



Algemeen bestuur

Vergadering	18 december 2025
Agendapunt	5
Onderwerp	Op weg naar een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie bij/voor GGD Gelderland-Zuid

Korte samenvatting onderwerp:

Inleiding

In de AB-vergadering van 9 oktober jl. heeft Hans Silfhout van bureau SQALE de resultaten van het onderzoek naar de gezamenlijke bedrijfsvoering VRGZ en GGD Gelderland-Zuid gepresenteerd en inhoudelijke vragen beantwoord. 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 9 oktober jl. zijn door de verschillende AB-leden vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Afsproken is dat in de AB-vergadering van 18 december een inhoudelijk en procesvoorstel ter tafel ligt. De inhoud van dit voorblad is afgestemd met de VRGZ. De directeur van de VRGZ, Michiel van Dalen, is uitgenodigd om bij dit agendapunt aanwezig te zijn. Hij is echter verhinderd; op hetzelfde tijdstip vindt nl. het AB plaats van de Veiligheidsregio met een soortgelijk agendapunt op de agenda.

Onderzoek naar de samenwerking tussen VRGZ en GGD GZ op het terrein van de bedrijfsvoering

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en GGD Gelderland-Zuid (GGD GZ) kennen sinds 1 juli 2013 een samenwerkingsovereenkomst op het gebied van ondersteunende diensten (bedrijfsvoering). Dit houdt in dat de VRGZ voor de GGD bedrijfsvoeringstaken uitvoert, waaronder HRM, Financiën, Inkoop, ICT, Vastgoed en Facilitair. 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 werkzaamheden vaste verdeelsleutels worden gehanteerd en dat over de gemaakte kosten geen BTW-verrekening hoeft plaats te vinden.

VRGZ en GGD GZ hebben in november 2024 onderzoeksbureau SQALE gevraagd een onderzoek in 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?"*

Aanleiding onderzoek

- De ontwikkelrichtingen (strategische agenda's) en samenwerkingsvormen voor Veiligheidsregio's en GGD'en bewegen zich verder uit elkaar. Dit bemoeilijkt de huidige en toekomstige samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering.
- Door een toenemende vraag naar bedrijfsvoeringsdiensten vanuit de GGD is door de jaren heen een scheefgroei ontstaan. Door de vaste verdeelsleutels betaalt de GGD minder voor de afgenomen diensten en betaalt de VRGZ feitelijk mee aan de diensten voor de GGD.
- Onduidelijkheid in de governance, wie is nu eigenaar en wie loopt er risico.

Het resultaat van dit onderzoek is een evaluatie van de huidige samenwerkingsvorm tussen VRGZ en GGD op het terrein van de bedrijfsvoering en een advies over de toekomstige dienstverlening/samenwerking en de financiële consequenties hiervan. Er zijn verschillende scenario's door SQALE onderzocht, waaronder een gescheiden bedrijfsvoering. Dit alles met oog op het verkrijgen van een (organisatorisch en financieel) toekomstbestendige GGD (en VRGZ).

Aanvullend hebben de VRGZ en de GGD BDO accountants & adviseurs om advies gevraagd rondom de voorwaarden voor het leerstuk Kosten voor gemene rekening en welke ruimte er is binnen het construct om een scheefgroei op te vangen.

Bevindingen onderzoek: wat is het probleem?

- Veiligheidsregio's en GGD'en hebben uiteenlopende primaire processen, kernwaarden, visies en ontwikkelrichtingen. Ook werken veiligheidsregio's en GGD'en steeds meer in een landelijke context. Door de verschillende wettelijke eisen en landelijke ontwikkelingen bewegen de VRGZ en de GGD steeds verder van elkaar af. Een paar voorbeelden:
 - De 25 GGD'en werken steeds meer samen met elkaar binnen de vereniging GGD GHOR Nederland. Op het gebied van infectieziektebestrijding wordt een landelijke IV infrastructuur ontwikkeld in het kader van pandemische paraatheid en landelijke opschaling. Veiligheidsregio's bouwen aan een KCR2-infrastructuur.
 - De eisen die beide organisaties stellen aan informatieveiligheid is verschillend. De GGD moet NEN7510 gecertificeerd zijn en doorontwikkelen naar de NIS2 norm. Voor veiligheidsregio's geldt het basismodelkader voor informatiebeveiliging (BIO).
 - Verschillende eigenheid/identiteit: de GGD is een beleidsrijke organisatie, terwijl de veiligheidsregio gericht is op het voorbereiden op en bestrijden van crisissituaties. Dit vertaalt zich ook in verschillende behoeften m.b.t. bedrijfsvoering. Het beleidsrijk werken van de GGD geeft fluctuaties in de werkzaamheden en personele omvang. Dit vraagt om flexibiliteit en kent verschillende financieringsstromen.
- De toenemende vraag vanuit de GGD naar bedrijfsvoering (o.a. door groei organisatie) kan niet gecorrigeerd worden binnen het leerstuk 'Kosten voor gemene rekening' (KGR). De verdeelsleutels kunnen niet tussentijds worden aangepast en er is geen mogelijkheid tot aanvullende verrekening van verschillen. De eerder verstuurde factuur door de VRGZ van €250.000 in 2024 is in strijd met het KGR-construct en zal daarom worden ingetrokken. 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.
- Het verschil in appel op de bedrijfsvoeringsorganisatie zorgt voor spanningen op de werkvloer. De governance-structuur leidt tot onduidelijkheid over sturing en beheersing. Het opdrachtgeverschap van bedrijfsvoeringsprojecten is soms belegd bij de VRGZ en soms bij de GGD. Vooral rond informatievoorziening (IV) begint dit steeds meer te knellen.

Advies van SQALE

Het advies van onderzoeksbureau SQALE is om voor zowel VRGZ als voor de GGD een volledig eigen bedrijfsvoeringsorganisatie in te richten.

Voorgestelde oplossing

In de vergadering van de DB's van de VRGZ en GGD (dd. 4 sept. 2025) is overeengekomen om stappen te zetten richting het in het rapport geschetste scenario 2: zowel voor VRGZ als voor GGD GZ een volledig eigen bedrijfsvoeringsorganisatie.

Daarnaast is 4 september jl. besloten dat de VRGZ een creditfactuur stuurt naar de GGD van € 302.500 (€ 250.000 vermeerderd met 21% btw). Hierdoor blijft het construct 'Kosten voor gemene rekening' (KGR) in stand. Het voorstel is om dit bedrag (€ 302.500) te storten in een bestemde reserve ten behoeve van de dekking van (een deel van) de frictiekosten (zie onder).

In de vergadering van het Algemeen Bestuur van 9 oktober jl. heeft:

1. Het AB kennis genomen van de conclusies en adviezen in het rapport 'Onderzoek samenwerking bedrijfsvoering VRGZ en GGD Gelderland-Zuid' van onderzoeksbureau SQALE.
2. Het AB kennis genomen van de (bovengenoemde) richting die het DB van VRGZ en het DB van GGD GZ op 4 september jl. gezamenlijk hebben ingezet ten aanzien van de geschetste scenario's in het onderzoeksrapport van SQALE.

3. Het AB een aantal vragen gesteld over en opmerkingen gemaakt n.a.v. het bovengenoemde rapport en over de ingezette richting van de DB's van VRGZ en GGD.
4. Het DB toegezegd dat - ten behoeve van een zorgvuldig proces - in de AB-vergadering van 18 december een inhoudelijk- en procesvoorstel ter tafel ligt. In het voorliggende memo heeft het DB e.e.a. uitgewerkt.

Kosten voor de GGD voor een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie

Structurele kosten

De structurele kosten bestaan uit de kosten die jaarlijks gemaakt moeten worden voor de bedrijfsvoeringsorganisatie. In de KGR met de VRGZ is het aandeel GGD € 4,2 miljoen per jaar (dit is inclusief € 250.000 scheefgroei). Het inrichten van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie brengt structurele meerkosten voor de GGD met zich mee. De geschatte meerkosten van € 700K komen bovenop de jaarlijkse begroting van € 4,2 miljoen.

De geschatte meerkosten van € 700K zijn opgebouwd uit 3 posten, te weten: ICT, HRM en sturingskosten (inrichten management bedrijfsvoering en business control). Deze structurele meerkosten moeten nog nader uitgewerkt en onderbouwd worden. Temeer omdat er, na lezing van het rapport van SQALE, onduidelijkheid was of de € 700K sec bestond uit zuivere meerkosten of dat er formatie is 'opgeplust' ten behoeve van het verkrijgen van reële formatie.

N.B.: Wanneer de VRGZ en GGD GZ ervoor zouden kiezen om de samenwerking te continueren, buiten het KGR construct, dan zou de structurele kostenstijging € 1,4 miljoen zijn i.v.m. btw en risico-opslag¹.

GGD betaalt aan VRGZ voor gezamenlijke bedrijfsvoering	€ 4.200.000
10% risico-opslag	€ 420.000 ¹
21% btw over € 4,62Mio	€ 970.000 ²
Totale rekening aan GGD	€ 5.590.200

Incidentele kosten

Naast de structurele meerkosten zijn er eenmalige frictiekosten. Deze incidentele kosten zijn nodig voor het ontvlechten en opbouwen van een GGD bedrijfsvoeringsorganisatie. Daarnaast zijn er kosten voor het herorganiseren van de VRGZ bedrijfsvoeringsorganisatie. Voor het inschatten van deze kosten is gebruik gemaakt van de kostenopbouw zoals deze bij de overname van Santé zijn aangehouden. In totaal worden deze kosten ingeschat op € 2,2 miljoen. De opbouw van deze kosten is te zien in onderstaande tabel. Hierbij is te zien dat ook rekening wordt gehouden met de inzet van eigen personeel. Deze inzet zal ten koste gaan van het uitvoeren van de vastgestelde ambitie in jaarplannen en begroting waardoor, om deze ambitie desondanks te behalen, kosten voor inhuur of extra inzet gemaakt moeten worden.

De incidentele kosten zijn voor beide organisaties gezamenlijk: VRGZ en GGD GZ.

Externe kosten

Externe projectleider	€ 210.000
Herinrichten IT systemen	€ 830.000
(Her)inrichten processen en systemen VRGZ	€ 210.000
Advieskosten (o.a. advocaat, juridisch advies)	€ 65.000
Communicatiebudget	€ 5.000
Verloop personeel	€ 55.600
Stelpost 10%	€ 137.550
Subtotaal	€ 1.513.150

Interne kosten (benodigde inzet personeel)

HR	€ 408.560
ICT	€ 116.730
Facilitair	€ 157.590
Financien	€ 46.690
Communicatie	€ 3.500
Subtotaal	€ 733.070
Totale frictiekosten	€ 2.246.220

¹ In het construct 'Kosten voor gemene rekening' (KGR) zijn de risico's verdeeld volgens de verdeelsleutels. Als er geen sprake meer is van het KGR-construct, dan zou de VRGZ een risico-opslag moeten heffen van bv. 10%.

² Een deel van dit bedrag kan (net als nu) door de gemeenten worden teruggevorderd bij het BTW-compensatiefonds, nl. het deel van de bedrijfsvoering dat betrekking heeft op de taken die vanwege beleidsmatige keuzes van de deelnemende gemeenten zijn opgedragen aan de GGD en op de taken die de GGD uitvoert op grond van wensen/behoefte van gemeenten (facultatieve taken).

Op weg naar een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor GGD Gelderland-Zuid: uitvoeren marktverkenning

Om eventueel schaalvoordeel en kostenreductie te behalen, is het van belang voor de GGD om te bepalen welke bedrijfsvoeringsonderdelen cq. -functies de GGD echt 'in huis wil hebben' en welke onderdelen zij eventueel wil uitbesteden.

Als uitgangspunt kan gehanteerd worden dat GGD Gelderland-Zuid de strategische beleidsadvisering 'in huis wil hebben' en dat de operationele bedrijfsvoering uitbesteed kan worden om schaalvoordeel te behalen en kosten te reduceren. Van belang is dat de organisatie die (operationele) bedrijfsvoeringswerkzaamheden gaat verrichten voor de GGD onder andere aan de volgende voorwaarden voldoet:

- NEN7510 gecertificeerd in het kader van informatieveiligheid.
- Werkend met HR21 (functiewaarderingsstelsel).
- Werkend met AFAS (bedrijfssoftware op terrein van financiën en HR).
- Werkend met HKZ als kwaliteitssysteem.

Om schaalvoordeel te kunnen behalen (efficiency) is het raadzaam dat er een marktverkenning en -analyse plaatsvindt over de vraag welke uitbestedingsorganisatie de operationele bedrijfsvoering kan uitvoeren voor de GGD. Te denken valt aan:

- Het Service Centrum, een samenwerkingsverband op het terrein van bedrijfsvoering van 3 GGD'en en een RAV.
- iRvN, een regionale samenwerkingspartner op ICT-gebied voor de gemeenten in Rijk van Nijmegen.
- Commerciële partij (nader te bepalen).

Adviesbureau SQALE is gevraagd om bij bovengenoemde organisaties te inventariseren of zij in staat zijn om de operationele bedrijfsvoering uit te voeren voor de GGD.

Vragen die aan de orde kunnen komen zijn:

- Zijn ze passend voor de GGD?
- Welke diensten kunnen ze uitvoeren?
- Wat zijn de voor- en nadelen?
- Wat zijn de kosten?
- Wat zijn de risico's?

De marktanalyse kan behulpzaam zijn voor de GGD en haar bestuur ten behoeve van de te nemen besluiten:

- Welke bedrijfsvoeringsonderdelen de GGD zelf gaat uitvoeren en welke ze gaat uitbesteden.
- Welke uitbestedingsorganisatie heeft de voorkeur c.q. bij welke uitbestedingsorganisatie de onderhandeling m.b.t. de uitbesteding het beste kan beginnen.

Voorstel Tijdsplan

- In het AB 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)³.
- In de periode november 2025 – februari 2026 wordt de marktverkenning uitgevoerd.
- Medio maart 2026 wordt een consultatie-bijeenkomst georganiseerd voor (een afvaardiging van) inhoudelijk en financiële ambtenaren van de deelnemende gemeenten.
- In het AB van 16 april 2026 wordt definitieve besluitvorming geagendeerd over:
 - o Beëindigen samenwerking bedrijfsvoering GGD en VRGZ.
 - o De opzet/inrichting van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie voor de GGD (incl. nadere onderbouwing van de structurele kosten) en of en zo ja welke uitbestedingsorganisatie de voorkeur heeft (en de onderhandeling m.b.t. de uitbesteding het beste kan beginnen).
 - o Een voorstel voor de financiering van de frictiekosten in 2026 en 2027⁴.
 - o Een voorstel voor de informatievoorziening naar de raden.
 - o Een voorstel voor het tijdsplan i.v.m. de haalbaarheid.

³ Ook het Algemeen Bestuur van de VRGZ zal op 18 december 2025 een soortgelijk richtinggevend/voorgenomen besluit nemen.

⁴ De concept Programmabegroting GGD 2027 wordt vóór 1 april 2026 verstuurd naar de gemeenten.

- Implementatie van uitfaseren/ontvlechten bedrijfsvoering VRGZ en inrichten eigen bedrijfsvoeringsorganisatie GGD (incl. uitbestedingsorganisatie): mei 2026 t/m december 2026 of december 2027 (afhankelijk van haalbaarheid).
Ten behoeve van de implementatie is het raadzaam om met de VRGZ een gezamenlijke projectleider te benoemen en daarnaast een interne projectleider voor de GGD.
- Start eigen bedrijfsvoeringsorganisatie GGD (incl. uitbestedingsorganisatie): 1 januari 2027 of 1 januari 2028 (afhankelijk van haalbaarheid).

Voorstel te beslissen:

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 DPG de opdracht te verlenen om:
 - Scenario 2 uit te werken in samenwerking met de directeur VRGZ.
 - De structurele kosten gedifferentieerd in beeld te brengen c.q. nader te onderbouwen.
 - Met een voorstel te komen voor de inrichting van een eigen bedrijfsvoeringsorganisatie binnen de GGD (incl. voorstel voor evt. een uitbestedingsorganisatie om schaalvoordeel te behalen), en het tijdspad.
 - Met een voorstel te komen voor de financiering van de frictiekosten in 2026 en 2027.
 - Met een voorstel te komen voor de informatievoorziening naar de raden.
 - Met een voorstel te komen voor het tijdspad i.v.m. de haalbaarheid.
3. De genoemde uitwerkingen en voorstellen in beslispoint 2 - ter besluitvorming - voor te leggen in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 16 april 2026.