

Rapportage

Onderzoek beheerkosten kazernes VRGZ

Doorlichting van de kostenontwikkeling en de functie facilitair beheer binnen de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Versie definitief

Maxim ter Hedde
Jochem Boeke
Dagmar van den Berg

20 oktober 2017



INHOUD

1. Inleiding	3
2. Opdrachtschrijving en werkwijze.....	3
3. Ontwikkeling kosten facilitair beheer	4
3.1 Afspraken en onderbouwing.....	4
Eigendom en afschrijving	4
“Schoon door de poort”	4
Onderhoudskosten	4
Reserves en voorzieningen	5
Gebruikskosten	5
3.2 Begroting en realisatie	5
3.3 Verklaring van de toename van de beheerkosten	8
4. Organisatie facilitair beheer	9
Algemene beschrijving van de facilitaire functie binnen VRGZ	9
Normenkader en geconstateerde knelpunten	10
Overige gesignaleerde knelpunten binnen de facilitaire functie.....	11
5. Conclusie en aanbevelingen.....	12
Algemene conclusie	12
Aanbevelingen.....	13
Tot slot	13
Bijlage 1 - Onderhoudskosten per kazerne.....	14
Bijlage 2 - Verschil tussen begroting en realisatie.....	15



1. Inleiding

De Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) heeft van de gemeenten in 2015 het beheer van 34 brandweerkazernes overgenomen tijdens het regionaliseringsproces. Na de overdracht is gebleken dat de beheerkosten van deze kazernes hoger zijn dan was voorzien. Zowel de exploitatiekosten alsook de benodigde capaciteit van de afdeling Facilitaire Dienstverlening zijn hoger dan tijdens de overdracht werd voorzien.

De directie van VRGZ heeft daarom in september 2017 een onderzoek laten uitvoeren naar deze situatie en naar het ontstaan hiervan. Het onderzoek moet de ontstane knelpunten in kaart brengen en mogelijke oplossingen aanreiken om de knelpunten weg te nemen.

2. Opdrachtomschrijving en werkwijze

Wij hebben de opdracht als volgt omschreven:

Analyseer de ontstane situatie inzake de 34 brandweerkazernes waarvan de VRGZ het beheer heeft overgenomen van de gemeenten. Verklaar het verschil tussen de geraamde en de werkelijke beheeractiviteiten en beheerkosten, identificeer knelpunten en reik mogelijkheden aan om de ontstane knelpunten op te lossen.

Om de opdracht uit te voeren, hebben wij de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Vraag 1	Welke afspraken hebben de gemeenten en de VRGZ gemaakt over de beheeractiviteiten en beheerkosten van de kazernes?
Vraag 2	Welke gegevens, uitgangspunten en grondslagen zijn bij het maken van deze afspraken als onderbouwing gebruikt, en welke beheerkosten maakten de gemeenten vóór de overdracht?
Vraag 3	In de huidige situatie, welke beheeractiviteiten voert de VRGZ uit, hoe heeft de afdeling Facilitaire Dienstverlening deze activiteiten georganiseerd en wat zijn de beheerkosten?
Vraag 4	Welke knelpunten ondervindt de VRGZ bij het uitvoeren van de gemaakte afspraken en wat zijn de oorzaken van deze knelpunten?
Vraag 5	Welke maatregelen kan de VRGZ nemen om de ontstane knelpunten op te lossen?

Wij hebben bij de beantwoording van de vragen diverse documenten bestudeerd en vraaggesprekken gevoerd met betrokken functionarissen. Daarnaast hebben wij in werksessies met betrokkenen de kosten in kaart gebracht.



3. Ontwikkeling kosten facilitair beheer

In dit hoofdstuk brengen we de facilitaire beheerkosten in kaart. We benoemen de belangrijkste afspraken die de gemeenten en de VRGZ hebben gemaakt over de beheeractiviteiten en beheerkosten en we achterhalen welke gegevens, uitgangspunten en grondslagen werden gebruikt ter onderbouwing van deze afspraken. Vervolgens verklaren we het verschil tussen de geraamde kosten en de werkelijke kosten.

3.1 Afspraken en onderbouwing

Bij de overdracht maakten de gemeenten en VRGZ een aantal afspraken over het beheer en de beheerkosten. Hieronder staan de belangrijkste afspraken, inclusief de gegevens en uitgangspunten die als onderbouwing van de afspraken werden gebruikt.

Eigendom en afschrijving

Het eigendom van de 34 kazernes inclusief de kantoorruimten werd overgedragen aan VRGZ. Als aankoopsom werd de boekwaarde per 31 december 2013 aangehouden. Bij drie kazernes (Culemborg, Neerijnen-West en Buren) werden maatwerkafspraken gemaakt omdat daar sprake is van meervoudig gebruik. Overeengekomen werd dat VRGZ de kazernes lineair afschrijft volgens de volgende termijnen: grond 0 jaar, gebouwen 40 jaar, installaties 15 jaar, inventaris 10 jaar.

“Schoon door de poort”

Afgesproken werd dat gemeenten eventueel achterstallig onderhoud vóór de overdracht moesten wegwerken. Het bureau KWK Huisvesting & Vastgoed voerde een technische schouw uit conform NEN 2767. Het uitgangspunt was dat de kazernes minimaal moesten voldoen aan conditie 3 (redelijk). Op basis van de rapporten van KWK voerden de gemeenten het achterstallig onderhoud uit. KWK controleerde het uitgevoerde werk, in opdracht van VRGZ. Verder werd afgesproken dat gemeenten verantwoordelijk waren om verborgen gebreken op te lossen, tot één jaar na de overdracht.

Onderhoudskosten

Het budget voor de onderhoudskosten werd gebaseerd op meerjarenonderhoudsplannen (MJOP) die KWK in 2014 opstelde. Hierbij werd voor het onderhoud conditiescore 3 als uitgangspunt genomen. Het benodigde budget om dat onderhoudsniveau waar te kunnen maken bleek 40% hoger dan de onderhoudskosten die de gemeenten tot op dat moment uitgaven. De gemeenten stemden niet in met deze verhoging. Wel gingen de gemeenten akkoord met verhoging van de som van de toenmalige gemeentelijke budgetten met 25% (in plaats van de benodigde 40%).

Het algemeen bestuur nam in haar vergadering van 19 november 2014 het voorstel van de bestuurlijke adviescommissie over om *de 15 % bezuiniging te realiseren op het onderdeel onderhoud kazernegebouwen. Dit wordt aanvaardbaar geacht onder de voorwaarde dat wordt gekozen voor de conditiescore 4 voor dakwerkzaamheden en conditiescore 3 voor de overige gebouwonderdelen. De planningshorizon voor bepaling van de gemiddelde onderhoudslasten wordt dan bijgesteld van 20 naar 10 jaar voor VRGZ. Uitgangspunt daarbij is dat op middellange termijn (5-10 jaar) oudere kazernes vernieuwd zullen worden. Het verkorten van de planningshorizon, in combinatie met het oprekken van de onderhoudscyclus voor dakwerkzaamheden van 20 naar 25 jaar levert een bezuiniging van 15 % op.*



Het laatste uitgangspunt, dat binnen 5 tot 10 jaren oudere kazernes vernieuwd zullen worden, leiden immers normaal gesproken tot lagere onderhoudskosten¹.

Reserves en voorzieningen

Bij de overdracht van de kazernes zijn geen gemeentelijke reserves en voorzieningen aan VRGZ overgedragen die betrekking hebben op (het onderhoud van) de kazernes.

Gebruikskosten

Een ambtelijke werkgroep inventariseerde de historische gebruikskosten, facilitaire lasten en de eigenaarlasten. Deze lasten werden overgenomen in de begroting van VRGZ.

Onderstaande tabel toont het resultaat van de afspraken.

Gemeente	Kapitaallasten (€)	Onderhoud (€)	Overige lasten (€)	Totaal (€)
Beuningen	34.434	4.174	16.995	55.603
Buren	47.461	28.357	48.013	123.831
Culemborg	0	0	0	0
Druten	28.029	19.355	34.162	81.546
Geldermalsen	258.527	61.712	44.430	364.669
Groesbeek	22.983	7.908	25.907	56.798
Heumen	118.842	35.230	25.214	179.286
Lingewaal	137.076	34.593	38.030	209.699
Maasdriel	99.468	31.318	46.265	177.051
Millingen aan de Rijn	0	7.608	5.266	12.874
Neder Betuwe	79.666	46.973	25.341	151.980
Neerijnen	9.057	10.774	19.434	39.265
Nijmegen	702.407	305.374	439.586	1.447.367
Tiel	103.075	72.615	65.272	240.962
Ubbergen	29.504	3.225	9.650	42.379
West Maas & Waal	176.750	40.346	39.904	257.000
Wijchen	213.813	41.173	87.538	342.524
Zaltbommel	120.310	53.432	46.830	220.572
Totaal	2.181.402	804.167	1.017.837	4.003.406

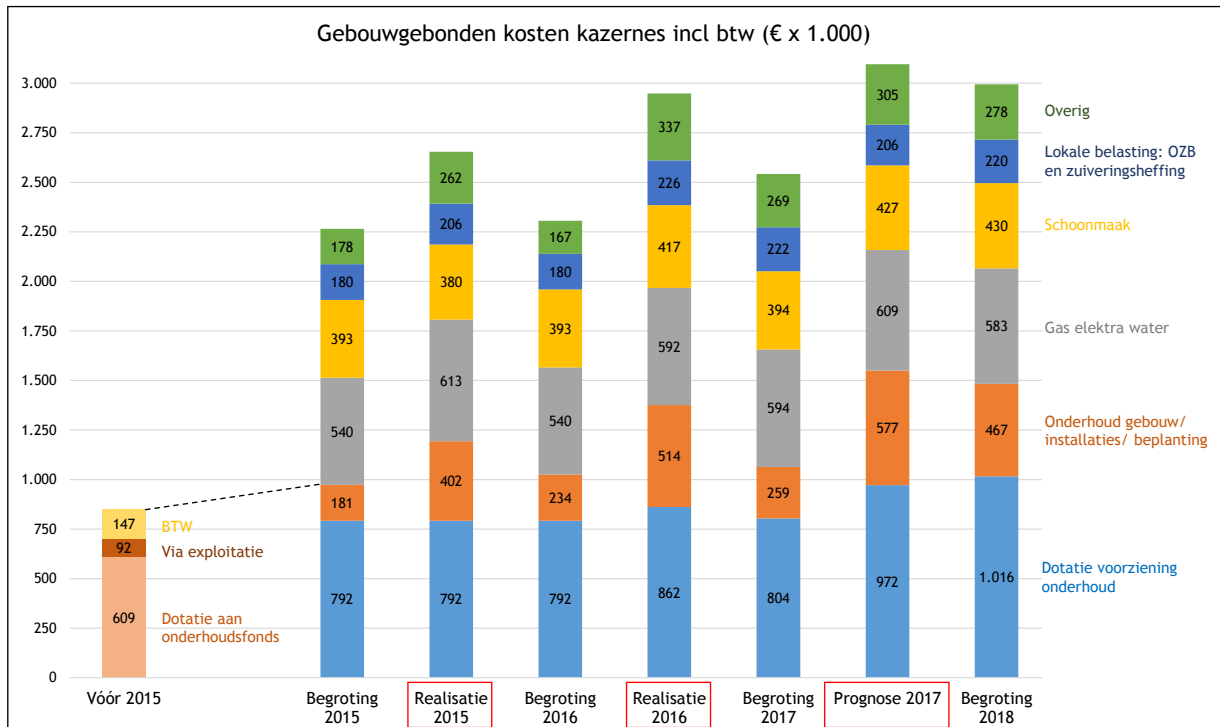
3.2 Begroting en realisatie

Onderstaande grafiek toont de beheer-, gebruiks- en eigendomskosten van 2015 t/m 2018 voor de 34 kazernes die VRGZ overnam. Opgenomen zijn kosten voor onderhoud, gas, elektra, water, schoonmaak, lokale belasting, btw en overige gebruikskosten. De kapitaallasten (€ 2,2 mln. per jaar) zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze niet zijn te beïnvloeden. Ook de (personele) kosten van de afdeling facilitair van VRGZ zijn buiten beschouwing gelaten.

¹ Anderzijds worden renovatieprojecten en nieuwbouw geactiveerd; in de exploitatie stijgen de kapitaallasten.



De kolom 'Vóór 2015' toont het historische kostenniveau van de gemeenten vóór overname door VRGZ. Het stippelijntje tussen deze kolom en die van 2015 toont de toename van 15% waarover VRGZ en de gemeenten een compromis sloten. De prognose 2017 is gebaseerd op de boekingen in het financiële systeem tot en met het derde kwartaal.



In de grafiek is te zien dat de gebouwgebonden materiële kosten (exclusief kapitaallasten en personele kosten) jaarlijks zijn gestegen. De begroting van 2018 ligt € 729.000 hoger dan de begroting van 2015 (een toename van 32%). Daarnaast is te zien dat de realisatie elk jaar hoger is dan de begroting. De overschrijding is gemiddeld 22%².

Binnen de gebouwgebonden kosten zijn verschillende kostensoorten te onderscheiden. In de onderstaande tabel is per kostensoort het verschil weergegeven tussen de begroting 2015 en de begroting 2018.

Kostensoort gebouwgebonden kosten	Verschil B2015 - B2018	
	(x € 1.000)	(%)
Dotatie voorziening onderhoud	224	28%
Onderhoud gebouw/ installaties/ beplanting	286	158%
Gas elektra water	43	8%
Schoonmaak	37	9%
OZB en zuiveringsheffing	39	22%
Overig	100	56%
Totaal	729	32%

² De overschrijding in 2015 is € 389.000, of 17%. De overschrijding in 2016 is € 642.000, of 28%. De geprognosticeerde overschrijding in 2017 is € 554.000, of 22%. Het gemiddelde van deze drie percentages is 22%.

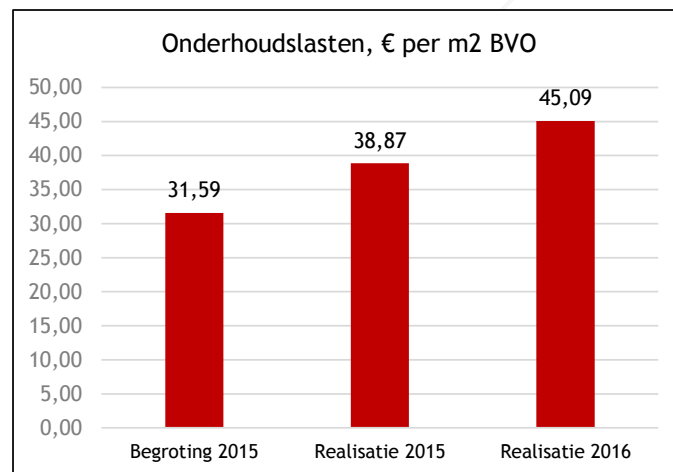


In de tabel is te zien, dat de relatief grootste toename zit in de kostensoort *onderhoud gebouw / installaties / beplanting* en de post *overig*.

In 2017 werd een schouw uitgevoerd bij vijf³ van de 34 kazernes. De schouw werd uitgevoerd door UNICA uit Bodegraven. Dit is één van de partijen die VRGZ ook gecontracteerd heeft voor de uitvoering van het onderhoud. De schouw wordt door VRGZ inhoudelijk als representatief beschouwd⁴.

In de schouw zijn kazernes betrokken die samen goed zijn voor de helft van de onderhoudskosten en het betreft een goede mix betreft van oude en jonge panden. De in de schouw geconstateerde staat van onderhoud was aanleiding om de onderhoudsbudgetten te verhogen in de begroting van 2018. De benodigde verhoging bij de vijf kazernes zijn geëxtrapoleerd naar de overige kazernes, zonder dat deze apart geschouwd zijn.

Onderstaande grafiek toont de onderhoudslasten per vierkante meter bruto vloeroppervlakte (m² BVO). Twee kostenposten zijn hierin opgenomen, namelijk 'Onderhoud gebouw/installatie' en 'Dotatie voorziening onderhoud'. In de bijlage zijn de onderliggende cijfers opgenomen. Deze grafiek illustreert dat in 2015 en 2016 de begroting werd overschreden.



We hebben onderzocht bij welke kazernes de overschrijding van de begroting het grootst was in 2015 en 2016. In bijlage 2 is deze analyse opgenomen.

³ Het gaat om de kazernes Nijmegen centrum, Nijmegen west, Beneden-Leeuwen, Tiel en Geldermalsen, samen goed voor de helft van alle onderhoudskosten.

⁴ Dit is overigens een onverstandige keuze in verband met het vermijden van de schijn van belangenverstrengeling.



3.3 Verklaring van de toename van de beheerkosten

De belangrijkste verklaringen voor de overschrijdingen van de begroting en de toename van de begroting voor beheer en onderhoud zijn in onderstaande tabel samengevat:

Nr	Onderwerp	2015	2016	2017
1	Er waren in de eerste jaren verborgen gebreken geconstateerd. VRGZ heeft ervoor gekozen deze niet te verhalen op de desbetreffende gemeenten maar om deze eenmalig ten laste te brengen van de onderhoudsbudgetten.	€ 75.000	€ 75.000	
2	Nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van legionellapreventie en arbeidshygiëne heeft VRGZ genoopt uitgaven te doen die niet voorzien waren. De beheerkosten zijn hierdoor gestegen.		€ 150.000	
3	De remisevloer van een kazerne moest worden vernieuwd. Om onbekende redenen was de betreffende remisevloer niet opgenomen in het MJOP.			€ 30.000
4	De verhuizing van een kazerne in Maasdriel was niet voorzien.			€ 30.000
5	Bij een kazerne ontstond schade als gevolg van een dijkverzakking, dit leidde tot herstelkosten.		€ 35.000	
TOTAAL		€ 75.000	€260.000	€60.000

De weergegeven verklaringen voor de overschrijdingen bedragen daarmee totaal € 395.000⁵.

Tenslotte is het in dit kader vermeldenswaard dat vóór de overdracht van de kazernes schoonmaak en klein onderhoud vaak werd uitgevoerd door vrijwilligers en door medewerkers van de gemeentelijke facilitaire dienst of het brandweerpersoneel, zonder dat de kosten daarvoor apart ten laste kwamen van de kazerne. Deze kosten waren verborgen en dus niet opgenomen in VRGZ's eerste begroting van 2015. VRGZ heeft inmiddels schoonmaak en klein onderhoud geprofessionaliseerd door contracten af te sluiten waarmee jaarlijks ruim € 1,2 miljoen is gemoeid. Brandweerpersoneel wordt nu ook niet meer geacht zelf klein onderhoud uit te voeren. Dit heeft tot gevolg, dat de kosten die vóór 2015 verborgen waren nu zichtbaar zijn geworden. De omvang van deze kosten zijn op basis van dit onderzoek niet in te schatten.

⁵ Deze overschrijdingen op de onderhoudskosten zijn in de jaarrekeningen overigens altijd netjes gemeld (€ 388.000 in 2015 p55 en € 620.000 in 2016 p67).



4. Organisatie facilitair beheer

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen 3 en 4. We gaan daarbij in op de organisatie van de facilitaire functie, welk normenkader wij bij de beoordeling ervan hanteren en welke bevindingen wij hebben gedaan omtrent het functioneren van de facilitaire functie binnen VRGZ.

Algemene beschrijving van de facilitaire functie binnen VRGZ

Bij het overnemen van de boedel was er bij VRGZ een beperkte facilitaire functie aanwezig. Voor de 22 GGD-locaties (huur) werden meldingen afgehandeld. Met het overnemen van het eigendom van de 34 kazernes op 1 januari 2015 kwam er uiteraard een aanzienlijke taak bij. De facilitaire functie was op 1 januari 2015 nog in het geheel niet ingericht voor de opgave waar zij voor stond. De medewerkers werden in de loop van 2015 geworven en in dienst genomen. Er is geen sprake van een uniform vastgoedbeheer. De facilitaire functie vervult in de praktijk (slechts) uitvoerende werkzaamheden in opdracht van de budgethouders.

De groepschef geeft meldingen door aan de facilitaire afdeling via de servicedesk. De facilitaire afdeling zet deze vervolgens door naar UNICA. Bedragen onder de € 500 mogen zonder offerte uitgevoerd worden door UNICA, voor bedragen daarboven dient eerst een offerte opgemaakt te worden. UNICA zendt de factuur aan VRGZ, die worden geaccordeerd door de facilitaire afdeling. Financiën weet soms niet of het een reguliere onderhoudsfactuur is of dat de factuur onttrokken dient te worden aan de MJOP (dit wordt indien nodig achteraf gecorrigeerd). De management rapportages zijn daardoor vervuld en moeten regelmatig (al dan niet ten behoeve van de jaarrekening) worden gecorrigeerd.

In 2017 zijn de beheeractiviteiten bij VRGZ georganiseerd langs twee hoofdonderdelen:

- a) Facilitaire servicedesk (4,0 f.t.e.), waarvan 1,0 senior
- b) Facilitair beheer (1,0 f.t.e. + 0,5 f.t.e. medewerker i.h.k.v. de Participatiewet)

Er is een manager Facilitair en Services, deze rapporteert aan het hoofd Facilitaire Dienstverlening. Er is daarnaast via de directeur VRGZ een vertegenwoordiging in het DT. De werkzaamheden van de facilitaire functie zijn als volgt onder te verdelen:

Nr	Taak	Aandeel taak (schatting)
1.	Projecten	16%
2.	Aanbestedingen (schrijven van aanbestedingen etc. samen met inkopen)	21%
3.	Meldingen afhandelen (servicedesk werkzaamheden, voor VRGZ en GGD)	42%
4.	Beheerwerkzaamheden deels zelf in MC (Centrum, West en Noord) en deels bij de 22 GGD locaties	21%
TOTAAL		100%

De formatie en uitvoeringskosten (personele kosten) voor facilitair beheer zijn niet apart genormeerd, deze kosten waren integraal onderdeel van de overeengekomen € 1,0 mln. voor ondersteuning.



Normenkader en geconstateerde knelpunten

Bij de beschrijving van het facilitair beheer maken wij gebruik van een normenkader. De geconstateerde knelpunten brengen wij in relatie met de norm.

Nr	Norm / knelpunt	Score
1	Binnen de organisatie VRGZ is het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap helder en eenduidig belegd.	
	Wij hebben geconstateerd dat het opdrachtgeverschap diffuus is georganiseerd. In principe zijn de groepschefs eigenaar en direct opdrachtgever voor de facilitaire functie. In de praktijk treden de gebruikers dan ook als individuele opdrachtgevers op (met eigen specifieke eisen en wensen). Via het directieteam (DT) wordt niet gestuurd op eenduidig opdrachtgeverschap en kan de kwaliteit van de dienstverlening van de facilitaire functie niet vanuit één vastgesteld normenkader in het DT worden gesproken.	
2	De verantwoordelijkheidsverdeling is in lijn met de bevoegdheid om financiële verplichtingen aan te gaan op het gebied van facilitair beheer (budgethouderschap)	
	Wij hebben geconstateerd dat de ondersteunende diensten van VRGZ niet over de juiste informatie beschikken om het management (DT) in staat te stellen tijdig bij te sturen indien nodig. Dit wordt verklaard door het decentrale opdrachtgeverschap; de financiële verplichtingen worden voor een groot deel nog steeds lokaal bepaald. Dit is vooral te zien bij de kostensoort <i>Onderhoud gebouw-installaties-beplantingen</i> en overig. Deze kostensoort betreft het correctief onderhoud waarvoor de gebruikers de opdracht geven. De realisatie op deze post overschrijdt de begroting structureel en daarmee moet deze post dan ook substantieel hoger worden begroot. Grip op de facilitaire kosten kan alleen worden vergroot door heldere afspraken vast te leggen in de driehoek tussen (1) opdrachtgever(s)/gebruikers, (2) de financiële functie en (3) de facilitaire functie. Zolang dit niet is gebeurd kunnen de ondersteunende diensten (financiën en facilitair) niet helpen sturen op de kostenontwikkeling van de gebouwgebonden kosten ⁶ .	
3	De norm (scope en kwaliteit) van de taakuitvoering of het resultaat is helder omschreven en 'gecontracteerd' tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Daarnaast is deze norm (scope en kwaliteit) voorzien van een reëel financieel kader.	
	Wij hebben geconstateerd dat de boedel (panden en installaties) bij de overname zo goed als compleet en uniform is beschreven (in pandpaspoorten + installatiekaarten). Deze beschrijvingen worden echter niet geactualiseerd in het systeem. Ook is er een MJOP aanwezig. Op de	

⁶ De facilitaire afdeling beschikt zelf sinds begin 2017 wel over een maandelijkse rapportage waarin begroting en realisatie van de huisvestingskosten (per kazerne) gerapporteerd worden. Inmiddels (vanaf Q4-2017) zit daar ook de MJOP bij en de investeringen. De rapportagelijnen van de financiële afdeling in de richting van het DT en DB/AB is puur financieel en niet inhoudelijk.



Nr	Norm / knelpunt	Score
	<p>realisatie daarvan kan door de facilitaire functie echter niet optimaal worden gestuurd omdat het ICT-systeem deze functionaliteit niet ondersteunt. Er wordt nu gewerkt met Excel-overzichten, hetgeen zeer arbeidsintensief (per maand 24 uur werk om actueel te houden) en foutgevoeliger is.</p> <p>Voor de gebruikersservices binnen de facilitaire functie wordt niet gewerkt met een producten en dienstencatalogus (met onderscheid in services en projecten) of een dienstverleningsovereenkomst tussen de (interne) opdrachtgever(s) en de opdrachtnemer. Ook is er geen service level agreement (SLA) in gebruik.</p> <p>Door het ontbreken van heldere afspraken over scope en kwaliteit van de dienstverlening kan ook geen reëel financieel kader worden vastgesteld voor het totaal van het beheer en onderhoud van de kazernes.</p>	
4	Opdrachtnemer en opdrachtgever hebben de informatie voorhanden om te sturen op zowel scope en kwaliteit als op financiën	
	<p>Wij hebben geconstateerd dat VRGZ en daarbinnen de facilitaire functie niet kan sturen op kwaliteitsniveau en kosten, door</p> <ol style="list-style-type: none"> Het ontbreken van een (intern) overeengekomen dienstverleningsovereenkomst Onvoldoende informatie over de status van de uitvoering van het MJOP. De oorzaak hiervan is deels het gebrek aan (werkende) functionaliteit in het systeem FMIS van Ultimo. Het ontbreken van een deugdelijke verplichtingenadministratie op centraal niveau. <p>Als gevolg hiervan kon onvoldoende worden gerealiseerd op de ontwikkeling van de realisatie, deze werd structureel hoger dan de begroting. Daarnaast leidt het gebrek aan informatie tot onvoldoende onderbouwde begrotingsaanvragen.</p>	
Legenda	Op orde Redelijk op orde Matig op orde Niet op orde	

Overige gesignaleerde knelpunten binnen de facilitaire functie

Op basis van het documentonderzoek en de informatie uit de gehouden interviews constateren wij voorts, dat:

- Oorspronkelijke budgetten voor facilitair beheer niet passen bij het afgesproken onderhoudsniveau
- Bij het ontbreken van een vastgesteld brandweezorgplan (nog) geen nieuwbouw of renovatieprojecten kunnen worden gerealiseerd die (conform afspraak bij de overname) tot lagere structurele onderhoudskosten leiden.
- Er geen visie op vastgoedbeheer en facilitair beheer is vastgelegd en vastgesteld. Dit leidt tot reactief beheer (uitvoering) in plaats van planmatig en proactief beheer. De mogelijke voordelen van een centraal uitgevoerde facilitaire functie worden hierdoor niet behaald.
- In 2015 en 2016 is het facilitair beheer ingericht en in het ondersteunende ICT-systeem FMIS van Ultimo aangekocht. De meldingen zijn in 2016 in het nieuwe systeem gezet, ook de achterstallige. In het tweede kwartaal blijkt de werkvoorraad door facilitair beheer onder controle te zijn en kent het aantal openstaande meldingen een structurele afname. Vanaf dit moment kan dan ook worden gemonitord op de verhouding tussen het uitvoeren van



- het preventief en planmatig onderhoud om het correctief onderhoud te beperken (en hierdoor ook de kosten).
- e) Er is niet alleen gebrek aan afstemming tussen de disciplines (budgethouder-financiën-facilitair, zie punt 2 in de toepassing van het normenkader) maar ook gebrek aan communicatie *binnen* de lijn van de facilitaire functie. Wij hebben geconstateerd dat er onvolledige en onvoldoende eenduidige informatie wordt uitgewisseld op de lijn van de manager Facilitair en Services, het hoofd Facilitaire Dienstverlening en de directeur VRGZ. Dit heeft tot gevolg dat de directeur VRGZ niet (tijdig) op de hoogte is van relevante sturingsinformatie om het DT of het bestuur in te lichten. De communicatie tussen de medewerkers van de facilitaire functie en de manager Facilitair lijkt daarbij op orde te zijn.
- f) Facilitair beheer heeft een ontwikkelopgave op inkoop en technisch beheer. Wij hebben geconstateerd, dat voor een adequaat niveau van de uitvoering van de taken meer kennis en ervaring op inkoop nodig is en op het gebied van technisch beheer (vanuit de opdrachtgevende functie naar leveranciers van onderhoudswerkzaamheden).

5. Conclusie en aanbevelingen

Bij de overname van de 34 kazernes op 1 januari 2015 heeft de VRGZ hard gewerkt aan het opbouwen en op orde krijgen van de facilitaire functie en aan het in control komen op de uitvoering van deze taak. De servicedesk is opgezet en bemand, er is een werkend meldingensysteem, het aantal meldingen correctief onderhoud groeit niet meer sinds april 2017 (er wordt tenminste meer afgehandeld dan dat er binnen komt), de facilitaire functie wordt steeds beter gevonden door de interne klanten. Dit zijn lichtpunten in een situatie die voor het overige zorgelijk kan worden genoemd.

Algemene conclusie

De VRGZ is niet 'in control' op de onderhoudskosten van de kazernes. De (management)informatievoorziening verloopt niet adequaat en zoals het nu is georganiseerd zal dat niet veranderen. De 'driehoek' tussen budgethouder, de financiële functie en de facilitaire functie en de bijbehorende administratieve organisatie werkt niet naar behoren. Binnen de facilitaire functie zijn de lijnen te lang en komt relevante informatie niet juist, volledig en tijdig op de directie- of bestuurstafel.

Door het niet overgedragen krijgen van de bijbehorende voorzieningen is de VRGZ financieel gestart met een achterstand, ondanks het feit dat de gemeenten bij overdracht het achterstallig onderhoud hebben weggewerkt. Incidentele onvoorziene onderhoudskosten zijn door de VRGZ in de realisatie genomen. De begrotingsoverschrijdingen zijn in de vastgestelde jaarrekeningen 2015 en 2016 geëxpliciteerd.



Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en de conclusies, stellen wij de volgende maatregelen voor:

1. Het bestuur formuleert de taakstellende opdracht aan de directie van VRGZ om:
 - a) Scope, inhoud en het beoogde kwaliteitsniveau van het vastgoedbeheer en het facilitair beheer (services) te beschrijven.
 - b) Het daarbij behorende kostenniveau objectief te normeren (via een onafhankelijke partij, idealiter de partij die ook in 2014 het MJOP heeft opgesteld).
 - c) Een plan van aanpak hiervoor op te leveren hoe op het gewenste niveau te komen (met een visie en een stappenplan).
2. Werk de opdrachtgeversrol intern uit en laat deze in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) aansluitend op de producten- en dienstencatalogus (PDC) van facilitair beheer vorm geven. Agendeer vier keer per jaar de voortgang op kwaliteit en budget op de facilitaire beheerkosten.
3. Verkort de lijnen tussen het bestuur en facilitair beheer.
4. Claim mandaat van het bestuur voor rationalisering van de locatiekeuze van de kazernes na vaststelling van het Brandweer Zorgplan. Op basis hiervan kan gekeken worden naar de mogelijkheid om kazernelocaties af te stoten en / of te vervangen door nieuwbouw of te renoveren.
5. Stroomlijn het proces van het aangaan van (financiële) verplichtingen in het kader van het preventief, planmatig en correcties onderhoud. Dit kan liggen aan de inrichting van de AO of in de correcte uitvoering ervan.
6. Neem een principiële besluit over de positionering (eigenaarstaak) van het vastgoedbeheer bij VRGZ. Het kan werken zoals het nu is belegd maar dan moet wel de interne opdrachtgeversfunctie in het DT worden geformaliseerd en het onderscheid tussen vastgoedbeheer en de facilitaire services voor het gebruikersdeel moet dan ook in de managementrapportages gescheiden blijven.

Tot slot

Gelet op het verschil tussen de gewenste situatie en de huidige situatie, is de vraag legitiem of het op orde brengen van de facilitaire functie haalbaar is en op een acceptabele termijn. Wij denken dat het met de aangegeven maatregelen en een stevig traject haalbaar is om het binnen twee jaar op orde te hebben. Indien dit voor het bestuur niet acceptabel is kan beter een meer principiële keuze worden gemaakt voor allocatie van de facilitaire functie buiten de organisatie van VRGZ. De definitieve keuze kan worden uitgesteld na vergelijking van het plan dat voortkomt uit aanbeveling 1) met de offertes van externe partijen voor de uitvoering van de facilitaire functie voor VRGZ.

Bijlage 1 - Onderhoudskosten per kazerne

Onderstaande tabel toont de onderhoudslasten per kazerne. Twee kostenposten zijn hierin opgenomen, namelijk 'Onderhoud gebouw/installatie' en 'Dotatie voorziening onderhoud'.

Kazerne	BVO (m2)	B 2015	R 2015	R 2016
Heerbaan 65 Millingen a/d Rijn (MUG)	330	9.206	9.932	15.896
Industrieweg 4 Groesbeek (MUG)	342	0	0	843
Industrieweg 9 Groesbeek (MUG)	377	9.569	9.330	35.557
Nieuwe Rijksweg 1 Beek (MUG)	221	3.902	24.344	-3.152
Van Heemstraweg 95 Beuningen (M&W)	317	5.050	9.986	17.800
De Wetering 1 Maurik (KBC)	?	11.443	0	11.861
Graafschapsstraat 3 Buren (KBC)	531	0	692	1.735
Homoetsestraat 12 Maurik (KBC)	413	0	16.949	3.505
Speulmanweg 2 Beusichem (KBC)	740	14.809	18.762	32.692
Verbrughweg 2 Lienden (KBC)	191	8.061	10.799	10.830
Triosingel 34 Culemborg (KBC)				
van Heemstraweg 52a Druten (M&W)	720	23.420	21.568	26.271
Rijksstraatweg 62 Geldermalsen (GNL)	1.998	60.973	65.924	59.229
Veerweg 5 Beesd (GNL)	499	13.698	11.821	10.288
Ambachtsweg 9 Malden (WOM)	392	11.241	14.769	27.100
Kasteelsestraat 3 Overasselt (WOM)	774	31.388	30.430	22.859
Graaf Reinaldweg 2b Lingewaal Zuid (GNL)	621	21.510	24.181	21.674
Heukelumseweg 6c Lingewaal Noord (GNL)	554	20.348	18.168	15.288
Kerkstraat 45 Kerkdriel (BMZ)				
Steenbeemdstraat 11 Maasdriel Oost (BMZ)	702	22.447	24.225	29.262
Uithovensestraat 52 Maasdriel West (BMZ)	572	15.448	18.069	24.851
Cuneraweg 4 Ochten (NBT)	738	22.131	21.398	34.408
Hamsestraat 24 Opheusden (NBT)	239	9.493	9.372	21.299
Oranjelaan 1b Dodewaard (NBT)	382	8.798	15.324	11.720
Vincent van Goghstraat 18 Kesteren (NBT)	491	16.415	22.070	26.572
Achterstraat 1d Varik (GNL)	354	13.037	13.753	21.254
Steenweg 20 Waardenburg (GNL)	540	0	460	4.240
Nwe. Dukenburgseweg 23 Nijmegen (NIJM)	1.728	61.109	80.178	85.800
Proff. Bellefroidstraat 11 Nijmegen (NIJM)	7.131	270.852	338.682	355.471
Spoorstraat 31 Lent (NIJM)	1.337	37.542	43.954	54.504
Teisterbantlaan 1c Tiel (NBT)	2.394	87.864	83.615	112.201
Botenhuis Maasbommel		0	875	0
Kapelstraat 21a Maasbommel (M&W)	273	11.033	10.286	9.396
Margrietstraat 12b Dreumel (M&W)	329	10.596	10.327	9.089
van Heemstraweg 64c Beneden-Leeuwen (M&W)	774	27.190	28.383	40.107
Bronckhorstlaan 5 Wijchen (WOM)	2.690	49.819	67.908	81.388
Middelkampseweg 4 Gameren (BMZ)	330	16.643	18.703	19.417
Molenkampseweg 9 Brakel (BMZ)	441	12.421	13.206	22.311
Nijverheidstraat 1 Nederhemert-Noord (BMZ)	222	35.588	36.857	48.010
Totaal		973.044	1.145.302	1.321.591
<i>Gemiddelde kosten per m2 BVO</i>		<i>31,59</i>	<i>38,87</i>	<i>45,09</i>



Bijlage 2 - Verschil tussen begroting en realisatie

Onderstaande grafiek laat zien hoe de gerealiseerde totale beheerkosten in 2015 en 2016 zich verhouden tot de begroting, per kazerne. Een waarde van 50% wil zeggen dat de realisatie 50% hoger lag dan de begroting. Een negatieve waarde wil zeggen dat de realisatie lager was dan de begroting. Te zien is dat bij het merendeel van de kazernes, de realisatie hoger lag dan de begroting in 2015 en 2016.

