

## Nota Grondbeleid 2023 - 2026

De raad van de gemeente Heemskerk;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 21 maart 2023;

gehoord de commissie RWK;

b e s l u i t :

1. de Nota Grondbeleid 2023-2026 (D/2023/529878) vast te stellen per 1-5-2023;
2. de Nota Grondprijnsbeleid 2023-2026 (D/2023/529882) vast te stellen per 1-5-2023;
3. de Nota Grondbeleid 2019-2022 (OD/2019/265744) in te trekken per 1-5-2023;
4. de Nota Grondprijnsbeleid 2019-2022 (OD/2019/265599) in te trekken per 1-5-2023.

### Samenvatting

Grondbeleid is een uitvoeringsinstrument dat ingezet kan worden om gewenste ontwikkelingen te realiseren binnen een vastgesteld financieel kader. Daarbij gaat het om concrete uitvoerende taken waaronder grondvererving, bouwrijp maken, gronduitgifte, grondexploitaties, reserves en voorzieningen, samenwerkingsovereenkomsten met private partijen (waaronder Publiek Private Samenwerking (PPS)) en risico's. De gemeente kan kiezen voor actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid of voor samenwerking met derden. Het is zaak om, met het oog op de grondpositie van de gemeente bij besluitvorming over het te voeren grondbeleid, in een vroegtijdig stadium van het proces te beslissen welke vorm van beleid wordt toegepast. De daarbij te maken afwegingen en uiteindelijke keuze heeft, in verband met de strategische waarde, een vertrouwelijk karakter.

#### Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft of verwerft de gemeente de eigendom van de te ontwikkelen grond en voert de grondexploitatie zelf uit waarbij de gemeente honderd procent regie voert over de ruimtelijke ontwikkeling. Actief grondbeleid kan worden gevoerd indien de markt de voorgestane ontwikkeling niet wil of kan oppakken. Het voeren van actief grondbeleid is nog geen garantie voor succes. Het kan zijn dat ontwikkelende partijen vooraf grondposities hebben ingenomen waar de gemeente haar grondbeleid op moet aanpassen. De gemeente gaat niet speculatief grond verwerven. Speculatief grond verwerven is het aankopen van grond als investering met als doel het maken van winst. In hoofdstuk 3 "Grondbeleid en beleidsinstrumenten" wordt hierop ingegaan.

#### Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid is de grond in het bezit van een private partij en wordt de grond door private partij ontwikkeld. De rol van de gemeente is dan beperkt zijn tot het al dan niet meewerken aan een bestemmingswijziging en het aanleggen van de openbare voorzieningen voor zover deze werkzaamheden met betrekking tot de aanleg van openbare voorzieningen niet voortvloeien uit de facilitaire ontwikkeling. In hoofdstuk 3 "Grondbeleid en beleidsinstrumenten" treft u een nadere toelichting aan.

#### Samenwerkingsverband

De vraagstukken in het kader van kostenverhaal onder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de (toekomstige) Omgevingswet (hierna: Ow) spelen hierbij een rol. De gemeente kan ook kiezen voor samenwerkingsverband met een marktpartij bijvoorbeeld in de vorm van een Publiek Private Samenwerking (hierna: PPS). In hoofdstuk 3 "Grondbeleid en beleidsinstrumenten" treft u een nadere toelichting aan.

#### Klimaatbestendig

De gemeente Heemskerk streeft ernaar in 2050 een klimaatbestendige en met het oog op het waterbeheer een robuuste gemeente te zijn. Het openbaar gebied krijgt daarin een belangrijke taak. Bij gronduitgifte wordt gekeken hoe klimaatadaptatie een belangrijke rol kan spelen. De doelstellingen van de gemeente passen binnen het (inter-)nationale-, provinciale en regionale beleid. Voor meer informatie verwijst ik u naar de Omgevingsvisie Heemskerk 2040 en de Omgevingsvisie NH2050 van de provincie Noord-Holland.

#### Nationale Omgevingsvisie (NOVI-NOVEX)

De Rijksoverheid heeft een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgesteld. Op nationaal en provinciaal niveau klinkt een roep om gemeenten over te laten gaan tot meer actief grondbeleid ten aanzien van de te realiseren woningbouwdoelen. Voor huisvesting van de bevolking in de regio van Heemskerk is de vraag naar woningen groot. De gemeente Heemskerk wil in regionaal verband zoveel als mogelijk voorzien in een evenredige bijdrage aan de beschikbaarheid van woningen. Dit kan worden bewerkstelligd door intensivering van bebouwing, het in ontwikkeling brengen van potentiële woningbouwlocaties en het beleidsmatig in regionaal verband ontwikkelen en faciliteren van gewenste woningbouwprojecten. In de gezamenlijke woonvisie 2020 van gemeente Beverwijk en Heemskerk staan hieromtrent doelstellingen beschreven. Met de woningcorporaties worden prestatieafspraken gemaakt en ook op regionaal niveau zijn afspraken vastgelegd in het Woonakkoord Zuid- Kennemerland/ IJmond 2021-2025. Op landelijk niveau heeft de Rijksoverheid een Nationale Woon- en Bouwagenda opgesteld waarin woningbouwdoelen zijn opgenomen. In de agenda is opgenomen dat onder het Programma Woningbouw gemeenten via prestatieafspraken voor hun deel de taak en verantwoordelijkheid nemen voor voldoende betaalbare woningen.<sup>1</sup>

In het programma NOVEX werken alle overheden samen aan een plan voor de inrichting van Nederland. Daarvoor moet eerst duidelijk zijn wat de ruimtevragers zijn, wat er ruimtelijk moet worden ingepast. Zowel nationaal als regionaal. De nationale doelen en belangen zijn samengebracht in een startpakket. Dit startpakket vormt de basis voor het leggen van de ruimtelijke puzzel per provincie. De twaalf provincies gaan nu aan de slag om - met de waterschappen en gemeenten - de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen, te combineren en in te passen in de provinciale plannen. Want pas regionaal wordt duidelijk waar de kansen liggen en waar het knelt. Een nadere toelichting is opgenomen in hoofdstuk 4. Beleidskaders en actuele ontwikkelingen.

#### Kostendekkend

Uitgangspunt voor zowel faciliterend als actief grondbeleid is dat de grondexploitatiebegroting minimaal kostendekkend is. In beginsel worden alle met de ontwikkeling gemoeide kosten op de ontwikkelende partij verhaald, dan wel in de grondprijs verdisconteerd. Niet in exploitatie genomen eigen grond wordt bij het in exploitatie nemen opgenomen tegen de waarde in het economische verkeer. Voor de financiële verslaglegging geldt het zogenoemde voorzichtigheidsprincipe. Winsten worden tussentijds genomen (POC-methode, zie hoofdstuk 5 onder "Resultaatbepaling en kaderstelling"). Verliezen worden genomen zodra deze bekend zijn. Risico's bij een grondexploitatie worden jaarlijks geanalyseerd bij actualisatie van de grondexploitatiebegrotingen. In de begroting van de gemeente is voor risico's geen aparte reserve opgenomen, deze risico's worden afgedekt door de algemene reserve.

#### Aanbestedingsplicht

Bij de aanleg van openbare werken, zoals wegen en plantsoenen, is de gemeente Heemskerk een aanbestedende dienst die overheidsopdrachten verstrekt. Werken kunnen aanbestedingsplichtig zijn in de zin van de Aanbestedingswet 2012, als werken door derden worden uitgevoerd. De aanbestedingsplicht wordt in dat geval door de gemeente Heemskerk doorgelegd naar de betrokken derden. Bij 'doorleggen van aanbesteding' gaat het volgens de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019, om de overdracht van de aanbestedende activiteit en de daarbij behorende plicht van de gemeente aan een marktpartij of de gezamenlijke onderneming (PPS). Dit doorleggen moet in overeenstemming zijn met het (Europese) aanbestedingsrecht. Bij aanbesteding van het werk bevordert de gemeente eerlijke mededinging en biedt ondernemers gelijke kansen op het verkrijgen van een opdracht.

#### Aanbesteding en Didam-arrest

Naast de aanbestedingsplicht op grond van de Aanbestedingswet 2012 is op grond van recente jurisprudentie, zoals het op 26 november 2021 gewezen Didam-arrest, de gemeente in bepaalde gevallen verplicht om mededingingsruimte aan potentiële gegadigden voor het verkrijgen van de onroerende zaak te bieden. Met betrekking tot onderhavige nota wordt in hoofdstuk 4 onder "Recente jurisprudentie, het Didam-arrest" hier op ingegaan.

#### Wet Markt en Overheid

Met het naleven van de algemene gedragsregels van de Wet Markt en Overheid voorkomt de gemeente Heemskerk tevens dat de gemeente, wanneer zij zelf werkzaamheden uitvoert, oneigenlijk gaat concurreren met het bedrijfsleven.

#### Staatssteun

Gemeente Heemskerk verleent geen staatssteun aan marktpartijen. Aan- en verkoop van grond en gebouwen vindt plaats tegen marktconforme prijzen en condities. Ook in geval van niet kostendekkende ontwikkelingen worden de staatssteunregels nageleefd.

1) Onder de Ow valt planschade onder het bredere begrip 'nadeelcompensatie'.

### Planschade

Een belanghebbende, die schade ondervindt van bestemmingsplanwijzigingen, kan volgens de Wro een tegemoetkoming in de geleden planschade aanvragen. Op het moment dat de Ow in werking treedt, biedt deze wet de grondslag voor het vergoeden van dergelijke schades.<sup>2</sup> De Wro vervalt, bij inwerking-treding van de Ow, van rechtswege. Eventuele planschades komen voor rekening van de initiatief-nemende/ontwikkellende partij. Voorafgaande aan de ontwikkelingen wordt door de initiatiefnemer in de praktijk veelal een planschaderisicoanalyse opgesteld. Waar in deze alinea wordt gesproken over planschade(s), dient na inwerkingtreding van de Ow "nadeelcompensatie" te worden gelezen.

### Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

In 2011 is het roer van de nationale ruimtelijke ordening omgegooid uitmondende in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Het ruimtelijk beleid is voor een belangrijk deel gedecentraliseerd en het Rijk beperkt zich tot een selectief aantal nationale belangen. Met het nationaal beleid beoogt de Rijksoverheid Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden. Beoogd wordt de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij de burgers en bedrijven te organiseren en diegenen erbij te betrekken die het aangaat. Met onder meer de komst van de Ow en de Aanvullingswet grondeigendom wordt dit behartigd.

### Inzet grondbeleid

Zowel vanuit de Rijksoverheid (NOVI – het Programma Woningbouw), provinciaal (in met name in het Masterplan Wonen) en in de gemeente Heemskerk wordt ingezet op de bouw van betaalbare woningen om zodoende het landelijk, provinciaal en gemeentelijk woningtekort terug te dringen. Vanuit de Rijksoverheid in het Programma Woningbouw is daarnaast ingegaan op het grondbeleid bij gemeenten. Hierin is opgemerkt dat het tijdig en strategisch inzetten van grondbeleid bij het realiseren van woningbouwplannen en gewenste kwaliteit van de leefomgeving essentieel is. Wanneer de gemeente dit nodig acht moet zij op grond van het Programma Woningbouw zowel actief als faciliterend grondbeleid kunnen inzetten. In het provinciaal beleid van de provincie Noord-Holland staan drie hoofddoelen centraal, te weten klimaatbestendigheid, duurzaam ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit. Tevens richt de provincie zich onder andere op thema's als energietransitie, transformatie van gebieden, binnenstedelijk bouwen, woningbouwgebieden en prestatieafspraken met betrekking tot de realisatie woningbouw in het kader van Nationale Woon- en Bouwagenda. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oude nota.

### **Wijzigingen ten opzichte van de vorige nota 2019-2022.**

Zoals hiervoor aangegeven is de nieuwe Nota grondbeleid 2023 – 2026 weliswaar een geactualiseerde nota geworden, maar er is toch sprake van een aantal wijzigingen c.q. aanvullingen ten opzichte van de vorige nota grondbeleid 2019-2022. De belangrijkste wijzigingen c.q. aanvullingen worden hierna aangegeven:

- > In hoofdstuk 1 "Inleiding" en hoofdstuk 4 "Beleidskaders en actuele ontwikkelingen" van deze Nota wordt ingegaan op de actuele ontwikkelingen en herkomst ten aanzien van de bouw van betaalbare woningen in de gemeente Heemskerk. De voornaamste financiële ontwikkelingen voor de realisatie van de bouw van betaalbare woningen zijn hierin opgenomen. Dit zijn toevoeging van de Woningbouwimpuls (Wbi), de richtlijnen die verband houden met de Nationale Hypotheekgrens (NHG) in 2023 ten aanzien van betaalbare woningbouw tot maximaal € 355.000.
- > Programma Woningbouw in het kader van toepassing van het gemeentelijke grondbeleid. De invoering van de Omgevingswet (Ow) is vooralsnog uitgesteld naar 1 juli 2023. Ten opzichte van de vorige nota heeft de gemeente gekozen voor anticiperend (vooruitlopend) beleid. In Bijlage 1: De Omgevingswet (Ow) en de Aanvullingswet grondeigendom" wordt hierop nader ingegaan.
- > Aan "Participatie" is meegenomen dat het gaat om maatwerk (er is geen one size fits all principe binnen de gemeente Heemskerk). In hoofdstuk 3 onder 3.2. Gebruik van gemeentelijke eigendommen door derden" onder Participatie wordt nader op dit onderwerp ingegaan. De alinea in hoofdstuk 3 onder 3.2. Gebruik van gemeentelijke eigendommen door derden" onder "Oneigenlijk gebruik" is deze term verduidelijkt (art. 160 lid 3 Gemeentewet) met betrekking tot het nemen van alle behoudende maatregelen bij oneigenlijk gebruik. Ook hierin opgenomen de overeenkomst voor grondgebruik, participatie en oneigenlijk grondgebruik.
- > De Wet dualisering gemeenten is toegevoegd in paragraaf 3.3 in de Nota. Er is aansluiting gemaakt bij het hoofdstuk over de BVV in de Nota( hoofdstuk 5) en de bevoegdheid van het college van burgermeesters en wethouders om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten (artikel 160 lid 1 onder d Gemeentewet). Voor een nadere uitleg wordt verwezen naar bijlage 5 "Overige wetgeving" onder "Wet Dualisering gemeenten".
- > Naast Planschade is nu ook Nadeelcompensatie onder de toekomstige Ow toegevoegd in hoofdstuk 3 van de Nota. Voor een nadere uitleg wordt verwezen naar paragraaf 3.3.: Bijzondere wettelijke aspecten".

2) Onder de Ow valt planschade onder het bredere begrip 'nadeelcompensatie'.

- > In hoofdstuk 4 is een alinea over de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) toegevoegd. Hierbij is de koppeling gemaakt tussen de (nieuw) toegevoegd beleid (zie hoofdstuk 1 van de Nota).
- > In hoofdstuk 4 "Beleidskaders en actuele ontwikkelingen" is de Omgevingsverordening NH2020 en de NH2022 van de provincie Noord-Holland opgenomen, NOVEX woondeal, water en bodem sturend. Voor het overige is een bijlage toegevoegd (zie bijlage 2 provinciaal beleid).
- > In hoofdstuk 4 "Beleidskaders en actuele ontwikkelingen" is de Omgevingsvisie Heemskerk 2040 en het Groenbeleidsplan 2019 opgenomen en toegelicht.  
De alinea in hoofdstuk 4 over de Wet Voortgang Energietransitie (wet VET) is aangevuld met bevoegdheden voor de gemeente op grond van de toekomstige Energiewet dat de Gaswet en de Elektriciteitswet bundelt met betrekking tot de aansluitplicht en leveringsplicht.
- > In hoofdstuk 4 is de Wro en de Bro opgenomen met betrekking tot Grondexploitatie.
- > Het Didam-arrest is in de Nota verwerkt en opgenomen in hoofdstuk 4 "Beleidskaders en actuele ontwikkelingen". Een nadere uitwerking is opgenomen in bijlage 3 "Het Didam-arrest".
- > Het bepaalde omtrent de BBV en de "Vernieuwde notitie grondbeleid BBV" welke op 9 augustus 2019 met richtlijnen voor begroting en jaarverslaggeving door de Commissie BVV is geactualiseerd, aangepast en daar waar nodig aangevuld (hoofdstuk 5 "Beleidskaders en financieel beleid" van de Nota).
- > Paragraaf 3.3. "Bijzondere wettelijke aspecten" is toegevoegd aan deze nota waarbij besproken wordt de onderdelen: aanbesteding, Staatssteun, Wet Markt en Overheid.
- > het beleidskader voor financieel beheer is uitgebreid met wettelijke regelgeving voor de Vennootschapsbelasting (hoofdstuk 5 "Beleidskaders en financieel beheer" en Bijlage 4 "Vennootschapsbelasting") en de toelichting op de grondexploitatie en het faciliterend grondbeleid (kostenverhaal middels anterieure overeenkomsten van uit Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV).
- > ook de Wet Voortgang energietransitie (VET= duurzaamheidsbeleid van de centrale overheid) en de komst van de Ow worden toegelicht.
- > uitgangspunten zijn opgenomen met betrekking tot grondbeleid.

## 1. Inleiding

Voor u ligt de Nota Grondbeleid van 2023-2026. Met deze nota wordt richting gegeven aan de wijze waarop de gemeente Heemskerk de gewenste ontwikkelingen wil ondersteunen met het te voeren grondbeleid. Het uitgiftebeleid is onderdeel van het te voeren gemeentelijk grondbeleid. Grondprijnsbeleid is daarmee een onderdeel van het te voeren gemeentelijk grondbeleid. Bij deze actualisatie zijn de ontwikkelingen in regelgeving, recente jurisprudentie en de daarbij behorende bestuursrechtelijke ontwikkelingen, beleid, de onroerend goed markt en dergelijke in acht genomen.

### Woningbouwproductie

De voorgaande nota was de Nota Grondbeleid gemeente Heemskerk 2019 - 2022. In de afgelopen jaren hebben zich diverse maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan. Te denken valt aan de coronapandemie met als gevolg lockdowns in China maar ook in Nederland. Daarnaast zijn de economische sancties tegen Rusland en de oorlog in Oekraïne van belang. Zowel de coronapandemie als de economische sancties tegen Rusland en de oorlog in Oekraïne hebben effect gehad op de ontwikkelingen op de woningmarkt en bedrijventerreinen. Er hebben zich daarnaast diverse ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie voorgedaan, zoals het vorig jaar gewezen Didam-arrest. In het kader van bouw en de daarbij te verkopen gronden of panden is ook de stikstofcrisis van belang. De provincie Noord-Holland heeft bepaald dat voor het jaar 2030 in de provincie 165.000 betaalbare woningen worden gebouwd om zodoende het woningtekort in de provincie terug te dringen (zie Masterplan Wonen, provincie Noord-Holland). Vanuit de Rijksoverheid is het streven dat ten minste twee derde van de nieuw te bouwen woningen betaalbare huur- en koopwoningen zijn (zie Programma Woningbouw).

### Woningbouwimpuls en betaalbare woningen

Een instrument dat door de Rijksoverheid wordt geboden, om de woningbouw in gemeenten te versnellen, is de Woningbouwimpuls (Wbi). In het programma is opgemerkt dat de Wbi het sluitstuk is van de financiering. Vaak is een ontwikkeling voor een gemeente namelijk niet kostendekkend. Door de Wbi kan een voorgenomen plan toch financieel haalbaar worden gemaakt. Aan de andere kant is de verhoging van de NHG-grens (de Nationale Hypotheek Grens) in 2023 verhoogd naar €405.000,-. Met het oog op betaalbare woningen is de in 2022 gehanteerde grens van € 355.000 van overheidswege voor 2023 hetzelfde gebleven. Jaarlijks kan deze grens worden gewijzigd.. In 2021 hanteerde de gemeente Heemskerk een koopprijs van een sociale koopwoning van maximaal 85% van de NHG grens (art. 2 lid 6 Verordening doelgroepen woningbouw Heemskerk 2021).

### Anti-speculatiebeding

Door het instellen van een anti-speculatiebeding bij nieuwbouwwoningen moet het speculeren en misbruik van kortingsregelingen worden tegen gegaan. Het gaat dan om sociale woningbouw (koop

en huur) en woonwagendstandplaatsen. De koper betaald minder dan de voor deze woningen geldende marktprijs, Bepaalde doelgroepen kunnen hierdoor wel een woning kopen die zij normaal niet hadden kunnen kopen. De koper kan de woning direct na aankoop de woning weer verkopen en de winst incasseren. Om dit te voorkomen wordt een boete vastgesteld als een koper de woning binnen bepaalde tijd weer verkoopt. Deze clausule wordt opgenomen in de uitgifte verkoopvoorwaarden.

#### *Kwalitatieve verplichting*

Bij de uitgifte van grond kan worden bedongen dat de grond niet wordt aangewend voor andere doeleinden dan waarvoor de grond is uitgegeven en dat deze verplichting eveneens zal gelden voor opvolgende eigenaren (kettingbeding).

#### *Nabetalingsregeling (anti-speculatiebeding)*

Bij gronduitgifte en grondprijsbepaling kan een nabetalingsregeling van toepassing worden verklaard. Als deze regeling van toepassing is verklaard, houdt dat in dat voor ander gebruik van een onroerende zaak binnen tien (10) jaren na uitgifte, een nabetalingsregeling van kracht is. De omvang van de nabetaling kan worden bepaald door het verschil in actueel geldende uitgifteprijs tussen de oude en nieuwe bestemming te delen door 10 en te vermenigvuldigen met het aantal volle jaren dat nog moet worden doorlopen om de geldigheidstermijn van 10 jaren van de nabetalingsregeling te bereiken.

#### Programma Woningbouw en inzet grondbeleid

Vanuit de Rijksoverheid is in het Programma Woningbouw ingegaan op grondbeleid bij gemeenten en provincies. Hierbij is opgemerkt dat het tijdig en strategisch inzetten van grondbeleid bij het realiseren van woningbouwplannen en gewenste kwaliteit van de leefomgeving essentieel is.

In dit grondbeleid is rekening gehouden met de verschillende instrumenten dat de gemeente voorhanden heeft om ruimtelijke doelen te verwezenlijken zoals: de anterieure overeenkomst, het exploitatieplan (zie hoofdstuk 3.2), onteigening (bij oneigenlijk gebruik – zie hoofdstuk 3.2) maar ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (zie hoofdstuk 4). In het programma is opgemerkt dat gemeenten zowel actief als faciliterend grondbeleid kan inzetten wanneer een gemeente dit nodig acht waarbij een en ander afhankelijk is van de situatie (situationeel grondbeleid). In hoofdstuk 3.1 “Vorm grondbeleid” in deze Nota wordt op zowel het actief als faciliterend grondbeleid binnen de gemeente Heemskerk ingegaan.

#### Algemeen:

De Nota Grondbeleid 2023-2026 vormt het beleidskader (de grondslag) voor het te voeren grondbeleid door de gemeente Heemskerk voor de periode 2023 tot en met 2026. De Nota Grondbeleid gaat niet over de prijsvorming van te verkopen gemeentelijke grond. Hiervoor is een afzonderlijke nota “Nota Grondprijnsbeleid 2023-2026” opgesteld. Een grondslag hiertoe wordt geboden door onderhavige nota. De Nota Grondbeleid 2023-2026 en de Nota Grondprijnsbeleid 2023-2026 hebben beiden een looptijd van vier jaar. De Nota Grondprijnsbeleid 2023-2026 geeft de gehanteerde uitgangspunten voor de wijze van grondprijsbepaling weer. Omdat grondprijzen sterk afhankelijk zijn van de markt, wordt voor de door de gemeente gehanteerde grondprijzen jaarlijks de Grondprijzenbrief geactualiseerd. De jaarlijks op te stellen Grondprijzenbrief is de uitwerking van de Nota Grondbeleid en de Nota Grondprijnsbeleid en wordt opgesteld conform de beleidskaders en uitgangspunten verwoord in de door de gemeenteraad vastgestelde Nota Grondbeleid.

Bij het opstellen van onderhavig beleidsstuk is zo veel mogelijk rekening gehouden met de komst van de Ow. Op sommige onderdelen komt een uitleg terug van nieuw of gewijzigd instrumentarium onder de Ow. De planning van de Rijksoverheid is dat de Ow vooralsnog op 1 juli 2023 in werking treedt. Met deze inwerkingtreding wordt in deze Nota rekening gehouden door het opstellen van anticiperend beleid. In dit beleidsstuk wordt inzicht gegeven in de aanvullingswetgeving rondom de invoering van de toekomstige Ow. Daar waar gesproken wordt over de huidige wet- en regelgeving is aangegeven dat dit opgaat in de Ow wanneer deze in werking treedt. Mocht bij de voorgenomen inwerkingtreding van de Ow per januari 2024 worden geconstateerd dat substantiële wijzigingen zich hebben voorgedaan ten opzichte van de per heden bekende informatie dan wordt een amendement opgesteld en ter besluitvorming aan de gemeenteraad ter vaststelling voorgelegd.

#### Leeswijzer.

Voor genoemde ontwikkelingen zijn aanleiding het huidige grondbeleid van de gemeente Heemskerk 2019-2022 te actualiseren.

Hoofdstuk 2 “Doelstellingen grondbeleid” vermeldt de doelstellingen van beleid, de beleidsinstrumenten. Hoofdstuk 3 “Grondbeleid en beleidsinstrumenten” geeft een toelichting op de vormen van grondbeleid, het gebruik van gemeentelijke eigendommen door derden en enkele bijzondere wettelijke aspecten waaronder Staatsteun, Wet Markt en Overheid en planschade/ nadeelcompensatie (Ow).

In hoofdstuk 4 “Beleidskaders en actuele ontwikkelingen” wordt ingegaan op het beleidskader, onder meer op nationaal- en provinciaal niveau en ontwikkelingen in de demografie. Ook wordt vooruit geblikt wordt naar de komst van de Omgevingswet (hierna: Ow) en de Aanvullingswet grondeigendom.

Hoofdstuk 5 “Beleidskaders en financieel beheer” gaat in op de BBV-regelgeving, Vennootschapsbelasting (Vpb) en de resultaatbepaling en kaderstelling\.

Hoofdstuk 6 “Rolverdeling raad en college” geeft een opsomming aan van de taken en verantwoordelijkheden van college en raad met betrekking tot het grondbeleid.

Hoofdstuk 7 “Risico’s” gaat in op de paragraaf weerstandsvermogen in relatie tot risicobeheersing. Tot slot zijn in hoofdstuk 8 “Bijlagen” een aantal bijlagen opgenomen waarin een aantal onderwerpen nader worden toegelicht.

## 2. Doelstelling grondbeleid

### Algemene doelstelling

Grondbeleid is een uitvoeringsinstrument, dat kan worden ingezet om gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen te realiseren. Het gaat onder meer om de realisatie van woningen, economische ontwikkeling, sport en recreatie, natuur, openbare ruimte en infrastructuur. Ook voor herstructurering wordt grondbeleid gevoerd. Grondbeleid draagt bij tot maatschappelijk gewenst ruimtegebruik en realisatie van de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen, binnen de door de gemeente gestelde tijd- en financiële kaders. In het oog moet worden gehouden de positie van de gemeente in relatie tot het te voeren grondbeleid, de te kiezen uitgangspunten en de mogelijke risico’s die zijn verbonden aan de gekozen vorm van grondbeleid. Hierbij spelen ook de grondposities van ontwikkelende partijen een rol.

### Randvoorwaarden

- > De geldende Europese en nationale wet- en regelgeving vormt het kader voor het grondbeleid.
- > De aan- en verkoop van onroerende zaken aan marktpartijen vindt plaats tegen marktconforme waarde. Ongeoorloofde staatssteun of een vermoeden daartoe, wordt door de gemeente uitgesloten.
- > Bij het sluiten van ontwikkelingsovereenkomsten worden waarborgen gesteld voor naleving van de regelgeving in het kader van de Mededingingswet. De aanbestedingsplicht van de aanleg van openbare infrastructuur, wordt bij overeenkomst doorgelegd naar de ontwikkelende partij.
- > Het uitgangspunt is, zoals in het beleid nader omschreven, dat de gemeente Heemskerk mededingingsruimte aan (potentiële) gegadigden dient te bieden door hiervoor een aanbod met betrekking tot een aan haar toebehorende onroerende zaak bekend te maken wanneer hiervoor meerdere gegadigden zijn of wanneer dit redelijkerwijs te verwachten is. De gemeente Heemskerk dient, indien er naar haar oordeel slechts één partij is voor de aan haar toebehorende onroerende zaak, dit voornemen tot het aangaan van die overeenkomst met deze partij, zoals in het beleid nader omschreven, allereerst te publiceren (zie in deze nota paragraaf 3.2 “Gebruik van gemeentelijke eigendommen door derden” onder “Overeenkomst voor Grondgebruik, hoofdstuk 4 “Beleidskader en actuele ontwikkelingen” onder “Recente jurisprudentie, het Didam-arrest en bijlage 3 “Het Didam-arrest”. In 2022 heeft de gemeente Heemskerk een kader ten aanzien van het Didam-arrest opgesteld dat in 2023 wordt geactualiseerd op basis van de dan meest recente jurisprudentie. Dit kader wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

## 3. Grondbeleid en beleidsinstrumenten

### 3.1 Vorm grondbeleid

Bij exploitatie van gronden kan de gemeente kiezen voor actief grondbeleid of faciliterend grondbeleid dan wel om een vorm van samenwerking met de private partijen. Ook kan sprake zijn voor een intergemeentelijke samenwerkingsvorm (andere overheden). Deze keuze is afhankelijk van de situatie en het te realiseren plan. Dit noemt men ook wel situationeel grondbeleid waarbij de te maken keuze van toe te passen vorm van grondbeleid afhangt van de situatie.

De volgende mogelijkheden worden hier aangegeven:

- Als de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op initiatief van de markt tot stand komt op gronden van derden (niet gemeentelijk), kan worden gekozen voor faciliterend grondbeleid.
- Als een noodzakelijk gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet door marktpartijen in de vastgoedmarkt wordt gerealiseerd kan de gemeente kiezen voor actief grondbeleid.
- Als voor de realisatie van een plan samenwerking gewenst is kan de gemeente Heemskerk kiezen voor een samenwerkingsvorm.

Elke vorm van grondbeleid heeft voordelen en nadelen. Per afzonderlijke ontwikkeling maakt de gemeente de afweging wat de meest geëigende vorm van grondbeleid is.

Hierna wordt gedetailleerd ingegaan op de hiervoor benoemde vormen van grondbeleid.

### Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de grond, of heeft deze al in bezit, en voert zelf alle fasen van de grondexploitatie uit. De gemeente neemt hierin 100% de regierol op zich. Dit betekent dat de gemeente Heemskerk de verwerking van grond met eventuele opstallen, sloop, bouw- en woonrijp

maken tot en met de uitgifte van de bouw kavels voor eigen rekening en risico realiseert. De gemeente Heemskerk heeft geen uitleggebieden en verwerft alleen grond als dat voor een toekomstige ontwikkeling nadrukkelijk noodzakelijk is.

Voordeel van actief grondbeleid:

- > de gemeente heeft de volledige regie en zeggenschap in de beoogde ontwikkeling;
- > de gemeente kan alle kosten doorberekenen in de uitgifteprijs (uitgifteprijs of grondprijs moet wel marktconform zijn) van de grond;
- > het verschil tussen de door de gemeente gerealiseerde aankoop- en ontwikkelkosten van de grond en de uitgifteprijs, komt toe aan de gemeente. Afhankelijk van de omstandigheden en de gemaakte keuzes kan dit kostendekkend, dan wel winst of verlies opleveren voor de gemeente.<sup>3</sup>

Nadeel van actief grondbeleid:

is dat alle inspanningen voor de ontwikkeling bij de gemeentelijke organisatie liggen en eventuele exploitatierisico's, zoals hogere aanlegkosten of tegenvallende opbrengsten, voor rekening en risico van de gemeente komen.

#### **Instrumenten voor actief grondbeleid**

- > **Strategische grondaankoop**  
Bij actief grondbeleid staan de gemeente de volgende beleidsinstrumenten ter beschikking om grond te verwerven: De gemeente kan onroerende zaken (gronden en/of panden) met het oog op toekomstig noodzakelijke ontwikkeling of herstructurering doelgericht aankopen. Dit kunnen ook ruim van tevoren zogenoemde strategische aankopen zijn. Een strategische aankoop kan bestaan uit het aankopen van enkele panden in bijvoorbeeld een herstructureringsgebied, zodat de gemeente meer grip krijgt op de ontwikkelingen in het gebied. Ook kunnen, met hetzelfde doel, gronden en/of panden worden aangekocht voor inbreidings- of uitbreidingswijken. Door grond in bezit te krijgen kan de gemeente mede vanuit de eigendomspositie zorgen voor de realisatie van plannen binnen de door haar gestelde kaders.
- > **Vestigen voorkeursrecht**  
De gemeente kan een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten vestigen. Indien gekozen wordt voor het vestigen van een voorkeursrecht dient dit in een vroegtijdig stadium van de planvorming plaats te vinden. Dit vraagt om de bereidheid vroegtijdig gronden te verwerven voor een toekomstige (gebieds-)ontwikkeling. Het voorkeursrecht voorkomt grondspeculatie en posities van marktpartijen die eventueel een gewenste ontwikkeling in de weg staan. De gemeenteraad neemt het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht. In spoedeisende gevallen kan daaraan voorafgaand door het college van burgemeester en wethouders een tijdelijk voorkeursrecht worden gevestigd.
- > **Onteigening**  
In uiterste gevallen kan de gemeente ook gebruik maken van het instrument onteigening. Van dit instrument wordt slechts gebruik gemaakt, als aankoop van grond via de minnelijke weg (minnelijke verwerving) niet lukt en onteigening vanuit publiek belang absoluut noodzakelijk is. Een concreet bestemmingsplan of bouwplan beschikbaar moet wel beschikbaar zijn. Wanneer de Ow in werking treedt:
  - gaat het voorkeursrecht (zie verder hoofdstuk 4 "Beleidskader en actuele ontwikkelingen" onder "De Wet Voorkeursrecht Gemeenten en het voorkeursrecht onder de Ow" van de Nota en
  - het instrument onteigening in deze wet op en wordt dit een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Het oude recht komt dan van rechtswege te vervallen op het moment van inwerkingtreding.

Bij invoering van de Ow verandert het onteigeningsinstrument voor de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt zelf verantwoordelijk voor het nemen van een onteigeningsbeschikking. Voor onteigening onder de huidige wet- en regelgeving geldt dat de gemeenteraad geen onteigeningsbesluit neemt maar een verzoekbesluit. Dit betreft een verzoek aan de Kroon tot het nemen van een Koninklijk Besluit tot onteigening. Het Koninklijk Besluit heeft niet het karakter van bekrachtiging.

#### **Faciliterend grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid is de grond eigendom van een private partij en wordt de grond door een ontwikkelende marktpartij ontwikkeld. De keuze om te kiezen voor deze vorm van grondbeleid door de gemeente is afhankelijk van de grondpositie van ontwikkelende partijen. Vaak wordt de gemeente ge-

3) Notitie grondbeleid in begroting en jaarverslaglegging juli 2019, p. 18.

confronteerd met deze situatie en bestaat er geen andere vorm van grondbeleid dan facilitair grondbeleid. De gemeente treedt bij faciliterend grondbeleid uitsluitend op als overheid, die de ontwikkeling faciliteert. Het faciliteren kan onder meer bestaan uit het wijzigen van een bestemming of het aanleggen van voorzieningen. De kosten die de gemeente hiervoor maakt kunnen op grond van de (huidige en toekomstige) wet op de ontwikkelende partijen, die er profijt van hebben, naar evenredigheid worden verhaald. De praktijk wijst soms anders uit. Het kostenverhaal wordt beperkt tot de wettelijk verhaalbare kosten en is afhankelijk van de inzet van kostenverhaalinstrumenten in welke mate kosten ook daadwerkelijk kunnen worden verhaald. Indien de totale kosten hoger worden dan de totale opbrengsten kunnen dus alle kosten worden verhaald (bij toepassing van de macro-aftopping artikel 6.16 Wro). Dit betekent dan de niet te verhalen kosten voor rekening komen van de gemeente (Handleiding exploitatieplan pagina 110).

Voordeel van faciliterend grondbeleid:

- > de gemeentelijke inspanning bij ruimtelijke ontwikkelingen blijven beperkt;
- > risico's liggen bij de ontwikkelende partijen;
- > voor de gemeente Heemskerk is het mogelijk om enige invloed uit te oefenen omdat de gemeente Heemskerk, een doelgroepenverordening heeft en hierover afspraken vast legt in een anterieure overeenkomst;
- > vorenstaand geldt ook voor de gemeentelijke sturing van het ruimtelijk programma voor sociale woningbouw en het midden duur segment (zoals benoemd in hoofdstuk 1 van de Nota). Hierover dienen van te voren afspraken met de ontwikkelende partij te worden gemaakt indien de wens van de gemeente is om sociale woningbouw en midden duur terug te laten komen in de ruimtelijke ontwikkeling;
- > Voorafgaan aan de planologische besluitvorming bestaat de mogelijkheid afspraken te maken en vast te leggen in een anterieure overeenkomst. Exploitatieplan Lukt dit niet (voor het gehele gebied) dan is de gemeente gehouden gelijktijdig een exploitatieplan vast te stellen. Dit is een publiekrechtelijk besluit waarin uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke kostenverhaalsplicht waarin tevens regels en locatie-eisen (zoals fasering, woningbouwprogramma et cetera) kunnen worden vastgelegd. Een exploitatieplan is vatbaar voor beroep;
- > overeenkomsten die worden gesloten nadat het exploitatieplan is bestuurlijk is vastgesteld zijn publiekrechtelijke of posterieure overeenkomsten. Is er geen sprake van een exploitatieplan dan spreekt met van privaatrechtelijke overeenkomsten;
- > in principe zijn de financiële risico's voor de gemeente zijn beperkt. Het is niet zo dat met faciliterend grondbeleid alle financiële risico's zijn verdwenen (zie hierna onder "Nadeel van faciliterend beleid"). In dien een ontwikkelende partij zijn verplichtingen in de openbare ruimte niet nakomt kan dit van te voeren contractueel worden geregeld via de anterieure overeenkomst waar een clause over bankgarantie en/of concerngarantie wordt opgenomen Hier gaat de ontwikkelende partij bij ondertekening van de overeenkomst mee akkoord gaat. Een bankgarantie en concerngarantie moet in alle gevallen onherroepelijk en onvoorwaardelijk worden verleend; Bij een bankgarantie staat de bank niet garant voor een waarborgsom. Zij staat garant voor een bepaalde (financiële) verplichting van de ontwikkelaar als de ontwikkelende partij zijn contractuele verplichtingen niet nakomt. Een bankgarantie kost de aannemer geld ( en tast de kredietruimte van de ontwikkelaar aan. Een concerngarantie is een afspraak tussen de gemeente en de moedermaatschappij (moeder) van de ontwikkelende dochtermaatschappij (dochter) waarbij de moedermaatschappij zich verplicht om de contractueel vastgelegde verplichtingen van de dochtermaatschappij (de aannemer) na te komen wanneer de dochtermaatschappij deze verplichtingen niet nakomt. Bij het verstrekken van een garantie door de "moeder" worden veelal ook kosten en voorwaarden vastgelegd voor de "dochter".
- > de gemeente stelt geen grondexploitatiebegroting op van een facilitair project, wel kan het zijn dat de gemeente en ontwikkelende marktpartijen niet uit de onderhandelingen komen, een Exploitatieplan conform de uitgangspunten van de Wro en Bro wordt opgesteld.

Nadeel van faciliterend beleid:

- > waar winst kan worden gemaakt, kan ook verlies worden geleden; dit was met de economische crisis in afgelopen jaren en is met de huidige economische en geopolitieke ontwikkelingen uitdrukkelijk (zoals genoemd in hoofdstuk 1 "Inleiding" van de Nota) het geval en daarom zal een verliesvoorziening moeten worden getroffen om de verliezen ingeval sprake is van verlieslatende Exploitatieplannen op te vangen;
- > de gemeente heeft minder zeggenschap in de ontwikkelingen, de winst is voor de ontwikkelende marktpartij;
- > de door de gemeente gemaakte kosten (ambtelijke uren en andersoortige door de gemeente uitgevoerde werkzaamheden ten behoeve van de ontwikkelende partij) worden conform wet- en regelgeving met mogelijke beperking zoals hiervoor vermeld met betrekking tot verhaalbaarheid van kosten in rekening gebracht bij de ontwikkelende partij;



- > ingenomen marktposities en besluiten van derden bepalen voor een belangrijk deel het tempo waarin de ontwikkelingen plaatsvinden. Dat tempo kan afwijken van de planning van de gemeente;
- > Particuliere exploitaties vraagt extra energie en aandacht van de gemeente ten aanzien van de te voeren gewenste regie in verband met het feit dat de gronden geen gemeentelijke gronden zijn;
- > faciliterend beleid kent ook substantiële risico's zoals geen kostenverhaal, niet bereiken van door de gemeente gestelde doelen, uitval en vertraging door grondeigenaren, faillissement; bij macro-aftopping, waarbij niet alle kosten kunnen worden verhaald, of in het geval dat de gemeente een financiële bijdrage moet leveren aan een initiatiefnemer, ontstaat een financieel nadeel voor de gemeente omdat de gemeente de niet-verhaalbare kosten voor eigen rekening moet nemen.

#### **Instrumenten voor faciliterend grondbeleid**

In toenemende mate heeft de gemeente Heemskerk te maken met initiatieven uit de vastgoedmarkt, waarbij private partijen een ruimtelijke ontwikkeling willen realiseren. De gemeente kan dan kiezen voor faciliterend grondbeleid.

Bij faciliterend grondbeleid

- > voert de gemeente de regie door een anterieure overeenkomst (uitgangspunt) aan te gaan of
- > een posterieure overeenkomst (complementair aan het Exploitatieplan) aan te gaan of bij aanvraag van een omgevingsvergunning kostenverhaal te plegen en te sturen op basis van het bestemmingsplan met een bijbehorend Exploitatieplan.

Het uitgangspunt is dat in de beginfase van een ontwikkeling een anterieure overeenkomst wordt gesloten. Hierin worden afspraken vastgelegd over ruimtelijke invulling, de planning, kwaliteit van de ontwikkeling en financiële bijdragen aan onder meer openbare voorzieningen. Het voordeel van de anterieure overeenkomst is de flexibiliteit en de onderhandelingsruimte in de beginfase van de ontwikkeling waarop over de inhoud zowel de gemeente als ook de ontwikkelende partij invloed kan uitoefenen. Onderhandelingsvrijheid is aanwezig. Bij posterieure overeenkomsten is dit (vrijwel) niet mogelijk.

#### **Soorten overeenkomsten**

> anterieure overeenkomst:

dit is een privaatrechtelijke overeenkomst, die tussen partijen vrijwillig wordt gesloten vóórdat een bestemmingsplan en/of een exploitatieplan door de gemeente wordt vastgesteld. Dit is echter ook afhankelijk van de situatie zoals hiervoor beschreven bij bullit 5 onder "Voordeel van faciliterend grondbeleid"; Het voordeel is dat afspraken over uiteenlopende zaken zoals onder andere financiële bijdragen in de overeenkomst kunnen worden opgenomen met instemming van beide partijen. Onderhandeling is bij een anterieure overeenkomst mogelijk en vrijelijke afspraken kunnen, binnen bepaalde grenzen, worden gemaakt, nog vóórdat het bestemmingsplan wordt vastgesteld.

> posterieure overeenkomst:

De gaat bij het nemen van een planologisch besluit na of met het vaststellen van een exploitatieplan voor de gemeente sprake is van een economisch uitvoerbaar plan. Dit ook in relatie tot het te voeren grondbeleid.

Deze vorm overeenkomst is een overeenkomst die wordt gesloten na het vaststellen van het bestemmingsplan met het exploitatieplan door de gemeenteraad. Over de bestemming en financiële bijdragen kan niet meer worden onderhandeld omdat de gemeente aan de hand van een exploitatieplan heeft bepaald welk programma wordt gerealiseerd op welke plek in het plan en welke exploitatiebijdrage de ontwikkelende partij(en) gaat of gaan betalen conform de exploitatieplanberekening. Het exploitatieplan vormt dan het wettelijk kader (Wro/Bro – zie hoofdstuk 4 "Beleidskader en actuele ontwikkelingen" van de Nota onder "Wro en het Bro" ).

De posterieure overeenkomst is een publiekrechtelijke overeenkomst omdat de overeenkomst tussen partijen is gesloten nádat de gemeenteraad het bestemmingsplan met het exploitatieplan heeft vastgesteld. Het bestemmingsplan en exploitatieplan vormen het wettelijk kader en onderhandeling is (vrijwel) niet mogelijk. Voordeel van de posterieure overeenkomst is dat nog steeds afspraken kunnen worden gemaakt over de kwaliteit en de planning van de ontwikkeling. Het kostenverhaal ligt bij een posterieure overeenkomst reeds vast in het exploitatieplan. Als er geen overeenkomst wordt gesloten maar wel een exploitatieplan is opgesteld, kan een ontwikkeling nog slechts worden gestuurd op basis van de in het bestemmingsplan en exploitatieplan vastgelegde waarborgen. Bij het verstrekken van een omgevingsvergunning kunnen ten slotte nog aanvullende voorwaarden worden gesteld. In bijlage 4 "Beleidskader en actuele ontwikkelingen" wordt nader op dit onderwerp ingegaan.

#### **Publiek Private Samenwerking**

Publiek Private Samenwerking (PPS) is een vorm van samenwerking waarin de gemeente zowel actief als faciliterend optreedt. Er zijn veel vormen van samenwerking met private partijen denkbaar.

Bij PPS voor grondexploitatie kiest de gemeente Heemskerk per afzonderlijke ontwikkeling voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst.

De gemeente kan kiezen voor deelname in een grondexploitatie maatschappij. De rol van de gemeente wordt in feite gesplitst in een private rol door deelneming in de exploitatie maatschappij (actief grondbeleid) en een publieke rol als overheid (facilitair grondbeleid). Bij facilitair grondbeleid faciliteert de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitvoering van haar publieke taken.

#### Voordelen van de PPS constructie

- > voor elke ontwikkeling kan een geëigende vorm van samenwerking worden gekozen,
- > maximaal kan worden geprofiteerd van de kennis in de vastgoedmarkt en
- > risico's kunnen worden gedeeld.

#### Nadeel van de PPS constructie

- > nog steeds worden risico gelopen bij de ontwikkeling. De samenwerkende partijen kunnen daarom kiezen om de samenwerking vorm te geven in een personenvennootschap of een vennootschap met rechtspersoonlijkheid.  
Bij de personenvennootschap (bijvoorbeeld een vennootschap onder firma) is elke firmant voor het geheel aansprakelijk. Dit brengt een risico voort de gemeente mee.  
Bij de laatst genoemde vennootschappen blijft het risico grotendeels beperkt, doordat partijen slechts aansprakelijk zijn ter hoogte van hun inbreng.
- > conform de Gemeentewet artikel 160 lid 2 kan slechts tot deelnemen in rechtspersonen worden overgegaan, indien een dergelijke samenwerking in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor het te dienen openbaar belang. Burgemeester en wethouders kunnen hiertoe niet eerder besluiten dan nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen over het ontwerpbesluit kenbaar te maken aan het college van burgemeester en wethouders.
- > punt van aandacht bij een PPS is dat tussen partijen marktconforme (prijs)afspraken worden gemaakt en geen financieel voordeel bij de samenwerking wordt genoten. Daardoor zou concurrentievervalsing kunnen ontstaan, wat door de Europese Commissie als ongeoorloofd staatssteun wordt beoordeeld.
- > marktpartijen mogen in een PPS in verband met de aanbestedingsregels niet zomaar het openbaar gebied aanleggen.

#### Uitgangspunt 1

- *De gemeente Heemskerk verwerft alleen grond als dat voor een ontwikkeling nadrukkelijk noodzakelijk is.*

#### Uitgangspunt 2

- *Afhankelijk van de situatie en omstandigheden wordt een actief of faciliterend grondbeleid gevoerd. Sprake is van situationeel grondbeleid waarbij rekening wordt gehouden met eerder omschreven verhaalbaarheid van kosten. De keuze wordt gemaakt op basis van een afweging tussen de hoogte van de investering, invloed die de gemeente wil hebben en de risico's die de gemeente wil en kan dragen.*

### 3.2 Gebruik van gemeentelijke eigendommen door derden

#### **Overeenkomst voor grondgebruik**

Gemeentelijke grond, die burgers/ bedrijven voor eigen doeleinden willen gebruiken, wordt uitsluitend overgedragen of in gebruik gegeven tegen vergoeding conform de geldende Grondprijzenbrief op basis van een overeenkomst als de grond niet meer nodig is voor publieke doeleinden. Hierbij wordt onder andere ook gekeken naar biodiversiteit, hittestress en de uitgangspunten benoemd in de vigerende omgevingsvisie. De grond kan, als alle beleidsvelden akkoord zijn, onder bijzondere voorwaarden worden verkocht, verhuurd, uitgegeven in erfpacht (toegelicht in paragraaf 3.6.1. "Erfpacht" in de Nota Grondprijzenbeleid), recht van opstal worden gevestigd, gebruiksovereenkomst worden gesloten, jachtrecht, visrecht of verpacht onder marktconforme condities. Door de gemeente wordt beoordeeld welke vorm van uitgifte het beste past. Daarnaast is de gemeente op grond van recentelijke jurisprudentie, zoals het op 26 november 2021 gewezen Didam-arrest, in bepaalde nader in dit beleid omschreven gevallen, verplicht om mededingingsruimte voor potentiële gegadigden te bieden (zie hoofdstuk 4 "Beleidskader en actuele ontwikkelingen" onder "Recente jurisprudentie, het Didam-arrest").

#### **Participatie**

De gemeente Heemskerk betreft haar inwoners/ bedrijven actief bij de uitvoering van haar taken. Initiatieven worden waar mogelijk ondersteund met grondbeleid. Als inwoners/ bedrijven uit betrokkenheid met de gemeente of vanuit een ander sociaal maatschappelijk oogmerk gemeentelijke grond in gebruik willen nemen voor zover het beoogde gebruik geen strijd oplevert met het bestemmingsplan is de vigerende Grondprijzenbrief van toepassing. De wenselijkheid van het initiatief is daarnaast gebonden aan kaders vanuit het Groenbeleidsplan en de Omgevingsvisie. Per initiatief wordt de impact beoordeeld op biodiversiteit en reeds aanwezige ecosysteemdiensten. Bomen, beplantingen en groene ruimten leveren, naast hun intrinsieke waarde, altijd een publieke dienst. Elke boom en elk perk is een habitat

voor o.a. vogels, kleine zoogdieren en insecten. Initiatieven mogen daar geen afbreuk aan doen. Samen met de gemeente wordt gekeken naar de haalbaarheid en uitvoering. Initiatieven zijn daarmee altijd maatwerk. In de te sluiten overeenkomst worden afspraken gemaakt over veiligheid en het onderhoud van het vastgoed (grond en/of pand). De gemeente ziet erop toe dat aan de eisen van veiligheid en onderhoud wordt voldaan. Voor nadere informatie wordt verwezen naar de Nota participatie

### **Oneigenlijk gebruik**

Oneigenlijk grondgebruik is het zonder toestemming van de gemeente gebruiken van gemeentelijke grond. Oneigenlijk gebruik van gemeentelijke grond wordt in de gemeente Heemskerk niet toegestaan, mede om te voorkomen dat de gebruikers de eigendom van de voor de gemeentelijke taak noodzakelijke grond opeisen door verjaring. Als de grond aan zijn openbare bestemming kan worden onttrokken, kan een situatie worden gelegaliseerd door verkoop, verhuur of in gebruik geven van de grond.

Oneigenlijk gebruik dient te worden beëindigd als de grond naar het oordeel van de gemeente niet aan zijn openbare bestemming kan worden onttrokken. Beëindiging vindt plaats door ontruiming te vorderen, handhaving op grond van de Algemene plaatselijke verordening of handhaving op grond van het bestemmingsplan. De kosten voor ontruiming komen voor rekening en risico van de gebruiker.

De Gemeentewet verplicht het college van burgemeester en wethouders om op te treden tegen een dreigend verlies van grond door verjaring. Op grond van de Gemeentewet neemt het college alle behoudende maatregelen om verjaring of verlies van haar bezit of eigendom te voorkomen (art. 160 lid 3 Gemeentewet). Zie daarnaast Art. 1.3 sub b van de nieuwe Ov, dat het doelmatige beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving eist ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

#### *Uitgangspunt 3*

- *Op grond van artikel 160 lid 3 Gemeentewet zijn de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten, verplicht om, alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle noodzakelijke maatregelen te nemen en te doen wat nodig is om verjaring of verlies van recht of bezit van grond te voorkomen. Het college kan in het kader van deze wettelijke verplichting actief invulling geven aan goed eigenaarschap.*

### **3.3 Bijzondere wettelijke aspecten**

#### **Wet Dualisering gemeenten**

In het jaar 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. De wet heeft de inrichting van de gemeente (organen) gewijzigd en het takenpakket van de Raad en het college van burgemeesters en wethouders verduidelijkt. Dualisering (dualisme) ziet – kortheidshalve – op de splitsing van de ambtelijke bestuursorganen (de burgemeester, de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders) binnen de gemeente. In Bijlage 5 “Overige wetgeving” onder “Wet Dualisering gemeenten” wordt hierop nader ingegaan.

#### **Staatssteun**

Staatsteun heeft betrekking op geoorloofde en ongeoorloofde staatsteun (hierna te benoemen als staatssteun). Onder staatssteun wordt met overheidsgeld bekostigde steun verstaan, dat een economisch voordeel geeft aan een onderneming, dat niet met normale bedrijfsvoering zou worden verkregen en de normale concurrentie verstoort. Het verlenen van Staatssteun, uitzonderingsgevallen daargelaten, is niet toegestaan.

Voor het grondbeleid betekent dit dat de aan- en verkoop van grond en gebouwen plaatsvindt tegen marktconforme waarden. Europese regelgeving schrijft voor dat er geen sprake van staatssteun is, als de prijs bepaald wordt door een taxatie door een onafhankelijke taxateur opgemaakt voorafgaand aan de verkoop of op basis van een onvoorwaardelijke openbare verkoopprocedure of actueel grondprijzenbeleid. Ook betekent het dat achteraf geen aanvullende subsidies mogen worden verstrekt, tekorten door de gemeente worden gedekt, garanties door de gemeente worden verstrekt of andere gunstige regelingen mogen worden getroffen.

Realisatie van een bepaalde niet kostendekkende ontwikkeling kan voor de gemeente van groot belang zijn. De gemeente is uiterst terughoudend met het verstrekken van financiële bijdragen aan zogenoemde tekort locaties, waarvan de ontwikkeling zeer gewenst is. In die gevallen waarin de gemeente besluit wel een financiële bijdrage te doen, wordt de bijdrage vooraf bekend gemaakt. De staatssteunregels worden daarbij nageleefd, waardoor geen ongeoorloofde staatssteun wordt verstrekt.

#### *Uitgangspunt 4*

- *Gemeente Heemskerk verleent geen staatssteun aan ondernemingen. Aan- en verkoop van grond en gebouwen vindt plaats tegen marktconforme prijzen en condities. Ook in geval van niet kostendekkende ontwikkelingen worden de Staatssteunregels nageleefd.*

### **Aanbesteding**

De Europese Unie heeft richtlijnen voor aanbestedende diensten die overheidsopdrachten verstrekken. De lidstaten zijn verplicht deze richtlijnen op te nemen in de nationale wetgeving. In Nederland zijn deze richtlijnen opgenomen in de Aanbestedingswet 2012. Met de wetgeving wordt beoogd, dat aanbestedende diensten integere, betrouwbare, zakelijke en professionele opdrachtgevers zijn, die tegen de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding inkopen.

De gemeente Heemskerk is een aanbestedende dienst die overheidsopdrachten verstrekt. Bij de ontwikkeling van gebieden worden veelal openbare voorzieningen, zoals rioleringen, wegen en plantsoenen aangelegd. De adviesdiensten en werken die daarvoor moeten worden uitgevoerd zijn veelal aanbestedingsplichtig, ook als de werken door een ontwikkelende partij worden aangelegd.

Bij de aanbesteding van de diensten en werken handelt de gemeente in overeenstemming met de Aanbestedingswet 2012. Bij de aanbesteding neemt de gemeente de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht. De gemeente bevordert eerlijke mededinging en wil ondernemers gelijke kansen bieden op het verkrijgen van een opdracht. De gemeente handelt objectief, transparant en non-discriminerend.

### **Wet Markt en Overheid**

De Wet Markt en Overheid, waarmee de Mededingingswet is gewijzigd, bevat een viertal algemene gedragsregels. Deze regels gelden voor de hele overheid en dus ook voor de gemeente Heemskerk. Als de gemeente goederen of diensten op de markt aanbiedt, moet de gemeente volgens de mededingingswet:

- > alle door de gemeente gemaakte kosten in de verkoopprijs doorberekenen;
- > eigen afdelingen niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven;
- > de gegevens waarover ze beschikt alleen gebruiken voor andere activiteiten, als deze ook onder dezelfde voorwaarden aan concurrerende bedrijven beschikbaar worden gesteld;
- > bij bepaalde diensten waarbij de gemeente ook een bestuurlijke rol vervult, niet dezelfde personen belasten met de uitvoering.

Met de gedragsregels wordt beoogd dat de gemeente niet oneigenlijk gaat concurreren met het bedrijfsleven. Voor het grondbeleid zijn de gedragsregels van de Mededingingswet onverkort van toepassing. Bij economische activiteiten of een bevoordeling waarin het algemene belang voorop staat, hoeft de gemeente zich niet aan de Wet Markt en Overheid te houden mits dit als zodanig is vastgesteld (art. 25h lid 5 en 6 Mededingingswet). Voor nadere detaillering wordt verwezen naar betreffende wetgeving.

### **Planschade en nadeelcompensatie**

Een belanghebbende die als gevolg van een bestemmingsplanwijziging onevenredig schade ondervindt kan volgens de Wro tegemoetkoming in de geleden schade vragen. Voor een ruimtelijke ontwikkeling kan vooraf een planschaderisicoanalyse worden opgesteld. Deze analyse geeft inzicht in de mogelijke financiële consequenties die voortvloeien uit een ontwikkeling die leidt tot een planologische wijziging. Bij de gemeente Heemskerk komt het risico met betrekking tot planschade voor rekening van de initiatiefnemer van een ontwikkeling. Met private initiatiefnemers wordt daarvoor doorgaans een afzonderlijke planschadeverhaalovereenkomst gesloten, waarin is geregeld hoe eventuele schades worden verrekend. Ook kan verrekening van eventuele schades worden geregeld in een anterieure- of posterieure overeenkomst.

Op het moment dat de Ow in werking treedt vervalt de wettelijke regeling planschade vanuit de Wro. Uiterlijk op dat moment treedt een nieuwe afdeling in werking die dat wordt toegevoegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) met betrekking tot "nadeelcompensatie". Voor schades die zijn gemaakt onder de rechtmatige uitvoering of bij de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak op grond van de Ow geldt de regeling Nadeelcompensatie in de Omgevingswet. Onder de Ow heeft dit betrekking op activiteiten waarvoor in het omgevingsplan een vergunningsplicht is opgenomen. Daar geldt dan de vergunning als een vergunningsplichtige oorzaak.

Onder de Ow valt planschade onder het bredere begrip 'nadeelcompensatie'. De regelingen nadeelcompensatie en planschade zien specifiek voor rechtmatige overheidsdaden. Nadeelcompensatie in de Ow en de Awb is (op dit moment) vooralsnog uitgesteld naar 1 juli 2023. De gemeente Heemskerk heeft daarom gekozen voor anticiperend Grondbeleid 2023– 2026.

Voor schades (nadeelcompensatie) die onder de (nieuwe) Omgevingswet en de afdeling in de Algemene Wet Bestuursrecht vallen, geldt afhandeling onder het (nieuwe) regime nadeelcompensatie. Dit zijn over het algemeen die schades die zijn veroorzaakt op het moment of nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Voor schades die zijn veroorzaakt vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (planschade) geldt het overgangsrecht Omgevingswet in de Invoeringswet Omgevingswet. Over algemeen geldt dat schades die voor de dag van inwerkingtreding zijn veroorzaakt en binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden ingediend, worden afgehandeld onder het oude regime met betrekking tot

planschade. Denkbaar is dat er gevallen zijn die zowel onder het nieuwe regime (nadeelcompensatie) als het oude regime (planschade) vallen.

#### 4. Beleidskader en actuele ontwikkelingen

##### **Nationaal beleid**

De Rijksoverheid heeft voor de komende jaren een koerswijziging van ruimtelijk beleid ingezet om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te maken en te houden. Deze algemene doelen voor nationaal ruimtelijk beleid zijn beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) voor de periode tot 2040. Het beleid richt zich op heldere verantwoordelijkheden, vereenvoudiging van regelgeving en selectieve Rijksbetrokkenheid.

Onder het motto “decentraal tenzij ...” wordt beoogd de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij de burgers en bedrijven te organiseren en diegenen erbij te betrekken die het aangaat.

Het grondbeleid van de gemeente Heemskerk speelt wel in op de algemene kaders van de Rijksoverheid. In bijlage 2 “Nationaal en provinciaal beleid” wordt een verdere toelichting gegeven.

##### **Nationale Omgevingsvisie (NOVI-NOVEX)**

###### **NOVI**

Eén van de instrumenten voor omgevingsrecht onder de Ow, is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) en de Gemeentelijke Omgevingsvisie. In de Nationale Omgevingsvisie geeft de Rijksoverheid aan dat het beleid in de leefomgeving een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken overheden. Voor de gemeente Heemskerk betekent dit dat haar beleid in overeenstemming moet zijn met de vanuit de Nationale Omgevingsvisie volgende regels en normen maar ook met de Provinciale Omgevingsvisie. In de verschillende visies wordt gestreefd naar een samenhangend ruimtelijk orderingsbeleid. Zowel de omgevingsvisie van de Provincie Noord-Holland als de omgevingsvisie van de gemeente Heemskerk zijn vastgesteld. De drie visies (Nationale, Provinciale en Gemeentelijke Omgevingsvisie) lopen vooruit op de inwerkingtreding van de Ow. De visies kunnen niet los worden gezien van andere (sectorale) beleidsdocumenten zoals het grondbeleid van de gemeente Heemskerk, om de doelen voor Nederland richting 2050 te realiseren. In hoofdstuk 1 van de Nota is al ingegaan op de inzet van het bouwen van betaalbare woningen in de gemeente Heemskerk en de financiële middelen en maatregelen die hiervoor beschikbaar zijn gesteld. In hoofdstuk 1 van deze Nota is daarnaast het Programma Woningbouw aan bod gekomen, waarin ook in is gegaan op het grondbeleid bij gemeenten.

###### **NOVEX**

Ons land robuust en duurzaam inrichten is een uitdagende puzzel. Dat betekent nu verstandige en voor de toekomst houdbare plannen maken. Zodat we voldoende duurzame, betaalbare en bereikbare woningen hebben, plus schone energie en een gezonde natuur. Want we willen een mooi en gezond Nederland doorgeven aan onze kinderen en kleinkinderen. Dat vraagt keuzes, slimme combinaties en innovaties, want ons land wordt niet groter. Niet alles kan overal.

In het programma NOVEX werken alle overheden samen aan een plan voor de inrichting van Nederland. Daarvoor moet eerst duidelijk zijn wat de ruimtevragers zijn, wat er ruimtelijk moet worden ingepast. Zowel nationaal als regionaal. De nationale doelen en belangen zijn samengebracht in een startpakket. Dit startpakket vormt de basis voor het leggen van de ruimtelijke puzzel per provincie. De twaalf provincies gaan nu aan de slag om - met de waterschappen en gemeenten - de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen, te combineren en in te passen in de provinciale plannen. Want pas regionaal wordt duidelijk waar de kansen liggen en waar het knelt.

De provincies komen oktober 2023 met een ruimtelijk voorstel. De plannen voor de zestien aandachtsgebieden (zogenaamde NOVEX-gebieden) zullen onderdeel zijn van de ruimtelijke voorstellen van de provincies. Vervolgens wordt er gekeken of alle losse plannen bij elkaar tot een duurzaam landelijk beeld leiden. Einddoel van het programma is om te komen tot een heldere uitvoeringsagenda per provincie en per NOVEX-gebied. Met namen en rugnummers. Voor meer informatie zie programmaplan (Programma NOVEX (denationaleomgevingsvisie.nl)).

Versnellen van de uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie Ruimtelijke keuzes laten soms te lang op zich wachten, zijn onvoldoende in samenhang genomen of vertonen een gebrek aan adaptief vermogen om een adequaat antwoord te bieden op de transities. Het voornaamste doel van het programma NOVEX is daarom het versnellen van de uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie. Deze versnelling krijgt vorm door duidelijke afspraken te maken en belemmeringen weg te nemen. Bijvoorbeeld door ruimtelijke knelpunten en kansen vanuit een gezamenlijke informatiepositie inzichtelijk en bespreekbaar te maken en meer gecoördineerd het beschikbare geld en instrumenten van de rijksoverheid in te zetten

### **Provinciaal beleid**

Op 19 november 2018 is de Omgevingsvisie NH2050 vastgesteld door Provinciale Staten van de Provincie Noord-Holland. De komende tijd staat volgens de provincie in het teken van Visie naar uitvoering. De eerste stap in de uitwerking van de Omgevingsvisie is gezet door het opstellen van een Omgevingsverordening. Met betrekking tot bouw van betaalbare woningen is in hoofdstuk 1 “Inleiding” in de Nota ingegaan op het provinciaal beleid. Voor een nadere detaillering wordt verwezen naar “Bijlage 2. “Nationaal en Provinciaal beleid”).

### **Programma Woningbouw en woondeals**

#### **Woondealformat**

“Samen met provincies werkt iedere gemeente toe naar een woondeal in één van de 37 regio’s. Als hulpmiddel bij het opstellen van de woondeals is door BZK, in samenwerking met de kopgroep regionale woondeals bestaande uit provincies en gemeenten, een woondealformat gemaakt. Het format dient als basis voor de op te stellen regionale woondeals en biedt ruimte voor maatwerk per regio. Ook is dit najaar een specifieke uitkering verstrekt, waarin elke provincie een financiële bijdrage krijgt voor het opstellen en uitvoeren van woondeals. De betrokkenheid van marktpartijen en corporaties wordt in de regionale woondeal nader geconcretiseerd. Dat kan via een ondertekenen/steunverklaring door woningcorporaties en een steunverklaring door bouwende partijen. Daarmee spreken partijen commitment uit, maar leggen ze zich niet vast op een concrete afspraak. De haalbaarheid van afspraken komt hiermee wel duidelijker in beeld. Wij vinden het daarbij vanzelfsprekend dat u rekening houdt met de uitgangspunten zoals beschreven in de Kamerbrief Water en Bodem Sturend” (Bron: Ledenbrief Nationale programma’s NOVEX, Woningbouw, Water en Bodem Sturend en Landelijk gebied van de VNG d.d. 7 december 2022).

#### **Woondeal.**

De Woondeal Metropoolregio Amsterdam (MRA) 2023 vervangt de lopende Woondeal (gesloten d.d. 5 juli 2019). De Woondeal MRA wordt geactualiseerd in het kader van de aangescherpte ambities uit de ‘Nationale Woon-en Bouwagenda’ (NWBA), het nationale programma ‘Woningbouw’, maar ook de nationale prestatieafspraken (waar afspraken zijn gemaakt over inzet van corporaties). Via de Woondeals zijn deze afspraken vertaald en uitgewerkt naar diverse woningbouwregio’s. Net als in 2019 is deze Woondeal een set (proces)afspraken met randvoorwaarden om de woningbouwambities met elkaar te kunnen oppakken. Het legt inspanningsverplichtingen van de betrokken partijen wederzijds vast. De Woondeal wordt -indien nodig- jaarlijks geactualiseerd. Verder wordt in 2023 het nieuwbouwprogramma per gemeente nader uitgewerkt. Na het opstellen van de woonzorgvisies van de gemeenten vindt een herijking plaats van de afspraken die in de Woondeal gemaakt zijn met betrekking tot de huisvesting van aandachtsgroepen en wonen en zorg voor ouderen. Er worden afspraken gemaakt over monitoring en rapportage en er wordt een overlegstructuur ingericht om de voortgang van de productie en de randvoorwaarden te bespreken, belemmeringen op te lossen en besluiten te nemen. De Woondealafspraken worden in 2025 geëvalueerd

In de Raadsmemo van 28 februari 2023 “Woondeal MRA 2023” is een nadere toelichting en verdieping aangegeven met betrekking tot woondeals. In Bijlage 2. Nationaal en Provinciaal beleid onder “Woondeal” wordt hierop nader ingegaan.

### **Ontwikkeling in demografie**

Tot 2040 zijn in Noord-Holland behoorlijke demografische veranderingen te verwachten. Voor de gemeente Heemskerk wordt een stabiele omvang van de bevolking verwacht, een toenemende vergrijzing, meer vraag naar seniorenwoningen en druk op de woningvoorraad vanwege de bevolkingsgroei, huishoudverdunding in de grote steden en vraag naar woningen in de directe omgeving daarvan. Aan de hand van de huishoudensontwikkeling is de woningbehoefte berekend en dit vormde de basis voor de woningbouwopgave die is vastgelegd in het Regionaal Actie Programma Wonen (RAP). De hierin opgenomen afspraken worden jaarlijks herijkt.

In zijn algemeenheid wordt van gemeenten in de regio gevraagd latente plancapaciteit zoveel als mogelijk “hard” te maken, nieuwe capaciteit te creëren en waar mogelijk plancapaciteit naar voren halen in de tijd. Gelet op het algemene beleid van de rijksoverheid wordt ook voor woningen ingezet op het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied, bij voorkeur nabij OV-knooppunten.

### **Grondbeleid en gebiedsontwikkeling in Heemskerk**

#### **Water en bodem sturend**

Op 25 november 2022 heeft minister Harbers de beleidsbrief Water en Bodem Sturend (WBS) naar de Tweede Kamer gestuurd. De constatering en de beleidskeuzes in de brief hebben grote impact op de inrichting van de ruimtelijke ordening, zoals bouw, energietransitie en klimaat adaptieve-opgaven van gemeenten. Het ministerie van I en W is bezig met een uitvoeringsstrategie Water en Bodem Sturend.

Doel van dit kader is om ondersteuning te bieden aan het regionale proces en om een bewuste afweging te maken over waar wordt gebouwd gegeten het water en bodem systeem en de risico's vanuit wateroverlast, overstromingen, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid. Juist bij grondbeleid willen wij nastreven om het water- en bodemsysteem sturend te laten zijn bij gebiedsontwikkeling en locatiekeuze voor woningbouw. In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) wordt dit opgepakt via de NOVEX Uitvoeringsagenda en Ruimtelijke arrangementen provincies. Ook wordt binnenkort de Landelijke maatlat 'Groene klimaat adaptieve gebouwde omgeving' gepresenteerd.

### **Klimaatbestendig en grondbeleid**

De gemeente Heemskerk streeft ernaar in 2050 een klimaatbestendige en met het oog op het waterbeheer een robuuste gemeente te zijn. De gemeente richt zich daarom op het inrichten van de openbare ruimte naar een duurzame leefomgeving, waarin natuur en recreatie op een veilige manier gecombineerd zijn. Het openbaar gebied krijgt daarin een belangrijke taak om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen. Het grondbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de voor- en nadelen per vorm van grondbeleid, wordt ingezet om deze doelstelling te realiseren. Bij gronduitgifte wordt gekeken hoe klimaatadaptatie een belangrijke rol kan spelen. In de Omgevingsvisie wordt hierop nader ingegaan. Dit betekent dat bij uitgifte van restgroen/ snippergroen en oneigenlijk gebruik rekening wordt gehouden met de uitgangspunten en randvoorwaarden zoals deze zijn verwoord in de omgevingsvisie Heemskerk 2040.

Voor gewenste ontwikkelingen die op grond van derden plaatsvinden stelt de gemeente zich faciliterend op. De gemeente vervult daarbij haar publieke taak en neemt verantwoordelijkheid om de ontwikkelingen mogelijk te maken.

In de Omgevingsvisie Heemskerk 2040 is opgenomen dat de gemeente haar dorpskarakter behoud en koestert, bouwopgaven worden alleen daar gerealiseerd waar dit vanuit stedenbouwkundig oogpunt passend is binnen de ruimtelijke opbouw van het dorps- en groene Heemskerk. Voor het woongebied is in de Omgevingsvisie Heemskerk 2040 opgenomen dat de woningbouwopgave een zorgvuldige afstemming op het huidige dorps- en groene karakter en de stedenbouwkundige opbouw van de woonwijken van belang zijn. Voor bedrijventerreinen is bepaald dat de gemeente Heemskerk op deze terreinen bedrijven ziet die op een bedrijventerrein horen. Vooral in het centrumgebied ziet de gemeente in haar visie nieuwe, betaalbare appartementen voor ouderen en jongeren boven de voorzieningen. Ook hier is op grond van de Omgevingsvisie het behoud van de dorps- schaal leidend. In het buitengebied ziet de gemeente geen stedelijke ontwikkelingen, de gemeente wenst de huidige karakteristieke kenmerken van strand- en duingebied, de binnenduinrand en het polderlandschap te behouden.

In haar algemeenheid streeft de gemeente in haar Omgevingsvisie naar een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving, een wisselwerking tussen bouwen en groencompensatie en een economische structuur. Voor het overige verwijs ik u graag door naar de Omgevingsvisie Heemskerk 2040. Om een heldere en realistische kaders voor het behoud en de ontwikkeling van groen in Heemskerk een nieuwe impuls te geven heeft de gemeente het Groenbeleidsplan 2019 opgesteld. In het Groenbeleidsplan 2019 wordt de visie en ambitie van de gemeente op het (openbare) groen in de gemeente beschreven. Het Groenbeleidsplan 2019 geeft richting aan het groenbewust handelen bij ruimtelijke ontwikkelingen en is uitgangspunt voor het gemeentelijk groenbeheer maar ook voor voorgenomen initiatieven.

Bij deelneming van de gemeente in een grondexploitatie maatschappij treedt de gemeente binnen de grondexploitatie maatschappij op als private partij en vervult de gemeente daarbuiten de publieke rol. De private rol en de publieke rol worden daarbij uitdrukkelijk gescheiden. Ook bij de uitvoering van haar private rol houdt de gemeente de daarop van toepassing zijnde geschreven en ongeschreven regels van het publiekrecht in acht (art. 3:14 BW). In hoofdstuk 3 "Grondbeleid en beleidsinstrumenten" onder "Publiek Private Samenwerking" is hier ook op ingegaan.

Slagvaardig handelen kan belangrijk zijn voor de realisatie van ruimtelijke plannen. Om slagvaardig te zijn kan de gemeente strategisch grond verwerven. Strategisch grond verwerven houdt in, dat de gemeente grond aankoopt om meer zeggenschap te krijgen bij beoogde ontwikkelingen dan wel ontwikkelingen kan laten realiseren die de markt zonder interventie van de gemeente niet wil realiseren. Strategisch grond verwerven kan wenselijk zijn bij bijvoorbeeld herstructureringsprojecten, inbreidingsplannen of (agrarische) ruilgrond bij uitbreidingsplannen. De gemeente Heemskerk kiest uitsluitend voor actief grondbeleid, als dit voor de gewenste ontwikkeling nadrukkelijk noodzakelijk is. Vanuit de Rijksoverheid en de provincie wordt een meer actief grondbeleid voor gemeenten en provincies ten aanzien van woningbouw onderzocht. De noodzaak voor strategisch aankopen wordt bij voorkeur bepaald voorafgaand aan of tegelijkertijd met het vaststellen van de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie is vastgesteld op 1 februari 2022.

### **Wet VET**

Een van de speerpunten van het duurzaamheidsbeleid van de centrale overheid is een sterke reductie van het gasgebruik. In dat kader is in het voorjaar 2018 door de regering de Wet VET (Wet Voortgang Energietransitie) vastgesteld. De wet is ingegaan per 1 juli 2018 en houdt een wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in. De wet vormt de grondslag voor het verbod nieuwbouwwoningen aan te sluiten op het aardgasnet. De wetgeving biedt nog slechts bij zwaarwegende redenen van algemeen belang ruimte aan het college van burgemeester en wethouders om nieuwbouwwoningen van een gasaansluiting te voorzien. Met de toekomstige Energiewet worden de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet samengevoegd en ondergebracht in één wet. In deze toekomstige wet is bepaald dat een leverancier van gas- of elektriciteit zorgt voor levering aan iedere kleinverbruiker die daarom verzoekt (art. 2.24 Energiewet – de transportplicht). Ook onder de toekomstige Energiewet is het voor het college van burgemeester en wethouders mogelijk om nieuwbouwwoningen mits strikt noodzakelijk en bij zwaarwegende redenen van algemeen belang toch van een gasaansluiting te voorzien (art. 3.38 lid 7 onder a Energiewet – de aansluitplicht).

### **WRO en het Bro**

In de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) is de regeling Grondexploitatie opgenomen. Hierin zijn regels weergegeven ten aanzien van het exploitatieplan. Voorafgaan aan de planologische besluitvorming bestaat de mogelijkheid afspraken te maken en vast te leggen in een anterieure overeenkomst. Lukt dit niet (voor het gehele gebied) dan is de gemeente gehouden gelijktijdig een exploitatieplan vast te stellen. Dit is een publiekrechtelijk besluit waarin uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke kostenverhaalsplicht waarin tevens regels en locatie-eisen (zoals fasering, woningbouwprogramma et cetera) kunnen worden vastgelegd. Een exploitatieplan is vatbaar voor beroep;

exploitatieplan

Wanneer er een posterieure overeenkomst wordt gesloten nadat ook een exploitatieplan is opgemaakt en vastgesteld mag de overeenkomst hiermee inhoudelijk niet in strijd zijn. De regels van het exploitatieplan zijn een bindend toetsingskader voor de omgevingsvergunning ten behoeve van het bouwen. Via de combinatie exploitatieplan met bestemmingsplan kan regie worden gevoerd op het vastleggen van de aantallen en situering van vier aangewezen woningbouw categorieën (sociale koop en -huur, middenduur, particuliere opdrachtgeverschap) en, doelgroepenverordening.

Als er geen overeenkomst wordt gesloten maar wel een exploitatieplan is opgesteld, kan een ontwikkeling nog slechts worden gestuurd op basis van de in het bestemmingsplan en exploitatieplan vastgelegde waarborgen. Bij het verstrekken van een omgevingsvergunning kunnen ten slotte nog aanvullende voorwaarden worden gesteld. Dit zijn bijvoorbeeld aanvullende eisen die voor de werken en werkzaamheden van het bouwrijp maken zijn gemaakt in het exploitatieplan (zie verder art. 6.13 lid 2 Wro) of in het bestemmingsplan zoals bijvoorbeeld het bouwen van geluidswal of in de omgevingsvergunning zelf waarin overige publiekrechtelijke aanvullende afspraken zoals bijvoorbeeld bouwvoorschriften kunnen worden gemaakt. Het gaat zowel in het exploitatieplan, als het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning om publiekrechtelijke afspraken die nodig zijn om tot een goede ruimtelijke ordening te komen.

In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt de regeling in de Wro met betrekking tot het exploitatieplan verder uitgewerkt en nader ingekleurd. Zie voor meer informatie over de Wro en de Bro, bijlage 5 "Overige wetgeving" onder "Wet ruimtelijke ordening (Wro)" en "Besluit ruimtelijke ordening (Bro)". Onder de Ow is kostenverhaal eveneens geregeld. Hiervoor verwijs ik u graag door naar afdeling 13.2 "Vergoeding en verhaal van kosten" en afdeling 13.6 "Kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijziging" in de Ow. Gesloten exploitatieplannen gaan op in het Omgevingsplan. Gesloten grondexploitatieovereenkomst(en) is overigens art. 4.112 Invoeringswet Omgevingswet.

### **Ow en Aanvullingswet grondeigendom**

Met de komst van de Ow wordt de regelgeving voor bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur gebundeld in één wet en een beperkt aantal regelingen. Met de Ow beoogt de regering dat de regelgeving voor burgers, bedrijfsleven en overheid overzichtelijker wordt en daarmee de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving gemakkelijker. De wet regelt dat besluitvorming wordt uitgevoerd, plannen en toetsingskaders in een grotere bestuurlijke afwegingsruimte integraal worden beoordeeld en onderzoek doelgericht wordt uitgevoerd. Ook wordt met de wet beoogd een betere aansluiting te krijgen op de Europese wet- en regelgeving.

De Ow is kort voor het opstellen van dit beleidsstuk uitgesteld. De datum waarop de wet in werking zou treden was 1 januari 2023. Op het moment van schrijven heeft de overheid besloten de datum op te schuiven naar 1 juli 2023. De Ow gaat daarmee naar verwachting per 1 juli 2023 in.

Parallel aan de Ow zijn vier aanvullingswetten gemaakt. Het gaat om de onderwerpen bodem, geluid, natuur en grondeigendom. De aanvullingswetgeving maakt deel uit van de lopende beleidsontwikkelingen op de genoemde onderwerpen. De aanvullingswetten gaan op in de Ow op het moment dat de Ow in werking treedt. Voor een nadere detaillering wordt verwezen naar de bijlagen. In "Bijlage 1 De Omgevingswet (Ow) en de Aanvullingswet Grondeigendom" is een nadere toelichting opgenomen.



### **De Wet Voorkeursrecht Gemeenten en het voorkeursrecht onder de Ow**

De gemeente Heemskerk kan gronden aanwijzen waarop zij een voorkeursrecht wil vestigen. Een voorkeursrecht van de gemeente houdt in dat een vervreemder eerst de grond(en) aan de gemeente moet aanbieden en met de gemeente in onderhandeling moet treden voordat het kan worden aangeboden aan eventuele derden. De Wet voorkeursrecht gemeenten gaat bij de inwerkingtreding van de Ow hierin op. De Wet voorkeursrecht gemeenten komt op dat moment te vervallen. Net zoals bij Plan-schade en Nadeelcompensatie geldt voor voorkeursrechten overgangsrecht. Hiervoor wordt verwezen naar art. 4.1, 4.2 en 4.3 Aanvullingswet Grondeigendom. Korthedshalve geldt ook hier dat bij reeds gevestigde voorkeursrechten of nog lopende procedures het oude regime van de Wro geldt. Wanneer de procedure is gestart op het moment of nadat de Ow in werking is getreden, geldt over het algemeen het regime onder de Ow (zie verder art. 4.1 tot en met 4.3 Aanvullingswet Grondeigendom). Ook onder de Ow kan de gemeente Heemskerk een voorkeursrecht uitspreken op een onroerende zaak als instrument voor grondbeleid. Voor meer informatie over de Ow zie bijlage 1 "De Omgevingswet (Ow) en de Aanvullingswet Grondeigendom" voor meer informatie over het voorkeursrecht wordt verwezen naar bijlage 5 "Overige wetgeving".

### **Recente jurisprudentie, het Didam-arrest.**

In het Didam-arrest is in een kortgeding procedure door de Hoge Raad bepaald, dat de gemeente bij verkoop van een onroerende zaak een passende mate van openbaarheid moet verzekeren dat de zaak voor potentiële kopers beschikbaar is. In het Didam-arrest ging het om verkoop van onroerende zaak door een gemeente aan één partij terwijl er een tweede gegadigde was. Met de eerste partij heeft de gemeente een overeenkomst gesloten, zonder dat de tweede partij hieraan voorafgaand mee kon dingen bij de verwerving van de onroerende zaak.<sup>4</sup>

In de uitspraak is bepaald dat een overheidsorgaan – zoals een gemeente – dat een voornemen heeft om een onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om de zaak te verkrijgen. Het gaat hierbij om het geven van mededingingsruimte aan meerdere gegadigden. De ruimte moet door de gemeente worden geboden wanneer er meerdere gegadigden zijn of wanneer redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden in de koop van de onroerende zaak zullen zijn.

Voor de aanpak door de gemeente Heemskerk is begin 2022 een notitie opgesteld over dit onderwerp welke in 2023 wordt geactualiseerd aan de hand van de meest recente jurisprudentie. Zie voor meer informatie over het Didam-arrest bijlage 3 "Het Didam-arrest".

### ***Bekendmakingen***

Indien op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria toch aan één serieuze gegadigde gemeenteground verkocht gaat worden, dan zal de gemeente een dergelijke verkoop of gronduitgifte (met argumentatie) publiceren op:

<https://www.heemskerk.nl/over-heemskerk/bekendmakingen> of [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

De gemeente publiceert officiële bekendmakingen en kennisgevingen van onder andere vergunningen, ontheffingen, verkeersbesluiten en regelgeving via Overheid.nl. Daarnaast is het mogelijk dat wij biedingsprocedures voor de verkoop en/of ontwikkeling van gemeentelijke gronden op [www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl) zullen publiceren of via een makelaar.

## **5. Beleidskader en financieel beheer**

### **Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)**

Het BBV bevat regels voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van de gemeente. Op grond van deze regels wordt onder meer voor het grondbeleid in de begroting van de gemeente een paragraaf grondbeleid opgenomen. In de paragraaf grondbeleid wordt vermeld hoe het grondbeleid wordt uitgevoerd en hoe ruimtelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Ook wordt een toelichting gegeven op grondexploitaties.

Op 9 augustus 2019 heeft de Commissie BBV de "Vernieuwde notitie Grondbeleid BBV" opgesteld. In het kort wordt hierna gerefereerd aan de belangrijkste maatregelen die in het wijzigingsbesluit en de Vernieuwde notitie Grondbeleid BBV onder ander zijn opgenomen:

- > aanscherping van de definitie van grondexploitatie: eliminatie investeringen, lasten en te treffen voorzieningen die (te) ver verwijderd zijn van de feitelijke productie van bouwgrond;
- > in beginsel beperking van de looptijd van een grondexploitatiebegroting tot 10 jaar;
- > kostentoerekening conform Wro/Bro;

4) Didam arrest Didam RB, 8 januari 2019 (ECLI:NL:RGGEL:2019:46), Didam GH, 19 november 2019 (ECLI:NL:GHARL:2019:9911) en Didam HR, 26 november 2021 (ECLI:NL:HR:2021:1778).

- > tussentijds vroegtijdige winstneming bij winstgevende grondexploitatiebegrotingen conform de percentage-of-completion (POC-)methode;
- > rentetoerekening op basis van rentepercentage vreemd vermogen: het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;
- > verbod op het toerekenen van rente over het eigen vermogen.
- > toepassing van 2% discontovoet: de disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten bepaald op 2% zijnde het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor inflatie binnen de Eurozone.

Uitgangspunt voor het grondbeleid van de gemeente Heemskerk is dat grondexploitatiebegrotingen minimaal kostendekkend zijn. Niet kostendekkende, verlieslatende, grondexploitaties worden uitsluitend gestart als kosten overstijgende belangen dit vereisen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij het realiseren van maatschappelijke voorzieningen als openbare ruimte en sport. Voor het te verwachten verlies wordt voorafgaand aan de grondexploitatie direct een voorziening getroffen.

Planschades die op grond van de Wro door de gemeente moeten worden toegekend, worden tot de met de ontwikkeling gemoeide kosten gerekend. Alle met de voorgenomen ontwikkeling gemoeide kosten, waaronder eventuele planschades, worden rekening houdende met de eerder in de Nota vermelde voorwaarden in principe verhaald op de ontwikkelende partij. De omvang wordt, zoals eerder aangegeven, begrensd door wettelijke kaders, die ook gelden voor privaatrechtelijk handelen.

Planschades (onder de nieuwe OW: "nadeelcompensatie") kunnen worden verhaald via een aparte planschadeverhaalovereenkomst of worden verhaald door de clausules op te nemen in de anterieure- of posterieure overeenkomst. In geval de gemeente deelneemt in een rechtspersoon die belast is met de uitvoering van de grondexploitatie, worden de met de ontwikkeling gemoeide kosten, voor zover de gemeente die vanuit haar publieke rol maakt, verhaald op de rechtspersoon waarin zij deelneemt. Waar wordt gesproken over planschade(s), dient na inwerkingtreding van de OW "nadeelcompensatie" te worden gelezen.

Grondbezit van de gemeente waarvoor nog geen exploitatie was voorgenomen, behoort tot de vaste activa van de gemeente. Op het moment dat dergelijke gronden in exploitatie worden genomen vindt de overdracht naar het "grondbedrijf" fiscaal plaats tegen de waarde in het economische verkeer ofwel marktwaarde.

#### *Uitgangspunt 5*

- *Rapportage en verantwoording over de grondexploitaties en faciliterend grondbeleid vindt plaats conform de eisen die de het BBV daaraan stelt.*

#### **Vennootschapsbelasting**

Vanaf Sinds 1 januari 2016 is de 'Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen' van toepassing. Door invoering van de wet zijn voor de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 ook de in Nederland gevestigde publiekrechtelijke rechtspersonen 'vennootschapsbelasting' plichtig in zoverre zij een onderneming drijven (art. 2 lid 1 onder g Wet VPB). De wet beoogt op het punt van de vennootschapsbelasting (Vpb) oneerlijke concurrentie door de overheid met het bedrijfsleven te voorkomen. Volgens de Vpb zijn de in Nederland gevestigde publiekrechtelijke rechtspersonen vennootschapsbelastingplichtig, voor zover zij een onderneming drijven.

Voor een nadere detaillering wordt verwezen naar de bijlagen. In bijlage 4 "Vennootschapsbelasting" is een nadere toelichting uiteengezet .

#### **Resultaatbepaling en kaderstelling**

Voor de complexen die de gemeente Heemskerk in exploitatie neemt is het uitgangspunt dat de grondexploitatiebegroting minimaal sluitend is. Dit neemt niet weg dat ruimtelijke belangen zodanig groot kunnen zijn dat wordt besloten om een verlieslatende grondexploitatiebegroting te starten. Bij een geprognosticeerd verlies op een grondexploitatiebegroting wordt direct een voorziening getroffen ter grootte van dit volledige berekende verlies conform het BBV.

#### **Tussentijdse winstneming**

Bij winstgevende grondexploitatiebegroting wordt jaarlijks vroegtijdig tussentijdse winstneming genomen, berekent overeenkomst de zogenaamde percentage-of-completion (POC-) methode.

Met betrekking tot tussentijds winstnemen heeft de Commissie BBV in november 2018 de notitie "AANVULLING NOTITIE GRONDEXPLOITATIE: TUSSENTIJDSE WINST NEMEN (POC - METHODE)" uitgebracht met een nadere toelichting op welke wijze de tussentijds winst neming wordt berekent.

Bij het stelsel van baten en lasten zoals geformuleerd in het BBV zijn het toerekeningbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel essentiële uitgangspunten. Baten en lasten \_ en het daaruit vloeiende resultaat – moeten worden toegerekend aan de periode waarin deze zijn gerealiseerd. Bij meerjarige projecten betekent dit dat (de te verwachten) winst niet pas aan het eind van het project als gerealiseerd moet worden beschouwd, maar gedurende de looptijd van het project tot stand komt en ook als zodanig moet worden verantwoord. Het verantwoorden van tussentijdse winst is daarmee een verplichting die voortvloeit uit het realisatiebeginsel.

Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het wel noodzakelijk de nodige voorzichtigheid te betrachten. Volgens de notitie van het BBV brengt het voorzichtigheidsbeginsel ook met zich mee dat de realisatie van winst moet worden uitgesteld tot dat daarover zekerheid bestaat. Dit betekent dat met mogelijke risico rekening wordt gehouden alvorens het bedrag van de tussentijdse winstneming kan worden bepaald. Voldoende zekerheid om tussentijds vervroegd winst te nemen bestaat volgens de Commissie BBV wanneer:

1. “het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen)”

Voor een nadere detaillering wordt verwezen naar de betreffende notitie van het BBV.

## 6. Rolverdeling raad en college

Voor de opzet en uitvoering van het grondbeleid is de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders als volgt:

	Gemeenteraad	College van B&W
<b>Grondbeleid</b>	Stelt de nota grondbeleid vast	Past het beleid toe
<b>Verwerving en beheer voor planontwikkeling</b>	Stelt verwervingsbudgetten vast Vestigt voorkeursrecht Gemeenten Neemt verzoekbesluiten bij onteigening gericht aan de Kroon	Belast met de aankoop en beheer van gronden en gebouwen Vestigt tijdelijk voorkeursrecht Gemeenten en beoordeelt aanbidding van grond Uitvoering onteigeningsprocedure
<b>Aan- en verkoop van grond</b>	Stelt kaders vast voor de uitgifte van bouwpercelen Stelt kaders vast voor aan- en verkoop overige grond	Belast met de verkoop van gronden en gebouwen Informeert de gemeenteraad over behaalde resultaten
<b>Kostenverhaal</b>	Vaststellen exploitatieplan	Sluit overeenkomsten en geeft uitvoering daaraan
<b>Grondexploitatie</b>	Stelt grondexploitaties vast Openen en sluiten grondexploitaties Vaststellen tussentijdse wijzigingen, winstneming en resultaatsbestemming	Belast met het opstellen van grondexploitaties Stelt de nota en het méérjaren programma grondexploitatie op Rapporteert aan de gemeenteraad bij tussentijdse wijzigingen
<b>Programma en kwaliteit</b>	Stelt bestemmingsplannen en beleidsnotities vast	Bereidt bestemmingsplannen en beleidsnotities voor
<b>Projecten</b>	Stelt het voorbereidingskrediet vast en controleert de voortgang van projecten	Belast met het aanwijzen van projecten en het uitvoeren van deze projecten
<b>Sturing en verantwoording</b>	Stelt de jaarlijkse begroting en jaarrekening vast en neemt kennis van de halfjaarlijkse rapportages van projecten	Bereidt de jaarlijkse begroting, jaarrekening en kwartaalrapportages projecten voor

### *Uitgangspunt 6*

- *De raad stelt kaders. Binnen de kaders heeft het college het mandaat voor de opzet en uitvoering. In juridische zin is sprake van veelal attributie van wettelijke bevoegdheden dan wel delegatie.*

## 7. Risico's

Volgens het BBV bevat de begroting van de gemeente een paragraaf over het weerstandsvermogen van de gemeente en de risicobeheersing. Onder de weerstandcapaciteit wordt in dit verband verstaan,

alle middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Daarnaast worden de risico's vermeld waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. In dit kader worden ook de risico's die verbonden zijn grondexploitaties vermeld.

Beleidsuitgangspunt voor grondexploitaties is het zogenoemde voorzichtigheidsprincipe. Winsten worden pas genomen als deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd door middel van de POC-methode. Verliezen worden genomen zodra deze bekend zijn.

Bij herziening van grondexploitaties worden de financiële resultaten voor zover mogelijk vroegtijdig in beeld gebracht (meerjarenprognose). Jaarlijks worden van de lopende projecten, waarbij de gemeente Heemskerk zelf de risico's loopt, de grondexploitatiebegrotingen en risicoanalyses geactualiseerd. Om de spreekwoordelijke "vinger aan de pols te houden" wordt per 1 juli een tussentijdse actualisatie opgesteld van de actieve grondexploitatiebegrotingen waarbij de civieltechnische eenheidsprijzen en overige marktontwikkelingen worden gecheckt aan de per 1 januari opgestelde grondexploitatiebegrotingen.

Als de gemeente risico's loopt bij faciliterend grondbeleid of deelnemingen, worden deze risico's apart in de gemeentelijke risicoanalyse meegenomen. De risico's van het grondbeleid worden in de berekening voor de weerstandsparagraaf van de gemeente meegenomen. Voor grondexploitaties is in de gemeentelijke begroting geen aparte reserve opgenomen.

Het betrekken van de project specifieke risico's dient om bij de tussentijdse winstneming invulling te geven aan het voorzichtigheidsbeginsel. Daarnaast zal de gemeente de project specifieke risico's, de conjunctuurrisico's en de risico's op nadelige financiële effecten van eventuele planwijzigingen betrekken bij de weging van het benodigde weerstandsvermogen van de gemeente. Het gaat er hierbij om dat project specifieke risico's worden gebaseerd op de beste schatting (beste schatting van de impact en kans) van de risico's.

Ook kan sprake zijn van beleidsmatige risico's bijvoorbeeld met betrekking tot tijdige realisatie en gewenste programmering van de woningbouw waarbij de realisatie een belangrijke rol speelt. Dit is onder meer afhankelijk van het te voeren grondbeleid.

*Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente  
Heemskerk in zijn openbare vergadering van  
20 april 2023  
de raad voornoemd,*

*W.J. Vrolijk-Gevaert  
de griffier,*

*A.H.J.J. Luijten  
de voorzitter,*

## Bijlage 1. De Omgevingswet (Ow) en de Aanvullingswet grondeigendom

De Omgevingswet worden talloze wetten en regels die op dit moment geldig zijn gebundeld in één wet. Het gaat om 26 wetten (zoals bijvoorbeeld de Monumentenwet, Wet Ruimtelijke Ordening, Wet Algemene Bepalingen, Wet Voorkeursrecht Gemeenten, Wet inrichting landelijk gebied en vele anderen) gebundeld in één Omgevingswet. 60 Algemene Maatregelen van Bestuur worden teruggebracht naar vier Algemene Maatregelen van Bestuur. Dit zijn het Besluit Activiteit Leefomgeving (BAL), Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL), Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL) en het Omgevingsbesluit. Ten slotte worden van 75 ministeriële regelingen teruggebracht naar één Omgevingsregeling. Niet alle op dit moment geldende wet- en regelgeving komen in de Omgevingswet, de vier AMVB's en de regeling terecht, sommige bepalingen blijven op hun huidige vindplaats staan, worden overgeheveld of komen te vervallen. De invoering van de Omgevingswet kent echter een lange historie. Zo is de Omgevingswet aangenomen op 22 maart 2016 door de Eerste Kamer.

Het onderwerp grondeigendom en grondbeleid is opgenomen in de toekomstige Ow. Met de Aanvullingswet grondeigendom zijn regels toegevoegd aan de Ow voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van de grond. De Aanvullingswet grondeigendom is noodzakelijk om de belangrijke complexe maatschappelijke opgaven de komende tijd goed te kunnen aanpakken. Denk daarbij aan vraagstukken zoals de energietransitie, de aanleg van aardgasloze of energieneutrale wijken, de opvang van de verhevigde neerslag als gevolg van klimaatveranderingen (klimaatadaptatie), de zorg voor een goed bereikbare en gezonde stedelijke omgeving, stedelijke herstructureringen en circulair bouwen.

In de Aanvullingswet is een deel van de bestaande instrumenten voor grondbeleid samengebracht, vereenvoudigd, toegankelijk gemaakt en geharmoniseerd. Het gaat om de instrumenten die ingrijpen op het eigendom van de grond en dit eigendom reguleren: voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied. Aan deze instrumenten wordt stedelijke kavelruil als nieuw instrument toegevoegd. Deze instrumenten worden op termijn toegevoegd aan de Ow. Tot aan de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Ow worden steeds zogenoemde geconsolideerde versies van de Ow gepubliceerd. Verder is via de Aanvullingswet een aantal wijzigingen aangebracht in de bestaande regeling voor het kostenverhaal. Het doel van de wijzigingen is om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken.

Volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dient de Aanvullingswet te regelen, dat er met het oog op de maatschappelijke uitdagingen doelgericht gedetailleerdere planuitwerkingen komen, moet de gemeente de vrijheid krijgen grondbeleidsinstrumenten in te zetten voor private uitvoerende partijen en kunnen voor het kostenverhaal ook regionale afspraken worden gemaakt.

Vooralsnog houdt de gemeente Heemskerk de ontwikkelingen rond de Ow nauwgezet in de gaten. De ontwikkelingsrichting van de nieuwe wetgeving en de huidige maatschappelijke uitdagingen zijn bekend. Met het grondbeleid wordt zoveel als mogelijk ingespeeld op deze uitdagingen.

## Bijlage 2. Nationaal en Provinciaal beleid

### Nationaal beleid

De Rijksoverheid heeft voor de komende jaren een koerswijziging van ruimtelijk beleid ingezet om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te maken en te houden. Deze algemene doelen voor nationaal ruimtelijk beleid zijn beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) voor de periode tot 2040. Het beleid richt zich op heldere verantwoordelijkheden, vereenvoudiging van regelgeving en selectieve Rijksbetrokkenheid.

Onder het motto “decentraal tenzij ...” wordt beoogd de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij de burgers en bedrijven te organiseren en diegenen erbij te betrekken die het aangaat.

De Rijksoverheid concentreert zich met name op het nationale niveau en heeft voor zichzelf dertien te realiseren nationale belangen aangewezen. Deze belangen zijn geregeld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Geen van de aangewezen belangen hebben direct gevolgen voor het grondgebied van de gemeente Heemskerk. Het grondbeleid van de gemeente Heemskerk speelt wel in op de algemene kaders van de Rijksoverheid. De algemene kaders zijn onder meer verwoord in het Besluit ruimtelijke ordening en betreft thema's als binnenstedelijk bouwen, ruimte voor water, kwaliteit van het leefmilieu en van de groene en stedelijke omgeving.

Voor ruimtelijke ontwikkelingen is veelal bouwgrond nodig en grond om te bouwen is in Nederland schaars. Het grondbeleid staat bij alle lagen van de overheid al decennia lang in de belangstelling. De Rijksoverheid onderzoekt voortdurend hoe projecten makkelijker en sneller te realiseren zijn. Voorwaarde is dat de grondmarkt efficiënt en doelmatig functioneert en de kosten en baten van bouwgrond eerlijk worden verdeeld. Daarvoor dienen de grondbeleidsinstrumenten en werkt de Rijksoverheid aan verbetering van regelgeving met de introductie van onder meer de Ow en de Aanvullingswet grondeigendom.

In hoofdstuk 1 is reeds ingegaan op het Programma Woningbouw. Met de Nationale Woon- en Bouwagenda stelt de Rijksoverheid zich in staat om diverse bouw- en woonopgaven samen en in samenhang met andere belangen aan te pakken, te financieren en te monitoren. In de Nationale Woon- en Bouwagenda zijn drie hoofddoelen geformuleerd. Een eerste doel is beschikbaarheid van voldoende woningen voor iedereen. Het gaat om de bouw van 900.000 woningen tot en met 2030, waarvan tweedere van deze woningen betaalbaar zijn. Een tweede doel is betaalbaarheid van deze woningen, waarbij woonlasten aansluiten bij het inkomen. Een derde doel is kwaliteit van de te bouwen woningen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de Nationale Woon- en Bouwagenda

### Woondeals

De problematiek op de woningmarkt vraagt om een fundamentele en brede aanpak van de opgaven door middel van nieuwbouw, in combinatie met maatregelen ten aanzien van betaalbaarheid, leefbaarheid, kwaliteitsverbetering en verduurzaming. In de Nationale Woon- en Bouwagenda (NWBA) zijn deze opgaven dan ook in samenhang gebracht. In deze Woondeal ligt het accent op afspraken over de bouwopgave, de betaalbaarheid en de randvoorwaarden die daaraan verbonden zijn.

De afspraken in de Woondeal MRA 2023 sluiten aan op de ambities uit de Woonvisie Beverwijk Heemskerk 2025, het regionaal Woonakkoord Zuid-Kennemerland/ IJmond 2021-2025 en de plancapaciteit zoals opgenomen in de Planmonitor. De meerwaarde van het tekenen van de Woondeal MRA (door het college van burgemeester en wethouders op 15 maart 2023) is dat we in aanmerking komen voor financiële ondersteuning van het Rijk en daarnaast dat we als regio rechtstreeks aan tafel zitten met het Rijk, in gesprek blijven over de voortgang en benodigde randvoorwaarden en een agenderende rol kunnen vervullen

De gezamenlijke afspraken zijn intentioneel van aard maar niet vrijblijvend. Met de ondertekening van de Woondeal beloven partijen zich in te spannen om de ambities te realiseren. De marktpartijen hebben aangegeven een steunverklaring af te geven voor de Woondeal en de corporaties in de MRA een aanmoedigingsverklaring.

### Motivering bij ondertekening Woondeal:

1. Het besluit past in het ingezet beleid en draagt bij om het beoogd resultaat te bereiken
2. De Woondeal MRA zet in op versnelling en verhoging van de woningbouwproductie.
3. De ambities en verwachte woningbouwproductie in Heemskerk passen in de Woondeal-afspraken.
4. Elke gemeente draagt zorg voor het behouden en realiseren van voldoende betaalbare woningen.
5. De Woondeal draagt bij aan de verbetering van huisvesting van aandachtsgroepen
6. De Woondeal zet in op duurzame en toekomstbestendige woningbouw.
7. Er heeft afstemming en overleg plaatsgevonden met gemeenten, corporaties en marktpartijen.
8. Financiële ondersteuning voor de woningbouwopgave wordt gekoppeld aan de Woondeal MRA.

### Kanttekeningen bij het realiseren van de opgave:

1. Aanpak randvoorwaarden voor woningbouw is onmisbaar voor uitvoering Woondeal.

2. De woningproductie cijfers in de Woondeal zijn mede afhankelijk van economische ontwikkelingen
3. De woonopgave is omvangrijker dan alleen woningproductie.

Een nadere detaillering en verdieping van de bovengenoemde motiveringen en kanttekeningen treft u aan in de volgende documenten:

- Woondeal MRA 2023 (C/2023/2486)
- Brief: Samenwerking in de woondeals, Minister VRO, 26 januari 2023 (D/2023/522863) – Aanmoedigingsbrief MRA-Woondeal 2023 van het Platform MRA-corporaties (D/2023/522875)
- Raadsmemo Woondeal MRA 2023 (D/2023/521893)

### **Provinciaal beleid**

De provincie Noord-Holland heeft twee Omgevingsverordeningen vastgesteld de NH2020 en de NH2022. De Omgevingsverordening NH2020 geldt sinds 17 november 2021. De Omgevingsverordening NH2022 is vastgesteld en treedt in werking op het moment dat de Ow in werking treedt (artikel 13.6 Omgevingsverordening NH2022). Op het moment dat Ow en daarmee ook de Omgevingsverordening NH2022 in werking treedt, vervalt dan als het ware automatisch de Omgevingsverordening NH2020 (artikel 13.5 Omgevingsverordening NH2022). Met de Omgevingsverordening NH2022 loopt de provincie Noord-Holland alvast vooruit op de komst van de Ow. Omdat de Ow is uitgesteld houdt de provincie de Omgevingsverordening NH2020 actueel tot het moment dat de Ow wel in werking treedt. Ook werkt de provincie Noord-Holland aan de borging van de Omgevingsvisie in programma's voor de kortere termijn.

De provincie wil balans tussen economische groei, woningbouw en leefbaarheid. Dit betekent dat in heel Noord-Holland een basiskwaliteit van de leefomgeving wordt gegarandeerd. Er zijn randvoorwaarden geformuleerd hoe om te gaan met klimaatverandering. De provincie ontwikkelt zoveel mogelijk natuur inclusief en met behoud van (karakteristieke) landschappen, clustert ruimtelijke economische ontwikkelingen rond infrastructuur en houdt rekening met de ondergrond.

In de Omgevingsvisie NH2050 zijn vijf bewegingen met ontwikkelprincipes beschreven voor de ontwikkeling van de leefomgeving.

1. Dynamisch schiereiland. Hierin is het benutten van de unieke ligging van Noord-Holland, te midden van water, leidend.
2. Metropool in ontwikkeling. Hierin wordt beschreven hoe de Metropoolregio Amsterdam steeds meer als één stad functioneert.
3. Sterke kernen, sterke regio's, gaat over de ontwikkeling van centrumgemeenten die de gehele regio waarin ze liggen, vitaal houden.
4. Nieuwe energie, benut de economische kansen van de energietransitie.
5. Natuurlijk en vitaal landelijke omgeving, staat het ontwikkelen van natuurwaarden en een economische duurzame agrarische sector centraal.

### Bijlage 3. Het Didam-arrest

In het Didam-arrest is bepaald dat wanneer er redelijkerwijs vanuit kan worden gegaan dat bij de aanbidding van de onroerende zaak meerdere gegadigden tot koop zullen zijn, moet de gemeente met in achtneming van de haar toekomende beleidsruimte criteria opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd (selectiecriteria). De gemeente moet voor deze selectie objectief, toetsbare en redelijke criteria opstellen. Zodat het voor de potentiële gegadigden duidelijk is waaraan moet worden voldaan om aanspraak te kunnen maken om de onroerende zaak of op basis waarvan de koper wordt geselecteerd. Daarom is in de uitspraak bepaald dat de gemeente vooraf en op tijd voor de selectieprocedure, duidelijkheid moet geven over deze informatie op een dergelijke wijze dat (potentiële) gegadigden hiervan kennis kunnen nemen. Het moet een passende mate van openbaarheid zijn, met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak (de aanbidding), de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria aan de hand waarvan de gemeente een koper selecteert. Hierdoor wordt mededingingsruimte geboden door de gemeente bij verkoop van die onroerende zaken.

In de uitspraak is bepaald dat deze mededingingsruimte door de gemeente niet geboden hoeft worden, wanneer vaststaat dat er maar één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de koop van de onroerende zaak. Dat er maar één serieuze gegadigde is, moet dan vooraf vaststaan of mag redelijkerwijs worden aangenomen op grond van redelijke, objectieve en toetsbare criteria. Om uit te sluiten dat er maar één serieuze gegadigde in aanmerking komt, moet de gemeente haar voornemen tot verkoop op tijd (tijdig) voorafgaand aan de verkoop wel op een zodanige wijze bekend maken dat een ieder hiervan kennis kan nemen. Het is dus niet zo dat de gemeente vooraf zelf kan bepalen dat slechts één partij in aanmerking komt voor de onroerende zaak. De gemeente moet in deze bekendmaking gemotiveerd weergeven waarom zij heeft geoordeeld dat op grond van die redelijke, objectieve en toetsbare criteria vooraf vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één gegadigde voor de onroerende zaak is.

Binnen de gemeente Heemskerk is een beleidsnota inkoop- en aanbesteding november 2020 van kracht. In deze beleidsnota is het algemeen juridisch kader (hoofdstuk 3.1) voor haar inkoop- en aanbesteding weergegeven. Eén van de kaders voor dit beleid is het Burgerlijk Wetboek. De grondslag van de uitspraak Didam en de daaruit voortvloeiende rechtsregels is het Burgerlijk Wetboek. In het Burgerlijk Wetboek is namelijk bepaald dat wanneer een gemeente een privaatrechtelijke bevoegdheid uitoefent (zoals verkoop en de aanbidding van een onroerende zaak), deze bevoegdheid niet in strijd mag zijn met de geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht (artikel 3:14 Burgerlijk Wetboek). In het Didam-arrest is bepaald dat de gemeente bij het aangaan en het uitvoeren van een privaatrechtelijke overeenkomst niet in strijd mag zijn met de geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht. Al ging het om de verkoop van een onroerende zaak, de gemeente Heemskerk kan ook bij het sluiten van andere overeenkomsten op grond van het privaatrecht aan deze geschreven en ongeschreven regels gebonden zijn.

Voorafgaand aan een voorgenomen verkoop van een onroerende zaak, zal de gemeente daarom per situatie beoordelen of hierbij de mededingingsruimte wordt doorkruist en of het gebruik van haar privaatrechtelijke bevoegdheid in strijd is met de geschreven of ongeschreven rechtsregels van het publiekrecht. Het Didam-arrest is een kortgeding procedure waarvan de uitkomsten nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd, waardoor de gemeente Heemskerk er voor kiest om de toekomstige rechtspraak en eventuele wijzigingen hierin – bijvoorbeeld door de bodemprocedure Didam - op de voet te volgen en dit na te leven. Onderhavig beleidsstuk is op 23 november 2022 geschreven, met toekomstige ontwikkelingen houdt het beleid derhalve geen rekening. Deze toekomstige ontwikkelingen worden door de gemeente Heemskerk wel toegepast en uitgevoerd.

In navolging op de uitspraak in het Didam-arrest, kan de gemeente Heemskerk op grond van artikel 3:14 Burgerlijk Wetboek ook gebonden zijn aan het bieden van mededingingsruimte bij het uitgeven van een zakelijk recht of dan wel een beperkt recht op of bijvoorbeeld verhuur van een aan haar toebehorend onroerend goed aan een andere partij. Ook hiervoor geldt dat de gemeente Heemskerk, wanneer zij hieraan gebonden is, het artikel volgt en de rechtspraak volgt.

Voor overeenkomsten die nog niet zijn gesloten voordat het Didam-arrest is gewezen maar waarbij de gemeente Heemskerk al wel met één gegadigde in onderhandeling is, geldt dat de vraag naar het bieden van mededingingsruimte wordt beantwoord aan de hand van artikel 3:14 Burgerlijk Wetboek in combinatie met de geschreven en ongeschreven regels vanuit het privaatrecht. Hierbij spelen naast de ongeschreven en geschreven regels van het bestuursrecht dan ook de vraagstukken ten aanzien van het sluiten van overeenkomsten en dan met name de pré-contractuele fase én het vraagstuk naar afgebroken onderhandelingen een rol. Voor het overige geldt dat de gemeente Heemskerk gebonden is aan de procedures met betrekking tot aanbesteding, mededinging en het verbod op staatsteun op het moment dat dit hierop van toepassing is. Door de gemeente Heemskerk kan in het kader van analogie hierbij indien nodig, aansluiting worden gezocht.



## Bijlage 4. Vennootschapsbelasting

### Wet modernisering Vpb -plicht overheidsondernemingen

Met de wet modernisering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen wordt beoogt een gelijk speelveld te bevorderen tussen ondernemingen in de markt en eventueel daarmee concurrerende overheidsondernemingen. De wet wil voorkomen dat marktpartijen oneerlijke concurrentie ondervinden van de overheid of ondernemingen waarin de overheid deelneemt. Met de invoering van de wet vallen ook overheidsondernemingen onder de vennootschapsbelastingplicht.

Als publiekrechtelijk rechtspersoon kan de gemeente Heemskerk volgens de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 voor een deel van haar activiteiten, als onderneming worden aangemerkt. Er is sprake van een onderneming als voldaan wordt aan een drietal criteria. Er moet sprake zijn van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid, er moet sprake zijn van deelname aan het economische verkeer en er moet sprake zijn van een winstoogmerk. Bij de gemeente zal vrijwel altijd sprake zijn van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid en deelname aan het economische verkeer. Het criterium winstoogmerk is niet altijd het geval en is daarmee doorslaggevend. Wanneer bij een clustering van activiteiten structureel sprake is van vermogensoverschotten, wordt een winstoogmerk aangenomen en moet vennootschapsbelasting over de winst worden betaald.

Bij actief grondbeleid is regelmatig sprake van vermogensoverschotten op de exploitatie. Voor het cluster aan activiteiten met betrekking tot grondexploitatie wordt de gemeente daarom als ondernemer aangemerkt. Over de winst op grondexploitatie wordt dus vennootschapsbelasting betaald. Bij deelname in een rechtspersoon die de grondexploitatie voor eigen rekening en risico uitvoert is de gemeente niet vennootschapsbelastingplichtig. De belastingplicht ligt dan bij de rechtspersoon die de grond exploiteert.

Bij faciliterend grondbeleid is de gemeente doorgaans geen vennootschapsbelasting verschuldigd. Voor de Vennootschapsbelasting (Vpb) is namelijk het belastbare bedrag van de onderneming waarover de belasting wordt geheven, de in een jaar genoten winst minus de voor de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 te verrekenen verliezen (art. 2 lid 1 onder g Wet VPB en art. 7 lid 1 en 2 Wet VPB). Bij faciliterend grondbeleid is geen sprake van vermogensoverschotten, omdat slechts de kosten worden verhaald en geen winst wordt beoogd.

Binnen de gemeente kan onderscheid gemaakt worden tussen gronden die worden aangewend voor grondexploitaties en gronden die niet in exploitatie zijn. De grond die niet in exploitatie is genomen behoort tot de materiële vaste activa van de gemeente. Als bij de niet in exploitatie genomen gronden sprake is van normaal vermogensbeheer, vallen die gronden buiten het ondernemingsvermogen van de gemeente. In dat geval worden vermogensoverschotten niet belast met vennootschapsbelastingen.

## **Bijlage 5. Overige wetgeving**

Voor nadere toelichting en wetteksten wordt verwezen naar de betreffende wet- en regelgeving. Hierna wordt hierop kort ingegaan.

### **Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro)**

De ruimtelijke plannen die bepalen hoe Nederland in de toekomst er uit zal zien, vinden hun procedurele basis in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De belangrijkste huidige planningsinstrumenten voor de gemeente zijn de Omgevingsvisie en het bestemmingsplan. Grondexploitatie is geregeld in afdeling 6.4. Grondexploitatie van de de Wro en nadere uitwerking in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in afdeling Afdeling 6.2. Grondexploitatie.

Het Bro geeft regels over de vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling, bekendmaking en terinzagelegging van ruimtelijke besluiten. Tevens is aangegeven op welke wijze verantwoording moet worden afgelegd over de gevolgde procedures, de haalbaarheid en de inhoud van de plannen. Meer in het bijzonder is in het besluit gespecificeerd wat tot de kosten van een grondexploitatie kan worden gerekend. De Wro en Bro geeft de gemeente de bevoegdheid de gemeentelijke kosten te verhalen, bijdragen te vragen voor bovenplanse voorzieningen en locatie-eisen te stellen op het gebied van de inrichting van de openbare ruimte en de volkshuisvesting (regels omtrent de vier eerder genoemde woningbouw categorieën) .

### **Wet voorkeursrecht de gemeenten (Wvg)**

De gemeente kan door het vestigen van een voorkeursrecht voor grond en gebouwen een eerste recht van koop afdwingen. Dit betekent dat als een derde zijn onroerende zaken wil verkopen, hij deze eerst aan de gemeente te koop aanbiedt. Het voorkeursrecht kan voor woningen, bedrijven, infrastructuur en natuur gevestigd worden. Voor het vestigen van het voorkeursrecht gelden strikte voorwaarden.

### **Onteigeningswet (OW)**

De Onteigeningswet maakt het mogelijk dat de gemeente vanwege algemeen belang grond en/of opstallen van een derde kan en mag onteigenen als minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt te zijn. Onteigening geldt als uiterste middel en er gelden zeer strikte voorwaarden.

### **Milieuwetgeving**

Bij ruimtelijke ontwikkelingen is de mogelijke aanwezigheid van bodemverontreiniging een belangrijk punt van aandacht. Het aspect bodemkwaliteit speelt in diverse wetten en regelgeving. Binnen het omgevingsrecht zijn de belangrijkste de Wet milieubeheer (algemene zorgplicht), de Wet bodembescherming (met bijvoorbeeld de specifieke zorgplicht bodemkwaliteit), het Besluit bodemkwaliteit, de Regeling bodemkwaliteit, de Woningwet en de Bouwverordening. De milieuwetgeving is in het kader van grondbeleid relevant in het kader van de uitgifte van functiegeschikte grond en het doorberekenen van kosten van eventueel noodzakelijke bodemsanering.

### **Wet Dualisering gemeenten**

In het jaar 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur inwerking getreden. De wet heeft de inrichting van de gemeente (organen) gewijzigd en het takenpakket van de Raad en het college van burgemeesters en wethouders verduidelijkt. Dualisering (dualisme) ziet – kortheidshalve – op de splitsing van de ambtelijke bestuursorganen (de burgemeester, de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders) binnen de gemeente.

In dit verband gaat het met name om de controlerende functie van de Raad op het gevoerde gemeentelijk beleid en het bestuur van de gemeente. Bij de wet is daarnaast de (gemeentelijke) Rekenkamer ingevoerd. In de Gemeentewet is een artikel toegevoegd waarbij het College van Burgemeesters en Wethouders over elk begrotingsjaar verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad (zie in dit kader van belang hoofdstuk 5 onder “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)”). Met de Wet dualisering gemeentebestuur is aan het college van burgemeesters en wethouders de bevoegdheid toegekend tot het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten (art. 160 lid 1 onder d Gemeentewet). In artikel 169 Gemeentewet wordt aangegeven dat het college van burgemeester en wethouders hierover geen besluit neemt als het besluit tot het verrichten van die rechtshandeling tot ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan leiden, dan nadat de gemeenteraad hierover in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen te geven. In dit bestek zijn de voornoemde anterieure en posterieure overeenkomsten (zie hiervoor paragraaf 3.1 van de Nota onder “Instrumenten voor actief grondbeleid”) van belang. In het kader van grondbeleid en de daaruit voortvloeiende privaatrechtelijke handelingen wordt op deze plaats gewezen op de bepaling in het Burgerlijk Wetboek dat het de gemeente door gebruikmaking van het privaatrecht de geschreven en ongeschreven regels van het publiekrecht niet mag ontduiken (art. 3:14 BW). Zie verder bijlage 5 onder “Burgerlijk Wetboek (BW)”

### **Burgerlijk Wetboek (BW)**

Met betrekking tot de grondexploitatie door derden zijn in het Burgerlijk Wetboek regels opgenomen met betrekking tot privaatrechtelijke overeenkomsten, verbintenissen, en bijzondere overeenkomsten.

Omdat de activiteiten van de gemeente op het gebied van grondexploitatie een privaatrechtelijk karakter kunnen hebben, zijn de regelingen in deze wet van belang.

**Europese wetgeving: Staatssteun en aanbesteding**

Europese regelgeving gaat steeds meer een stempel drukken op publiek- private samenwerkingsverbanden en opdrachtverstrekking. Met name het aanbestedingsrecht en regelgeving ten aanzien van staatssteun zijn voor het grondbeleid van belang.

**Omgevingswet (Ow)**

Naar verwachting treedt vooralsnog per 1 juli 2023 (de Ow in werking. Deze wet integreert meer dan 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving, waaronder de Wro. Ook de hiervoor genoemde Grondexploitatiewet wordt via een aanvullingswet geïntegreerd in deze Ow. Met de Ow wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken.

**Aanvullingswet grondeigendom**

Met de toekomstige aanvullingswet worden zaken rond grondbeleid, grondbeleidsinstrumenten en grondeigendom in de Ow opgenomen.

**Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)**

Het besluit geeft voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten.

**Aanbestedingswet 2012**

Met de Aanbestedingswet is de Europese regelgeving voor het plaatsen van overheidsopdrachten, in de meest ruime zin van het woord, voor werken, leveringen en diensten in de nationale wetgeving opgenomen.

**Wet Markt en overheid**

De Wet markt en overheid is regelgeving dat in de Mededingingswet is opgenomen. Met de wet wordt beoogt te voorkomen dat overheidsorganen in een oneerlijke concurrentieverhouding met marktpartijen komen te staan.

**Mededingingswet**

Het doel van de Mededingingswet is het bevorderen van eerlijke en effectieve concurrentie, door het verbieden van gedragingen of posities die een eerlijke concurrentie in de weg staan.