

Modernisering van het kostenverhaal: de stand van zaken



VGR 2026/14

De modernisering van het kostenverhaal staat volop in de aandacht. Ook in het coalitieakkoord *Aan de slag, bouwen aan een beter Nederland*¹ van D66, CDA en VVD komt deze modernisering aan bod. In deze bijdrage wordt stilgestaan bij de belangrijkste voorstellen tot modernisering die in Den Haag de revue passeren. Ook worden door mij enkele alternatieven voor het voetlicht gebracht.²

1. Inleiding

Kort na de val van het kabinet-Schoof vorig jaar stuurde (toen: demissionair) minister Keijzer (BBB) van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een brief (20 juni 2025) aan de Tweede Kamer over de modernisering van het kostenverhaal.³ Die brief borduurt voort op eerdere brieven van de minister en haar voorganger minister De Jonge (CDA) over de modernisering van het grondbeleid in meer algemene zin.⁴ Zoals hierboven reeds gememoreerd, gaat ook het coalitieakkoord van D66, CDA en VVD in op de modernisering van het kostenverhaal. Voor een beter begrip van deze beoogde modernisering wordt hieronder eerst op hoofdlijnen de wettelijke regeling omtrent het kostenverhaal geschetst.

De regels voor kostenverhaal zijn via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet als afdeling 13.6 on-

derdeel geworden van de Omgevingswet (Ow).⁵ Afdeling 13.6 lijkt in sterke mate op afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening.

Kostenverhaal door overheden (gemeente, provincie of de Staat) is verplicht ten aanzien van kosten die zijn gemaakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen in verband met bouwactiviteiten.⁶ In het Omgevingsbesluit (Ob) zijn – limitatief – de kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten⁷ en kostensoorten⁸ aangewezen. Kostenverhaal is niet aan de orde bij gronden die de gemeente (of de provincie of de Staat) in eigendom heeft en verkoopt of in erfpacht uitgeeft; dan kunnen de hier bedoelde kostensoorten worden verdisconteerd in de uitgifteprijs of (een aanpassing van) de erfpachtcanon.⁹

Een gemeente¹⁰ en een initiatiefnemer kunnen een anterieure overeenkomst sluiten over kostenverhaal voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt. De praktijk onder de Wet ruimtelijke ordening wordt hiermee voortgezet.¹¹ De initiatiefnemer is in dat geval gevrijwaard van kostenverhaal via de publiekrechtelijke regeling, ook al zou daar een andere bijdrage uit volgen.

De publiekrechtelijke regeling werkt – evenals onder de Wet ruimtelijke ordening – als stok achter de deur voor het geval het kostenverhaal niet op basis van een anterieure overeenkomst is verzekerd.¹² In dat geval dient het bevoegde bestuursorgaan in het besluit dat een aangewezen activiteit mogelijk maakt regels op te nemen over het verhalen van de kosten, die gelden voor het

* Mr. J.J. Hoekstra is advocaat bij Straatman Koster advocaten. Hij bedankt em. prof. mr. F. de Zeeuw voor het meelesen met een eerdere conceptversie van dit artikel.

1. Zie het coalitieakkoord 2026-2030 van 30 januari 2026, te downloaden via kabinetsformatie2025.nl/documenten/2026/01/30/aan-de-slag---coalitieakkoord-2026-2030.

2. Een verkorte versie van dit artikel is eerder in de vorm van een blog verschenen op de website van Straatman Koster advocaten (straatmankoster.nl/actueel/modernisering-van-het-kostenverhaal-de-stand-van-zaken).

3. Zie de brief van 20 juni 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 32847, nr. 1351.

4. Zie de brief van 19 juni 2023, *Kamerstukken II* 2022/23, 34682, nr. 164; de brief van 3 april 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 34682, nr. 189 en de brief van 20 december 2024, *Kamerstukken II* 2024/25, 34682, nr. 208.

5. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 148-164. Zie eerder in dit tijdschrift hierover: J.J. Hoekstra, 'Een beschouwing bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, onderdeel kostenverhaal, zoals aangenomen door de Eerste Kamer', *VGR* 2020, afl. 3, p. 81-87.

6. Zie art. 13.11 lid 1 Ow.

7. Zie art. 8.13 Ob.

8. Zie art. 8.15 Ob.

9. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 151.

10. In het vervolg van deze bijdrage wordt uitgegaan van gemeenten, die immers verreweg het meeste kostenverhaal plegen.

11. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 151.

12. De Ow biedt zowel de mogelijkheid om de huidige praktijk van kostenverhaal voort te zetten (integrale gebiedsontwikkeling) als een mogelijkheid voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling, waarbij er nog onzekerheden zijn over het eindbeeld en de termijn waarbinnen de (bouw)activiteiten gerealiseerd worden. De keuze voor een van beide systemen is gekoppeld aan het objectieve criterium 'tijdvak'. Zie verder art. 13.15 Ow en hierover in dit tijdschrift H.W. de Wolff, 'Grondexploitatie onder de Aanvullingswet grondeigendom', *VGR* 2019, afl. 2, p. 42, en 'Grondexploitatie onder de Aanvullingswet grondeigendom', *VGR* 2020, afl. 1, p. 21.

aangewezen kostenverhaalsgebied.¹³ De desbetreffende besluiten zijn: een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (oftewel de ‘BOPA’, waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan) of een projectbesluit.¹⁴

2. Van de moderniseringsbrief van minister Keijzer naar het coalitieakkoord *Aan de slag*

Aanleiding voor de gewenste modernisering is dat het kostenverhaal meestal niet alle publieke kosten dekt.¹⁵ Dit heeft onder meer te maken met het volgende. In het huidige wettelijke systeem van het publiekrechtelijke kostenverhaal uit de Omgevingswet wordt (net als onder de Wet ruimtelijke ordening) uitgegaan van de fictie dat de gemeente alle gronden verwerft, deze bouw- en woonrijp maakt en vervolgens uitgeeft. De verwervingskosten van de grond – de inbrengwaarde – zijn zodoende een kostenpost.¹⁶ Het huidige systeem kent verder het begrip macro-aftopping¹⁷: er kunnen niet meer kosten worden verhaald dan de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. Bij hoge inbrengwaarden – bijvoorbeeld binnenstedelijk bestaand vastgoed – kunnen daarom niet alle kosten worden verhaald, zodat de gemeente doorgaans met het publieke tekort blijft zitten.

Met de brief van 20 juni 2025 beoogde de minister invulling te geven aan het regeerprogramma van het kabinet-Schoof. Daarin stond als doelstelling: het zoveel mogelijk bekostigen van publieke investeringen, die noodzakelijk zijn voor de bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare woningen, uit de waardestijging van grond. In de brief stelt de minister de Tweede Kamer voor hoe dit kan worden vormgegeven: ten eerste door het bestaande kostenverhaalsinstrumentarium te intensiveren en uit te breiden, ten tweede door een wetgevingstraject op te starten om de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde bij kostenverhaal van verkeerswaarde naar gebruikswaarde aan te passen.

Ook in het coalitieakkoord van 30 januari 2026 komt de modernisering van het kostenverhaal zoals gezegd aan bod. Het spreekt over een instrument, *‘waarbij private winsten van grondbezitters meer publiek kunnen worden aangewend voor bijvoorbeeld voorzieningen en infrastructuur waarbij uitbreiden van het kostenverhaal het snelst en meest geschikt is’*. Daarmee lijkt de coalitie voor te borduren op de brief van minister Keijzer, die om die reden nog steeds actueel lijkt. Met de woorden ‘het snelst en meest geschikt’ lijkt het coalitieakkoord

afscheid te nemen van het alternatieve instrument van de planbatenheffing, waarop ik in paragraaf 5.3 nader inga.

3. Intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal

De (demissionair) minister zet dus in op de intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal. Het is de vraag wat de minister daarbij voor ogen heeft. Allereerst wil de minister de toerekenbaarheid van kosten vergroten.¹⁸ In het huidige publiekrechtelijke systeem van de Ow kunnen kosten alleen worden verhaald als ze voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid: de zogeheten PPT-criteria.¹⁹ Die criteria gelden niet rechtstreeks voor anterieure overeenkomsten waarbij kostenverhaal plaatsvindt, maar hebben daarbij wel schaduwwerking.²⁰ De contractsvrijheid is dan ook niet onbegrensd. In een zeldzame uitspraak over deze schaduwwerking oordeelde de rechtbank Noord-Holland dat indien een gemeente via een anterieure overeenkomst ‘substantieel’ meer verhaalt dan mogelijk zou zijn via het publiekrechtelijke spoor, in beginsel sprake is van misbruik van bevoegdheid, tenzij de afwijking deugdelijk wordt gemotiveerd.²¹

‘Toerekenbaar’ betekent dat er een causaal verband moet zijn tussen de gemaakte of te maken kosten en het kostenverhaalsgebied (denk aan een rondweg die specifiek voor een nieuwe woonwijk wordt aangelegd en er zonder de realisatie van de woonwijk niet zou zijn gekomen). Om deze kosten voor een groter deel toerekenbaar te maken, denkt de minister aan een versoepeling of verruiming van de criteria voor het toerekenen van een aantal specifieke kostensoorten. Op die manier kan een gemeente dan bijvoorbeeld een groter deel van de kosten van een rondweg toerekenen aan een nieuwe woonwijk, aldus de minister. De minister denkt daarbij aan van te voren bepaalde vaste bijdragen.

Het werken met vaste, forfaitaire bijdragen heeft naar mijn mening echter de nodige nadelen. Met een dergelijk forfaitair systeem is minder ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. Er wordt dan ook geen rekening gehouden met de werkelijke kosten en opbrengsten. Verder rijst de vraag hoe een forfaitair systeem zich verhoudt tot macro-aftopping (niet meer kosten verhalen dan de opbrengsten). Pas je in een forfaitair systeem macro-aftopping toe, dan moeten de opbrengsten van het kostenverhaalsgebied toch in kaart worden gebracht. De met een forfaitair systeem beoogde vereenvoudiging (kostenverhaal abstraheren van de werkelijke kosten en opbreng-

13. Onder de Wet ruimtelijke ordening betrof dit een afzonderlijke figuur, namelijk het exploitatieplan. Het daarin opgenomen gebied waarvoor de kostenverhaalsregels golden heette het exploitatiegebied.

14. Het projectbesluit onder de Ow is – onder meer – de opvolger van het tracébesluit en het (provinciaal of Rijks)inpassingsplan.

15. Zie de brief van 19 juni 2023, *Kamerstukken II* 2022/23, 34682, nr. 164, p. 7.

16. Zie art. 8.16 jo. Bijlage IV, kostensoort A2 Ob.

17. Zie art. 13.14 lid 2 Ow, dat als volgt luidt: *‘Als de te verhalen kosten, verminderd met de door het bestuursorgaan ontvangen of te ontvangen bijdragen en subsidies van derden, hoger zijn dan de opbrengsten van de gronden binnen het kostenverhaalsgebied, kan het bestuursorgaan die kosten slechts verhalen tot ten hoogste het bedrag van die opbrengsten.’*

18. Zie de brief van 20 juni 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 32847, nr. 1351, p. 10.

19. Zie art. 13.11 lid 1 Ow.

20. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3 p. 174 en 252.

21. Zie Rb. Noord-Holland 30 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7279, *BR* 2019/33, m.nt. E.W. J. de Groot. Zie hierover ook J.J. Hoekstra, ‘Kostenverhaal en (andere) financiële bijdragen’, in: J.J. Hoekstra e.a., *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid?* (VBR-preadvies, nr. 52), Den Haag: IBR 2024, p. 74-76.

sten) wordt dan maar in beperkte mate bereikt. Stel dat de forfaitaire bijdrage in dat geval de opbrengsten overstijgt, dan zou de gemeente moeten terugbetalen. Pas je in een forfaitair systeem géén macro-aftopping toe, dan kan dit leiden tot kostenverhaal dat de opbrengsten overstijgt, oftewel baatafoming. In de parlementaire geschiedenis komt naar voren dat de Aanvullingswetgever daarvan geen voorstander was.²² Al met al lijkt het forfaitair systeem geen aan te bevelen systematiek, hoogstens voor onderdelen zoals de zogeheten ‘financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied’ op grond van artikel 13.22 en 13.23 Ow, waarover hierna (in par. 5.2) meer.

Verder wenst de minister het kostenverhaal ‘uit te breiden in het kader van bereikbaarheid’.²³ Er zouden kostensoorten voor bereikbaarheid aan de limitatieve kostensoortenlijst aan het kostenverhaal moeten worden toegevoegd, aldus de minister. Zonder verdere toelichting is niet duidelijk waar de minister op doelt. Kosten van infrastructuur kunnen immers blijkens de kostensoortenlijst in het huidige systeem al in ruime mate worden verhaald.²⁴

4. Gebruikswaarde als basis voor de inbrengwaarde

Het meest in het oog springende element uit de meer genoemde moderniseringsbrief betreft de verkenning van de gebruikswaarde als basis voor de inbrengwaarde.²⁵ Ter achtergrond: artikel 8.17 Ow bepaalt dat de raming van de inbrengwaarde in verband met het bepalen van de kostenverhaalsbijdrage geschiedt:

- a. met overeenkomstige toepassing van de onteigeningsregels, opgenomen in artikel 15.21²⁶ tot en met 15.24 Ow: de werkelijke waarde van de grond met eventuele opstellen of volledige schadeloosstelling;²⁷ of
- b. overeenkomstig de waarde die bij beschikking op grond van artikel 22 lid 1 Wet waardering onroerende zaken is vastgesteld voor het kalenderjaar waarin de raming wordt vastgesteld, hetgeen de gebruikswaarde is.²⁸

De onder b. bedoelde waardebepaling is geïntroduceerd bij de invoering van de Ow. In de praktijk wordt tot

op heden vrijwel uitsluitend aangesloten bij de onder a. bedoelde waardebepaling.²⁹

De werkelijke waarde is de hoogste van de gebruikswaarde, uitgaande van voortzetting van het huidige gebruik, en de verkeerswaarde, uitgaande van het toekomstige gebruik, vaak de zogeheten complexwaarde.³⁰ In veel gevallen is de verkeerswaarde hoger dan de gebruikswaarde, denk aan agrarische grond waarop in de nabije toekomst woningbouw is voorzien. De eigenaar zal in dat geval zijn grond niet slechts voor de agrarische waarde (gebruikswaarde) verkopen, maar alleen voor de verkeerswaarde uitgaande van de toekomstige, lucratieve, functie. De (politieke) discussie gebruikswaarde-verkeerswaarde is bepaald niet nieuw: deze leidde in 1977 tot de val van het kabinet-Den Uyl; laatstgenoemde (PvdA) was voorstander van de gebruikswaarde bij onteigening, waar Van Agt (CDA) het niet mee eens was.³¹

De gedachte achter de verkenning uit de moderniseringsbrief is dat met het hanteren van de gebruikswaarde als inbrengwaarde voor het kostenverhaal de verwerkingskosten dalen en daardoor meer ruimte overblijft voor kostenverhaal. Dat valt niet te ontkennen. Met lagere inbrengwaarden zal ook minder snel sprake zijn van macro-aftopping. Dit zal evenwel vooral bij uitleglocaties aan de orde zijn. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen is het verschil tussen de gebruikswaarde en de verkeerswaarde doorgaans veel beperkter en zal – ook na de door de minister bepleite verandering – nog steeds sprake zijn van macro-aftopping.

De invoering van gebruikswaarde als inbrengwaarde bij kostenverhaal leidt bovendien tot een moeilijk te rechtvaardigen verschil tussen enerzijds eigenaren waarvan de grond – al dan niet na toepassing van het voorkeursrecht³² – wordt verworven of onteigend op basis van verkeerswaarde (omdat zij niet tot zelfrealisatie overgaan) en anderzijds eigenaren die wel zelf realiseren en waarbij het positieve verschil tussen de verkeerswaarde en de gebruikswaarde voor hun rekening komt. De enige manier om dit verschil weg te nemen, is de waardering voor de inbrengwaarde gelijk te trekken met die voor onteigening en het voorkeursrecht. Dat leidt echter tot een heftige discussie over grondpolitiek waaraan de coalitie

22. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3 p. 170.

23. Zie de brief van 20 juni 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 32847, nr. 1351, p. 10.

24. Zie art. 8.16 jo. Bijlage IV, kostensoort A2 Ob.

25. Aan de moderniseringsbrief zijn onderzoeken van Fakton Consultancy en Cebeon voorafgegaan (bijlage 3 en 4 bij de brief).

26. Art. 8.17 Ob bevat een verwijzingsfout. Bedoeld zal zijn te verwijzen naar art. 15.22 t/m 15.25 Ow.

27. Volledige schadeloosstelling is alleen aan de orde voor gronden die zijn onteigend of waarvoor een onteigeningbeschikking is gegeven of die op onteigeningsbasis zijn of worden verworven.

28. Zie art. 17 lid 2 Wet waardering onroerende zaken: ‘De waarde wordt bepaald op de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger de zaak in de staat waarin die zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen.’

29. Voor agrarische gronden biedt de onder b. bedoelde waardebepaling geen uitkomst, aangezien daarvoor geen WOZ-waarde wordt bepaald.

30. Zie art. 15.24 Ow. De complexwaarde komt kort gezegd neer op een eenheidsprijs, waarbij de lucratieve (zoals woningbouw) en minder lucratieve waarden (zoals groenvoorzieningen of infrastructuur) worden gemiddeld. Zie uitgebreid J.J. Hoekstra, ‘Complexen zaken’, in: E.W.J. de Groot e.a. (red.), *Bijzonder geschikt voor het werk* (H.J.M. van Mierlobundel), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2012, p. 51-62.

31. Zie Wetsvoorstel 13 714, 1975.

32. Ook de gerechtelijke vaststelling van de prijs bij het voorkeursrecht geschiedt immers overeenkomstig de onteigeningsregels, zie art. 16.122 Ow.

D66, CDA en VVD naar verwachting haar vingers niet wil branden (vergelijk de discussie Den Uyl/Van Agt).

Er bestaat voorts het risico dat de invoering van gebruikswaarde als inbrengwaarde bij kostenverhaal leidt tot vertraging. Een agrariër wacht immers liever tot de overheid zijn grond wenst te verwerven (via het voorkeursrecht) of te onteigenen tegen verkeerswaarde, wanneer marktpartijen (indachtig het kostenverhaal) zijn grond slechts tegen gebruikswaarde willen verwerven.³³ Om (extra) vertraging te voorkomen is in ieder geval een overgangsregeling noodzakelijk.³⁴ Bij grondverwerving voor lopende gebiedsontwikkelingen kon namelijk geen rekening gehouden worden met de invoering. De daarmee gepaarde gaande negatieve financiële effecten zullen bij directe werking waarschijnlijk eerder voor stagnatie dan voor versnelling zorgen. Nadeel van een overgangsregeling is dat de effecten van de invoering pas op een langere termijn merkbaar zijn.

Verder rijst de vraag hoe de fictie van gebruikswaarde als inbrengwaarde zich verhoudt tot de werkelijke verwerving tegen verkeerswaarde. Anders gezegd, hoe zit het met de financiële uitvoerbaarheid van een gebiedsontwikkeling, als uiteindelijk toch – ter voorkoming van onteigening – tegen verkeerswaarde moet worden verworven, terwijl voor het kostenverhaal (en dus voor het bepalen van het publieke tekort) met de gebruikswaarde is gerekend? Voor deze hogere kosten bestaat dan geen dekking via het kostenverhaal.

Last but not least: in de huidige Tweede Kamer bestond er begin dit jaar geen meerderheid voor het hanteren van de gebruikswaarde bij kostenverhaal. De motie van kamerlid Zalinyan³⁵ (GroenLinks-PvdA) die daartoe strekte werd namelijk op 20 januari 2026 met ruime meerderheid verworpen.

5. Alternatieven

5.1. Residuele methode

In deze paragraaf 5 worden enkele alternatieve mogelijkheden besproken die ertoe kunnen leiden dat het publieke tekort bij kostenverhaal wordt verkleind. Ten eerste kan gedacht worden aan het hanteren van de residuele methode, in plaats van de comparatieve methode. Dit wordt ook bepleit in het rapport van de adviesgroep STOER.³⁶ In de in 2025 gepubliceerde *Praktijkhandlei-*

ding taxaties gebiedsontwikkeling wordt de residuele methode uitgebreid beschreven als een geschikte waarderingsmethode.³⁷ In deze handreiking wordt daarnaast gepleit voor het zoveel mogelijk betrekken van het concrete bouwprogramma, de te verwachten kosten en opbrengsten en risico's en onzekerheden bij taxaties van grond. De minister is het hier overigens mee eens: *'Dit verkleint de kans op te opportunistische waarderings.'*³⁸

Het nadeel van de comparatieve methode, ook wel de vergelijkingsmethode genoemd, is namelijk dat ook transacties waarbij 'de hoofdprijs' is betaald voor vergelijkbare gronden relevant zijn voor de waardering. Zelfs min of meer speculatieve transacties kunnen daarbij worden betrokken.³⁹ En bij die (speculatieve) transacties is niet altijd rekening gehouden met het woonprogramma, de aan te leggen infrastructuur, de eisen van de gemeente op het gebied van toekomstbestendigheid, et cetera. Dit leidt tot hogere inbrengwaarden en dus minder ruimte voor kostenverhaal. Bij de residuele methode worden de hiervoor genoemde elementen wel meegenomen, zodat deze regelmatig lager uitkomt dan de comparatieve methode. Dit pleit voor het hanteren van de residuele methode in plaats van de comparatieve methode.

De vaste kritiek op de residuele methode is dat deze zeer gevoelig is: de uitkomst is sterk afhankelijk van 'wat je erin stopt'. Daarom is de residuele methode in een zeer vroeg stadium van gebiedsontwikkeling minder aangewezen.⁴⁰ Maar op een later moment, bijvoorbeeld ten tijde van de vaststelling van de omgevingsplanwijziging (of verlening van de BOPA), ligt dit natuurlijk anders. Het woonprogramma, de aan te leggen infrastructuur, de eisen van de gemeente op het gebied van toekomstbestendigheid, et cetera, zullen dan immers bekend zijn. Het hanteren van de residuele methode sluit bovendien goed aan bij de praktijk van de gebiedsontwikkeling, waarin ontwikkelaars vaak aan de hand van kosten en opbrengsten de grondprijs (de inbrengwaarde derhalve) bepalen, zulks aan de hand van het woonprogramma, de aan te leggen infrastructuur en de eisen van de gemeente op het gebied van toekomstbestendigheid. Verwacht kan worden dat indien de residuele methode wordt ingevoerd als basis voor de inbrengwaarde, deze werkwijze verder wordt bevorderd en het tempo in anterieure onderhandelingen daarmee wordt verhoogd.⁴¹

33. Zie voor een kritische bespreking R.A.K.M. Bouten, T.A. te Winkel & R.R. Oudijk, 'De wijziging van waardering bij inbrengwaarde: een niet goed doordachte proefballon die de gebiedsontwikkeling niet zal versnellen', *BR* 2026/3.

34. Dit wordt ook door de minister geconstateerd, zie de brief van 20 juni 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 32847, nr. 1351, p. 13. Zie ook het daarbij als bijlage 3 gevoegde rapport van Fakton Consultancy, p. 33-34. Zie voor een andere visie B.S. ten Kate, 'Inbrengwaarde in beweging', *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, december 2026, p. 8-9, die overgangsrecht niet nodig acht, omdat van een onaanvaardbare inbreuk op het eigendomsrecht geen sprake zou zijn. Dat is evenwel niet de enige reden voor de invoering van het overgangsrecht. Overgangsrecht kan ook noodzakelijk zijn vanwege de (maatschappelijke) gevolgen van directe werking. Punten van aandacht daarbij zijn onder meer het vertrouwensbeginsel en de rechtszekerheid. Vergelijk Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 5.61.

35. Zie *Kamerstukken II*, 2025/26, 36800 XXII, nr. 26.

36. Eindrapport adviesgroep STOER, Volkshuisvesting Nederland, p. 84-85. Zie ook A. Bregman & F. de Zeeuw, *Speculatieve grondprijzen verantwoord uitbannen*, Expertnotitie geschreven in opdracht van NEPROM, 16 maart 2026.

37. Te downloaden via rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/02/06/praktijkhandleiding-taxaties-gebiedsontwikkelingen.

38. Zie de brief van 20 juni 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 32847, nr. 1351, p. 15.

39. Vergelijk HR 14 juni 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE4378, *NJ* 2003/150, m.nt. P.C.E. van Wijmen (*Provincie Noord-Holland/Koeckhoven*).

40. Zie hierover uitgebreid concl. A-G W.L. Valk 15 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:898, randnummer 3.3.

41. Zie hierover A. Bregman & F. de Zeeuw, t.a.p., p. 6.

Kanttekening bij het voorgaande is dat, naar analogie met het onteigeningsrecht, de gemeente vrij is het kiezen van de methode voor het bepalen van de inbrengwaarde (dus: comparatief of residueel).⁴² Voorbeelden uit de onteigeningsjurisprudentie waarin de rechter kiest voor de residuele benadering zijn dan ook vrij spaarzaam. Een voorbeeld betreft een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant uit 2022, waar onvoldoende vergelijkingstransacties beschikbaar waren en de rechtbank daarom koos voor de residuele methode.⁴³

Een oplossingsrichting is het aanvullen van artikel 8.17 lid 1 Ob met een tekst waaruit volgt dat de inbrengwaarde wordt geraamd aan de hand van de raming van de verhaalbare kostensoorten (zoals bedoeld in art. 8.15 Ob) en de opbrengsten (zoals bedoeld in art. 8.16 Ob) behorende bij het kostenverhaalsgebied, tenzij hiervoor onvoldoende aanknopingspunten beschikbaar zijn. Dit uiteraard tenzij de inbrengwaarde op basis van de voortzetting van het huidige, toegestane gebruik hoger is, in welk geval de inbrengwaarde de laatstbedoelde waarde is. De situatie die de minister in de moderniseringsbrief omschrijft, waarin toepassing van de residuele methode ertoe zou leiden dat de inbrengwaarde lager is dan de gebruikswaarde, is dan ook niet aan de orde.⁴⁴

Aldus zou bij het bepalen van de inbrengwaarde voor het kostenverhaal de residuele methode het uitgangspunt zijn. Dat is goed verdedigbaar, omdat er op dat moment van het vaststellen van de kostenverhaalsregels – bij de vaststelling van het omgevingsplan of de verlening van de BOPA – in principe een voldoende concreet beeld zal bestaan van programma, infrastructurele voorzieningen, et cetera. Hoewel dit dan formeel alleen geldt voor publiekrechtelijk kostenverhaal, zal het zijn schaduwwerking hebben op anterieure overeenkomsten en daaraan voorafgaande grondverwerving.

Kamerlid Grinwis (ChristenUnie) diende begin dit jaar een motie in, waarin de regering wordt verzocht om de bepaling van de inbrengwaarde te baseren op de residuele methode.⁴⁵ Die motie is bij de stemming in de Tweede Kamer (op 20 januari 2026) aangehouden. Wordt vervolgd dus.

5.2. Uitbreiding reikwijdte financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied

Ten tweede zou de reikwijdte van de financiële bijdrage ex artikel 13.23 Ow kunnen worden verbreed naar de BOPA. Kort en goed kan op grond van dit artikel een verplichte financiële bijdrage worden verlangd van een initiatiefnemer van een bouwactiviteit, mits het gaat om een bijdrage aan één van de zes limitatief genoem-

de categorieën ontwikkelingen.⁴⁶ Daarmee onderscheidt deze financiële bijdrage zich van de ‘vrijwillige’, in een anterieure overeenkomst op te nemen financiële bijdrage uit artikel 13.22 Ow. Voorbeelden van de categorieën waarbij artikel 13.23 Ow kan worden toegepast zijn bijdragen aan een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad (lees: een vereveningsfonds voor sociale woningbouw) of aan de aanleg van infrastructuur of recreatievoorzieningen. Er dient een functionele samenhang tussen de activiteit en beoogde ontwikkeling te zijn, waarvan de bekostiging niet anderszins is verzekerd door het ‘gewone’ kostenverhaal door de gemeente. Een onderbouwing van de functionele samenhang kan ook in een omgevingsvisie of programma worden vastgelegd.

De reikwijdte van deze bijdrage is op dit moment beperkt tot het omgevingsplan; alleen daarin kan de financiële bijdrage worden opgenomen. Er is echter geen goed argument te bedenken waarom deze bijdrage niet ook bij de verlening van een BOPA zou kunnen worden opgelegd. Het gaat er immers om dat functionele samenhang – hetgeen neerkomt op: niet toerekenbaar, maar wel profijt – wordt aangetoond tussen de bouwactiviteit van de initiatiefnemer en de ontwikkeling.⁴⁷ Bijvoorbeeld: de bouw van woningen en de aanleg van een rondweg, buiten de bebouwde kom, waarbij het woningbouwproject profijt heeft van de rondweg. Als deze functionele samenhang bij een partiële wijziging van het omgevingsplan kan worden aangetoond, is niet in te zien waarom dat niet zou kunnen bij een BOPA. Het aanpassen van de wet op dit punt is eenvoudig: aan de huidige tekst dient slechts te worden aangevuld dat artikel 13.23 (en art. 13.24) Ow ‘van overeenkomstige toepassing zijn op de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie’. Deze aanvulling, die valt in de categorie ‘laaghangend fruit’, zou ertoe leiden dat (bij wijze van voorbeeld) kosten van onder meer infrastructuur in ruimere mate dan thans kunnen worden verhaald, zeker als men bedenkt dat op dit moment veel gebiedsontwikkelingen via een BOPA mogelijk worden gemaakt (onder meer vanwege problemen met de digitalisering).

5.3. Planbatenheffing

In haar meergenoemde brief heeft minister Keijzer de planbatenheffing voorlopig in de ijskast gezet.⁴⁸ Dit is een heffing die is gericht op de waardestijging als gevolg van een functiewijziging. De grondslag daarvoor is het verschil tussen de herontwikkelingswaarde en de gebruikswaarde. De minister benoemt als belangrijkste

42. Zie voor onteigeningsjurisprudentie hierover: HR 13 augustus 2004, ECLI:NL:HR:2004:AQ6968, *NJ* 2005/151, m.nt. P.C.E. van Wijnen (*Provincie Limburg/Seegers*); HR 7 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ5349 en HR 4 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:849.

43. Zie Rb. Zeeland-West-Brabant 5 januari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:768.

44. Zie de brief van 20 juni 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 32847, nr. 1351, p. 14.

45. Zie *Kamerstukken II* 2025/26, 36800 XXII, nr. 35.

46. Deze categorieën staan in art. 8.21 lid 1 Ob.

47. Zie hierover ook J.J. Hoekstra, ‘Kostenverhaal en (andere) financiële bijdragen’, in: J.J. Hoekstra e.a., *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid?* (VBR-pleidooi, nr. 52), Den Haag: IBR 2024, p. 86-90.

48. De planbatenheffing wordt nader besproken in bijlage 2 van de moderniseringsbrief, met de veelzeggende titel ‘Afgewen beleidsalternatieven’.

nadeel van de planbatenheffing dat dit een nieuw instrument is, dat tot een stapeling van regelingen en een toename van administratieve lasten leidt. Ook constateert de minister – terecht – dat dit instrument alleen bij uitleglocaties doel zal treffen. Dit heeft weer te maken met de macro-aftopping: als er meer kosten dan opbrengsten zijn, is er ook geen ruimte voor de planbatenheffing. Dezelfde beperking geldt bij de financiële bijdrage op grond van artikel 13.23 Ow, die hiervoor is besproken.

De vraag rijst dan ook wat de plaats zou zijn van de planbatenheffing in het huidige systeem van kostenverhaal en – met name – de financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied.⁴⁹ Deze laatste strekken in wezen tot bekostiging van dezelfde ontwikkelingen als wordt beoogd met de planbatenheffing (zoals bereikbaarheid van de wijk en het bouwen van betaalbare huur- en koopwoningen). Het lijkt onlogisch om op dit moment een planbatenheffing in te voeren, zonder af te wachten of de financiële bijdragen in de praktijk hun beoogde functie te vervullen. Om toch een positief punt te noemen: de planbatenheffing zou uniform gelden voor alle grond(eigenaren) in het te ontwikkelen gebied. Daarmee onderscheidt deze heffing zich positief van het idee om bij kostenverhaal de inbrengwaarde op basis van gebruikswaarde te bepalen, waarbij wel onderscheid bestaat tussen grondeigenaren die aan de gemeente ver-

kopen op basis van verkeerswaarde (of op basis daarvan worden onteigend) en zelfrealisatoren die voor het kostenverhaal afrekenen op basis van gebruikswaarde. Een volledige bespreking van de voor- en nadelen van de planbatenheffing gaat het bestek van dit artikel te buiten. Mocht de planbatenheffing uit de Haagse ijskast worden gehaald, dan is dat uiteraard aanleiding om in dit tijdschrift dit instrument tegen het licht te houden.

6. Ten slotte: nieuwe Minister van VRO is aan zet Elanor Boekholt-O'Sullivan (D66) is inmiddels de nieuwe Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Aan haar (ministerie) is het om de modernisering van het kostenverhaal verder op te pakken. Hopelijk komt er in ieder geval snel duidelijkheid welke kant het op gaat. Gezien het verleden van de minister als hoge militair mogen we de nodige doortastendheid verwachten. Daarbij ligt het mijns inziens het meest in de rede om voort te borduren op de motie-Grinwis: de residuele methode als grondslag voor het bepalen van de inbrengwaarde. Als 'laaghangend fruit' zou verder op korte termijn de reikwijdte van de financiële bijdrage op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet kunnen worden uitgebreid tot de BOPA. De beperking van deze bijdrage tot de omgevingsplanwijziging (b) lijkt een omissie in de Omgevingswet, die eenvoudig kan worden gerepareerd.

49. Zie ook het reeds genoemde rapport van de adviesgroep STOER, p. 85.