VIJVERBERG
ADVOCATEN & ADVISEURS

VERTROUWELIJK
Veiligheidsregio Zeeland
T.a.v. mevrouw S. de Loos
Segeerssingel 10
4330 EA MIDDELBURG

Uitsluitend verzonden per e-mail: sandra.deloos@ggdzeeland.nl

Datum : 1 mei 2026
Ons kenmerk : 14773
Betreft : Vervolgadvies organisatievraagstuk

Geachte mevrouw De Loos,

De Veiligheidsregio Zeeland (hierna: VRZ) en de GGD Zeeland (hierna: GGDZ) hebben gezamenlijk in navolging van onze eerdere adviezen de volgende vragen aan ons voorgelegd:

1. Is het mogelijk dat een GGDZ-werknemer, zijnde een werknemer met een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst, in dienst komt bij de VRZ, waar ambtenaren werken op basis van een publiekrechtelijk aanstelling? Kortgezegd: is het mogelijk dat een GGDZ-werknemer in dienst komt bij de VRZ?
2. Kan op deze GGDZ-werknemer de Cao SGO van toepassing blijven? Dit mede gelet op artikel 1.2 lid 4, onder g van de Cao SGO, dat als volgt luidt: “Deze Cao geldt niet voor: de werknemer met een arbeidsovereenkomst dan wel aanstelling bij een Veiligheidsregio”.

Onderstaand geven wij eerst een overzicht van de aanleiding voor dit vervolgadvies en de feiten waarvan wij bij ons advies zijn uitgegaan (I). Vervolgens geven wij antwoord op de gestelde vragen (II). Wij sluiten af met een conclusie (III).

I. Aanleiding en feitenoverzicht

Aanleiding voor dit vervolgadvies is dat in het overleg met onder meer de vakbonden de vraag is opgekomen of het mogelijk is om twee verschillende rechtsposities te hanteren binnen één gemeenschappelijke regeling. Dit betreft GGDZ-werknemers enerzijds, die werkzaam zijn op basis van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst en onder de Cao SGO en deels onder de Cao VVT vallen en VRZ-ambtenaren anderzijds, die werken op basis van een publiekrechtelijke aanstelling en onder de CAR(-UWO) Veiligheidsregio's vallen.

De gemeenschappelijke regeling VRZ en de gemeenschappelijke regeling GGDZ bestaan momenteel naast elkaar. Het betreft nu dus twee aparte gemeenschappelijke regelingen (hierna: GR). Het voornemen bestaat deze samen te brengen in één GR. Dit gaat uit kosten- en tijdsoverwegingen niet om een nieuw op te richten GR, maar om een wijziging van de al bestaande VRZ. Onderstaand geven wij beknopt weer hoe de huidige inrichting van de GR GGDZ en de VRZ eruit ziet.

<u>GR GGDZ</u>

De GR GGDZ valt uiteen in:

- GGDZ; en
- Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland.

De GGDZ bestaat weer uit twee aparte entiteiten, te weten de Stichting Jeugdgezondheidszorg GGD Zeeland (VVT/JGZ-werknemers) en het openbaar lichaam GGD Zeeland (SGO-werknemers). Deze entiteiten kennen hun eigen werkgeverschap en KvK registratie. Voor de werknemers van het openbaar lichaam GGD Zeeland geldt dat zij allen vallen onder de Cao SGO. Binnen de Stichting Jeugdgezondheidszorg GGD valt een kleine groep werknemers onder de CAO VVT en de rest onder de Cao SGO.

<u>VRZ</u>

In de VRZ zijn alleen medewerkers van de VRZ ondergebracht. Op deze medewerkers is de CAR(-UWO) Veiligheidsregio's van toepassing. De medewerkers werken op basis van een publiekrechtelijke aanstelling.

Voorgenomen organisatieverandering

Wij hebben begrepen dat momenteel het voornemen bestaat de organisaties als volgt te veranderen:

- de huidige VRZ blijf bestaan, maar wordt gewijzigd naar de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland. Hiertoe wordt de gemeenschappelijke regeling van de VRZ aangepast;
- alle werknemers van de huidige GGDZ, dus zowel van het openbaar lichaam GGD Zeeland als van de Stichting Jeugdgezondheidszorg GGD, gaan uit de GR GGDZ en over op de toekomstige GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland. Dit betekent feitelijk dat al deze werknemers in dienst komen van de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland.

Inkooporganisatie Jeugd Zeeland gaat vanaf 1 januari 2027 op in de nieuw te vormen GR Sociaal Domein en wordt daarmee geen onderdeel van de GR GGD en VR Zeeland. De GR GGDZ wordt volledig opgeheven en geliquideerd.

II. Advies

1. Is het mogelijk dat een GGDZ-werknemer, zijnde een werknemer met een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst, in dienst komt bij de VRZ, waar ambtenaren werken op basis van een publiekrechtelijk aanstelling? Kortgezegd: is het mogelijk dat een GGDZ-werknemer in dienst komt bij de VRZ?

In het algemeen is het mogelijk dat een openbaar lichaam werknemers in dienst heeft op basis van zowel een aanstelling als een overeenkomst. Of de werknemers een aanstelling krachtens publiekrecht moeten hebben of een arbeidsovereenkomst in de zin van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), is afhankelijk van wat de wet bepaalt. Door de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) in 2020 is op het overgrote deel van de ambtenaren in dienst van openbare lichamen het BW van toepassing geworden. Dit betekent dat deze ambtenaren een arbeidsovereenkomst naar privaatrecht hebben gekregen (van rechtswege).

In de Aanpassingswet Wnra is in artikel 11.2 een uitzondering opgenomen voor personeel in dienst bij een Veiligheidsregio. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt: “Op ambtenaren die op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in dienst zijn van een veiligheidsregio als bedoeld in artikel 9 van de Wet veiligheidsregio’s is artikel 14, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.” Dit betekent kortgezegd dat de aanstellingen van ambtenaren in dienst van een Veiligheidsregio bij de inwerkingtreding van de Wnra niet van rechtswege zijn omgezet naar arbeidsovereenkomsten volgens privaatrecht. Dit gebeurt pas wanneer dit bij koninklijk besluit wordt bepaald. Voor personeel dat in dienst

treedt na de inwerkingtreding van de Wnra, maar nog voordat het koninklijk besluit is genomen, is in de memorie van toelichting op de Aanpassingswet Wnra het volgende opgenomen: “Personeel dat tijdens de overgangsperiode in dienst treedt, dient te worden aangesteld. De grondslag voor de aanstelling wordt gegeven door artikel 33b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.”. De GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland moeten de GGDZ-werknemers zelf een aanstelling verlenen. De werknemers krijgen niet van rechtswege een aanstelling vanwege de eventuele overgang van onderneming.

Voor de volledigheid vermelden wij dat in artikel 11.2 lid 4 van de Aanpassingswet Wnra is bepaald dat het voorgaande niet geldt voor ambtenaren die belast zijn met werkzaamheden ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de Tijdelijke wet ambulancezorg. Dit houdt in dat ambulancepersoneel dat in dienst is van een Veiligheidsregio wel onder de Wnra valt en dus wel een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst heeft.

Gelet op de Aanpassingswet Wnra, heeft al het personeel dat in dienst is van de VRZ – behoudens eventueel ambulancepersoneel – dus een aanstelling krachtens publiekrecht. Gelet op de constructie die de GGDZ en VRZ momenteel voor ogen hebben, komen de werknemers van de GGDZ in dienst van de VRZ. Hoewel de GR de naam GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland krijgt, menen wij dat dit niet afdoet aan het bepaalde in de Aanpassingswet Wnra. Feit blijft dat de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland een GR is als bedoeld in artikel 9 Wet Veiligheidsregio’s (hierna: Wet VR). Gelet op dit artikel moet er namelijk een GR zijn genaamd Veiligheidsregio. Het enkele feit dat in deze GR ook een GGD is gevoegd, maakt de toepassing van de Aanpassingswet Wnra ons inziens niet anders.

Bovendien menen wij dat als de wetgever had gewild dat een uitzondering van toepassing was op GGD-werknemers, de wetgever dit nadrukkelijk had opgenomen in de Aanpassingswet, zoals dat is gedaan voor ambulancepersoneel. Op het moment dat de Aanpassingswet Wnra van kracht werd, bestonden namelijk al Veiligheidsregio’s die GGD-werknemers in dienst hadden. Wij noemen hierbij bijvoorbeeld de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland, die een GGD in stand houdt. Gelet hierop en gelet op de letterlijke tekst van de Aanpassingswet Wnra, zien wij geen andere optie dan dat de werknemers van de GGDZ, die in dienst komen bij de VRZ of straks de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland, een aanstelling moeten krijgen krachtens publiekrecht.

Kortom, het is rechtspositioneel gezien mogelijk dat de GGDZ-werknemers in dienst komen bij de VRZ of straks de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland, maar dan wel op basis van een aanstelling krachtens publiekrecht. Zoals telefonisch met u besproken, kunnen wij desgewenst onze collega’s van de sectie Bestuursrecht vragen om uit te zoeken of er constructies mogelijk zijn waarbij de GGDZ-werknemers hun

privaatrechtelijke positie kunnen behouden. Dit zal dan echter een andere constructie betreffen dan nu wordt beoogd door het onderbrengen van de GGDZ in de bestaande VRZ.

2. Kan op deze GGDZ-werknemer de Cao SGO van toepassing blijven? Dit mede gelet op artikel 1.2 lid 4, onder g van de Cao SGO, dat als volgt luidt: “Deze Cao geldt niet voor: de werknemer met een arbeidsovereenkomst dan wel aanstelling bij een Veiligheidsregio”.

In beginsel kan de Cao SGO niet op de GGDZ-werknemers van toepassing blijven als zij een aanstelling krijgen bij de VRZ of straks de GR GGD en veiligheidsregio Zeeland. Dit vloeit voort uit artikel 1.2 lid 4, onder g van de Cao SGO. Zoals wij in onze eerdere adviezen hebben aangegeven, kan in dit geval echter sprake zijn van een overgang van onderneming, als bedoeld in artikel 7:662 e.v. BW. Bij een overgang van onderneming behouden de GGDZ-werknemers die overgaan naar de nieuw te vormen GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland in beginsel de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit hun arbeidsovereenkomst, zijnde de voorwaarden uit de Cao SGO/Cao VVT. Dit betekent dat juridisch gezien de bepalingen uit de Cao SGO/Cao VVT na de overgang van onderneming op de GGDZ-werknemers van toepassing moeten blijven.

De artikelen 7:662 e.v. BW zijn van dwingendrechtelijke aard. Dit betekent dat afwijking van deze artikelen niet is toegestaan, ook niet bij cao. Aan artikel 1.2 lid 4, onder g van de Cao SGO komt in zoverre dus geen betekenis toe wanneer de wet (het BW) voorschrijft dat sprake is van een overgang van onderneming. Strikt genomen vallen de werknemers van de GGDZ weliswaar niet langer onder het toepassingsbereik van de Cao SGO na de overgang naar de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland, maar de arbeidsrechtelijke aanspraken die deze werknemers hebben vanwege de (analoge) toepassing van de Cao SGO/Cao VVT blijven wel onveranderd voor hen gelden vanwege artikel 7:662 e.v. BW. De genoemde reikwijdtebepaling, artikel 1.2 lid 4, onder g Cao SGO, maakt dit niet anders.

Voor de gevolgen van overgang van onderneming voor de arbeidsvoorwaarden van de werknemers van de GGDZ en de eventuele mogelijkheden om de arbeidsvoorwaarden te harmoniseren na de overgang naar de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland, verwijzen wij naar ons eerdere advies van 23 december 2025.

III. Conclusie

Het is mogelijk dat GGDZ-werknemers in dienst komen bij de VRZ of straks de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland. Deze werknemers moeten ons inziens een aanstelling krijgen krachtens publiekrecht gelet op de Aanpassingswet Wnra.

Uit artikel 1.2 lid 4, onder g Cao SGO volgt dat de cao niet geldt voor de werknemer met een arbeidsovereenkomst dan wel aanstelling bij een Veiligheidsregio. Als de overgang van de GGD-werknemers naar de VRZ of straks de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland is aan te merken als een overgang van onderneming, zoals bedoeld in artikel 7:662 e.v. BW, dan blijven de bepalingen uit deze cao inhoudelijk echter wel gelden voor de werknemers. Bij een overgang van onderneming behouden de GGDZ-werknemers namelijk in beginsel hun huidige arbeidsvoorwaarden, zijnde de voorwaarden uit de Cao SGO/Cao VVT. De artikelen 7:662 e.v. BW zijn van dwingendrechtelijke aard. Dit betekent dat afwijking van deze artikelen niet is toegestaan, ook niet bij cao. De Cao SGO kan dus niet uitsluiten dat de bepalingen uit de cao inhoudelijk van toepassing blijven op de werknemers die vanuit de GGDZ overkomen naar de GR GGD en Veiligheidsregio Zeeland.

Neem gerust contact op als u nog vragen heeft naar aanleiding van dit advies. Desgewenst zijn wij ook bereid ons advies toe te lichten in overleggen met bijvoorbeeld de vakbonden.

Met vriendelijke groet,



Mr. Linda Hofste en mr. Tessa Jaspers (advocaten)
Vijverberg Advocaten & Adviseurs