Zwolle

Juli 2025

Kadernota Vastgoedmanagement 2025-2030

Voorwoord

De Kadernota Vastgoedmanagement schept de kaders voor de ontwikkeling en het beheer van onze zeer diverse vastgoedportefeuille. Culturele gebouwen, wijk- en buurtvoorzieningen, sportaccommodaties en diverse prachtige monumenten vormen de kern van ons bezit. Ook hebben we tijdelijk en strategisch vastgoed in bezit dat de ontwikkeling, groei en verbetering van Zwolle faciliteert. Daarmee draagt het vastgoed bij aan het behalen van onze meest relevante beleidsdoelen. Het vastgoed geeft Zwolle ook letterlijk een gezicht. Het zijn er teveel om op te noemen, maar bijvoorbeeld de Peperbus, de Fundatie, de Spiegel en nog vele andere gebouwen vormen het hart van de stad en is iets om trots op te zijn!

De afdeling vastgoed heeft in het ontwikkelen en beheren van de vastgoedportefeuille al jaren een centrale positie. De verantwoordelijkheden die wij hebben als eigenaar, de toenemende eisen en regels, maar ook onze (duurzaamheids)ambities en ontwikkelopgaven vragen om een professionele afdeling die dit kan dragen. Kwaliteit, transparantie, uniformiteit en duidelijkheid zijn begrippen die centraal staan in professioneel vastgoedmanagement en deze staan ook centraal in deze nota.

De komende jaren zetten we de professionalisering door. Met de kaders die in deze nota gebundeld zijn, gaan we verder op de ingeslagen weg. Hiermee hebben we als bestuur en gemeentelijke organisatie weer scherp wat de kaders zijn rondom ons vastgoedbezit.

Kortom: een handzaam kader dat ons helpt het gemeentelijk vastgoed in te zetten ten dienste van de opgaven die we hebben, nu en in de toekomst.

Dorrit de Jong
Wethouder Vastgoed

Inhoudsopgave

1. Inleiding **4**
1.1 Aanleiding 4
1.2 Kader 5
1.3 Instrumenten 5

2. Vastgoedvisie **6**
2.1 Opgaven en ambities 6
2.2 Vastgoed in eigendom 7
2.3 Vastgoedportefeuille 8
2.4 Maatschappelijke waarde 9
2.5 Wet- en regelgeving 9

3. Vastgoedorganisatie **10**
3.1 Vastgoedrollen 10
3.2 Vastgoedmanagement 10
3.3 Vastgoedruit 11
3.4 Bestuurlijke verantwoordelijkheden 11

4. Onderhouden **12**
4.1 Onderhoudsniveaus 12
4.2 Onderhoud en vervanging 14
4.3 Circulair onderhouden 15

5. Optimaliseren **16**
5.1 Levensduurverlengend renoveren 16
5.2 Aanpassingen op verzoek 16
5.3 Wettelijke investeringen 16
5.4 Verbeteren toegankelijkheid 17
5.5 Verduurzamen 17

6. Verhuren **18**
6.1 Kostprijsdekkend 18
6.2 Marktconform 19
6.3 Maatschappelijke tarieven 19
6.4 Ingebruikgeving 19
6.5 Ruimtevragen 20
6.6 Ruimteaanbod 20
6.7 Standaard overeenkomsten 21
6.8 Servicekosten 21

7. Aankopen en ontwikkelen **22**
7.1 Voortraject 22
7.2 Ambities 23
7.3 Gezamenlijke aanpak 23
7.4 TCO-benadering 23

8. Verkopen **24**
8.1 Verkoopopgave 24
8.2 Verkoopvoorwaarden 24
8.3 Verkoopmethoden 24

9. Financiën en risico's **26**
9.1 Paragraaf vastgoed 26
9.2 Vastgoedexploitatie 26
9.3 Reserves en voorzieningen 27
9.4 Kredieten 27
9.5 Risicomanagement 27

Bijlage 1 - Zwolse Vastgoedkaders **30**

Bijlage 2 - Afweging huurregime **33**

Bijlage 3 - Begrippenlijst **34**

1. Inleiding

Gemeente Zwolle is eigenaar, verhuurder, beheerder, huurder en gebruiker van een zeer diverse vastgoedportefeuille. Vastgoed dat voor het overgrote deel gebruikt wordt voor maatschappelijke functies. Hoe we sturen op dit vastgoed wordt in deze kadernota vastgelegd.

1.1 Aanleiding

Er is in de afgelopen jaren veel veranderd in de landelijke en lokale context, de opvattingen over de rol van de vastgoedorganisatie en de samenstelling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Ook is de bestuurlijke visie op het hebben van vastgoed gewijzigd. Deze is verschoven van “afstoten tenzij” naar “aanhouden tenzij...” Hiermee wil het college voorkomen dat de vastgoedportefeuille nog verder afslankt en de gemeente hiermee haar vastgoedpositie verder verliest De Nota Vastgoedmanagement 2013-2016 sluit niet meer aan bij de huidige tijd en is nu geactualiseerd tot deze Kadernota Vastgoedmanagement 2025-2030.

1.2 Kader

In de Kadernota Vastgoedmanagement 2025-2030 richten wij ons op het in eigendom hebben, beheren en aanhuren van gebouwde vastgoedobjecten bij Gemeente Zwolle.

Gebouwen voor onderwijshuisvesting blijven buiten beschouwing in deze nota. Hoe we omgaan met deze gebouwen komt aan bod in het Integraal Huisvestingsplan (IHP) onderwijshuisvesting. Naast gebouwen hebben we ook gronden in eigendom, bijvoorbeeld gronden die verpacht worden als landbouwgrond of gronden die verhuurd worden als sportveld. Deze gronden laten we buiten beschouwing in deze nota. Hoe we omgaan met gronden komt aan bod in de Nota Grondbeleid.

Per hoofdstuk in deze nota staan de belangrijkste kaders aangegeven die de basis vormen voor ons vastgoedmanagement. In bijlage 1 is een overzicht van alle kaders uit de nota opgenomen.

1.3 Instrumenten

Om de sturing op ons vastgoed op een transparante en uniforme manier te borgen gaan we uit van vier instrumenten.

Kadernota Vastgoedmanagement 2025-2030
De nota waarin op strategisch niveau de beleidskaders weergegeven worden. In de vastgoednota beschrijven wij op welke wijze wij maatschappelijke, bedrijfseconomische en strategische afwegingen rondom vastgoed maken.

Uitvoeringskader vastgoed
Na vaststelling wordt de kadernota op onderdelen verder uitgewerkt tot een uitvoeringskader. In het uitvoeringskader beschrijven we welke stappen er gezet moeten worden om te kunnen werken op de wijze zoals vastgelegd in de kadernota. Het uitvoeringskader maakt de kadernota toepasbaar bij het dagelijks werk op verschillende plekken binnen de gemeentelijke organisatie.

Strategisch portefeuilleplan
In het strategisch portefeuilleplan wordt ingegaan op wat voor vastgoed we hebben en hoe dit past bij de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de verschillende beleidsvelden.

Paragraaf vastgoed
Om inzicht te geven in de ontwikkelingen van de vastgoedportefeuille en verantwoording af te leggen over de resultaten werken we met een paragraaf Vastgoed in de Planning en Control (P&C) documenten.

In tabel 1 zijn de verschillende instrumenten met de cyclus van vervanging en de verantwoordelijkheid benoemd.

Instrument	Cyclus	Verantwoordelijkheid
Kadernota Vastgoedman.	5 jaar	College
Uitvoeringskader vastgoed	continu	College
Strategisch portefeuilleplan	5 jaar	Raad
Paragraaf vastgoed	1 jaar	Raad

Tabel 1 - Instrumenten vastgoedsturing

2. Vastgoedvisie

We hebben vastgoed om ons beleid te faciliteren. Een helderde indeling in onze vastgoedportefeuille en het sturen op maatschappelijke waarde vormt de basis voor professioneel vastgoedmanagement.

De belangrijkste kaders van dit hoofdstuk zijn:

1. De vastgoedportefeuille moet ruimte bieden om het gemeentelijke beleid te kunnen uitvoeren.
2. De kernportefeuille bestaat uit vastgoed dat nodig is om:
   - de gemeentelijke organisatie te huisvesten;
   - beleidsdoelstellingen te realiseren;
   - een wettelijke taak te vervullen;
   - cultuurhistorische waarde te behouden.
3. De vastgoedportefeuille bestaat uit kernbezit en niet kernbezit.
4. We houden een flexibele schil aan om in te kunnen spelen op de veranderende vraag.
5. Als de gemeente het vastgoed langjarig nodig heeft, is eigendom het uitgangspunt.

2.1 Opgaven en ambities

De Kadernota Vastgoedmanagement is een vertaling van wetgeving en ons gemeentelijk beleid op tal van thema's. Met ons vastgoed, en hoe wij ons vastgoed beheren en ontwikkelen, sluiten wij aan op de actuele bestuurlijke visie en de inhoudelijke beleidsdoelen van beleidsprogramma's. Op dit moment is in het coalitieakkoord 2022-2026, met de titel: Samen voor een waarde(n)volle toekomst richting gegeven aan de thema's waarin Gemeente Zwolle zich wil ontwikkelen en waar de opgaven en ambities liggen om hier te komen. Ambities voor een groeiend, duurzaam, levendig en circulair Zwolle zijn vertaald in beleidsuitgangspunten en -plannen. Recente voorbeelden hiervan zijn het Atelierbeleid en de Uitvoeringsagenda circulair bouwen.

Met de routekaart: Routekaart verduurzaming gemeentelijk vastgoed, ligt er een strategisch plan waarmee de verduurzamingsopgave wordt aangepakt en we ons inzetten voor een duurzame Gemeente Zwolle. Voor het vastgoed kijken we naar waar we kunnen verduurzamen via de trias energetica en naar de vermindering van de CO_2-uitstoot. We nemen hierin zo mogelijk ook klimaatbestendigheid en circulariteit mee.

2.2 Vastgoed in eigendom

Voor Gemeente Zwolle is het in eigendom hebben van vastgoed geen doel op zich. We zijn eigenaar van vastgoed op het moment dat het vastgoed langjarig nodig is voor:

- Onze gemeentelijke organisatie;
- Het realiseren van gemeentelijke doelstellingen;
- Het vervullen van een wettelijke taak;
- Het behouden van de cultuurhistorische waarde.

Vastgoed dat niet of niet meer nodig is voor deze vier doelen houden wij in principe in portefeuille op het moment dat:

- Er een positieve exploitatie gehaald kan worden;
- Verwacht wordt dat de locatie in de toekomst strategisch belangrijk kan zijn;
- De technische staat acceptabel is.

Met dit vastgoed dat niet verkocht wordt, kunnen we voorzien in een flexibele schil voor de veranderlijke vastgoedbehoefte als gevolg van actuele ontwikkelingen.

De gemeentelijke doelstellingen kunnen divers zijn en strekken zich uit over verschillende beleidsprogramma's: sport, veiligheid, welzijn, onderwijs, economie, mobiliteit of cultuur. Hierdoor hebben wij een gevarieerde vastgoedportefeuille.

Vanuit de onderwijswetgeving hebben wij ook de wettelijke taak om te voorzien in de capaciteit voor het bewegingsonderwijs. Deze capaciteit wordt veelal ingevuld door het beschikbaar stellen van gymnastieklokalen. Naast het gebruik voor bewegingsonderwijs kunnen gymnastieklokalen ook gebruikt worden door sportverenigingen of inwoners. SportService Zwolle (SSZ) is verantwoordelijk voor de roostering en de sleuteluitgifte en vervult daarmee de rol tussen gebouweigenaar en gebruiker die nodig is om de gebouwen zo efficiënt mogelijk te gebruiken.

2.3 Vastgoedportefeuille

De gemeentelijke vastgoedportefeuille bestaat uit ca. 175 zeer uiteenlopende gebouwen met een totale oppervlakte van ongeveer 200.000 m² BVO. Om goed te kunnen sturen op onze portefeuille verdelen wij deze in kern en niet-kern bezit.
Ons kernbezit bevat gebouwen voor de huisvesting van de gemeentelijke organisatie, de wettelijke taken, het realiseren van maatschappelijke doelstellingen en monumentaal vastgoed met een cruciaal belang voor de uitstraling van de stad.

Onder het kernbezit vallen ook de onderwijsgebouwen waarvan we het economisch claimrecht hebben. Deze blijven verder buiten beschouwing in deze nota. Wanneer deze gebouwen haar onderwijsfunctie verliezen, vallen deze terug in de reguliere vastgoedportefeuille.
Voor ons kernbezit gaan we uit van aanhouden door verhuren, onderhouden, verduurzamen en optimaliseren.

Het niet kernbezit bestaat uit strategisch vastgoed en overig vastgoed. Strategisch vastgoed is vastgoed dat is aangekocht vanuit strategisch oogpunt of onderdeel is van een gebiedsontwikkeling. Dit vastgoed zal over het algemeen voor een korte periode onderdeel zijn van de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Het (tijdelijk) beheer en onderhoud wordt afgestemd op basis van de te verwachten planning voor ontwikkeling. Vanuit de verschillende gebiedsprogramma's wordt er sturing gegeven aan ontwikkeling en planning, de vastgoedorganisatie adviseert en voert de beheers- en onderhoudswerkzaamheden uit.

Het tweede deel van het niet kernbezit is het overige vastgoed. Dit is vastgoed in gemeentelijk eigendom dat geen beleidsdoestelling (meer) heeft, niet hoeft te worden ingezet voor eigen huisvesting en geen wettelijke taak dient. Dit vastgoed wordt verhuurd aan (semi-)commerciële huurders of kan onderdeel zijn van de flexibele schil en tijdelijk worden ingevuld. Als er geen invulling is kan er worden besloten dit vastgoed te verkopen of eventueel te slopen.

Wij kijken dan ook met een andere blik naar optimalisatie en onderhoud van het niet kernbezit. Voor het niet kernbezit is het aannemelijker dat dit op termijn wordt herontwikkeld, getransformeerd of af gestoten.

Portefeuille	Aantal	m2 BVO
Kernbezit	**151**	**253.968**
Huisvesting gemeentelijke organisatie	**9**	**28.736**
Gemeentehuisvesting	7	19.755
Brandweerkazerne	2	8.981
Maatschappelijk vastgoed	**96**	**213.170**
(semi) Commercieel	2	1.784
Binnensport	21	19.520
Cultuur	25	42.141
Multifunctionele accommodatie	6	14.274
Onderwijs	1	11.121
Vluchtelingenhuisvesting	6	11.554
Welzijn	13	10.065
Zwembad	2	18.713
Speeltuin/kinderboerderij	9	1.444
Parkeergarage	11	82.554
Monumentaal vastgoed	**18**	**4.165**
(semi) Commercieel	7	3.553
Niet verhuurbaar monument	11	612
Overig vastgoed	**28**	**7.897**
Overig permanent	24	5.655
Niet gemeentelijk wijkcentrum	4	2.242
Niet kernbezit	**31**	**46.467**
Overig vastgoed	**24**	**19.549**
(semi) Commercieel	11	15.074
Kinderopvang	11	4.281
Overig permanent	2	194
Strategisch vastgoed	**7**	**26.918**
Tijdelijk	7	26.918
Totaal	**182**	**300.435**

Afbeelding 2 - Portefeuille-overzicht

2.4 Maatschappelijke waarde

We vinden het belangrijk dat we met het gemeentelijke vastgoed maatschappelijke waarde creëren. Enerzijds om hiermee bij te dragen aan de uitdagingen waar Gemeente Zwolle voor staat, maar anderzijds ook vanwege de middelen die gemoeid gaan met het in eigendom hebben van vastgoed.
Bij het creëren van maatschappelijke waarde denken we aan:

- Het zo efficiënt mogelijk benutten van het vastgoed door het combineren van voorzieningen of functies wanneer dit mogelijk is.
- Een bijdrage leveren aan de gemeentelijke opgaven en ambities.
- Investeren in voorzieningen en deze op basis van vragen vanuit wijken of gebieden zo goed mogelijk te verdelen over de gemeente zodat inwoners goed gefaciliteerd worden.
- Met zorg omgaan met economische en monumentale waarde van het vastgoed.

2.5 Wet- en regelgeving

Bij het in eigendom hebben, beheren en exploiteren van vastgoed is de gemeente gebonden aan wet- en regelgeving. Verandering van deze wet- en regelgeving kan leiden tot aanpassing van beleid en benodigde financiële middelen.

Besluit Begroting en Verantwoording - Voor het opstellen van de begroting en jaarrekening, is de gemeente gehouden aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL) - Het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL) is een Nederlandse regelgeving met voorschriften voor de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid van bouwwerken. Het BBL vervangt het eerdere Bouwbesluit en is onderdeel van de Omgevingswet.

Didam-arrest - In het Didam-arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheden bij verkoop van grond volgens het gelijkheidsbeginsel alle potentiële gegadigden de gelegenheid moeten bieden om mee te dingen. Uit jurisprudentie is gebleken dat dit ook geldt voor de verkoop en verhuur van vastgoed.
Klimaatwet - De uitdaging om de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen, is vertaald in de Klimaatwet. Hoofddoel is het bereiken van 95% broeikasgasreductie in Nederland in 2050 ten opzichte van 1990. Dit geldt ook voor het gemeentelijk vastgoed.

Omgevingswet - Doel van de omgevingswet is de regels voor ruimtelijke projecten, waaronder ook vastgoedprojecten kunnen vallen, te bundelen en te vereenvoudigen. Het gaat onder andere om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en milieu.

Onderwijshuisvesting - In Nederland hebben schoolbesturen, gemeenten en het Rijk een gedeelde verantwoordelijkheid voor de huisvesting van leerlingen. De verantwoordelijkheden zijn vastgesteld in de onderwijswetten: Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO). Elke gemeente is verplicht met een huisvestingsverordening en een IHP te werken waarin is vastgelegd hoe uitvoering gegeven wordt aan de wettelijke taak.

Regels staatssteun - De regelgeving omtrent staatssteun in Nederland is gebaseerd op Europese wetgeving en richt zich op het voorkomen van concurrentievervalsing binnen de interne markt van de EU. Staatssteun wordt gedefinieerd als financiële steun die door overheden wordt verstrekt aan ondernemingen in de vorm van subsidies, garanties, leningen of verkopen onder de marktwaarde.

Wet Bibob - Met toepassing van de Wet Bibob wordt beoogd te voorkomen dat er ongewild criminele activiteiten faciliteren waardoor de veiligheid, leefbaarheid, rechtsorde of bestuurlijke slagkracht wordt aangetast. Ook wordt de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. De Wet Bibob is ook van toepassing op vastgoedtransacties, zoals verhuur en verkoop van gebouwen en gronden.

Wet Markt en Overheid - Doel van de Wet Markt en Overheid als onderdeel van de Mededingingswet is om een gelijk speelveld tussen overheidsorganisaties en marktpartijen te realiseren om zo oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Eén van de regels is dat overheden minimaal de integrale kosten van een economische activiteit in de huurprijs doorberekenen.

We verwachten dat de wet Markt en Overheid op korte termijn geactualiseerd en aangescherpt wordt.

3. Vastgoedorganisatie

Onze vastgoedorganisatie vervult een centrale rol in het zorgdragen voor de voorzieningen binnen onze gemeente. In samenspraak met het bestuur, de beleidsprogramma's en de huurders zorgen we voor een vastgoedportefeuille die past bij de toekomst.

De belangrijkste kaders van dit hoofdstuk zijn:

6. Het Zwolse vastgoedmanagement is gebaseerd op vijf uitgangspunten, waarvan centrale sturing en scheiding tussen huur en subsidies de belangrijksten zijn.
7. In de bestuurlijke verantwoordelijkheden wordt onderscheid gemaakt tussen:
   - Vastgoed: de verantwoordelijkheid voor de stenen
   - Beleidsprogramma: de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid

3.1 Vastgoedrollen

De gemeentelijke vastgoedorganisatie vervult verschillende rollen met betrekking tot het vastgoed dat de gemeente in eigendom heeft en gebruikt.

Adviseur - gevraagd en ongevraagd advies geven bij vastgoedvraagstukken in de gemeentelijke organisatie.

Beheerder - zorgdragen voor het optimaal technisch en economisch in stand houden van het vastgoed voor de juiste prijs met de juiste kwaliteit.

Eigenaar - verantwoording nemen voor onder andere het onderhouden van de huurrelatie en de financiële en technische eindverantwoordelijk.

Huurder – optreden wanneer er vastgoed aangehuurd moet worden om invulling te geven aan huisvestingsvragen.

Ontwikkelaar - zorgdragen voor de bouw of verbouw van het juiste vastgoed om maatschappelijke waarde te creëren.

Opdrachtgever – fungeren in projecten bij de realisatie van uitbreidingen van de gemeentelijke vastgoedportefeuille.

Verhuurder - samenbrengen van de interne vraag naar vastgoed en het aanbod aan vastgoed, zowel intern als extern.

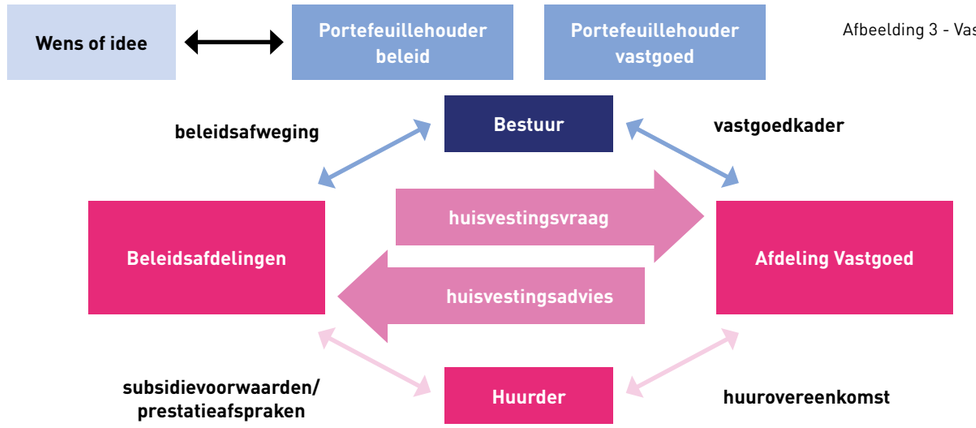
Alle rollen worden ingevuld door de afdeling Vastgoed. De rol van beheerder vormt hierop een uitzondering, deze rol ligt in opdracht van afdeling Vastgoed bij afdeling Stadsbeheer en Vitale wijken.

Proces, programma en project management zijn belegd bij andere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie.

3.2 Vastgoedmanagement

Het Zwolse vastgoedmanagement is meer dan alleen het beheren van het gemeentelijke vastgoed. Het kan samengevat worden in de volgende uitgangspunten:

1. Het vastgestelde vastgoedbeleid, bestaande uit deze kadernota met het bijbehorende uitvoeringskader, zijn leidend.
2. Het eigendom en de bijbehorende risico's zijn centraal belegd bij de vastgoedorganisatie. Vanuit de vastgoedorganisatie wordt er verantwoording afgelegd in de gemeentelijke begroting. Dit vraagt om een eenduidige inrichting van de gemeentebegroting, waarbij er aansluiting is bij de Iv3 (informatie voor derden)-verantwoording waarmee gemeenten informatie moeten verstrekken aan de rijksoverheid.
3. De vastgoedorganisatie dient inzicht te hebben in de huurinkomsten en weet op basis van welk huurprijsbeleid er verhuurd wordt.



Afbeelding 3 - Vastgoedruit

4. Er worden geen verkapte subsidies verstrekt. De vastgoedorganisatie heeft met huurder of gebruiker een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin de hoogte van de huur niet gebaseerd is op de eventueel te verstrekken subsidie.
5. Er wordt ook met een zakelijke blik naar het vastgoed gekeken, waarbij het uitgangspunt is dat de exploitatie minimaal kostprijsdekkend is (erfgoed vormt hier in sommige gevallen een uitzondering op). Het zakelijke belang van de gemeente wordt met professioneel contractbeheer ingevuld.

3.3 Vastgoedruit

Het goed omgaan met de vraagstukken die horen bij het gemeentelijke vastgoed vergt een samenspel tussen de beleidsafdelingen, de afdeling Vastgoed en de huurder. Maar ook het bestuur heeft hier een rol in door het stellen van de kaders en het maken van de afwegingen. De verschillende verhoudingen zijn weergeven in de vastgoedruit in afbeelding 3.

Vanuit een beleidsprogramma kan er behoefte zijn aan huisvesting. Dit kan ontstaan door een wens of idee om bepaalde activiteiten te faciliteren. Het kan gaan om nieuw beleid of om bestaand beleid.

Deze huisvestingsvraag vanuit het beleidsveld wordt door het beleidsprogramma vertaald naar een ruimtelijk en functioneel programma van eisen en wensen en een budgettair kader. Afdeling Vastgoed treedt hierbij op als adviseur om kennis en advies te geven over bijvoorbeeld technische mogelijkheden of om een bedrijfseconomische afweging te maken.

Na het vinden van de juiste ruimte of gebouw sluit de vastgoedorganisatie voor de ruimte of het gebouw een huurovereenkomst met de huurder op basis van het huurprijsbeleid. Mocht het nodig zijn, heeft het beleidsprogramma met de huurder een subsidierelatie om zo de scheiding tussen kosten van het vastgoed en subsidie voor de activiteiten te waarborgen.

3.4 Bestuurlijke verantwoordelijkheden

Vanuit de vastgoedruit is te verklaren dat een scheiding in taken en verantwoordelijkheden in de ambtelijke organisatie ook een scheiding in bestuurlijke verantwoording betekent. Deze verantwoordelijkheden komen samen voor een integrale afweging in het college.

Portefeuillehouder vastgoed:

- Verantwoordelijk voor het vastgoedmanagement en alle bijbehorende taken van beheren en exploiteren van vastgoed.
- Legt verantwoording af via de gemeentelijke P&C-cyclus middels de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en de paragraaf Vastgoed.
- Draagt zorg voor vastgoed dat aansluit bij de doelen uit de verschillende beleidsprogramma's.
- Portefeuillehouder beleidsprogramma:
- Verantwoordelijk voor het vertalen van programmadoelstellingen in een eventuele vraag naar vastgoed (huisvestingsvraag).
- Verantwoordelijk voor een op te stellen businesscase, een ruimtelijk en functioneel programma van eisen en het beschikbaar stellen van het benodigde budget bij ontwikkeling of aankoop van vastgoed.
- Verantwoordelijk voor het eventueel verstrekken van subsidies voor activiteiten in het gemeentelijke vastgoed.

4. Onderhouden

We onderhouden ons vastgoed op een efficiënte en effectieve manier op basis van een vastgesteld onderhoudsniveau. Veiligheid en gezondheid, voldoen aan de wet- en regelgeving en voorkomen van vervolgschade vormen de basis van het uit te voeren onderhoud.

De belangrijkste kaders van dit hoofdstuk zijn:

8. Het kernbezit onderhouden wij op conditieniveau 3 zonder ernstige gebreken conform de NEN 2767 methodiek.
9. Het niet kernbezit onderhouden we risico gestuurd.

4.1 Onderhoudsniveaus

De gemeente hanteert voor borging van de technische kwaliteit van het gemeentelijke vastgoed de NEN 2767-systematiek. Een landelijk gebruikte kwaliteitsnorm voor het objectief in beeld brengen van de kwaliteit van vastgoed. De norm is ingedeeld in zes condities, conditie 1 is uitstekend en conditie 6 is zeer slecht, in afbeelding 4 zijn de verschillende condities beschreven. Wij borgen de staat van ons vastgoed door de gebouwen eens per vier jaar te inspecteren volgens de NEN 2767-methodiek en vervolgens op basis van deze inspectie het Meer Jaren Onderhouds Plan (MJOP) op en bij te stellen.

Als uitgangspunt voor het kernbezit hanteert Gemeente Zwolle een minimale conditiescore van 3 zonder ernstige gebreken voor ieder gebouw. Dat betekent een redelijk onderhoudsniveau dat over het algemeen door vastgoedeigenaren als voldoende wordt aangemerkt. Uitzondering hierop zijn nieuwbouw-gebouwen. Voor de eerste 5 jaar van deze gebouwen wordt minimaal conditieniveau 2 gehanteerd.

Het monumentale vastgoed wordt onderhouden op basis van de voorwaarden die hiervoor zijn vastgelegd in de Erfgoedwet en de Zwolse Erfgoedverordening. In de planning, voorbereiding en uitvoering van de werkzaamheden aan monumentale elementen van de gebouwen houden we rekening met de monumentale waarde en de eisen die aan het onderhoud van deze elementen gesteld worden. We doen dit in overleg met daarvoor aangewezen instanties, waaronder afdeling Erfgoed.

Voor het vastgoed dat niet tot het kernbezit behoort, wordt een splitsing gemaakt tussen panden met de vastgoedstrategie 'af te stoten' en 'behouden'. Bij de strategie 'behouden' worden dezelfde uitgangspunten gehanteerd als voor het kernbezit.

Bij de strategie ' Af te stoten' wordt als uitgangspunt genomen dat het functioneel en veilig moet zijn, het moet voldoen aan de wettelijke eisen en bruikbaar zijn voor de functie waarvoor het wordt ingezet. Als er voor een af te stoten gebouw geen MJOP gemaakt wordt, controleert de beheerder periodiek met een risico-scan of een gebouw nog veilig is aan de wettelijke eisen voldoet en of er onderhoudsrisico's zijn waar de komende periode keuzes in gemaakt moeten worden.

1 **Uitstekend -** Geen of zeer beperkte veroudering. Gebreken komen niet of zeer incidenteel voor. Installaties functioneren storingsvrij zonder bedrijfsonderbrekingen als gevolg van uitval.

2 **Goed -** Beginnende veroudering. Gebreken in de vorm van materiaalaantasting, veroudering van afwerklagen en componenten komen incidenteel voor. Installaties functioneren, op een enkele uitzondering na, storingsvrij.

3 **Redelijk -** Het verouderingsproces is plaatselijk op gang gekomen. Plaatselijke gebreken aan afwerklagen, materialen en componenten. Het functioneren van de installaties kan een enkele keer worden verstoord.

4 **Matig -** Het verouderingsproces wordt met regelmaat geconstateerd. Regelmatige gebreken aan afwerklagen, materialen en componenten. Er kunnen regelmatig (ernstige) gebreken voorkomen.

5 **Slecht -** Het verouderingsproces is min of meer onomkeerbaar geworden. Aanzienlijke mate gebreken aan afwerklagen, materialen en componenten. De primaire functies en installaties zijn niet meer gewaarborgd.

6 **Zeer slecht -** Maximaal gebrekenbeeld en voortdurend treden storingen op in de functievervulling van bouwdelen. Het bouwdeel is onbruikbaar en technisch rijp voor sloop.

Afbeelding 4 - Conditiescores NEN 2767

4.2 Onderhoud en vervanging

Op basis van de periodieke inspecties wordt het conditieniveau bepaald en het MJOP geactualiseerd. In het MJOP wordt aangegeven welke onderhoudswerkzaamheden er wanneer zouden moeten worden uitgevoerd om op het gewenste onderhoudsniveau te komen of te blijven en wat de te verwachten kosten hiervan zijn.

We onderscheiden verschillende typen onderhoud. We maken dit onderscheid, omdat de financiering per type anders is en er op een andere wijze op gestuurd kan worden. Voor de verschillende typen onderhoud hanteren we de onderstaande definities.

Dagelijks onderhoud - het oplossen van storingen of gebreken zoals een lekkage aan een dak of een kapotte ruit.

Planmatig onderhoud - het vervangingsonderhoud wat plaatsvindt op het moment dat de technische levensduur van een installatie of element is verstreken. Dit onderhoud kan vervroegd of uitgesteld worden aan de hand van de prestaties van het element of de installatie. Voorbeelden hiervan zijn het vervangen van een cv-installatie of het schilderen van de kozijnen.

Preventief onderhoud - het periodiek uitvoeren van onderhoud om elementen en installaties in goede staat te behouden en gebreken te voorkomen. Bijvoorbeeld het jaarlijks onderhoud en de keuring van een cv-installatie.

Preventief en het grootste deel van het dagelijks onderhoud is op basis van de afspraken in de huurovereenkomst over het algemeen een verantwoordelijkheid van de huurder. We kiezen er in het kernbezit voor om specifiek preventief onderhoud zelf uit te voeren voor rekening van de huurder. Het gaat hierbij om preventief onderhoud aan kritische installaties waarvoor de gemeente een zorgplicht of juridische aansprakelijkheid heeft of waarbij de veiligheid in het geding is bij het niet of niet correct uitvoeren van de werkzaamheden.

Uitgangspunt bij het onderhoud is om zoveel mogelijk te voorkomen dat:

- Er door gebreken risico's zijn voor veiligheid of gezondheid van huurders/gebruikers of omgeving;
- Gebruikers overlast ondervinden van gebreken aan het gebouw;
- Er vervolgschade ontstaat als gevolg van gebreken.

4.3 Circulair onderhouden

Bij de uitvoering van het onderhoud aan ons vastgoed hebben we aandacht voor circulariteit en kijken we naar circulaire mogelijkheden binnen de technische en financiële randvoorwaarden. Het gaat hierbij om hergebruik van materialen, maar ook om toepassing van materialen die in de toekomst hergebruikt kunnen worden.

5. Optimaliseren

Ons vastgoed moet passend blijven voor de functies die daarin gehuisvest worden, door periodiek te renoveren of verduurzamen.

De belangrijkste kaders van dit hoofdstuk zijn:

10. De kosten van renovaties worden gedekt door de huuropbrengsten.
11. We verbeteren de toegankelijkheid van ons vastgoed op basis van wensen van de huurders of gebruikers.
12. Verduurzaming doen we deels vanuit onderhoud en deels integraal.

5.1 Levensduurverlengend renoveren

De kwaliteit van het vastgoed houden we op het juiste niveau door onderhoud uit te voeren. Op termijn kan het zo zijn dat de functionaliteit van een gebouw niet meer aansluit bij het gewenst gebruik en dat alleen onderhoud niet meer voldoende is. Er is dan een renovatie nodig om daarmee de levensduur van het gebouw te verlengen. De investering die nodig is voor deze renovatie wordt in samenspraak met de huurder en het (beleids-) programma bepaald. Voor deze investeringen zijn geen middelen beschikbaar in de vastgoedbegroting en zal krediet aangevraagd moeten worden via een afzonderlijk raadsvoorstel of de reguliere P&C-cyclus. De kosten voortkomend uit de investering worden gedekt door een verhoging van de kostprijsdekkende huur.

5.2 Aanpassingen op verzoek

Wanneer een gebouw qua functionaliteit onvoldoende aansluit bij de wensen van de gebruiker kan deze een toestemming vragen tot aanpassing van het gebouw. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een indelingswijziging, het plaatsen van een lift of een kleine uitbreiding. Uitgangspunt bij dit type investeringen is dat deze door de huurder zelf gerealiseerd en bekostigd worden, maar dat deze alleen uitgevoerd mogen worden na toestemming van de gebouweigenaar en na het verlenen van de eventueel benodigde vergunningen.

5.3 Wettelijke investeringen

Veranderende of nieuwe wetgeving kan ervoor zorgen dat er investeringen gedaan dienen te worden. Dit zijn investeringen waarbij de gemeente een verplichting heeft terwijl de kosten niet voorzien zijn. Binnen de bestaande begroting zijn hiervoor geen middelen beschikbaar. Voor het aanvragen van deze investeringen maken we gebruik van de Beraps in de reguliere P&C-cyclus. De investeringen met een wettelijke grond zullen in veel gevallen niet bekostigd kunnen worden door een verhoging van de huurprijs.

5.4 Verbeteren toegankelijkheid

Wij vinden het belangrijk dat ons vastgoed toegankelijk is voor alle inwoners van Zwolle.

De meest openbare gebouwen, zoals het Stadhuis en Stadskantoor en diverse wijkcentra, zijn al toegankelijker gemaakt. Maatregelen als het verwijderen van drempels, realiseren van mindervalide toiletten en liften en het plaatsen van deurdrangers zijn doorgevoerd. Het betreffen bestaande maar ook monumentale gebouwen. Niet alle maatregelen kunnen doorgevoerd worden door regelgeving of doordat de investering te hoog is. In het ontwerpen van aanpassingen betrekken wij waar nodig ervaringsdeskundigen als Toegankelijk Zwolle.

Daarnaast kunnen gebruikers van ons vastgoed bij ons terecht met een verzoek om een gebouw toegankelijker te maken als zij bij het betreden of het gebruik van een gebouw beperkingen ervaren. We zoeken dan in gezamenlijkheid naar een passende oplossing.

In geval van nieuwbouw geldt dat het gebouw direct integraal toegankelijk ontworpen wordt en er weinig meerkosten zullen zijn. Wij gaan bij nieuwbouw uit van het NLKT (Nederlands Keurmerk voor Toegankelijkheid) niveau Platina of gelijkwaardig.

5.5 Verduurzamen

Verduurzamen is een integraal onderdeel van het beheer van het gemeentelijke vastgoed. Het is een vorm van optimaliseren, waarvoor alle gebouwen een keer aan de beurt komen.

Onze routekaart voor de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed toont de mogelijkheden en beperkingen voor een energieneutrale gemeentelijke vastgoedportefeuille in 2040. In de afgelopen jaren zijn onder meer zonnepanelen geplaatst, groene daken aangelegd, extra isolatie aangebracht en waar mogelijk duurzame warmteoplossingen geïnstalleerd.

Het verduurzamen wordt parallel in twee trajecten uitgevoerd. Uitgangspunt is dat verduurzaming een logisch onderdeel is van onderhoud van gemeentelijk vastgoed. Bij de uitvoering van het onderhoud wordt gekozen voor de meest duurzame oplossing. Daarnaast kiezen we voor de integrale verduurzaming op basis van de routekaart. Met de integrale verduurzaming wordt een gebouw in één keer aangepakt en wordt dit gecombineerd met het uit te voeren onderhoud.

Er worden maatwerkadviezen opgesteld voor het vastgoed dat op basis van de routekaart verduurzaamd dient te worden. De maatwerkadviezen bestaan uit meerdere maatregelpakketten waarbij een keuze gemaakt kan worden voor het pakket dat het beste aansluit bij de ambitie en de beschikbare financiële middelen.

Voordat de gebouwen integraal worden verduurzaamd wordt subsidie aangevraagd bij het Rijk vanuit de Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (Dumava-subsidie). Daarnaast worden huurders gevraagd 75% van hun energievoordeel door middel van een huurverhoging aan ons af te dragen. Na aftrek van de subsidie, het energievoordeel en onderhoudsbudget resteert er nog 40 tot 50% aan onrendabele investeringen in verduurzaming. Deze worden afgedekt door het budget dat beschikbaar is gesteld op basis van de routekaart.

Als het verduurzamingsbudget vanuit de routekaart op is, kan er ook geen Dumava-subsidie meer worden aangevraagd. Deze vraagt namelijk cofinanciering. In dat geval worden geen verduurzamingsprojecten meer uitgevoerd en raakt de doelstelling van een CO2 neutrale vastgoedportefeuille in 2040 of 2050 verder uit zicht. Jaarlijks wordt er dan ook bij de perspectiefnota bekeken of er aanvullend budget nodig is voor deze opgave.

6. Verhuren

We verhuren ons vastgoed op een wijze die past bij het gebruik en hanteren heldere afwegingskaders bij zowel ruimtevragen als ruimteaanbod. Kostprijsdekkende huur en uniforme overeenkomsten vormen hierbij de basis.

De belangrijkste kaders van dit hoofdstuk zijn:

13. Type gebruiker is leidend bij het bepalen van het huurtarief:
    - Aan maatschappelijke organisaties verhuren we kostprijsdekkend.
    - Aan (semi-)commerciële organisaties verhuren we marktconform met kostprijsdekkend als ondergrens.
    - Voor het gebruik van sportaccommodaties hanteren we maatschappelijke tarieven.
14. Verhuren doen we op basis van standaardovereenkomsten gebaseerd op de landelijke gehanteerde ROZ-modellen.

6.1 Kostprijsdekkend

Voor maatschappelijke organisaties wordt een kostprijsdekkende huur in rekening gebracht gebaseerd op de verwachte kosten en opbrengsten van een langjarige exploitatie. Alle kosten die de gemeente maakt aan het vastgoed komen terug in de huur die de huurder betaald.

De kostprijsdekkende huur wordt gehanteerd om te voldoen aan de Wet Markt en Overheid, waarin gesteld wordt dat overheden minimaal de integrale kostprijs in rekening moeten brengen bij een economische activiteit.

Een andere reden voor het hanteren van de kostprijsdekkende huur, is het creëren van transparantie in de gemeentelijke begroting.

Door in rekening te brengen wat een gebouw kost, worden er geen verkapte subsidies verleend. Door de kostprijsdekkende huur is er een scheiding tussen de kosten van het vastgoed en de eventuele subsidierelatie met de huurders op basis van activiteiten in dit vastgoed. Dit draagt bij aan transparantie in de subsidiering.

De keuze of een huurder kostprijsdekkend mag huren wordt gemaakt op basis van het overzicht in bijlage 2. In dit schema is per type organisatie aangeven tegen welk tarief gehuurd kan worden. Wanneer er op basis van de keuzelijst geen keuze gemaakt kan worden, bepalen we in overleg met het beleidsprogramma of een huurder een maatschappelijke functie vervult en kostprijsdekkend mag huren.

De kostprijsdekkende huur gaat uit van een langjarige kostendekkende en transparante exploitatie van het gemeentelijke vastgoed. De kostprijsdekkende huur wordt bepaald per gebouw en is gebaseerd op de volgende eigenaarslasten, de vastgoedexploitatie:

- Kapitaallasten (rente en afschrijving);
- Verzekeringspremie;
- Kosten van heffingen en belastingen;
- Kosten van dagelijks onderhoud;
- Kosten van planmatig onderhoud;
- Beheerkosten en overhead.

De kostprijsdekkende huur wordt jaarlijks volgens de CPI-index geïndexeerd.

6.2 Marktconform

Wanneer een huurder als (semi-)commercieel wordt aangemerkt brengen we geen kostprijsdekkende maar een marktconforme huur in rekening.
De marktconforme huur bepalen we met een (onafhankelijke) taxatie. Omdat de taxatie wordt gedaan op basis van referenties op de reguliere huurmarkt is deze dus niet gebaseerd op de werkelijke kosten van het gebouw.

Om te voldoen aan de Wet Markt en Overheid hanteren we de kostprijsdekkende huur als ondergrens van de marktconforme huur.

Als de kostprijsdekkende huur hoger ligt dan de marktconforme huur moet er gekeken worden hoe de kosten verlaagd of de marktconforme huur verhoogd kan worden. Voor verlaging van de kosten kan er gekeken worden naar kostenoptimalisaties of het (gedeeltelijk) afboeken van het gebouw.

Bij verhuur of verkoop aan (semi-)commerciële partijen wordt aan de hand van het gemeentelijke Bibob-beleid een risico-inschatting gemaakt. Op basis van deze inschatting wordt bepaald of een Bibob toetsing gedaan wordt.

6.3 Maatschappelijke tarieven

Gymzalen en sporthallen worden door meerdere (sport-)verenigingen of maatschappelijke organisaties gebruikt. Deze verenigingen of organisaties huren ruimte in een gebouw per uur of per dagdeel. Deze ruimtes zijn ingericht, schoon en verwarmd. De prijs die zij hiervoor betalen, is een maatschappelijk tarief dat door de raad wordt vastgesteld voor verschillende typen ruimten. Deze tarieven zijn lager dan de kostprijs.
Met deze maatschappelijke tarieven wijken we af van de kaders van de Wet Markt & Overheid. Ter borging van deze afwijkingen hebben we voor de verhuur aan verenigingen een algemeen belang besluit genomen waarmee we deze vorm van verhuur uitgezonderd is van de kaders vanuit de Wet Markt & Overheid.

6.4 Ingebruikgeving

De gemeentelijke vastgoedportefeuille bevat ook gebouwen in eigendom die gebruikt worden door de eigen organisatie of een schoolbestuur. Deze gebouwen worden niet verhuurd, maar in gebruik gegeven. Bij scholen gebeurt dit op basis van de wettelijke taak die we als gemeente hebben. Bij het vastgoed dat wordt gebruikt voor gemeentelijke huisvesting gebeurt dit op basis van een interne afspraak.

Bij ingebruikgeving staat er geen huur tegenover het gebruiken van het vastgoed, maar worden er wel afspraken gemaakt over wie verantwoordelijk is voor welke kosten.

6.5 Ruimtevragen

Vragen naar ruimte in gemeentelijk vastgoed komen van potentiële huurders of vanuit de beleidsprogramma's. Bij een ruimtevraag is het belangrijk dat er inzicht is in de benodigde vierkante meters, het type ruimte, het beoogde gebruik en de periode waarvoor de ruimte nodig is. Daarnaast is ook de locatie van de ruimte belangrijk, bijvoorbeeld als de beoogde functie een wijk- of buurtfunctie is.

Een ruimtevraag wordt gefaciliteerd indien een ruimte nodig is voor een wettelijke taak of een beleidskeuze van de gemeente. Als dit het geval is, wordt onderzocht of er ruimte beschikbaar is in de gemeentelijke portefeuille of worden er alternatieven onderzocht zoals aankoop, aanhuur of nieuwbouw.

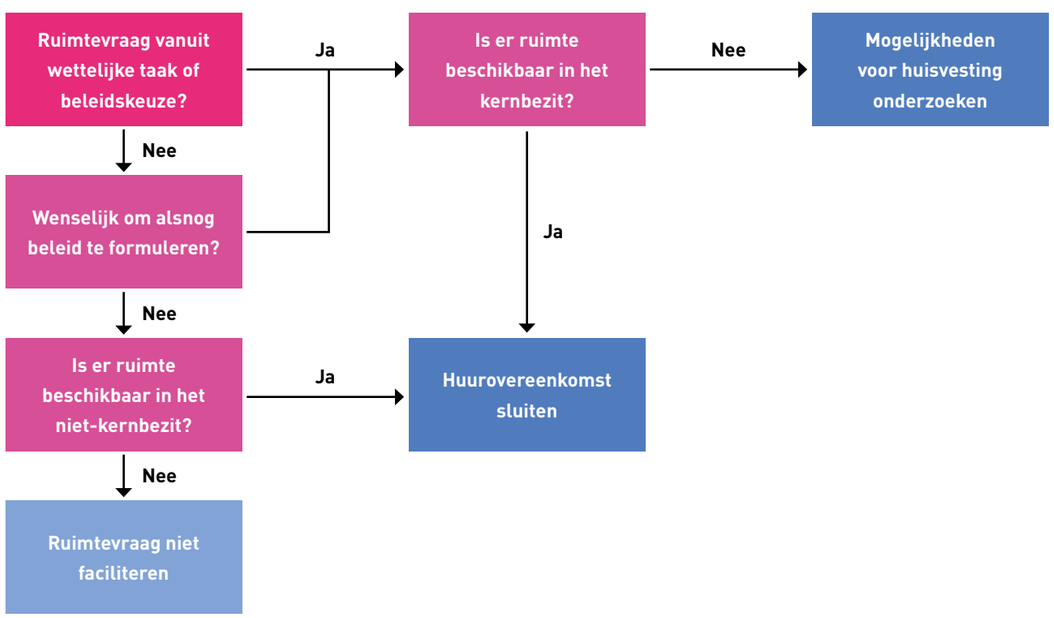
Ruimtevragen die niet voortkomen uit een wettelijke taak of een beleidskeuze zullen in veel gevallen niet gefaciliteerd worden. Deze potentiële huurders zullen op de reguliere huurmarkt moeten zoeken naar ruimte.

De afwegingen die gemaakt worden bij ruimtevragen zijn in het afwegingsmodel uit afbeelding 5 verder uitgewerkt.

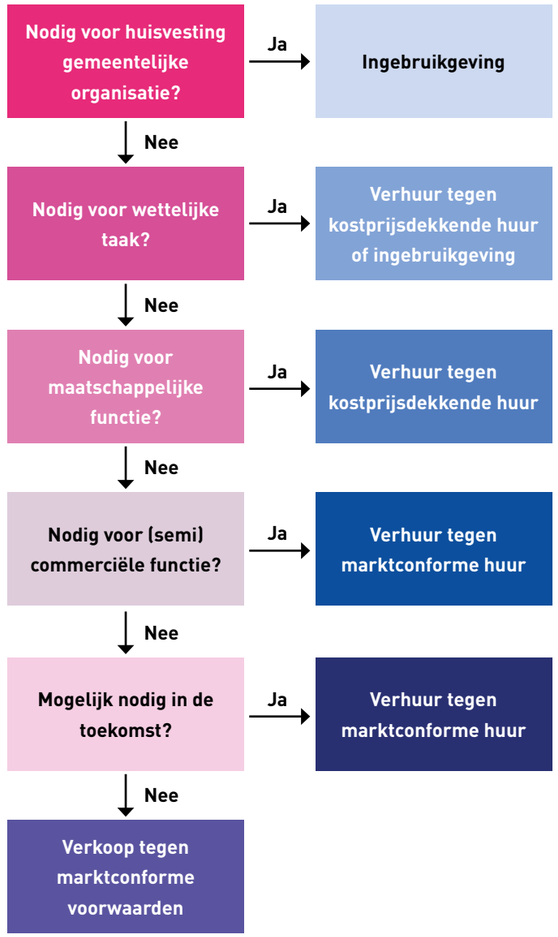
6.6 Ruimteaanbod

In de gemeentelijke vastgoedportefeuille komt het ook voor dat er aanbod is. Dit kan komen door een vertrekkende huurder of nieuwbouw van bijvoorbeeld een school, waarbij de oude locatie vrij komt. Bij aanbod van vastgoed wordt eerst gekeken of er ruimtevragen zijn die gefaciliteerd moeten worden. Ruimtevragen vanuit de wettelijke taak of een beleidskeuze hebben hierbij de voorkeur boven (semi-)commerciële functies. Wanneer er geen ruimtevraag is kan de afweging gemaakt worden of het gebouw verkocht kan worden.

De afwegingen die gemaakt worden bij het aanbod van ruimte en het type huur dat hierbij hoort, zijn uitgewerkt in het afwegingsmodel in afbeelding 6. Bij de selectie van een huurder volgens de stappen in het afwegingsmodel, volgen we de gemeentelijke Didam-aanpak. In deze aanpak zijn voor de verschillende typen verhuur stappen opgenomen. Hiermee wordt op een transparante wijze de juiste huurder gekozen.



Afbeelding 5 - Afwegingsmodel ruimtevragen



Afbeelding 6 - Afwegingsmodel ruimteaanbod

6.7 Standaard overeenkomsten

Alle nieuwe huurovereenkomsten worden volgens het ROZ-model opgesteld. Dit is een landelijk toegepast format voor verhuur van vastgoed. In de modellen staat duidelijk omschreven wie waar verantwoordelijk voor is en of er door de verhuurder service- en/of onderhoudskosten in rekening gebracht worden bij de huurder.

Aan het actuele ROZ-model voegt Gemeente Zwolle specifieke bepalingen toe, waarin opgenomen staat op welke wijze de periodieke monitoring van het door de huurder uit te voeren onderhoud plaatsvindt, dat er de mogelijkheid bestaat een BIBOB-toetsing te doen wanneer hiervoor noodzaak gezien wordt en op welke wijze er afspraken gemaakt worden over huurverhoging bij verduurzaming.

6.8 Servicekosten

De kosten die de gemeente maakt aan het vastgoed anders dan de eigenaarslasten worden voor een deel van onze gebouwen via servicekosten bij de huurder in rekening gebracht. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om kosten van gas, water, elektra of preventief onderhoud in multifunctionele gebouwen met meerdere huurders.

7. Aankopen en ontwikkelen

Wanneer wij vastgoed kopen of ontwikkelen doen we dit volgens een vast proces met heldere kaders en kijken we verder dan alleen de kosten van de investering.

De belangrijkste kaders van dit hoofdstuk zijn:

15. We onderzoeken vooraf of aankoop of ontwikkeling wel echt nodig is.
16. Voor uitbreidingen van de portefeuille hanteren we vier basisuitgangspunten:
    - toegankelijk
    - energieneutraal
    - bijdragen aan een klimaatbestendige stad
    - circulair
17. Bij alle aankopen of ontwikkelingen hanteren we een TCO-benadering.

7.1 Voortraject

Wanneer vanuit een ruimtevraag huisvesting nodig is, maar er geen geschikt vastgoed beschikbaar is in de portefeuille wordt aanhuur, aankoop of ontwikkeling van vastgoed overwogen.

De vraag om aankoop of nieuwbouw komt voort uit een functie die nodig is vanuit een wettelijke taak, gemeentelijk beleid of het huisvesten van de eigen organisatie. Aankopen kunnen ook gedaan worden vanuit strategische overwegingen voor ontwikkeling van de stad. Het gaat hierbij dan om aankopen van strategisch vastgoed. Het afwegingskader voor strategische verwervingen van gronden of gebouwen binnen een gebiedsontwikkeling wordt opgenomen in de Nota Grondbeleid. Deze paragraaf richt zich op de verwerving van vastgoed voor een beleidsfunctie of gebruik door de eigen organisatie.

Voor (semi-)commerciële functies doen wij geen aankopen en bouwen wij geen nieuw vastgoed. Voor deze functies is de markt aan zet. Uitzondering hierop kan gemaakt worden wanneer de (semi-) commerciële functie onderdeel uitmaakt van het maatschappelijke vastgoed zoals bij een Integraal Kind Centrum (IKC).

Bij vastgoedontwikkelingen onderzoeken wij minimaal de volgende vragen:

- Zijn er alternatieven, bijvoorbeeld binnen de gemeentelijke portefeuille?
- Is aanhuur een mogelijkheid?
- Is er op lange termijn behoefte aan deze functie?
- Op welke wijze is het gebouw flexibel, aanpasbaar of courant te maken?
- Is een verantwoorde exploitatie mogelijk en zijn de risico's beheersbaar?
- Op welke wijze worden de kosten gedekt?
- Hoe ziet de verdeling van verantwoordelijkheden in ontwikkelings- en beheerfase tussen eigenaar, exploitant en beleidsprogramma eruit?
- Wegen de risico's op tegen het maatschappelijke effect?

De vastgoedontwikkeling kan een losstaande ontwikkeling vanuit een specifiek beleidsveld zijn of een bredere maatschappelijke voorziening met ruimte voor huisvestingsvragen vanuit verschillende beleidsvelden.

7.2 Ambities

Vastgoed dat na ontwikkeling in gemeentelijk eigendom komt voldoet aan de volgende basisuitgangspunten:

- Het is integraal toegankelijk voor alle inwoners van Zwolle (inclusief);
- Het is energieneutraal en daarmee Paris Proof;
- Het draagt bij aan een klimaatbestendige stad;
- De principes van circulair bouwen worden waar mogelijk toegepast.

We sluiten hiermee aan bij de actuele beleidsnota's op de verschillende onderwerpen. Wanneer er vanwege financiële of andere randvoorwaarden niet voldaan kan worden aan de genoemde uitgangspunten kan er een ambitieafweging gemaakt worden bij de aanvraag van het investeringskrediet.

7.3 Gezamenlijke aanpak

Het beleidsprogramma is de opdrachtgevende partij voor aankoop of ontwikkeling en verantwoordelijk voor het aanvragen van een investeringskrediet en dekking voor de structurele exploitatielasten. De vastgoedorganisatie adviseert daarbij vanuit haar toekomstige eigenaarsrol. Het beleidsprogramma zit aan het stuur en de vastgoedorganisatie geeft gevraagd en ongevraagd advies.

Na verkrijging van het investeringskrediet verzorgt de vastgoedorganisatie de aankoop of de ontwikkeling van het gebouw binnen de gestelde kaders. Bij een ontwikkeling in een bredere ruimtelijke ontwikkeling gebeurt dit in samenspraak met de andere interne en externe stakeholders. Wanneer er afwijkingen in de kaders plaatsvinden koppelt de vastgoedorganisatie dit terug naar het beleidsprogramma waarna eventueel aanvullende besluitvorming nodig is. Dit kunnen financiële, ruimtelijke of planningstechnische afwijkingen zijn. De posities op de fiets zijn gewisseld, nu zit de vastgoedorganisatie aan het stuur en voert zij uit in opdracht van het beleidsprogramma.

7.4 TCO-benadering

Bij aankoop of ontwikkeling van vastgoed vanuit een ruimtevraag kijken we verder dan alleen de initiële investering. In de afweging bij nieuwe investeringen wordt uitgegaan van de Total Cost of Ownership (TCO)-benadering. Volgens deze benadering worden alle relevante kosten over de levensduur van het gebouw meegenomen in de afweging. De te verwachten exploitatiekosten worden integraal meegenomen in het raadsvoorstel voor het investeringskrediet.

In hoofdlijn zijn deze kosten op drie niveaus te onderscheiden:

- Kosten van de investering voor de aankoop of de ontwikkeling;
- Kosten van de vastgoedexploitatie;
- Kosten voor de gebruikersexploitatie.

De investering bestaat onder andere uit de kosten voor aankoop of nieuwbouw van een gebouw. Deze investering leidt tot kapitaallasten in de vastgoedexploitatie. Het kwaliteitsniveau en duurzaamheidsniveau is zowel van invloed op de omvang van de investering als op de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging in de vastgoed- en gebruikersexploitatie.

De kostprijsdekkende huur die door de gebruiker betaald moet worden, dekt de kosten in de vastgoedexploitatie. Daarnaast heeft de gebruiker ook andere huisvestingslasten, zoals energie, schoonmaak en preventief onderhoud. Ook daarvoor geldt dat de omvang van deze kosten afhankelijk is van keuzes die gemaakt worden in de investeringsfase.

Samenwerking en afstemming tussen het beleidsprogramma, de vastgoedorganisatie en de toekomstige huurder in de investeringsfase is van essentieel belang om tot een bruikbaar en betaalbaar gebouw te komen.

8. Verkopen

Wanneer wij vastgoed verkopen doen we dit op een eerlijke en transparante manier met heldere kaders. We borgen zowel het gelijkheidsbeginsel richting potentiële kopers als transparantie naar inwoners en de gemeenteraad.

De belangrijkste kaders van dit hoofdstuk zijn:

18. Verkopen doen we alleen als een gebouw niet geschikt is voor een eventuele toekomstige ruimtevraag.
19. Verkopen doen we tegen de marktwaarde.
20. Verkopen vinden plaats met een openbare selectieprocedure, tenzij één-op-één uitgifte mogelijk en wenselijk is.

8.1 Verkoopopgave

Als een gebouw niet tot het kernbezit behoort, gezien wordt als overig vastgoed en niet nodig is voor de flexibele schil, neemt het college na advies van de vastgoedorganisatie een besluit om over te gaan tot verkoop. De afweging die daarbij gemaakt wordt is opgenomen in paragraaf 2.2.

- Is er een positieve exploitatie mogelijk?
- Verwachten we dat de locatie in de toekomst strategisch belangrijk kan zijn? Bij deze afweging betrekken we de gemeentelijke NRI-Tafel (Nieuwe Ruimtelijke Initiatieven)
- Is de technische staat acceptabel?

Hierbij wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat we al het vastgoed dat we hebben in eigendom houden, tenzij het gebouw nu en in de toekomst geen toegevoegde waarde biedt voor gemeentelijke huisvestingsvragen.

8.2 Verkoopvoorwaarden

Te verkopen gebouwen worden aangeboden tegen marktwaarde waarbij de taxatiewaarde als ondergrens wordt gesteld. Deze marktwaarde wordt bepaald op basis van een onafhankelijke taxatie. Bij verkopen van specifiek vastgoed kan het wenselijk zijn om naast de opbrengst ook de maatschappelijke impact of de monumentale waarde mee te wegen in een verkoopbesluit. Door middel van verkoop van het gebouw wordt dan een bijdrage geleverd aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen ten aanzien van bijvoorbeeld duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit, draagvlak of werkgelegenheid. Het college heeft de mogelijkheid deze overwegingen mee te nemen, ook als die leiden tot een lagere verkoopopbrengst.
Op verkoop van vastgoed is de Wet Bibob van toepassing om te voorkomen dat de gemeente ongewild criminele activiteiten faciliteert. Op basis van het gemeentelijke Bibob-beleid wordt een risico-inschatting gemaakt.
De netto verkoopresultaten van af te stoten vastgoed worden verrekend met de algemene middelen. Er kan gekozen worden om de opbrengsten ten gunste van een specifieke bestemming te laten komen. Hiervoor is instemming van de raad nodig.

8.3 Verkoopmethoden

Wij hanteren als uitgangspunt dat het vastgoed verkocht wordt middels een openbare selectieprocedure. Hierdoor zijn verkopen transparant en is het voor marktpartijen mogelijk dat zij onder de gestelde selectiecriteria vrij kunnen mededingen. Voor elke verkoop worden objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria opgesteld met als basis het gelijkheidsbeginsel (Didam-arrest). Het college neemt voor elke verkoop een verkoopbesluit. Ambtelijk worden vervolgens de selectiecriteria vastgesteld en de wijze van selecteren voor de openbare verkoopprocedure bepaald.

Er kan worden afgezien van een openbare selectieprocedure als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor gunning. Er kan dan één-op-één worden gegund. Het college maakt dan haar voornemen van deze één-op-één verkoop tijdig bekend, zodat iedereen daar kennis van kan nemen. Het college motiveert daarbij waarom zij aanneemt dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de verkoop. Deze afwijking is een collegebevoegdheid.

9. Financiën en risico's

Wij beheren ons vastgoed zorgvuldig en zijn transparant over kosten, opbrengsten en risico's met een paragraaf vastgoed, een uniforme vastgoedexploitatie en gedegen risicomanagement.

De belangrijkste kaders van dit hoofdstuk zijn:

21. In de paragraaf vastgoed rapporteren we over de ontwikkelingen in de gemeentelijke vastgoedportefeuille.
22. Investeringen in groot onderhoud en verduurzaming worden geactiveerd.
23. De risico's zijn in beeld en worden verwerkt in de gemeentelijke begroting in jaarrekening.

9.1 Paragraaf vastgoed

Het gemeentelijke vastgoed is voor het overgrote deel gekoppeld aan verschillende beleidsprogramma's maar de kosten en opbrengsten worden centraal gerapporteerd op het programma Vastgoed.

Om centraal te kunnen sturen op het vastgoed, is het budgethouderschap van het vastgoed dat wordt gebruikt voor de verschillende beleidsprogramma's belegd bij de vastgoedorganisatie.

In de paragraaf vastgoed zijn alle kosten en opbrengsten van het vastgoed, onderverdeeld naar de verschillende beleidsprogramma's, gezamenlijk inzichtelijk. De paragraaf vastgoed komt zowel terug in de begroting als in de jaarrekening.

Hiermee is het voor de gemeenteraad en de inwoner transparant wat het gemeentelijke vastgoed kost en wat het opbrengt. In de begroting is inzichtelijk wat de te verwachten kosten en opbrengsten zijn voor de komende vier jaar. Een begroting per gebouw in de vorm van een vastgoedexploitatie vormt hiervoor de basis.

Onderdelen van de paragraaf vastgoed zijn in ieder geval:

- Inzicht in de kosten en opbrengsten van het vastgoed per beleidsveld en per kostensoort;
- Inzicht in het actuele onderhoudsniveau;
- Inzicht in de lopende en te verwachten projecten en investeringen;
- Voortgang in de verduurzaming van de vastgoedportefeuille;
- Voortgang in de verkopen van het overige vastgoed.

9.2 Vastgoedexploitatie

De exploitatie draait om het beheren, onderhouden en verhuren van gebouwen met als doel om deze efficiënt en ten minste kostendekkend te gebruiken. Door de kosten en opbrengsten per gebouw goed inzichtelijk te maken worden exploitatierisico's vermeden. Een groot deel van de kosten in de vastgoedexploitatie is maar beperkt beïnvloedbaar:

- De inkomsten komen voort uit de afgesloten huurovereenkomsten;
- De kapitaallasten komen voort uit de gedane investeringen in het verleden;
- De belastingen en heffingen uit de tarieven van gemeente en waterschap;
- De kosten van de verzekering vanuit de gemeentelijke verzekeringspolis;
- De beheerkosten hangen samen met de omvang van de portefeuille, wijze van organiseren en het onderhoudsniveau.

Van de exploitatielasten in de vastgoedexploitatie zijn de onderhoudskosten het meest beïnvloedbaar. Het is van belang deze goed te begroten met het MJOP als basis en aan de hand van een verwachting van de werkzaamheden die werkelijk uitgevoerd gaan worden.

Kosten en opbrengsten zijn per gebouw opgenomen in de gemeentelijke administratie, zodat er op een effectieve manier gestuurd kan worden op de vastgoedportefeuille en afwijkingen in kosten of opbrengsten zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden.

Het exploitatieresultaat op vastgoed, het verschil tussen de kosten en de opbrengsten van de verschillende gebouwen, verrekenen we jaarlijks met de algemene middelen.

9.3 Reserves en voorzieningen

Voor de dekking van toekomstige kosten voor groot onderhoud aan het vastgoed werken we niet met een onderhoudsvoorziening maar deze kosten worden geactiveerd wanneer deze boven de € 5.000 zijn.

De reserve Onderhoud verhuurde gebouwen wordt gebruikt voor de financiering van het onderhoud wat niet geactiveerd wordt en niet in de exploitatiebegroting is opgenomen.

9.4 Kredieten

Ter dekking van te verwachten investeringen wordt gewerkt met kredieten.

Er is een structureel krediet voor uit te voeren groot onderhoud. Per jaar wordt dit onderverdeeld naar kredieten per gebouw voor daadwerkelijk uit te voeren onderhoud.

Ook voor de verduurzaming wordt gewerkt met een krediet: Verduurzaming maatschappelijk vastgoed. Dit is een krediet waarin langjarig middelen gereserveerd staan voor de verduurzaming van de portefeuille. Op basis van concrete projecten worden er deelkredieten aangemaakt voor de uitvoering van deze projecten.

9.5 Risicomanagement

Aan de exploitatie van vastgoed zijn risico's verbonden. Deze brengen wij in beeld en worden verwerkt in onze begroting. Onderstaand een opsomming van de belangrijkste risico's en hoe deze beheerst worden.

Voor het risicomanagement en in control zijn worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- heldere functiescheiding;
- transparant naar elkaar en naar de organisatie;
- zelf controlerend met interne controles binnen de vastgoedorganisatie;
- risico gedreven werken vanuit risicoanalyses.

Onderhoudsrisico - Door het periodiek uitvoeren van NEN 2767 inspecties als basis voor het MJOP is per gebouw het te verwachten onderhoud in beeld. Onverwachtse onderhoudsrisico's worden hiermee grotendeels voorkomen. Wel is het zo dat de kosten van de uitvoering van het onderhoud tegen kunnen vallen. Over het algemeen kunnen deze tegenvallers opgevangen worden met de meevallers op het onderhoud zodat de onderhoudsrisico's op portefeuilleniveau geminimaliseerd zijn. Onderhoudsrisico's worden benoemd in de risicoanalyse voor het weerstandsvermogen. Wanneer er werkelijk kosten voortkomen uit de onderhoudsrisico's komen deze terug via de reguliere P&C-cyclus.

Risico op niet voldoen aan wettelijke verplichtingen - Het uitgangspunt is uiteraard altijd te voldoen aan de wettelijke verplichtingen die samenhangen met het in eigendom hebben van vastgoed. Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen leiden tot risico's

en dan met name financiële risico's op benodigde middelen voor aanpassingen aan het vastgoed. Op het moment dat dit zich voordoet zal dit in eerste instantie opgevangen worden binnen de huidige budgetten en wanneer deze niet toereikend zijn worden meegenomen in de reguliere P&C-cyclus.

Contractrisico - Contractrisico's zijn onder te verdelen in risico's vanuit huurovereenkomsten die gesloten worden voor de verhuur van het gemeentelijke vastgoed en risico's die voortkomen uit opdrachten die we verstrekken voor onderhoud of projecten.

Risico's vanuit de verhuurcontracten bestaan uit de risico's voor het niet kunnen innen van de huur en risico's als gevolg van contracten die zonder ROZ algemene bepalingen zijn opgesteld. In oude overeenkomsten kunnen afspraken missen of onduidelijke afspraken gemaakt zijn waaruit risico's kunnen voortkomen. Ook zijn er overeenkomsten waarin een afbetalingsregeling is opgenomen voor investeringen die de gemeente gedaan heeft voor de huurder. Wanneer een huurder met een afbetalingsregeling eerder vertrekt dan zal een nieuwe huurder deze vergoeding vermoedelijk niet overnemen. Mochten deze risico's vanuit de verhuurcontracten zich voordoen dan worden deze in eerste instantie opgevangen binnen de huidige budgetten, wanneer deze niet toereikend zijn komen deze terug via de reguliere P&C-cyclus.

Risico's vanuit verstrekte opdrachten gaan voornamelijk over het risico op een faillissement van een aannemer of het niet correct uitvoeren van werk door uitvoerende partijen. Deze risico's worden meegenomen in de risicoanalyse voor het weerstandsvermogen.

Risico op schade - Schades zijn niet uit te sluiten met goede contracten of goed onderhoud. Alle gebouwen zijn opgenomen in de uitgebreide brand- en opstalverzekering van de gemeente, hierin zijn op basis van risico's keuzes gemaakt in de dekking. Eventuele verdere schades worden zoveel mogelijk opgevangen binnen de huidige budgetten en wanneer deze niet toereikend zijn worden deze meegenomen in de reguliere P&C-cyclus. Met preventieve maatregelen wordt geprobeerd herhaalschades zoveel mogelijk te voorkomen.
Leegstandsrisico - In elke vastgoedportefeuille komt leegstand voor. Leegstand kan leiden tot een waardevermindering van het vastgoed, maar kan ook zorgen voor minder inkomsten en dus afwijkingen ten opzichte van de begroting. Leegstand in de gemeentelijke vastgoedportefeuille kan veroorzaakt worden doordat er geen of minder subsidie verstrekt wordt en de huurder hierdoor de huur niet meer kan betalen. Het leegstandsrisico moet in dergelijke gevallen vooraf integraal meegewogen worden in de afweging tot aanpassing van de subsidie. Eventuele missende inkomsten door leegstand en kosten voortkomend uit mutaties van huurders worden indien nodig meegenomen in de reguliere P&C-cyclus.

Waarderisico - Wanneer gebouwen niet tot het kernbezit behoren, beoordelen we eens per twee jaar hoe de boekwaarde zich verhoudt tot de marktwaarde. Dit wordt in eerste instantie gedaan door een vergelijk tussen de WOZ-waarde en de boekwaarde. Wanneer de boekwaarde hoger is dan de WOZ-waarde wordt een taxatie uitgevoerd om de actuele marktwaarde te bepalen. Als de boekwaarde hoger is dan de getaxeerde marktwaarde moet het gebouw in overeenstemming met het BBV afgewaardeerd worden. Eventuele afwaarderingen komen ten laste van de algemene middelen en worden meegenomen in de reguliere P&C-cyclus.

Btw risico - In beginsel is het verhuren van vastgoed vrijgesteld van btw. Op de factuur aan de huurder wordt dan ook geen btw in rekening gebracht, maar kan de btw over de kosten ook niet terug gevorderd worden van de fiscus, deze btw is kostprijsverhogend. Er zijn echter ook gebouwen die btw-belast verhuurd worden, in dit geval kunnen we de btw op kosten wel terugvorderen van de fiscus. Vooral bij een grote investering gaat het hier om aanzienlijke bedragen. Wanneer de btw op investeringen afgetrokken wordt en het gebruik binnen 10 jaar na oplevering verandert naar een gebruik waar de btw niet meer aftrekbaar is, dan moet de eerder afgetrokken btw deels worden terugbetaald. Periodiek wordt gecontroleerd of het juiste btw-regime gehanteerd wordt om zo het risico op naheffingen of terugbetaling te minimaliseren.

Bijlage 1 - Zwolse Vastgoedkaders

Kader 1 - De vastgoedportefeuille moet ruimte bieden om het gemeentelijk beleid te kunnen uitvoeren.

Het in eigendom hebben van vastgoed is voor ons geen doel op zich. Gemeente Zwolle heeft een vastgoedportefeuille om haar beleidsdoelstellingen te kunnen behalen.

Kader 2 - Gemeente Zwolle heeft een kernportefeuille met maatschappelijk, monumentaal en strategisch vastgoed.

De kernportefeuille bestaat uit vastgoed voor onze gemeentelijke organisatie, het realiseren van gemeentelijke doelstellingen op het vlak van bijvoorbeeld welzijn, sport en bewegen en cultuur en het vervullen van een wettelijk taak. Ook hebben wij monumentaal vastgoed in bezit die van belang zijn voor de uitstraling van de stad, ook al zijn deze gebouwen vaak verliesgevend.

Kader 3 - De vastgoedportefeuille bestaat uit kernbezit en niet kernbezit.

De vastgoedportefeuille in bezit van de gemeente bestaat uit vastgoed dat wij hebben om de gemeentelijke organisatie te huisvesten, beleidsdoelstellingen te realiseren of een wettelijke taak te vervullen. We hebben de portefeuille onderverdeeld in kernbezit en niet kernbezit.

Kader 4 - We houden een flexibele schil aan om in te kunnen op de veranderende vraag.

Waar in het verleden onze strategie gericht was om vastgoed af te stoten als het geen beleidsfunctie had, willen we het vastgoed nu bij voorkeur behouden. Onze vastgoedportefeuille kent nauwelijks leegstand, waardoor wij geen ruimte kunnen bieden in onze portefeuille voor de groei van beleidsmatige activiteiten.

Door onze vastgoedportefeuille nog verder af te slanken verliezen we teveel positie in de stad en kunnen we lastig inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Met deze reden kiezen wij ervoor de stelregel “behouden, tenzij..” te hanteren. Het vastgoed blijft in ons bezit, tenzij er geen courante exploitatie gehaald wordt of de inschatting is dat er in de toekomst geen haalbare exploitatie mogelijk is door bijvoorbeeld de locatie of matige technische staat.

Kader 5 - Als de gemeente het vastgoed langjarig nodig heeft, is eigendom het uitgangspunt.

De gemeente wil eigenaar zijn van het kernbezit. Als we zeker dat we het vastgoed langjarig nodig hebben, is het efficiënter om hier zelf eigenaar van te zijn. Zo kunnen we ook beter sturen op de kwaliteit van het gebouw en overige voorwaarden.

Kader 6 - Het Zwolse vastgoedmanagement is gebaseerd op vijf uitgangspunten, waarvan centrale sturing en scheiding tussen huur en subsidies de belangrijkste zijn.

Deze vijf uitgangspunten liggen ten grondslag aan ons vastgoedmanagement:

1. De kaders uit de Kadernota Vastgoedmanagement zijn leidend.
2. Het eigendom en de bijbehorende risico’s zijn centraal belegd bij de vastgoedorganisatie.
3. De vastgoedorganisatie heeft inzicht in de huurinkomsten en weet op basis van welk huurprijsbeleid er verhuurd wordt.
4. Er worden geen verkapte subsidies verstrekt vanuit de vastgoedorganisatie door bijvoorbeeld een verlaagde huur.
5. Er wordt met een bedrijfskundige blik naar het vastgoed gekeken.

Kader 7 - In de bestuurlijke verantwoordelijkheden wordt onderscheid gemaakt tussen het vastgoed en het beleidsprogramma.

De vastgoedruit maakt bestuurlijke rolverdeling helder tussen het vastgoed en het beleidsprogramma. Dit vertaalt zich ook in de rolverdeling binnen de gemeentelijke organisatie en haar gebruikers. Deze duidelijkheid zorgt voor eenduidige behandeling van en communicatie met de gebruikers van ons vastgoed.

Kader 8 - Het kernbezit onderhouden wij op conditieniveau 3 conform de NEN 2767 methodiek. Het kernbezit onderhouden wij op minimaal het conditieniveau 3 (redelijk) op basis van de norm vastgelegd in de NEN 2767. Alle gebouwen hebben meerjarenonderhoudsplannen die 1x per 4 jaar worden geactualiseerd. Hiermee zorgen wij voor uniformiteit en doelmatigheid.

Kader 9 - Het niet kernbezit onderhouden we risico gestuurd.

Bij het niet kernbezit dat we voorlopig willen behouden hanteren we dezelfde uitgangspunten als bij het kernbezit. Bij de gebouwen waar we voornemens zijn deze (op termijn) af te stoten wordt als uitgangspunt genomen dat het functioneel en veilig moet zijn, het moet voldoen aan de wettelijke eisen en bruikbaar zijn voor de functie waarvoor het wordt ingezet.

Kader 10 - De kosten van renovaties worden gedekt door de huuropbrengsten.

De kwaliteit van het vastgoed houden we op het juiste niveau door onderhoud uit te voeren. Op termijn kan het zo zijn dat de functionaliteit van een gebouw niet meer aansluit bij het gewenst gebruik en dat alleen onderhoud niet meer voldoende is. Er is dan een renovatie nodig om daarmee de levensduur van het gebouw te verlengen.

De investering die nodig is voor deze renovatie wordt in samenspraak met de huurder en het (beleids-) programma bepaald. Voor deze investeringen zijn geen middelen beschikbaar in de vastgoedbegroting en zal krediet aangevraagd moeten worden via een afzonderlijk raadsvoorstel of de reguliere P&C-cyclus. De kosten voortkomend uit de investering worden gedekt door een verhoging van de kostprijsdekkende huur.

Kader 11 - We verbeteren de toegankelijkheid van ons vastgoed op basis van wensen van de huurders of gebruikers.

Een deel van ons meest openbare vastgoed, zoals het Stadhuis, Stadskantoor en diverse wijkcentra, zijn al toegankelijker gemaakt. Daarnaast kunnen gebruikers van ons vastgoed bij ons terecht met een verzoek om een gebouw toegankelijker te maken als zij bij het gebruik van het gebouw beperkingen ervaren. We zoeken dan in gezamenlijkheid een passende oplossing.

Kader 12 - Verduurzaming van ons vastgoed doen we deels vanuit onderhoud en deels integraal.

De Routekaart verduurzaming voor het gemeentelijk vastgoed geeft inzicht in onze opgave om onze vastgoedportefeuille te verduurzamen als gevolg van onze eigen ambities en wettelijke verplichtingen. Het verduurzamen doen we deels op natuurlijke momenten in het onderhoud.
Zo isoleren wij het dak als deze vervangen wordt of vervangen we een cv-ketel met een warmtepomp. Daarnaast pakken we gebouwen ook integraal op, waarbij we direct de hele schil isoleren, zonnepanelen plaatsen en de verwarmingsinstallatie vervangen. Hiervoor vragen we Dumava-subsidie aan bij het rijk, wat deels zorgt voor dekking van onze kosten. Overige dekking wordt aangevraagd bij de begroting.

Kader 13 - Type gebruiker is leidend bij het bepalen van het huurtarief.

Maatschappelijke huurders betalen een kostendekkende huurtarief en (semi) commerciële huurders een marktconform huurtarief. Het kostendekkende tarief wordt bepaald op basis van de kosten die de gemeente aan het gebouw heeft, zoals kapitaallasten en onderhoud. Een marktconform tarief bepalen we doormiddel van een taxatie.

Kader 14 - Verhuren van het vastgoed is gebaseerd op basis van standaard overeenkomsten gebaseerd op de landelijk gehanteerde ROZ-modellen.

Gemeente Zwolle hanteert een standaard huurovereenkomst bij het verhuren van ons vastgoed dat gebaseerd op de landelijk gehanteerde ROZ-modellen. Hierdoor creëren we eenduidigheid naar onze huurders en een beheersbare, overzichtelijke werkwijze voor ons zelf.

Kader 15 - We onderzoeken vooraf of aankoop of ontwikkeling wel echt nodig is.

De vraag om aankoop of nieuwbouw komt voort uit een functie die nodig is vanuit een wettelijke taak, gemeentelijk beleid of het huisvesten van de eigen organisatie. Strategische verwerving vallen binnen de kaders van de Nota Grondbeleid.

Wanneer vanuit een ruimtevraag huisvesting nodig is, maar er geen geschikt vastgoed beschikbaar is in de portefeuille wordt aanhuur, aankoop of ontwikkeling van vastgoed overwogen. Hierbij beantwoorden diverse vragen, zoals of er alternatieven zijn, er lange termijn behoefte is aan de functie en wat de risico's zijn.

Kader 16 - Voor uitbreidingen van de vastgoedportefeuille hanteren we standaard vereisten.

Als vastgoed aan onze portefeuille wordt toegevoegd willen wij dat deze toegankelijk zijn voor, energieneutraal, bijdragen aan een klimaatbestendige stad en at de principes van circulair bouwen waar mogelijk worden toegepast. We sluiten hierbij aan bij de actuele beleidsnota's op de verschillende onderwerpen.

Kader 17 - Bij alle aankopen of ontwikkelingen hanteren we een TCO-benadering.

Bij aankoop of ontwikkeling van vastgoed vanuit een ruimtevraag kijken we verder dan alleen de initiële investering. In de afweging bij nieuwe investeringen wordt uitgegaan van de Total Cost of Ownership (TCO)-benadering. Volgens deze benadering worden alle relevante kosten over de levensduur van het gebouw meegenomen in de afweging. De te verwachten exploitatiekosten worden integraal meegenomen in het raadsvoorstel voor het investeringskrediet.

Kader 18 - Verkopen doen we alleen als een gebouw niet geschikt is voor een eventuele toekomstige ruimtevraag.

Als een gebouw niet tot het kernbezit behoort, gezien wordt als overig vastgoed en niet nodig is voor de flexibele schil, neemt het college na advies van de vastgoedorganisatie een besluit om over te gaan tot verkoop. Hierbij wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat we al het vastgoed dat we hebben in eigendom houden tenzij het gebouw nu en in de toekomst geen toegevoegde waarde biedt voor gemeentelijke huisvestingsvragen.

Kader 19 - Verkopen doen we tegen de marktwaarde.

Te verkopen gebouwen worden aangeboden tegen marktwaarde waarbij de taxatiewaarde als ondergrens wordt gesteld. Deze marktwaarde wordt bepaald op basis van een onafhankelijke taxatie. Bij verkopen van specifiek vastgoed kan het wenselijk zijn om naast de opbrengst ook de maatschappelijke impact of de monumentale waarde mee te wegen in een verkoopbesluit.

Kader 20 - Verkopen vinden plaats met een openbare selectieprocedure, tenzij één-op-één uitgifte mogelijk en wenselijk is.

Wij hanteren als uitgangspunt dat het vastgoed verkocht wordt middels een openbare selectieprocedure. Hierdoor zijn verkopen transparant en is het voor marktpartijen mogelijk dat zij onder de gestelde selectiecriteria vrij kunnen mededingen.

Kader 21 - In de paragraaf vastgoed rapporteren we over de ontwikkelingen in de gemeentelijke vastgoedportefeuille.

Het gemeentelijke vastgoed is voor het overgrote deel gekoppeld aan verschillende beleidsprogramma's maar de kosten en opbrengsten worden centraal gerapporteerd op het programma Vastgoed.

Kader 22 - Investeringen in groot onderhoud en verduurzaming worden geactiveerd.

De vervangingsinvesteringen in het planmatig onderhoud boven de € 5.000 wordt gekapitaliseerd en hiervoor is een stelpost kapitaallasten in de begroting opgenomen. Ook de investeringen in verduurzaming worden geactiveerd. Overige onderhoudsinvesteringen worden gedekt vanuit de reserve Onderhoud verhuurde gebouwen.

Kader 23 - De risico's zijn in beeld en worden verwerkt in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

In de kadernota is een overzicht gegeven van de risico's die betrekking hebben op het in eigendom hebben van vastgoed. Het risicomanagement is in de vastgoedorganisatie belegd en wordt verwerkt in de begroting.

Bijlage 2 - Afweging huurregime

Type gebruiker	Activiteit	Type huur
Maatschappelijke gebruiker	Bibliotheek, culturele instellingen, ateliers, welzijnswerk, wijkcentra, scouting, sportactiviteiten, bewonersinitiatieven met maatschappelijke doelstelling en veiligheidsregio.	Kostprijsdekkende huur
(Semi-)commerciële gebruiker	Kinderopvanginstellingen, instellingen voor beroepsonderwijs, eerste- en tweedelijnszorg, bedrijven in de zakelijke dienstverlening, creatieve maakindustie, woningen, detailhandel en horeca.	Marktconforme huur
Intern, gemeentelijke gebruiker	Gemeentelijke afdelingen en beleidsdiensten	Interne verrekening van kosten
Onderwijsinstelling	Onderwijshuisvesting van de WPO, WEC of WVO	Geen huur
(Sport-)vereniging	Gebruik van sporthal, gymzaal of buitensportaccommodatie	Maatschappelijk tarief
Bijzonder gebruik	Tijdelijk vastgoed	Gebruiksvergoeding

Bijlage 3 - Begrippenlijst

Circulair - Circulair bouwen of beheren betekent dat grondstoffen, materialen en producten zoveel mogelijk worden hergebruikt en verspilling wordt voorkomen. Het doel is een gesloten kringloop waarbij afval wordt geminimaliseerd en materialen een zo lang mogelijk leven krijgen.

Dumava-subsidie – Dumava staat voor Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed, een subsidieregeling die eigenaren van maatschappelijk vastgoed ondersteunt bij het verduurzamen van hun gebouwen. De subsidie is bedoeld om de kosten te dekken voor maatregelen die bijdragen aan energie-efficiëntie en CO_2-reductie.

Economisch claimrecht - het economisch claimrecht is een term uit de onderwijswetgeving, waar bij wet geregeld is dat op het moment dat de onderwijsfunctie vervalt het gebouw automatisch 'om niet' terugvalt aan de gemeente.

IHP (Integraal Huisvestingsplan) - Een IHP is een meerjarenstrategie van een gemeente voor onderwijshuisvesting. Het plan brengt de staat van schoolgebouwen, toekomstige ruimtebehoefte en investeringen in kaart en zorgt voor afstemming tussen schoolbesturen en gemeente.

Iv3-verantwoording - Iv3 staat voor Informatie voor Derden (versie 3) en is een gestandaardiseerde financiële rapportage van gemeenten aan het CBS. Hiermee wordt landelijke inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid van overheidsfinanciën gewaarborgd.

Kritische installaties - Dit zijn gebouwinstallaties die essentieel zijn voor veiligheid, gezondheid of continuïteit, zoals brandmeldinstallaties, liften of noodstroomvoorzieningen. Het goed functioneren ervan is cruciaal om risico's te voorkomen.

NEN 2767 - NEN 2767 is de Nederlandse norm voor conditiemeting van gebouwen en installaties. Op basis van visuele inspectie wordt de technische staat objectief beoordeeld met een score van 1 (goed) tot 6 (zeer slecht).

P&C (Planning en Control) - P&C is het systeem waarmee een organisatie beleidsdoelen plant, prestaties meet, en zo nodig bijstuurt. Bij gemeenten bestaat de cyclus uit producten als de kadernota, begroting, tussenrapportages (Beraps) en jaarrekening.

Paris Proof - Paris Proof verwijst naar gebouwen die zó energiezuinig zijn dat ze passen binnen de klimaatdoelen van Parijs. De nadruk ligt op laag werkelijke energieverbruik (bijv. ≤50 kWh/m² per jaar) in plaats van alleen energielabels.

Trias Energetica - De Trias Energetica is een duurzaamheidsprincipe dat stelt: 1. beperk de energievraag, 2. gebruik hernieuwbare bronnen 3. gebruik fossiele energie alleen zo efficiënt mogelijk. Het is een leidraad voor energiezuinige gebouwen.

Dit is een uitgave van gemeente Zwolle, juli 2025

Kadernota vastgoedmanagement 2025-2030

Opmaak:
Team vormgeving, afdeling Communicatie

zwolle.nl