niet hebben bijgewoond kunnen deze alsnog bekijken via deze link. De link en een Q&A-document zijn op 7 december ter informatie naar alle raadsleden verstuurd.

Waar de gewenste deskundigheid en kennis op onderdelen onvoldoende in huis was, is extern (juridisch) advies ingewonnen (BDO, CAPRA). Ook met de Inspectie voor Volksgezondheid en Jeugd en de zorgverzekeraars CZ en VGZ wordt komende periode

voor de tweede maal in dit traject gesproken over de wijze waarop de kwaliteit en continuïteit van zorg ook na de fusie geborgd blijft.
