



AGENDAPUNT 7

**Algemeen Bestuur
Veiligheidsregio Groningen**

Vergadering 12 december 2014

HUISVESTING**Algemeen**

In opdracht van het Algemeen Bestuur heeft de stuurgroep Brink Management & Advies gevraagd een integraal afwegingskader op te stellen voor de omgang met het vastgoed van de kazernes. De uitkomsten van dit onderzoek heeft Brink Management & Advies inmiddels in een rapport verwerkt. Dit rapport is in het overleg van het Dagelijks Bestuur op 14 november besproken. Hierbij is afgesproken het rapport onder de gemeenten te verspreiden en nader toe te lichten tijdens een informatiebijeenkomst voor bestuurders en ambtelijk deskundigen. De informatiebijeenkomst heeft inmiddels plaatsgevonden op dinsdag 25 november. Omdat een aantal bestuurders niet aanwezig was, volgt bijgaand nogmaals de rapportage van Brink Management & Advies ter bespreking. De in de rapportage gehanteerde gegevens zijn inmiddels teruggeleegd bij de gemeenten ter validatie.

Daarnaast is in het rapport een aantal adviezen opgenomen welke de basis vormen voor een verdere uitwerking. De bedoeling is om de uitwerking ter besluitvorming aan het Dagelijks Bestuur en vervolgens in het eerste kwartaal van 2015 aan het Algemeen Bestuur voor te leggen.

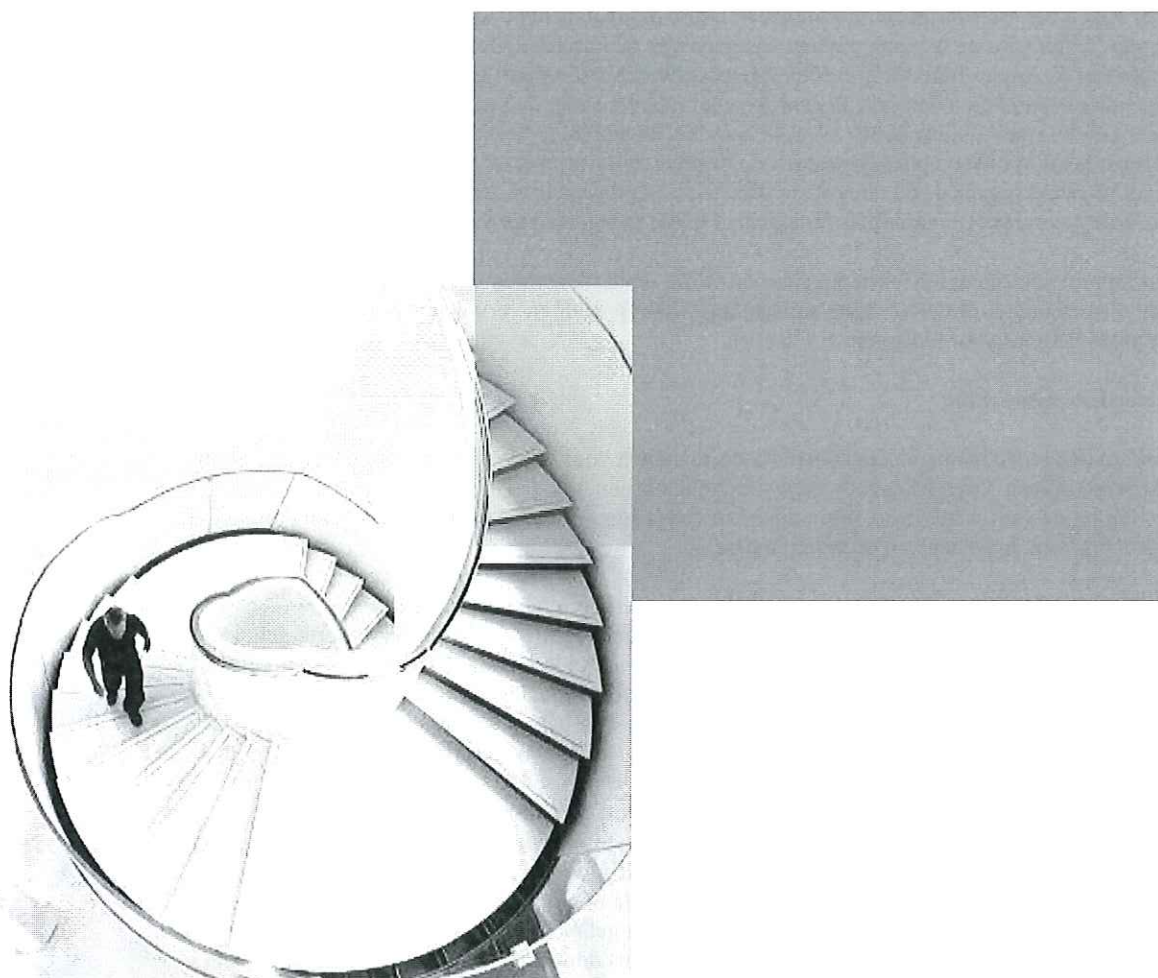
Uitgangspunten verdere uitwerking

Voorgesteld wordt om de volgende uitgangspunten als basis te nemen voor een verdere concrete uitwerking op gemeentelijk en kazerne-niveau. Grondslag voor deze voorstellen is eenduidige zeggenschap over brandweershuisvesting bij de veiligheidsregio, uitmondend in een pragmatische en bestendige regeling die leidt tot een evenredige verdeling van de kosten van de veiligheidsregio.

1. Daar waar mogelijk, wordt gekozen voor eigendomsoverdracht van het vastgoed.
2. Indien eigendomsoverdracht niet mogelijk is (bijvoorbeeld door gedeeld gebruik) wordt gekozen voor huur. De huursom bestaat uit de kapitaalslasten en de overige huisvestingslasten, zoals energie, onderhoud en schoonmaak. Koop en huur zijn op dezelfde financiële vertrekpunten gebaseerd.
3. De boekwaarde op moment van overeenkomst geldt als waardering van de kazernes. Deze wordt gecorrigeerd voor de lasten van nog niet uitgevoerd achterstallig onderhoud, waarbij een drempel van € 10.000 wordt gehanteerd per kazerne.
4. Dagdienstpersoneel wordt voor zover mogelijk gehuisvest op kazernes. Indien dat niet mogelijk is vindt huisvesting plaats binnen de gemeentehuizen. De veiligheidsregio betaalt hiervoor een normatieve bijdrage, gebaseerd op de zogenaamde DAR-tarieven.
5. Zowel koop als huur leiden tot een beperkte groei van de beheerformatie.
6. Het systeem wordt waar mogelijk financieel in werking gebracht per 1-1-2014.
7. De verdeling van de totale huisvestingslasten vindt plaats door middel van een rechtvaardige en gedragen verdeelsleutel, met inachtneming van een overgangperiode naar deze verdeelsleutel.
8. In geval van reeds bestaande nieuwbouwplannen wordt een fonds ingesteld teneinde de voordelen voor de betreffende gemeenten over het collectief te verdelen. Het gaat hierbij om de voordelen welke voortvloeien uit de collectieve bekostiging van de lasten van de nieuw te bouwen kazernes.

Het AB besluit:

- **Bovengenoemde uitgangspunten als basis te nemen voor de verdere concrete uitwerking op gemeentelijk en kazerne-niveau.**



Vastgoed Veiligheidsregio Groningen

CONCEPT van 11 november 2014

Postbus 177
2260 AD Leidschendam
T 070 301 53 01

KvK 27126635

Postbus 2424
5600 CK Eindhoven
T 040 267 67 67

brinkgroep.nl

Brink Management & Advies
is onderdeel van



Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

Inhoudsopgave

01	INLEIDING	3
01.01	Huisvestingsvarianten	3
01.02	Portefeuillescan	4
01.03	Leeswijzer	5
02	DOELSTELLINGEN	6
02.01	Doelstelling 1: doelmatige inzet van publieke middelen	6
02.02	Doelstelling 2: houdbaar en stabiel systeem	7
02.03	Doelstelling 3: prikkels op de juiste plek en risicoverdeling	8
02.04	Samenvatting	9
03	ERVARINGEN VAN ANDERE VEILIGHEIDSREGIO'S	10
04	VERGELIJKING VARIANTEN	11
04.01	Vergelijking doelstelling 1: doelmatige inzet van publieke middelen	11
04.02	Vergelijking doelstelling 2: een houdbaar en stabiel systeem	12
04.03	Vergelijking doelstelling 3: prikkels op de juiste plek en risicoverdeling	12
04.04	Overige verschillen	12
05	BESLISPUNTEN	13
05.01	Besluit voorkeursvariant	13
05.02	Vergoeding huisvesting dagdienstpersoneel	13
05.03	Grondpositie	15
05.04	Saneringsrisico	16
05.05	Verantwoordelijkheden beheer en onderhoud	16
05.06	Nieuwbouw, sloop, verplaatsingen	17
05.07	Toekomstige investeringsopgaven	17
06	WAARDERING VASTGOED	19
06.01	Schoon door de poort	19
06.02	Quickscan boekwaarde	20
06.03	Afwijkende afschrijvingstermijnen	21
06.04	Quickscan onderhoud	21
06.05	Fiscale consequenties	22

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

07	KOSTENVERDEELSLEUTEL	23
07.01	Uitgangspunt	23
07.02	Huisvestingskosten	23
07.03	Mogelijkheden kostenverdeelsleutel	24
08	ADVIES	31

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

01 INLEIDING

Per 1 januari 2014 is de Veiligheidsregio Groningen van start gegaan. 23 Gemeenten in provincie Groningen hebben per deze datum de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de brandweertaken overgedragen aan de Veiligheidsregio Groningen (hierna: VRG). In het traject van de oprichting van de Veiligheidsregio Groningen is het huisvestingsvraagstuk door de complexiteit noodgedwongen blijven liggen tot na de transitie van 1 januari jongsleden. Huisvesting betreft hier dan zowel de kazernes als de huisvesting van het dagdienstpersoneel. Voor de langere termijn is de huidige situatie, waarin de VRG gebruik maakt van gemeentelijke gebouwen zonder huur- of gebruiksovereenkomst, onwenselijk. Het is noodzakelijk afspraken te maken omtrent eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen en financiële stromen die passen bij een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering.

De gebouwen (kazernes) zijn randvoorwaardelijk voor een goede uitvoering van het primaire proces van de brandweer en andere partijen in de Veiligheidsregio. De VRG gebruikt op dit moment 40 kazernes die in eigendom zijn van de verschillende gemeenten. Om de integrale verantwoordelijkheid van VRG goed te kunnen invullen, is het vertrekpunt dat er voor de in gebruik zijnde gebouwen in de toekomst sprake is van een eenduidige situatie voor wat betreft de zeggenschap over het gebruik van het vastgoed en voor het bijbehorende onderhoud en beheer. Daarnaast is een vertrekpunt dat het systeem herindelingsbestendig is. Naast de kazernes huurt de Veiligheidsregio een pand aan de Sontweg 8a voor piofach-functies. Deze tijdelijke oplossing is in de eigen begroting opgenomen en maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

01.01 Huisvestingsvarianten

In opdracht van het Algemeen Bestuur heeft de stuurgroep Brink Management & Advies gevraagd een integraal afwegingskader op te stellen voor de omgang met het vastgoed van de kazernes. De Veiligheidsregio heeft hiervoor drie huisvestingsvarianten benoemd:

- 1 Huur: gemeenten houden het vastgoed in eigendom en verhuren deze aan de Veiligheidsregio.
- 2 Gebruik om niet: het vastgoed wordt door de gemeente om niet beschikbaar gesteld aan de Veiligheidsregio.
- 3 Eigendomsoverdracht: het vastgoed wordt overgedragen en daarmee eigendom van de Veiligheidsregio.

Bij het maken van de integrale afweging zijn meerdere aspecten van belang. De Veiligheidsregio heeft een aantal aandachtspunten benoemd, waaronder:

- Kostenverdeelsleutel, belastingconsequenties, waardering en afschrijving.
- Organisatie van facilitair en technisch beheer en financiële verantwoordelijkheid achterstallig onderhoud.
- Dubbelgebruik, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen huurder/verhuurder (demarcatie), huisvesting dagdienstpersoneel en lokale betrokkenheid.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

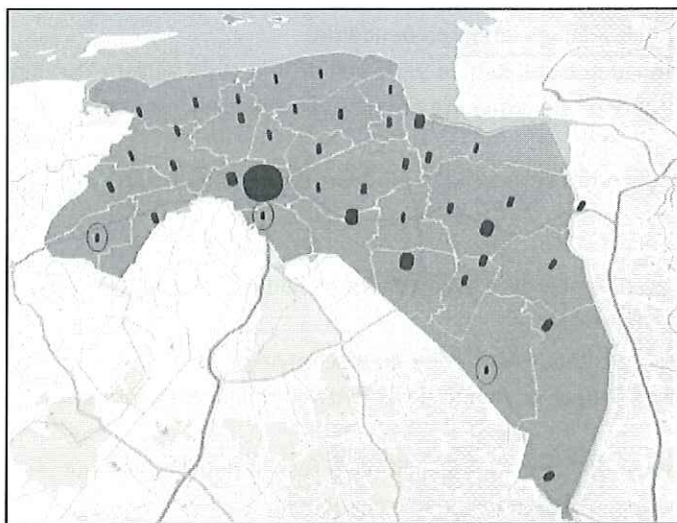
- Nieuwbouwplannen, regie over de locatie (grond), het saneringsrisico en de complexiteit van een systeem.

De invulling van een aantal van deze aandachtspunten leidt tot een keuze voor één van de varianten (een bepaald systeem). Naast deze systeem gerelateerde aandachtspunten zijn er ook aandachtspunten die als randvoorwaardelijk kunnen worden aangemerkt: ongeacht de keuze voor één van de varianten moeten hierover afspraken worden gemaakt. Voorbeelden zijn afspraken omtrent saneringsrisico's, grondposities en de huisvesting van dagdienstpersoneel. In deze rapportage worden deze punten behandeld en wordt daarbij steeds aangegeven wat de beslispunten zijn om uiteindelijk te komen tot een keuze voor een van de varianten. Aanvullend daarop zijn vanuit onze expertise en ervaring met vastgoedvraagstukken steeds overwegingen meegegeven die volgen uit de resultaten van de uitgevoerde analyses.

Daarmee geeft deze rapportage inzicht in de belangrijkste beslispunten voor de VRG. Daarnaast geeft Brink Management & Advies in deze rapportage een advies voor de onderling te maken afspraken. We geven in ons advies inzicht in de financiële consequenties voor iedere betrokken partij en doen een voorstel voor de te maken afspraken.

01.02 Portefeuillescan

De VRG gebruikt op dit moment 40 kazernes binnen de 23 betrokken gemeenten. Onderstaande kaart toont de spreiding van deze objecten over de regio. De grootte van de afgebeelde cirkels zijn gerelateerd aan de oppervlakte (m² BVO) van de objecten. De totale omvang van de portefeuille bedraagt circa 33.500 m² BVO. De gemiddelde omvang per object is daarmee circa 840 m² BVO.



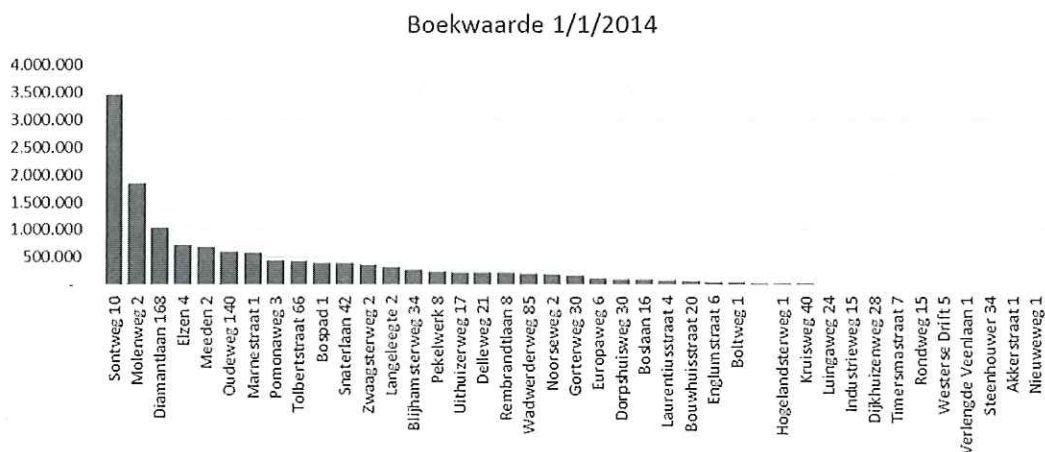
Figuur kaart objecten Veiligheidsregio (grootte cirkel gerelateerd aan oppervlakte in m² BVO)

Concept

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

De portefeuille kent een gedifferentieerde leeftijdsopbouw. De gemiddelde actuele leeftijd (rekening houdend met renovatiejaren) van de kazernes is 13-14 jaar. De totale boekwaarde bedraagt ruim € 13,5 miljoen, leidend tot een gemiddelde boekwaarde per object van circa € 340.000,-- en een gemiddelde boekwaarde per m² BVO van circa € 400,--.

De boekwaarde is niet gelijkelijk verspreid over de Veiligheidsregio. Drie kazernes vertegenwoordigen gezamenlijk bijna de helft van de totale boekwaarde. Onderstaande grafiek geeft een overzicht van de boekwaardes per 01-01-2014.



Grafiek boekwaarde per kazerne (01-01-2014)

01.03 Leeswijzer

In hoofdstuk twee staan we uitgebreid stil bij de doelstellingen die bepalend zijn voor de keuze voor een van de huisvestingsvarianten, waarbij we ingaan op een doelmatige inzet van middelen, het leggen van de prikkels op de juiste plek met een logische risicoverdeling en ten slotte op een houdbaar, stabiel en voor alle partijen maximaal gedragen systeem. In hoofdstuk drie kijken we naar de belangrijkste ervaringen van andere Veiligheidsregio's. In hoofdstuk vier vergelijken we de varianten op basis van de doelstellingen en andere relevante criteria, om in hoofdstuk vijf de beslispunten voor de VRG voor te leggen. In hoofdstuk zes gaan we dieper in op de waardering van het vastgoed, los van de keuze voor een van de varianten en in hoofdstuk zeven belichten we de verdeling van de kosten via een verdeelsleutel. We sluiten de rapportage in hoofdstuk acht af met een advies van Brink Management & Advies over de voorkeursvariant. Deze rapportage is tot stand gekomen in een wisselwerking tussen Brink Management & Advies, de ervaringen bij andere veiligheidsregio's en de ambtelijk en bestuurlijke inbreng in de stuurgroep die in opdracht van het Algemeen Bestuur de opdracht heeft gekregen een voorstel te doen om dit vraagstuk op te lossen.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

02 DOELSTELLINGEN

In dit hoofdstuk staan we stil bij de drie belangrijkste doelstellingen van de stelselwijziging die bepalend zijn voor de keuze voor een van de huisvestingsvarianten:

- 1 De doelmatige inzet van publieke middelen staat voorop.
- 2 De keuze leidt tot een houdbaar en stabiel systeem.
- 3 De prikkels liggen bij de juiste partij en de risico's zijn logisch verdeeld.

Deze doelstellingen worden hierna in afzonderlijke paragrafen verder toegelicht.

02.01 Doelstelling 1: doelmatige inzet van publieke middelen

De Veiligheidsregio is sinds begin dit jaar verantwoordelijk voor de uitvoering van de brandweertaken. De Veiligheidsregio is verlengd lokaal bestuur. De Veiligheidsregio wordt (voornamelijk) door gemeenten bekostigd. Zowel de gemeente als de Veiligheidsregio oefenen met de kazernes bovendien geen commerciële activiteiten uit en hebben geen winstoogmerk. Doelmatigheid van de huisvesting in de vorm van effectiviteit en kostenefficiëntie staat, voor zowel de gemeenten als de regio als geheel, voorop. De eerste doelstelling van de stelselwijziging is dan ook een zo doelmatig mogelijke inzet van publieke middelen (verzakelijking). De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de partijen moet aan deze verzakelijking bijdragen.

Structurele opgave vraagt om bundeling vastgoedexpertise

Uitgaande van een gemiddelde levensduur van een brandweerkazerne van 40 jaar, heeft een gemiddelde gemeente bijna iedere 25 jaar met een nieuwbouwopgave te maken (40 gebouwen verdeeld over 23 gemeenten). Deze incidentele opgave maakt dat een gemeente nauwelijks de mogelijkheid heeft actuele kennis op het gebied van brandweershuisvesting op te bouwen en te onderhouden. Op het niveau van de Veiligheidsregio wordt bij een gemiddelde levensduur van 40 jaar jaarlijks één nieuwe kazerne gebouwd en één kazerne gerenoveerd (uitgaande van een tussentijdse renovatie halverwege de levensduur). Er is daarmee op regionaal niveau sprake van een continue, structurele vastgoedopgave. Voor de VRG is, ongeacht de huisvestingsvariant, altijd sprake van een structurele vastgoedopgave. De VRG zal in de praktijk intensief betrokken zijn bij deze trajecten (nieuwbouw, renovatie, groot onderhoud). Een centrale aanpak en het bundelen van kennis en expertise bieden in de Veiligheidsregio als geheel kansen om de beoogde verzakelijking vorm te geven door het vergroten van doelmatigheid en efficiency.

Dynamische portefeuille vraagt om portefeuillemanagement

Vanuit de doelstelling het vastgoed efficiënt en doelmatig te exploiteren en beheren, verdient (naast het bundelen van vastgoedexpertise) ook een geconcentreerde uitvoering van de vastgoedmanagementactiviteiten overweging. Dat begint met op regionaal niveau sturen op de match tussen vraag en aanbod vanuit het regionaal dekkingsplan, wat in elke variant kan.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

Daarvoor moet een (professionele) vastgoedadministratie worden ingericht. In een verdergaande variant kan hierdoor uiteindelijk ook de inkoop (beheer, onderhoud, energie, et cetera) worden gebundeld voor meer efficiencyvoordelen.

02.02 Doelstelling 2: houdbaar en stabiel systeem

Om te komen tot een gedragen en langjarig houdbaar systeem moet de stelselwijziging voldoen aan de volgende kenmerken:

- Het systeem moet eenvoudig zijn met gelijkheid voor alle gemeenten.
- In de stelselwijziging moet worden gezorgd voor een gezonde startsituatie voor de Veiligheidsregio ('schoon door de poort').
- Het systeem moet zo worden ingericht dat mogelijke veranderingen in bestuurlijke verhoudingen niet tot heroverweging van het systeem leiden.

Eenvoudig systeem en gelijkheid voor alle gemeenten

Een gedragen systeem vraagt om eenvoud en gelijkheid voor alle betrokken gemeenten. Gelijkheid wil in dit verband niet zeggen 'een gelijke bijdrage', maar een voor ieder gemeente gelijke systematiek. De stelselwijziging moet logisch zijn en niet leiden tot onevenredige verschillen. Dit betekent dat de kosten van de Veiligheidsregio (zie hoofdstuk zeven) evenredig worden verdeeld. Daarbij kan bijvoorbeeld worden aangesloten op de grondslag die wordt gehanteerd in de vergoeding die de gemeenten vanuit het Rijk ontvangen voor de uitvoering van de brandweertaken.

Gezonde startsituatie

Om te komen tot een redelijke en haalbare opgave moet in de stelselwijziging worden gezorgd voor een gezonde startsituatie voor de Veiligheidsregio. Dit betekent dat de taken en verantwoordelijkheden die de Veiligheidsregio krijgt, passen bij de huidige situatie en de toekomstige opgave.

Materiële problemen (financieel, sanering, vastgoedtechnisch) worden niet doorgeschoven, maar worden bij het maken van afspraken alsnog door de betreffende gemeenten opgelost. Indien nodig moet de betreffende gemeente het 'schoon door de poort' principe toepassen. Dit principe wordt in hoofdstuk zes nader toegelicht.

Houdbaar in bestuurlijke context

In de vastgoedportefeuille van de VRG is sprake van veel dynamiek. Gemiddeld eenmaal per jaar is sprake van nieuwbouw en renovatie. Dit betekent dat ontwikkelingen rondom de huisvesting van de VRG op gespannen voet kunnen komen te staan met lokale dossiers en prioriteiten. Dit risico neemt toe als een investering in de huisvesting van invloed is op de bijdrage van de betreffende gemeente aan de Veiligheidsregio. Elke vier jaar worden na de gemeenteraadsverkiezingen de lokale prioriteiten heroverwogen.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

Dit kan betekenen dat ook nieuwbouw- of renovatieplannen voor kazernes worden heroverwogen, terwijl deze vanuit de brandweezorg in de Veiligheidsregio gezien wel noodzakelijk zijn. Het is noodzakelijk dat de VRG vanuit haar verantwoordelijkheid voor de brandweezorg prioriteiten kan stellen in investeringen tussen de verschillende kazernes.

Om te komen tot een langjarig houdbaar systeem is het van belang dat een mogelijke andere indeling van het gemeentelijk bestuur geen aanleiding vormt om het stelsel te heroverwegen. Voorkomen moet worden dat de door het provinciebestuur voorgenomen gemeentelijke herindeling per 2018 tot discussies leidt rondom de taken en verantwoordelijkheden en bijbehorende vergoedingen van de Veiligheidsregio. Door nu op regioniveau afspraken te maken, wordt voorkomen dat de gemeentelijke herindeling aanleiding geeft om de afspraken te herzien. In dat kader is het bovendien verstandig voor één van de benoemde huisvestingsvarianten te kiezen (en niet voor een combinatie). Verschillende afspraken per gemeente kunnen in geval van een herindeling (opnieuw) leiden tot discussie.

02.03 Doelstelling 3: prikkels op de juiste plek en risicoverdeling

De stelselwijziging moet ertoe leiden dat de prikkels voor de Veiligheidsregio in gemeenten op de juiste plek liggen. Deze prikkels moeten de beoogde effectiviteit en kostenefficiëntie stimuleren. Voor de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van de Veiligheidsregio zijn enkele risico's te benoemen. Ieder risico moet bij die partij liggen die de bijbehorende verantwoordelijkheid draagt, de risico's het beste kan beheersen en hierop het beste kan bijsturen.

Grip op de huisvesting

Een brandweerkazerne kan deels bestaan uit kantoorachtige ruimten, die breed inzetbaar zijn. Een groot gedeelte van een kazerne is echter ontworpen en ingericht voor de specifieke brandweertaken. Een kazerne als geheel is specifiek vastgoed en heeft alleen waarde in de functie van brandweerkazerne. Aan het einde van het gebruik is de restwaarde van de opstallen veelal nihil. Een mogelijke rendabele herbestemming na de gebruikperiode is eerder uitzondering dan regel. Een kazerne is daarmee geen vastgoedbelegging, maar noodzakelijke infrastructuur om de brandweertaken te kunnen uitvoeren en dient doelmatig en efficiënt ingericht te zijn. Het vastgoed raakt echter dusdanig aan het primaire proces van de VRG dat vanuit de Veiligheidsregio de behoefte zal bestaan grip te hebben op het vastgoed.

De integrale verantwoordelijkheid van de VRG voor de uitvoering van de brandweertaken in de regio maakt dat de VRG niet alleen behoefte heeft aan grip op het vastgoed op objectniveau, maar ook op regionaal niveau. Hoeveel locaties zijn nodig om te voldoen aan de vraag? En welke spreiding is nodig voor het gewenste dekkingsplan? Dit zijn vragen die op regionaal niveau van belang zijn. Het verdient daarom aanbeveling het vraagstuk rondom de huisvesting van de VRG te benaderen vanuit het niveau van de Veiligheidsregio (en niet vanuit individuele gemeente(n)). Een optimalisatie per gemeente (of per gebouw) kan leiden tot een suboptimalisatie voor de Veiligheidsregio.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

Koppeling van lusten en lasten

Het leggen van de juiste prikkels en het daarmee stimuleren van efficiënt ruimtegebruik, integrale investeringsafwegingen en een doelmatige inzet van middelen vraagt om een koppeling tussen de lusten en de lasten van vastgoed. Integrale afwegingen ontstaan alleen, als ook het effect van keuzes door dezelfde partij wordt ondervonden. Een voorbeeld is het investeren in energiebesparende, duurzame maatregelen. In de praktijk wordt de investering die hiermee is gemoeid, veelal gedragen door de eigenaar, terwijl het voordeel hiervan (besparing in energieverbruik) bij de gebruiker belandt. Het scheiden van het eigenaars- en gebruikersperspectief staat een integrale afweging in de weg. Door zowel de lusten als de lasten bij één partij te leggen, wordt een integrale levensduurkostenbenadering gestimuleerd. Het koppelen van de lusten en de lasten van vastgoed stimuleert bovendien het sturen op lokale betrokkenheid, de bijdrage van vrijwilligers en efficiënt ruimtegebruik (bijvoorbeeld het zoeken naar medegebruikers).

Sectorspecifieke risico's

Het verdient aanbeveling ieder risico bij die partij te leggen die de bijbehorende verantwoordelijkheid draagt, de risico's het beste kan beheersen en hierop het beste kan bijsturen. Voor de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van de VRG zijn enkele risico's te benoemen. Een deel van deze risico's is vrij goed te voorspellen (en daarmee voor de Veiligheidsregio goed beheersbaar. Er zijn echter ook sectorspecifieke risico's te benoemen die minder goed beheersbaar zijn, zoals wijzigende wet- en regelgeving die van invloed zijn op de taken en verantwoordelijkheden van de VRG, wijzigende budgetten vanuit het Rijk, et cetera. De VRG heeft hierin een natuurlijke taak om op deze voor haar relevante regelgeving goed te anticiperen en eventueel de dialoog met de landelijke politiek aan te gaan.

02.04 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn enkele principiële (vastgoed)aspecten behandeld, die van invloed zijn op de afweging van de drie huisvestingsvarianten. Samenvattend volgen hieruit onderstaande conclusies:

- De brandweerkazernes raken het primaire proces van de VRG dusdanig dat grip op het vastgoed voor de VRG van groot belang is, zowel op objectniveau als op regionaal niveau.
- De VRG is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de brandweertaken voor de gehele regio. Het verdient aanbeveling het vraagstuk over huisvesting, in welke variant dan ook, te benaderen vanuit het niveau van de Veiligheidsregio.
- Het efficiënt en doelmatig exploiteren en beheren van het vastgoed, leidend tot een zo doelmatig mogelijke inzet van de beschikbare publieke middelen, staat voorop. Professioneel vastgoedmanagement kan daaraan invulling geven. Een centrale aanpak en het bundelen van kennis en expertise biedt in de Veiligheidsregio als geheel kansen voor het vergroten van de doelmatigheid en (kosten)efficiency en daarmee een verzakelijking van de besturing van het vastgoed.
- Het verdient aanbeveling voor de gehele regio voor een eenduidige huisvestingsvariant te kiezen en niet te werken met verschillende varianten door elkaar heen.

Datum	11 november 2014
Project	Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft	Rapportage afwegingskader

03 ERVARINGEN VAN ANDERE VEILIGHEIDSREGIO'S

In het kader van dit onderzoek heeft Brink Management & Advies de praktijkervaringen van andere Veiligheidsregio's ten aanzien van vastgoed in Nederland in kaart gebracht. Daarbij is zowel aandacht besteed aan het keuzetraject, aan de argumenten die ten grondslag liggen aan de keuze hoe om te gaan met het vastgoed en aan de ervaringen in de praktijk, de succesfactoren en de verbeterpunten.

In totaal zijn 24 Veiligheidsregio's benaderd. 15 Veiligheidsregio's (respons van 63%) hebben antwoord gegeven op de vragen. De belangrijkste conclusies die volgen uit het onderzoek naar praktijkervaringen elders:

- Alle huisvestingsvarianten komen in de praktijk voor. In de praktijk is veelal sprake van combinaties van de varianten. Bijlage [1] toont de toegepaste varianten per Veiligheidsregio.
- Een voordeel dat door de Veiligheidsregio's wordt genoemd voor het huren van het vastgoed, is het ontbreken van de noodzaak om een eigen beheer- en vastgoedorganisatie in te richten. Enkele erkennen dat op basis van opgedane ervaring er toch altijd een basisbehoefte aan vastgoedmedewerkers bestaat.
- In enkele gevallen is sprake van maatwerkafspraken en een bijbehorende maatwerkbijdrage (dus geen verdeelsleutel). Het voordeel hiervan is dat geen herverdelingseffect nodig is en geen belemmering bestaat om eigendom over te dragen aan de Veiligheidsregio (indien daar sprake van is). Op termijn leidt dit model tot discussies; bij sommige Veiligheidsregio's komen deze vragen al op:
 - Wat gebeurt er als een kazerne wordt gesloten?
 - Wie betaalt meerkosten bij ver- of nieuwbouw?
 - Wie beslist er over (de kwaliteit van) nieuwbouw?

De betreffende Veiligheidsregio's hebben daarom de ambitie om alsnog een verdeelsleutel voor de huisvesting vast te stellen.

- De Veiligheidsregio's die het eigendom van het vastgoed hebben overgenomen, noemen als belangrijkste voordelen (argumenten voor deze keuze):
 - Eigendomsoverdracht voorkomt discussies over de noodzaak tot investeren en de hoogte van de huisvestingskosten.
 - Eigendomsoverdracht voorkomt dat bezuinigingstaakstellingen bij gemeenten de Veiligheidsregio/brandweezorg in gevaar kunnen brengen.
 - In algemene zin: het zelf in de hand hebben van integrale vastgoedbeslissingen, centrale verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om één demarcatie en één aanpak voor de regio te hanteren.

Datum	11 november 2014
Project	Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft	Rapportage afwegingskader

04 VERGELIJKING VARIANTEN

In dit hoofdstuk wordt een integrale afweging tussen de drie benoemde huisvestingsvarianten gemaakt. Daarbij is voor iedere variant bepaald in hoeverre deze variant invulling geeft aan de belangrijkste doelstellingen van de stelselwijziging, zoals geformuleerd in hoofdstuk twee. In de vergelijking is uitgegaan van de volgende varianten:

- Variant 1, klassieke huur: De gemeente verhuurt een kazerne tegen een vaste huurprijs die jaarlijks met een index wordt aangepast. De hoogte van de huur is gebaseerd op een kostprijs dekkende huur, waarbij over de gehele looptijd (30/40 jaar) een gemeente uiteindelijk quitte speelt. De eerste 10/15 jaar krijgt een gemeente minder huur binnen dan zij aan kosten heeft, de laatste 25/30 jaar haalt zij dit verschil weer in (als gevolg van de lineaire afschrijvingssystematiek).
- Variant 2, om niet: De VRG continueert het gebruik van de kazernes en betaalt hiervoor geen vergoeding. Het onderhoud aan de kazernes wordt uitgevoerd voor rekening en risico van de gemeente.
- Variant 3, eigendom: De VRG koopt de panden van de gemeenten voor een redelijke waarde en wordt daarmee eigenaar van het vastgoed (en mogelijk ook de grond), eventueel met een nader uit te werken terugkoopregeling.

04.01 Vergelijking doelstelling 1: doelmatige inzet van publieke middelen

In geval van de klassieke huur (variant 1) van het vastgoed is geen sprake van integraal portefeuillemanagement. De brandweereinhoudelijke vastgoedexpertise binnen de regio wordt bij klassieke huur beperkt gebundeld. De vastgoedsturing blijft grotendeels bij de individuele gemeenten. De VRG heeft hier beperkt sturing op. De VRG is in de praktijk wel betrokken bij alle vastgoedprojecten. Binnen de VRG wordt de functie van coördinator bouw binnen de huidige formatie opgelost. Ook in geval van het om niet ter beschikking stellen van het vastgoed (variant 2) is geen sprake van integraal portefeuillemanagement. Het overdragen van het eigendom (variant 3) leidt op regionaal niveau wel tot een clustering van de vastgoedsturing. De structurele vastgoedopgave wordt niet langer door de individuele gemeenten, maar centraal door de VRG aangestuurd. Dit kan leiden tot een afname van de bezetting van het gemeentelijk apparaat, hoewel die in de praktijk vaak niet zichtbaar zal zijn. Deze centrale aanpak en het bundelen van kennis en expertise biedt in de Veiligheidsregio als geheel kansen om doelmatigheid en efficiency te bereiken. Enerzijds door het inrichten van professionele vastgoedadministratie en daarmee op regionaal niveau sturen op de match tussen vraag en aanbod. Daarnaast liggen er dan kansen voor bundeling van inkoop (beheer, onderhoud, energie, et cetera).

In theorie zijn de besparingen die hieruit volgen ook te behalen indien de vastgoedsturing bij de individuele gemeenten ligt. Op totaalniveau is de hoeveelheid werkzaamheden immers gelijk. Echter, doordat de vastgoedsturing verdeeld is over de 23 gemeenten is deze besparing in de praktijk niet realistisch.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

04.02 Vergelijking doelstelling 2: een houdbaar en stabiel systeem

In geval van klassieke huur (variant 1) en het om niet ter beschikking stellen van het vastgoed (variant 2) bestaat het risico op discussies over demarcaties, nut en noodzaak van investeringen en de vertaling hiervan in een hogere huurprijs (bij variant 1). In het algemeen geldt dat bij een gebruik om niet er in beginsel geen financiële prikkel is om zorgvuldig en zuinig met het vastgoed om te gaan. De gebruiker betaalt immers niet voor het gebruik.

Bij eigendomsoverdracht worden materiële problemen (financieel, sanering, vastgoedtechnisch) niet doorgeschoven, maar aan de voorkant met de betreffende gemeenten opgelost. Vervolgens kan een vergoedingsstructuur worden overeengekomen die beantwoordt aan de gewenste gelijkheid van gemeenten. Eigendomsoverdracht leidt daarnaast tot een systeem dat het beste houdbaar is bij verandering van bestuurlijke verhoudingen. Wijziging in lokale prioriteiten of gemeentelijke herindelingen hebben in deze variant geen invloed op de afspraken met (en verantwoordelijkheden van) de VRG. Dit risico bestaat wel bij huur en het om niet ter beschikking stellen van het vastgoed. Een nadeel van eigendom is dat er wel overeenstemming bereikt dient te worden over de afspraken die tussen gemeenten en Veiligheidsregio gemaakt worden. Dit kan een langdurig proces zijn, waarbij in sommige gevallen sprake lijkt te zijn van een 'oneerlijke verdeling'. Hiervoor moeten weer spelregels opgesteld worden en eventueel aanvullende afspraken gemaakt worden over een 'zachte landing' van gemeenten in het systeem.

04.03 Vergelijking doelstelling 3: prikkels op de juiste plek en risicoverdeling

De integrale verantwoordelijkheid van de VRG voor de uitvoering van de brandweertaken in de regio maakt dat de VRG behoefte heeft aan grip op het vastgoed op objectniveau en op regionaal niveau. Het overdragen van het eigendom geeft de VRG deze grip en maakt het mogelijk op regioniveau te sturen op de portefeuille, de spreiding, et cetera. Bovendien leidt dit tot de beste koppeling tussen de lusten en de lasten. Het stimuleert de VRG om integrale afwegingen te maken, aangezien ook het effect van keuzes in deze variant door de VRG wordt ondervonden. Bij huur en de variant 'om niet' zijn deze prikkels in mindere mate aanwezig. De eigenaarsrisico's blijven in dat geval bij de gemeenten. Overdracht leidt tegelijkertijd ook tot een bundeling van risico's voor de veiligheidsregio, die eerst verspreid waren over de individuele gemeenten. Dat kan voordelen hebben (spreiding van de risico's), maar ook nadelen als risico's zich gelijktijdig voordoen.

04.04 Overige verschillen

Het overdragen van het eigendom van het vastgoed biedt op enkele onderdelen voordelen, zo werd hiervoor duidelijk. Aan klassieke huur en de variant 'om niet' zijn ten opzichte van eigendomsoverdracht echter ook voordelen verbonden:

- In de varianten klassieke huur en 'om niet' is geen sprake van een financieringsopgave voor de Veiligheidsregio.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

- Enkele kazernes zijn onderdeel van een gebouwcomplex (bijvoorbeeld samen met een gemeentewerf). Het gebruik van vastgoed over en weer is hier dermate verweven (gedeelde kantine, entree, vergaderzalen, et cetera) dat een kadastrale splitsing vrijwel niet mogelijk is ofwel tot onnodige kosten leidt en tot onnodig complexe handelingen. Klassieke huur en de variant 'om niet' zijn wel uniform toepasbaar, ook in situaties waar sprake is van gedeeld gebruik.
- Enkele kazernes liggen binnen een gemeente op een strategische locatie, waardoor gemeenten behoefte hebben om de regie over de grond te behouden. Bij klassieke huur en de variant 'om niet' hoeft geen beslissing te worden genomen over het al dan niet overdragen van gronden.

05 BESLISPUNTEN

Ten eerste dient de VRG te besluiten over voorkeursvariant, die in paragraaf 5.1 aan de orde komt. Daarnaast volgt uit de analyse en vergelijking van de varianten nog een aantal beslispunten voor de VRG en de betreffende gemeenten die los staan van de gekozen variant, maar wel moeten worden ingevuld. Ook die worden in dit hoofdstuk afzonderlijk behandeld.

05.01 Besluit voorkeursvariant

Het verdient aanbeveling voor een eenduidige huisvestingsvariant te kiezen. Dit draagt niet alleen bij aan de gewenste gelijkheid voor alle gemeenten, het maakt het totale systeem bovendien eenvoudiger.

Daarnaast draagt de keuze voor één variant bij aan de houdbaarheid van het systeem en de wens om te komen tot gezonde prikkels. Verschillende varianten bij verschillende gemeenten geven de VRG beperkte grip op de huisvesting en maken integraal portefeuillemanagement lastig. Verschillende 'spelregels' bij verschillende gemeenten leiden op regioniveau bovendien niet tot de beste afwegingen en kunnen in geval van een gemeentelijk herindeling leiden tot discussie. Het controleren, bijhouden en monitoren van verschillende systemen naast elkaar leidt tot een opwaartse druk op de formatie. In specifieke situaties van één bepaalde gemeente of kazerne kan echter de voorkeur geven aan een andere huisvestingsvariant (bijvoorbeeld omdat sprake is van gedeeld gebruik). De VRG en betreffende gemeenten zullen moeten besluiten of zij een combinatie van huisvestingsvarianten in de praktijk werkzaam acht.

05.02 Vergoeding huisvesting dagdienstpersoneel

Dertig medewerkers van het dagdienstpersoneel maken gebruik van een werkplek buiten een van de kazernes (in een gemeentehuis). Het is wenselijk dat deze werkwijze voorlopig kan worden gecontinueerd: van overdracht van een gedeelte van het gemeentehuis kan geen sprake zijn.

Datum 11 november 2014
 Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
 Betreft Rapportage afwegingskader

Onderstaande lijst geeft een overzicht van de gemeenten waar medewerkers van de VRG gebruik maken van een werkplek op een van de gemeentehuizen.

Gemeentehuis	Medewerkers
Bedum	5
Winsum	2
Leens	2
Oude Pekela	4
Menterwolde	3
Winschoten	7
Zuidhorn	4
Leek	3
Marum	-
Totaal	30

Tabel **werkplekken dagdienstpersoneel**

Met de doelstelling een langjarig houdbaar systeem te ontwikkelen is het raadzaam het gebruik van werkplekken (in ieder geval deels) in rekening te brengen bij de Veiligheidsregio. Het niet doorbelasten van werkelijke lasten kan leiden tot ongewenste situaties en verschillen tussen de betrokken gemeenten.

Het advies van Brink Management & Advies is voor de kostenbepaling van een werkplek aansluiting te zoeken bij een landelijk erkende norm, de "Handleiding overheidstarieven 2014" (voorheen bekend onder de naam DAR). In deze handleiding wordt een kostenindicatie afgegeven per werkplek van € 31.000,--. Indien alleen de variabele lasten kantoorautomatisering, schoonmaak en energie worden doorbelast komt dit neer op een normatief bedrag van circa 15% van dit bedrag: € 4.650,-- per kantoorwerkplek per jaar. Nader onderzoek met eigen ervaringscijfers komt op eenzelfde orde van grootte bedrag neer.

Er moet een besluit worden genomen omtrent het doorbelasten van de huisvestingskosten van het dagdienstpersoneel. De totale kosten bestaan uit kapitaallasten en exploitatielasten. Voor de doorbelasting zijn meerdere opties denkbaar:

- De kosten worden niet doorbelast aan de VRG (gebruik om niet).
- De kosten worden gedeeltelijk doorbelast.
 Hierbij kan worden gedacht aan het doorbelasten van alleen de exploitatiekosten (schoonmaak, energie, kantoorautomatisering) en niet de kapitaallasten (het betreffende gebouw staat er immers al).
- De kosten worden volledig doorbelast aan de VRG.
 Alle kosten van een werkplek worden doorbelast aan de VRG: kapitaallasten en exploitatielasten.

Datum	11 november 2014
Project	Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft	Rapportage afwegingskader

05.03 Grondpositie

Voor enkele gebouwen geldt dat ze op een voor de betreffende gemeente strategische locatie staan. De kans bestaat daardoor dat de gemeente bezwaar heeft bij het afstaan van de grondpositie. Bij de varianten waarbij het vastgoed wordt verhuurd of om niet ter beschikking wordt gesteld, blijft de grond in eigendom van de gemeente. In de variant waarin sprake is van eigendomsoverdracht, kan dit bezwaar een rol spelen.

Voor de uitoefening van de taken van de Veiligheidsregio is eigendom van de grond niet voorwaardelijk. De VRG heeft bovendien geen winstoogmerk en is daarom niet uit op het verkrijgen van herbestemmingspotentieel. Indien gemeenten belang hechten aan de zeggenschap over de grond, vanwege bijvoorbeeld de strategische ligging, is het mogelijk om bij verkoop afwijkende afspraken te maken. Er zijn grofweg drie opties om hieraan invulling te geven:

– Verkoop met terugkooprecht

Bij verkoop van het vastgoed verkrijgt de gemeente een eerste recht van terugkoop (eventueel inclusief opstallen). De gemeente houdt hiermee grip op de grondpositie. Nadeel is dat deze optie leidt tot de noodzaak voor een prijsbepaling van de gronden. Hierbij verdient het aanbeveling vooraf een transactieprijs vast te leggen.

Mogelijke grondslagen daarvoor zijn een onafhankelijke taxatie, de huidige transactieprijs of de dan geldende grondprijs voor maatschappelijke bestemmingen. Deze optie biedt de VRG echter niet de zekerheid dat de gemeente de grond terug zal kopen. Dit is voor de VRG een risico.

– Verkoop met terugkoopplicht

Een alternatieve optie is de verkoop met een terugkoopplicht vanuit de gemeente. De gemeente verkoopt in dat geval de kazerne, inclusief grond met de aanvullende bepaling dat de VRG de kazerne bij beëindiging van het gebruik zal terug verkopen aan de gemeente. De gemeente houdt ook met deze optie grip op de grondpositie. Ook in deze optie is het verstandig vooraf een transactieprijs vast te leggen. Doordat sprake is van een terugkoopplicht loopt de VRG hierbij geen risico. Het verdient aanbeveling duidelijke afspraken te maken over de staat waarin de grond en opstallen worden geleverd.

– Erfpacht

Een derde optie betreft erfpacht. De opstallen worden in dat geval verkocht aan de VRG; de grond wordt in erfpacht uitgegeven voor een bepaalde duur. Bij beëindiging van het gebruik door de VRG valt de grond terug naar de gemeente (eventueel met opstallen), waarmee de gemeente ook met deze optie grip houdt op de grondpositie. In de tussenliggende periode wordt door de gemeenten een canon in rekening gebracht bij de VRG. Voordeel van deze optie is dat er geen discussie hoeft te worden gevoerd over de prijsbepaling van de gronden. Daar staat tegenover dat partijen een canon overeen moeten komen. Het is mogelijk om een canon van € 0,-- af te spreken. Daarmee wordt de discussie over grondprijzen ook voorkomen. Bovendien maakt dit een combinatie van huur, om niet en eigendomsoverdracht mogelijk, doordat de grond in alle gevallen buiten beschouwing kan worden gelaten.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

05.04 Saneringsrisico

Het is mogelijk dat brandweerkazernes op vervuilde grond staan, al dan niet ontstaan door het gebruik; dit kan op termijn tot een saneringsopgave leiden. Het saneringsrisico staat de keuze voor een variant niet in de weg, mits hierover duidelijke afspraken worden gemaakt. Bij huur en gebruik om niet hoeven hierover geen aanvullende afspraken te worden gemaakt. Bij eigendomsoverdracht is het raadzaam de aansprakelijkheid voor de bestaande vervuiling expliciet bij de gemeente te laten en aan te sluiten bij bestaande wet- en regelgeving.

Een aantal brandweerkazernes is gelegen in een woonwijk. Het is mogelijk dat deze momenteel niet (volledig) voldoen aan de geluidseisen zoals vastgesteld door de gemeenten.

05.05 Verantwoordelijkheden beheer en onderhoud

Een ander beslispoint betreft de verantwoordelijkheid voor het facilitair beheer, het dagelijks onderhoud, het groot onderhoud, et cetera. Er zijn grofweg drie opties om hier invulling aan te geven:

- De verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud ligt volledig bij de gemeenten.
- De verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud is verdeeld over de gemeenten en de VRG (afhankelijk van de huisvestingsvariant per vastgoedobject).
- De verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud ligt volledig bij de VRG.

Uit de enquête onder de andere Veiligheidsregio's blijkt dat in de praktijk vaak onvoldoende helderheid bestaat op dit gebied. Dit vormt daarmee één van de argumenten om het eigendom over te dragen aan de VRG, zo werd in de voorgaande hoofdstukken duidelijk. In geval van eigendomsoverdracht verdient het aanbeveling ook de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud over te dragen aan de VRG. Op die manier ligt de volledige verantwoordelijkheid voor het vastgoed bij een en dezelfde partij.

Koppelen van het eigenaars- en gebruikersperspectief stimuleert een integrale levensduurkostenbenadering. Het is daarbij van belang duidelijk afspraken te maken over het beheer en onderhoud van het vastgoed. Vanuit het perspectief van deze gemeenten is het wenselijk afspraken te maken over de inzet van de middelen die de VRG hiervoor ontvangt, en over het gewenste kwaliteits- en onderhoudsniveau.

Ook in geval van huur of om niet beschikbaar gesteld vastgoed (of een combinatie van huisvestingsvarianten) is overdracht van deze verantwoordelijkheid aan de VRG mogelijk. Dit geeft de VRG meer grip op het vastgoed. Een goede afbakening van taken (demarcatie) is in dat geval van groot belang (wanneer) is bijvoorbeeld sprake van onderhoud en wanneer is sprake van een investering?).

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

05.06 Nieuwbouw, sloop, verplaatsingen

Binnen enkele gemeenten was voor de start van de VRG per 1 januari 2014 reeds sprake van concrete nieuwbouwplannen. In iedere huisvestingsvariant is het van belang afspraken te maken over de voltooiing van deze plannen en de rol van de VRG hierin. Daarbij zijn grofweg twee opties mogelijk:

1. De concrete nieuwbouwplannen worden door de betreffende gemeenten gerealiseerd.
2. De concrete nieuwbouwplannen worden, daar waar sprake is van eigendomsoverdracht, door de VRG gerealiseerd.

In overleg met gemeenten moeten afspraken worden gemaakt over de af te ronden trajecten. Dit vereist intensieve samenwerking tussen de Veiligheidsregio en de gemeenten, waarbij de Veiligheidsregio in de lead moet zijn, omdat zij ook de kosten voor haar rekening neemt.

05.07 Toekomstige investeringsopgaven

Bovenstaand beslispoint is ook van belang bij toekomstige investeringsopgaven. Wie besluit over deze toekomstige opgaven (wie besluit dat de huisvestingskosten mogen toenemen)?

Er zijn meerdere opties denkbaar:

- De gemeenten besluiten over toekomstige vastgoedinvesteringen.
- De gemeenten en de VRG besluiten gezamenlijk over toekomstige vastgoedinvesteringen.
- De VRG neemt het besluit over toekomstige vastgoedinvesteringen.

De gekozen huisvestingsvariant bepaalt mede welke optie voor de hand ligt. Bij eigendomsoverdracht ligt het voor de hand dat de VRG hierover besluit. In geval van huur ligt het eigendom bij de gemeente. De kapitaallasten die volgen uit de investeringsopgave komen (uitgaande van een kostprijs dekkende huur) echter voor rekening van de VRG. In dat geval ligt het voor de hand dat de VRG een belangrijke stem heeft in toekomstige investeringsopgaven. Uiteindelijk ligt de financieringsopgave echter bij de gemeente. Advies is daarom om in geval van huur tot een gezamenlijk besluit te komen.

Deze gezamenlijke besluitvorming kan op twee manier worden ingestoken:

1. De totale huisvestinglasten worden vooraf genormeerd en jaarlijks geïndexeerd.
Binnen deze kaders is de VRG vrij om investeringsbeslissingen te nemen.
2. Per investeringsopgave wordt een gezamenlijk besluit genomen en wordt opnieuw de discussie gevoerd over de nut en noodzaak, de hoogte van de investering, et cetera.

In geval van het 'om niet' ter beschikking stellen van het vastgoed is het zeer ingewikkeld om de investeringsbeslissingen bij de VRG te leggen. Het is van belang dat de VRG ook in deze variant een belangrijke rol heeft, echter de kapitaallasten volgend uit de investeringen worden niet door de VRG gedragen. In het geval van de variant om niet ligt daarom dat het investeringsbesluit bij de individuele gemeente ligt.

Datum	11 november 2014
Project	Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft	Rapportage afwegingskader

In alle gevallen is het verstandig een lange termijn huisvestingsplan op te stellen, daarbij concrete vastgoedprojecten voor de korte en middellange termijn (bijvoorbeeld voor een periode van vier jaar) te benoemen en deze periodiek te herijken. Dit geeft de VRG en de betreffende gemeenten tijdig inzicht in aankomende investeringsbeslissingen.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

06 WAARDERING VASTGOED

In dit hoofdstuk staan we stil bij de waardering van het vastgoed, als grondslag voor eventueel huur of overdracht. We kijken naar een eerlijke startsituatie vanuit de gedachte 'schoon door de poort'. Daarvoor hebben we een quick scan gedaan naar de boekwaarde, afschrijvingstermijnen en eventueel achterstallig onderhoud. Ten slotte behandelen we in paragraaf 5 de fiscale consequenties zoals btw en overdrachtsbelasting.

06.01 Schoon door de poort

Voor de waardering van de brandweerkazernes is het van belang een transparante en eenduidige waarderingmethode toe te passen. De waardering van het vastgoed kan in de basis worden gegrond op de boekwaarde.

De boekwaarde is representatief voor de waarde van het vastgoed, mits aan de onderstaande drie voorwaarden is voldaan:

- 1 De laatste 10 jaar zijn kazernes ontwikkeld die qua omvang aansluiten op de vraag en qua benodigde dekking de juiste locatie hebben:
 - Er is geen excessieve overmaat gecreëerd (omvang van de kazerne past in alle redelijkheid bij de vraag).
 - De kazernes (ontwikkeld vanaf 2004) staan gegeven de huidige inzichten op de juiste locatie.
- 2 Brandweerkazernes zijn met publieke middelen bekostigd. De kazernes zijn normaal onderhouden, maar uitgangspunt is dat enkel relevante investeringen in de huisvesting zijn gedaan (geen "gouden kranen").
- 3 De investeringen zijn op de gebruikelijke wijze in de boekhouding geactiveerd en afgeschreven. Daarbij zijn afschrijvingstermijnen gehanteerd in lijn met de levensduur van gebouwonderdelen, installaties, et cetera. De boekwaarde past daardoor bij de leeftijd van het gebouw:
 - Een recent opgeleverd of gerenoveerd gebouw heeft een hoge boekwaarde en dus ook hoge kapitaallasten, maar kan nog jaren worden gebruikt voordat er een investering nodig is.
 - Een gedateerd gebouw heeft veelal een lagere boekwaarde en lagere kapitaallasten, maar hier bestaat op korte termijn de noodzaak tot renovatie of vervangende nieuwbouw.

Indien aan bovenstaande voorwaarde is voldaan dan, is de boekwaarde een goede weergave van de financiële en onderhoudskundige staat van het gebouw. Een hoge boekwaarde betekent dat nog langjarig gebruik kan worden gemaakt van de reeds gemaakte investeringen. Bij een pand met een lage boekwaarde is er naar verwachting op korte termijn een (her)investeringsbehoefte.

Volgens dit principe worden de kenmerken van ieder gebouw afgezet tegen de financiële kenmerken in de gemeentelijke boekhouding. Indien sprake is van een mismatch tussen de kenmerken van het gebouw en de financiële kenmerken, dan dient de gemeente dit probleem zelf nog op te lossen. Op die manier is voor de Veiligheidsregio sprake van een gezonde startsituatie ('schoon door de poort' principe) en financieren andere gemeenten niet een mogelijk probleem van een enkele gemeente.

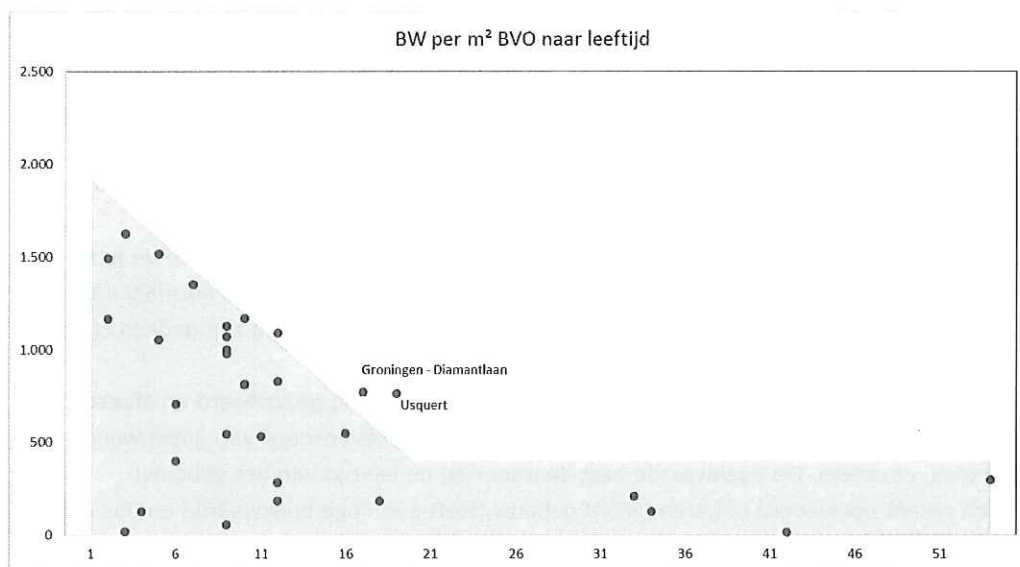
Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

Brink Management & Advies heeft een quick scan uitgevoerd naar mogelijke discrepanties in de juiste weerspiegeling van de boekwaarde als de waarde van het vastgoed op de volgende onderdelen:

- De boekwaarde van de panden.
- De gehanteerde afschrijftermijnen.
- Het achterstallig onderhoud.

06.02 Quickscan boekwaarde

Brink Management & Advies heeft een quickscan uitgevoerd van de boekwaarde van ieder object, uitgedrukt in een bedrag per vierkante meter (BVO). Door de boekwaarde per vierkante meter daarnaast af te zetten tegen de leeftijd van ieder object ontstaat onderstaande grafiek.



Grafiek boekwaarde per vierkante meter, naar leeftijd object

Het grijsgeaccentueerde gebied geeft een indicatie van de bandbreedte waarbinnen de boekwaarde van ieder object, gezien de leeftijd en de gemiddelden van de totale portefeuille, logischerwijs ligt.

Duidelijk wordt dat twee objecten buiten deze bandbreedte vallen:

- Het object in Usquert (Wadwerderweg 85, Eemsmond) heeft een relatief hoge boekwaarde per m². De boekwaarde is echter ingeschat, omdat de twee objecten in gemeente Eemsmond niet separaat zijn geadministreerd. De boekwaarde valt als geheel in een logische bandbreedte van wat acceptabel is.
- De locatie Diamantlaan 168 zit boven de bandbreedte. Dit wordt verklaard doordat hier recent een renovatie is uitgevoerd.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

Op basis van deze analyse zijn de boekwaarden in lijn met de leeftijd en omvang van de kazernes. Hieruit volgt dat er geen reden is om een boekwaarde van een kazernes neerwaarts bij te stellen.

06.03 Afwijkende afschrijvingstermijnen

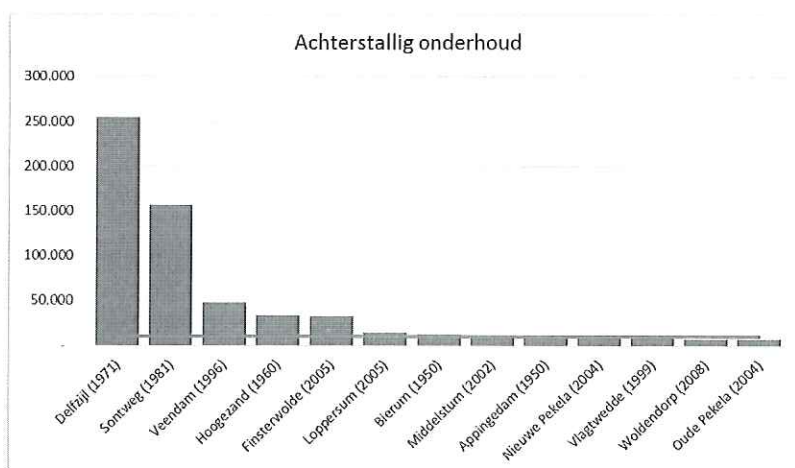
Brink Management & Advies heeft daarnaast een quick scan uitgevoerd naar de gehanteerde afschrijvingstermijnen. Na verdere analyse blijft er een opvallende post over:

- De activering van de verbouwkosten van de brandweerkazerne in Zuidhorn tot HVC is geactiveerd op basis van een afschrijvingstermijn van 40 jaar. Aangezien het hier lijkt te gaan om een verbouwing, sluit een afschrijvingstermijn van circa 20 jaar beter aan op de verwacht technische levensduur van de ingrepen. Van de oorspronkelijke boekwaarde van € 178.000,-- resteert begin 2015 circa € 79.000,--.

Voor deze post is het advies om na te gaan of de betreffende gemeente het 'schoon door de poort' principe moet toepassen.

06.04 Quickscan onderhoud

Tot slot heeft Brink Management & Advies een quickscan uitgevoerd op het geplande onderhoud aan de verschillende objecten. De kosten voor het achterstallig onderhoud en het verwachte structurele onderhoud zijn daarbij conform de rapportages van KWK adviseurs van oktober 2013¹.



Grafiek achterstallig onderhoud bij een acceptatiegrens van € 10.000,-- per kazernes

¹ KWK|Huisvesting & Vastgoed heeft van 37 kazernes die in gebruik zijn bij VRG een NEN 2767 inspectie uitgevoerd en het onderhoud afgeprijsd.

Datum 11 november 2014
 Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
 Betreft Rapportage afwegingskader

Uitgangspunt daarnaast is dat al het achterstallig onderhoud kleiner dan € 10.000,-- door de Veiligheidsregio wordt opgelost. Uit voorgenoemde grafiek volgt dat acht kazernes boven deze grens van € 10.000,-- vallen.

Kazerne	Bouwjaar	m ² BVO	Achterstallig	Verrekening	Nieuwbouw?
Delfzijl (1971)	1971	1.416	254.995	244.995	Ja
Sontweg (1981)	1981	16.590	156.518	146.518	Nee
Veendam (1996)	1996	1.760	47.698	37.698	Nee
Hoogezand (1960)	1960	1.633	33.544	23.544	Nee
Finsterwolde (2005)	2005	393	32.671	22.671	Nee
Loppersum (2005)	2005	390	14.960	4.960	Nee
Bierum (1950)	1950	160	12.742	2.742	Ja
Middelstum (2002)	2002	256	10.347	347	Nee
Totaal			563.475	483.475	

De twee kazernes in Delfzijl en Bierum (gemeente Delfzijl) worden vervangen door nieuwbouw. In deze actuele huisvestingsdossiers geeft de Veiligheidsregio de voorkeur aan nieuwbouw, waarmee een verrekening van achterstallig onderhoud van de oude kazerne niet opportuun is. Renovatie is in nader overleg uiteraard niet uit te sluiten. Uit de quickscan volgen voor de overige objecten geen aandachtspunten voor wat betreft het achterstallig onderhoud.

06.05 Fiscale consequenties

Btw

Gemeenten konden tot 1 januari 2014 voor de bouwkosten van brandweerkazernes aanspraak maken op het BTW compensatiefonds. Deze aanspraak op het btw-compensatiefonds is vervallen. Dit heeft voor alle kazernes een eenmalig nadelig effect van circa € 600.000,--. De Veiligheidsregio heeft hiervoor gelden gereserveerd.

Overdrachtsbelasting

Veiligheidsregio's zijn vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Bij mogelijke overdracht van eigendom wordt er geen overdrachtsbelasting in rekening gebracht.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

07 KOSTENVERDEELSLEUTEL

Het onderzoeken van de kostenverdeling is een belangrijk onderdeel van de verzakelijking bij de sturing op vastgoed en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen VRG en gemeenten. We kijken daarbij in dit hoofdstuk eerst naar de huisvestingskosten en daarna naar de mogelijke verdeelsleutels.

07.01 Uitgangspunt

Brink Management & Advies heeft in haar analyse gebruik gemaakt van gegevens die afkomstig zijn uit de nulmeting, uitgevoerd in 2013. Het is mogelijk dat in de tussentijd wijzigingen hebben plaatsgevonden. Brink Management & Advies adviseert daarom om, in een verdere procedure, deze gegevens te actualiseren. Een eventuele actualisatie leidt tot betere aansluiting met de stand van zaken bij de gemeenten, maar doet de grote lijn of het voorgestelde systeem niet verschuiven.

07.02 Huisvestingskosten

De Veiligheidsregio ontvangt haar financiële middelen niet rechtstreeks vanuit het Rijk. De gemeenten ontvangen een vergoeding vanuit het Rijk ten behoeve van de uitvoering van brandweertaken. Om de huisvestingskosten te kunnen dragen moet de Veiligheidsregio van de verschillende gemeenten een vergoeding ontvangen. Daarvoor is het van belang een kostenverdeelsleutel af te spreken.

De huisvestingskosten bestaan uit de volgende componenten:

- Onderhoudskosten (inclusief schoonmaak).
- Energiekosten.
- Verzekeringen en belastingen/heffingen.
- Beheerkosten.
- Kapitaallasten.

De kapitaallasten (dan wel in de vorm van directe kapitaallasten, dan wel in de vorm van een te betalen huur op basis van de kapitaallasten) vormen het grootste deel van de huisvestingskosten. Deze variëren sterk tussen de gebouwen, als gevolg van de verschillen in omvang, leeftijd en daarmee in boekwaarden. De overige kosten kennen een relatief constant niveau. In de tabel zijn de kapitaallasten weergegeven op basis van 4,5%. Dit is het gemiddeld gewogen percentage van alle gemeenten.

Datum 11 november 2014
 Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
 Betreft Rapportage afwegingskader

Opbouw huisvestingslasten					
Gemeente	Kapitaallasten	Energie en water	Schoonmaak en onderhoud	Totaal	Verhouding
Appingedam	-	7.244	8.010	15.254	0,53%
Bedum	739	4.749	5.508	10.996	0,38%
Bellingwedde	23.644	7.407	6.480	37.531	1,30%
De Marne	45.154	12.336	13.752	71.242	2,48%
Delfzijl	77.373	40.181	51.894	169.448	5,89%
Eemsum	32.824	9.653	10.116	52.593	1,83%
Groningen	504.162	204.105	435.620	1.143.887	39,75%
Grootegast	14.850	6.544	7.308	28.702	1,00%
Haren	18.761	22.050	22.500	63.311	2,20%
Hoogezand	40.232	46.661	34.794	121.687	4,23%
Leek	33.773	9.627	8.460	51.860	1,80%
Loppersum	49.587	14.827	15.228	79.642	2,77%
Marum	2.502	1.051	1.800	5.353	0,19%
Menterwolde	14.013	4.803	5.562	24.378	0,85%
Oldambt	201.557	43.366	58.158	303.081	10,53%
Pekela	53.434	13.698	17.406	84.538	2,94%
Slochteren	60.642	19.013	23.418	103.073	3,58%
Stadskanaal	138.000	16.690	14.000	168.690	5,86%
Ten Boer	5.632	6.759	7.524	19.915	0,69%
Veendam	41.025	21.518	33.480	96.023	3,34%
Vlagtwedde	38.407	14.016	18.972	71.395	2,48%
Winsum	63.492	13.522	14.976	91.990	3,20%
Zuidhorn	23.666	20.485	19.296	63.447	2,20%
Totaal	1.483.468	560.305	834.262	2.878.035	100,00%

Tabel opbouw van de huidige huisvestingslasten

07.03 Mogelijkheden kostenverdeelsleutel

De kostenverdeelsleutel voor de huisvestingskosten kan op basis van verschillende principes worden vastgesteld:

- Gemeenten betalen een gelijke, evenredige bijdrage op basis van het gemeentefonds.
- Gemeenten betalen de kostprijs van de kazernes in de eigen gemeente.

Voor beide principes zijn argumenten te noemen. Een evenredige bijdrage (in samenhang met de verdeelsleutel in het gemeentefonds) is langjarig houdbaar. Dit principe houdt echter geen rekening met de (in)efficiency van individuele gemeenten in de huidige situatie. De evenredige bijdrage zou daardoor voor gemeenten kunnen afwijken van de huidige 'eigen' kosten.

Het baseren van de kostenverdeelsleutel op de kostprijs van de kazernes in de eigen gemeenten houdt hier wel rekening mee. Voor de korte termijn sluit dit principe het beste aan op de werkelijkheid. Dit lijkt het meeste op de variant om niet maar leidt bij herinvesteringen of nieuwbouw tot discussies.

Een lange termijn oplossing die ook bij mogelijke bestuurlijke veranderingen houdbaar is, betreft een systeem waarbij de bijdrage aan het vastgoed ten behoeve van kazernes los staat van de werkelijke (boekhoudkundige) kostprijs in de eigen gemeente. Advies is daarom om in de verdeling van de kosten van de VRG de aansluiting te zoeken met de huidige vergoedingsstructuur van de Veiligheidsregio's als geheel. Hierin is rekening gehouden met de omvang van de taken en verantwoordelijkheden van de Veiligheidsregio's ten opzichte van elkaar.

Datum 11 november 2014
 Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
 Betreft Rapportage afwegingskader

Verdeelsleutel kapitaallasten

Onderstaande tabel geeft een mogelijkheid weer, waarin er in de jaren 2014-2018 wordt toegegroeid naar een verdeelsleutel voor de kapitaallasten op basis van het gemeentefonds (zoals weergegeven in de begroting 2015 van de VRG, bijlage pagina 38). In stappen van 20% wordt de oude verdeling losgelaten en worden de gemeentefondspercentages overgenomen. De percentages zijn per jaarschijf in de tabel weergegeven. Voor de referentie zijn de bedragen van huisvestingslasten en het gemeentefonds aan weerskanten opgenomen.

Ingroei			2014	2015	2016	2017	2018	
Gemeente	Toale lasten	100% huidige verdeling	80% huidig/ 20% GF	60% huidig/ 40% GF	40% huidig/ 60% GF	20% huidig/ 80% GF	100% GF	Gemeentefonds tbv brandbestrijding
Appingedam	15.254	0,53%	0,76%	0,99%	1,23%	1,46%	1,69%	618.160
Bedum	10.996	0,38%	0,56%	0,74%	0,92%	1,11%	1,29%	470.557
Bellingwedde	37.531	1,30%	1,33%	1,36%	1,39%	1,42%	1,45%	528.736
De Marne	71.242	2,48%	2,38%	2,29%	2,20%	2,11%	2,02%	738.752
Delfzijl	169.448	5,89%	5,51%	5,14%	4,76%	4,38%	4,01%	1.465.829
Eemsmond	52.593	1,83%	2,17%	2,50%	2,84%	3,18%	3,52%	1.286.923
Groningen	1.143.887	39,75%	40,95%	42,16%	43,37%	44,58%	45,79%	16.754.413
Grootegast	28.702	1,00%	1,09%	1,18%	1,27%	1,36%	1,44%	528.485
Haren	63.311	2,20%	2,26%	2,32%	2,38%	2,43%	2,49%	912.130
Hoogezand	121.687	4,23%	4,28%	4,34%	4,39%	4,45%	4,50%	1.647.198
Leek	51.860	1,80%	1,93%	2,06%	2,19%	2,32%	2,45%	894.924
Loppersum	79.642	2,77%	2,50%	2,24%	1,98%	1,71%	1,45%	530.987
Marum	5.353	0,19%	0,42%	0,66%	0,89%	1,13%	1,36%	498.358
Menterwolde	24.378	0,85%	1,01%	1,17%	1,33%	1,49%	1,65%	604.296
Oldambt	303.081	10,53%	9,56%	8,59%	7,63%	6,66%	5,69%	2.081.286
Pekela	84.538	2,94%	2,64%	2,35%	2,05%	1,76%	1,47%	536.584
Slochteren	103.073	3,58%	3,33%	3,08%	2,83%	2,58%	2,33%	852.550
Stadskanaal	168.690	5,86%	5,52%	5,17%	4,83%	4,49%	4,14%	1.515.868
Ten Boer	19.915	0,69%	0,75%	0,80%	0,86%	0,91%	0,97%	353.087
Veendam	96.023	3,34%	3,38%	3,42%	3,46%	3,51%	3,55%	1.298.203
Vlagtwedde	71.395	2,48%	2,47%	2,46%	2,45%	2,44%	2,43%	888.821
Winsum	91.990	3,20%	2,91%	2,63%	2,35%	2,06%	1,78%	651.140
Zuidhorn	63.447	2,20%	2,27%	2,34%	2,41%	2,48%	2,54%	930.352
Totaal	2.878.035	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	36.587.639

Tabel uitwerking verdeelsleutel van huidige verdeling naar gemeentefonds verdeelsleutel

Nieuwbouwplannen

Het is aannemelijk dat er in de komende jaren wordt geïnvesteerd in vastgoed. We zagen al dat de structurele vastgoedopgave op regionaal niveau ertoe leidt dat jaarlijks gemiddeld één nieuwe kazerne wordt gebouwd en één kazerne wordt gerenoveerd. Dit leidt tot aanvullende kapitaallasten die moeten worden verdeeld. Hiervoor is een inventarisatie gemaakt van de voorgenomen nieuwbouwplannen.

Datum 11 november 2014
 Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
 Betreft Rapportage afwegingskader

In onderstaande tabel zijn de voorgenomen nieuwbouwprojecten opgenomen met de daarbij ingeschatte kapitaallasten.

Gemeente	Investering	Eerste kapitaallasten	Jaarlast
Haren	3.300.000	2017	216.000
Delfzijl (Bierum)	1.000.000	2016	70.000
Delfzijl	2.900.000	2018	203.000
Eemsmond	1.400.000	2016	98.000
Appingedam	1.000.000	2018	70.000
Totaal	9.600.000		657.000

Tabel voorgenomen nieuwbouwplannen

Verdeelsleutel overige huisvestingskosten

De (exploitatie)kosten van de huisvesting van dagdienstpersoneel moeten ook in de totale huisvestingskosten worden opgenomen.

Mede gevoed door ervaringscijfers is de verwachting dat de VRG structureel 3 FTE nodig heeft voor het vastgoedbeheer. Een deel van de functies is in de huidige situatie bij de Veiligheidsregio al (versnipperd) in huis (bijvoorbeeld een coördinator nieuwbouw).

Tussen de verschillende varianten zitten inhoudelijke verschillen voor de invulling van deze 3 FTE, echter op totaal niveau zal de totale vastgoedformatie niet veel verschillen:

- Bij huur en gebruik om niet moet er veel afstemming en onderhandeling met de 23 gemeenten plaatsvinden (dit is een arbeidsintensieve taak);
- Bij eigendom moet de VR alle werkzaamheden zelf afstemmen en inkopen.

Functie	Huidig	Toekomstig
Coördinator nieuwbouw, renovaties en verbouwingen (accountmanager)	1 fte	1 fte
Dagelijks onderhoud, eerste aanspreekpunt	0,5 fte	1 fte
Administratief vastgoedbeheer en inkoop		1 fte
Totaal	1,5 fte	3 fte

Tabel personele bezetting huidig en toekomstig

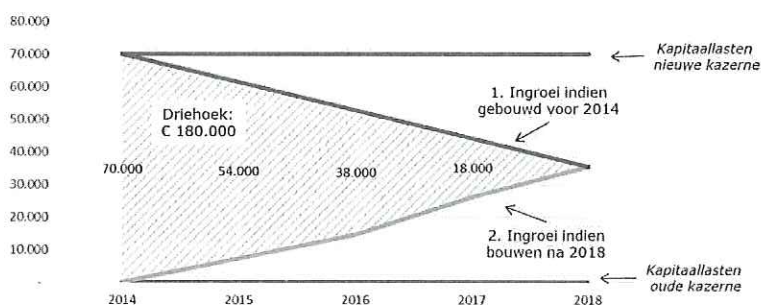
Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

Bijdrage aan transitiefase: solidariteit

Door een overgangstermijn van 2014 tot en met 2018 te bepalen ontstaan er drie situaties:

- 1 Gemeenten hebben recent een kazerne gebouwd
Gemeenten met een relatief nieuwe kazerne zakken van hun huidige hoge kapitaallasten naar een normatieve bijdrage.
- 2 Gemeenten hebben geen plannen voor realisatie voor 2018
In deze gemeente zijn geen nieuwbouwplannen, en een eventuele nieuwbouw zal in ieder geval na 2018 plaatsvinden. Gemeenten met een oude kazerne stijgen van hun lage kapitaallasten naar de normatieve bijdrage.
- 3 Gemeenten waarbij sprake is van nieuwbouwplannen in de periode 2014-2018.
Voor gemeenten waarvan sprake was van nieuwbouwplannen in de transitieperiode is aangegeven zij een bijdrage moeten doen in de vorm van een eenmalige storting om te voldoen aan een gevoel van solidariteit tussen de gemeenten.

Brink Groep stelt hierbij voor om deze solidariteitsbijdrage het midden te kiezen tussen situaties 1 en 2. Dit is in onderstaande figuur weergegeven (gemeente Appingedam). Het totale verschil indien een gemeente in situatie 1 of 2 zit bedraagt de gearceerde driehoek en is groot € 180.000,--.
De solidariteitsbijdrage omwille van het vergroten van draagvlak onder alle gemeenten zou hiermee resulteren in een eenmalige storting van € 90.000,-- door deze gemeente.



Figuur principe solidariteitsbijdrage

Voorstel solidariteitsbijdrage		
	Totale driehoek	Bijdrage
Appingedam	180.000	90.000
Delfzijl	491.000	246.000
Eemsmond	182.000	91.000
Haren	509.000	254.000
Totaal	1.362.000	681.000

Tabel uitwerking solidariteitsbijdrage

Voor gemeente Delfzijl moet worden gewaakt voor een dubbeling in een mogelijke doorrekening van achterstallig onderhoud en de solidariteitsbijdrage.

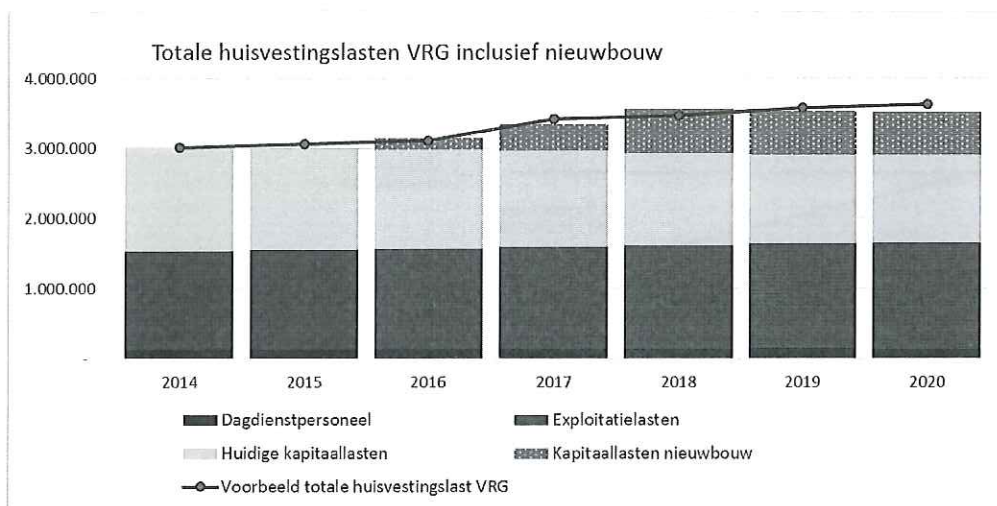
Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

Conclusie

De kapitaallasten bij de gemeente worden middels verkoop of verhuur vanaf inwerkingtreding van het nieuwe huisvestingsstelsel voor 100% gedekt vanuit de Veiligheidsregio. Tegelijkertijd leveren de gemeentes een bijdrage aan de Veiligheidsregio om deze vergoeding te kunnen voldoen. Brink Management & Advies adviseert hiervoor een kostenverdeelsleutel te hanteren die aansluit bij de verhouding van uitkeringen uit het gemeentefonds. Indien dit wenselijk is, is het mogelijk om hiervoor een ingroei te hanteren. De voorbeelden zijn in dit hoofdstuk gegeven.

Afhankelijk van de beslispunten zou een verdeelsleutel er als volgt uit kunnen zien. Hierbij is rekening gehouden met de volgende aspecten:

- De aanvullende nieuwbouw leidt op termijn tot € 657.000,-- extra kapitaallasten.
- Voor zover als mogelijk zijn de werkelijke energie- en schoonmaaklasten meegenomen.
- Voor onderhoud is een normatief kengetal opgenomen van € 18,-- per m² BVO. Voor de kosten van het dagdienstpersoneel is uitgegaan van 30 werkplekken x € 4.650,--.
- De huisvestingslasten worden elk jaar met 1,5% geïndexeerd ten behoeve van prijscompensatie. Tegelijkertijd creëert deze 1,5% over de kapitaallasten een herinvesteringsruimte.



Grafiek totale huisvestingslasten VRG, inclusief nieuwbouw

Deze grafiek laat de opbouw en ontwikkeling van de huisvestingslasten van de VRG zien. De twee grote blokken bestaan uit de exploitatielasten (energie, water, verzekering, schoonmaak en onderhoud) en de kapitaallasten (afschrijving, rente/huur). Het blok met de stippels erin is de nieuwbouwpoging zoals deze door de gemeenten is opgegeven. De kosten voor dagdienstpersoneel worden weergegeven door de onderste donkere kleine balk.

Datum	11 november 2014
Project	Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft	Rapportage afwegingskader

De lijn geeft het budget weer, indien het niveau van 2014 wordt aangenomen en wordt geïndexeerd met 1,5% per jaar. De nieuwbouwopgave uit 2016 past in de investeringswig (verschil tussen indexeren van kapitaallasten en vrijval van kapitaallasten door afschrijvingen).

In de periode 2016 tot en met 2017 wordt er nieuwbouw opgeleverd van in totaal circa € 9,6 miljoen. Dit leidt tot een sprong in de kapitaallasten. Hiervoor is een extra bijdrage noodzakelijk van € 250.000,--. Het overige kan worden opgevangen door vrijval van kapitaallasten en het indexeren van de gemeentelijke bijdragen aan de huisvesting van de VRG.

In de navolgende tabel is de uitwerking van de grafiek weergegeven voor alle gemeenten afzonderlijk. Voor de leesbaarheid zijn de getallen afgerond in duizenden euro.

- De eerste kolom geeft de huidige situatie weer (kapitaallasten, energie, onderhoud, verzekering, water en schoonmaak).
- Daarna volgt in de tweede kolom een correctie voor 2014 voor huisvesting van dagdienstpersoneel. De verdeling in de tweede kolom is volledig conform de verdeling van de huidige lasten (2014). Daarna wordt de procentuele verdeling gehanteerd zoals eerder gepresenteerd, maar loopt het totaal benodigde budget jaarlijks op. De totaalregel (van € 2.877.000,-- tot en met € 3.468.000,--) geeft dit weer en komt overeen met de lijn uit de grafiek. De sprong als gevolg van de nieuwbouwplannen is zichtbaar van 2016 naar 2017.
- In de kolom 2018 staat vervolgens het totaal van kapitaallasten en exploitatielasten van de bestaande gebouwen en de nieuwbouw in de periode 2014/2018.
- De laatste kolom geeft aan hoeveel kostencompensatie een gemeente ontvangt als gevolg van de huisvesting van dagdienstpersoneel op gemeentehuizen. Omdat een gemeente deze kosten ook aanvullend heeft, wordt het bedrag niet gesaldeerd met de kolom ervoor.

Datum 11 november 2014
 Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
 Betreft Rapportage afwegingskader

Uitwerking verdeling	2014	2014	2015	2016	2017	2018	
	100% huidig	80% huidig/ 20% GF	60% huidig/ 40% GF	40% huidig/ 60% GF	20% huidig/ 80% GF	100% GF	Kostencompensatie dagdienst
Appingedam	15.000	23.000	30.000	38.000	50.000	59.000	-
Bedum	11.000	17.000	23.000	29.000	38.000	45.000	23.250
Bellingwedde	38.000	40.000	42.000	43.000	48.000	50.000	-
De Marne	71.000	72.000	70.000	68.000	72.000	70.000	9.300
Delfzijl	169.000	166.000	157.000	148.000	150.000	139.000	-
Eemsum	53.000	65.000	77.000	88.000	109.000	122.000	-
Groningen	1.144.000	1.236.000	1.292.000	1.349.000	1.524.000	1.589.000	-
Grootegast	29.000	33.000	36.000	39.000	46.000	50.000	-
Haren	63.000	68.000	71.000	74.000	83.000	86.000	-
Hoogezand-Sappemeer	122.000	129.000	133.000	137.000	152.000	156.000	-
Leek	52.000	58.000	63.000	68.000	79.000	85.000	13.950
Loppersum	80.000	76.000	69.000	62.000	59.000	50.000	-
Marum	5.000	13.000	20.000	28.000	39.000	47.000	-
Menterwolde	24.000	30.000	36.000	41.000	51.000	57.000	13.950
Oldambt	303.000	289.000	263.000	237.000	228.000	197.000	32.550
Pekela	85.000	80.000	72.000	64.000	60.000	51.000	18.600
Slochteren	103.000	101.000	94.000	88.000	88.000	81.000	-
Stadskanaal	169.000	167.000	159.000	150.000	153.000	144.000	-
Ten Boer	20.000	23.000	25.000	27.000	31.000	33.000	-
Veendam	96.000	102.000	105.000	108.000	120.000	123.000	-
Vlagtwedde	71.000	75.000	75.000	76.000	83.000	84.000	-
Winsum	92.000	88.000	81.000	73.000	71.000	62.000	9.300
Zuidhorn	63.000	69.000	72.000	75.000	85.000	88.000	18.600
Totaal	2.878.000	3.020.000	3.065.000	3.110.000	3.419.000	3.468.000	139.500

Tabel uitwerking verdeling

Deze tabel houdt rekening met de exploitatiekostenvergoeding voor het dagdienstpersoneel op de gemeentehuizen, maar nog geen rekening met een anderhalve extra formatieplaats (totale lasten circa € 100.000,-- per jaar).

Implementatie

De VRG en de betreffende gemeenten zullen een besluit moeten nemen over de termijn waarbinnen de gekozen huisvestingsvariant wordt geïmplementeerd. Daarbij is grofweg sprake van twee opties:

- Na het besluitvormingstraject wordt direct (in één keer) overgegaan op de nieuwe situatie.
- Er is sprake een ingroeimodel, waarin de nieuwe situatie bijvoorbeeld tot 2018 (aansluitend op een mogelijke gemeentelijke herindeling) geleidelijk wordt ingevoerd.

Het verdient aanbeveling om bij de keuze voor een ingroeimodel nu afspraken te maken over de termijn waarbinnen de implementatie plaatsvindt en het verloop van de besluitvorming binnen deze termijn.

Datum 11 november 2014
Project Nieuw huisvestingsstelsel Veiligheidsregio Groningen
Betreft Rapportage afwegingskader

08 ADVIES

Het basisprincipe van eigendom sluit goed aan bij de karakteristieken van het vastgoed van de Veiligheidsregio. De voordelen liggen met name op het gebied van een zo doelmatig mogelijke inzet van publieke middelen, de houdbaarheid van het systeem en de door de VRG gewenste grip op het vastgoed in relatie tot de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de brandweertaken; kortom een verzakelijking van de relatie ten aanzien van vastgoed.

Aan eigendom zijn ook nadelen verbonden: er is een financieringsbehoefte, bij gedeeld eigendom is splitsing complex of onnodig kostbaar, eigendom leidt tot naar verwachting een (beperkt) grotere formatie.

Het advies van Brink Management & Advies is om de verantwoordelijkheid voor de brandweer-huisvesting in één hand onder te brengen en verzakelijking van de huisvesting zo ver mogelijk door te voeren teneinde een zo kostenefficient systeem in te voeren.

- 1 Kies voor eigendomsoverdracht van het vastgoed waar dat mogelijk is.
- 2 Indien eigendomsoverdracht niet mogelijk is (bijvoorbeeld door gedeeld gebruik) kies dan voor een huurvariant die zo veel mogelijk lijkt op eigendom (in het kader van de verzakelijking en de toepassing van één consistente systeemkeuze). De VRG betaalt in een huurvariant een huur ter hoogte van de kapitaallasten, de overige huisvestingslasten (energie, onderhoud, et cetera) worden rechtstreeks door de VRG betaald.
- 3 Neem de huidige boekwaarde aan voor de waardering van de kazernes en corrigeer deze voor achterstallig onderhoud en een solidariteitsbijdrage.
- 4 Huisvest dagdienstpersoneel zo veel als mogelijk op de kazernes. Waar dit niet mogelijk is vindt de huisvesting plaats binnen de gemeentehuizen. Hiervoor zou de Veiligheidsregio een normatieve kostencompensatie voor de exploitatiekosten aan de betreffende gemeenten moeten betalen.
- 5 Accepteer bij deze keuzes een beperkte groei van de beheerformatie, maar uiteindelijk een efficiëntere bedrijfsvoering.
- 6 Laat het systeem financieel in werking treden per 1 januari 2014 indien dit mogelijk is en niet tot onoverkomelijke implementatieproblemen leidt.

