

Eindrapport

Vervolgonderzoek ISG en GOM

Een onderzoek van de gemeenteraad onder begeleiding van de rekenkamercommissie Teylingen.

Aan

Rekenkamercommissie Teylingen
Raadswerkgroep ISG-GOM gemeente Teylingen

Versie 1.2

gemeente TEYLINGEN

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

Colofon

Dit onderzoeksrapport is opgesteld in opdracht van de gemeenteraad Teylingen en onder toezicht van de rekenkamercommissie. Het rapport is opgesteld door onderzoekers van het bestuurskundig onderzoeksbureau Partners+Pröpper: Ing. Peter Struik MBA en Hilda Sietsema.

Noordwijk, 16 september 2021

PARTNERS+PRÖPPER

Inhoudsopgave

Deel 1 De Kern 1

1 Inleiding 2

1.1 Aanleiding en achtergrond van dit onderzoek 2
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 2
1.3 Evaluatiemodel en normenkader 5
1.4 Afbakening van het onderzoek 5
1.5 Aanpak van het onderzoek 6
1.6 Leeswijzer 6

2 Conclusies 7

3 Aanbevelingen 14

Deel 2 Het beleid en de uitvoering 18

4 Beleid en kaders 19

4.1 Beleidsdoelen Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport DB 22
4.2 Uitvoeringskaders GOM 26

5 Uitvoering en werkwijze 31

5.1 Uitvoeringsplan van GOM 34
5.2 De werkprocessen van GOM 36
5.3 De werkwijze van GOM in de praktijk: casussen 37
5.4 Borging van doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering 54

6 Governance 55

6.1 De bestuursorganen en de rol van de gemeenten 56
6.2 Beheersing van bestuurlijke- en financiële risico's 57

7 Rol van de raad 59

7.1 Informatievoorziening naar de raad 60
7.2 Evaluatiemoment ISG 61

Deel 3 De resultaten 63

8 De resultaten 64

8.1 Realisatie van doelen 67
8.1.1 Realisatie van maatschappelijke doelen 67
8.1.2 Realisatie van uitvoeringsdoelen 68
8.1.3 Realisatie van financiële doelen 74
8.2 Onbedoelde effecten van beleid en uitvoering 75
8.3 (Actuele) ontwikkelingen 79

Deel 4 De bijlagen 82
Bijlage 1 Werkprocessen van GOM..... 83
Bijlage 2 Respondenten- en Bronnenlijst..... 87

Deel 1 De Kern

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van dit onderzoek

Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Teylingen heeft in 2019 onderzoek gedaan naar de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de doelen en activiteiten van de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (hierna: GOM). Het onderzoeksrapport 'Grip op GOM' is in de commissie Ruimte van 12 mei 2020 inhoudelijk besproken en op 4 juni jl. heeft de gemeenteraad de aanbevelingen uit het rapport overgenomen. De aanbevelingen richten zich op hoe de gemeenteraad beter in positie kan komen voor wat betreft zijn kaderstellende en controlerende rol. De gemeenteraad van Teylingen wenst nu, als vervolg op het onderzoek van de rekenkamercommissie, een zo volledig als mogelijk beeld te krijgen van de effecten van het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM. De gemeenteraad wil hiervoor een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren en heeft de rekenkamercommissie en de raadswerkgroep ISG-GOM gevraagd dit onderzoek te begeleiden. Het onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper uit Noordwijk heeft dit onderzoek in opdracht van de gemeenteraad uitgevoerd.

Achtergrond

De gemeente Teylingen is samen met de gemeenten Hillegom, Katwijk, Lisse en Noordwijk aandeelhouder van Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (hierna: GOM)[1]. De missie van GOM is het tot stand brengen van een economisch en ruimtelijk vitale Duin- en Bollenstreek, door middel van actieve gebieds(her)ontwikkeling. Dit door verrommeling van het buitengebied tegen te gaan en de bollengrond te beschermen. GOM handelt daarbij zonder winstoogmerk: alle inkomsten worden benut voor herstructureringsmaatregelen. Het uitvoeringskader waarbinnen GOM dient te handelen, is de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (hierna: ISG). Dat kader is in 2009 door de raden unaniem vastgesteld en in 2016 herbevestigd en deels herzien[2]. Sinds eind 2018 zijn bij raadsleden van de gemeente Teylingen vragen ontstaan over de effecten van het beleid en of de resultaten die GOM behaalt overeenkomen met de aanvankelijk gestelde doelen. Ook hebben enkele ontevreden agrariërs van zich laten horen door in te spreken in een raadsvergadering. Het gaat dan om de bouw van zogeheten Greenportwoningen op clusterlocaties en eventuele negatieve effecten van het beleid. Het is GOM ook zelf niet ontgaan dat er groeiende twijfels zijn over de resultaten van het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan door GOM: 'Niet altijd wordt dit beleid begrepen', zo is te lezen in het Jaarverslag 2018 op blz. 12.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht verschaffen in:

1 Wat de effecten zijn van het beleid zoals geformuleerd in de ISG, zowel ten aanzien van voorziene bedoelde effecten als onvoorziene onbedoelde effecten.
2 In hoeverre GOM als uitvoerende organisatie op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze een bijdrage levert aan gemeentelijke doelen zoals geformuleerd in de ISG.

---

[1] Tot 1 januari 2019 waren dit zes gemeenten, namelijk de gemeenten: Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijkerhout, Teylingen en Noordwijk. Per 1 januari 2019 zijn de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout gefuseerd tot de gemeente Noordwijk.

[2] Bron: raadsbesluit van de gemeenteraad Teylingen van 30 juni 2019.

3 De mogelijkheden hoe de gemeenteraad (tussentijds) meer transparant zicht kan krijgen in de effecten van het beleid zoals geformuleerd in de ISG en de wijze waarop GOM daar uitvoering aan geeft.

Onderzoeksvragen

A. Het beleid

1 Wat zijn de beleidsdoelen zoals gesteld in de ISG en zijn deze in voldoende mate geformuleerd om op te kunnen sturen?
2 Hoe zijn de beleidsdoelen vertaald naar uitvoeringsdoelen voor GOM, en is dat in voldoende mate gedaan om op te kunnen sturen?

B. Uitvoering en werkwijze

3 Wat is het uitvoerings- of jaarplan van GOM en hoe worden daarin uitvoeringsdoelen, activiteiten en middelen met elkaar verbonden?
4 Wat zijn de beoogde uitvoeringsprestaties en wie stelt deze vast?
5 Hoe verloopt het werkproces binnen GOM en wie zijn in welke stap betrokken, van initiatief tot eindresultaat? In het bijzonder:
   > Hoe start een specifieke casus en hoe en door wie worden initiatieven getoetst en besluit welke haalbaar of niet haalbaar zijn binnen gestelde kaders?
   > Wanneer is GOM aan zet, en wanneer de gemeente?
   > Wie beoordeelt het eindresultaat?
6 Welke organisatorische voorwaarden heeft GOM ingevuld voor een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze van werken?
   > Wat is daartoe de afgelopen jaren ontwikkeld, of nog in ontwikkeling?

C. Governance, sturing en het samenspel tussen de samenwerkende gemeenten

7 Hoe is de governance ingericht en hoe werkt het in de praktijk?
   > Wat zijn de rollen en werkwijzen van relevante organen: AvA, RvC, Directeur en hoe verhouden die zich tot de rol en werkwijze van het gemeentebestuur (college en raad)?
   > Wat zijn bevoegdheden en handelingsruimte van de verschillende organen?
   > Wie legt aan wie en wanneer verantwoording af over het eigen handelen?
8 Hoe is het samenspel tussen de samenwerkende gemeenten?
9 Hoe worden risico's beheerst, zowel bestuurlijke als financiële risico's?

D. Rol van de raad

10 Hoe is de informatievoorziening naar de raad, en stelt deze de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen?
   > Heeft de raad zicht op de effecten van het ISG en de uitvoeringsprestaties van GOM?
   > Heeft de raad zicht op de financiële middelen die daarmee gemoeid zijn?
   > Heeft de raad zicht op casussen die de samenleving van Teylingen raken: voortgang en resultaten?
11 Hoe controleert de raad in de praktijk?
   > Stuurt de raad op basis van zicht op maatschappelijke effecten en uitvoeringsprestaties ook (tussentijds) bij?
   > Zo ja hoe doet de raad dat en is daarbij sprake van regionale afstemming tussen raden?

E. Resultaten

12 Worden de doelen van de gemeente gerealiseerd?
- > Realiseert de gemeente de maatschappelijke doelen zoals geformuleerd in de ISG?
- > Realiseert GOM de beoogde uitvoeringsdoelen binnen de kaders van de ISG?
- > Wat zijn de financiële resultaten van GOM en hoe hebben die zich over de afgelopen jaren ontwikkeld?

13 Zijn er naast voorziene bedoelde effecten ook onvoorziene onbedoelde effecten van het beleid van de gemeente, zoals geformuleerd in de ISG en/of de uitvoering door GOM?
- > Werken deze versterkend of juist belemmerend? Dit ten aanzien van de beleidsdoelen zoals geformuleerd in de ISG of andere beleidsdoelen van de gemeente?

14 Is het ISG-beleid nog realistisch en actueel, in het licht van ontwikkelingen die zich in de loop der jaren hebben voorgedaan of gaande zijn?
- > Denk hierbij aan sectorale ontwikkelingen, zoals de bloemen en bollenteelt in Noord-Holland en de Haarlemmermeer.
- > Denk ook aan samenhangende ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen, zoals wonen en verduurzaming (klimaatdoelen en de energietransitie).

F. Lessen

15 Wat zijn lessen die getrokken kunnen worden?

16 Wat zijn concrete aanbevelingen die leiden tot meer transparant zicht in de effecten van beleid en de uitvoeringsprestaties van GOM, en vanuit dat zicht mogelijkheden voor (bij)sturing?

1.3 Evaluatiemodel en normenkader

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is het onderstaande evaluatiemodel van figuur 1.1 gebruikt. Het evaluatiemodel laat zien dat de onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de verschillende blokken (A t/m F), waarover de deelvragen zijn verdeeld.



Figuur 1.1: Evaluatiemodel en normenkader

1.4 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot de effecten van het beleid, en de uitvoering daarvan door GOM, voor zover dit betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente Teylingen. De reden hiervoor is dat de gemeenteraad van Teylingen opdrachtgever is en het onderzoek niet in regionaal verband is afgestemd. Conclusies en aanbevelingen zijn dan ook van toepassing op Teylingen en kunnen niet zondermeer worden geprojecteerd op regionaal niveau. Wel kunnen de bevindingen uit het onderzoek verhelderend werken en een scherp beeld geven van de situatie, en daarmee helpend zijn om het gesprek met de andere samenwerkende gemeenten binnen de regio op een goede wijze te voeren.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is langs twee sporen uitgevoerd:

Spoor 1: uitvoering en uitvoeringsprestaties
Aan de hand van het bestuderen van relevante beleids- en uitvoeringsdocumenten, een studie van een aantal casussen en interviews is zicht ontstaan op:
> De beleidsdoelen van de ISG en de vertaling daarvan naar uitvoeringsdoelen voor GOM;
> Het handelingskader en -instrumentarium van de gemeente Teylingen en GOM;
> De rollen en taken van de gemeente Teylingen en van GOM alsmede de werkwijze en -processen van GOM en interactiemomenten met de gemeente Teylingen;
> De sturing op GOM (governance) en informatievoorziening van GOM.

Spoor 2: maatschappelijke effecten
Aan de hand van een online enquête onder agrariërs, interviews met agrariërs en belangenorganisaties, GOM, portefeuillehouder en ambtenaren van de gemeente Teylingen is zicht ontstaan op:
> De realisatie van beoogde voorziene en bedoelde effecten van het ISG-beleid in relatie tot de uitvoeringsdoelen en taken van GOM;
> De onvoorziene en onbedoelde (bij)effecten van het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM;
> De actualiteit van het ISG-beleid in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen.

Het doel van de online enquête was om relevante aandachtspunten (signalementen) op te halen over de effecten van het ISG-beleid (bedoelde en onbedoelde effecten) en de uitvoering daarvan door GOM. Deze aandachtspunten vormden de agenda voor verdiepende gesprekken die daarop volgden. De enquête was geen representatieve steekproef, dat was voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen ook niet nodig. De online enquête is afgenomen in de periode van 22 maart tot en met 9 april 2021. In totaal zijn 51 agrarische ondernemers in Teylingen uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen. Drieëntwintig agrariërs hebben de vragenlijst ook daadwerkelijk ingevuld, dat is een respons van 45%. Alle respondenten zijn agrariërs met een bedrijfsactiviteit in de gemeente Teylingen.

1.6 Leeswijzer

Het voorliggende rapport bestaat uit drie te onderscheiden delen die we hieronder verder kort toelichten.

Deel 1 **De Kern**	Hoofdstuk 1 Hoofdstuk 2 Hoofdstuk 3	Doel, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek. Conclusies Aanbevelingen
Deel 2 **Het beleid en de uitvoering**	 Hoofdstuk 4 Hoofdstuk 5 Hoofdstuk 6 Hoofdstuk 7	Beantwoording van deelvragen: Blok A 'Het beleid' Blok B 'Uitvoering en werkwijze' Blok C 'Governance' Blok D 'Rol van de raad'
Deel 3 **De resultaten**	 Hoofdstuk 8	Beantwoording van de deelvragen: Blok E 'Resultaten'
Als laatste bevat het rapport twee bijlagen: • De werkprocessen van GOM; • Bronnen- en respondentenlijst.		

2 Conclusies

Vooraf

De onderstaande conclusies richten zich op drie van zeven thema's van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) én binnen deze drie thema's op de uitvoeringsdoelen waar GOM zich als uitvoerende organisatie op richt. Zie voor een scherp beeld hierover figuur 4.3 in hoofdstuk 4.De drie thema's zijn: een vitale greenport, een vitaal landschap en een bedrijvige regio.. Voor alle duidelijkheid: GOM richt zich in de uitvoering op een deel van de thema's en ambities uit de ISG zoals vastgesteld door de samenwerkende gemeenten, waaronder door de gemeente Teylingen. Daarbij merken wij op dat de gemeente Teylingen voor de realisatie van de ambities samenwerkt met vier andere gemeenten in de regio, te weten Katwijk, Hillegom, Lisse en Noordwijk. De onderstaande conclusies zijn strikt genomen enkel van toepassing op de gemeente Teylingen. Het onderzoek is immers uitgevoerd voor de gemeenteraad van Teylingen. De onderzoekers hebben zich dan ook op deze gemeente gericht, en niet op de andere samenwerkende gemeenten.

De conclusies

Kernconclusie 1
Het ISG beleid is gericht op het realiseren van integrale gebiedsgerichte opgaven, waarbij effectieve samenwerking tussen overheden en overheden en allerlei partijen uit de samenleving essentieel is. Dit is prijzenswaardig en ook nodig. De opgave waar de bollenstreek voor staat is namelijk door niemand alleen te realiseren.

De Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bolllenstreek (ISG) heeft er als planologisch instrument voor gezorgd dat het 1ste klas bollenareaal in de Duin- en Bollenstreek is behouden. Het behouden van 1ste klas bollengrond is een prestatie van de vijf samenwerkende gemeenten. Het ISG-beleid gaat namelijk uit van een integrale gebiedsgerichte opgave en regionale aanpak. Daarmee worden maatschappelijke opgaven in samenhang en over de gehele regio bezien, in plaats van verkokerd vanuit verschillende beleidsterreinen of individuele gemeenten.

Met betrekking tot de realisatie van het doel 'verbeteren van de landschapskwaliteit' is het beeld diffuus, hiervan zijn de resultaten moeilijk te duiden.

Het ISG-beleid richt zich op het buitengebied van de gemeenten als geheel. Voor dat gebied spelen namelijk een aantal regionale opgaven die in samenhang en in samenwerking met andere gemeenten moeten worden opgepakt. GOM richt zich daarbij in haar uitvoering op twee hoofddoelen, namelijk het in stand houden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond en het verbeteren van de landschapskwaliteit door het opruimen van 'verrommeling'.

Het doel **'behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond'** wordt ook daadwerkelijk gerealiseerd met de inzet van het beleidsinstrument 'bollengrondcompensatie' door GOM. Dat betekent concreet dat in het geval een grondeigenaar toestemming krijgt van de gemeente, met vaststelling van een bestemmingsplanwijziging om bollengrond te onttrekken, de grondeigenaar daarvoor een vergoeding betaald aan GOM. GOM stort de ontvangen vergoeding in een bollengrondcompensatiefonds om vanuit dat fonds elders in het gebied weer vergoedingen te verstrekken voor initiatieven die ten doel hebben om 1ste klas nieuwe bollengrond te produceren, dan wel agrarische grond op te waarderen naar 1ste klas bollengrond. De fysieke impact van de inzet van het beleidsinstrument 'bollengrondcompensatie' door GOM is vanaf 2010 t/m 2020 ruwweg tussen de 35 ha (onttrokken) en 52 ha (toegevoegde) bollengrond. Uitgaande van een omvang van

2.625 ha 1ste klas bollengrond heeft de uitvoering rondom de bollengrond-compensatie dus effect gehad op circa 3% van het gehele gebied (het onttrokken en toegevoegde deel). Daarbij merken wij op dat in de bollengrondproductiecijfers ook de effecten van de zogenaamde 'Ruimte voor Ruimte regeling' zijn meegenomen. In het geval deze effecten niet worden meegenomen, is de bollengrond-productie als gevolg van het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM netto 42,2 ha en is het genoemde percentage iets lager.

Of het uitvoeringsdoel 'verbeteren van de landschapskwaliteit door het opruimen van verrommeling' wordt gerealiseerd, is niet eenduidig te beantwoorden. Het beeld hiervan is namelijk diffuus:

> Het opruimen van verrommeling levert een bijdrage aan de landschapskwaliteit door het open houden van het gebied en er kan in de plaats van het gesloopte gebouw bollengrond worden geproduceerd. Met betrekking tot dit laatste is wel een oordeel over het resultaat mogelijk: circa 32 ha van de geproduceerde 52 ha nieuwe 1ste klas bollengrond is namelijk gerealiseerd door middel van het opruimen van verrommeling. Dit betekent dat ruim 60% van de geproduceerde nieuwe bollengrond is gerealiseerd met het opruimen van verrommeling;
> Er is echter geen heldere maatstaf voorhanden voor het doel 'opruimen van verrommeling': wat is precies verrommeling, voor wie is het verrommeling, hoeveel is er verrommeld en hoeveel verrommeling willen we opruimen? Dit zijn allemaal vragen die zonder een heldere maatstaf niet zijn te beantwoorden.

Het troebele beeld over 'verrommeling' wordt nog eens verder versterkt doordat het opruimen van 'verrommeling' wordt gefinancierd met inzet van beleidsinstrumenten die lokaal tegendraads kunnen werken, maar tegelijkertijd wel gericht zijn op het realiseren van de regionale doelen. We lichten dit verder toe in de volgende kernconclusie 2.

Kernconclusie 2
Het ISG-beleid en beleidsinstrumentarium is niet voldoende hanteerbaar voor de raad om zijn controlerende rol goed in te kunnen vullen. Daarnaast is het voor de samenleving moeilijk te doorgronden.

Dit speelt vooral daar waar zich lokale belangentegenstellingen voordoen en beleidsinstrumenten worden ingezet die lokaal tegendraads werken aan de ISG-doelen, maar die wel in het licht moeten worden gezien om de regionale doelen van de ISG te kunnen realiseren. Dit ondermijnt het draagvlak voor het ISG-beleid en vertroebelt de beeldvorming over het beleid in ernstige mate. Het belemmert de besluitvaardigheid van de raad en als gevolg daarvan stagneert de uitvoering door GOM.

GOM levert een bijdrage aan grondeigenaren die 'incourante gebouwen en -opstallen' willen slopen en verstrekt hiervoor financiële middelen vanuit een zogenaamd 'herstructureringsfonds'. Dit fonds wordt gevuld met financiële vergoedingen die grondeigenaren aan GOM betalen in het geval zij, met toestemming van de gemeente (met vaststelling van een bestemmingsplanwijziging) de bestemming van de grond willen transformeren naar een woonbestemming en zogenaamde 'greenportwoningen' op die grond willen laten bouwen. Dit wordt ook wel de 'uitgifte van bouwtitels' genoemd.

Het samenspel tussen enerzijds het verstrekken van vergoedingen voor het slopen van incourante gebouwen en -opstallen, de productie van 1ste klas bollengrond en anderzijds het innen van vergoedingen voor uitgifte van bouwtitels maakt het tot een complex en voor de raad moeilijk hanteerbaar beleidsinstrument want verschillende doelgroepen duiden 'verrommeling' op een verschillende wijze omdat verschillende belangen een rol spelen. Voor de een is een oude opstal niet meer van economische waarde en kan het worden gesloopt. Voor de ander is het nog een heel goed

bruikbaar object en vertegenwoordigt het een economische waarde om een bedrijf te kunnen starten of te kunnen groeien, of dragen oude opstallen juist bij aan de cultuurhistorische waarde van het gebied.

Ook werkt de inzet van het beleidsinstrumentarium tegendraads aan de ISG-doelen, in het geval die vanuit een lokaal perspectief worden bekeken. In het geval gebouwen en opstallen worden gesloopt ontstaat er in eerste instantie een open vlak. Dit levert een bijdrage aan het in stand houden en versterken van het open karakter van het landschap ter plaatse. In het geval op die plek Greenportwoningen worden gebouwd zal het open karakter echter weer teniet worden gedaan. Dit geldt des te meer in het geval sprake is van zogenaamde 'lintbebouwing' en dit werkt dus tegendraads. Twee andere taken van GOM versterken dit beeld nog eens, namelijk de twee eigen grondexploitaties van GOM. Deze hebben een ander karakter dan de hiervoor genoemde activiteiten rondom het innen en verstrekken van vergoedingen van en aan initiatiefnemers, die we elders in het rapport 'contracteringsactiviteiten' noemen. De eigen grondexploitaties hebben ten doel de greenport verder economisch te vitaliseren en bedrijvigheid te stimuleren. Het gaat hier om het ontwikkelen van Bulb Trade Park en Greenhousepark. GOM is hierbij ook zelf een proactief grondbedrijf: het koopt grond, onttrekt ook zelf bollengrond, vraagt toestemming aan de desbetreffende gemeente voor herbestemming, int vergoedingen om deze weer elders in te zetten et cetera. Dit komt de beeldvorming over het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM niet ten goede. In de samenleving worden 'contracteringsactiviteiten' en 'eigen grondexploitaties' van GOM niet los van elkaar gezien, maar ook weer opgevat als tegendraads werkende activiteiten.

De beeldvorming hierover heeft inmiddels dusdanige vormen aangenomen dat er sprake is van een ernstige vertroebeling van het beeld over het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM. Er wordt gesproken over 'het verdienmodel van GOM', terwijl het gaat om een 'financieringsmodel' zonder winstoogmerk. Ook wordt gesproken over 'het GOM-beleid', terwijl het gaat om overheidsbeleid en wordt er gesproken over 'de sloophamer van GOM'. Goed bedoelde, maar lokaal tegendraads werkende beleidsinstrumenten, vertroebelen en versmallen het beeld naar een lokaal vraagstuk in plaats van naar een regionale opgave.

Het voorgaande maakt het voor de raad en voor de lokale samenleving moeilijk hanteerbaar, zeker in het geval daar waar lokaal instrumenten worden ingezet (zoals de bouw van Greenportwoningen) en waarmee elders in de regio de doelen kunnen worden gerealiseerd (zoals productie van bollengrond en/of opruimen van verrommeling). Het ondermijnt het draagvlak voor het ISG-beleid en belemmert de besluitvaardigheid van de raad, en als gevolg hiervan de slagvaardigheid van de uitvoering door GOM. De laatste twee jaar heeft GOM dan ook meer moeite om de uitvoeringsdoelen te realiseren. Er worden substantieel minder vergoedingen verstrekt dan de investeringsruimte toelaat. GOM geeft hier in haar verslaggeving onder andere als oorzaken voor de tragere besluitvorming door gemeenten inzake herbestemmingsplannen. GOM is namelijk afhankelijk van de besluitvorming van de gemeente, en deels van de resultaten van eigen grondexploitaties:

> De gemeente besluit over herbestemming van agrarische grond én de gemeente is deels eigenaar is van GOM. Daardoor heeft de gemeente zelf grote invloed op de mate waarin GOM haar uitvoeringsdoelen weet te realiseren. Zonder besluit van de gemeente tot herbestemming heeft GOM immers geen grondslag voor het innen of verstrekken van vergoedingen;
> Inkomsten uit twee eigen grondexploitaties van GOM worden ingezet voor realisatie van de ISG-doelen.

De tragere besluitvorming laat zien dat de raad moeite heeft met het tegendraads werkende beleidsinstrumentarium en om lokale belangen en -doelen af te wegen tegen de realisatie van de regionale doelen waar het ISG-beleid en de uitvoering door GOM voor staat. Dit is overigens geen

typisch 'Teylingen-probleem', dit is ook landelijk in veel gemeenten waarneembaar. Het werken met en sturen op integrale gebiedsgerichte opgaven vraagt om een ander politiek-bestuurlijk spel.

Kernconclusie 3
Negatieve bijeffecten van het ISG-beleid worden onvoldoende slagvaardig opgepakt. Dit ondermijnt het draagvlak voor het ISG-beleid, en de uitvoering daarvan door GOM, nog verder. De signalen van negatieve bijeffecten zijn al lange tijd bekend bij de gemeente maar worden vooral vermeden en/of bestreden, in plaats van te zoeken naar oplossingsrichtingen die juist een bijdrage leveren aan de vitaliteit van de greenport, de vitaliteit van het landschap en de bedrijvigheid in de greenport.

Met de vaststelling van het ISG-beleid hebben de samenwerkende gemeente doelen gesteld met de goede bedoeling een vitaal bollengebied te behouden en verder te versterken. Naast het stellen van deze doelen omvat het ISG-beleid ook beleidsinstrumenten die door de uitvoering (GOM) kunnen worden ingezet om de doelen te realiseren. In veel gevallen heeft overheidsbeleid en het beleidsinstrumentarium, naast bedoelde effecten, ook onbedoelde negatieve bijeffecten. De vraag die dan voorligt is of de negatieve bijeffecten opwegen tegen de bedoelde effecten en/of dat er reparatiemogelijkheden nodig zijn om de negatieve bijeffecten te minimaliseren. In het onderzoek zijn, naast de bedoelde, ook de onbedoelde (negatieve) effecten in beeld gekomen. We vatten deze hieronder samen. In het volgende hoofdstuk 'Aanbevelingen' gaan we in op mogelijke oplossingsrichtingen

Prijsopdrijvend effect

Het gaat hier om een verstoring van de markt van vraag en aanbod van agrarische bedrijven. In het geval een grondeigenaar de mogelijkheid van de gemeente krijgt om zijn grond te transformeren van een agrarische bestemming naar een woonbestemming,neemt de waarde van die grond, gebouwen en opstallen toe. De waardestijging wordt (al dan niet speculatief) verdisconteerd in de prijs, en komt bovenop de groeiende prijzen van agrarische grond in de bollenstreek. Voor startende of uitbreidende agrariërs is dit een nadeel. Met name startende agrariërs, of jongere agrarische bedrijven, hebben nog geen voldoende financiële slagkracht om de hogere verkoopprijzen te bieden.

Versnippering van kavels wordt in de hand gewerkt

Het opruimen van verrommeling, en het daarvoor in de plaats creëren van bollengrond komt ten goede aan de bollengrondbalans in het gebied en dus het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond. Het gaat bij nieuwe bollengrond echter niet alleen om de totale hoeveelheid in de regio. Bollengrond moet ook economisch rendabel te bewerken zijn. In sommige gevallen zijn percelen bollengrond die zijn gecreëerd door sloop van gebouwen en opstallen niet van voldoende afmeting, de juiste vorm of ligging om dat te kunnen doen. In dergelijke voorbeelden werkt het slopen van opstallen dus versnippering in de hand.

Afnemend lokaal draagvlak door tegendraads werkende beleidsinstrumenten

Dit is een negatief bijeffect wat vooral speelt op lokaal niveau. Hier is in kernconclusie 1 al op ingegaan. We scherpen dat hieronder aan met voorbeelden:

> Een situatie waarbij opstallen worden gesloopt, daardoor het landschap opener wordt, waar vervolgens op die plek weer Greenportwoningen terugkomen, waardoor zichtlijnen weer verdwijnen. Het slopen van opstallen en de bouw van Greenportwoningen in het buitengebied werken tegendraads ten aanzien van het doel om een open landschap te creëren;
> Door de bouw van Greenportwoningen verdwijnt er lokaal bollengrond, dat elders gecompenseerd moet worden. Dit is vanuit lokaal perspectief tegendraads, want lokaal verdwijnt

er immers bollengrond, zeker in het geval lokaal de lasten worden gedragen (verdwijnen van bollengrond) en elders de baten vallen (uitbreiding van bollengrond).

Medegebruik van het bollengebied wordt belemmerd

In het agrarische gebied wordt de bollengrond ook gebruikt door anderen dan agrarische ondernemers. Denk aan inwoners die de grond gebruiken voor een paardenwei, moestuin of andere doeleinden. Strikt genomen is er, redenerend binnen de kaders van de ISG, sprake van onrechtmatig gebruik van deze grond. Er wordt door het andere type gebruik immers bollengrond onttrokken en daarvoor zou een bollengrondcompensatievergoeding moeten worden betaald, zodat elders de hoeveelheid onttrokken bollengrond weer geproduceerd kan worden. De gebruikers van de grond zijn echter niet in alle gevallen in staat deze vergoeding te betalen en/of vinden dat op basis van historische gronden of om allerlei andere redenen oneerlijk. Wat dreigt is dat een deel van de gebruikte grond door de huidige gebruikers zal worden verlaten en een deel van deze grond mogelijk onbenut achterblijft, bijvoorbeeld omdat de afmeting van deze grond dermate klein is dat rendabele bewerking door agrarische ondernemers niet mogelijk is. Dat is op zichtzelf ondoelmatig want deze grond kan een bijdrage leveren aan doelen rondom de landschapskwaliteit.

Kernconclusie 4
Het in 2016 herziene ISG-beleid is aan actualisatie toe, mede vanwege de voorgaande conclusies maar ook vanwege verdere ontwikkelingen in de samenleving en voortschrijdend inzicht.

Op onderdelen is het ISG aan actualisatie toe. We vatten deze hieronder kort samen:

> De schaalvergroting lijkt hoofdzakelijk plaats te vinden in de noordelijke delen van ons land. In de bollenstreek zijn in potentie nog wel mogelijkheden, mits ruil- en herverkaveling van de grond kan plaatsvinden. Dat laatste blijkt echter zeer moeizaam van de grond te komen. Het lukt niet om vrijwillige ruilverkaveling op substantiële schaal plaats te laten vinden en een afdwingbaar instrumentarium ontbreekt, voor zover dat laatste al wenselijk zou zijn. Daarentegen onderscheidt de Duin- en Bollenstreek zich van andere bollengebieden in Nederland door specialisme en nicheproducten van zeer hoge kwaliteit. De kernvraag die in sommige gesprekken in het kader van dit onderzoek speelt, is wat voor bollenstreek willen we zijn: een volume- of kwaliteitsspeler? In het huidige ISG-beleid is daar geen eenduidig antwoord op te vinden: willen we het een, het ander of allebei?
> Sinds de vaststelling van de herziene ISG staat duurzaamheid steeds hoger op de agenda van het openbaar bestuur, het politieke debat en van de samenleving. De druk om de landelijke doelen rondom klimaatneutraliteit, klimaatadaptatie en een circulaire economie te realiseren wordt alsmaar hoger en krijgt gaandeweg steeds meer een (juridisch) afdwingbaar karakter. Dit mede door druk vanuit de lokale samenleving, opeenvolgende crisis en internationale afspraken. De ISG speelt hier nog niet voldoende op in.
> Het noodzakelijke lokale en intergemeentelijke bestuurlijke samenspel, en vooral de wijze waarop je dat doet en invulling aan zou moeten geven, verdient veel meer aandacht in de ISG. Het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM richt zich op het realiseren van regionale doelen. Zoals eerder aangegeven heeft de gemeenteraad moeite om deze af te wegen tegen lokale belangen en -doelen die spelen, mede in het licht van tegendraads werkende beleidsinstrumenten en tegengestelde belangen. De ISG biedt hiervoor nog onvoldoende handvatten en laat de raad in het duister tasten hoe dit op een goede wijze te doen. Er zijn tussen de samenwerkende gemeenten wel afspraken gemaakt over welke regionale doelen te realiseren, maar afspraken over bijdragen van individuele gemeenten aan die doelen ontbreken.

Kernconclusie 5
GOM richt zich in de uitvoering op een aantal selecte doelen van het ISG-beleid, werkt binnen de kaders van dat beleid, voert haar taakvelden naar behoren uit, beheerst de risico's en doet dit met een sober ingerichte organisatie.

Daarbij is er nog wel ruimte voor verbetering rondom:
> De interactiemomenten tussen GOM en de gemeente;
> De eigen grondexploitaties van GOM.

Tijdens het onderzoek is een procesreconstructie gemaakt van de werkprocessen van GOM met betrekking tot de contracteringsactiviteiten, zie bijlage 1. Het gaat om vier werkprocessen:
1 Verstrekken van vergoedingen voor het opruimen van verrommeling;
2 Het innen van vergoedingen voor bollengrondcompensatie;
3 Het sluiten van bouwtitelovereenkomsten en innen van vergoedingen voor Greenportwoonbestemmingen;
4 Het verstrekken van vergoedingen voor productie van nieuwe 1ste klas bollengrond of verbeteren van bestaande bollengrond.

In eerste instantie is de procesreconstructie gemaakt aan de hand van bestudering van (beleids)documenten en gesprekken met de ambtelijke organisatie van de gemeente en met GOM. In tweede instantie is deze getoetst aan de hand van concrete casussen uit de praktijk. Hieruit bleek dat GOM werkt binnen de kaders van het ISG-beleid, de werkprocessen naar behoren (rechtmatig en doelmatig) uitvoert en de risico's goed beheerst. Daarnaast blijkt dat de bestuurlijke- en financiële risico's hoofdzakelijk worden beheerst door twee belangrijke sturingsmechanismen:
1 *De bollengrondbalans*: in het geval ergens bollengrond wordt onttrokken moet er elders ter compensatie dezelfde hoeveelheid bollengrond worden geproduceerd;
2 *De financieringsbalans:* iedere vergoeding ontvangen door GOM moet worden uitgegeven aan het produceren van nieuwe bollengrond (of opwaarderen bestaande grond) en het opruimen van verrommeling. Met andere woorden: er kan niet meer geld in dan uit of vice versa; er is sprake van een financieel neutrale exploitatie zonder winstoogmerk. Vanzelfsprekend wordt een deel van de geïnde vergoedingen ook gebruikt ter dekking van de eigen organisatiekosten van GOM en de opbouw van een beperkte financiële reserve om risico's op te kunnen vangen. Om de ontvangen vergoedingen zoveel als mogelijk in te kunnen zetten voor bollengrondproductie en landschapskwaliteit is de organisatie van GOM sober uitgevoerd.

Het systeem van toezicht en controle op GOM is ingericht binnen de kaders van het ondernemingsrecht, met organen zoals een Algemene vergadering van Aandeelhouders, een Raad van Commissarissen en een bestuurder (directeur) en een jaarlijkse accountantscontrole en samenstelling van het jaarverslag en -rekening door een accountant. Dit systeem draagt zorg voor voldoende risicobeheersing, naast de eerder genoemde twee sturingsmechanismen. Daarbij blijken er nog wel twee aandachtspunten:
> Er zijn verschillende interactiemomenten tussen de gemeente en GOM. In veel gevallen gaat dit niet met een formele briefwisseling maar volstaat een mail: bijvoorbeeld een mail van GOM naar de gemeente dat er een overeenkomst met de grondeigenaar is gesloten, of een mail van de portefeuillehouder van de gemeente of de ambtelijk beleidsadviseur dat het college een principebesluit heeft genomen. Een informele mail, daar waar het gaat om belangrijke besluitvormingsmomenten die de voorwaarden scheppen om een volgende stap in het proces te zetten, is niet voldoende. Deze cruciale mijlpalen dienen te worden voorzien van een helder mandaat van het daartoe bevoegd orgaan waarover, indien nodig, op een later moment transparant verantwoording over kan worden afgedragen.

> De twee eigen grondexploitaties van GOM vragen in het kader van beheersing van bestuurlijke en financiële risico's bijzondere aandacht. In het geval GOM rondom deze exploitaties bollengrond onttrekt en deze grond een andere bestemming wil geven dan sluit GOM, uiteraard na vaststelling van een bestemmingsplanwijziging door de gemeente, in feite een bollengrondcompensatie-overeenkomst met zichzelf. Hierbij willen we nadrukkelijk opmerken dat tijdens het onderzoek geen enkele aanwijzing is gevonden dat dit heeft geleid tot onrechtmatige handelingen van GOM. Wel wijzen we erop dat het vanuit het oogpunt van risicobeheersing bijzondere aandacht vraagt.

3 Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen zijn gericht aan de raad van de gemeente Teylingen, aangezien deze de opdrachtgever is van het onderzoek.

Aanbeveling 1 (sluit aan op kernconclusie 1 en 2)
De Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bolllenstreek (ISG) heeft er als planologisch instrument voor gezorgd dat het 1ste klas bollenareaal in de Duin- en Bollenstreek is behouden. Gegeven dit doel is er een reden om de ISG als planologisch instrument te behouden.

Ontwikkel het echter verder door om het bestuurlijk meer hanteerbaar te maken:
1 Maak het voor de raad een hanteerbaar stuurinstrument door het stellen van evalueerbare doelen en het inzicht in opgaven die daaraan een bijdrage moeten leveren;
2 Met het oog op een slagvaardige besluitvorming en op lokale democratie: ontwikkel en stem regionaal af over een werkwijze hoe besluitvorming rondom de realisatie van regionale gebiedsgerichte opgaven versus lokale opgaven zich tot elkaar zouden moeten verhouden. Zorg daarbij voor een evenwichtig aandeel in de lusten en lasten voor gemeenten als resultaat van het realiseren van regionale doelen;
3 Draag zorg voor een goede en gedeelde informatiepositie voor alle partijen die een bijdrage leveren aan de doelen via het in coproductie realiseren van opgaven.

Geef het college een opdracht om het onderstaande af te stemmen met de andere gemeenten.

1 Formuleer **evalueerbare doelen** rondom in ieder geval de drie onderzochte thema's uit de ISG. Breng vervolgens een **heldere samenhang aan in de opgaven** die een bijdrage leveren aan die doelen en maak helder welke coproducenten een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van deze opgaven. Bijvoorbeeld:
   > Het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond is een goed evalueerbare opgave maar geen doel op zichzelf. Het primaire doel dat hierbij zou kunnen passen is het versterken van een vitale bolleneconomie. Een aantal opgaven dragen daar dan aan bij, zoals het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond maar ook het realiseren van economisch rendabel te bewerken kavels via kavelverbetering, een goed mix van startende, groeiende en stoppende ondernemers, een goede mix van niche spelers en specialismen et cetera. Maak al deze zaken concreet en evalueerbaar zodat bepaalt kan worden in hoeverre wie waaraan een bijdrage kan leveren. Dat is ongetwijfeld niet alleen de overheid maar zal een coproductie zijn tussen allerlei partijen.
   > Het doel 'vitaal landschap'. Ook daar zijn er verschillende opgaven en coproducenten die een bijdrage leveren. Maak deze concreet en breng samenhang aan. Er zijn allerlei opgaven die daaraan een bijdrage kunnen leveren, niet alleen het 'opruimen van verrommeling'.
2 Formuleer niet enkel regionale doelen maar maak ook afspraken over de bijdragen van gemeenten aan die doelen.
   > Zo kan iedere gemeente **een evenwichtig aandeel** leveren aan de realisatie van regionale doelen maar ook een evenwichtige aandeel verkrijgen uit de realisatie van die doelen. Het is daarmee een kwestie van het evenwichtig spreiden van lusten en lasten. Maak hier afspraken over, zodat niet gaandeweg ieder keer de lokale besluitvorming vastloopt op een afweging tussen lokale en regionale belangen. Verleg hiervoor het samenwerkings-spel naar een hoger spelniveau.
3 Betrek in de lokale afwegingen ook de **samenhang met andere lokale beleidsdoelen** van de gemeente. Maak ook hier afspraken over, zodat ook hier de lokale besluitvorming niet vastloopt op enkel een afweging tussen lokale en regionale belangen. Maak het politieke debat

hierdoor breder door kansen te verkennen in samenhang met verschillende lokale opgaven. Er ontstaat dan een meer integrale afweging tussen verschillende lokale opgaven.
   > Zo kan bijvoorbeeld de bouw van Greenportwoningen mogelijk ook een bijdrage leveren aan de woningopgave van de gemeente. Door aan deze woningen bepaalde eisen te stellen kan ook gericht worden op een bepaalde doelgroep, een bijdrage geleverd worden aan klimaatdoelen, mobiliteitsdoelen et cetera.

4 Draag zorg voor een **goede en gedeelde informatiepositie** voor alle partijen: de gemeente en co-producenten uit de samenleving. Dit door een overzichtelijk online platform te ontwikkelen waar doelrealisatie, voortgang van opgaven en bijdragen van gemeenten en coproducenten inzichtelijk zijn. Dit is een belangrijke voorwaarden voor de eerder genoemde punten 1 en 2.

Voor de implementatie van het voorgaande kan mogelijk de implementatie van de nieuwe Omgevingswet worden aangegrepen om de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek te vertalen naar een Integraal Omgevingsplan en -programma voor de greenport als geheel. Maar er zijn mogelijk ook andere aangrijpingspunten om dit te doen. Bijvoorbeeld de gebiedsgerichte opgaven gestuurde programmering zoals die momenteel wordt gehanteerd rondom de door het Rijk bepaalde NOVI-gebieden zoals het Groene Hart. Daarbij merken we op dat hierbij wel financiële middelen worden vrijgemaakt vanuit het Rijk en/of de drie betrokken provincies. Dat is met betrekking tot de doelen van het ISG-beleid, waar GOM uitvoering aan geeft, niet het geval, vandaar dat gegrepen is naar andere financieringsbronnen zoals het innen van vergoedingen voor uitgifte van bouwtitels voor Greenportwoningen.

Aanbeveling 2 (sluit aan op kernconclusie 3 en 4)
Actualiseer het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM op basis van voortschrijdend inzicht en ontwikkelingen die zich voordoen in de samenleving:
> Pak negatieve bijeffecten van het ISG-beleid en het beleidsinstrumentarium voor de uitvoering op. Laat dit niet liggen, het ondermijnt het draagvlak voor het beleid. Zoek naar oplossingsrichtingen die een bijdrage leveren aan de realisatie van regionale doelen en die samenwerking stimuleren.
> Speel verder in op ontwikkelingen die zich voordoen met betrekking tot de voortgaande schaalvergroting van bollengebieden elders in Nederland en rondom het realiseren van de klimaatdoelstellingen uit het landelijke Klimaatakkoord.

Geef het college een opdracht om het onderstaande af te stemmen met de andere gemeenten.

Oppakken van negatieve bijeffecten

Negatieve bijeffecten uiten zich nu als belangentegenstellingen die onoverbrugbaar lijken. Door de opgaven centraal te stellen kunnen deze in veel gevallen worden omgebogen naar coproductie. In deel 3 van dit rapport zijn al oplossingsrichtingen genoemd die voortkomen uit gesprekken voor dit onderzoek. **Ter illustratie** benoemen we hieronder enkele oplossingsrichtingen als voorbeeld, zonder volledig te willen zijn en zonder daarbij de bedoeling te hebben hierbij al keuzes te maken. Dat is aan het openbaar bestuur. Het gaat enkel om een illustratie van een andere werkwijze: het omkeren van een negatief bijeffect naar een kans, met oog op het realiseren van een opgave.

Doel: een vitale greenport

Een van de opgaven om een vitale greenport te realiseren is het zorg dragen voor een vitale bolleneconomie. Een vitale economie kenmerkt zicht door een mix van dragende spelers (bedrijven) en daaromheen een schil van startende bedrijven, innovatieve en uitdagende toetreders, toeleveranciers et cetera. Een gezonde mix draagt zorg voor een robuuste structuur dat tegen een stootje kan en tegelijkertijd snel kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Met name startende en jonge ondernemers ervaren nu een hoge toetredingsdrempel, onder andere door het eerder besproken prijsopdrijvende effect van het ISG-beleid en het beleidsinstrumentarium. Om deze

groep niet uit te sluiten maar juist te helpen om als coproducent een bijdrage te leveren aan een vitale greenport kan gedacht worden aan:

> Het zorg dragen van een transparante markt van vraag en aanbod en als overheid in eerste instantie geen rol spelen maar de markt zijn werk laten doen. Pas als de markt er niet uit komt zou de overheid kunnen faciliteren. Een transparante toets vooraf is dan nodig om deze stap te kunnen doen.
> Richt een 'startersverzamelcentrum' in: een incubatiecentrum voor startups, die vanuit deze plek hun bedrijf kunnen starten, kunnen doorgroeien en vervolgens weer uitvliegen in het geval zij zelf voldoende financiële slagkracht hebben opgebouwd om een agrarisch bedrijf te kopen;
> Het verlenen van een starterslening of -subsidie door de overheid om de prijs tussen een agrarische functie en woonfunctie te overbruggen.

DOEL: EEN VITAAL LANDSCHAP

Greenportwoningen worden nu gezien als objecten die de landschapskwaliteit en de open zichtlijnen juist belemmeren in plaats van versterken. Deze zouden enkel een bijdrage leveren aan het woongenot van enkele individuen, die graag in het landschap willen wonen of financieel gewin opleveren voor eigenaren die hun grond verkopen. Anderzijds zijn Greenportwoningen een middel om de verbetering van de landschapskwaliteit te financieren. Zolang er geen ander financieringsmiddel voorhanden is lijkt het erop dat Greenportwoningen nodig zijn. De vraagt leeft of Greenportwoningen ook een bijdrage kunnen leveren aan opgaven op het terrein van wonen voor starters, of een bijdrage leveren aan vergroening door groene woningen te bouwen (groen en wonen verbinden is bijvoorbeeld ook een thema in het Groene Hart), of een bijdrage leveren aan de cultuurhistorische waarde van het gebied door bepaalde type woningen te bouwen, of een bijdrage leveren aan de energietransitie, circulaire economie en klimaatadaptatie?

De medegebruikers (denk aan de gebruiker van een paardenwei en moestuin) worden gezien als gebruikers die onrechtmatig gebruik maken van de grond. Maar kan (een deel) van deze medegebruikers ook een bijdrage leveren aan de landschapskwaliteit door te investeren in opstallen die passen in het landschap, door biodiversiteit stimuleren of door zorg te dragen voor goed beheer en onderhoud van natuur?

Inspelen op landelijke ontwikkelingen

Grijp de noodzakelijke doorontwikkeling van het ISG-beleid, en de uitvoering daarvan door GOM, direct aan om in te spelen op twee belangrijke landelijke ontwikkelingen. Dit vergt niet alleen overleg tussen de gemeenten onderling maar ook overleg met betrokkenen uit de samenleving, zoals koepelorganisaties.

> Werk de kernvraag verder uit: wat voor bollenstreek willen we zijn: een volume- of kwaliteitsspeler of beide, en wat betekent een keuze voor het huidige beleid en uitvoering?
> Hoe de landelijke klimaatdoelstellingen, en de vertaling daarvan in de regionale energie strategieën (RES), te verankeren in het ISG-beleid en de uitvoeringstaken van GOM?

Aanbeveling 3 (als voorwaarde voor aanbeveling 1 en 2)
Samenwerken betekent ook 'samen werken'. Help elkaar met het doorbreken van impasses, in plaats van deze te laten uitgroeien tot voorslepende 'lokale' kwesties die uiteindelijk de realisatie van regionale doelen in de weg staan.

Deze aanbeveling moet worden gezien als een belangrijke voorwaarde om de voorgaande twee aanbevelingen op te kunnen volgen.

GOM is voor het realiseren van haar uitvoeringsdoelen afhankelijk van de slagvaardigheid van besluitvorming door de gemeenten. Momenteel werkt de besluitvorming door de gemeente

Teylingen vertragend voor de uitvoering door GOM. Dat heeft te maken met een worsteling van de raad waartoe mede dit onderzoek is gestart. De raad worstelt met de eerder genoemde afweging tussen lokale belangen en regionale doelen, de tegendraadse werking van beleidsinstrumenten en de signalen van negatieve bijeffecten van het ISG-beleid. Dat is op zichzelf een goede zaak en levert juist een belangrijke bijdrage aan de democratische legitimiteit van de samenwerking in de Greenport Duin- en Bollenstreek.

De vraag is echter hoe dit te doorbreken in plaats van in een impasse te geraken. Hiervoor is in eerste instantie een dialoog nodig tussen de gemeenten, gezamenlijk met GOM. Een dialoog die gericht is op het erkennen van de afhankelijkheden in het systeem en de negatieve bijeffecten van het systeem. Start deze dialoog op korte termijn op en verken gezamenlijk oplossingsrichtingen.

De agenda van de dialoog zou kunnen zijn:

1 Welke afhankelijkheden zitten er in het systeem, zijn deze acceptabel en zo nee hoe kunnen we deze doorbreken?
   > Moeten we op zoek naar een andere financieringsmethodiek?
   > Kunnen we in regionaal verband afspraken maken over een evenwichtige verdeling van baten en lasten?
   > Zijn er nog andere mogelijkheden?

2 Herkennen en erkennen we de negatieve bijeffecten van het ISG-beleid en willen we deze oppakken?
   > Kunnen we negatieve bijeffecten ombuigen naar positieve effecten door deze te zien als kans om in coproductie met de samenleving de regionale doelen te realiseren?

3 Wat zijn momenteel de effecten van tragere gemeentelijke besluitvorming voor het realiseren van uitvoeringsdoelen door GOM?
   > Zijn deze effecten tijdelijk acceptabel of niet? Neem hierbij de huidige doelmatigheid van het beleidsinstrumentarium mee zoals uitgevoerd door GOM: zoals eerder genoemd heeft bijvoorbeeld de inzet van het bollengrondcompensatie-instrument tot op heden een impact op 3% van het bollengebied.

Aanbeveling 4 (sluit aan op kernconclusie 5)
Verbeter de risicobeheersing rondom de uitvoering van GOM op twee punten:
> De interactiemomenten tussen GOM en de gemeente;
> De eigen grondexploitaties van GOM.

Formaliseer de cruciale interactiemomenten tussen de gemeente en GOM zodat beiden met aantoonbaar en transparant mandaat voort kunnen handelen op elkaars wederzijdse besluitvorming. Dit levert een bijdrage aan de beheersing van bestuurlijke risico's maar ook aan de transparante verantwoording naar elkaar toe en naar de samenleving als geheel.

Geef de accountant van GOM in zijn jaarlijkse opdracht voor controle en het opstellen van de jaarrekening een verbijzonderde opdracht om de eigen grondexploitaties van GOM te controleren. Dit met oog op dat in dit geval GOM opereert als grondbedrijf, zelf initiatiefnemer is en in dit kader compensatieovereenkomsten met zichzelf afsluit.

Deel 2 Het beleid en de uitvoering

4 Beleid en kaders

In dit hoofdstuk staat blok A uit het evaluatiemodel centraal: beleid.

ONDERZOEKSVRAGEN

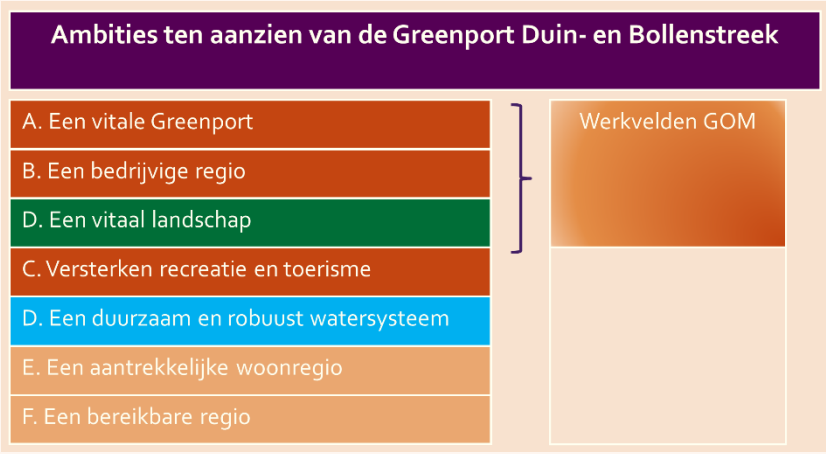
1 Wat zijn de beleidsdoelen zoals gesteld in de ISG en zijn deze in voldoende mate geformuleerd om op te kunnen sturen?
2 Hoe zijn de beleidsdoelen vertaald naar uitvoeringsdoelen voor GOM, en is dat in voldoende mate gedaan om op te kunnen sturen?

Hieronder beantwoorden we stuk voor stuk deze deelvragen.

KERNBEVINDINGEN

1 De samenwerkende gemeenten hebben met de ISG hun gezamenlijke ambities vastgesteld met betrekking tot zeven samenhangende thema's, die van invloed zijn op de vitaliteit van de Greenport Duin- en Bollenstreek en de kwaliteit van het landschap.

De ambities worden per thema gepresenteerd in het schema.



De ISG is als instrument onvoldoende hanteerbaar voor de raad om zijn controlerende rol te vervullen. Dat ligt voor een groot deel aan de functie van een structuurvisie in het samenstel van het instrumentarium voor ruimtelijke ordening. Een structuurvisie is immers gericht op de langetermijn-inrichting van een gebied en beschrijft dat enkel op hoofdlijnen. De doelen zijn daarom vaak abstract en niet evalueerbaar geformuleerd. Hierdoor is de ISG voor de raad als instrument ongeschikt om te controleren in welke mate doelen door het college worden gerealiseerd.

Dat ligt dus grotendeels aan de functie van de ISG. Dit is echter onvoldoende helder voor de raad en betrokkenen uit de lokale samenleving. Iedereen gebruikt de ISG namelijk weer op een andere wijze, vanuit hun eigen positie, rol of belang. De vorm en opzet van de ISG speelt dat ook in de kaart:

> Wat, hoe en middelen worden op een onduidelijke wijze met elkaar verweven. Het bevat dus ook een deel uitvoering en middelen, wat de functie van de ISG diffuus maakt;
> Het ontbreekt aan een helder overzicht over welke opgaven aan welke doelen een bijdrage moeten leveren; opgaven en doelen lopen door elkaar;
> Doelen worden soms abstract en soms concreet geformuleerd.

2 De overheid (gemeenten, provincie en rijk) is verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. De gemeenten bepalen wat op hun grondgebied gebeurt, waarbij voor het buitengebied ook de provincie beleidsinvloed heeft. De ISG is hiervoor een richtpunt, het heeft voor de overheid een zelfbindend karakter en is het handelings- en toetsingskader voor het bestemmingsplan van het buitengebied. Het bestemmingsplan is rechtstreeks bindend voor de gemeente én voor inwoners. De gemeenten blijven dus verantwoordelijk voor het al dan niet toestaan van

bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen op hun eigen grond in het buitengebied, waaronder bedrijfsuitbreiding en woningbouw. GOM heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheden of instrumenten voor ordening van de ruimte. GOM is daarmee een uitvoeringsorganisatie. Daarom spreken we in dit rapport over 'uitvoeringsdoelen', als het gaat over de doelen van GOM. GOM is opgericht voor de uitvoering van een **beperkt deel** van de ISG, voor die taken die in de ISG zijn benoemd. GOM richt zich op drie thema's van de ISG (zie figuur hierboven), en binnen deze thema's op een deel van de opgaven die in de ISG zijn beschreven. Voor een volledig overzicht hiervan zie figuren 4.1 en 4.3 verderop in dit hoofdstuk.

De uitvoeringsdoelen waarop GOM zich richt zijn deels evalueerbaar geformuleerd om op te kunnen sturen. In dat geval is er een heldere maatstaf: het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond. Met betrekking tot het tegengaan van verrommeling is er geen heldere maatstaf, daarop kan onvoldoende worden gestuurd: wat is verrommeling precies en wat is de gewenste kwaliteit van het landschap? GOM heeft, naast het behouden van 1ste klas bollengrond en het tegengaan van verrommeling, vanuit de ISG ook nog twee locaties meegekregen als opdracht om te ontwikkelen. GOM fungeert hierbij als grondbedrijf: aan- en verkopen en bouwrijp maken van kavels. De uitvoeringsdoelen van GOM worden per thema in de onderstaande tabel gepresenteerd.

Thema	Uitvoeringsdoel GOM	Maatstaf
Een vitale Greenport	• Behouden 2.625 ha 1ste klas bollengrond;	**2.625 ha 1ste klas bollengrond**
	Het ontwikkelen van het Greenhouse Park (Trappenberg-Kloosterschuur) ter versterking van de glastuinbouw.	
Een vitaal landschap	• Tegengaan verrommeling ter verbetering van de kwaliteit van het landschap.	**Geen voor verrommeling** Richtpunt is het in de ISG benoemde 'Landschapsperspectief'.
Een bedrijvige regio	Het ontwikkelen van het Bulb Trade Park (tevens van toepassing op het thema vitale Greenport).	

Tabel 4.0: Uitvoeringsdoelen van GOM per thema

Er is één doel in de ISG dat voor de uitvoering van GOM echter geen doel op zichzelf is. In de ISG wordt ten doel gesteld om **600 Greenportwoningen** te bouwen in het buitengebied. Het is voor de gemeenten een *doel* om de afspraken rondom de bovenregionale woningopgave te realiseren. Voor GOM is het echter een *middel* om een financiële bijdrage te kunnen leveren aan initiatieven van grondeigenaren die verrommeling tegengaan. GOM ontvangt namelijk van initiatiefnemers, die met toestemming van de gemeente een Greenportwoning willen bouwen, een financiële vergoeding. Deze vergoeding wordt door GOM weer ingezet voor het financieel bijdragen aan initiatieven die als doel hebben de landschapskwaliteit te verbeteren: het tegengaan van verrommeling. Het onderwerp 'Greenportwoningen' is daarmee complex en wordt daarom soms niet goed begrepen. Het is een doel en een instrument in één gedaante en heeft raakvlakken met beleidsdoelen op het terrein van landschapsverbetering van het buitengebied én met die van wonen. Dit zijn twee beleidsterreinen die elkaar in de beeldvorming in de weg kunnen zitten, in plaats dat ze elkaar versterken.

Rondom het opruimen van verrommeling is qua beeldvorming sprake van hetzelfde probleem. Het doel is het verbeteren van de landschapskwaliteit, maar tegelijkertijd is er geen objectieve maatstaf voor verrommeling gesteld: wanneer is er sprake van verrommeling en wanneer niet? Ook kunnen de door GOM als verrommeling geduide gebouwen en opstallen voor sommige

agrariërs nog van bedrijfseconomische betekenis zijn. Voor de een zijn het oude verwaarloosde en niet meer te gebruiken opstallen, voor de ander zijn de opstallen nog goed inzetbaar voor hun agrarische bedrijf. Ook hier worden dus twee beleidsterreinen geraakt: landschapskwaliteit en economie. Dit zijn twee beleidsterreinen die elkaar in de beeldvorming in de weg kunnen zitten, in plaats van dat ze elkaar versterken.

Dat beleidsdoelen elkaar kunnen versterken maar ook met elkaar kunnen conflicteren is op zichzelf niet vreemd. Dit komt vaker voor en gemeenteraden en colleges maken mede daarom ook politieke afwegingen en -keuzes. De ISG richt zich echter op regionaal niveau; het gaat om het resultaat voor de regio als geheel. Dat kan betekenen dat de lasten van de ene gemeente (bijvoorbeeld het verlies van landschapskwaliteit door de bouw van Greenportwoningen), ten gunste komen aan die van een andere gemeente (bijvoorbeeld het opruimen van verrommeling of productie van bollengrond).

Er is dus samenvattend sprake van een mix van complicerende en op elkaar ingrijpende factoren: conflicterende beleidsdoelen, evalueerbare doelen versus niet-evalueerbare doelen, doelen en middelen die door elkaar lopen en lokale versus regionale belangen. Deze mix maakt afwegingen binnen de raad complex en draagt bij aan een diffuse beeldvorming binnen de raad en bij betrokkenen in de lokale samenleving.

4.1 Beleidsdoelen Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport DB

Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG)

De Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) is het beleidskader voor de vijf samenwerkende gemeenten[3] en het uitvoeringskader voor GOM. De aanvankelijk in 2009 vastgestelde ISG is na een integrale evaluatie en actualisering in 2016 opnieuw unaniem vastgesteld. De ISG richt zich op het herstructureren van het buitengebied en het tot stand brengen van een 'vitaal landschap'. De hoofddoelstelling wordt als volgt uitgedrukt: 'een vitale economie in een vitaal landschap'.[4]

De ISG geldt voor het gehele buitengebied van de vijf gemeenten, met uitzondering van het duingebied, het plassengebied van Warmond en de ontwikkellocatie Valkenburg. De ISG richt zich op een gezamenlijke inzet van de vijf samenwerkende gemeenten voor herstructurering en revitalisering van de Greenport Duin- en Bollenstreek, in samenhang met verbetering van de natuurlijke, landschappelijke en recreatieve kwaliteiten.

In december 2009 is de ISG door de toenmalige gemeenteraden vastgesteld. Het motief van de gemeenten om gezamenlijk de ISG te ontwikkelen en vast te stellen in de afzonderlijke raden was tweeledig:

1 *Inhoudelijk vanuit maatschappelijke opgaven:*
   - > De tuinbouw in het buitengebied van de gemeenten is voor de regio Duin- en Bollenstreek van economische importantie[5], er wordt in de ISG daarom gesproken over een belangrijke 'economische motor'. Er zijn in Nederland meerdere kernen waarin de tuinbouw is geconcentreerd. Dit worden 'Greenports'[6] genoemd. Deze term zullen we verder in het voorliggende rapport ook hanteren, we spreken dan van de 'Greenport Duin- en Bollenstreek'. De Greenport Duin- en Bollenstreek heeft te kampen met grote uitdagingen. Er is namelijk sprake van zware (internationale) concurrentie. Om daar het hoofd aan te bieden is schaalvergroting en tegelijkertijd sanering nodig. Dit vraagt om een herstructurering van de ruimte om dat mogelijk te maken.
   - > De Greenport Duin- en Bollenstreek staat onder druk door allerlei vaak opstapelende ruimteclaims: denk aan wonen, natuur, milieu, water, verkeer, energietransitie et cetera. Deze ruimteclaims stapelen op en vragen om (samenhangende) keuzes zodat zij het beschikbare areaal niet overtreffen.

2 *Bestuurlijk-juridisch*: begin 2009 hebben de gemeenten in het samenwerkingsverband Holland-Rijnland een Regionale Structuurvisie (RSV) ontwikkeld. In de RSV wordt de Bollenstreek als een van de vier landschappelijke kwaliteiten van de regio gekenmerkt. De Regionale Structuurvisie fungeert echter niet als wettelijk verplicht kader, zoals de structuurvisies van gemeenten dat wel doen. Zonder een dergelijk wettelijk verplicht kader kunnen de gemeenten onvoldoende regie voeren over de ruimtelijke ordening van het buitengebied. Een nadere toelichting op het wettelijke kader geven we verderop in deze paragraaf.

---

3 Tot 1 januari 2019 waren dit zes gemeenten, namelijk de gemeenten Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen. Per 1 januari 2019 zijn de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout gefuseerd tot de gemeente Noordwijk.

4 Bronnen: Meerjarenprogramma GOM B.V. 2020-2025, blad 6 en Notitie Loep op GOM 28.09.20, p. 6.

5 In 2014 had de Duin- en Bollenstreek ongeveer 64.000 arbeidsplaatsen waarvan de Greenportbedrijven circa 5.600 fte voor hun rekening namen (bronnen: ISG 2016 en Bureau Louter 2014).

6 De term greenport is vergelijkbaar met de term mainport. Mainports zijn gebieden waar een concentratie is van bedrijven die sterk met elkaar zijn verbonden en een belangrijk logistiek en economisch knooppunt vormen.

Vanuit het bovenstaande motief hebben de afzonderlijke raden van de samenwerkende gemeenten de ISG vastgesteld. Met de ISG stellen de gemeenten hun gezamenlijke ambities vast met betrekking tot verschillende samenhangende thema's, die van invloed zijn op de vitaliteit van de Greenport Duin- en Bollenstreek en de kwaliteit van het landschap. Met betrekking tot dit punt is de ISG van goede kwaliteit. Dat wil zeggen: het omvat alle relevante thema's, die verder ook zijn uitgewerkt. In het volgende schema 4.1 presenteren we hiervan een overzicht. Daarbij merken we op dat dit overzicht door de onderzoekers is gedestilleerd uit de ISG en dat dit een zekere inspanning heeft gevraagd. Het laatste is een signaal: de ISG is als instrument nog onvoldoende hanteerbaar voor de raad, het college en de uitvoering. Dat ligt overigens voor een groot deel aan de positie en functie van een structuurvisie in het instrumentarium voor ruimtelijke ordening, zie ook de beschrijving van het wettelijke kader verderop in deze paragraaf. Een structuurvisie is immers gericht op de langetermijn-inrichting van een gebied en beschrijft dat op hoofdlijnen.

Er zijn wel kritische opmerking te plaatsen met betrekking tot de ISG als instrument voor het gemeentebestuur en de uitvoering. De functie van de ISG is namelijk onvoldoende helder voor de raad, de uitvoering en betrokkenen uit de lokale samenleving[7]. Iedereen gebruikt de ISG weer op een andere wijze; vaak vanuit hun eigen positie, belang of standpunt. Zo hanteert de raad de ISG als stuurinstrument (kaderstellend en controlerend), de uitvoering hanteert de ISG als toetsingskader en betrokkenen uit de samenleving zien het ISG-beleid als het beleid van GOM. Dat blijkt uit verschillende gesprekken die zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek, verschillende berichten in de media en rapportages van onderzoeken die belanghebbenden uit de lokale samenleving op eigen initiatief hebben uitgevoerd. Zo wordt er veelal verwezen naar het ISG-beleid als toetsingskader voor initiatieven uit de samenleving, of als referentiepunt om te bepalen of het gemeentebestuur zijn doelen realiseert, of zelfs als GOM-beleid. Dat laatste is vanzelfsprekend geheel onterecht want GOM heeft op zichzelf geen enkele beleidsbevoegdheid anders dan een uitvoerende taak.

Er zijn verschillende redenen aan te wijzen waarom de ISG is verworden tot een diffuus instrument:

1 **De wat, hoe en middelen worden op een onduidelijke wijze verweven.**
In de kern gaat het om sturing op drie niveaus: wat willen we bereiken? (maatschappelijk doel), hoe willen we dat bereiken? (uitvoeringsdoel) en wat hebben we daarvoor over? (middelendoel). De ISG richt zich op het 'wat' en met een uitvoeringshoofdstuk op het 'hoe'. In de ISG worden de doelen op al deze niveaus in meer of mindere mate benoemd, maar geschaard onder allerlei termen die over elkaar heen buitelen: 'ambities', 'uitgangspunten', 'strategische hoofdlijnen', 'pijlers' en 'ontwikkelingsvisie'. Het is niet helder wat de functie en samenhang is van al deze termen. De doelen komen ook bij herhaling terug in een onduidelijke mix van de 'wat- en hoe-vraag'. Hierdoor raakt de lezer volledig de weg kwijt en kan het wat, hoe en de middelen niet meer van elkaar onderscheiden.
2 **Het ontbreekt aan een helder overzicht over welke opgaven aan welke doelen een bijdrage leveren en doelen en opgaven lopen door elkaar.**
In de ISG worden per thema ambities verwoord en wordt ook de huidige en gewenste situatie per thema beschreven. Daarmee kan de zwaarte van de opgave enigszins worden geduid in termen van het verschil tussen de huidige en de gewenste situatie. Het onderscheid tussen doelen en opgaven is echter niet helder en een overzichtelijke verbinding tussen doelen en opgaven ontbreekt. We maken hierbij bewust onderscheid tussen een doel en een opgave. Een doel is namelijk een eindpunt of beeld in de toekomst, bijvoorbeeld 'een vitaal landschap'. Het zegt echter niets over de realiseerbaarheid van dat doel. Daarvoor is het nodig om een opgave te formuleren, bijvoorbeeld: 'De verrommeling tegengaan: de verrommeling is nu x en moet y worden, dat draagt mede bij aan de kwaliteit van het landschap'.

[7] Bron: interviews

3 **Doelen worden soms abstract en soms concreet en evalueerbaar geformuleerd.**
De doelen zijn over het algemeen abstract en richtinggevend geformuleerd. Dat is immers ook de functie van een structuurvisie. Bijvoorbeeld ten aanzien van het thema Vitaal Landschap:

> Tegengaan van verrommeling. Dit is richtinggevend maar niet evalueerbaar. Er is geen maatstaf: wat is wel of geen verrommeling?
> Versterken landschapskwaliteit. Het richtpunt is het in de ISG beschreven 'Landschapsperspectief'. Dat gaat uit van drie te onderscheiden zones: de binnenduinrandzone (actief open maken), het centrale gebied (open houden) en enkele specifieke gebieden (selectief ruimte bieden voor verdichting). Voor het centrale gebied geldt dat uitbreiding van bedrijfsgebouwen mogelijk is. Wel moet met sanering en schaalvergroting de openheid en vensters op het landschap bewaakt worden. Wat is precies 'bewaken'.

Daarentegen worden een drietal doelen wel concreter en evalueerbaar geformuleerd, te weten:

> Het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond;
> 600 te bouwen Greenportwoningen op niet nader geduide locaties in het buitengebied;
> Twee te ontwikkelen locaties: het Greenhouse Park (Trappenberg-Kloosterschuur) in het kader van herstructurering en versterking glastuinbouw en het Bulb Trade Park als bedrijventerrein voor handels- en exportbedrijven.

Zeven thema's met ambities van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2016

Ambitie per thema	Doelen en/of opgaven per thema				
A. **Vitale Greenport**	Elkaar versterkende clusters	Behouden 2.625 ha 1ste klas bollengrond	Sanering, intensivering en schaalvergroting bollen en bloemen	Herstructurering en versterking glastuinbouw, waaronder ontwikkeling locatie Trappenberg-Kloosterschuur door de GOM op grondgebied Katwijk en Teylingen	Verduurzamen Greenport
B. **Vitaal Landschap**	Behouden en versterken landschapskwaliteit en cultuurlandschap	Tegengaan verrommeling landschap	Beschermen en verbeteren natuurkwaliteiten: nieuwe natuur en diversiteit	Behoud veehouderij-gebieden	Beperken omzetten grasland naar bollengrond
C. **Bedrijvige regio**	Herstructurering en kwaliteitsverbetering bedrijventerreinen	Uitbreidingslocaties waaronder door GOM ontwikkelde locatie Bulb Trade Park Noordwijkerhout voor agrarische handels- en exportbedrijven			
D. **Duurzaam en robuust watersysteem**	Zorgen voor veiligheid tegen overstromingen	Beperken wateroverlast en -tekort	Zorgen voor voldoende schoon en gezond water	Verminderen agrarische emissies	
E. **Versterken recreatie en toerisme**	Landschap zichtbaar, beleefbaar en toegankelijk houden	Verbeteren mogelijkheden wandelen, fietsen, varen en verblijfsrecreatie		Bewerkstelligen impuls voor private (kleinschalige) initiatieven op het terrein van recreatie	Focus op gezondheid en circulaire economie
F. **Aantrekkelijke woonregio**	Uitvoeren regionale woonagenda	Voorzien in eigen behoefte van 11.000 woningen en bovenregionale opgave waarvan 4.000 voor de bollengemeenten →		Onder andere 600 woningen voor de locatie Bronsgeest (Noordwijk) →	Onder andere en 600 Greenportwoningen op niet nader geduide locaties in het buitengebied
G. **Bereikbare regio**	Meer en beter openbaar vervoer	Versterken fietsnetwerk			

Figuur 4.1: Ambities per thema en doelen van de gemeenten. Bron: Intergemeentelijke Structuurvisie 2016

Noot:
Rondom het doel 'behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond' wordt in het bovenstaande overzicht ook verstaan het verbeteren van bestaande bollengrond (van 2e naar 1e klas bollengrond) en kavelverbetering. Deze zaken dragen ook bij aan het behouden van het 1ste klas bollenareaal.

Wettelijke kader

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) vormen het wettelijke kader. Hiermee kan de gemeente regie te voeren over de ruimtelijke ordening op haar grondgebied. We vatten de belangrijkste instrumenten hieronder samen in een schema. De Wro biedt gemeenten de mogelijkheid om gezamenlijk een structuurvisie vast te stellen. Een structuurvisie heeft voor de overheid een zelfbindend karakter en het is het handelings- en toetsingskader voor het bestemmingsplan, dat rechtstreeks bindend is voor de gemeente én voor inwoners. Met de komst van de nieuwe Omgevingswet zal een en ander wijzigen. In beginsel is het bestemmingsplan bedoeld als instrument voor de ruimtelijke ordening maar gaandeweg zijn ook milieu- en geluidsnormen opgenomen voor het verzekeren van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. In de nieuwe Omgevingswet zal het bestemmingsplan worden vervangen door een integraal omgevingsplan. Daarin zullen zowel ruimtelijke ordenings- als milieu-, natuur- en wateraspecten geregeld worden. De structuurvisie zal worden vervangen door een integrale omgevingsvisie, waarin meer dan alleen ruimtelijke aspecten worden vastgelegd.

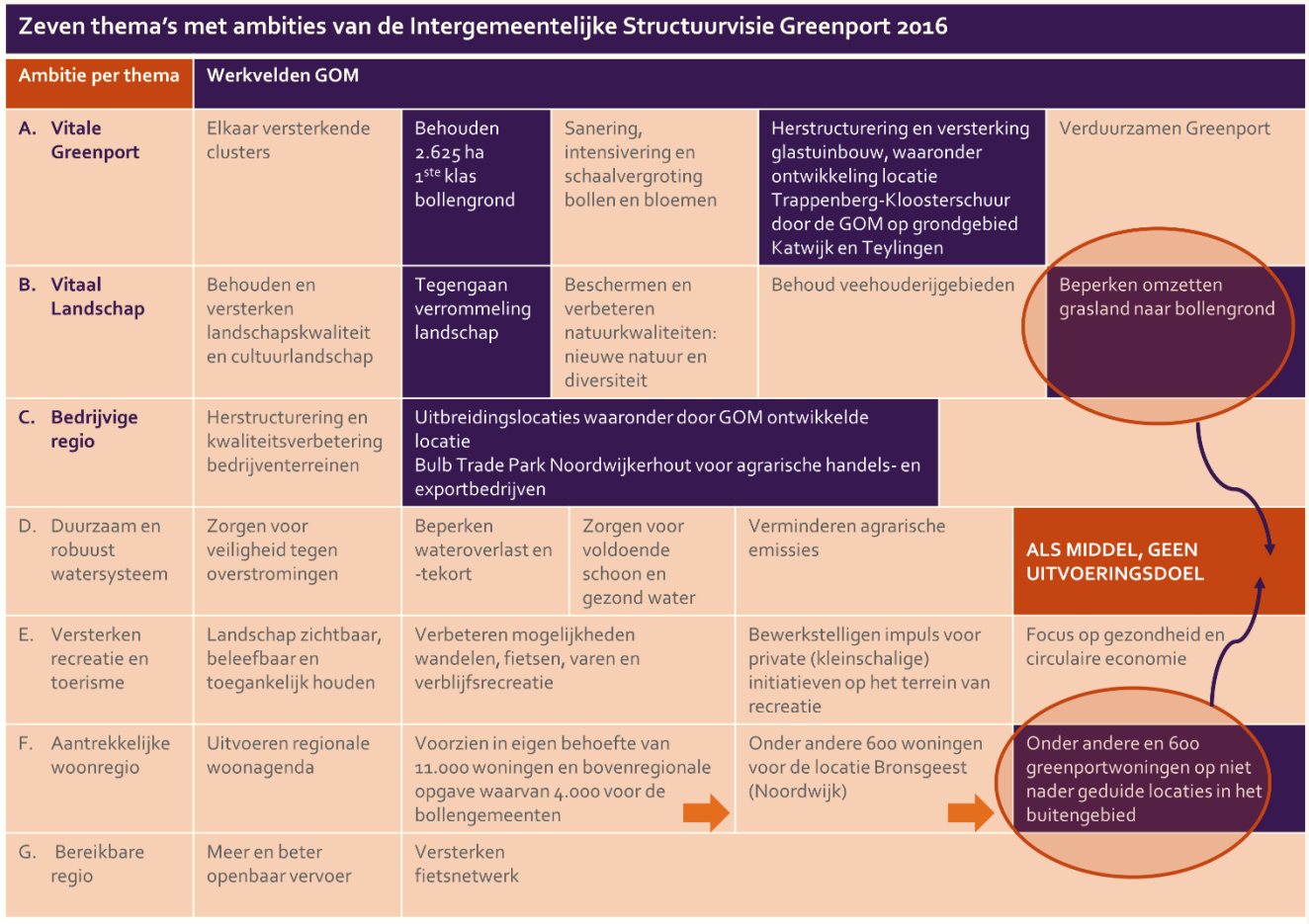
Structuurvisie	De structuurvisie is gericht op de lange termijn inrichting van de ruimte, en beschrijft dat op hoofdlijnen. De gemeente is verplicht een structuurvisie op te stellen en de raad stelt het vast. Een structuurvisie heeft geen juridisch bindende gevolgen. Het is namelijk een beleids- en ontwikkelingskader en geen toetsings- of handhavingskader. Het vormt het uitgangspunt voor daarna op te stellen bestemmings- of inpassingsplannen. Naast de structuurvisie - en daarop aansluitend - kan de gemeente ook op allerlei specifieke terreinen visies of beleidsplannen vaststellen die van invloed zijn op de inrichting van de ruimte. Zo hebben gemeenten bijvoorbeeld ook een woonvisie, economische visie, een mobiliteitsvisie et cetera. De structuurvisie is dan op te vatten als een overkoepelend kader voor al deze onderliggende visies en plannen. De Wro en Bro omvatten geen procedure voor de totstandkoming van een structuurvisie. In de praktijk wordt een structuurvisie wel in overleg met betrokken bewoners, gebruikers van het gebied, belangenorganisaties en bestuursorganen opgesteld. Daarna wordt een ontwerpstructuurvisie algemeen bekendgemaakt en vervolgens wordt iedereen uitgenodigd om er mondeling of schriftelijk op te reageren. Maar dit alles is niet wettelijk verplicht. Er is ook geen bezwaar en beroep mogelijk tegen de vaststelling van de structuurvisie door de raad.
Bestemmingsplan	De uitwerking van de structuurvisie voor een specifiek gebied binnen de gemeente vindt plaats in de vorm van een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan omvat vaak als onderliggers een **stedenbouwkundig- en/of beeldkwaliteitsplan. D**e start van de ontwikkeling van een bestemmingsplan kan door het college worden gemarkeerd met een kadernota aan de raad. Een bestemmingsplan is juridisch bindend. De gemeente is verplicht om bestemmingsplannen te maken voor haar hele grondgebied, binnen de kaders van eventuele aanwijzingen van het rijk of de provincie. Een bestemmingsplan moet na 10 jaar verplicht worden herzien. De raad stelt het bestemmingsplan vast. Daarbij kan de gemeente iedereen de gelegenheid geven om te reageren op een of meer voorontwerpen. Dat is niet wettelijk verplicht maar wel verstandig omdat het tot meer draagvlak kan leiden. Na de fase van voorontwerp is het wettelijk verplicht om iedereen de mogelijkheid te bieden een zienswijze in te dienen op het ontwerpbestemmingsplan. Vervolgens wordt het definitief besluit bestemmingsplan voorgelegd aan de raad voor vaststelling. Na vaststelling kunnen alleen belanghebbenden nog beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er is daarna geen hoger beroep meer mogelijk.
Omgevings-vergunning	Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor bouwen worden door de gemeente getoetst aan de door de raad vastgestelde bestemmingsplannen. De gemeente heeft de wettelijke taak om toe te zien op de naleving van de omgevingsvergunning.
Exploitatieplan of anterieure overeenkomst	In het geval een grondeigenaar een plan wil ontwikkelen moet de gemeente vaak ook kosten maken. Denk aan kosten voor aanleg riolering, wegen, openbare parkeergelegenheden, openbare verlichting et cetera. Deze kosten worden verhaald op de grondeigenaar wanneer deze een bouwplan wil realiseren en wanneer voor de goedkeuring daarvan een ruimtelijk besluit nodig is. Het uitgangspunt van de Wet ruimtelijke ordening is dat hiervoor een privaatrechtelijke overeenkomst wordt afgesloten met de grondeigenaar; dit heet een zogenaamde **anterieure overeenkomst**. In deze overeenkomst kunnen ook afspraken worden gemaakt over locatie gebonden eisen, woningbouw programmering, fasering, et cetera. Wanneer een dergelijke overeenkomst niet is afgesloten dan dient de gemeente een exploitatieplan (publiekrechtelijk) op te stellen en die tegelijk met het bestemmingsplan vast te laten stellen door de raad. Wanneer de gemeente zelf eigenaar is van de gronden hoeft geen exploitatieplan opgesteld te worden.
Toezicht en handhaving	Als laatste houdt de gemeente toezicht of de bouw van opstallen geschiedt – of is geschied – conform de verleende omgevingsvergunning.

Figuur 4.2: Wettelijk instrumentarium van de gemeenten.

4.2 Uitvoeringskaders GOM

Reikwijdte en de uitvoeringsdoelen van GOM

De doelen van de vijf samenwerkende gemeenten met betrekking tot de Greenport Duin- en Bollenstreek zijn, zoals hiervoor behandeld, beschreven in de ISG. Om de uitvoering gezamenlijk ter hand te nemen is GOM door de gemeenten opgericht. GOM is een uitvoeringsorganisatie, waarbij de vijf samenwerkende gemeenten eigenaar zijn van GOM. GOM richt zich in de uitvoering op een beperkt deel van de ISG. In het onderstaande schema is dit deel als werkvelden van GOM gemarkeerd. In deze werkvelden voert GOM taken uit, waar we in hoofdstuk 5 'Uitvoering en werkwijze' dieper op zullen ingaan.



Figuur 4.3: Werkvelden van GOM.

Uit het bovenstaande schema wordt duidelijk dat GOM taken uitvoert voor een beperkt deel van het ISG-beleid. Namelijk dat deel dat zich richt op de realisatie van de volgende **uitvoeringsdoelen**:

> Het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond;
> Het tegengaan van verrommeling van het landschap;
> Het ontwikkelen/uitvoeren van twee projecten: het Greenhouse Park en het Bulb Trade Park.

GOM voert ook taken uit op het terrein van het omzetten van grasland naar bollengrond en de 600 Greenportwoningen. Dit zijn voor GOM echter geen uitvoeringsdoelen op zichzelf. Het zijn **middelen** om de uitvoeringsdoelen rondom het behouden van 1ste klas bollengrond en het tegengaan van verrommeling te kunnen realiseren, want:

> In het geval een grondeigenaar van de gemeente toestemming krijgt om op zijn grondgebied Greenportwoningen te bouwen, moet de grondeigenaar hiervoor een vergoeding betalen aan GOM. Deze vergoeding wordt door GOM vervolgens ingezet om elders initiatieven te

financieren, waarmee bollengrond wordt geproduceerd en/of verrommeling wordt tegengegaan;

> In het geval een grondeigenaar grasland wil omzetten naar bollengrond kan de grondeigenaar hiervoor een vergoeding ontvangen omdat dit een positieve bijdrage levert aan de bollengrondbalans. Dat middel wordt behoudend ingezet omdat de gemeenten dit zeer beperkt willen toelaten.

Rollen en bevoegdheden

De overheid (gemeenten, provincie en rijksoverheid) is verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. De gemeenten bepalen wat er, in het geval van een planologische wijzing, op hun grondgebied gebeurt. Het gezamenlijk beleidskader daarvoor is de ISG en voor de individuele gemeenten de eigen structuur- en/of omgevingsvisie, omgevings- en bestemmingsplannen. De gemeenten blijven dus verantwoordelijk voor het al dan niet toestaan van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen op hun eigen grondgebied, waaronder bedrijfsuitbreiding en woningbouw. GOM heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheden of instrumenten voor ordening van de ruimte. GOM is daarmee een uitvoeringsorganisatie.

Handelingskader voor GOM: de uitvoeringsdoelen en -richtlijnen

De uitvoeringsdoelen en -richtlijnen voor GOM, met betrekking tot de contracteringsactiviteiten van GOM, zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst uit 2008 en de ISG (ISG, 2009, herzien/herbevestigd in 2016). Deze zijn vastgesteld door de raden van de deelnemende gemeenten. In hoofdstuk 5 van de ISG worden de uitvoeringsdoelen en -richtlijnen voor de uitvoering door GOM apart behandeld. We gaan daar hieronder verder op in.

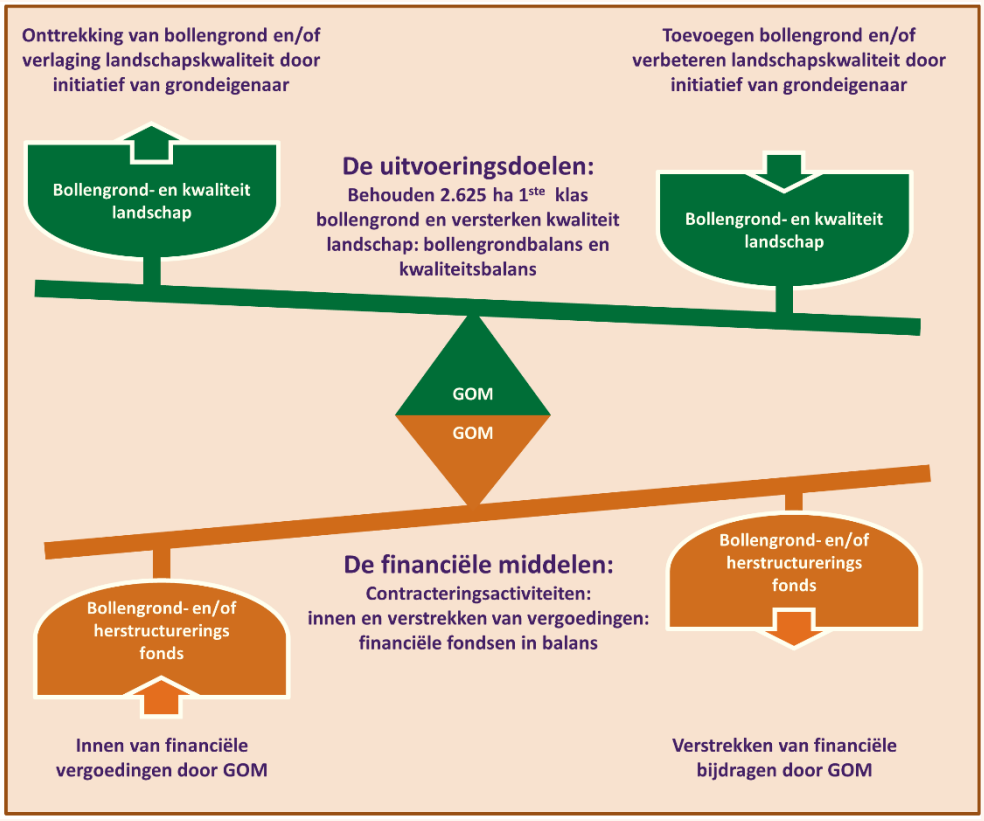
Drie uitvoeringsdoelen voor GOM *Bron: ISG 2016*

1 Er wordt gestreefd naar het behouden van het bollenteeltcomplex, in het bijzonder het handhaven van 2.625 ha 1ste klas bollengrond;
2 Het herstel van een open landschapsbeeld door het opruimen van incourante en ongewenste bebouwing en onderliggende bestemmingen;
3 Het herinrichten van het buitengebied tot een landschappelijk en recreatief aantrekkelijk geheel.

Om de bovenstaande uitvoeringsdoelen te realiseren zijn financiële middelen nodig. GOM int en verstrekt financiële middelen. Dit vanuit twee daartoe bestemde fondsen: ***het bollengrondcompensatie- en het herstructureringsfonds***:

Vanuit deze fondsen verstrekt GOM financiële vergoedingen aan grondeigenaren die het initiatief nemen voor productie van 1ste klas bollengrond (uitvoeringsdoel 1) en/of het verbeteren van de kwaliteit van het landschap (uitvoeringsdoelen 2 en 3). Aan de andere kant vult GOM deze fondsen aan met vergoedingen die grondeigenaren moeten betalen in het geval zij een initiatief nemen waarmee bollengrond verloren gaat en/of woningen worden gebouwd in het buitengebied als de gemeente daarmee planologisch heeft ingestemd (de zogenaamde Greenportwoningen). Voor de duidelijkheid: hiervan zijn de woon-bestemmingen die met gebruik making van de Ruimte voor Ruimte regeling mogelijk werden gemaakt, uitgezonderd. Deze vallen niet onder de uitvoering door GOM, zie de voetnoot onderaan[8].

[8] De regeling 'Ruimte voor Ruimte' was een regeling van de provincie Zuid-Holland met als doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijke gebied. De regeling stimuleerde de sloop van voormalige agrarische, niet-agrarische bedrijfsgebouwen of verspreid glas: bouwwerken die de landschapskwaliteit in het landelijke gebied beperken. In ruil voor het slopen mochten compensatiewoningen worden gebouwd (als de gemeente daarmee beleidsmatig heeft ingestemd), ook wel 'Ruimte voor Ruimte' woningen genoemd. De woning kon worden gebouwd op het perceel van de te slopen bebouwing of in de directe nabijheid daarvan of op een locatie aansluitend op een bestaande bebouwingsstructuur, bijvoorbeeld in een bebouwingslint of bij een buurtschap.



Figuur 4.4: Uitvoeringsdoelen, activiteiten en financiële middelen van GOM

In de bovenstaande figuur wordt gevisualiseerd dat GOM in feite twee balansen beheert: een bollengrondbalans en een financiële balans. Hieruit komen de uitvoeringsrichtlijnen voor GOM voort.

Uitvoeringsrichtlijn voor GOM ten aanzien van bollengrondcompensatie

> Doelstelling is het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond. Dit kan alleen door in het geval dat aan 1ste klas bollengrond de bestemming wordt onttrokken en er dus sprake is van verlies van vierkante meters 1ste klas bollenareaal, telkens (en consequent), de verplichting te koppelen dat er elders evenveel vierkante meters nieuwe 1ste klas bollengrond zal dienen te worden geproduceerd[9].

> Er dient sprake te zijn van een financieel neutrale exploitatie van het bollengrondcompensatiefonds[10].

In veel gevallen kan een grondeigenaar die 1ste klas bollengrond onttrekt dit niet compenseren op zijn eigen grondgebied. In dat geval draagt de grondeigenaar de verplichting over aan GOM en betaalt daarvoor een vergoeding aan GOM. De hoogte van de vergoeding is vastgelegd in de ISG en wordt jaarlijks door de aandeelhouders vastgesteld. GOM draagt vervolgens bij aan de initiatieven van grondeigenaren voor productie van 1ste klas bollengrond elders in het buitengebied, door daarvoor een vergoeding te verstrekken.

[9] Bron: ISG 2016 en interviews.

[10] Bron: ISG 2016 en interviews.

Dat laatste kan op verschillende manieren:
(a) het opruimen van verrommeling en het aldus ontstane vlak gebruiken voor productie van 1ste klas bollengrond;
(b) het opwaarderen van 2e klas bollengrond naar 1ste klas, of;
(c) het transformeren van grasland naar 1ste klas bollengrond, uitsluitend op de in de ISG vastgelegde (beperkt) aantal plekken.

Dit maakt duidelijk dat het gaat om de balans voor het buitengebied als totaal. Het gaat dus niet om een evenwichtige balans per gemeente; de balans kan voor een bepaalde gemeente uit evenwicht zijn.

Om een financiële neutrale exploitatie te waarborgen stellen de aandeelhouders van GOM (de deelnemende gemeenten) jaarlijks een kostendekkend tarief vast voor de bollengrondcompensatie-bijdrage, die initiatiefnemers aan GOM moeten betalen bij onttrekking van bollengrond.

Uitvoeringsrichtlijn voor GOM ten aanzien van kwaliteitsverbetering van het landschap
> Doelstelling is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied door het opruimen van verrommeling en/of het herinrichten tot een landschappelijk en recreatief aantrekkelijk geheel.
> Er dient sprake te zijn van een financieel neutrale exploitatie van het herstructureringsfonds[11].

GOM levert een financiële bijdrage aan projecten van initiatiefnemers die de bovenstaande doelen voor ogen hebben vanuit het herstructureringsfonds. Het fonds zelf wordt gevoed door vergoedingen van grondeigenaren die in het buitengebied op hun grond een of meerdere zogenaamde Greenportwoningen willen bouwen, met planologische medewerking van de gemeente. De hoogte van de vergoedingen is opgenomen in de ISG. Het uitgangspunt is een kostenneutraal fonds, dus alle ontvangen vergoedingen moeten worden ingezet voor projecten die als doel hebben om de kwaliteit van het landschap te verbeteren. Dit gebeurt via de systematiek van 'kostenverhaal'. Dit betekent dat de kosten verhaald kunnen worden tot het maximum van de grondwaardestijging die door een bestemmingswijziging tot stand komt, doch nooit meer dan de feitelijke kosten van de herstructurering zelf[12]. Door het laatste ontstaat de balans uit figuur 4.4, waarbij de inkomsten door ontvangen vergoedingen voor de bouw van Greenportwoningen de belangrijkste financiële bron zijn voor de herstructurering.

De bouw van Greenportwoningen is dus een middel om de kwaliteitsverbetering van het landschap te verbeteren, het levert financiële middelen op dat voor landschapsverbetering kan worden gebruikt. Anderzijds is de bouw van (maximaal) 600 Greenportwoningen onderdeel van de afspraken die gemeenten hebben gemaakt in het kader van bestuurlijke afspraken rondom de regionale woonagenda, in het bijzonder om de bovenregionale opgave in te vullen.

Conflicterende of elkaar versterkende doelen?

Het bovenstaande maakt dat het onderwerp 'Greenportwoningen' complex en soms onbegrepen is. Het is een doel en een instrument in één gedaante en heeft raakvlakken met beleidsdoelen op het terrein van landschapsverbetering van het buitengebied én met die van wonen. Dit zijn twee beleidsterreinen die elkaar in de beeldvorming eerder in de weg zitten dan dat ze elkaar versterken. Dit lichten we verder toe in deel 3 van het voorliggende rapport.

[11] Bron: ISG 2016 en interviews.

[12] Bron: Meerjarenprogramma 2020-2025 GOM B.V. en interviews.

Rondom het opruimen van verrommeling is qua beeldvorming min of meer sprake van hetzelfde probleem. Het doel is het verbeteren van de landschapskwaliteit. Tegelijkertijd is er geen objectieve maatstaf voor verrommeling gesteld of is dit op zijn minst niet helder. In gesprekken in het kader van dit onderzoek werd veelal de vraag gesteld: wanneer is er sprake van verrommeling en wanneer niet? Ook kunnen de als verrommeling geduide gebouwen en opstallen voor sommige agrariërs nog van bedrijfseconomische betekenis zijn: voor de een zijn het oude verwaarloosde en niet meer te gebruiken opstallen, voor de ander zijn de opstallen nog goed inzetbaar voor hun agrarische bedrijf. Ook hier worden dus twee beleidsterreinen geraakt: landschapskwaliteit en economie. Dit zijn twee beleidsterreinen die elkaar in de beeldvorming eerder in de weg zitten dan dat ze elkaar versterken. Ook dit lichten we verder toe in deel 3 van het voorliggende rapport.

Dat beleidsdoelen elkaar kunnen versterken maar ook met elkaar kunnen conflicteren is op zichzelf niet vreemd. Dit komt vaker voor en gemeenteraden en colleges maken mede daarom ook politieke afwegingen en -keuzes. De ISG richt zich echter op regionaal niveau; het gaat om het resultaat voor de regio als geheel. Dat kan betekenen dat de lasten voor de ene gemeente (bijvoorbeeld het verlies van landschapskwaliteit door de bouw van Greenportwoningen), ten gunste komen aan die van een andere gemeente (bijvoorbeeld het opruimen van verrommeling of productie van bollengrond). Dit maakt het voor raden lastig om een lokale afweging te maken en zich daarover te verantwoorden hun lokale samenleving. Dit is een extra complicatie in de beeldvorming over de ISG en de uitvoering door GOM. De besluitvorming zou zich moeten richten op het regionale speelveld, de uitvoering is echter voor agrariërs en inwoners merkbaar en zichtbaar op lokaal niveau.

Daarbij merken we op dat GOM dit ook beseft. In haar meerjarenprogramma merkt GOM dan ook op dat zij streeft naar een evenwichtige verdeling van herstructureringsinvesteringen per deelgebied en per gemeente. Tegelijkertijd prioriteert GOM op die deelgebieden met de grootste herstructureringsopgave en het grootste 'resultaat per geïnvesteerde euro'[13]. De kansrijkheid van projecten speelt daarbij ook een rol. Hierdoor kan spanning ontstaan want in de praktijk wordt niet enkel gestuurd op een evenwichtige verdeling per gemeente en dat kan het lokale draagvlak voor het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM ondermijnen.

[13] Bron: Meerjarenprogramma GOM B.V. 2020-2025.

5 Uitvoering en werkwijze

In dit hoofdstuk staat blok B uit het evaluatiemodel centraal: uitvoering en werkwijze.

ONDERZOEKSVRAGEN

3 Wat is het uitvoerings- of jaarplan van GOM en hoe worden daarin uitvoeringsdoelen, activiteiten en middelen met elkaar verbonden?
4 Wat zijn de beoogde uitvoeringsprestaties en wie stelt deze vast?
5 Hoe verloopt het werkproces binnen GOM en wie zijn in welke stap betrokken, van initiatief tot eindresultaat? In het bijzonder:
   > Hoe start een specifieke casus en hoe en door wie worden initiatieven getoetst en besluit welke haalbaar of niet haalbaar zijn binnen gestelde kaders? Wanneer is GOM aan zet, en wanneer de gemeente? Wie beoordeelt het eindresultaat?
6 Welke organisatorische voorwaarden heeft GOM ingevuld voor een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze van werken?

Hier beantwoorden we stuk voor stuk deze deelvragen.

KERNBEVINDINGEN

3 De kernactiviteiten van GOM zijn te onderscheiden in:
   a **Contracteringsactiviteiten:** leveren een bijdrage aan de ISG doelen Vitale Greenport en Vitaal Landschap. De uitvoeringsdoelen zijn het behouden van 1ste klas bollengrond (bollengrondcompensatie), opruimen van verrommeling en kavelverbetering.
   b **Eigen grondexploitaties:** leveren een bijdrage aan de ISG doelen Vitale Greenport en Bedrijvige Regio. De uitvoeringsdoelen zijn het ontwikkelen van het Bulb Trade Park en het Greenhousepark.

   Alle kernactiviteiten worden beschreven in een meerjarenprogramma met begroting en een jaarplan met begroting. Aangezien de eigen grondexploitaties tot op heden niet plaatsvinden op het grondgebied van Teylingen[14], beperken we ons in dit rapport verder tot de kernactiviteit 'Contractering'. Het gaat daarbij om het maken van afspraken met initiatiefnemers (grondeigenaren) over:
   > Het innen van vergoedingen in het geval een initiatiefnemer bollengrond wil onttrekken en/of een Greenportwoning(en) wil bouwen op zijn grondgebied;
   > Het leveren van een financiële bijdrage in het geval een initiatiefnemer verrommeling wil opruimen en/of 1ste klas bollengrond wil produceren.

4 Het meerjarenprogramma wordt jaarlijks opgesteld voor een planperiode van vijf jaar en de Algemene vergadering van Aandeelhouders stelt het ook jaarlijks vast. Het laatste meerjarenprogramma 2020-2025 is door de Algemene vergadering van Aandeelhouders vastgesteld in mei 2020. De uitvoeringsdoelen zijn op regionaal niveau geformuleerd, dus voor het gehele buitengebied van de samenwerkende gemeenten:
   > Opruimen van verrommeling: benutten van 100% van het potentieel, waarvan anno 2020 nog 64% te realiseren;
   > Bollengrondcompensatie: benutten van 100% van het potentieel, waarvan anno 2020 nog 57% te realiseren;
   > Kavelverbetering: benutten van 100% van het potentieel, waarvan anno 2020 nog 81% te realiseren.

[14] Het project Trappenberg-Kloosterschuur ligt deels wel op het grondgebied van Teylingen maar heeft op dat grondgebied tot op heden nog geen impact gehad.

5 Voor de kernactiviteit 'Contractering' heeft GOM vier werkprocessen:
- a Het verstrekken van vergoedingen voor het opruimen van verrommeling;
- b Bollengrondcompensatie;
- c Bouwtitelovereenkomst voor Greenportwoning-bestemming;
- d Het verstrekken van vergoedingen voor productie van nieuwe bollengrond of voor verbeteren van bestaande bollengrond.

In de onderstaande tabel worden op hoofdlijnen de werkprocessen geschetst, in het geval een proces volledig wordt doorlopen. Bijlage 1 biedt een gedetailleerd zicht op alle stappen in de werkprocessen. In grote lijnen is de gemeente altijd aan zet in het geval het plan van een initiatiefnemer vraagt om een besluit wijziging bestemmingsplan. GOM is aan zet voor het afsluiten van een overeenkomst met de initiatiefnemer en de daaruit voortvloeiende inning en verstrekking van financiële vergoedingen.

Start en toetsing op haalbaarheid	Wanneer is de gemeente en wanneer is GOM aan zet?	Wie beoordeelt het eindresultaat.
Werkproces verstrekken van vergoedingen voor het opruimen van verrommeling		
Start bij GOM Initiatiefnemer heeft een plan, neemt contact op met GOM en GOM toetst op ISG kaders.	• GOM overlegt met gemeente en gemeente neemt een principebesluit in het geval er sprake is van een wijziging bestemmingsplan. • Zo ja dan start de gemeente een bestemmingsplanprocedure en sluit GOM een overeenkomst met de initiatiefnemer onder opschortende voorwaarden.	GOM toetst of het initiatief is uitgevoerd conform de overeenkomst
Bollengrondcompensatie		
Start bij de gemeente Initiatiefnemer heeft een plan en gaat in gesprek met de gemeente. De gemeente toetst en neemt een principebesluit om al dan niet mee te werken aan een bestemmingsplanprocedure.	• Na indiening van een voorontwerp overlegt de initiatiefnemer met GOM over de te sluiten bollengrondcompensatie overeenkomst. • GOM sluit een bollengrondcompensatie overeenkomst onder opschortende voorwaarden. • Gemeente (de raad) stelt het gewijzigde bestemmingsplan vast.	Gemeente (de raad) actualiseert het bestemmingsplan. GOM int de vergoeding van de initiatiefnemer en verwerkt het resultaat in de bollengrondbalans.
Bouwtitelovereenkomst voor greenportwoning bestemming.		
Start bij de gemeente Initiatiefnemer heeft een plan en gaat in gesprek met de gemeente, de gemeente toetst en neemt een principebesluit om al dan niet mee te werken aan een bestemmingsplanprocedure.	• Na indiening van een voorontwerp overlegt de initiatiefnemer met GOM over de te sluiten bouwtitelovereenkomst. • GOM sluit een bouwtitelovereenkomst onder opschortende voorwaarden. • Gemeente (de raad) stelt het gewijzigde bestemmingsplan vast.	Gemeente (de raad) actualiseert het bestemmingsplan. GOM int de vergoeding van de initiatiefnemer en verwerkt het resultaat in de bollengrondbalans (in het geval van toepassing).
Verstrekken vergoedingen productie nieuwe bollengrond/verbeteren bestaande bollengrond		
Start bij GOM Initiatiefnemer heeft een plan, neemt contact op met GOM en GOM toetst op ISG kaders.	• GOM sluit een overeenkomst onder opschortende voorwaarden. • Initiatiefnemer verzoekt de gemeente (de raad) het bestemmingsplan te wijzigen in het geval dat voor de productie van bollengrond noodzakelijk is.	GOM toetst of het initiatief is uitgevoerd conform de overeenkomst. GOM verstrekt de vergoeding aan de initiatiefnemer en verwerkt het resultaat in de bollengrondbalans.

Tabel: 5.0: Werkprocessen op hoofdlijnen

Er zijn verschillende interactiemomenten tussen de gemeente en GOM. Dat gaat niet altijd met een formele briefwisseling maar een mail volstaat: bijvoorbeeld een mail van GOM naar de gemeente dat er een overeenkomst met de grondeigenaar is gesloten, of een mail van de portefeuillehouder van de gemeente of de ambtelijk beleidsadviseur dat het college een principebesluit heeft genomen. De vraag die hierbij speelt is of dit voldoende toereikend is voor het beheersen van risico's.

6 De doeltreffendheid en doelmatigheid van het handelen van GOM is in de kern geborgd via de bollengrondbalans en de balans van het bollengrondcompensatie- en herstructureringsfonds. Concreet wordt dit als volgt gedaan:

> Iedere onttrekking van bollengrond wordt gecompenseerd door toevoeging van bollengrond elders in het buitengebied, zodat per saldo 2.625 ha 1ste klas bollengrond behouden blijft. Deze balans wordt gemonitord door GOM en hierover wordt gerapporteerd naar de aandeelhouders (de gemeenten) en de provincie Zuid-Holland.

> Alle ontvangen vergoedingen worden ingezet voor bollengrondcompensatie en/of initiatieven die de landschapskwaliteit verbeteren. Uiteraard wordt ook een deel ingezet om de organisatiekosten van GOM te dekken. Om dit aandeel zo laag als mogelijk te houden is GOM ingericht als een kleine organisatie met beperkte personele- en materiële middelen.

In de voor dit onderzoek onderzochte casussen blijkt dat GOM in alle gevallen rechtmatig heeft gehandeld. Door de inrichting van de governance en de werkprocessen wordt in de basis het rechtmatig handelen van GOM ook geborgd.

5.1 Uitvoeringsplan van GOM

Meerjarenprogramma GOM

Het meerjarenprogramma/-begroting van GOM is het instrument dat de uitvoeringsdoelen voor GOM concreet en evalueerbaar maakt. GOM maakt met het meerjarenprogramma een vertaling van de voornamelijk in kwalitatieve termen geformuleerde ISG naar concrete kwantitatieve uitvoeringsdoelen[15]. Het wordt jaarlijks opgesteld voor een planperiode van vijf jaar en de Algemene vergadering van Aandeelhouders stelt het ook jaarlijks vast. Het laatste meerjarenprogramma 2020-2025 is door de Algemene vergadering van Aandeelhouders vastgesteld in mei 2020.

GOM voert twee kernactiviteiten uit, die in het meerjarenprogramma inzichtelijk worden gemaakt:

1 *Contracteringsactiviteiten.* Het maken van afspraken met initiatiefnemers (grondeigenaren) over de te innen vergoedingen of uit te keren financiële bijdragen voor het opruimen van verrommeling, kavelverbetering of bollengrondcompensatie.
2 *Eigen grondexploitaties.* Bij de oprichting van GOM hebben de gemeenten aan GOM twee exploitatie-opdrachten meegegeven: het Bulb Trade Park in Noordwijkerhout en het Greenhouse Park in Rijnsburg. Voor die twee opdrachten fungeert GOM als grondbedrijf.

Contracteringsactiviteiten

Om goed zicht te krijgen op de opgave voor GOM bepaalt GOM eerst het potentieel dat in het gehele buitengebied aanwezig is voor het opruimen van verrommeling, kavelverbetering en bollengrondcompensatie. Vervolgens wordt bepaald wat reeds door GOM is gerealiseerd. Het verschil tussen het potentieel en realisatie is op te vatten als de opgave die voor GOM voorligt. Dit wordt ook wel het **Masterplan** voor GOM genoemd. In de onderstaande tabel wordt dit gepresenteerd.

Omschrijving opgave	Potentieel	Gerealiseerd t/m 2019	Nog te realiseren	De opgave: nog te realiseren
Opruimen verrommeling	100%	36%	64%	85ha
Kavelverbetering > 2e klas opwaarderen > omspuiten grasland	100%	19%	81%	114ha
Bollengrondcompensatie	100%	43%	57%	86ha

Tabel 5.1: De opgave voor GOM 2020-2025 (Het Masterplan)

In een recent verschenen notitie van GOM van 28 september 2020 'Loep op GOM', wordt de realisatie verder uitgesplitst per gemeente. Dit behandelen we verder in deel 3 'De resultaten' van dit rapport alsmede het meerjarenprogramma van GOM dat zicht biedt op de planning en voortgang van projecten.

[15] Bron: Meerjarenprogramma GOM B.V. 2020-2025.

Daarbij worden projecten als volgt ingedeeld:

- Projecten in initiatief[16];
- Projecten in voorbereiding[17];
- Projecten in uitvoering;
- Afgesloten initiatief- en voorbereidingsprojecten.

De contracteringsactiviteiten worden verder meer in detail beschreven in de volgende paragraaf 'De werkprocessen'. Hierbij handelt GOM altijd reactief op besluiten van de gemeente. Er is dus geen sprake van actieve acquisitie door GOM: "de telefoon staat aan en GOM houdt de brievenbus in de gaten". De reden hiervoor is[18]:

1 Het initiatief behoort altijd uit te gaan van de grondeigenaren. Dit is het startpunt wat een reden geeft om de eerder genoemde balansen opnieuw in evenwicht te brengen;
2 GOM wil geen verwachtingen bij initiatiefnemers wekken. GOM kan alleen investeren als er inkomsten zijn en moet daar zelf voor zorgen. Met inkomsten wordt pas duidelijk wat GOM feitelijk tot stand kan brengen, actieve acquisitie verhoudt zich daar niet toe;
3 GOM is een klein bedrijf, dat is een bewuste keuze. GOM heeft daardoor onvoldoende personele capaciteit om zich actief op de markt te bewegen;
4 Er is tot op heden voldoende aanbod van eigenaren en initiatiefnemers.

Eigen grondexploitaties van GOM

Naast de reguliere contracteringsactiviteiten rondom het opruimen van verrommeling, kavelverbetering en bollengrondcompensatie, voert GOM in opdracht van de gemeenten twee eigen grondexploitaties uit:

1 Bulb Trade Park in Noordwijkerhout;
2 Greenhouse Park in Rijnsburg.

Op dit moment worden er vooralsnog geen eigen grondexploitaties van GOM uitgevoerd op het grondgebied van Teylingen (zie onderstaande kader), vandaar dat we het onderwerp grondexploitaties in het onderzoek en voorliggende rapport zeer beknopt beschrijven. We doen dit om de reden dat deze activiteiten ook een bijdrage leveren aan de beeldvorming over GOM.

Bulb Trade Park is een bedrijventerrein in Noordwijkerhout. GOM realiseert hier in totaal 8.6 ha bedrijventerrein en ca. 6.6 ha inpassingszone. Het bedrijventerrein wordt ontwikkeld voor agrarische handels- en exportbedrijven en agrarische toeleveranciers. In de inpassingszone worden 36 bouwkavels voor Greenportwoningen gerealiseerd (het Abeleenpark). Inmiddels zijn alle bedrijvenkavels en woonkavels verkocht en zullen de kavels in 2021 woonrijp worden gemaakt.

Het **Greenhouse Park** (project Trappenburg-Kloosterschuur) in Rijnsburg is een project dat is gericht op glastuinbouwreconstructie. Glastuinbouwbedrijven die behoefte hebben aan expansie, schaalvergroting, innovatie of een gedwongen uitplaatsing tegemoet zien vanwege planologische ontwikkelingen, kunnen zich hier vestigen. De eerste fase van het project is lopende, namelijk het

---

[16] *Projecten in initiatief* zijn projecten die al dan niet in de contracteringenpijplijn van GOM worden opgenomen en waarvoor derhalve eerste haalbaarheidsonderzoeken en gesprekken met grondeigenaren en grondgebiedgemeenten plaatsvinden. Hiervoor worden in de meerjarenbegroting een jaarlijks werkbudget gealloceerd.

[17] *Projecten in voorbereiding* zijn projecten die op de nominatie staan om, nadat de haalbaarheid en uitvoerbaarheid hiervan in voldoende mate zijn onderzocht en vastgesteld, door GOM in uitvoering te worden genomen. GOM maakt hiervoor planontwikkelingskosten. In de meerjarenbegroting wordt daarom hiervoor een jaarlijks werkbudget gealloceerd.

[18] Bron: interviews.

ontwikkelen van 12 ha glastuinbouwgebied. De tweede fase is gestart, namelijk de verkoop van woningkavels, Inmiddels zijn woningkavels aan de Voorhouterweg verkocht en staan de woningkavels aan de Mezenlaan in de verkoop.

Het project Trappenberg-Kloosterschuur ligt deels wel op het grondgebied van Teylingen maar heeft op dat grondgebied tot op heden nog geen impact gehad.

Om de bovenstaande projecten te ontwikkelen is de houding richting de markt van GOM wel meer proactief (ten opzichte van de contracteringsactiviteiten). GOM fungeert hier immers als risicodragend grondbedrijf en houdt zich dan ook actief bezig met de aankoop- en verkoop van grond en het bouwrijp maken hiervan, ten behoeve van kavels voor bedrijven en Greenportwoningen. In het geval hierbij sprake is van onttrekking van bollengrond en/of het herbestemmen naar bedrijfs- of woningenbestemming moet GOM, conform de contracteringsactiviteiten, hiervoor ook de desbetreffende vergoedingen betalen die gestort worden in het bollengrondcompensatie- of herstructureringsfonds.

In de beeldvorming kunnen deze activiteiten van GOM een diffuus beeld opleveren, want:
> In het geval van de contracteringsactiviteiten reageert GOM op basis van plannen van een initiatiefnemer (grondeigenaar) en besluiten van de gemeente, en handelt binnen de kaders van de ISG;
> In het geval van de activiteiten op het terrein van de twee grondexploitatie is GOM proactief en zelf initiatiefnemer, wel nadrukkelijk in opdracht van de gemeenten en binnen de kaders van de ISG.

5.2 De werkprocessen van GOM

Voor het onderzoek zijn de werkprocessen aangaande de contracteringsactiviteiten van GOM in kaart gebracht, zie bijlage 1. Het gaat om de volgende werkprocessen:
1 Het verstrekken van vergoedingen voor het opruimen van verrommeling;
2 Bollengrondcompensatie;
3 Bouwtitelovereenkomst voor Greenportwoning-bestemming;
4 Het verstrekken van vergoedingen voor productie van nieuwe bollengrond of voor het verbeteren bestaande bollengrond.

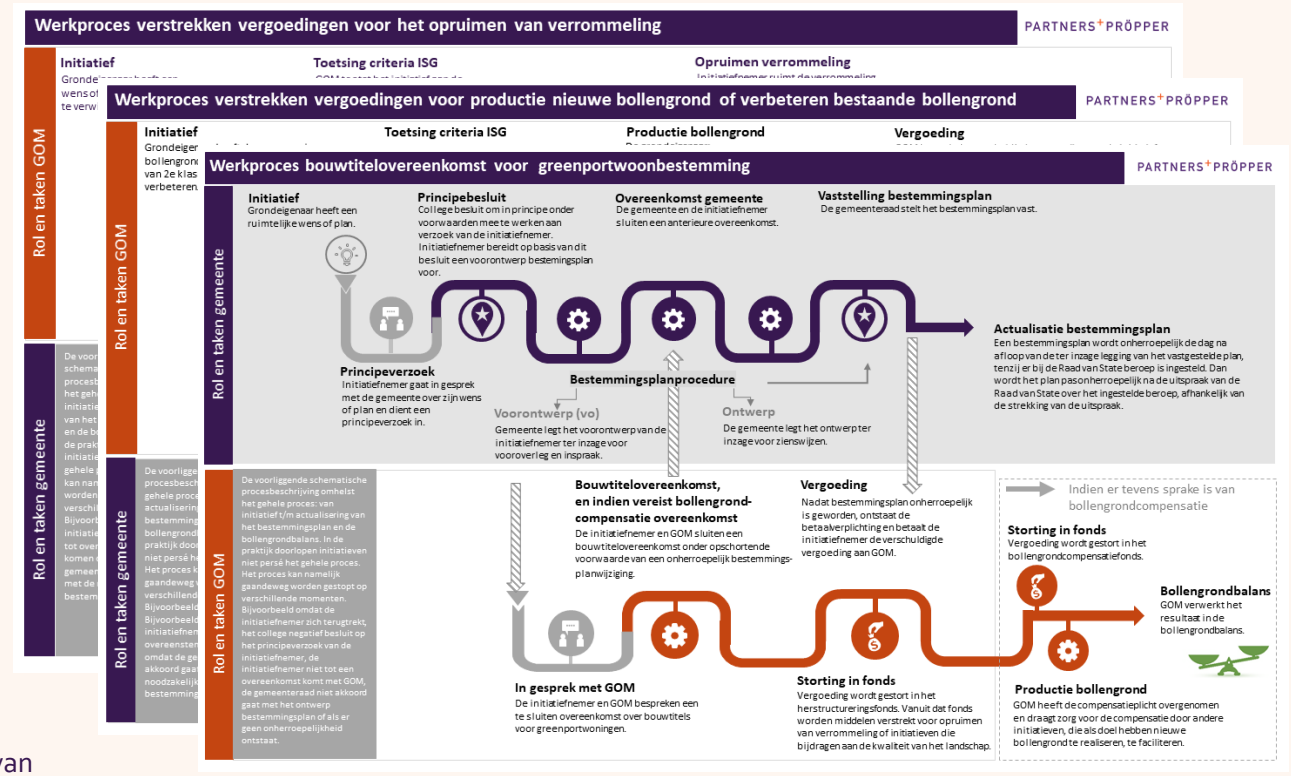
De werkprocessen zijn in kaart gebracht door aan GOM en de gemeente te vragen de stappen in de processen te beschrijven. Daarna zijn aan de hand van geselecteerde casussen, die van toepassing waren op het grondgebied van Teylingen, de werkprocessen verder gecompleteerd en verfijnd. Dit aan de hand van een dossierstudie van de casussen en verdiepende interviews met GOM en de ambtelijke organisatie van de gemeente Teylingen.

In de volgende paragraaf beschrijven we de werkwijze van GOM aan de hand van vijf casussen. Daarbij merken we op dat er voor een casus ook meerdere werkprocessen aan de orde kunnen zijn: bijvoorbeeld het in eerste instantie verstrekken van vergoedingen voor het opruimen van verrommeling, later het sluiten van een bouwtitelovereenkomst voor Greenportwoning-bestemmingen of een overeenkomst voor productie van nieuwe bollengrond.

5.3 De werkwijze van GOM in de praktijk: casussen

Torenlaan 4-6

Op de locatie tussen Torenlaan 4 en 6 in Voorhout, waar voorheen het bloembollenbedrijf Molenaar en van Ginhoven B.V. gevestigd was, zijn de bestaande bedrijfsopstallen met een oppervlakte van ruim 16.000 m² gesloopt. Daarvoor in de plaats is ongeveer 13.000 m² aan 1ste klas bollengrond teruggebracht. Het aanvankelijke plan uit 2015 was om naast de sloop 'Ruimte voor Ruimte (RvR)' woningen[19] en Greenportwoningen te ontwikkelen is niet in uitvoering gebracht. Hiervoor is in 2018 een nieuw plan door de eigenaar ingediend voor de bouw van drie nieuwe Greenportwoningen, ingepast in het landschap. Daarnaast worden de twee bestaande bedrijfswoningen omgezet naar burgerwoningen. Tussentijds zijn ook biedingen gedaan vanuit de markt om de bedrijfsopstallen aan te kopen. Geen van deze biedingen kwamen echter vanuit de bollenteeltsector[20]. De bedrijfssectoren die interesse hadden in het pand sloten niet aan bij de bestemmingsplan en het ruimtelijk beleid van de gemeente.



TAAK GOM:

1 Het verstrekken van vergoedingen voor het opruimen van verrommeling. Door de sloop van de bedrijfsbebouwing is het landschap opener geworden, waarmee een positieve bijdrage is geleverd aan de landschapskwaliteit en is 13.000 m² 1ste klas bollengrond teruggebracht. Dit sluit aan op de opgaven uit de Intergemeentelijke Structuurvisie (ISG).

2 Het innen van bouwtitelinkomsten voor drie Greenportwoningen en storting in het herstructureringsfonds, met als doel deze middelen elders in het buitengebied in te zetten voor het opruimen van verrommeling en/of verbetering van de landschapskwaliteit.

---

[19] Zie voor een toelichting op het begrip 'Ruimte voor Ruimte' woningen verderop onder de tabel.

[20] Bronnen: Gemeente Teylingen, Nota van beantwoording inspraak en overleg voorontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout, 27.10.2020 (p. 4 van 19) en Collegebesluit 'Ontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6 Voorhout', 15.12.2020 en Raadsbrief 'Ontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6 Voorhout', november 2020 (Z-20-138067).

Processtappen en omschrijving		Jaar		Bron
1	**Grondeigenaar heeft een wens.** De gewenste uitbreiding van het bedrijf is op de huidige locatie Torenlaan 4c ruimtelijk niet mogelijk. Het bedrijf zoekt een alternatieve vestigingslocatie. Om de bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken, overweegt de grondeigenaar om het perceel te herontwikkelen Het plan betreft: sloop van bestaande bedrijfsopstallen en de realisatie van 21 woningen (19 GOM-woningen en 2 RvR-woningen). Initiatiefnemer heeft daartoe (verkennende) gesprekken gevoerd met diverse partijen waaronder gemeente en GOM.[21]	2011	SB1 SB2	RBOI, *Stedenbouwkundig advies Torenlaan 4c, Voorhout*, 27 januari 2011. Gemeente Teylingen, *Verslag raadscommissie Ruimte*, 29.11.2011.
2	**Behandeling in de gemeenteraad**. In de vergadering van de commissie Ruimte op 29 november 2011 wordt de notitie clusterlocatie Greenportwoningen behandeld (agendapunt 10). Bij dit agendapunt wordt ook het initiatief locatie Torenlaan 4c besproken. Daarbij geeft wethouder Stuurman aan dat de ISG ruimte geeft om 600 GOM-woningen te realiseren, waarvan 60% geclusterd. Volgens de wethouder is daarbij niet aangegeven wat een cluster is, en is GOM partij in de onderhandelingen.	2011	SB2 SB3 SB4	Gemeente Teylingen, *Verslag raadscommissie Ruimte*, 29.11.2011. Gemeente Teylingen, *Notitie clusterlocatie Greenportwoningen Torenlaan 3 en 4c t.b.v. commissie Ruimte*, 29 november 2011 Milieudienst West-Holland, *Advies Torenlaan 3 en 4c te Voorhout*, 21 december 2011, kenmerk 2011014983
3	**Indienen principeverzoek.** Initiatiefnemer dient een principeverzoek in tot medewerking voor het wijzigingen van de bestemming en herontwikkeling van de locatie Torenlaan 4c te Voorhout (via projectontwikkelaar Timpaan). De herontwikkeling betreft een plan voor de bouw van 16 woningen (6 GOM-woningen en 10 RvR-woningen) en de sloop van de bestaande bedrijfsopstallen. In het kader van de oude provinciale Ruimte-voor-Ruimte regelingen kunnen bouwrechten verkregen worden door het saneren en amoveren van bestaande bedrijfsgebouwen en kascomplexen. Initiatiefnemer heeft hiervoor ook een conceptaanvraag ingediend op 15 juli 2015; dit formulier is geregistreerd als type vooroverleg omgevingsvergunning voor sloop en bouw onder nummer 20151225 (olo-nr. 1892005).	2015	SB5 SB6	Molenaar & Van Ginhoven, Brief aan college B&W Teylingen, *Verzoek tot medewerking voor het wijzigen van de bestemming en de herontwikkeling van de locatie Torenlaan 4c te Voorhout*, 16 juni 2015. Gemeente Teylingen, C*onceptaanvraag 1892005*, 15 juli 2015
4	**Principebesluit**. College van B&W besluit in principe onder voorwaarden medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van woningbouw (16 vrijstaande woningen) op het perceel Torenlaan 4c in Voorhout. **A. Informeren raad**. College informeert de raad over het principebesluit. Collegebesluit is geplaatst op de lijst ingekomen **B. Reactie aan initiatiefnemer**. College informeert initiatiefnemer per brief over het collegebesluit in reactie op het principeverzoek en conceptaanvraag geregistreerd onder nummer 20151225.	2015	SB7 SB8 SB9	Gemeente Teylingen, Collegebesluit 2015_BW_00870, 17 november 2015 Gemeente Teylingen, ingekomen stukken voor raadsvergadering, 2a., R12, 17 december 2015 Gemeente Teylingen, collegebrief aan

[21] Ambtelijke organisatie kan geen principeverzoek van de grondeigenaar (bedrijf Molenaar & Van Ginhoven) voor de ontwikkeling van 21 woningen aanleveren. Op basis van een reconstructie wordt aangenomen dat er na verkenning van het plan van de grondeigenaar gestart is met het opstellen van een stedenbouwkundig advies en vervolgens een bestuurlijk traject via de commissie Ruimte 29 november 2011 (bron: email van 04.02.2021).

Processtappen en omschrijving		Jaar		Bron
				Molenaar & Van Ginhoven, *Reactie principeverzoek,* 23 december 2015, zaaknr. 144579
5	**Indienen principeverzoek**. Door initiatiefnemer is een conceptaanvraag omgevingsvergunning ingediend voor het bouwen van 3 GOM-woningen op de locatie Torenlaan 4c in Voorhout. Aanvraag is op 3 juli 2018 geregistreerd onder nummer Z-18-050082.	2018	SB11	Gemeente Teylingen, *Formulier conceptaanvraag omgevingsvergunning (principeverzoek*), 3 juli 2018; Z-18-050082
6	**Principebesluit**. College van B&W stemt in met het principeverzoek, op basis van een eerste globale toets zal het college van BenW in principe medewerking te verlenen aan het initiatief door middel van een op te stellen bestemmingsplan en het sluiten van een anterieure overeenkomst.	2018	SB10 SB12	Gemeente Teylingen, *Verslag overleg PHO Bas Brekelmans*, 3 april 2018. Gemeente Teylingen, Collegebrief aan Molenaar & Van Ginhoven, *Reactie vooroverleg*, 23 oktober 2018, Z-18-050083
7	**Contractering door GOM**. Initiatiefnemer sluit met GOM een opruimovereenkomst waarin de afspraken en vergoedingen rondom de uitvoering van het project zijn vastgelegd. Deze overeenkomst moet gesloten zijn voordat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.	2019	SB13	Persbericht 'Pand M&G maakt plaats voor open bollenlandschap', Molenaar en Van Ginhoven en Greenport Ontwikkelingsmaatschappij sluiten overeenkomst.[22]
8	**Starten procedure voorontwerpbestemmingsplan**. Het College van B&W besluit om het voorontwerpbestemmingsplan ter inzage leggen voor inspraak en vooroverleg. Het voorontwerp heeft van 14 oktober tot en met 3 september 2020 voor een periode van 6 weken ter inzage gelegen. – Beantwoording van de inspraak- en vooroverlegreacties in een Nota van Beantwoording. De inspraakreacties hebben aanleiding gegeven om de landschappelijke inpassing in het opgestelde stedenbouwkundige kader nader toe te lichten. Ook hebben een aantal ambtelijke aanpassingen (o.b.v. advies ODWH) plaatsgevonden ter verbetering van het plan – Raadsbrief voorontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6 Teylingen. Hierin informeert het college de raad over de start van de bestemmingsplanprocedure: de inspraakreacties en de gemaakte aanpassingen aan het plan geven aanleiding om in te stemmen met het ontwerpbestemmingsplan.	2020	SB14 SB15 SB16	Gemeente Teylingen, *Besluit College B&W Voorontwerpbestemming Torenlaan tussen 4 en 6,* 25.augustus 2020., *Z-20-138067*/D-323215 Gemeente Teylingen, *Nota van Beantwoording Inspraak en overleg Voorontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6,* 25.november.2020, *Z-20-138067*, Gemeente Teylingen, *Raadsbrief ontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6 Teylingen,* 26.november 2020, Z-20-13806
9	**Sluiten anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer.** Het is wettelijk verplicht om voor deze ruimtelijke ontwikkeling het kostenverhaal te verzekeren. Dit wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Deze overeenkomst moet zijn gesloten voordat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.		SB17	Gemeente Teylingen en Molenaar van Ginhoven Beheer B.V., *Anterieure exploitatieovereenkomst inzake locatie Torenlaan tussen 4 en 6 Voorhout*, 15 december 2020.

[22] Zie ook berichtgeving rond 30 januari 2019 op https://www.greenity.nl/nieuws/pand-m-g-maakt-plaats-voor-open-bollenlandschap en https://gomdb.wordpress.com/.

Processtappen en omschrijving		Jaar		Bron
	Over de te sluiten overeenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente vindt afstemming plaats met GOM in het kader van een te sluiten bouwtitelovereenkomst tussen initiatiefnemer en GOM (zie hieronder)			
10	**Starten (formele) bestemmingsplanprocedure**. College stemt in met het ter inzage leggen van het **ontwerpbestemmingsplan**. Het ontwerp wordt ter inzage gelegd van 24 december 2020 tot en met 4 februari 2021. De gemeenteraad zal in een vergadering eventuele zienswijzen behandelen en een beslissing nemen over het vast te stellen bestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout	2020	SB18	Gemeente Teylingen, *Besluit college B&W, Ontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6*, 15 december 2020, Z-20-138067/ D-367038
11	Over de te sluiten overeenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente vindt afstemming plaats met GOM in het kader van een te sluiten bouwtitelovereenkomst tussen initiatiefnemer en GOM (zie hieronder)	2021	SB19	Gemeente Teylingen, *Emailbericht aan GOM over de anterieure overeenkomst Molenaar & Van Ginhoven,* 28 januari 2021.
12	**Vaststelling bestemmingsplan.** De gemeente stelt de Nota van Beantwoording en bestemmingsplan vast in de vergadering van 22 april 2021.	2021	SB20	Gemeente Teylingen, *Raadbesluit: vaststellen bestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout*, 22 april 2021, Z-20-138067

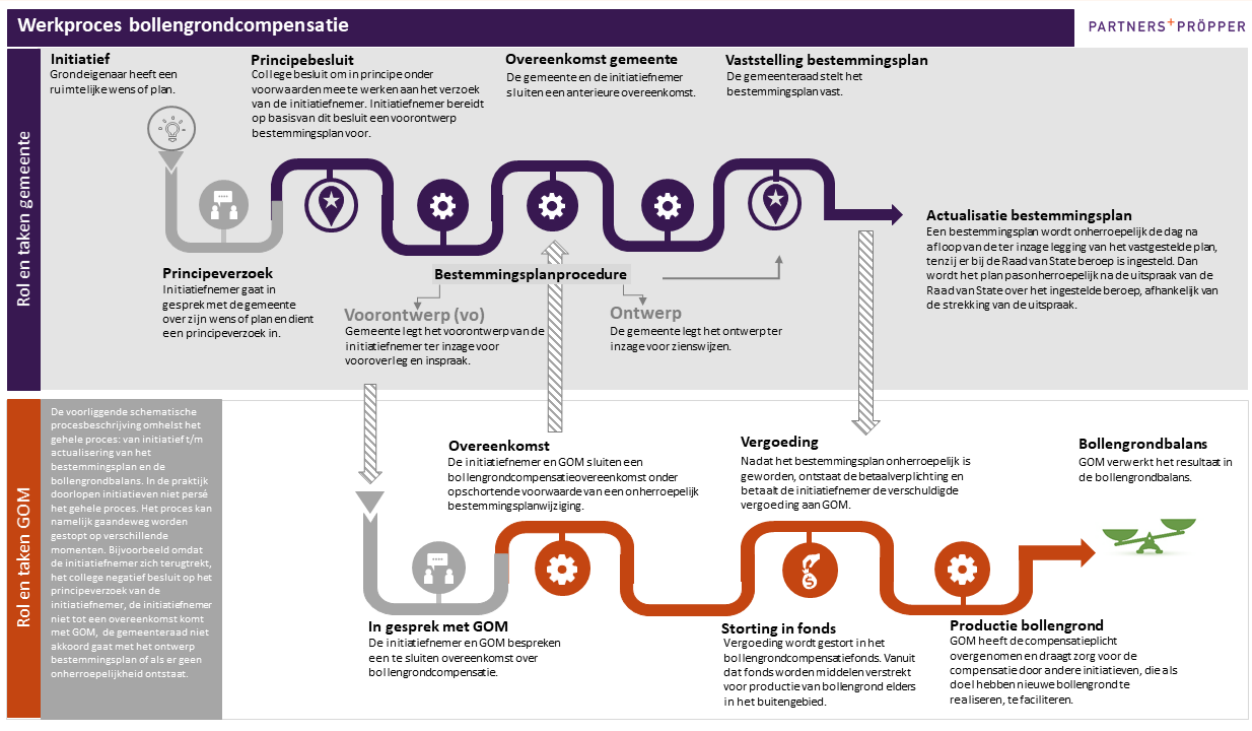
Toelichting op 'Ruimte voor Ruimte' woningen

De regeling 'Ruimte voor Ruimte' in Zuid-Holland' was een regeling van de provincie Zuid-Holland, en is inmiddels vervallen. Het doel van de regeling was een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijke gebied. De regeling beoogde de sloop van voormalige agrarische, niet-agrarische bedrijfsgebouwen, of verspreid glas buiten de duurzame concentratiegebieden voor glastuinbouw te bevorderen. Het ging daarbij om bouwwerken die de gewenste landschappelijke kwaliteit in het landelijke gebied beperken. In ruil voor het slopen van kassen of gebouwen mochten onder voorwaarden één of meer compensatiewoningen worden gebouwd, op passende locaties. Deze woningen werden ook wel 'Ruimte voor Ruimte' woningen genoemd. Dit betekende dat de bestaande bouwmogelijkheden moesten worden wegbestemd, zodat de gesloopte bebouwing niet opnieuw kon worden opgericht. De compensatiewoning kon worden gebouwd op het perceel van de te slopen bebouwing, of in de directe nabijheid daarvan. Ook was het mogelijk de compensatiewoning te bouwen op een locatie aansluitend op een bestaande bebouwingsstructuur, bijvoorbeeld in een bebouwingslint of bij een buurtschap.

Casus Bergamolaan

Initiatiefnemer is de gemeente Teylingen. Het initiatief betreft een reconstructie van de kruising Bergamolaan - 's-Gravendamseweg (N443) in Voorhout.

In november 2012 is de reconstructie van de provinciale weg N443 - 's-Gravendamseweg opgeleverd. Klachten van gebruikers en omwonenden over de onveiligheid van dit kruispunt hebben er in 2015 toe geleid om deze kruising samen met de provincie Zuid-Holland aan te pakken. Begin 2017 is een tussenbalans opgemaakt en heeft een evaluatie plaatsgevonden. Op 5 september 2017 heeft het college ingestemd met een geactualiseerd uitvoeringsprogramma Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan (GVVP).



Een onderdeel van dit uitvoeringsprogramma is de reconstructie van de kruising Bergamolaan - N443. Daarnaast is er een voornemen om een deel van de aangekochte agrarische gronden als natuurlijke speelvoorziening in te richten voor kinderen en wordt de Molentocht verlegd. Zo wordt de uitrit vanaf de Bergamolaan verlegd naar het naastgelegen perceel met bollengrond, zodat de afstand tot de hoekwoning op de 's-Gravendamseweg wordt vergroot. Wel geldt hiervoor dat het benodigde stukje bollengrond verworven moet worden en dat er aan GOM een vergoeding moet worden betaald als compensatie voor het onttrekken van bollengrond.

TAAK GOM:

1 Het afsluiten van een contract met de initiatiefnemer over de te betalen vergoeding voor bollengrondcompensatie.
2 Het innen van bollengrondcompensatievergoeding en storting in het bollengrondcompensatiefonds met als doel om deze middelen elders in het buitengebied voor productie van bollengrond in te zetten.

Stap	Beschrijving proces	Jaar	Bron	
1	**Initiatief**. De gemeente (initiatiefnemer) heeft een plan of wens. Het initiatief betreft een aanpassing van de kruising Bergamolaan – 's-Gravendamseweg Voorhout. De kruising van de Bergamolaan en de N443 wordt als onveilig beschouwd. Dit heeft te maken met een gebrek aan zichtlijnen wanneer de weggebruiker vanaf de Bergamolaan afslaat naar de N443. Deze situatie heeft geleid tot verschillende klachten vanuit de gebruikers en omwonenden			Bron: interviews
2	**Besluit van college B&W** om te werken aan het proces voor aanpassing kruising Bergamolaan – N443 en de voorkeursvariant en instemming met het sluiten van een overeenkomst met de provincie.	2015	SC1	Gemeente Teylingen, *Besluit College B&W, Aanpassing kruising Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout – Besluitvormend, nummer 2015_BW_00573*, 28 juli 2015
3	**Sluiten overeenkomst**. De gemeente sluit een overeenkomst met provincie Zuid-Holland waarin de afspraken m.b.t. overdracht en financiering rondom de aansluiting Bergamolaan op N443 zijn vastgelegd.	2017	SC2	Gemeente Teylingen en provincie Zuid-Holland, *Overeenkomst aansluiting Bergamolaan op N443*, 18 april 2017
4	**Starten procedure voorontwerpbestemmingsplan.** College stemt in met de wijziging van de bestemming om herinrichting van het kruispunt mogelijk te maken en besluit om het voorontwerpbestemmingsplan Bergamolaan – 's Gravendamseweg, Voorhout ter inzage leggen voor inspraak en vooroverleg. Het voorontwerp heeft van 24 januari tot en met 6 maart 2019 ter inzage gelegen. Op 20 februari 2019 is hiervoor ook een inloopbijeenkomst georganiseerd. N.a.v. de reacties is een Nota van Beantwoording opgesteld en is de toelichting tekstueel aangepast. College informeert gemeenteraad via een raadsbrief over de bestemmingsplanprocedure 'Ontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'.	2019	SC3 SC4 SC5	Gemeente Teylingen, Advies aan college B&W *Starten procedure Voorontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 15 januari 2019, *Z-18-066973/D – 159597* Gemeente Teylingen, *Besluit College B&W, Starten procedure Voorontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 15 januari 2019, *Z-18-066973/D – 159597* Gemeente Teylingen, Raadsbrief Ontwerpbestemmingplan "Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout', 8 april 2019, zaaknr. Z-18-066973
5	**Contractering door GOM**. Gemeente sluit met GOM een overeenkomst waarin de vergoedingen voor de bollengrondcompensatie van 2e klas bollengrond op het perceel aangekocht door gemeente voor de herinrichting van de kruising Bergamolaan. Deze overeenkomst moet gesloten zijn voordat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.	2019	SC6 SC7	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij en Gemeente Teylingen, *Overeenkomst compensatie 2e klas bollengrond Bergamolaan*, Voorhout, 14 mei 2019. Bericht op website GOM[23], *Overeenkomst compensatie bollengrond in Voorhout*, 29 mei 2019

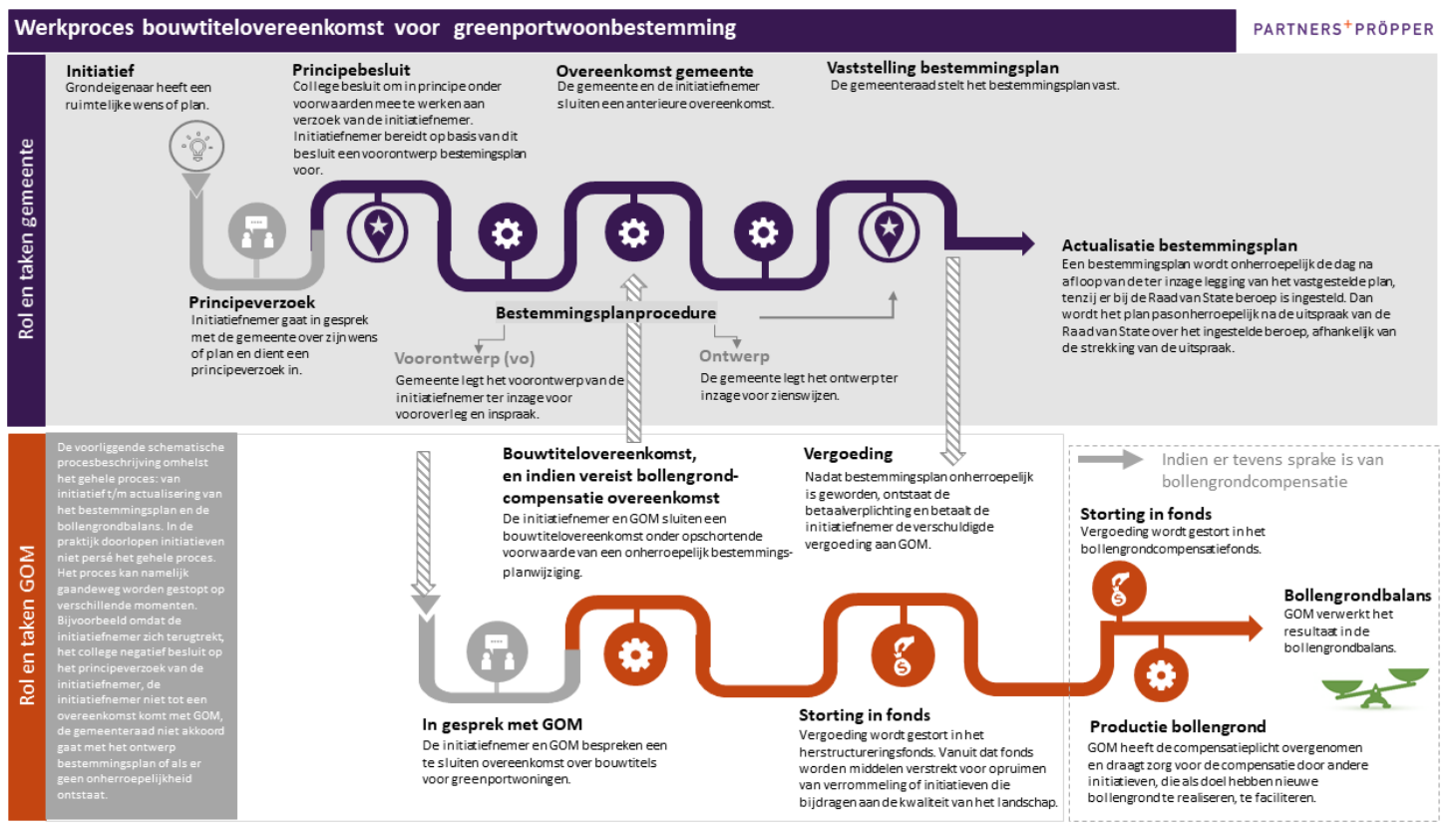
[23] https://gomdb.wordpress.com/2018/03/

Stap	Beschrijving proces	Jaar	Bron	
6	**Starten (formele) bestemmingsplanprocedure**. College stelt Nota van Beantwoording inspraak vast en stemt in met het ter inzage leggen van het **ontwerpbestemmingsplan**. Het ontwerp wordt van 23 mei tot en met 3 juli 2019 ter inzage gelegd na een vooraankondiging in 'De Teylinger' van 22 mei 2019. Er zijn geen zienswijze binnengekomen.	2019	SC8	Gemeente Teylingen, Advies aan college B&W *Starten procedure ontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 14 mei 2019, *Z-18-066973/D – 1190134*
			SC9	Gemeente Teylingen, Besluit College B&W *Starten procedure ontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 14 mei 2019, Z-18-066973/D – 190134
			SC10	Gemeente Teylingen, *Nota van Beantwoording, Herinrichting kruising Bergamolaan – 's-Gravendamseweg (N443)*, 7 maart 2019
7	**Vaststelling bestemmingsplan.** College besluit om het bestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout' aan de raad voor te leggen voor vaststelling. De raad stelt deze vast.	2019	SC11	Gemeente Teylingen, *Advies aan college B&W Vaststelling bestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 3 september 2019, Z-18-066973/D – 220813
			SC12	Gemeente Teylingen, Raadsvoorstel *Vaststelling bestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 31 oktober 2019, Z-18-066973

Casus Rijnsburgerweg 8

Er is een verzoek door de grondeigenaar (initiatiefnemer) ingediend bij de gemeente om planologisch medewerking te verlenen aan de realisatie van acht nieuwe woningen (zes Greenport-woningen en twee RvR-woningen) op het perceel Rijnsburgerweg 8 te Voorhout (locatie veehoudersbedrijf Langeveld).

Bij verdere uitwerking is het aantal woningen gewijzigd in negen woningen. Het gaat hierbij om zeven Greenport-woningen, één RvR-woning en één woning ter vervanging van een bedrijfswoning in verband met een bedrijfsbeëindiging.



TAAK GOM:

1 Het afsluiten van een bouwtitelovereenkomst met afspraken over de vergoeding die de grondeigenaar moet betalen.
2 Het innen van de verschuldigde vergoeding en storting in het daartoe betreffende fonds met als doel de middelen elders in het buitengebied in te zetten voor productie van bollengrond , opruimen van verrommeling en/of verbetering van de landschapskwaliteit.

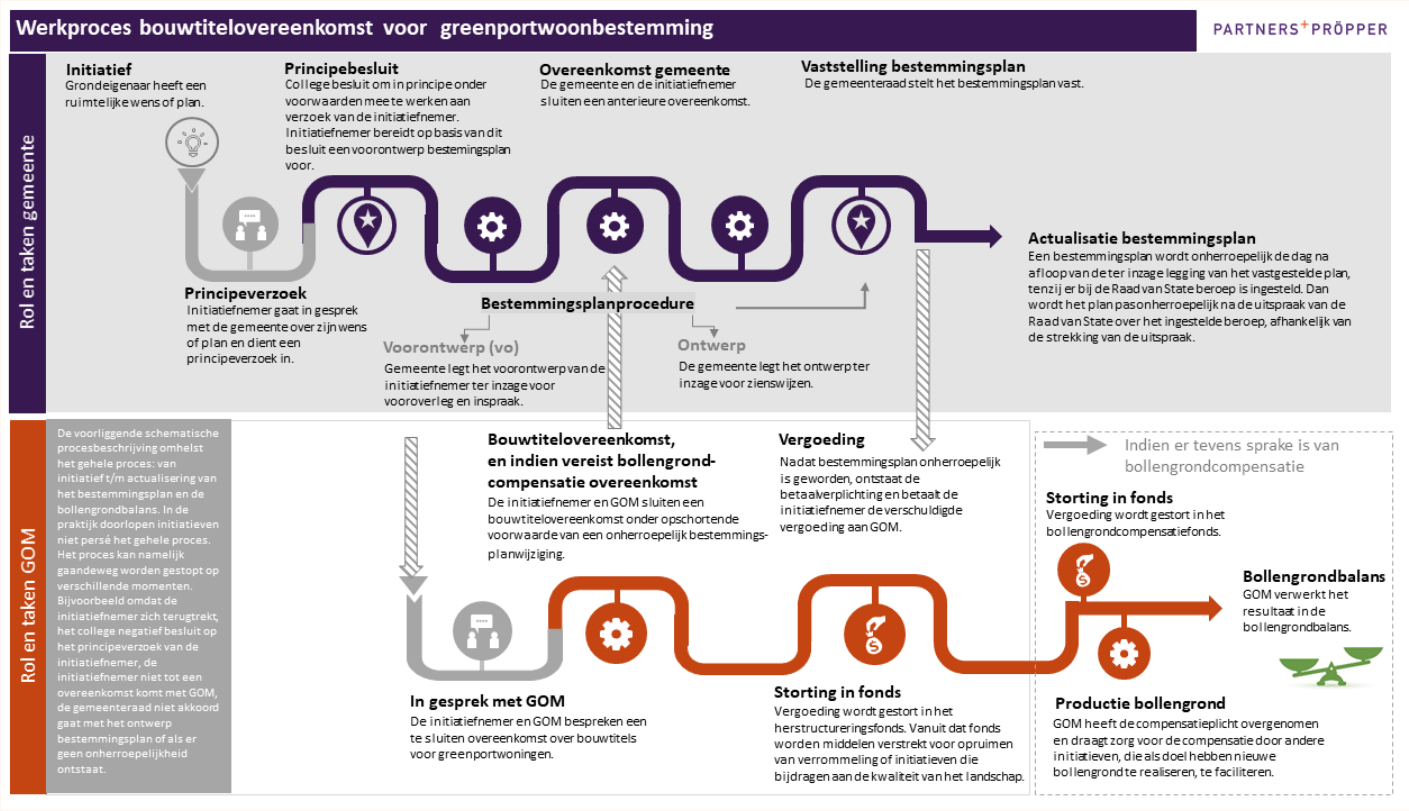
Stap	Beschrijving proces	Jaar	Bron	
1	**Initiatief**. De grondeigenaar (initiatiefnemer) heeft een wens om zijn bedrijfsactiviteiten te staken. Dit omdat het economisch niet haalbaar is het bedrijf op deze locatie te continueren c.q. uit te breiden. De initiatiefnemer bespreekt in een verkennend gesprek met GOM (2013) en de gemeente de mogelijkheden tot herontwikkeling van het perceel.	2013 2014	SD1 SD2	Stol Architecten, *Verkavelingsvoorstel Rijnsburgerweg te Voorhout, Fam. P. Langeveld*, 28.01.2014 Stol Architecten, *Brief aan college B&W Teylingen: Principeverzoek tot planmedewerking*, 6 februari 2014
2	**Indienen principeverzoek.** Initiatiefnemer dient via Stol Architecten een principeverzoek in tot het verlenen van medewerking voor de herontwikkeling van de locatie Rijnsburgerweg 8 in Voorhout. Het principeverzoek is op 18 februari 2014 door de gemeente voor advies aan de Omgevingsdienst West-Holland voorgelegd.	2014	SD2 SD3	Stol Architecten, *Brief aan college B&W Teylingen: Principeverzoek tot planmedewerking*, 6 februari 2014 Omgevingsdienst West-Holland, *Brief aan gemeente Teylingen: RO milieuadvies Rijnsburgerweg 8 in Voorhout*, 24 maart 2014
3	**Principebesluit**. College van B&W besluit om onder voorwaarden planologische medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van woningbouw op het perceel **Rijnsburgerweg 8** te Voorhout (6 GOM- en 2 RvR-woningen) en daarvoor een nieuw bestemmingsplan voor te bereiden. Het besluit is ter informatie aan de raad op de lijst met ingekomen stukken geplaats en geagendeerd in de raadsvergadering van 3 juli 2014.	2014	SD4 SD5	Gemeente Teylingen, *Besluit college B&W*, 22 april 2014, 2014_BW_00274 Gemeente Teylingen, *screenshot van lijst ingekomen stukken raad*, 3 juli 2014
4	**Afstemming over te sluiten overeenkomsten door gemeente en GOM**. Op 21 januari 2015 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen gemeente Teylingen met adviesbureau Overwater en de heer Onno Zwart van GOM over de afstemming van de anterieure overeenkomst en de bouwtitelovereenkomst. Een gezamenlijk gesprek was wenselijk, omdat het plan Rijnsburgerweg 8 het eerste plan was voor de gemeente Teylingen, waarbij GOM-woningen werden gebouwd. Tevens is GOM geïnformeerd over de voortgang van het bestemmingsplan.		SD6	*Gespreksbevestiging van het gesprek op 21 januari 2015 over de anterieure overeenkomst GOM woningen*, 11 februari 2015
5	**Starten procedure voorontwerpbestemmingsplan**. College stemt in met de wijziging in het plan voor negen woningen (7 GOM-woningen, 1 RvR-woning en 1 burgerwoning ter vervanging van bedrijfswoning) en besluit om het voorontwerpbestemmingsplan ter inzage leggen voor inspraak en vooroverleg. Het voorontwerp heeft van 7 mei 2015 tot en met 17 juni 2015 ter inzage gelegen na aankondiging in De Teylinger op 6 mei 2015. – Beantwoording van de inspraak- en vooroverlegreacties in een inspraak- en overlegnota. De ontvangen inspraak- en vooroverlegreacties hebben geen aanleiding gegeven om af te zien van het opstellen van het bestemmingsplan, maar hebben wel geleid tot aanpassingen. Van het vooroverleg en de inspraak is verslag gedaan in hoofdstuk 6 van de Toelichting van het bestemmingsplan.	2015	SD7 SD9 SD8	Gemeente Teylingen, Collegebesluit: *Voorontwerpbestemmingsplan Rijnburgerweg 8, Voorhout*, 2015_BW_00328, 28 april 20158 Gemeente Teylingen, *Inspraak- en overlegnota Voorontwerpbestemmingsplan Rijnsburgerweg 8, Voorhout*, 4 augustus 2015 Gemeente Teylingen, *screenshot van lijst ingekomen stukken raad*, 25.06.2015

Stap	Beschrijving proces	Jaar	Bron	
	– Het besluit is ter informatie aan de raad op de lijst met ingekomen stukken geplaats in de raadsvergadering van 25 juni 2015 (R29).			
6	**Sluiten anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer.** Gemeente sluit een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer waarin het kostenverhaal is vastgelegd. Deze overeenkomst moet zijn gesloten voordat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. Kennisgeving anterieure exploitatieovereenkomst Rijnsburgerweg 8, Voorhout wordt gepubliceerd in Teylinger van 6 januari 2016. Een zakelijke beschrijving van de inhoud van deze overeenkomst ligt van 7 januari tot en met 17 februari 2016 ter inzage bij de receptie van het gemeentekantoor in Sassenheim. De zakelijke beschrijving betreft een samenvatting op hoofdlijnen van de inhoud van de anterieure exploitatieovereenkomst. Over de te sluiten overeenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente heeft afstemming plaatsgevonden met GOM in het kader van een te sluiten overeenkomst tussen initiatiefnemer en GOM (bron: SD6).	2015	SD12 SD15	Gemeente Teylingen en dhr. P.H.M. Langeveld, Anterieure exploitatieovereenkomst locatie Rijnsburgerweg 8 te Voorhout, 12 oktober 2015 (getekend op 28 oktober 2015). Gemeente Teylingen, publicatie Kennisgeving *anterieure exploitatieovereenkomst Rijnsburgerweg 8 te Voorhout t.b.v. De Teylinger*, 6 januari 2016
7	**Contractering door GOM**. Initiatiefnemer sluit met GOM een overeenkomst waarin de afspraken en vergoedingen rondom de uitvoering van het project zijn vastgelegd.	2015		Bron: interviews
8	**Starten (formele) bestemmingsplanprocedure**. College stemt in met het ter inzage leggen van het **ontwerpbestemmingsplan**. Het ontwerp heeft van 27 augustus tot en met 7 oktober 2015 ter inzage gelegen na aankondiging in De Teylinger van 26 augustus 2015. Er zijn geen zienswijzen ontvangen. Het besluit is ter informatie aan de raad op de lijst met ingekomen stukken geplaats in de raadsvergadering van 25 september 2015 (R32).	2015	SD10 SD11	Gemeente Teylingen, *Besluit college B&W ter inzagelegging ontwerpbestemmingsplan*, 15 augustus 2015, 2015_BW_00635 Gemeente Teylingen, *screenshot van lijst ingekomen stukken raad*, 25.09.2015
9	**Vaststelling bestemmingsplan.** Het college besluit om het bestemmingsplan aan de raad ter vaststelling voor te leggen. De raad stelt het bestemmingsplan vast in de vergadering van 17 december 2015. Bekendmaking van het vastgestelde bestemmingplan voor eventueel beroep bij de Raad van State.	2015	SD13 SD14	Gemeente Teylingen, Besluit college B&W, *Vaststelling 'bestemmingsplan Rijnsburgerweg 8, Voorhout'*, 3 november 2015, 2015_BW_00821. Gemeente Teylingen, *Raadsbesluit Vaststelling 'bestemmingsplan Rijnsburgerweg 8, Voorhout'*, 17 december 2015, besluitnummer 2015_Raad_00092.

Casus Eikenhorstlaan

De initiatiefnemer heeft het plan om 60 Greenportwoningen te bouwen in het gebied gelegen tussen de Eikenhorstlaan, Van den Berch van Heemstedeweg, Engelselaan en Teylingerdreef (Voorhout), hierna genoemd als locatie 'Eikenhorstlaan'.

Voordat het college een principebesluit neemt, vraagt het college op 15 april 2019 aan de raadscommissie Ruimte om hierover een standpunt in te nemen. De commissie geeft aan pas op de plaats te willen maken met het voorstel voor de bouw van 60 Greenport-woningen. Het raadsvoorstel wordt aangehouden.



TAAK GOM:

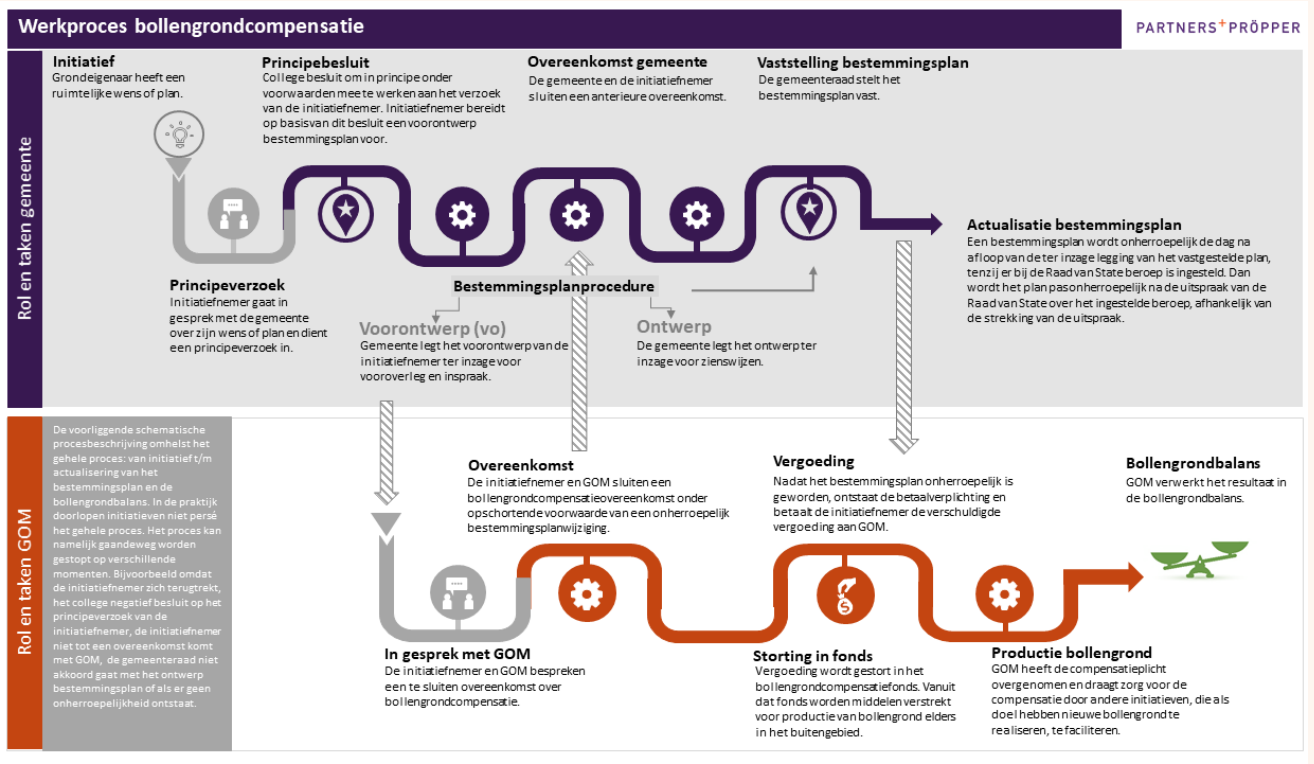
1 Pas na een positief principebesluit van het college van B&W kan GOM een bouwtitelovereenkomst afsluiten met afspraken over de vergoeding die de grondeigenaar moet betalen.
2 Het innen van de verschuldigde vergoeding en storting in het daartoe betreffende fonds met als doel de middelen elders in het buitengebied in te zetten voor productie van bollengrond , opruimen van verrommeling en/of verbetering van de landschapskwaliteit.

Stap	Beschrijving proces	Jaar	Bron	Bronnen
1	Initiatief. Grondeigenaren hebben een plan voor de herontwikkeling van locatie Eikenhorstlaan te Teylingen. Initiatiefnemers zijn: Katwijkse Ontwikkelings Maatschappij (KOM), dhr. D. van Rijn en dhr. J. van Rijn. Hiervoor is door KOM een businesscase voor de planontwikkeling opgesteld. Hierin is ook een verkavelingsplan voor de ontwikkeling van 60 GOM-woningen opgenomen.	2017	SE1	Katwijkse Ontwikkelings Maatschappij, *brief aan GOM, Businesscase planontwikkeling Eikenhorstlaan*, 4 juli 2017
2	Uitleg over en toelichting op de rol en taak van GOM in relatie tot de bouw van GOM-woningen en ten aanzien van de herstructurering van Greenport Duin- en Bollenstreek in de commissievergadering van 16 oktober 2018.	2018	SE2	Gemeente Teylingen, *Besluitenlijst Commissie Ruimte*, *agendapunt 12: GOM-woningen locatie Eikenhorstlaan*, 4 december 2018
3	**Verkenning standpunt gemeente t.a.v. initiatief**. – Tijdens de commissievergadering van 16.10.2018 is de rol van GOM toegelicht en is uitgelegd welke rol de bouw van GOM-woningen speelt t.a.v. de herstructurering van de Greenport Duin- en Bollenstreek. – Tijdens de commissievergadering van 4 december 2018 heeft wethouder het initiatief kort toegelicht met als doel dat de gemeenteraad een standpunt inneemt zodat het plan verder opgepakt kan worden. – Op 17 januari 2019 is aanvullend hierop een aantal raadsleden bij gelegenheid bijgepraat over GOM-aangelegenheden.	2018	SE2	Gemeente Teylingen, *Besluitenlijst Commissie Ruimte*, *agendapunt 12: GOM-woningen locatie Eikenhorstlaan*, 4 december 2018
4	**Vaststelling locatie Eikenhorst** in Voorhout als gebied voor de bouw van circa 60 GOM-woningen te agenderen voor raadsvergadering van 25 april 2019. Het voorstel is op 15 april 2019 aan de orde geweest in de commissie Ruimte. N.a.v. de behandeling is het volgende geconcludeerd: De commissie geeft breed aan een pas op de plaats te willen maken met dit voorstel voor 60 woningen, om te bezien of het GOM beleid (zie noot 1) nog werkt. Gehoord hebbende de commissie geeft het college aan inderdaad die fundamentele vraag eerst beantwoord te willen hebben van de raad en derhalve het plan op dit moment terug te willen nemen. Afgesproken wordt een bijeenkomst/rondetafelgesprek te organiseren, met belanghebbenden van verschillende kanten. Het college doet hiertoe een voorstel aan de commissieleden. Het raadsvoorstel is aangehouden en wordt niet geagendeerd in de raadsvergadering van april. Noot 1 van de onderzoeker: In de gemeentelijke stukken wordt de term 'GOM-beleid' gehanteerd. Strikt genomen is er geen sprake van 'GOM-beleid'. Het beleid is verwoord in de ISG, dat (inter)gemeentelijk beleid is.	2019	SE3 SE4 SE5	Gemeente Teylingen, raadsvoorstel, 12 februari 2019, Z-19-072902 Gemeente Teylingen, *Notitie Gom-woningen locatie Eikenhorstlaan, Voorhout; nadere afweging en verkenning mogelijke oplossingsrichtingen*, 19 maart 2019. Gemeente Teylingen, *toelichting op agendapunt GOM-woningen Eikenhorstlaan Voorhout*, 20 maart 2019.

Casus Prinsenlaan 1

De grondeigenaar heeft een verzoek ingediend om de bestemming van bedrijfswoning naar burgerwoning om te zetten. Het verzoek is getoetst door de omgevingsdienst. Op basis van de toetsing waren er geen belemmeringen.

Omdat er geen haast bij was, is destijds besloten om de ontwikkeling niet in procedure te brengen maar mee te nemen in een nieuw bestemmingsplan 'Buitengebied Teylingen".



TAAK GOM:

1 Het afsluiten van een contract met de initiatiefnemer over de te betalen vergoeding voor bollengrondcompensatie.
2 Het innen van bollengrondcompensatievergoeding en storting in het bollengrondcompensatiefonds met als doel om deze middelen elders in het buitengebied voor productie van bollengrond in te zetten.

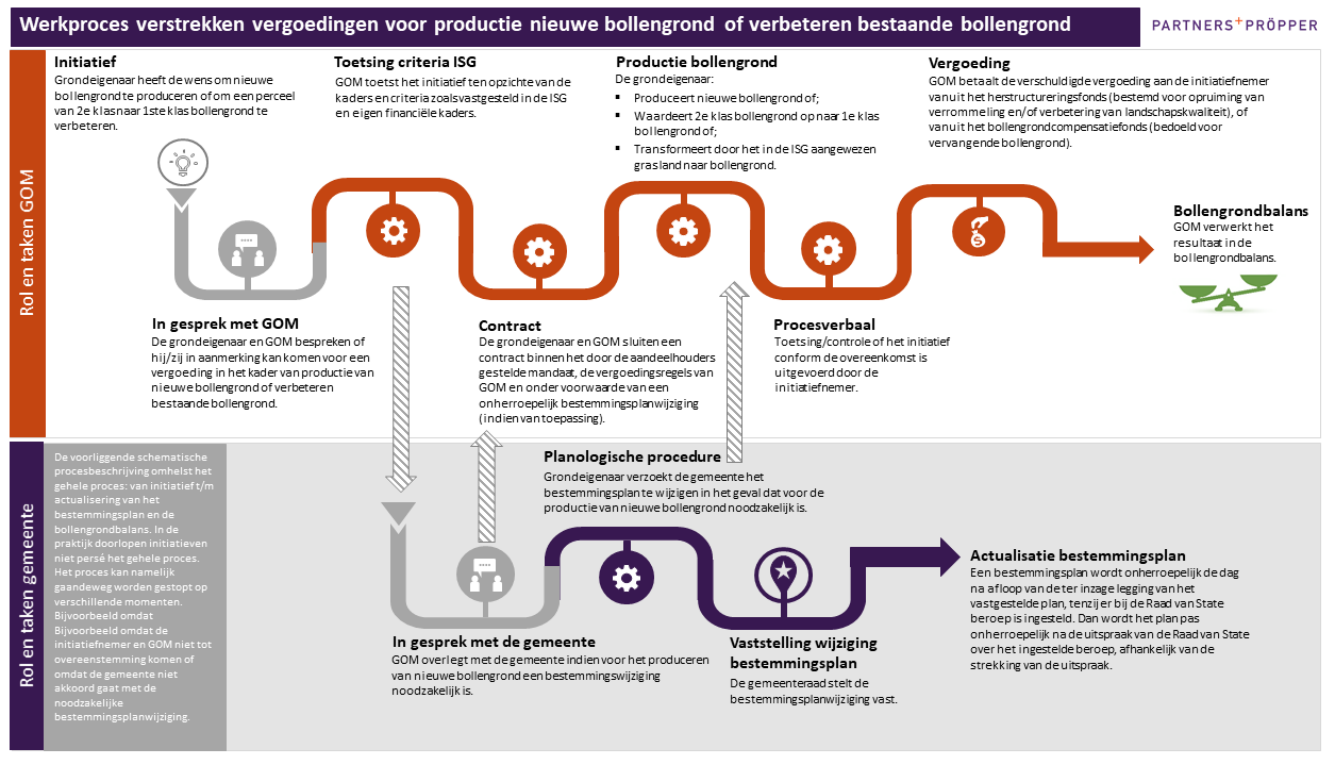
Stap	Beschrijving proces	Jaar	Bron	Bronnen
1	**Initiatief / indienen principeverzoek**. Grondeigenaar heeft een verzoek ingediend om bestemming bedrijfswoning naar burgerwoning om te zetten. Verzoek is getoetst door de omgevingsdienst. Op basis van de toetsing waren er geen belemmeringen. Omdat er geen haast bij was, is destijds besloten om de ontwikkeling niet in procedure te brengen maar mee te nemen in een nieuw bestemmingsplan 'Buitengebied Teylingen".	2012	SF1	Omgevingsdienst West-Holland, RO advies Prinsenweg 1 te Voorhout, 8 maart 2012.
2	**Principebesluit**. Het besluit van het college B&W om het bestemmingsplan Buitengebied te herzien is ter informatie aan de raad op de lijst met ingekomen stukken geplaatst en geagendeerd in de raadsvergadering van 4 juli 2013. 07-05- 2013	2013	SF3	Gemeente Teylingen, Lijst ingekomen stukken 2013-06 raadsvergadering van 4 juli 2013, nummer R02: Collegestuk: Herziening bestemmingsplan Buitengebied Teylingen d.d. 07-05-2013, zaaknr. 2013_BW_ 00280.
3	**Starten procedure voorontwerpbestemmingsplan**. College besluit om het voorontwerpbestemmingsplan ter inzage leggen voor inspraak en vooroverleg. Het voorontwerp heeft van 17 mei tot en met 28 juni 2013 ter inzage gelegen. Er zijn 142 inspraak- en vooroverlegreacties ingediend. Beantwoording van de inspraak- en vooroverlegreacties in een inspraak- en overlegnota. Op basis van een inspraakreactie van mei 2013 dient de grondeigenaar opnieuw een verzoek in voor omzetting van de bestemming van bedrijfswoning naar burgerwoning. Bij het voorontwerpbestemmingsplan is per abuis het verzoek van de grondeigenaar niet opgenomen. Het verzoek wordt in het ontwerp-bestemmingsplan meegenomen. Voor planschadeverhaal moet nog een overeenkomst worden afgesloten.	2013	SF4	Gemeente Teylingen, Inspraak & Overlegnota, Voorontwerpbestemmingsplan Buitengebied Teylingen, mei 2014 Gemeente Teylingen, lijst van ingekomen stukken 4 juli 2014 raadsmededeling voortgang van het bestemmingsplan.
4	**Sluiten overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer.** Gemeente sluit met grondeigenaar een planschadeverhaalovereenkomst.	2014	SF5	Gemeente Teylingen, exploitatieovereenkomst planschade, GV 137029
5	**Contractering door GOM**. Initiatiefnemer sluit met GOM een overeenkomst waarin de afspraken en vergoedingen rondom de bollengrondcompensatie. Deze overeenkomst moet gesloten zijn voordat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.	2012	SF2	GOM, Bericht 'Bollengrondproductie overeenkomst Prinsenweg Voorhout, datum? https://gomdb.wordpress.com/2012/07/12/bollengrondproductie-overeenkomst-prinsenweg-voorhout/

Stap	Beschrijving proces	Jaar	Bron	Bronnen
6	**Starten (formele) bestemmingsplanprocedure**. College stemt in met het ter inzage leggen van het **ontwerpbestemmingsplan**. De resultaten van de inspraak en het vooroverleg zijn verwerkt in het ontwerpbestemmingsplan. Het ontwerp heeft van 12 juni tot en met 23 juli 2014 ter inzage gelegen na aankondiging in De Teylinger van 11 juni 2014.	2014	SF6	Gemeente Teylingen, Collegebesluit Ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Teylingen, 3 juni 2014, 2014_BW_00391
7	**Vaststelling bestemmingsplan.** Er zijn 114 zienswijzen ontvangen. In een ontwerpnota van beantwoording zijn de ingediende zienswijzen van een reactie voorzien. De raad stelt de Nota van Beantwoording en het bestemmingsplan Buitengebied Teylingen vast. De inspraak- en overlegnota maakt, als bijlage, onderdeel uit van het raadsbesluit.	2015	SF7	Gemeente Teylingen, Raadsvoorstel: Vaststellen bestemmingplan Buitengebied Teylingen, 21 april 2015

Geen casus voorhanden op het grondgebied van Teylingen

Op het grondgebied van Teylingen is nog geen zelfstandig project gerealiseerd aangaande de productie van nieuwe bollengrond of het verbeteren van bestaande bollengrond. Het hiernaast schematisch weergegeven proces is daarom enkel gebaseerd op een beschrijving van GOM en nadere verdiepende gesprekken.

Wel is er in samenhang met andere activiteiten nieuwe bollengrond geproduceerd. Zie de eerste casus rondom het bloembollenbedrijf Molenaar en van Ginhoven B.V. Daar zijn bestaande bedrijfsopstallen met een oppervlakte van ruim 16.000 m² gesloopt. Daarvoor in de plaats is ongeveer 13.000 m² aan 1ste klas bollengrond teruggebracht.



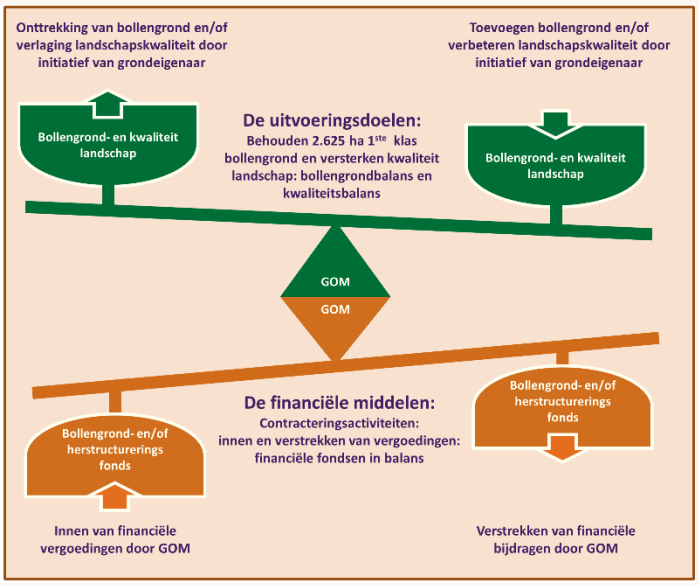
TAAK GOM:

1 Het afsluiten van een contract met de initiatiefnemer over de te betalen bijdrage uit het bollengrondcompensatiefonds aan de initiatiefnemer;
2 Het betalen van de afgesproken bollengrondcompensatievergoeding aan de initiatiefnemer.

5.4 Borging van doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid van het handelen van GOM is in de kern geborgd via de eerder gepresenteerde bollengrondbalans en de balans van het bollengrondcompensatie- en herstructureringsfonds. Concreet wordt dit als volgt gedaan:



> Iedere onttrekking van bollengrond wordt gecompenseerd door toevoeging van bollengrond elders in het buitengebied, zodat per saldo 2.625 ha 1ste klas bollengrond behouden blijft. Deze balans wordt gemonitord door GOM en hierover wordt gerapporteerd naar de aandeelhouders (de gemeenten).

> Alle ontvangen vergoedingen worden ingezet voor bollengrondcompensatie en/of initiatieven die de landschapskwaliteit verbeteren. Uiteraard wordt ook een deel ingezet om de organisatiekosten van GOM te dekken. Om dit aandeel zo laag als mogelijk te houden is GOM ingericht als een kleine organisatie met beperkte personele- en materiële middelen.

Rechtmatigheid

Rechtmatig handelen betekent in dit verband dat GOM moet handelen binnen de wettelijke kaders en de uitvoeringskaders en richtlijnen die de aandeelhouders en provincie Zuid-Holland hebben gesteld. Door de inrichting van de governance en de werkprocessen wordt in de basis het rechtmatig handelen van GOM geborgd. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk. Uit de in dit onderzoek bestudeerde casussen blijkt dat er sprake is van rechtmatig handelen door GOM.

6 Governance

In dit hoofdstuk staat blok C uit het evaluatiemodel centraal: de governance.

ONDERZOEKSVRAGEN

7 Hoe is de governance ingericht en hoe werkt het in de praktijk?
   > Wat zijn de rollen en werkwijzen van relevante organen: AvA, RvC, directeur en hoe verhouden die zich tot de rol en werkwijze van het gemeentebestuur (college en raad)?
   > Wat zijn de bevoegdheden en handelingsruimte van de verschillende organen?
   > Wie legt aan wie en wanneer verantwoording af over het eigen handelen?
8 Hoe is het samenspel tussen de samenwerkende gemeenten?
9 Hoe worden risico's beheerst, zowel bestuurlijke als financiële risico's?

Hier beantwoorden we stuk voor stuk deze deelvragen.

KERNBEVINDINGEN

7 De deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Er zijn geen beleidsbevoegdheden overgedragen aan GOM.

   De governance is ingericht binnen de kaders van het ondernemingsrecht, met organen zoals een Algemene vergadering van Aandeelhouders, een Raad van Commissarissen en een bestuurder (directeur). De formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organen zijn vastgelegd in de statuten van de vennootschap.

   De colleges van B&W vullen de aandeelhouderspositie namens de gemeenten in. Het college benoemt daartoe een wethouder die de aandeelhoudersrol vanuit de desbetreffende gemeente vervult. De directeur van GOM verantwoordt zich naar de aandeelhouders en de aandeelhouders verantwoorden zich op hun beurt naar de eigen gemeenteraden.

   GOM opereert op basis van een meerjarenprogramma met -begroting voor een planperiode van vijf jaar. De Algemene vergadering van Aandeelhouders stelt dit vast. Jaarlijks wordt een jaarplan (activiteiten/projecten) en een -begroting gemaakt en deze wordt vastgesteld door de Raad van Commissarissen. De directeur van GOM geeft vervolgens uitvoering aan het jaarplan en de Raad van Commissarissen houdt toezicht op het handelen van de bestuurder (directeur).

8 Het formele samenspel tussen de deelnemende gemeenteraden en -colleges vindt plaats in het geval van een herontwerp of wijziging van de ISG en in de Algemene vergadering van Aandeelhouders.

9 *Beheersing van bestuurlijke risico's:* de gemeenten bepalen wat er, in het geval van een planologische wijziging, op hun grondgebied gebeurt. Daarmee ligt de regie volledig bij het openbaar bestuur. In de eerder beschreven werkprocessen is dan ook te zien dat GOM overeenkomsten sluit met initiatiefnemers onder voorbehoud van onherroepelijke bestemmingsplanwijziging.

   Beheersing van financiële risico's: het basisprincipe van het kostenverhaal. De door GOM ontvangen vergoedingen moet GOM weer uitgeven voor productie van nieuwe bollengrond of verbetering van de landschapskwaliteit. Het geld is dus bestemd voor productie van bollengrond en/of kwaliteitsverbetering. Minder uitgeven aan deze bestemmingen is niet de bedoeling, want dan zou er teveel aan vergoedingen zijn geïnd. Daarbij opgemerkt dat GOM

wel een beperkte financiële (risico)reserve mag aanhouden, met uiteindelijk wel de verplichting tot volledig uitgeven.

> Aan het vergoedingensysteem van GOM liggen door gecertificeerde taxateurs uitgevoerde, onafhankelijke en objectieve waardetaxaties ten grondslag. GOM wijkt in de afspraken met initiatiefnemers niet af van deze taxaties[24].
> Contractering door GOM vindt plaats onder het governance regime. De periodieke accountantscontrole maakt daar deel van uit

6.1 De bestuursorganen en de rol van de gemeenten

Zoals eerder besproken zijn de deelnemende gemeenten verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. De gemeenten bepalen wat er, in het geval van een planologische wijziging, op hun grondgebied gebeurt. De gemeenten blijven dus verantwoordelijk voor het al dan niet toestaan van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen op hun eigen grondgebied, waaronder bedrijfsuitbreiding en woningbouw. GOM heeft geen enkele publiekrechtelijke bevoegdheden of instrumenten voor ordening van de ruimte, en is daarmee een organisatie met een uitvoeringstaak. GOM is daartoe in maart 2010 opgericht[25] en is een private rechtspersoon in de vorm van een besloten vennootschap, met als enige aandeelhouders de vijf deelnemende gemeenten. De aandeelhouders hebben bij de oprichting de vennootschap voorzien van een startkapitaal. Zo heeft de gemeente Teylingen, evenals de andere deelnemende gemeenten, bij de oprichting voor een bedrag van € 65.000,- eenmalig aandelen gekocht om deel te kunnen nemen. Daarmee is GOM voor de gemeenten een verbonden partij, want de gemeenten hebben zowel een bestuurlijk als een financieel belang in de vennootschap.

De governance is ingericht binnen de kaders van het ondernemingsrecht, met organen zoals een Algemene vergadering van Aandeelhouders, een Raad van Commissarissen en een bestuurder (directeur). De formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organen zijn vastgelegd in de statuten van de vennootschap. De aandeelhouderspositie wordt ingevuld door de colleges van B&W. Het college benoemt daartoe een wethouder, die de aandeelhoudersrol vanuit de desbetreffende gemeente vervult. De directeur van GOM verantwoordt zich naar de aandeelhouders en de aandeelhouders verantwoorden zich op hun beurt naar de eigen gemeenteraden. GOM opereert op basis van een meerjarenprogramma met -begroting voor een planperiode van vijf jaar. De Algemene vergadering van Aandeelhouders stelt dit vast. De aandeelhoudersvergadering is in vennootschappelijke zin het hoogste bestuursorgaan. De dagelijkse leiding over GOM berust bij de directeur. Jaarlijks wordt een jaarplan (activiteiten/projecten) en een -begroting gemaakt en deze wordt vastgesteld door de Raad van Commissarissen. De directeur van GOM geeft vervolgens uitvoering aan het jaarplan en de Raad van Commissarissen houdt toezicht op het handelen van de bestuurder (directeur). Via kwartaalrapportages verantwoordt de directeur zich over de uitvoering van het jaarplan en de financiële resultaten. Via de kwartaalrapportages worden ook aan de aandeelhouders (de gerapporteerd.

In de onderstaande tabel presenteren we de verschillende rollen en bevoegdheden van de genoemde organen (de governance).

[24] Bron: interviews.

[25] Bron: website van GOM.

Bestuursorganen	Rol/bevoegdheid
Gemeenteraad	• Vaststellen ISG en vaststellen bestemmingsplannen; • Controleren van het College van B&W.
College van B&W	• Uitvoeren plannen ruimtelijke ordening binnen de kaders van de ISG en bestemmingsplannen; • Vertegenwoordigd de gemeente als aandeelhouder in de Algemene vergadering van Aandeelhouders; • Afleggen verantwoording aan de gemeenteraad.
Algemene vergadering van Aandeelhouders	• Benoemen, schorsen of ontslaan van de bestuurder en commissarissen; • Wijzigen van de statuten; • Vaststellen jaarrekening; • Vaststellen meerjarenprogramma en -begroting; • Jaarlijks vaststellen kostendekkende tarieven voor GOM (indexering).
Raad van Commissarissen	• Toezicht houden op het handelen van de bestuurder (directeur); • Klankbord voor de bestuurder (directeur); • Vaststellen van het jaarplan en -begroting en goedkeuren grondexploitatie(s).
Directeur	• Afsluiten privaatrechtelijke overeenkomsten met initiatiefnemers (grondeigenaren) voor het innen van bollengrondcompensatievergoedingen en verstrekken van financiële bijdragen ten behoeve van de herstructureringsactiviteiten van initiatiefnemers; • Handelingen met financiële consequenties binnen de kaders van vastgestelde tariefstelling en het directiereglement; • Dagelijkse leiding over de vennootschap: bedrijfsvoering, mensen en middelen.
Accountant: is geen bestuursorgaan maar heeft wel een rol in controle.	• Opstellen van de jaarrekening in het geval de accountant daar een opdracht toe heeft. • Afgeven goedkeurende accountantsverklaring waarin hij/zij verklaart dat de jaarrekening een waarheidsgetrouw beeld geeft van de onderneming.

Tabel 6.1: Inrichting van de governance

6.2 Beheersing van bestuurlijke- en financiële risico's

Door de inrichting van de governance zoals hiervoor beschreven worden in de basis de bestuurlijke en financiële risico's beheerst. Daarnaast is er een aantal specifieke mechanismen die de risico's verder minimaliseren. Deze bespreken we hieronder. Zoals eerder aangegeven richten we ons daarbij op de contracteringsactiviteiten van GOM in het kader van bollengrondproductie en kwaliteitsverbetering van het landschap. De twee eigen grondexploitaties van GOM (Bulb Trade Park en Greenhouse Park) laten we in dit onderzoek buiten beschouwing omdat deze zich niet richten op het grondgebied van de gemeente Teylingen.

Beheersing van bestuurlijke risico's

> De gemeenten bepalen wat er, in het geval van een planologische wijziging, op hun grondgebied gebeurt. Daarmee ligt de regie volledig bij het openbaar bestuur. In de eerder beschreven werkprocessen is dan ook te zien dat GOM overeenkomsten sluit met initiatiefnemers onder voorbehoud van onherroepelijke bestemmingsplanwijziging.

In de schema's van de werkprocessen zijn de interactiemomenten tussen de gemeente en GOM geschetst. In veel gevallen gaat dit niet met een formele briefwisseling maar volstaat een mail; dat is

ook bij de bestudeerde casussen het geval. Bijvoorbeeld een mail van GOM naar de gemeente dat er een overeenkomst met de grondeigenaar is gesloten (bij een bollengrondcompensatie-overeenkomst tekent de gemeente overigens wel het contract mee[26]), of een mail van de portefeuillehouder van de gemeente of de ambtelijk beleidsadviseur dat het college een principebesluit heeft genomen. De vraag die hierbij kan spelen is of een informele uitwisseling van informatie toereikend is voor het beheersen van risico's. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat het risico hiervan als 'zeer laag' wordt ingeschat. Hierbij merken respondenten op dat de verdere stappen in het proces voldoende waarborging bieden: in de overeenkomsten die GOM sluit worden altijd opschortende voorwaarden gesteld en de raad is altijd als laatste aan zet om bestemmingsplan te wijzigen en vast te stellen.

BEHEERSING VAN FINANCIËLE RISICO'S

> Het basisprincipe van het kostenverhaal: de door GOM ontvangen vergoedingen moet GOM weer uitgeven voor productie van nieuwe bollengrond of verbetering van de landschapskwaliteit. Het geld is dus bestemd voor productie van bollengrond en/of kwaliteitsverbetering. Minder uitgeven aan deze bestemmingen kan niet want dan zou er teveel aan vergoedingen zijn geïnd. Meer uitgeven dan beschikbaar kan ook niet want GOM kan vergoedingen verstrekken in het geval er ook voldoende vergoedingen zijn ontvangen. Dat is het principe van de eerder besproken financiële balans (zie hoofdstuk 4).

  Jaarverslag 2020: 'Het verdientempo en verdienpotentieel zijn in ons bekostigingsmodel bepalend voor ons investeringsprogramma. De realisatie van het aantal Greenportwoningen is daarvoor de doorslaggevende factor. Binnen de kaders van het ISG-beleid, het beschikbare instrumentarium en de afspraken en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de oprichting en inrichting van GOM bestaat er geen andere mogelijkheid van bekostiging van de herstructurering'.

> Aan het vergoedingensysteem van GOM liggen door gecertificeerde taxateurs uitgevoerde, onafhankelijke en objectieve waardetaxaties ten grondslag. GOM wijkt in de afspraken met initiatiefnemers niet af van deze taxaties[27].
> Contractering door GOM vindt plaats onder het in tabel 6.1 gepresenteerde governance regime.

Als laatste vragen de twee eigen grondexploitaties van GOM in het kader van beheersing van bestuurlijke- en financiële risico's bijzondere aandacht. Zoals eerder beschreven in paragraaf 5.1 is op dat terrein GOM namelijk een grondbedrijf en is GOM ook zelf initiatiefnemer. In het geval GOM rondom deze exploitaties bollengrond onttrekt en deze grond een andere bestemming wil geven dan sluit GOM - uiteraard na vaststelling van een bestemmingsplanwijziging door de gemeente - in feite een bollengrondcompensatie overeenkomst met zichzelf. **Hierbij willen we opmerken dat tijdens het onderzoek geen enkele aanwijzing is gevonden dat dit heeft geleid tot onrechtmatige handelingen van GOM.** Wel wijzen we erop dat het vanuit oogpunt van risicobeheersing bijzondere aandacht vraagt. Uit gesprekken blijkt dat in principe het reguliere proces van toezicht en controle, waarbij de accountant en RvC een rol spelen, als afdoende wordt gezien. Daarnaast is het altijd mogelijk rondom risicobeheersing van de grondexploitaties een verbijzonderde opdracht aan de accountant mee te geven. Dat is tot op heden rondom dit onderwerp nog niet gedaan[28]. Wel worden voor interne controles door de Raad van Commissarissen bij herhaling extra opdrachten verstrekt aan de accountant[29].

---

[26] Bron: aanscherping vanuit ambtelijke verificatie van het rapport van bevindingen.

[27] Bron: interviews.

[28] Bron: interviews.

[29] Bron: aanscherping vanuit ambtelijke verificatie van het rapport van bevindingen.

7 Rol van de raad

In dit hoofdstuk staat blok D uit het evaluatiemodel centraal: de rol van de raad.

ONDERZOEKSVRAGEN

10 Hoe is de informatievoorziening naar de raad, en stelt deze de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen?
   > Heeft de raad zicht op de effecten van het ISG en de uitvoeringsprestaties van GOM?
   > Heeft de raad zicht op de financiële middelen die daarmee gemoeid zijn?
   > Heeft de raad zicht op casussen die de samenleving van Teylingen raken: voortgang en resultaten?

11 Hoe controleert de raad in de praktijk?
   > Stuurt de raad op basis van zicht op maatschappelijke effecten en uitvoeringsprestaties ook (tussentijds) bij?
   > Zo ja, hoe doet de raad dat en is daarbij sprake van regionale afstemming tussen raden?

Hier beantwoorden we stuk voor stuk deze deelvragen.

KERNBEVINDINGEN

10 Het jaarverslag van GOM is een jaarlijkse voortgangsrapportage dat openbaar is en aan de raad wordt verstrekt, en waarvan een versie wordt gepubliceerd op de website van GOM. Het geeft zicht op de uitvoeringsprestaties van GOM en de financiële middelen, maar het geeft geen verdiepend zicht op individuele casussen: afspraken met derden over specifieke casussen zijn namelijk niet openbaar. Het geeft verder geen beeld van de maatschappelijke effecten van de ISG, maar wel van de voortgang van de realisatie van uitvoeringsdoelen door GOM. Met het meerjarenprogramma van GOM heeft de raad wel meer zicht op de maatschappelijke effecten van het ISG voor zover het onderwerpen betreft ten aanzien van de uitvoering door GOM. Het meerjarenprogramma is openbaar en gepubliceerd op de website van GOM.

11 In december 2009 is de ISG en het handelingskader van GOM door de afzonderlijke gemeenteraden vastgesteld. In het raadsvoorstel ter vaststelling is aangegeven dat de ISG na drie jaar zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode september 2014-februari 2015[30] en heeft geleid tot een herziene ISG in 2016. Hiermee heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol tussentijds ingevuld. De hoofdconclusies van de evaluatie over de ISG en de resultaten[31], waren overwegend positief. Een aandachtspunt is dat er werd gesteld dat door de planologische duidelijkheid van de ISG de grondprijzen van hun speculatieve overwaarde zijn ontdaan. De financiële keerzijde hiervan werd wel ervaren door telers zonder bedrijfsopvolging. Een belangrijke uitkomst van de evaluatie van de ISG was dan ook dat de spelregels voor bollengrondcompensatie gehandhaafd blijven. Tegelijkertijd is aangegeven dat aan de hand van concrete voorbeelden met sectorpartijen wordt bezien in welke gevallen de regeling daadwerkelijk knelpunten oplevert. Bijvoorbeeld voor de groeimogelijkheden van teelbedrijven en welke (maatwerk)oplossingen hiervoor denkbaar zijn. De gemeenteraad heeft nog niet gecontroleerd of het college dit daadwerkelijk heeft gedaan[32]: welke knelpunten worden onderzocht en welke (maatwerk)oplossingen zijn denkbaar?

[30] Bron: Inleiding van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2016.

[31] Bron: Evaluatie ISG Duin- en Bollenstreek, februari 2015 en interviews.

[32] Bron: Rapport Grip op GOM, onderzoek van de rekenkamercommissie Teylingen, 2020.

7.1 Informatievoorziening naar de raad

ZICHT OP (MAATSCHAPPELIJKE) EFFECTEN, UITVOERINGSPRESTATIES EN ACTIVITEITEN

Met het openbaar jaarverslag van GOM heeft de gemeenteraad zicht op de uitvoeringsprestaties van GOM. Het jaarverslag is overigens een zeer goed leesbaar verslag en duidelijk bedoeld om de samenleving, dus niet alleen de aandeelhouders, te informeren over de taken en resultaten van GOM. Het jaarverslag biedt onder andere zicht op:

1 Het aantal en de plekken waar verrommeling is opgeruimd en opstallen zijn gesloopt;
2 Het aantal, de plekken en omvang in ha waarbij sprake is geweest van bollengrondcompensatie;
3 Het aantal, de plekken en omvang in ha waarbij sprake is van bollengrondverbetering;
4 Het aantal en de plekken waar bouwtitels voor Greenportwoningen zijn uitgegeven en waar de woningen zijn gerealiseerd;
5 De projecten die onderhanden zijn en een contractenoverzicht over de jaren 2011-2020 met de locaties.
6 Een overzichtskaart met locaties van gerealiseerde projecten.

GOM beschikt ook over een overzichtskaart met locaties van gerealiseerde Greenportwoningen en locaties die zijn afgewezen door gemeenten. Deze kaart is openbaar maar maakt geen deel uit van het jaarverslag.

Hoewel de uitvoeringsprestaties van GOM via het jaarverslag inzichtelijk zijn, geeft dit geen volledig beeld van de maatschappelijke effecten van die prestaties. Dat heeft twee redenen:

> De uitvoeringsprestaties worden gepresenteerd in absolute eenheden, bijvoorbeeld: het aantal ha opgeruimde verrommeling. Om in te schatten wat de bijdrage hiervan is aan het maatschappelijke doel is onduidelijk: hoeveel procent van de totale aanwezige verrommeling is nu opgeruimd en is dit een acceptabele hoeveelheid? Wel wordt aangegeven wat nog het aantal ha op te ruimen verrommeling is t/m 2025 en na 2025. Maar ook dat geeft geen beeld wat dit ten opzichte van de totale verrommeling in het gebied zou zijn. Hiervoor moet het meerjarenprogramma van GOM worden geraadpleegd, zie verderop in deze alinea.
> De doelen zijn niet evalueerbaar geformuleerd: wat is precies verrommeling of wat is landschapskwaliteit, welke maatstaven hanteren we daarvoor en wat is de norm?

Tot medio 2017 ontving de gemeenteraad via het college en onder geheimhouding tussentijdse rapportages van GOM. Na die tijd heeft de gemeenteraad geen tussentijdse rapportages meer ontvangen[33]. De afspraken (met derden over specifieke casussen ontwikkeling of uitvoering) zijn niet openbaar. De gemeenteraad heeft wel de mogelijkheid deze in te zien, maar mag hierover verder geen informatie delen in het openbaar[34]. De gemeenteraad is daarmee in feite niet in staat om openbaar zijn controlerende rol uit te oefenen. De gemeenteraad kan hierover wel de portefeuillehouder bevragen of de portefeuillehouder verzoeken de directeur van GOM een toelichting te laten geven.

Met het meerjarenprogramma heeft de raad wel meer zicht op de maatschappelijke effecten van het ISG voor zover het onderwerpen betreft ten aanzien van de uitvoering door GOM. Het meerjarenprogramma is openbaar en gepubliceerd op de website van GOM. Zoals eerder besproken in paragraaf 5.1 biedt het meerjarenprogramma zicht op het potentieel dat in het gehele buitengebied aanwezig is voor het opruimen van verrommeling, kavelverbetering en

[33] Bron: rapport Grip op GOM, onderzoek van de rekenkamercommissie Teylingen, 2020.
[34] Bron: rapport Grip op GOM, onderzoek van de rekenkamercommissie Teylingen, 2020.

bollengrondcompensatie. Ook wordt zicht geboden in welk percentage daarvan GOM al heeft kunnen benutten. Daarmee is de opgave voor GOM voor de komende jaren ook helder. Een uitgebreide toelichting hierop is door GOM ook gerapporteerd naar de gemeenten met de notitie 'Loep op GOM' van 28 september 2020.

Zicht op financiële middelen

De gemeenteraad heeft zicht op de financiële middelen van GOM via het openbaar jaarverslag. De gemeenteraad ontvangt dit jaarverslag. Dit is een rapportage achteraf; het is een verantwoordingsdocument waarop de gemeenteraad formeel geen zienswijze op kan formuleren. Het college kan dat wel en doet dat via de Algemene vergadering van Aandeelhouders.

De paragraaf verbonden partijen

In de paragraaf Verbonden partijen van de gemeentelijke begroting van Teylingen wordt beperkt informatie gegeven over deze samenwerkingsverbanden. De informatie omvat: het doel van de verbonden partij, de bestuurlijke vertegenwoordiging, de financiële bijdrage en financiële kerngegevens en de risico's.

7.2 Evaluatiemoment ISG

In december 2009 is de ISG en het handelingskader van GOM door de afzonderlijke gemeenteraden unaniem vastgesteld. In het raadsvoorstel ter vaststelling is aangegeven dat de ISG na drie jaar zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode september 2014-februari 2015[35]. We benoemen de evaluatie hier apart omdat dit in feite een belangrijk informatie- en beïnvloedingsmoment was voor de raad van Teylingen, want:

> Voorafgaande aan de evaluatie had de gemeenteraad het doel en de vraagstelling kunnen beïnvloeden. Uit het evaluatierapport blijkt niet dat de gemeenteraden zijn betrokken in de voorbereiding van de evaluatie. In het Bestuurlijke Overleg van de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening is op 10 september 2014 besloten de evaluatie te starten. Wel blijkt uit het evaluatierapport dat in de aanpak is gekozen om met partners in de greenport te spreken, evenals met ambtelijk medewerkers en bestuurders van de gemeenten.
> In maart 2015 hebben de gemeenteraden ingestemd met het starten van de herziening van de ISG op basis van conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie. In april 2015 is het plan van aanpak van de herziening door de coördinerend portefeuillehouder Greenport Duin- en Bollenstreek aangeboden aan de gemeenteraden en is in mei 2015 een startbijeenkomst georganiseerd waar raadsleden uit de gemeenten aanwezig waren.
> De herijkte ISG is door de gemeenteraad in 2016 vastgesteld. Hiermee is de gemeenteraad akkoord gegaan met alle wijzigingen, ten opzichte van de ISG uit 2009, en heeft de onderdelen die niet zijn gewijzigd herbevestigd.

De hoofdconclusies van de evaluatie waren[36]:

1 Het totaalbeeld is dat de stakeholders overwegend positief zijn over de ISG en de resultaten van GOM. GOM wordt positief gewaardeerd door de actieve en succesvolle aanpak van verrommeling.
2 De planologische duidelijkheid van de ISG wordt gewaardeerd, waarmee de belangen van de greenport en het landschap goed wordt beschermd.
3 Door de planologische duidelijkheid van de ISG worden de grondprijzen van hun speculatieve overwaarde ontdaan.

---

35 Bron: Inleiding van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2016.

36 Bron: Evaluatie ISG Duin- en Bollenstreek, februari 2015 en interviews.

4 De financiële keerzijde hiervan wordt overigens wel ervaren door telers zonder bedrijfsopvolging. Er wordt voor een modernisering gepleit van de regelgeving, om goed in te kunnen spelen op veranderende bedrijfstypen en om sterke en innovatieve spelers de ruimte te geven. Hiermee kan meer dynamiek worden gegeven aan de herstructurering.

De resultaten van de evaluatie zijn verwerkt in de ISG 2016, die door de gemeenteraad van Teylingen is vastgesteld op 30 juni 2016. Een belangrijke uitkomst van de evaluatie van de ISG is dat de spelregels voor bollengrondcompensatie gehandhaafd blijven. Tegelijkertijd is aangegeven dat aan de hand van concrete voorbeelden met sectorpartijen worden bezien in welke gevallen de regeling daadwerkelijk knelpunten oplevert voor de groeimogelijkheden van teelbedrijven en welke (maatwerk)oplossingen hiervoor denkbaar zijn. De gemeenteraad heeft nog niet gecontroleerd of het college dit daadwerkelijk heeft gedaan[37]: welke knelpunten worden onderzocht en welke (maatwerk)oplossingen zijn denkbaar?

In de herziene ISG van 2016 is verder geen nieuw evaluatiemoment opgenomen.

[37] Bron: Rapport Grip op GOM, onderzoek van de rekenkamercommissie Teylingen, 2020.

Deel 3 De resultaten

Dit deel betreft de bevindingen van het tweede spoor van het onderzoek, dat meer gericht is op de effecten van de ISG en de uitvoering daarvan door GOM.

8 De resultaten

In dit hoofdstuk staat blok E uit het evaluatiemodel centraal: de resultaten.

ONDERZOEKSVRAGEN

12 Worden de doelen van de gemeente gerealiseerd?
> Realiseert de gemeente de maatschappelijke doelen zoals geformuleerd in de ISG?
> Realiseert GOM de beoogde uitvoeringsdoelen binnen de kaders van de ISG?
> Wat zijn de financiële resultaten van GOM en hoe hebben die zich over de afgelopen jaren ontwikkeld?

13 Zijn er naast voorziene bedoelde effecten ook onvoorziene onbedoelde effecten van het beleid van de gemeente, zoals geformuleerd in de ISG en/of de uitvoering door GOM?
> Werken deze versterkend of juist belemmerend? Dit ten aanzien van de beleidsdoelen zoals geformuleerd in de ISG of andere beleidsdoelen van de gemeente?

14 Is het ISG-beleid nog realistisch en actueel, in het licht van ontwikkelingen die zich in de loop der jaren hebben voorgedaan of gaande zijn?
> Denk hierbij aan sectorale ontwikkelingen, zoals de bloemen- en bollenteelt in Noord-Holland en de Haarlemmermeer.
> Denk ook aan samenhangende ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen, zoals wonen en verduurzaming (klimaatdoelen en de energietransitie).

Hier beantwoorden we stuk voor stuk deze deelvragen.

KERNBEVINDINGEN

12 De maatschappelijke doelen zoals een vitale greenport, een vitaal landschap en een bedrijvige regio, zijn niet evalueerbaar geformuleerd. Het is dan ook niet mogelijk om te bepalen in welke mate deze doelen zijn gerealiseerd. De uitvoeringsdoelen van GOM zijn deels wel evalueerbaar geformuleerd. Dit lichten we hieronder verder toe.

GOM heeft twee uitvoeringsdoelen: namelijk het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond en het tegengaan van verrommeling, naast twee eigen grondexploitaties.

Het doel om 2.625 ha 1ste klas bollengrond te behouden is tot op heden gerealiseerd. Alle onttrokken bollengrond is gecompenseerd en er is zelfs bollengrond toegevoegd.
Er is t/m 2020 35 ha bollengrond onttrokken en 52 ha bollengrond toegevoegd. Daarbij heeft GOM het beleidsinstrumentarium ten aanzien van bollengrondcompensatie conform de ISG toegepast. Uitgaande van een omvang van 2.625 ha 1ste klas bollengrond heeft dit effect gehad op circa 3% van het gehele gebied (87 ha van 2.625 ha). Daarbij merken wij op dat in de bollengrondproductiecijfers ook de effecten van de zogenaamde 'Ruimte voor Regeling' zijn meegenomen. In het geval deze effecten niet worden meegenomen, is de bollengrond-productie als gevolg van het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM netto 42,2 ha.

Ten aanzien van de realisatie van het doel 'tegengaan van verrommeling' kan worden gesteld dat er opstallen zijn gesloopt en er op plekken openheid is gecreëerd. Verder is niet eenduidig te beantwoorden of het doel is gerealiseerd.
Het opruimen van verrommeling is conform de ISG tweeledig:
> Het kan een bijdrage leveren aan de landschapskwaliteit door het open houden van het gebied en/of
> Er kan in de plaats van het gesloopte gebouw bollengrond worden geproduceerd.

Met betrekking tot dit laatste is een oordeel mogelijk, mits dat in samenhang wordt bezien met de doelen rondom de bollengrondbalans. GOM meldt namelijk in haar jaarverslag van 2020 dat 61% van de geproduceerde nieuwe 1ste klas bollengrond is gerealiseerd door middel van het opruimen van 'verrommeling'. In dat licht levert het een bijdrage aan het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond, er wordt immers ruim 12 ha (61% van ruim 20 ha) bollengrond toegevoegd.

Ten aanzien van een bijdrage leveren aan de landschapskwaliteit, of vitalisering van de greenport in het algemeen, zijn de productiecijfers rondom verrommeling moeilijker te duiden en niet te beoordelen. Wel kan worden gesteld dat er opstallen zijn gesloopt en er op plekken openheid is gecreëerd maar er is verder geen heldere maatstaf voor 'verrommeling': wat is verrommeling', voor wie is het verrommeling, hoeveel is er verrommeld en hoeveel verrommeling willen we opruimen?

Sinds 2018 was het plan om versnelling aan te brengen in de herstructureringsactiviteiten van GOM (opruimen verrommeling, bollengrondcompensatie). In 2019 en 2020 stagneert echter de versnellingsagenda door stagnerende inkomsten. Dit heeft twee oorzaken:

> Het uitblijven van besluitvorming door gemeenten over locaties van Greenportwoningen.
> De tegenvallende ontwikkeling van het project Trappenburg-Kloosterschuur in Rijnsburg. Er is nauwelijks vraag naar glastuinbouwkavels.

Als laatste is intensivering en schaalvergroting ook een van de doelen van het ISG-beleid. Ruil- en herverkaveling kan hierbij ingezet te worden, maar dat blijkt in de praktijk nagenoeg niet mogelijk en komt daardoor ook niet van de grond. Er is voor de GOM ook geen instrumentarium voorhanden om dit te stimuleren en ook al zou dat er zijn, heeft GOM eenvoudigweg niet de personele capaciteit noch de middelen om dit uit te voeren.

13 Er zijn naast bedoelde effecten van het ISG-beleid ook negatieve bijeffecten:

> De toetreding van jonge startende agrariërs wordt bemoeilijkt door het prijsopdrijvende effect van de mogelijkheid om grond met een agrarische bestemming te transformeren naar een woonbestemming: in het geval van omzetting van bedrijfswoning naar een burgerwoning (wat strikt genomen geen ISG-beleid is maar voortvloeit uit andere wet- en regelgeving) en in het geval van de uitgifte van bouwtitels voor Greenportwoningen.
> Het slopen van opstallen en vervolgens het overgebleven vlak gebruiken voor bollenteelt kan versnippering in de hand werken. Het levert weliswaar een positieve bijdrage aan de bollengrondbalans, maar percelen moeten ook rendabel te bewerken zijn. In sommige gevallen voldoen de percelen, ontstaan na sloop van opstallen, hier niet aan doordat deze een te kleine omvang hebben, een inefficiënte vorm of een moeilijke ligging.
> Afnemend lokaal draagvlak door tegendraads werkende beleidsinstrumenten. Dit speelt vooral op lokaal niveau. De bouw van Greenportwoningen levert inkomsten om financiële middelen beschikbaar te maken die elders in het bollengebied kunnen worden ingezet om verrommeling op te ruimen en/of bollengrond te produceren. Het lokale effect kan echter nadelig zijn: er gaat lokaal bollengrond verloren en zichtlijnen verdwijnen waardoor er juist geen sprake is van een open landschap, met name in het geval van lintbebouwing. Lokaal worden dan de lasten gedragen en elders vallen de baten.
> Medegebruik door burgers, denk aan de paardenwei en moestuin, is wel mogelijk mits bij bollengrondonttrekking er bollengrondcompensatie wordt geheven. Deze gebruikers hebben hiervoor echter niet altijd de financiële middelen en zullen bij strikte handhaving dan ook moeten stoppen met hun activiteiten. Anderzijds kunnen zij een bijdrage leveren aan ISG-doelen rondom landschapskwaliteit, mits daar afspraken over worden gemaakt en benutten zij in bepaalde gevallen de onrendabel te bewerken percelen.

14 Het doel om 2.625 ha 1ste klas bollengrond te behouden, alsmede de landschapskwaliteit te versterken, is nog steeds actueel en wordt ook breed gedragen. Er zijn echter onderdelen binnen het ISG-beleid die om een nadere verkenning vragen:

> De schaalvergroting lijkt hoofdzakelijk plaats te vinden in de noordelijke delen van ons land. In de bollenstreek zijn in potentie nog wel mogelijkheden, mits ruil- en herverkaveling van de grond kan komen. Dat laatste blijkt in de praktijk echter zeer moeizaam te verlopen. Tegelijkertijd onderscheidt de Duin- en Bollenstreek zich door specialisme en niche-producten van zeer hoge kwaliteit. De kernvraag die dan ook in sommige gesprekken in het kader van dit onderzoek speelt is: wat voor bollenstreek willen we zijn: een volume- of kwaliteitsspeler?

> Sinds de vaststelling van de herziene ISG staat duurzaamheid steeds hoger op de agenda van het openbaar bestuur, het politieke debat en de samenleving. De druk om de landelijke doelen rondom klimaatneutraliteit, klimaatadaptatie en een circulaire economie te realiseren wordt alsmaar hoger en krijgt ook gaandeweg steeds meer een (juridisch) afdwingbaar karakter. Dit mede door druk vanuit de lokale samenleving, opeenvolgende crisissen en internationale afspraken. De ISG speelt hier nog niet voldoende op in.

> Het ISG-beleid is een gebiedsgericht beleid en richt zich op het realiseren van samenhangende gebiedsgerichte opgaven die in regionale samenwerking moeten worden gerealiseerd. Dit is prijzenswaardig en ook nodig. De opgaven waar de bollenstreek voor staat is namelijk door niemand alleen te realiseren. Daar is effectief samenspel voor nodig tussen overheden onderling en tussen overheden en partijen in de samenleving.
Het noodzakelijke samenspel, en vooral de wijze waarop je dat doet en invulling aan zou moeten geven, verdient echter veel meer aandacht in de ISG. Uit gesprekken rondom de effecten van het ISG-beleid blijkt namelijk dat dit nog onvoldoende is:

  – Ten eerste wordt het ISG-beleid en de rol en taakverdeling tussen de gemeente Teylingen en GOM veelal niet goed begrepen door agrariërs en andere betrokkenen uit de samenleving. Dit geldt ook voor een deel van het beleidsinstrumentarium, dat ook ingewikkeld is gezien de tegendraadse lokale effecten die kunnen optreden. Dit heeft grote nadelige gevolgen voor het draagvlak voor het ISG-beleid.
  – Ten tweede is er in een aantal gevallen verre sprake van effectief samenspel. De reflex op een negatief bijeffect is in eerste instantie die van ontkenning en elkaar overtuigen, zonder dat er een gedeelde gezamenlijke informatiepositie is. Het ontbreken van een gezamenlijke en gedeelde informatiepositie werkt ernstig belemmerend. Op die manier is het niet mogelijk om vanuit een gezamenlijk vertrekpunt het gesprek met elkaar aan te gaan. Dit ligt niet zozeer aan de spelers; er is gewoonweg nergens een centraal punt te vinden dat op een overzichtelijke en transparante wijze de vitaliteit van het gebied in al zijn aspecten laat zien. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van de vitaliteit van het gebied en het maatschappelijk debat daarover. Zelfs eenvoudige indicatoren rondom de stand van de bolleneconomie, de werkgelegenheid en benutting van de bollengrond in de bollenstreek vraagt om recherchewerk en het bij elkaar sprokkelen van niet vergelijkbare onderzoeksrapporten en -artikelen. Om integraal gebiedsgericht opgaven te realiseren is een gezamenlijke en gedeelde informatiepositie echter essentieel.
  – Ten derde richt het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM zich op het realiseren van regionale doelen. De gemeenteraad heeft moeite om deze af te wegen tegen lokale belangen en doelen die spelen. Dit is overigens geen typisch Teylingen-probleem, dit is ook landelijk in veel gemeenten waarneembaar. Het werken met en sturen op integrale gebiedsgerichte opgaven vraagt om een ander politiek-bestuurlijk spel. Het ISG biedt hiervoor nog onvoldoende handvatten en daardoor tast de raad in het duister.

8.1 Realisatie van doelen

8.1.1 Realisatie van maatschappelijke doelen

Met de ISG richten de samenwerkende gemeenten zich op de realisatie van regionale maatschappelijke doelen; er is immers sprake van een regionaal maatschappelijk vraagstuk[38]. Het gaat daarbij om een breed spectrum van zeven maatschappelijke doelen, zie de eerder besproken figuur 4.3 van in hoofdstuk 4. GOM richt zich op een drietal van deze doelen. Deze vatten we nog eens kort samen in de onderstaande tabel.

Maatschappelijke doelen per thema van het ISG beleid	Uitvoeringsdoelen GOM
Een vitale greenport	• Het behouden van 2.625ha 1ste klas bollengrond. • Herstructurering en versterking glastuinbouw, waaronder de ontwikkeling van de locatie Trappenberg-Kloosterschuur door GOM op het grondgebied van Katwijk en Teylingen.
Een vitaal landschap	• Het tegengaan van verrommeling van het landschap met als doel het open houden van het landschap.
Een bedrijvige regio	• Het ontwikkelen van de locatie Bulb Trade Park Noordwijkerhout voor agrarische handels- en exportbedrijven.
Zoals besproken in hoofdstuk 4 voert GOM ook taken uit op het terrein van het omzetten van grasland naar bollengrond en de 600 greenportwoningen. Dit zijn voor GOM echter geen uitvoeringsdoelen op zichzelf. Het zijn **middelen** om de uitvoeringsdoelen rondom het behouden van 1ste klas bollengrond en het tegengaan van verrommeling te kunnen realiseren.	

Tabel 8.1: De uitvoeringsdoelen van GOM in relatie tot de gemeentelijke ambities.

MAATSCHAPPELIJKE DOELEN

De maatschappelijke doelen zoals die zijn geformuleerd in de ISG zijn abstract en kwalitatief van aard, zoals ook eerder besproken in hoofdstuk 4. Voor de raad is het niet mogelijk om hierop te sturen, want zonder heldere maatstaven zijn de doelen namelijk niet evalueerbaar. De doelen roepen daardoor meer vragen op dan er antwoorden voorhanden zijn[39], bijvoorbeeld:

1 Wat is precies een vitale Greenport Duin- en Bollenstreek?
   > Welke ontwikkeling willen we zien op het terrein van economie en werkgelegenheid? De handelsomzet van bedrijven was bij vaststelling van de ISG in 2016 zo'n € 550 Mln, met een exportwaarde van € 415 Mln[40]. Willen we consolideren op dit niveau of liggen de ambities hoger?
   > De Duin- en Bollenstreek onderscheidt zich vooral door het specialisme in niche-producten, zoals het assortiment hyacinten en narcissen met zeer hoge kwaliteit. Maar hoe gaat het met de hyacintenteelt: wat is het gewenste productievolume, is verdere schaalvergroting nodig om een goede concurrentiepositie te behouden?
2 Een vitaal landschap: waaraan kunnen we dat zien?
   > In de ISG stellen de samenwerkende gemeenten het doel om de landschapskwaliteit te verbeteren. Daarbij worden voorbeelden gegeven zoals het saneren van gebouwen om het open karakter te versterken; vaak wordt dit het opruimen van verrommeling genoemd. Is het

[38] Bron: Loep op GOM, 28 september 2020.

[39] Bron: Interviews.

[40] Bron: ISG.

landschap daarmee vitaler en wat zijn de maatstaven die we daarbij hanteren, wat is precies verrommeling?

3 Een bedrijvige regio: hoeveel bedrijven en welke mix van bedrijvigheid? Moeten we bestaande bedrijven behouden of nieuwe aantrekken?

Het ontbreekt dus aan een heldere set van maatstaven waarmee gemeten kan worden in welke mate de maatschappelijke doelen worden gerealiseerd. Daarbij merken we op dat zelfs relatief eenvoudig te meten economische maatstaven ontbreken. Er is hier en daar wel wat versnipperde (maar onvergelijkbare) informatie in allerlei onderzoeksrapporten voorhanden (geproduceerd door onderzoeksbureaus, universiteiten en instituten et cetera), maar een overzichtelijk dashboard ontbreekt. Dat wordt ook bevestigd door GOM in haar notitie van 28 september 2020 'Loep op GOM':

'De ISG-gemeenten hebben geen concrete operationele afspraken gemaakt over een integraal monitoringssysteem om de effectiviteit van het ISG-beleid te meten en om vast te stellen in hoeverre de doelstellingen van de herstructurering worden bereikt.[41]*'*

Het ontbreken van een integraal monitoringssysteem heeft niet alleen consequenties voor het onvoldoende kunnen invullen van de controlerende rol van de raad, maar heeft ook grote gevolgen voor de mate van draagvlak voor het ISG-beleid in de lokale samenleving en de uitvoering daarvan door GOM. In het bijzonder met betrekking tot de bouw van Greenportwoningen en de sloop van incourante opstallen. Door het ontbreken van een integraal zicht op de realisatie van maatschappelijke doelen voor het gehele gebied is het niet mogelijk om lokale keuzes, die soms een negatief effect kunnen hebben voor individuen of groepen, te beoordelen in het licht van de regionale winst die deze keuzes opleveren. Hier gaan we verder op in paragraaf 8.2 van dit rapport.

8.1.2 Realisatie van uitvoeringsdoelen

GOM heeft de maatschappelijke doelen van de ISG voor haar werkvelden met haar masterplan vertaald naar uitvoeringsdoelen en -prestaties. In het masterplan en in de jaarverslagen van GOM, wordt overigens gesproken over productiedoelen en -resultaten.

We bespreken achtereenvolgens drie typen productiedoelen en -resultaten van GOM:

1 Bollengrondbalans: het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond;
2 Opruimen verrommeling: het aantal ha opgeruimde verrommeling waarvoor vergoedingen zijn ontvangen;
3 Herverkaveling: het aantal ha herverkavelde bollengrond met oog op schaalvergroting van agrarische bedrijven: grotere kavels zijn bedrijfseconomisch rendabeler te bewerken dan kleinere versnipperde kavels.

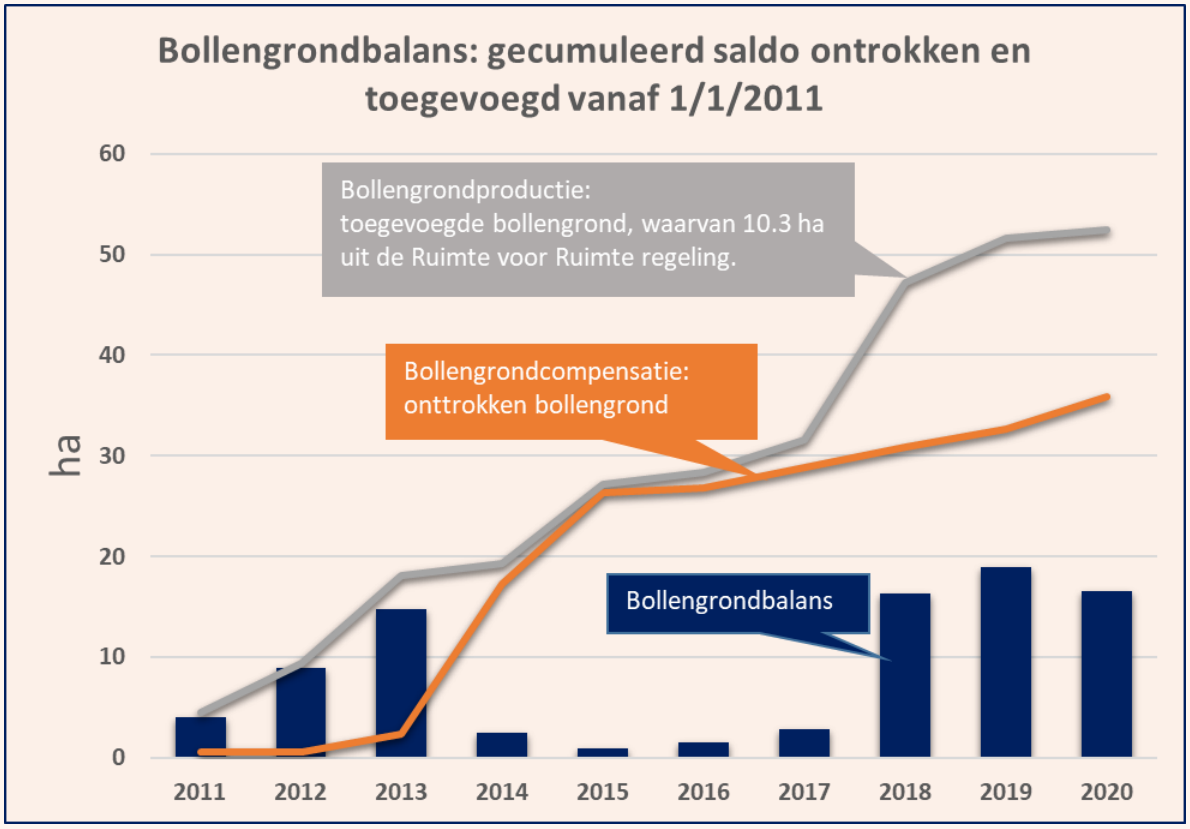
Bollengrondbalans

GOM geeft zicht op de bollengrondbalans door productiegegevens te presenteren in de jaarverslagen over:

> Bollengrondcompensatie: aantal ha onttrokken bollengrond waarvoor door GOM vergoedingen zijn ontvangen;
> Bollengrondproductie: aantal ha toegevoegde (geproduceerde) 1ste klas bollengrond waarvoor door GOM vergoedingen zijn uitgekeerd.

[41] Bron: Loep op GOM, 28 september 2020.

De onderstaande figuur presenteert de productiegegevens van GOM over de jaren 2011 t/m 2020.



Figuur 8.1: Productie GOM aangaande de bollengrondbalans. Bron: jaarverslagen GOM.

In figuur 8.1 is te zien dat vanaf 2011 de bollengrondbalans positief is, er is vanaf 2011 circa 17 ha bollengrond aan het gebied toegevoegd (saldo onttrokken en toegevoegde bollengrond). Hierbij merken we voor alle duidelijkheid nogmaals op dat het GOM niet de onttrekking en productie uitvoert, dat doen de grondeigenaren. GOM int de vergoedingen bij onttrekking en verstrekt vergoedingen bij toevoeging van bollengrond.

Figuur 8.1 presenteert de werkelijk reeds gerealiseerde bollengrondcompensatie en -productie. Daarbij merken wij op dat GOM meer heeft gecontracteerd dan werkelijk reeds gerealiseerd. Er zit immers altijd doorlooptijd tussen het moment van gesloten overeenkomsten tussen initiatiefnemers en de daadwerkelijk uitvoering daarvan door GOM en de initiatiefnemers. Daarom is het aantal gecontracteerde ha voor bollengrondcompensatie en -productie t/m 2020 respectievelijk 1,1 ha en 0,5 ha hoger dan de gerealiseerde productie. Dit deel is te beschouwen als de actuele werkvoorraad van GOM.

In de bollengrondproductiecijfers van figuur 8.1 zijn ook de effecten van de zogenaamde 'Ruimte voor Ruimte regeling' meegenomen. In het geval deze effecten niet worden meegenomen, is de bollengrondproductie als gevolg van het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM netto 42,2 ha. Strikt genomen zijn effecten van de 'Ruimte voor Ruimte' regeling namelijk geen productieresultaten van GOM, want deze regeling is een provinciale regeling. Het is in 2003 door de Provinciale Staten van Zuid-Holland vastgesteld. De aanleiding was de toename van het aantal vrijkomende agrarische bedrijven. Dit leidde tot leegstand, verval en verpaupering in het landelijke gebied. De provincie wilde met de regeling een passend hergebruik van de gebouwen stimuleren door het slopen van de vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Met de herziening van de ISG in 2016 is aan de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling voor het buitengebied in de bollenstreek een einde gekomen.

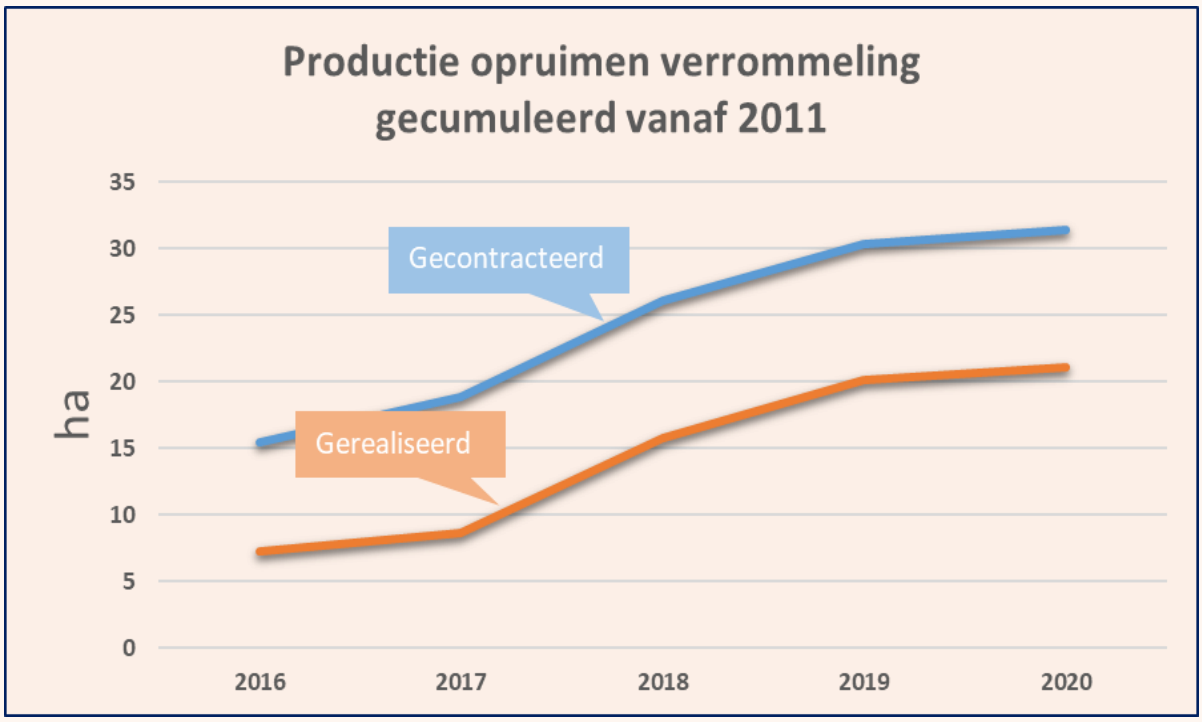
De grafiek geeft ook inzicht in de fysieke impact van de uitvoering van het ISG-beleid van GOM op het gehele gebied. In feite is het beleidsinstrumentarium voor het behouden van bollengrond toegepast op een areaal van ruwweg tussen de 35 ha (onttrokken) en 52 ha (toegevoegde) bollengrond. Uitgaande van een omvang van 2.625 ha 1ste klas bollengrond heeft de uitvoering rondom de bollengrondcompensatie dus effect gehad op circa 3% van het gehele gebied.

Het doel van het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond wordt dus gerealiseerd. Dat wordt bevestigd door de jaarverslagen van GOM, de tussentijdse notitie van GOM 'Loep op GOM', maar ook in gesprekken met het college van de gemeente Teylingen, de ambtelijke organisatie, GOM en agrariërs. Er is ook draagvlak voor dit doel maar tegelijkertijd worden er ook kritische kanttekeningen geplaatst[42]:

> Het gaat niet enkel om de hoeveelheid te behouden 1ste klas bollengrond. Deze grond moet ook economisch rendabel te bewerken zijn. De productiecijfers van GOM schijnen hier verder geen licht op en er zijn voorbeelden van stukjes 1ste klas bollengrond waar dat niet voor geldt;
> Bedrijven die zich bezighouden met 'standaard bollenteelt' hebben enige kritische massa nodig om te kunnen concurreren. Dat maakt dat het areaal van die bedrijven zoveel als mogelijk aaneengesloten moet zijn, dus niet versnipperd over het gebied. Ook daar schijnen de productiecijfers rondom de bollengrondbalans geen licht op.

Opruimen van verrommeling

Het opruimen van verrommeling is een activiteit waar GOM aan initiatiefnemers een vergoeding voor kan verstrekken. In de onderstaande figuur worden de gecumuleerde productiecijfers van GOM gepresenteerd. Uit deze figuur blijkt dat vanaf 2011 t/m 2020 er ruim 20 ha verrommeling is opgeruimd waarvoor GOM een vergoeding voor heeft verstrekt aan de initiatiefnemer. Daarnaast is er nog ruim 10 ha in werkvoorraad omdat er voor 30 ha afspraken zijn gemaakt met initiatiefnemers over de te verstrekken vergoedingen.



Figuur 8.2: Productie GOM aangaande het opruimen van verrommeling. Bron: jaarverslagen GOM.

[42] Bron: online enquête onder agrariërs, interviews en rapportage analyse herstructurering in de Duin- en Bollenstreek en het resultaat van 10 jaar GOM, Vrije Ondernemers Noordwijk, update maart 2021.

Het is aan de hand van de bovenstaande productiecijfers niet volledig te beoordelen of GOM hiermee de uitvoeringsdoelen realiseert. Het opruimen van verrommeling is conform de ISG namelijk tweeledig: het kan een bijdrage leveren aan de landschapskwaliteit door het open houden van het gebied en/of er kan in de plaats van het gesloopte gebouw bollengrond worden geproduceerd. Met betrekking tot dit laatste is een oordeel wel mogelijk, mits dat in samenhang wordt bezien met de doelen rondom de bollengrondbalans van de voorgaande paragraaf. GOM meldt namelijk in haar jaarverslag van 2020 dat 61% van de geproduceerde nieuwe 1ste klas bollengrond is gerealiseerd door middel van het opruimen van 'verrommeling'. In dat licht levert het een bijdrage aan het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond, er wordt immers circa 32 ha (61% van 52 ha) bollengrond toegevoegd.

Ten aanzien van een bijdrage leveren aan de landschapskwaliteit, of vitalisering van de greenport in het algemeen, zijn de productiecijfers rondom verrommeling moeilijker te duiden en nagenoeg niet te beoordelen. Eerder hebben we opgemerkt dat rondom verrommeling de ISG geen heldere maatstaf als kader geeft. Daarmee is dit doel niet evalueerbaar geformuleerd en is het voor de raad niet mogelijk om te controleren in welke mate dit doel wordt gerealiseerd: wat is verrommeling, voor wie is het verrommeling, hoeveel is er verrommeld en hoeveel verrommeling willen we opruimen?

Er is alom onduidelijkheid over wat wel of geen verrommeling is, dit blijkt uit interviews in het kader van dit onderzoek maar ook uit andere onderzoeksrapporten[43]. Daarbij wordt ook wel gesproken in termen van 'incourante opstallen of incourant vastgoed', als poging om het begrip 'verrommeling' nader te duiden. In gangbare definities van 'incourant' wordt gesproken over iets dat niet meer gangbaar is, niet gewild, er is weinig tot geen belangstelling voor of het is slecht of niet verkoopbaar. Daarmee wordt in feite een koppeling gemaakt met het doel om de vitaliteit van de economie voor de greenport te behouden of te versterken, en verrommeling krijgt daarmee een economische betekenis. In dat licht is het sterk afhankelijk van de behoeften en financiële slagkracht van de agrarische ondernemers. Afhankelijk van daarvan is een object minder of meer courant. Dit blijkt ook uit interviews voor dit onderzoek. Voor een bepaalde groep gebruikers zijn sommige opstallen incourant omdat deze voor hen niet meer voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen en/of nagenoeg geen economische waarde meer hebben. Voor een andere groep is het nog een goed bruikbaar object, bijvoorbeeld voor een startend bedrijf dat wellicht in de startfase minder kwaliteitseisen stelt, of dat juist de lagere economische waarde kansen biedt om met minder financiële middelen wel te kunnen ondernemen.

Ook worden er kritische kanttekeningen geplaatst bij dat wat volgt op de opruiming van een bedrijfsgebouw en opstallen[44]:

> In het geval er na opruiming op het overgebleven vlak 1ste klas bollengrond wordt geproduceerd, is dat perceel niet altijd qua omvang, vorm en/of ligging voldoende om ook economisch rendabel te kunnen bewerken.

Dit geeft aan dat het stellen van het doel '2.625 ha 1ste klas bollengrond behouden' weliswaar goed evalueerbaar is, en daarvoor ook draagvlak is (zie voorgaande paragraaf), maar dat het tegelijkertijd niet alleen gaat om de kwantiteit. Dit is eerder aangetekend bij de behandeling van de bollengrondbalans. Bollengrond moet ook economisch rendabel te bewerken zijn, daarvoor is een bepaalde minimale afmeting nodig, een bepaalde vorm en een bepaalde ligging. 1ste Klas

---

43 Bronnen: rapport van de Rekenkamercommissie Teylingen naar de 'Grip op GOM' 2020 en rapportage analyse herstructurering in de Duin- en Bollenstreek en het resultaat van 10 jaar GOM, Vrije Ondernemers Noordwijk, update maart 2020.

44 Bronnen: enquête onder agrariërs en interviews.

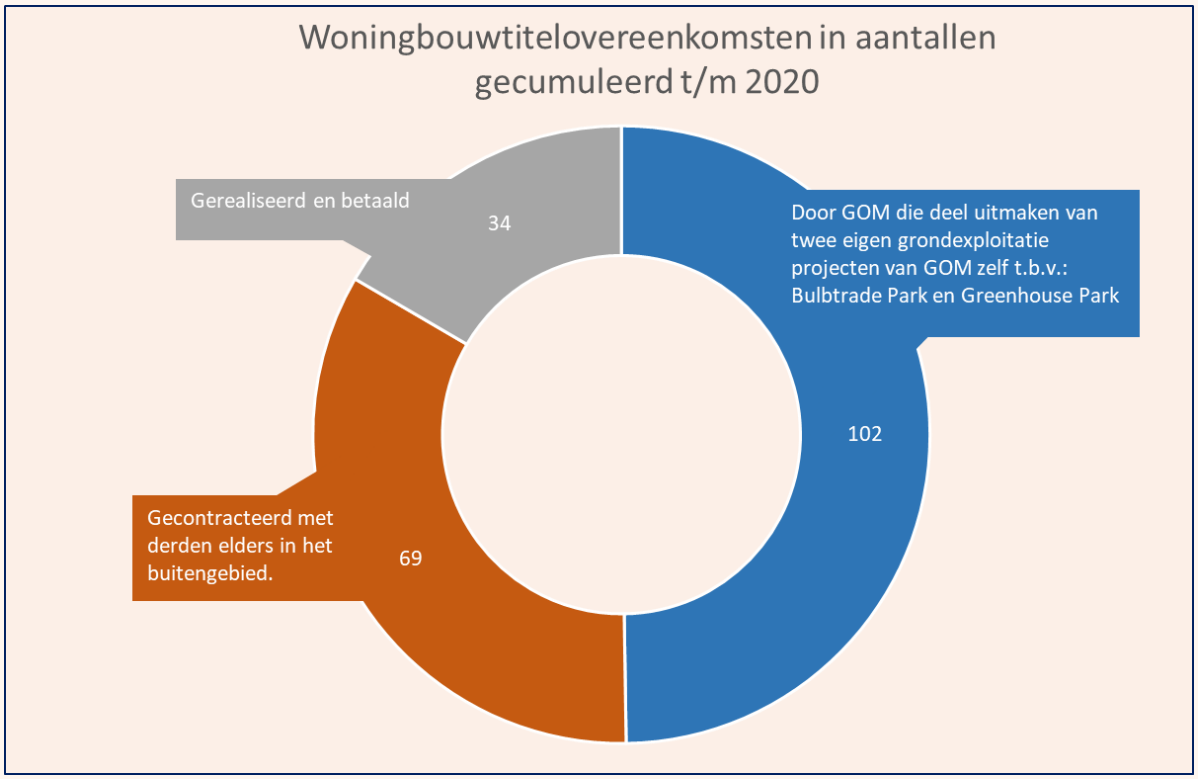
bollengrond kenmerkt zich blijkbaar niet alleen tot de kwaliteit van de grond. Er spelen meer factoren een rol die nu ontbreken in de ISG om op te kunnen sturen.

Greenportwoningen

In deel 2 van dit rapport is behandeld dat het ISG-beleid in bepaalde mate toestaat dat grond met een agrarische bestemming wordt omgezet naar een woonbestemming. Dit in bepaalde mate, want het aantal is gemaximeerd op 600 woningen voor het gehele gebied en onttrokken bollengrond moet worden gecompenseerd. Deze woningen worden ook wel Greenportwoningen genoemd. Het mandaat voor de omzetting van de bestemming ligt geheel bij de raad van een gemeente, die immers het bestemmingsplan wel of niet kan vaststellen. In het geval de raad besluit tot omzetting naar een woonbestemming kan de grondeigenaar in principe overgaan tot de bouw van een of meer Greenportwoningen.

Voor GOM is de bouw van Greenportwoningen geen doel op zich. Het is een middel om een financiële bijdrage te kunnen leveren aan initiatieven van grondeigenaren die verrommeling tegengaan en/of nieuwe 1ste klas bollengrond willen produceren. GOM ontvangt namelijk van grondeigenaren, die met toestemming van de gemeente een Greenportwoning willen bouwen, een financiële vergoeding. Deze vergoeding is vastgelegd in een zogenaamde bouwtitelovereenkomst, en in het geval er ook onttrekking van bollengrond mee gemoeid is in een bollengrondcompensatie-overeenkomst. In deel 2 en bijlage 1 van dit rapport is dit verder uitgebreid beschreven.

Onderstaande figuur presenteert de t/m 2020 afgesloten bouwtitelovereenkomsten door GOM. Het grootste deel van de bouwtitelovereenkomsten (102 stuks) zijn afgesloten in het kader van de twee door GOM zelf uit te voeren grondexploitaties. Zoals eerder behandeld in paragraaf 5.1 hebben de gemeenten bij de oprichting van GOM namelijk twee exploitatieopdrachten meegegeven: het Bulb Trade Park in Noordwijkerhout en Greenhouse Park in Rijnsburg. Voor die twee opdrachten fungeert GOM als grondbedrijf. Elders in het bollengebied heeft GOM 69 contracten afgesloten.



Figuur 8.3: Productie GOM aangaande het afsluiten van woningbouwtitelovereenkomsten. Bron: jaarverslag 2020 GOM.

Bij de bouw van Greenportwoningen worden kritische kanttekeningen geplaatst[45]:

> Door de bouw van Greenportwoningen wordt bollengrond onttrokken, dat haaks staat op het behouden van bollengrond. Er is geen vertrouwen dat de onttrekking een-op-een elders weer gecompenseerd zal worden. Dit wordt met name beoordeeld op basis van individuele projecten, waarbij met enige aannames wordt verondersteld dat deze projecten dermate verlies aan bollengrond opleveren en dat dit nooit elders in het gebied gecompenseerd zou kunnen worden. Daarentegen is er in het geval van een casus ook een 'tegenberekening' van betrokkenen die het daar dan niet mee eens zijn, en met deze berekeningen het tegendeel trachten te onderbouwen. Zo proberen partijen over en weer elkaar te overtuigen van hun gelijk.
> De bouw van Greenportwoningen conflicteert met het doel om een open landschap te behouden. Dit geldt des te meer als deze woningen in een zogenaamde lintbebouwing worden geplaatst.
> De Greenportwoningen worden bewoond door burgers die graag in het buitengebied willen wonen. Er ontstaan vervolgens klachten van deze groep als gevolg van de agrarische activiteiten.

Ruil- en herverkaveling

Zoals eerder aangeven is er ruim draagvlak bij agrariërs voor het doel van de ISG om 2.625 ha 1ste klas bollengrond te behouden. Daarbij wordt wel aangegeven dat het niet alleen gaat om de hoeveelheid te behouden bollengrond. Het is ook belangrijk dat de kavels economisch rendabel te bewerken zijn. Factoren die mede bepalend zijn voor de economische rentabiliteit zijn de minimale afmetingen van een kavel, aaneengesloten kavels, vorm en ligging. Ruil- en herverkaveling is een instrument dat kan worden ingezet om al deze factoren optimaal op elkaar af te stemmen. Het is echter tot op heden niet gelukt om dit ter uitvoering te brengen en op dit terrein successen te boeken. In gesprekken in het kader van dit onderzoek worden hiervoor verschillende oorzaken gegeven:

> Vrijwillige herverkaveling is moeilijk te verwezenlijken. Veel agrariërs hebben een emotionele band met de plek waar zijn wonen en werken en zijn niet bereid te verhuizen naar een andere plek. Voor groei kiezen zij dan liever voor aankoop van grond elders en accepteren dan de reistijd die dat met zich mee brengt. Zij bezitten dan verschillende kavels op verschillende plekken;
> Door de enorme versnippering van het eigenaarschap vraagt het een grote inspanning om gesprekken te organiseren tussen verschillende eigenaren en tot overeenstemming te komen. Het is dus geen kwestie van 'een paar grote stappen snel thuis', het is een enorme puzzel met allerlei kleine schuif-en-rijg mogelijkheden en veel gesprekken. GOM heeft hiervoor onvoldoende capaciteit en middelen tot haar beschikking.
> Ruilverkaveling is niet afdwingbaar door de overheid. Om dit mogelijk te maken, los van de vraag of dit wenselijk is en op voldoende politiek draagvlak kan rekenen, is een hernieuwde herverkavelingswet nodig.

Tegelijkertijd biedt herverkaveling wel grote kansen. Stichting Kavelruil Zuid-Holland heeft een analyse gemaakt van het gehele bollencomplex en een simulatie uitgevoerd[46]. Door de analyse is scherp in beeld waar de kavels liggen en wie de eigenaren zijn. De uitkomst van de simulatie was dat door ruilverkaveling een substantiële schaalvergroting van agrarische bedrijven mogelijk is.

---

[45] Bron: online enquête onder agrariërs, interviews en rapportage analyse herstructurering in de Duin- en Bollenstreek en het resultaat van 10 jaar GOM, Vrije Ondernemers Noordwijk, update maart 2020, brief van het bedrijf Molenaar en van Ginhoven Beheer B.V. aan de gemeenteraad van Teylingen d.d. 16 april 2021.

[46] Bron: interviews.

8.1.3 Realisatie van financiële doelen

Alle door GOM ontvangen vergoedingen worden ingezet voor bollengrondcompensatie en/of initiatieven die de landschapskwaliteit verbeteren. Uiteraard wordt ook een deel ingezet om de organisatiekosten van GOM te dekken. Om dit aandeel zo laag als mogelijk te houden is GOM ingericht als een kleine organisatie met beperkte personele- en materiële middelen. Dit is eerder toegelicht in paragraaf 5.4. In dat licht is GOM een besloten vennootschap zonder winstoogmerk. Het financiële doel is dus per saldo een rendement van 0%. Dat betekent niet dat ieder jaar het saldo van in- en uitgaven neutraal zijn, omdat er immers een ontwikkeltijd zit tussen het afsluiten van een overeenkomst waarvoor GOM vergoedingen ontvangt, en het afsluiten van een overeenkomst waarvoor GOM een vergoeding verstrekt. Afhankelijk van de hoogte van de werkvoorraad kan er dus in enig jaar sprake zijn van meer inkomsten dan uitgaven en vice versa.

Tot het boekjaar van 2018 investeerde GOM in projecten in het geval de inkomsten uit bouwtitels zeker waren. In het boekjaar 2018 is na besluitvorming door de aandeelhouders (de samenwerkende gemeenten) besloten tot een versnelling van de herstructurering en is GOM de mogelijkheid geboden om, vooruitlopend op inkomsten uit bouwtitelovereenkomsten, maximaal € 12 Mln. voor te financieren[47].

De onderstaande tabel presenteert de financiële gegevens van GOM vanaf de start. Uit de tabel valt het volgende te concluderen:

1 De winst van GOM is ieder jaar nihil, dit is conform het doel om zonder winstoogmerk te werken;
2 T/m het jaar 2020 heeft GOM € 57 Mln. geïnvesteerd in projecten;
3 De organisatiekosten van GOM bedragen zo'n 10% van het geïnvesteerd vermogen. Dat is conform het doel om met beperkte personele- en materiële middelen te werken;
4 De afgelopen twee jaar heeft GOM steeds meer moeite om de financieringsruimte te benutten voor investeringen in projecten. De oorzaak hiervan is de stagnatie in ontwikkeling van het Greenhouse Park (project Trappenburg-Kloosterschuur) en het uitstellen van versnellingsinvesteringen. Zie voor het laatste de toelichting onder de tabel.

In Mln. Euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Meerjaren investeringsprogramma GOM	86,0	86,0	86,0	86,0	86,0	94,0	99,7	99,7	105,0	
Geinvesteerd vanaf start in projecten	10,5	16,6	26,1	31,0	35,6	40,0	45,0	44,9	57,0	57,0
Financiele ruimte desbetreffende jaar	22,0	16,9	10,5	8,0	7,6	7,8	15,4	22,0	15,8	
Geinvesteerd en verplicht desbetreffende jaar	10,5	6,1	9,5	5,0	4,4	5,4	9,2	10,0	4,2	64,3
Benutte financiele ruimte voor investeringen	48%	36%	90%	63%	58%	69%	60%	45%	27%	
Organisatiekosten desbetreffende jaar, inclusief plankosten	0,60	0,60	0,60	0,63	0,62	0,68	0,71	0,77	0,65	5,86
Organisatiekosten als percentage van geinvesteerd vermogen	5,7%	9,8%	6,3%	12,6%	14,1%	12,6%	7,7%	7,7%	15,5%	10,3%
Winst en Verlies desbetreffende jaar	nihil	nihil	nihil	nihil	nhil	nihil	nihil	nihil	nihil	
Balanspositie ultimo desbetreffende jaar	18,0	16,0	18,7	17,2	?	19,6	18,9	16,2	14,8	

Tabel 8.2: Meerjarige financiële gegevens GOM. Bron: jaarverslagen GOM.

Versnellingsinvesteringen

In 2016 is GOM het gesprek aangegaan met de aandeelhouders over hoe de herstructurering zou kunnen worden versneld. Om het proces te kunnen versnellen was er een grotere behoefte aan financiële middelen, terwijl het verkrijgen van inkomsten uit bouwtitels op clusterlocaties tijd vergt.

47 Bron: financieel jaarverslag 2020.

Het verzoek tot versnelling is als project opgenomen in de Economische Agenda Duin- en Bollenstreek. In het voorjaar 2018 is de aandeelhoudersvergadering akkoord gegaan met de versnelling.

Concreet betekent de versnelling dat GOM, vooruitlopend op inkomsten uit woningbouwtitels, een bedrag van € 12 Mln. kan voorinvesteren. Dankzij versnellingsgeld zou het mogelijk moeten zijn het herstructureringstempo te verhogen en meer projecten op te pakken. Dat is in het begin ook gelukt met[48]:

> De sloop van het voormalige M&G-complex (Molenaar en Van Ginhoven) aan de Torenlaan in Voorhout. Door de sloop van de bebouwing werd plaatsgemaakt voor 1,6 ha open bollenlandschap;
> Het open maken van de Hogeveensepolder (Noordwijkerhout-Noord) en dahliateler Weijers en tulpenbroeier De Koning verhuisden naar de Ambachtspolder. Na de sloop van 30.000 m² bedrijfsbebouwing in de Hogeveensepolder werd aansluitend 25 ha teeltgrond herverkaveld en 30 ha bollengrond verbeterd.

In 2019 en 2020 stagneert echter de versnellingsagenda door stagnerende inkomsten. In het jaarverslag van 2020 geeft GOM hier twee oorzaken aan:

1 Het uitblijven van planologische besluitvorming door gemeenten over locaties van Greenportwoningen;
2 De tegenvallende ontwikkeling van het project Trappenburg-Kloosterschuur in Rijnsburg. Er is nauwelijks vraag naar glastuinbouwkavels.

8.2 Onbedoelde effecten van beleid en uitvoering

Met vaststelling van het ISG-beleid hebben de samenwerkende gemeenten doelen gesteld met de bedoeling een vitaal bollengebied te behouden en verder te versterken. Dit zowel in economische zin als ten aanzien van de kwaliteit van het landschap. Naast het stellen van deze doelen omvat het ISG-beleid ook beleidsinstrumenten die door de uitvoering (GOM) kunnen worden ingezet om de doelen te realiseren. Denk hierbij aan het verstrekken van vergoedingen voor het opruimen van verrommeling en productie van 1ste klas bollengrond en het innen van vergoedingen voor onttrekking van bollengrond en/of de bouw van Greenportwoningen.

In veel gevallen heeft overheidsbeleid, naast bedoelde effecten, ook onbedoelde negatieve bijeffecten. De vraag die dan voorligt is of de negatieve bijeffecten opwegen tegen de bedoelde effecten, of dat er reparatiemogelijkheden zijn om de negatieve bijeffecten te minimaliseren.

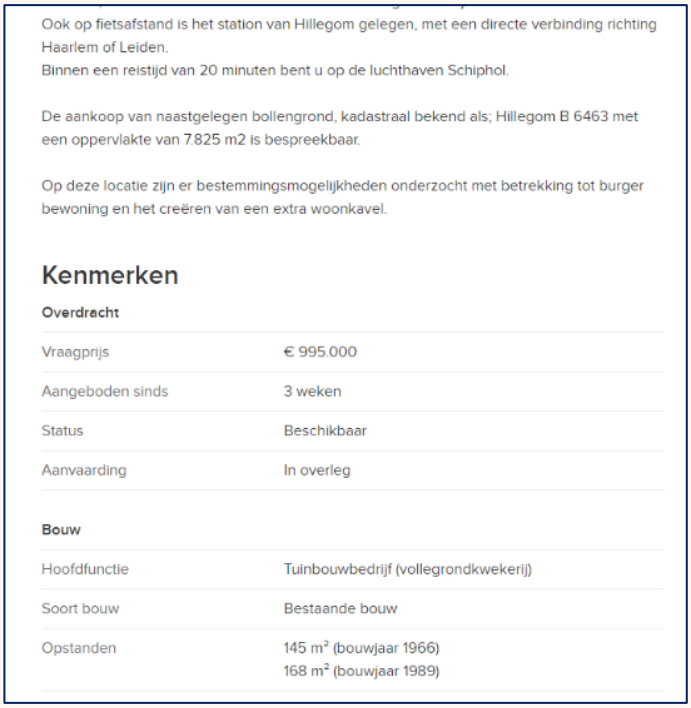
In het onderzoek zijn, naast de bedoelde, ook de onbedoelde (negatieve) effecten in kaart gebracht. Allereerst door een enquête uit te zetten onder agrariërs met bedrijfsactiviteiten op het grondgebied van Teylingen. Hiermee werd als het ware een grofmazig net opgehaald en kwamen de eerste onbedoelde negatieve bijeffecten in beeld. Daarna is in verschillende verdiepende gesprekken met agrariërs, GOM, Vrije Ondernemers Noordwijk, Stichting Waarom Weg en de portefeuillehouder Teylingen gereflecteerd op deze effecten. Hierbij is ook gevraagd naar oplossingsrichtingen om onbedoelde bijeffecten te minimaliseren. We vatten de resultaten van deze reflecties hieronder samen.

[48] Bron: jaarverslag GOM 2018.

Prijsopdrijvend effect

De onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd.

Het gaat hier om een verstoring van de markt van vraag en aanbod van agrarische bedrijven. In het geval een grondeigenaar de mogelijkheid van de gemeente krijgt om zijn grond te transformeren van een agrarische bestemming naar een woonbestemming, dan neemt de waarde van die grond, gebouwen en opstallen toe.



Ook op fietsafstand is het station van Hillegom gelegen, met een directe verbinding richting Haarlem of Leiden.
Binnen een reistijd van 20 minuten bent u op de luchthaven Schiphol.

De aankoop van naastgelegen bollengrond, kadastraal bekend als; Hillegom B 6463 met een oppervlakte van 7.825 m2 is bespreekbaar.

Op deze locatie zijn er bestemmingsmogelijkheden onderzocht met betrekking tot burger bewoning en het creëren van een extra woonkavel.

Kenmerken

Overdracht

Vraagprijs	€ 995.000
Aangeboden sinds	3 weken
Status	Beschikbaar
Aanvaarding	In overleg

Bouw

Hoofdfunctie	Tuinbouwbedrijf (vollegrondkwekerij)
Soort bouw	Bestaande bouw
Opstanden	145 m² (bouwjaar 1966) 168 m² (bouwjaar 1989)

Dat is bijvoorbeeld in de volgende situatie het geval:

> Op het moment dat een agrarisch ondernemer stopt met zijn bedrijf en blijft wonen in zijn bedrijfswoning dan moet de bestemming worden omgezet naar die van een burgerwoning. Er is immers geen bedrijf meer. Een burgerwoning heeft op de markt een hogere verkoopwaarde dan een bedrijfswoning;
> Het zicht op een of meer woonbestemmingen door uitgifte van bouwtitels voor Greenportwoningen draagt er zorg voor dat de verkoopwaarde omhoog gaat. Grond met een woonbestemming heeft immers een hogere marktwaarde dan grond met een agrarische bestemming.

De waardestijging wordt (al dan niet speculatief) verdisconteerd in de prijs, en komt bovenop de groeiende prijzen van agrarische grond in de bollenstreek. Hier zijn in gesprekken verschillende voorbeelden van gegeven. Zo is er een voorbeeld genoemd waarbij de verkoopprijs twee keer hoger is dan de getaxeerde waarde op basis van een agrarische bestemming en -gebruik. Bij een agrarisch perceel met opstallen dat te koop wordt aangeboden op een daarvoor bestemde website merkt de verkopende makelaar op (zie ook voorgaande kader):

> "Op deze locatie zijn er bestemmingsmogelijkheden onderzocht met betrekking tot burgerbewoning en het creëren van een extra woonkavel".

Hier wordt dus uitdrukkelijk de mogelijkheid tot transformatie naar een woonbestemming in het verkoopproces ingezet. Voor startende of uitbreidende agrariërs is dit een nadeel. Met name startende agrariërs, of jongere agrarische bedrijven, hebben nog geen voldoende financiële slagkracht om de hogere verkoopprijzen te bieden.

Tijdens gesprekken zijn ook verschillende oplossingsrichtingen genoemd om dit probleem het hoofd te bieden. Zonder daarbij een oordeel te vormen over de haalbaarheid vatten we deze hieronder kort samen:

> "De gemeente zou in eerste instantie terughoudend moeten zijn in het starten van een bestemmingsplanprocedure voor omzetting naar een woonbestemming. Voordat een verkopende eigenaar aan de gemeente vraagt om mee te werken aan een transformatie naar een

woonbestemming, zou als eis gesteld kunnen worden dat eerst getoetst moet worden of startende agrariërs of jonge groeiende bedrijven interesse hebben en een bod willen doen";
> "Er zou sprake moeten zijn van een open en transparante markt van vraag en aanbod. Er is nu vaak sprake van een stille verkoop";
> "Haal hoe dan ook nooit de agrarische bestemming eraf. Stoppende agrariërs die willen blijven wonen op de plek van hun voormalige bedrijf kunnen de grond en opstallen ook verhuren aan andere agrariërs";
> "Richt een 'startersverzamelcentrum' in, een soort incubatiecentrum voor startups die vanuit deze plek hun bedrijf kunnen starten, kunnen doorgroeien en vervolgens weer uitvliegen in het geval zij zelf voldoende financiële slagkracht hebben opgebouwd om een agrarisch bedrijf te kopen";
> "Het verlenen van een starterslening of -subsidie door de overheid. GOM laat altijd de waarde van grond en opstallen taxeren. De taxatiewaarde is het uitgangspunt voor GOM om te komen tot een overeenkomst met de grondeigenaar, dit is de zogenaamde 'fair price'. Het verschil tussen deze taxatiewaarde en de verkoopprijs zou dan overbrugd kunnen worden met de starterslening of -subsidie. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat de markt van vraag en aanbod op een transparante wijze is georganiseerd";

Versnippering van kavels wordt in de hand gewerkt

Het opruimen van verrommeling, en het daarvoor in de plaats creëren van bollengrond, komt ten goede aan de bollengrondbalans in het gebied en dus het behouden van 2.625 ha 1ste klas bollengrond. Hierover is eerder gemeld dat het echter niet alleen gaat om kwantiteit. Er zijn voorbeelden genoemd van percelen bollengrond die zijn gecreëerd door sloop van gebouwen en opstallen maar niet voldoende afmeting, de juiste vorm of ligging hebben om voldoende rendabel te kunnen bewerken. In dergelijke voorbeelden werkt het slopen van opstallen dus versnippering in de hand.

De oplossingsrichtingen die hierbij worden genoemd is:
> Het doel uit de ISG ten aanzien van het behouden van 1ste klas bollengrond verder uitbreiden met doelen die ook zijn gericht op de kwaliteit van de bollengrond in termen van economisch rendabel te bewerken grond. Dit stelt mede eisen aan de omvang, vorm en ligging in het geval van bollengrondproductie;
> Dit mede te bezien in samenhang met ruil- en herverkaveling.

Afnemend lokaal draagvlak door tegendraads werkende beleidsinstrumenten

Dit is een negatief bijeffect wat vooral speelt op lokaal niveau. Hiervan zijn de volgende voorbeelden genoemd:
> Een situatie waarbij opstallen worden gesloopt en daardoor het landschap opener wordt: vervolgens komen op die plek weer Greenportwoningen terug, waardoor zichtlijnen weer verdwijnen. Het slopen van opstallen en de bouw van Greenportwoningen in het buitengebied werken tegendraads ten aanzien van het doel om een open landschap te creëren;
> Door de bouw van Greenportwoningen verdwijnt er ook lokaal bollengrond, dat elders weliswaar gecompenseerd wordt. Dit is vanuit lokaal perspectief tegendraads, want lokaal verdwijnt er immers bollengrond, zeker in het geval lokaal de lasten worden gedragen (verdwijnen van bollengrond) en elders de baten vallen (uitbreiding van bollengrond).

In gesprekken zijn hier geen oplossingsrichtingen voor genoemd, anders dan dat de ISG is gericht op het in samenwerking realiseren van regionale doelen. Het denken in 'regionaal belang' in plaats van 'lokaal belang' wordt hier bij voorkeur gekozen als handelingsperspectief. Dit met name door het openbaar bestuur en het bestuur van GOM. Hoe daarbij precies de aansluiting moet worden gemaakt met de lokale samenleving is hierbij een worstelpunt.

Medegebruik van het bollengebied wordt belemmerd

In het agrarische gebied wordt de bollengrond ook gebruikt door anderen dan agrarische ondernemers. Denk aan inwoners die de grond gebruiken voor een paardenwei, moestuin of andere doeleinden. Daarbij zijn in sommige gevallen de gebruikers eigenaar van de grond en in andere gevallen huurder. Het gaat het om veel gebruikers, schattingen die in gesprekken worden gedaan zijn circa 2.000 gebruikers, en de omvang van de grond verschilt per geval[49]. Het overheersende beeld in de gesprekken is dat het veelal gaat om kleinere stukjes grond (< 1 ha), maar in sommige gevallen gaat het ook om grotere stukken. Hoe dan ook er is sprake van een grote diversiteit.

Strikt genomen is er, conform het bestemmingsplan, sprake van onrechtmatig gebruik van deze grond. Er wordt door het andere type gebruik immers bollengrond onttrokken en daarvoor zou een bollengrondcompensatievergoeding moeten worden betaald, zodat elders de hoeveelheid onttrokken bollengrond weer geproduceerd kan worden. De gemeente Teylingen, maar ook de andere samenwerkende gemeenten, zijn in 2019/2020 gestart met handhaving. Het beeld bestaat overigens bij de gebruikers dat handhaving na het Pact van Teylingen (1996) niet heeft plaatsgevonden. Inmiddels heeft een groep gebruikers[50] zich georganiseerd om de belangen van deze groep voor het voetlicht te brengen. Deze groep is van mening dat door het betalen van bollengrondcompensatie een deel van de gebruikers zal moeten stoppen met hun activiteiten op hun grondgebied, omdat deze niet in staat zijn de vergoeding te betalen.

Tijdens gesprekken in het kader van dit onderzoek worden ook oplossingsrichtingen genoemd en ook de koepelorganisatie LTO-Noord ziet een aantal oplossingsrichtingen[51]. We vatten deze hieronder kort samen:

> "Binnen de ISG is in principe afgesproken dat er gehandhaafd dient te worden bij overtredingen die na 1996 (Pact van Teylingen) zijn ontstaan. Hierbij zijn er verschillende opties. Ten eerste indien aangetoond kan worden dat de overtreding voor 1996 is ontstaan volgt een 'administratieve correctie', oftewel de bestemming wordt herzien en de situatie is daarmee gelegaliseerd. Indien de overtreding na 1996 is ontstaan dient het perceel in oude staat te worden teruggebracht of dient er bollengrondcompensatie te worden voldaan";
> "Het gebruik toestaan op kleine percelen die niet op een rendabele wijze bewerkt kunnen worden door agrarische ondernemers. Tegelijkertijd de bestemming niet veranderen zodat altijd de mogelijkheid blijft om de grond agrarisch te benutten door de bollenteelt. Een onderzoek zou daarbij zinvol zijn om te definiëren wat de maximale omvang zou moeten zijn van deze percelen".
> "Het gebruik structureel toestaan op alle percelen, ongeacht omvang en ligging, via een markering in de bestemmingsplannen. Dit geldt voor de huidige gebruikers op een nader te bepalen peildatum";
> "De gebruikers een bijdrage laten leveren aan de doelen van de ISG rondom de landschapskwaliteit. Dat wil zeggen dat de gemeenten eisen kunnen stellen aan landschappelijke inpassing d.m.v. streekgebonden beplanting, verfraaiing van opstallen, biodiversiteit et cetera".

[49] Bron: gesprekken (niet geverifieerd), binnen de bollengemeenten zijn wel inventarisaties beschikbaar.

[50] Bron: Stichting Waarom Weg.

[51] Bron: Brief aan de gemeenteraad van Teylingen van LTO Noord, 5 maart 2021.

8.3 (Actuele) ontwikkelingen

BELANG VAN DE BOLLENTEELT IN DE DUIN- EN BOLLENSTREEK VOOR DE WERKGELEGENHEID

Een recente studie in opdracht van Economic Board Duin- en Bollenstreek geeft zicht op het aantal werkzame personen in de bollen- en sierteelt van de Duin- en Bollenstreek[52]. Uit deze studie blijkt dat in de tuinbouw en de bollen- en sierteelthandel samen zo'n 5.893 personen werkzaam zijn. Dat is 7.6% van het totaal aantal werkzame personen in alle sectoren van de Duin- en Bollenstreek. Dit cijfer is echter niet representatief voor de daadwerkelijke werkgelegenheid als direct en/of indirect gevolg van de bollenteelt, want:

- Het is hierbij niet duidelijk in welke mate het hier gaat om voltijds- of deeltijdsbanen. In het geval bij de groep van 5.893 werkzame personen een deel parttime werkt (een deel van de week of het jaar) dan zal het aantal voltijdsbanen lager liggen. In de land- en tuinbouw wordt daarom als maat voor het arbeidsvolume de 'arbeidsjaareenheid (aje)' gebruikt, ook wel voltijdsbanen of -equivalenten genoemd. Een arbeidskracht die 2.000 uur of meer werkt wordt dan gezien als één aje. Daarbij wordt op deeltijdsbanen als volgt gecorrigeerd: twee parttime banen van 2,5 werkdag per week telt dan even zwaar als één voltijdsbaan;
- De aanwezigheid van de bollenteelt heeft ook een spin-off naar andere sectoren, denk bijvoorbeeld aan het toerisme.

In studies naar economische ontwikkelingen segmenteert de Rabobank de Nederlandse akkerbouw ruwweg in drie segmenten[53]:

1. Rustgewassen: tarwe, gerst, rogge, haver, luzerne, koolzaad, vlas, erwten, bruine bonen, veldbonen en braakland;
2. Hoog salderende rooigewassen: aardappelen, suiker- en voederbieten, cichorei;
3. Zeer hoog salderende rooigewassen: bloembollen en zaaiuien.

Telers zijn vanaf 1950 steeds meer overgeschakeld op hoog tot zeer hoog salderende rooigewassen. Van het totale areaal beslaan deze gewassen momenteel ruim 60%, waarvan de zeer hoog salderende rooigewassen (waaronder de bloembollen) ongeveer 10%. De reden van de groei van het aandeel rooigewassen zijn de alsmaar groeiende hoge kosten van de grond. Om de hoge grondlasten te kunnen betalen zijn steeds hoger financieel renderende gewassen nodig.

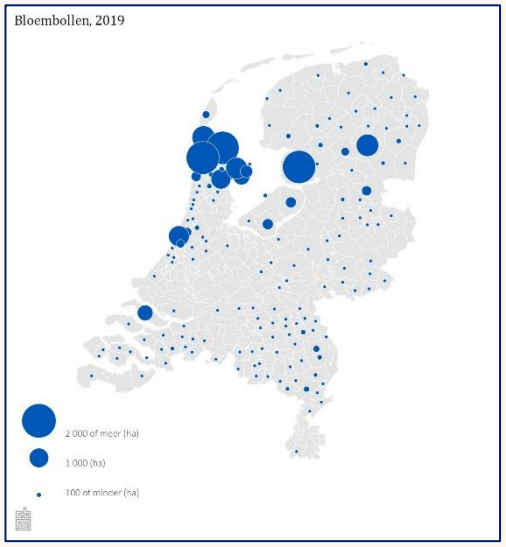
Inmiddels is de bloemenbollenteelt sinds WOII sterk gegroeid en heeft Nederland een marktaandeel van rond 90% in de internationale bloembollenhandel. Vanaf 1970 is de sterkste groei te zien in de provincie Noord-Holland, Flevoland en West-Friesland/overige gebieden. Het bollenareaal in Zuid-Holland laat in die periode juist een (lichte) daling zien en het areaal is nu het kleinste ten opzichte van de andere gebieden in Nederland. Ter vergelijking: de provincie Zuid-Holland heeft circa 3.500 ha en de provincie Noord-Holland circa 13.500 ha bollengrond. Met 2.625 ha bollengrond omvat de Duin- en Bollenstreek circa 10% van het totale bloembollenareaal in Nederland.

[52] Bron: Effecten van de coronacrisis op de Duin- en Bollenstreek economie, bureau Blauwberg.

[53] Bron: een studie van de Rabobank, 'Historie van de Nederlandse land- en tuinbouw'.

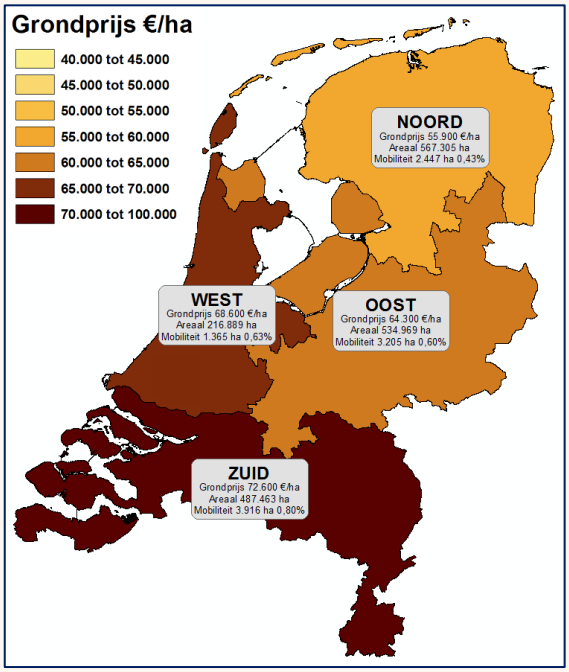
CONCENTRATIE EN SCHAALVERGROTING

De bloembollenteelt is regionaal sterk geclusterd. Het grootste aaneengesloten bloembollengebied ligt in de kop van Noord-Holland, in de gemeenten Hollands Kroon, Schagen en Den Helder. In deze zogeheten Noordelijke Bollenstreek, stond in 2019 28% van alle bloembollen (areaal)[54].



De schaalvergroting in de bloemenbollenteelt ontwikkelt zich van jaar tot jaar gestaag voort. Het aantal bedrijven dat zich met de teelt van bloembollen bezighoudt is sinds 2000 met 40% afgenomen van 2.700 in het jaar 2000 tot 1.500 in het jaar 2020. Het bloembollenareaal groeide daarentegen van 22.500 ha in het jaar 2000 tot 27.100 ha in het jaar 2020. Dat betekent dat anno 2020 een bollenteeltbedrijf gemiddeld 18,1 ha bollengrond heeft, dat is meer dan twee keer zoveel als in het jaar 2000[55].

AGRARISCHE GRONDPRIJS STIJGT



De gemiddelde agrarische grondprijs in Nederland bedroeg in het 4e kwartaal van 2020 € 65.300 per ha. Dat is 7,6% hoger dan in het derde kwartaal. Over heel 2020 is de grondprijs uitgekomen op € 63.600, 2,7% hoger dan in 2019 (€ 61.900 per ha).

In landsdeel West steeg de gemiddelde agrarische grondprijs in het 4e kwartaal met 20%: van € 57.000 (3e kwartaal) tot € 68.600 per ha. Het jaargemiddelde voor 2020 bedraagt € 63.700 per ha, 11% hoger dan in 2019 (€ 57.200 per ha).

Er is een verschil met 'gewone agrarische grond' en bollengrond. **Goede grond voor bollen is namelijk duurder.** Dat heeft te maken met de kwaliteit van de grond. Afhankelijk van de locatie ligt de prijs op € 100.000,- tot € 140.000,- per ha[56].

BEDRIJFSOPVOLGING

In 2020 waren er ruim 52.000 landbouwbedrijven in Nederland, waarvan ruim 27.000 (ruim 50%) met een bedrijfshoofd van 55 jaar of ouder[57]. Dat betekent dat voor een substantieel deel van de bedrijven de komende jaren het onderwerp bedrijfsopvolging op de agenda zal staan.

---

[54] Bron: *CBS https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/welke-bloembollen-telen-we-het-meest.*

[55] Bron: *bron: CBS https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/welke-bloembollen-telen-we-het-meest.*

[56] Bron: https://greenportdb.nl/druk-op-grond-blijft-ondanks-dreiging/.

[57] https://www.cbs.nl/?sc_itemid=02643b7e-87a9-4cdc-8da2-8cf78ab84d30&sc_lang=nl-nl.

Bedrijfsgrootte speelt een belangrijke rol bij de bedrijfsopvolging. Vooral op grote en middelgrote bedrijven is er meestal een opvolger beschikbaar. Van de grote bedrijven met een bedrijfshoofd van 55 jaar of ouder had 70% in 2020 een bedrijfsopvolger, bij middelgrote bedrijven was dit bijna 50%. Voor de kleine bedrijven was dit 29% en van de zeer kleine bedrijven heeft 18% een opvolger.

VERDUURZAMING VAN DE BOLLENSECTOR

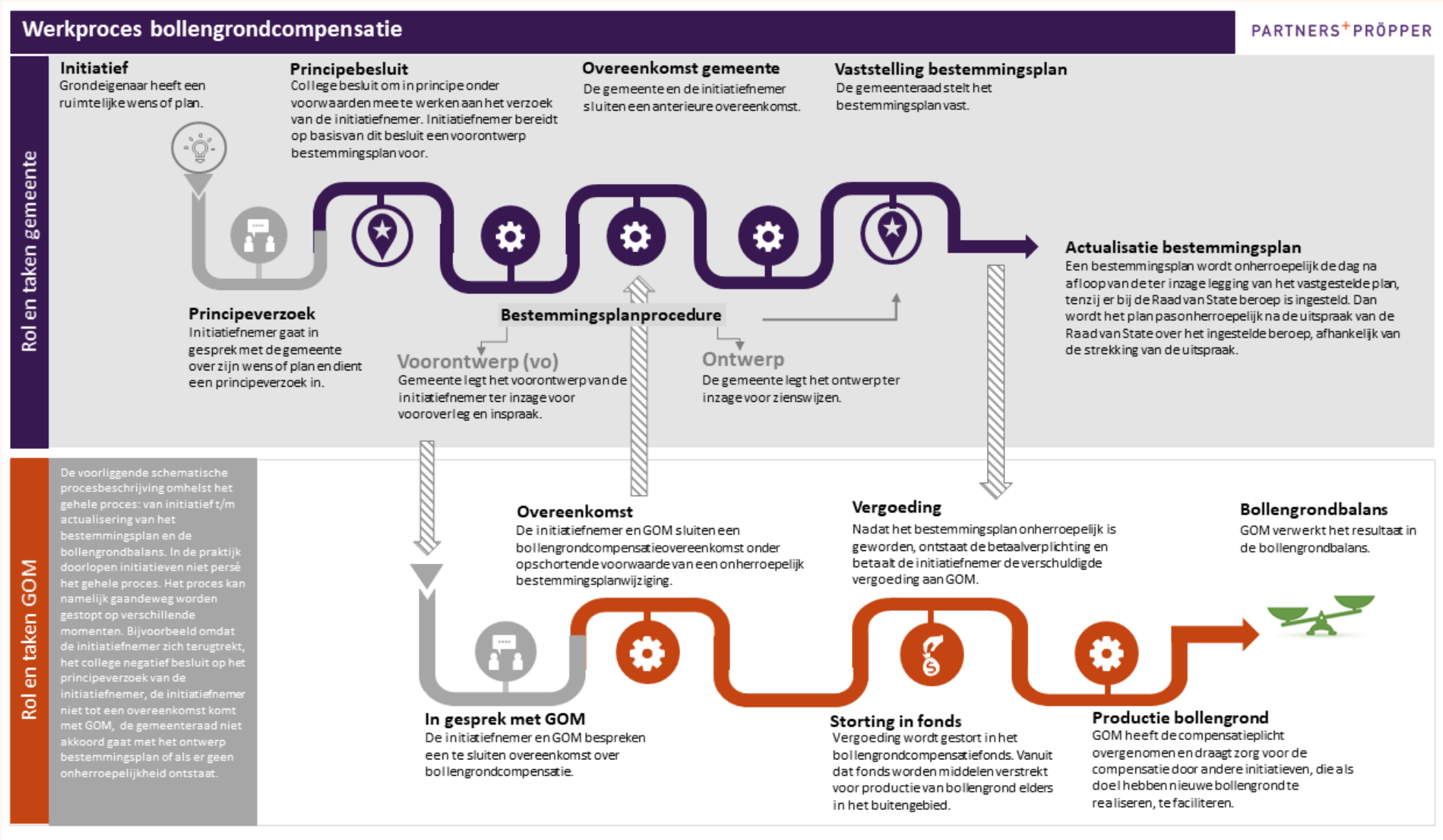
Onder de overkoepelende term 'verduurzaming' vallen verschillende onderwerpen. In grote lijnen gaat het om vier kernonderwerpen:

> Het tegengaan van verontreiniging: bodem-, grond- en oppervlaktewater- en luchtverontreiniging;
> Klimaatadaptatie: het voorkomen van watertekort en -overlast;
> Klimaatneutraal: het terugdringen CO_2-uitstoot en energieverbruik en de toename van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen;
> Circulaire economie: geen afval meer, maar gebruiken van afval als grondstof.

Rooigewassen (zoals de bollenteelt) brengen een hoger gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met zich mee door hogere ziektedruk dan rustgewassen. Doordat de producten gerooid worden in plaats van gemaaid, belasten deze gewassen de bodem intensiever. Dat betekent dat de bodem overhoop wordt gehaald wat leidt tot structuurbederf in de bodem en vaak tot meer verdichting van de bodem vanwege de benodigde zwaardere machines.

Deel 4 De bijlagen

Bijlage 1 Werkprocessen van GOM



Werkproces verstrekken vergoedingen voor het opruimen van verrommeling

PARTNERS+PRÖPPER

Rol en taken GOM

Initiatief
Grondeigenaar heeft een wens of plan om opstallen te verwijderen.

Toetsing criteria ISG
GOM toetst het initiatief aan de kaders en criteria zoals vastgesteld in de ISG.

Opruimen verrommeling
Initiatiefnemer ruimt de verrommeling op en/of voert verbetering van het landschapskwaliteit uit.

In gesprek met GOM
Initiatiefnemer bespreekt met GOM of hij/zij in aanmerking kan komen voor een vergoeding in het kader van 'opruimen verrommeling'.

Contract
De grondeigenaar en GOM sluiten een contract binnen het door de aandeelhouders gestelde mandaat, de vergoedingsregels van GOM en onder voorwaarde van een onherroepelijk bestemmingsplanwijziging (indien van toepassing).

Procesverbaal
Toetsing/controle of het initiatief conform de overeenkomst is uitgevoerd door de initiatiefnemer.

Vergoeding
GOM betaalt de verschuldigde vergoeding aan de initiatiefnemer vanuit het herstructureringsfonds (bestemd voor opruiming van verrommeling en/of verbetering van het landschapskwaliteit) of vanuit het bollengrondcompensatiefonds (bedoeld voor vervangende bollengrond).

Rol en taken gemeente

De voorliggende schematische procesbeschrijving omhelst het gehele proces: van initiatief t/m actualisering van het bestemmingsplan en de bollengrondbalans. In de praktijk doorlopen initiatieven niet per se het gehele proces. Het proces kan namelijk gaandeweg worden gestopt op verschillende momenten. Bijvoorbeeld omdat de initiatiefnemer en GOM niet tot overeenstemming komen of omdat de gemeente niet akkoord gaat met de noodzakelijke bestemmingsplanwijziging.

Principebesluit
College besluit om in principe onder voorwaarde mee te werken aan verzoek van de initiatiefnemer. Initiatiefnemer bereidt op basis van dit besluit een voorontwerp bestemmingsplan voor.

In gesprek met de gemeente
GOM overlegt met de gemeente of het initiatief kan rekenen op medewerking aan een wijziging van het bestemmingsplan.

(Nog) geen bestemmingsplanprocedure
In het geval er op het grondvlak een agrarische bestemming bollenteelt of agrarische bestemming resteert. In dat geval vindt er een aantekening plaats en wordt het meegenomen in het geval een actualisatie van het vigerende bestemmingsplan weer aan de orde is.

Bestemmingsplanprocedure
In geval op het grondvlak een andere bestemming zou moeten/kunnen komen dan een agrarische bestemming of een agrarische bestemming bollenteelt wordt een bestemmingsplanprocedure gestart.

Werkproces verstrekken vergoedingen voor productie nieuwe bollengrond of verbeteren bestaande bollengrond

PARTNERS+PRÖPPER

Rol en taken GOM

Initiatief
Grondeigenaar heeft de wens om nieuwe bollengrond te produceren of om een perceel van 2e klas naar 1ste klas bollengrond te verbeteren.

Toetsing criteria ISG
GOM toetst het initiatief ten opzichte van de kaders en criteria zoals vastgesteld in de ISG en eigen financiële kaders.

Productie bollengrond
De grondeigenaar:
- Produceert nieuwe bollengrond of;
- Waardeert 2e klas bollengrond op naar 1e klas bollengrond of;
- Transformeert door het in de ISG aangewezen grasland naar bollengrond.

Vergoeding
GOM betaalt de verschuldigde vergoeding aan de initiatiefnemer vanuit het herstructureringsfonds (bestemd voor opruiming van verrommeling en/of verbetering van landschapskwaliteit), of vanuit het bollengrondcompensatiefonds (bedoeld voor vervangende bollengrond).



Bollengrondbalans
GOM verwerkt het resultaat in de bollengrondbalans.



In gesprek met GOM
De grondeigenaar en GOM bespreken of hij/zij in aanmerking kan komen voor een vergoeding in het kader van productie van nieuwe bollengrond of verbeteren bestaande bollengrond.

Contract
De grondeigenaar en GOM sluiten een contract binnen het door de aandeelhouders gestelde mandaat, de vergoedingsregels van GOM en onder voorwaarde van een onherroepelijk bestemmingsplanwijziging (indien van toepassing).

Procesverbaal
Toetsing/controle of het initiatief conform de overeenkomst is uitgevoerd door de initiatiefnemer.

Rol en taken gemeente

De voorliggende schematische procesbeschrijving omhelst het gehele proces: van initiatief t/m actualisering van het bestemmingsplan en de bollengrondbalans. In de praktijk doorlopen initiatieven niet persé het gehele proces. Het proces kan namelijk gaandeweg worden gestopt op verschillende momenten. Bijvoorbeeld omdat Bijvoorbeeld omdat de initiatiefnemer en GOM niet tot overeenstemming komen of omdat de gemeente niet akkoord gaat met de noodzakelijke bestemmingsplanwijziging.

Planologische procedure
Grondeigenaar verzoekt de gemeente het bestemmingsplan te wijzigen in het geval dat voor de productie van nieuwe bollengrond noodzakelijk is.



In gesprek met de gemeente
GOM overlegt met de gemeente indien voor het produceren van nieuwe bollengrond een bestemmingswijziging noodzakelijk is.

Vaststelling wijziging bestemmingsplan
De gemeenteraad stelt de bestemmingsplanwijziging vast.

Actualisatie bestemmingsplan
Een bestemmingsplan wordt onherroepelijk de dag na afloop van de ter inzage legging van het vastgestelde plan, tenzij er bij de Raad van State beroep is ingesteld. Dan wordt het plan pas onherroepelijk na de uitspraak van de Raad van State over het ingestelde beroep, afhankelijk van de strekking van de uitspraak.

Werkproces bouwtitelovereenkomst voor greenportwoonbestemming

PARTNERS+PRÖPPER

Rol en taken gemeente

Initiatief
Grondeigenaar heeft een ruimtelijke wens of plan.

Principebesluit
College besluit om in principe onder voorwaarden mee te werken aan verzoek van de initiatiefnemer. Initiatiefnemer bereidt op basis van dit besluit een voorontwerp bestemingsplan voor.

Overeenkomst gemeente
De gemeente en de initiatiefnemer sluiten een anterieure overeenkomst.

Vaststelling bestemmingsplan
De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.



Principeverzoek
Initiatiefnemer gaat in gesprek met de gemeente over zijn wens of plan en dient een principeverzoek in.

Bestemmingsplanprocedure

Voorontwerp (vo)
Gemeente legt het voorontwerp van de initiatiefnemer ter inzage voor vooroverleg en inspraak.

Ontwerp
De gemeente legt het ontwerp ter inzage voor zienswijzen.

Actualisatie bestemmingsplan
Een bestemmingsplan wordt onherroepelijk de dag na afloop van de ter inzage legging van het vastgestelde plan, tenzij er bij de Raad van State beroep is ingesteld. Dan wordt het plan pas onherroepelijk na de uitspraak van de Raad van State over het ingestelde beroep, afhankelijk van de strekking van de uitspraak.

Rol en taken GOM

De voorliggende schematische procesbeschrijving omhelst het gehele proces: van initiatief t/m actualisering van het bestemmingsplan en de bollengrondbalans. In de praktijk doorlopen initiatieven niet persé het gehele proces. Het proces kan namelijk gaandeweg worden gestopt op verschillende momenten. Bijvoorbeeld omdat de initiatiefnemer zich terugtrekt, het college negatief besluit op het principeverzoek van de initiatiefnemer, de initiatiefnemer niet tot een overeenkomst komt met GOM, de gemeenteraad niet akkoord gaat met het ontwerp bestemmingsplan of als er geen onherroepelijkheid ontstaat.



In gesprek met GOM
De initiatiefnemer en GOM bespreken een te sluiten overeenkomst over bouwtitels voor greenportwoningen.

Bouwtitelovereenkomst, en indien vereist bollengrond-compensatie overeenkomst
De initiatiefnemer en GOM sluiten een bouwtitelovereenkomst onder opschortende voorwaarde van een onherroepelijk bestemmings-planwijziging.

Vergoeding
Nadat bestemmingsplan onherroepelijk is geworden, ontstaat de betaalverplichting en betaalt de initiatiefnemer de verschuldigde vergoeding aan GOM.

Storting in fonds
Vergoeding wordt gestort in het herstructureringsfonds. Vanuit dat fonds worden middelen verstrekt voor opruimen van verrommeling of initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van het landschap.

Indien er tevens sprake is van bollengrondcompensatie

Storting in fonds
Vergoeding wordt gestort in het bollengrondcompensatiefonds.

Bollengrondbalans
GOM verwerkt het resultaat in de bollengrondbalans.



Productie bollengrond
GOM heeft de compensatieplicht overgenomen en draagt zorg voor de compensatie door andere initiatieven, die als doel hebben nieuwe bollengrond te realiseren, te faciliteren.

Bijlage 2 Respondenten- en Bronnenlijst

Interviews

In het kader van de AVG zijn namen van personen op persoonlijke titel het gesprek met de onderzoekers zijn aangegaan geanonimiseerd. Namen van personen die namens een belangengroep of namens een organisatie (gemeente, GOM, VON en Stichting Waarom Weg) het gesprek zijn aangegaan zijn niet geanonimiseerd.

Dhr./ mw., Voorletter(s)	Naam	Functie	Organisatie
Groepsgesprekken 11 en 20 mei 2021			
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Geanonimiseerd		Agrariër	Geanonimiseerd
Mw. Mirjam	Rutten	Voorzitter / initiatiefnemer	Stichting Waarom Weg
Mevr. Ellen	Schelvis	Initiatiefnemer / medewoordvoerder	Stichting Waarom Weg
Groepsgesprek ambtelijke organisatie: 25 januari 2021			
Dhr. Jan den	Braber	Beleidsmedewerker Team Planvorming Ruimtelijke ontwikkeling	Werkorganisatie HLTsamen
Dhr. Fariq	Ishaak	Beleidsmedewerker Team Planvorming Ruimtelijke ontwikkeling	Werkorganisatie HLTsamen
Dhr. Koos van	Kampen	Beleidsmedewerker Team Planvorming Ruimtelijke ontwikkeling	Werkorganisatie HLTsamen
Mw. Lindy van der	Klaauw	Beleidsmedewerker Team Planvorming Ruimtelijke ontwikkeling	Werkorganisatie HLTsamen
Dhr. Richard	Rietveld	Beleidsmedewerker Team Planvorming Ruimtelijke ontwikkeling	Werkorganisatie HLTsamen
Overige gesprekken:			
Dhr. Marco	Bergman	Bestuurslid en ondernemer in commercieel vastgoed	VON
Dhr. ir. N.CA.	Koomen	Lid	Raad van Commissarissen GOM
Dhr. Huub	Tonies	Bestuurslid en agrarisch ondernemer	VON
Dhr. mr. prof. dr. C.P.	Veerman	Voorzitter	Raad van Commissarissen GOM
Mw. Marlies	Volten	Wethouder	Gemeente Teylingen
Dhr. Onno	Zwart	Directeur	GOM

Schriftelijke stukken

S	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
Algemeen				
SA	1	2009	1	Greenportgemeenten Duin- en Bollenstreek, *Samenwerkingsovereenkomst Greenport Duin- en Bollenstreek 'Een vitale economie in een vitaal landschap'*, 1 januari 2009
SA	2	2012	8	Greenportgemeenten Duin- en Bollenstreek en RBOI, *Greenport Duin- en Bollenstreek Kadernota bestemmingsplannen Buitengebied*, 30 augustus 2012
SA	3	2012	9	Greenportgemeenten Duin- en Bollenstreek en RBOI, *Greenport Duin- en Bollenstreek Modelregels Kadernota bestemmingsplannen Buitengebied*, 24 september 2012
SA	4	2015	2	Greenportgemeenten Duin- en Bollenstreek, *Evaluatie Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek*, februari 2015
SA	5	2016	7	Greenportgemeenten Duin- en Bollenstreek, *Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2016, definitieve versie*, juli 2016 (vastgesteld door de samenwerkende Greenportgemeenten)
SA	6	2017	?	Gemeente Teylingen, *Collegebesluit Adviesprocedure voor Maatwerk in de Greenport Duin- en Bollenstreek*, 2017 (Z-17-006963)
SA	7	2018	2	Gemeente Teylingen, *Nota Verbonden partijen 2018,* 5 februari 2018. Inclusief: – *Collegebesluit: conceptnota Verbonden partijen 2018, 27 februari 2018 (kenmerk Z-17-030464/D-79478)*
SA	8	2018	11	Gemeente Teylingen, *Programmabegroting 2019-2022*, 8 november 2018
SA	9	2019	10	Gemeente Teylingen, *Uitnodigingsbrief aan raden van de samenwerkende Greenportgemeenten voor regio brede raadsbijeenkomst Greenportwoningen op 18 december 2019*, 30 oktober 2019
SA	10	2020	8	Gemeente Teylingen, *Overzicht lopende aanvragen GOM-woningen*, 11 augustus 2020
Casus Torenlaan 4-6				
SB	1	2011	1	RBOI, *Stedenbouwkundig advies Torenlaan 4c, Voorhout*, 27 januari 2011
SB	2	2011	11	Gemeente Teylingen, *Verslag van de vergadering van de raadscommissie Ruimte*, 29 november 2011
SB	3	2011	11	Gemeente Teylingen, *Notitie clusterlocatie Greenportwoningen Torenlaan 3 en 4c t.b.v. commissie Ruimte*, 29 november 2011
SB	4	2011	12	Milieudienst West-Holland, *Advies Torenlaan 3 en 4c te Voorhout*, 21 december 2011, kenmerk 2011014983
SB	5	2015	6	Molenaar & Van Ginhoven B.V., *Brief aan college B&W Teylingen, Verzoek tot medewerking voor het wijzigen van de bestemming en de herontwikkeling van de locatie Torenlaan 4c te Voorhout*, 16 juni 2015
SB	6	2015	7	Gemeente Teylingen, *Conceptaanvraag* 1892005 van *Molenaar & Van Ginhoven: Principeverzoek 16 villa's Torenlaan 4C te Voorhout*, 15 juli 2015, registratienummer 202151225
SB	7	2015	11	Gemeente Teylingen, Collegebesluit 2015_BW_00870, *Principeverzoek: om medewerking voor het wijzigen van de bestemming en herontwikkeling van de locatie Torenlaan 4c te Voorhout om de bouw van 15 woningen mogelijk te maken*, 17 november 2015
SB	8	2015	12	Gemeente Teylingen, *Bundel ingekomen stukken voor raadsvergadering, punt 2a., R12*, 17 december 2015
SB	9	2015	12	Gemeente Teylingen, *Brief aan Molenaar & Van Ginhoven Beheer B.V., collegebesluit 17-11-2015*, 23 december 2015, zaaknr. 14459
SB	10	2018	4	Gemeente Teylingen, *Verslag overleg PHO Bas Brekelmans, Ruimte*, 3 april 2018
SB	11	2018	7	Gemeente Teylingen, *Formulier conceptaanvraag omgevingsvergunning (principeverzoek)*, 3 juli 2018; Z-18-050082
SB	12	2018	10	Gemeente Teylingen, *Brief aan Molenaar & Van Ginhoven Beheer B.V., Reactie vooroverleg, 23 oktober 2018*, zaaknr. Z-18-050083

S	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
SB	13	2019	1	GOM, *Persbericht 'Pand M&G maakt plaats voor open bollenlandschap', Molenaar en Van Ginhoven en Greenport Ontwikkelingsmaatschappij sluiten overeenkomst*,30 januari 2019.[58]
SB	14	2020	8	Gemeente Teylingen, *Collegebesluit Voorontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6*, 25 augustus 2020, Z-20-138067/D. Inclusief bijlagen: – Toelichting voorontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout' – Bijlagen bij toelichting voorontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout' – Regels voorontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout' – Verbeelding voorontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout' – Raadsbrief inzake voorontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout'.
SB	15	2020	11	Gemeente Teylingen, *Nota van beantwoording Inspraak en Vooroverleg: voorontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout'*, 25 november 2020, Z-20-138067
SB	16	2020	11	Gemeente Teylingen, *Raadsbrief ontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6 Teylingen*, 26 november 2020, Z-20-138067. Inclusief bijlagen: Toelichting ontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout'; – Bijlagen bij de toelichting ontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout' – Regels ontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout' – Verbeelding ontwerpbestemmingsplan 'Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout' – Nota van beantwoording inspraakreacties Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout'.
SB	17	2020	12	Gemeente Teylingen en Molenaar & Van Ginhoven Beheer B.V., *Anterieure exploitatieovereenkomst inzake locatie Torenlaan tussen 4 en 6 Voorhout*, 15 december 2020
SB	18	2020	12	Gemeente Teylingen, *Besluit college B&W, Ontwerpbestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6*, 15 december 2020, Z-20-138067/ D-367038
SB	19	2021	1	Gemeente Teylingen, *Emailbericht aan GOM over de anterieure overeenkomst Molenaar & Van Ginhoven*, 28 januari 2021.
SB	20	2021	4	Gemeente Teylingen, Raadbesluit: vaststellen bestemmingsplan Torenlaan tussen 4 en 6, Voorhout, 22 april 2021, Z-20-138067
Casus Bergamolaan				
SC	1	2015	7	Gemeente Teylingen, *Besluit College B&W, Aanpassing kruising Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout – Besluitvormend, nummer 2015_BW_00573*, 28 juli 2015
SC	2	2017	4	Gemeente Teylingen en provincie Zuid-Holland, *Overeenkomst aansluiting Bergamolaan op N443*, 18 april 2017
SC	3	2019	1	Gemeente Teylingen, Advies aan college B&W *Starten procedure Voorontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 15 januari 2019, *Z-18-066973/D – 159597*
SC	4	2019	1	Gemeente Teylingen, *Besluit College B&W, Starten procedure Voorontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 15 januari 2019, *Z-18-066973/D – 159597*
SC	5	2019	4	Gemeente Teylingen, Raadsbrief Ontwerpbestemmingplan "Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout', 8 april 2019, zaaknr. Z-18-066973
SC	6	2019	5	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij en Gemeente Teylingen, *Overeenkomst compensatie 2e klas bollengrond Bergamolaan*, Voorhout, 14 mei 2019.
SC	7	2019	5	GOM, Bericht op website GOM[59], *Overeenkomst compensatie bollengrond in Voorhout*, 29 mei 2019
SC	8	2019	5	Gemeente Teylingen, Advies aan college B&W *Starten procedure ontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 14 mei 2019, *Z-18-066973/D – 1190134*

[58] Zie ook berichtgeving rond 30 januari 2020 op: https://www.greenity.nl/nieuws/pand-m-g-maakt-plaats-voor-open-bollenlandschap en https://gomdb.wordpress.com/.

[59] https://gomdb.wordpress.com/2018/03/.

S	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
SC	9	2019	5	Gemeente Teylingen, Besluit College B&W *Starten procedure ontwerpbestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 14 mei 2019, Z-18-066973/D – 190134
SC	10	2019	3	Gemeente Teylingen, *Nota van Beantwoording, Herinrichting kruising Bergamolaan – 's-Gravendamseweg (N443)*, 7 maart 2019
SC	11	2019	9	Gemeente Teylingen, *Advies aan college B&W Vaststelling bestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 3 september 2019, Z-18-066973/D – 220813
SC	12	2019	10	Gemeente Teylingen, Raadsvoorstel *Vaststelling bestemmingsplan 'Bergamolaan – 's-Gravendamseweg, Voorhout'*, 31 oktober 2019, Z-18-066973
Casus Rijnsburgerweg 8, Voorhout				
SD	1	2014	1	Stol Architecten, Verkavelingsvoorstel Rijnsburgerweg te Voorhout, Fam. P. Langeveld, 28.01.2014
SD	2	2014	2	Stol Architecten, brief aan College B&W, *Principeverzoek tot planmedewerking (i.o.v. dhr. P. Langeveld)*, 6 februari 2014
SD	3	2014	3	Omgevingsdienst West-Holland, *brief aan gemeente Teylingen: RO milieuadvies Rijnsburgerweg 8 in Voorhout*, 24 maart 2014
SD	4	2014	4	Gemeente Teylingen, Collegebesluit, *Principeverzoek realiseren 8 woningen Rijnsburgerweg8 Voorhout (locatie boerderij Langeveld)*, 2014_BW_00274, 22 april 2014
SD	5	2014	7	Gemeente Teylingen, *screenshot van lijst ingekomen stukken raad*, 3 juli 2014
SD	6	2015	2	Gemeente Teylingen, *Gespreksbevestiging van het gesprek op 21 januari 2015 over de anterieure overeenkomst GOM woningen*, 11 februari 2015
SD	7	2015	4	Gemeente Teylingen, Collegebesluit, *Voorontwerpbestemmingsplan Rijnburgerweg 8, Voorhout*, 2015_BW_00328, 28 april 2015
SD	8	2015	6	Gemeente Teylingen, *screenshot van lijst ingekomen stukken raad*, 25.06.2015
SD	9	2015	8	Gemeente Teylingen, *Inspraak- en overlegnota voorontwerpbestemmingsplan Rijnsburgerweg 8, Voorhout*, 4 augustus 2015
SD	10	2015	8	Gemeente Teylingen, *Besluit college B&W ter inzagelegging ontwerpbestemmingsplan*, 15 augustus 2015, 2015_BW_00635
SD	11	2015	9	Gemeente Teylingen, *screenshot van lijst ingekomen stukken raad*, 25.09.2015
SD	12	2015	10	Gemeente Teylingen en dhr. P.H.M. Langeveld, *Anterieure grondexploitatieovereenkomst, inzake locatie Rijnsburgerweg 8 te Voorhout*, 12 oktober 2015
SD	13	2015	11	Gemeente Teylingen, Collegebesluit, *Vaststelling bestemmingsplan 'Rijnburgerweg8, Voorhout'*, 2015_BW_00821, 3 november 2015
SD	14	2015	12	Gemeente Teylingen, Raadsvoorstel, *Vaststelling bestemmingsplan 'Rijnburgerweg8, Voorhout'*, 2015_Raad_00092, 17 december 2015
SD	15	2016	1	Gemeente Teylingen, publicatie Kennisgeving *anterieure exploitatieovereenkomst Rijnsburgerweg 8 te Voorhout t.b.v. De Teylinger*, 6 januari 2016
Casus: Eikenhorstlaan				
SE	1	2017	7	Katwijkse Ontwikkelings Maatschappij, *brief aan GOM, Businesscase planontwikkeling Eikenhorstlaan*, 4 juli 2017
SE	2	2018	12	Gemeente Teylingen, *Besluitenlijst Commissie Ruimte, agendapunt 12: GOM-woningen locatie Eikenhorstlaan*, 4 december 2018
SE	3	2019	2	Gemeente Teylingen, *Raadsvoorstel locatie Eikenhorstlaan*, 12 februari 2019, Z-19-072902
SE	4	2019	3	Gemeente Teylingen, *Notitie Gom-woningen locatie Eikenhorstlaan, Voorhout; nadere afweging en verkenning mogelijke oplossingsrichtingen*, 19 maart 2019.
SE	5	2019	3	Gemeente Teylingen, *toelichting op agendapunt GOM-woningen Eikenhorstlaan Voorhout*, 20 maart 2019.
Casus: Prinsenlaan 1				
SF	1	2012	3	Omgevingsdienst West-Holland, *RO advies Prinsenweg 1 te Voorhout*, 8 maart 2012.
SF	2	2012	7	GOM, Bericht 'Bollengrondproductie overeenkomst Prinsenweg Voorhout, 12 juli 2012 (https://gomdb.wordpress.com/2012/07/12/bollengrondproductie-overeenkomst-prinsenweg-voorhout/)

S	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
SF	3	2013	5	Gemeente Teylingen, *Lijst ingekomen stukken 2013-06 raadsvergadering van 4 juli 2013, nummer R02: Collegestuk: Herziening bestemmingsplan Buitengebied Teylingen*, 7 mei 2013, zaaknr. 2013_BW_ 00280.
SF	4	2014	5	Gemeente Teylingen, *Inspraak & Overlegnota: Voorontwerpbestemmingsplan Buitengebied Teylingen*, mei 2014
SF	5	2014	5	Gemeente Teylingen en dhr. Verdegaal, exploitatieovereenkomst planschade, GV 137029, 2014
SF	6	2014	6	Gemeente Teylingen, Collegebesluit Ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Teylingen, 3 juni 2014, 2014_BW_00391
SF	7	2015	4	Gemeente Teylingen, Raadsvoorstel: Vaststellen bestemmingplan Buitengebied Teylingen, 21 april 2015
Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)				
SG	1	2014	9	GOM, artikel *Gezamenlijk grondbedrijf in Duin- en Bollenstreek*, 8 september 2014
SG	2	2017	5	GOM, Jaarverslag 2016 *'Op weg naar een toekomstbestendige Bollenstreek'*, 24 mei 2017
SG	3	2018	5	GOM, Jaarverslag 2017 *'Krachten bundelen en kansen benutten'*, 23 mei 2018
SG	4	2018	5	GOM Duin- en Bollenstreek, *Meerjarenprogramma 2018-2023*, 3 mei 2018
SG	5	2019	7	GOM Duin- en Bollenstreek, Jaarverslag 2018 *'Vastberaden vooruit, verantwoord versnellen'*, juli 2019
SG	6	2020	5	GOM Duin- en Bollenstreek, *Jaarverslag 2019 Greenport Ontwikkelingsmaatschappij B.V. 'De volgende stap: Herstructurering en regionale samenwerking'*, mei 2020
SG	7	2020	5	GOM Duin- en Bollenstreek, *Meerjarenprogramma 2020 – 2025*, 20 mei 2020
SG	8	2020	9	GOM Duin- en Bollenstreek, *Notitie Loep op GOM*, 28 september 2020
SG	9	2021	5	GOM Duin- en Bollenstreek, *Jaarverslag 2020 Greenport Ontwikkelingsmaatschappij B.V. 'Dienstbaar'*, mei 2021
Overige bronnen				
SH	1	2020	9	Rabobank, *Visie: Toekomstbestendige land- en tuinbouw in 2030*, 23 september 2020. Inclusief achterliggende studies: 1 Historie van de Nederlandse land- en tuinbouw 2 Naar een circulaire economie-factsheets milieugebruiksruimte 3 Concurrentiekracht sectoren 4 Veranderdrijvers van de Nederlandse land- en tuinbouw tot 2030 5 Toekomstscenario's land- en tuinbouw 2030
SH	2	2021	3	LTO Nederland, *Grondvisie 2021, Geef boeren en tuinders de ruimte om markt, klimaat en biodiversiteit te bedienen*, 6 maart 2021
SH	3	2021	2	Vrije Ondernemers Noordwijk (VON), *brief aan de rekenkamercommissie Teylingen, vragen n.a.v. jaarverslagen GOM*, 9 februari 2021
SH	4	2021	3	Vrije Ondernemers Noordwijk (VON), *Duin- en Bollenstreek 2020+ visie naar voren, november 2020*, laatste versie maart 2021
SH	5	2021	4	Molenaar en Van Ginhoven Beheer B.V., *brief aan gemeenteraad Teylingen, Vaststellen bestemmingsplan Torenlaan 4-6 Voorhout*, 16 april 2021
SH	6	2021	4	VON, *brief aan de gemeenteraad Teylingen, reactie op de brief M&G van 16 april jl.*, 20 april 2021
SH	7	2021	4	VON, *brief aan de gemeenteraad Teylingen, reactie op de vergadering van de Commissie Ruimte van 30 maart jl.*, 9 april 2021