

Rapport Toetsingscommissie Huisvesting

Bouwagenda vastgoed 2019 - 2025

d.d. 7 januari 2019

1. Inleiding

Veiligheidsregio Fryslân heeft 65 brandweerkazernes waarvan het merendeel (47) in eigendom. Met een vastgoedbestand van een dergelijke omvang speelt geregeld de vraag over renovatie en/of nieuwbouw. Bijvoorbeeld om verouderd vastgoed te voorkomen, maar ook omdat de functionaliteit van een kazerne in het geding kan zijn.

Om een objectief beeld te maken van de staat van het vastgoed is in 2018 gewerkt aan twee instrumenten om het vastgoed te waarderen.

1. Een portfolio-analyse¹. Op basis van een vijftal aspecten is het vastgoed beoordeeld; functionaliteit, bouwkundige staat, courantheid, financiën en energetica. Aan de hand van een puntenscore is een prioritering gemaakt op basis waarvan VRF de komende jaren aan de slag kan met renovatie/nieuwbouw.
2. Een blauwdruk² voor gestandaardiseerde brandweerkazernes. Er is ten behoeve van nieuwbouw een blauwdruk vastgesteld voor de brandweerkazernes in Fryslân. Met deze blauwdruk heeft VRF inzichtelijk gemaakt aan welke eisen een brandweerkazerne minimaal moet voldoen, hoe het ontwerp eruit zou kunnen zien, en welke kosten dit met zich meebrengt.

Op basis van bovengenoemde instrumenten is een bouwplanning gemaakt welke past binnen de bestaande meerjarenbegroting.

De keuze om een kazerne te renoveren dan wel nieuw te bouwen is sterk afhankelijk van situatie en locatie. Bij deze keuze is een goede repressie in alle gevallen het belangrijkste uitgangspunt. Daarnaast wordt door de VRF eerst gekeken naar de mogelijkheden om te renoveren. Nieuwbouw komt alleen aan de orde als renovatie geen optie is. De burgemeester van de betreffende gemeente wordt altijd geïnformeerd over de afweging tussen renovatie of nieuwbouw.

In 2018 is gestart met de nieuwbouw van de kazerne in Surhuisterveen. In 2019 zal er ook in Harlingen worden gestart. In de komende jaren wil de VRF op grond van de prioritering uit de portfolio-analyse aan de slag gaan met achtereenvolgens **Damwoude, Makkum, Langweer, Droegham en Terschelling-West**. Met de positieve uitkomst van het haalbaarheidsonderzoek naar een kazerne in **Oudega** (Sm.) wordt ook Oudega aan deze bouwagenda toegevoegd.

In verband met een betere toerusting van de ondersteunende afdelingen van de brandweer staan bovendien renovaties gepland van de kazernes in **Drachten** en **Sneek**. Dit staat los van de prioritering uit de portfolio-analyse.

2. Toetsingscommissie Huisvesting

Om de door VRF gekozen systematiek van de bouwagenda objectief te beoordelen is een toetsingscommissie ingesteld bestaande uit:

- Dhr. W.R. Sluiter (voorzitter)
- Dhr. L.J. Gebben
- Dhr. S.G.G. Delea (extern vastgoed deskundige van firma Stevens en Van Dijck)
- Dhr. W.K. Kleinhuis
- Dhr. L. van den Brink (secretaris)

¹ Zie figuur 1. pagina 3.

² Zie figuur 2. pagina 5.

De toetsingscommissie heeft in de tweede helft van 2018 de door VRF gebruikte instrumenten en de toepassing ervan om te komen tot de bouwagenda beoordeeld. Hierbij zijn de volgende vijf onderzoeksvragen onderzocht:

1. Welke bijdrage levert dit plan aan een veilig en gezond Fryslân, en daarnaast de eigen medewerkers?
2. In hoeverre is het beschikbare budget leidend geweest voor de voorgestelde keuzes?
3. Welke alternatieven zijn er onderzocht?
4. Hoe hoog is de noodzaak voor aanpassingen van kazernes?
5. Wat gebeurt er als we iets niet doen?

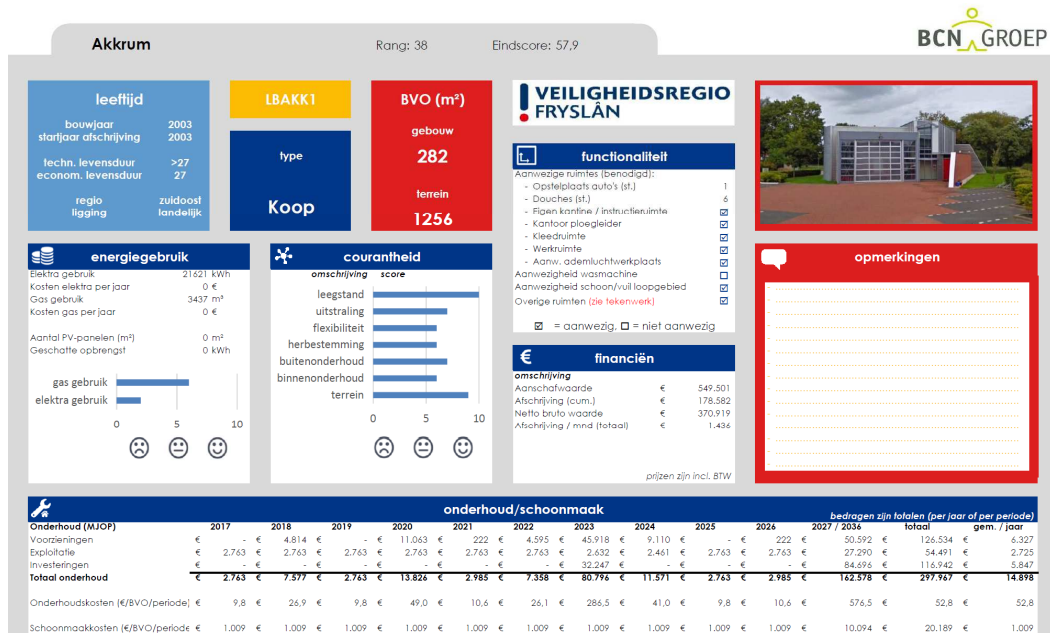
In de drie bijeenkomsten van de toetsingscommissie is antwoord gegeven op de vijf onderzoeksvragen. Daarbij is de deskundigheid van Stevens en van Dijk nadrukkelijk ingezet. In hoofdstuk 3 vermelden we de belangrijkste besprekpunten die in de toetsingscommissie aan de orde zijn geweest. In hoofdstuk 4 treft u de conclusies en aanbevelingen van de toetsingscommissie aan.

3. Besprekpunten toetsingscommissie Huisvesting

Bij het beantwoorden van de vijf onderzoeksvragen kwamen onderstaande besprekpunten op tafel:

3.1 Is de portfolio-analyse compleet?

De toetsingscommissie vindt dat de portfolio-analyse grondig en gedegen is opgesteld door de Veiligheidsregio Fryslân. De analyse is samengevat in een dashboardpresentatie en laat op een heldere wijze zien op welke panden de focus de komende jaren moet liggen als het gaat om verbouw of vervangende nieuwbouw. Ter illustratie hieronder een voorbeeld van een portfolio-analyse zoals die per kazerne is gemaakt.



Figuur 1. Portfolio-analyse van de kazerne Akkrum

Er zijn wel een paar aandachtspunten bij de portfolio-analyse. Deze zijn hieronder uitgeschreven.

3.1.1 Kantoorlocaties versus uitruklocaties

In de portfolio-analyse worden brandweerkazernes met kantoorfunctie (7 stuks) en zonder kantoorfunctie met elkaar vergeleken. De toetsingscommissie adviseert om deze objecten niet met elkaar te vergelijken omdat ze te verschillend zijn in omvang en functie. De toetsingscommissie vindt het niet reëel om de portfolio-analyse op dit punt volledig te herzien, maar wil wel het verschil tussen de typen locaties zichtbaar hebben in de portfolio-analyse. Daartoe zal de huidige portfolio-analyse worden gesplitst in een deel 'met kantoorfunctie' en een deel 'zonder kantoorfunctie'.

3.1.2 Wet- en regelgeving

De toetsingscommissie vindt dat de portfolio-analyse completer wordt door toevoeging van een paragraaf wet- en regelgeving. Dit vraagt echter destructief onderzoek in diverse kazernes. Naast een forse inspanning in tijd (enkele jaren) en geld is dit zeer complex om uit te voeren aangezien er veel onderwerpen relevant zijn (zoals valbeveiliging, elektriciteitsinstallaties, legionellapreventie) waarvoor diverse specifieke wet- en regelgeving bestaat. Het is gebruikelijk en het best werkbaar om genoemde onderwerpen afzonderlijk te behandelen. De toetsingscommissie vindt eigenlijk dat de afzonderlijke onderwerpen op elkaar afgestemd zouden moeten worden, maar acht destructief onderzoek niet wenselijk. De wens van de toetsingscommissie is daarom dat zodra er een (juridisch) kader is afgesproken voor een specifiek onderwerp dit wordt toegevoegd aan de portfolio-analyse.

3.1.3 Weging van de vijf aspecten.

Een belangrijke variabele voor de uiteindelijke ranking is de verhouding tussen de vijf aspecten (energie, courantheid, functionaliteit, financiën, onderhoud/schoonmaak). De weging is opgesteld in samenspraak met een grote groep brandweermensen. Hieruit komt bijvoorbeeld nadrukkelijk naar voren dat een kazerne zonder eigen instructieruimte ongewenst is. Het advies van de toetsingscommissie is om de argumentatie achter deze weging nadrukkelijker vast te leggen. Hiervoor wordt intern binnen de VRF een separaat document gemaakt. Daarbij adviseert de toetsingscommissie om de afwezigheid van een instructieruimte als harde ondergrens te definiëren. Dit biedt duidelijkheid in de urgentie van de bouwagenda. Dit advies wordt in genoemd document opgenomen.

3.2 Lange termijn huisvestingsplan

De externe vastgoedadviseur Stevens en Van Dijk stelt voor een lange termijn huisvestingsplan op te stellen. Dit om de portfolio-analyse te verrijken met beleidsuitgangspunten en een koppeling te maken met het Dekkingsplan 2.0. In dit lange termijn huisvestingsplan zou tevens een quick scan van renovatie/nieuwbouwkosten opgenomen kunnen worden om de financiële effecten van de bouwagenda inzichtelijk te maken.

De toetsingscommissie heeft besloten dat een lange termijn huisvestingsplan weinig toegevoegde waarde biedt op de reeds aanwezige informatie binnen de VRF. Namelijk het Dekkingsplan 2.0, de portfolio-analyse en de blauwdruk brandweerkazernes. De prioritering en financiële effecten komen, aldus de toetsingscommissie, voldoende naar voren uit de reeds beschikbare informatie.

De toetsingscommissie heeft ook geconcludeerd dat kengetallen in het dekkingsplan voldoende robuust zijn en financieel dekking bieden aan de bouwagenda, waarmee een quick scan niet nodig is.

3.3 Raamcontract met aannemer voor nieuwbouw/renovatie

In de toetsingscommissie is gediscussieerd over de mogelijkheid om de gehele bouwagenda in een raamcontract aan te besteden. Er zou dan één aannemer komen voor de VRF. Dit brengt in financiële zin mogelijk voordelen met zich mee, al is dit op voorhand erg lastig in te schatten. Het bouwvolume van de VRF is niet dermate groot dat er jaarlijks 5 kazernes worden gebouwd en dat een aannemer grote voorraden voor de VRF in het magazijn heeft staan. Mogelijk is er enig voordeel in de inkoop van materialen, maar geschat wordt dat dit gering is. Daar staat tegenover dat dit haaks staat op het huidige beleid van de VRF: "Lokaal waar kan, centraal waar moet".

In het huidige beleid prevaleert lokaliteit boven centrale raamcontracten. Dit beleid komt voort uit de visie op vrijwilligheid welke bij regionalisering is opgesteld. Deze visie is ongewijzigd. De toetsingscommissie adviseert het bestuur in deze om vast te houden aan het huidige beleid om lokaliteit zo veel als mogelijk te stimuleren. Daarbij luidt het advies om conform de blauwdruk te gaan bouwen om onnodige ontwerp/architect kosten te minimaliseren.



Figuur 2. Impressie blauwdruk brandweerkazerne

4. Conclusies en aanbevelingen Toetsingscommissie:

1. De toetsingscommissie concludeert dat de portfolio-analyse grondig en gedegen is opgesteld door Veiligheidsregio Fryslân. De analyse is samengevat in een dashboardpresentatie en laat op een heldere wijze zien op welke panden de focus de komende jaren moet liggen als het gaat om verbouw of vervangende nieuwbouw.
2. De bouwagenda levert een bijdrage aan een gezond en veilig Fryslân. Zowel door het brandweerkorps als door VRF wordt waarde gehecht aan het behoud en de versterking van de vrijwilligerscapaciteit waarvan VRF afhankelijk is om een veilig en gezond Fryslân te kunnen garanderen. Goede en afdoende faciliteiten dragen daaraan bij. *(Antw. onderzoeksvraag 1)*
 De gekozen methodiek voor het opstellen van de bouwagenda is robuust en gedegen bevonden. Vanuit de toetsingscommissie luidt dan ook het advies om de opgestelde bouwagenda bestuurlijk vast te stellen.
3. Bij het omvangrijke vastgoedbestand van de VRF is het raadzaam om een gelijkmatige spreiding van bouw/renovatie na te streven over de jaren heen. Dit is raadzaam om de bouwkosten te spreiden, maar ook om de capaciteit van bouwmanagement te spreiden. *(Antw. onderzoeksvraag 4 en 5)*
 Het beschikbare budget is volgend geweest aan de gebruikelijke afschrijving en aan de opbouw van reserveringen voor vervangende nieuwbouw. Dit alles conform de kengetallen uit het dekkingsplan. *(Antw. onderzoeksvraag 2)*
4. De toetsingscommissie omarmt de aanbevelingen van de vastgoeddeskundige Stevens en Van Dijk:

- Opnemen van een paragraaf wet- en regelgeving in de portfolio-analyse (geleidelijk)
 - Het vastleggen van de onderbouwing totstandkoming weging vijf aspecten (energie, courantheid, functionaliteit, financiën, onderhoud/schoonmaak).
 - Het definiëren van een harde ondergrens voor kazernes op het al dan niet hebben van een instructieruimte.
 - Het splitsen van de portfolio-analyse voor de kazernes met en zonder kantoorfunctie
- Er zijn geen alternatieven onderzocht op de portfolio-analyse. De huidige praktijk is dat een businesscase wordt opgesteld per object waar zich een huisvestingsvraagstuk voordoet. Het toetsingskader is de begroting waar de kengetallen voor vervangende nieuwbouw zijn opgenomen. Door het vaststellen van kengetallen voor de vervangingswaarde van een kazerne is er begrotingstechnisch ruimte gereserveerd. (Antw. onderzoeksvraag 3)
5. De toetsingscommissie adviseert om het huidige beleid ten aanzien van stimuleren van lokaal ondernemerschap in stand te houden en derhalve niet de bouwagenda in een raamcontract te gaan aanbesteden. De onzekere - en waarschijnlijk geringe - financiële voordelen wegen in de ogen van de toetsingscommissie niet op tegen de nadelen. Het stimuleren van MKB past in de "visie op vrijwilligheid" van de VRF welke bij de regionalisering is opgesteld.

Toetsingscommissie Huisvesting, januari 2019