

Raadsvoorstel

Opsteller

Nederend, Amanda

Vergadering van

2 september 2025

Kenmerk

Z/24/073957 / D/25/195116

Portefeuillehouder

Jelmer Vierstra

Portefeuille

Overig of n.v.t.

Onderwerp

Accommodatiebeleid gemeente Woerden

Samenvatting

Met dit voorstel stelt de gemeente Woerden een strategisch accommodatiebeleid vast voor het maatschappelijk vastgoed. Het beleid biedt duidelijke kaders voor gebruik, beheer, eigendom en financiering van accommodaties. Doel is een toekomstbestendige, transparante en efficiënte inzet van vastgoed die maatschappelijke opgaven ondersteunt. Het beleid wordt elke vier jaar geactualiseerd en vertaald naar een uitvoeringsprogramma.

Gevraagd besluit

1. Het accommodatiebeleid vast te stellen als strategisch beleidskader voor de lange termijn voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed.
 1. inclusief de daarin opgenomen beleidsregels voor beheer, exploitatie, samenwerking, eigendom en financiën,
 2. inclusief de beslisbomen voor vraagzijde (gebruikers) en aanbodzijde (vastgoed),
 3. met een actualisatiecyclus van het accommodatiebeleid van vier jaar, of eerder indien maatschappelijke of beleidsmatige ontwikkelingen dat vragen.
2. De 'Spelregels Vastgoed: Zakelijk en maatschappelijk betrokken' (2011) gedeeltelijk in te trekken gelijktijdig met de vaststelling van het accommodatiebeleid, voor zover deze betrekking hebben op het maatschappelijke vastgoed.

Inleiding

Als gemeente Woerden vinden wij het belangrijk dat inwoners gezond en vitaal zijn, gelijke kansen hebben en de gemeente leefbaar en ondernemend is. Dit doen wij door uitvoering te geven aan de Maatschappelijke agenda, onderdeel daarvan is de sociale basis. De Woerdense sociale basis is als een ontmoetingsplein, waar het alledaagse leven, sociale en culturele activiteiten en (in)formele ondersteuning samenkomen. Faciliterend hieraan zijn de ontmoetingsplaatsen maar ook accommodaties voor onderwijs, sport & spel, cultuur & informatie, welzijn & zorg, en onze eigen dienstverlening. Via het accommodatiebeleid willen wij de sociale basis versterken.

In dit voorstel nemen wij u stapsgewijs mee in wat het accommodatiebeleid inhoudt en hoe het vervolg proces eruitziet:

1. Aanleiding en noodzaak voor het accommodatiebeleid
2. Het voordeel van een actueel accommodatiebeleid
3. Plaats van het accommodatiebeleid binnen de organisatie
4. Doelstellingen accommodatiebeleid
5. Vervolg accommodatiebeleid

Aanleiding en noodzaak voor het accommodatiebeleid

De huidige vastgoedportefeuille van de gemeente Woerden sluit niet in alle gevallen aan bij de wettelijke taken, zorgplichten of beleidsdoelstellingen. In sommige gevallen is het vastgoedbezit historisch gegroeid. Tegelijkertijd is er voor maatschappelijke organisaties die de gemeente wél actief ondersteunt, soms geen passende accommodatie beschikbaar. Hierdoor is het aanbod van accommodaties onvoldoende in balans met de maatschappelijke vraag.

Een van de oorzaken is de verkoopopdracht uit 2015, gebaseerd op de toenmalige opvatting dat vastgoed geen kerntaak van de gemeente zou moeten zijn. Deze koers heeft geleid tot een afname van het gemeentelijk vastgoedbezit, zonder dat er een integraal beleidskader was om de maatschappelijke effecten daarvan te beoordelen.

Tegelijkertijd staan gemeenten voor grote maatschappelijke opgaven, zoals bevolkingsgroei, vergrijzing, grootschalige woningbouw en veranderende behoeften in de samenleving. Zonder actueel en integraal beleid ontbreekt de basis om tijdig en doelgericht op deze ontwikkelingen te anticiperen en om beschikbare middelen efficiënt en effectief in te zetten.

Daarnaast zijn er in het verleden niet altijd eenduidige en transparante afspraken gemaakt met maatschappelijke partijen over het gebruik van gemeentelijk vastgoed. Dit heeft geleid tot onduidelijke geldstromen en situaties.

Door wisselingen in het ambtelijk organisatie zijn de uitgangspunten uit de 'Spelregels Vastgoed: Zakelijk en maatschappelijk betrokken' niet altijd consequent toegepast. Dit is organisch ontstaan de afgelopen veertien jaar. Waarbij duidelijke kaders en maatstaven voor het inzetten van maatschappelijk vastgoed ontbreken. Dit leidt tot verwarring over de inzet van ambtelijke capaciteit, met name bij vragen die buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen.

Ook binnen de domeinen Ruimte en Sociaal Domein zijn de afgelopen jaren veel personele wisselingen en capaciteitsproblemen geweest. Dit heeft geleid tot een gebrek aan samenhang en richting, waardoor het moeilijk is gebleken om de sociale basis – zoals beschreven in de Maatschappelijke Agenda (MAG) – op een creatieve en effectieve manier te versterken. Dit heeft directe gevolgen gehad voor vastgoedvraagstukken rondom aankoop, verkoop, nieuwbouw en renovatie. Concrete voorbeelden hiervan zijn bibliotheek en het Klooster in Woerden, de Schulenburg in Kamerik en de Milandhof in Zegveld.

Een helder beleidskader is daarom noodzakelijk. Het accommodatiebeleid biedt inzicht in het gewenste gebruiksniveau van maatschappelijke accommodaties en maakt het mogelijk om op een strategische wijze te reageren op vragen en behoeften. Hiermee ontstaat grip op de vastgoedportefeuille en is het mogelijk om het vastgoed strategisch, efficiënt en effectief in te zetten voor maatschappelijke en ruimtelijke opgaven.

Participatieproces

Er zijn verschillende maatschappelijke partijen gesproken voor beeldvorming rondom dit accommodatiebeleid.

Wat willen we bereiken

Doelstellingen accommodatiebeleid:

1. maatschappelijke accommodaties als middel om beleidsdoelen te realiseren,
2. strategische inzet van vastgoed,
3. heldere criteria voor toewijzing en gebruik op basis van een afwegingskader,
4. optimaliseren van de samenwerking tussen domein Ruimte en Sociaal domein voor betere besluitvorming en efficiëntere inzet van middelen,
5. multifunctioneel en efficiënt ruimtegebruik,
6. duurzaamheidsambities waarmaken,
7. inspelen op de bevolkingsontwikkeling en schaa sprong.

Hoewel er wel een relatie in het gebruik kan liggen tussen onderwijshuisvesting enerzijds en het overig maatschappelijk vastgoed anderzijds, valt onderwijshuisvesting buiten de scope van dit accommodatiebeleid. Het strategisch vastgoedbeleid voor onderwijshuisvesting wordt opgesteld via het Integraal Huisvestingsplan (IHP).

Wat gaan we daarvoor doen

Vervolg accommodatiebeleid

Het accommodatiebeleid dat nu aan u wordt voorgelegd, vormt de strategische basis voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van maatschappelijk vastgoed. Met dit beleidskader worden duidelijke spelregels vastgesteld voor het gebruik, beheer, eigendom en de financiering van accommodaties.

Op basis van dit kader wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld, dat elke vier jaar wordt geactualiseerd. Dit programma vertaalt het beleid naar concrete projecten, scenario's en investeringen, verdeeld over drie tijdvakken: 0–5 jaar, 5–10 jaar en 10–20 jaar. Projecten in de eerste periode worden voorbereid via haalbaarheidsonderzoeken of beleidswijzigingen. Binnen de portfoliotafel wordt de prioritering van projecten uit het uitvoeringsprogramma bekrachtigd. Daarnaast bevat het programma een verkoopstrategie voor objecten die niet langer beleidsmatig of strategisch noodzakelijk zijn.

Het uitvoeringsprogramma is het instrument waarmee het beleid in de praktijk wordt gebracht. Het biedt inzicht in de actuele vastgoedportefeuille, de investeringsplanning en de maatschappelijke effecten op de lange termijn. Daarbij worden beleidskeuzes onderbouwd met financiële toetsing, transparantie in geldstromen en een systematische beoordeling van strategisch vastgoed.

Het programma kent vier essentiële doelstellingen voor de financiële en beleidsmatige houdbaarheid:

1. Financiële toetsing van de vastgoedportefeuille: Hiermee wordt inzicht verkregen in exploitatie, onderhoud en investeringsbehoefte. Verborgene subsidies en ongelijksoortige financiering worden zichtbaar gemaakt en geharmoniseerd.
2. Transparantie in geldstromen: Alle financiële stromen via vastgoed worden inzichtelijk gemaakt, zodat beschikbare middelen doelmatig en rechtvaardig kunnen worden ingezet.
3. Toetsing aan de Wet Markt en Overheid: Elk pand wordt getoetst op marktconformiteit om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen en voorzieningen betaalbaar en toekomstbestendig te houden.
4. Beoordeling van strategisch vastgoed: Door periodieke herijking wordt gestuurd op een compacte en doelgerichte portefeuille. Hierbij worden normeringstabellen en groeiscenario's toegepast.

De raad wordt geïnformeerd over inhoud van het uitvoeringsprogramma dat voortvloeit uit het accommodatiebeleid. Waar mogelijk sluit dit programma aan op de Planning & Control-cyclus, zodat de besluitvorming goed geïntegreerd is in bestaande bestuurlijke processen.

Op momenten waarop besluiten nodig zijn—bijvoorbeeld over individuele objecten, wijzigingen binnen het omgevingsplan of bij budgettaire tekorten—wordt de raad expliciet om besluitvorming gevraagd.

Het scenario onderzoek voor de herontwikkeling van Schulenburg in Kamerik loopt vooruit op dit uitvoeringsprogramma en wordt als eerste toets uitgevoerd na vaststelling van het beleidskader. De gemeenteraad wordt in het vierde kwartaal van 2025 geïnformeerd over het scenario onderzoek.

Plaats van het accommodatiebeleid binnen de organisatie per 1-1-2026

Het accommodatiebeleid neemt een centrale positie in binnen de organisatie van de gemeente Woerden. In het licht van de voorgenomen organisatieontwikkeling wordt de gemeentelijke structuur ingedeeld in vier domeinen:

- - Domein Samenleving (voorheen Sociaal domein)
 - Domein Fysieke Leefomgeving (samensmelting van Ruimte en Openbare Ruimte)
 - Domein Publiek en Veiligheid (voorheen Dienstverlening)
 - Domein Bedrijfsvoering

Een optie binnen deze nieuwe structuur die voor het accommodatiebeleid wordt onderzocht, is het bundelen van de werksoorten van maatschappelijke accommodaties onder het domein Samenleving en het domein Fysieke Leefomgeving in één gecombineerd team. Daarbij wordt ook bepaald waar dit team organisatorisch wordt gepositioneerd. Deze optie wordt verder uitgewerkt in een organisatievoorstel op teamniveau.

Het doel van deze bundeling is om het beleid en de ontwikkeling van maatschappelijke accommodaties, inclusief de bijbehorende vastgoedassets, stevig te verankeren in de integrale gebiedsontwikkeling van de fysieke leefomgeving van beide gemeenten. Het accommodatiebeleid vormt hierin een belangrijke pijler en geeft richting aan de opdracht voor dit nieuwe team.

De uitvoering van het beleid wordt aangestuurd door het team Gemeentelijk Vastgoed, dat binnen het domein Fysieke Leefomgeving de rol van eigenaar vervult. Door het werken vanuit een gedeelde visie, kaders en prioriteiten ontstaat een integrale benadering van maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Dit bevordert de samenwerking tussen domeinen en zorgt voor een gezamenlijke basis voor besluitvorming. Daarmee worden knelpunten zoals leegstand, onvoldoende spreiding van voorzieningen of het ontbreken van passende accommodaties voorkomen.

Argumenten

1.1 Het accommodatiebeleid zorgt voor efficiënt gebruik van middelen.

Door maatschappelijke accommodaties doelgericht te beheren, onderhouden en benutten, worden kosten bespaard en middelen efficiënter ingezet. Leegstand en inefficiënte exploitatie worden voorkomen, terwijl investeringen worden afgestemd op gebruik, behoefte en beleidsprioriteit. Tijdige keuzes over behoud, herontwikkeling of afstoting voorkomen onnodige uitgaven. Transparante toewijzing maakt zichtbaar welke panden bijdragen aan wettelijke taken en beleidsdoelen, wat leidt tot beter onderbouwde en gedragen besluiten.

1.2 Het accommodatiebeleid zorgt voor bevordering van maatschappelijke doelen.

Gemeentelijke gebouwen ondersteunen maatschappelijke partijen zoals, het beleid helpt om deze functies strategisch te ondersteunen en te versterken.

1.3 Het accommodatiebeleid leidt tot transparantie en rechtvaardigheid.

Door ruimte objectief toe te wijzen aan verenigingen en maatschappelijke partijen op basis van vastgestelde normen en beleidsdoelen, wordt willekeur voorkomen. Dit bevordert gelijke behandeling van gebruikers en zorgt voor duidelijkheid over huurprijzen en verantwoordelijkheden. Zo ontstaat een transparant en rechtvaardig systeem dat bijdraagt aan vertrouwen en efficiënt gebruik van accommodaties..

1.4 Het accommodatiebeleid is een toekomstbestendig beleid doordat het inspeelt op veranderingen in de samenleving.

Door vooruit te kijken en te anticiperen op demografische trends, woonbouwopgaven en veranderende maatschappelijke behoeften, kan het vastgoedbestand tijdig worden aangepast aan nieuwe maatschappelijke opgaven. Flexibiliteit in gebruik en beheer maakt het mogelijk om snel in te spelen op veranderingen, waardoor accommodaties duurzaam en doelgericht inzetbaar blijven. Daarnaast kunnen investeringen beter worden gepland.

1.5 Het accommodatiebeleid helpt met het inzichtelijk maken van kansen op verduurzaming van gemeentelijke accommodaties:

Door vastgoedbeheer af te stemmen op klimaatdoelstellingen, gemeentelijke duurzaamheidsdoelen en de wettelijke verduurzamingsplicht, draagt de gemeente op natuurlijke momenten actief bij aan een toekomstbestendige leefomgeving. Dit maakt het mogelijk om duurzaamheidsinvesteringen te doen op logische, geplande momenten, wat efficiëntie en effectiviteit vergroot.

1.6 Samenwerking en partnerschap.

Een beleid biedt niet alleen houvast voor interne ambtelijke samenwerking maar ook voor externe maatschappelijke en commerciële partijen. Dit bevordert medegebruik, innovatie en kostenbesparing.

1.7 Het accommodatiebeleid helpt bij het krijgen en houden van grip op vastgoedportefeuille.

Het accommodatiebeleid biedt een systematiek voor monitoring, evaluatie en actualisatie. Het beleid ondersteunt sturing op inkrimping, uitbreiding en herbestemming van vastgoed, en brengt samenhang in beheer en exploitatie. Het maakt afwegingen over verkoop of afstoting van overbodige panden transparant en biedt inzicht in gebruik, kosten, opbrengsten en bezetting van alle gemeentelijke accommodaties. Hierdoor kunnen investeringen worden geprioriteerd op basis van objectieve criteria en maatschappelijke meerwaarde. Actieve sturing op passend en multifunctioneel gebruik voorkomt leegstand en ondersteunt integrale afwegingen tussen het ruimtelijk en sociaal domein. Hierdoor blijft het gemeentelijk vastgoed ook op de lange termijn passend, betaalbaar en in lijn met de strategische doelen van de gemeente.

1.8 Gezamenlijk beleid gemeenten Woerden en Oudewater.

Het hanteren van één integraal accommodatiebeleid voor de gemeenten Woerden en Oudewater sluit aan bij de gezamenlijke werkorganisatie. In de praktijk zullen de uitwerking en gevolgen op gebouw- of gebiedsniveau per gemeente verschillen. Voor maatschappelijke opgaven die gemeentegrensoverschrijdend zijn, is afzonderlijk overleg en besluitvorming vereist.

2.1 Actualisatie van beleid

De spelregels uit 2011 zijn inmiddels verouderd. De maatschappelijke context, wet- en regelgeving en gemeentelijke ambities zijn sindsdien veranderd. Door deze regels in te trekken voor het maatschappelijke vastgoed worden juridische of beleidsmatige tegenstrijdigheden voorkomen en wordt de beleidslijn helder en consistent.

Kantttekeningen, risico's en alternatieven

1.1 Dit is de eerste keer dat de gemeente Woerden het accommodatiebeleid vaststelt.

Met dit besluit wordt de werkwijze geïntroduceerd, die gevolgen heeft voor de wijze waarop de organisatie omgaat met vastgoed. In de aankomende jaren gaat uit het uitvoeringsprogramma blijken hoe omvangrijk de consequenties zijn, ook in betrekking tot argument 1.3. Intern vraagt deze werkwijze om meer afstemming en samenwerking tussen de betrokken Sociaal Domein en Domein Ruimte, met als doel een beter resultaat te bereiken.

1.2 Het voldoen aan de wet markt en overheid kan leiden tot een toename in huurkosten voor onze huurders.

De gemeente voldoet grotendeels aan de Wet Markt en Overheid. Met de wetswijziging van juni 2025 is het echter niet langer toegestaan om op transparante wijze van de wet af te wijken. Bij het aangaan van nieuwe huurcontracten moet volledig worden voldaan aan de bepalingen van de Wet Markt en Overheid. Dit kan leiden tot een toename van verzoeken om compensatie van de hiermee gepaard gaande kosten, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies.

1.3 Om met een integraal accommodatiebeleid voor de gemeenten Woerden en Oudewater te kunnen werken dienen beide gemeenten in te stemmen met het accommodatiebeleid.

De beleidskaders passen binnen het huidige beleid van beide gemeenten en de geldende wet- en regelgeving. Het uitvoeringsprogramma zal voor beide gemeentes afzonderlijk worden opgesteld.

2.1 Gedeeltelijke intrekking

Zonder heldere afspraken over wanneer een accommodatie als maatschappelijk relevant wordt beschouwd, ontstaat er onduidelijkheid over welk beleid van toepassing is. Ter verduidelijking zijn in het accommodatiebeleid definities opgenomen die richting geven aan deze beoordeling. Daarnaast wordt in het uitvoeringsprogramma nadrukkelijk aandacht besteed aan het formuleren van duidelijke kaders voor de toepassing en uitvoering van het beleid.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Het vaststellen van het accommodatiebeleid zelf heeft geen directe financiële consequenties, omdat het in eerste instantie gaat om het vastleggen van kaders, beleidsregels en procedures. De uitvoering van het beleid kan echter wel leiden tot financiële effecten, zowel kostenbesparend als investeringsgericht.

Mogelijke financiële effecten zijn:

1. kostendekking en inkomstenverhoging door toepassing van kostprijs dekkende huur en het beëindigen van niet-marktconforme afspraken,
2. kostenbesparing door efficiënter gebruik van bestaande accommodaties, multifunctioneel gebruik en het afstoten van niet-strategisch vastgoed zonder beleidsdoelstelling,
3. investeringskosten voor verduurzaming, onderhoud en eventuele nieuwbouw of renovatie, afhankelijk van toekomstige besluiten,
4. optimalisatie van exploitatie door betere bezetting en spreiding van accommodaties,
5. hogere subsidiekosten door het ontwikkelen van een huisvestingssubsidie als ook de herziening van het subsidiebeleid is afgerond.

De daadwerkelijke financiële impact zal worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma met haalbaarheidsonderzoeken en afzonderlijke voorstellen aan de raad, waarin per project de benodigde investeringen, dekkingsmiddelen en exploitatiegevolgen worden gespecificeerd.

Communicatie

Na vaststelling van het beleidskader wordt het accommodatiebeleid breed gecommuniceerd. Het beleid wordt openbaar gepubliceerd, onder andere via de gemeentelijke website. Daarnaast wordt het vertaald naar een uitvoeringsprogramma waarin de projecten voor de komende vijf jaar worden beschreven en afspraken met betrokken gebruikers worden vastgelegd.

Maatschappelijke partijen zijn reeds geïnformeerd over het opstellen van dit beleid. Partijen zijn op de hoogte van het voorleggen van het beleid aan de raad en zullen na vaststelling worden uitgenodigd om gezamenlijk de vervolgstappen te bespreken.

Vervolgproces

1. Resultaten scenario onderzoek Scholenburch in Q4 2025.
2. Uitvoeringsprogramma accommodatiebeleid in 2026.
3. Herijking van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) in 2026.
4. Herzien van het subsidiebeleid in 2026.
5. Eerste evaluatie van het accommodatiebeleid in 2029.

Bevoegdheid raad

De raad is bevoegd om over dit voorstel een besluit te nemen op grond van de Gemeentewet, art. 147.

Bijlagen

1. Accommodatiebeleid Gemeenten Woerden en Oudewater 2025 (D/25/196013)
2. Publicatie beleidsregels accommodatiebeleid (D/25/196269)
3. Raadsbesluit Accommodatiebeleid Gemeenten Woerden (D/25/195969)