



Foto: Tineke ten Have

58. Inbrengwaarde in beweging

MR. B.S. TEN KATE

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft het voornemen om de huidige wet- en regelgeving rond het grondbeleid te moderniseren. Eén mogelijke modernisering heeft betrekking op de inbrengwaarde. Die inbrengwaarde is nu in veel gevallen zodanig hoog, dat kostenverhaal maar gedeeltelijk mogelijk is. Dat maakt gebiedsontwikkelingen duur en leidt tot vertraging. In de Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid van 23 oktober 2023¹ is daarom geopperd om bij de bepaling van de inbrengwaarde niet langer uit te gaan van de werkelijke waarde uit het onteigeningsrecht² maar van de gebruikswaarde. Mede op basis van verder onderzoek heeft de huidige Minister in haar brief van 20 juni 2025 deze suggestie overgenomen³. In deze bijdrage zal worden nagegaan of een dergelijke aanpassing van regelgeving aanbeveling verdient.

De werkelijke waarde wordt in de Omgevingswet gedefinieerd als de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een

veronderstelde vrije koop in het economische verkeer tussen de onteigende als redelijk handelend verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper⁴. Wanneer er meerdere (categorieën van) potentiële kopers zijn, zal steeds moeten worden uitgegaan van de koper die de hoogste prijs betaalt, omdat een redelijk handelende verkoper voor die koper zal kiezen. Bij bebouwd onroerend goed met een nieuwe bestemming zal de hoogste waarde in veel gevallen de waarde zijn op basis van voortzetting van het bestaande gebruik (gebruikswaarde). Maar bij onbebouwde grond zal de hoogste waarde vaak de waarde conform het nieuwe beoogde gebruik zijn. Deze situatie doet zich veel voor in agrarisch gebied waar woongebieden of bedrijventerreinen worden gerealiseerd. In die situatie zal de waarde als ruwe bouwgrond de hoogste waarde zijn.

Er zijn verschillende benaderingen om de werkelijke waarde van ruwe bouwgrond te taxeren. De meest gebruikte bena-

deringen zijn de vergelijkingsmethode (ook wel comparatieve methode genoemd) en de residuele methode.

Bij de vergelijkingsmethode wordt een vergelijking gemaakt met andere transacties. Deze methode lijkt het beste aan te sluiten bij de wettelijke definitie van de werkelijke waarde. Iedere transactie kent echter haar eigen bijzonderheden. Het probleem is steeds om al die bijzonderheden in kaart te brengen, om vast te stellen of die bijzonderheden zich ook zouden hebben voorgedaan bij een veronderstelde verkoop van de te taxeren grond en om, voor zover dat niet het geval is, voor die bijzonderheden te corrigeren. Om dat goed te doen kan een buitengewoon bewerkelijke exercitie noodzakelijk zijn. Ter illustratie kan worden gewezen op de Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkeling⁵, waarin een groot aantal elementen wordt benoemd die bij een taxatie in het kader van een gebiedsontwikkeling ten aanzien van elke vergelijkings-transactie onderzocht zouden moeten worden.

Bij de residuele methode wordt uitgegaan van de eindopbrengst van de grond, waarop in mindering worden gebracht de kosten die gemaakt moeten worden om die eindopbrengst te realiseren. Maar ook de toepassing van deze methode is verre van eenvoudig. De residuele waardemethode vereist de invoer van een grote hoeveelheid gegevens, die zelden absoluut of exact zijn⁶.

Men zou denken dat in geval van een volmaakte toepassing de uitkomst van beide methoden identiek zou moeten zijn.⁷ Een redelijk handelend koper zal zijn prijs immers bepalen door na te gaan welke prijs hij kan betalen zonder de exploitatie verlieslatend te laten zijn. De praktijk blijkt echter weerbarstiger. Zo kan een koper eigen motieven hebben om een prijs te betalen die uitgaat boven de werkelijke waarde, bijvoorbeeld het creëren van een onderhandelingspositie ter verkrijging van ontwikkelrechten (aankoop door ontwikkelaar) of het voorkomen van kosten (aankoop door de overheid). Dergelijke aankopen kunnen vervolgens weer via toepassing van de vergelijkingsmethode de waarde van nog te verwerven gronden mede bepalen.

Een aardige illustratie van het voorgaande vormen de uitspraken van de Afdeling over het exploitatieplan 'Braassemblerland 2019'.⁸ In dat geval nam de inbrengwaarde van de grond in minder dan een jaar met ruim 115% toe vanwege een aantal aankopen die de gemeente had gedaan, kennelijk met de bedoeling verdere kosten zoveel als mogelijk te voorkomen. Daarmee had de gemeente haar eigen referentiekader gecreëerd en de markt beïnvloed.⁹ De residuele waarde speelde geen rol meer, omdat de residuele methode vanwege de door de gemeente gesloten transacties niet langer bepalend was voor de inbrengwaarde.

Door de forse bijstelling nam het berekende tekort op de exploitatie toe van ruim 1,4 tot ruim 22 miljoen euro. De gemeente zal niet werkelijk met dit tekort zijn geconfronteerd, onder meer omdat zij niet alle gronden tegen inbrengwaarde zal hebben hoeven verwerven. Maar doordat zelfrealisators de inbrengwaarde van hun grond in mindering mogen brengen op de door hen te betalen exploitatiebijdragen, zal het nadeel van de gemeente toch aanzienlijk zijn geweest.

Variant: inbrengwaarde gelijkstellen aan gebruikswaarde

In opdracht van de Minister van VRO heeft Fakton een aantal alternatieve grondslagen voor de inbrengwaarde onderzocht.¹⁰ Tot deze alternatieve grondslagen behoort de gebruikswaarde. Bij uitleggebieden zal dit in veel gevallen de agrarische waarde zijn. Fakton concludeert dat het kostenverhaal kan worden verbeterd door de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde aan te passen naar de gebruikswaarde. Deze aanpassing is volgens Fakton het meest doeltreffend, het meest doelmatig en kent de minste problemen bij de uitvoering.

Aan een keuze voor de gebruikswaarde kleven inderdaad belangrijke voordelen. Door de inbrengwaarde gelijk te stellen aan de gebruikswaarde wordt de omvang van het kostenverhaal vergroot. De toegenomen waarde die samenhangt met de voorgenomen ontwikkeling speelt bij de bepaling van de inbrengwaarde dan geen rol. De inbrengwaarde en daarmee de kosten van het plan nemen af, waardoor ook de kans dat vanwege toepassing van de macro-aftopping geen volledig kostenverhaal kan plaatsvinden afneemt. Omdat de gebruikswaarde in het geval van ruwe bouwgrond lager zal zijn dan de residuele waarde, is een keuze voor de gebruikswaarde als grondslag voor de inbrengwaarde doeltreffender dan een keuze voor de residuele waarde.

Bovendien leidt de waardebepaling van de gebruikswaarde van onbebouwde grond in het algemeen tot veel minder discussie dan een taxatie van ruwe bouwgrond.

Bezwaren variant inbrengwaarde op basis van gebruikswaarde

Toch blijkt niet iedereen over het voornemen van de Minister enthousiast. In haar eindrapport adviseert de adviesgroep STOER niet de gebruikswaarde maar de residuele waarde als nieuwe grondslag voor de inbrengwaarde te kiezen.¹¹ Volgens de adviesgroep zou invoering van de gebruikswaarde (als die lager is dan de residuele waarde) een rigoureuze systeembreuk met de waardebepaling bij onteigening impliceren. De adviesgroep verwacht bovendien stagnatie van de grondverwerving voor woningbouw, omdat de grondeigenaar-verkoper bij verkoop geen financieel belang meer zou hebben.

Hoogleraar Bregman, één van de leden van de adviesgroep, spreekt van een paradigmawissel¹²: onder de vlag van verbetering van kostenverhaal zou feitelijk vergaande baatafoming worden geïntroduceerd. Bregman vreest dat gemeenten na deze paradigmawissel andere keuzes zullen maken waardoor de te verhalen kosten zullen toenemen, omdat voor gemeenten niet langer financiële prikkels zullen bestaan om sobere keuzes te maken ten aanzien van publieke investeringen.

Ik meen dat deze kritiek niet overtuigend is. De angst dat gelijkstelling van de inbrengwaarde aan de gebruikswaarde er toe zal leiden dat gemeenten de ontwikkelkosten zodanig zullen laten toenemen dat geen bestemmingswinst resteert lijkt mij overdreven. Dat licht ik toe als volgt.

Als gevolg van een voorgenomen ontwikkeling kan grond in waarde stijgen. Dat zal het geval zijn wanneer de waarde van de grond na ontwikkeling, na aftrek van de kosten die ten behoeve van die ontwikkeling zijn gemaakt (lees: de residuele waarde), hoger is dan de gebruikswaarde. Aldus zou de ontwikkeling nooit mogen leiden tot een waarde die hoger is dan de residuele waarde.

Wanneer gelijkstelling van de inbrengwaarde aan de gebruikswaarde er steeds toe zou leiden dat, in de woorden van Bregman, 'het kostenverhaal de gehele waardeestijging opslokt', zou daarvan het resultaat zijn dat de residuele waarde steeds gelijk of zelfs kleiner is dan de gebruikswaarde, ook in het geval dat sprake is van agrarische onbebouwde grond. De door STOER bepleite gelijkstelling van de inbrengwaarde aan de residuele waarde zou daarom in de optiek van Bregman aan hetzelfde euvel moeten lijden als gelijkstelling van de inbrengwaarde aan de gebruikswaarde: wanneer het kostenverhaal de gehele waardeestijging opslokt bestaat tussen gebruikswaarde en residuele waarde geen verschil meer.

Zowel STOER, Bregman als Fakton signaleren echter ook dat volledig afkopen van de waardeestijging van gronden als gevolg van de functiewijziging naar woningbouw ertoe leidt dat de prikkel voor eigenaren van (agrarische) gronden om te verkopen verdwijnt.¹³ Ook dat doet zich echter pas voor wanneer de kosten zodanig groot zijn dat de residuele waarde niet langer de gebruikswaarde overtreft. Zolang de residuele waarde groter is dan de gebruikswaarde is er een marge die grondeigenaar en ontwikkelaar ertoe zullen brengen om een hogere prijs overeen te komen dan een prijs gelijk aan de gebruikswaarde en is dus een financiële prikkel aanwezig. Een eenvoudig rekenvoorbeeld kan het voorgaande verhelderen.

In een geval dat de opbrengst van de grond na herontwikkeling 100 is, de kosten van de herontwikkeling exclusief de verwerving van de grond 50 en de gebruikswaarde 10, is de marge tussen gebruikswaarde en residuele waarde 40. Ontwikkelaar en eigenaar zullen gaan onderhandelen en zullen ieder beogen een zo groot mogelijk aandeel in

de marge te bemachtigen. Wanneer zij elkaar vinden op een verdeling van de marge bij helfte, zal de ontwikkelaar aan de eigenaar 30 betalen. De eigenaar realiseert dan een bestemmingswinst van 20 (30-10). De ontwikkelaar ontwikkelt, incasseert de opbrengst van 100, betaalt de gemeente 50. Ook hij realiseert dus een winst van 20 (50-30). Naarmate de grond schaarser is en de concurrentie tussen ontwikkelaars groter, zal de eigenaar een steeds groter aandeel in de marge kunnen bedingen.

Mogelijk wil de gemeente haar plan mooier en duurzamer maken, hetgeen ten koste zal gaan van de marge van 50. Naarmate de marge afneemt zal er voor ontwikkelaar en eigenaar minder marge overblijven. De kans bestaat dat daarmee ook de bereidheid van een eigenaar om zijn gronden te verkopen zal afnemen. Als de gemeente dat werkelijk als een nadeel ziet zal zij er dus voor moeten waken dat er voldoende marge overblijft. Er blijft dus wel degelijk een prikkel voor de gemeente bestaan om de kosten van het plan te bewaken.

Relatie tot onteigening

Het gelijkstellen van de inbrengwaarde aan de gebruikswaarde zal er vermoedelijk toe leiden dat de werkelijke waarde van ruwe bouwgrond zal afnemen. Kopers van ruwe bouwgrond zullen immers rekening moeten houden met een hogere exploitatiebijdrage dan nu het geval is. Desondanks kan de werkelijke waarde hoger blijven dan de gebruikswaarde, wanneer kopers van ruwe bouwgrond meer dan de gebruikswaarde blijven betalen. De door deze kopers betaalde prijzen zullen immers door toepassing van de vergelijkingsmethode medebepalend zijn voor de werkelijke waarde.

Overgangsrecht

Volgens de Minister zal er een overgangsregeling moeten worden getroffen voor bestaande grondposities om geen onaanvaardbare inbreuk te maken op het eigendomsrecht (art. 1 Eerste Protocol EVRM) en de grondmarkt en huidige gebiedsontwikkelingen niet te frustreren.¹⁴ Als gevolg hiervan verwacht de Minister pas rond 2035-2040 de eerste opbrengsten en effecten van een wetswijziging.

Het is de vraag of zo'n overgangsregeling inderdaad nodig is. Van een onaanvaardbare inbreuk op het eigendomsrecht lijkt geen sprake te zijn. De inbrengwaarde is immers niet een vergoeding die de eigenaar ontvangt voor het afstaan van zijn eigendom. Het is het bedrag dat in aftrek wordt gebracht op de door hem te betalen exploitatiebijdrage. De wetswijziging heeft dus 'slechts' tot gevolg dat de ontwikkelaar in sommige gevallen een grotere exploitatiebijdrage zal moeten betalen.

Toch zou er volgens sommigen sprake kunnen zijn van ontneming, namelijk in het geval de eigenaar het beschik-

kingsrecht over het eigendom verliest doordat hij financieel niet langer in staat is om de door hem gewenste, en ook op basis van het omgevingsplan toegestane, functie te realiseren.¹⁵ Deze zorg lijkt mij overdreven. Dat iemand financieel niet in staat is een ontwikkeling te realiseren is niet gelijk te stellen aan het geval dat iemand de beschikking over zijn eigendom verliest. De eigenaar hoeft immers niet te realiseren.

Van belang is bovendien dat een tekort op de exploitatie alleen zal ontstaan wanneer de eigenaar meer dan de residuele waarde voor de grond heeft betaald. Dat kan worden geïllustreerd aan de hand van het hiervoor besproken rekenvoorbeeld. Wanneer de ontwikkelaar vanwege de schaarste van de grond zich gedwongen voelt de totale marge tussen residuele waarde en gebruikswaarde aan de eigenaar te voldoen, betaalt hij de eigenaar 50. De ontwikkelaar realiseert dan zelf geen bestemmingswinst: hij betaalt 50 aan de eigenaar, 50 aan de gemeente en incasseert 100. In dat geval zal de ontwikkelaar zich dus tevreden moeten stellen met de baten die hij met de ontwikkeling realiseert. Pas wanneer de ontwikkelaar meer betaalt dan de residuele waarde (in het rekenvoorbeeld: meer dan 50) ontstaat een tekort. Maar in dat geval geldt dat de ontwikkelaar meer heeft betaald dan op grond van de ontwikkeling gerechtvaardigd was. Ik zie in zo'n geval geen valide grondslag op basis waarvan de overheid zich de schade die een eigenaar als gevolg daarvan ondervindt zou moeten aantrekken.

Van een onaanvaardbare inbreuk op het eigendomsrecht zal naar mijn mening daarom niet gauw sprake zijn, ook niet wanneer de wijziging om de inbrengwaarde gelijk te stellen met de gebruikswaarde zonder overgangsregeling wordt ingevoerd.

Dan resteert de vrees dat ontwikkelaars de door hen duur verworven gronden niet meer tot ontwikkeling zullen brengen. Ook dit risico kan mijns inziens niet een overgangsregeling rechtvaardigen. Een eigenaar/ontwikkelaar die de grond 'te duur' heeft aangekocht zal een eventueel verlies

alleen kunnen beperken door de grond tot ontwikkeling te brengen.

Conclusie

Het gelijkstellen van de inbrengwaarde aan de gebruikswaarde van de grond zal, in de gevallen dat de gebruikswaarde lager is dan de waarde van de grond op basis van de beoogde ontwikkeling, ertoe leiden dat de mogelijkheid tot kostenverhaal wordt verruimd. Het bestaan van een noodzaak voor een overgangsregeling lijkt niet aannemelijk. Het voornemen van de Minister om de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde aan te passen naar de gebruikswaarde verdient daarom steun.

- 1 <https://open.overheid.nl/documenten/07f1bf79-ee0a-49d8-9f6d-7aa01673584f/file>.
- 2 Art. 8.17 lid 1 sub a Omgevingsbesluit.
- 3 Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1351.
- 4 Art. 15.22 lid 2 Omgevingswet.
- 5 De Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkeling (Rics, december 2024) is uitgebracht in opdracht van de Minister van VRO in het kader van de modernisering van het grondbeleid. Het is te raadplegen via Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkeling | Rapport | Rijksoverheid.nl. De hier genoemde opsomming is te vinden op p. 32/33.
- 6 Zie de in voorgaande noot genoemde Praktijkhandreiking, p. 35.
- 7 Uitgaande van een object dat zijn hoogste waarde heeft als ruwe bouwgrond.
- 8 ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2645 en ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4950.
- 9 Markttechnische update Inbrengwaarde Braasemerland 2018, b_NL.IMRO.1884.ExplBRAASSEMERLAND-VAS3_t5.pdf.
- 10 Verkenning inbrengwaarde, Een verkenning van alternatieve beleidsopties voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal, Fakton Consultancy 19 maart 2025, Een verkenning van alternatieve beleidsopties voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal | Rapport | Rijksoverheid.nl.
- 11 Eindrapport adviesgroep STOER, Eindrapport adviesgroep STOER | Rapport | Home | Volkshuisvesting Nederland, p. 84/85.
- 12 A.G. Bregman, 'Op zoek naar geld uit grond voor woningbouw - van kostenverhaal naar baatafoming', TBR 2025/105.
- 13 STOER, p. 85, Bregman onderdeel 5.3, Fakton p. 32.
- 14 Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1351, p. 11.
- 15 Fakton, p. 18.



Over de auteur

Bas ten Kate is advocaat bij Nysingh advocaten-notarissen.