

Speculatieve grondprijzen verantwoord uitbannen

Prof. dr. ir. Arjan Bregman

Prof. em. mr. Friso de Zeeuw

Publicatiedatum: 16 maart 2026



Inhoud

0	Samenvatting	1
1	Aanleiding en vraagstelling	2
2	Tekst, achtergrond en praktijk van artikel 8.17 Omgevingsbesluit	4
2.1.	De tekst van artikel 8.17 Omgevingsbesluit	4
2.2.	De achtergrond van artikel 8.17 Ob	4
2.3.	De praktijk van artikel 8.17 Ob	5
2.3.1	<i>Artikel 8.17 Ob is bedoeld voor kostenverhaal op grond van het omgevingsplan</i>	5
2.3.2	<i>Kostenverhaal op grond van een anterieure overeenkomst in verreweg de meeste gevallen</i>	6
2.3.3	<i>Grondverwerving voorafgaand aan anterieure overeenkomst en een omgevingsplan</i>	6
2.3.4	<i>Getalsmatige indicaties</i>	7
2.3.5	<i>De motie Grinwis c.s.</i>	7
2.3.6	<i>Bezwaren tegen de residuele grondwaarde</i>	8
2.3.7	<i>Beïnvloeding grondprijsvorming</i>	9
3	Andere voorstellen voor aanpassing van de regelgeving	10
3.1.	De invoering van een planbatenheffing	10
3.2.	De keuze voor de gebruikswaarde als waarderingsgrondslag	12

0 **Samenvatting**

Het is onwenselijk dat speculatieve ('te dure') aankopen van grond met een (waarschijnlijk) woningbouwbestemming door marktpartijen en particulieren 'beloond' worden met een 'korting' op hun kostenverhaalsbijdrage aan publieke voorzieningen. Dat werkt kostenverhogend voor de overheid en vertragend in de onderhandelingen met marktpartijen. Intussen is de maatschappelijke en politieke discussie over grondspeculatie en de rol van de waardegrondslag voor bepaling van de inbrengwaarde daarin volop gaande. Daarbij rijzen vragen over de houdbaarheid en consequenties van introductie van zowel de residuele waarde als de gebruikswaarde als grondslag voor de waardebepaling. Parallel speelt het debat over de mogelijk invoering van een planbatenheffing.

Het rapport STOER beveelt de invoering aan van de residuele methode voor de grondwaardebepaling als basis voor de inbrengwaarde. Neprom heeft aan de prof. dr. ir. Arjan Bregman van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) en prof. em. mr. Friso de Zeeuw - lid resp. voorzitter van de Adviesgroep STOER - gevraagd om de keuze van de Adviesgroep nader te onderbouwen.

Hun conclusie is dat de keuze voor de residuele methode de problematiek van te hoge, speculatieve grondverwervingsprijzen oplost. Het kostenverhaal door gemeenten voor publieke voorzieningen wordt niet meer benadeeld. De motie Grinwis c.s. geeft in dit kader een passende voorzet. Bijkomend voordeel van de residuele methode is dat het sluiten van anterieure overeenkomsten voor woningbouwplannen vlotter kan verlopen. De bezwaren van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: 'VRO') tegen de keuze voor de residuele methode worden weerlegd.

Het invoeren van een planbatenheffing of een keuze voor de gebruikswaarde als grondslag voor de inbrengwaarde zijn niet nodig om speculatief hoge grondprijzen uit te bannen. De invoering van deze instrumenten levert daarentegen grote juridische, praktische en systeembezwaren op. De woningbouwplanning zal vertraagd worden en de publiek-private samenwerking komt in het gedrang. Eventuele baten voor de publieke kas zullen pas op lange termijn gerealiseerd kunnen worden.

Den Haag, 16 maart 2026

1 Aanleiding en vraagstelling

Over de bepaling van de inbrengwaarde van private gronden met het oog op het kostenverhaal doet de Adviesgroep STOER t in haar rapport (fase 1) de volgende aanbeveling.

‘Het is onwenselijk dat speculatieve (‘te dure’) aankopen van grond met een (waarschijnlijke) woningbouwbestemming door marktpartijen en particulieren ‘beloond’ worden met een ‘korting’ op hun kostenverhaalsbijdrage aan publieke voorzieningen. Dat werkt kostenverhogend voor de overheid en vertragend in de onderhandelingen met marktpartijen. Dat wordt voorkomen door de inbrengwaarde ten behoeve van het kostenverhaal te taxeren op residuele grondwaarde (in plaats van de vergelijkingsmethode). Indien de huidige gebruikswaarde hoger is – hetgeen zich met name in binnenstedelijke gebieden voordoet – geldt die als inbrengwaarde.’¹

De minister van VRO reageerde namens het kabinet in haar brief over het STOER-rapport fase (1) als volgt:

‘Ik herken het standpunt van de adviesgroep over de onwenselijkheid dat speculatieve grondaankopen met een (waarschijnlijke) woningbouwbestemming worden ‘beloond’ met een vermindering van de kostenverhaalsbijdrage aan publieke voorzieningen. Ook onderschrijf ik hun voorstel om de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde ten behoeve van het kostenverhaal aan te passen om dit te voorkomen. Hiervoor voorzie ik wel een andere waarderingsgrondslag dan de adviesgroep voorstelt. In mijn brief aan uw Kamer ‘Voorstel en dilemma’s planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem’ stel ik voor om de gebruikswaarde als waarderingsgrondslag te hanteren.’²

Intussen is de maatschappelijke en politieke discussie over grondspeculatie en de rol van de waardegrondslag voor bepaling van de inbrengwaarde daarin volop gaande. Daarbij rijzen vragen over de houdbaarheid en consequenties van de introductie van zowel de residuele waarde als waarderingsgrondslag als de gebruikswaarde waarderingsgrondslag. Parallel speelt het debat over een planbatenheffing.

Deze kwestie speelt met name in buitenstedelijke locaties (uitleglocaties). Daarbij krijgt landbouwgrond een bestemming voor wonen en andere stedelijke functies. Bij binnenstedelijke locaties is de waarde van het huidige gebruik (bijvoorbeeld bedrijventerrein) doorgaans hoger dan de marktwaarde met de beoogde nieuwe bestemming in het vizier. Dat komt ook door de forse kosten die het realiseren van de woonbestemming binnenstedelijk met zich meebrengt. Dan geldt de gebruikswaarde als grondslag voor de waardebepaling omdat die hoger is dan de waarde die toegekend aan de beoogde nieuwe bestemming (verwachtingswaarde).

De Neprom heeft aan de prof. dr. ir. Arjan Bregman van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) en prof. em. mr. Friso de Zeeuw - lid resp. voorzitter van de Adviesgroep STOER - gevraagd om de keuze van de Adviesgroep nader te onderbouwen. Deze notitie is het antwoord op die vraag. Daarbij zullen ook ontwikkelingen na het verschijnen van het STOER-eindrapport worden betrokken.

1 <www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2025/04/24/adviesrapport-stoer---fase-1>.

2 <open.overheid.nl/documenten/393c84b8-e355-439c-97a7-7257e8aff304/fileals>.

Daartoe zullen zij eerst ingaan op de tekst, achtergrond en huidige praktijk bij de toepassing van artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit. Dat artikel bevat het waardebepalingsvoorschrift voor de inbrengwaarde van grond. Daarbij betrekken zij ook aangehouden motie Griswis c.s.³, waarin wordt verzocht om genoemd artikel aan te passen. De auteurs gaan uitgebreid in op de kritiek die op de invoering van de residuele waarde als grondslag van de inbrengwaarde te berde is gebracht.

Aansluitend stellen zij twee andere grondpolitieke voorstellen aan de orde die momenteel in discussie zijn:

- de planbatenheffing;
- introductie van de gebruikswaarde als grondslag voor de bepaling van de inbrengwaarde.

3 *Kamerstukken II*, 36 800 XXII, nr. 35.

2 **Tekst, achtergrond en praktijk van artikel 8.17 Omgevingsbesluit**

2.1. De tekst van artikel 8.17 Omgevingsbesluit

Het huidige wettelijk kader voor de bepaling van de inbrengwaarde is te vinden in het Omgevingsbesluit (Ob), een uitvoeringsbesluit (AMvB) van de Omgevingswet (Ow).

Artikel 8.17 (raming inbrengwaarde van gronden)

1. De raming van de inbrengwaarde, bedoeld in artikel 13.17 van de wet, wordt vastgesteld:
 - a. met overeenkomstige toepassing van de artikelen 15.21 tot en met 15.24 van de wet, met dien verstande dat voor gronden die zijn onteigend of waarvoor een onteigeningsbeschikking is gegeven of die op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, de inbrengwaarde gelijk is aan de schadeloosstelling op basis van paragraaf 15.3.1 van de wet; of
 - b. overeenkomstig de waarde die bij beschikking op grond van artikel 22, eerste lid, van de Wet waardering onroerende zaken is vastgesteld voor het kalenderjaar waarin de raming wordt vastgesteld.
2. Tot de inbrengwaarde worden gerekend:
 - a. de waarde van de grond en de te slopen opstallen in de toestand voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan of het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit; en
 - b. de in bijlage IV, onder B2, B3 en B4, genoemde kosten, inclusief de kosten die voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan of het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn gemaakt en die direct verband houden met de te verrichten bouwactiviteiten.

2.2. De achtergrond van artikel 8.17 Ob

In de toelichting bij de wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met het Aanvullingsbesluit Grondeigendom wordt in paragraaf 5.6. over het bepalen van de inbrengwaarde het volgende opgemerkt:

‘De inbrengwaarde van een perceel is de waarde van de gronden en de te verwijderen opstallen in de toestand voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan, inclusief de kosten van het bouw- en woonrijp maken. De waarde van de gronden moet op basis van een geobjectiverde methode worden vastgesteld en moet worden gewaardeerd op basis van de werkelijke waarde aan de hand van de meest actuele gegevens ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan of de beschikking bestuurlijke geldschuld. (...) Het omgevingsplan bevat bij integrale gebiedsontwikkeling een raming van de kosten, waaronder de inbrengwaarden van de uitgeefbare percelen. Deze raming moet als vertrekpunt genomen worden bij het bepalen van de actuele inbrengwaarde als aftrekpost bij het vaststellen van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld, zoals ook onder de Wro het geval was. Er bestaan twee methoden om de inbrengwaarde vast te stellen:

- Waardering op basis van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ). (...)
- Waardering met overeenkomstige toepassing van de artikelen 15.21 tot en met 15.24 van de wet, met dien verstande dat voor gronden die zijn onteigend of waarvoor een onteigeningsbeschikking is gegeven of die op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, de inbrengwaarde gelijk is aan de schadeloosstelling op basis van paragraaf 15.3.1 van de wet.

Voor beide wijzen van raming van de inbrengwaarde geldt dat ook de kosten van het bouwen woonrijp maken betrokken moeten worden. (...) De waardering op basis van de werkelijke waarde bij onteigening was al opgenomen in de Wro en het Ob. De Wet WOZ is toegevoegd vanwege de behoefte aan meer flexibiliteit en lagere bestuurlijke lasten. Deze methode biedt een objectieve grondslag en rechtsbescherming.’⁴

4 Stb. 2020, 532, p. 65.

Daarbij merken wij op dat voor agrarische gronden geen WOZ-waardering bestaat omdat deze zijn vrijgesteld van OZB.

Van de artikelen 15.21 tot en met 15.24 Omgevingswet, waarnaar in artikel 8.17, lid 1, aanhef en onder a Ob wordt verwezen, is voor deze notitie in het bijzonder artikel 5.22 van belang. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 15.22 (werkelijke waarde)

1. De werkelijke waarde van de onteigende zaak wordt vergoed.
2. Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economische verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper.
3. In bijzondere gevallen wordt de werkelijke waarde naar een andere maatstaf bepaald.

In de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom wordt opgemerkt: *‘Dit voorgestelde artikel regelt ten eerste dat de werkelijke waarde van de zaak moet worden vergoed.’*⁵

De achtergrond van dit artikel is dat de waardestijging van een onroerende zaak als gevolg van de wijziging van functies van locaties en/of van een wijziging van de toegestane activiteiten die relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, ingeval van onteigening toekomt aan de eigenaar van een onroerende zaak. Het Nederlandse omgevingsrecht kende onder het oude recht het fenomeen baatafoming niet. Ook de Omgevingswet kent geen regeling voor baatafoming.

De verwijzing in artikel 8.17 Ob naar (o.a.) artikel 5.22 Omgevingswet heeft dezelfde achtergrond: de waardevermeerdering van de eigenaar wordt beschermd doordat de eigenaar bij de inbrengwaarde de ‘werkelijke waarde’ (is in het algemeen de marktwaarde) van zijn grond als kostenpost mag opvoeren bij de berekening van het kostenverhaal. Daarnaast geldt de zogenaamde macroaftopping. Die houdt in dat het door de eigenaar te betalen kostenverhaal (de kostenverhaalsbijdrage) nooit hoger mag zijn dan de opbrengst bij de betreffende grondexploitatie. Blijven er daardoor kosten over die niet verhaald kunnen worden dan zijn er drie mogelijkheden:

- a. De gebiedsontwikkeling is verlieslatend en vindt niet plaats;
- b. De gemeente en/of een andere overheidsinstantie zuivert uit publieke middelen het tekort aan met subsidie (zoals de WBI-subsidie) of overname van kosten, al dan niet in combinatie met c.;
- c. Plan en programma worden aangepast, met verhoging van de opbrengsten (door bijvoorbeeld meer duurdere woningen op te nemen of te verdichten) en/of verlaging van de kosten (minder hoge kwaliteitseisen). Daarmee wordt volledig kostenverhaal toch mogelijk.

2.3. De praktijk van artikel 8.17 Ob

2.3.1 Artikel 8.17 Ob is bedoeld voor kostenverhaal op grond van het omgevingsplan

Uit de toelichting in paragraaf 5.6. bij het Aanvullingsbesluit blijkt dat het moment waarop artikel 8.17 Ob wordt toegepast, het moment van vaststelling van het omgevingsplan is (of, in theorie, het moment van verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA). Op dat moment zijn het programma en de overige kenmerken van de gebiedsontwikkeling bekend en kan de inbrengwaarde ook met een redelijke nauwkeurigheid worden bepaald. In de praktijk wordt daarvoor vaak de methode van de residuele grondprijsberekening gebruikt.

Feit is dat in slechts zo’n 5% van de gevallen kostenverhaal plaatsvindt op basis van het omgevingsplan. In de overige 95% wordt tussen de gemeente en de initiatiefnemer een anterie-

5 *Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 261.*

eure overeenkomst gesloten, op basis van onderlinge onderhandeling. Wel gaat daarbij van de wettelijke regeling schaduwwerking uit.

2.3.2 Kostenverhaal op grond van een anterieure overeenkomst in verreweg de meeste gevallen

In een anterieure overeenkomst maken partijen afspraken over de kenmerken van een gebiedsontwikkeling: stedenbouwkundige opzet, programma, aantallen woningen, inrichting openbaar gebied en ook over het kostenverhaal. Ook dan wordt bij de berekening van de inbrengwaarde voor de bepaling van het kostenverhaal in de praktijk vaak de residuele grondwaardeberekening gebruikt. Indien de residuele methode als basis voor de inbrengwaarde wordt ingevoerd zal dat - bij wijze van schaduwwerking - deze werkwijze verder bevorderen en versterken. Dat kan het tempo in de anterieure onderhandelingen verhogen en daarmee het tempo van de woningbouw.

In dat kader verdient het aanbeveling dat marktpartijen (ontwikkelaars) transparant zijn over 'hun' grondexploitatie én vastgoedexploitatie. Met het openleggen van hun cijfers ontstaat bij de gemeente een snel en betrouwbaar beeld van kosten, opbrengsten, winst en risico. En daarmee van de residuele waarde en mogelijke knelpunten. Deze openheid geldt ook voor de gemeente, onder meer met betrekking tot de onderbouwing van de kostenverhaalsbijdragen en andere financiële bijdragen die zij van de ontwikkelaar vraagt.

2.3.3 Grondverwerving voorafgaand aan anterieure overeenkomst en een omgevingsplan

Voorafgaand aan een anterieure overeenkomst vindt grondverwerving plaats door marktpartijen (en ook door de gemeente, in het bijzonder bij actief of situationeel grondbeleid). Een verstandige koper houdt daarbij rekening met de te verwachten kosten en opbrengsten indien de te verwerven gronden t.z.t. tot ontwikkeling komen. Met andere woorden; een verstandige koper maakt een – wellicht wat embryonale – residuele grondwaardeberekening.

Sommige aankopen hebben echter een speculatief karakter. Daarbij worden bedragen per vierkante meter betaald die een partij met enig inzicht in de te verwachten kosten en opbrengsten van woningbouwontwikkeling daarvoor niet zal betalen. Een eenmaal betaald te hoog bedrag levert ook 'besmettingsgevaar' op voor de koop van andere gronden binnen het gebied. Dit komt omdat taxateurs bij het bepalen van de waarde van voor gebiedsontwikkeling (ten behoeve van woningbouw) bedoelde gronden, niet alleen een embryonale residuele grondwaardeberekening uitvoeren, maar ook wel de zogenaamde vergelijkingsmethode toepassen (ook wel comparatieve methode genoemd). Uitgangspunt is dan de voor nabijgelegen gronden reeds betaalde prijzen. Gevolg van het toepassen van de vergelijkingsmethode is dat de verwervingskosten in het betreffende gebied categorisch te hoog worden. Een gebiedsontwikkeling volgens toepasselijk rijks- en gemeentelijk beleid zorgt dan voor een verlies op grondexploitatie, omdat de bijbehorende residuele grondwaarde ontoereikend is om de hoge verwervingskosten te kunnen dekken. Er kan dan worden gekozen uit de aan het einde van paragraaf 2.2. genoemde, stuk voor stuk onaantrekkelijke mogelijkheden of een combinatie van de mogelijkheden 2 en 3.

Een ander gevolg van speculatief hoge grondprijzen die volgens de vergelijkingsmethode als juiste (wettelijke) inbrengwaarde worden erkend is dat het kostenverhaal voor de publieke voorzieningen er bij inschiet. De (hoge) inbrengwaarde wordt opgeteld bij het kostenverhaal. Hoe hoger de inbrengwaarde des te eerder wordt de macroaftopping bereikt. De resterende, niet meer op de ontwikkelaar te verhalen kosten moeten met publieke middelen worden betaald. Een dergelijke werkwijze is wel juridisch kwetsbaar. Omdat inbrengwaarden daarbij hoger zijn dan wat de grond op grond van de ontwikkelmogelijkheden waard is, is het risico aanwezig dat de gemeente hiermee ongeoorloofde staatssteun verleent.

2.3.4 Getalsmatige indicaties

Over de hoogtes van aankooprijzen en inbrengwaarden (in uitleggebieden) zijn ons geen actuele gepubliceerde onderzoeken bekend⁶, met uitzondering van de gebruikswaarde van agrarische gronden.⁷ Aan de hand van een beperkte plan-economische praktijkverkenning kunnen we wel een indicatie geven van de ordegrootte waar het om gaat. Als disclaimer geldt dat de bedragen in hoge mate regio-, locatie-, plan- en beleids-afhankelijk zijn, zodat de spreiding van de bedragen fors is. De hier genoemde prijzen oriënteren zich op integrale plannen (gebiedsontwikkelingen) met een programma van tenminste 500 a 1000 woningen (twee/derde deel betaalbaar) in een sterk woningmarktgebied (zoals een groot deel van de Randstad):

- agrarische gebruikswaarde: €8 - € 10/m²;
- werkelijke waarde (ofwel marktwaarde) op residuele basis getaxeerd: € 30 - € 50/m²;
- werkelijke waarde (ofwel marktwaarde) op comparatieve basis getaxeerd, met mogelijk speculatieve elementen: € 70 - € 120/m².

Dit zijn prijzen per m² die gelden voor het hele plangebied op basis van de complexwaarde. Een groot deel van elk woningbouwgebied blijft openbaar gebied (infrastructuur; groen; water, etc.). De kosten moeten worden opgebracht door gronden die worden verkocht (of anderszins vermarkt). Grofweg is 40% van de grond als uitgeefbaar in dit type plannen; daaraan moeten de grondkosten dus worden toegerekend. De vermelde waardes kunnen worden dan omgezet naar prijzen per uitgeefbare m²:

- agrarische gebruikswaarde: €20 - € 25/m²
- residueel: € 75 - € 125/m²
- comparatief: € 175 - € 300/m²

Voor een standaard eengezinswoning met een kavelgrootte van 110 m² is de residuele grondwaarde dan gemiddeld 110 x € 100 = € 11.000,-. De grondwaarde getaxeerd op comparatieve basis, met speculatieve elementen resulteert in 110 x 238 = € 26.000,-.

Grofweg een verschil van € 15.000,- per woning, met inachtneming van de eerder gemaakte voorbehouden.

2.3.5 De motie Griswis c.s.

In de motie Griswis c.s. wordt de regering verzocht *‘om het waardebepalingsvoorschrift, artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit, aan te passen en de inbrengwaarde van grond vanaf 1 januari 2027 te bepalen op basis van de residuele waardemethodiek.’*

Zoals hiervoor aangegeven is artikel 8.17 Ob bedoeld voor kostenverhaal op grond van het omgevingsplan. Ten tijde van de vaststelling daarvan vormt de residuele grondwaardeberekening in de praktijk van gebiedsontwikkeling (waarbij sprake is van kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten), al sinds jaar en dag het uitgangspunt.

De in de motie gevraagde aanpassing is in juridische zin dan ook geen wijziging van de waardegrondslag, maar een precisering van de taxatiemethodiek, aansluitend op wat zich in de praktijk reeds voordoet.

De motie Griswis c.s. heeft nadrukkelijk meerwaarde. Alle partijen die zijn betrokken bij of interesse hebben in grondtransacties (ver) voordat met de gemeente een anterieure overeenkomst wordt gesloten, weten dan met zekerheid dat grondprijzen die in dat stadium niet zijn gebaseerd op een (embryonale) residuele grondwaardeberekening en een speculatief karakter dragen, niet kunnen worden terugverdiend met een realistisch woningbouwprogramma en vroeg of laat zullen moeten leiden tot afboeken. In de motie Griswis c.s. wordt dit feitelijk ook overwogen, waar wordt gesteld: *‘constaterende dat de prijs van verworven grond van gro-*

6 Wel zijn er publicaties van oudere datum: <www.pbl.nl/publicaties/de-grondmarkt-voor-woningbouwlocaties> (2007) en <research.vu.nl/en/publications/spatial-planning-and-segmentation-of-the-land-market-the-case-of-/?utm_source=chatgpt.com> (2018).

7 <www.kadaster.nl/-/kwartaalbericht-agrarische-grondmarkt-2025-1->.

te invloed is op de financiële haalbaarheid en het tempo van woningbouw en er brede politieke en maatschappelijke consensus bestaat over het tegengaan van speculatieve grondhandel en daarmee samenhangend te hoge grondverwervingsprijzen’.

Daarbij willen wij benadrukken dat het opstellen van een (embryonale) residuele grondwaardeberekening altijd mogelijk is en daarmee tenminste een indicatie voor een reëel kooprijksniveau kan worden verkregen. Als het zelfs daarvoor te vroeg is, is kopen per definitie voor eigen risico, met genoemd risico op afboeken daaraan verbonden. Gemeenten moeten zich op dit punt ook gewoon onvermurwbaar tonen.

Dergelijke effecten leveren naar onze mening een belangrijke bijdrage aan het voorkomen van impasses bij toekomstige onderhandelingen en zullen daarmee de uitvoering van de woningbouwopgave versnellen en woningbouw beter betaalbaar maken. Hierop wordt ook in de motie gedoeld, waar wordt overwogen: *‘dat bepaling van de waarde van de verworven gronden op basis van de residuele methode, waarbij de waarde wordt afgeleid van de opbrengst van de ontwikkeling minus de kosten daarvan, speculatief hoge verwervingsprijzen uitbant, maar de verwerving van gronden niet zal doen stagneren, waarmee verruiming van het kostenverhaal door invoering van de residuele waarde de snelst en best uitvoerbare methode is met de minste nadelen’.*

In de aangehouden motie Griswis c.s. wordt ook gesproken over planbatenheffing. Daarnaast is een andere motie (de motie Zalinyan⁸) die de regering juist verzoekt om het toepassen van de gebruikswaarde als grondslag voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal, onlangs verworpen. Hierbij gaat het feitelijk om de aan het einde van paragraaf 1 genoemde twee voorstellen. In hoofdstuk 3 gaan wij daar nader op in.

2.3.6 Bezwaren tegen de residuele grondwaarde

In een brief aan de Tweede Kamer van 20 juni 2025⁹ heeft de minister van VRO een drietal bezwaren geuit tegen de introductie van de residuele waarde als grondslag voor de inbrengwaarde. Wij lopen deze bezwaren langs.

De minister stelt ten eerste dat het kabinet grote waarde hecht aan de onafhankelijke waardebepaling door taxateurs en dat een vaste methodiek voorschrijven in de wet niet past.

Wij zien niet in waarom de wetgever deze methode niet zou mogen voorschrijven. Deze methode wordt in de in 2025 gepubliceerde ‘Praktijkhandreiking taxaties gebiedsontwikkeling’¹⁰ ook uitvoerig beschreven als een geschikte methode voor taxaties bij gebiedsontwikkelingen. Ons voorstel is ook niet om de residuele methode in absolute zin voor te schrijven (en dat gebeurt dan ook niet omdat artikel 8.17 Omgevingsbesluit uitsluitend betrekking heeft op publiekrechtelijk kostenverhaal op een laat moment), maar de mogelijkheid open te houden dat een andere taxatiemethode wordt toegepast indien er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor toepassing van deze methode. Het is echter wel de bedoeling dat de methode de gangbare wordt, ook als nog niet alle parameters precies bekend zijn. Deze benadering biedt voldoende houvast voor het sluiten van anterieure overeenkomsten, zoals nu de praktijk al uitwijst. In de juridische procedure moet de inbrengwaarde pas op een laat moment, namelijk bij het de vaststelling van het omgevingsplan of (in een theoretisch geval) de BOPA worden vastgeklekt. In de regel zijn dan sowieso voldoende parameters bekend voor het nauwgezet bepalen van de residuele waarde.

8 *Kamerstukken II*, 36 800 XXII, nr. 26.

9 <open.overheid.nl/documenten/0ed5638c-9511-48fe-96eb-ee1d2693d7a2/file>.

10 <www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/02/06/praktijkhandreiking-taxaties-gebiedsontwikkelingen>.

Verder stelt de minister dat de residuele methode uitvoeringsproblematiek met zich meebrengt, omdat voor de residuele waarderingsmethode veel parameters nodig zijn, die dan ook wettelijk gedefinieerd en bepaald zouden moeten worden.

Dat is onjuist. De globale omschrijving in het Omgevingsbesluit van de in de vakwereld alomerkende en gebruikte residuele methode volstaat. We verwijzen ook hier naar de voornoemde Handreiking. Het gaat om een taxatie, dat is een raming, een benadering waarbij het nimmer zo is dat elke variabele exact bekend is of behoeft te zijn. Ook de comparatieve methode werkt niet met de gesuggereerde exactheid.

Het is verantwoord dat de wetgever de taxatiwereld en de rechter een richting aanduidt met een taxatiemethode, die aansluit bij maatschappelijke wensen (terugdringen van grondspeculatie) en aansluit op de praktijk¹¹.

Tot slot voert de minister aan dat toepassing van de residuele waarderingsmethode, als volledig rekening gehouden wordt met alle te verhalen kosten, er toe kan leiden dat de grondwaarde bij ontwikkeling lager uitkomt dan de waarde bij voortzetting van het bestaande gebruik. In dat geval is het realiseren van de nieuwe functie economisch niet haalbaar.

Deze stelling is onjuist. Ook bij invoering van de residuele methodiek blijft gelden dat indien de (agrarische) gebruikswaarde hoger is dan de residuele waarde de hoogste van de twee geldt. Net zoals bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling veelal het geval is.

2.3.7 Beïnvloeding grondprijsvorming

Invoering van de residuele waarde als grondslag voor de inbrengwaarde zal een matigende invloed uitoefenen op de grondprijzen die marktpartijen bereid zijn betalen voor gronden met een mogelijke woonbestemming. In ieder geval zullen speculatief hoge grondprijzen sterk afnemen. Dat heeft ook doorwerking naar de gemeentelijke grondverwervingen. Er zijn immers meerdere private grondaankopers in de markt en slechts één publieke, nl. de gemeente. De private partijen bepalen dus in belangrijke mate de grondmarkt aan de vraagzijde. De gemeente profiteert als het ware mee met de invoering van de residuele waarde.

11 Het noemen van de residuele grondwaarde in artikel 8.17 Omgevingsbesluit doet ook niet af aan de mogelijkheid van de rechter om in onteigeningszaken die methode van waardering te kiezen die naar zijn oordeel voor de waardevaststelling het meest geschikt is (vgl. HR 13 augustus 2004, ECLI:NL:HR:2004:AQ6968, NJ 2005/151, en HR 7 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ5349). Zie ook HR 4 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:849.

3 **Andere voorstellen voor aanpassing van de regelgeving**

3.1. ***De invoering van een planbatenheffing***

Op 31 mei 2024 verscheen een in opdracht van het ministerie van Financiën geschreven rapport van COELO en ESBL over onder andere mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing.¹²

In het rapport van COELO en ESBL wordt een planbatenheffing omschreven als ‘een eenmalige heffing over de waardevermeerdering van grond die het gevolg is van de beslissing van de gemeente om daar een gebieds- of vastgoedontwikkeling toe te staan’.¹³ Het rapport focust op woningbouw, hoewel een planbatenheffing natuurlijk breder zou kunnen worden ingericht. De onderzoekers gaan ervan uit dat partijen de hoogte van de te betalen planbatenheffing kunnen afleiden uit het omgevingsplan. Ze pleiten voor een wettelijk minimumtarief met mogelijkheid van afwijking door de gemeente.

De grondslag van de planbatenheffing is volgens het rapport het surplus: het verschil tussen de residuele waarde van de ruwe bouwgrond (waar dus het kostenverhaal al in is verwerkt) en de gebruikswaarde op basis van de oorspronkelijke functie. Dit wordt als volgt toegelicht:

‘Wanneer geen (positief) surplus aanwezig is wordt er niets geheven. Wanneer het surplus volledig zou worden wegbelast (dus tegen een tarief van 100%), dan is het voor de grondeigenaar financieel niet aantrekkelijk om de grond te verkopen. Dat levert immers niet meer op dan het bestaande gebruik. Weigert de eigenaar om grond waarop woningen mogen worden gebouwd te verkopen of om deze zelf te ontwikkelen, dan kan de gemeente uiteindelijk overgaan tot ont-eigening. Maar om dat tijdrovende en dure proces te voorkomen is het beter om het surplus slechts deels weg te belasten, zodat verkoop van grond voor woningbouw financieel aantrekkelijk blijft. (...) Het slechts deels wegbelasten van het surplus verkleint bovendien het juridische risico dat de heffing strijdig is met het eigendomsrecht.’

De onderzoekers kiezen ervoor de gemeente niet te verplichten om de opbrengsten uit de planbatenheffing te oormerken.

In een bijlage 1 bij het rapport, is door de onderzoekers geanalyseerd of en in hoeverre de planbatenheffing blijft binnen de juridische kaders van de bescherming van het eigendomsrecht van art. 1 Eerste Protocol van het EVRM. De onderzoekers komen daarin tot de conclusie dat de door hen voorgestelde planbatenheffing alleen een geoorloofde inmenging op het door art. 1 EP EVRM beschermde eigendomsrecht is, indien wordt voldaan aan enkele voorwaarden:

1. het algemeen belang dat met de planbatenheffing wordt gediend expliciet wordt afgewogen tegen de inmenging in het eigendomsrecht. Dit zal uitgebreid moeten worden gemotiveerd bij introductie van deze heffing;
2. een planbatenheffing moet voorzienbaar zijn en kan daarom niet zien op reeds ingenomen grondposities;
3. het niet volledig wegbelasten van de planbaten is niet alleen aan te bevelen om het verkopen van grond ten behoeve van woningbouw te waarborgen (verkoopprikkel) maar ook om het risico te verkleinen dat de regeling van de planbatenheffing in strijd komt met het evenredigheidsbeginsel, dan wel bij een individuele grondeigenaar leidt tot een buitensporige last;
4. de mogelijkheid om de daadwerkelijke voldoening van de planbatenheffing uit te stellen tot het moment dat er ook daadwerkelijk revenuen te verwachten zijn (...), is ook van belang bij de afweging of de planbatenheffing leidt tot een individuele buitensporige last.’

12 M. Allers, A. Schep, C. Hoebe, R. Kastelein & A. Monsma, Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw, Rotterdam/Groningen: ESBL/COELO 2024.

13 Allers e.a. 2024, p. 21.

Een planbatenheffing kan geen 100% bedragen vanwege de Europeesrechtelijke bescherming van het eigendomsrecht. De onderzoekers overwegen: *‘Ook vanuit het perspectief van een mogelijke inbreuk op art. 1 EP EVRM is het derhalve geboden om de planbaten niet te belasten tegen een tarief van 100%. Het niet volledig belasten van de planbaten verlaagt het risico dat in een procedure een rechter tot het oordeel komt dat de heffing niet proportioneel is of leidt tot een individuele buitensporige last. Het kan in die zin worden gezien als essentieel onderdeel van de regeling van de planbatenheffing die het risico aanzienlijk verkleint dat sprake is van schending van het evenredigheidsbeginsel op zowel het niveau van de regeling als op het niveau van de individuele grondeigenaar (buitensporige last).’*

In de brief van de minister van VRO van 20 juni 2025 over het grondbeleid, stelt zij zich, in navolging van het rapport, op het standpunt dat het belangrijk is *‘...om te benoemen dat er een prikkel moet blijven om de grond te verkopen en om de grond te ontwikkelen. Dit betekent dat de waardestijging van grond nooit volledig kan worden belast met een planbatenheffing’*.¹⁴

De minister herhaalt dit standpunt even verderop in de brief:

‘Een planbatenheffing zal moeten worden gemaximeerd, omdat er een prikkel moet blijven bestaan om te bouwen en te ontwikkelen. Daarom is een planbatenheffing van 100% niet goed denkbaar en zal de heffing een percentage zijn van de planbaat (of wel, een percentage van het restant van de waardestijging dat overblijft na aftrek van alle (te verwachten toekomstige) kosten).’

Als belangrijk nadeel van het instrument planbatenheffing in vergelijking met het uitbreiden van het kostenverhaal signaleert de minister *‘...dat het een nieuw instrument is dat boven op het bestaande kostenverhaal komt. Hierdoor ontstaat een stapeling van regelingen en een toename van administratieve lasten voor gemeenten. Een nieuw instrument betekent extra invoeringslasten, complexiteit en onzekerheid’*.

Wij onderschrijven de opvatting van de minister dat een planbatenheffing nooit 100% van het surplus tussen gebruikswaarde en de residuele grondwaarde kan omvatten, omdat in dat geval elke prikkel van agrariërs om gronden te verkopen voor woningbouw wegvalt en de gebiedsontwikkeling stagneert. Ook onderschrijven wij de conclusie van de minister dat invoering van een planbatenheffing als afzonderlijk instrument een complex invoeringstraject met zich meebrengt.

Wij voegen daaraan toe dat het instrument - in de voorstellen tot nu toe - geheel publiekrechtelijk wordt vormgegeven en daarmee het dominante, en redelijk succesvolle Nederlandse onderhandelingspad van de anterieure overeenkomst doorkruist.

Bovendien past ‘baatafroming’ niet in het stelsel van kostenverhaal zoals wij dat in Nederland sinds jaar en dag kennen. Bregman heeft deze stelselbreuk uitgebreid toegelicht¹⁵. De systeembreuk wordt geaccentueerd indien - conform de voorliggende concepten - de opbrengsten van de heffing door de gemeente vrij te besteden zullen zijn.

De uitvoeringskosten zullen waarschijnlijk hoog zijn (kosten van taxateurs; financieel-ambtelijke ondersteuning, risico van (gerechtelijke) procedures). De praktijk in Vlaanderen getuigt daarvan, zij het dat daar het systeem iets anders is ingericht. Opbrengsten zullen waarschijnlijk pas vanaf 2040 te verwachten zijn. Intussen is wel onzekerheid bij marktpartijen gecreëerd hetgeen op zichzelf ook nog vertraging kan opleveren.

14 Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1351, p. 3.

15 A.G. Bregman, ‘Op zoek naar geld uit grond voor woningbouw - van kostenverhaal naar baatafroming’, TBR 2025/105.

Voor zover bestrijding van grondspeculatie het motief voor de planbatenheffing is, verwijzen naar hoofdstuk 2 van deze notitie, met het pleidooi voor de residuele waardemethode als basis voor de inbrengwaarde.

3.2. ***De keuze voor de gebruikswaarde als waarderingsgrondslag***

Fakton heeft een onderzoeksrapport geschreven met een verkenning van alternatieve beleidsopties voor de inbrengwaarde.¹⁶

Daartoe heeft Fakton een zestal beleidsopties onderzocht. Een daarvan is de keuze voor de gebruikswaarde als grondslag voor de inbrengwaarde. Fakton kiest deze beleidsoptie als voorkeursoptie, mede ingegeven door een parallelle effectrapportage van CEBEON.

Fakton definieert de gebruikswaarde als volgt:

‘de inbrengwaarde van de grond (inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen) bij het kostenverhaal wordt bepaald op basis van de gebruikswaarde. Dat is de waarde van de te ontwikkelen grond (inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen) bij voortzetting van de huidige functie. Tot de inbrengwaarde behoren als voorheen ook de kosten om de grond waar de bouwactiviteiten worden verricht vrij te maken van rechten, opstallen te slopen en grondwerken uit te voeren. De gebruikswaarde wordt bepaald op basis van een onafhankelijke taxatie.’

Het is volgens de onderzoekers belangrijk dat er bij het veranderen van de grondslag voor de inbrengwaarde een overgangsregeling wordt getroffen.

In de genoemde brief van de minister van VRO van 20 juni 2025 kiest zij voor de gebruikswaarde als grondslag voor de inbrengwaarde. Ter motivering van deze keuze stelt de minister dat: *‘hoge inbrengwaardes (...) een belangrijke beperkende factor [zijn] voor het (beter) benutten van de waarde stijging van grond voor noodzakelijke investeringen in de gebiedsontwikkeling. In de praktijk ontstaat nu vaak een discussie over de hoogte van het kostenverhaal en de inbrengwaarde. Dit gebeurt met name wanneer grondtransacties tot stand zijn gekomen op basis van te positieve verwachtingen van marktpartijen (over de mogelijkheden van het te realiseren programma) en onvoldoende duidelijke kaders van publieke partijen (over beoogd programma en de publieke investeringen). Ook blijkt dat het kostenverhaal regelmatig ontoereikend is om de publieke kosten van het aanleggen van woningbouwlocaties te kunnen dekken. Dat leidt tot een publiek tekort voor de gemeente en maakt gebiedsontwikkeling duur.’*

In lijn met de brief van 20 juni 2025 steunde de minister de motie de Zalinyan, die de regering verzoekt om het toepassen van de gebruikswaarde als grondslag voor de inbrengwaarde. De motie werd met ruime meerderheid verworpen. Tegen de keus van de minister in de brief om de gebruikswaarde als grondslag voor de inbrengwaarde te kiezen hebben wij zowel zwaarwegende juridische als praktische bezwaren. Wat betreft de juridische bezwaren verwijzen wij naar (de bijlage bij) het rapport van ESBL/COELO, waarin helder is verwoord dat een planbatenheffing die *het gehele verschil* tussen de residuele grondwaarde en de gebruikswaarde wegbelast, op gespannen voet staat met de Europeesrechtelijke bescherming van het eigendomsrecht. Feitelijk betekent de keuze voor de gebruikswaarde voor plannen waarbij er voldoende kosten te verhalen zijn dat deze keuze gelijk staat aan een planbatenheffing van 100%. Nu uit de brief van 20 juni 2025 blijkt dat de minister de mogelijkheden van kostenverhaal ook nog eens wil verruimen, behoeven marktpartijen zich geen illusie te maken dat de ‘werkelijke waarde’ van de grond dan hoger zal zijn dan de gebruikswaarde.

16 M. Hesp, A. Franssen, A. Boelman & A. van Eldonk, *Verkenning inbrengwaarde. Een verkenning van alternatieve beleidsopties voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal*, Rotterdam: Fakton Consultancy 2025.

Dit brengt ons ook op een majeur praktisch bezwaar: de keuze voor de gebruikswaarde als inbrengwaarde betekent een inbreuk op de publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, zoals we die de afgelopen decennia hebben gekend. Elke prikkel tot het doen van grondtransacties verdwijnt immers.¹⁷

Een noodzakelijke overgangsregeling zal bovendien maken dat alle gronden die maar met een kleine kans in de toekomst voor woningbouw in aanmerking komen, zullen worden ondergebracht bij ondernemingen (door wie dan ook gevoerd) die t.z.t. bereid en in staat zijn tot zelfrealisatie. De komende 15 a 20 jaar gaat invoering van de gebruikswaarde de woningbouw dan ook niet helpen.

Over motivering voor invoering van de gebruikswaarde in de brief van 20 juni dat het op te lossen probleem zich met name voordoet “wanneer grondtransacties tot stand zijn gekomen op basis van te positieve verwachtingen van marktpartijen (over de mogelijkheden van het te realiseren programma) en onvoldoende duidelijke kaders van publieke partijen (over beoogd programma en de publieke investeringen)” merken wij op dat dit probleem effectiever en eenvoudiger wordt opgelost door de consequente hantering van een realistische (en in een vroeg stadium wellicht wat embryonale) bepaling van de residuele grondwaarde, zoals door ons beschreven in hoofdstuk 2.

17 Zie voor een kritische beschouwing ook R.A.K.M. Bouten, T.A. te Winkel en R.R. Oudijk, ‘De wijziging van waardering bij inbrengwaarde: een niet goed doordachte proefballon die de gebiedsontwikkeling niet zal versnellen’, *BR* 2026/3.

Expertnotitie

Instituut voor Bouwrecht
www.ibr.nl
info@ibr.nl