Q&A voor gemeenteraden Samenwerking GGD Zeeland en Veiligheidsregio Zeeland

1. Wat is de belangrijkste boodschap?

De algemeen besturen (AB'en) van GGD Zeeland en Veiligheidsregio Zeeland constateren dat op basis van de huidige financiële, juridische en bestuurlijke inzichten bij de algemeen besturen onvoldoende draagvlak is om het traject naar één gemeenschappelijke regeling (GR) in de huidige vorm voort te zetten. Dit traject is één van de drie deelopdrachten in de gehele bestuurlijke opdracht Samenwerking GGD en VRZ.

Wat het stoppen van de deelopdracht één GR GGD en VRZ betekent voor de voortgang van de bestuurlijke opdracht als geheel, kunnen de AB'en op dit moment nog niet beoordelen. Het is namelijk nog onvoldoende duidelijk wat de consequenties zijn van het volledig of gedeeltelijk stoppen van de één of meerdere deelopdrachten in relatie tot de onderlinge samenhang. De directies hebben daarom de opdracht gekregen dit in beeld te brengen en hierover een advies te geven. Ook hebben de directies de opdracht gekregen om een procesvoorstel op te stellen voor het uitwerken van alternatieve scenario's om te kwetsbaarheden bij de bedrijfsvoering en de huisvestingsopgaven het hoofd te bieden. Pas dan kunnen de AB'en alle inzichten afwegen en tot besluitvorming overgaan over de voortgang van de gehele opdracht Samenwerking GGD en VRZ. De verwachting is dat de AB'en dit in december 2026 zullen doen. Tot die tijd worden alle lopende werkzaamheden binnen de bestuurlijke opdracht opgeschort (afhankelijk van de contractuele verplichtingen).

2. Hoe is het proces tot nu toe verlopen en waarom is gekozen voor een gefaseerde aanpak?

De AB'en hebben de directies van GGD en VRZ in april 2025 de opdracht gegeven om toe te werken naar één gemeenschappelijke regeling GGD en VRZ, met een samengevoegde bedrijfsvoering en andere ondersteunende diensten, gehuisvest in één gebouw in Goes-West (de drie deelopdrachten). Deze deelopdrachten vormen één samenhangend geheel. Er is door de AB'en gekozen voor een gefaseerde aanpak, oftewel het stapsgewijs uitwerken van de verschillende deelopdrachten en deze op verschillende momenten aan de besturen en raden voor te leggen. Het doel van deze aanpak was om de besturen en raden in staat te stellen tussentijds te monitoren en bij te sturen indien nodig. Daarnaast bood deze aanpak ruimte voor de procedurele verschillen tussen de afzonderlijke deelopdrachten. Zowel de opdracht als de aanpak zijn voor zienswijzen voorgelegd aan de gemeenteraden in april 2025. Veel raden hebben aangegeven een positieve grondhouding te hebben ten aanzien van de ontwikkelingen en hebben aandachtspunten meegegeven.

Conform de gefaseerde aanpak en planning is inmiddels meer duidelijk over de juridische en financiële consequenties van de deelopdrachten gezamenlijke huisvesting en het samenvoegen van bedrijfsvoering en ondersteunende diensten (cao- en rechtspositievraagstuk). Deze informatie vertoont afwijkingen ten opzichte van de verwachting in april 2025.

3. Is besloten om de samenwerking tussen GGD en VRZ te stoppen?

Nee. Er is geen definitief besluit genomen over het beëindigen van de bestuurlijke opdracht Samenwerking GGD en VRZ. De AB'en hebben aangegeven dat meer tijd nodig is om de gevolgen van volledig of gedeeltelijk stoppen inzichtelijk te maken en een afweging te maken over de voortgang van de opdracht. De formele besluitvorming over wijziging of beëindiging van een gemeenschappelijke regeling ligt bij de colleges, niet bij de AB'en. In de sommige gemeenten heeft deze besluitvorming al plaatsgevonden, in andere nog niet. Die gemeenten krijgen daarom de gelegenheid hun lopende procedures zorgvuldig af te ronden en de AB’en van GGD en VRZ hiervan op de hoogte te stellen.

4. Is het mogelijk om als college terug te komen op een eerder genomen besluit ten aanzien van het voorstel GR GGD en VRZ?

Nee, dit is juridisch niet mogelijk. De GR VRZ kan gewijzigd worden naar de GR GGD en VRZ als tweederde van de colleges hiermee instemt. Een college mag pas instemmen als zijn raad daarvoor toestemming geeft. Als een gemeenteraad toestemming heeft gegeven en het college heeft vervolgens ingestemd, dan is de procedure in die gemeente afgerond. Op een collegebesluit in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan niet worden teruggekomen.

Er zijn echter ook gemeenten waar de raden toestemming hebben gegeven, maar waar het college nog niet tot instemming is overgegaan. Of waar een gemeenteraad nog geen standpunt heeft genomen. In die gevallen is er nog geen definitief collegebesluit genomen en staat het een college vrij met een nieuw (aangepast) voorstel naar de raad te gaan. De gemeenteraad kan dan een nieuw standpunt innemen, waarop de colleges hun besluit kunnen baseren.

Het is aan de gemeenten die dit nog niet hebben gedaan, om de procedure af te ronden en de AB’en van GGD en VRZ hiervan in kennis te stellen.

5. Waarom is er nu onvoldoende draagvlak bij de AB'en voor één GR GGD en VRZ?

Het ligt niet voor de hand om onder deze omstandigheden over te gaan tot de vorming van één GR GGD en VRZ. Dat heeft vooral te maken met de nieuwe financiële en juridische inzichten die conform planning nu inzichtelijk zijn en de afwijkingen ten opzichte van de businesscase van 2025. De kosten van huisvesting blijken aanzienlijk hoger uit te vallen en de mogelijkheden rondom de harmonisatie van cao's en rechtsposities zijn juridisch beperkter dan eerder werd verondersteld. Dit zijn twee belangrijke pijlers van de samenwerking en deze hebben een grote financiële impact op het totaal. Het ligt voor de hand op een moment als dit een heroverweging te doen op de gehele bestuurlijke opdracht. Dit advies is dan ook gegeven door de directies van GGD en VRZ.

6. Wat zijn de belangrijkste (financiële) afwijkingen voor het onderdeel huisvesting en wat zijn hiervan de oorzaken?

De financiële aspecten van huisvesting zijn steeds nauwkeuriger beschikbaar. Op dit moment is het voorlopig ontwerp opgesteld voor het nieuwe gebouw. De uitgangspunten voor dit voorlopig ontwerp waren soberheid en doelmatigheid. Desondanks laat het huidige beeld een grote financiële afwijking zien ten opzichte van de businesscase van april 2025. Dit scenario is in een vroeg stadium met de AB'en en raden gedeeld, maar is nu op basis van het voorlopig ontwerp meer in detail bekend.

Dat de kosten op basis van het voorlopig ontwerp hoger zijn dan ingeschat in de businesscase van april 2025 heeft een aantal oorzaken. In de eerste plaats leiden externe factoren, zoals de geopolitieke situatie, tot een hogere renteontwikkeling en stijgende materiaalkosten. Daarnaast is gebleken dat de kosten voor onderhoud en exploitatie hoger liggen. Ook is het aantal m2 toegenomen en zijn er extra wettelijke eisen die leiden tot een kostenverhoging (o.a. door de vitaalverklaring voor veiligheidsregio's en duurzaamheidsnormen).

7. Wat zijn de belangrijkste (financiële) afwijkingen voor het onderdeel cao- en rechtspositieharmonisatie en wat zijn hiervan de oorzaken?

In 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking getreden. Hierdoor zijn veel overheden overgegaan van het ambtenarenrecht naar een privaatrechtelijke cao. Dit geldt onder meer voor GGD'en, die sindsdien onder de CAO SGO vallen. Voor veiligheidregio's geldt op dit moment nog een uitzondering op de Wnra, vanwege de vele brandweervrijwilligers. Voor veiligheidsregio's geldt daardoor op dit moment de publiekrechtelijke CAO Veiligheidsregio's. De verwachting is dat deze uitzondering op termijn wordt opgeheven en dat ook veiligheidsregio's onder de reikwijdte van de Wnra zullen vallen.

Dit zou betekenen dat veiligheidsregio's ook van een publiekrechtelijke cao naar een privaatrechtelijke cao gaan. Het is niet duidelijk of en wanneer dit zal gebeuren.

Voor de cao- en rechtspositieharmonisatie hebben we na uitgebreid onderzoek de conclusie moeten trekken dat het voorkeursscenario (harmoniseren van alleen de cao's en rechtsposities voor medewerkers van bedrijfsvoering en de ondersteunende diensten) juridisch niet haalbaar is waardoor alleen harmonisatie van de cao's en rechtsposities voor het volledige personeelsbestand sprake kan zijn. Dit laatste brengt, zoals ook eerder naar de raden gepresenteerd, extra kosten met zicht ten opzichte van het voorkeursscenario. Omdat de situatie zich niet eerder heeft voorgedaan dat een veiligheidsregio en een GGD organisatorisch fuseren ná de inwerkingtreding van de Wnra, is de complexiteit van het vraagstuk in april 2025 onvoldoende onderkend. En heeft het ook enige tijd gekost om juridisch en financieel uit te zoeken of gedeeltelijke harmonisatie mogelijk is, welke cao daarbij leidend is en wat hiervan de financiële consequenties zijn.

Uiteindelijk heeft Vijverberg op 1 mei 2026 een juridisch advies opgesteld, die als bijlage aan de informatiebrief d.d. 21 september 2026 is toegevoegd. Naar aanleiding van dit advies hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met juristen en vakbonden, tot in augustus. Tegelijkertijd is met de vakbonden nagedacht over een maatwerkoplossing, maar dit bleek niet mogelijk. Uiteindelijk blijkt dat dat alleen een volledige organisatorische harmonisatie mogelijk is, dat de CAO Veiligheidsregio's hierbij juridisch leidend is en dat dit tot een forse kostenstijging leidt ten opzichte van de businesscase van 2025.

8. Hoe groot zijn de totale financiële effecten voor zover nu bekend?

Bij voortzetting van de bestuurlijke opdracht kunnen de structurele kosten van cao- en rechtspositieharmonisatie oplopen tot circa € 2,7 miljoen per jaar (exclusief de kwaliteitsimpuls van € 885.000).

Daarnaast zijn de totale lasten van de gezamenlijke huisvesting over de exploitatieperiode aanzienlijk hoger dan eerder geraamd. Volgens de huidige inzichten liggen de huisvestingslasten over een periode van 40 jaar circa € 48 miljoen hoger dan in de oorspronkelijke businesscase.

9. Betekent dit dat het eerdere onderzoek verkeerd was?

Nee. De bestuurlijke opdracht was bewust gefaseerd ingericht om gaandeweg tot meer detailinformatie te komen. Juist door deze gefaseerde aanpak zijn de nieuwe financiële en juridische inzichten zichtbaar geworden en kunnen bestuurders daar nu een afgewogen oordeel over vormen.

10. Wat gebeurt er met de plannen voor gezamenlijke huisvesting?

Daar is nog geen definitief besluit over genomen. Wel blijkt uit het voorlopig ontwerp dat de financiële consequenties aanzienlijk groter zijn dan eerder geraamd. Op dit moment is gestopt met het uitwerken van voorlopig ontwerp naar definitief ontwerp. Dit in afwachting van verdere besluitvorming in december 2026 over de voortgang van de bestuurlijke opdracht. In de tussentijd worden de gevolgen verder inzichtelijk gemaakt van het opschorten dan wel stopzetten van de huisvesting. Het voorlopig ontwerp met financiële doorwerking kan worden gebruikt om af te zetten tegen eventuele alternatieve scenario's later.

11. Wat gebeurt er met de kosten die al zijn gemaakt?

Voor de samenwerking tussen GGD Zeeland en VRZ is in 2025 gezamenlijk een ontwikkel- en samenwerkingsbudget van € 1,875 miljoen beschikbaar gesteld. Daarnaast is een voorbereidingskrediet voor de gezamenlijke huisvesting van € 1,6 miljoen beschikbaar gesteld.

Indien wordt besloten de gezamenlijke huisvesting en het samenvoegen van de bedrijfsvoering en ondersteunende diensten niet te realiseren, heeft dit financiële consequenties. Dit is mede afhankelijk van de verdere afwikkeling van reeds aangegane verplichtingen.

Voorbereidingskrediet huisvesting

Voor de voorbereiding van de gezamenlijke huisvesting is een voorbereidingskrediet van € 1,6 miljoen beschikbaar gesteld. In de periode september tot en met december 2026 wordt gestuurd op het beperken van verdere uitgaven en het uitsluitend uitvoeren van noodzakelijke onderzoeken en werkzaamheden. Op basis van de huidige inzichten wordt verwacht dat circa € 1,5 miljoen van het krediet zal worden benut. Het eerder aanvullend gevraagde krediet van € 300.000 is daarmee naar verwachting niet meer benodigd.

Een voorbereidingskrediet wordt bij realisatie van de huisvesting geactiveerd als onderdeel van de totale investering. De geactiveerde voorbereidingskosten worden vervolgens gedurende de afschrijvingstermijn via de kapitaallasten ten laste van de exploitatie gebracht.

Als in 2026 wordt besloten de gezamenlijke huisvesting niet te realiseren, kan het reeds bestede bedrag niet langer als onderdeel van de investering worden geactiveerd. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) mogen kosten die betrekking hebben op een investering die niet wordt gerealiseerd niet als investering op de balans worden gehandhaafd. De gemaakte voorbereidingskosten moeten in dat geval ten laste van de exploitatie worden gebracht, voor zover deze niet op een andere wijze kunnen worden verhaald of benut.

Dit betekent dat het naar verwachting reeds bestede bedrag van circa € 1,5 miljoen, afhankelijk van de uiteindelijke realisatie en afwikkeling, in 2026 als last in de exploitatie van GGD Zeeland en VRZ moet worden verwerkt. De kosten worden verdeeld conform de verdeelsleutel die is gehanteerd bij de begrotingswijziging waarmee het voorbereidingskrediet in 2025 beschikbaar is gesteld.

Ontwikkel- en samenwerkingsbudget

In 2025 is daarnaast een gezamenlijk ontwikkel- en samenwerkingsbudget van € 1,875 miljoen beschikbaar gesteld, gelijk verdeeld over GGD Zeeland en VRZ.

Op dit moment wordt in beeld gebracht welke activiteiten kunnen worden opgeschort of beëindigd en welke financiële consequenties daaraan zijn verbonden.

Op basis van de huidige inzichten wordt verwacht dat, na het opschorten van voorgenomen activiteiten en rekening houdende met de verdere afwikkeling van lopende verplichtingen, circa € 963.000 van het ontwikkel- en samenwerkingsbudget resteert. Dit zou in overleg met de gemeenten kunnen worden ingezet om de financiële gevolgen van het niet realiseren van de gezamenlijke huisvestingsinvestering gedeeltelijk op te vangen.

Op basis van de huidige inschattingen resteert daarmee een financieel effect van circa € 537.000 voor GGD Zeeland en VRZ gezamenlijk (€ 1,5 miljoen minus € 963.000).

12. Wat betekent dit voor medewerkers?

De AB'en hebben expliciet aangegeven dat rust, zorgvuldigheid en duidelijkheid voor medewerkers belangrijke overwegingen zijn. Door de lopende werkzaamheden op te schorten ontstaat ruimte voor een zorgvuldige heroriëntatie en besluitvorming.

13. Blijven de oorspronkelijke opgaven bestaan?

Ja. De uitdagingen op het gebied van bedrijfsvoering, huisvesting, arbeidsmarktkrapte en organisatorische kwetsbaarheid blijven bestaan. Daarnaast geldt voor zowel GGD als VRZ dat de maatschappelijke opgaven waarvoor zij worden gesteld alleen maar groter worden. De AB'en vinden nog steeds dat hiervoor toekomstbestendige oplossingen nodig zijn, zodat beide organisaties hun publieke taken duurzaam kunnen blijven uitvoeren.

Om die reden hebben de AB'en de directies verzocht een procesvoorstel op te stellen voor het uitwerken van alternatieve scenario's. Dit procesvoorstel wordt voorgelegd aan de AB'en in december 2026.

14. Welke vervolgstappen zijn afgesproken?

De AB'en hebben de directies verzocht om te komen tot:

1. een procesvoorstel voor een externe evaluatie van het gelopen proces tot nu toe met als doel te leren van de lessen en deze mee te nemen in het vervolg;
2. een procesvoorstel voor het onderzoeken van alternatieve scenario's voor de bestuurlijke opdracht Samenwerking GGD en VRZ;
3. het verder inzichtelijk maken van de gevolgen van het opschorten dan wel stopzetten van de bestuurlijke opdracht Samenwerking GGD en VRZ in relatie tot de onderlinge verwevenheid en daarover een advies te geven.

Deze voorstellen worden in december 2026 aan de AB'en voorgelegd. Tot die tijd worden de huidige werkzaamheden in het kader van de bestuurlijke opdracht Samenwerking GGD en VRZ opgeschort. Dit geeft gemeenten, die dat nog niet gedaan hebben, tevens de gelegenheid de besluitvorming op het wijzigingsvoorstel GR GGD en VRZ af te maken met de recente financiële en juridische inzichten.

15. Wat betekent dit voor gemeenten die nog bezig zijn met hun besluitvorming?

Gemeenten krijgen zoals hierboven vermeld de gelegenheid hun lopende procedures rond het wijzigingsvoorstel van de GR zorgvuldig af te ronden, met gebruikmaking van de recent beschikbare financiële en juridische inzichten.

16. Is samenwerking tussen GGD en VRZ van de baan?

Nee. De constatering betreft specifiek het traject naar één GR in de huidige vorm. De noodzaak om beide organisaties te versterken wordt door de AB'en nadrukkelijk onderschreven. De opgaven op het gebied van bedrijfsvoering en huisvesting in relatie tot de maatschappelijke opgaven van beide organisaties blijven bestaan en vragen om toekomstbestendige oplossingen, zodat beide organisaties hun publieke taken voor inwoners duurzaam kunnen blijven uitvoeren, nu en in de toekomst. Ook bestaande samenwerkingen blijven bestaan.

17. Wat is de kernboodschap voor inwoners?

Het is belangrijk dat de inwoners in Zeeland ook in de toekomst moet kunnen blijven rekenen op goede, betrouwbare en professionele publieke dienstverlening op het gebied van gezondheid en veiligheid. De maatschappelijke opgaven van GGD en VRZ worden steeds groter en complexer, terwijl de schaal van de organisaties relatief klein is. Daarom onderzoeken de besturen zorgvuldig welke oplossing voor deze vraagstukken het beste aansluit bij de toekomst. Het doel is om ervoor te zorgen dat de kwaliteit, continuïteit en beschikbaarheid van de belangrijke publieke taken van gezondheid en veiligheid ook in de toekomst gewaarborgd blijven. Zo kunnen inwoners erop vertrouwen dat zij nu én in de toekomst kunnen rekenen op een sterke publieke organisaties voor gezondheid en veiligheid in Zeeland.