

Fakton Consultancy B.V.
World Trade Center
22ste etage
Beursplein 37
3011 AA Rotterdam

Postbus 30188
3001 DD Rotterdam

+31 10 300 6000
project@fakton.com

Bank
NL12 RABO 0351 1590 45
KVK Rotterdam
76.68.65.07
BTW nr.
NL8607.48.364.B01

www.fakton.com

VERKENNING INBRENGWAARDE

Een verkenning van alternatieve beleidsopties
voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal

Michael Hesp
Anneke Franssen
Aeisso Boelman
Anne van Eldonk

Project code 110559

Rotterdam, 19 maart 2025
Status DEFINITIEF RAPPORT

FKTNO365-659035983-545

INHOUDSOPGAVE

Management summary	3
1. Inleiding onderzoek ‘Verkenning inbrengwaarde’	6
1.1. Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek	6
1.2. Relatie met andere onderzoeken uit de kamerbrief ‘Modernisering van het grondbeleid’	7
1.3. Leeswijzer	8
2. Publieke tekorten, wettelijk kader kostenverhaal en doorwerking inbrengwaarde	9
2.1. Publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling	9
2.2. Routes voor kostenverhaal	9
2.3. Integrale en organische gebiedsontwikkeling bij publiekrechtelijk kostenverhaal	11
2.4. Doorwerking van inbrengwaarde in de hoogte van het kostenverhaal (rekenvoorbeeld)	11
2.5. Definitie inbrengwaarde: werkelijke waarde of de WOZ-waarde	13
2.6. Beoogd doel bij aanpassing van de definitie inbrengwaarde	14
3. Te verkennen beleidsopties	16
3.1. Beleidsoptie 1: Nul variant	16
3.2. Beleidsoptie 2: Gebruikswaarde	17
3.3. Beleidsoptie 3: Gebruikswaarde plus opslag	19
3.4. Beleidsoptie 4: WOZ-waarde	19
3.5. Beleidsoptie 5: Nieuw voorbereidingsbesluit	21
3.6. Beleidsoptie 6: Kostenverhaal op basis van vaste bedragen	22
4. Conclusies effectrapportage	25
4.1. Opzet van de effectenrapportage	25
4.2. Conclusies van de effectenrapportage	26
5. Conclusies onderzoek Verkenning Inbrengwaarde	29
5.1. Doeltreffendheid	29
5.2. Doelmatigheid en uitvoerbaarheid	30
5.3. (Neven)effecten	32
5.4. Rechtmatigheid	33
5.5. Overgangsrecht	33
Bijlage 1: Leden Klankbordgroep Verkenning Inbrengwaarde	35
Bijlage 3: Knelpunten in de praktijk	36
Bijlage 4: Kostensoortenlijst	38
Bijlage 5: Juridische randvoorwaarden	40

Management summary

Dit rapport onderzoekt de mogelijkheden om het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling te verbeteren door de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde aan te passen. Het rapport is opgesteld door Fakton Consultancy in nauwe samenwerking met de Klankbordgroep Verkenning Inbrengwaarde. In bijlage 1 zijn de namen van de klankbordgroepleden opgenomen.

Probleemstelling en context

Bij faciliterend grondbeleid blijkt in de praktijk dat de mogelijkheid voor kostenverhaal soms ontoereikend is om de publieke kosten te kunnen dekken. Dit leidt tot een onrendabele top voor de gemeente en maakt gebiedsontwikkeling duur. Bovendien leiden de discussies over de mate van kostenverhaal tussen gemeente en ontwikkelaars tot veel vertraging in de projecten. Het is de vraag of aanpassing van de methodologie of waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde, met als uitgangspunt de gebruikswaarde, de kostenverhaalsmogelijkheden voor gemeenten verbetert. Het aanpassen van de definitie voor het waarderen van de inbrengwaarde zou er ook toe moeten leiden dat de prijs van ruwe bouwgrond daalt. De gedachte is immers dat marktpartijen bij het kopen van grond volgens een nieuwe systematiek rekening houden met een hogere bijdrage aan de overheid.

Verkende beleidsopties

Het rapport schetst een zestal beleidsopties hoe aanpassing van de inbrengwaardesystematiek kan leiden tot verbeterde kostenverhaalsmogelijkheden. De beleidsopties zijn het resultaat van onderzoek naar het kostenverhaal in andere landen en afgestemd met de Klankbordgroep Verkenning Inbrengwaarde.

Van de beleidsopties zijn de te verwachten effecten met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid, neveneffecten en rechtmatigheid in beeld gebracht. Hiervoor heeft Cebeon een aparte Effectrapportage¹ opgesteld (bijlage 2). Voor het effectenonderzoek zijn de zes beleidsopties herschikt naar een nulalternatief, twee beleidsalternatieven met daarbinnen drie varianten. Het schema in figuur 1 laat zien welke beleidsopties zijn geconcipieerd en hoe deze zijn vertaald in de effectrapportage.

¹ Effectrapport, Verkenning beleidsalternatieven inbrengwaarde bij kostenverhaal, Cebeon, 17 december 2024

In deze verkenning geconcipeerde beleidsopties

In de effectrapportage onderzochte beleidsalternatieven

1. Nul variant

Huidig systeem van kostenverhaal, inclusief voorgenomen maatregelen kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid'.

2. Gebruikswaarde

De inbrengwaarde van de grond bij het kostenverhaal wordt bepaald op basis van de gebruikswaarde (bij voortzetting van de huidige functie).

3. Gebruikswaarde plus opslag

De inbrengwaarde van de grond bij het kostenverhaal wordt bepaald op basis van de gebruikswaarde plus een door de wetgever vast te stellen percentage van het positieve verschil tussen de herontwikkelingswaarde en de gebruikswaarde.

4. WOZ-waarde

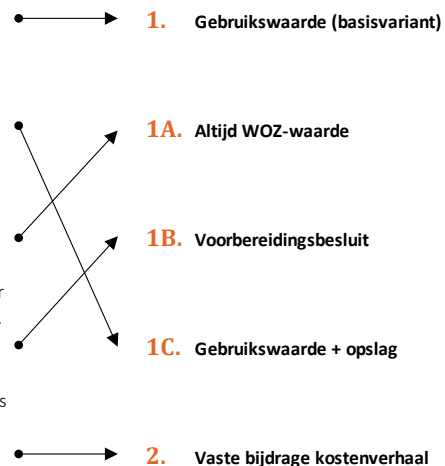
De WOZ-waarde wordt de vaste maatstaf om de inbrengwaarde te bepalen. De mogelijkheid van 'de werkelijke waarde bij onteigening' vervalt. Voor gronden waarvoor nu geen WOZ-waarde is vastgesteld wordt deze volgens dezelfde systematiek bepaald.

5. Nieuw voorbereidingsbesluit

Het bevoegd gezag kan een gebied voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan aanwijzen als 'toekomstige gebiedsontwikkelingslocatie'. Deze datum is de peildatum bij het bepalen van de inbrengwaarde.

6. Kostenverhaal op basis van vaste bedragen

De kostenverhaalsbijdragen worden bepaald op basis van vaste, lokale normbedragen per kostenverhaalsgebied en per type bouwactiviteit. Deze vaste bedragen worden vastgelegd in het Omgevingsplan en zijn niet onderhandelbaar.



Figuur 1: overzicht van geconcipeerde en onderzochte beleidsalternatieven

Effectrapportage: Doeltreffendheid, doelmatigheid, neveneffecten en rechtmatigheid

In de effectrapportage concludeert Cebeon dat het beleidsalternatief 'gebruikswaarde' inclusief varianten 1A (altijd WOZ-waarde) en 1B (vorbereidingsbesluit) het meest doeltreffend is, omdat dit naar verwachting leidt tot een vergroting van de financiële ruimte voor kostenverhaal voor sommige type gebiedsontwikkelingen. Daartegenover staat een tijdelijk negatief effect op de realisatie van de woningbouwopgave op locaties waar ontwikkelaars en beleggers al grond hebben gekocht. Dat tijdelijke effect kan door een overgangsregeling worden gedempt. Mogelijk zal op minder rendabele locaties sprake zijn van een blijvend negatief effect op realisatie van de woningbouw, doordat de verkoopbereidheid van grondeigenaren daalt en ontwikkelaars en beleggers zich terughoudender en selectiever zullen opstellen.

De rapportage concludeert dat het beleidsalternatief 'gebruikswaarde' inclusief variant 1A (Altijd WOZ-waarde) in potentie het meest doeltreffend en doelmatig is. De overige varianten scoren lager. Variant 1A scoort vergelijkbaar aan de basisvariant (gebruikswaarde), maar in de uitvoerbaarheid worden knelpunten voorzien omdat de taxatie van de WOZ-waarde als inbrengwaarde vaak zal worden betwist.

Uit het onderzoek blijkt dat zich bij aanpassing van de inbrengwaardegrondslag naar de gebruikswaarde onbedoelde neveneffecten kunnen voordoen op het gebied van verkoopbereidheid op de grondmarkt, activiteit van grondhandelaren, gemeentelijk grondbeleid, grondprijzen en overige neveneffecten. Van het beleidsalternatief 'gebruikswaarde' inclusief de variant 1A (altijd WOZ-waarde) wordt aanvankelijk een negatief neveneffect op de realisatie van de woningbouwopgave verwacht, omdat dit beleidsalternatief de grootste impact heeft op de hoogte van de inbrengwaarde. Dat effect is tijdelijk en kan worden gedempt door een overgangsregeling. Verminderde activiteit van marktpartijen is mogelijk blijvend van aard op minder rendabele locaties. Dit kan op middellange termijn leiden tot een noodzaak voor meer actief grondbeleid door gemeenten. Deze omslag naar actief grondbeleid is niet vanzelfsprekend en vraagt veel van alle gemeenten. Bij de varianten

1B (voorbereidingsbesluit) en 1C (gebruikswaarde met opslag) wordt vertraging van de gebiedsontwikkeling als een blijvend negatief neveneffect verwacht.

Voor alle beleidsalternatieven en varianten concludeert Cebeon dat het eigendomsrecht in het geding kan komen. Dat heeft voornamelijk betrekking op gronden die met het oog op nieuwbouw of herontwikkeling zijn verworven. Wij zien dit als een beperkt risico. De grondeigenaar behoudt de ontwikkelrechten op de grond. Dat betekent dat het eigendomsrecht feitelijk niet verloren gaat en er geen sprake is van ontneming.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat dit bij variant 1A (altijd WOZ waarde) in principe alleen voor te ontwikkelen cultuurgrond geldt, omdat de inbrengwaarde in bestaand bebouwd gebied in de huidige situatie al op basis van de WOZ-waarde kan worden bepaald. Bij elk beleidsalternatief en variant is daarom overgangsrecht gewenst.

Experts benoemen dat de te ontwerpen overgangsregeling de terughoudendheid van ontwikkelaars om tot ontwikkeling over te gaan op reeds verworven gronden weg moet nemen. De overgangsregeling dient nader uitgewerkt te worden.

Conclusies

Wij concluderen dat het kostenverhaal kan worden verbeterd door de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde aan te passen naar de gebruikswaarde. Deze beleidsoptie is het meest doeltreffend, het meest doelmatig en kent de minste problemen bij de uitvoering.

Verbetering van het kostenverhaal door aanpassing van de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde naar de gebruikswaarde treedt op in specifieke, en dus niet alle, situaties. Aanpassing van de grondslag kan tijdelijk en op minder rendabale locaties wellicht blijvend nadelig neveneffecten hebben op de realisatie van woningbouw.

Alle beleidsopties, dus ook de optie van de gebruikswaarde, hebben een aandachtspunt op het gebied van het eigendomsrecht.

Om een tijdelijke terugval van de woningbouwproductie zoveel als mogelijk te voorkomen en om te voldoen aan principes van rechtmatigheid, is een overgangsregeling noodzakelijk. Het gevolg hiervan is dat de beoogde verbetering van het kostenverhaal pas op middellange termijn merkbaar zal worden.

1. Inleiding onderzoek ‘Verkenning inbrengwaarde’

1.1. Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek

In dit onderzoek verkennen wij de beleidsopties voor het aanpassen van de grondslag voor het waarderen van inbrengwaarde bij het kostenverhaal op basis van de Omgevingswet². Wij onderzoeken in hoeverre aanpassing van de inbrengwaarde het kostenverhaal kan verbeteren. In dit rapport geven wij een toelichting op de huidige wijze van kostenverhaal, stellen wij een zestal beleidsopties voor, beschrijven wij de verwachte effecten van deze beleidsopties en trekken wij conclusies. De verwachte effecten van de beleidsopties zijn onderzocht in een aparte effectrapportage, opgesteld door onderzoeksbureau Cebeon. Dit rapport is toegevoegd als bijlage 2.

Aanleiding van dit onderzoek is de kamerbrief ‘Modernisering van het grondbeleid’³ d.d. 19 juni 2023, waarin toenmalig minister Hugo de Jonge aankondigt het grondbeleid in Nederland te willen verbeteren. In de kamerbrief wordt geconcludeerd dat gebiedsontwikkeling te traag verloopt en te duur is. Modernisering van het grondbeleid moet gebiedsontwikkeling versnellen en (meer) rendabel maken.

De inbrengwaarde is medebepalend voor de kostenverhaalsbijdrage die bouwers en ontwikkelaars aan de gemeente verschuldigd zijn. Een hoge inbrengwaarde leidt in sommige situaties tot lagere kostenverhaalsmogelijkheden voor gemeenten en daarmee tot publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling. In de praktijk ontstaat met regelmaat 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 en onvoldoende duidelijke kaders van publieke partijen. In dergelijke situaties wordt de verwervingsprijs van de grond vaak maat- en richtinggevend voor het te realiseren programma. Dit leidt vervolgens tot planaanpassingen (verdichting, minder betaalbare woningen) en/of vertraging. Ook komt het voor dat de gemeente het tekort dekt door minder publieke kosten op de ontwikkelaar te verhalen. Hoge verwervingsprijzen leiden zodoende tot suboptimale planvorming vanuit maatschappelijk perspectief, vertragingen in het ontwikkelproces en tot niet-verhaalbare publieke investeringen. Een meer uitgebreide toelichting op de knelpunten in de praktijk is opgenomen als bijlage 3.

De vraagstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Kan (de omvang van) het kostenverhaal worden verbeterd, door aanpassing van de methodologie of waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde – met als uitgangspunt de gebruikswaarde of elke andere grondslag die afwijkt van het huidige – zodat publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling worden verminderd en tegelijkertijd (privaat) initiatief voor woningbouwrealisatie aantrekkelijk blijft?

² **Kostenverhaal** is het mechanisme waarmee een gemeente de kosten die zij maakt voor een gebiedsontwikkeling (zoals infrastructuur, groenvoorzieningen, riolering en andere publieke voorzieningen) kan verhalen op private partijen, zoals projectontwikkelaars en grondeigenaren. Het doel is om te zorgen dat de kosten die samenhangen met de ontwikkeling van een gebied eerlijk worden verdeeld over de betrokken partijen die baat hebben bij de ontwikkeling en niet volledig bij de gemeente terecht komen.

De **inbrengwaarde** is de waarde van de grond en/of opstallen die een grondeigenaar of ontwikkelaar inbrengt in een gebiedsontwikkeling. De inbrengwaarde is een belangrijke factor bij het berekenen van het kostenverhaal, omdat deze mede bepaalt hoeveel kosten de gemeente kan verhalen op private partijen. Een hoge inbrengwaarde kan leiden tot minder ruimte voor kostenverhaal, wat kan resulteren in publieke tekorten.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023; 27581, nr. 164

Het onderzoek sluit aan op de actualiteit in het Regeerprogramma van kabinet Schoof. Hierin staat het voornemen vermeld om de huidige wet- en regelgeving rondom het grondbeleid verbeteren. Publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling moeten zo veel mogelijk uit de waardestijging van de grond bekostigd kunnen worden.

1.2. Relatie met andere onderzoeken uit de kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid'

In de kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid' worden langs drie sporen acties, maatregelen en verkenningen aangekondigd. In de volgende afbeelding staan de drie sporen weergegeven. Dit onderzoek 'Verkenning inbrengwaarde' heeft als vertrekpunt om de inbrengwaarde meer te baseren op basis van de grondwaarde bij bestaand gebruik. De verkenning is onderdeel van Spoor II in de kamerbrief dat ingaat op het beter dekken of verhalen van publieke kosten. De plaats van de verkenning is in figuur 2 rood omkaderd.

Probleem	Aangrijpingspunt	Voorstellen
Gebrek aan tempo 'te traag'	I. Verhogen beschikbaarheid van grond en versnellen van gebiedsontwikkeling	
	Grond en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie	1) Bundelen van kennis en capaciteit (kennisnetwerken, opleidingen) 2) Experts grondzaken toevoegen aan Expertteam Woningbouw
	Voorkeursrecht	1) Voorkeursrecht meer en eerder inzetten (verlengen termijnen) 2) Financiële arrangementen voor het (gezamenlijk met medeoverheden) verwerven van grond t.b.v. woningbouw
	Onteigenen	1) Onteigeningsprocedure tegelijk met onderhandelingen starten 2) Belemmeringen in het BBV dan wel via financiële arrangementen wegnemen
Publiek tekort 'te duur'	Overig	1) Verlengen termijn waarvoor corporaties grondposities mogen aanhouden 2) Actievere houding Rijk (investeringscoalitie, ontwikkelbedrijf, rijksvastgoed)
	II. Beter dekken of verhalen van publieke kosten	
	Kostenverhaal	1) Duidelijkheid bieden over de kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen 2) Verkenning vaste, vooraf vastgestelde bijdragen 3) Model nota bovenwijkse voorzieningen/nota grondbeleid ontwikkelen
	Taxaties	1) Nieuwe afspraken over taxaties bij gebiedsontwikkeling
	Waardering	1) Verkenning inbrengwaarde meer o.b.v. grondwaarde bij bestaand gebruik
	III. Waardeverandering van grond beter benutten voor publieke doelen	
	Belastinginterventies/fundamenteel	1) Verbeteren baatbelasting 2) Verkennen heffing ter voorkoming speculatieve grondhandel

Figuur 2: Samenvattend overzicht van problemen, sporen en voorstellen uit kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid'.

De acties in spoor II zijn te omschrijven als:

- De voorstellen m.b.t. **kostenverhaal** moeten ertoe leiden dat ontwikkelaars, beleggers en grondhandelaren al vroegtijdig inzicht krijgen in de kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen, zodat zij daar rekening mee kunnen houden bij hun grondaankopen. Er zal een handreiking worden opgesteld hoe gemeenten meer duidelijkheid vooraf kunnen bieden aan ontwikkelende partijen. Bijvoorbeeld door het vastleggen van vaste, vooraf vastgestelde bijdragen en door het ontwikkelen van modelnota's of anterieure overeenkomsten. Die handreiking zal mede zijn gebaseerd op de resultaten van een onderzoek naar de praktijk van het kostenverhaal op basis van anterieure overeenkomsten tussen gemeenten en ontwikkelaars en op basis van de regeling van het kostenverhaal in de Omgevingswet
- Het voorstel m.b.t. **taxaties** moet leiden tot een meer uniforme en beter vergelijkbare aanpak van taxaties bij gebiedsontwikkeling, waaronder de inbrengwaarde bij het kostenverhaal. Ook hiervoor zal een handreiking worden opgesteld

- c) Het voorstel m.b.t. **waardering** moet verkennen wat het effect is van het aanpassen van de regels over de inbrengwaarde van grond in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

Er is een nauwe samenhang tussen deze voorstellen. De uitkomst van dit onderzoek moet in relatie worden gebracht met de uitkomsten van de andere onderzoeken uit Spoor I, II en III. De wenselijkheid om de inbrengwaarde aan te passen in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit hangt samen met de verwachte effectiviteit van de voorstellen op het gebied van de andere sporen. Dit vraagt om een integrale beleidsafweging.

1.3. Leeswijzer

Na de inleiding bespreken wij in hoofdstuk 2 hoe de inbrengwaarde is vastgelegd in de Omgevingswet en hoe deze uitwerkt in de praktijk van gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de hoogte van de inbrengwaarde kan leiden tot ontoereikend kostenverhaal en tot een publiek tekort bij gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 3 beschrijft de zes beleidsopties die opgenomen zijn in de verkenning. Wij beschrijven van elke beleidsoptie de werking, het beoogde effect en welk flankerend beleid noodzakelijk is om de beleidsoptie te laten werken zonder grote negatieve bijwerkingen.

In hoofdstuk 4 vatten wij de conclusies uit de effectrapportage samen. De effectrapportage is uitgevoerd door Cebeon en onderzoekt de doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en neveneffecten van de beleidsopties. In dit rapport nemen wij de belangrijkste conclusies van Cebeon over.

Hoofdstuk 5 geeft de samenvattende conclusies van dit onderzoek. Het hoofdstuk geeft aan wat de sterke en minder sterke onderdelen zijn van de beleidsopties en welke mogelijkheden er zijn voor verdere optimalisatie.

2. Publieke tekorten, wettelijk kader kostenverhaal en doorwerking inbrengwaarde

In dit hoofdstuk geven wij een toelichting op de problematiek van publieke tekorten door hoge inbrengwaarden bij gebiedsontwikkeling. Vervolgens beschrijven wij hoe het kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid is geregeld: welke routes er zijn, wat het verschil is tussen integrale en organische ontwikkeling, hoe de inbrengwaarde daarin doorwerkt en is gedefinieerd. Tenslotte geven wij aan welk doel wordt beoogd bij aanpassing van de grondslag van de inbrengwaarde.

2.1. Publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling

Uit onderzoek van Stadkwadraat en Fakton⁴ blijkt dat de verwervingskosten en inbrengwaarden van grond de laatste jaren aanzienlijk zijn gestegen. De verwervingskosten en inbrengwaarden zijn tegenwoordig de grootste kostenpost bij gebiedsontwikkeling. Dit leidt ertoe dat bij actief grondbeleid de kosten van publieke investeringen niet altijd worden gedekt vanuit de grondopbrengsten. En bij faciliterend grondbeleid kunnen vaak niet alle kosten voor publieke investeringen worden verhaald op de initiatiefnemer.

Voor een deel is de stijging van de verwervingskosten en de inbrengwaarden te verklaren doordat er meer in het bestaand stedelijk gebied wordt gebouwd en de prijs van woningen en ander vastgoed is gestegen. Voor een ander deel ligt de oorzaak van hoge verwervingsprijzen in optimistische verwachtingen over de opbrengsten van gebiedsontwikkeling, die leiden tot een hoge waardering bij de verwerving. De eerste grondtransacties in een gebied vinden vaak al plaats op het moment dat nog onduidelijkheid bestaat over de plannen van de gemeente. De potentiële koper met de meest positieve verwachtingen over de toekomst is over het algemeen bereid het hoogste bod uit te brengen en bepaalt daarmee de marktwaarde van de grond. Omdat de opbrengstpotentie van ruimtelijke plannen in toenemende mate beperkt wordt door de een sterke nadruk op sociale en middeldure woningen met relatief lage grondprijzen⁵, ontstaat een combinatie van gestegen kosten en verminderde opbrengsten, die de mogelijkheden voor kostenverhaal verslechteren.

Uit onderzoek van Brink⁶ blijkt dat er locaties zijn waar de waardestijging van de grond in beginsel voldoende zou moeten zijn om de publieke kosten van de gebiedsontwikkeling te betalen, maar waar gemeenten door sterk gestegen verwervingskosten en inbrengwaarden toch met een tekort worden geconfronteerd. De waardevermeerdering van de grond is dan al via grondtransacties geïncasseerd door de oorspronkelijke eigenaren of grondhandelaren. Het is vooral in dit soort situaties dat het aanpassen van de grondslag voor het waarderen van de inbrengwaarde zou kunnen helpen om de financiële tekorten op gebiedsontwikkeling te verkleinen en de uitvoering van de woningbouwopgave te versnellen. Daartegenover staan ook gebiedsontwikkelingen waar aanpassing van de grondslag van de inbrengwaarde naar verwachting minder impact heeft.

2.2. Routes voor kostenverhaal

Er zijn voor gemeenten aanzienlijke kosten gemoeid met het aanleggen van bouwlocaties. Het gaat daarbij onder andere om de kosten van het wijzigen van het omgevingsplan, het aanleggen van publieke voorzieningen

⁴ Stadkwadraat en Fakton (2021) Grondexploitaties, vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

⁵ In het regeerakkoord is vastgelegd dat twee derde van de te bouwen woningen betaalbaar moet zijn voor huishoudens met een laag of middeninkomen

⁶ Brink (2023) Waardeontwikkeling van gronden en publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling in Nederland.

(wegen, groen, rioleringen) en de inrichting van de openbare ruimte⁷. Gemeenten kunnen die kosten via verschillende routes terugverdienen of met marktpartijen verrekenen. De kostensoorten die gemeenten op marktpartijen moeten verhalen zijn vastgelegd in de Omgevingswet. De kostensoortenlijst is opgenomen als bijlage 4 bij dit rapport.

Bij **actief grondbeleid** heeft de gemeente de grond op een bouwlocatie in bezit (of verwerft deze) en verdient zij de kosten van de gebiedsontwikkeling terug door de verkoop van bouwrijpe bouwkvavels. Bij actief grondbeleid is er een publiek tekort als de kosten die de gemeente maakt hoger zijn dan de opbrengst uit uitgifte van bouwrijpe grond.

Bij **faciliterend grondbeleid** is de grond in privaat bezit en verhaalt de gemeente de publieke kosten op de eigenaar die bouwactiviteiten uitvoert. Het faciliterend grondbeleid is geregeld in het hoofdstuk 'Kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen' van de Omgevingswet. Bij het faciliterende grondbeleid is er een publiek tekort als het bedrag van de te verhalen kosten hoger is dan de opbrengsten van de grond voor marktpartijen. In dat geval treedt de regel in werking dat gemeenten kosten kunnen verhalen tot ten hoogste de opbrengsten.

Gemeenten hebben een wettelijke verplichting kosten te verhalen op initiatiefnemers voor zover deze kosten toerekenbaar en proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat het kostenverhaalsgebied van de kostensoorten heeft. Gemeenten kunnen bij faciliterend grondbeleid twee sporen bewandelen, het privaatrechtelijke (vrijwillige) spoor en het publiekrechtelijke (afdwingbare) spoor.

Gemeenten kunnen via het **privaatrechtelijke spoor** kosten verhalen door het afsluiten van een anterieure overeenkomst met ontwikkelaars. In dat geval werkt het publiekrechtelijke spoor (en de inbrengwaarde daarbij) door op de hoogte van het kostenverhaal. De gemeente heeft immers een wettelijke kostenverhaalsplicht en mocht zij er via een anterieure overeenkomst niet in slagen de kosten te verhalen, dan kan zij dat via de publiekrechtelijke route wel. Op het moment dat de grondslag voor kostenverhaal in het publiekrechtelijk spoor verbetert, zal dit via 'schaduwwerking' ook zijn effect hebben op het privaatrechtelijke spoor.

De inbrengwaarde speelt direct een rol indien gemeenten via het wettelijke, **publiekrechtelijke spoor** kosten verhalen. Onder de Wet ruimtelijke ordening gebeurde dat op basis van het Exploitatieplan, in de nieuwe Omgevingswet op basis van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan.

Het kostenverhaal vindt in de praktijk in het merendeel van de gevallen plaats langs de privaatrechtelijke weg door het afsluiten van een anterieure overeenkomst. Vaak heeft de privaatrechtelijke route de voorkeur, omdat dit meer vrijheid biedt voor maatwerkafspraken, tijds- en kostenbesparend is ten opzichte van het uitwerken van kostenverhaalsregels en aansluit op de wens van publieke en private partijen om in overleg tot overeenstemming te komen. De ruimere mate van contractvrijheid ontstaat doordat op de overeenkomst niet alle bepalingen van het publiekrechtelijke kostenverhaal rechtstreeks van toepassing zijn, waaronder de kostensoortenlijst en de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Ook is het niet verplicht een eindafrekening uit te voeren. Die contractvrijheid is niet oneindig, omdat de overheid een expliciete wettelijke verplichting heeft om kosten te verhalen en zij in haar privaatrechtelijke hoedanigheid niet heel anders kan handelen dan in haar publiekrechtelijke hoedanigheid.

2.3. Integrale en organische gebiedsontwikkeling bij publiekrechtelijk kostenverhaal

Onder de Omgevingswet, die in werking is getreden op 1 januari 2024, is er bij het publiekrechtelijke spoor een nieuwe mogelijkheid gecreëerd om kosten te verhalen. Naast de al bestaande methode in de Wet ruimtelijke ordening (integrale gebiedsontwikkeling, kostenverhaal met tijdvak) is een nieuwe methode geïntroduceerd (organische gebiedsontwikkeling, kostenverhaal zonder tijdvak). De gemeente kan zodoende bij gebiedsontwikkeling kiezen voor twee kostenverhaalmethoden:

1. Kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling met tijdvak (artikel 13.14 Omgevingswet). Dan is er een concreet eindbeeld van de ontwikkeling en ligt de tijdsplanning vast. Het is de bedoeling dat dit eindbeeld wordt gerealiseerd.
2. Kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling zonder tijdvak (artikel 13.15 Omgevingswet). Dan ontbreken tijdsplanning en een concreet eindbeeld. Het hangt van het initiatief van de eigenaren af wanneer en welke bouwactiviteiten worden gerealiseerd.

Een belangrijk verschil tussen beide systemen betreft de kostensoorten die verhaald kunnen worden. Omdat bij integrale gebiedsontwikkeling het uitgangspunt is dat het gebied als een samenhangend geheel wordt ontwikkeld, worden de kostensoorten van het hele gebied meegenomen. Dus ook de inbrengwaarde van grond van particuliere eigenaren waarop aangewezen activiteiten zijn toegestaan. Bij het berekenen van de kostenverhaalsbijdrage van een eigenaar wordt de inbrengwaarde van zijn grond in aftrek genomen. Het resultaat is dat de gemeente alleen de publieke kosten verhaalt en dat de kosten van de inbrengwaarde worden verevend tussen de eigenaren.

Bij organische gebiedsontwikkeling zijn er onzekerheden over het eindbeeld, de kosten, het programma en het tempo. Investerings in de openbare ruimte zijn afhankelijk van de voortgang van initiatieven in het gebied. Het kostenverhaal is daarom in deze situatie beperkt tot de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor het inrichten van de openbare ruimte en het aanleggen van publieke voorzieningen. De inbrengwaarde van de uitgeefbare gronden is geen verhaalbare kostensoort.

Met het kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling (met tijdvak) is ruime ervaring opgedaan, omdat deze methode al onder de Wet Ruimtelijke Ordening in gebruik was. De verwachting is dat integrale gebiedsontwikkeling in de praktijk de overhand zal houden.

2.4. Doorwerking van inbrengwaarde in de hoogte van het kostenverhaal (rekenvoorbeeld)

Het begrip inbrengwaarde is relevant voor de bepaling van de hoogte van het kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid. Bij het berekenen van het ten hoogste te verhalen bedrag moet rekening gehouden worden met alle kosten die eigenaren voor de grond moeten maken, waaronder de inbrengwaarde. Het doel daarvan is te voorkomen dat eigenaren een dusdanig hoge kostenverhaalsbijdrage moeten betalen dat het voor hen niet economisch rendabel is om hun grond te ontwikkelen⁸.

Bij faciliterend grondbeleid omvat het begrip inbrengwaarde naast de waarde van grond zelf, ook de kosten die private eigenaren moeten maken om hun grond geschikt te maken voor bebouwing (zie tekstkader op volgende pagina).

⁸ Het begrip inbrengwaarde wordt soms ook gebruikt in verband met de gronden die in eigendom zijn van de gemeente en die in het kader van een gebiedsontwikkeling een openbare functie krijgen, zoals een weg of een vijver. Die inbrengwaarde speelt geen rol in de berekening van de ten hoogste te verhalen kosten. Daarom wordt in deze rapportage niet nader ingegaan op de inbrengwaarde van grond die in handen is van de gemeente en die een publieke functie krijgt of behoudt.

Artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit (raming van de inbrengwaarde van de gronden)

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 (B1).
- b) De in bijlage IV bij het Omgevingsbesluit, onder B2, B3 en B4, genoemde kosten, inclusief de kosten 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

De kosten onder B2, B3 en B4 zijn:

- B2: De kosten om de gronden in het plan vrij te maken van persoonlijke lasten en, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten.
- B3: De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden.
- B4: De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden.

Om de economische haalbaarheid van privaat initiatief te waarborgen, geldt dat er niet meer kosten verhaald mogen worden dan de opbrengsten van de grond. De inbrengwaarde is medebepalend voor de hoogte van de kostenverhaalsbijdrage die eigenaren aan de overheid betalen. In gebieden met een klein verschil tussen de inbrengwaarde en de waarde van grond in de nieuwe functie, biedt de wet daarom minder ruimte voor het verhalen van kosten dan in gebieden met groot verschil tussen de inbrengwaarden de waarde van de grond in de nieuwe functie. Onderstaand rekenvoorbeeld maakt dit duidelijk.

Businesscase private eigenaren of eigenaar

Opstalexploitatie

+ Vastgoedopbrengsten	10.000.000	A
- Stichtingskosten van het vastgoed excl. grond	8.500.000	B
= Grondopbrengsten	1.500.000	C = A - B

Grondexploitatie

- Inbrengwaarde (B1): grond & opstal	1.100.000	D
- Inbrengwaarde (B2 t/m B4): rechtenvrij maken & grondproductiekosten	175.000	E
= Ten hoogste te verhalen kosten	225.000	F = C - D - E

Businesscase gemeente

Faciliterende grondexploitatie

+ Ten hoogste te verhalen kosten	225.000	G = MIN (F ; H)
- Totale kosten	500.000	H
= Publiek tekort	-275.000	I = G - H

Figuur 3: rekenvoorbeeld hoe de inbrengwaarde invloed heeft op de hoogte van het kostenverhaal

Uit het rekenvoorbeeld blijkt dat de inbrengwaarde een beperkende factor kan zijn voor de hoogte van het kostenverhaal van een gebiedsontwikkeling. Wanneer de totale kosten in de businesscase van de gemeente

hoger zijn dan de totale opbrengsten in de businesscase van de private eigenaar, kunnen niet alle publieke kosten worden verhaald. Als er wel sprake is van een haalbare ontwikkeling, kan de gemeente alle aan de ontwikkeling toerekenbare kosten verhalen.

Bij kostenverhaal met en zonder tijdvak werkt de aftopping in beginsel hetzelfde. Het verschil is dat de aftopping bij kostenverhaal met tijdvak betrekking heeft op het verschil tussen de opbrengsten en kosten in het gebied als geheel en bij het kostenverhaal zonder tijdvak op het verschil tussen opbrengsten en kosten in de business case van de initiatiefnemer van de bouwactiviteit. Bij gebiedsontwikkeling met tijdvak wordt gesproken van **macro-aftopping**, bij het kostenverhaal zonder tijdvak wordt gesproken van een **waardevermeerderingstoets**.

Aftopping wordt niet bepaald op basis van het werkelijke rendement dat een grondeigenaar maakt, maar op basis van de ingeschatte en fictieve berekening van het verschil tussen de waarde van bouwrijpe grond in de nieuwe functie en de waarde van de ruwe grond op het moment dat de overheid de functie van de grond wijzigt, onder aftrek van de grondproductiekosten en de kosten van het afkopen van persoonlijke en zakelijke rechten. Het toekomstig programma is zeer bepalend voor de waardevermeerdering. Vaststellen van de inbrengwaarde gebeurt op basis van taxaties of inschattingen.

2.5. Definitie inbrengwaarde: werkelijke waarde of de WOZ-waarde

In het Omgevingsbesluit zijn in afdeling 8.4 – met verwijzing naar de Omgevingswet art. 13.17 – de regels over het kostenverhaal opgenomen. De inbrengwaarde van de gronden waar de bouwactiviteiten zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige te slopen opstallen, wordt geraamd op basis van de ‘werkelijke waarde’ of de WOZ-waarde (Artikel 8.17 Omgevingsbesluit). In artikel 15.22b van de Omgevingswet is de ‘werkelijke waarde’ nader omschreven, als volgt:

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.

Onder de Wet ruimtelijke ordening was alleen een raming van de werkelijke waarde toegestaan zoals hierboven omschreven. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de inbrengwaarde ook met gebruik van de WOZ-waarde bepaald worden, mits voor de het betreffende perceel een WOZ-waarde voorhanden is. Hoe deze nieuwe mogelijkheid in de praktijk uitwerkt is nog onbekend.

Bij een gebiedsontwikkeling wordt de werkelijke waarde in theorie en praktijk gebaseerd op ofwel het feitelijke gebruik van de vigerende bestemming c.q. functie (de gebruikswaarde) ofwel het beoogde gebruik op basis van de toegedachte bestemming c.q. functie (de complexwaarde of herontwikkelingswaarde). Wij definiëren beide begrippen als volgt:

- Gebruikswaarde, dit is de waarde van voortgezet gebruik, ofwel de waarde bij het hoogste en beste gebruik binnen de vigerende kaders en daarbij rekening houdend met de huidige gebruikssituatie.
- Complexwaarde of herontwikkelingswaarde, de waarde bij de toegedachte, nieuwe bestemming c.q. functie, waarbij alle lasten en baten binnen het complex geëgaliseerd worden en alle gronden binnen het complex (in beginsel) dezelfde waarde hebben.

De meest gebruikte waarderingsmethoden zijn de comparatieve methode (vergelijking van referenties) en de residuele grondwaardemethode (vermindering van toekomstige opbrengst met alle kosten, inclusief het publieke kostenverhaal, maar exclusief de verwervingskosten).

De waarde van de grond en opstallen is minimaal gelijk aan de waarde op basis van het huidige gebruik, maar kan hoger zijn wanneer de herontwikkeling waarde toevoegt. De werkelijke waarde is dan de hoogste van de gebruikswaarde en de herontwikkelingswaarde.

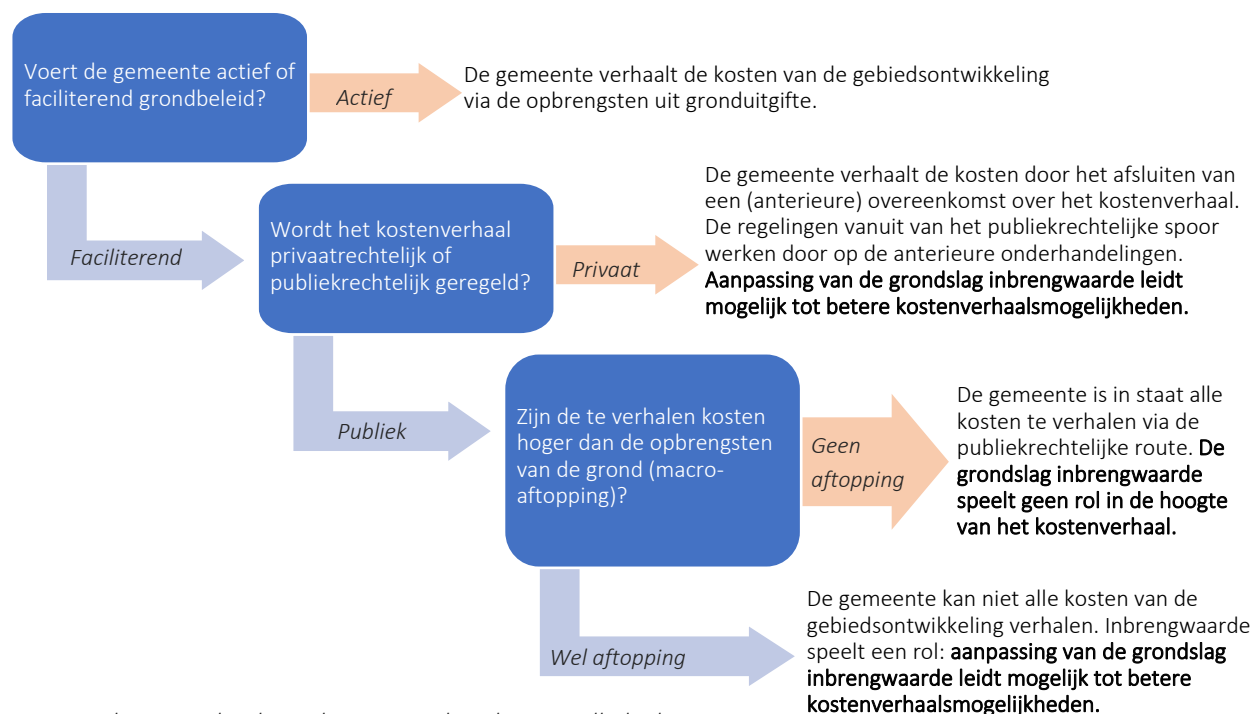
De wettelijke definitie van de inbrengwaarde is breder dan de waarde van de grond en opstallen alleen en betreft ook de grondkosten die private eigenaren moeten maken om hun grond geschikt te maken voor bebouwing. In bijlage IV van de Omgevingswet zijn deze kosten dit toegelicht als volgt:

- De kosten om de gronden vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
- De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden
- De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden

2.6. Beoogd doel bij aanpassing van de definitie inbrengwaarde

Bij faciliterend grondbeleid blijkt in de praktijk dat de mogelijkheid voor kostenverhaal soms ontoereikend is om de publieke kosten te kunnen dekken. Dit leidt tot een onrendabele top voor de gemeente en maakt gebiedsontwikkeling duur. De beperkte middelen van de gemeente leiden ertoe dat er een maximum zit aan het aantal onrendabele ontwikkelingen dat tot stand kan komen. Dit draagt eraan bij dat woningbouwdoelstellingen niet worden gehaald. Bovendien leiden de discussies over de mate van kostenverhaal tussen gemeente en ontwikkelaars tot veel vertraging in de projecten.

In dit hoofdstuk hebben wij een toelichting gegeven op de systematiek van het kostenverhaal in het grondbeleid. Wij toonden de verschillende routes van het kostenverhaal en hoe de inbrengwaarde doorwerkt in de hoogte van het kostenverhaal. In figuur 4 is dit schematisch weergegeven.



Figuur 4: kostenverhaal en inbrengwaarde in het grondbeleid

De figuur laat zien hoe de inbrengwaarde een rol speelt bij de hoogte van het kostenverhaal. De hoogte van de inbrengwaarde is direct van invloed in het geval van faciliterend grondbeleid via de publiekrechtelijke route én wanneer er sprake is van een maximum op de te verhalen kosten door macro-aftopping of de waardevermeerderingstoets. De publiekrechtelijke route werkt door op het kostenverhaal bij anterieure overeenkomst.

Aanpassing van de methodologie of waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde met als uitgangspunt de gebruikswaarde kan de kostenverhaalsmogelijkheden voor gemeenten verbeteren. Deze verkenning focust zich op beleidsalternatieven voor de inbrengwaarde van grond en te slopen opstallen (B1 in de kostensoortenlijst).

Het aanpassen van de definitie voor het waarderen van de inbrengwaarde heeft als beoogd doel dat de prijs van ruwe bouwgrond zal dalen. De gedachte is immers dat marktpartijen bij het kopen van grond volgens een nieuwe systematiek rekening houden met een hogere bijdrage aan de overheid.

3. Te verkennen beleidsopties

Dit hoofdstuk schetst een zestal beleidsopties hoe aanpassing van de inbrengwaardesystematiek kan leiden tot verbeterde kostenverhaalsmogelijkheden. De hier gepresenteerde beleidsopties zijn het resultaat van onderzoek naar het gebruik in andere landen en van diverse gesprekken met de Klankbordgroep Verkenning Inbrengwaarde. De beleidsopties zijn op hoofdlijnen getoetst aan juridische kaders. Deze kaders zijn toegelicht in bijlage 5. Een gedetailleerder onderzoek naar de rechtmatigheid van de beleidsopties is uitgevoerd als onderdeel van de effectrapportage.

De beleidsopties zijn:

Geen aanpassing:

1. **Nul variant:** huidig systeem van kostenverhaal, inclusief voorgenomen maatregelen kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid'

Aanpassing van de definitie van de grondslag inbrengwaarde:

2. **Gebruikswaarde**
3. **Gebruikswaarde plus opslag**
4. **WOZ-waarde**

Aanpassing van het moment van vaststellen van de inbrengwaarde:

5. **Nieuw voorbereidingsbesluit**

Aanpassing van het volledige systeem:

6. **Kostenverhaal op basis van vaste bijdragen**

Elke beleidsoptie beschrijven wij aan de hand van de volgende drie vragen:

- Wat houdt de beleidsoptie in en welke maatregelen neemt het Rijk?
- Hoe zou de beleidsoptie moeten werken en hoe werken deze maatregelen door in de praktijk?
- Welk flankerend beleid is nodig?

3.1. Beleidsoptie 1: Nul variant

Wat houdt de beleidsoptie in?

In deze optie wordt de regeling van de inbrengwaarde in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit niet aangepast. De grondslag van de inbrengwaarde blijft de werkelijke waarde, zijnde de hoogste van de gebruikswaarde en de herontwikkelswaarde, of de WOZ-waarde. Ook het besluitvormingsproces van kostenverhaal verandert niet. Het afsluiten van een overeenkomst tussen de initiatiefnemer van de bouwactiviteit en het bevoegd gezag heeft de voorkeur. Als het niet mogelijk is een overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht.

De beleidsoptie gaat uit van doorvoering van de aangekondigde maatregelen uit de kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid', waaronder:

- Het Rijk stelt gemeenten in staat beter gebruik te maken van het beschikbare instrumentarium, door bundeling van kennis en capaciteit, mede ten aanzien van de inzet van voorkeursrecht en onteigening.
- Het Rijk stimuleert dat gemeenten geruime tijd voor de vaststelling van het omgevingsplan duidelijkheid bieden over het ruimtelijk programma dat op de toekomstige bouwlocatie mag worden

gerealiseerd en over het kostenverhaal, waaronder de bovenwijkse kosten. Gemeenten blijven daarna consistent in de uitgangspunten die zij voor de ontwikkellocatie stellen.

- Door de beroepsorganisaties van taxateurs wordt een handreiking opgesteld voor taxaties bij gebiedsontwikkeling, waaronder taxaties van inbrengwaarden. Die handreiking zal ervoor zorgen dat de informatie van de gemeente over het ruimtelijk programma en belangrijke kostenposten ook in de taxaties van de inbrengwaarden wordt betrokken.

Hoe zou de beleidsoptie moeten werken?

Ontwikkellende partijen kunnen een meer waarheidsgetrouwe inschatting maken over hoeveel zij voor een grondpositie kunnen betalen, doordat gemeenten vroegtijdig duidelijkheid geven over het bouwprogramma (o.a. de omvang, mate van betaalbaarheid, mate van duurzaamheid, etc.) en de te verwachten kosten voor toerekenbare publieke investeringen. Dit komt ook tot uitdrukking in taxaties van de inbrengwaarde die worden uitgevoerd door taxateurs die lid zijn van één van de beroepsorganisaties van taxateurs. De aanname is dat ontwikkelaars als gevolg hiervan minder hoge en vaker residueel bepaalde prijzen voor grondposities zullen betalen.

Het proces om tot een kostenverhaalsovereenkomst te komen verandert niet. Kosten worden bij voorkeur privaatrechtelijk verhaald via een anterieure overeenkomst. Vanwege de bundeling van kennis en capaciteit, de verstrekte duidelijkheid in het voortraject en de handreiking taxaties gebiedsontwikkeling, wordt aangenomen dat het kostenverhaal via de publiekrechtelijke route (kostenverhaalsregels in omgevingsplan) sterk doorwerkt op anterieure onderhandelingen. Dit geeft gemeenten een sterke onderhandelingspositie, waardoor kosten in veel grotere mate kunnen worden verhaald. Echter, de doorwerking van deze beleidsoptie is tot op zekere hoogte onzeker, omdat ontwikkelaars en gemeenten nog steeds de mogelijkheid hebben om anterieur te onderhandelen over de hoogte van het kostenverhaal en zich een kans op het sluiten van compromissen voordoet.

Welk flankerend beleid is nodig?

In deze beleidsoptie wordt niet uitgegaan van flankerend beleid, anders dan de al aangekondigde maatregelen uit de kamerbrief. De beleidsoptie gaat niet uit van aanpassing van de huidige regeling. Er zijn daarom geen (additionele) negatieve effecten van de beleidsoptie te verwachten, zodat er geen aanvullend flankerend beleid nodig is om de effecten te verminderen.

3.2. Beleidsoptie 2: Gebruikswaarde

Wat houdt de beleidsoptie in?

In deze beleidsoptie wordt in de Omgevingswet vastgelegd dat 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.

De beleidsoptie gaat uit van doorvoering van de aangekondigde maatregelen uit de kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid', zoals eerder omschreven in de nul variant.

Het besluitvormingsproces van kostenverhaal verandert niet. Het afsluiten van een overeenkomst tussen de initiatiefnemer van de bouwactiviteit en het bevoegd gezag heeft de voorkeur. Als het niet mogelijk is een overeenkomst af te sluiten, is kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg verplicht.

Hoe zou de beleidsoptie moeten werken?

Door de gebruikswaarde te hanteren als grondslag voor de inbrengwaarde, wordt de inbrengwaardetaxatie sterk vereenvoudigd, omdat de herontwikkelingswaarde niet hoeft te worden getaxeerd voor de inbrengwaarde en discussies daarover worden vermeden. Gemeenten kunnen kosten verhalen tot maximaal het verschil tussen de herontwikkelingswaarde van de grond en de gebruikswaarde. Hierdoor zullen ontwikkelaars een stuk voorzichtiger moeten zijn in de prijzen die zij betalen voor te ontwikkelen gronden. Ontwikkelaars zullen er rekening mee moeten houden dat zij een hogere bijdrage aan het kostenverhaal zullen moeten betalen dan tot nu toe gebruikelijk was.

In deze beleidsoptie is het belangrijk dat de gemeente voldoende duidelijkheid vooraf biedt, zodat ontwikkelende partijen een reële inschatting kunnen maken van de residuele herontwikkelingswaarde van een grondpositie. Dit draagt eraan bij om de financiële risico's voor ontwikkelaars te verkleinen en stimuleert daarmee transacties op de grondmarkt. Met de aangekondigde maatregelen in de nul variant wordt hierin voorzien.

Het proces om tot een kostenverhaalsovereenkomst te komen verandert niet. Kosten worden bij voorkeur privaatrechtelijk verhaald via een anterieure overeenkomst. Het risico dat gemeenten in de onderhandelingen over een anterieure overeenkomst compromissen moeten sluiten over het ruimtelijke programma of de kwaliteit van de voorzieningen in het gebied wordt mogelijk verkleind, omdat de gebruikswaarde onomstotelijk de grondslag is voor het kostenverhaal. Anderzijds blijft de situatie onveranderd dat marktpartijen blijven onderhandelen om tot een voor hun haalbare businesscase te komen. Het is daarom voorstelbaar dat partijen moeizaam tot overeenstemming blijven komen over de opbrengstpotentie van de plannen en de kostenverhaalsbijdrage die daaruit voortvloeit.

Welk flankerend beleid is nodig?

Bij verandering van de grondslag voor de inbrengwaarde, is het noodzakelijk om een overgangsregeling te treffen. Het risico bestaat dat de bouw van woningen tijdelijk tot stilstand komt op locaties waar ontwikkelaars grond duur hebben gekocht, omdat zij er bij de koop van uit zijn gegaan dat de bestaande regeling van de inbrengwaarde in stand zou blijven. Bij gebrek aan een overgangsregeling, zou waardering op basis van de gebruikswaarde ook in strijd kunnen zijn met het eigendomsrecht. Er zou sprake kunnen zijn van ontneming. Dat wil zeggen dat de eigenaar het beschikkingsrecht 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. Een overgangsregeling resulteert erin dat deze beleidsoptie bestaande afspraken niet zal raken en pas op de middellange termijn het gewenste effect zal sorteren.

Voor de overgangsregeling wordt gedacht aan (een combinatie van) onderstaande alternatieven:

1. Onmiddellijke invoering wetswijziging, waarbij een scheidslijn wordt getrokken o.b.v. transactiedatum. Dat wil zeggen dat wordt afgerekend op basis van de oude regeling met iedereen die voor de inwerkingtreding van de wetswijziging grond heeft gekocht. Met iedereen die na de wetswijziging grond heeft gekocht, wordt afgerekend op basis van de nieuwe regeling. Als datum van aankoop geldt de datum waarop een onomkeerbare verplichting tot levering is ontstaan en niet de datum van levering zelf (net als bij het Voorkeursrecht).
2. Onmiddellijke invoering wetswijziging, waarbij een scheidslijn wordt getrokken o.b.v. ruimtelijke procedure. Dat wil zeggen dat wordt afgerekend op basis van de oude regeling in situaties waarin voor de inwerkingtreding van de wetswijziging al een anterieure overeenkomst is getekend of een omgevingsplan is vastgesteld. Er wordt op basis van de nieuwe regeling afgerekend als op de datum van

de inwerkingtreding nog geen anterieure overeenkomst is en/of nog geen omgevingsplan is vastgesteld.

3. Geleidelijke invoering van de wetswijziging. De inbrengwaarde wordt in een aantal jaren stapsgewijs verlaagd van de werkelijke waarde (of WOZ-waarde) naar de gebruikswaarde.

Een blijvend mogelijk negatief bijeffect van deze beleidsoptie is dat eigenaren niet meer bereid zullen zijn hun gronden te verkopen wanneer de prijzen die ontwikkelaars betalen nauwelijks hoger zijn dan de gebruikswaarde. Hierdoor kan het aantal private initiatieven dalen, wat een negatief effect heeft op de woningbouwopgave. Bij verminderd privaat initiatief, zal er flankerend beleid moeten zijn om de slagkracht van gemeentes met betrekking tot de inzet van actief grondbeleid te vergroten, om het geen negatief effect te laten hebben op de woningbouwopgave.

3.3. Beleidsoptie 3: Gebruikswaarde plus opslag

Wat houdt de beleidsoptie in?

Deze beleidsoptie is vergelijkbaar met beleidsoptie 2 'Gebruikswaarde'. In deze variant wordt in de Omgevingswet vastgelegd dat 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 bij voortzetting van de huidige functie. Echter, in deze variant wordt daarbij een opslag toegekend op de gebruikswaarde. Deze opslag is een door de wetgever vast te stellen percentage van het verschil tussen de herontwikkelingswaarde en de gebruikswaarde. Deze clausule zorgt ervoor dat de opslag niet van toepassing is op locaties waar de waarde van de grond op basis van de huidige regeling van de inbrengwaarde al gelijk is aan de gebruikswaarde, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen en kantorenlocaties die worden omgevormd tot woon- en werklocaties. Op die locaties zou een opslag op de gebruikswaarde ertoe leiden dat de inbrengwaarde stijgt en de mogelijkheden om kosten te verhalen niet verbeteren, maar verslechteren.

De opslag heeft ten opzichte van beleidsoptie 2 als doel dat bestaande grondeigenaren een financiële prikkel houden om de grond aan een ontwikkelaar te verkopen en dat de ontwikkelaar de meerkosten kan opvoeren in het kostenverhaal. De beleidsoptie is gelijk aan de omschrijving onder 2, met uitzondering van de toepassing van de opslag.

Hoe zou de beleidsoptie moeten werken?

Deze beleidsoptie werkt bijna exact gelijk aan beleidsoptie 2 'Gebruikswaarde'. De opslag in deze variant neemt het mogelijk negatieve bijeffect weg dat huidige grondeigenaren niet meer bereid zouden zijn hun gronden aan ontwikkelaars te verkopen. Door de opslag kunnen ontwikkelaars verwervingsprijzen betalen die hoger zijn dan de gebruikswaarde. Hierdoor kunnen grondtransacties makkelijker tot stand komen en wordt privaat initiatief gestimuleerd.

Welk flankerend beleid is nodig?

Bij verandering van de grondslag voor de inbrengwaarde, volgt mogelijk de noodzaak om een overgangsregeling te treffen. De overgangsregeling kan ontworpen worden langs dezelfde lijnen als eerder geschetst onder beleidsoptie 2. Als wordt gekozen voor geleidelijke invoering, kan de overgangstermijn korter zijn dan bij de beleidsoptie waarbij de inbrengwaarde wordt bepaald op basis van de gebruikswaarde.

3.4. Beleidsoptie 4: WOZ-waarde

Wat houdt de beleidsoptie in?

Gemeenten hebben sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet de keuze om de inbrengwaarde te bepalen op basis van de werkelijke waarde bij onteigening of op basis van de WOZ-waarde. In deze beleidsoptie vervalt de mogelijkheid om de inbrengwaarde vast te stellen op basis van de werkelijke waarde bij onteigening. De

WOZ-waarde wordt de vaste maatstaf om de inbrengwaarde te bepalen. Op dit moment kan de inbrengwaarde bij het kostenverhaal niet in alle gevallen op basis van de WOZ-waarde worden bepaald, omdat verschillende gronden zijn uitgezonderd van de WOZ. Wat het kostenverhaal betreft, is de belangrijkste uitzondering dat bedrijfsmatige geëxploiteerde cultuurgrond voor land- of bosbouw niet onder de WOZ valt. De oplossing hiervoor is dat voor gronden waarvoor geen WOZ-waarde is vastgesteld, een fictieve WOZ-waarde wordt bepaald. Hierbij zal in hoofdlijnen dezelfde waarderingssystematiek worden toegepast als bij de reeds bestaande WOZ-taxaties. De Waarderingskamer zal toezicht houden op de uitvoering van de taxaties.

De beleidsoptie gaat uit van doorvoering van de aangekondigde maatregelen uit de kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid', zoals eerder omschreven in de nul variant.

Het besluitvormingsproces van het kostenverhaal verandert niet. Het afsluiten van een overeenkomst tussen de initiatiefnemer van de bouwactiviteit en het bevoegd gezag heeft de voorkeur. Als het niet mogelijk is een overeenkomst af te sluiten, past de gemeente de regeling van het publiekrechtelijke kostenverhaal toe en neemt kostenverhaalregels op in het omgevingsplan.

Hoe zou de beleidsoptie moeten werken?

In deze beleidsoptie wordt aangenomen dat de WOZ-waarde kort voor de vaststelling van het omgevingsplan of de afgifte van een kostenverhaalsbeschikking dicht aanligt tegen de gebruikswaarde. De WOZ-waardering is gebaseerd op een vergelijking van de waarde van soortgelijk vastgoed in meerdere gebieden, waaronder ook gebieden waar geen plannen voor herontwikkeling zijn.

Het verplichte gebruik van de WOZ-waarde betekent dat ontwikkelaars rekening moeten houden met een kostenverhaalsbijdrage tot aan de WOZ-waarde. Hierdoor zullen zij voorzichtiger moeten zijn met de prijzen die zij betalen voor te ontwikkelen gronden.

In deze beleidsoptie is het belangrijk dat de aangekondigde maatregelen in de nul variant worden uitgevoerd. Voldoende duidelijkheid vooraf blijft noodzakelijk, zodat ontwikkelende partijen een waarheidsgetrouwe inschatting kunnen maken van de residuele herontwikkelingswaarde van een grondpositie. Dit draagt eraan bij om de financiële risico's voor ontwikkelaars te verkleinen en stimuleert daarmee transacties op de grondmarkt. Er blijft ook behoefte aan een handreiking voor taxaties. Er zal een taxatiemethodiek moeten worden ontwikkeld die vergelijkbaar is met die van de WOZ en die van toepassing is op vastgoed dat nu is uitgezonderd van de WOZ.

Het proces om tot een kostenverhaalsovereenkomst te komen verandert niet. Kosten worden bij voorkeur privaatrechtelijk verhaald via een anterieure overeenkomst. Het risico dat gemeenten in de onderhandelingen over een anterieure overeenkomst compromissen moeten sluiten over het ruimtelijk programma of de kwaliteit van de voorzieningen in het gebied wordt mogelijk verkleind, omdat de WOZ-waarde onomstotelijk de grondslag is voor het kostenverhaal. Anderzijds blijft de situatie onveranderd dat marktpartijen blijven onderhandelen om tot een voor hun haalbare businesscase te komen. Het is daarom voorstelbaar dat partijen moeizaam tot overeenstemming blijven komen over de herontwikkelingswaarde van de plannen en de kostenverhaalsbijdrage die daaruit voortvloeit.

Welk flankerend beleid is nodig?

Het is op dit moment al toegestaan om de inbrengwaarde te ramen op basis van de WOZ-waarde. Het is daarom misschien niet nodig om een overgangsregeling te treffen. Echter, in deze beleidsoptie vervalt de mogelijkheid de inbrengwaarde te bepalen op basis van werkelijke waarde. Bovendien zijn in de Wet WOZ vrijstellingen geregeld, waaronder voor de land- of bosbouw bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond. Dit betekent dat voor gronden waar momenteel geen WOZ-waarde voor beschikbaar is en die onder de huidige wet op basis van

werkelijke waarde zouden worden ingebracht, mogelijk overgangsrecht is gewenst. Er zal bij deze beleids optie veel aandacht aan de implementatie moeten worden besteed. Er moet een nieuwe taxatiemethodiek worden ontwikkeld voor grond en vastgoed dat is uitgezonderd van de WOZ. Vervolgens moeten gemeenten met deze methodiek leren werken. Ook zullen er databestanden moeten worden bijgehouden om de taxaties voor zover mogelijk geautomatiseerd te kunnen uitvoeren. Mogelijk is het noodzakelijk de WOZ-waarden te kunnen actualiseren naar peildatum.

3.5. Beleids optie 5: Nieuw voorbereidingsbesluit

Wat houdt de beleids optie in?

In deze beleids optie wordt niet de grondslag, maar het moment van het bepalen van de inbrengwaarde gewijzigd. Het Rijk brengt in deze variant een nieuwe bevoegdheid in de Omgevingswet: het bevoegd gezag kan een gebied voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan aanwijzen als 'toekomstige gebiedsontwikkelingslocatie'. Het rechtsgevolg daarvan is dat de datum waarop de toekomstige woningbouwlocatie werd aangewezen de peildatum is bij het bepalen van de inbrengwaarde. Door het voorbereidingsbesluit al 5 tot 10 jaar voor de vaststelling van het ruimtelijk plan te nemen, wordt in gevallen waarin de herontwikkelingswaarde hoger is dan de gebruikswaarde, de inbrengwaarde van de grond vastgelegd voordat er sprake is van sterke prijsstijging van de grond. Vanaf het voorbereidingsbesluit tot aan het moment van het besluit waarmee bouwactiviteiten mogelijk worden gemaakt, is een indexatie van toepassing, bijvoorbeeld op basis van de consumentenprijsindex of een benchmark die de waarde stijging van gronden met dezelfde gebruiksfunctie reflecteert.

De beleids optie gaat uit van doorvoering van de aangekondigde maatregelen uit de kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid', zoals eerder omschreven in de nul variant. Zij het dat deze maatregelen in deze beleids optie van minder belang zijn, omdat het tijdig duidelijkheid bieden over het ruimtelijk programma een essentieel onderdeel is van deze beleids optie zelf.

Het besluitvormingsproces van kostenverhaal verandert niet. Het afsluiten van een overeenkomst tussen de initiatiefnemer van de bouwactiviteit en het bevoegd gezag heeft de voorkeur. Als het niet mogelijk is een overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht, dat wil zeggen dat de gemeente kosten verhaalt op basis van kostenverhaalregels in het omgevingsplan.

Hoe zou de beleids optie moeten werken?

De wetswijziging heeft tot gevolg dat de waarde van in de toekomst te ontwikkelen gronden al in een vroeg stadium wordt vastgelegd en openbaar gemaakt, ruim voordat de ontwikkeling opportuun wordt en ruim voordat er sprake is van een grote prijsstijging in het geval van een hoge herontwikkelingswaarde. De wijziging geeft gemeenten in die gevallen de mogelijkheid een lagere inbrengwaarde te hanteren en de kostenverhaalsmogelijkheden te verbeteren.

Ontwikkelaars die verworven hebben voordat het voorbereidingsbesluit werd genomen, zullen dat doorgaans hebben gedaan tegen lage grondprijzen, omdat in die vroege fase de toekomstige ontwikkeling nog zeer onzeker was. Dat betekent dat er voldoende ruimte zit in de private businesscase voor volledig kostenverhaal. Ontwikkelaars die na het voorbereidingsbesluit gronden verwerven, zijn geïnformeerd over de hoogte van de inbrengwaarde die zij maximaal mogen opvoeren. Zij weten dat eventueel hogere verwervingsprijzen voor hun eigen rekening en risico komen, wat een dempend effect zal hebben op grondprijzen in het aangewezen gebied. Ontwikkelaars lopen een financieel risico, wanneer zij prijzen betalen op basis van hoge verwachtingen, die naderhand ongegrond blijken te zijn.

In deze beleidsoptie schuilt wel een risico. Het aanwijzen van toekomstige herontwikkelingslocaties kan in de hand werken dat de competitie onder ontwikkelaars wordt versterkt, waardoor prijzen worden opgedreven. In deze variant is het daarom noodzakelijk dat de gemeente voldoende duidelijkheid biedt over de kaders, het programma en het kostenverhaal, snel nadat het voorbereidingsbesluit is genomen. Hierdoor kunnen ontwikkelende partijen een meer waarheidsgetrouwe inschatting maken van de residuele herontwikkelingswaarde van een grondpositie en wordt speculatie voorkomen.

Het proces om tot een kostenverhaalsovereenkomst te komen verandert niet. Kosten worden bij voorkeur privaatrechtelijk verhaald via een anterieure overeenkomst. Het risico dat gemeenten in de onderhandelingen over een anterieure overeenkomst compromissen moeten sluiten over het ruimtelijk programma of de kwaliteit van de voorzieningen in het gebied wordt veel kleiner, omdat de inbrengwaarde is vastgelegd en openbaar gemaakt bij het voorbereidingsbesluit, en in het voorbereidingsbesluit voldoende duidelijke kaders zijn opgenomen met betrekking tot het programma en het kostenverhaal.

Welk flankerend beleid is nodig?

De inbrengwaarde wordt op het moment van het voorbereidingsbesluit vastgelegd op basis van de dan geldende werkelijke waarde. Op het moment van het omgevingsbesluit zal de grondeigenaar de grond tegen die (geïndexeerde) waarde kunnen inbrengen. Echter, omdat de eigenaar niet langer vrij over zijn eigendom kan beschikken – immers de grond zal binnen enkele jaren een andere functie krijgen – kan dit in de tussenliggende tijd tot verminderd woongenot of een lagere bedrijfswaarde leiden. Door het voorbereidingsbesluit worden bewoners en bedrijven geremd om investeringen te doen en kunnen daardoor geen optimaal gebruikmaken van hun grond. In deze beleidsoptie is het voorstelbaar dat er een bijbehorende regeling komt die dit nadeel compenseert, of dat de gemeente verplicht wordt om de gronden op verzoek van de eigenaar tegen de in het voorbereidingsbesluit vastgelegde prijs te kopen.

3.6. Beleidsoptie 6: Kostenverhaal op basis van vaste bedragen

Wat houdt de beleidsoptie in?

In deze beleidsoptie verandert de wijze waarop de kostenverhaalsbijdragen worden berekend. De kostenverhaalsbijdragen worden niet langer per bouwactiviteit op maat berekend, maar er gelden vaste, lokale normbedragen per kostenverhaalsgebied en per type bouwactiviteit. Deze vaste bedragen worden vastgelegd in het Omgevingsplan en zijn niet onderhandelbaar. Er kan in deze beleidsoptie nog wel anterieur worden gecontracteerd, maar daarbij kunnen alleen afspraken worden gemaakt over inhoudelijke zaken als het ruimtelijk programma en de werkzaamheden van de ontwikkelaar in de openbare ruimte en niet over de hoogte van de kostenverhaalsbijdragen.

Het principe van vaste bedragen is in zijn meest eenvoudige vorm een betaling van € x per m² nieuwe ontwikkeling. De bedragen per functie en per bouwactiviteit zullen verschillen afhankelijk van de herontwikkelingswaarde van de grond. De vaste bedragen zullen bijvoorbeeld voor vrijstaande vrijesectorkoopwoningen hoger zijn dan voor middeldure koopwoningen. De vaste bedragen kunnen voor bouwactiviteiten met een maatschappelijk doel eventueel ook op nihil worden gesteld, bijvoorbeeld voor sociale woningbouw, woningbouw en de bouw van wijkcentra.

De vaste bedragen zijn geen forfaitaire bedragen. De verplichting om een eindafrekening te maken blijft gehandhaafd. Bij de eindafrekening worden te veel betaalde bijdragen terugbetaald. Bijbetalen in geval van tekorten is niet aan de orde.

Om te voorkomen dat ontwikkelaars hun bouwplannen niet kunnen uitvoeren vanwege bodemverontreiniging of hoge sloopkosten, wordt in de Omgevingswet de mogelijkheid geboden dat gemeenten in deze en vergelijkbare situaties een afslag op de vaste bedragen toepassen.

Gemeenten zijn verplicht om voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan te toetsen of de vaste bedragen economisch verantwoord zijn. Deze economische haalbaarheidstoets komt in de plaats van het systeem van de macro-aftopping bij het kostenverhaal met tijdvak en de waardevermeerderingstoets bij het kostenverhaal zonder tijdvak. Uit de economische haalbaarheidstoets moet blijken dat de vaste bedragen zo zijn gesteld dat alle in het omgevingsplan voorziene functies economisch rendabel kunnen worden gerealiseerd. Als ontwikkelaars het niet eens zijn met de vaste bedragen en de onderbouwing daarvan, kunnen zij voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan een zienswijze indienen en in beroep gaan bij de bestuursrechter.

Overigens veranderen de principes van het kostenverhaal niet. Er vindt alleen kostenverhaal plaats, er is geen sprake van baatafroming. Het kostenverhaal betreft als voorheen alleen de kosten die op de kostensoortenlijst staan en de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zijn onverminderd van toepassing.

Om te voorkomen dat ontwikkelaars de grond op toekomstige gebiedsontwikkelingslocaties te duur inkopen, zullen gemeenten al voorafgaand aan de vaststelling van het Omgevingsplan vaste (of eventueel indicatieve) bijdragen moeten vastleggen, bijvoorbeeld in de Nota Kostenverhaal, de Nota Grondbeleid of de Nota Bovenwijkse voorzieningen. Het is voor een goede werking van de systematiek van vaste bijdragen noodzakelijk dat de maatregelen die in de kamerbrief over de 'Modernisering van het grondbeleid' zijn aangekondigd worden uitgevoerd.

Hoe zou de beleidsoptie moeten werken?

De door ontwikkelaars te betalen vaste bedragen worden ruim van tevoren kenbaar gemaakt door de gemeente. De beoogde doorwerking hiervan is dat de vaste bedragen onderdeel worden van de business case van ontwikkelaars. Op die manier wordt een dempend effect op grondkosten verwacht. Te verwachten is dat de tarieven zo worden gesteld, dat ze voor ontwikkelaars niet tot grote problemen in hun businesscase leiden. Gemeenten willen namelijk voorkomen dat de tarieven te hoog zijn, waardoor ontwikkelingen financieel onhaalbaar worden. Een risico is daarom dat gemeenten aan de veilige (= lage) kant gaan zitten en het kostenverhaal daardoor niet substantieel verbetert. Gemeenten zullen in een vroege fase helderheid moeten scheppen over het plan, om een goede koppeling te leggen tussen de te verwachte opbrengsten en de hoogte van de te verhalen kosten. Daarna vermindert de mogelijkheden om de plannen op een later moment nog aan te passen.

Deze beleidsoptie is vooral geschikt voor ontwikkelingen die financieel haalbaar zijn en waar de verplichte heffing de haalbaarheid niet onder druk zet. Ook past de kostenverhaalsbijdrage met vaste bedragen beter bij gebiedsontwikkeling zonder tijdvak dan bij gebiedsontwikkeling met tijdvak, omdat verevening tussen rendabele en onrendabele projectonderdelen niet mogelijk is.

Onrendabele deelprojecten kunnen tot ontwikkeling komen na het indienen van een zienswijze of het toepassen van maatwerk, bijvoorbeeld wanneer de kosten voor sloop, bouw- of woonrijp maken afwijken van de normbedragen. Een hoge inbrengwaarde is geen reden voor korting. Een korting op de vaste kostenverhaalsbijdrage leidt direct tot een tekort op het kostenverhaal voor de gemeente, omdat er geen binnenplanse verevening mogelijk is.

Welk flankerend beleid is nodig?

Deze beleids optie vraagt een aanpassing van het systeem van kostenverhaal. De veranderingen zijn dermate ingrijpend dat het hoofdstuk kostenverhaal van de Omgevingswet daarvoor zal moeten worden gewijzigd. Met verandering van het systeem van kostenverhaal zijn tijd en implementatiekosten gemoeid. Daarnaast is een overgangsregeling noodzakelijk. De overgangsregeling is nodig om te zorgen dat deze beleids optie bestaande afspraken niet zal raken. De overgangsregeling zal in elk geval gelden voor ontwikkelingen waarvoor reeds een Omgevingsplan is vastgesteld en in gevallen waarin al een anterieure overeenkomst is afgesloten. De hoogte van de vaste bedragen kunnen zowel een positief als een negatief effect hebben op de business case van een ontwikkelaar. In de overgangsregeling moeten de negatieve effecten worden gecompenseerd.

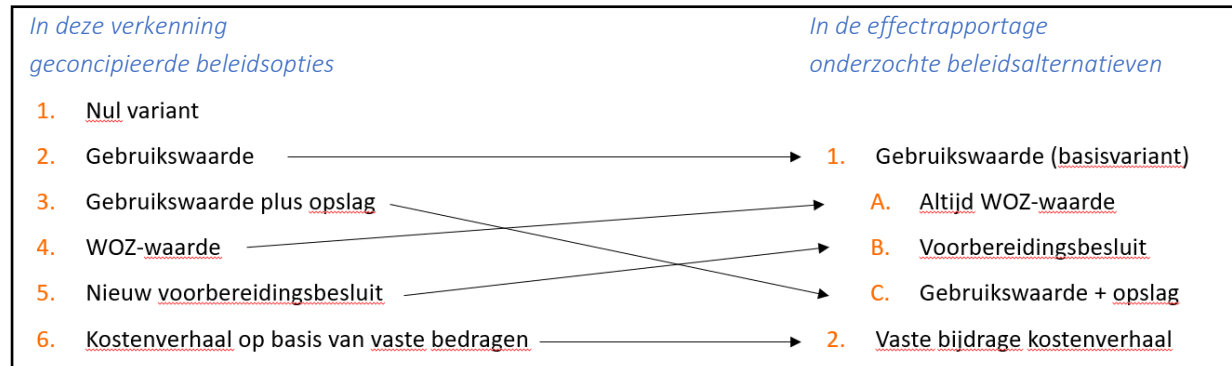
4. Conclusies effectrapportage

De alternatieve beleidsopties zijn door een extern bureau (Cebeon) onderzocht om de effecten met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid, neveneffecten en rechtmatigheid van elk van de opgestelde alternatieven in beeld te brengen. In dit hoofdstuk geven wij kort de resultaten uit dit onderzoek weer. Het volledige onderzoek is bijlage 2 bij dit rapport.

4.1. Opzet van de effectenrapportage

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de zogeheten ‘Delphi-methode’. Dit is een systematische en kwalitatieve prognosemethode waarbij in verschillende rondes de meningen van diverse experts worden gevraagd. Aan het onderzoek hebben zes experts deelgenomen vanuit de gemeentelijke praktijk, projectontwikkeling, advies en wetenschap. Zij hebben in de eerste ronde een schriftelijke vragenlijst beantwoord. De antwoorden zijn geanalyseerd op verschillen en overeenkomsten en vormden de basis voor de vragen voor de tweede Delphi-ronde, die individueel mondeling heeft plaatsgevonden. De vragen in de tweede ronde bevatten een voor ieder gelijk vragenblok, gericht op het bereiken van zoveel mogelijk consensus over de hoofdeffecten te komen (doeltreffendheid en doelmatigheid) en specifieke vragen per respondent waarin de eigen antwoorden zijn geconfronteerd met antwoorden van anderen.

Voor het onderzoek zijn de beleidsopties herschikt. De originele zes beleidsopties zijn verdeeld in een nulalternatief en twee beleidsalternatieven, met voor het eerste beleidsalternatief drie varianten. Voor deze beleidsalternatieven en varianten is nagegaan wat de effecten zijn ten opzichte van het nulalternatief. In figuur 5 is de herschikking van de alternatieve beleidsopties weergegeven. De nul variant (Fakton) is gelijk aan het nulalternatief (effectrapport Cebeon): de situatie waarin de te toetsen maatregel niet wordt genomen.



Figuur 5: Herschikking beleidsopties

Een kanttekening die hierbij moet worden geplaatst, is dat het nulalternatief betrekking heeft op de wettelijke regels sinds 1 januari 2024 (invoering Omgevingswet) en op toegezegde stimuleringsmaatregelen (in de Kamerbrief Modernisering Grondbeleid). Daardoor bestaat er in de praktijk nog geen of nagenoeg geen ervaring met de nieuwe aspecten in het nulalternatief ten opzichte van de oude regelgeving onder de Wet ruimtelijke ordening. Er is aan de bevroegde experts uitdrukkelijk gevraagd om de te verkennen beleidsalternatieven te vergelijken met het nulalternatief. De toetsing van de effecten van het nulalternatief ten opzichte van de voormalige regelgeving vormde geen voorwerp van onderzoek; het nulalternatief diende expliciet de vergelijkingsbasis te zijn.

Een tweede kanttekening is, dat de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan gelden voor het publiekrechtelijk kostenverhaal. In verreweg de meeste gevallen wordt het kostenverhaal echter privaatrechtelijk geregeld via

een (anterieure) overeenkomst. In de praktijk wordt hiervoor veelal de berekeningswijze voor publiekrechtelijk kostenverhaal als onderlegger gebruikt. Daarom kan ervan worden uitgegaan dat de grondslag van de inbrengwaarde van grond ook doorwerkt in privaatrechtelijke overeenkomsten. Er is in de beoordeling van de beleidsalternatieven door experts uitgegaan van schaduwwerking van de regels voor publiekrechtelijk kostenverhaal naar het privaatrechtelijk kostenverhaal.

De beleidsalternatieven zijn door de experts beoordeeld op basis van het beoordelingskader dat is weergegeven in figuur 6.

Toetspunt	Operationalisatie
Doeltreffendheid (effectiviteit) Draagt de maatregel bij aan het realiseren van de doelstellingen?	1. Biedt meer ruimte voor kostenverhaal op die typen locaties waar kostenverhaal nu minder dan 100% is. 2. Draagt bij aan realisatie van de landelijke woningbouwopgave naar segment: – 900.000 woningen in 2030 – waarvan tenminste 600.000 betaalbare huur- en koopwoningen – waarvan minstens 300.000 corporatiewoningen.
Doelmatigheid (efficiency) Leidt de maatregel tot hogere of lagere uitvoeringskosten voor gemeenten in relatie tot de opbrengsten?	Zo laag mogelijke uitvoeringskosten voor: 1. Uitvoeringshandelingen, waaronder grondwaardebepaling (taxatie) 2. Procesinspanningen, met name onderhandeling met ontwikkelaars 3. Bezwaar- en beroepsprocedures. In combinatie met zo hoog mogelijke opbrengsten (d.w.z. verwachte doeltreffendheid)
Uitvoerbaarheid Worden knelpunten voorzien in de uitvoerbaarheid, naast de doelmatigheidsaspecten?	1. Eenduidige beschrijving (niet multi-interpretabel) zodat toepassing duidelijk is voor alle betrokken partijen, zowel voor de uitvoering van taken als het toezicht daarop 2. Betrokken partijen zijn in staat om het beleidsalternatief uit te voeren.
Neveneffecten Welke positieve en negatieve neveneffecten kunnen worden verwacht?	Specifieke toetsing op eventuele neveneffecten voor: 1. Grondmarkt 2. Grondhandelaren 3. Gemeentelijk grondbeleid (actief grondbeleid) 4. Grondprijzen 5. Overige.
Rechtmatigheid Worden knelpunten voorzien met betrekking tot nationaal en internationaal recht?	Eventuele strijdigheid met: 1. Eigendomsrecht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen (waaronder proportionaliteit van het kostenverhaal); 2. EU-regelgeving, (zoals Vrij-verkeerregels, Dienstenrichtlijn, Staatssteun); 3. De systematiek en letter van de Omgevingswet; 4. Wet- en regelgeving met betrekking tot Belastingen en heffingen.

Figuur 6: Beoordelingskader aanpassing grondslag inbrengwaarde grond bij gebiedsontwikkeling (Cebeon effectrapportage)

4.2. Conclusies van de effectenrapportage

Doeltreffendheid

In de effectrapportage wordt geconcludeerd dat het beleidsalternatief 'gebruikswaarde' inclusief varianten 1A (altijd WOZ-waarde) en 1B (voorbereidingsbesluit) doeltreffend is, omdat dit naar verwachting leidt tot een vergroting van de financiële ruimte voor kostenverhaal voor sommige type gebiedsontwikkelingen. Daartegenover staat een negatief effect op de realisatie van de woningbouwopgave, dat op termijn kan verbeteren door aanpassing van de business cases van ontwikkelaars. Van variant 1C (gebruikswaarde met opslag) wordt hooguit een beperkte vergroting van de ruimte voor kostenverhaal verwacht (vooral

uitleglocaties) en geen effect op de realisatie van de woningbouwopgave. Beleidsalternatief 2 (vaste kostenverhaalsbijdragen) is als niet-doeltreffend beoordeeld, omdat hiervan geen of enkel casusspecifieke effecten worden verwacht.

Doelmatigheid en uitvoerbaarheid

Voor het beleidsalternatief 'gebruikswaarde' inclusief de variant 1A (altijd WOZ-waarde) wordt geconcludeerd dat deze naar verwachting doelmatig is. Variant 1B (voorbereidingsbesluit) is mogelijk eveneens doelmatig, afhankelijk van de hoogte van de extra uitvoeringskosten vanwege de extra procedure ten opzichte van de hoogte van de extra opbrengsten uit kostenverhaal (vooral uitleglocaties). Variant 1C (gebruikswaarde met opslag) wordt als niet-doelmatig worden beoordeeld. Van beleidsalternatief 2 (vaste kostenverhaalsbijdragen) is zonder doorrekening moeilijk in te schatten of de uitvoeringskosten per saldo hoger of lager zijn dan bij het nulalternatief, waardoor de doelmatigheid niet kan worden beoordeeld.

Variant 1A scoort op de meeste criteria hetzelfde als de basisvariant (gebruikswaarde). In de uitvoerbaarheid echter, worden knelpunten voorzien omdat de taxatie van WOZ-waarde voor niet-woningen al complex en vaak discutabel is, en dat voor de specifieke taxatie van de waarde van cultuurgrond ook zal gelden en de verwachting bestaat dat deze vaak zal worden betwist.

Neveneffecten

Uit het onderzoek door Cebeon komen enkele verwachte neveneffecten naar voren, die ontstaan bij aanpassing van de inbrengwaardegrondslag naar de gebruikswaarde. Neveneffecten zijn onbedoelde gevolgen van maatregelen, anders dan de bedoelde gevolgen (beleidsdoelen) waartoe de betreffende maatregel wordt getroffen.

De neveneffecten van het beleidsalternatief 'gebruikswaarde' inclusief de variant 1A (altijd WOZ-waarde) zijn als volgt:

- **Grondmarkt:** Op de grondmarkt kan bij grondeigenaren een daling van de verkoopbereidheid ontstaan vanwege een kleinere financiële prikkel. In een vragersmarkt treedt dit naar verwachting echter nauwelijks of alleen in de beginperiode op.
- **Grondhandelaren:** De activiteit van grondhandelaren zal naar verwachting afnemen omdat marges kleiner worden. Zolang de waardevermeerdering echter groot genoeg is, is de verwachting dat grondhandelaren actief blijven.
- **Gemeentelijk grondbeleid:** Er wordt een toename van actief grondbeleid verwacht omdat gemeenten de verwachte terughoudendheid en selectiviteit van ontwikkelaars zullen willen opvangen. Dit wordt pas op langere termijn effectief vanwege de benodigde doorlooptijd voor actief grondbeleid. Hierbij is als kanttekening geplaatst dat indien de business case voor een ontwikkelaar niet haalbaar is, de gemeente alsnog te maken krijgt met het publieke tekort voor de investeringen in het openbare gebied.
- **Grondprijzen:** Grondprijzen gaan naar verwachting dalen op locaties waar de gebruikswaarde lager is dan de complexwaarde (met name uitleglocaties) en in minder gespannen woningmarkten, echter niet per se tot het niveau van de inbrengwaarde, omdat ontwikkelaars grondposities zullen willen blijven innemen om hun investeringen terug kunnen verdienen door de vastgoedexploitatie.

Van de overige onderzochte varianten wordt in mindere mate verwacht dat negatieve neveneffecten optreden. Alleen bij de varianten 1B (voorbereidingsbesluit) en 1C (gebruikswaarde met opslag) wordt een blijvend negatief neveneffect verwacht. Het proces van gebiedsontwikkeling zal bij deze varianten langer gaan duren, respectievelijk doordat een extra procedure moet worden gevolgd (1B) en doordat ontwikkelaars in perioden van laagconjunctuur zullen wachten met bouwen om in betere tijden een hogere opslag te kunnen bedingen (1C).

Rechtmatigheid

In de effectmeting is gevraagd naar verwachte juridische knelpunten. Voor alle beleidsalternatieven en varianten wordt aangegeven dat het eigendomsrecht in het geding kan komen. Dat heeft betrekking op reeds verworven gronden. Maar ook voor de waardebepaling (als de inbrengwaarde lager dan de marktwaarde is) kan dit knelpunt ontstaan, omdat het zou indruisen tegen het principe van 'just and fair compensation'. Voor het eerste knelpunt wordt overgangsrecht wenselijk geacht. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat dit bij variant 1A (altijd WOZ waarde) in principe alleen voor te ontwikkelen cultuurgrond geldt, omdat de inbrengwaarde in bestaand bebouwd gebied ook in de huidige situatie al op basis van de WOZ-waarde kan worden bepaald.

Overgangsregeling

Omdat bij elk beleidsalternatief en variant naar voren is gekomen dat overgangsrecht is gewenst, heeft Cebeon op verzoek van het ministerie de experts laten reflecteren op een mogelijke overgangsregeling. In die overgangsregeling wordt de inbrengwaarde op basis van de huidige regeling van het kostenverhaal bepaald in gevallen waarin de gemeente het ontwerp van een omgevingsplan ter inzage heeft gelegd, het omgevingsplan al is vastgesteld of een anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar heeft afgesloten. In overige gevallen geldt de nieuwe grondslag voor de inbrengwaarde uit het beleidsalternatief. Sommige experts vinden deze regeling adequaat, maar anderen vinden deze te beperkt (veel ontwikkelaars van projecten vallen buiten de overgangsregeling en in die projecten leidt dit tot extra weerstand bij ontwikkelaars en vertraging) of zijn van mening dat het beter is casusspecifiek maatwerk toe te passen.

In aanvulling op de beoordeling van de voorgelegde overgangsregeling is nader verkend voor welke typen partijen men vindt dat er een overgangsregeling zou moeten gelden en welke voorwaarden daarbij zouden moeten worden gehanteerd. Experts benoemen dat de te ontwerpen overgangsregeling de terughoudendheid van ontwikkelaars om tot ontwikkeling over te gaan op reeds verworven gronden weg moet nemen. De regeling zou alleen toepasselijk moeten zijn op ontwikkelaars, en meer in het bijzonder alleen ontwikkelaars die daadwerkelijk gaan bouwen. Wat betreft de periode waarin een overgangsregeling zou moeten gelden waren de meningen verdeeld, waarbij werd opgemerkt dat een kortere periode van overgangsrecht mogelijk een stimulans is tot sneller ontwikkelen.

De overgangsregeling dient nader uitgewerkt te worden. De effectrapportage biedt daarvoor inzicht, door de reacties van de experts op de voorgestelde overgangsregeling en hun verkenning naar de voorwaarden voor de te ontwerpen regeling.

5. Conclusies onderzoek Verkenning Inbrengwaarde

Het onderzoek naar de effecten van de beleidsopties heeft veel interessante en verdiepende inzichten opgeleverd. Deze inzichten zijn besproken met de klankbordgroep. De klankbordgroep heeft gereflecteerd op de effectrapportage. Dit heeft geresulteerd in een verrijking en verfijning van de verwachte effecten van de beleidsalternatieven. Met de opgedane kennis, geven wij in dit hoofdstuk antwoord op de vraagstelling van het onderzoek. De vraagstelling luidde:

Kan (de omvang van) het kostenverhaal worden verbeterd, door aanpassing van de methodologie of waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde – met als uitgangspunt de gebruikswaarde of elke andere grondslag die afwijkt van het huidige – zodat publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling worden verminderd en tegelijkertijd (privaat) initiatief voor woningbouwrealisatie aantrekkelijk blijft?

Wij concluderen dat het kostenverhaal kan worden verbeterd door de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde aan te passen naar de gebruikswaarde. Deze beleidsoptie is het meest doeltreffend, het meest doelmatig en kent de minste problemen bij de uitvoering.

Verbetering van het kostenverhaal door aanpassing van de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde naar de gebruikswaarde treedt op in specifieke, en dus niet alle, situaties. Aanpassing van de grondslag kan op rendabele locaties tijdelijk en op minder rendabele locaties wellicht blijvend nadelige neveneffect hebben op de realisatie van woningbouw.

Alle beleidsopties, dus ook de optie van de gebruikswaarde, hebben een aandachtspunt op het gebied van het eigendomsrecht.

Om een tijdelijke terugval van de woningbouwproductie zoveel als mogelijk te voorkomen en om te voldoen aan principes van rechtmatigheid, is een overgangsregeling noodzakelijk. Het gevolg hiervan is dat de beoogde verbetering van het kostenverhaal pas op middellange termijn merkbaar zal worden.

In de volgende paragrafen onderbouwen wij de conclusie op basis van doeltreffendheid, doelmatigheid, neveneffecten, rechtmatigheid en overgangsrecht van de verschillende beleidsopties.

5.1. Doeltreffendheid

- De beleidsalternatieven *Gebruikswaarde* en *Altijd WOZ-waarde* vergroten de omvang van het kostenverhaal het meest.
- Dit geldt voor situaties waar een functiewijziging leidt tot waardevermeerdering, zoals bij nu extensief bebouwde uitleglocaties, en minder of niet bij reeds intensief bebouwde binnenstedelijke herontwikkelingslocaties.
- Op korte termijn leidt aanpassing van de grondslag tot vertraagde woningbouwrealisatie door terughoudendheid bij ontwikkelaars die op basis van oude spelregels grond hebben gekocht voor ontwikkeling. Een overgangsregeling kan het kortetermijneffect neutraliseren.
- Aanpassing van de grondslag heeft wellicht ook blijvend nadelige neveneffect op de realisatie van woningbouw door verminderde activiteit van ontwikkelaars op minder rendabele locaties.

Het beleidsalternatief *Gebruikswaarde* is het meest effectief voor het verbeteren van het kostenverhaal, omdat in deze variant de volledige waardevermeerdering van grond door functieverandering inzetbaar is voor het kostenverhaal. Dit geldt ook voor het beleidsalternatief *Altijd WOZ-waarde* onder de aanname dat de WOZ-waarde dicht bij de gebruikswaarde ligt.

Andere beleidsalternatieven zijn minder effectief, omdat zij minder financiële ruimte creëren voor verbetering van het kostenverhaal.

- Bij het alternatief *Vorbereidingsbesluit* is niet uit te sluiten dat de grond op het moment van het nemen voorbereidingsbesluit reeds ‘opgewarmd’ is en dat de grondprijzen daardoor al gestegen zijn tot boven de gebruikswaarde. Deze variant is daarom minder doeltreffend.
- Bij het alternatief *Gebruikswaarde plus opslag* zorgt de opslag de facto voor een vermindering van de mogelijkheden voor kostenverhaal. Deze variant is daarom minder doeltreffend.
- Bij het alternatief *Vaste bijdragen* wordt verwacht dat de effecten casusspecifiek zijn en afhangen van gemeentelijk geleid. De algemene verwachting is dat gemeenten conservatief zijn in de mate van kostenverhaal om de ontwikkeling door private partijen niet te hinderen. Cebeon beoordeelt het beleidsalternatief *Vaste bijdragen* als ‘niet doeltreffend’. Dit alternatief blijft daarom verder buiten beschouwing.

De mogelijkheid tot verbetering van het kostenverhaal geldt alleen in die situaties waar überhaupt sprake kan zijn van kostenverhaal. Die situatie doet zich voor als de functieverandering leidt tot een waardevermeerdering, ergo de herontwikkelingswaarde hoger is dan de gebruikswaarde. Deze situatie is typerend voor momenteel extensief bebouwde locaties waar een sterke verdichting plaatsvindt, zoals bij uitleglocaties, maar ook bij sommige binnenstedelijke locaties. Anderzijds zal bij situaties dat de gebruikswaarde hoger ligt dan de herontwikkelingswaarde de grondslag voor het kostenverhaal niet verbeteren. Dit is vaak het geval bij binnenstedelijke herontwikkeling waar de locatie reeds intensief bebouwd is. De aanpassing van de grondslag lost daarmee niet alle situaties op waarin het kostenverhaal ontoereikend is om de publieke kosten te dekken.

Alle beleidsalternatieven leiden op korte termijn in meer of mindere mate tot vertraging van woningbouwrealisatie door terughoudendheid bij ontwikkelaars die op basis van oude spelregels grond hebben gekocht voor ontwikkeling. Ontwikkelaars hielden bij aankoop in de businesscase rekening met een hogere inbrengwaarde. Een spelregelverandering is voor ontwikkelaars aanleiding om te heronderhandelen over de uitgangspunten van de (gebieds)ontwikkeling. Een overgangsregeling kan dit effect mogelijk neutraliseren. Geen van de beleidsalternatieven leidt overduidelijk tot versnelling van woningbouwrealisatie.

Aanpassing van de grondslag heeft wellicht ook blijvend nadelig neveneffect op de realisatie van woningbouw door verminderde activiteit van ontwikkelaars op minder rendabele locaties. Dit effect wordt onder 5.3 nader toegelicht.

5.2. Doelmatigheid en uitvoerbaarheid

- Het beleidsalternatief *Gebruikswaarde* is het meest doelmatig. Dit beleidsalternatief heeft de grootste potentie dat de additionele opbrengsten uit kostenverhaal hoger zijn dan de uitvoeringskosten.
- Omdat in de praktijk in het merendeel van de gevallen het kostenverhaal plaatsvindt langs de privaatrechtelijke weg via het afsluiten van anterieure overeenkomsten, zal de gemeentelijke inzet niet of beperkt afnemen en is er geen garantie op betere onderhandelingsresultaten. Onderhandelingen gaan naar verwachting weliswaar niet over de inbrengwaarde, maar wel over andere onderwerpen in de overeenkomst.

Het beleidsalternatief *Gebruikswaarde* komt uit het onderzoek als de meest doelmatige variant. Uit de effectrapportage blijkt dat deze variant de meeste potentie heeft dat de additionele opbrengsten uit kostenverhaal hoger zijn dan de uitvoeringskosten. Extra opbrengsten uit kostenverhaal en extra uitvoeringskosten zijn kwalitatief beoordeeld en ingeschat, maar zijn niet feitelijk of kwantitatief berekend.

De grote mate van doelmatigheid van het beleidsalternatief *Gebruikswaarde* komt voort uit het feit dat de gebruikswaarde relatief eenvoudig te taxeren is. Ten opzichte van de huidige praktijk vervalt de noodzaak van een taxatie van de herontwikkelings- of complexwaarde. Omdat de inbrengwaarde door aanpassing van de waarderingsgrondslag minder ter discussie staat, leidt dit tot minder onderhandelingen over dit punt. Gevolg is dat de uitvoeringskosten dalen. Deze conclusies wijkt af van de bevindingen uit de effectrapportage, waarin verwacht wordt dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan bij het nulalternatief vanwege langere onderhandelingen, meer verzet en hogere kosten voor bezwaar en beroep. Fakton nuanceert deze conclusie en stelt dat dit effect slechts tijdelijk is. Op termijn dalen de uitvoeringskosten, omdat de onderhandelingen over de hoogte van de inbrengwaarde eenvoudiger worden. Daarnaast hoeft voor de inbrengwaarde niet langer de complexwaarde extern te worden getaxeerd, maar volstaat het bepalen hiervan via een interne planeconomische toets.

Andere beleidsalternatieven zijn complexer, vereisen extra procedures of leiden tot extra onderhandeling, bezwaar- en beroepsprocedures. Hiermee gaan hogere uitvoeringskosten gemoeid.

- In het beleidsalternatief *Altijd WOZ-waarde* blijken knelpunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid. De WOZ-waarde wordt met een ander doel (belastingheffing) getaxeerd en is voornamelijk goed toepasbaar op woningwaardering. Bij het taxeren van de WOZ waarde van bedrijfsmatig vastgoed – en mogelijk ook bij de nieuw te introduceren taxatie van cultuurgrond die een functie krijgt voor woningbouw – reflecteert de WOZ-waarde, door de modelmatige benaderingswijze, de afwijkende peildatum en het gebrek aan juiste referenties, niet altijd de correcte gebruikswaarde. Het gebruik van de WOZ-waarde als inbrengwaarde is daarom discutabel en leidt naar verwachting tot meer onderhandeling, bezwaar en beroep. In de effectrapportage werd aangegeven dat wellicht sprake is van lagere uitvoeringskosten vanwege de gestandaardiseerde WOZ-taxatie. De klankbordgroep tekent hierbij aan dat de WOZ-waardering sterk verbeterd dient te worden, omdat anders blijvend meningsverschillen kunnen ontstaan, doordat de WOZ waarde niet altijd een correcte weergave is van de marktwaarde.
- Het beleidsalternatief *Voorbereidingsbesluit* vraagt een extra handeling en procedure van de gemeente. Dit leidt tot hogere uitvoeringskosten.
- Bij het beleidsalternatief *Gebruikswaarde plus opslag* wordt de benodigde taxatie van de inbrengwaarde niet vereenvoudigd, omdat zowel de gebruikswaarde als de herontwikkelingswaarde nog moeten worden bepaald. Daarbovenop moet ook de hoogte van de opslag worden bepaald. In de effectrapportage wordt gesproken over hogere uitvoeringskosten t.o.v. het nulalternatief. Dit geldt alleen wanneer de gemeente geen gebruik zou maken van de WOZ-taxatie, aangezien in het nulalternatief dan ook de gebruikswaarde én de herontwikkelingswaarde moeten worden bepaald.
- In de variant *Vaste bijdragen* nemen de uitvoeringskosten toe, omdat de gemeente al vroegtijdig een kostenverhaalsopzet moet maken en een uitgebreide exercitie moet doen voor een economische haalbaarheidstoets.

Voor alle beleidsalternatieven waarbij de grondslag van de inbrengwaarde wordt aangepast, geldt dat er geen garantie is dat de gemeentelijke inzet zal afnemen of dat dit leidt tot betere onderhandelingsresultaten. In de praktijk vindt in het merendeel van de gevallen het kostenverhaal plaats langs de privaatrechtelijke weg via het afsluiten van anterieure overeenkomsten. Deze praktijk verandert niet. Een verandering van de grondslag

inbrengwaarde is dan slechts indirect van invloed op de hoogte van het kostenverhaal. Dit betekent dat de hoogte van het kostenverhaal en het realisatietempo van de woningbouw wordt bepaald aan de onderhandelingstafel. De wijziging van de grondslag vereenvoudigt één factor in de onderhandeling, maar laat andere factoren ongemoeid.

5.3. (Neven)effecten

- De beleidsalternatieven *Gebruikswaarde* en *Altijd WOZ-waarde* hebben de grootste algemene (neven)effecten op de grondmarkt. Omdat de ruimte voor kostenverhaal bij deze alternatieven het meest toeneemt, leidt dit naar verwachting tot de grootste afname in activiteit van grondhandelaren en daling van grondprijzen.
- Een daling van verkoopbereidheid grondeigenaren treedt naar verwachting beperkt of slechts tijdelijk op in gespannen woningmarktlocaties. In minder gespannen markten en voor minder rendabele locaties is een blijvende terughoudendheid en selectiviteit van ontwikkelaars te verwachten.

Het effectrapport omschrijft de effecten van een grondslagwijziging op de dynamiek, verkoopbereidheid en prijsvorming op de grondmarkt en op de implicaties voor het gemeentelijk grondbeleid. Daling van grondprijzen en daling van activiteit van grondhandelaren is positief voor gebiedsontwikkeling, omdat de waardevermeerdering van de grond niet via grondtransacties geïncasseerd wordt door de oorspronkelijke eigenaren of grondhandelaren. Een negatief effect ontstaat wanneer de dynamiek en prijsvorming zover terugvallen dat huidige grondeigenaren niet meer bereid zijn te verkopen en ontwikkelaars minder initiatief tonen en zich terughoudend en selectief gedragen, omdat zij geen garantie hebben dat zij de 'inkoopkosten' van grond via de inbrengwaarde vergoed krijgen.

Een aanpassing naar *Gebruikswaarde* en *Altijd WOZ-waarde* leidt mogelijk tot een dalende verkoopbereidheid bij grondeigenaren vanwege een kleinere financiële prikkel en verminderde activiteit van grondhandelaren vanwege kleinere marges. Terughoudendheid en selectiviteit bij ontwikkelaars geldt met name voor minder rendabele locaties in minder gespannen woningmarkten. In gespannen woningmarkten zullen ontwikkelaars positie willen blijven innemen en leidt dit tot een beperkte daling in grondprijzen. Wanneer ontwikkelaars minder snel grondposities innemen, leidt dit tot verminderde activiteit voor woningbouwontwikkeling.

Verminderde activiteit kan mogelijk worden opgevangen door actiever grondbeleid door gemeenten. Deze omslag is niet vanzelfsprekend en vraagt veel van alle gemeenten. Actief grondbeleid houdt immers in dat gemeenten fors moeten investeren in de ontwikkeling van kennis en capaciteit. Dit leidt tot hogere plan- en uitvoeringskosten. Daarnaast gaat actief grondbeleid gepaard met grote financiële (verwervings)risico's, die niet iedere gemeente goed kan beheersen.

De beleidsalternatieven *Gebruikswaarde* en *Altijd WOZ-waarde* hebben de grootste algemene (neven)effecten op de grondmarkt. In deze varianten wordt de grootste financiële ruimte gecreëerd voor het kostenverhaal, waardoor dit naar verwachting op termijn leidt tot de grootste afname in activiteit van grondhandelaren en tot de grootste daling van grondprijzen. Bij andere beleidsalternatieven zijn de effecten soortgelijk maar in mindere mate aanwezig. Omdat deze varianten minder doeltreffend zijn en de ruimte voor kostenverhaal in mindere mate toeneemt, zijn ook de verwachte effecten op de grondmarkt kleiner.

Ook al zijn de verwachte effecten bij de beleidsalternatieven *Gebruikswaarde* en *Altijd WOZ-waarde* het grootst, een daling van verkoopbereidheid grondeigenaren treedt naar verwachting beperkt of slechts tijdelijk op. Verwacht wordt dat dit effect verdwijnt na gewinning en de verkoopbereidheid zich herstelt. Verwacht wordt

dat de ontwikkelaar uiteindelijk toch tot ontwikkeling overgaat, omdat hij anders flink op de grond zou moeten afschrijven (o.a. door toenemende rentelasten). Daarom wordt een tijdelijk effect verwacht.

5.4. Rechtmatigheid

- De beleidsalternatieven zijn niet sterk onderscheidend met betrekking tot rechtmatigheid. Alle beleidsopties hebben een aandachtspunt op het gebied van het eigendomsrecht onder het EVRM, omdat de inbrengwaarde wordt losgekoppeld van de marktwaarde. Het aandachtspunt lijkt echter geen onoverkomelijk probleem.

In bijlage 5 zijn de juridische randvoorwaarden opgenomen die door de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving in kaart zijn gebracht en die bij een eventuele wijziging van de inbrengwaarde bij kostenverhaal in acht genomen moeten worden. Dit kader is meegenomen in de effectrapportage. Uit de effectrapportage blijkt dat de beleidsalternatieven niet sterk onderscheidend zijn met betrekking tot rechtmatigheid. In alle alternatieven wordt de grondslag van de inbrengwaarde – of in het geval van het alternatief Vaste bijdrage het gehele systeem van kostenverhaal – aangepast en ontstaat daarmee mogelijk een inbreuk op het eigendomsrecht onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het eigendomsrecht biedt zekerheid aan rechtspersonen dat hun eigendommen beschermd zijn tegen onrechtmatige inbreuk of diefstal. Uit het onderzoek door Cebeon blijkt dat er spanning ontstaat op het principe van ‘just and fair compensation’, omdat de inbrengwaarde wordt losgekoppeld van de marktwaarde. Ten aanzien van algemene rechtsbeginselen en omgevingsrecht zijn geen knelpunten voorzien bij de beleidsalternatieven Gebruikswaarde, Altijd WOZ-waarde en Voorbereidingsbesluit.

Het EVRM-toetsingskader maakt onderscheid tussen regulering en ontneming. Bij regulering worden de gebruiksmogelijkheden van het eigendom beperkt maar gaat het beschikkingsrecht daarover niet geheel verloren. Een voorbeeld van regulering is het omgevingsplan. Bij ontneming gaat het beschikkingsrecht over het eigendom verloren. Een voorbeeld hiervan is onteigening. Regulering en ontneming zijn geen volledig gescheiden categorieën, zo is er bijvoorbeeld ook ‘de facto ontneming’. Daarbij gaat het om de situatie dat de overheid strikt genomen het eigendom niet afneemt, maar in feite wel het beschikkingsrecht verloren gaat. Ontneming is een verdergaande inbreuk op het eigendomsrecht dan regulering. Bij ontneming ontkomt men vrijwel nooit aan het financieel compenseren van de getroffen, terwijl dit bij regulering wel mogelijk is. Of de overheid gehouden is aan compensatie van de eigenaar hangt in belangrijke mate af of er een redelijke verhouding bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang. De proportionaliteit van de maatregel van het beleidsalternatief bepaalt of een inmenging gerechtvaardigd is. Anders dan in de effectrapportage wordt gesteld, lijkt het eigendomsrecht geen absolute belemmering om een beleidsalternatief in te voeren. Omdat geen sprake is van ontneming, de grondeigenaar behoudt immers de ontwikkelrechten, zien wij het risico van een inbreuk op het eigendomsrecht als beperkt.

5.5. Overgangsrecht

- Om ongewenste effecten zoveel als mogelijk te neutraliseren en om te voldoen aan principes van rechtmatigheid, is een overgangsregeling noodzakelijk. Dit betekent dat de beoogde verbetering van het kostenverhaal pas op middellange termijn merkbaar wordt.

Om ongewenste effecten te neutraliseren en om te voldoen aan principes van rechtmatigheid, is een overgangsregeling noodzakelijk. Een overgangsregeling moet voorkomen dat aanpassing van de spelregels, op korte termijn leidt tot vertraging van woningbouwrealisatie.

Grond voor woningbouwprojecten is voor een deel nu al aangekocht door ontwikkelaars op basis van gewekte verwachtingen en/of er zijn stappen gezet met betrekking tot planontwikkeling. Er zal daarom een overgangsregeling moeten worden getroffen voor ontwikkelaars die op basis van goed gefundeerde verwachtingen over het ruimtelijke- het woningbouw- en het grondbeleid van de overheid grond hebben aangekocht voor woningbouw. De aanbeveling in het effectrapport is dat een regeling zou moeten worden getroffen voor ontwikkelaars die bouwen en niet voor eigenaren die met andere doelen grond hebben gekocht. Die aanbeveling gaat echter voorbij aan het feit dat het juridisch gezien niet mogelijk is om onderscheid te maken tussen typen grondeigenaren. Er kan in de te ontwerpen overgangsregeling geen onderscheid gemaakt worden tussen grondhandelaren die zelf niet bouwen en ontwikkelaars die dat wel doen.

Een overgangsregeling moet ervoor zorgen dat de negatieve financiële effecten van een nieuwe regeling van de inbrengwaarde zoveel mogelijk worden voorkomen. Uit de reflectie van experts op de benodigde overgangsregeling in het kader van het effectenonderzoek, blijkt dat er voldoende mogelijkheden zijn om een overgangsregeling te treffen waarmee voor een belangrijk deel kan worden voorkomen dat het veranderen van de inbrengwaarde ertoe leidt dat de woningbouw tijdelijk stagneert. Een overgangsregeling zorgt er wel voor dat de beoogde verbetering van het kostenverhaal pas op middellange termijn merkbaar wordt.

Bijlage 1: Klankbordgroep Verkenning Inbrengwaarde

Leden van de klankbordgroep Verkenning Inbrengwaarde

Arjan Bregman	Hoogleraar Bouwrecht	Rijksuniversiteit Groningen
Okke Hefti	Strateeg	Gemeente Enschede
Willem Korthals-Altes	Hoogleraar Grondbeleid	TU Delft
Margriet Schepman	Hoofd Verenigingszaken en Financiën	Neprom
Theo Stauttner	Partner	Stadkwadraat BV

De totstandkoming van dit rapport is mede mogelijk gemaakt door de waardevolle inbreng van de klankbordgroep. De leden van de klankbordgroep hebben, op persoonlijke titel of als vertegenwoordiger van een achterban, een inhoudelijke bijdrage geleverd door middel van reflectie en bespiegeling. Hun inzichten hebben bijgedragen aan de kwaliteit en diepgang van dit rapport. Het is echter belangrijk te benadrukken dat de conclusies in dit rapport niet noodzakelijkerwijs door alle leden van de klankbordgroep individueel worden onderschreven. Verschillen in inhoudelijke opvattingen kunnen bestaan, wat de diversiteit en rijkdom van de discussie weerspiegelt.

Bijlage 3: Knelpunten in de praktijk

In de praktijk zien we verschillende knelpunten optreden bij het gemeentelijk kostenverhaal. Hieronder noemen we drie voorname knelpunten. En constateren we hoe die knelpunten zich uiten.

Grondtransacties komen soms tot stand uitgaande van te positieve verwachtingen

Grondtransacties vinden al plaats op het moment dat er nog onduidelijkheid bestaat over de plannen. Met name in economisch aantrekkelijke gebieden is het voorstelbaar dat prijzen worden opgedreven door competitie onder ontwikkelaars. Dit gebeurt in een periode wanneer er onvoldoende duidelijkheid is over de ruimtelijke kaders. Dit leidt ertoe dat soms onvoldoende rekening wordt gehouden met de benodigde publieke investeringen in een gebied en de specifieke kenmerken van een ontwikkeling. Zodoende kan er een verschil ontstaan tussen de verwachte herontwikkelingswaarde en de herontwikkelingswaarde van het uiteindelijk vast te stellen plan. Op basis van een te positieve verwachting worden soms aankooprijzen betaald die hoger liggen dan de uiteindelijke herontwikkelingswaarde. Een hogere verwachting en een verwervingsprijs die op basis daarvan tot stand is gekomen, frustreert het planproces daarna, omdat er geen sprake is van een haalbare private businesscase.

Het probleem dat verwervingsprijzen niet overeenkomen met de uiteindelijke herontwikkelingspotentie lijkt de laatste jaren groter geworden. Door een periode van economische tegenwind met hoge rentes, dalende vastgoedopbrengsten en sterk gestegen kosten is de opbrengstpotentie van gebiedsontwikkelingen afgenomen. Daarnaast heeft de recente focus op sociale en betaalbare woningen geleid tot plannen met een lager opbrengend vermogen. Ook speelt mee dat door strengere eisen aan duurzaamheid en klimaatadaptiviteit de kosten zijn toegenomen. Doordat financiële businesscases niet langer uitkomen, stagneert de woningbouw.

Overheden kunnen de verwachtingswaarde in grondtransacties mogelijk temperen door vooraf duidelijkheid te geven over de plankaders en eventuele benodigde subsidies. Echter, het private initiatief loopt vaak vooruit op de snelheid waarmee publieke partijen de kaders voor de ontwikkeling stellen. De kaders die de overheid stelt, dienen te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiverings-, zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Deze beginselen beschermen de grondeigenaren tegen willekeur van de overheid, maar kunnen strijdig zijn met het voornemen om tijdig duidelijke kaders voor de ontwikkeling neer te zetten.

Taxateurs gebruiken (te positieve) grondtransacties als maatgevende referenties

De hoge prijzen die ontwikkelaars betalen voor ontwikkelingsgrond worden door taxateurs gezien als marktreferenties. Op die manier werken hoge verwachtingen door in de marktwaarde van ontwikkelgronden. Omdat de inbrengwaarde (en ook de onteigeningswaarde) gebaseerd is op de 'werkelijke waarde', ofwel een vrije koop in het vrije economische verkeer, is die waarde maatgevend bij onderhandelingen tussen grondeigenaren, ontwikkelaars en de gemeente over de verkoop van hun grond en bij kostenverhaal.

Taxateurs maken veelvuldig gebruik van de comparatieve taxatiemethode, waarmee zij de grondwaarde van een ontwikkeling baseren op min of meer vergelijkbare transacties. In deze methode wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de benodigde publieke investeringen in een gebied en de specifieke kenmerken van een ontwikkeling, in tegenstelling tot de residuele grondwaardemethode.

Veel binnen- en buitenstedelijke gebiedsontwikkelingen zijn op het moment verliesgevend. Tegelijkertijd heeft Nederland op dit moment een grote woningbouw- en huisvestingsopgave. Rijksoverheid en gemeenten stellen subsidies ter beschikking om de woningbouw weer vlot te trekken. Op deze wijze worden marktrisico's bij

marktpartijen weggehaald en dit beïnvloedt de markt. Taxateurs en marktpartijen beginnen ervan uit te gaan dat een grondexploitatie niet langer sluitend is, zonder bijdragen en subsidies.

Uit jurisprudentie over de inbrengwaarde blijkt dat de taxateur vrij kan kiezen welke taxatiemethode of combinatie van taxatiemethodes wordt gehanteerd. De rechter kijkt vooral naar de inhoudelijke motivering en grondigheid van de taxatie. Is deze in orde, dan mag het bestuursorgaan van de taxatie uitgaan en wordt deze ook door de rechter geaccepteerd, tenzij een tegentaxatie duidelijk bewijst dat de eerdere taxatie op een of meer concrete punten onjuist is⁹. Het bij voorkeur bepalen van de inbrengwaarde op basis van de residuele methode haakt aan op een van de acties uit Spoor II van de Kamerbrief *Modernisering van het grondbeleid*. In deze actie wordt er een gezamenlijke handreiking voor taxaties ontwikkeld.

Gemeenten zijn niet in staat het juridisch instrumentarium ten volle te benutten

Gemeenten zetten bijna altijd in op privaatrechtelijk contracteren. Terwijl publiekrechtelijk soms betere route is voor kostenverhaal. Maar de personele capaciteit en de kennis bij gemeenten schiet tekort. De beschikbare publiekrechtelijke instrumenten worden niet altijd ten volle gebruikt.

Gemeenten zijn terughoudend om het publiekrechtelijke instrumentarium in te zetten, vanwege gebrek aan capaciteit, kennis, financiële middelen en/of politieke wil. Als een ontwikkelaar niet in staat en bereid is het plan zoals de gemeente voor ogen heeft uit te voeren, kan de gemeente het kostenverhaal via de publiekrechtelijke route afdwingen en uiteindelijk een onteigeningsprocedure starten. Dit zijn politiek gevoelige instrumenten, omdat ze de relatie met de ontwikkelaar op het spel kunnen zetten. Bovendien is het juridisch complex om te onteigenen als de ontwikkelaar zich op het zelfrealisatiebeginsel beroept. De rechter toetst dan of de ontwikkelaar hiertoe 'bereid en in staat' is. Geconcludeerd wordt dan dat de ontwikkelaar wel bereid is, maar niet bereid tegen de gestelde kosten. Daarnaast leidt daadwerkelijke onteigening tot een financiële last op de gemeentebalans, betekent het dat de gemeente vervolgens actief grondbeleid heeft te voeren en het plan exact zo moet uitvoeren als voorzien ten tijde van de onteigening wat de flexibiliteit beperkt. In veel gevallen ontbreekt het bij de gemeente aan de financiële en ambtelijke capaciteit om actief grondbeleid goed uit te voeren.

Het **resultaat van deze knelpunten** is dat in de praktijk vaak sprake is van een onrendabele top en er discussie ontstaat over de mate van kostenverhaal. De verwervingsprijs van de grond wordt dan maat- en richtinggevend voor het te realiseren programma. Dit leidt vervolgens regelmatig tot planaanpassingen (verdichting, minder betaalbare woningen) en/of vertraging. Ook komt het voor dat de gemeente het tekort dekt door minder publieke kosten op de ontwikkelaar te verhalen. Dit zorgt ervoor dat de uiteindelijke programma uitgangspunten niet volledig aansluiten op de oorspronkelijk beoogde eisen en ambities vanuit publieke partijen. Hoge verwervingsprijzen leiden zodoende tot suboptimale planvorming vanuit maatschappelijk perspectief, vertragingen in het ontwikkelproces en tot niet-verhaalbare publieke investeringen.

⁹ Interessant is een [uitspraak](#) van de Rechtbank Den Haag in 2017, waarin de rechtbank in het kader van de Wet voorkeursrecht wel expliciet kiest voor de residuele methode. In deze casus oordeelde de rechter dat de aangehaalde transacties onvoldoende vergelijkbaar zijn om te kunnen dienen als vergelijkingstransacties. Het object leent zich daarentegen juist goed voor de residuele methode, omdat er duidelijkheid bestond over de planologische invulling van het perceel en over de kosten en de opbrengsten, inclusief exploitatiebijdrage.

Bijlage 4: Kostensoortenlijst

De kostensoorten, bedoeld in artikel 8.15 Omgevingsbesluit, zijn de in de hieronder vermelde tabellen A en B bedoelde kostensoorten.

A. Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak

A1	De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
A2	De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
A3	De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
A4	Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten
A5	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
A6	De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2
A7	De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
A8	De kosten van de aanleg of wijziging van: 1°. wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken; 2°. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken; 3°. groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen; 4°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen; 5°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte; 6°. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en 7°. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken
A9	De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit

A10	De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
A11	Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet
A12	Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10
A13	De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten
A14	De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen
<i>B. Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A</i>	
B1	De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet , zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
B2	De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
B3	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1
B4	De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1

Bijlage 5: Juridische randvoorwaarden

De Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving bracht de juridische randvoorwaarden in kaart, die voor een eventuele wijziging van de inbrengwaarde bij kostenverhaal ruimtelijke ordening in acht genomen moeten worden. Hiermee gaven zij antwoord op de volgende vraag:

“Welke juridische randvoorwaarden gelden bij de keuze en uitwerking van alternatieven voor regeling van de inbrengwaarde in de Omgevingswet vanuit hogere regelgeving, de Omgevingswet en de algemene rechtsbeginselen?”

Het antwoord op deze vraag is dat met name het eigendomsrecht en de vrije verkeersregels van belang zijn bij de keuze en uitwerking van deze alternatieven. Een wijziging van de Omgevingswet kan nodig zijn, maar dit hangt ook vooral weer samen met het eigendomsrecht. Randvoorwaarden vanuit staatssteun zijn relevant, zeker als de waarderingsgrondslag bij het kostenverhaal en bij onteigening uiteen gaan lopen. Daarnaast zal bezien moeten worden of bij een wetswijziging een constitutionele toets van BZK/CZW nodig is.

In deze bijlage worden zowel de juridische randvoorwaarden benoemd die gelden voor de verkenning van de inbrengwaarde, als de juridische randvoorwaarden die gelden bij het uitwerken van een wetsvoorstel voor het veranderen van de inbrengwaarde. Dat betekent dat in effectrapportage die in het kader van de verkenning is uitgevoerd niet alle juridische aspecten die in deze bijlage worden genoemd in detail zijn onderzocht. Het gaat dan om juridische aspecten die vooral van belang zijn voor de vormgeving van de regeling en die in beginsel geen beletsel vormen om de regeling van de inbrengwaarde aan te passen. Deze aspecten zullen aandacht krijgen als kabinet en Kamer besluiten één van de alternatieven uit te werken in een concreet wetsvoorstel.

Omgevingswet

Als voor de inbrengwaarde als grondslag de gebruikswaarde (als voortzetting van het huidig gebruik) gaat gelden, dan is er mogelijk een wijziging nodig in artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit. Dit artikel schrijft op dit moment voor dat de raming van de inbrengwaarde op twee manieren kan worden vastgesteld. Dit kan op basis van: 1) de werkelijke waarde bij onteigening gebaseerd op volledige schadeloosstelling of 2) op basis van de WOZ-waarde die van toepassing is in het jaar waarin de raming van de inbrengwaarde wordt vastgesteld.

Vanwege de manier om de inbrengwaarde op basis van werkelijke waarde bij onteigening vast te stellen, is er verder onderzoek nodig naar hoe deze vaststelling samenhangt met en welke mogelijke gevolgen het kan hebben voor het onteigeningsrecht. Het voldoen aan de randvoorwaarden voor een mogelijke inmenging op het eigendomsrecht is hierin van belang. Daarbij moet ook het mogelijke uitstralingseffect van de wijziging van de inbrengwaarde bij het kostenverhaal op het bepalen van de waarde bij onteigening worden betrokken. Ook dient de samenhang met het onteigeningsrecht op het punt van het eliminatiebeginsel nader te worden bezien.

Eigendomsrecht

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot beschermen van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EP EVRM) is van belang bij mogelijke beleidswijzigingen. Iedere specifieke maatregel, zoals ook een mogelijke andere grondslag voor de inbrengwaarde, die een inmenging vormt op het bestaande eigendomsrecht moet op basis van een afwegingskader worden getoetst vanuit de feitelijke omstandigheden en gevolgen van die maatregel. Er moet worden bekeken of er sprake is van ontneming (formeel via onteigening of de facto niet meer kunnen beschikken over het eigendom), dan wel regulering.

Ontneming mag alleen als hier compensatie tegenover staat. Regulering mag slechts als de maatregel is voorzien bij wet zodat wordt voldaan aan de principes van rechtszekerheid en legaliteit), als de maatregel een algemeen

belang dient met een legitiem doel en op basis van noodzakelijkheid en als de maatregel proportioneel is. Daarbij beschikt de wetgever over ruime beoordelingsmarge ('margin of appreciation'), in het bijzonder op sociaaleconomische terreinen zoals het reguleren van de woningmarkt, maar ook voor het realiseren van ruimtelijk beleid is dit te onderbouwen. Er moet gezocht worden naar een eerlijke balans ('fair balance') tussen het algemeen belang dat door de maatregel wordt nagestreefd en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. Dit moet zowel op niveau van de regeling als op niveau van het individu kunnen worden onderbouwd. Op het niveau van de regeling zijn voor het beoordelen van de proportionaliteit de volgende aspecten van belang: de mate van onzekerheid die met de inbreuk op het eigendomsrecht gepaard gaat; de mate waarin men zich op de beleidswijziging heeft kunnen voorbereiden; de mate waarin een overgangstermijn wordt geboden; de mate van terugwerkende kracht en een hardheidsclausule.

Er zijn verschillende aandachtspunten die in acht genomen moeten worden bij het formuleren van een maatregel zoals het wijzigen van de inbrengwaarde bij het kostenverhaal. Voor een eventueel uitstralingseffect op het onteigeningsrecht zijn deze randvoorwaarden eveneens van belang.

Vrije verkeersregels

Een aanpassing aan de grondslag voor de inbrengwaarde bij het kostenverhaal kan een belemmering vormen voor het vrije verkeer. Bij de beoordeling van het effect van een maatregel op de woningmarkt en ten aanzien van het kostenverhaal is het van belang de volgende aspecten van Europees recht in overweging te nemen: het recht van vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU), vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) en vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU) en de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). Het is van belang te onderbouwen dat de genoemde maatregelen geen beperking vormt voor het vrije verkeer dan wel dat er wel sprake is van een beperking maar deze gerechtvaardigd is. Een beperking is al aan de orde indien de maatregel de uitoefening van het recht van vrij verkeer verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk kan maken.

De criteria voor een gerechtvaardigde beperking die volgen uit de vrije verkeersregels van het VWEU, richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn: dat de maatregel niet-discriminerend is, dat de maatregel wordt genomen vanwege een dwingende reden van algemeen belang, dat de maatregel geschikt is om het beoogde doel te bereiken of daaraan een bijdrage te leveren en dat het beoogde doel niet met minder vergaande maatregelen bereikt kan worden.

Staatssteun

Bij een aanpassing aan de grondslag voor de inbrengwaarde is het vereist om te voldoen aan de voorschriften die gelden voor staatssteun. Er is sprake van staatssteun indien een selectief voordeel wordt verleend aan een onderneming in Europeesrechtelijke zin (een entiteit die goederen of diensten aanbiedt op een markt) door de staat of door staatsmiddelen gefinancierd en de onderneming dat onder normale marktcondities niet zou hebben genoten, waardoor de mededinging op de interne markt dreigt te worden vervalst en een (potentiële) ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten van de EU plaatsvindt. Dit is het geval wanneer de kosten van de overheid zonder enige noodzaak niet of niet volledig worden doorberekend aan initiatiefnemers.

De wijze waarop het kostenverhaal nu is vormgegeven is vrij van staatssteun vanwege het hanteren van algemeen aanvaarde standaardwaarderingsmethode om de marktconformiteit van de transactie (en daarmee geen voordeel) aan te tonen, conform de Mededeling over het begrip staatssteun van de Europese Commissie. Dit is in belangrijke mate het gevolg van het van overeenkomstige toepassing verklaren van de regels over het onteigeningsrecht, op basis waarvan een onafhankelijke taxatie van de waarde naar toekomstig gebruik uitgaande van een daartoe strekkend besluit (voorheen meestal over het bestemmingsplan) het uitgangspunt is. Dit is bekend en eerder goedgekeurd door de Europese Commissie.

Met het voorstel om de inbrengwaarde op een andere manier te bepalen, doet zich op het moment van kostenverhaal geen situatie van staatssteun voor. Doordat de inbrengwaarde lager zal zijn, zal het kostenverhaal dat het bevoegd gezag kan uitoefenen stijgen.

Belastingen en heffingen

Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld (artikel 104 van de Grondwet). De formulering 'uit kracht van een wet' komt slechts een keer voor in de Grondwet en heeft een speciale betekenis: de regeling van een belasting of heffing gebeurt in beginsel op het niveau van een wet in formele zin en - zo blijkt ook uit het toetsingskader dat de Afdeling advisering van de Raad van State hanteert - de 'essentialia' van de regeling (belastingobject, belastingsubject en tarief) moeten in ieder geval wezenlijk op dat niveau geregeld worden.

Grondwet (constitutionele toetsing)

Bij een verdere verkenning voor een andere grondslag van de inbrengwaarde en een mogelijk volgende beleids- en wetwijziging kan het nodig zijn om een toetsing aan de grondwet uit te voeren. Constitutionele toetsing is vooral nodig om te voorkomen dat regelgeving wordt ontwikkeld die niet in lijn is met de Grondwet of met nationale of internationale grondrechten. Bijvoorbeeld als deze in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.