



Inbrengwaarde en Kostenverhaal

Kernprobleem grondbeleid

- Publieke investeringen in woningbouw, infrastructuur en openbare ruimte nemen toe, terwijl gemeenten deze kosten steeds moeilijker kunnen verhalen.
- Het financiële tekort is door Rebel becijferd op circa €13,7 miljard voor de publieke opgaven voor woningbouw en infrastructuur; Daarnaast is er een opgave voor de nationale infrastructuuropgave richting €80 miljard tot 2035.
- Gebiedsontwikkeling vindt in belangrijke mate plaats op gronden van private partijen op basis van het recht van zelfrealisatie. In die situatie geldt er een wettelijke kostenverhaalsplicht. De inbrengwaarde van de gronden vervult een belangrijke functie in de uitvoering van het kostenverhaal. Een belangrijk deel van de waardevermeerdering van grond komt terecht bij private partijen – zowel niet-ontwikkende als ontwikkelende grondeigenaren - terwijl publieke tekorten oplopen.

Begrippen

Om eenduidigheid in de discussie te krijgen is het goed om eerst de verschillende begrippen goed neer te zetten:

- a. De huidige wettelijke regeling voor het bepalen van de inbrengwaarde bij kostenverhaal.

In art 8.17 Ob is een keuzemogelijkheid gegeven:

1. Waardering conform de zogenaamde **werkelijke waarde** (15.22 tot en met 15.25 Ow¹.)
2. Waardering conform de Woz-waarde.

ad 1.

De werkelijke waarde wordt gevonden door van elk object de hoogste waarde te bepalen vanuit:

- de gebruikswaarde: de 'huidige' waarde voordat het nieuwe plan besluit er is
- de complexwaarde of verwachtingswaarde: dit is de waarde op grond van de nieuwe functies volgens het nieuwe planologisch besluit.

ad 2.

De Woz waarde is een methode voor de bepaling van de gebruikswaarde.

Vervolg ad 1 werkelijke waarde.

Voor zowel het bepalen van de gebruikswaarde als de verwachtingswaarde worden door de taxateur verschillende methoden gebruikt. Voor de gebruikswaarde wordt bijv ook gebruik gemaakt van de comparatieve methode (vergelijkingstransacties voor agrarische functies of bestaande woningen etc). Voor de verwachtingswaarde kunnen ook verschillende methoden worden gebruikt. Een daarvan is de comparatieve methode. Een andere methode is de residuele methode

- b. Taxatie is per object. Dus bij eigendom a kan de gebruikswaarde hoger liggen dan de verwachtingswaarde en bij eigendom b is het net andersom. Het is dus niet 1 uitkomst voor alle eigendommen in het kostenverhaalsgebied. Dit heeft dus ook doorwerking naar de macroaftopping.
- c. De hierna aan de orde komende 'residuele methode' is een vorm van toepassing van de werkelijke waarde-methode, waarbij dan voor de verwachtingswaarde wordt uitgegaan van de residuele methode.
oftewel: ook voor deze methode geldt dat, vanuit de werkelijke waarde methode, altijd voor elk object zowel de gebruikswaarde als de verwachtingswaarde moet worden bepaald, en de hoogste wordt dan gehanteerd. Voor de verwachtingswaarde

¹ In art 8.17 Ob wordt verwezen naar 15.21 tot en met 15.24 Ow. Dit is een omissie en moet zijn 15.22 tot en met 15.25 Ow. Dit is inmiddels door de wetgever onderkend en wordt op korte termijn aangepast via het Verzamelbesluit Omgevingswet 2026.

wordt dan niet langer gebruik gemaakt van de comparatieve methode maar van de residuele methode.

Voor de gebruikswaarde zijn de in de praktijk gehanteerde methoden (waaronder ook een comparatieve methode) onverkort van toepassing!

- d. De residuele methode is een gangbare toepassing van de methodiek van de werkelijke waarde (art 15.22 Ow), met dien verstande dat voor de verwachtings- of complexwaarde wordt uitgegaan van de residuele methode.
is in die methode de gebruikswaarde hoger dan de residuele waarde, dan wordt de gebruikswaarde gehanteerd.

Wordt uitgegaan van de methodiek van de gebruikswaarde dan wordt, **vanuit de huidige wettelijke definitie**, niet meer uitgegaan van de 'werkelijke waarde' maar van de gebruikswaarde in het kostenverhaal. Deze waarde wordt altijd gehanteerd, ook als de verwachtingswaarde hoger ligt dan de gebruikswaarde.

Positionering discussie

- De discussie over inbrengwaarde staat niet op zichzelf. Zij is onderdeel van de modernisering van het grondbeleid, waarmee het Rijk probeert gebiedsontwikkeling te versnellen, publieke kosten beter te kunnen verhalen en de waardestijging van grond beter te benutten voor maatschappelijke opgaven.
- De discussie over gebruikswaarde versus residuele waarde als grondslag voor de inbrengwaarde is onderdeel van spoor 2 "Publieke kosten beter verhalen en financieel afdekken".
- Het is goed om te benadrukken dat de inbrengwaarde-discussie niet verward moet worden met discussie in spoor 3 (baatafroming). Daar is hier geen sprake van, voor welke methode je ook kiest: het gaat over kostenverhaal en dat vindt plaats volgens vastgestelde kostenverhaalsregels en is bovendien gelimiteerd door de macro-aftopping. Voor de eventuele toepassing van baatafroming is eerst plaats nadat kostenverhaal heeft plaatsgevonden.

Gemeenschappelijke diagnose

- Er bestaat brede overeenstemming dat de huidige toepassing van de comparatieve methode bij het bepalen van de complex- of verwachtingswaarde niet langer goed functioneert en leidt tot fors hogere verwachtingswaarden vergeleken met de gebruikswaarde, met gelijktijdig forse tekorten in het kostenverhaal. (speculatieve vergelijking transacties leiden tot hogere inbrengwaarden en daarmee tekorten)
- Er bestaat verschil van inzicht over de vraag of
 - a. de gebruikswaarde of
 - b. de werkelijke waarde waarbij voor de verwachtingswaarde dient te worden uitgegaan van de residuele waarde;

de beste oplossing is voor het vaststellen van de hoogte van de inbrengwaarde bij het kostenverhaal.

- Scheiding tussen verwerving/onteigening en kostenverhaal; deze worden nu te vaak vermengd. Het kostenverhaal is aan de orde bij zelfrealisatie. Inbrengwaarde bij kostenverhaal is dus geen verwerving maar een “kostenpost” in de rekentool van het kostenverhaal om te bepalen of, gegeven de waarde van grond, alle verhaalbare kosten ook daadwerkelijk kunnen worden verhaald. Bij zelfrealisatie behoudt ontwikkelaar de ontwikkelrechten. Bij grondverkoop door de eigenaar (minnelijk, voorkeursrecht of onteigening) verandert er niets aan de huidige wet- en regelgeving. Oftewel: bij toepassing van voorkeursrecht of onteigening vindt bepaling van de werkelijke waarde plaats volgens de regels van 15.22 tot en met 15.25 Ow. In die toepassing kan voor de verwachtingswaarde in beginsel nog steeds gebruik worden gemaakt van de comparatieve methode.

Optie A – Gebruikswaarde: belangrijkste argumenten

VOORDELEN:

- De methodiek van de gebruikswaarde kan via art 8.17 Ob nu al worden toegepast voor het kostenverhaal bij objecten waarvoor een Woz waarde beschikbaar is. Het toepassen van de gebruikswaarde bij kostenverhaal is daarmee geen trendbreuk maar een met de Ow toegevoegde zelfstandige waarderingmethode.
- Leidt, indien de verwachtingswaarde hoger ligt dan de gebruikswaarde, tot lagere inbrengwaarde. De publieke tekorten uit macro-aftopping dalen: er is meer ruimte voor kostenverhaal.
- Leidt (op termijn) tot lagere verwervingsprijzen (“normalisering grondmarkt”), zodat er een minder grote waardesprong ontstaat.
- Eenvoudiger om vast te stellen: minder complexe parameters, eenvoudiger uitvoerbaar en beter uitlegbaar.
- Minder juridische discussies en minder risico op vertraging als gevolg van juridische procedures. De verkoopbereidheid van grondeigenaren kan in eerste instantie wel afnemen. Men zal moeten “wennen” om met minder genoeg te nemen.
- Meer uitvoeringszekerheid voor woningbouwprojecten.
- Indien de verwachtingswaarde hoger ligt dan de gebruikswaarde, incasseer de ontwikkelaar de verhoging t.o.v. de gebruikswaarde achteraf. Eventuele Ontwikkelwinsten behoren pas achteraf zichtbaar te worden en hoeven niet vooraf door de overheid te worden uitgekeerd als vergoeding boven de gebruikswaarde. **Bij zelfrealisatie hoort het risico op winst of verlies bij de ontwikkelaar te liggen en niet bij de overheid door vooraf al een voor rekening van de overheid komende vergoeding van geraamde waardeinstijging in te calculeren.**
- Bij tussentijdse actualisatie van kostenverhaalsregels en bij de verplichte eindafrekening dient ook de inbrengwaarde te worden herzien. Dit is bij toepassing van de gebruikswaarde minder gevoelig voor procedures.

NADELEN:

- Wordt gezien als een fundamentele systeembreuk met de huidige koppeling tussen kostenverhaal, voorkeursrecht en onteigening. Reactie:
 - Bij onteigening hoort een vooraf te bepalen compensatie voor te verwachten toekomstige waardestijging; bij zelfrealisatie ligt risico en opbrengst bij de eigenaar. De gemeente faciliteert en verhaalt kosten. De ontwikkelaar is de ondernemer en incasseert het resultaat van de gebiedsontwikkeling.
 - Sluit aan bij de trendbreuk die met de Omgevingswet is ingezet. In de omgevingswet is inbrengwaarde al iets anders dan verwervingswaarde omdat de grondexploitatie als basis is losgelaten. Zie ook de opgenomen waarderingsgrondslag van de Woz-waarde die eveneens is gekoppeld aan de gebruikswaarde.
- Marktpartijen verwachten minder verkoopbereidheid, meer zelfrealisatie en meer onzekerheid. De smeerolie verdwijnt. Reactie:
 - gebruikswaarde bepaalt alleen het kostenverhaal en niet de feitelijke transactieprij of onteigeningsschadeloosstelling.
 - Ontwikkelaars betalen vaak ook voor strategische positie, ontwikkelrechten en optiewaarde. Dat is hun goed recht. Het kan echter niet zo zijn dat de overheid met belastinggeld deze kosten moet dragen.
 - Indien ontwikkelaars terughoudender worden met betrekking tot verwerving, dan kunnen gemeenten overwegen zelf actief grond te verwerven. Het Rijk kan dat in de toekomst mogelijk faciliteren met de Rijksgrondfaciliteit.
- Kan volgens marktpartijen leiden tot excessief kostenverhaal ("gouden stoeptegels"). Reactie:
 - Kostenverhaalsregels en macro-aftopping reguleren kostenverhaal. Excessief kostenverhaal is daarmee niet aan de orde. Meer kostenverhaal wel. Dat is ook primair het doel.

Optie B – Residuele waarde: belangrijkste argumenten

Indien gekozen wordt voor het handhaven van de methodiek van de werkelijke waarde, onderschrijven we de residuele waarde methode als enige methode voor het bepalen van de verwachtingswaarde als onderdeel van de werkelijke waarde bij de toepassing van kostenverhaal. Deze methode moet in dat geval gebruikt worden om te bepalen bij welke inbrengwaarde de gebiedsontwikkeling haalbaar is en of alle verhaalbare kosten kunnen worden verhaald. Als de residuele waarde lager ligt dan de gebruikswaarde, geldt de gebruikswaarde ook in deze methodiek als inbrengwaarde voor het kostenverhaal.

VOORDELEN:

- Verhaalbare kosten en opbrengsten worden volledig doorgerekend.
- Ontwikkelpotentie van grond wordt meegenomen.
- Ligt dicht bij de huidige praktijk en is daardoor minder grote stelselwijziging.

NADELEN:

- Op het moment van verwerving door marktpartijen is de residuele waarde bij de toepassing van kostenverhaal vaak nog moeilijk vast te stellen; geeft onzekerheid over welke verwervingsprijs gehanteerd moet worden.
- Sterk afhankelijk van acceptatie van aannames over rente, fasering, opbrengsten, kosten en risico-opslagen.
- Kleine parameterwijzigingen kunnen grote verschillen in uitkomst (vaststelling residuele waarde) veroorzaken.
- Meer juridisering: partijen kunnen aannames en parameters aanvechten.
- Grotere kans op bezwaar- en beroepsprocedures.
- Risico op vertraging van woningbouwprojecten door nieuwe rechtszaken.
- Bij tussentijdse actualisatie van kostenverhaalsregels en bij de verplichte eindafrekening dient ook de inbrengwaarde te worden herzien. Dit is bij toepassing van de residuele methode meer gevoelig voor procedures.²
- Risico is dat de bestuursrechter bij beroep tegen kostenverhaalsregels veel discussie zal gaan oproepen bij de toepassing van de residuele methode. Welke eisen gelden er voor onderbouwingen van parameters etc. Dat raakt dus niet de methode als zodanig maar de toepassing ervan. Er dient rekening te worden gehouden dat er in dat geval een noodzaak ontstaat voor uniforme wettelijke uitvoeringsregels.

Noodzakelijke aanpassing in beide methodieken

- De benaming 'collectieve verwervingskosten' komt nu niet voor in de wetgeving over het kostenverhaal maar de methodiek is wel reeds geregeld. Het gaat in de bestaande kostenverhaalswetgeving over de situatie dat de gemeente gronden gaat onteigenen. Als basis geldt de inbrengwaarde (dus nu werkelijke waarde veelal op basis van comparatieve methode), maar ingeval van onteigening komen er voor de gemeente kosten bij uit bijkomende schaden. Zo ontstaat de onteigeningsschadeloosstelling. Dit zijn meerkosten voor de gemeente als gevolg van feitelijk verwerven via onteigening. Via art 8.17 Ob worden deze meerkosten tot de inbrengwaarde gerekend en zijn ze daarmee ook verhaalbaar.
- Verder is er geen verschil omdat de inbrengwaarde voor verwerving (bij bijv voorkeursrecht) op dit moment gelijk is aan die van kostenverhaal.
- **Die methodiek zal bij zowel de keuze voor residueel als gebruikswaarde verder moeten worden uitgebreid.** In beide gevallen zal de inbrengwaarde voor de toepassing van kostenverhaal dan lager kunnen zijn dan bij bijvoorbeeld een feitelijke

2 bij herziening van de kostenverhaalsregels maar ook bij de verplichte eindafrekening is de hertaxatie van de inbrengwaarde aan de orde. Dat is m.i. niet een vraag of onzekerheid maar een onderdeel van de huidige wettelijke methodiek

gemeentelijke verwerving via voorkeursrecht of onteigening. Die meerkosten (die dan bij toepassing van voorkeursrecht dan bestaan uit het verschil tussen comparatieve methode en residueel respectievelijk comparatieve methode en gebruikswaarde) dienen dan ook tot de verhaalbare kosten te worden gerekend. Gebeurt dat niet dan blijft de gemeente zitten met niet verhaalbare verwervingskosten.

Gevolgen voor woningbouw

- Gebruiksperspectief: minder juridische discussies, minder onzekerheid en snellere uitvoering.
- Marktperspectief: meer onzekerheid en mogelijk remmend effect op bestaande grondposities.
- De residuele waardering leidt waarschijnlijk tot meer risico op vertraging oplevert dan gebruikswaarde. Dit omdat er vele aannames bij de residuele methode gedaan moeten worden die continu bij de rechter aangevochten kunnen worden.

Eindbeeld

- De huidige comparatieve methode als onderdeel van het bepalen van de verwachtingswaarde bij de werkelijke waarde functioneert niet adequaat voor het vaststellen van de inbrengwaarde bij kostenverhaal. Marktpartijen worden nu (vanuit het gebruik van de comparatieve methode bij het bepalen van de verwachtingswaarde beschermd doordat speculatieve transacties of transacties die vanuit een ander doel gedaan worden (bouwproductie veiligstellen) de basis zijn voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal.
- Er is een maatschappelijk probleem rond kostenverhaal en publieke tekorten. Het vergoeden van waardeverstijgingen t.o.v. de gebruikswaarde, onder gelijktijdige acceptatie van publieke tekorten die voor rekening van de overheid komen, moet stoppen.
- Het onderscheid tussen verwerving en kostenverhaal moet centraal staan.
- Gemeenten hebben voorkeur voor gebruikswaarde omdat deze beter aansluit bij faciliterend kostenverhaal, juridisch eenvoudiger is en minder risico op procedures en vertraging geeft.
- De onzekerheid die marktpartijen zien bij een systeemverandering over bereidwilligheid en grondverkoop ziet niet in de keuze voor residueel of huidige waarde. Die zit in het loslaten van het taxeren op basis van de comparatieve waarde. (De eerste stap in de discussie waarover al consensus bestaat). Met deze methodiek vervalt “zekerheid aan de voorkant”. Risico op speculatieve aankopen komt bij de aankopende partij te liggen in plaats van bij de overheid.
- De residuele waarde methode is een systematiek van berekenen; De enige feitelijke wettelijke benchmark – voor het bepalen van de hoogte van het kostenverhaal – is in onze ogen de huidige waarde.

In de kantlijn van discussie over inbrengwaarde: spoor 2 versus spoor 3

- Aanpassing in inbrengwaardesystematiek zorgt voor verbetering kostenverhaal in projecten waar “ruimte zit” om tot volledig kostenverhaal te komen , maar lost niet het probleem op van projecten waar de huidige gebruikswaarde hoger is dan de herontwikkelingswaarde: in die projecten is per definitie sprake van een onrendabele top en kan (deel van) kosten niet verhaald worden. Woningbouwsubsidies zijn dan “onvermijdelijk”.
- Wil je iets doen aan financiële haalbaarheid van die tweede categorie projecten, dan kom je in spoor 3:
 - Een planbatenheffing (of iets soortgelijks) roomt (deel van) baten af in projecten, die refteren nadat het kostenverhaal heeft plaatsgevonden.
 - Die baten kunnen ingezet worden voor verliesgevende projecten elders in de gemeente (verevening tussen projecten).
 - Nota bene: discussie over spoor 3 is op dit moment niet aan de orde.

VvG, 10 september 2026

Mede onderschreven door:

Erwin van der Krabben

Joop van den Brand

Theo Stauttener