



Agendapunt 5
Van Dagelijks Bestuur VRGZ
Aan Algemeen Bestuur VRGZ
Kopie
Datum 27-01-2019
Onderwerp Onderhoudsbudgetten kazernes VRGZ

Memo

Gevraagde besluitvorming:

1. Kennisnemen van bijgevoegd voorstel en memo Onderhoudsbudgetten Kazernes
2. Instemmen om aan gemeenten een zienswijze te vragen over de begrotingswijziging 2019 die er toe leidt dat aan gemeenten wordt gevraagd voor 2019:
 - een extra structurele financiële bijdrage te doen van € 480.000,--
 - een extra incidentele financiële bijdrage te doen van € 900.000,--het een en ander ter dekking van het tekort zoals beschreven in bijgevoegd memo Onderhoudsbudgetten kazernes
3. Indien het hierboven genoemd bedrag van € 900.000,-- in 2019 niet in zijn geheel wordt besteed het resterende deel eind 2019 te storten in een bestemde reserve voor correctief onderhoud kazernes
4. Instemmen om de extra structurele bijdrage te verwerken in de concept-begroting 2020 die voor een zienswijze wordt voorgelegd aan gemeenten
5. De zienswijzen zoals genoemd in de beslispunten 2 en 4 gelijktijdig laten lopen

Inleiding/historie

Bij de regionalisering van de brandweer werd besloten de 36 brandweerkazernes niet in eigendom over te dragen aan de veiligheidsregio. Echter de BTW herziening noodzaakte gemeenten toch de betrokken panden voor 1-1-2015 over te dragen aan de regio ter besparing van € 1.619.549¹. In een zeer hoog tempo moesten allerlei zaken worden onderzocht alvorens een besluit werd genomen tot overdracht.

Het onderhoudsbeleid en uitvoeringsniveau van vastgoed verschilde per gemeente. Om alle panden gelijkwaardig over te dragen werd afgesproken deze te schouwen. Hierbij werd de door gemeenten geaccepteerde norm NEN2767 gehanteerd met onderhoudsniveau 3 (redelijke staat van onderhoud). Deze norm is uitsluitend gericht op het planmatig onderhoud, geldt niet voor correctief onderhoud (storingen, zijnde niet gepland onderhoud) en het moeten voldoen aan wettelijke verplichtingen. Het achterstallig onderhoud, indien daar sprake van was, werd per individuele gemeente in beeld gebracht en betaald of voorafgaand aan de overdracht opgelost. Uit de rapportages bleek een fors verschil (20%) tussen de gemeentelijke budgetten (circa € 950.000) en de genormeerde onderhoudslasten (circa € 1.180.000). De bestaande onderhoudsvoorziening van gemeenten (indien van toepassing) werd niet meegegeven. Deze moest de VRGZ zelf opbouwen.

¹ de terugbetalingsverplichting van gemeenten aan het rijk van de al ontvangen BTW gelden n.a.v. de gebouwde kazernes indien deze na 1-1-2015 overgedragen zouden worden

Het algemeen bestuur besloot daarnaast om de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, hierna aangeduid met VRGZ, een taakstelling op te leggen van 15% op de huisvestingslasten met betrekking tot preventief en planmatig onderhoud (€ 141.912) gebaseerd op onderhoudsniveau 3 om gemeenten tegemoet te komen. De oplossing werd gevonden door het verkorten van de planningshorizon en in het oprekken van de onderhoudscyclus voor dak werkzaamheden van 20 naar 25 jaar (conditiescore 4). Voor de overige gebouwonderdelen werd conditiescore 3 aangehouden.

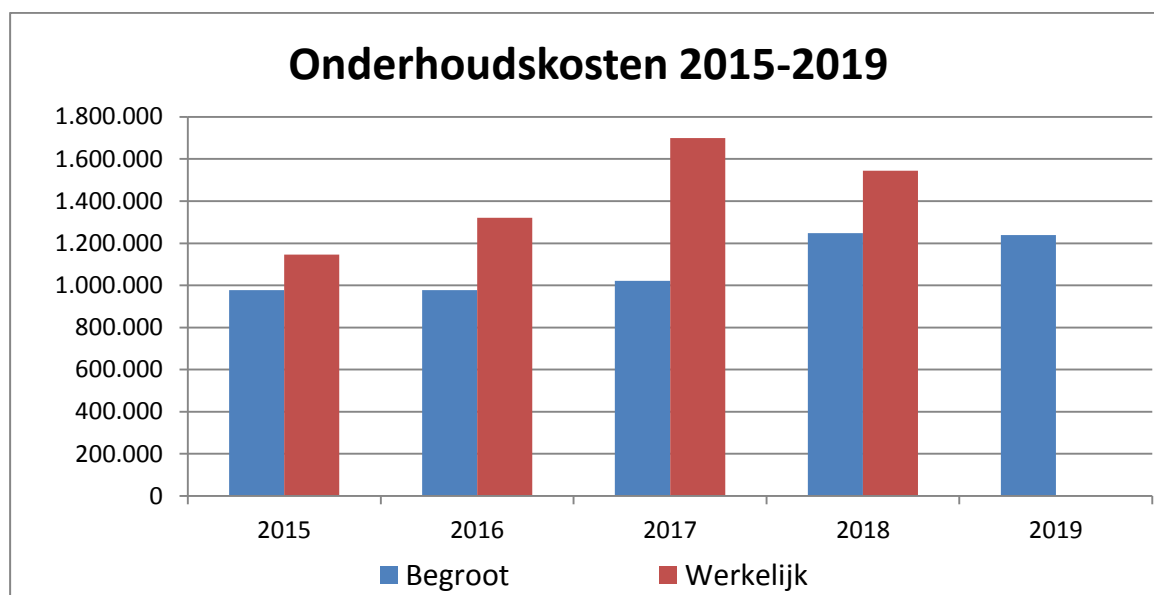
In achtereenvolgende jaren is gebleken dat de huisvestingslasten van de brandweerkazernes hoger uitvielen dan de planmatig begrote kosten. Om deze reden is in 2017 een extern bureau gevraagd een 'Quick scan' (door de oogharen) te doen op het toenmalige meerjarenonderhoudsplan (hierna: MJOP). Eind 2017 werden de resultaten hiervan gepresenteerd en op basis hiervan heeft het bestuur besloten dat ongeveer € 310.000 (waarvan € 191.000 op onderhoudsbudgetten) kon worden gerealiseerd zonder het onderhoudsniveau aan te tasten. Dit bedrag is ingeboekt vooruitlopend op de nadere uitwerking via een grondige herziening van het MJOP.

Het algemeen bestuur heeft op 19 april 2018 de opdracht gegeven tot deze herziening. Uit de herziening is € 900.000 aan gebreken geconstateerd en een structureel tekort van € 330.000 voor het planmatig onderhoud. Daarnaast is structureel € 150.000 nodig voor het correctief onderhoud (samen gemiddeld € 13.000 per kazerne).

De resultaten van de ervaringen met het vastgoedbeheer van afgelopen jaren en deze nadere uitwerking worden in deze notitie gepresenteerd.

Historie uitgaven

In onderstaand overzicht staan de ramingen en feitelijke uitgaven (t/m 2018) van de onderhoudslasten van de brandweerkazernes.



Uit het overzicht blijkt dat de huisvestingslasten van 2015 naar 2017 zijn gestegen maar dat deze vanaf 2018 stabiliseren. Factoren die hieraan bijdroegen zijn onder meer een geheel nieuw gebouwbeheersysteem, het apart in de organisatie beleggen van het vastgoedbeheer en hierop de benodigde capaciteit en expertise in te zetten. Hierdoor zijn naast de onderhoudskosten ook de overige huisvestingslasten (zoals schoonmaak) meer in control en op onderdelen zelfs gedaald.

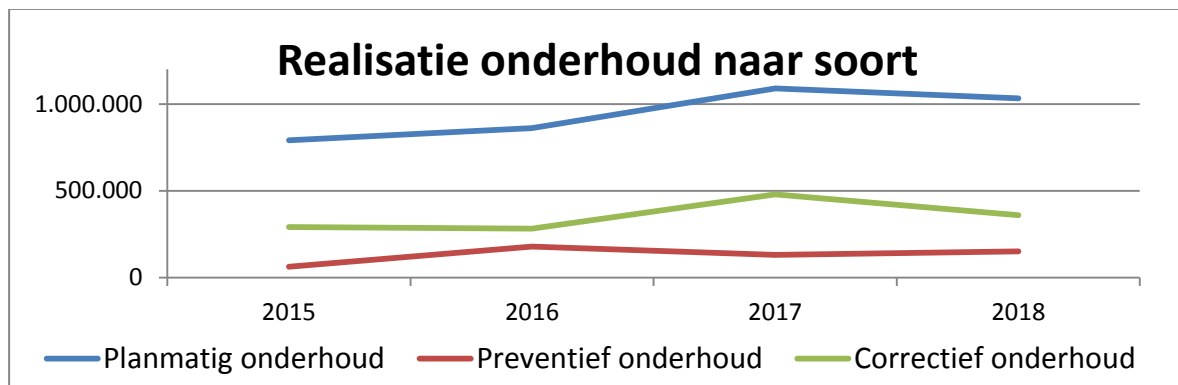
Nieuwe schouw

In lijn met het besluit van het bestuur d.d. 18-4-2018 is opdracht gegeven aan een extern bureau om alle kazernes grondig te schouwen. De navolgende uitgangspunten werden bij de schouw gehanteerd:

- De conditie van alle technische installaties en bouwkundige elementen op niveau 3 (= redelijke staat van onderhoud) conform de NEN2767 te houden;
- Voor daken is conditieniveau 4 aangehouden (vergelijkbaar met voorgaand MJOP);
- Ernstige gebreken voorkomen;
- Blijvend voldoen aan wettelijke verplichtingen.

Onderhoudskosten 2015-2018

In onderstaande grafiek is het verloop van de drie soorten onderhoud weergegeven.



Preventief onderhoud: het jaarlijks onderhouden om de optimale gebruiksduur te borgen en achterstallig onderhoud te voorkomen (zoals ketelonderhoud, klimaatbehandeling, dak inspectie);

Planmatig onderhoud: groot onderhoud en/of vervanging van onderdelen, met een cyclus van meer dan 1 jaar. Hiervoor wordt gespaard via storting in de onderhoudsvoorziening MJOP. De planningshorizon van het MJOP is 20 jaar. De voorziening wordt berekend op basis van de komende 10 jaar (conform besluit Algemeen Bestuur);

Correctief onderhoud: onderhoud als gevolg van storingen, achterstallig onderhoud en gebreken die tijdens het preventief onderhoud geconstateerd worden. Hoe beter het preventief en planmatig onderhoud, hoe minder correctief onderhoud.

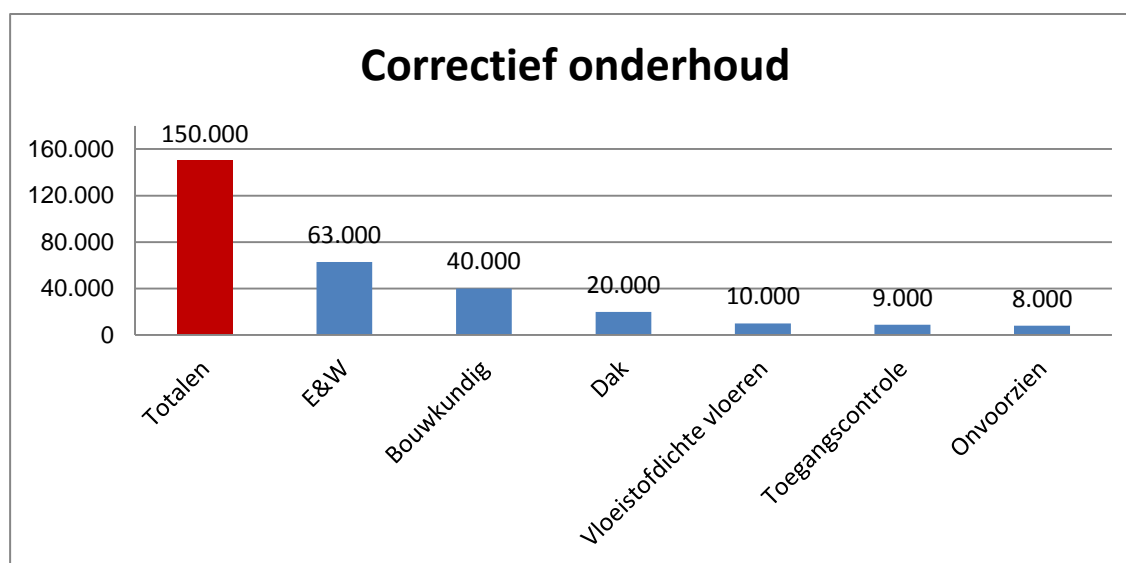
Preventief onderhoud

Vanaf 2016 is het installatietechnisch preventief onderhoud aanbesteed en gegund aan Unica. Tijdens de uitvoering is de afgelopen jaren echter telkens achterstallig onderhoud geconstateerd, wat hoge kosten op 'correctief onderhoud' tot gevolg heeft (zie hieronder). Om dit te minimaliseren is het nodig de opgelopen achterstanden in te lopen (zie onder 'correctief onderhoud').

Correctief onderhoud

Doordat er enerzijds geen budget voor correctief onderhoud is overgedragen en anderzijds onderdelen niet in het MJOP 2015 waren opgenomen is jaarlijks achterstallig onderhoud ontstaan. Inmiddels is dit opgelopen tot ongeveer € 900.000 (jaarlijks zo'n € 225.000). Om te voorkomen dat het correctief onderhoud weer gaat oplopen (zie grafiek) is eenmalig een impuls van € 900.000 nodig volgens de gebrekenlijst van de nieuwe schouw. Aangezien de afgelopen 2 jaar het aantal storingen aan technische installaties significant is afgenomen is er een forecast gemaakt voor de grootte van het correctief totaal onderhoud aan de panden van de VRGZ.

In 2017 en 2018 lag het totale lastenniveau van het correctief onderhoud op respectievelijk € 480.000 en € 360.000. Deels zal deze overschrijding worden ingelopen doordat het beheer beter op orde is. Het tekort op deze categorie blijft daardoor naar verwachting beperkt tot € 150.000.



De verwachting is dat, afhankelijk van de besluitvorming door het bestuur met betrekking tot de incidentele bijdrage van € 900.000,-, dit bedrag in 2019 niet in zijn geheel wordt besteed. Voorgesteld wordt daarom het resterende deel eind 2019 te storten in een bestemde reserve voor correctief onderhoud.

Planmatig onderhoud

De eerste schouw in 2015 is op onderdelen onvolledig en onrealistisch gebleken. Enerzijds veroorzaakt door de vereiste spoed, anderzijds door gebrek aan kennis/ervaring aan de kant van de VRGZ destijds.

In 2018 is daarom aan het extern bureau aanvullend de opdracht gegeven onderzoek te doen naar wettelijke eisen, prijsontwikkelingen in de markt, intensiteit van gebruik van technische installaties en onvoorziene zaken waarmee rekening gehouden moet worden. Dit om de theoretische norm te vertalen naar een betrouwbaar, realistisch uitvoeringsplan.

Doordat er onderdelen niet in het MJOP 2015 waren opgenomen is jaarlijks achterstallig onderhoud ontstaan (zie onder 'correctief onderhoud'). Het nieuwe MJOP, uitgaande van een situatie zonder achterstallig onderhoud, vergt ten opzichte van het huidige MJOP jaarlijks € 330.000 extra storting. Dit heeft te maken met:

Onderdeel	Toelichting	Storting
Wet- en regelgeving	Verplichte panddocumenten zoals certificeringen van brandmeldinstallaties, vergunningen, asbestverklaringen, keuringsrapporten installaties, documenten van opleveringen.	€ 41.000
Overheaddeuren	Besturingsdeel deuren hebben in de praktijk een kortere levensduur dan de deur zelf. Dit veroorzaakt veel storingen en brengt de slagvaardigheid in gevaar. Daarom worden deze eerder vervangen.	€ 39.000
Ontbrekende elementen	15-20% toevoeging kritische elementen die voorheen niet waren meegenomen, als voorbeeld een aantal panden met zonnepanelen in lease-koop constructie. Deze komen in	€ 125.000

	eigendom. Vervanging van zonnepanelen en omvormers was niet opgenomen in oude mjop.	
Klimaatregelingen	Softwarematige aanpassingen PRIVA gebouwbeheersysteem	€ 18.000
Dakafwerkingen en terreinen	Veel problemen met platte daken door extreme weersomstandigheden. Aanpassingen en vervroegde vervangingen noodzakelijk. Terreinen in oude mjop deels buiten beschouwing gelaten. Vervanging en herstel hekwerken, schuttingen en poorten nu volledig opgenomen.	€ 30.000
Toegangssystemen	Alle panden zijn voorzien van uniform toegangscontrolesysteem. Kosten voor vervanging en herstel opgenomen in mjop.	€ 23.000
Keukenvoorzieningen	Vaste keukens groot en klein volledig opgenomen voor herstel en vervanging. Voorheen geen duidelijke demarcatie afspraken van het eigendomsdeel	€ 22.000
Indexatie	Onafhankelijk advies in de hedendaagse situatie geeft een minimale indexatie van 3% aan.	€ 32.000
		€ 330.000

Benchmark

Om de cijfers ook extern te valideren is contact gezocht met vier andere veiligheidsregio's. Echter, navraag wijst uit dat vergelijking niet representatief is, aangezien het beheer verschillend is ingericht. Hierbij wordt onder andere bedoeld op het onderscheid in preventief, correctief en planmatig onderhoud (dit laatste o.b.v. een onderhoudsplan met een horizon van minimaal 10 jaar).

Alternatieven

De extra middelen zijn nodig om te komen en blijven op het onderhoudsniveau 3 (=redelijk). Daarbij is het uitgangpunt gehanteerd dat de VRGZ borg staat voor een adequate dienstverlening aan onze inwoners en bedrijven, nu en in de toekomst en het blijvend gemotiveerd houden van werknemers.

Om te trachten gemeenten te ontzien in een extra financiële bijdrage is gekeken naar alternatieve bezuinigingsmogelijkheden. Omdat de VRGZ al een aantal jaren bezuinigingen heeft verwerkt is de zogenaamde kaasschaafmethode niet toereikend. Dit betekent dat er weloverwogen keuzes gemaakt moeten worden die zo weinig mogelijk impact hebben op de dienstverlening en daarmee effect op de veiligheid van inwoners en bedrijven.

Een mogelijkheid is het verlagen van het onderhoudsniveau van onderdelen naar niveau 4. De gevolgen hiervan worden niet wenselijk geacht, omdat het de vraag is of de lagere lasten voor het MJOP opwegen tegen de hogere lasten van correctief onderhoud.

Tevens is gekeken of er door bezuiniging dekking gevonden kan worden in de eigen middelen van de veiligheidsregio. Daarbij is het van belang te realiseren dat de veiligheidsregio de afgelopen jaren (van 2015 tot 2018) bezuinigingen heeft gerealiseerd tot een (oplopend) bedrag van € 3,5 mln.. Door deze situatie is er nu geen "vet meer op de botten".

De enige mogelijkheid die nog resteert is het eigen vermogen van de regio aan te spreken. Op 28 juni 2018 heeft het bestuur eerder al besloten deze reserve aan te spreken voor € 850.000,--.

De omvang van deze reserve is daardoor nu € 1,538 mln. De norm van het eigen vermogen is 5 % van de omzet i.c. € 2,459 mln. Gezien de lage stand van het eigen vermogen is het niet raadzaam deze aan te wenden voor de genoemde dekking.

Consequenties

De consequenties indien er geen extra middelen beschikbaar gesteld worden zijn:

- Het niet naleven van de wet- en regelgeving betekent boetes en alsnog extra kosten om aan de overtredingen opvolging te geven.
- Het niet adequaat kunnen uitrukken als gevolg van een haperende overhaddeur heeft direct gevolgen voor de slagvaardigheid van de hulpverlening, de continuïteit van het primair proces is in gevaar.
- Het uitstellen van onderhoud zoals onderhoud van daken resulteert in extra correctieve kosten (herstel van) en mogelijk nevenschades als gevolg van dak lekkages.
- Demotivatatie van vrijwilligers doordat de kazernes een minder representatieve uitstraling hebben.

Kanttekening

Nieuwe wet- en regelgeving, die ingaat vanaf 2023, schrijft voor dat panden met een kantoorfunctie groter dan 100 m2 minimaal energielabel C moeten hebben. Voor de VRGZ betekent dat een extra investering voor 5 panden. Bovendien zullen de panden na 10 jaar opnieuw een nieuw energielabel (geldigheidsduur) moeten hebben. Naar alle waarschijnlijkheid worden hiervoor middelen ter beschikking gesteld vanuit het Rijk. Om die reden zijn de lasten niet opgenomen in de hierboven beschreven budgetten.

Beslispunten vertaald naar bijdrage per gemeente

Bedragen in onderstaande tabel zijn weergegeven per jaar.

Gemeenten	Gemeentelijke bijdrage 2019	Toevoeging MJOP	Toevoeging correctief onderhoud	Achterstallig onderhoud	Totaal	waarvan structureel	waarvan incidenteel in 2019
Berg en Dal	2.145.747	18.988	8.631	51.786	79.405	27.619	51.786
Beuningen	1.250.909	11.070	5.032	30.190	46.291	16.101	30.190
Buren	1.968.640	17.421	7.919	47.511	72.851	25.339	47.511
Culemborg	1.913.426	16.932	7.696	46.179	70.808	24.629	46.179
Druten	945.838	8.370	3.804	22.827	35.001	12.174	22.827
Heumen	1.155.893	10.229	4.649	27.896	42.775	14.878	27.896
Maasdriel	1.631.401	14.437	6.562	39.372	60.371	20.999	39.372
Neder-Betuwe	1.550.972	13.725	6.239	37.431	57.395	19.963	37.431
Nijmegen	12.880.046	113.978	51.808	310.849	476.635	165.786	310.849
Tiel	2.447.787	21.661	9.846	59.075	90.582	31.507	59.075
West Betuwe	3.803.894	33.661	15.301	91.804	140.766	48.962	91.804
Wijchen	2.332.641	20.642	9.383	56.296	86.321	30.025	56.296
West Maal en Waal	1.344.381	11.897	5.408	32.445	49.750	17.304	32.445
Zaltbommel	1.920.000	16.990	7.723	46.338	71.051	24.713	46.338
	37.291.575	330.000	150.000	900.000	1.380.000	480.000	900.000