

Raadsvoorstel

Portefeuillehouder:
Ines de Ridder

Opgesteld door:
Marjolein van de Ven, ROG Woningbouw

**Besluitvormende
vergadering:**
9 juli 2026

Registratienummer collegebesluit:
595074

Raadsnummer
(niet invullen, dit vult
de griffie in)

Titel / onderwerp: De volgende stap zetten in gebiedsontwikkeling De Kleine Verwondering

Samenvatting:

In de kern Nieuwveen zijn nog zes stukken grond in eigendom van de gemeente om te kunnen ontwikkelen voor woningbouw. Er is vraag naar diverse woningen voor diverse doelgroepen. We zijn nu toe aan het vaststellen van de kaders, randvoorwaarden, plan van aanpak en ambities die zijn beschreven in een startnotitie. Op basis daarvan zetten we vervolgens de volgende stap in de gebiedsontwikkeling.

Met deze besluitvorming ronden we de initiatieffase af en kunnen we verder met het project. In deze fase stonden het verkennen van de opgave, het vaststellen van de projectdoelen en het uitwerken van de randvoorwaarden, kaders en ambities centraal. De resultaten van deze fase vormen de basis voor de volgende stappen: de definitiefase en de ontwerffase, waarin we keuzes concreet uitwerken en definitief vastleggen in een stedenbouwkundig plan en grondexploitatie

Voorgesteld besluit:

1. Een gevarieerd woningbouwprogramma van 73 - 83 woningen te realiseren voor de doelgroep ouderen en jongeren.
2. Hiervoor de startnotitie De Kleine Verwondering (595074 versie 4.0 datum 02-06-2026) inclusief bijlagen vast te stellen
3. De kavel Conradpark toe te voegen aan het projectgebied van De Kleine Verwondering
4. De kavels binnen project De Kleine Verwondering in te vullen met woningbouw (met en zonder zorg) conform de kaders van de strategische koers 2024-2040

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

TOELICHTING

Inleiding / aanleiding

De gemeente Nieuwkoop (en dus ook de kern Nieuwveen) heeft net als de rest van Nederland te maken met een groot tekort aan woningen. Daarbij is er behoefte aan passende en betaalbare huur- én koopwoningen voor starters, jonge gezinnen, ouderen en mensen met een zorgbehoefte. Jongeren en starters vinden moeilijk een passende woning, terwijl ouderen vaak blijven wonen in woningen die niet afgestemd zijn op hun levensfase en niet (kunnen) doorstromen. Van belang is dat inwoners, jonger en ouder, die in de gemeente willen blijven wonen of willen terugkeren hier de gelegenheid voor krijgen. Daarnaast hebben demografische ontwikkelingen gevolgen voor het voorzieningenniveau binnen de gemeente. Voor de leefbaarheid is het belangrijk dat dit op peil is en blijft.

Bij dit raadsvoorstel behoren twee bijlagen. De eerste bijlage is de startnotitie. De tweede bijlage betreft een geheime bijlage op grond van artikel 5.1 lid 2 sub b Woo en artikel 87 van de Gemeentewet over de indicatieve financiële bandbreedte van het project.

In de kern Nieuwveen zijn op dit moment nog gronden in eigendom van de gemeente om te kunnen ontwikkelen. Er is vraag naar diverse woningen voor diverse doelgroepen en naar ruimte voor huisvesting van maatschappelijke organisaties. Beide opgaven zijn van belang maar we moeten ook heldere keuzes maken. Het is een uitdaging om die schaarse beschikbare ruimte goed te verdelen

Op 6 juni 2024 heeft de gemeenteraad de '*Strategische koers 2024 – 2040 gebiedsontwikkeling woningbouw*' vastgesteld. Gerekend van 2019 t/m 2040 moeten we in Nieuwkoop 2.300 woningen bijbouwen om in de woningbehoefte van Nieuwkoop te voorzien. We houden daarbij ook rekening met wat dit betekent voor het voorzieningenniveau en de ruimtelijke impact.

Op 6 juni 2024 besloot de gemeenteraad daarnaast het startsein te geven voor het project De Kleine Verwondering, door een verkenningsstudie vast te stellen die gaat over vijf kavels A t/m E langs de Laan der Verwondering (werknaam De Kleine Verwondering). De verkenningsstudie was gericht op woningbouw en voorzieningen. De planverkenningfase werd daarmee afgerond en de initiatieffase ging van start. Het projectteam ging aan de slag met het maken van een plan van aanpak en het beschrijven van ambities, kaders en randvoorwaarden (de zogenaamde startnotitie).

Uitkomst initiatieffase

Tijdens de participatie in de initiatieffase werd de ruimtevraag vanuit maatschappelijke organisaties en de wens voor een gevarieerd woningbouwprogramma (met en zonder zorg) voor ouderen en jongeren in de gemeente en in Nieuwveen in het bijzonder nogmaals bevestigd.

Om aan beide opgaven optimaal te kunnen voldoen heeft de projectgroep mogelijkheden onderzocht om het projectgebied De Kleine Verwondering (kavels A t/m E) uit te breiden met de kavels Teylersplein, Conradpark en Hazeweg 3. Teylersplein is momenteel niet in gebruik en de andere kavels komen vrij na realisatie van IKC Het Veen. De drie kavels zijn net als de kavels A t/m E onderdeel van de strategische koers.

Op basis van een stedenbouwkundig onderzoek blijkt dat de kavels Hazeweg 3 en Teylersplein het meest geschikt zijn voor maatschappelijk vastgoed, waarbij voor Hazeweg 3 een educatieve invulling logisch lijkt en Teylersplein een zorgkarakter kan hebben. De kavels Conradpark en A t/m E zijn het meest geschikt voor woningbouw (met en zonder zorg).

Dit onderzoek leidt tot het voorstel om de kavel Conradpark toe te voegen aan het projectgebied van De Kleine Verwondering, waarmee het projectgebied bestaat uit zes kavels: A t/m E en Conradpark. Vervolgens is het voorstel om op deze zes kavels te focussen op de realisatie van woningen voor jongeren en ouderen, met en zonder de voorziening 'zorg'. De zes kavels zijn nodig om voldoende (betaalbare) woningen (met en zonder zorg) toe te kunnen voegen waarmee we bijdragen aan het behalen van de doelen uit de strategische koers woningbouw 2024-2040.

De ruimte voor maatschappelijke organisaties kan gevonden worden op de kavels Teylersplein en Hazeweg 3. De kavel Teylersplein behoudt een maatschappelijke functie (uitvoering motie Hospice). De intentie is er om op de kavel Hazeweg 3 ruimte te blijven geven aan een maatschappelijke functie. Op deze manier kan een evenwichtige verdeling tussen woningen en voorzieningen worden bereikt.

Realisatie Hospice-voorziening: Motie 29 januari

De op 29 januari 2026 aangenomen motie 'Voorrang vestigen hospice Nieuwkoop' is uitgevoerd door de realisatie van het hospice met prioriteit op te pakken. De kavel Teylersplein is hiervoor beschikbaar gesteld. De gemeenteraad is per brief van 23 april 2026 geïnformeerd. De Didam-procedure is doorlopen zonder dat andere gegadigden zich hebben gemeld. Taxatie en bodemonderzoek zijn in uitvoering. De inzet is medio juni de koopovereenkomst met de Stichting Vrienden van het hospice Nieuwkoop te kunnen tekenen. Hiermee is ook invulling gegeven aan een belangrijke maatschappelijke vraag naar ruimte voor maatschappelijk vastgoed die in het participatieproces van De Kleine Verwondering werd geagendeerd.

Overige maatschappelijke voorzieningen

Tijdens de initiatieffase is gesproken met diverse organisaties en instanties die zich hadden aangemeld met een ruimtevraag. Een aantal van hen heeft inmiddels laten weten af te zien van initiatieven. Ook heeft een aantal van hen kenbaar gemaakt zelf geen voorziening te kunnen of willen realiseren. Organisaties informeren we over dit raadsbesluit.

Naast het Hospice heeft Stichting Kinderopvang Liemeer onlangs formeel aan het college verzocht in aanmerking te komen voor vestiging op de locatie Hazeweg 3. Het college gaat deze aanvraag beoordelen en gaat hierover in overleg met SKL. Mochten andere maatschappelijke organisaties zich nog melden met een formele ruimtevraag voor de kavel Hazeweg-3, dan nemen we deze verzoeken in behandeling.

Beoogd (maatschappelijk) effect

De gebiedsontwikkeling De Kleine Verwondering draagt bij aan een vitaal Nieuwveen met een passend en gevarieerd woningaanbod.

Kader / eerdere besluiten / voorgeschiedenis

- Raadsbesluit Strategische koers 2024 – 2040 gebiedsontwikkeling woningbouw (kenmerk 2024-047, 6 juni 2024)
- Raadsbesluit Vaststellen 'Verkenningstudie Nieuwveen, De Kleine Verwondering' en de notitie 'De Kleine Verwondering, Uitgangspunten en resultaat verkenningstudie mogelijkheden woningbouw' (kenmerk 2024-048, 6 juni 2024)
- Raadsbesluit Participatiebeleid en participatiewijzer 2021 (2021-068, 8 juli 2021)
- Motie 'Voorrang vestigen Hospice Nieuwkoop d.d. 29 januari 2026

Participatie / betrokken partijen / personen

We werken volgens het participatiebeleid van de gemeente. Per projectfase bepalen we welke mate van invloed en samenwerking passend is om te komen tot een goed onderbouwde planvorming en besluitvorming. De participatieaanpak in de initiatieffase (ten behoeve van de totstandkoming van deze startnotitie) was gericht op individuele en gezamenlijke gesprekken met belanghebbenden (o.a. inwoners en maatschappelijke organisaties). Individuele gesprekken boden inzicht in belangen en

zorgen, terwijl groepssessies bijdroegen aan het vormen van een gedeelde visie en het stimuleren van samenwerking. Voor de omgeving is gekozen voor een vroegtijdige, toegankelijke en transparante communicatieaanpak. Participanten zijn via de projectwebsite en brieven geïnformeerd. De resultaten komen tot uiting in de aanpak, kaders en randvoorwaarden die in de startnotitie beschreven zijn.

Duurzaamheidsaspecten

De ambitie van de gemeente Nieuwkoop is dat we werken aan *vitale en sterke dorpen. We vinden gelukkige inwoners belangrijk en we gaan voor een groene toekomst.* Dit houdt in dat Nieuwkoop dorpen wil behouden en versterken met goede voorzieningen en voldoende woningen voor de juiste doelgroepen met aandacht voor (sociale) duurzaamheid en een groene leefomgeving. In de startnotitie voor De Kleine Verwondering zijn kaders en randvoorwaarden én ambities beschreven op het gebied van duurzaamheid. Via kwaliteitsborging zorgen we ervoor dat er voldoende aandacht aan duurzaamheid wordt besteed in de ontwerpfase én daarna.

Gezondheid

Een prettige en gezonde leefomgeving is essentieel en onderdeel van de ambities van de gemeente Nieuwkoop. Dit vraagt om stedenbouwkundige- en landschappelijke ambities en kwaliteitsborging van het ontwerpproces. In de startnotitie is beschreven hoe we hier invulling aan geven.

Varianten met argumenten voor en tegen

Variant: de gemeenteraad stelt de startnotitie niet (volledig) vast.

Argumenten voor:

- Er zijn geen plankosten (met uitzondering van het budget dat al besteed is tot nu toe)
- Tijd kan besteed worden aan andere projecten

Argumenten tegen:

- Het behalen van de doelen van de gemeente: een evenwichtige verdeling tussen woningen en voorzieningen komen in de kern Nieuwveen in gevaar.
- De doelen van de strategische koers worden niet behaald

Variant: de kavel Hazeweg toevoegen aan het projectgebied

Argumenten voor:

- De kavel Hazeweg is onderdeel van de Strategische koers. De kavel ligt in de buurt van de kavels A t/m E. Door de kavel bij het projectgebied te betrekken ontstaat een integrale ontwikkeling.

Argumenten tegen:

- De locatie Hazeweg 3 blijft tot juli 2028 in eigendom van WIJdeVenen en komt na de realisatie van IKC Het Veen beschikbaar voor herontwikkeling door de gemeente.
- Uit het stedenbouwkundig onderzoek blijkt dat Hazeweg 3 het meest geschikt is voor een maatschappelijke invulling, waarbij een educatieve functie logisch is gezien de nabijheid van het nieuwe IKC.
- Andere onderzochte kavels zijn beter passend voor woningbouw (met en zonder zorgfunctie), waardoor Hazeweg 3 een eigen en duidelijke ontwikkelrichting heeft. Voor de kavel zijn meerdere ontwikkelopties mogelijk. De keuze hangt samen met de gewenste maatschappelijke functie en de ruimtelijke en financiële haalbaarheid.
- SKL heeft recent een formele ruimtevraag ingediend voor Kavel Hazeweg 3 en vraagt om tijdige beantwoording. Deze urgentie maakt het niet wenselijk om Hazeweg 3 nu onder te brengen in De Kleine Verwondering. Een zelfstandige ontwikkellijn is noodzakelijk om het college in staat te stellen een zorgvuldig en vlot besluit te nemen over de verdere invulling van

de locatie. Zo behouden we bovendien snelheid/focus op de woningbouwontwikkeling van De Kleine Verwondering.

Voorgesteld besluit

1. Een gevarieerd woningbouwprogramma van 73 - 83 woningen te realiseren voor de doelgroep ouderen en jongeren

Toelichting

We kiezen bewust voor een gevarieerd woningbouwprogramma om een evenwichtige woningvoorraad in het gebied te bereiken. Het aantal te realiseren woningen en de typologie hangt af van de keuzes die nog gemaakt moeten worden bij de uitwerking van het stedenbouwkundig plan (de volgende stap in het project). Minimaal 2/3 van deze woningen valt in de categorie betaalbaar, waarvan ten minste 30% sociale huur is en 50% is levensloopbestendig. Daarmee voldoen we aan landelijk, regionaal, provinciaal en lokaal beleid voor de woningbouwopgave. In de startnotitie gaan we hier verder op in.

2. Hiervoor de startnotitie De Kleine Verwondering (595074 versie 4.0, datum 02-06-2026) inclusief bijlagen vast te stellen

Toelichting

Deze startnotitie beschrijft een plan van aanpak voor de verdere uitwerking van de plannen. De startnotitie beschrijft de kaders, randvoorwaarden, ambities die we in de volgende stap van het project vertalen in een stedenbouwkundig plan en voorwaarden waaronder verkoop van kavels plaatsvindt. Daarnaast beschrijft het ook het doel en beoogd resultaat van de ontwikkeling, de aanpak van het projectproces, de participatie, het tijdsplan, de risico's en de benodigde financiële middelen.

3. De kavel Conradpark toe te voegen aan het projectgebied van De Kleine Verwondering

Toelichting

Het oorspronkelijke projectgebied van De Kleine Verwondering bestaat uit de kavels 'A t/m E' die liggen langs de Laan der Verwondering. Op 6 juni 2024 (verkenningstudie) is hiervoor een raadsbesluit genomen en de kavels worden tevens genoemd in de strategische koers (ook raadsbesluit op 6 juni 2024). De kavel aan het Conradpark wordt ook genoemd in de strategische koers. Deze kavel komt vrij eind 2028 na gereedkomen van IKC Het Veen. Het toevoegen van Conradpark is praktisch (de ligging is in de buurt van de kavels A t/m E en de ontwikkeling moet toch worden opgepakt). Het is logisch om om die reden de kavel toe te voegen.

Landelijk, regionaal, provinciaal en lokaal beleid vragen daarnaast om een gevarieerd woningbouwprogramma. Dit willen we in Nieuwveen bereiken. Door de zes kavels als één geheel te beschouwen ontstaan daar meer mogelijkheden voor dan wanneer de kavels afzonderlijk ontwikkeld worden. Conradpark zou als op zichzelf staande ontwikkeling niet aan dit beleid kunnen voldoen, omdat de ruimtelijke mogelijkheden van deze kavel daar te beperkt voor zijn.

4. De kavels binnen project De Kleine Verwondering in te vullen met woningbouw (met en zonder zorg) conform de kaders van de strategische koers 2024-2040

Toelichting

Uit de verkenningstudie (besluit gemeenteraad op 6 juni 2024) bleek dat er naast behoefte aan een gevarieerd woningbouwprogramma ook behoefte was aan maatschappelijke voorzieningen. Op basis van een stedenbouwkundig onderzoek blijkt dat de kavels Hazeweg 3 en Teylersplein het meest geschikt zijn voor maatschappelijk vastgoed, waarbij voor Hazeweg 3 een educatieve invulling logisch

lijkt en Teylersplein een zorgkarakter kan hebben. De kavels Conradpark en A t/m E zijn het meest geschikt voor woningbouw (met en zonder zorg).

Om de doelen uit de strategische koers woningbouw 2024-2040 te behalen en voldoende (betaalbare) woningen (met en zonder zorg) toe te kunnen voegen aan de woningvoorraad, zijn de zes kavels nodig.

Kanttekeningen / risico's en beheersmaatregelen

Na vaststelling van dit raadsvoorstel worden de plannen verder uitgewerkt en daarmee draagt het project bij aan de doelen van de *Strategische koers 2024 – 2040 gebiedsontwikkeling woningbouw*. Er zijn geen risico's aan dit besluit verbonden.

Een inventarisatie van de risico's van de gebiedsontwikkeling en beheersmaatregelen is onderdeel van de startnotitie, en wordt hier ook gegeven:

Risicobeschrijving	Mogelijk gevolg	Kans	Effect	Beheersmaatregel
Uit het resultaat van de ruimtelijke onderzoeken blijkt dat woningbouw niet mogelijk is zonder maatregelen.	Extra tijd en geld nodig	klein	groot	Budget en tijd reserveren. Onderzoeken vroeg in het proces uitvoeren.
Gemeenteraad stelt het stedenbouwkundig plan (deels) niet vast en/of stelt besluitvorming uit – plannen bijstellen.	Vertraging in proces	klein	middel	Gemeenteraad vooraf en tijdens het traject goed meenemen en informeren voorafgaand aan de besluitvorming.
Er wordt beroep ingesteld tegen de vergunning	Vertraging in proces	groot	groot	Tijd in de planning reserveren.
Nutsvoorzieningen kunnen niet tijdig worden aangelegd.	Vertraging in proces	groot	groot	In gesprek blijven met de nutsbedrijven en zorgvuldig kiezen welke voorziening waar komt. Organisaties attenderen op eigen verantwoordelijkheid
Er wordt nadeelcompensatie aangevraagd.	Nadeelcompensatie wordt toegekend en moet betaald worden.	groot	middel	Inventariseren om hoeveel claims het zou kunnen gaan en daarvoor een post opnemen in de grondexploitatie. In het ontwerp rekening houden met de omgeving.
Onvoldoende belangstelling (van toegelaten instelling) voor de bouw van sociale huurwoningen.	Resultaat/ randvoorwaarde van minimaal 30% sociale huur wordt niet gehaald	middel	groot	Vroegtijdig in overleg met toegelaten instelling en provincie

Uitgangspunten en/of ontwerpen van projecten die aan de gebiedsontwikkeling grenzen sluiten niet aan op het ontwerp van De Kleine Verwondering.	Tegenstrijdige belangen, vertraging	middel	groot	Om de aansluiting op diverse projecten in de omgeving zo soepel mogelijk te laten verlopen werken we samen en stemmen we af met de betrokken collega's en instanties. Waar nodig en mogelijk grijpen we in om uitgangspunten/ontwerpen op elkaar te laten aansluiten.
Ontwikkelaar houdt zich niet aan de randvoorwaarden voor deze gebiedsontwikkeling.	De doelen van de gemeente worden niet behaald.	middel	groot	Ruim en voldoende aandacht besteden aan het opstellen van stedenbouwkundig plan, kavelpaspoorten en contracten, waarin het beleid van de gemeente voldoende is vertaald.
Door realiseren van een gevarieerd programma (inclusief zorg en sociale woningbouw) heeft de grond een lagere opbrengst dan de boekwaarde.	Negatieve grondexploitatie	Groot	Groot	Financiële doorrekeningen maken we als we het stedenbouwkundig plan opstellen. We informeren de raad hierover zodra dit kan. Als dit zich voordoet zetten we in op aanvragen van subsidies, het inzetten van de reserve reservering Woningbouw en/of kijken naar opties in het stedenbouwkundig plan die kostenverlagend effect hebben. Dit alles nemen we mee bij het opstellen van de Grex en bijbehorend raadsvoorstel.
Kostenstijging t.o.v. de raming van de plankosten, door onvoorziene omstandigheden zoals extra onderzoeken, bezwaar en beroep, hogere nadeelcompensatie, extra onvoorziene werkzaamheden (uren)	Negatieve grondexploitatie	Middel	Middel	Na het openen van de grondexploitatie wordt deze jaarlijks geactualiseerd zodat hier geanticipeerd kan worden.

De startnotitie beschrijft de aanpak en tijdsplan voor de zes kavels in *algemene zin* en op *hoofdlijnen*. We streven naar een integraal plan voor deze gebiedsontwikkeling, maar toch heeft elke kavel zijn eigen specifieke aanpak en tijdsplan.

Een financiële kanttekening (zie ook de alinea 'financiële en juridische gevolgen'): zowel de voorbereidingskosten als de geactiveerde grondkosten worden t.z.t. ingebracht in de gemeentelijke grondexploitatie.

Financiële en Juridische gevolgen

De vaststelling van dit raadsvoorstel heeft geen juridische gevolgen voor de gemeente.

In de periode 2023 t/m 2025 is zijn de planverkenningfase en de initiatiefase uitgevoerd. De werkzaamheden om te komen tot deze startnotitie waren het uitvoeren van diverse onderzoeken, een stedenbouwkundige verkenning, het uitvoeren van brede participatie, het definiëren van de randvoorwaarden en kaders en het maken van een plan van aanpak. De werkzaamheden hiervoor hebben **€ 374.000** gekost.

Voor de definitiefase tot en met de realisatiefase hebben we de volgende raming van verwachte kosten opgesteld. De bedragen in de tabel bestaan uit een optelsom van de te verwachte kosten.

Fasen project	2026	2027	2028	2029
Definitiefase t/m				
Realisatiefase	€ 331.000	€ 434.000	€ 282.000	€ 52.000

Het totaal benodigde krediet voor de komende jaren bedraagt **€ 1.099.000**.

In de meerjarenbegroting 2026-2029 is rekening gehouden met een totaalkrediet (inclusief restantkrediet 2025) van **€ 865.000**. Het extra benodigde krediet van **€ 234.000** (€ 1.099.000 -/- € 865.000) verwerken we in de begroting 2027-2030.

Dit benodigde budget is hoger dan eerder (in de vorige projectfase) werd geraamd. Dit is te verklaren door het stedenbouwkundig onderzoek dat uitgevoerd is om het projectgebied eventueel te verbreden, verdiepend inzicht in het project, en doordat de aanpak nu vorm heeft gekregen kan er nauwkeuriger geraamd worden.

Naast de gemaakte en nog te maken voorbereidingskosten staat er voor deze gebiedsontwikkeling voor € 1.049.000,- aan strategische gronden op de balans geactiveerd. Deze boekwaarde brengen we in in de grondexploitatie wanneer deze geopend wordt.

De planning is dat we in de *ontwerpfase* een grondexploitatie openen en deze aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorleggen. Van het plan en het programma moet nog een gedetailleerde doorrekening gemaakt worden. We streven in dit project naar een kostenneutrale of positieve grondexploitatie.

Op basis van wat we nu weten (gemaakte en te verwachten kosten, op basis van het beoogde gevarieerde programma (met zorg en sociale woningbouw) en de boekwaarde van de gronden) is er een risico dat de grondexploitatie niet sluitend is (zie ook de risicotabel hierboven en in de startnotitie en de geheime bijlage). Financiële doorrekeningen worden gemaakt bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan. Mocht hieruit blijken dat de grondexploitatie negatief wordt, dan nemen we dit mee in het raadsvoorstel bij het openen van de grondexploitatie. Een negatieve grondexploitatie kan worden gedekt met de inzet van de reserve reservering woningbouw. We sturen maximaal op een totaal van grexen (gemeentebreed) dat minimaal kostenneutraal is.

In verband met het niet realiseren van flexwoningen op de locatie Teylersplein, worden de voorbereidingskredieten voor 'flexwoningen Teylersplein' voor de jaren 2025 (€93.000) en 2026 (€31.000) afgesloten respectievelijk afgeraamd.

Bijlagen

Bijlage 1: Startnotitie De Kleine Verwondering (595074 versie 4.0 d.d. 02-06-2026) + bijlagen (openbaar)

Bijlage 2: Indicatieve financiële bandbreedte bij de realisatie van woningen in De Kleine Verwondering (geheim)

Advies meningsvormende raad