

De grondexploitatie: een kleine geschiedenis van een belangrijk begrip

 rooilijn.nl/artikelen/de-grondexploitatie-een-kleine-geschiedenis-van-een-belangrijk-begrip

[Home](#) » [Artikelen](#) » De grondexploitatie: een kleine geschiedenis van een belangrijk begrip

Edwin Buitelaar

7 december 2023

De grondexploitatie is een begrip in ruimtelijk Nederland. Zelfs zodanig dat velen ook al weten wat je bedoelt als je het acroniem ‘grex’ gebruikt. Het is de begroting voor het proces van bouw- en woonrijp maken, waarvan het financiële resultaat voor een belangrijk deel bepaalt of een gebiedsontwikkeling haalbaar is. Die grondexploitatie wordt in de regel gevolgd door een vastgoedontwikkelingsexploitatie en eventueel een vastgoedexploitatie (Vlek et al., 2011). Het begrip grondexploitatie is betrekkelijk Nederlands. In andere landen maken ze uiteraard ook financiële inschattingen, maar die zijn vaak anders van aard. In Engeland kennen ze bijvoorbeeld een meer geïntegreerde grond- en vastgoedontwikkelingsexploitatie (Morley, 2002). Het Nederlandse begrip laat zich dan ook wat onhandig vertalen in iets als ‘land servicing account’ (Needham, 2007). Het is dus een (contextspecifieke) ‘institutie’. Instituties kunnen soms aan transitie in de weg staan. Zo staat ‘exploiteren’ van grond op gespannen voet met beleidsdoelen als ‘water en bodem sturend’ (Pelzer, Haasnoot & Buitelaar, 2023). De grondexploitatie lijkt als institutie sterk verankerd. Om de huidige ruimtelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, is het daarom nuttig om de grondexploitatie in historisch perspectief te plaatsen. De centrale vraag van dit artikel is dan ook: waar komt deze institutie vandaan en hoe is deze in de loop van de tijd veranderd (of constant gebleven)?

Het exploiteren van grond als speculatieve activiteit

In publicaties aan het einde van de 19de eeuw komt het woord grondexploitatie – vaak met een streepje tussen grond en exploitatie – al sporadisch voor. Toch lijkt de betekenis dan nog niet hetzelfde als die het woord later heeft gekregen. Het betrof toen niet zozeer het begrotingsinstrument zoals we dat nu kennen (de ‘grex’) als wel de activiteit gericht op het gebruiken en ten gelde maken – exploiteren – van grond. Dit gebeurde in die tijd vooral door private speculanten en revolutiebouwers (Smid, 2018). Het omgaan met grond zien als het ‘exploiteren’ past bij de observatie dat in de moderne tijd de gebruikswaarde van grond en gebouwen bovengeschied was – is – aan de belevingswaarde en toekomstwaarde (een drieslag indachtig Vitruvius, zie ook PBL, 2021, p. 42).

De nadelen van de speculatiepraktijk werden tegen het einde van de 19de eeuw aldoor zichtbaarder. Letterlijk en fysiek in de zin van het product dat werd gerealiseerd: ongebreidelde woningbouw van slechte kwaliteit met sterk negatieve milieuhygiënische gevolgen (De Klerk & Van der Wouden, 2021). En meer moreel, namelijk de private toe-eigening van baten die publiek mogelijk werden gemaakt: ‘En dit spelletje gaat thans, nu de waardevermeerdering nog immer voortduurt, nu de speculanten, die door middel van grond-exploitatie schatrijk zijn geworden, met den vinger zijn aan te wijzen, nog maar altijd en onverminderd voort’ (De Nieuwe Tijd, 1898, p. 676)

De grondexploitatie als begrotingsinstrument bij de realisatie van sociale woningbouw

Voor een belangrijk deel werden de problemen met de kwaliteit van de woningbouw en de ruimtelijke structuur ondervangen door de Woningwet van 1901. Die wet stelde minimale milieuhygiënische eisen aan woningen en vormde het begin van het wettelijke kader voor het bedrijven van ruimtelijke ordening. Gemeenten werden in staat gesteld om een uitbreidingsplan te maken om daarmee stedelijke uitbreiding meer gecoördineerd en planmatig plaats te laten vinden. Een kader voor gemeentelijke grondexploitatie vormde geen onderdeel van de wet. Woninghervormers vreesden dat deze omissie rampzalig zou zijn voor de bouw van sociale woningen; zij vonden een sociale grondpolitiek onontbeerlijk omdat speculanten niet in dit type woningen zouden voorzien (Rossen, 1988, pp. 73-74). Alhoewel de wetgever hier niet in meeging, vormde de Woningwet wel de aanleiding voor veel gemeenten tot het oprichten van een grondbedrijf dat zich bezig zou gaan houden met de aankoop, exploitatie en verkoop van bouwterreinen. Ze werden immers verplicht zich actiever met de volkshuisvesting, en dus ook met de grond eronder, bezig te houden. Bovendien zorgde de Woningwet ervoor dat onteigening ‘in het belang der volkshuisvesting’ mogelijk werd (Kruijt, Needham & Spit, 1990, p. 97).

In 1931 waren er al maar liefst 110 gemeentelijke grondbedrijven (Ten Have, 2021). Opvallend is de handhaving van het idioom dat hoorde bij de private grondspeculanten: er wordt immers gesproken over gemeentelijke grondbedrijven die zich bezighouden met grondexploitatie. En ook de financiële motieven zijn niet helemaal verdwenen. Alhoewel de

aanleiding voor deze actieve gemeentelijke grondpolitiek vooral ligt in het begeleiden van stadsuitbreiding en het voorzien in betaalbare huisvesting, lijken financiële motieven soms de overhand te nemen: 'Het lijdt geen twijfel dat somtijds het sociaal aspect der zaak wel eens heeft geleden onder fiscale overwegingen, dat niet altijd en niet overal de belangen der volkshuisvesting richtsnoer zijn geweest bij de prijsbepaling der terreinen' (Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, 1930, p. 131). Het zogenoemde 'dubbelepettenprobleem' rondom actief gemeentelijk grondbeleid is, kortom, van alle tijden (Buitelaar, 2015).

Met een wijziging van de Gemeentewet in 1909 werd gekozen voor het onderbrengen van de handel in en exploitatie van grond in een apart 'bedrijf' om met een zekere autonomie te kunnen opereren en om deze activiteiten geen risico te laten vormen voor de algemene gemeentelijke middelen. Toch kwamen er na de Tweede Wereldoorlog meer kaders voor het voeren van een grondexploitatie. Dit hield verband met de subsidiering van de grond voor sociale woningen. De Rijksoverheid wilde voorkomen dat grondkosten een te groot beslag zouden leggen op subsidies (De Kam, 1996). Tot 1952 hanteerde het Rijk een gedecentraliseerd stelsel met grondprijslimieten voor woningwetbouw. Onder die limieten konden gemeenten zelf de prijs bepalen, wilden ze erboven komen dan moesten ze met het Rijk onderhandelen. In 1952 werd dat stelsel gecentraliseerd: de grondkosten voor sociale woningbouw werden per uitbreidingsplan door het Rijk vastgesteld. Alle kosten daarboven moest de gemeente zelf zien te dekken en voor woningbouw in de vrije sector waren helemaal geen prijsbeperkingen, wat leidde tot de verdenking dat gemeenten grondprijzen opschroefden om hun apparaatskosten te kunnen dekken. Deze kritiek plus de komst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965, waarin verplicht werd gesteld dat elk bestemmingsplan – voor gemeenten een nieuw instrument – vergezeld moest gaan van een exploitatieopzet, zorgden voor verdere aanscherping van de regels. In 1968 verscheen het zogenoemde Bruine Boekje (Grondkosten woningbouw, 1968), en iets later het Blauwe Boekje (Publicatie bestemmingsplannen, 1970), waarin grondprijnsbeheersing voor verschillende marktsegmenten (niet enkel sociaal) werd geregeld. Het doel was te komen tot transparantie en uniformiteit. Op basis van normen uit deze boekjes werden door de Rijksoverheid subsidies verleend op grondkosten voor sociale woningbouw (Ten Have, 2021). Deze ontwikkelingen etaleren 'bij uitstek de "technische context", waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid gestalte kreeg' (Kruijt, Needham & Spit, 1990, p. 98). Tot begin jaren '90 van de vorige eeuw zou deze praktijk voortduren (De Kam, 1996).

Deze steeds verdergaande regulering van (publieke) grondexploitatie heeft ervoor gezorgd dat de activiteit van 'exploiteren' van grond is getransformeerd naar en geïnstitutionaliseerd in het technische begrotingsinstrument 'grondexploitatie' (zie tabel 1). Dit past bij de Nederlandse taal waarin exploitatie naast de negatieve betekenis van uitbuiting een meer 'technische' of 'neutrale' betekenis heeft*, daar waar het Engelse equivalent – exploitation – nog altijd en enkel de eerste betekenis heeft.

	19 ^{de} eeuw	20 ^{de} eeuw
Aard van het begrip	Activiteit (dynamisch)	Begrotingsinstrument (statisch)
Publiek/privaat	Privaat	Publiek/publiek-privaat
Tijdsdimensie	Tot en met vastgoedontwikkelings-/vastgoedexploitatie	Tot en met woonrijp maken
Kwalificatie	Overwegend negatief (uitbuiting/uitputting)	'Neutraal'/'technisch'

Tabel 1: Het begrip 'grondexploitatie' in en voor de 20ste eeuw

De bestendinging van het instrument rond de eeuwwisseling

De grondexploitatie zoals die zich na de oorlog ontwikkelde hield dus sterk verband met de bouw van een omvangrijke sociale voorraad. Vanaf de jaren '80 werd dit anders toen de woningproductie van hoofdzakelijk sociale woningen naar in hoofdzaak koopwoningen in de vrije sector veranderde. Dit zorgde er bovendien voor dat steeds meer private partijen – net als eind 19de eeuw – interesse kregen in projectontwikkeling. Daar kwam halverwege de jaren '90 nog eens bij dat woningcorporaties werden verzelfstandigd, de objectsubsidies werden afgeschaft en gemeenten (daardoor) lang niet meer altijd aanleiding zagen om aan corporaties tegen een vaste, lage prijs grond te verstrekken (Buitelaar, 2010).

Kortom, wat ooit de basis vormde voor de grondexploitatie – de prijsbeheersing en subsidiëring van grond voor sociale woningbouw – erodeerde in de laatste jaren van de vorige eeuw. Desalniettemin bleef het begrotingsinstrument de afgelopen decennia onverminderd aanwezig. Voor een belangrijk deel heeft dat waarschijnlijk te maken gehad met de nog altijd sterke positie van gemeenten op de grondmarkt. In de Vinex-periode en tot in het zeer recente verleden werd grofweg tweede derde van de woningen gebouwd op door gemeenten bouw- en woonrijp gemaakte grond (Bregman et al., 2018).

Op het moment van schrijven zal het aandeel gemeentelijke grondexploitaties vermoedelijk wat zijn afgenomen (afgaande op de daling van de waarde van bouwgrond in exploitatie (BIE) door gemeenten, zie cbs.nl). Desalniettemin zal het instrument grondexploitatie voorlopig bestendig blijven. Verschillende publiekrechtelijke regels rondom publiek kostenverhaal (de Afdeling grondexploitatie Wro/de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet) en regels voor prudente gemeentelijke boekhouding (Besluit Begroting en Verantwoording, BBV) structureren en definiëren wat grondexploitaties zijn en doen. Die regels beïnvloeden niet alleen publieke grondexploitaties maar hebben ook een schaduwwerking op private (en publiek-private) exploitaties.

Tot slot

De grondexploitatie is stevig geïstitutionaliseerd in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Grondexploitatie als activiteit, door speculatiebouwers, is in de loop van de vorige eeuw geëvolueerd naar de grondexploitatie als publiek begrotingsinstrument. Ook nu de dominantie van gemeenten op de grondmarkt is afgenomen, is de grondexploitatie nog altijd de centrale begroting waarmee de financiële haalbaarheid van een ontwikkeling wordt ingeschat.

De vervolgvraag die voorligt is of de grondexploitatie ook toekomstbestendig is. Het instrument is gericht op het gebruik van de grond, maar hoe zit het met de verankering van de belevingswaarde en de toekomstwaarde? De tijdhorizon van een grondexploitatie is vaak maar 5 tot 10 jaar, terwijl de kosten van beslissingen die in die periode genomen worden pas daarna zichtbaar worden. Neem het bouwen op laaggelegen en zettingsgevoelige bodems: de kosten die verband houden met lange-termijnoverstromingsrisico's of bodemdaling zijn niet of onvoldoende verdisconteerd. Hierdoor spelen die kosten in de besluitvorming een ondergeschikte rol (Pelzer, Haasnoot & Buitelaar, 2023). Zoals blijkt uit bovenstaande overzicht, is de grondexploitatie sinds de 19e eeuw op verschillende vlakken geëvolueerd. Alhoewel instituties een zekere continuïteit kennen, zijn ze dus niet onveranderlijk. Ze op gezette tijden kritisch tegen het licht houden kan daarom geen kwaad.

**Technisch en neutraal zijn hier tussen aanhalingstekens geplaatst omdat een rekenexercitie nooit neutraal is maar uitdrukking geeft en bijdraagt aan sociale verhoudingen: 'Accounting today exerts an influence on, and is influenced by, a multiplicity of agents, agencies, institutions, and processes' (Miller, 2001, p. 393).*

Met dank aan Frank ten Have, Rick Meijer, Peter Pelzer en Ries van der Wouden voor hun commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

Literatuur

Bregman, A., J. Karens, E. Buitelaar & F. de Zeeuw (2018), *Gebiedsontwikkeling in een nieuwe realiteit*. Instituut voor Bouwrecht.

Buitelaar, E. (2010), 'Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt', *Ruimte & Maatschappij*, 2(1): 3-20.

Buitelaar, E. (2015), 'Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk', *Cobouw*, 16 januari 2015.

De Nieuwe Tijd (1898), *Iets over Rotterdam*, p. 676.

Have, F. ten (2021), 'Waarom verliezen in het verleden in het verleden geen beperking hoeven te zijn voor grondbeleid in het heden', *Gebiedsontwikkeling.nu*, 19 oktober 2021.

- Kam, G. de (1996), *Op grond van beleid. Locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*. Nationale Woningraad.
- Klerk, L. de & R. van der Wouden (2021), *Ruimtelijke ordening. Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland, 1200-nu*. NAI010 Uitgevers.
- Kruijt, B., B. Needham & T. Spit (1990), *Economische grondslagen van grondbeleid*. SBV.
- Miller, D. (2001), 'Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter', *Social Research*, 68(2): 379-396.
- Morley, S. (2002), 'The financial appraisal of development projects', in S. Guy & J. Hennberry (eds.), *Development and developers. Perspectives on property*. Blackwell Publishing, pp. 73-97.
- Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw (1930), *De Woningwet 1902-1929*. Amsterdam.
- Needham, B. (2007), *Dutch land-use planning*. Sdu Uitgevers.
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pelzer, P., M. Haasnoot & E. Buitelaar (2023), 'Balanceren tussen bodem en grond: Naar een synchronisatie van de economische en biofysische realiteit van de locatiekeuze van woningbouw', *Water Governance*, 3, pp. 61-67.
- Rossen, M.J.J.G. (1988), *Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in Nederland. Een comparatief onderzoek in Tilburg en Enschede (1900-1925)*. Stichting Zuidelijk Historisch Contact.
- Smid, R. (2018), *Speculanten en revolutiebouwers. Projectontwikkeling in Amsterdam 1877-1940*. Vantilt.
- Vlek, P., A.A. van Oosterhout, W.N.J. Rust, S.H.C. van den Berg en T.R.F. Chaulet (2011), *Investeren in grond, vastgoed en gebieden*. SPRYG Real Estate Academy.

Edwin Buitelaar

Edwin Buitelaar is hoogleraar grond- en vastgoedontwikkeling en onderzoeksdirecteur van het departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich op grondbeleid, gebiedsontwikkeling en stedelijke ontwikkeling.



Artikel gegevens:

Auteur(s): Edwin Buitelaar

Artikelnummer: jaargang 56 /

7 december 2023

De tekst en tabellen in deze bijdrage zijn gepubliceerd onder een [CC BY-NC-ND licentie](#).
Voor hergebruik van foto's en illustraties dient u contact op te nemen met Rooilijn.