Onderzoeksrapport

Onderzoek naar vastgoed en gronden 2025

Opdrachtgever: college van B&W
Opdrachtnemer: concerncontroller

Inhoud

1	**Inleiding en onderzoeksopzet**	**3**
1.1	Achtergrond	3
1.2	Doel onderzoek / probleemstelling	3
1.3	Vooronderzoek	3
1.4	Afbakening van het onderzoek	4
1.5	Onderzoeksvragen	4
1.6	Onderzoeksaanpak	5
1.7	Proces rondom het onderzoek	5
1.8	Opvolging en vervolg	5
2	**Bevindingen**	**6**
2.1	Inrichting van de administratie en rapportages	6
2.1.1	Inrichting van de administratie	6
2.1.2	Rapportages	7
2.2	Bestuurlijke en ambtelijke uitgangspunten	7
2.2.1	Beheer van vastgoed	8
2.2.2	Beheer van gronden	8
2.2.3	Plankostenscan	10
2.2.4	Naleving van uitgangspunten en ontbrekende kaders	10
2.3	Borgingen in systemen en processen	11
2.3.1	Vastgoedadministratie	11
2.3.2	Grondenadministratie	12
2.3.3	Borgingen in processen en werkafspraken binnen de afdeling Vastgoed	12
2.4	Betrokkenheid Vastgoed bij relevante ontwikkelingen	13
2.4.1	NRI's, locatie- en gebiedsontwikkelingen	13
2.4.2	Betrokkenheid bij gebiedsontwikkelingen	13
2.4.3	Betrokkenheid bij de ontwikkeling van beleid	14
2.4.4	Kennis rondom vastgoed en gronden	15
2.5	Bestuurlijk-ambtelijke rolverdeling	15
3	**Conclusies en aanbevelingen**	**17**
3.1	Conclusies	17
3.2	Aanbevelingen	18
4	**Bijlage I: geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten**	**20**
4.1	Overzicht geïnterviewde personen	20
4.2	Overzicht geraadpleegde documenten en informatie	20
5	**Bijlage II: interviewvragen**	**22**
6	**Bijlage III: organisatiestructuur afdeling Vastgoed**	**25**

1 Inleiding en onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond en het doel van het onderzoek. De onderzoeksopzet is vastgesteld door het college van B&W op 20 mei 2025.

1.1 Achtergrond

De gemeente Zwolle beheert en exploiteert eigen vastgoed en gronden. Hiervoor zijn kaders gesteld in onder andere de Nota Vastgoedmanagement en de nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa. Aan de hand van een aantal dossiers zijn er signalen naar voren gekomen dat de rechten van Zwolle niet altijd geborgd lijken te zijn. Hierbij valt te denken aan het derven van huurinkomsten, geen marktconforme huur in rekening brengen of het verliezen van bepaalde rechten. Het college heeft besloten om de concerncontroller te vragen om een intern onderzoek uit te voeren en ook te kijken naar de positie rondom vastgoed en gronden bij facilitaire gebieden. De opzet van dit onderzoek wordt in dit stuk verder uitgewerkt.

1.2 Doel onderzoek / probleemstelling

Het primaire doel van het onderzoek is om een beeld te krijgen in hoeverre de rechten van de gemeente Zwolle, als het gaat om vastgoed en gronden, geborgd zijn, vastgelegde afspraken worden nageleefd en welke optimalisaties hierbij nodig en wenselijk zijn.

1.3 Vooronderzoek

Gezien de breedte van de bestuurlijk genoemde dossiers is in de afstemming met de portefeuillehouder vastgoed en de portefeuillehouder financiën besloten om eerst een vooronderzoek te verrichten om zo een beter beeld te krijgen van de onderzoeksvraag. Tijdens het vooronderzoek hebben de concerncontroller en de adviseur concerncontrol informatie vergaard over de bestuurlijk genoemde dossiers. Hiernaast hebben zij met de portefeuillehouder vastgoed, de portefeuillehouder financiën, de concerndirecteur met aandachtsgebied fysiek domein en het afdelingshoofd Vastgoed gesprekken gevoerd over welke zaken er mogelijk spelen rondom het beheer van vastgoed en gronden. Tijdens de gesprekken in het vooronderzoek zijn, aan de hand van een aantal casussen, een groot aantal mogelijke onderzoeksvragen naar voren gekomen.

In hoeverre is de afdeling Vastgoed in positie binnen de ambtelijke organisatie?
In hoeverre is de afdeling Vastgoed geëquipeerd om haar taak te kunnen uitoefenen?
In hoeverre zijn (bestuurlijke) opdrachten helder, getoetst aan beleid en zijn rollen en mandaten binnen de ambtelijke organisatie helder?
Hoe worden bestuurlijke 'afwijkingen' t.o.v. het beleid vastgelegd en gemonitord?
In hoeverre wordt het uitgangspunt 'publiekrechtelijke afspraken, tenzij' in de praktijk nageleefd?

In hoeverre is de overgang van gebiedsontwikkeling naar de lijnorganisatie geborgd als het gaat om het overdragen van de verantwoordelijkheden met betrekking tot contractbeheer?
Hebben we ons assetmanagement en contractmanagement goed op orde?
In hoeverre denkt de afdeling Vastgoed mee met initiatiefnemers en is zij bekend met opgavegericht werken?
In hoeverre faciliteert de portefeuilleverdeling het maken van goede beslissingen op het gebied van vastgoed en gronden en rouleert de bestuurlijke portefeuille vastgoed?
In hoeverre zijn we in control voor wat betreft vastgoedzaken?
In hoeverre is er een goede relatie tussen Ruimtelijke Ordening, Wonen en Vastgoed (driehoeksrelatie)

Aan de hand van deze uitkomst van de gesprekken zijn de vragen voor het hoofdonderzoek opgesteld en is de scope verbreed van naleving van afspraken naar de positie van vastgoed en gronden bij facilitaire gebieden. Deze zijn opgenomen in paragraaf 1.5.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking, het ambtelijk samenspel en het in beeld brengen van mogelijkheden tot optimalisatie en verbetering. Het is nadrukkelijk geen onderzoek gericht op het functioneren van de afdeling Vastgoed als zodanig.

1.5 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal in het onderzoek:

- In hoeverre is er een juist en volledig overzicht van het vastgoed en gronden van de gemeente Zwolle en de rechten en plichten die hieruit voortvloeien?
- Welke bestuurlijke en ambtelijke uitgangspunten gelden voor het beheer van vastgoed en gronden en in hoeverre worden deze in de praktijk gerealiseerd?
- Welke borgingen zijn er in systemen en processen en gebiedsontwikkelingen rondom de rechten en verplichtingen die samenhangen met vastgoed en gronden? Hoe werken deze in de praktijk uit zodat afspraken worden nageleefd?
- In hoeverre is de afdeling Vastgoed tijdig betrokken en voldoende geëquipeerd bij ontwikkelingen die de vastgoed en de grondpositie van Zwolle raken?
- Hoe is de bestuurlijk-ambtelijke rolverdeling als het gaat om de eigendommen van gemeente Zwolle en wat werkt hierin goed en minder goed?

1.6 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn diverse interviews gehouden en is dossieronderzoek gedaan. Een lijst van geïnterviewde personen en verzamelde informatie is opgenomen in bijlage I.

De interviews zijn gedeeltelijk individueel en gedeeltelijk in duo verband gehouden. Gedurende het onderzoek heeft een uitbreiding plaatsgevonden van het aantal te interviewen personen. Hierbij is gehoor gegeven aan de suggesties die gedurende het onderzoek zijn gedaan over te interviewen personen. Wegens ziekte is één van de op voorhand bedachte interviews komen te vervallen.

Afhankelijk van de functie van de geïnterviewde is input vergaard op één of meerdere van de onderzoeksvragen. Een overzicht van de interviewvragen per onderzoeksvraag is opgenomen in bijlage II. De interviews zijn gehouden in de weken 25 t/m 28 en week 32.

Bij diverse medewerkers zijn relevante documenten opgevraagd. De relevante bestuurlijke besluitvorming is zelfstandig vergaard uit iBabs.

1.7 Proces rondom het onderzoek

Dit onderzoek vindt plaats in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders onder verantwoordelijkheid van de concerncontroller. De portefeuillehouder financiën fungeert gedurende het onderzoek als aanspreekpunt vanuit het college en stemt af met concerncontrol over het onderzoek. Concerncontrol borgt dat hoor en wederhoor plaatsvindt op de bevindingen. Voordat de concerncontrolller de rapportage in het college agendeert toetst de portefeuillehouder financiën als aanspreekpunt vanuit het college of de rapportage voldoet aan de bestuurlijke vraag. Hierna worden de uitkomsten gedeeld met het college van B&W. De concerncontroller brengt het onderzoeksrapport in ter bespreking in het college. Na behandeling van het rapport in het college wordt de ambtelijke organisatie onder eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris gevraagd een advies uit te brengen aan het college hoe om te gaan met de aanbevelingen uit het rapport.

1.8 Opvolging en vervolg

Bij de oplevering van de rapportage zal het college ook worden gevraagd op welke manier zij de raad al dan niet wil meenemen in het onderzoek en de uitkomsten daarvan. Dit krijgt een plek in de aanbiedingsnota.

2 Bevindingen

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen uit de interviews en de verzamelde informatie. De bevindingen gaan over vastgoed en gronden in de breedte. Voor bepaalde zaken geldt dat deze plaatsvinden binnen de afdeling Vastgoed. In bijlage III wordt ingegaan op de organisatiestructuur van deze afdeling.

2.1 Inrichting van de administratie en rapportages

In deze paragraaf is beschreven hoe de administratie is ingericht en welke rapportages er zijn in relatie tot vastgoed en gronden.

2.1.1 Inrichting van de administratie

Voor vastgoed en gronden zijn twee afzonderlijke administraties ingericht, die ook afzonderlijk worden beheerd: de administratie van vastgoed en de administratie van gronden. Momenteel worden deze administraties in aparte systemen bijgehouden.

Administratie van vastgoed (gebouwen)
Er is geen vastgoedmanagementsysteem. Ieder gebouw is gekoppeld aan een relatiebeheerder, welke de relevante documenten opslaat in Teams, waardoor deze worden opgeslagen in Sharepoint. De huuradministratie wordt bijgehouden in Oneworld. Vanaf 2026 wordt de facturatie (en daarmee samenhangend het gehele beheersysteem van vastgoed) omgezet naar P8 in verband met de wijziging van het financiële systeem.

Administratie van gronden
De pacht- en erfpachtadministratie wordt sinds 2012 bijgehouden in P8. Ook de bruikleenovereenkomsten en verhuurde gronden worden hierin bijgehouden. Dit geldt zowel voor lopende als beëindigde contracten. P8 laat de jaarlijkse opbrengsten zien, maar geeft geen inzicht of de in rekening gebrachte bedragen ook zijn ontvangen.

In onderstaande tabel zijn de huidige administraties van vastgoed en gronden vergeleken:

Administratie vastgoed	Administratie gronden
Teams (Sharepoint)	P8
Huurdersgegevens	Pachter
Onderdeel van Oneworld voor facturering	Geen onderdeel van Oneworld voor facturering
Huurovereenkomsten	Contract met bijbehorende afspraken
Gebouwdossiers	Visuele weergave percelen van het contract op kaart
Correspondentie	

Proces-verbaal van oplevering	Beëindigde contracten
Documenten gekoppeld aan de totstandkoming van de huurprijs	
Looptijd huurcontracten	Contractduur
Huurprijs, indexatie en servicekosten	Huur- en pachtprijs
Breekopties voor de contracten	Signaal halfjaar voor afloop contract

Tabel 1. Kenmerken van de administratie van vastgoed en gronden

Er is binnen de organisatie geen concernbreed digitaal archiveringssysteem, waardoor naar mening van geïnterviewden ook voor overeenkomsten met betrekking tot vastgoed en gronden onvoldoende is geborgd dat deze op een correcte manier worden gearchiveerd.

2.1.2 Rapportages

Rapportages over vastgoed

Vastgoed maakt op twee plekken structureel onderdeel uit van de jaarrekening:

- over de gebouwen wordt gerapporteerd in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen – overige gebouwen;
- over de ontwikkelingen in het vastgoed wordt gerapporteerd onder doel 7.1.4: *Het gemeentelijk vastgoed versterkt de maatschappelijke betrokkenheid in de wijken en stad.*

Rapportages over gronden

Het bestuur wordt via verschillende rapportages geïnformeerd over de uitvoering van grondbeleid, de actieve grondexploitaties en de gronden die verantwoord zijn binnen de materiële vaste activa:

- de verantwoording voor het gevoerde grondbeleid vindt plaats in de verplichtte paragraaf grondbeleid van de jaarrekening/begroting;
- met betrekking tot de actieve grondexploitatie wordt bij de jaarrekening een Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV), bij de begroting een tussentijdse MPV en in het najaar een Nota van Uitgangspunten MPV opgesteld, dit zijn financiële rapportages;
- via de voortgangsrapportage projecten (VP) wordt inhoudelijk gerapporteerd over lopende gebiedsontwikkelingen (waar eigen grond- en vastgoedposities ook deel van uitmaken).

2.2 Bestuurlijke en ambtelijke uitgangspunten

Net als bij de inrichting van administraties en rapportages geldt ook voor de uitgangspunten voor beheer dat hier een onderscheid is tussen beheer van vastgoed en beheer van gronden. Voor de bestuurlijk vastgestelde kaders zijn de relevante nota's geraadpleegd. De ambtelijke uitgangspunten zijn herleid op basis van de interviews.

2.2.1 Beheer van vastgoed

Beleidskader: Kadernota Vastgoedmanagement

Voor het zomerreces dit jaar is de Kadernota Vastgoedmanagement 2025-2030 (Kadernota VGM) vastgesteld. De Kadernota bevat kaders voor de vastgoedportefeuille, vastgoedorganisatie, onderhoud van vastgoed, renovatie, verduurzaming, verhuur, aankoop, ontwikkeling, verkoop, financiën en risico's. De oude nota vastgoed liep over de periode 2013-2016.

In de nieuw vastgestelde Kadernota Vastgoedmanagement 2025-2030 is opgenomen welke instrumenten er zijn, binnen welke termijn deze worden geactualiseerd en voor welk bestuursorgaan deze zijn bedoeld. In dit kader is het relevant dat het streven is om het inzicht van de vastgoedportefeuille in de paragraaf vastgoed in de P&C cyclus te vergroten. Het uitvoeringskader moet nog ontwikkeld worden.

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

Tabel 2. Instrumenten vastgoedmanagement (uit: Kadernota Vastgoedmanagement)

Het langjarig huisvesten van maatschappelijke voorzieningen als primaire doelstelling

Bij het beheer van vastgoed staan de maatschappelijke voorzieningen centraal. Het verwerven van vastgoed is geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke voorzieningen te huisvesten. In de regel worden langjarige overeenkomsten gesloten met betrekking tot vastgoed, waardoor rechten en verplichtingen ook langlopend zijn.

De hoogte van de huur is afhankelijk van de type huurder

Er zijn ook uitgangspunten voor het bepalen van de hoogte van huren. Voor maatschappelijke partijen geldt dat de huurprijs kostendekkend moet zijn, terwijl bij commerciële partijen het uitgangspunt is dat de huurprijs marktconform moet zijn. Er zijn kaders voor wanneer een partij wordt bestempeld als een maatschappelijke danwel commerciële partij.

2.2.2 Beheer van gronden

Nota Grond(voorraad)beleid

Tot eind 2013 gold de Nota Grondbeleid 2009-2013. Deze is daarna niet meer geactualiseerd. De verplichting tot het opstellen van een Nota Grondbeleid was opgenomen in de financiële verordening[1]. Bij de actualisatie van deze verordening begin 2015 is deze verplichting tot actualisatie verwijderd. In de financiële verordening

[1] Financiële verordening gemeente Zwolle, ingesteld op basis van artikel 212 van de Gemeentewet.

is wel de verplichte[2] paragraaf grondbeleid opgenomen, welke zowel onderdeel uitmaakt van de begroting als van de jaarrekening.

Eind 2016 is er een notitie geschreven, waarin het grondvoorraadbeleid van de daarvoor gelegen 10 jaar is beschreven en wordt ingegaan op het toekomstige grondvoorraadbeleid. In deze notitie worden een aantal scenario's, conclusies en aanbevelingen gedaan over het grondvoorraadbeleid die uitgewerkt moeten worden.

Nota Grondbeleid
Momenteel wordt geschreven aan een nieuwe Nota Grondbeleid waarin een fundament wordt gelegd voor het grondbeleid van de komende jaren. Dit is een langdurig traject. De Nota Grondbeleid moet houvast gaan bieden bij het maken van keuzes, de inzet van instrumenten, de mate van gemeentelijke betrokkenheid bij de sturing binnen projecten en de verdeling van kosten en risico's tussen de gemeente en andere partijen.

In het verleden is de bestuurlijke keuze gemaakt om geen actief grondbeleid meer te voeren, maar de focus te leggen op faciliterend grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente niet zelf gronden koopt, ontwikkelt en verkoopt, maar een ondersteunende rol vervult richting private partijen. De beschikbare middelen om actief grondbeleid te voeren zijn destijds afgebouwd. Gedurende deze coalitieperiode is via afzonderlijke bestuursbesluiten een meer regisserend grondbeleid gevoerd. De gemeente heeft bijvoorbeeld recentelijk een voorkeursrecht gevestigd op gronden. Deze koerswijziging zal zijn plek krijgen in de nieuwe nota Grondbeleid. De gemeente heeft recentelijk wel voorkeursrecht gevestigd op bepaalde gronden.

Overige uitgangspunten
Een uitgangspunt voor beheer van gronden is dat onbebouwde gronden worden verhuurd door middel van het sluiten van kortdurende overeenkomsten van één of drie jaar, zodat gronden beschikbaar zijn indien deze nodig zijn om beleidsambities te realiseren in ontwikkelingen met een ruimtelijke component. Veel overeenkomsten worden tegenwoordig jaarlijks opnieuw in de markt gezet of verlengd als de overeenkomst in die mogelijkheid voorziet[3].

Een ander uitgangspunt is dat we de beleidsambities over de wijze van gebruik realiseren via publiekrechtelijke afspraken in plaats van privaatrechtelijke afspraken[4]. De terughoudendheid om privaatrechtelijke afspraken te maken heeft enerzijds te maken met rechtmatigheid en anderzijds met de handhaving van privaatrechtelijke afspraken. Privaatrechtelijke afspraken zijn formeel gezien niet altijd handhaafbaar door de gemeente.

Zolang de gebiedsontwikkeling loopt, maakt het toezicht op de opvolging van privaatrechtelijke afspraken onderdeel uit van het project. Echter als de

[2] Artikel 9 lid 2 sub g Besluit begroten en verantwoorden
[3] Overeenkomstig werkwijze Didam-arrest (uitgifte in mededinging), die op 8 februari 2024 is gepubliceerd in het Gemeenteblad
[4] Dit houdt ook verband met de Ketensamenwerking. Binnen die opdracht is een 'anticontractlijn' opgesteld. De vaststelling en implementatie daarvan wordt gecoördineerd door de afdeling PPP.

gebiedsontwikkeling is beëindigd is de handhaving van dergelijke privaatrechtelijke afspraken en het toezien op de naleving hiervan niet geborgd bij een afdeling.

2.2.3 Plankostenscan

In 2024 heeft het college de Zwolse plankostenscan vastgesteld. De plankostenscan wordt gebruikt bij alle locatie- en gebiedsontwikkelingen voor het privaatrechtelijk verhalen van de plankosten op de ontwikkelende partij(en).

2.2.4 Naleving van uitgangspunten en ontbrekende kaders

De geïnterviewden geven aan dat voorgaande uitgangspunten in de praktijk worden nageleefd. Hierop zijn drie uitzonderingen:

Didam-arrest

In de Nota Grondbeleid 2009 – 2013 staat in paragraaf 6.3 beschreven op welke wijze grond in pacht moet worden uitgegeven. Eind 2021 heeft Hoge Raad het Didam-arrest uitgebracht. Op grond van het Didam-arrest mag een overheid pachtovereenkomsten niet zondermeer een-op-een verlengen of gronden verkopen, maar is zij gehouden om ruimte te bieden aan alle potentieel gegadigden en te gunnen op basis van objectieve, redelijke en toetsbare criteria. Via een los besluit[5] heeft het college ingestemd met de nieuwe werkwijze, waarbij ongeveer een kwart van de pachtovereenkomsten jaarlijks in mededinging (openbaar) worden aangeboden[6]. De Nota Grondbeleid 2009-2013 is als beleidsdocument niet aangepast op basis van het Didam-arrest In de praktijk wordt gehandeld overeenkomstig de door het college vastgestelde werkwijze.

Sluiten van privaatrechtelijke afspraken en beheer daarvan

In uitzonderingsgevallen worden privaatrechtelijke afspraken gemaakt, bijvoorbeeld in een realisatieovereenkomst. In het verleden werden wel meer privaatrechtelijke afspraken gemaakt, die in sommige gevallen nog doorwerken in het heden.

Korting op huur

In de Kadernota Vastgoedmanagement is opgenomen dat er een strikte scheiding moet zijn tussen de kosten van vastgoed enerzijds en subsidies anderzijds. De huurgelden van gebouwen moeten, met uitzondering van erfgoed, kostendekkend zijn. Dit betekent dat een verlaging van of korting op de huur onder kostendekkend niveau niet mogelijk is. Indien wordt voldaan aan subsidievoorwaarden kan het wel mogelijk zijn om een subsidie te verstrekken. Hierbij geldt wel dat subsidies altijd gerelateerd zijn aan te ondernemen activiteiten (dus niet de huur als zodanig). Geïnterviewden geven aan dat onder bestuurlijke druk in het verleden soms is afgeweken van dit kader en toch korting op de huur is verleend.

[5] 19 april 2022: Werkwijze omtrent publicatie van voornemens tot 1 op 1 uitgifte in het kader van het arrest Didam

[6] Een uitzonderingssituatie geldt een situatie wanneer er afspraken zijn met pachters op basis waarvan gronden één op één kunnen worden gegund aan de pachter.

Ontbrekende kaders
Als het gaat om het beheer en de aankoop van gronden worden door de geïnterviewden op bepaalde punten kaders en visie gemist. Dit lijkt vooral betrekking te hebben op gebiedsontwikkeling overstijgende, gemeentebrede kaders:

- Er zijn geen kaders op basis waarvan gronden, die aan de gemeente worden aangeboden, kunnen worden beoordeeld
- Er zijn buiten de SIA geen financiële kaders vanuit de afdeling Vastgoed en/of concernfinanciën voor gebiedsontwikkelingen. Dit hangt in de ogen van geïnterviewden samen met de bestuurlijke keuze om geen middelen beschikbaar te stellen om actief grondbeleid te voeren.
- Er zijn geen kaders voor wanneer welke adviseurs moeten worden betrokken
- Er is niet altijd beleid aanwezig dat richting geeft aan de exploitatie van bepaalde percelen (dus welke exploitatie is wel of niet wenselijk).

2.3 Borgingen in systemen en processen

Processen binnen de afdeling Vastgoed zijn beschreven en vastgelegd in documenten die dateren uit 2013. Deze zijn deels verouderd. Voor een aantal processen zoals aankoop en verkoop van vastgoed zijn recentelijk de checklists geactualiseerd. Daarnaast zullen, op basis van de kaders uit de nieuwe Kadernota Vastgoedmanagement, in samenwerking met de afdeling Concernstaf, de procesbeschrijvingen worden geactualiseerd en waar mogelijk in systemen geborgd. De informatie uit deze paragraaf is gebaseerd op informatie van geïnterviewden.

2.3.1 Vastgoedadministratie

Zoals beschreven onder paragraaf 2.1 is er een administratie voor vastgoed en een administratie voor gronden ingericht.

Voor het vastgoed geldt dat ieder gebouw is gekoppeld aan een relatiebeheerder, welke zorgt voor de juistheid en volledigheid van de administratie, inclusief de rechten en verplichtingen die daarmee samenhangen. De looptijd van huurovereenkomsten is opgenomen in het systeem, waardoor zicht is op de afloop van deze overeenkomsten. Een administratief medewerker draagt zorg voor de facturatie van de huurgelden door deze in Oneworld aan te maken. De daadwerkelijke invordering van de gelden verloopt via Financieel beheer.

Bij het opstellen van overeenkomsten kijkt altijd een vastgoedjurist mee om te borgen dat de juiste formulering wordt gebruikt. Om effectiever en efficiënter te kunnen werken wordt gewerkt aan modelovereenkomsten en standaardbepalingen. Ook kijkt een vastgoedjurist mee bij het bepalen van vervolgstappen indien afspraken niet worden nageleefd.

Er is een maandelijks overleg tussen vastgoedmanagement, vastgoedadviseurs en financieel beheer waarin achterstanden in huur en (erf)pacht worden besproken. Op basis van dit overleg worden al dan niet verdere acties ondernomen richting huurder of

(erf)pachter door vastgoedmanagement of vastgoedadviseurs. Bij de jaarafsluiting worden de gerealiseerde opbrengsten door Financieel Advies vergeleken met de begrote opbrengsten en besproken met de budgethouders. Afwijkingen ten opzichte van de begroting worden gerapporteerd in de jaarrekening. De verhuuradministratie wordt niet aangesloten op of vergeleken met de financiële administratie.

2.3.2 Grondenadministratie

De rentmeesters beheren de administratie van gronden. Hierbij is geen sprake van een koppeling tussen specifieke gronden en een rentmeester. Net als bij de vastgoedadministratie draagt een administratief medewerker zorg voor de facturatie van gelden. Dit is niet rechtstreeks in Oneworld, maar in P8.

Eens per vier weken is een overleg tussen de rentmeesters en de centrale invordering over welke bedragen nog openstaan. In dat overleg is aan de orde of er een specifieke reden is dat er niet betaald is. Naar aanleiding van dit overleg nemen de rentmeesters in bepaalde gevallen contact op met de gebruiker of huurder. Als er geen valide reden is, dan wordt door Financieel Beheer een aanmaning of herinnering gestuurd. Net als bij vastgoed geldt dat de gerealiseerde opbrengsten jaarlijks worden vergeleken met de begrote opbrengsten.

Ook bij gronden kijkt een vastgoedjurist mee met het opstellen van overeenkomsten en bij vervolgstappen als afspraken niet worden nagekomen.

2.3.3 Borgingen in processen en werkafspraken binnen de afdeling Vastgoed

De huuradministratie van zowel de panden als de gronden wordt door één persoon gedaan. Alle mutaties worden in de betreffende verhuursystemen verwerkt. Op basis van deze mutaties vinden binnen de afdeling Vastgoed maandelijks controles op de juistheid van deze mutaties plaats. Hierbij wordt invulling gegeven aan het vier-ogen principe. Daarnaast voert Internal Audit een audit uit op het verhuurproces en de interne procedures. Via een (kleine) steekproef op de verhuuradministratie worden de opzet, bestaan en werking van deze procedures getoetst.

Binnen het team van vastgoedjuristen is het de afspraak dat de vastgoedjuristen bij elkaar meelezen. Zij zoeken elkaar veelvuldig actief op en maken soms een voorbehoud in een project dat eerst afstemming met een andere vastgoedjurist moet worden gezocht. Ook is er regelmatig contact met de afdeling Juridische Zaken over dossiers die raakvlak hebben met zowel Juridische Zaken als Vastgoed.

Binnen het team van planeconomen geldt dat de gebiedsontwikkelingen zijn verdeeld tussen de planeconomen. Planeconomen kijken onderling niet mee in elkaars berekeningen en werkzaamheden.

2.4 Betrokkenheid Vastgoed bij relevante ontwikkelingen

De betrokkenheid van de afdeling Vastgoed bij relevante ontwikkelingen is gebaseerd op de Routekaart en de perceptie van de geïnterviewden.

2.4.1 NRI's, locatie- en gebiedsontwikkelingen

De directie heeft in 2024 de geactualiseerde Zwolse Methode van Gebiedsontwikkeling (de Routekaart) vastgesteld. Ontwikkelingen worden onderscheiden in Nieuwe Ruimtelijke Initiatieven (NRI's), locatieontwikkelingen en gebiedsontwikkelingen. Het vaststellen van de Routekaart heeft onder meer gezorgd voor meer uniformiteit in de betrokkenheid van vastgoeddisciplines:

- Er is altijd een vastgoedjurist betrokken bij NRI's, locatieontwikkelingen en gebiedsontwikkelingen. De vastgoedjurist is de penvoerder van de op te stellen overeenkomsten.
- Er is in de basis altijd een planeconoom betrokken bij locatie- en gebiedsontwikkelingen. Het afdelingshoofd brengt daarbij nieuwe locatie- en gebiedsontwikkelingen onder de aandacht van de planeconomen.

2.4.2 Betrokkenheid bij gebiedsontwikkelingen

Gebiedsontwikkelingen zijn aangemerkt als ambtelijke opdrachten. Dit betekent dat hiervoor een sturingsdriehoek is ingesteld, bestaande uit een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer (in de regel de programmamanager).

Planeconomen en vastgoedjuristen hebben een adviserende rol bij gebiedsontwikkelingen. Ze zijn onderdeel van de projectorganisatie en brengen hun expertise in, maar stellen niet het ambtelijk advies vast. Dit is vergelijkbaar met de positie die andere adviseurs innemen bij projecten.

Naast de werkzaamheden die de vastgoedjuristen en planeconomen verrichten ten behoeve van het project, fungeren zij ook als tegenkracht bij een locatie- of gebiedsontwikkeling. Dit doen zij door kritische vragen te stellen,te wijzen op verschillende risico's die kunnen optreden en gevraagd en ongevraagd advies te geven over eenduidige toepassing van de routekaart en de werkwijzen van de afdeling Vastgoed. Geïnterviewden geven aan dat de mate waarin hiervoor ruimte en waardering bestaat wisselt per ambtelijk opdrachtgever.

Geïnterviewden geven aan dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen de ontwikkelaar en de gemeente, die inherent is aan facilitaire projecten, het interne afstemmingsproces niet makkelijker maakt. Er zijn veel private plannen en de materie wordt steeds complexer. Het aantal belanghebbenden wordt steeds groter en het vereist meer kwaliteiten en een hogere organisatiegraad om ontwikkelingen voor elkaar te krijgen.

In gebiedsontwikkelingen loopt de gemeente relatief veel risico's. Geïnterviewden geven aan dat advisering op nota's, die vanuit gebiedsontwikkelingen voor het college en de raad worden opgesteld, meestal op ad hoc basis en last minute plaatsvindt. In de

breedte van de organisatie geldt dat het de verantwoordelijkheid van de informant is om te borgen dat relevante disciplines tijdig worden betrokken bij het opstellen van een bestuurlijke nota, maar het wisselt of dit in voldoende mate gebeurt. Hierbij wordt aangegeven dat de betrokkenheid van vastgoeddisciplines bij de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming over het geheel bezien groter is bij gebiedsontwikkelingen dan bij de ontwikkeling van beleid (zie ook paragraaf 2.4.3).

De betrokkenheid van de verschillende vastgoeddisciplines bij strategische verwervingen is door de jaren heen verbeterd. In het verleden kwam het voor dat panden aangekocht of gehuurd werden zonder medewerking van vastgoedmanagement. Sinds een paar jaar worden ook de rentmeesters betrokken bij grondverwerving.

De overdracht van gebiedsontwikkelingen naar de lijnorganisatie gaat echter niet altijd goed. In het verleden zijn bijvoorbeeld ten onrechte geen facturen en/of aanmaningen verstuurd of was het onduidelijk wie actie moest ondernemen op het naleven van gemaakte afspraken. Dit had ondermeer te maken met het gebrek aan inzicht in de aard van de contracten (privaat of publiek). Door het project ‘ketensamenwerking’ is hier inzicht in gekomen en zijn stappen gezet om de onderlinge samenwerking te verbeteren.

Er zijn momenteel vragen rondom de bevoegdheden van de ambtelijk opdrachtgever en dan specifiek over het aangaan van overeenkomsten in gebiedsontwikkelingen. Dit wordt meegenomen bij de herziening van de mandaatregeling.

2.4.3 Betrokkenheid bij de ontwikkeling van beleid

Het samenspel tussen de afdeling Vastgoed en de beleidsafdelingen loopt niet altijd soepel[7]. De geïnterviewden geven aan dat medewerkers van Vastgoed soms eerder betrokken zouden moeten worden dan nu in de praktijk gebeurt. In de ogen van de geïnterviewden is het niet altijd duidelijk wat enerzijds van de afdeling Vastgoed mag worden verwacht in diens faciliterende rol richting de beleidsafdelingen en is anderzijds de vraagstelling van de beleidsafdelingen niet altijd helder. Per saldo wisselt de betrokkenheid van de afdeling Vastgoed per beleidsveld. Hierdoor komt volgens geïnterviewden advies over de haalbaarheid van nieuw beleid, als daar gronden of vastgoed bij moeten worden ingezet, soms in het geding.

De afdeling Vastgoed opereert in de basis faciliterend en vraaggericht. Dit sluit aan bij het uitgangspunt binnen de gemeente dat het bezitten van gronden of gebouwen geen doel op zich is, maar een middel om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken.

Op dit moment loopt er binnen het fysieke domein een cultuurtraject, welke door een extern bureau wordt begeleid. Dit traject is een gevolg van een advies uit een eerdere verkenning in de ketensamenwerking. Binnen deze setting wordt er zaken besproken die onder andere te maken hebben met de onderlinge samenwerking, wat onderling wel

[7] In dit kader wordt benadrukt dat het wegens ziekte niet is gelukt om het afdelingshoofd van de beleidsafdeling te interviewen.

of niet wordt gezegd en op welke manier er wordt samengewerkt. Dit traject is nog lopende en is breder dan de context van vastgoed en gronden.

2.4.4 Kennis rondom vastgoed en gronden

Door de opgaven die op de gemeente afkomen heeft de afdeling Vastgoed er de afgelopen jaren veel expertise bij gekregen. Geïnterviewden geven aan dat we in absolute zin en in vergelijking met andere gemeenten veel vastgoedjuristen van een goed niveau in huis hebben.

Gezien wordt dat het belangrijk is om meer kennis op te doen als het gaat om het strategisch verwerven van gronden. Op dit moment is de interne kennis beperkt, terwijl de komende drie jaar wel meer grond aangekocht gaat worden. In eerste instantie zal gewerkt worden met een flexibele schil, maar er wordt ook intern gekeken of medewerkers zich hierin kunnen bekwamen.

Geïnterviewden geven aan dat het belangrijk is om kennis van hoe vastgoedmechanismen op lange termijn werken bij bestuurders, managers en beleidsmedewerkers te vergroten. Op dit moment is deze kennis niet altijd toereikend en worden soms externe bureaus ingeschakeld om deze kennis te vergroten, terwijl deze kennis wel in huis is. Geïnterviewden benadrukken het belang om bij het inwerkprogramma van het nieuwe college vastgoed aandacht te hebben voor het delen van deze specifieke kennis.

2.5 Bestuurlijk-ambtelijke rolverdeling

Er zijn periodieke overleggen tussen de portefeuillehouder vastgoed en het afdelingshoofd Vastgoed. Deze overleggen kennen, net als andere periodieke overleggen met afdelingshoofden, niet veel structuur. Kijkend naar de verschillende vastgoeddisciplines, dan verschilt de insteek van de ambtelijke informatievoorziening:

- Er is geen periodieke rapportage of overleg tussen de portefeuillehouder en adviseurs vastgoedmanagement om informatie te delen over wat er speelt in de vastgoedportefeuille en hetzelfde geldt voor de rentmeesters.
- Vanuit de vastgoedjuristen is er contact met de portefeuillehouder als het gaat om dossiers met een grote politieke lading.
- Vanuit planeconomie wordt de portefeuillehouder vastgoed nu vooral benaderd als verslaggever van de MPV. Hierbij merken geïnterviewden op dat er momenteel sprake is van positieve resultaten op de grondexploitaties, maar dat de verwachting is dat op termijn ook negatieve resultaten gemeld zullen moeten worden en dat dit de relatie met de portefeuillehouder kan veranderen.

Over het geheel genomen vindt er, naast het overleg tussen de portefeuillehouder vastgoed en het afdelingshoofd van de afdeling Vastgoed, vanuit de verschillende vastgoeddisciplines geen structurele informatievoorziening richting de portefeuillehouder plaats, maar wordt deze alleen in uitzonderlijke gevallen benaderd als er iets op een specifiek dossier speelt.

In de regel wordt vanuit beleid of een gebiedsontwikkeling de verantwoordelijke portefeuillehouder integraal geïnformeerd over bepaalde dossiers/projecten. Zaken rondom gebouwen of gronden worden dan vaak alleen afgestemd met de betreffende portefeuillehouder en niet (ook) met de portefeuillehouder vastgoed. Bij onderwerpen als het Ruimtelijk ToekomstPerspectief (RTP) en het Integraal Huisvestingsplan (IHP) wordt de portefeuillehouder vastgoed wel meegenomen, maar dit geldt dus niet altijd bij projecten.

In veel gevallen verwoordt de beleidsmedewerker of projectmanager de input van specialisten, in plaats van dat deze zelf aansluiten bij een portefeuilleoverleg. Dit staat in de optiek van sommige geïnterviewden een kritische tegenblik of objectieve advisering aan de portefeuillehouder voorafgaand aan de bestuurlijke besluitvorming in de weg. Ook zorgt dit dat kritische geluiden ook na bestuurlijke besluitvorming blijven klinken in delen van de organisatie, hetgeen niet bijdraagt aan de uitvoering. De portefeuillehouder vastgoed ervaart soms een kennisachterstand op specifieke dossiers, waardoor deze diens rol in de voorbereiding van bestuursbesluiten niet altijd optimaal kan vervullen. Het vaker zaken agenderen in een PFO of bespreken tijdens een strategisch overleg, waarbij niet puur de vastgoedoptiek naar voren wordt gebracht, kan helpen om deze kennisachterstand tegen te gaan. Ook helpt de nieuwe Kadernota vastgoedmanagement om bestuurlijk meer grip te krijgen op vastgoed.

In het samenspel tussen de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder geven geïnterviewden aan dat het lastig is dat portefeuillehouders meerdere onderwerpen in de portefeuille hebben. De portefeuillehouder moet hierdoor meerdere belangen tegelijkertijd dienen als het gaat om specifieke dossiers. Het meest gemakkelijk zou een situatie zijn waarin de portefeuillehouder vastgoed geen andere onderwerpen in diens portefeuille zou hebben.

Geïnterviewden geven aan dat als een portefeuillehouder ook andere onderwerpen in diens portefeuille heeft, het belangrijk is dat de collegeleden onderling afspraken maken over hoe te handelen als verschillende belangen in een portefeuille conflicteren en checks en balances hieromtrent in te richten. Afwijken van het beleid zouden in de ogen van de geïnterviewden transparant afgestemd moeten worden met de portefeuillehouder en binnen het college. Geïnterviewden zien dat als er bestuurlijke dominante wensen zijn, de ambtelijke tegenkracht op dit moment onvoldoende is.

3 Conclusies en aanbevelingen

Het primaire doel van het onderzoek was om een beeld te krijgen in hoeverre de rechten van de gemeente Zwolle, als het gaat om vastgoed en gronden, geborgd zijn, vastgelegde afspraken worden nageleefd en welke optimalisaties hierbij nodig en wenselijk zijn. In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen. De door het onderzoek opgedane kennis raakt zowel de sturing binnen de ambtelijke organisatie als de besturing door het college. De conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek zijn gericht op de kaderstellende en controlerende rol van het college richting de organisatie. Vanuit concerncontrol zal hiernaast waar relevant op basis van dit onderzoek nadere adviezen en aanbevelingen worden verstrekt aan de ambtelijke organisatie.

3.1 Conclusies

Op basis van dit onderzoek zijn vijf conclusies getrokken:

1. **Juistheid van rechten en plichten**

Op basis van dit onderzoek is het niet mogelijk om vast te stellen of er een juist en volledig overzicht van vastgoed en gronden is. Er zijn verschillende administraties voor vastgoed en gronden ingericht waarin nauwgezet de rechten en verplichtingen van vastgoed en gronden worden bijgehouden. De systemen geven tijdig signalen af als contracten aflopen en het beheer van ieder contract is aan een medewerker gekoppeld. Via maandelijkse multidisciplinaire overleggen wordt gemonitord of externe partijen aan hun verplichtingen voldoen en op basis hiervan worden al dan niet interventies gepleegd. Er is een gedegen rapportagestructuur, waarbij zowel de raad als het college als de ambtelijke organisatie periodiek worden geïnformeerd over verschillende aspecten rondom vastgoed en gronden.

Echter, er zijn een drietal aanvullende zaken wenselijk om de juistheid en volledigheid optimaal te borgen. Ten eerste ontbreekt het aan een adequaat digitaal archiveringssysteem, waardoor niet alle afspraken uit het verleden inzichtelijk zijn. Ten tweede wordt er geen aansluiting gemaakt tussen de financiële administratie enerzijds en vastgoed- en grondenadministraties anderzijds, waardoor niet eenduidig kan worden vastgesteld of alle opbrengsten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Tenslotte ontbreken totaaloverzichten van het vastgoed en de gronden.

2. **Privaatrechtelijke afspraken**

In het heden geldt de afspraak om terughoudend te zijn met het maken van privaatrechtelijke afspraken in gebiedsontwikkelingen. Deze afspraken zijn namelijk vanuit juridisch oogpunt lastig handhaafbaar en ook het beheren van deze afspraken is niet in de bestaande systemen geborgd. In het verleden werden veelvuldiger privaatrechtelijke afspraken gemaakt, waardoor de gemeente nu soms wordt geconfronteerd met afspraken uit het verleden die niet bekend zijn bij het college en ook niet altijd bij de huidige medewerkers. Rechten en verplichtingen die volgen uit

afgesloten contracten zijn niet altijd vastgelegd in systemen en processen, zeker als het gaat om oudere contracten. Door uitstroom van medewerkers verdwijnt de kennis van deze contracten, waardoor het risico aanwezig is dat bepaalde rechten en plichten niet nagekomen worden waardoor de gemeente Zwolle (financiële) schade lijdt. Door afspraken die nu gemaakt worden op een goede manier te beheren, kunnen soortgelijke zaken in de toekomst voorkomen worden.

3. **Herziening kaders via langjarige trajecten**

De herziening van bestuurlijke kaders rondom vastgoed en gronden zijn langjarige trajecten. Gedurende het onderzoek is een nieuwe Kadernota Vastgoedmanagement vastgesteld en momenteel wordt er ook gewerkt aan een nieuwe nota Grondbeleid. Gedurende deze coalitieperiode is via afzonderlijke besluiten een beweging gemaakt naar een meer actief grondbeleid. Deze beweging zal vertaald worden in het nieuwe Grondbeleid. Het voeren van een actiever grondbeleid vraagt om een versterking van de ambtelijke kennis rondom het strategisch verwerven van gronden, een versterking van de bestuurlijke kennis over de werking van vastgoedmechanismen en wellicht ook om het beschikbaar stellen van middelen om sneller te kunnen handelen indien kansen zich voordoen.

4. **Belangenafwegingen bij voorbereiding bestuurlijke besluitvorming**

Bestuursbesluiten gaan vaak niet in de kern over vastgoed of gronden, maar over een groter dossier of gebiedsontwikkeling. Zowel in de ambtelijke voorbereiding op dergelijke besluiten als bij de bestuurlijke afweging spelen voortdurend meerdere belangen. Het uitgangspunt geldt dat het vastgoed en de gronden altijd dienend moeten zijn aan de doelen die de gemeente wenst te behalen. Puur kijkend naar het belang van consistent beheer van vastgoed en gronden kan worden gesteld dat bestuursbesluiten suboptimaal zijn en in de praktijk niet altijd overeenkomstig de kaders welke gelden voor vastgoed en gronden zijn. De ideale mix van checks en balances in de voorbereiding op besluitvorming lijkt nog niet altijd gevonden te worden. De mate waarin verschillende vastgoeddisciplines tijdig betrokken zijn bij de voorbereiding op bestuurlijke besluitvorming wisselt sterk.

5. **In positie brengen van portefeuillehouder vastgoed**

Er zijn nog mogelijkheden tot optimalisatie in de afstemming tussen de portefeuillehouder vastgoed en de ambtelijke organisatie. Er is een periodiek overleg tussen het afdelingshoofd van de afdeling Vastgoed en de portefeuillehouder. Op individuele dossiers wordt de portefeuillehouder echter niet altijd vroegtijdig geïnformeerd. Dit maakt het lastig voor de portefeuillehouder vastgoed om in de voorbereiding op bestuurlijke besluitvorming een rol te spelen en grip te houden op de naleving van de kaders.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies worden vijf aanbevelingen gedaan aan het college:

1. **Geef de organisatie opdracht om zodanige maatregelen te nemen dat de aansluiting tussen de verschillende administraties wordt geborgd**

Door een totaaloverzicht te hebben van het vastgoed en de gronden van de gemeente, inclusief wat in rekening moet worden gebracht bij externe partijen en wat daarvan is binnengekomen, kan de juistheid en volledigheid van de opbrengsten uit vastgoed en gronden beter worden geborgd. Dit vraagt om een systeemoverstijgende oplossing. Een dergelijk overzicht kan wellicht ook een basis zijn om de portefeuillehouder vastgoed periodiek op de hoogte te houden van eventuele afwijkingen.

2. **Geef de organisatie opdracht om bij het opzetten van het centrale archiveringssysteem ook te kijken naar het beheer van alle soorten afspraken welke rondom vastgoed en gronden gemaakt worden**

Het is kwetsbaar om te vertrouwen op de historische kennis van medewerkers als het gaat om welke afspraken gemaakt zijn, zeker als afspraken langdurig doorwerken. Een verdere optimalisatie op dit onderdeel hangt samen met de implementatie van een centraal archiveringssysteem. Het is daarnaast belangrijk dat voor alle type afspraken rondom vastgoed en gronden het beheer duidelijk belegd is op een plek in de ambtelijke organisatie.

3. **Maak bij het inwerkprogramma voor het nieuwe college ruimte voor het delen van kennis over vastgoedmechanismen**

Voor de bestuurlijke besluitvorming is het helpend als het college kennis draagt van de manieren waarop geld kan worden verdiend met vastgoed (vastgoedmechanismen). Een bredere kennis maakt dat dit op een goede manier kan worden meegewogen in de bestuurlijke besluitvorming op verschillende dossiers.

4. **Maak duidelijke afspraken tussen de portefeuillehouder vastgoed en de ambtelijke organisatie over checks en balances**

Om vroegtijdige betrokkenheid van de portefeuillehouder vastgoed op verschillende dossiers beter te borgen, wordt aangeraden om afspraken te maken met de organisatie in welke gevallen de portefeuillehouder vastgoed, naast de voor het specifieke dossier verantwoordelijke portefeuillehouder, afzonderlijk wordt geïnformeerd over aankomende besluiten en door wie. Dit helpt om in voorkomende gevallen het ambtelijk-bestuurlijk samenspel beter vorm te geven.

5. **Maak op basis van de portefeuilleverdeling afspraken binnen het college en met de ambtelijke organisatie over hoe om te gaan met strijdige belangen**

Ongeacht de portefeuilleverdeling is het nagenoeg onontkoombaar dat er gedurende de coalitieperiode dossiers zijn waar een portefeuillehouder vanuit diens portefeuille tegelijkertijd meerdere belangen op moet dienen. Vanuit de collectieve verantwoordelijkheid van het college is het belangrijk om kennis te dragen van belangenafwegingen die in dit kader worden gemaakt door de portefeuillehouder en mee te denken of dit in voorkomende gevallen al dan niet een collegebesluit vraagt.

4 Bijlage I: geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten

4.1 Overzicht geïnterviewde personen

- Bart van Bregt, ambtelijk opdrachtgever diverse gebiedsontwikkelingen
- Marion Garritsen, ambtelijk opdrachtgever wonen
- Barend van der Heiden, afdelingshoofd vastgoed
- Eric Jaspers, rentmeester
- Dorrit de Jong, wethouder en portefeuillehouder vastgoed
- Sandra van Lexmond, vastgoedjurist en coördinator vastgoedjuristen
- Wim van der Linde, planeconoom
- Niels van Oostveen, bestuursadviseur
- Martin Pazie, businesscontroller fysiek domein
- Mark van Rotterdam, portefeuillemanager maatschappelijk vastgoed en coördinator vastgoedmanagement
- Christiaan van Steenwijk, strategisch planeconoom
- Mark Tromp, financieel controller
- Maarten Veeger, concerndirecteur fysiek domein
- Monique Veelers, rentmeester
- Gea Velthuis, relatiebeheerder van de deelportefeuille welzijnsgebouwen, multifunctionele accommodaties, gemeentehuisvesting en brandweerkazernes
- Thomas Vierhout, businesscontroller fysiek domein

4.2 Overzicht geraadpleegde documenten en informatie

- Systemen voor registratie van vastgoed en gronden
- (Beheer)processen voor vastgoed en gronden
- Contracten en overeenkomsten met privaatrechtelijke verplichtingen
- Rapportages
- Relevante bestuurlijke besluitvorming
- In rekening gebrachte en gerealiseerde opbrengsten uit verkoop, huur en (erf)pacht
- Kadernota Vastgoedmanagement 2025-2030
- Nota van uitgangspunten MPV 2025
- Nota grondbeleid 2009-2013
- Verpachtingsladder
- Grondvoorraadbeleid 2017 en verder
- Meerjaren prognose Vastgoed 2025
- Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (2019)
- Routekaart gebiedsontwikkelingen 2024
- Zwolse plankostenscan
- Werkwijze Didam

5 Bijlage II: interviewvragen

Interviewvragen in relatie tot onderzoeksvraag 1

- Welke informatie houden we bij als het gaat om vastgoed en gronden?
- Hoe bepalen we de prijs van vastgoed en gronden en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen?
- Hoe ziet het proces voor wat betreft het beheer van informatie over vastgoed en gronden eruit? Wie heeft welke rol en taak? Is het proces beschreven? Welke rolscheiding is er binnen dit proces?
- Welke rechten en plichten m.b.t het beheren en exploiteren van ons vastgoed zijn er? Welke van deze rechten en plichten registreren we? Hoe en door wie wordt gemonitord welke rechten en plichten er zijn m.b.t. het beheren en exploiteren van ons vastgoed (gebouwen en gronden)? Hoe precies/smart is deze monitoring? Wie is verantwoordelijk voor het ondernemen van actie op basis van de verschillende rechten en plichten en hoe wordt deze voorzien van informatie?
- Welke overzichten zijn hiervoor beschikbaar en hoe wordt gestuurd op de volledigheid en juistheid van deze overzichten? Met wie worden deze overzichten gedeeld? Worden deze individueel gedeeld en/of zijn er overleggen waar deze overzichten aan de orde komen?
- In hoeverre zijn we volledig in wat we registreren? En als we niet volledig (kunnen) zijn, wat is hiervan de oorzaak?
- Wie is er verantwoordelijk voor deze overzichten en hoe vaak worden deze overzichten geactualiseerd?\
- Er is een aantal casussen door bestuurders aangedragen waarin de organisatie niet tijdig in actie is gekomen bij het verlopen van rechten, bijvoorbeeld erfpacht of Spooldereiland. Wat is hiervan de oorzaak?
- Heeft IA procesbevindingen gedaan die relevant zijn voor het registeren van rechten en verplichtingen van vastgoed en gronden? Zo ja, welke zijn dat en welke acties staan er uit op basis van deze bevindingen?
- Hoe zou het overzicht, het proces, de rollen en verantwoordelijkheden en/of het systeem kunnen worden verbeterd om het overzicht van vastgoed en gronden en de rechten en verplichtingen die hieruit voortvloeien te verbeteren?

Interviewvragen in relatie tot onderzoeksvraag 2

- Welk beleid en/of richtlijnen of uitgangspunten gelden m.b.t. het beheer van vastgoed en gronden? Zijn deze vastgesteld en zo ja, wanneer is dit voor het laatst gebeurd?
- Is het geldende beleid en/of richtlijnen of uitgangspunten duidelijk en sluit het aan bij wat in de praktijk nodig is bij de bestuurlijke en ambtelijke wensen?
- Hoe wordt er gehandeld als er afgeweken wordt van het beleid en/of de richtlijnen en uitgangspunten? Wie initieert, wie mag afwijken, welke stappen worden doorlopen en welke functies hebben hierbij een rol? Maakt het uit om wat voor afwijking het gaat?

- In hoeverre worden (voorgenomen) besluiten van de directie, portefeuillehouder, college en raad getoetst aan het vastgestelde beleid? En door wie wordt dit gedaan?
- Wat zou er kunnen worden verbeterd als het gaat om beleid, richtlijnen en/of uitgangspunten voor vastgoed en gronden?

Interviewvragen in relatie tot onderzoeksvraag 3

- Hoe weten we welke rechten en verplichtingen er spelen als het gaat om vastgoed en gronden? Als het gaat om afspraken die worden gemaakt in gebiedsontwikkelingen, op welk moment wordt vastgoed aangesloten (is dit: voordat afspraken gemaakt worden, gedurende het proces van afstemming, nadat afspraken gemaakt zijn en/of nadat de gebiedsontwikkeling is afgerond? Houden de gebiedsontwikkelingen deze afspraken bij of doet vastgoed dit? Zijn hier afspraken over gemaakt en/of een gegroeide werkwijze?
- Welke functies hebben hierin een rol?
- Hoe verloopt de overgang van gebiedsontwikkeling naar de lijn? Op welk moment en op welke manier worden verantwoordelijkheden met betrekking tot contractbeheer overgedragen van gebiedsontwikkelingen naar vastgoed?
- Hebben de gebiedsontwikkelingen en vastgoed dezelfde uitgangspunten als het gaat om vastgoed en gronden en zo nee, waar zitten de grootste verschillen?
- Hoe zou de betrokkenheid van vastgoed bij gebiedsontwikkelingen kunnen worden verbeterd?

Interviewvragen in relatie tot onderzoeksvraag 4

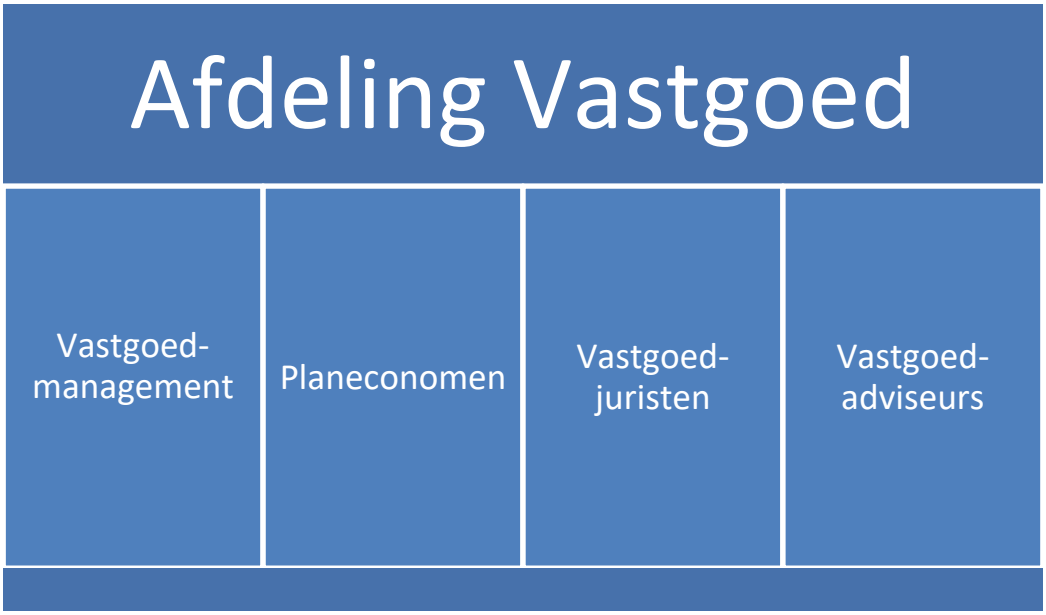
- Wat is de missie en visie van de afdeling Vastgoed? Wat is de rol van vastgoed binnen Zwolle?
- Wanneer wordt afdeling Vastgoed betrokken bij (nieuwe) projecten? Hoe wordt vastgoed geïnformeerd en betrokken bij besluiten of de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming?
- Welke expertise is nodig binnen Zwolle over vastgoed en gronden en de rechten en verplichtingen die hieruit voortvloeien? In hoeverre hebben we deze expertise in huis en in hoeverre is deze bij de afdeling vastgoed aanwezig? Zou hierin iets anders wenselijk of nodig zijn?
- Wat is nodig als het gaat om de ontwikkeling van kennis en kunde?
- Wanneer en in welke situaties is het noodzakelijk om afdeling Vastgoed te betrekken bij vastgoedzaken die spelen bij andere afdelingen? (bijvoorbeeld bij sport)
- Hoe ziet de relatie tussen ruimtelijke ordening, wonen en vastgoed (driehoeksrelatie) eruit? Is deze in balans? Wat verbindt ruimtelijke ordening, wonen en vastgoed en waarin zijn deze drie disciplines juist verschillend? Hoe hebben wij het samenspel georganiseerd?
- Hoe ziet de organisatiestructuur er uit binnen Vastgoed? Is er sprake van verschillende teams? Zo ja, welke?

Interviewvragen in relatie tot onderzoeksvraag 5

- Hoe is de bestuurlijk-ambtelijke rolverdeling als het gaat om de eigendommen van gemeente Zwolle? Wat is de rol van de portefeuillehouder vastgoed en het college? Is duidelijk wie op wat stuurt? Wat werkt hierin goed en minder goed?
- In het verleden is de vastgoedportefeuille gecombineerd met verschillende andere bestuurlijke portefeuilles. Waar raken verschillende belangen elkaar en hoe wordt hier in de praktijk mee omgegaan?
- In hoeverre is de bestuurlijke ambitie voor wat betreft vastgoed en gronden stabiel?
- In hoeverre zijn ambtelijke adviezen leidend in de praktijk en de besluiten die aan het bestuur worden voorgelegd?
- Hoe kan het bestuur zorgen dat we meer grip krijgen op de vastgoedportefeuille?
- In hoeverre dragen we vanuit de ambtelijke organisatie hetzelfde standpunt of advies uit als het gaat om verschillende casussen?
- Wat zijn jouw ervaringen op dit gebied?
- Wat kan hierin anders?

6 Bijlage III: organisatiestructuur afdeling Vastgoed

De afdeling Vastgoed maakt onderdeel uit van het fysieke domein. Binnen de afdeling Vastgoed worden vier teams onderscheiden. Dit zijn geen formele teams met een hiërarchische aansturing, maar onderdelen binnen vastgoed die in teamverband werken en ook teamoverleggen voeren.



De volgende teams worden onderscheiden:

1. Vastgoedmanagement: dit team bevat de portefeuillemanagers zijnde assetmanagers (relatiemanagers) en ontwikkelmanagers en onderwijshuisvesting. Er is een coördinator voor de assetmanagers en ontwikkelmanagers en een coördinator voor onderwijshuisvesting[8].
2. Planeconomen: dit team bestaat uit financiële mensen die grexen beheren en meedenken over de financiële opgaven in gebiedsontwikkelingen. Dit team heeft geen coördinator.
3. Vastgoedjuristen: dit zijn mensen die privaatrechtelijke overeenkomsten maken zoals transactieovereenkomsten (huur, pacht etc.), anterieure overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten of intentieovereenkomsten. Dit team heeft een coördinator.
4. Vastgoedadviseurs: dit team houdt zich bezig met gronduitgifte en grondverwerving. Er zijn twee rentmeesters en vastgoedadviseurs werkzaam. Dit team heeft geen coördinator.

[8] Ten tijde van het onderzoek was deze positie vacant.