

# Problematiek inbrengwaarden kostenverhaal

VvG maart 2026

## Inleiding

De inbrengwaarde van de gronden vormen een belangrijk element in het (wettelijke) kostenverhaalsysteem. Door de hoge inbrengwaarden kunnen gemeenten echter vaak niet alle kosten verhalen en ontstaat er een publiek tekort. Dit terwijl de grondeigenaren wel een positieve waardeontwikkeling doormaken. Het systeem is hierdoor niet in balans en het is wenselijk de grondslag van de inbrengwaarde voor kostenverhaal aan te passen. Hier gaan we in deze notitie op in.

## IN HET KORT:

- 1. Het probleem van te vaak onrealistisch hoge inbrengwaarden wordt breed erkend**  
De huidige systematiek (Omgevingswet/Grondexploitatiewet) rekent in het kostenverhaal op basis van de grondwaarde *na* functiewijziging, wat leidt tot te hoge inbrengwaarden. Daardoor kunnen gemeenten hun gebiedsontwikkelingskosten vaak niet volledig verhalen en lopen tekorten op die nationaal oplopen tot vele miljarden.
- 2. Rekenen met de huidige gebruikswaarde is de meest eenvoudige, logische en faire basis**  
Door de inbrengwaarde in het kostenverhaal te baseren op de feitelijke waarde van de grond onder de huidige bestemming (bijv. landbouw), ontstaat een realistischer (en goed te objectiveren) kostengrondslag en wordt het kostenverhaal een stuk eerlijker. De gemeente kan dan vrijwel alle publieke kosten verhalen in plaats van grote tekorten te moeten absorberen en veel subsidies noodzakelijk zijn.
- 3. De meerwaarde hoort toe aan de grondeigenaar — maar pas ná aftrek van de publieke kosten!**  
In het huidige systeem komt een groot deel van de waardestijging terecht bij grondeigenaren, terwijl de gemeente met de ongedekte kosten blijft zitten. Dit is niet in balans. Door een realistischer startwaarde (gebruikswaarde), wordt de resterende waardestijging pas “verdiend” nadat publieke investeringen zijn gedekt.
- 4. Een realistischer inbrengwaarde drukt speculatie en verlaagt automatisch de grondprijzen**  
De markt speculeert nu op waarden tot – bijvoorbeeld- € 50 per m<sup>2</sup> terwijl de gebruikswaarde € 12 is. Deze speculatie leidt tot onnodig hoge subsidies en publieke tekorten. Een gebruikswaarde als grondslag in het kostenverhaal remt speculatie, voorkomt onredelijke winsten en brengt de grondprijzen omlaag, zonder dat dit ten koste gaat van ontwikkelmarges voor reguliere projecten.
- 5. Wel noodzakelijk: een zorgvuldige overgangsregeling**  
Voor lopende plannen of reeds aangekochte gronden moet een passend overgangsrecht gelden. In bepaalde gevallen kan een gemeente tijdelijk actiever moeten optreden (bijv. aankoop of onteigening), maar deze kosten kunnen vervolgens in het kostenverhaal worden meegenomen.

Hoe dit alles in zijn werk gaat, wordt toegelicht in het vervolg van deze notitie.

## Nadere toelichting problematiek inbrengwaarden kostenverhaal

VvG maart 2026

### Inleiding

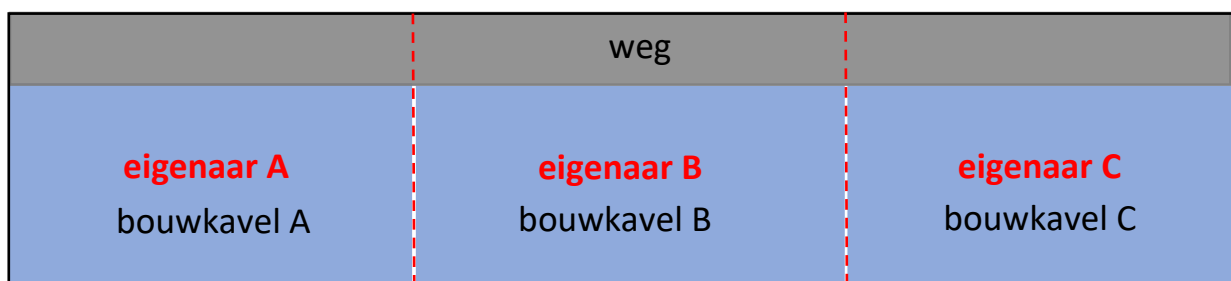
In het huidige systeem van kostenverhaal zoals opgenomen in de Omgevingswet (en daarvoor de “Grondexploitatiewet”) worden gemeenten dikwijls geconfronteerd met zogenaamde ‘macro aftopping’<sup>1</sup>; dat wil zeggen ze mogen niet alle kosten die nodig zijn voor een gebiedsontwikkeling verhalen (in rekening brengen) bij ontwikkelende partijen. Hiervoor wordt een (wettelijk bepaalde) rekensom uitgevoerd om dit te bepalen. Is er geen ‘macro aftopping’ dan kan de gemeente alle benodigde kosten verhalen en is er niets aan de hand. Is er wel macro aftopping dan blijft de gemeente zitten met een tekort, op nationale schaal gaat het om vele miljarden.

Wij hebben ons de vraag gesteld of dit systeem wel klopt en eerlijk is. De conclusie is dat er in het huidige systeem van kostenverhaal teveel waarde wordt toegerekend naar de grondeigenaren, waardoor in de gevallen met macro aftopping de gemeente blijft zitten met de tekorten terwijl de grondeigenaren kunnen profiteren van de positieve waardeontwikkeling. Om hier meer balans in aan te brengen is de VvG voorstander de grondslag voor de inbrengwaarde in het kostenverhaalsysteem te wijzigen naar de huidige gebruikswaarde. We lichten dit aan de hand van voorbeelden toe in dit document.

### Voorbeeld casus met huidige systematiek kostenverhaal

Als voorbeeld casus gaan we uit van een fictief gebied, bestaande uit drie eigenaren/percelen. Perceel A is van de gemeente, B en C zijn private ontwikkelaars. Langs de drie kavels loopt een weg, die door de gemeente wordt aangelegd en de gemeente verzorgt in één civiele operatie ook het bouwrijp maken.

Het betreft een fictieve, sterk versimpelde casus met als doel de werking van het systeem uit te leggen. De rode arcering betreft de eigendomsgrenzen (percelen). Het uitgangspunt is dat het gebied van een landbouwbestemming<sup>2</sup> naar een woonbestemming (woonwijk) gaat.



### Uitgangspunten

De huidige (agrarische) waarde van de grond is voor alle percelen gelijk: € 12

Deze waarde stijgt door de functiewijziging naar € 50. Dit is het bedrag dat nu voortkomt uit taxaties, waarbij de taxateur vooral ook comparatief kijkt wat elders voor de grond betaald wordt en dat als de marktwaarde bepaalt.

De aanleg van de weg en het bouwrijp maken (rioolaanleg e.d.) kost voor het hele gebied € 300.

De kavels leveren het volgende op:

- Kavel A: € 120
- Kavel B met een groot aandeel sociale woningen: € 40
- Kavel C: € 150
- Samen opbrengsten ontwikkeling: € 310

<sup>1</sup> Artikel 13.14 lid 2 Omgevingswet

<sup>2</sup> Bestemming heet functie onder de Omgevingswet

De wet schrijft momenteel voor dat voor de kosten van de gebiedsontwikkeling gerekend moet worden met de waarde na functiewijziging. Dus totaal € 150 (3 percelen) inbrengwaarde. Samen met de kosten van € 300 zijn de totale kosten € 450. Dit is hoger dan de opbrengsten en dus is er sprake van macro aftopping (tekort van € 140). Hoe dit uitwerkt per eigenaar staat in de volgende rekestabel.

Kostenverhaal systeem					
Kosten	A	B	C	gemeente: aanleg openbare ruimte	Totaal
inbrengwaarde	50,0	50,0	50,0		150,0
overige kosten	-	-	-	300,0	300,0
<b>totaal</b>	<b>50,0</b>	<b>50,0</b>	<b>50,0</b>	<b>300,0</b>	<b>450,0</b>
					-
<b>Opbrengsten</b>					-
grondwaarden	120,0	40,0	150,0		<b>310,0</b>
					-
<b>Saldo voor kostenverhaal</b>	<b>70,0</b>	<b>-10,0</b>	<b>100,0</b>		<b>160,0</b>
					-
Gewogen basiseenheden	0,4	0,1	0,5		1,0
					-
<b>Bruto bijdrage</b>	<b>120,0</b>	<b>40,0</b>	<b>150,0</b>	-	<b>310,0</b>
Aftrek inbrengwaarde	-50,0	-50,0	-50,0		-150,0
Aftrek eigen kosten	-	-	-		-
<b>Netto bijdrage kostenverhaal</b>	<b>70,0</b>	<b>-10,0</b>	<b>100,0</b>		<b>160,0</b>
					-
<b>Saldo na kostenverhaal</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>		<b>-</b>

Tabel 1

#### Toelichting:

Doordat er sprake is van macro aftopping kunnen de kosten tot € 160 worden verhaald (de netto opbrengsten, dit is wettelijk zo gekozen). Dit wordt naar rato van aandeel van de opbrengsten (gewogen basiseenheden) verdeeld over de eigenaren. Vervolgens wordt de inbrengwaarde er vanaf getrokken om het netto te betalen bedrag kostenverhaalsbijdrage te berekenen. Bij een negatief bedrag ontvangt de eigenaar via de gemeente van andere eigenaren.

De gemeente ontvangt zo netto € 160 (ook vanuit haar eigen perceel A). De te maken kosten zijn € 300, dus de gemeente blijft zitten met [een tekort van € 140 als resultaat kostenverhaal](#).

Stel dat de werkelijke inkoop van de grond € 15 zou zijn (op tijd ingekocht, ruim voordat de grond “warm” werd). Dan is het ontwikkelsaldo van de eigenaren € 105 positief.

Ontwikkelresultaat	werkelijke aankoop grond	opbrengst	kostenverhaal	resultaat
A	-15,0	120,0	-70,0	35,0
B	-15,0	40,0	10,0	35,0
C	-15,0	150,0	-100,0	35,0
<b>Totaal</b>	<b>-45,0</b>	<b>310,0</b>	<b>-160,0</b>	<b>105,0</b>

Tabel 2

Wij vinden dit geen evenwichtige verdeling tussen de winsten van de grondeigenaren en de kosten waarmee de gemeente blijft zitten. Daarom is [aanpassing van de inbrengwaarde kostenverhaal](#) dringend gewenst.

## Aanpassing inbrengwaarde kostenverhaalsysteem naar huidige gebruikswaarde bij negatief plan

Als we de inbrengwaarde op de huidige gebruikswaarde onder de vigerende functiebestemming zetten (dus voor functiewijziging) komt het rekensysteem er als volgt uit te zien:

Aangepast systeem/wet op basis van gebruikswaarden					
Kosten	A	B	C	gemeente: aanleg openbare	Totaal
inbrengwaarde (huidige gebruiksw)	12,0	12,0	12,0		36,0
overige kosten	-	-	-	300,0	300,0
<b>totaal</b>	12,0	12,0	12,0	300,0	<b>336,0</b>
<b>Opbrengsten</b>					-
grondwaarden	120,0	40,0	150,0		<b>310,0</b>
<b>Saldo (voor kostenverhaal)</b>	<b>108,0</b>	<b>28,0</b>	<b>138,0</b>		<b>274,0</b>
Gewogen basiseenheden	0,4	0,1	0,5		1,0
<b>Bruto bijdrage</b>	<b>120,0</b>	<b>40,0</b>	<b>150,0</b>	-	<b>310,0</b>
Aftrek inbrengwaarde	-12,0	-12,0	-12,0		-36,0
Aftrek eigen kosten	-	-	-		-
<b>Netto bijdrage kostenverhaal</b>	<b>108,0</b>	<b>28,0</b>	<b>138,0</b>		274,0
<b>Saldo na kostenverhaal</b>	-	-	-		-

Tabel 3

### Toelichting:

Er blijft nog steeds sprake van macro aftopping (de kosten bedragen totaal € 336 en de opbrengsten € 310). Echter de gemeente kan wel veel meer verhalen; totaal € 274. En blijft dus zitten met een [tekort van € 26 in plaats van € 140 tekort](#).

De eigenaren maken op de grondontwikkeling licht verlies, samen € 9 als gevolg van de inkoop van de grond speculatief boven de huidige gebruikswaarde. Was de grond voor € 12 gekocht, dan was het ontwikkelresultaat per eigenaar precies € 0 geweest.

Ontwikkelresultaat	werkelijke aankoop grond	opbrengst	kostenverhaal	resultaat
A	-15,0	120,0	-108,0	-3,0
B	-15,0	40,0	-28,0	-3,0
C	-15,0	150,0	-138,0	-3,0
<b>Totaal</b>	<b>-45,0</b>	<b>310,0</b>	<b>-274,0</b>	<b>-9,0</b>

Tabel 4

### Effecten

Dit aangepaste systeem zorgt er dus voor dat de gemeente meer kosten kan verhalen en gaat grondspeculatie tegen. In het huidige systeem kan gespeculeerd worden tot € 50 (zie tabel 2) terwijl de startwaarde/ huidige waarde € 12 is. Dit speculeren wordt momenteel volop door de markt gedaan, mede waardoor de tekorten voor gemeenten gigantisch zijn opgelopen. Dit is financieel niet houdbaar en zet in veel gevallen een rem op de gebiedsontwikkeling die daardoor "te duur en te traag" is. Het huidige kostenverhaalsysteem is daar een belangrijke oorzaak van.

Een tekort voor een marktpartij is meestal een probleem, want marktpartijen gaan niet ontwikkelen voor verlies. In dat geval zal dan een subsidie of publieke bijdrage nodig zijn, alleen veel minder dan als van de hoge

inbrengwaarden moet worden uitgegaan zoals nu het geval is. De enorme subsidies gaan nu vaak naar de speculatie op de grondinkoop (dus “meteen” € 50 betalen omdat het tekort later afgewenteld kan worden op de gemeente of subsidies).

### Aanpassing inbrengwaarde kostenverhaalsysteem naar huidige gebruikswaarde bij positief plan

Bovenstaand (fictief) voorbeeld bij een aangepast systeem ging uit van een plan met een tekort. In de praktijk kan het plan vaak worden ‘geoptimaliseerd’ zodat het haalbaar wordt (o.a. met subsidies, verdichten of kostenbesparingen). Het rekensysteem komt er dan als volgt uit te zien. Hier is geen sprake van macro aftopping en alle kosten kunnen worden verhaald. [De gemeente heeft een neutraal \(€ 0\) resultaat op het kostenverhaal.](#)

Aangepast systeem/wet op basis van gebruikswaarden					
Kosten	A	B	C	gemeente: aanleg openbare ruimte	Totaal
inbrengwaarde (huidige gebruiksw)	12,0	12,0	12,0		36,0
overige kosten	-	-	-	150,0	150,0
<b>totaal</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>150,0</b>	<b>186,0</b>
<b>Opbrengsten</b>					
grondwaarden	120,0	40,0	150,0		310,0
<b>Saldo (voor kostenverhaal)</b>	<b>108,0</b>	<b>28,0</b>	<b>138,0</b>		<b>274,0</b>
Gewogen basiseenheden	0,4	0,1	0,5		1,0
<b>Bruto bijdrage</b>	<b>72,0</b>	<b>24,0</b>	<b>90,0</b>		<b>186,0</b>
Aftrek inbrengwaarde	-12,0	-12,0	-12,0		-36,0
Aftrek eigen kosten	-	-	-		-
<b>Netto bijdrage kostenverhaal</b>	<b>60,0</b>	<b>12,0</b>	<b>78,0</b>		<b>150,0</b>
<b>Saldo na kostenverhaal</b>	<b>48,0</b>	<b>16,0</b>	<b>60,0</b>		<b>124,0</b>

Tabel 5

Aangezien het plan positief is ontstaat voor alle eigenaren een positief saldo.

Ontwikkelresultaat	werkelijke aankoop grond	opbrengst	kostenverhaal	resultaat
A	-15,0	120,0	-60,0	45,0
B	-15,0	40,0	-12,0	13,0
C	-15,0	150,0	-78,0	57,0
<b>Totaal</b>	<b>-45,0</b>	<b>310,0</b>	<b>-150,0</b>	<b>115,0</b>

Tabel 6

### Discussie: kansen en risico's

Zoals aangegeven levert de huidige inbrengwaarde grondslag een enorm publiek tekort op en werkt speculatie in de hand; men kan “door speculeren” tot de verwachte toekomstige waarde en het tekort landt bij de gemeente. Deze (dubbele) negatieve prikkel moet uit het systeem. Dit biedt de kans om het publieke tekort van tientallen miljarden te verlagen en de grondspeculatie tegen te gaan.

Er is ook een aantal aandachtspunten/kanttekeningen bij invoering van de wetswijziging hiervoor:

- 1) Door meer kostenverhaal kunnen ontwikkelde partijen eerder in het verlies komen als gevolg van extra aankoopkosten grond. Dit kan worden opgelost door bij de nieuwe (onafhankelijke)

taxaties rekening te houden de huidige gebruikswaarde als basis voor in het kostenverhaal. Is de betaalde aankoopssom nog hoger, dan is dat de speculatie/ het risico van de aankopende partij. Daarnaast blijft planoptimalisatie ook altijd een strategie. Voorts is er natuurlijk een goede overgangsregeling nodig, voor bestaande plannen waar al is ingekocht kan het systeem niet zomaar anders worden (overgangsrecht).

- 2) In het huidige kostenverhaalstelsel zit, via de verdeling “gewogen basiseenheden” een verevening over de eigenaren (het collectieve element). Hierdoor worden eigenaren met financieel minder opbrengend programma (perceel B) financieel gecompenseerd door de overige eigenaren. Bij aanpassing van de inbrengwaarde naar de huidige gebruikswaarde wordt deze compensatie minder. Zie rekentabellen: in het huidige systeem in tabel 1 ontvangt B € 10 van de overige eigenaren ter compensatie van zijn lagere opbrengst (als gevolg van hoofdzakelijk sociale woningen op zijn perceel). Dat is in tabel 3 niet meer het geval: hij moet dan juist € 28 betalen. Dit kan als gevolg hebben dat eigenaar B minder genegen wordt te gaan ontwikkelen en kan gezien worden als negatief effect van de systeemaanpassing. Dit is echter goed oplosbaar als de gemeente instapt en dit perceel aankoopt en desnoods onteigent. De kosten daarvan kunnen vervolgens worden opgevoerd in het kostenverhaal waardoor dit voor de gemeente niet tot een verlies leidt.

Onderstaande tabel 7 geeft weer wat er dan gebeurt. Stel de gemeente onteigent B tegen € 50. De extra (onteigenings)kosten<sup>3</sup> worden verhaald. De enige private ontwikkelaar blijft nog C. Deze behoudt een positief ontwikkelresultaat, ook bij de hogere bijdrage kostenverhaal.

<b>Nieuw systeem op basis van gebruikswaarden, gemeente onteigent B</b>						
<b>Kosten</b>	A	B	C	gemeente: aanleg openbare	gemeente: extra kosten onteigening	Totaal
inbrengwaarde (huidige gebruiksw)	12,0	12,0	12,0		38,0	74,0
overige kosten	-	-	-	150,0	-	150,0
<b>totaal</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>150,0</b>	<b>38,0</b>	<b>224,0</b>
						-
<b>Opbrengsten</b>						-
grondwaarden	120,0	40,0	150,0			<b>310,0</b>
						-
<b>Saldo (voor kostenverhaal)</b>	<b>108,0</b>	<b>28,0</b>	<b>138,0</b>			<b>274,0</b>
						-
Gewogen basiseenheden	0,4	0,1	0,5			1,0
						-
<b>Bruto bijdrage</b>	<b>86,7</b>	<b>28,9</b>	<b>108,4</b>			<b>224,0</b>
Aftrek inbrengwaarde	-12,0	-12,0	-12,0			-36,0
Aftrek eigen kosten	-	-	-			-
<b>Netto bijdrage kostenverhaal</b>	<b>74,7</b>	<b>16,9</b>	<b>96,4</b>			188,0
						-
<b>Saldo na kostenverhaal</b>	<b>33,3</b>	<b>11,1</b>	<b>41,6</b>			<b>86,0</b>

Tabel 7

- 3) Tot slot. Het voorstel heeft niet als doel de grondslag voor de onteigeningswaarde aan te passen, deze blijft ongemoeid.

<sup>3</sup> € 38, het verschil tussen de huidige waarde en de onteigeningswaarde