Waardeafroming op de grondmarkt

Een onderzoek naar de planbatenheffing en het uitgebreid kostenverhaal

eib
Economisch Instituut voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Oktober 2026

Waardeafroming op de grondmarkt

Een onderzoek naar de planbatenheffing en het uitgebreid kostenverhaal

Mark Melles
Wouter Noordam

eib
Economisch Instituut voor de Bouw

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen 5

1 Inleiding 11

2 De probleemstelling 13

3 De maatregelen 19
3.1 De beleidsaanpassingen 19
3.2 Het uitgebreid kostenverhaal 20
3.3 De planbatenheffing 20
3.4 Vergelijking tussen de maatregelen 21

4 Effecten van de maatregelen – theorie & praktijk 23
4.1 Vraag- en aanbodanalyse 23
4.1.1 Vraag en aanbod in theorie 23
4.1.2 Vraag en aanbod in de praktijk 26
4.1.3 Implicaties 27
4.2 Bredere gedragseffecten 28
4.2.1 Gemeenten 28
4.2.2 Ontwikkelaars 28
4.2.3 Effect op de doorlooptijd van projecten 29

5 Internationale ervaringen 31
5.1 Overzicht van waardeafroming in het buitenland 31
5.2 Vlaanderen 33
5.3 Verenigd Koninkrijk 34

6 De potentiële opbrengsten 37
6.1 Theoretische grondslag 37
6.2 Afpellen van de grondslag: de praktijk 38

7 Beleidsimplicaties 41

Bijlage A: Grondbelasting 43

Bijlage B: Residuele waarderingsmethode 47

Conclusies op hoofdlijnen

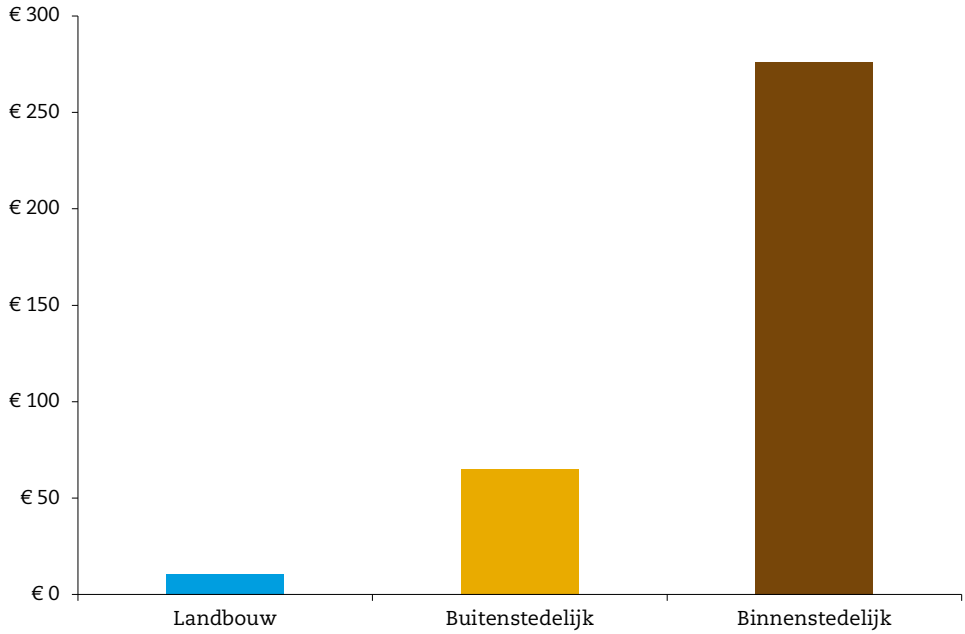
Waardeafroming als instrument om gemeentelijke tekorten te dekken
Bij een aanzienlijk aantal woningbouwprojecten is sprake van tekorten voor gemeenten op de grondexploitatie. Zo heeft het Rijk tussen 2020 en 2024 via de Woningbouwimpuls gemeentelijke tekorten deels afgedekt bij projecten die betrekking hebben op ruim 230.000 woningen, ongeveer 46.000 woningen per jaar.[1] Het afdekken van deze tekorten is kostbaar en tegen deze achtergrond is de vraag gerezen of de waardestijging van grond die optreedt bij het omzetten van landbouwgrond naar verstedelijking aanknopingspunten kan bieden om deze (deels) af te romen ten behoeve van de bekostiging van de volkshuisvesting en aanverwante maatschappelijke doelen. In dit kader zijn twee maatregelen aan de orde gesteld. Het betreft het invoeren van een planbatenheffing en het uitbreiden van het zogeheten kostenverhaal. Beide maatregelen maken gebruik van de waardestijging die plaatsvindt als de bestemming van een stuk grond wordt gewijzigd naar woningbouw. De eerste maatregel, de planbatenheffing, betreft een directe belasting van deze grondwaardestijging. De tweede maatregel, de uitbreiding van het kostenverhaal, doet dat indirect via een aanpassing van de inbrengwaarde in de berekening van het kostenverhaal. In deze studie zijn beide maatregelen verkend. Daarbij is gekeken naar de werking van de maatregelen, de reikwijdte, de financiële implicaties en praktische aspecten en randvoorwaarden. Naast data-analyse zijn diverse gesprekken met deskundigen, marktpartijen en gemeenten gevoerd en is ook gekeken naar beleid en ervaringsfeiten in andere Europese landen.

Grondslag waardeafroming is beperkt
Een eerste belangrijke conclusie is dat de grondslag voor de inzet van deze instrumenten beperkt is. Het gaat om landbouwgrond die omgezet wordt in grond voor woningbouw en de waardestijging die hierdoor wordt gerealiseerd. Dit heeft geen betrekking op het leeuwendeel van de binnenstedelijke locaties, waar de meeste woningbouw plaatsvindt. Op binnenstedelijke locaties zijn de grondprijzen met afstand het hoogst (figuur 1.1), maar er treedt op dit soort locaties nauwelijks tot geen grondwaardestijging op. Omdat men op binnenstedelijke locaties te maken heeft met bestaande bebouwing met een zekere economische waarde, bestaat de grondprijs daar vrijwel volledig uit het uitkopen daarvan. Bij deze locaties is weliswaar sprake van hoge grondprijzen, maar de voorgestelde maatregelen zullen geen effect hebben, omdat er niet of nauwelijks benutbare grondwaardestijgingen plaatsvinden.

Op buitenstedelijke locaties treedt wel een waardestijging op zodra er woningbouw wordt toegestaan. De waarde van ruwe bouwgrond ligt gemiddeld ongeveer zes keer zo hoog als de agrarische grondprijs. Op deze locaties, goed voor ongeveer 30% van het planaanbod tot en met 2044, is er wel sprake van waardestijging die in zekere mate zou kunnen worden belast. De grondslag wordt echter verder ingeperkt omdat een derde van de woningbouw plaatsvindt op grond die in gemeentelijke handen is. De maatregelen hebben op deze locaties geen effect omdat bij dit type grondbeleid geen kostenverhaal plaatsvindt en geen planbatenheffing toepasbaar is. Deze factoren samengenomen zorgen ervoor dat de voorgestelde maatregelen op slechts 20% van de woningbouw effect zouden kunnen hebben.

[1] Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, (geraadpleegd op 16 april 2026), ‘Resultaten van de Woningbouwimpuls’.

Figuur 1.1 Grondprijzen van landbouwgrond en ruwe (niet-bouwrijpe) woningbouwgrond per vierkante meter



1 De landbouwgrondprijs is de gemiddelde prijs van alle agrarische grond (gras- en bouwland) in het vierde kwartaal van 2025 volgens het Kadaster[2]

2 De grondprijzen voor buiten- en binnenstedelijke ruwe bouwgrond zijn door het EIB berekend op basis van gemeentelijke grondexploitatiedata van projecten uit de Woningbouwimpuls

Bron: Kadaster, VRO, bewerking EIB

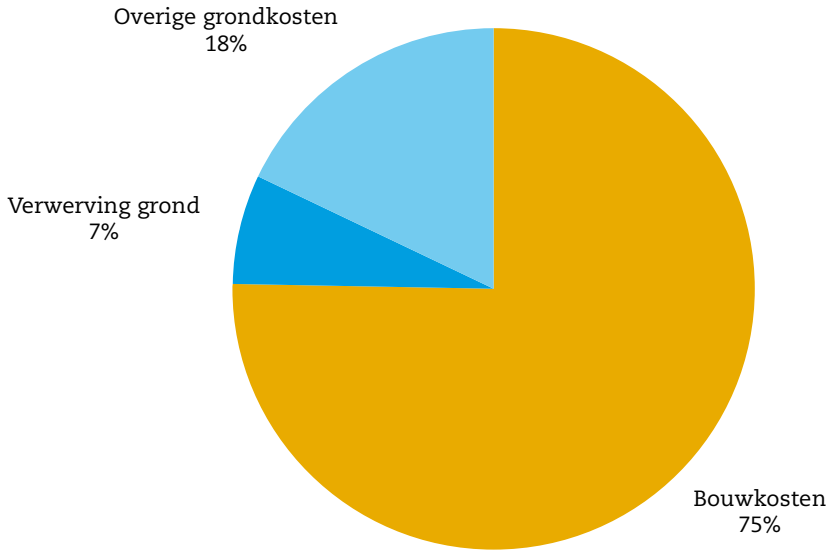
De maatregelen kunnen mogelijk € 200 tot € 220 miljoen per jaar opleveren
Op buitenstedelijke locaties zouden de maatregelen in beginsel tot extra gemeentelijke inkomsten kunnen leiden. De gemiddelde grondprijzen van landbouwgrond ten behoeve van de verstedelijking zijn echter niet zo hoog als soms wordt gedacht. Gemiddeld gaat het om € 65 per vierkante meter, aanzienlijk lagere prijzen dan bij binnenstedelijke verwerving. Vaak richt de aandacht zich op specifieke situaties met sterk bovengemiddelde prijzen, maar dit vloeit voort uit een zeer grote spreiding van grondprijzen tussen specifieke locaties. Gemiddeld is de prijs van grond bij deze projecten waar landbouwgrond wordt omgezet in woningbouwgrond slechts een zeer beperkt deel van de totale stichtingskosten. Figuur 1.2 laat zien dat op buitenstedelijke locaties de verwervingskosten van grond zich beperken tot 7% van de gemiddelde stichtingskosten van een woning. Het afromen van de waardestijging wordt dus niet alleen beperkt doordat het maar op 20% van de woningbouw betrekking heeft, maar ook doordat de omvang van de grondslag bij deze woningbouw in relatie tot de totale kosten bescheiden is.

Daarbij is het uiteraard niet mogelijk om zonder aanboduitval op de grondmarkt de grondwaardestijgingen volledig af te romen. Boeren moeten namelijk wel een prikkel behouden om hun grond te verkopen. Als met deze factoren rekening wordt gehouden, lijken de jaarlijkse opbrengsten uit te komen op een orde van grootte van € 200 miljoen tot € 220 miljoen. Dit geldt dan alleen voor een planbatenheffing. Bij het uitgebreid kostenverhaal liggen de daadwerkelijke opbrengsten hoogstwaarschijnlijk lager dan bovenstaand bedrag, omdat niet op elke locatie meer kostenverhaalruimte nodig is om alle gemeentelijke kosten te dekken. Hoewel het geen verwaarloosbare opbrengsten zijn, moet toch worden geconstateerd dat dit in het licht van de

[2] Kadaster (geraadpleegd op 30 april 2026), 'Kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2025-4'.

financieel-economische verhoudingen op de woningmarkt zeer bescheiden potentiële opbrengsten zijn.

Figuur 1.2 **Aandeel van verwervingskosten ten opzichte van de andere stichtingskosten van een woning op buitenstedelijke locaties**



Bron: VRO, bewerking EIB

Ruime overgangsregeling waarschijnlijk nodig; effect maatregelen pas op lange termijn
Een ruime overgangsregeling voor bestaande grondposities ligt voor de hand, omdat directe invoering van nieuwe belastingen en rekenregels bij bestaande eigendomsverhoudingen op gespannen voet kunnen staan met het eigendomsrecht. Ontwikkelaars en andere grondeigenaren hebben hun posities immers verworven onder andere financiële en beleidsmatige condities, die hun handelen hebben bepaald. Daarnaast kan toepassing van de maatregelen op bestaande posities ook tot onwenselijke praktische effecten leiden, zoals heronderhandelingen, vertragingen en, in sommige gevallen, zelfs uitval van projecten. Een overgangsregeling betekent wel dat de opbrengsten pas op langere termijn mogen worden verwacht. De vormgeving van een overgangsregeling is ook nog niet eenvoudig, omdat veel posities zijn ingenomen in de vorm van opties.

Lessen uit het buitenland

Planbatenheffingen komen in het buitenland vrijwel niet voor
Het eerste dat opvalt bij een internationale vergelijking is dat de planbatenheffing in het buitenland vrijwel nergens wordt toegepast. Een uitzondering hierop is Vlaanderen, waar de planbatenregeling wel bestaat en de heffing in 2009 is ingevoerd. Dit is echter in een context waarin bestemmingswijzigingen zeer zelden voorkomen en de opbrengsten bijzonder laag zijn. Zo heeft de Vlaamse Belastingdienst tussen 2010 en 2023 voor locaties die een woon-bestemming kregen gemiddeld rond de € 2 miljoen per jaar geïnd. Dat planbatenheffingen internationaal nauwelijks voorkomen is een teken aan de wand. Als een planbatenheffing een effectieve en goed uitvoerbare maatregel zou zijn met stevige opbrengsten voor de volkshuisvesting, dan zou verwacht mogen worden dat er ten minste enkele landen zouden zijn die dit instrument zouden toepassen. Dit is niet het geval en dit sluit tot op zekere hoogte ook aan bij de bevindingen in deze studie. Er lijkt veel opgetuigd te moeten worden voor een

systeem met de nodige haken en ogen dat per saldo geen belangrijke oplossing lijkt te bieden voor publieke tekorten op woningbouwprojecten.

Vlaamse praktijk: inkomsten planbatenheffing lastig inzetbaar voor woningbouw
De Vlaamse praktijk onderstreept dat de opbrengsten van een planbatenheffing moeilijk zijn te koppelen aan de woningbouwopgave. De heffing vloeit in de praktijk niet rechtstreeks terug naar het project en is bovendien lastig specifiek te oormerken voor woningbouw. Daar komt bij dat de opbrengsten onzeker en onregelmatig binnenkomen: de heffing is pas verschuldigd bij de start van de bouw, terwijl tussen functiewijziging en realisatie veel tijd kan zitten en de uiteindelijke ontwikkelingswaarde vaak pas laat duidelijk wordt. Juist daardoor zijn deze inkomsten minder geschikt als stabiele financieringsbron voor woningbouwinvesteringen.

Verenigd Koninkrijk: uitbreiden van waardeafroming alleen succesvol op specifieke locaties
Door middel van een infrastructuurheffing en een soort kostenverhaal wordt in het Verenigd Koninkrijk een gedeelte van de grondwaardestijging afgeroomd. De huidige praktijk laat zien dat van locatie tot locatie de grondmarkteffecten enorme verschillen laten zien. Op zogeheten *greenfield*-locaties is de waardestijging dusdanig hoog dat de afroming geen problemen oplevert, uit gevoerde gesprekken blijkt dat er nog wel meer afroming mogelijk lijkt te zijn. Daar tegenover staat dat op veel lastig te ontwikkelen locaties de waardeafroming nu al problemen oplevert. Verschillen in af te romen surplus komen in Nederland ook voor, waardoor het zaak is om de maatregelen zo vorm te geven dat de nu al moeilijk te ontwikkelen locaties niet nog verder vertragen.

Beleidsimplicaties

Uitbreiding van het kostenverhaal is praktischer dan een planbatenheffing
Binnen de onderzochte opties ligt uitbreiding van het kostenverhaal bestuurlijk en praktisch meer voor de hand dan de invoering van een planbatenheffing. Het sluit aan op het bestaande stelsel, kan direct doorwerken in projecten en voorkomt dat een extra heffingslaag met eigen uitvoerings- en transactielasten wordt toegevoegd. Bij een planbatenheffing ontstaat een aanvullend instrument met een eigen grondslag, waarderingsvraagstukken en uitvoerings-praktijk. Daarmee neemt de complexiteit van het stelsel toe, terwijl de meeropbrengsten naar verwachting beperkt zijn. Daar komt bij dat de opbrengsten van een planbatenheffing waarschijnlijk in de algemene middelen belanden en daardoor minder direct ten goede komen aan de woningbouwopgave dan hogere inkomsten via het kostenverhaal.

Volledige waardeafroming zet aanbod op slot: gebruikswaarde-plus variant realistischer
De analyse wijst erop dat als voor een planbatenheffing of kostenverhaaluitbreiding zou worden gekozen, de waardeafroming alleen houdbaar is als zij rekening houdt met de reserveringsprijs van grondeigenaren en met de noodzaak om privaat initiatief aantrekkelijk te houden. Volledige afroming van de waardestijging ligt daarom niet voor de hand: dan verdwijnt de prikkel tot verkoop voor grondeigenaren en wordt de woningbouw juist afgeremd. Een systematiek die rekening houdt met de reserveringsprijs, zoals een variant met een opslag boven op de gebruikswaarde, is daarom beleidsmatig kansrijker. Echter blijft ook dit beleids-instrument lastig vorm te geven, voornamelijk doordat de reserveringsprijs moeilijk is te bepalen. De afruil daarbij is wel helder: hoe hoger de opslag, hoe kleiner het risico op verstoring van de grondmarkt, maar ook hoe lager de opbrengsten voor de publieke kant. In het kader van de woningbouwopgave lijkt het voor de hand te liggen om met een ruime opslag te rekenen, maar daardoor worden de toch al beperkte opbrengsten nog verder ingeperkt.

Verplichten residuele waardemethode levert nog beperktere opbrengsten op
Sinds het schrijven van het rapport heeft het ministerie van VRO een ander beleidsalternatief voorgesteld: het verplichten van de residuele waarderingsmethode bij het bepalen van de inbrengwaarde.[3] In het rapport van de adviesgroep STOER (Schrappen en Tegengaan van Overbodige Eisen en Regelgeving) werd dit al aangeraden.[4] Dit is ook de inzet van

[3] Minister Boekholt-O'Sullivan (26 oktober 2026), 'Voortgang en maatregelen modernisering grondbeleid - beter dekken van publieke kosten gebiedsontwikkelingen'.

[4] Adviesgroep STOER (2025), 'Sneller, meer, goedkoper; Adviesrapport (fase 1)'.

brancheorganisatie van projectontwikkelaars NEPROM.[5, 6] Op dit moment kunnen gemeenten kiezen tussen deze methode en de vergelijkingsmethode bij het taxeren van de inbrengwaarde. Het niet meer toestaan van de vergelijkingsmethode leidt in principe tot meer kostenverhaalruimte, aangezien de residuele inbrengwaarde in de regel lager is dan de vergelijkingswaarde. Wel is deze ruimte aanzienlijk beperkter dan bij de gebruikswaarde(-plus) variant aangezien de residuele waarde van buitenstedelijke woningbouwgrond boven de gebruikswaarde ligt.

Daarnaast valt het te betwijfelen of het verplichten van de residuele waardemethode praktisch is. In een eerdere EIB-studie is geconcludeerd dat het residueel berekenen van de grondwaarde in beginstadia van gebiedsontwikkelingen onpraktisch is door de vele onzekerheden die dan nog bestaan over de plannen.[7] Het verplichten van residueel rekenen zorgt dan dus voor onzekerheid over de te verhalen kosten. Als de residuele berekening leidt tot hogere verhaalbare kosten, rijst de vraag waarom gemeenten deze methode niet nu al vaker toepassen.

Aandacht voor overgangsrecht, voorspelbaarheid en stabiele kaders
De maatregelen lijken alleen verantwoord te kunnen worden ingevoerd als rekening wordt gehouden met bestaande grondposities en de lange looptijd van gebiedsontwikkeling. Zonder overgangsrecht is het invoeren van dergelijke regels juridisch waarschijnlijk niet houdbaar en ook dan zijn er nog diverse haken en ogen en zal vertraging en projectuitval waarschijnlijk niet helemaal te voorkomen zijn. Een werkbaar stelsel is gediend met voorspelbaarheid: gebiedsontwikkeling strekt zich uit over veel langere perioden dan politieke en bestuurlijke golfbewegingen. Bij het introduceren van nieuwe regels met specifieke tarieven ontstaat onzekerheid over de ontwikkeling hiervan in de tijd: worden tarieven bijvoorbeeld niet verhoogd in tijden dat gemeenten met hogere tekorten te maken hebben? Dit soort risico's worden dan ingeprijsd met bijbehorende negatieve effecten.

Meer ruimte betekent niet automatisch meer opbrengst of meer snelheid
Zelfs als de businesscase van nieuwe ontwikkelingen verbetert doordat de last grotendeels in een lagere grondprijs neerslaat, volgt daaruit nog niet automatisch dat gemeenten ook daadwerkelijk meer kostenverhaal realiseren of dat de woningbouw versnelt. De praktijk van kostenverhaal blijft in belangrijke mate privaatrechtelijk en dus afhankelijk van onderhandelingen. Een eenvoudiger en voorspelbaarder inbrengwaardesysteem – zoals een gebruikswaarde-plus variant – kan discussies over dat punt verminderen en anterieure onderhandelingen op onderdelen vergemakkelijken, maar die extra ruimte kan ook weer worden ingevuld door hogere gemeentelijke eisen, lagere bijdragen op andere onderdelen of ander strategisch gedrag.

Gemeentelijke tekorten: aanpakken bij de bron
Er is geen makkelijke, min of meer gratis route om gemeentelijke tekorten op te lossen. Er zijn locaties die zeer aantrekkelijk zijn voor woningbouw en waar ook hoge grondprijzen uit resulteren. Dit hoeft niet tot gemeentelijke tekorten te leiden. De grond is duur, maar dit hangt samen met het feit dat de opbrengsten ook hoog zijn en goed zijn in te passen in de exploitaties. Bovendien blijkt kale landbouwgrond die wordt omgezet naar woningbouwgrond wel een forse waardestijging op te leveren voor de boer, maar ook als deze grondwaardestijging kan worden gehalveerd, dan is dat binnen de totale stichtingskosten maar een paar procent van het geheel. De problemen die neerslaan in gemeentelijke tekorten hebben vooral te maken met de karakteristieken van projecten en de bijbehorende eisen die aan de projecten worden gesteld. Uit een recente studie van het EIB naar de kostenopbouw van woningbouwprojecten zien wij dat hoge verwervingskosten vaak aan de orde zijn bij binnenstedelijke projecten.[8] De grond en bijbehorende gebouwen moeten tegen marktprijzen worden verworven. Dit is een consequentie van de politiek-bestuurlijke keuze om sterk te willen inzetten op binnenstedelijk

[5] NEPROM (geraadpleegd op 20 oktober 2026), 'Residuele grondwaardemethode meest effectieve route tegen grondspeculatie'.

[6] Instituut voor Bouwrecht (2026), 'Speculatieve grondprijzen verantwoord uitbannen'.

[7] EIB (2025), 'Quick scan STOER; Kwantitatieve effecten van een aantal maatregelen voor Adviesgroep STOER'.

[8] EIB (2026), 'Kostenoptimalisatie woningbouw; Analyse van kosten en opbrengsten van woningbouwprojecten en mogelijkheden tot optimalisatie'.

bouwen. Ook andere bovenwettelijke eisen die gemeenten soms stellen rond duurzaamheid en circulariteit verhogen de kosten, terwijl de opbrengsten juist weer worden beperkt als voor een belangrijk deel van de woningen geen marktprijzen kunnen worden gerekend vanuit het betaalbaarheidsbeleid. De opmerkelijke situatie doet zich dan voor dat ondanks zeer forse huizenprijsstijging veel exploitaties maar moeilijk uit kunnen. Deze problemen doen zich vooral voor bij complexe binnenstedelijke locaties of bij grote projecten buiten de steden waar forse investeringen in infrastructuur nodig zijn. Om gemeentelijke tekorten bij de bron aan te pakken is het dan zaak om meer in te zetten op locaties die eenvoudig zijn te ontwikkelen en niet door te schieten met eisen die de kosten extra verhogen en de opbrengsten te veel verlagen. Dan resteert voldoende ruimte om woningbouw te ontwikkelen zonder dat veel subsidie nodig is om tekorten af te dekken.

1 Inleiding

In de afgelopen jaren zijn de kosten van woningbouwprojecten sterk gestegen waardoor de exploiteerbaarheid onder druk is komen te staan. Verschillende onderzoeken laten zelfs zien dat in recente jaren projecten geregeld een negatief resultaat hebben.[9, 10, 11, 12] Samenhangend met deze ontwikkelingen zijn de kosten voor gemeenten bij gebiedsontwikkelingen ook opgelopen. Steeds vaker lopen gemeenten tekorten op die moeten worden aangevuld uit de algemene middelen of door middel van subsidie. In het kader van de Woningbouwimpuls (WBI) heeft het Rijk sinds 2020 bijna € 1,4 miljard subsidie verstrekt aan gemeenten om de opgelopen tekorten gedeeltelijk te dekken.

Tegen deze achtergrond zijn voorstellen gedaan om de waardestijging van grond bij functiewijziging uitgebreider te benutten, met als doel de tekorten op het kostenverhaal te verkleinen. Daarbij gaat het om twee instrumenten:

1 Het heffen van een planbatenheffing, waarbij de eventuele waardestijging die plaatsvindt zodra een gemeente woningbouw toestaat op een locatie wordt belast en ten goede komt aan de algemene middelen.

2 Het uitbreiden van het kostenverhaal – gebruikmakend van diezelfde waardestijging – zodat gemeenten in staat worden gesteld een hoger bedrag te verhalen.

Dit onderzoek richt zich op de verwachte effecten van deze twee instrumenten op de gemeentelijke tekorten, de grondmarkt en de woningbouw. Het zwaartepunt van de studie zal komen te liggen bij het uitgebreide kostenverhaal. In een kamerbrief van voormalig minister Keijzer wordt de voorkeur uitgesproken voor het uitbreiden van het kostenverhaal boven de invoering van een planbatenheffing.[13] Ook in het regeerakkoord van het kabinet-Jetten is de verwachting uitgesproken dat deze maatregel het effectiefst zal zijn om de doelstelling van het verkleinen van gemeentelijke tekorten te behalen.[14] Desondanks is een analyse over de planbatenheffing nog steeds relevant, aangezien de maatregelen in beginsel zeer goed vergelijkbaar zijn. Bij beide maatregelen gaat het immers om het afromen of benutten van grondwaardestijgingen.

Een laatste beleidsalternatief, het verplichten van de residuele waarderingsmethode in het kostenverhaal betreft een beperktere vorm van waardeafroming. Dit alternatief werd al eens voorgesteld door de adviesgroep STOER maar is nu voorgedragen door minister Boekholt-O'Sullivan.[15, 16] De analyse van de grondmarkteffecten en onderhandelingen blijft ook voor dit voorstel relevant, maar de omvang van de extra kostenverhaalruimte en de voorspelbaarheid van de inbrengwaarde verschillen. Deze verschillen worden besproken in bijlage B.

Leeswijzer
Deze studie zal de effecten van de planbatenheffing en het uitgebreid kostenverhaal in kaart brengen. In hoofdstuk 2 zal het ontstaan van de tekorten worden toegelicht. Om een goed beeld te krijgen van de maatregelen worden deze in hoofdstuk 3 uitgelegd en vergeleken. Hoofdstuk 4

[9] Arcadis (2021). 'Quick-Scan naar de ontwikkeling van het verdienvermogen van normatieve woningen 2006-2021'.

[10] Stadkwadraat en Fakton (2021). 'Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020'.

[11] Stadkwadraat en Fakton (2023). 'Tegenwind in gebiedsontwikkeling, onderzoek ter onderbouwing Startbouwimpuls'.

[12] EIB (2026), 'Kostenoptimalisatie woningbouw; Analyse van kosten en opbrengsten van woningbouwprojecten en mogelijkheden tot optimalisatie'.

[13] Minister Keijzer (20 juni 2025), 'Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem'.

[14] D66, VVD en CDA (30 januari 2026), 'Aan de slag; Bouwen aan een beter Nederland' (Coalitieakkoord 2026-2030).

[15] Minister Boekholt-O'Sullivan (26 oktober 2026), 'Voortgang en maatregelen modernisering grondbeleid - beter dekken van publieke kosten gebiedsontwikkelingen'.

[16] Adviesgroep STOER (2025), 'Sneller, meer, goedkoper; Adviesrapport (fase 1)'.

neemt de effecten van de maatregelen in acht door deze te analyseren vanuit zowel een economisch-theoretisch perspectief als vanuit de praktijk. Hoofdstuk 5 neemt een uitstapje naar het buitenland en kijkt hoe vergelijkbare maatregelen daar werken. In hoofdstuk 6 worden eerst de opbrengsten van de maatregelen geschat op basis van het meest optimistische scenario en worden deze vervolgens afgepeld op basis van de praktijk. Hoofdstuk 7 sluit af met concluderende beleidsimplicaties.

2 De probleemstelling

Gemeenten lopen steeds vaker een tekort op bij woningbouwprojecten. Deze tekorten moeten worden aangevuld vanuit de algemene middelen of door subsidieregelingen vanuit het Rijk, zoals de Woningbouwimpuls. Tegen deze achtergrond zijn de planbatenheffing en het uitgebreid kostenverhaal voorgesteld.

De maatregelen hebben alleen betrekking op tekorten bij faciliterend grondbeleid
Hoe gemeentelijke tekorten ontstaan hangt sterk af van het type grondbeleid dat wordt gevoerd (zie kader hieronder voor een uiteenzetting van de typen grondbeleid). Bij actief grondbeleid en publiek-private samenwerkingen (PPS) ontstaat een publiek tekort als de opbrengsten uit de verkoop van de woonrijpe grond niet alle gemaakte grondexploitatiekosten kunnen dekken. Bij faciliterend grondbeleid ontstaat een gemeentelijk tekort wanneer niet alle gemaakte kosten via de kostenverhaalbijdrage van de marktpartij kunnen worden terugverdiend. Kostenverhaal houdt in dat de gemeente kosten voor bijvoorbeeld infrastructuur, openbare ruimte en planontwikkeling verhaalt op de private partij die de grond inbrengt. Ongeveer twee derde van de woningen wordt gerealiseerd in projecten waar gemeenten een faciliterende rol spelen en publieke tekorten mede worden bepaald door het verschil tussen gemaakte kosten en de kostenverhaalbijdrage.[17] De maatregelen die in deze studie worden geanalyseerd hebben het doel om de publieke tekorten bij faciliterend grondbeleid te verkleinen of voorkomen en hebben geen betrekking op de andere vormen van gemeentelijk grondbeleid.

Drie vormen van gemeentelijk grondbeleid

Bij nieuwe gebiedsontwikkelingen houden gemeenten grofweg een van drie modellen van grondbeleid aan. Deze modellen definiëren de taakverdeling tussen gemeenten en derde partijen (vaak ontwikkelaars of woningcorporaties) in een project en daarmee ook de verdeling van de risico's.

1 *Actief grondbeleid*: De gemeente verwerft de gronden zelf en zorgt ervoor dat de grond bouw- en woonrijp wordt gemaakt en voor de aanleg van infrastructuur. De woonrijpe grond wordt vervolgens verkocht aan een bouwende partij die de woningen daadwerkelijk gaat realiseren. De gemeente draagt alle risico's op de grondexploitatie. De gemaakte kosten moet zij terugverdienen met de uitgifte van de woonrijpe grond.

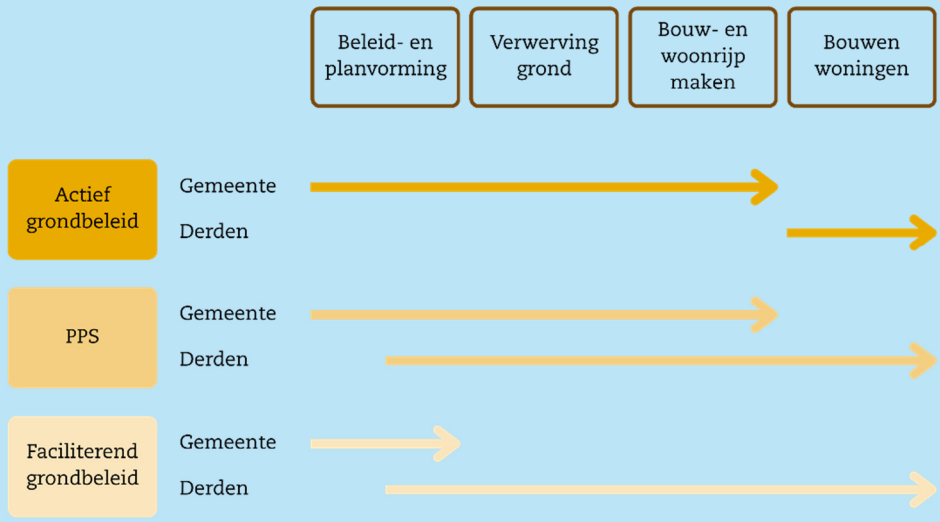
2 *Publiek-private samenwerking (PPS)*: Bij dit model richten gemeenten en marktpartijen een gezamenlijke onderneming op voor het project, waarbij de kosten en opbrengsten worden verdeeld. Zowel gemeenten als marktpartijen kunnen grond inbrengen in de PPS. In dit model delen gemeenten en marktpartijen de risico's. De door de gemeente gemaakte kosten worden in de meeste gevallen uit de grondopbrengsten betaald.

3 *Faciliterend grondbeleid*: Marktpartijen hebben bij dit model het initiatief, zij brengen de gronden in en zijn verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken. De gemeente maakt nog wel kosten voor de aanleg van binnen- en bovenwijkse voorzieningen, zoals wegen en groen. De gemaakte kosten kan de gemeente verhalen op de ontwikkelaar via het kostenverhaal. Vaak wordt deze bijdrage in een onderhandeling vastgesteld.

In figuur 2.1 zijn de drie modellen schematisch weergegeven.

[17] Stec en Radboud Universiteit (2024), 'Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2023'.

Figuur 2.1 Schematische weergave van de verschillende modellen van grondbeleid



Bron: VNG, bewerking EIB

Kostenverhaalbijdragen worden in onderhandeling vastgesteld
Wanneer de gemeente faciliterend grondbeleid voert, moet zij de gemaakte kosten dus zien te dekken binnen het kostenverhaal. Hiervoor kan een gemeente zogeheten kostenverhaalregels opnemen in het Omgevingsplan, de publiekrechtelijke route. Bijna altijd – in 95% van de gevallen – wordt het kostenverhaal echter in onderhandeling voorafgaand aan het project vastgesteld, dit wordt ook wel het privaatrechtelijke kostenverhaal genoemd.[18] Gemeentelijke tekorten kunnen langs beide sporen ontstaan. Via de publiekrechtelijke route kan een tekort ontstaan als de maximale verhaalbare bijdrage lager is dan de gemaakte kosten. Het kostenverhaal mag er namelijk niet voor zorgen dat een project niet meer rendabel is voor marktpartijen. Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan dat de opbrengsten toelaten, dit heet ook wel macro-aftopping. Hoewel macro-aftopping formeel gezien alleen publiek-rechtelijk geldt, wordt het principe ook in de regel privaatrechtelijk (grofweg) gevolgd. In de onderhandelingen gelden de publiekrechtelijke regels vaak als richtlijn, deze zouden immers in werking treden als de onderhandelingen niet slagen. Zo ontstaan er dus ook tekorten langs de privaatrechtelijke route.

Gemeentelijke tekorten kunnen langs verschillende sporen ontstaan
Rekenmatig zijn er drie factoren die de maximaal verhaalbare bijdrage bepalen (zie onderstaand kader). Ten eerste kunnen de gemeentelijke kosten hoger of lager zijn waardoor de macro-aftoppingsgrens eerder of later wordt bereikt. De hoogte van de gemeentelijke kosten hangt samen met zaken als de locatie, het ambitieniveau en efficiëntie van het gemeentelijke apparaat. Uit gesprekken blijkt dat de hoogte sterk kan variëren van gemeente tot gemeente. Ten tweede kan de grondwaarde van de ruwe bouwgrond hoger of lager zijn, waardoor de ruimte voor kostenverhaal meer of minder wordt. Dit hangt vooral samen met het programma: wat zijn de opbrengsten en hoe hoog liggen de bouwkosten? Ten derde kan de gehanteerde inbrengwaarde hoger of lager zijn, waardoor diezelfde kostenverhaalruimte meer of minder is. Dit hangt vooral samen met hoe de inbrengwaarde wordt bepaald. In de praktijk blijken publieke tekorten langs alle drie deze sporen te ontstaan.

[18] Stec (2021), 'Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2020'.

Drie scenario's van gemeentelijke grondexploitaties

De publieke tekorten bij gebiedsontwikkelingen waarbij gemeenten faciliterend grondbeleid voeren hangen af van de verhouding tussen de gemeentelijke kosten en de maximale kostenverhaalbijdrage. Er is een aantal posten op de gemeentelijke grondexploitatie die hier van belang zijn:

- Grondwaarde van de ruwe bouwgrond (GRB) = Vastgoedopbrengsten – Bouwkosten (inclusief winst en risico ontwikkelaar) – Grondproductiekosten
- Daadwerkelijke gemeentelijke kosten (DGK)
- Inbrengwaarde van de ruwe bouwgrond (IBW) = de getaxeerde marktwaarde van de ruwe bouwgrond en de eventuele opstallen
- Maximaal kostenverhaal = GRB – IBW (macroaftopping, er mag niet meer worden verhaald dan dat de opbrengsten toelaten)

De verhouding tussen de gemaakte kosten en het maximale kostenverhaal bepaalt wat het gemeentelijke resultaat is binnen een project. Er zijn drie mogelijke scenario's:

Scenario	Uitkomst
1. DGK = GRB – IBW	Kostendekking: de gemeente kan precies de gemaakte kosten verhalen
2. DGK < GRB – IBW	Kostendekking: er is ruimte over, de gemeente kan alle kosten verhalen
3. DGK > GRB – IBW	Publiek tekort: de gemeente kan niet alle kosten verhalen

Het derde scenario kan langs drie sporen ontstaan:

- De gemaakte gemeentelijke kosten zijn (te) hoog
- De grondwaarde van de ruwe bouwgrond is (te) laag
- De inbrengwaarde is (te) hoog

Uit de analyse die hierna volgt zal blijken dat in de loop der jaren de publieke tekorten langs alle drie de sporen zijn opgelopen

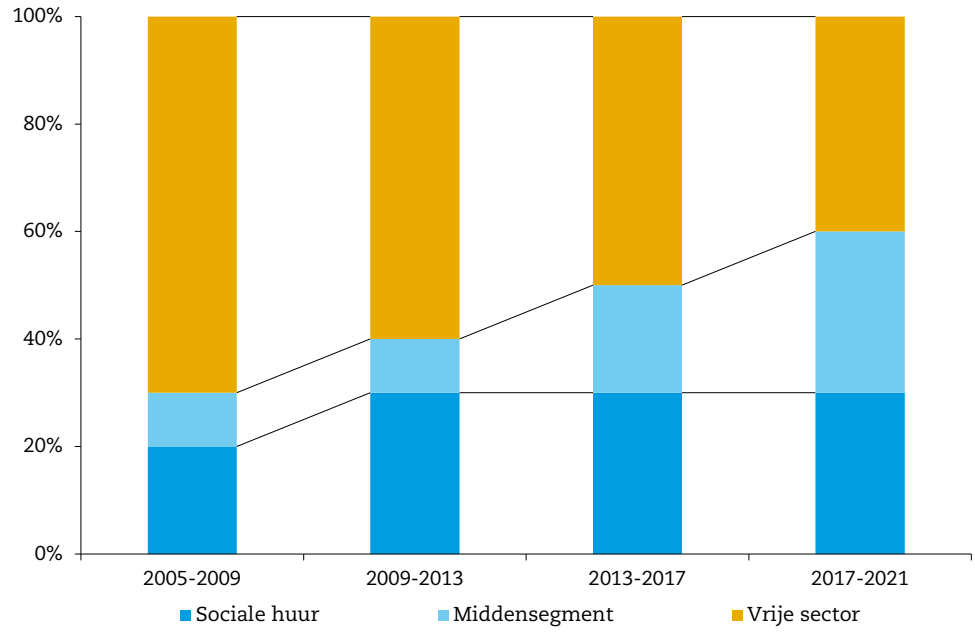
Stapeling van eisen en binnenstedelijk bouwen drukken grondwaardes
De ontwikkeling van de huizenprijzen en de bouwkosten in de afgelopen jaren suggereert dat er meer ruimte is ontstaan voor de grondexploitatie en het verhalen van kosten. De huizenprijzen zijn namelijk veel harder gestegen dan de bouwkosten. In theorie moet dit – bij gelijkblijvende grondproductiekosten – de ruimte voor het kostenverhaal doen toenemen, de grondwaarde van de ruwe bouwgrond zou moeten stijgen als gevolg van deze ontwikkeling.

De praktijk wijst echter uit dat deze extra ruimte op de grondexploitatie er niet of nauwelijks is gekomen, waardoor er nu gezocht wordt naar manieren om gemeentelijke opbrengsten te verhogen. Voor een belangrijk deel hebben gemeenten de ruimte zelf al ingenomen.[19] Gemeenten hebben namelijk binnen gebiedsontwikkelingen waar zij een faciliterende rol spelen een dubbele rol: aan de ene kant maken zij kosten die zij willen verhalen op de ontwikkelaar, maar aan de andere kant hebben zij invloed op de opbrengsten – en daarmee de ruimte voor het kostenverhaal – van de projecten door middel van eisen aan bijvoorbeeld de betaalbaarheid, duurzaamheid en de ruimtelijke kwaliteit.

[19] Stadkwadraat en Fakton (2021). 'Grondexploitaties; 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020'.

Van deze eisen zijn er in de afgelopen jaren veel bijgekomen. De ontwikkeling van de betaalbaarheidseisen is hier een goede illustratie van: waar er twintig jaar geleden alleen een minimaal aandeel voor sociale huur gold, zijn er steeds zwaardere eisen bijgekomen met betrekking tot het middensegment. Dit heeft significante gevolgen voor de opbrengsten van projecten: hoewel de marktprijzen dus in de afgelopen jaren flink zijn gestegen is het aandeel van de woningen dat daadwerkelijk marktprijzen oplevert – vrijesectorwoningen – grofweg gehalveerd (figuur 2.2). Hierdoor zijn de grondwaardes onvolledig meegestegen met de huizenprijzen en de daarbij achterblijvende bouwkostenstijging.

Figuur 2.2 Ontwikkelingen in het woningbouwprogramma, 2005 – 2021



Bron: Stadkwadraat en Fakton, bewerking EIB

Naast hogere betaalbaarheidseisen zijn er de afgelopen jaren ook steeds meer eisen omtrent duurzaamheid bijgekomen, zoals de BENG-eisen (Bijna Energie-Neutrale Gebouwen), welke hebben gezorgd voor hogere bouw- en onderzoekskosten. Bovendien wordt op dit moment het merendeel van de woningen binnenstedelijk gerealiseerd, met hogere publieke kosten tot gevolg. Op deze locaties zijn grondprijzen ook hoger, kost het meer om de grond woonrijp te maken en zijn er hogere kosten gemoeid met infrastructuur en het voldoen aan parkeernormen en ruimtelijke kwaliteitseisen.

Tot slot hebben de toegenomen landelijke en gemeentelijke eisen voor hogere plan- en uitvoeringskosten bij de gemeente gezorgd. Voor elk van de eisen moet namelijk gecontroleerd worden of eraan wordt voldaan en elke eis maakt een plan ingewikkelder. Dit vereist meer ambtelijke capaciteit en manuren. Deze kosten worden voor een belangrijk deel in rekening gebracht in het kostenverhaal. Alles bij elkaar genomen zorgt dit ervoor dat de extra ruimte binnen de grondexploitatie voor een zeer belangrijk deel al is ingenomen als gevolg van landelijk en gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Schaarste op de grondmarkt zorgt voor hoge inbrengwaardes
Hoge inbrengwaardes zijn de tweede factor die het maximale kostenverhaal kunnen beperken en daarmee publieke tekorten veroorzaken. Allereerst kunnen hoge inbrengwaardes simpelweg

worden veroorzaakt door het feit dat een locatie veel lijkt op te leveren, met een hoge (residuele) grondwaarde tot gevolg. Sommige stukken grond zijn nou eenmaal aantrekkelijker dan andere en hebben daardoor meer potentie. Er is daarom ook een significante spreiding van grondprijzen tussen locaties.

Binnen een gebiedsontwikkeling vertegenwoordigt het bezit van grond macht voor een ontwikkelaar. Om een positie – en daarmee bouwvolume en productie – veilig te stellen kan het voorkomen dat ontwikkelaars gronden inkopen tegen een hogere prijs dan de residuele waarde.[20, 21] Dit beeld werd in de gevoerde gesprekken zowel door gemeenten als marktpartijen ondersteund. Er wordt dan meer risico genomen op de grondexploitatie, hetzij met de verwachting dat gemeenten tegemoet zullen komen in de onderhandelingen (in de vorm van een lager kostenverhaal of duurdere programmering) en dat de winst op de vastgoedexploitatie voldoende is om het verlies op de grond te compenseren. Daarnaast geldt dat door het restrictieve ruimtelijk beleid in Nederland er significante aanbodrestricties zijn als het gaat om potentiële woningbouwgrond. Voor dezelfde locatie zijn er vaak meerdere partijen met elkaar in concurrentie, wat een prijsopdrijvend effect heeft.[22] De partij die uiteindelijk het hoogste bod uitbrengt, is doorgaans ook de partij met de meest optimistische verwachtingen over de potentiële opbrengsten van de ontwikkeling. Juist daarin schuilt het risico dat deze verwachtingen te rooskleurig blijken. De winnende partij verkrijgt dan wel de ontwikkelpositie, maar blijft zitten met duur aangekochte grond en hoge kosten die elders in de exploitatie moeten worden terugverdiend. In de economisch-wetenschappelijke literatuur wordt dit welbekende mechanisme aangeduid als de *winner's curse*.[23]

De concurrentie tussen ontwikkelaars en hun bereidheid om gronden boven de residuele waarde te acquireren zorgen voor hoge verkoopprijzen van grond en daardoor hoge inbrengwaardes. Hoge inbrengwaardes zorgen ervoor dat de macro-aftoppingsgrens eerder wordt bereikt. Deze inbrengwaarde wordt bepaald op basis van de marktwaarde van de grond: door een taxateur wordt ingeschat welke prijs tot stand zou komen in een markt met een 'redelijk handelende' koper en verkoper. Bovenstaande factoren worden meegenomen in de bepaling van de marktwaarde en zorgen dus voor een hoge inbrengwaarde. De marktwaarde komt immers mede tot stand op basis van strategisch gedrag en verwachtingen van ontwikkelaars, factoren die vallen binnen het 'redelijk handelen' van een koper.

Dit kan er echter in de praktijk toe leiden dat de gemeente een deel van de gemaakte kosten niet kan verhalen. De gemeente kan ook niet om de ontwikkelaar heen. Als zij op een bepaalde locatie woningbouw wil realiseren is zij aangewezen op de ontwikkelaar die daar de grond bezit. De ontwikkelende partij kan niet worden onteigend omdat deze een beroep kan doen op het zelfrealisatierecht. Gemeenten hebben de hogere inbrengwaardes dus eigenlijk maar te accepteren, met publieke tekorten als gevolg. Het huidige systeem van kostenverhaalregels geeft dus een zekere prikkel aan ontwikkelaars om gronden boven de residuele waarde te acquireren. Dit zorgt namelijk voor hoge inbrengwaardes die eerder leiden tot macro-aftopping en dus een lager kostenverhaal. De maatregelen die centraal staan in deze studie zijn hoofdzakelijk gericht op het aanpakken van deze oorzaak. Ook het voorstel om de inbrengwaarde verplicht met de residuele waarderingsmethode te bepalen, grijpt aan op de doorwerking van het boven residueel bieden in de inbrengwaarde. Dit alternatief wordt afzonderlijk besproken in bijlage B.

[20] Brink (2023), 'Waardeontwikkeling van ingebrachte gronden en publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling in Nederland'.

[21] Instituut voor Bouwrecht (2026), 'Speculatieve grondprijzen verantwoord uitbannen'.

[22] Van der Krabben (2021), 'De werking van de grondmarkt; Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt'.

[23] Thaler, Richard H. (1988), 'Anomalies: The Winner's Curse.' *Journal of Economic Perspectives* 2(1): 191–202.

3 De maatregelen

3.1 De beleidsaanpassingen

Beleidsaanpassingen richten zich slechts op deel van de oorzaken van gemeentelijke tekorten
In het vorige hoofdstuk werd er geconstateerd dat de tekorten op het kostenverhaal in essentie afhangen van drie variabelen: de daadwerkelijke gemeentelijke kosten (DGK), de grondwaarde van de ruwe bouwgrond (GRB) en de inbrengwaarde (IBW). Om de tekorten te verlagen kan er dus beleid worden gevoerd op deze drie gebieden. Ten eerste kan er worden onderzocht of de daadwerkelijke gemeentelijke kosten doelmatig en niet te hoog zijn. Des te hoger dit bedrag is, des te waarschijnlijker dat er een tekort ontstaat. Ten tweede kan er worden gekeken of de grondwaarde van de ruwe bouwgrond kan worden verhoogd, waardoor er meer ruimte ontstaat voor kostenverhaal. Het voornaamste instrument dat de gemeente daarvoor heeft is het programma van eisen. Zo kan een gemeente beslissen welke eisen zij stelt met betrekking tot bijvoorbeeld het aandeel betaalbaar, duurzaamheid en de faciliteiten in en rondom de gebouwde omgeving. Dit zijn zowel wettelijke als bovenwettelijke eisen en deze drukken vaak de opbrengsten en daarmee de waarde van ruwe bouwgrond. Zowel de planbatenheffing als het uitgebreide kostenverhaal richten zich echter niet op het verlagen van de daadwerkelijke gemeentelijke kosten of op het wegnemen van de factoren die de grondwaarde drukken. Daarmee grijpen deze voorgestelde maatregelen slechts aan op een deel van de oorzaken van gemeentelijke tekorten en niet op alle structurele oorzaken daarvan.

Voorgestelde beleidsaanpassingen richten zich op het afromen van het surplus
De derde mogelijkheid om gemeentelijke tekorten te verminderen is om de inbrengwaarde aan te passen, waardoor de ruimte waarover kosten mogen worden verhaald toeneemt. Het uitbreiden van het kostenverhaal doet dit. Op dit moment staat de inbrengwaarde gelijk aan de marktwaarde van grond. Dit betekent dat hierin de verwachtingen van een eventuele functiewijziging (van bijvoorbeeld agrarisch naar woningbouw) worden meegenomen. Dit terwijl het stuk grond bij huidig gebruik, in huidige functie, een stuk minder waard is; een groot deel van de waarde komt dus van de verwachting dat er in de toekomst op dit stuk grond gebouwd mag worden. Het verschil tussen de huidige waarderingsmethode van de inbrengwaarde op basis van de waarde van ruwe bouwgrond (inclusief verwachtingen) en de waarde in huidige functie (de gebruikswaarde – zonder verwachtingen) wordt “het surplus” genoemd. Dit surplus wordt via het uitgebreid kostenverhaal afgeroomd. De planbatenheffing past weliswaar de inbrengwaarde niet aan, maar maakt wel gebruik van hetzelfde surplus.

Maatregelen alleen toepasbaar bij functiewijziging op buitenstedelijke locaties
Door de afroming van het surplus kunnen er dus extra inkomsten voor de gemeente worden gegenereerd. Echter veronderstelt dit wel dat er een waardestijging moet plaatsvinden tussen de waarde van grond in huidige functie (de gebruikswaarde) en de waarde van grond in toekomstige functie (de ontwikkelingswaarde). In de praktijk blijkt dit lang niet overal het geval. Vooral bij gebiedsontwikkelingen binnen het bestaande bebouwde gebied is de toepasbaarheid vaak gering, omdat de grondwaarde in de bestaande situatie doorgaans al relatief hoog is door aanwezige opstallen. Herontwikkeling of herstructurering leidt daar dan vaak niet of nauwelijks tot een grondwaardestijging, soms zelfs tot een waardedaling. Ook bij herontwikkeling van bijvoorbeeld industriegebied is de waardestijging beperkt of afwezig. Hoewel woningbouwgrond in zulke gevallen meestal een iets hogere waarde vertegenwoordigt dan grond met een industriële of bedrijvige bestemming, wordt deze waardestijging vaak grotendeels tenietgedaan door hoge grondproductiekosten – waaronder vooral saneringskosten. De grootste toepasbaarheid lijkt daarom te liggen bij buitenstedelijke locaties, waar agrarische grond wordt herbestemd naar woningbouw. In zulke gevallen is het verschil tussen de relatief lage landbouwkundige gebruikswaarde en de hogere ontwikkelingswaarde doorgaans aanzienlijk, terwijl de grondproductiekosten meestal lager zijn dan op complexe herstructureringslocaties. Dit betekent dat de toepasbaarheid zich beperkt tot ongeveer 20% van de woningnieuwbouw, als ook rekening gehouden wordt met welk grondbeleid door de gemeente wordt gevoerd.

3.2 Het uitgebreid kostenverhaal

Het beleidsvoorstel rondom kostenverhaal stelt voor om het huidige kostenverhaal uit te breiden door de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde aan te passen naar de gebruikswaarde.[24] Er wordt dan in het kostenverhaal geen rekening meer gehouden met de waarde van de grond in de nieuwe functie, maar uitsluitend met de waarde van de grond als de huidige functie zou worden voortgezet.[25, 26] Daarmee komt het gehele surplus beschikbaar voor het kostenverhaal. In de voorbeeldberekening is geïllustreerd op welke manier een aanpassing van de inbrengwaarde zou zorgen voor een hogere maximale kostenverhaalbijdrage (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Voorbeeldberekening uitbreiding kostenverhaal

	Huidige situatie	Gebruikswaarde als inbrengwaarde
Marktwaarde vastgoed	€ 25.000.000	€ 25.000.000
Bouwkosten vastgoed (exclusief grond)	- € 20.000.000	- € 20.000.000
Grondwaarde bouwrijpe grond	€ 5.000.000	€ 5.000.000
Inbrengwaarde van de grond	**- € 2.500.000**	**- € 500.000**
Grondproductiekosten	- € 2.000.000	- € 2.000.000
Maximaal te verhalen kosten	**€ 500.000**	**€ 2.500.000**

De bedragen in deze tabel zijn indicatief en alleen ter illustratie.

Bron: EIB

3.3 De planbatenheffing

Planbatenheffing richt zich ook op het belasten van grondwaardestijging bij functiewijziging
Als onderdeel van een breder interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de grondmarkt zijn de mogelijkheden tot invoering van een planbatenheffing onderzocht.[27, 28] Een planbatenheffing is een eenmalige belasting over de waardestijging van grond na het besluit van een gemeente om op een locatie een functiewijziging toe te staan. De planbatenheffing die wordt besproken in dit rapport betreft een heffing nadat woningbouw op een specifieke locatie is toegestaan, maar in theorie kan een planbatenheffing geheven worden bij allerlei functiewijzigingen.

Net als bij het uitgebreid kostenverhaal is de waarderingsgrondslag het surplus, maar dan na aftrek van de kostenverhaalbijdrage. Het wordt bepaald door het verschil tussen de ontwikkelingswaarde (de marktwaarde van de niet-bouwrijpe grond in de nieuwe functie) en de gebruikswaarde (de marktwaarde van de grond voor de functiewijziging) van een stuk grond. Bij de gebruikswaarde gaat het om de waarde van de grond waarbij de oude functie zou worden

[24] Met 'uitgebreid kostenverhaal' wordt in de hoofdtekst van het rapport de variant bedoeld waarbij de gebruikswaarde als inbrengwaarde wordt gehanteerd. Het verplichten van de residuele waarderingsmethode is een andere aanpassing van het kostenverhaal en wordt afzonderlijk behandeld in bijlage B.

[25] Minister Keijzer (2025), 'Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem'.

[26] Fakton Consultancy (2025), 'Verkenning inbrengwaarde: Een verkenning van alternatieve beleidsopties voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal'.

[27] IBO woningbouw en grond (2024), 'Op grond kun je bouwen'.

[28] COELO & ESBL (2024), 'Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw'.

voortgezet, zonder eventuele verwachtingen over toekomstige functiewijzigingen en daarmee samenhangende waardestijgingen. Bij bijvoorbeeld landbouwgrond gaat het dan dus alleen om de agrarische waarde van de grond. De opbrengsten van de planbatenheffing zijn dan gelijk aan het surplus, vermenigvuldigd met een eventueel heffingspercentage (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Voorbeeldberekening planbatenheffing

	Waarde
Marktwaarde vastgoed	€ 25.000.000
Bouwkosten vastgoed (exclusief grond)	- € 20.000.000
Grondwaarde bouwrijpe grond	€ 5.000.000
Grondproductiekosten	- € 2.000.000
Kostenverhaalbijdrage	- € 1.500.000
Ontwikkelingswaarde	**€ 1.500.000**
Gebruikswaarde	- € 500.000
Planbaten / surplus	**€ 1.000.000**
Heffingspercentage	× 50%
Opbrengsten planbatenheffing	**€ 500.000**

De bedragen in deze tabel zijn indicatief en alleen ter illustratie.

Bron: EIB

3.4 Vergelijking tussen de maatregelen

Beide maatregelen hebben dus als doel om door middel van waardeafroming op uitleglocaties inkomsten te genereren, zodat publieke tekorten kunnen worden beperkt. Hierdoor hebben de maatregelen economisch-theoretisch gezien ook dezelfde effecten op de grondmarkt en de woningbouw (zie hoofdstuk 4). Op enkele punten verschillen de maatregelen echter van elkaar.

Opbrengsten planbatenheffing komen niet direct ten goede aan het project
Vaak wordt gesteld dat de opbrengsten uit de planbatenheffing door gemeenten gebruikt moeten worden om de opschaling van (betaalbare) woningbouw te financieren.[29, 30] Het is echter zeer onzeker of dit in de praktijk ook daadwerkelijk zal gebeuren. Ten eerste lijkt de planbatenheffing te worden vormgegeven als een belasting, waarvan de opbrengsten rechtstreeks in de algemene middelen vloeien. Daardoor is het lastig om deze middelen te oormerken voor woningbouw. Ten tweede is het lastig om de opbrengsten van een eventuele planbatenheffing te voorspellen en lijken deze ook niet gelijkmatig binnen te stromen. De planbatenheffing is pas verschuldigd bij startbouw, waardoor het nog lang na de functiewijziging kan duren voordat de heffing wordt voldaan. Daarnaast is het vaak nog lang onduidelijk hoe hoog de ontwikkelingswaarde gaat uitvallen. Ook vinden (grootschalige) functiewijzigingen niet elk jaar plaats. De ervaring uit Vlaanderen (zie hoofdstuk 5) ondersteunt het feit dat het bestemmen van heffingsopbrengsten voor ruimtelijk beleid zeer lastig is. Het

[29] IBO woningbouw en grond (2024), 'Op grond kun je bouwen'.

[30] Rijksoverheid (2024), 'Regeerprogramma Kabinet-Schoof'.

baseren van de woningbouwinvesteringen op de heffingsopbrengsten lijkt daarmee niet wenselijk.

Planbatenheffingen dekken dus niet direct publieke tekorten binnen projecten, terwijl het uitbreiden van het kostenverhaal dat wel doet. Bij de laatste gaat het immers om een directe verhoging van de gemeentelijke inkomsten binnen een project. De inkomsten van het uitgebreide kostenverhaal kunnen dus wel meteen worden gebruikt voor het realiseren of faciliteren van woningbouw.

Uitgebreid kostenverhaal vereist veel minder ambtelijke capaciteit en uitvoeringskosten
Het uitbreiden van het kostenverhaal betreft een relatief simpele aanpassing van de rekenmethodiek. Hierdoor lijkt de maatregel relatief eenvoudig in te passen in de huidige systematiek. De planbatenheffing is echter een compleet nieuwe maatregel. Het vaststellen van de planbaten, het innen van de heffing en de eventuele bezwaarprocedures zullen een zeker beslag leggen op de ambtelijke capaciteit van gemeenten. Daarmee zijn de uitvoeringskosten van de planbatenheffing veel hoger dan die van het uitgebreide kostenverhaal. Dit is ook een van de kritiekpunten op de planbatenheffing van de adviesgroep STOER (Schrappen en Tegengaan van Overbodige Eisen en Regelgeving).[31]

Planbatenheffing kent meer juridische haken en ogen
Uitgebreid kostenverhaal
Als de gebruikswaarde wordt gehanteerd als de inbrengwaarde, betekent dat op een aantal locaties – vooral uitleglocaties – de inbrengwaarde niet langer de marktwaarde zal zijn. Dit lijkt mogelijk in te druisen tegen het principe van *fair and just compensation* van het Europees eigendomsrecht. Daarom is door enkele experts betrokken bij de beoordeling van mogelijke beleidsopties de verwachting uitgesproken dat het hanteren van de gebruikswaarde geen stand zal houden bij het Europese Hof.[32] In een ander rapport wordt echter gesteld dat het hanteren van de gebruikswaarde het 'reguleren' van eigendom betreft, niet 'ontneming', waardoor zij het risico van inbreuk als beperkt inschatten.[33] In de gesprekken die het EIB heeft gevoerd met verschillende experts komt dit wisselende beeld met betrekking tot het eigendomsrecht terug. Alhoewel het daarmee niet zeker is dat het tegen het Europees eigendomsrecht indruist, lijkt dit wel een duidelijk risico. Het is hierom niet onaannemelijk dat de invoering zal leiden tot juridische procedures, met verdere vertraging tot gevolg.

Planbatenheffing
Ook de planbatenheffing betreft een zekere inmenging in het eigendomsrecht en er zal dus bij invoering goed gemotiveerd moeten worden waarom het algemeen belang dat de planbatenheffing dient opweegt tegen deze inmenging.[34] Daarnaast lijkt de planbatenheffing ook relatief kwetsbaar te zijn wat betreft het vaststellen van de daadwerkelijke grondwaardestijging. Het bepalen van de residuele waarde van de grond in de nieuwe functie is namelijk een relatief ingewikkelde exercitie. Het taxeren van deze waarde is vergelijkbaar met het taxeren van de inbrengwaarde ten behoeve van het kostenverhaal en uit de gevoerde gesprekken valt op te maken dat deze taxaties niet altijd onomstreden zijn. Het komt geregeld voor dat ontwikkelende partijen het oneens zijn met de gemeentelijke taxaties en zelf een tegentaxatie uitvoeren. In dit licht is het ook aannemelijk dat er bezwaar zal worden gemaakt tegen de planbatenheffing op grond van een onjuiste gemeentelijke waardebepaling. Dit heeft als gevolg dat het uitvoeren van de planbatenheffing een nog ingewikkelder proces wordt. In Vlaanderen wordt tegen ruim een derde van de planbatenheffingsaanslagen bezwaar ingediend (zie hoofdstuk 5).

[31] Adviesgroep STOER (2025), 'Sneller, meer, goedkoper; Adviesrapport (fase 1)'.

[32] Cebeon (2025), 'Effectrapport verkenning beleidsalternatieven inbrengwaarde'.

[33] Fakton Consultancy (2025), 'Verkenning inbrengwaarde: Een verkenning van alternatieve beleidsopties voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal'.

[34] COELO & ESBL (2024), 'Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw'.

4 Effecten van de maatregelen – theorie & praktijk

In dit hoofdstuk worden de mogelijke effecten van de maatregelen onderzocht. Eerst wordt een vraag-en-aanbodanalyse uitgevoerd vanuit klassiek economisch-theoretisch perspectief, zoals die vaak in de discussie over de planbatenheffing en het uitgebreid kostenverhaal wordt gehanteerd. Vervolgens wordt deze analyse verdiept aan de hand van de institutionele en praktische context waarbinnen de grondmarkt functioneert. Daarna komen in paragraaf 4.2 de bredere gedragseffecten aan bod, waaronder de gevolgen voor gemeenten, ontwikkelaars en de doorlooptijd van projecten.

4.1 Vraag- en aanbodanalyse

Voordat de effecten van deze maatregelen kunnen worden beoordeeld, is het belangrijk om eerst stil te staan bij de werking van de markt voor ruwe bouwgrond op uitleglocaties. Het gaat om grond die nog niet is ontwikkeld, maar waarvan wordt verwacht dat zij in de toekomst een woonbestemming kan krijgen. De belangrijkste spelers op deze markt zijn grondeigenaren – met name boeren – gemeenten en private ontwikkelaars. Boeren bieden de grond aan; ontwikkelaars proberen via aankoop van grondposities toekomstige woningbouw veilig te stellen; en gemeenten opereren afhankelijk van hun grondbeleid als regelgever, onderhandelingspartner en soms ook als actieve koper. De interactie tussen deze partijen bepaalt in belangrijke mate hoe grondprijzen tot stand komen, hoe lasten en baten worden verdeeld en in hoeverre beleidsmaatregelen uiteindelijk doorwerken in het aanbod van grond en de woningbouwproductie.

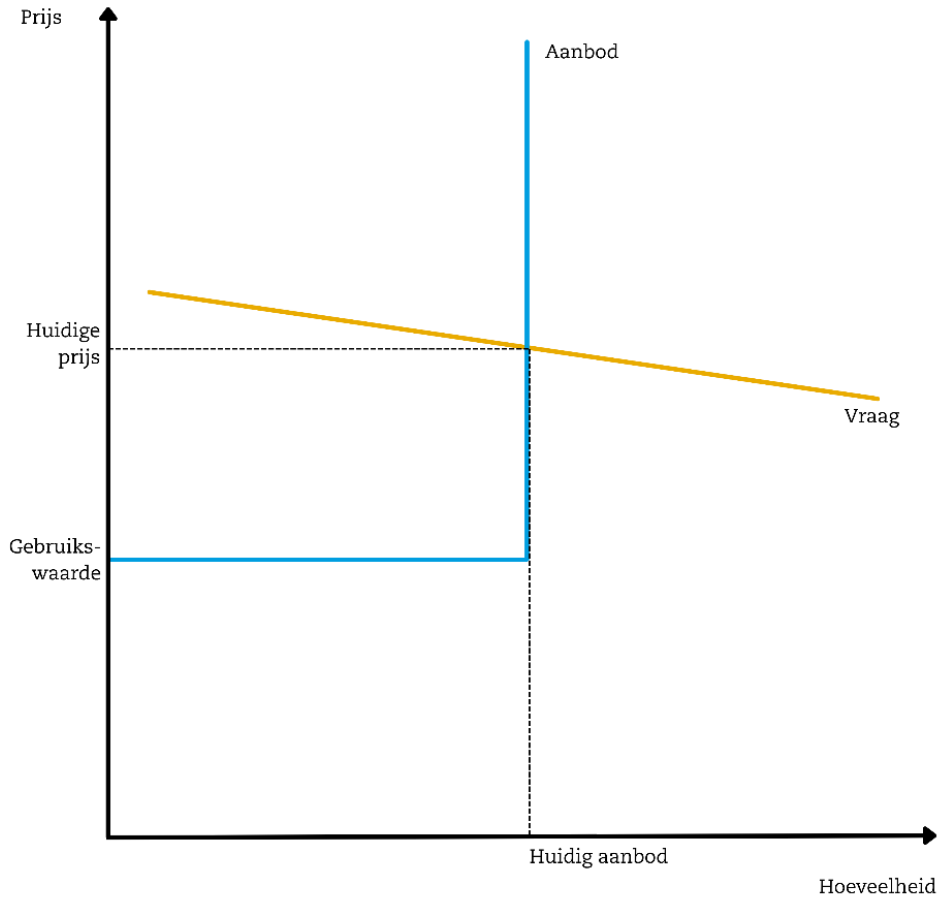
Zowel het uitgebreide kostenverhaal als de planbatenheffing zijn in beginsel een kostenpost die initieel bij de ontwikkelaar-bouwer terechtkomt. Bij de eerste maatregel gaat het simpelweg om een hogere kostenverhaalbijdrage, bij de tweede is het een nieuwe kostenpost binnen de exploitatie van een project. Dit betekent echter niet dat de maatregelen daadwerkelijk voor rekening zullen komen voor de ontwikkelaars zelf. Ontwikkelaars zullen namelijk bij nieuwe grondaankopen anticiperen op de kostenpost en een lagere prijs bieden. In hoeverre ontwikkelaars de ruimte hebben op de grondmarkt om een lagere prijs te bieden zonder dat het aanbod significant afneemt hangt af van de prijselasticiteiten van de vraag en het aanbod: hoe de vraag en het aanbod reageren op veranderingen in de grondprijs.

4.1.1 Vraag en aanbod in theorie

De vraag naar ruwe bouwgrond is in theorie relatief elastisch
De vraag naar woningbouwgrond van ontwikkelaars wordt in theorie beschreven als relatief elastisch, wat betekent dat veranderingen in de grondprijs relatief grote veranderingen in de vraag veroorzaken. Dit resulteert in een vlakke lijn in een vraag-aanbodgrafiek (figuur 4.1). Dit komt vooral omdat het voor ontwikkelaars lastig is om hogere grondkosten door te berekenen in de verkoopprijs van nieuwbouwwoningen. Nieuwbouwwoningen volgen grotendeels de prijzen van bestaande woningen en daardoor is er weinig ruimte voor ontwikkelaars om hogere kosten door te rekenen in de prijzen. Dit betekent dat hogere grondprijzen een locatie al relatief snel onaantrekkelijk maken voor een ontwikkelaar om te verwerven, wat resulteert in een hoge vraagelasticiteit.

De aanbodselasticiteit van ruwe bouwgrond is boven een bepaalde prijs zeer laag
Het aanbod van ruwe (agrarische) bouwgrond wordt in theorie en in de discussie rondom de in te voeren maatregelen doorgaans als zeer inelastisch beschouwd.[35, 36, 37, 38] Er bestaat immers een markt voor agrarische grond, waarbij de gebruikswaarde wordt gezien als een redelijke compensatie voor het afstaan van die grond. Voor de boer vormt die agrarische waarde dus het relevante alternatief. Tegelijkertijd kan een hogere prijs er niet toe leiden dat op korte termijn méér potentiële ruwe bouwgrond wordt aangeboden, omdat het aanbod daarvan in wezen vastligt. Deze aanbodinelasticiteit wordt geïllustreerd door de verticale aanbodlijn in figuur 4.1. De inelasticiteit geldt in dit scenario echter tot aan het niveau van de gebruikswaarde. Als de prijs voor bouwgrond daaronder zakt verdwijnt het aanbod volledig: boeren zijn dan beter af om hun land niet te verkopen, of te verkopen als landbouwgrond.

Figuur 4.1 De grondmarkt in de huidige situatie (in theorie)



Bron: EIB

[35] Minister Keijzer (2025), 'Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem'.

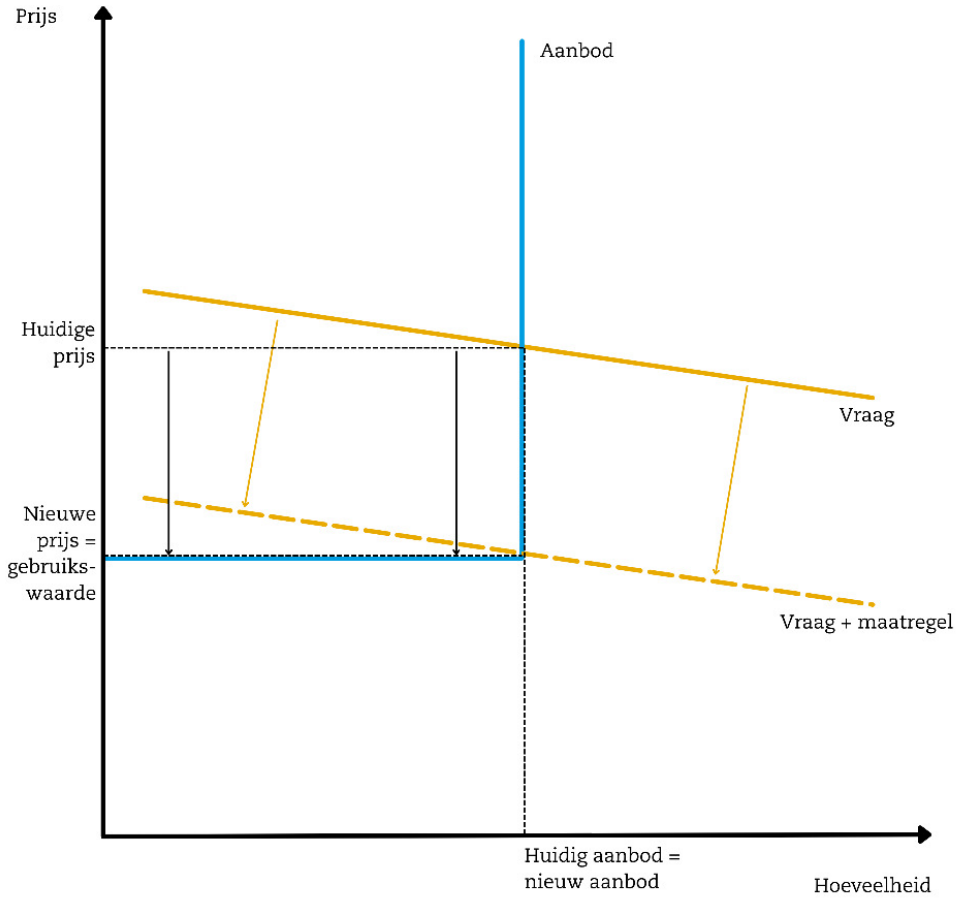
[36] Fakton Consultancy (2025), 'Verkenning inbrengwaarde: Een verkenning van alternatieve beleidsopties voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal'.

[37] IBO woningbouw en grond (2024), 'Op grond kun je bouwen'.

[38] COELO & ESBL (2024), 'Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw'.

In theoretisch scenario komen maatregelen voor rekening van de grondeigenaar
Zoals eerder vermeld, komen beide maatregelen formeel voor rekening van de ontwikkelaar, oftewel de vraagzijde van de grondmarkt. Deze extra kostenpost leidt ertoe dat de vraaglijn in de grafiek neerwaarts verschuift (figuur 4.2): bij een gelijk prijsniveau zal de ontwikkelaar minder vraag hebben naar woningbouwgrond, omdat de ontwikkeling ervan met extra kosten gepaard gaat en de aankoop daardoor minder aantrekkelijk wordt. De omvang van deze verschuiving is gelijk aan de hoogte van de extra kosten waarmee de ontwikkelaar wordt geconfronteerd. In de figuur is uitgegaan van volledige waardeafroming.

Figuur 4.2 Gevolgen van het uitgebreid kostenverhaal of een planbatenheffing op de grondmarkt (in theorie)



Bron: EIB

In hoeverre deze extra kosten uiteindelijk door de ontwikkelaar worden gedragen, hangt af van de verhouding tussen de prijselasticiteit van vraag en aanbod. Onder de theoretische aanname dat het aanbod van agrarische grond boven de gebruikswaarde inelastisch is, zoals in figuur 4.2, komen de kosten van de maatregel volledig terecht bij de aanbodzijde van de markt, dus bij de boer. Door de lage aanbodelasticiteit kunnen ontwikkelaars de extra lasten volledig afwentelen in de vorm van een lagere grondprijs. Die daalt in dit scenario tot het niveau van de gebruikswaarde, terwijl de aangeboden hoeveelheid grond onveranderd blijft. De maatregel wordt dan volledig gekapitaliseerd in de grondprijs en komt uiteindelijk geheel voor rekening van de grondeigenaar. Dit betekent dat vanuit een economisch-theoretisch perspectief de

maatregelen beperkt verstorend zullen zijn voor de grondmarkt. Zonder veel welvaartsverlies en aanboduitval lijkt een planbatenheffing of een uitbreiding van het kostenverhaal wel mogelijk.

4.1.2 Vraag en aanbod in de praktijk

In hoeverre het realistisch is dat de prijs van ruwe bouwgrond kan dalen tot het niveau van de landbouwwaarde zonder significante vraag- en aanbodeffecten hangt af van de institutionele praktijk. Op basis van gesprekken met relevante stakeholders en experts wordt in de deze sub-paragraaf de praktijk meegenomen in een vraag- en aanbodanalyse.

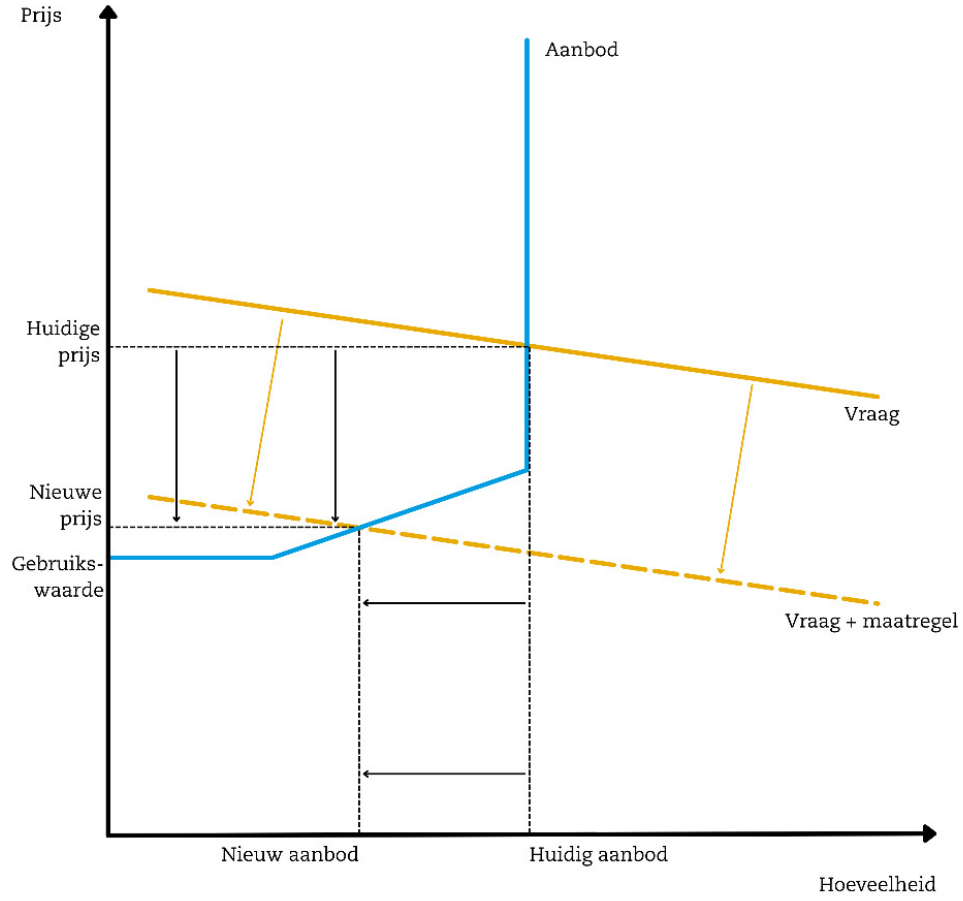
Vraag lijkt inderdaad elastisch, aanbod pas inelastisch boven de reserveringsprijs
Op basis van gesprekken en analyse lijkt de aanname van een elastische vraag naar ruwe bouwgrond steekhoudend. De woningmarkt is duidelijk een voorraadmarkt, waarin ruim 85% van de jaarlijkse transacties betrekking heeft op bestaande woningen. Hoewel er segmenten kunnen zijn waarin prijsstijgingen gemakkelijker op de consument kunnen worden afgewenteld — bijvoorbeeld op specifieke locaties of in dunne markten — lijkt het beeld van een overwegend elastische vraag breed gedeeld.

De aanbodselasticiteit van ruwe bouwgrond vraagt in de praktijk om meer nuance. De markt voor ruwe bouwgrond is relatief dun, omdat het aanbod in hoge mate afhangt van ruimtelijke besluitvorming. Daar komt bij dat (bouw)grond een heterogeen goed is: vooral bij uitleglocaties gaat het vaak om percelen met een unieke ligging, die niet eenvoudig kunnen worden vervangen door grond elders. Een locatie op tien kilometer afstand is namelijk geen volwaardig substituut. Daardoor hebben grondeigenaren vaak een sterke onderhandelingspositie. De landbouwkundige waarde, die tot stand komt op de bredere markt voor agrarische grond, vormt daarom geen goede benadering van de prijs waarvoor een individuele boer bereid is een specifiek perceel voor woningbouw te verkopen. In de meeste gevallen bestaat er bovendien geen noodzaak om te verkopen. Als de opbrengst van verkoop voor woningbouw slechts beperkt boven de waarde van voortgezet agrarisch gebruik uitstijgt, valt die prikkel al snel weg. De agrarische gebruikswaarde benadert daarmee niet de feitelijke reserveringsprijs van de individuele grondeigenaar. Dat is vergelijkbaar met de woningmarkt, waar ook de WOZ-waarde niet betekent dat een specifieke eigenaar bereid is zijn woning voor dat bedrag te verkopen.

Volledige waardeafroming zal ten koste gaan van aanbod grond voor woningbouw
Er zal dus door de ontwikkelaar – maar ook door gemeenten bij actief grondbeleid – meer voor grond geboden moeten worden dan alleen de landbouwwaarde. De bovenstaande factoren zorgen er namelijk voor dat boeren een bepaalde reserveringsprijs hebben. Als de grondprijs onder dat niveau zakt, zal er in tegenstelling tot figuur 4.2, wél een aanbodeffect optreden als gevolg van de maatregel. Het aanbod van grond is niet meer inelastisch bij een grondprijs onder de reserveringsprijs. Dit betekent dat een planbatenheffing of het uitbreiden van het kostenverhaal wel degelijk een negatief aanbodeffect kan veroorzaken, omdat bij lagere grondprijzen het aanbod wel gaat reageren op prijsdalingen.

Dit is geïllustreerd in figuur 4.3, waar de aanbodlijn nu een knik heeft ter hoogte van de reserveringsprijs. Bij een prijs boven de knik geldt nog steeds dat het aanbod inelastisch is en dat de maatregelen nog altijd voor rekening van de boer komen in de vorm van een lagere grondprijs. Als deze grondprijs echter verder doorzakt, voorbij de knik, dan wordt het aanbod elastischer en zullen boeren veel sneller niet meer bereid zijn tot verkoop. In tegenstelling tot in figuur 4.2, treedt er in figuur 4.3 wel een aanbodeffect op als gevolg van de maatregelen. Deze logica wordt in de praktijk breed gedragen in de gesprekken die het EIB heeft gevoerd met verschillende stakeholders.

Figuur 4.3 **Gevolgen van het uitgebreid kostenverhaal of een planbatenheffing op de grondmarkt zodra de grondprijs onder de reserveringsprijs zakt**



Bron: EIB

4.1.3 Implicaties

Vormgeving maatregelen moet rekening houden met reserveringsprijs
Om significante negatieve aanbodeffecten te voorkomen zullen de maatregelen dus moeten worden vormgegeven zodat niet de volledige waardestijging wordt afgeroomd. Dit betekent in de praktijk dat een planbatenheffing met een maximumtarief wordt ingevoerd, of dat er een opslag komt boven op de gebruikswaarde. Dit zal wel ten koste gaan van de inkomsten. Dit maakt de maatregelen ook lastig uitvoerbaar. Het is namelijk lastig te bepalen wat de reserveringsprijs precies is. Omdat grond voor woningbouw een heterogeen goed is, kan de reserveringsprijs van locatie tot locatie verschillen. Door beleidsmakers moet dus een afweging gemaakt worden tussen het risico op negatieve aanbodeffecten aan de ene kant en inkomsten aan de andere kant. Hierop wordt in hoofdstuk 6 verder ingegaan.

Overgangsregeling voor bestaande posities noodzakelijk
Bij bovenstaande analyse is uitgegaan van een situatie waar de maatregelen alleen zullen gaan gelden voor nieuwe grondaankopen en dat reeds door ontwikkelaars verworven grondposities onder een overgangsregeling zullen vallen. In figuur 4.2 en figuur 4.3 is namelijk goed te zien dat de waarde van bouwgrond fors daalt als gevolg van de maatregelen, omdat de aankopende

partij in de toekomst te maken krijgt met een planbatenheffing of een verhoogde bijdrage voor het kostenverhaal. Als de maatregelen ook gaan gelden voor bestaande grondposities, dan ondervinden de eigenaren daarvan – veelal ontwikkelaars – daar grote nadelen door.

Grondposities worden namelijk veelal tien jaar of langer van tevoren ingenomen door ontwikkelaars met bepaalde verwachtingen over de kosten en opbrengsten. Bestaande grondposities zijn dus in het verleden door deze partijen verworven tegen een prijs waar een planbatenheffing of uitgebreid kostenverhaal niet in is meegenomen. Zij kunnen dan natuurlijk geen lagere grondprijs meer bedingen, de grond is al aangekocht. Bij veel projecten zal dit zorgen voor vertraging of zelfs uitval. Een overgangsregeling lijkt dus noodzakelijk om vertraging en uitval van de woningbouw op korte termijn te voorkomen. In de gevoerde gesprekken met marktpartijen zijn deze zorgen ook door hen geuit. De noodzaak voor een overgangsregeling wordt ook in de kamerbrief van minister Keijzer en het onderliggende rapport daaraan erkend.[39, 40]

De overgangsregeling heeft wel tot gevolg dat de eerste potentiële opbrengsten pas op een termijn van tien tot vijftien jaar mogen worden verwacht. Dit is een belangrijke kanttekening: van de maatregelen kan dus niet verwacht worden dat zij snel de huidige problematiek van publieke tekorten in gebiedsontwikkeling zullen aanpakken.

4.2 Bredere gedragseffecten

De effecten van de maatregelen laten zich niet alleen vangen in een vraag-en-aanbodanalyse, maar werken ook breder door. Zij beïnvloeden namelijk het (strategische) gedrag van de betrokken partijen, zoals gemeenten en ontwikkelaars. Aan de hand van gesprekken met stakeholders en experts worden deze geanalyseerd.

4.2.1 Gemeenten

Meer kansen voor actief grondbeleid
Als de grondprijzen gaan dalen als gevolg van de maatregelen dan biedt dit in theorie kansen voor gemeenten om meer en vaker actief grondbeleid te voeren. Nu staan de hoge grondprijzen en daarmee samenhangende financiële risico's en benodigde middelen vaak gemeenten in de weg om meer grondposities te verwerven. Hierbij geldt ook nog eens dat gemeenten een veel zwakkere positie hebben op de vrije grondmarkt vergeleken met ontwikkelaars. Gemeenten zijn namelijk bij grondaankopen gebonden aan Europese staatssteunregels, waardoor zij niet meer mogen bieden dan de onteigeningswaarde. Ontwikkelaars zijn echter niet gebonden aan een maximumprijs waardoor zij een veel betere uitgangspositie hebben op de grondmarkt. Bij een lagere grondprijs is de prikkel tot meer dan residueel bieden door ontwikkelaars nog niet weg, maar het feit dat het niet meer (gedeeltelijk) in het kostenverhaal wordt meegerekend kan er wel voor zorgen dat ontwikkelaars wat selectiever gaan handelen met betrekking tot het aankopen van grond. Hierdoor kan de grondmarkt toch toegankelijker worden voor gemeenten. Daarnaast wordt het gebruik van voorkeursrecht ook interessanter. Door in te zetten op het verwerven van grond via het voorkeursrecht kunnen gemeenten daadwerkelijk profiteren van de lagere grondprijzen.

4.2.2 Ontwikkelaars

Inbrengwaarde wordt eenvoudiger om te voorspellen
Een voordeel van de voorgestelde maatregel is dat de inbrengwaarde naar verwachting beter voorspelbaar wordt. In de huidige systematiek is deze waarde vooraf vaak moeilijk in te schatten. Zoals hoofdstukken 2 en 3 laten zien, is de inbrengwaarde een cruciale variabele in de bepaling van het maximale kostenverhaal en – in het verlengde daarvan – van de rentabiliteit van de businesscase. Een hogere inbrengwaarde leidt immers tot een lager maximaal kostenverhaal. Bij faciliterend grondbeleid wordt de inbrengwaarde doorgaans door een

[39] Minister Keijzer (2025), 'Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem'.

[40] Fakton Consultancy (2025), 'Verkenning inbrengwaarde: Een verkenning van alternatieve beleidsopties voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal'.

taxateur vastgesteld op basis van een comparatieve waarderingsmethode. Uit de door het EIB gevoerde gesprekken blijkt dat de uitkomsten van zulke waarderingen in de praktijk vaak moeilijk voorspelbaar en lastig uitlegbaar zijn. Dit bemoeilijkt het voor ontwikkelaars om vooraf duidelijkheid te krijgen over de uiteindelijke financiële bijdrage aan de gemeente. Wanneer de gebruikswaarde als inbrengwaarde wordt gehanteerd, wordt de waardering naar verwachting eenvoudiger en transparanter, omdat deze waarde relatief goed is te benaderen. Dat vergroot de voorspelbaarheid en verlaagt daarmee de onzekerheid over hoeveel een ontwikkelaar kan bieden voor een stuk grond. Bij verplicht gebruik van de residuele waarderingsmethode blijven de onzekerheden over toekomstige kosten en opbrengsten echter een belangrijke rol spelen (zie bijlage B).

Ondanks meer duidelijkheid zullen er ontwikkelaars blijven die meer dan residueel betalen
Een oorzaak van gemeentelijke tekorten binnen het kostenverhaal is dat ontwikkelaars in sommige situaties grond voor een hogere prijs verwerven dan op basis van de uiteindelijke residuele grondwaarde gerechtvaardigd is. Zoals eerder besproken heeft dit een aantal redenen. Ten eerste is het in een vroeg stadium soms lastig te voorspellen wat het uiteindelijke programma wordt en daarmee wat de potentiële opbrengsten zijn. Een verschil van inzicht kan leiden tot verschillende biedingsprijzen tussen ontwikkelaars. Ten tweede kunnen ontwikkelaars verschillende inzichten hebben met betrekking tot bouwkosten of innovatieve oplossingen die waarde toevoegen en daarmee het maximaal biedingsbedrag. Wat dat betreft is het biedingsproces niet alleen prijsopdrijvend, maar leidt het ook tot marktselectie en innovatie. Een derde reden is dat tussen verwerving en inbreng marktomstandigheden en beleidskaders aanzienlijk kunnen veranderen, waardoor eerder betaalde prijzen achteraf te hoog blijken. Aangescherpte betaalbaarheidseisen en strengere duurzaamheidsnormen illustreren hoe moeilijk het is om bij aankoop, soms tien tot twintig jaar van tevoren, een juiste inschatting te maken van de uiteindelijke opbrengsten en kosten. Als laatste kan het voorkomen dat ontwikkelaars verschillende inzichten hebben over de onderhandelingsruimte in de anterieure overeenkomst.

Alhoewel het verschil tussen de residuele grondwaarde en de biedingsprijs kan afnemen als de inbrengwaarde minder onderhandelbaar wordt en de lagere prijs voor grond waarschijnlijk zal leiden tot minder tussenpartijen, zal de dynamiek niet fundamenteel veranderen door een planbatenheffing of een uitbreiding van het kostenverhaal. Het principe van de *winner's curse* blijft overeind, de concurrentie tussen ontwikkelaars voor hetzelfde stuk zal niet veranderen. De grondprijs zal daarom boven de gebruikswaarde blijven, ondanks dat de inbrengwaarde op dat niveau wordt gezet. Een belangrijke implicatie hiervan is dat toch een gedeelte van de maatregelen voor rekening kan komen van de ontwikkelaars. Een aankoopprijs boven de residuele waarde wordt namelijk niet meer meegenomen in het bepalen van de inbrengwaarde zoals dat bij de comparatieve waarderingsmethode gedeeltelijk wel gebeurde. Ontwikkelaars gaan dus meer betalen voor de grond dan dat ze mogen opvoeren in kostenverhaal-berekeningen. Dit kan vervolgens, net als nu, leiden tot moeizame anterieure onderhandelingen en vertraging.

4.2.3 Effect op de doorlooptijd van projecten

Lagere grondprijs geeft meer onderhandelingsruimte
Een belangrijk potentieel voordeel van een lagere grondprijs of inbrengwaarde is dat het meer lucht kan bieden in de onderhandelingen over het kostenverhaal en de anterieure overeenkomst. In de huidige situatie leidt het niet volledig kunnen verhalen van kosten tot spanningen en vertraging bij de onderhandelingen. Aan de ene kant is er de gemeente die het tekort dan moet gaan aanvullen uit de algemene middelen terwijl aan de andere kant een ontwikkelaar staat die geen ruimte meer heeft in de business case voor een hogere kostenverhaalbijdrage. Als toch een hogere kostenverhaalbijdrage wordt afgesproken gaat dit geregeld ten koste van de ruimtelijke kwaliteit of de betaalbaarheid van het project.

De gedaalde grondprijzen hebben voor zowel de gemeente als marktpartijen voordelige effecten. Gemeenten kunnen nu publiekrechtelijk meer kosten verhalen, wat ook de kans dat ze privaatrechtelijk ook meer kosten kunnen dekken vergroot. Ontwikkelaars kunnen (uitgaande van een overgangsregeling) op de afroming van de waardestijging anticiperen en kopen de

grond voor minder hoge bedragen aan, zij hebben dan ook meer ruimte in de business case voor een eventueel hoger kostenverhaal. Door de maatregelen ontstaat dus meer lucht in de kostenverhaalonderhandelingen. De onderhandelingen bij complexe projecten waarbij er veel investeringen nodig zijn kunnen hierdoor worden versneld.

Meer ruimte leidt niet automatisch tot snellere onderhandelingen
Hier staat tegenover dat deze extra ruimte in de kostenverhaalberekeningen ook een prikkel kan geven aan gemeenten voor het ophogen van de eisen of de verhaalbare kosten. In de huidige situatie komt het al vaak voor dat gemeenten bovenwettelijke eisen stellen aan projecten, wat kostenverhogend en vertragend kan werken. De analyse in hoofdstuk 2 liet al zien dat gemeentelijke – maar ook landelijke – eisen aan woningbouwprojecten in de loop der jaren al flink zijn aangescherpt. De voorgestelde maatregelen creëren in feite alleen maar meer mogelijkheden hiervoor. Dit betekent dat de extra lucht – en daarmee de potentieel versnellende effecten op de onderhandelingen en de doorlooptijd van projecten – op deze manier zou kunnen verdwijnen. Waardeafroming kan in theorie dus zeker een versnellende werking hebben op gebiedsontwikkelingen, maar het uiteindelijke effect wordt voor een groot deel in de onderhandelingen bepaald.

5 Internationale ervaringen

In dit hoofdstuk plaatsen we de voorgestelde maatregelen in een internationale context. In paragraaf 5.1 bespreken we eerst hoe waardeafroming in het buitenland plaatsvindt. Vervolgens analyseren we in paragraaf 5.2, op basis van gesprekken en beleidsdocumenten, het systeem van de planbatenheffing in Vlaanderen. In paragraaf 5.3 onderzoeken we ten slotte het systeem van kostenverhaal in het Verenigd Koninkrijk.

5.1 Overzicht van waardeafroming in het buitenland

Door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) worden vijf groepen beleidsinstrumenten voor grondwaardeafroming onderscheiden:[41]

1 *Infrastructure levy* (infrastructuurheffingen): een belasting voor grondeigenaren wiens grond meer waard is geworden als gevolg van publieke investeringen in infrastructuur. De Nederlandse baatbelasting – die sporadisch wordt gebruikt bij de aanleg van riolering – valt hieronder.

2 *Developer obligations* (verplichte bijdrage voor ontwikkelaars): een vergoeding voor publieke kosten die private gebiedsontwikkelingen mogelijk maken. Dit kan zowel een geldelijke vergoeding zijn als een niet-geldelijke vergoeding, bijvoorbeeld in de vorm van betaalbare woningen. Het Nederlandse systeem van kostenverhaal valt hieronder.

3 *Charges for development rights* (bijdrage voor ontwikkelrechten): een bijdrage van ontwikkelaars in ruil voor het recht om een locatie te ontwikkelen of voor toestemming om in hogere dichtheden te bouwen. De planbatenheffing valt onder deze categorie.

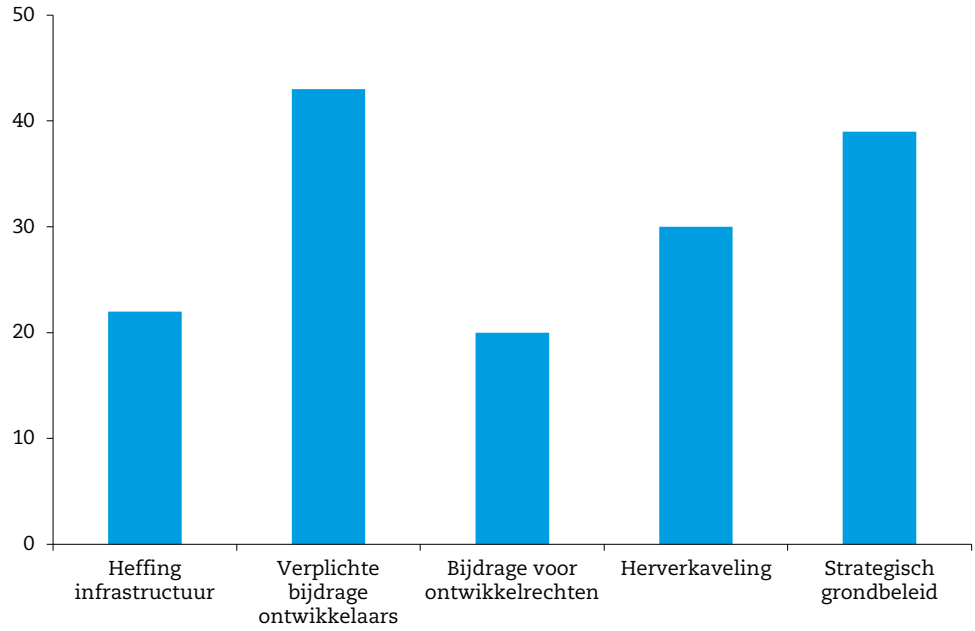
4 *Land readjustment* (herverkaveling): het samenvoegen van kleine stukken grond van meerdere eigenaars om het gebied te ontwikkelen, waarbij alle eigenaars een gedeelte afstaan wat gebruikt wordt voor de openbare ruimte.

5 *Strategic land management* (strategisch grondbeleid): overheden die gronden zelf verwerven, ontwikkelen en verkopen. Actief gemeentelijk grondbeleid is hier een vorm van.

In figuur 5.1 is te zien welke vormen van waardeafroming gebruikt worden door landen. De twee vormen die in Nederland het meest voorkomen, de verplichte ontwikkelaarsbijdrage en het strategische grondbeleid, komen ook in andere landen het vaakst voor. Het Nederlandse systeem van kostenverhaal komt in vergelijkbare vorm regelmatig voor in andere landen. De meeste landen die zijn onderzocht in het OESO-rapport combineren – net als Nederland – verschillende vormen van waardeafroming (figuur 5.2). Planbatenheffingen zoals voorgesteld in Nederland komen echter zelden voor, wat een belangrijke aanwijzing kan zijn voor de effectiviteit van de planbatenheffing.

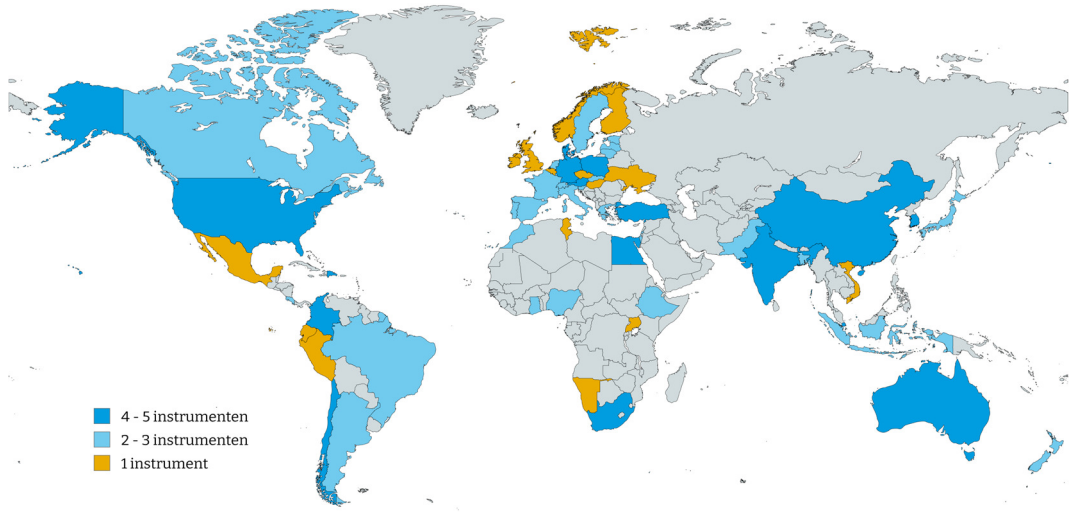
[41] OESO (2022), 'Global compendium of land value capture policies'.

Figuur 5.1 **Gebruikte beleidsinstrumenten voor het afromen van grondwaardes, aantal landen**



Bron: OESO, bewerking EIB

Figuur 5.2 **Aantal instrumenten voor grondwaardeafroming dat landen op zijn minst 'soms' gebruiken**



Bron: OESO, bewerking EIB

Voor deze internationale vergelijking is in deze studie verdiepend onderzoek gedaan naar twee casussen: Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk. Vlaanderen vormt een interessante casus omdat het een van de weinige gebieden is met een actieve planbatenheffing die lijkt op wat er in het IBO is voorgesteld. Het Verenigd Koninkrijk biedt nuttig vergelijkingsmateriaal omdat daar op moment van schrijven ook een beleidsdiscussie gaande is over het verder afromen van grondwaardestijging bij woningbouwprojecten. Een parlementaire onderzoekscommissie heeft hiertoe hoorzittingen gehouden en een rapport gepubliceerd.[42]

5.2 Vlaanderen

Context en reden voor invoering anders dan in Nederland
Sinds 2009 geldt er effectief een planbatenheffing in Vlaanderen als tegenhanger van de zogeheten planschadevergoeding. Deze vergoeding compenseert eigenaars als hun eigendom minder waard wordt door bestemmingswijzigingen. Vanuit een rechtvaardigheidsoogpunt werd de planbatenheffing ingesteld, zodat de gemeenschap niet alleen maar zou hoeven betalen, maar ook zou kunnen meedelen in de eventuele winsten die ontstaan door bestemmingswijzigingen. De planbatenheffing geldt voor een breed aantal functiewijzigingen: naast een herbestemming naar woningbouw kan er ook een heffing verschuldigd zijn – afhankelijk van de oorspronkelijke bestemming – als grond wordt bestemd voor bedrijvigheid, recreatie, winning van grondstoffen of landbouw.

Voor 2024 werd de meerwaarde bepaald op basis van vaste forfaitaire bedragen: voor elke functiewijziging werd wettelijk een meerwaarde per vierkante meter bepaald. Er werd een systeem met negen schijven gehanteerd, oplopend van een tarief van 1 procent naar een maximumtarief van 30 procent. Sinds 2024 wordt de meerwaarde bepaald aan de hand van een residuele berekening, zoals ook in Nederland is voorgesteld. Ook worden nu nog maar twee schijven gehanteerd, van respectievelijk 25 en 50 procent.

Twee belangrijke verschillen met de Nederlandse casus vallen op. Ten eerste is de planbatenheffing dus niet bedoeld om gemeentelijke (of gewestelijke) inkomsten te genereren. De heffing is vooral bedoeld om de planschadevergoeding te kunnen bekostigen zonder dat daar andere middelen voor moeten worden bestemd. Daarnaast geldt de planbatenheffing dus voor veel meer bestemmingswijzigingen dan alleen grond die wordt bestemd voor woningbouw.

Planbatenheffing is weinig verstorend, vooral omdat deze zelden wordt toegepast
Uit monitoringsonderzoek van de Vlaamse overheid blijkt dat de planbatenheffing zelden een belangrijk discussiepunt is in de eerste fases van de gebiedsontwikkeling en dat grondeigenaren de belasting op de meerwaarde gewoon aanvaarden.[43] Daarnaast wijst het rapport erop dat de planbatenheffing geen noemenswaardig effect heeft op de snelheid van gebiedsontwikkelingen. Deze bevindingen ondersteunen bovenstaande theoretische verwachtingen.

Een belangrijke kanttekening die geplaatst moet worden is het feit dat bestemmingswijzigingen relatief weinig voorkomen in Vlaanderen. Uit gesprekken is naar voren gekomen dat het grootste gedeelte van de bouwgrond al in 1970 is vastgelegd en dat het hier gaat om grote oppervlakten. Het is dus niet vaak nodig om grond een andere bestemming te geven. Tussen 2010 en 2023 is slechts 1.200 hectare landbouwgrond omgezet naar woningbouwgrond.[44] Dit is minder grond dan wat er jaarlijks in Nederland nodig gaat zijn om de buitenstedelijke nieuwbouwopgave te realiseren (zie paragraaf 6.1). Functiewijzigingen vinden in Vlaanderen dus naar verwachting alleen plaats op grond waar de planbatenheffing er niet voor zorgt dat het project niet meer uit kan, er kan namelijk makkelijk worden uitgeweken naar andere locaties waar geen planbatenheffing verschuldigd is. Dit plaatst de bevinding dat de planbatenheffing geen negatieve grondmarkteffecten heeft in perspectief.

[42] Housing, Communities and Local Government Committee (House of Commons), (2025), 'Delivering 1.5 million new homes: Land value capture'.

[43] Departement Omgeving (Vlaanderen) & Vlaams Planbureau voor Omgeving (2020), 'Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling; Eindrapport'.

[44] Departement Omgeving (Vlaanderen) (2025), 'Planbatenheffing; Monitoringsrapport 2025'.

De Vlaamse planbatenheffing levert ook relatief weinig op, tussen 2010 en 2023 heeft de Vlaamse belastingdienst bijna € 84 miljoen aan planbatenheffing geïnd. Dit komt neer op ongeveer € 6 miljoen per jaar. Dit zijn ook nog eens de heffingsopbrengsten van alle mogelijke bestemmingswijzigingen. Het geïnde bedrag voor locaties die een woonbestemming kregen komt in dezelfde periode uit op ruim € 29 miljoen, ongeveer € 2 miljoen per jaar.

Er kan dus geconcludeerd worden dat de Vlaamse planbatenheffing niet echt een instrument van betekenis is binnen gebiedsontwikkelingen. Een planbatenheffing is niet vaak van toepassing vanwege het Vlaamse ruimtelijk beleid waar al veel ruimte is voor woningbouw. Als een heffing van toepassing is, gaat het vaak om relatief kleine stukken grond: gemiddeld 0,35 hectare per bestemmingswijziging. Het gaat dus zelden om substantiële bedragen, waardoor het feit dat de planbatenheffing de grondmarkt en projecten eigenlijk nauwelijks verstoort ook te verklaren is. De beleidsmatige context waarin de Vlaamse planbatenheffing wordt toegepast verschilt dusdanig van de Nederlandse, waardoor het onwaarschijnlijk is dat in Nederland een planbatenheffing dezelfde effecten zal hebben.

Tot slot valt op dat – ondanks de kleine mate van verstoring op de Vlaamse grondmarkt – er frequent bezwaar wordt ingediend tegen de planbatenheffing. Voor ongeveer 35% van alle percelen wordt een bezwaar ingediend, waarvan 68% uiteindelijk wordt ingewilligd. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze bezwaren worden ingediend om een beroep te doen op een vrijstelling van de planbatenheffing.

5.3 Verenigd Koninkrijk

Vergelijkbaar systeem van kostenverhaal naast een heffing voor infrastructuur
In het Verenigd Koninkrijk is zoals vermeld een beleidsdiscussie gaande over het intensiveren van het beleid rondom grondwaardeafroming, bijvoorbeeld in de vorm van een planbatenheffing. Het huidige systeem van grondwaardeafroming valt binnen dezelfde categorie als het Nederlandse kostenverhaal, marktpartijen moeten bijdragen aan het mitigeren van de impact van hun projecten op lokale voorzieningen en infrastructuur. Langs twee routes kunnen kosten op marktpartijen worden verhaald door lokale overheden:

1 Via de *Community Infrastructure Levy* (CIL) kunnen overheden een geldbedrag innen bij marktpartijen. Met de opbrengsten van de CIL kunnen lokale autoriteiten woningbouwprojecten van de benodigde infrastructuur voorzien. Lokale overheden zijn niet verplicht om deze heffing toe te passen en woningen in het sociale segment kunnen worden ontheven hiervan.

2 *Section 106 agreements* zijn te vergelijken met de Nederlandse anterieure overeenkomsten. Deze afspraken worden door middel van onderhandelingen tussen ontwikkelaars en lokale overheden vastgesteld en bevatten afspraken over programmering, openbare ruimte en financiële bijdragen aan de voorzieningen binnen en buiten het project. Net als bij het kostenverhaal moet de overeengekomen bijdrage niet ervoor zorgen dat de ontwikkelaar verlies lijdt.

Opbrengsten en effecten zijn zeer locatieafhankelijk
De opbrengsten en de effecten op de grondmarkt en woningbouw van het systeem kennen zeer grote verschillen tussen locaties en regio's. Op locaties met grote grondwaardestijgingen, met name rondom Londen en het zuidoosten van het Verenigd Koninkrijk, lijkt het systeem wel te werken en wat op te leveren. Op makkelijk te ontwikkelen *greenfield*-locaties wordt grofweg 20 tot 30 procent van de waardestijging afgeroomd door middel van de CIL of *Section 106*.[45, 46] In veel andere regio's en op *brownfield*-locaties kunnen projecten geregeld al nauwelijks uit, zelfs voordat de CIL of *Section 106* wordt meegerekend. Op deze locaties zorgt het systeem juist voor lange onderhandelingen en veel juridische procedures. De afdrachten van ontwikkelaars

[45] OESO (2022), 'Global compendium of land value capture policies'.

[46] Housing, Communities and Local Government Committee (House of Commons), (23 april 2025) 'Oral evidence: Delivering 1.5 million new homes: land value capture, HC 672'.

kunnen zij niet of nauwelijks doorberekenen in de huizenprijzen omdat nieuwbouw prijsvolgend is, waardoor deze kosten wel in de grond moeten zakken. Echter is dit dus op veel plekken niet mogelijk.

Britse praktijk illustreert de noodzaak van duidelijk en voorspelbaar ruimtelijk beleid
Bij het merendeel van de Britse lokale autoriteiten ontbreekt een geactualiseerd omgevingsplan, waardoor het geregeld onduidelijk is voor marktpartijen wat er precies gebouwd mag worden op een locatie en dus wat het op kan leveren. Daarnaast maakt dit onduidelijke ruimtelijk beleid het lastig voor lokale autoriteiten om effectief de *Section 106*-onderhandelingen uit te voeren. Daarnaast zijn dus de kosten en opbrengsten van projecten lastig te voorspellen voor ontwikkelaars, waardoor het risico op juridische procedures ook vrij groot is. In de praktijk gebeurt het dan ook vaak dat ontwikkelaars of lokale autoriteiten naar de rechter stappen in een poging om een respectievelijk lagere of hogere bijdrage af te dwingen.

Uit gesprekken is naar voren gekomen dat hierdoor veel inefficiënties zijn ontstaan binnen Britse gebiedsontwikkelingen. Zo is aangegeven dat heel veel lokale overheden eigenlijk de expertise missen om de onderhandelingen over het kostenverhaal goed te kunnen voeren. Daarnaast is er vanwege het gebrek aan landelijke sturing ook een soort concurrentie ontstaan tussen lokale overheden, waarbij ze trachten investeerders en ontwikkelaars aan te trekken. De winnaars van het systeem zijn de grote marktpartijen die een sterke onderhandelingspositie hebben tegenover de relatief zwakke lokale overheden. De planfasen van woningbouwprojecten zijn hierdoor wel langdurige processen geworden, wat een significante belemmering is gebleken voor de woningnieuwbouw. De Britse praktijk laat dus zien hoe essentieel duidelijkheid en voorspelbaarheid zijn voor de efficiëntie en snelheid van projecten.

6 De potentiële opbrengsten

6.1 Theoretische grondslag

Zowel een planbatenheffing als uitgebreid kostenverhaal maken gebruik van de waardestijging die plaatsvindt als landbouwgrond wordt omgezet in woningbouwgrond. De jaarlijkse grondslag van deze maatregelen, de theoretisch maximale opbrengsten, zijn dan ook gelijk aan de totale waardestijging die jaarlijks plaatsvindt als gevolg van deze herbestemmingen. Deze waardestijging is ingeschat op basis van voorhanden data en de gevoerde gesprekken.

Gemiddelde waardestijging ligt rond de € 55 per vierkante meter
De ontwikkelingswaarde van woningbouwgrond op uitleglocaties is ongeveer € 65 per vierkante meter. Deze waarde is berekend op basis van grondexploitatiedata van Woningbouwimpuls-projecten (WBI). Dit bedrag is ook getoetst tijdens de gevoerde gesprekken met marktpartijen en gemeenten en dit komt overeen met de indicaties en bandbreedtes die daaruit naar voren zijn gekomen. Als van deze grondprijs de landbouwwaarde – welke als invanschatting voor de gebruikswaarde geldt – wordt afgetrokken blijft er een waardestijging van bijna € 55 per vierkante meter over. Een belangrijke kanttekening is dat het bij deze bedragen gaat om landelijke gemiddelden. Uit de gevoerde gesprekken kwam namelijk naar voren dat de ontwikkelingswaardes flink uiteen kunnen lopen van locatie tot locatie. Zo lijken prijzen tegen de € 100 per vierkante meter of hoger redelijk gangbaar binnen de Randstad, terwijl verder daarbuiten gronden ook op € 30 tot € 40 worden gewaardeerd. Gemiddeld genomen komt de ontwikkelingswaarde dan uit op de eerdergenoemde € 65 per vierkante meter.

Waardeafroming alleen op uitleglocaties met faciliterend gemeentelijk grondbeleid
Deze waardestijging geldt alleen op buitenstedelijke woningbouwprojecten, dus om tot een redelijke inschatting van de grondslag te komen moet gekeken worden naar het aandeel nieuwbouwwoningen op uitleglocaties. Er is een aantal buitenstedelijke locaties waarbij de waardestijging ook te beperkt lijkt te zijn om significante opbrengsten te genereren. Hierbij kan gedacht worden aan agrarische grond met kassen, de waarde van deze opstallen en de grondproductiekosten zorgen er op deze gronden voor dat het surplus naar verwachting beperkt zal zijn. Hier staat tegenover dat er ook binnenstedelijk onder specifieke voorwaarden een waardestijging zou kunnen optreden. In de kamerbrief van voormalig minister Keijzer wordt het voorbeeld genoemd van de vervanging van verouderde woningen voor een gemengd hoogbouwprogramma.[47] Uit de gevoerde gesprekken blijft echter het beeld overeind dat de voorgestelde maatregelen vrijwel alleen op buitenstedelijke locaties toepasbaar zullen zijn, dus hier wordt ook van uitgegaan in de berekening.

In de bekende plancapaciteit tot en met 2044 is 31% van de woningen gepland op een uitbreidingslocatie.[48] Uitgaande van een jaarlijks realisatieniveau van 84.000 woningen,[49] is in de berekening uitgegaan dat er jaarlijks ongeveer 26.000 woningen op landbouwgrond zullen worden gebouwd. Hiervoor is jaarlijks bijna 1.150 hectare landbouwgrond nodig. Dit is berekend met een dichtheid van bijna 23 woningen per hectare, gebaseerd op dezelfde WBI-grondexploitaties.

Tot slot moet er in de berekening rekening worden gehouden met het type grondbeleid dat wordt gevoerd door de gemeente. De planbatenheffing en het uitbreiden van het kostenverhaal zijn alleen maar toepasbaar op projecten waarbij de gemeente een faciliterende rol op zich

[47] Minister Keijzer (2025), 'Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem'.

[48] ABF Research (2025), 'Landelijk monitor voortgang woningbouw.'

[49] Dit betreft het gemiddeld aantal jaarlijkse gereedmeldingen tussen 2026 en 2030 volgens EIB-ramingen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het niet in de lijn der verwachting ligt dat dit realisatieniveau zal worden bereikt in de periode na 2030. Dit betekent dat de jaarlijkse grondslag voor de maatregelen lager zal uitvallen dan in deze inschatting.

heeft genomen. Bij ongeveer twee derde van de projecten is dit op dit moment het geval.[50] In de berekening is aangenomen dat dit aandeel niet verandert. Bij actief grondbeleid is de gemeente zelf de grondeigenaar, waardoor een planbatenheffing niet toepasbaar is en er ook geen kostenverhaal wordt gehanteerd. Dit betekent dat de maatregelen alleen effect hebben bij 20% van de woningbouw. Alle bovenstaande factoren samengenomen resulteert in een verwachte jaarlijkse grondslag van € 420 miljoen (tabel 6.1). Deze grondslag geldt niet voor het verplichten van de residuele waarderingsmethode. De extra kostenverhaalruimte die ontstaat bij dit alternatief is beperkter (zie bijlage B).

Tabel 6.1 Jaarlijkse grondslag van de planbatenheffing of het uitgebreide kostenverhaal

	Inschatting waarde
Ontwikkelingswaarde per m²	€ 64,93
Gebruikswaarde per m²	€ 10,47
Waardesprong per m²	€ 54,46
Waardesprong per hectare (**A**)	€ 544.589
Woningen op landbouwgrond per jaar	26.040
Dichtheid (woningen per hectare)	22,8
Jaarlijks benodigde landbouwgrond (hectare) (**B**)	1.143
Aandeel faciliterend grondbeleid **(C)**	67%
Jaarlijkse grondslag / waardestijging (A) × (B) × (C)	**€ 420.000.000**

Bron: EIB

6.2 Afpellen van de grondslag: de praktijk

Het is naar verwachting praktisch niet mogelijk om de volledige theoretische grondslag van € 420 miljoen te vertalen naar extra gemeentelijke opbrengsten. Dit heeft te maken met het feit dat de maatregelen rekening moeten houden met de dynamiek van de grondmarkt, zoals uiteengezet in hoofdstuk 4. Daarnaast is met name bij het uitgebreid kostenverhaal de vertaling van grondslag naar opbrengst relatief indirect.

Vormgeving maatregelen moet rekening houden met de reserveringsprijs
De jaarlijkse waardestijging van landbouwgrond naar woningbouwgrond die theoretisch gezien zou kunnen worden afgeroomd komt dus uit op ongeveer € 420 miljoen. Per woning in een buitenstedelijk project is de grondslag ongeveer € 24.000. In de analyse van hoofdstuk 4 is gebleken dat het niet optimaal of realistisch is om dit volledige bedrag af te romen. De belangrijkste reden hiervoor is dat als de volledige waardestijging wel zou worden belast, de grondprijs daalt tot het niveau van de landbouwwaarde waardoor er geen prikkel meer is voor de boer om de grond te verkopen. De realistisch te behalen opbrengsten zonder dat er grote verstoringen optreden liggen vermoedelijk ver onder het niveau van de grondslag van € 420 miljoen. Zodra de afroming van de grondwaardestijging ertoe leidt dat de opbrengst voor de grondeigenaar onder diens reserveringsprijs zakt, kan aanboduitval optreden. In dat geval vallen de feitelijke opbrengsten lager uit dan de theoretische grondslag doet vermoeden. De precieze omvang van dit aanbodeffect is vooraf moeilijk vast te stellen, maar het is wel duidelijk dat dit risico toeneemt naarmate een groter deel van de waardestijging wordt afgeroomd.

[50] Stec en Radboud Universiteit (2024), 'Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2023'.

Om deze aanboduitval te beperken en niet de woningbouw onnodig te vertragen, zullen maatregelen dus rekening moeten houden met de reserveringsprijs van grondeigenaren. Dat betekent dat waarschijnlijk slechts een deel van de waardestijging kan worden afgeroomd, bijvoorbeeld via een planbatenheffing van aanzienlijk minder dan 100 procent of een inbrengwaarde gebaseerd op de gebruikswaarde plus een opslag. Op die manier blijft de grondprijs voldoende aantrekkelijk om verkoop te stimuleren. Een dergelijke vormgeving verkleint het risico op grote aanbodeffecten, maar betekent ook dat de uiteindelijke opbrengsten lager zullen zijn dan de eerder geraamde potentiële inkomsten. Echter betekent dit ook dat het lastiger wordt om de maatregelen vorm te geven, omdat de reserveringsprijs en het aanbodeffect niet eenvoudig zijn te voorspellen. De hoogte van het heffingspercentage of de opslag hangt dus samen met hoeveel risico op aanboduitval beleidsmakers willen nemen.

Als gekozen zou worden voor een planbatenheffing van 50%, of een kostenverhaaluitbreiding met een opslag die ervoor zorgt dat de helft van het surplus kan worden afgeroomd, komt het jaarlijks inkomstenpotentieel uit op ongeveer € 210 miljoen. Dit vertaalt zich in een opbrengst van € 11.950 per woning, op de locaties waar de maatregelen toepasbaar zijn.

Benutting grondslag uitgebreid kostenverhaal sterk afhankelijk van gemeenten
Bij de planbatenheffing is de benutting van de grondslag alleen afhankelijk van het uiteindelijk gekozen heffingspercentage. Bij het uitgebreide kostenverhaal is de vertaling van grondslag naar gemeentelijke inkomsten minder direct. Dit heeft een aantal redenen. Allereerst hangen de opbrengsten af van een eventuele opslag. Door bijvoorbeeld de inbrengwaarde vast te stellen op twee of drie keer de landbouwwaarde zijn bovenstaande risico's op aanbodeffecten veel kleiner, maar dit vermindert wel de inkomsten. Ten tweede hangt de benutting van de grondslag af van de daadwerkelijk gemaakte publieke kosten. Het feit dat gemeenten maximaal € 24.000 per woning extra kunnen verhalen betekent niet dat dit op elke locatie nodig is. Bij kleinschaligere projecten – ongeveer 25% van het planaanbod – zijn de gemeentelijke tekorten vaak veel minder omvangrijk of komen ze niet eens voor. Uit de gevoerde gesprekken kwam ook naar voren dat de onderhandelingen over de anterieure overeenkomsten veel sneller verliepen en minder discussie veroorzaakten. Er zullen dus locaties en projecten zijn waarbij de extra inkomstenruimte slechts gedeeltelijk of niet zal worden benut. Wat het uitgebreid kostenverhaal daadwerkelijk zal opleveren hangt dus sterk af van de gedragsreactie van gemeenten.

Daarnaast geldt dat het uitgebreid kostenverhaal eigenlijk alleen een aanpassing is van het publiekrechtelijke spoor, alleen de formele kostenverhaalregels worden gewijzigd. Zoals eerder in de studie vermeld, ongeveer 95% van de kostenverhalen wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst, langs de privaatrechtelijke weg. Er wordt hier uitgegaan van een schaduwwerking van de kostenverhaalregels op de onderhandelingen. Gemeenten krijgen publiekrechtelijk meer ruimte om kosten te verhalen, wat resulteert in een sterkere onderhandelingspositie. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat gemeenten die nu een tekort oplopen deze extra ruimte ook grotendeels zullen innemen. De dynamiek van de onderhandelingen zorgt er echter voor dat de extra publiekrechtelijke ruimte zich niet automatisch vertaalt in hogere kostenverhaalbijdragen in anterieure overeenkomsten.

Samenvattend, de planbatenheffing levert op alle buitenstedelijke locaties geld op, nagenoeg alleen afhankelijk van het heffingspercentage. Bij het uitgebreid kostenverhaal ligt dit ingewikkelder en hangen de daadwerkelijke opbrengsten af van de gedragsreactie van gemeenten, de sterkte van de schaduwwerking tussen publiek- en privaatrecht en de eventuele opslag boven op de gebruikswaarde.

Onderhandelingseffecten kunnen netto-opbrengsten beperken
Het is aannemelijk dat de extra kosten die verbonden zijn aan de planbatenheffing of het uitgebreid kostenverhaal de business cases van ontwikkelaars onder druk zullen zetten, gelet op het feit dat er nu al steeds minder rek zit in de exploiteerbaarheid van projecten. Het ligt dan in de lijn der verwachting dat een ontwikkelaar zal proberen in de onderhandelingen over de anterieure overeenkomst de extra kosten (gedeeltelijk) te compenseren. Hierbij kan gedacht worden aan een lagere betaalbaarheidseis binnen het project, een lagere bijdrage aan

infrastructuur of een lagere ruimtelijke kwaliteit. Een belangrijk punt hierbij is dat dit neerkomt op een verlaging van de netto-opbrengsten van de maatregelen.

Dit lijkt ook enige kans van slagen te hebben, kijkend naar de verhoudingen binnen de onderhandelingen. Gemeenten hebben, nadat een ontwikkelaar zou weigeren te ontwikkelen omdat het project niet uit kan, nog één beleidsoptie over: onteigening. Waar ontwikkelaars zich normaal kunnen beroepen op het zelfrealisatierecht, kan dit in het geding komen als zij niet kunnen aantonen dat het voor hen financieel haalbaar is om een locatie te ontwikkelen. Gemeenten zouden dan over kunnen gaan tot onteigening. De praktijk leert echter dat onteigeningsprocedures meerdere jaren beslaan en dat veel gemeenten, wegens politieke overwegingen, zeer terughoudend zijn met het inzetten van het onteigeningsinstrument. Dit verzwakt de onderhandelingspositie van de gemeente, waaruit de verwachting volgt dat ontwikkelaars er wel in kunnen slagen om de extra kosten als gevolg van de planbatenheffing of uitbreiding van het kostenverhaal te verzachten in de onderhandeling. Zoals gezegd resulteert dit wel in een verlaging van de netto-opbrengsten van de maatregelen.

7 Beleidsimplicaties

Uitbreiding van het kostenverhaal is praktischer dan een planbatenheffing
Binnen de onderzochte opties ligt uitbreiding van het kostenverhaal bestuurlijk en praktisch meer voor de hand dan de invoering van een planbatenheffing. Het sluit aan op het bestaande stelsel, kan direct doorwerken in projecten en voorkomt dat een extra heffingslaag met eigen uitvoerings- en transactielasten wordt toegevoegd. Bij een planbatenheffing ontstaat een aanvullend instrument met een eigen grondslag, waarderingsvraagstukken en uitvoeringspraktijk. Daarmee neemt de complexiteit van het stelsel toe, terwijl de meeropbrengsten naar verwachting beperkt zijn. Daar komt bij dat de opbrengsten van een planbatenheffing waarschijnlijk in de algemene middelen belanden en daardoor minder direct ten goede komen aan de woningbouwopgave dan hogere inkomsten via het kostenverhaal.

Volledige waardeafroming zet aanbod op slot: gebruikswaarde-plus variant realistischer
De analyse wijst erop dat als voor een planbatenheffing of kostenverhaaluitbreiding zou worden gekozen, de waardeafroming alleen houdbaar is als zij rekening houdt met de reserveringsprijs van grondeigenaren en met de noodzaak om privaat initiatief aantrekkelijk te houden. Volledige afroming van de waardestijging ligt daarom niet voor de hand: dan verdwijnt de prikkel tot verkoop voor grondeigenaren en wordt de woningbouw juist afgeremd. Een systematiek die rekening houdt met de reserveringsprijs, zoals een variant met een opslag boven op de gebruikswaarde, is daarom beleidsmatig kansrijker. Echter blijft ook dit beleids-instrument lastig vorm te geven, voornamelijk doordat de reserveringsprijs moeilijk is te bepalen. De afruil daarbij is wel helder: hoe hoger de opslag, hoe kleiner het risico op verstoring van de grondmarkt, maar ook hoe lager de opbrengsten voor de publieke kant. In het kader van de woningbouwopgave lijkt het voor de hand te liggen om met een ruime opslag te rekenen, maar daardoor worden de toch al beperkte opbrengsten nog verder ingeperkt.

Verplichten residuele waardemethode levert nog beperktere opbrengsten op
Sinds het schrijven van het rapport heeft het ministerie van VRO een ander beleidsalternatief voorgesteld: het verplichten van de residuele waarderingsmethode bij het bepalen van de inbrengwaarde.[51] In het rapport van de adviesgroep STOER (Schrappen en Tegengaan van Overbodige Eisen en Regelgeving) werd dit al aangeraden.[52] Dit is ook de inzet van brancheorganisatie van projectontwikkelaars NEPROM.[53, 54] Op dit moment kunnen gemeenten kiezen tussen deze methode en de vergelijkingsmethode bij het taxeren van de inbrengwaarde. Het niet meer toestaan van de vergelijkingsmethode leidt in principe tot meer kostenverhaalruimte, aangezien de residuele inbrengwaarde in de regel lager is dan de vergelijkingswaarde. Wel is deze ruimte aanzienlijk beperkter dan bij de gebruikswaarde(-plus) variant aangezien de residuele waarde van buitenstedelijke woningbouwgrond boven de gebruikswaarde ligt.

Daarnaast valt het te betwijfelen of het verplichten van de residuele waardemethode praktisch is. In een eerdere EIB-studie is geconcludeerd dat het residueel berekenen van de grondwaarde in beginstadia van gebiedsontwikkelingen onpraktisch is door de vele onzekerheden die dan nog bestaan over de plannen.[55] Het verplichten van residueel rekenen zorgt dan dus voor onzekerheid over de te verhalen kosten. Als de residuele berekening leidt tot hogere verhaalbare kosten, rijst de vraag waarom gemeenten deze methode niet nu al vaker toepassen.

[51] Minister Boekholt-O'Sullivan (26 oktober 2026), 'Voortgang en maatregelen modernisering grondbeleid - beter dekken van publieke kosten gebiedsontwikkelingen'.

[52] Adviesgroep STOER (2025), 'Sneller, meer, goedkoper; Adviesrapport (fase 1)'.

[53] NEPROM (geraadpleegd op 20 oktober 2026), 'Residuele grondwaardemethode meest effectieve route tegen grondspeculatie'.

[54] Instituut voor Bouwrecht (2026), 'Speculatieve grondprijzen verantwoord uitbannen'.

[55] EIB (2025), 'Quick scan STOER; Kwantitatieve effecten van een aantal maatregelen voor Adviesgroep STOER'.

Aandacht voor overgangsrecht, voorspelbaarheid en stabiele kaders
De maatregelen lijken alleen verantwoord te kunnen worden ingevoerd als rekening wordt gehouden met bestaande grondposities en de lange looptijd van gebiedsontwikkeling. Zonder overgangsrecht is het invoeren van dergelijke regels juridisch waarschijnlijk niet houdbaar en ook dan zijn er nog diverse haken en ogen en zal vertraging en projectuitval waarschijnlijk niet helemaal te voorkomen zijn. Een werkbaar stelsel is gediend met voorspelbaarheid: gebiedsontwikkeling strekt zich uit over veel langere perioden dan politieke en bestuurlijke golfbewegingen. Bij het introduceren van nieuwe regels met specifieke tarieven ontstaat onzekerheid over de ontwikkeling hiervan in de tijd: worden tarieven bijvoorbeeld niet verhoogd in tijden dat gemeenten met hogere tekorten te maken hebben? Dit soort risico's worden dan ingeprijsd met bijbehorende negatieve effecten.

Meer ruimte betekent niet automatisch meer opbrengst of meer snelheid
Zelfs als de businesscase van nieuwe ontwikkelingen verbetert doordat de last grotendeels in een lagere grondprijs neerslaat, volgt daaruit nog niet automatisch dat gemeenten ook daadwerkelijk meer kostenverhaal realiseren of dat de woningbouw versnelt. De praktijk van kostenverhaal blijft in belangrijke mate privaatrechtelijk en dus afhankelijk van onderhandelingen. Een eenvoudiger en voorspelbaarder inbrengwaardesysteem – zoals een gebruikswaarde-plus variant – kan discussies over dat punt verminderen en anterieure onderhandelingen op onderdelen vergemakkelijken, maar die extra ruimte kan ook weer worden ingevuld door hogere gemeentelijke eisen, lagere bijdragen op andere onderdelen of ander strategisch gedrag.

Gemeentelijke tekorten: aanpakken bij de bron
Er is geen makkelijke, min of meer gratis route om gemeentelijke tekorten op te lossen. Er zijn locaties die zeer aantrekkelijk zijn voor woningbouw en waar ook hoge grondprijzen uit resulteren. Dit hoeft niet tot gemeentelijke tekorten te leiden. De grond is duur, maar dit hangt samen met het feit dat de opbrengsten ook hoog zijn en goed zijn in te passen in de exploitaties. Bovendien blijkt kale landbouwgrond die wordt omgezet naar woningbouwgrond wel een forse waardestijging op te leveren voor de boer, maar ook als deze grondwaardestijging kan worden gehalveerd, dan is dat binnen de totale stichtingskosten maar een paar procent van het geheel. De problemen die neerslaan in gemeentelijke tekorten hebben vooral te maken met de karakteristieken van projecten en de bijbehorende eisen die aan de projecten worden gesteld. Uit een recente studie van het EIB naar de kostenopbouw van woningbouwprojecten zien wij dat hoge verwervingskosten vaak aan de orde zijn bij binnenstedelijke projecten.[56] De grond en bijbehorende gebouwen moeten tegen marktprijzen worden verworven. Dit is een consequentie van de politiek-bestuurlijke keuze om sterk te willen inzetten op binnenstedelijk bouwen. Ook andere bovenwettelijke eisen die gemeenten soms stellen rond duurzaamheid en circulariteit verhogen de kosten, terwijl de opbrengsten juist weer worden beperkt als voor een belangrijk deel van de woningen geen marktprijzen kunnen worden gerekend vanuit het betaalbaarheidsbeleid. De opmerkelijke situatie doet zich dan voor dat ondanks zeer forse huizenprijsstijging veel exploitaties maar moeilijk uit kunnen. Deze problemen doen zich vooral voor bij complexe binnenstedelijke locaties of bij grote projecten buiten de steden waar forse investeringen in infrastructuur nodig zijn. Om gemeentelijke tekorten bij de bron aan te pakken is het dan zaak om meer in te zetten op locaties die eenvoudig zijn te ontwikkelen en niet door te schieten met eisen die de kosten extra verhogen en de opbrengsten te veel verlagen. Dan resteert voldoende ruimte om woningbouw te ontwikkelen zonder dat veel subsidie nodig is om tekorten af te dekken.

[56] EIB (2026), 'Kostenoptimalisatie woningbouw; Analyse van kosten en opbrengsten van woningbouwprojecten en mogelijkheden tot optimalisatie'.

Bijlage A: Grondbelasting

Grondbelasting moet speculatie en kavelknippen aanpakken
Als onderdeel van hetzelfde IBO dat de mogelijkheden voor een planbatenheffing onderzocht, is ook gekeken naar het invoeren van een grondbelasting.[57] [58] Dit onderzoek wijst naar het probleem dat het ontwikkeltempo van woningen lager ligt dan gewenst en dat het duurder maken van het aanhouden van grond een prikkel zou kunnen geven aan ontwikkelende partijen om sneller te starten met bouwen. Dit is een belasting die een gedragseffect moet teweegbrengen, in tegenstelling tot de planbatenheffing die vooral als doel heeft om inkomsten te genereren. Er wordt gesteld dat marktpartijen ondanks een positief exploitatieresultaat alsnog soms wachten met de startbouw omdat zij verwachten dat in de toekomst er meer winst gemaakt kan worden op het project.

Daarnaast ondervindt de voortgang van projecten hinder vanwege zogeheten kavelknippen, hierbij wordt warme grond opgedeeld in kleine stukken en aangekocht als beleggingsobject. Dit zijn vaak partijen die geen gronden ontwikkelen, maar hopen dat zij de grond duur kunnen doorverkopen aan ontwikkelaars of gemeenten. Gemeenten kunnen in deze situaties wel het onteigeningsinstrument toepassen aangezien deze partijen geen beroep kunnen doen op het zelfrealisatierecht. In de praktijk kiezen gemeenten er echter geregeld voor om de hoge prijs te betalen, onteigeningsprocedures kosten immers veel tijd. Het is dus vaak sneller om de eigenaren van opgeknipte stukjes grond voor veel geld uit te kopen, met als gevolg dat de gemeente of ontwikkelende partij met hoge verwervingskosten te maken krijgt. Dit heeft een negatieve impact op de business case en werkt daarmee vertragend. Als het bezitten van grond harder zou worden belast zou het kavelknippen kunnen worden beperkt.

Belasting op alleen woningbouwgrond doelmatiger dan algemene grondbelasting
Om bovenstaande vormen van speculatie met grond te voorkomen en de woningnieuwbouw te versnellen is door het IBO allereerst gekeken naar een algemene grondbelasting, in de vorm van een jaarlijkse belasting. Een algemene grondbelasting heeft een grondprijsverlagend effect, kopers van nieuwe grond zullen de (netto contante waarde van de) toekomstige verschuldigde belasting aftrekken van de aankoopprijs. Als de grond eenmaal is aangekocht, is het na invoering van een grondbelasting duurder geworden om grond aan te houden. Dit zou een prikkel kunnen geven aan ontwikkelaars om eerder te beginnen met bouwen om te voorkomen dat de belasting blijft oplopen.

Een algemene grondbelasting raakt echter alle soorten grond, niet alleen grond bestemd voor woningbouw. Er wordt door het IBO geconstateerd dat er naar verwachting een substantieel belastingtarief nodig gaat zijn om daadwerkelijk een prikkel tot startbouw te veroorzaken. Dit tarief ligt dan waarschijnlijk wat hoog, vanuit een rechtvaardigheidsoogpunt. Ook zou een algemene grondbelasting blijven gelden na de startbouw, wat voorbijgaat aan het beschreven doel.

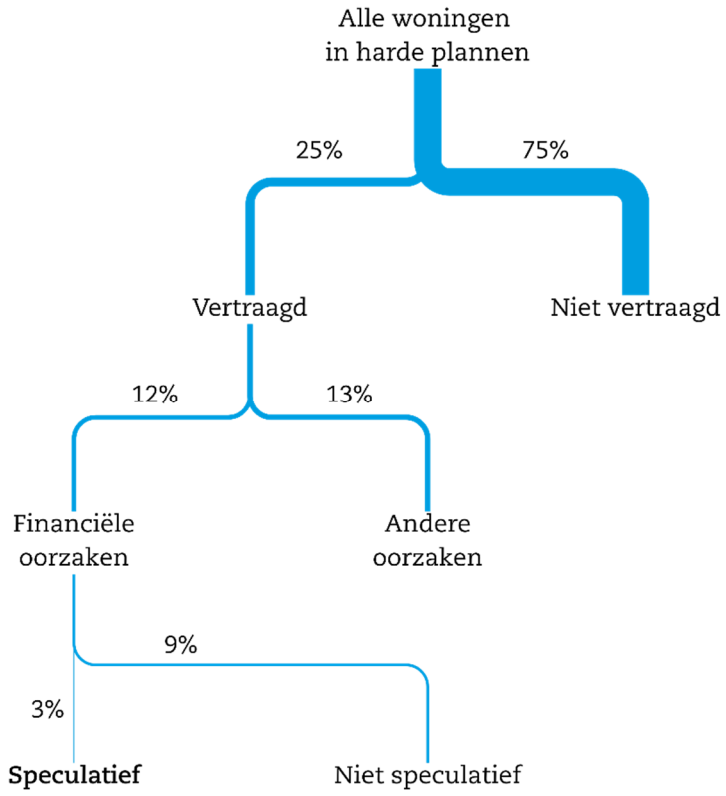
Hierom wordt er voorgesteld om een grondbelasting in te voeren op woningbouwgrond. Er zou dan periodiek een belasting worden geheven op grond met een woonbestemming waar de bouw nog niet is gestart. Vanwege de kleine grondslag kan het tarief ook veel hoger liggen dan bij een algemene grondbelasting, waardoor de kans op de gewenste gedragseffecten – snellere startbouw – wordt vergroot. Een belasting op onbebouwde grond met een woonbestemming zorgt ervoor dat het (speculatief) aanhouden van grond duurder wordt. Zowel het uitstellen van de startbouw door ontwikkelaars als het kavelknippen door beleggers zou hierdoor minder aantrekkelijk worden.

[57] IBO woningbouw en grond (2024), 'Op grond kun je bouwen'.

[58] COELO & ESBL (2024), 'Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw'.

Speculatief aanhouden van grond door ontwikkelaars komt weinig voor
Om te beoordelen of een grondbelasting op onbebouwde grond de woningbouw kan versnellen moet bekeken worden hoe vaak het speculatief aanhouden van bouwgrond door ontwikkelaars in de praktijk voorkomt. Uit onderzoek van Stec blijkt dat de startbouw van ongeveer een kwart van de woningen in harde plannen langer op zich laat wachten dan nodig zou zijn.[59] Bij slechts een tiende van de vertraagde plannen – ofwel ongeveer 3 procent van de totale woningnieuwbouw – wordt speculatie vermoed (figuur A.1). Speculatie is niet eens de meest voorkomende financiële oorzaak van vertraging; haalbaarheidsproblemen in de business case komen bijna drie keer zo vaak voor.

Figuur A.1 Aandeel door speculatie veroorzaakte vertraging bij harde plannen



Bron: Stec, bewerking EIB

De speculatie die de grondbelasting wil aanpakken komt dus maar bij enkele procenten van het totale woningbouwprogramma voor. Het voornaamste probleem van de grondbelasting zoals vormgegeven in het IBO is dat het ook locaties raakt waarbij de bouw vergunningtechnisch mogelijk is, maar nog niet is begonnen omdat de business case simpelweg niet rond is. Zoals hierboven beschreven komt dit veel vaker voor dan speculatief uitstel van startbouw zelf. De grondbelasting zorgt in deze gevallen alleen maar voor meer vertraging omdat het tekort in deze projecten alleen maar oploopt. Een belasting die bedoeld is voor het versnellen van woningbouw heeft dan precies het tegenovergestelde effect.

[59] Stec (2020), 'Ongebruikte grondposities; Onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen'.

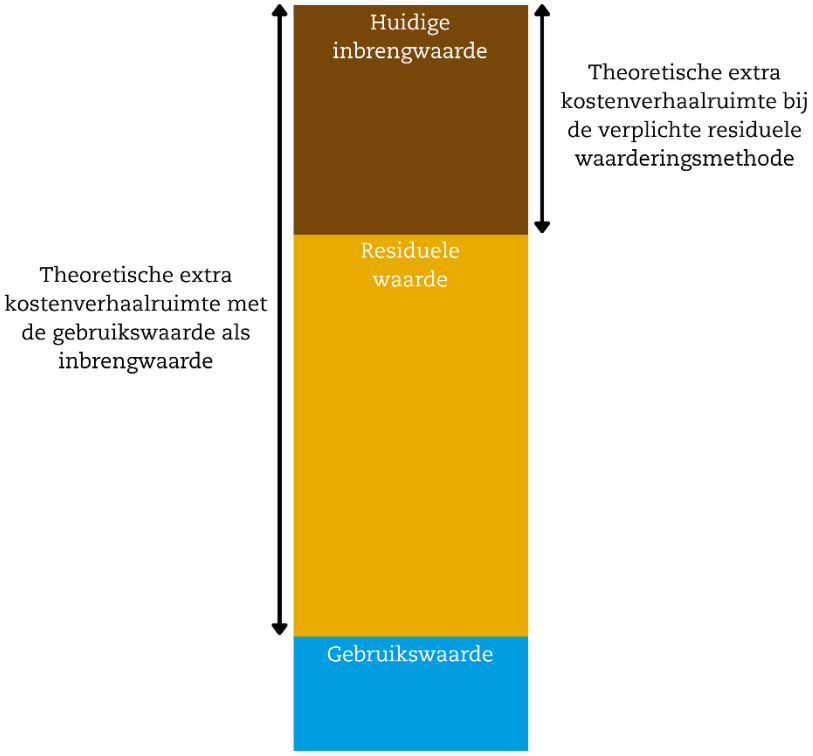
Aanpak van kavelknippen kansrijker
Als het heffingspercentage hoog genoeg is lijkt een belasting op onbebouwde grond met een woonbestemming wel kansrijker tegenover kavelknippen. Het bezitten van grond zonder de intentie om daarop te gaan bouwen wordt namelijk in die situatie significant duurder. Om te voorkomen dat de belasting betaald moet worden, zullen beleggers proberen de grond door te verkopen aan gemeenten of ontwikkelaars voordat de bestemmingswijziging plaatsvindt. Dit zal echter wel tegen een lagere prijs gebeuren dan in de huidige situatie. De onderhandelingspositie van de beleggers ten opzichte van de aankopende partij verslechtert namelijk als gevolg van de belasting, als ze de grond niet verkocht krijgen dan worden ze immers geconfronteerd met een belasting. De winst die er dus te behalen valt met het aankopen van grond als beleggingsobject wordt dus verminderd door de grondbelasting. Bij een hoog genoeg percentage kan het kavelknippen dus afnemen.

Bijlage B: Residuele waarderingsmethode

Potentiële opbrengsten van de residuele methode nog beperkter
Sinds het moment van schrijven van dit rapport is door de minister van VRO gekozen voor een ander beleidsvoorstel: de inbrengwaarde in het kostenverhaal moet voortaan verplicht met de residuele waarderingsmethode worden berekend.[60] Door de comparatieve methode niet meer toe te staan wordt het boven residueel bieden van ontwikkelaars (zie hoofdstuk 2) niet meer meegenomen in het bepalen van de inbrengwaarde.

De analyse in dit rapport over de effecten van de gebruikswaarde is nog steeds relevant, al betreft het verplichten van de residuele waarderingsmethode een beperktere vorm van waardeafroming dan het hanteren van de gebruikswaarde. De residuele waarde van ruwe woningbouwgrond ligt economisch-theoretisch gezien boven de landbouwwaarde, waardoor ten opzichte van het gebruikswaardevoorstel minder kostenverhaalruimte ontstaat (figuur B.1). De in hoofdstuk 6 berekende theoretische grondslag van € 420 miljoen (tabel 6.1) kan slechts gedeeltelijk worden benut via het verplicht hanteren van de residuele waardemethode.

Figuur B.1 **Verschil in extra kostenverhaalruimte tussen de gebruikswaarde en de residuele waarde als nieuwe inbrengwaarde in het kostenverhaal**



Bron: EIB

[60] Minister Boekholt-O'Sullivan (26 oktober 2026), 'Voortgang en maatregelen modernisering grondbeleid - beter dekken van publieke kosten gebiedsontwikkelingen'.

Residuele waardemethode kent dezelfde belemmeringen als de gebruikswaarde
Risico op aanboduitval
Net als bij de gebruikswaarde bestaat het risico dat de residuele waarde onder de reserveringsprijs van de boer komt te liggen. Zeker op locaties waar hoge kosten worden verwacht kan de residuele waarde fors lager liggen dan de huidige inbrengwaarde. Als de grondprijs hierdoor onder de reserveringsprijs zakt, kan het aanbod van grond afnemen, net als bij de gebruikswaarde (figuur 4.3). Daarnaast zal bij het verplichten van de residuele waarde ook een ruime overgangsregeling voor bestaande grondposities nodig zijn om aanbodschokken op de grondmarkt te voorkomen.

Benutting van extra kostenverhaalruimte afhankelijk van onderhandelingseffecten
Wederom betreft dit beleidsvoorstel een aanpassing van het publiekrechtelijke kostenverhaal. Gelet op het feit dat 95% van de kostenverhaalbijdragen via onderhandelingen worden vastgesteld, is de benutting van de toch al beperktere extra kostenverhaalruimte van de residuele waarde sterk afhankelijk van de onderhandelingen tussen gemeenten en ontwikkelaars.

Residuele waarde onduidelijk in beginfasen ontwikkelingen
Het verplichtstellen van de residuele waardemethode is al eerder voorgesteld in het rapport van de adviesgroep STOER.[61] In een eerdere EIB-studie is geconcludeerd dat het residueel berekenen van de grondwaarde in beginstadia van gebiedsontwikkelingen onpraktisch is door de vele onzekerheden die dan nog bestaan over de plannen.[62] De kans is dan aanwezig dat ontwikkelaars een verkeerde inschatting maken over de residuele waarde bij aankoop van de grond en later geconfronteerd worden met een hogere kostenverhaalbijdrage dan verwacht. Het verplichten van residueel rekenen zorgt dan dus voor onzekerheid over de te verhalen kosten.

Daarnaast staat het gemeenten op dit moment al vrij om de residuele waardemethode toe te passen bij het vaststellen van de inbrengwaarde. Er wordt echter vaak gekozen voor de comparatieve methode of een combinatie van residueel en comparatief om bovenstaande onzekerheden van de residuele methode te corrigeren. Als het alleen hanteren van de residuele methode zou leiden tot meer kostenverhaalruimte, rijst de vraag waarom gemeenten deze methode niet nu al vaker toepassen.

[61] Adviesgroep STOER (2025), 'Sneller, meer, goedkoper; Adviesrapport (fase 1)'.

[62] EIB (2025), 'Quick scan STOER; Kwantitatieve effecten van een aantal maatregelen voor Adviesgroep STOER'.

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl