

## **WONINGBOUW**

Tussen markt en overheid

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM 's-Gravenhage

Telefoon +31 70 33 83 380  
Telefax +31 70 33 83 350

ISBN

Auteursrecht voorbehouden  
© Sdu Uitgevers, Den Haag 1999  
© Centraal Planbureau, Den Haag 1999

# WONINGBOUW

Tussen markt en overheid

# **WONINGBOUW**

## **Tussen markt en overheid**

INHOUDSOPGAVE	Blz.
Woord vooraf	1
Executive summary	3
1. Inleiding	11
2. Analytisch kader	15
2.1 Het bijzondere karakter van wonen	15
2.2 Analytische instrumenten	16
2.3 De bedrijfskolom	18
2.4 Marktfalen en overheidsfalen	23
3. Regelgeving en karakteristieken woningnieuwbouw	27
3.1 Regelgeving	27
3.2 Karakteristieken van de productie van nieuwbouwwoningen	33
4. Consumentenvoorkeuren, projectontwikkeling en gronduitgifte	43
4.1 Consumentenvoorkeuren	43
4.2 Projectontwikkeling, gronduitgifte en concurrentieverhoudingen	54
4.3 Conclusies en enkele beleidsopties	63
4.4 Het veilen van bouwgrond en- rechten	66
5. Aanbesteding, projectuitvoering en technologische ontwikkeling	73
5.1 Aanbesteding van projectuitvoering	73
5.2 Technologische ontwikkeling	85
5.3 Conclusies en enkele beleidsopties	89
6. De arbeidsmarkt in de bouw	93
6.1 Kenmerken en ontwikkelingen	93
6.2 Werking van de bouwarbeidsmarkt	102
6.3 Conclusies en enkele beleidsopties	110
7. Slotbeschouwing	112
Literatuur	118
Lijst van interviews	125
Appendix A Regionale variatie in verkoopprijzen, bouwkosten en grondkosten	126
Appendix B Veiling van bouwgrond onder strikte kaders met incentive contract	128
Appendix C Winsten in de bedrijfskolom voor de woningbouw	131
Appendix D Surplus en rent in de prijs voor nieuwe woningen	133

## Woord vooraf

Deze publicatie doet verslag van een onderzoek naar de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen en kiest daartoe een economische invalshoek. De actualiteit van het onderzoek vloeit voort uit de tendens om de vanouds sterk gereguleerde nieuwbouwmakkt voor woningen te liberaliseren. Voorts staat de woningnieubouw, vooral op de zogenoemde VINEX-locaties, maatschappelijk ter discussie.

Het rapport hanteert twee onderzoeksingangen: een institutioneel-economische analyse en een analyse van de bedrijfskolom. Hierdoor krijgt de analyse een breed karakter. De analyse mondt uit in een aantal belangrijke *beleidsvragen* omtrent de werking van de nieuwbouwmakkt, alsmede in *beleidsopties* ter verbetering van de makktwerking. Mede vanwege de om demografische en economische redenen nog te verwachten vraag naar nieuwe woningen en de verdere vertraging in de groei van het arbeidsaanbod zijn deze onderzoeksresultaten van belang. Het onderzoek levert daarmee een nuttige bijdrage aan de maatschappelijke discussie over de werking van de makkt voor nieuwbouwwoningen.

Dit onderzoek is mede gefinancierd door de Directie Makktwerking van het Ministerie van Economische Zaken. Het CPB wil de leden van de interdepartementale klankbordgroep bedanken voor hun constructieve commentaar. Deze klankbordgroep bestond ten tijde van de publicatie uit M. Mulder, A. van Bohemen, E. Bartelsman (allen EZ), H. Mersmann (VROM), J. Fit (RPD) en M. Willemsen (FIN). Voorts is het CPB een aantal direct betrokkenen bij de woningnieubouw erkentelijk voor de achtergrondinformatie die zij geleverd hebben via interviews. Een overzicht van de geïnterviewden is in een bijlage opgenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd door P.N.E. Arnoldus, H.P.W.A. Creusen, A.E. Kuijpers en F.W. Suijker. De projectleiding was in handen van F.W. Suijker. C.A. Burk had de supervisie over dit project en het parallele onderzoek naar de grondmakkt. De tekstverwerking was in handen van J.E. Droog. Velen binnen het CPB hebben via opmerkingen en suggesties ook een bijdrage geleverd aan dit rapport.

F.J.H. Don  
Directeur Centraal Planbureau





## Executive summary

### *Probleemstelling*

1. Dit rapport onderzoekt in hoeverre de markt voor nieuwbouwwoningen *allocatief en dynamisch efficiënt* is. Een markt is allocatief efficiënt als bij gegeven technologie de maatschappelijke welvaart maximaal is. Op de nieuwbouwwaardmarkt gaat het daarbij onder meer om een efficiënte toepassing van bouwtechnieken, vermindering van onnodige kosten en een optimale afstemming van het aanbod op de consumentenvoorkeuren. Bij de maximering van de *maatschappelijke* welvaart is niet alleen de welvaart van koper en verkoper van belang, maar ook die van andere economische subjecten. De bouw van een woning kan bijvoorbeeld de welvaart van andere burgers verminderen doordat de door hen gewaardeerde open ruimte afneemt. Via dergelijke externe effecten kan woningbouw een negatief effect hebben op de maatschappelijke welvaart. Een dynamisch efficiënte markt voldoet ook op de lange termijn op de meest efficiënte wijze aan veranderende voorkeuren van consumenten.

### *Onderzoeksopzet*

2. Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn twee onderzoeksingangen gekozen. Omdat de nieuwbouwwaardmarkt voor woning van oudsher sterk gereguleerd is, is de eerste ingang een *institutioneel-economische analyse*. Bij de tweede ingang wordt de nieuwbouwwaardmarkt als onderdeel van de *bedrijfskolom* gezien. Deze aanpak betreft de grondmarkt, de bouwmarkt, onderaanneming en de bouwmaterialenindustrie in de analyse.

Door combinatie van de twee onderzoeksingangen is de nieuwbouwwaardmarkt voor woningen over een breed front geanalyseerd. In de breedte en ordening van het bijeengebrachte onderzoeksmateriaal ligt een punt van toegevoegde waarde van de studie.

### *Bevindingen*

3. De verkoopprijs van nieuwe woningen hangt sterk af van de situatie op de markt voor bestaande woningen. Het restrictieve overheidsbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening, de uitbundige vraag naar koopwoningen en de trage uitbreiding van het aanbod hebben in de jaren negentig geleid tot een aanzienlijke stijging van de woningprijzen. Hoge woningprijzen leiden tot hoge prijzen van grond voor woningbouw. De grondprijs hangt immers af van de bestemming van grond.

Daar het aanbod van bouwgrond min of meer vastligt, duidt de economische literatuur de prijs van grond aan als een schaarste-rent. De *schaarste-rent* op grond voor woningbouw internaliseert de waarde van het bouwrecht in de woningprijzen. Dit komt de allocatieve efficiëntie ten goede, mits deze schaarstepremie de maatschappelijke waardering van het externe effect van open ruimte correct tot uitdrukking brengt. Het is echter een probleem voor de overheid om de positieve maatschappelijke waardering

van open ruimten en andere externe effecten af te wegen tegenover individuele woonwensen.

Zoals hierboven vermeld heeft de situatie op de woningmarkt tot forse prijsstijgingen geleid. Gecorrigeerd voor kwaliteitsverschillen is de prijs van bestaande woningen in de periode 1991 - 1996 gestegen met ruim 50%, de prijs van nieuwe woningen met 28% en de grondprijs van nieuwe woningen met bijna 40%. De prijzen van bestaande en nieuwe woningen en van bouwgrond zijn de afgelopen twee jaar nog verder toegenomen.

4. De kenmerken van nieuwe woningen op de zogenoemde VINEX-locaties sluiten niet goed aan bij de individuele consumentenvoorkeuren over wonen, vooral ten aanzien van de kavelgrootte. Onderzoek naar consumentenvoorkeuren leert dat consumenten belang hechten aan een grote tuin. De kavelgrootte op de VINEX-locaties blijft echter duidelijk achter bij andere bouwlocaties. Verschillen in grondprijzen tussen middeldure en dure koopwoningen wijzen er ook op dat ten aanzien van de kavelgrootte niet ten volle tegemoet wordt gekomen aan de consumentenvoorkeuren.

Dit alles is vooral het gevolg van overheidsingrijpen. Vanwege het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid worden bijvoorbeeld hoge normen voor bebouwingsdichtheden op VINEX-locaties gehanteerd. Verder is er een sterke bemoeienis van gemeenten met de verdeling van het aantal woningen naar typen en prijsklassen op een bouwlocatie en met de vaststelling van de verkoopprijs en de kwaliteit van een nieuwe woning (zie ook punt 5). Voor zover dit overheidsoptreden de negatieve *externe effecten* op efficiënte wijze vermindert, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en milieu, leidt dit tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart.

5. Binnen de gestelde Rijkskaders, o.a. VINEX-beleid, speelt de *gemeente* een belangrijke rol bij de invulling van het aanbod van nieuwbouwwoningen, ook in de vrije koopsector. De gemeente heeft deze rol omdat zij wijzigingen in het bestemmingsplan vaststelt, grond in bouwrijpe vorm uitgeeft en bouwvergunningen verstrekt. Bij deze activiteiten kan zij voorwaarden stellen, zoals ten aanzien van de bebouwingsdichtheid en de verdeling naar woningtypen op een bouwlocatie. Ook stelt zij kwaliteitseisen aan de woning en bepaalt zij in samenspraak met de projectontwikkelaar/bouwonderneming meestal op hoofdlijnen de uiteindelijke vormgeving van de woning. Veelal worden ook afspraken gemaakt over de prijzen van de huizen. De zorg voor de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe woonwijken en volkshuisvestingsoverwegingen motiveren dit gemeentelijk optreden. De vraag is echter of de huidige gedetailleerde gemeentelijke bemoeienis nodig is om deze doelstellingen te bewerkstelligen. Gemeenten zouden ook kunnen werken met algemenere kaders waarbinnen het aan de markt wordt overgelaten om zo goed mogelijk te voldoen aan de individuele preferenties.

6. *Wet- en regelgeving* op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en woningbouw hebben geleid tot een complex systeem van soms overlappende regels. Deze regelgeving is dermate ingewikkeld voor bedrijven dat een grondige studie nodig is om de regels te kunnen toepassen. Activiteiten gericht op het verwerven van deze kennis vergen onvermijdbaar kosten, in de economische literatuur aangeduid als verzonken kosten. Deze kosten belemmeren toetreding van nieuwe, vooral buitenlandse, bedrijven. Landelijke uniformering van regels voorkomt dat er toetredingsbelemmeringen op lokale markten ontstaan.

De regelgeving werkt kostenverhogend, zowel materieel als administratief. Voor zover de regelgeving leidt tot vermindering van de negatieve externe effecten, zorgen de materiële kosten voor een verbetering van de allocatieve efficiëntie. De administratieve lasten van uitvoering van regels leiden wel tot een kostenverhoging die de allocatieve efficiëntie verstoort. Bij de vormgeving van regelgeving op gebied van milieu, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit is er dus een trade-off tussen administratieve lasten en allocatieve efficiëntie. De administratieve lasten kunnen beperkt worden door afwijkende regionale voorschriften zoveel mogelijk tegen te gaan, de regels zo eenvoudig en transparant mogelijk te maken en door regelgeving zo min mogelijk te laten overlappen.

7. Grote bouwondernemingen en projectontwikkelaars verwerven in een vroegtijdig stadium landbouwgrond op locaties waarvoor zij een bestemmingswijziging in woongebied verwachten. Zo verzekeren zij zich van het recht tot bouwen. Een grondeigenaar die bereid is tot bouwen, kan namelijk niet onteigend worden. Genoemde marktpartijen worden daardoor geprikkeld om tijdig te anticiperen en risico's te nemen, omdat zij als nieuwe grondbezitter en als ontwikkelaar/bouwer een deel van de schaarste-rent op grond naar zich toe kunnen trekken. Bij het verwerven van de grond maken zij gebruik van *incomplete en asymmetrische informatie* omtrent de (toekomstige) woningvraag en het (gemeentelijk) besluitvormingsproces aan de kant van de oorspronkelijke eigenaar.

Bouwondernemingen en projectontwikkelaars zijn slechts bereid de verworven landbouwgrond aan de gemeente te verkopen onder de voorwaarden dat zij de bouwrijp gemaakte grond later terug kunnen kopen tegen een aanvaardbare prijs en dat zij een bouwvergunning krijgen. Bij de onderhandelingen over een project stelt de gemeente de gronduitgifteprijs gewoonlijk vast als verschil tussen de verwachte marktwaarde van de te bouwen woning en de geschatte bouwkosten onder de randvoorwaarde dat de totale grondexploitatie op een bouwlocatie minimaal kostendekkend is. Vanwege *informatiescheefheid* kunnen gemeenten de bouwkosten moeilijk goed inschatten. Indien een onderneming hogere bouwkosten voorspiegelt dan zelf verwacht, kan die onderneming een deel van de schaarstepremie op grond verkrijgen.

Kortom, vanwege *marktmacht* van bouwers/projectontwikkelaars op basis van grondposities ontbreekt er een mechanisme dat er voor zorgt dat de meest efficiënte en

innovatieve ondernemingen de bouwprojecten uitvoeren. Door deze grondposities beperken zij de concurrentie op de nieuwbouwmarkt. Hoge rentabiliteitscijfers van grote bouwbedrijven wijzen vermoedelijk ook in deze richting.

8. Vanwege de *specificiteit* van een woningbouwproject vormen de calculatiekosten bij aanbestedingsprocedure verzonken kosten voor de bouwer. In het verleden hebben bouwondernemingen verschillende aanbestedingsregelingen verplicht gesteld om zo een vergoeding van calculatiekosten af te dwingen en leurgedrag van opdrachtgevers onmogelijk te maken. Eén regeling bood bouwondernemingen zelfs de mogelijkheid om onderlinge prijsafspraken te maken ‘ter voorkoming van prijsbederf’ en projecten onderling te verdelen zodat de concurrentie werd beperkt. Het verbod van deze regeling heeft per saldo tot positieve welvaartseffecten geleid. Inmiddels is alleen nog een aanbestedingsregeling op vrijwillige basis van toepassing.

9. De meeste hoofdaannemers besteden bouwactiviteiten uit aan onderaannemers. Hierbij treedt *informatie-scheefheid* op tussen de hoofdaannemer en de onderaannemer omtrent de inzet en prestaties van de onderaannemer. Veel hoofdaannemers proberen een bestendige relatie met een beperkt aantal onderaannemers op te bouwen, opdat zij van voldoende kwaliteit verzekerd zijn en het bouwproces beter kunnen coördineren. Hiermee kiezen zij voor meer zekerheid en minder X-inefficiënties tijdens het bouwproces ten koste van externe flexibiliteit en concurrentieprikkels voor onderaannemers bij openbare aanbesteding. Vergaande samenwerking tussen hoofd- en onderaannemers heeft vanwege de geringere concurrentieprikkels een onzeker effect op de allocatieve (en dynamische) efficiëntie.

#### *Hoofdconclusie*

10. Bovenstaande bevindingen, met name ten aanzien van marktmacht van projectontwikkelaars en grote bouwondernemingen en van gedetailleerde gemeentelijke bemoeienis, leiden tot de *hoofdconclusie* dat de allocatieve en dynamische efficiëntie op de markt voor nieuwbouwwoningen verbeterd kan worden.

Met betrekking tot het overheidsingrijpen vanwege externe effecten kunnen geen conclusies worden getrokken, omdat niet vastgesteld kan worden of dit ingrijpen leidt tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart.

De analyse levert een aantal *beleidsvragen* met betrekking tot de marktwerking in de woningniewbouw, alsmede een aantal *beleidsopties* ter verbetering van de marktwerking. De belangrijkste beleidsvragen en -opties staan hieronder vermeld.

#### *Beleidsvragen*

11. Cruciaal voor de woningniewbouw is de beleidsvraag of het *bestaande ruimtelijke ordeningsbeleid* - in het bijzonder op de zogenaamde VINEX-locaties - vanuit economisch gezichtspunt een goede afweging maakt tussen consumentenpreferenties

voor enerzijds woondiensten en voor anderzijds ruimtelijke kwaliteit en andere collectieve goederen. Pas wanneer aan de eis van een goede maatschappelijke afweging is voldaan, kan in dit opzicht worden gesproken van een allocatief en dynamisch efficiënte markt voor nieuwbouwwoningen.

In de maatschappelijke discussie hieromtrent moet de economische invalshoek ook een plaats krijgen. Daarbij moet de politiek uiteindelijk een oordeel vellen of de schaarstepremie op grond een goede maatschappelijke afspiegeling is van de preferenties voor landelijke ruimten en woonkenmerken. Deze beoordeling wordt bemoeilijkt doordat de sterk gestegen prijzen van grond voor woningbouw momenteel opwaarts vertekend kunnen zijn vanwege mogelijk tijdelijke factoren als trage aanpassingsprocessen in de ruimtelijke ordening, de lage hypotheekrente en een relatief gunstige economische situatie. Aan de vraagkant spelen bovendien de gunstige fiscale faciliteiten ten aanzien van de eigen woning een structurele rol.

Bij de discussie verdient voorts aandacht dat het huidige VINEX-beleid niet geheel effectief is bij het realiseren van doelstellingen op gebied van ruimtelijk kwaliteit en mobiliteit, omdat de ontwikkeling van niet-VINEX locaties sterker is geweest dan voorzien.

12. Gerelateerd aan de uitwerking in de praktijk van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening zijn andere belangrijke beleidsvragen:

- i welke *alternatieven* zijn denkbaar voor de huidige praktijk, waarbij op VINEX-locaties tamelijk strikte regels voor de nieuwbouw van woningen gelden?
- ii hoe kan worden voorkomen dat bouwers en projectontwikkelaars via het innemen van grondposities *marktmacht* verkrijgen op de nieuwbouwmakrt, en aldus marktverstrend optreden?

#### *Beleidsopties*

13. Indien de maatschappelijke discussie over de ruimtelijke ordening leidt tot het oordeel dat meer zou moeten worden aangesloten bij individuele voorkeuren omtrent woningkenmerken, moet het *ruimtelijk ordeningsbeleid versoepeld* worden. Op reeds aangewezen bouwlocaties kunnen dan de nagestreefde bebouwingsdichtheden verlaagd worden en extra bouwlocaties kunnen worden aangewezen. Hierdoor kan het aanbod op korte termijn extra toenemen en kan de schaarste-rent lager worden. Tevens vermindert dan in het algemeen de prikkel voor projectontwikkelaars om marktmacht te verwerven via het opbouwen van grondposities.

14. Gegeven het huidige stelsel van ruimtelijke ordening, voorzover dit betreft het bepalen van omvang en plaats van woningbouwlocaties, is een beleids optie om *gedetailleerde gemeentelijke sturing zo veel mogelijk achterwege* te laten. Gegeven een bepaald contingent goedkope woningen vanwege volkshuisvestingsdoelstellingen zou de nieuwbouw op een locatie voor de rest aan de markt kunnen worden overgelaten om

zoveel mogelijk aan de individuele woonvoorkeuren te voldoen. Consequentie is dat vermoedelijk in totaal minder nieuwe woningen worden aangeboden, omdat woningen gebouwd worden op een grotere kavel.

Deze optie is ook toepasbaar bij de verdere invulling van de VINEX-locaties, indien de eerder gemaakte prestatie-afspraken met gemeenten omtrent het aantal te bouwen woningen niet langer als ijkpunt worden gehanteerd. VINEX-gemeenten kunnen pas daadwerkelijk afwijken van de nu gangbare bebouwingsdichtheden wanneer de rijksoverheid bij het niet nakomen van de prestatie-afspraken uit de VINEX-convenanten geen terugbetaling van eerder verstrekte subsidies eist. Een wat verdergaande variant is dat gemeenten meer bouwrijpe kavels direct aan particulieren verkopen, waarna de particulier de woning zelf bouwt of laat bouwen naar eigen specificaties.

15. Ook zou er naar gestreefd kunnen worden om het proces rond de uitgifte van bouwgrond zodanig te structureren dat de meest efficiënte en innovatieve bouwer aan bod komt, bijvoorbeeld door bouwgrond in combinatie met bouwrechten te *veilen*. Door te veilen kan meer tegemoet worden gekomen aan de individuele preferenties omtrent wonen. Veilen maakt het tevens mogelijk dat een zo groot mogelijk deel van de aanwezige schaarste-rent op grond bij de gemeente terechtkomt in plaats van bij een toevallige grondeigenaar, bouwer, projectontwikkelaar of koper. Verschillende veilingvormen zijn mogelijk, die variëren in de mate waarin de gemeente greep houdt op de ruimtelijke kwaliteit en de volkshuisvesting, en daarmee in de mate waarin marktpartijen de vrijheid hebben om in te spelen op de individuele consumentenvoorkeuren over wonen.

16. Indien meer aan de markt wordt overgelaten, moeten marktimperfecties aangepakt worden. Ter *bestrijding van marktmacht* zou gepoogd moeten worden om het projectontwikkelaars en bouwers moeilijker te maken om grondposities in te nemen. Het nieuwe voorkeursrecht van gemeenten bij de verkoop van landbouwgrond biedt daarvoor een mogelijkheid voor geheel nieuwe locaties. Dit voorkeursrecht heeft sinds kort namelijk niet alleen betrekking op bestaand stedelijk gebied, maar ook op stadsuitbreidingsgebieden. Bestrijding van marktmacht op basis van reeds verworven grond vereist aanpassing van de Onteigeningswet. Ook zou kunnen worden nagegaan of het juridisch mogelijk is, bijvoorbeeld op grond van de Mededingingswet, om het verkrijgen van marktmacht door bouwbedrijven en projectontwikkelaars op basis van grondposities te verbieden.

17. De hierboven geschetste verbetering van de nieuwbouwmarkt dient ook gepaard te gaan met een efficiëntere werking van de *bouwarbeidsmarkt*, mede in het licht van een afnemende groei van de beroepsbevolking. Voor mensen zonder afgeronde vakopleiding en connecties in de bouwwereld zijn er momenteel reeds toetredingsbelemmeringen tot de bouwarbeidsmarkt. Zo is het aandeel van allochtonen opvallend laag. Toetredingsbe-

lemmeringen leiden tot marktmacht van de factor arbeid, die nog wordt versterkt door de hoge vakbondsorganisatiegraad en het algemeen verbindend verklaren van cao's. Hierdoor kan de factor arbeid een deel van de schaarstepremie op de woningnieuwbouwmarkt naar zich toe trekken. Bij het opheffen van toetredingsbarrières gaat het om extra opleidingsinspanningen gericht op allochtonen, het hanteren van meerdere wervingskanalen door werkgevers en het verhogen van de aantrekkelijkheid van werken in de bouw voor vrouwen en allochtonen.





## 1. Inleiding

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de woningmarkt een sterk gereguleerde markt. Voor de nieuwbouwmakrt voor woningen heeft die regulering om te beginnen betrekking op de ruimtelijke ordening, waarbij op rijksniveau richtlijnen worden opgesteld voor omvang en plaats van woningbouwlocaties. Deze worden verder uitgewerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Maar op de nieuwbouwmakrt zelf werden het aantal woningen en de kwaliteit daarvan ook in sterke mate door de rijksoverheid beïnvloed via regulering en subsidiëring.

Aan de sterke mate van overheidsingrijpen ligt de gedachte ten grondslag dat op de nieuwbouwmakrt sprake is van *marktfalen*. Zogenaamde *externe effecten*<sup>1</sup> van de nieuwbouw op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, sociale doelstellingen, veiligheid en milieu zijn niet of onvoldoende in marktprijzen verdisconteerd, en kunnen leiden tot overheidsingrijpen ter verhoging van de maatschappelijke welvaart.

De laatste 10-15 jaar zijn de ideeën over de rol van de (rijks)overheid echter in brede kring veranderd, niet alleen op de nieuwbouwmakrt en aanverwante terreinen, maar in veel algemenere zin. Onderkend werd dat niet ieder overheidsoptreden de maatschappelijke welvaart vergroot. Naast marktfalen kan ook *overheidsfalen* optreden. Voor de nieuwbouwmakrt kwam daar als bijzondere factor bij dat aan de zogenaamde kwantitatieve woningnood, die na de Tweede Wereldoorlog een belangrijk gegeven voor het overheidsbeleid was, langzamerhand een einde was gekomen. Met de gestegen welvaart en in het zicht van een afnemende bevolkingsgroei verschoof de aandacht naar het voldoen aan kwalitatieve woonwensen van consumenten.

Deze ontwikkelingen lieten hun sporen na in het volkshuisvestingsbeleid van de rijksoverheid. Zo werd in de Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig (VROM (1989)) de weg ingeslagen naar sterkere marktoriëntatie en meer decentralisatie. En in de Memorie van Toelichting op de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor 1999 valt te lezen: ‘De volkshuisvesting staat aan de vooravond van een kwaliteitssprong waarbij de woonwensen en de keuzemogelijkheden van de burgers centraal staan’.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen wordt in dit rapport het functioneren van de nieuwbouwmakrt voor woningen onderzocht. De werking van die makrt staat ter discussie. Sommigen menen dat het huidige aanbod van nieuwbouwwoningen op de zogenoemde VINEX-locaties onvoldoende tegemoet komt aan de wensen van de

<sup>1</sup> De aanschaf van een goed heeft externe effecten wanneer deze aanschaf de welvaart van andere economische subjecten beïnvloedt zonder dat hiervoor compensatie plaatsvindt. De bouw van een nieuwe woning kan bijvoorbeeld een negatief effect hebben op de welvaart van andere burgers doordat de open ruimte, die deze burgers positief waarden, kleiner wordt. Het gaat in een dergelijke analyse dus om de maatschappelijke welvaart.

consument.<sup>2</sup> De concurrentie op de bestaande bouwlocaties lijkt voorts vooral te gaan tussen een beperkte groep bouwondernemingen, die bovendien strategische grondposities hebben verworven om verzekerd te zijn van bouwrechten. In deze is de vraag opgeworpen of er sprake is van kartelvorming van projectontwikkelaars en bouwers. Daartegenover zijn juist vragen omtrent prijsdumping, leuren van opdrachtgevers en lage winstmarges op de bouwmarkt aan de orde gesteld.<sup>3</sup>

Kortom, er is alle reden om, vanuit een economische invalshoek, de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen aan een nader onderzoek te onderwerpen. Centraal staat in dit rapport daarbij de vraag in hoeverre deze markt allocatief en dynamisch efficiënt is.<sup>4</sup> Een markt is allocatief efficiënt als bij gegeven technologie en consumentenvoorkeuren de welvaart van betrokken partijen maximaal is. De betrokken partijen zijn niet alleen de koper en de verkoper, maar ook andere burgers en/of bedrijven wanneer externe effecten in het geding zijn.

Het gaat bij allocatieve efficiëntie op de markt voor nieuwbouwwoningen onder meer om een efficiënte toepassing van bouwtechnieken, vermijding van onnodige kosten, en een aanbod van woningen waarvan de kenmerken tegemoet komen aan de (koopkrachtige) wensen van de woningzoekenden. Een dynamisch efficiënte markt voldoet ook op de lange termijn op de meest efficiënte wijze aan veranderende voorkeuren van consumenten. In dat geval zijn bouwers in staat om nieuwe technologische ontwikkelingen in het bouwproces toe te passen en om adequaat in te spelen op toekomstige woonbehoeften.

Naast externe effecten bestaan er nog andere marktimperfecties die een efficiënte werking van de markt voor nieuwbouwwoningen in de weg staan, zoals asymmetrische en/of onvolledige informatie, marktmacht en opportunistisch (ondernemings)gedrag. Echter, ook overheidsingrijpen kan de concurrentie verstoren en/of tot hoge uitvoeringskosten leiden, waardoor de maatschappelijke welvaart kan verminderen. Naar analogie van het begrip marktfalen kan dan gesproken worden van overheidsfalen.

Bij de beantwoording van de centrale vraag naar allocatieve en dynamische efficiëntie speelt institutionele analyse, vanuit economisch gezichtspunt, een belangrijke rol. Gezien de hiervoor geschetste invloed van regulering voor de nieuwbouwmarkt, ligt het belang van instituties, als kader waar binnen de nieuwbouwmarkt functioneert, voor de hand. Maar de nieuwbouwmarkt wordt ook geanalyseerd als onderdeel van een

<sup>2</sup> Hier ligt een verbinding met het ruimtelijke ordeningsbeleid, dat eveneens ter discussie staat. Zie bijvoorbeeld WRR (1998) en VROMRaad (1998).

<sup>3</sup> Zie interview met staatssecretaris Remkes van VROM in Cobouw d.d. 15-09-98. De bouwmarkt heeft in dit interview overigens niet specifiek betrekking op de woningnieuwbouw.

<sup>4</sup> In Creusen (1997), p. 11, worden de begrippen allocatieve en dynamische efficiëntie nader gedefinieerd.

bedrijfskolom. Via de bedrijfskolom worden onderaanneming, de bouwmaterialenindustrie, de bouwarbeidsmarkt en de grondmarkt in de analyse betrokken.<sup>5</sup>

Via deze aanpak wordt de werking van de nieuwbouwmarkt van woningen over een breed front vanuit een economisch gezichtspunt geanalyseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van literatuurstudie en interviews met marktpartijen. Veel informatie uit verschillende bronnen is bijeengebracht en geordend. De analyse mondt uit in een aantal belangrijke *beleidsvragen* met betrekking tot de marktwerking in de woningniewbouw, alsmede in *beleidsopties* ter verbetering van de marktwerking.

#### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 beschrijft het analytisch kader van de studie. De analyse vindt plaats aan de hand van twee instrumenten die op het CPB zijn ontwikkeld: het analytisch kader marktwerking (zie Creusen (1997)) en het analytisch kader uit Challenging Neighbours (CPB (1997a)). Zoals nader zal worden toegelicht vullen deze theoretische kaders elkaar goed aan. Voorts komen het bijzondere karakter van wonen, een eerste schets van het bouwproces en het optreden van markt- en overheidsfalen aan de orde. Tevens wordt een checklist van vragen gepresenteerd om de effecten van verschillende aspecten van ondernemersgedrag op de efficiëntie van de marktwerking op te sporen. De beantwoording van deze vragen vormt een rode draad in de hoofdstukken 4 tot en met 6.

Hoofdstuk 3 is een intermezzo, dat de belangrijkste regelgeving voor de woningniewbouw en bijzondere kenmerken van de bouwnijverheid en de woningniewbouw beschrijft. Deze kennis is nodig om het analytisch kader uit hoofdstuk 2 in de hoofdstukken 4 tot en met 6 te kunnen toepassen.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 vindt de eigenlijke analyse plaats van de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen aan de hand van het kader uit hoofdstuk 2. Er wordt onder meer een antwoord gezocht op de vragen uit de checklist. Tevens wordt bekeken welk coördinatiemechanisme op een specifieke markt in de bedrijfskolom in het bijzonder van belang is, welke marktimperfecties en/of vormen van overheidsfalen spelen, of er beleidsopties zijn ter vermindering van welvaartsverliezen en of daarbij sprake is van trade-offs. Elk van deze hoofdstukken wordt afgesloten met een paragraaf met conclusies en enkele beleidsopties.

Hoofdstuk 4 gaat over consumentenvoorkeuren, projectontwikkeling en gronduitgifte. Allereerst is er aandacht voor de vraag in hoeverre op nieuwbouwlocaties aan de individuele consumentenpreferenties wordt voldaan en hoe projectontwikkelaars en bouwers daarop inspelen. Daarbij komt het effect van overheidsregulering op de woningniewbouw uitgebreid aan de orde. In een aparte paragraaf worden de mogelijkheden uitgewerkt die het veilen van bouwgrond door gemeenten biedt om zo

<sup>5</sup> Het parallelle onderzoek naar de werking van de grondmarkt (CPB (1999)) belicht de invloed van de grondmarkt op de woningniewbouw uitvoeriger.

goed mogelijk aan individuele consumentenvoorkeuren te voldoen en zoveel mogelijk van de aanwezige rents bij de gemeenten terecht te laten komen.

Aanbesteding, projectuitvoering en technologische ontwikkeling zijn de onderwerpen van hoofdstuk 5. Aanbestedingsprocedures in heden en verleden worden beschreven en de manier waarop technologische ontwikkeling in de bouwnijverheid tot stand komt.

Hoofdstuk 6 behandelt de bouwarbeidsmarkt. Een goed werkende arbeidsmarkt is een noodzakelijke voorwaarde voor een allocatief en dynamische efficiënte productmarkt. Voorts kunnen marktimperfecties op de markt voor nieuwbouwwoningen doorwerken naar de bouwarbeidsmarkt.

Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing waarin een antwoord wordt gegeven op de in de inleiding geformuleerde probleemstelling. Daarbij passeren in vogelvlucht de belangrijkste conclusies en beleidsopties de revue.

## 2. Analytisch kader

*Dit hoofdstuk schetst een kader voor de analyse van de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen. Daartoe worden twee, elkaar aanvullende instrumenten gecombineerd, namelijk het analytisch kader marktwerking (AKM) en het analytisch kader uit de Duitslandstudie Challenging Neighbours (AKD). Voorts schetst het hoofdstuk het bijzondere karakter van wonen, het bouwproces, de bedrijfskolom en mogelijke vormen van markt- en overheidsfalen.*

### 2.1 Het bijzondere karakter van wonen

Huisvesting is een primaire levensbehoefte. Artikel 22 van de grondwet maakt bevordering van voldoende woongelegenheden daarom tot onderwerp van overheidszorg. Wonen gaat gepaard met ruimtebeslag. Ook vanwege de externe effecten die bij wonen en ruimtegebruik aan de orde zijn, heeft de consumptie van woondiensten een bijzonder karakter. Bij deze externe effecten gaat het onder andere om de ruimtelijke kwaliteit van urbane en landelijke gebieden en van woonwijken, milieu-effecten en een evenwichtige sociale structuur. Dit laatst wordt bewerkstelligd door in nieuwe woonwijken voor alle inkomensgroepen betaalbare woningen te bouwen.

Daarnaast spelen ‘merit good’ overwegingen een rol. De overheid stelt om gezondheids- en veiligheidsredenen een minimaal kwaliteitsniveau bij de nieuwbouw vast dat de huidige wensen van groepen bewoners kan overtreffen. Gelet op de lange levensduur van woningen en de daaruit voortvloeiende langdurige consequenties van bepaalde investeringsbeslissingen wordt daarbij ook rekening gehouden met een behoefte aan hogere kwaliteit in de toekomst vanwege een voorspoedige welvaartsontwikkeling.

Vanwege bovengenoemde externe effecten en ‘merit good’ overwegingen zijn de woningmarkt en de ruimtelijke inrichting van Nederland sterk gereguleerd. Om deze redenen subsidieert de overheid tevens het wonen via subject- en objectsubsidies, vooral voor de bevolkingsgroepen met lagere inkomens. De overheid fungeert niet als opdrachtgever voor woningbouw. De zorg voor voldoende woningen voor de laagstbetaalden wordt overgelaten aan woningcorporaties, waarvan de instelling per wet wordt geregeld. Aan woningcorporaties worden ook bepaalde faciliteiten verleend zoals de vrijstelling van vennootschapsbelasting.

Bovenstaande beschouwing over het bijzondere karakter van wonen geldt voor de woningmarkt in het algemeen, maar komt ook bij de woningnieuwbouw tot uitdrukking. Via tal van instituties die in paragraaf 3.1 nader aan de orde zullen komen, stelt de overheid de kaders vast waarbinnen het marktmechanisme werkzaam is. Deze kaders vormen de institutionele omgeving waarin bouwers en projectontwikkelaars opereren.

Tegen de achtergrond van het gedaalde kwantitatieve woningtekort heeft de rijksoverheid in de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig overigens gekozen voor

een sterkere marktorientatie en een decentralisatie van het beleid. De decentralisatie is mede ingegeven door het feit dat een nationale woningmarkt niet bestaat. De woningmarkt bestaat eigenlijk uit een groot aantal regionale markten. Gemeenten staan hier bijvoorbeeld dichterbij. De decentralisatie heeft onder meer vorm gekregen door de invoering van het Besluit Woninggebonden Subsidies in 1992. Dit besluit biedt gemeenten de mogelijkheid een gegeven budget naar eigen inzicht te verdelen over verschillende aanwendingsrichtingen, waaronder nieuwbouw in de sociale sector en hoog-niveau renovatie. Ook werd met het akkoord over de zogenoemde Bruteringsoperatie in 1993 de exploitatie van de sociale woningvoorraad huurwoningen volledig een zaak van de woningbouwcorporaties.

De met de Nota Volkshuisvesting ingeslagen weg betekent een breuk met het naoorlogse beleid. In de naoorlogse periode had de rijksoverheid met een systeem van subsidies, regelgeving en woningcontingentering een sterke grip op het aanbod. De keuze voor meer ruimte voor de markt impliceert dat individuele preferenties nu een belangrijkere rol spelen op de markt voor nieuwbouwwoningen dan voorheen.

Het analytisch kader dat in de volgende paragrafen wordt beschreven, beoogt rekening te houden met het bijzonder karakter van wonen, door niet alleen te kijken naar de werking van het marktmechanisme, maar ook naar de effecten van overheidsregulering. Naast marktfalen krijgt dan ook overheidsfalen aandacht.

## **2.2 Analytische instrumenten**

Voor de analyse van de markt voor nieuwbouwwoningen maakt dit rapport gebruik van twee, elkaar aanvullende instrumenten: het analytisch kader marktwerking (AKM) en het analytisch kader uit de Duitslandstudie Challenging Neighbours (AKD). Deze paragraaf start met een korte beschrijving van beide kaders.<sup>6</sup> Vervolgens wordt aangegeven hoe beide kaders in dit onderzoek gebruikt worden.

In het AKD staat de wisselwerking tussen instituties en economische ontwikkeling centraal. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties. Bij formele instituties gaat het bijvoorbeeld om overheidsregulering en bij informele instituties om zelfregulering door marktpartijen. Naast het marktmechanisme onderscheidt het AKD nog drie andere coördinatiemechanismen: regulering, cooperative exchange en normen en waarden. Er worden vier typen marktfalen genoemd die kunnen optreden bij toepassing van het marktmechanisme, namelijk externe effecten, marktmacht, asymmetrische en/of onvolledige informatie en het specificity/hold-up probleem. Het hold up probleem doet zich voor in een samenwerkingsverband waarbij

<sup>6</sup> Voor een uitvoeriger beschrijving zij verwezen naar de achterliggende studies: Creusen (1997) voor het AKM en CPB (1997a) voor het AKD.

één van de partijen moet investeren in specifieke middelen of activiteiten, terwijl deze partij onvoldoende is beschermd tegen opportunistisch gedrag van de andere partijen, nadat de verzonken investeringen zijn gemaakt. Marktfalen kan aanleiding geven tot overheidsingrijpen ofwel tot toepassing van regulering. Echter, dit kan weer gepaard gaan met overheidsfalen.

Het AKD geeft voor elk coördinatiemechanisme de potentiële sterke en zwakke punten aan. Aan de hand hiervan wordt een viertal trade-offs geformuleerd die van toepassing zijn bij het (potentieel) optreden van een vorm van marktfalen. Beleidsmakers kunnen met deze trade-offs rekening houden bij het vormgeven van instituties.

Het AKM kent een andere invalshoek. Hierin staat het competitief gedrag van ondernemingen in een bedrijfskolom centraal. Vigerende instituties zijn daarbij een gegeven. Het AKM is speciaal ontwikkeld voor onderzoek naar industriële organisatie en marktimperfections in een specifieke markt en dient als hulpmiddel bij het opsporen van ondernemingsgedrag dat marktverstoringen teweegbrengt. Marktmacht, informatie-scheefheid en het specificity/hold-up probleem zijn de vormen van marktfalen die in het AKM aan bod komen. Uit deze analyse van marktfalen kunnen beleidsaanbevelingen volgen ter vergroting van de welvaart.

Het AKM fungeert als tweetrapsraket. Eerst is een beschrijving van de bedrijfskolom en de positie van de karakteristieke ondernemingen in de bedrijfstak vereist. Vervolgens vindt aan de hand van een checklist van vragen een analyse plaats van de relaties en het strategisch gedrag van deze ondernemingen tegenover hun concurrenten, leveranciers en afnemers.

De Industriële Organisatie literatuur biedt een veelheid aan theorieën over vraagstukken rond het strategisch gedrag van ondernemingen. De verschillende onderdelen zijn niet voor elke case-studie even relevant. Daarom is er een checklist van steekhoudende vragen geformuleerd waarmee de belangrijkste marktkenmerken en mogelijke marktimperfections opgespoord kunnen worden. Bij de beantwoording van de vragen verwijst de checklist voorts naar de relevante theoretische concepten over het strategisch gedrag en de potentiële beleidskwesties. Echter, de vragen in de checklist zijn algemeen gesteld en dienen per case-studie nader ingevuld te worden.

Schema 2.1 geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van het AKM en het AKD. Kort samengevat heeft het AKD een wat algemener en abstracter karakter. Het biedt een begrippenkader voor de analyse, waarmee dominante coördinatiemechanismen op een markt, van toepassing zijnde vormen van marktfalen en relevante trade-offs bij beleidsopties kunnen worden aangegeven. Voorts wijst het AKD erop dat regulering ook tot marktverstoringen en welvaartsverliezen kan leiden. Wanneer het marktmechanisme een dominant coördinatiemechanisme is biedt het AKM de specifieke mogelijkheid om de effecten op te sporen van het strategisch ondernemersgedrag op de allocatieve en dynamische efficiëntie. Daarbij wordt rekening gehouden met relaties met leveranciers,

concurrenten en afnemers binnen de bedrijfskolom, zodat de aangrenzende markten in de analyse worden betrokken.

*Schema 2.1 Overzicht belangrijkste kenmerken analytische kaders*

Analytisch kader Duitsland-studie (AKD)	Analytisch kader marktwerking (AKM):
<i>Algemene vorm:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– onderscheid naar vier coördinatie mechanismen, waaronder marktwerking, maar ook regulering</li> <li>– onderscheid naar vier typen marktfalen: marktmacht, externaliteiten, asymmetrische informatie en hold-up problemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– focus op één coördinatie-mechanisme, en wel marktwerking</li> <li>– analyse van marktfalen in termen van vermindering van allocatieve en dynamische efficiëntie</li> <li>– beschrijving van bedrijfskolom c.q. input/output structuur</li> </ul>
<i>Specifiek naar marktwerking</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– definitie van vier markttypen (monopolie, oligopolie enz.) op basis van               <ul style="list-style-type: none"> <li>. mate van vaste /verzonken kosten (indicator voor aard productie technologie)</li> <li>. mate van productdifferentiatie (indicator voor aard concurrentie)</li> </ul> </li> <li>– voor elk markttype wordt nagegaan welke typen marktfalen (bijv. marktmacht, externaliteiten) kunnen voorkomen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– analyse van strategisch ondernemingsgedrag (zonder te refereren naar standaard markttypen) ter               <ul style="list-style-type: none"> <li>. vermindering van de kosten (gerelateerd aan aard productie technologie)</li> <li>. verbetering van de concurrentiepositie op de outputmarkten</li> </ul> </li> <li>– nagegaan wordt welk ondernemingsgedrag aanleiding kan geven tot marktfalen/ welvaartsverlies</li> </ul>

De volgende subparagraaf beschrijft de bedrijfskolom in de woningniewbouw. Alle onderscheiden coördinatiemechanismen blijken werkzaam en alle vormen van marktfalen komen voor. Gegeven de instituties speelt het marktmechanisme niettemin een belangrijke rol, zodat toepassing van het AKM zinvol is. Subparagraaf 2.4 presenteert een overzicht van vragen uit de checklist toegespitst op de woningniewbouw. Daarbij wordt tevens een verband gelegd tussen de vragen en de relaties in de bedrijfskolom.

### 2.3 De bedrijfskolom

Het bouwproces vindt zijn weerslag in de bedrijfskolom voor de woningniewbouw. Met het bouwproces wordt bedoeld de ‘productielijn’ van een bouwwerk, van louter idee tot en met de oplevering. Dit is een indeling naar opeenvolgende activiteiten of ontwikkelingsstadia, die echter niet strikt volgtijdelijk is. Weliswaar kan men niet eerder met een activiteit beginnen dan wanneer de voorafgaande activiteiten voldoende



gevorderd zijn, maar onverwachte knelpunten kunnen aanleiding geven tot terugkoppeling naar vorige fasen van het bouwproces. In het bouwproces spelen vele partijen een rol zoals gemeente, architect, hoofdaannemer, onderaannemer, projectontwikkelaar, bouw personeel, toeleveranciers en woonconsument.

Schema 2.2 dat grotendeels is ontleend aan Ritmeijer (1996a), geeft het bouwproces weer. De basisactiviteiten 1 tot en met 8 kunnen tot de voorbereidingsfase worden gerekend, de overige activiteiten tot de uitvoeringsfase. De bouwproductie heeft een heterogeen karakter. Het bouwproces verloopt dan ook wat anders wanneer één vrije sectorwoning wordt gebouwd in opdracht van een particulier (op zijn eigen kavel) dan wanneer een project van tientallen woningen in opdracht van een projectontwikkelaar tot stand komt. In het eerste geval is een aantal fasen uit het schema 2.2 niet van toepassing. Hier zal het bouwproces worden beschreven aan de hand van het tweede geval, dat momenteel bij de grootschalige woningbouw op de VINEX-locaties relevant is.

*Schema 2.2 Fasen in het bouwproces*

Ontwikkelingsstadium	Basisactiviteit
I Programma	(1) Initiatief: analyseren marktvraag (2) Haalbaarheidsstudie (3) Programma van eisen
II Ontwerp	(4) Conceptueel (voor)-ontwerp (5) Ruimtelijk functioneel ontwerp (6) Technisch ontwerp
III Uitwerking	(7) Bestek (8) Prijsvorming, aanbestedingsproces uitvoering
IV Realisatie	(9) Werkvoorbereiding (10) Uitvoering (11) Oplevering (12) Garantie en nazorg

Kenmerkend voor het bouwproces is dat voor veel deelnemers aan het project het 'papierwerk' centraal staat. Dit papierwerk kan worden aangeduid als het bouwplan. Een dergelijk bouwplan doorloopt alle stadia van het bouwproces en wordt steeds verder ingevuld. De overblijvende speelruimte wordt steeds kleiner en de kosten om terug te komen op eerdere beslissingen worden doorgaans steeds groter. In elke fase van het bouwproces geeft het bouwplan de beste indicatie van de actuele stand van zaken, het

vormt de weerslag van de wensen van de opdrachtgever en van de afspraken die hij met andere partijen gemaakt heeft.<sup>7</sup>

Het bouwproces start met de programmafase. Bij een grootschalig bouwproject zijn in deze fase de projectontwikkelaar<sup>8</sup> en de gemeente de belangrijkste partijen. De gemeente stelt voor een bouwlocatie een woningbouwplan op waarin richtlijnen staan voor het totaal aantal te bouwen woningen en de verdeling naar typen en prijsklassen. Bij de verdeling naar typen gaat het bijvoorbeeld om de verdeling over sociale woningbouw en vrije sector en de verdeling over koop- en huurwoningen. Veelal wordt in samenspraak met de projectontwikkelaar ook de verdeling naar prijsklassen vastgelegd. Van de kant van de projectontwikkelaar wordt na een analyse van de markt vraag een haalbaarheidsstudie verricht en een programma van eisen per deelproject opgesteld op basis waarvan meestal ook een eerste ruwe kostenraming wordt gemaakt.

In de programmafase vinden vaak ook onderhandelingen plaats tussen gemeente en ontwikkelaar(s) over de uitgifte van bouwrijpe grond en de gronduitgifteprijs. Deze onderhandelingen kunnen worden gecompliceerd wanneer de ontwikkelaar beschikt over (opties tot koop van) ruwe bouwgrond waarmee hij zich wil verzekeren van het recht tot bouwen. Op basis van bouwkostenramingen en de kosten van verwerving en bouwrijp maken van de locatie, worden in de onderhandelingen per deelproject het aantal woningen, de globale verkoopprijs van de woningen, de kavelgrootte per woning en de uitgifteprijs van bouwrijpe grond per vierkante meter bepaald. De bepaling van de prijs voor een bouwkwavel door de gemeente als verschilpost tussen marktwaarde van de te bouwen woning en de bouwkosten daarvan wordt aangeduid als de *residuele waarde methode*. Indien vanwege hoge verwervingskosten de resulterende kavelprijs leidt tot een verlies bij de grondexploitatie voor de gemeente, zal een plaanpassing plaatsvinden. Een en ander staat uitvoeriger beschreven in het CPB-rapport over de grondmarkt (CPB (1999); zie ook TauwMabeg (1998b)).

In de ontwerpfase werken architecten en eventueel stedenbouwkundigen het programma van eisen gewoonlijk steeds verder uit in opdracht van de ontwikkelaar. Daarbij leggen zij voor een groot deel vast welke bouwmaterialen er nodig zijn. Traditioneel wordt dit in het bestek min of meer definitief vastgelegd. Indien de ontwikkelaar geen onderdeel uitmaakt van een bouwbedrijf, wordt het werk vervolgens

<sup>7</sup> Het bouwplan is in de praktijk niet één stuk, maar een verzameling van documenten. In die zin is het bouwplan eigenlijk een nuttige gedachteconstructie die als volgt gedefinieerd kan worden: een beschrijving van het bouwproject waarin de specificaties staan van het te realiseren bouwwerk, inclusief de kwaliteitseisen, de tijdsplanning, de (administratieve) voorwaarden, de rechten en de plichten van de deelnemende partijen; naarmate het bouwproces vordert, wordt het bouwplan steeds verder ingevuld.

<sup>8</sup> Daarbij kan de projectontwikkelaar ook onderdeel zijn van een bouwconcern.

aanbesteed aan een hoofdaannemer. Deze hoofdaannemer besteedt doorgaans ook weer delen van het werk uit aan onderaannemers. De manieren waarop deze aanbestedingen kunnen verlopen, komen in hoofdstuk 5 uitvoeriger aan de orde. De aannemers verzorgen de inkoop van bouwmaterialen.

Het resultaat van dit alles is dat de woonconsument een product wordt aangeboden waarop hij meestal, behoudens wat meerwerkopties, weinig invloed kan uitoefenen. Alleen aan het begin van het bouwproces kan de consument in beeld komen via een vraaganalyse. Het uiteindelijk product is de resultante van een uitgekristalliseerd bouwplan waarover meestal uitvoerig is onderhandeld. Een dergelijk plan kan in latere stadia van het bouwproces niet meer gemakkelijk worden opengebrouwen. Niettemin vinden de producten in het algemeen gemakkelijk hun weg naar de consument zolang de vraag het aanbod overtreft.

In het bouwproces worden verschillende organisatievormen gehanteerd. In de traditionele structuur zijn de drie hoofdtaken (opdracht geven, ontwerpen en uitvoeren) verdeeld over drie partijen. Een projectontwikkelaar/opdrachtgever geeft een zelfstandig gevestigde architect opdracht een ontwerp te schrijven en een bestek uit te werken. Daarna wordt een aannemer gezocht om het werk uit te voeren; 60% van de bouwproductie<sup>9</sup> verloopt nog via de traditionele structuur. In deze structuur kunnen bedrijven dus samenwerken in steeds wisselende combinaties per project. Een variant binnen het traditionele organisatie-model betreft het bouwteam. Hierin betrekken de architect en de opdrachtgever de aannemer in het ontwerp van het project. Naar schatting van Jansen (1996a) wordt circa 15% van de bouwomzet gerealiseerd in de structuur met een bouwteam. Het ontwerpplan van de architect kan worden beperkt tot een productbeschrijving van het bouwwerk (prestatiebestek). De gedetailleerde uitwerking wordt dan aan de aannemer overgelaten.

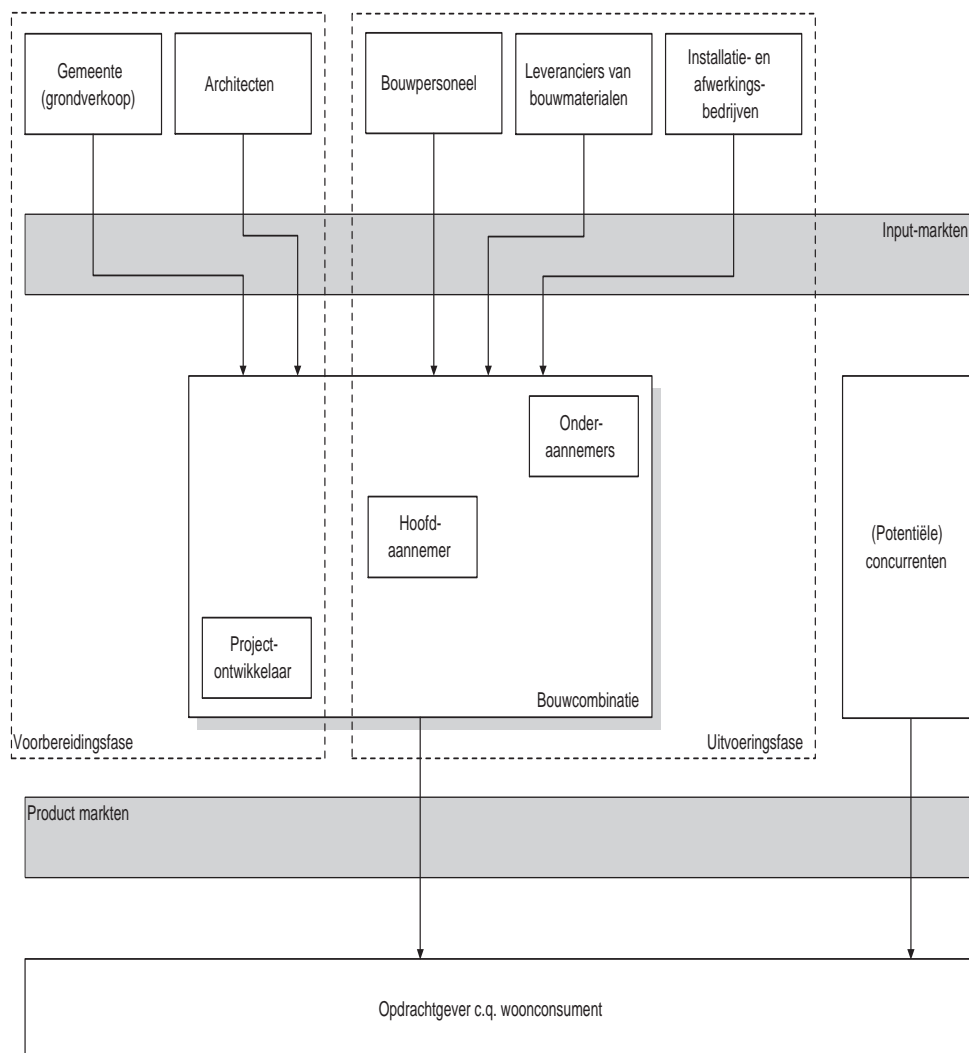
In de niet-traditionele organisatievormen zijn de drie hoofdtaken in handen van slechts twee partijen, een enkele keer in die van één partij. De meest voorkomende niet-traditionele vorm (22% van de bouwproductie) is die waarbij de opdrachtgever en de uitvoerder dezelfde zijn. In de meeste gevallen gaat het dan om bouwbedrijven die voor eigen rekening en risico projecten ontwikkelen.

In een tweede niet-traditionele organisatievorm zijn ontwerper en uitvoerder dezelfde. Het gaat daarbij vooral om werken die ontworpen zijn door bouwbedrijven zonder de inschakeling van een zelfstandig gevestigd architect. In dit geval verleent de opdrachtgever aan het bouwbedrijf een zogenoemde 'construct and design-opdracht' of 'turn key-overeenkomst'. Ook komt de situatie voor waarin opdrachtgevers zelf het

<sup>9</sup> Dit heeft niet alleen betrekking op de (grootschalige) woningniewbouw, maar op de gehele productie in de subsector burgerlijke en utiliteitsbouw van bouwwerken met een bouwsom van meer dan f 100.000 (Lourens (1997)).

ontwerp verzorgen. Daarbij kan het gaan om projectontwikkelaars en woningcorporaties. Toepassing van de organisatievormen 'construct and design' en 'eigen ontwerp' heeft elk betrekking op ca 8% van de bouwproductie.

Figuur 2.1 Bedrijfskolom woningnieuwbouw



Figuur 2.1 geeft vereenvoudigd de bedrijfskolom voor de woningniewbouw weer. De bedrijfskolom positioneert een aantal typen ondernemingen in het boven geschetste bouwproces en de verschillende markten waarop zij actief zijn. De projectontwikkelaar en de bouwondernemingen (zowel hoofd- als onderaannemers) staan centraal in de bedrijfskolom. Zij vormen samen min of meer een tijdelijke combinatie voor de ontwikkeling en uitvoering van een woningbouwproject. In een traditioneel bouwproces blijven deze partijen zelfstandige ondernemingen. Maar in een aantal gevallen zijn bedrijven geïntegreerd tot één concern dat zowel in de projectontwikkeling als in de uitvoerende bouw actief is.

Op de inputmarkten onderhoudt een dergelijke bouwcombinatie relaties met gemeente, architect, bouwpersoneel en leveranciers. Bedrijven bouwen daarbij netwerken op.<sup>10</sup> Op de input- en outputmarkten wordt de bouwcombinatie ook geconfronteerd met de concurrerende bouwcombinaties. Vanwege de centrale rol van projectontwikkelaars en bouwondernemingen zal de verdere analyse zich concentreren op hun strategisch gedrag in onderlinge verhouding en in relatie met andere partijen in de bedrijfskolom.

## 2.4 Marktfalen en overheidsfalen

Alle vier de vormen van marktfalen die het AKD onderscheidt, komen voor bij de woningniewbouw:<sup>11</sup>

- externe effecten. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op milieu-effecten, veiligheid en de ruimtelijke kwaliteit (nu en voor toekomstige generaties);
- marktmacht onder andere als gevolg van het bezit van grondposities en toetredingsbelemmeringen;
- asymmetrisch of onvolledige informatie. Opdrachtgevers (en gemeenten) kunnen bijvoorbeeld moeilijk de kwaliteit beoordelen en de daadwerkelijk kosten van de bouw inschatten.
- specificity/hold up probleem; in het bouwproces ontstaan allerlei langdurige relaties onder andere tussen hoofd- en onderaannemers, waarbij de uitvoerende partij door groeiende onderhandelingsmacht minder prikkel ervaart om kosteneffectief en innoverend te werken.

<sup>10</sup> Volgens Porter (1985) stemmen bedrijven in een netwerk van toeleveranciers hun producten en productieprocessen op elkaar af om zo hun concurrentiepositie te versterken en hun aantrekkingskracht op afnemers te verhogen.

<sup>11</sup> De marktimperfections worden hier kort aangestipt en komen in het vervolg van dit rapport nader aan de orde.

Deze marktimperfecties hebben er toe geleid dat voor de markt van nieuwbouwwoning- en een mengvorm van coördinatiemechanismen geldt. Regulering door de overheid speelt een belangrijke rol.<sup>12</sup> Dit controlemechanisme speelt zelfs de hoofdrol bij de ruimtelijke ordening en is daarmee van grote invloed op de woningniewbouw via de inputfactor grond. Binnen de institutionele kaders werkt echter ook het marktmechanisme volop. In hoeverre het marktgedrag van ondernemingen leidt tot welvaartsverliezen kan worden opgespoord met het AKM. In het kader staat een overzicht van vragen uit de checklist toegespitst op de woningniewbouw. Deze vragen leggen een aantal cruciale issues bloot die een belangrijke invloed hebben op het ondernemingsgedrag van bouwondernemingen en projectontwikkelaars op de verschillende markten.

Naast regulering en het marktmechanisme speelt cooperative exchange een rol van betekenis. Zoals vermeld zijn vele partijen bij de woningbouw actief, zowel marktpartijen als overheid, die samenwerken, onderhandelen en ‘netwerken’. Cooperative exchange kan een stimulans zijn tot product- en procesinnovaties. Het kan echter ook leiden tot samenspanning (bijvoorbeeld concurrentiebeperkende afspraken bij aanbestedingen). Voorts kunnen door samenwerkingsrelaties de (ex ante) transactiekosten verminderen (van o.a. zoeken naar en onderzoeken van contractpartners en onderhandelen). Ook de ex post transactiekosten kunnen lager uitvallen (monitoring kosten en potentiële kosten van faillissement contractpartij).

Bij het beantwoorden van de vragen uit de toegespitste checklist zullen ook vragen aan de orde komen die volgen uit het AKD, zoals

- welk coördinatiemechanisme is op een specifieke markt in de bedrijfskolom in het bijzonder van belang?
- welk marktfalen speelt?
- welke trade-offs zijn relevant bij het verminderen van het marktfalen?

Marktimperfecties, met name externe effecten, kunnen aanleiding geven tot overheidsingrijpen. Ook ‘merit good’ overwegingen kunnen een rol spelen. Het overheidsingrijpen dient erop gericht te zijn de marktuitskomsten zodanig te wijzigen dat de maatschappelijke welvaart wordt verhoogd. Dit is niet zonder problemen, omdat de overheid het maatschappelijk welvaarts optimum niet kent,<sup>13</sup> er verschillende overheden zijn met verschillende doelstellingen en het overheidsingrijpen ook uitvoeringskosten kent.

Indien de rijksoverheid bijvoorbeeld restricties oplegt aan het aanbod van grond voor woningbouw omwille van de ruimtelijk kwaliteit, leidt dit tot een schaarstepremie op grond. Het is dan de vraag in hoeverre de hoogte van de schaarstepremie een goede

<sup>12</sup> Daarnaast is er in de bouw van oudsher ook sprake van zelfregulering, bijvoorbeeld ten aanzien van aanbestedingsregelingen, vakopleiding en onderzoek. Bij zelfregulering bestaat het gevaar van afweer van buitenstaanders.

<sup>13</sup> Ook de overheid kampt met het probleem van onvolledige informatie.

---

*Toepassing checklist Analytisch Kader Marktwerking op woningnieuwbouw*

Schakel in bedrijfskolom	Functie en formulering relevante vragen
<i>Outputmarkten:</i>	
Concurrentie tussen bouwcombinaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Signalering marktstrategieën (productdifferentiatie) voor concurrentiebeperking (par. 4.2): In hoeverre hebben consumenten verschillende voorkeuren zodat bouwers zich kunnen richten op verschillende segmenten om zich van de concurrenten kunnen onderscheiden? Zo niet, hebben bouwcombinaties dan andere strategieën om de concurrentie te beperken?</li> </ul>
<i>Inputmarkten:</i>	
Inputs van gemeente en bouwmaterialenindustrie	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Signalering marktmacht van aanbieder van essentiële inputs (par. 4.2): In hoeverre kunnen projectontwikkelaars en bouwondernemingen beschikken over <i>onmisbare</i> inputs, zoals bouwmaterialen en bouwgrond?</li> </ul>
Inzet van bouwpersoneel	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Signalering marktmacht van arbeid (hoofdstuk 6): In hoeverre is arbeid een schaarse inputfactor met marktmacht? In hoeverre spelen toe- en uitredingsbarrières op de arbeidsmarkt en investeringen in opleiding daarbij een rol?</li> </ul>
<i>Interne organisatie en productieproces van de bouwcombinatie:</i>	
Relatie tussen hoofdaannemers en projectontwikkelaars	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Signalering marktmacht van bouwers (par. 4.2): In welke mate bouwen bouwondernemingen de projecten in eigen beheer of in opdracht van externe projectontwikkelaars? Hoe kunnen zij –in het laatste geval-- voldoende bouwopdrachten verkrijgen?</li> <li>•Monitoring van hoofdaannemers: signalering van informatiescheefheid en opportunistisch gedrag door hoofdaannemers (par. 5.1): In hoeverre kunnen projectontwikkelaars de inzet van hoofdaannemers waarnemen en stimuleren om te voorkomen dat hoofdaannemers op de kwaliteit afdingen en de kosten niet voldoende in de hand houden?</li> <li>•Signalering concurrentiebeperking tussen hoofdaannemers (par. 5.1): In hoeverre hebben bouwondernemingen mogelijkheden om de concurrentie te beperken?</li> </ul>
Relatie tussen hoofdaannemers en onderaannemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Monitoring van onderaannemers: signalering van informatiescheefheid en opportunistisch gedrag door onderaannemers (par. 5.1): In hoeverre kunnen hoofdaannemers de inspanning van onderaannemers waarnemen en stimuleren om te voorkomen dat onderaannemers slechte bouwprestaties leveren?</li> </ul>
Innovatie door aannemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Signalering van technologische ontwikkeling en spillovers bij innovaties (par. 5.2): In welke mate doen bouwondernemingen eigen technologisch onderzoek naar product- of procesinnovaties of zijn er belemmeringen zodat eigen onderzoek niet loont? In hoeverre kunnen zij het onderzoek ook in samenwerkingsverband verrichten vanwege spillovers en zullen de betrokken partijen zich daarbij aan gemaakte afspraken houden?</li> </ul>

---

afspiegeling is van de preferenties van de burgers voor vrije ruimte en voor ruim wonen. Bovendien kan een dergelijke schaarstepremie leiden tot ongewenst gedrag van marktpartijen, gericht op het verkrijgen van een deel van deze premie.

Gemeenten bepalen ook vaak de verdeling van het aantal woningen op een bouwlocatie naar typen en prijsklassen, zodat het de vraag is in hoeverre de resulterende verdeling aansluit bij de consumentenvoorkeuren. Hierbij is de gemeente als exploitant van de grond op een bouwlocatie tevens belanghebbende. Tevens kan een gemeente nog andere, eigen doelstellingen nastreven, als bijvoorbeeld een zo hoog mogelijk inwoneraantal. Daarnaast leidt regulering veelal tot administratieve lasten. In het algemeen ontbreekt een prikkel om deze lasten, gegeven de doelstelling van de regelgeving, te minimaliseren.

Kortom, overheidsingrijpen hoeft niet op de meest efficiënte wijze plaats te vinden en kan de maatschappelijke welvaart juist verminderen. In deze gevallen wordt gesproken van *overheidsfalen*. Zo kunnen prijs- en hoeveelheidsregulering van een gemeente op een bouwlocatie tot welvaartsverliezen ('deadweight losses') leiden. Daar de maatschappelijke welvaartsfunctie waarin ook externe effecten gewaardeerd worden, onbekend is, valt niet objectief vast te stellen of dit ook daadwerkelijk gebeurt. Wel valt vaak aan te geven welke trade-off speelt bij overheidsingrijpen. Bij de vermelde gemeentelijk regulering gaat het bijvoorbeeld om een afweging tussen de bevordering van een evenwichtige samenstelling van een wijk naar verschillende bevolkingsgroepen en het meer voldoen aan de individuele woonwensen. Bij de nadere analyses in dit rapport zal daarom niet alleen aandacht worden besteed aan marktfalen, maar ook aan het mogelijk optreden van overheidsfalen en de trade-offs die daarbij spelen.



### 3. Regelgeving en karakteristieken woningnieuwbouw

*Bij wijze van intermezzo tussen het analytische kader uit het vorige hoofdstuk en de nadere analyse van de efficiëntie van de markt voor nieuwbouwwoningen in de volgende hoofdstukken behandelt dit hoofdstuk de voor de woningbouw relevante regelgeving en enkele bijzondere kenmerken van de bouwnijverheid en de woningnieuwbouw. Deze informatie is van belang om het analytisch kader in de hoofdstukken 4 tot en met 6 te kunnen toepassen. Paragraaf 3.1 biedt een overzicht van de belangrijkste regelingen voor de woningbouw die tezamen het institutionele kader vormen waarbinnen de markt werkt. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan mogelijk overheidsfalen. Paragraaf 3.2 over de bijzondere kenmerken wordt afgesloten met een overzicht van een aantal trends bij de woningnieuwbouw die voor de verdere analyses relevant zijn.*

#### 3.1 Regelgeving

Marktimperfecties, die in de volgende hoofdstukken nader aan de orde zullen komen, geven aanleiding tot overheidsingrijpen. Een belangrijk motief is het verminderen van negatieve externe effecten, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, veiligheid en milieu. Het ingrijpen vindt veelal plaats in de vorm van regelgeving. De relevante regelgeving kan onderscheiden worden in generieke regelgeving en specifieke regelgeving. Deze laatste categorie heeft specifiek betrekking op de (woning)nieuwbouw en de bouwnijverheid. In schema 3.1 staat een overzicht van de regelingen die vanwege hun grote relatieve impact het belangrijkste zijn. De belasting- en sociale zekerheidswetgeving en administratieve verplichtingen blijven vanwege het zeer algemene karakter buiten beschouwing.

*Schema 3.1 Overzicht relevante regelgeving voor woningnieuwbouw*

Specifieke regelgeving	Generieke regelgeving
– Woningwet: Bouwbesluit	– Wet Milieubeheer
– Woningwet: Gem. Bouwverordening	– Arbeidsomstandighedenwet
– Wet KetenAansprakelijkheid	– Vestigingswet
	– Wet op algemeen (on)-verbindend verklaren van CAO-bepalingen
	– Wet op Ruimtelijke Ordening

Schema 3.1 heeft betrekking op wettelijke regulering. Daarnaast bestaan er nog tal van gemeentelijke regels, soms in de vorm van aanvullende voorschriften op landelijke regelgeving, en is sprake van zelfregulering via convenanten. Uitvoering van regels wordt bemoeilijkt wanneer de regels per gemeente of regio verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van bepaalde materialen.

Indien regulering effectief werkt, verminderen de negatieve externe effecten. Daar staat echter tegenover dat regelgeving de concurrentie kan belemmeren, zodat de maatschappelijke welvaart toch kan verminderen (overheidsfalen). De effecten van de belangrijkste regelingen komen in het vervolg van deze paragraaf aan de orde.<sup>14</sup>

De belangrijkste regelgeving voor de woningniewbouw is de *Woningwet*. Deze wet stelt een kader waarin diverse bouwtechnische voorschriften en eisen met betrekking tot omgevingsfactoren via het Bouwbesluit en de gemeentelijke Bouwverordeningen en -vergunningen aan bouwwerken kunnen worden opgelegd. Daarnaast geeft de wet ook richtlijnen omtrent de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Voorts regelt de Woningwet ook de instelling van woningcorporaties. De Woningwet heeft veel raakvlakken met andere wetten en regelgeving.

Het *Bouwbesluit* is een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van de Woningwet. Het Bouwbesluit legt een aantal uniforme bouwtechnische voorschriften op ten aanzien van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid, en in de toekomst ook milieu. Voorheen stelde het Bouwbesluit een aantal eisen aan de bouwproducten en -werken zelf (zie Research voor Beleid (1994)). Maar nu legt het Bouwbesluit een aantal voorwaarden op ten aanzien van de minimum prestaties van de bouwproducten en -werken. De minimum prestatie-eisen verwijzen naar de NEN-normen die conform de EG-richtlijnen zijn opgesteld door het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI). Deze eisen bieden woonconsumenten ook een zekere kwaliteitsgarantie.

In praktijk maken ontwerpers en bouwondernemingen veel gebruik van certificaten van één van de tien erkende certificatie-instellingen. De certificaten geven een garantie dat de bouwmaterialen, bouwdelen of -processen voldoen aan de gestelde normen. Door de certificatie hoeft de gemeente het ontwerp en/of bouwwerk niet meer volledig te toetsen aan de technische voorschriften, en kan zij een kortere vergunningsprocedure volgen.

Het theoretisch voordeel van prestatie-eisen boven de eisen op materiaalgebruik is dat ontwerpers en uitvoerders meer vrijheden hebben om innovaties (sneller) te kunnen toepassen. Niettemin hebben ondernemingen uit de bouwwereld verschillende praktische bezwaren tegen de opgelegde prestatie-normen geuit (zie BEA (1995), Research voor Beleid (1994) en MDW (1997)). De prestatie-eisen zijn minder

<sup>14</sup> Met uitzondering van de Wet op algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van CAO's, die in hoofdstuk 6 aan de orde komt.

toegankelijk en lijken op een aantal punten elkaar te overlappen of zelfs te weerspreken. Deze normen worden (daarom) vaak door gemeenten en ander overheidsinstanties verschillend geïnterpreteerd en toegepast. Daarnaast liggen volgens de MDW-werkgroep sommige normen voor isolatie en brandveiligheid te hoog, en worden verschillende aspecten van comfort vaak onder de term bruikbaarheid ingedeeld. Voorts leidt de invoering van nieuwe normen (op basis van nieuwe beleidsdoelen) tot aanpassingen in het Bouwbesluit. Dergelijke veranderingen brengen extra (aanpassings)kosten voor bouwondernemingen met zich mee, zoals (initieel) hogere rekenkosten en extra kosten voor inschakeling van externe deskundigen (zie BEA (1995)).

Het MDW-rapport bevat reeds een groot aantal aanbevelingen ter verbetering van het Bouwbesluit, onder andere op het gebied van de toegankelijkheid van de bouwregelgeving. Voorts stelt de MDW-werkgroep dat de overheid zou moeten bezien of zij zoveel mogelijk beleidsdoelen aan de markt kan overlaten. De werkgroep stelt dan ook voor om te bekijken of lichtere instrumenten dan regelgeving wellicht mogelijk zijn.

Het Bouwbesluit werkt weliswaar kostenverhogend, zowel materieel als administratief, maar werkt vanwege de uniformiteit van de regels nationaal in principe niet concurrentieverstorend. Bovendien wordt bij het verlenen van een bouwvergunning het bouwplan door de gemeente ook getoetst op de eisen van het Bouwbesluit zodat naleving van de eisen gewaarborgd is. Wel kan het Bouwbesluit een toetredingsbelemmering vormen voor (buitenlandse) bedrijven vanwege de ingewikkeldheid van de regelgeving. De complexiteit wordt nog versterkt doordat uit hoofde van andere regelgeving dan het Bouwbesluit ook nog bouwtechnische eisen aan bouwwerken worden gesteld die soms raken aan de eisen vanuit de bouwregelgeving. Het gaat dan met name om de Wet Milieubeheer, Wet Bodembescherming en Arbo-wetgeving.

Naast het Bouwbesluit staat in de Woningwet aangegeven welke eisen gemeenten via *bouwverordeningen* mogen voorschrijven. De bouwverordening moet voorschriften omvatten omtrent administratieve bepalingen, welstandsbepalingen, tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem, uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden, en het gebruik van bouwwerken. Daarnaast mag een bouwverordening enkele stedenbouwkundige voorschriften bevatten voor zover een bestemmingsplan hierin niet voorziet of zelfs ontbreekt.

Met deze eisen kan de Woningwet op een aantal punten<sup>15</sup> overlappen met andere wetten, zoals de Wet Milieubeheer en de Wet bodembescherming. Bovendien blijkt dat gemeenten verschillende condities opleggen bij de aanvraag van een bouwvergunning, en de welstands- en toezichtsprocedures op uiteenlopende wijze behandelen (zie MDW (1997)). De MDW-werkgroep stelt voor om de voorschriften conform de bouwverordeningen op een aantal punten te uniformeren of terug te dringen, en de kosten/leges van

<sup>15</sup> Dat wil zeggen voorkomen van bebouwing op verontreinigde grond, verplicht grondonderzoek scheiden en afvoeren van bouw- en sloopafval.

de vergunningverlening te koppelen aan de daadwerkelijk gemaakte kosten.

Voor de toetsing van bouwwerken maakt de Woningwet een onderscheid naar drie categorieën: vergunningsplichtige, meldingsplichtige en vergunningsvrije bouwwerken.<sup>16</sup> Woningnieuwbouw is altijd vergunningsplichtig. De termijnen voor de Nederlandse vergunningverlening blijken lang te zijn in vergelijking met zeven andere Westeuropese landen (Visscher (1997)).

Voorts regelt de Woningwet de planning, programmering en verdeling van de aard en omvang van de te bouwen woningen. Hierin komt de Woningwet met veel andere wetten in aanraking, zoals de Huisvestingswet, de Huurprijzenwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Op grond van de Woningwet worden bouwlocaties aangewezen en het aantal te bouwen goedkope woningen gefaciliteerd. In het kader van het laatste is het *Besluit Locatiegebonden Subsidies*, onderdeel van de Woningwet, werkzaam. Dit besluit dient om de ontwikkeling van bouwlocaties te bevorderen door het wegnemen van financiële belemmeringen, opgeworpen door hoge grondkosten. In dit kader hanteren gemeenten bepaalde woningdichtheden en dienen zij een lage grondprijs voor sociale woningen in rekening te brengen. Eventuele verliezen die bij dit laatste worden geleden moeten door de gemeenten worden verhaald op de vrije sector. Het effect van de Woningwet op het kwalitatieve aanbod in relatie tot de consumentenvoorkeuren wordt in hoofdstuk 4 beschreven.

De Woningwet en de *Wet op de Ruimtelijke Ordening* beperken tezamen het aanbod van woningbouwlocaties. Hierdoor ontstaat een schaarstepremie op grond. Het rijk legt de algemene uitgangspunten van het ruimtelijk orderingsbeleid vast in een Planologische KernBeslissing, die vervolgens in provinciale plannen en gemeentelijke bestemmingsplannen nader wordt uitgewerkt. Het huidige beleid staat verwoord in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). Het VINEX-beleid is gericht op de bundeling van de verstedelijking door middel van de concentratie van de bouw van nieuwe woningen in en rond stadsgewesten (VINEX-locaties). Door daar compact te bouwen worden open ruimten zo veel mogelijk ontzien en wordt ook de groei van de mobiliteit in het woon-werkverkeer afgeremd. Op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening bepaalt uiteindelijk het gemeentelijke bestemmingsplan de gebruiksmogelijkheid van een stuk grond.

Ter bestrijding van belasting- en premieontduiking stelt de *Wet Ketenaansprakelijkheid* de hoofdaannemer aansprakelijk voor de premies alsmede de belastingen die de onderaannemer en zijn onderaannemers verschuldigd zijn. Deze wet is ingevoerd omdat in het verleden sommige onderaannemers en koppelbazen een concurrentievoordeel behaalden door geen loonbelasting en/of sociale premies af te dragen. Deze wet illustreert dat de bouw soms specifieke regelgeving behoeft, omdat werknemers op

<sup>16</sup> Alle drie categorieën moeten wel altijd in overeenstemming zijn met het Bouwbesluit.

steeds andere locaties en in andere samenwerkingsverbanden werkzaam zijn en malafide bedrijven daarbij de wetten proberen te ontduiken. De Wet Ketenaansprakelijkheid leidt wel tot extra administratieve lasten en toetredingsbelemmeringen vanwege eisen t.a.v. reputatie en solvabiliteit.

Naast een bouwvergunning moet er door een gemeente ook een milieuvergunning worden afgegeven voordat met de bouw van een woning gestart mag worden op basis van de *Wet Milieubeheer*. Deze wet schrijft tevens technische voorschriften voor in verband met milieubeheer. Het is de bedoeling dat deze voorschriften onderdeel gaan uitmaken van het Bouwbesluit. Daarnaast bevat de Wet Milieubeheer verordeningen ten aanzien van de bescherming van de kwaliteit van het grondwater, het toepassen van afvalstoffen in werken en het storten van bouw- en sloopafval.

Bovendien bestaan er op regionaal niveau (stadsgewesten, provincies of grote gemeenten) convenanten gericht op het bevorderen van het zogenoemde 'duurzaam bouwen'. Het gaat hierbij om een manier van bouwen die beter past bij een duurzame ontwikkeling. Allerlei voorschriften, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van tropisch hardhout, wijken daardoor regionaal af, zodat bouwbedrijven die in meerdere regio's actief zijn zich per regio in de afspraken/voorschriften moeten verdiepen, wat tot een verhoging van de kosten leidt. Er is een poging tot uniformering ondernomen door het vaststellen van een Nationaal Pakket van maatregelen voor duurzaam bouwen, dat op vrijwillige basis kan worden toegepast. Overwogen wordt om dit voor een deel op te nemen in het Bouwbesluit.

De Arbeidsomstandighedenwet, kortweg *Arbo-wet*, is een kaderwet gericht op de algemene zorg voor veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemers. De regelgeving is enerzijds gericht op het beleid van een bouwonderneming en anderzijds specifiek op bouwprojecten en de uitvoering op de bouwplaats. In het kader van het eerste element dient een bouwbedrijf een Arbo-beleidsplan en een Arbo-jaarverslag op te stellen en een Arbodienst in te schakelen o.a. voor verzuimbeleid. Het tweede element heeft betrekking op bedrijfshulpverlening, bouwplaatsvoorzieningen, instructie van personeel op Arbo-gebied, machineveiligheid en het gebruik van gevaarlijke stoffen.

Bij de Arbo-wet is een heroriëntatie gaande met als doel de regelgeving wat minder gedetailleerd te maken door zo mogelijk middelvoorschriften te vervangen door doelvoorschriften. Doordat dan meer het gewenste resultaat wordt voorgeschreven dan de weg waarlangs dat bereikt moet worden, wordt de verantwoordelijkheid voor het arbobeleid meer bij de bedrijven gelegd.

De Arbo-wet is zeer relevant voor bouw vanwege de hogere kans op bedrijfsongevallen. De Arbowetgeving leidt tot een verhoging van de kosten in de vorm van administratieve lasten en andere nalevingskosten. Bij de andere nalevingskosten gaat het om de meerkosten die bouwondernemingen maken om te voldoen aan de Arbo-regelgeving. De Arbo-wet kan concurrentieverstorend werken, wanneer sommige bedrijven de regels

aan hun laars lappen ten einde een kostenvoordeel te behalen. Vanwege steeds veranderende locaties en samenwerkingsverbanden wordt controle op naleving van de Arbo-regels bemoeilijkt. Bovendien wordt binnen het niet-georganiseerde bedrijfsleven nogal eens makkelijk omgesprongen met de Arbo-regelgeving (Hulshoff (1996)). Daarom wordt ook van de zijde van de georganiseerde werkgevers gepleit voor een adequaat systeem van handhaving en controle ter voorkoming van concurrentievervalsing (AVBB (1996)). Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de Arbeidsinspectie (I-SZW).

Wanneer een aspirant-ondernemer zich wil vestigen als algemeen bouwondernemer, dan moet hij volgens de *Vestigingswet* voldoen aan enkele 'eisen van algemene ondernemingsvaardigheden' en aan de specifieke 'eisen van bedrijfstechniek' voor het bouwbedrijf (Ritmeijer (1997b)). De eerste categorie stelt eisen aan de kennis van bedrijfsvoering, zoals marketing, operationeel management, personeel en organisatie, financiële administratie en management. De tweede categorie vormt een aanvulling op de eisen van algemene ondernemingsvaardigheden en hebben betrekking op de bedrijfsvoering in een specifieke bedrijfstak, zoals de algemene burgerlijke en utiliteitsbouw, metselaars- en timmerbedrijf.

Om aan de eisen te kunnen voldoen kan de aspirant-ondernemer een specifieke ondernemeropleiding voor het aannemersbedrijf volgen dat wordt afgesloten met examinering voor een vakdiploma. Naast de HBO opleidingen voor bouwtechnische bedrijfskunde verzorgt ook de stichting Kader- en Ondernemersopleiding Bouwbedrijf (gelieerd aan het AVBB) een opleiding voor algemene ondernemingsvaardigheden en bedrijfstechniek voor het algemeen bouwbedrijf, evenals een opleiding voor gespecialiseerde aannemers (metselaars- en timmerbedrijven).

In 1996 is de vestigingswet versoepeld, waardoor de toetredingsbelemmeringen zijn verminderd. Zo gelden er voor de sector Burgerlijke en Utiliteitsbouw nog wel enkele speciale eisen ten aanzien van bedrijfstechnieken, maar niet meer voor schilders. In het algemeen zal gelden dat concurrentie tussen kleine bouw- en afwerkingsbedrijven is toegenomen met een bijbehorend neerwaarts prijseffect. Voor de woningniewbouw is dus versoepeling van de vestigingswet derhalve vooral relevant voor de concurrentie tussen onderaannemers.

### *Resumé*

De hierboven beschreven wet- en regelgeving heeft geleid tot een complex systeem van soms overlappende regelgeving. Zowel bij het bouwbesluit als de Arbowet worden wel pogingen ondernomen om regelgeving minder gedetailleerd te maken door meer te werken met prestatie-eisen en minder met middelenvoorschriften. De regelgeving is dermate ingewikkeld voor bedrijven dat een grondige studie nodig is om de regels te kunnen toepassen. Activiteiten gericht op het verwerven van deze kennis kunnen als verzonken kosten beschouwd worden, die toetreding van nieuwe, vooral buitenlandse

bedrijven belemmert. Landelijke uniformering van regels voorkomt dat er toetredingsbelemmeringen op lokale markten ontstaan.

De regelgeving werkt kostenverhogend, zowel materieel als administratief. Voor zover de regelgeving leidt tot vermindering van de negatieve externe effecten zijn de materiële kosten de prijs van het internaliseren van externe effecten. Hierdoor verbetert in principe de allocatieve efficiëntie. In het geval dat vanwege informatieproblemen of paternalistische overwegingen de prestatie-eisen zwaarder zijn dan strokend met de preferenties van consumenten, is er sprake van een marktverstoring.

De administratieve lasten van uitvoering van regels leiden in ieder geval tot een kostenverhoging die de allocatieve efficiëntie verstoort. Bij de vormgeving van regelgeving op gebied van milieu, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit is er dus een trade off tussen administratieve lasten en allocatieve efficiëntie. De administratieve lasten kunnen beperkt worden door afwijkende regionale voorschriften zoveel mogelijk tegen te gaan, de regels zo eenvoudig en transparant mogelijk te maken en door regelgeving zo min mogelijk te laten overlappen.

De regelgeving leidt tot verstoring van de concurrentieverhoudingen wanneer regels ontdoken kunnen worden, zodat ontduikers een kostenvoordeel kunnen behalen. Door de steeds wisselende locaties en samenwerkingsverbanden is controle in de bouw veelal moeilijker dan in andere bedrijfstakken. Hierdoor is ook de kans groter dat bedrijven regels aan hun laars lappen. Illustratief is dat voor de inning van loonbelasting en sociale zekerheidspremies specifiek voor de bouwnijverheid een aparte wet is gemaakt om betaling te waarborgen. Verstoring van de concurrentieverhoudingen kan vermeden worden door een effectieve controle op de naleving van de regels. Daarbij is het tevens van belang dat er geen regionale verschillen optreden bij de uitvoering van de controletaken.

### **3.2 Karakteristieken van de productie van nieuwbouwwoningen**

#### *Karakteristieken van de bouwnijverheid*

De feitelijke bouwproductie in de uitvoeringsfase heeft een aantal bijzondere kenmerken, waardoor de bouwnijverheid duidelijk afwijkt van andere bedrijfstakken zoals de industrie of de dienstverlening. Typerend voor de productie in de bouwnijverheid is dat deze is gebonden aan projecten, die verschillen naar locatie, omvang en ontwerp. In tegenstelling tot de industrie vindt er geen massaproductie plaats van min of meer standaardproducten op een vaste locatie volgens een vast procédé. De bouwnijverheid brengt juist heterogene producten voort waarvoor steeds wisselende combinaties van bouwtechnieken, -procédés en -materialen nodig zijn. Daarbij vindt de productie telkens op een andere locatie plaats en in steeds wisselende samenwerkingsverbanden van bedrijven binnen en buiten de bedrijfstak bouwnijverheid.

Er is een grote verscheidenheid aan bedrijven betrokken bij bouwproductie. Alleen al het bedrijvenbestand binnen de bouwnijverheid zelf kenmerkt zich door een grote

diversiteit qua grootte en soort activiteiten. Zo zijn er bedrijven die zich specialiseren in de ruwbouw of de afwerking van bouwwerken. Het gros van bouwondernemingen is relatief klein en veelal gespecialiseerd in kleinere woning- en utiliteitsbouw-projecten. Maar er zijn ook tal van grote concerns die hun activiteiten naar meerdere sectoren hebben uitgebreid, zoals projectontwikkeling en grond-, weg- en waterbouw. Zeven à acht bouwconcerns hebben zelfs een omzet van meer dan f 1 mld (Coopers en Lybrand (1997)).

In tegenstelling tot de dienstverlening kenmerkt het uiteindelijke product zich door een lange levensduur. Als leverancier van investeringsgoederen is de bouwnijverheid een conjunctuurgevoelige bedrijfstak. Vanwege deze conjunctuurgevoeligheid, maar ook vanwege de projectmatige manier van werken kenmerkt de bouwnijverheid zich voorts door een behoorlijke flexibiliteit in het aantrekken en afstoten van personeel. Het bouwproces, zeker in de woningbouw, is arbeidsintensief vergeleken met het industriële productieproces.

De bouwnijverheid is een typisch op de binnenlandse afzet gerichte bedrijfstak: export en import zijn in vergelijking met de industrie van beperkte betekenis. Vanwege het locatiegebonden karakter van de productie vindt de concurrentie op de binnenlandse markt in hoofdzaak plaats tussen binnenlandse producenten. Wel zijn onder invloed van de Europese eenwording meer Nederlandse aannemers op de buitenlandse markt actief geworden, en omgekeerd hebben buitenlandse bouwers wat meer belangstelling gekregen voor de Nederlandse markt. Vanwege de geringe buitenlandse concurrentie en de lage prijselasticiteit van de vraag levert de doorberekening van hogere kosten in de afzetprijzen doorgaans weinig problemen op in de bouw.

De bedrijfstak bouwnijverheid wordt statistisch nader onderscheiden in de volgende onderdelen: burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U), grond-,water- en wegenbouw (GWW), bouwinstallatie, afwerking van gebouwen en overige werkzaamheden. Tabel 3.1 leert dat de B&U-bedrijven de belangrijkste groep vormen. Hoofdaannemers in de woningniewbouw maken onderdeel uit van de B&U-sector. Bij deze grote aannemers is veelal nauwelijks sprake van specialisatie. Om risico's te spreiden (onder andere vanwege conjunctuurschommelingen) richten zij zich zowel op de woningbouw als de utiliteitsbouw. Onderaannemers specialiseren zich vaak wel in een beperkt aantal onderdelen van het bouwproces. Onderaannemers die actief zijn in de woningniewbouw, bevinden zich in de B&U-sector, de bouwinstallatie en de afwerking. De kleinere bedrijven in de drie laatste genoemde subsectoren leggen zich overigens vooral toe op onderhoudswerkzaamheden en verbouwingen.



*Tabel 3.1 Nadere onderverdeling van de bedrijfstak bouwnijverheid, 1995*

	Aantal bedrijven <sup>a</sup>		Aantal werknemers <sup>b</sup>		Productiewaarde	
	x 1000	%	x 1000	%	mld gld	%
Burgerlijke en utiliteitsbouw	10,5	35	136,0	37	41,4	47
Grond-, water- en wegenbouw	2,7	9	59,1	16	14,7	17
Bouwinstallatie	7,2	24	99,4	27	19,2	22
Afwerking van gebouwen	7,7	26	51,7	14	7,8	9
Overige werkzaamheden	1,9	6	21,0	6	4,6	5
Totaal	30,0	100	367,3	100	87,8	100

<sup>a</sup> Exclusief zelfstandigen zonder personeel.

<sup>b</sup> In arbeidsjaren.

Bron: CBS (1998b).

Tabel 3.2. geeft de verdeling van het aantal bedrijven, de (netto) productie<sup>17</sup> en de werkgelegenheid van bouwbedrijven in de burgerlijke en utiliteitssector naar grootteklassen in 1995. Hieruit blijkt dat de middelgrote bouwondernemingen het grootste aandeel hebben in de (netto) productie en werkgelegenheid. Het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) is weliswaar groot (zo'n 10.000), maar hun aandeel in de totale productie en werkgelegenheid is vrij klein.

*Tabel 3.2 Aantal bedrijven, netto productie en werkgelegenheid naar grootteklasse in de burgerlijke en utiliteitsbouwsector, 1995*

	%		aantal werknemers		
	totaal	zzp	1-9	10-99	≥100
Aantal bedrijven (dzt)	20,6	48,9	37,1	13,2	0,8
Netto productie ( mld gulden)	26,9	3,6	19,3	47,6	29,4
Aantal werkzame personen (dzt personen)	157,9	8,4	24,1	45,0	22,2

Bron: CBS(1997).

Vanwege de toenemende industrialisatie in het bouwproces wordt de toeleverende industrie steeds belangrijker voor de uitvoerende bouw. Industrialisatie houdt in dat verschillende bouwonderdelen fabrieksmatig worden gebouwd en soms ook door de

<sup>17</sup> D.w.z. de totale productie verminderd met de betalingen aan andere (onder)aannemers in de bouwnijverheid.

leveranciers worden geïnstalleerd, waardoor bouwondernemingen zelf minder bouwactiviteiten verrichten. Door deze uitbesteding van activiteiten besparen zij een deel van de arbeidskosten en kunnen zij de bouwtijd verkorten (zie Jansen (1996b)). Maar met de industrialisatie verschuiven zij met een deel van hun productie ook een deel van hun innovatief vermogen naar de toeleverende industrieën. Vandaar dat de technologische ontwikkeling in deze industrieën steeds belangrijker wordt voor de bouwnijverheid.

Uit tabel 3.3 blijkt dat de industrialisatie vooral betrekking heeft op de leveringen van de metaalproductenindustrie (met name werkplaatsen voor metaalconstructies) en in mindere mate op de leveringen van de hout- en bouwmaterialenindustrie. Dit kan worden afgelezen aan de mate waarin de volumemutatie van de binnenlandse leveringen van toeleveranciers de volumemutatie van de bouwproductie overtreft. Voorts blijkt het belang van onderaanneming in de bouwnijverheid toe te nemen.

*Tabel 3.3 Input- en outputgegevens bouwnijverheid en -installatiebedrijven, 1987-1996*

	1987	Volume	Prijs	1996
	mld gld	mutaties per jaar in %		mld gld
Binnenlandse levering goederen	10,7	2,3	2,0	15,7
w. v. hout- en bouwmaterialenindustrie	5,1	1,7	2,4	7,3
metaalproductenindustrie	2,1	4,6	1,8	3,8
Binnenlandse levering diensten	7,9	4,0	1,7	13,1
Interne leveringen bouwnijverheid	12,7	2,8	2,8	20,9
Invoer	7,9	3,8	0,8	11,8
Totaal verbruik	39,1	3,1	2,0	61,5
Toegevoegde waarde	22,5	0,6	3,9	33,4
Totale productie bouwnijverheid	61,6	2,3	2,6	94,9
Netto productie bouwnijverheid <sup>a</sup>	48,9	1,9	2,8	74,0

<sup>a</sup> Totale productie gecorrigeerd voor de interne leveringen

Bron: CBS input/output tabellen volgens SBI'93.

Bij een internationale vergelijking (Schellevis (1995)) blijkt de Nederlandse bouwnijverheid qua arbeidsproductiviteit een middenpositie in te nemen. De arbeidsproductiviteit

in België, de Verenigde Staten en Japan blijkt hoger te zijn en in Denemarken en Frankrijk lager. Deze rangorde hangt echter mede samen met verschillen in de samenstelling van de bouwproductie. Ook wat betreft de loonkosten per uur bevindt Nederland zich in een middenpositie. De bruto loonkosten per gewerkt uur zijn het hoogst in Duitsland en Japan. Nederland kent lage tot gemiddelde materiaalkosten. Voorts valt op dat vooral de grote bouwers in Nederland en Frankrijk een relatief groot deel van de totale bouwproductie voor hun rekening nemen. Het aandeel van de vier grootste bouwers in de binnenlandse bouwproductie bedraagt in Nederland bijna 10%.

Vergelijkend onderzoek van Stoffers (1995) leert dat verschillende bronnen een diffuus beeld opleveren ten aanzien van de bouwprijzen in Nederland in vergelijking met andere landen. Wel is duidelijk dat de bouwkosten van sociale woningbouw in Nederland laag zijn. Dit wordt echter deels bepaald door verschillen in kwaliteit en grootte van de woningen.

#### *Woningnieuwbouw*

Al een aantal jaren achtereenvolgend worden bouwvergunningen verleend voor circa 100.000 woningen. Tabel 3.4 toont de verdeling van de woningbouw naar opdrachtgever, naar type (huur versus koop) en stichtingskostenklasse. Op de nieuwbouwmaket domineert tegenwoordig de duurderde koopwoning in de ongesubsidieerde sector. De belangrijkste categorie aanbieders zijn de bouwers voor de maket, dat wil zeggen bouwondernemingen en projectontwikkelaars. Woningcorporaties en particulieren op eigen kavels spelen een veel minder belangrijke rol.

Figuur 3.1 toont dat het aandeel van goedkope huur- (en koop)woningen drastisch is teruggelopen in de jaren tachtig en negentig. Dit spoort met het in de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig vastgelegde beleid tot een sterkere marktorientatie in de woningnieuwbouw. Vroeger werden onder een strakke overheidsregie grote hoeveelheden in serie geproduceerde, goedkope sociale huurwoningen en premiehuur- en koopwoningen op de maket gebracht. Wat betreft de goedkope huurwoningen speelden woningcorporaties daarbij een belangrijke rol vanwege hun taak om te zorgen voor het betaalbaar huisvesten van lagere inkomensgroepen. Tegenwoordig zijn woningcorporaties echter ook op bescheiden schaal actief in het (middel)dure huur- en koopsegment (zie ook bijgaand kader).

Binnen de categorie bouwers voor de maket spelen de grote projectontwikkelaars, die verenigd zijn in de Neprom,<sup>18</sup> in toenemende mate een belangrijke rol (Neprom (1998)). In 1997 verzorgden Neprom-leden bijna een derde van het totaal aantal opgeleverde

<sup>18</sup> De Neprom is de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen. De Neprom kent 55 leden, verdeeld over drie bloedgroepen: projectontwikkelingsmaatschappijen verbonden aan een bouwconcern, projectontwikkelingsmaatschappijen verbonden aan een financiële instelling en overige maatschappijen.

woningen, namelijk circa 28.000 woningen. Dit is een stijging met bijna 50% ten opzichte van 1996 en voor 1998 wordt een verdere stijging met ruim 15% voorzien. Deze stijging hangt samen met het goed op gang komen van de woningproductie in VINEX-gebieden. In deze gebieden hebben projectontwikkelaars grondposities verworven om zich te verzekeren van bouwrechten. In 1997 werden van de vermelde 28.000 woningen er bijna 18.000 ook gebouwd door Neprom-leden. Van de door Neprom leden ontwikkelde koopwoningen behoorde driekwart tot het dure segment.

*Tabel 3.4 Verleende bouwvergunningen naar opdrachtgever en stichtingskostenklasse, 1997*

	Bouwers voor de markt	Woningbouw- verenigingen c.q. corporaties	Rijk, gemeenten Institutionele beleggers	Andere particuliere opdrachtgevers	Totaal
	x 1000 woningen				
Goedkope huur <sup>a</sup>	1,3	12,0	0,2	0,2	13,8
Goedkope koop <sup>b</sup>	6,4	1,7	0,2	0,1	8,4
Middelbare huur <sup>c</sup>	1,6	4,2	0,4	0,1	6,2
Middeldure koop <sup>d</sup>	15,5	2,3	0,4	1,1	19,3
Dure koop en huur	37,9	2,5	0,9	12,5	53,8
<b>Totaal</b>	<b>62,6</b>	<b>22,7</b>	<b>2,0</b>	<b>14,1</b>	<b>101,5</b>

<sup>a</sup> Maandelijkse huur lager dan f 650,-.

<sup>b</sup> V.O.N.-verkoopprijs lager dan f 167.000,-.

<sup>c</sup> Maandelijkse huur tussen f 650,- en f 870,-.

<sup>d</sup> V.O.N.-verkoopprijs tussen f 167.000,- en f 238.000,-.

Bron: CBS, Statistisch Bulletin 18, 18 mei 1998.

Kolpron (1997) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de verdeling van de grond op VINEX-uitleglocaties naar eigenaar. Drie grote partijen zijn te onderscheiden: gemeenten (33%), particulieren (29%) en ontwikkelaars (23%). Daarbij zij aangetekend dat de verdeling over de laatste twee categorieën problematisch is vanwege het gebruik van optierechten, waardoor een scheiding tussen juridisch en economisch eigendom wordt aangebracht. Speculanten hebben slechts 4% van de grond in eigendom. Bij de ontwikkeling van de locaties wordt het bouwclaimmodel het meest toegepast (72% van de woningen). Bij het bouwclaimmodel verkoopt de ontwikkelaar de grond aan de gemeente, die de grond bouwrijp maakt en vervolgens terug verkoopt aan de ontwikkelaar onder verlening van bouwrechten.

Inmiddels is het woningtekort drastisch verminderd en zal deze op middellange termijn nog verder teruglopen (zie CPB (1997b)). Hierdoor kan de woningmarkt geleidelijk

---

### *Woningcorporaties en projectontwikkeling*

*Een betrekkelijk nieuw fenomeen is dat sinds kort woningcorporaties zich op relatief bescheiden schaal bezig houden met projectontwikkeling van (middel)dure koop- en huurwoningen. In 1997 ging het in het dure segment om ongeveer 2500 woningen en in het middeldure segment om ruim 6000 woningen (zie tabel 3.4). Bij deze activiteiten concurreren zij met projectontwikkelaars en bouwbedrijven.*

*In 1996 was bijna een kwart van de corporaties actief in het (middel)dure segment (Post (1996)). Veelal gebeurt dit in gemengde projecten van sociale huurwoningen en vrije sectorwoningen om kruissubsidiëring mogelijk te maken. Vooral de grote corporaties zijn op VINEX-locaties actief met combinatieprojecten. Een op de vijf corporaties werkt overigens bij de bouw wel samen met ontwikkelaars vanwege kosten- en risicodeling en de ervaring van ontwikkelaars met planontwikkeling. Bij projecten die volledig gericht zijn op de vrije sector gaat het vooral om kleinere projecten in de bestaande stad, die aansluiten bij het beheer van de bestaande voorraad sociale huurwoningen in buurten.*

*Volgens een enquête van het EIB (Post (1996)) is het belangrijkste motief van corporaties voor projectontwikkeling in de vrije sector om extra inkomsten te genereren waarmee zij de aanvangshuren van nieuwe sociale huurwoningen kunnen drukken en de onrendabele investeringen mogelijk maken die zij om maatschappelijke redenen plegen. De ontwikkeling van (middel)dure woningen is dus gericht op kruissubsidiëring van de goedkope sector. De vraag is echter of corporaties over voldoende kennis en ervaring beschikken om dit efficiënt te doen en of daarbij geen sprake is van oneigenlijke concurrentie omdat woningcorporaties niet-vennootschapsbelastingplichtig zijn.*

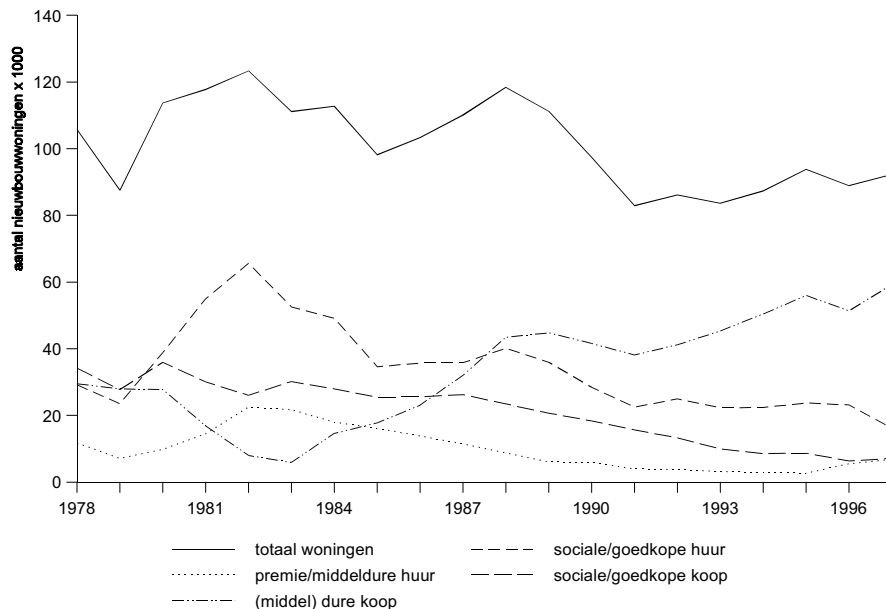
*Van oudsher laten woningcorporaties woningen in de sociale huursector bouwen. Op VINEX-locaties zijn woningcorporaties betrokken bij de nieuwbouw, omdat het streven is dat circa 30% van de woningen op deze locaties in de sociale sector wordt gerealiseerd. Gewoonlijk geeft de gemeente daarbij grond uit aan de lokale corporatie(s). Er zijn geen procedures om meerdere corporaties, deels uit andere gemeenten, naar de beschikbare grond te laten dingen. Een dergelijke procedure zou de mogelijkheid bieden om de grond te gunnen aan die corporatie die gegeven de volkshuisvestingstaakstelling van corporaties, op de meest efficiënte wijze een woning met een bepaald kwaliteitsniveau weet aan te bieden. X-inefficiënties kunnen hierdoor verminderen, lokale monopolies doorbroken.*

*Deze en andere kwesties komen specifiek aan de orde in het komende onderzoek naar het functioneren van woningcorporaties in het kader van het kabinetsproject 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit'.*

---

veranderen van een aanbiedersmarkt in een vragersmarkt. Het verschil tussen beide marktrégimes heeft zijn oorsprong in de elasticiteit van het aanbod. Veranderingen in de vraag werken dan anders door. Bij een inelastisch aanbod leidt een vraagstijging tot slechts weinig extra woningen of kwaliteit, maar wel tot een sterke prijsstijging. Bouwbedrijven kunnen op een dergelijke aanbiedersmarkt gemakkelijk woningen van geringere kwaliteit afzetten. Op een aanbiedersmarkt kan ook sprake zijn van rantsoenering. Bij een elastisch aanbod leidt een vraagschok daarentegen tot een geringe prijsstijging. In deze omstandigheden is het voor consumenten gemakkelijker om woonwensen te realiseren. Er is dan sprake van een vragersmarkt.

*Figuur 3.1 Verdeling woningnieuwbouw naar categorieën, 1978 - 1997*



De daling van het kwantitatieve woningtekort laat onverlet dat er een duidelijke kwalitatieve ‘mismatch’ op de woningmarkt bestaat: er is een (potentieel) tekort aan (duurdere) koopwoningen en een (latent) overschot aan huurwoningen op de woningmarkt. Onder invloed van de welvaartsontwikkeling, de lage rente en de verruiming van de hypotheekmogelijkheden voor tweeverdieners is de vraag naar (duurdere) koopwoningen sterk gestegen. Voorts zijn er belangrijke regionale verschillen in de marktverhoudingen. Zo is de woningmarkt in belangrijke delen van de Randstad nog behoorlijk gespannen, terwijl in het Noorden van het land en Zeeland zelfs sprake is van leegstand.

De uitbreidingsvraag van woningen in de periode 1996 - 2010 varieert in de CPB-

lange termijn scenario's tussen 760.000 en 1.110.000 woningen (CPB (1997c)). Op dit moment en in de komende jaren moet aan de uitbreidingsvraag naar woningen in het algemeen en het duurdere segment in het bijzonder worden voorzien door grootschalige woningbouw op de zogenoemde VINEX-locaties. De midden-variant van het in 1996 geactualiseerde VINEX-programma voorziet in de bouw van 875.000 woningen tot het jaar 2010.

Bij de bouw op VINEX-locaties worden taakstellingen en normen gehanteerd die de rijksoverheid vanwege volkshuisvestings- en ruimtelijke ordeningsdoelstellingen heeft opgesteld. Ten aanzien van de verdeling naar stichtingskostenklasse fungeert als indicatieve taakstelling dat 30% van de woningnieuwbouw op een VINEX-locatie betrekking moet hebben op de sociale sector.<sup>19</sup> Daarnaast zijn er normen ten aanzien van de bebouwingsdichtheid op basis waarvan het rijk, in het kader van het Besluit Locatiegebonden Subsidies, subsidies verleent aan gemeenten voor de ontwikkeling van deze locaties. Gemiddeld over alle VINEX-locaties wordt uitgegaan van een bebouwingsdichtheid van 32 woningen per ha. De dichtheden variëren per regio, afhankelijk van de grondprijs. In het Noordoosten zijn de dichtheden aanmerkelijk lager dan in de Randstad (17 versus 37 woningen per ha). Daarnaast liggen de dichtheden in binnenstedelijke gebieden weer hoger dan in uitleggegebieden en ook in stadsgewesten hoger dan in overige gebieden.

In het kader van het Besluit Locatiegebonden Subsidies mag er minder compact gebouwd worden dan volgens de normdichtheden op basis waarvan de subsidies zijn toegekend. Wanneer een gemeente lagere dichtheden hanteert, zal zij echter wel meer moeite hebben om de grondexploitatie kostendekkend te krijgen. Daarnaast zijn er met stadsgewesten VINEX-convenanten afgesloten waarin afspraken zijn gemaakt omtrent het aantal te bouwen woningen. Indien niet voldaan wordt aan de prestatie-afspraken kan het rijk verleende subsidies voor o.a. grondkosten, openbaar vervoer en infrastructuur terug vorderen. Het eerste ijkpunt ligt in 2000. Een achtergrond van deze afspraken is bijvoorbeeld dat een bepaald aanbod van reizigers is nodig is om de exploitatie van het openbaar vervoer naar de VINEX-locaties in de toekomst mogelijk te maken. Daarbij geldt: hoe minder woningen, hoe minder reizigers. De prestatie-afspraken lijken derhalve moeilijk haalbaar wanneer lagere dichtheden worden gehanteerd.

Opvallend is dat er in de periode 1995 - 2000 vooralsnog meer gebouwd wordt in gebieden buiten de VINEX-locaties en minder in grote VINEX-locaties dan gepland.<sup>20</sup> In de niet-VINEX-locaties gelden de strenge VINEX bouwnormen niet. Het achterblij-

<sup>19</sup> In een aantal convenanten fungeert dit percentage als maximumpercentage voor goedkope woningbouw.

<sup>20</sup> Op de grote VINEX-locaties zullen naar verwachting bijna 160.000 woningen worden gebouwd in de periode 1995 -2000 en in de overige gebieden 170.000 (VROM (1998)). Daarmee is de bouwproductie in de niet VINEX-locaties circa 30.000 woningen hoger en die op de grote VINEX-locaties 30.000 lager dan ten tijde van het opstellen van de VINEX-contracten werd voorzien.

ven van de bouw op VINEX-locaties hangt overigens ook samen met trage procedures o.a. door problemen bij de grondverwerving. Wel roept de onvoorziene ontwikkeling van locaties met minder strenge normen de vraag op in hoeverre de VINEX-normen aansluiten bij de wensen van de consument en in hoeverre deze niet-VINEX locaties kunnen gaan concurreren met de VINEX-woningbouw. Op basis van de welvaartsontwikkeling in drie lange termijn scenario's schetste het CPB (1997c) eerder het beeld dat huishoudens in de toekomst een bebouwingsdichtheid wensen die duidelijk onder de VINEX-normen ligt.

Uit recent onderzoek van Kolpron (1998) blijkt overigens dat bij de bouw van de eerste 55.000 woningen op VINEX-locaties de gemiddelde bebouwingsdichtheid onder de landelijke norm ligt, namelijk bijna op 27 woningen per ha. Daarbij komen wel grote regionale verschillen in de dichtheden naar voren, van 50 woningen per ha op een locatie in de Randstad tot 16 woningen per ha in het Zuiden. De studie laat voorts zien dat op de onderzochte locaties in het Westen vaak in hogere dichtheden wordt gebouwd dan genormeerd, terwijl in alle overige locaties in lagere dichtheden wordt gebouwd. Onduidelijk is in hoeverre de onderzochte locaties representatief zijn voor het gehele VINEX-programma qua regionale verdeling en verdeling over stichtingskostenklassen. Kolpron wijst er bijvoorbeeld op dat de uiteindelijk dichtheden hoger zou kunnen liggen dan de nu berekende dichtheden, omdat er vooralsnog procentueel minder appartementen en meer dure woningen zijn gerealiseerd dan gemiddeld gepland.

#### *Tot slot*

In het voorafgaande komen de volgende *trends* naar voren die voor de nadere analyse van de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen relevant zijn:

- er is sprake van een toenemende industrialisatie in de bouw en een stijging van onderaanneming. Dit wijst op een verdere specialisatie in het bouwproces en een toenemend belang van samenwerkingsrelaties.
- op de woningmarkt is het kwantitatieve woningtekort drastisch verminderd, wel bestaan er nog belangrijke kwalitatieve discrepanties. Door de sterk gestegen vraag naar koopwoningen is er een tekort aan (duurdere) koopwoningen ontstaan. Geleidelijk verandert de woningmarkt van een aanbiedersmarkt in een vragersmarkt.
- de woningbouw is tot 2010 geconcentreerd op de VINEX-locaties waar strenge bebouwingsnormen en taakstellingen voor de verdeling naar stichtingskostenklassen worden gehanteerd.



#### **4. Consumentenvoorkeuren, projectontwikkeling en gronduitgifte**

*De vraag in hoeverre op nieuwe bouwlocaties aan de individuele consumentenvoorkeuren ten aanzien van kenmerken van woningen wordt voldaan, staat centraal in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. Overheidsingrijpen blijkt tot gevolg te hebben dat de kenmerken van woningen, met name op VINEX-locaties, niet volledig aansluiten bij de individuele consumentenvoorkeuren. Daarbij leiden het restrictieve overheidsbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening en de uitbundige vraag naar koopwoningen tot een schaarste-rent op grond bij de woningniewbouw. Paragraaf 4.2 leert dat door het verwerven van grondposities projectontwikkelaars en grote bouwbedrijven marktmacht verkrijgen. Zij kunnen zich hierdoor verzekeren van het recht om woningen te mogen bouwen. Bij het proces van uitgifte van bouwrijpe grond blijken de kenmerken van de nog te bouwen woningen in hoge mate bepaald te worden door de gemeente. De slotparagraaf werkt een aantal veilingopties van bouwgrond en bouwrechten uit die er voor moet zorgen dat de meest efficiënte en innovatieve bouwer/projectontwikkelaar aan bod komt en dat een zo groot mogelijk deel van de aanwezige schaarste-rent op grond bij de gemeenten terecht komt.*

##### **4.1 Consumentenvoorkeuren**

###### *Nieuwbouw en de markt voor bestaande woningen*

Het volkshuisvestingsbeleid van de rijksoverheid is er in de jaren negentig op gericht dat op de markt voor nieuwbouwwoningen het marktmechanisme een belangrijker rol speelt dan voorheen en dat de centrale sturing van het aanbod wordt verminderd. Hierdoor worden gemeenten, projectontwikkelaars en bouwondernemingen gestimuleerd om meer met de consumentenvoorkeuren rekening te houden. Vanwege inkomens- en preferentieverschillen tussen consumenten bestaan er marktsegmenten voor diverse typen woningen van verschillende kwaliteiten c.q. prijsklassen op verschillende locaties. De samenstelling van huishoudens en de leeftijd van woningzoekenden is daarbij onder meer van invloed op de consumentenvoorkeuren.

De markt voor nieuwbouwwoningen is nauw verbonden met de markt voor bestaande woningen. Beide markten voorzien in de behoefte aan huisvesting; woningniewbouw is nodig vanwege de uitbreiding van en veranderingen in de vraag. De verkoopprijzen op de bestaande woningmarkt begrenzen de verkoopprijzen van nieuwe woningen. Veranderingen in consumentenvoorkeuren, de economische en demografische ontwikkeling, het bestaande overheidsbeleid en het gedrag van marktpartijen bepalen de situatie op de totale woningmarkt. De lage rente, de verruiming van de hypotheekmogelijkheden voor tweeverdieners, de relatief sterke stijging van de huren en de gunstige inkomens- en werkgelegenheidsontwikkeling hebben de vraag naar koopwoningen de afgelopen jaren opgestuwd. Hierdoor zijn de prijzen van zowel bestaande woningen als van nieuwbouwwoningen sterk gestegen.

Wanneer de economische situatie gunstig blijft en de huidige fiscale regelingen rond het eigen huis niet veranderen, zal een ruime vraag naar koopwoningen in de duurdere segmenten blijven bestaan. Vooral nieuwbouw zal dit kwalitatieve tekort moeten verminderen. Dit aanpassingsproces verloopt echter traag. Enerzijds, omdat de omvang van de nieuwbouw in verhouding tot de totale woningmarkt bescheiden is, namelijk ongeveer 100.000 nieuwe woningen per jaar op een totale voorraad van ruim 6 miljoen woningen. Anderzijds, omdat besluitvormings- en uitvoeringsprocedures om te komen tot uitbreiding van het aanbod via aanpassing van bestemmingsplannen veel tijd kosten.

Het besluitvormingsproces m.b.t. de ruimtelijke ordening neemt vaak meerdere jaren en soms zelfs verschillende decennia in beslag (Research voor Beleid (1994)). Dit leidt niet alleen tot hogere kosten voor de betrokken partijen (V.d. Broek e.a. (1994)), maar ook tot een vertraagde en verstarde aansluiting op de veranderende maatschappelijke, demografische en economische ontwikkelingen. Door deze vertragingen in het besluitvormingsproces kunnen woningen worden gebouwd die weliswaar inhaken op de consumentenvoorkeuren van vroeger, maar minder overeenstemmen met de huidige en toekomstige wensen. Dit heeft een negatief effect op dynamische efficiëntie bij de woningniewbouw.

Vanwege *externe effecten* is het aanbod van grond voor woningbouw, en daarmee ook het aanbod van woningen, gereguleerd. Deze aanbodrestricties, de uitbundige vraag en trage aanpassingsprocessen hebben geleid tot een forse stijging van de prijzen van woningen. De verkoopprijzen van (nieuwe) woningen overtreffen daardoor in ruime mate de bouwkosten en de landbouwwaarde van ruwe bouwgrond. Dit verschil wordt in de economische literatuur *schaarste-rent* genoemd en is gekoppeld aan de niet-produceerbare productiefactor grond<sup>21</sup>. Naast *schaarste-rent* wordt in de literatuur ook het begrip *monopolie-rent* onderscheiden. Dit is de overwinst die een aanbieder van een goed met marktmacht via prijszettingsgedrag kan creëren. Een dergelijke winst kan niet-productieve activiteiten uitlokken, gericht op het verwerven van een dergelijke marktmacht. Dit wordt *rent-seeking* gedrag genoemd.

De *schaarste-rent* op de woningmarkt komt enerzijds terecht bij de eigenaren van bestaande woningen en anderzijds bij de partijen die betrokken zijn bij de woningniewbouw. De verdeling van de *schaarste-rent* bij de woningniewbouw over de consument, de projectontwikkelaar, de bouwer (inclusief toeleveranciers, onderaannemers en werknemers), het gemeentelijk grondbedrijf en oorspronkelijke grondeigenaren vindt plaats in een ingewikkeld proces, dat in het vervolg van dit rapport nader zal worden toegelicht. Appendix C geeft een overzicht van de verdeling van de winsten in de

<sup>21</sup> Daar de waarde van grond afhankelijk is van de gebruiksbestemming, kan de hoogte van de *schaarste-rent* veranderen wanneer grond een andere bestemming krijgt. Zo neemt de waarde van grond toe wanneer de bestemming wijzigt van landbouw in woningbouw. Dit verschil in waardering wordt in het grondmarktrapport aangeduid als *extra rent* (CPB (1999)).

bedrijfskolom van de woningbouw, die onder meer samenhangen met de schaarste.

### *Consumentenvoorkeuren*

Naar consumentenvoorkeuren wordt regelmatig onderzoek gedaan, rekening houdend met de inkomens van de consumenten en de vigerende woningprijzen. Eens in de vier jaar wordt door het CBS het Woningbehoefteonderzoek (WBO) uitgevoerd. De resultaten van het meest recente gepubliceerde WBO hebben betrekking op 1993/1994 en zijn gebaseerd op een steekproef van 86.000 personen.<sup>22</sup> De Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NVB) heeft in samenwerking met het onderzoeksinstituut OTB recenter een rapport gepubliceerd dat de wensen van bestaande en verhuisgeneigde huishoudens bestudeert met een (boven)modaal inkomen<sup>23</sup> (NVB (1997)). Een rapport van de Nationale Woningraad (NWR) analyseert de voorkeuren van verhuisgeneigde huishoudens met een wat lager inkomen op basis van een enquête in een grootstedelijke locatie, een 'middelgrote' stad met omliggende suburbane gemeenten en een landelijk gebied (NWR (1994)). Door de aangegeven wensen en voorkeuren van de consument te plaatsen tegenover de kenmerken van de gerealiseerde nieuwbouwwoningen wordt een indruk verkregen over de mate waarin het aanbod van nieuwbouwwoningen voldoet aan de koopkrachtige vraag van de woonconsument.

De onderzoeken geven aan dat de meerderheid van de woonconsumenten een ruime eengezinswoning met grote tuin wil, een kleine minderheid een ruim appartement. Voorts blijken de consumenten een sterke voorkeur te hebben voor koopwoningen: 83% van de geënquêteerde huishoudens met een boven modaal inkomen en 58% van de huishoudens met een modaal of minder dan modaal inkomen wenst een koopwoning. Immers, door het lage niveau en de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente, en de stijgende huurprijzen is de koop van een woning financieel aantrekkelijk. Bovendien hebben koopwoningen veelal een grotere kavelgrootte, zodat een koopwoning beter voldoet aan de wens naar meer ruimte en een grotere tuin. De bestaande woningvoorraad bestaat voor ruim de helft uit koopwoningen. De huidige verdeling van de woningvoorraad over koop- en huurwoningen blijft dus duidelijk achter bij de individuele wensen van consumenten. De relatieve omvang van het eigenwoningbezit blijft in Nederland ook achter bij die in de meeste andere EU-landen.

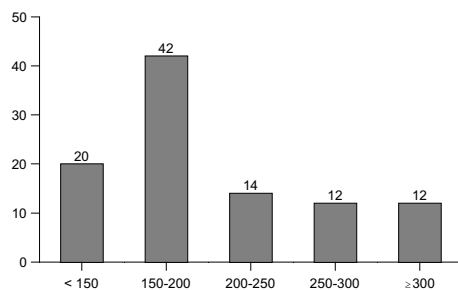
De onderstaande figuren geven een verdeling van de gewenste koopprijs (voor een bestaande- of een nieuwbouwwoning) bij de potentiële huizenkopers. Let wel dat het

<sup>22</sup> Het CBS verwacht overigens het WBO'98 begin 1999 te publiceren.

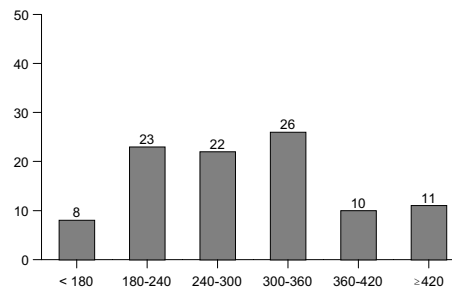
<sup>23</sup> Dat wil zeggen met een gemiddeld netto jaarinkomen van f 61.000,- (prijspeil 1996). Let wel dat alleen bestaande huishoudens zijn geënquêteerd, zodat de gegevens alleen betrekking hebben op doorstromers. Hun wensen liggen dan ook op een hoger niveau dan die van starters conform hun verder gevorderde wooncarrière.

NWR-onderzoek uit 1993 zich vooral richt op huishoudens met lagere inkomens en het NVB-onderzoek uit 1996 op huishoudens met hogere inkomens. De gewenste koopprijs van potentiële kopers met een lager inkomen concentreert zich in de prijsklasse tot f 200.000,- (prijzen 1993). De gewenste koopprijs van potentiële kopers met een hoger inkomen is meer gespreid en varieert voornamelijk in de prijsklassen tussen f 180.000,- en f 360.000,- (prijzen 1996).

**Figuur 4.1a** Percentage potentiële kopers met lagere inkomens per gewenste koopprijs, 1993



**Figuur 4.1b** Percentage potentiële kopers met hogere inkomens per gewenste koopprijs, 1996



Bron: NWR (1994), NVB (1997).

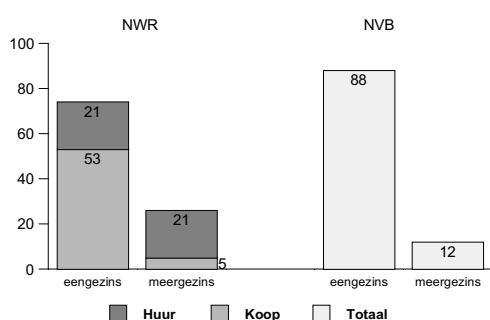
De waargenomen voorkeur voor eengezinswoningen, met name bij huishoudens met hogere inkomens, komt niet overeen met de samenstelling van het bestaande woningbestand (zie figuren 4.2a en 4.2b). De nieuwbouw sluit beter aan bij de voorkeuren. In de jaren 1987-1995 lag de verhouding tussen eengezins- en meergezinswoningen in de nieuwbouw op 75% voor eengezinswoningen en 25% voor meergezinswoningen. In 1996 en 1997 is de verhouding echter iets teruggezakt naar 70% voor eengezinswoningen en 30% voor meergezinswoningen. Deze verandering hangt mogelijk samen met het traag op gang komen van de woningbouw in de VINEX-gebieden.

Uit de onderzoeken van de NWR en het NVB blijkt dat de huishoudens met een hoger inkomen en/of in de suburbane gebieden veel belang hechten aan een grote tuin. Onderzoek van TauwMabeg (1998a) leert echter dat de gemiddelde kavelgrootte van eengezinswoningen in de periode 1990-1996 zowel in de bestaande stedelijke gebieden als in de uitleggebieden nauwelijks is gestegen.<sup>24</sup> Bovendien blijkt de kavelgrootte van

<sup>24</sup> Een eerdere studie (TauwMabeg (1996)) levert globaal eenzelfde beeld voor koopwoningen in uitleggebieden in de periode 1982 - 1995. Binnen de periode is een golfbeweging waarneembaar ten aanzien van de kavelgrootte. Rond 1987 werd in alle prijsklassen het meest ruim gebouwd.

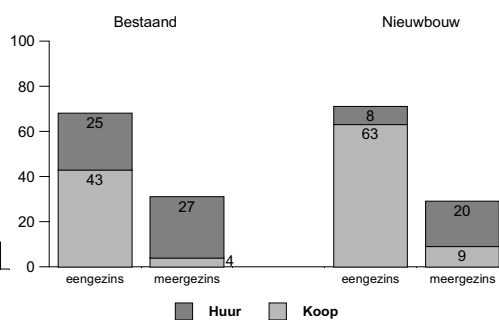
eengezinswoningen in de VINEX-gebieden doorgaans lager te zijn dan die van woningen in niet-VINEX-gebieden. De verschillen zijn vooral merkbaar in de duurdere klassen (zie tabel 4.1). Dit suggereert dat het woningaanbod op de VINEX-locaties onvoldoende tegemoet komt aan de individuele woonvoorkeuren voor een ruime kavel.

**Figuur 4.2a** *Woonvoorkeuren van verhuisgeneigden*



Bron: NWR (1994), NVB (1997)

**Figuur 4.2b** *Daadwerkelijke woningvoorraad (1997)*



Bron: CBS (1998a)

Ook uit de ontwikkeling van de grondprijzen van de verschillende typen eengezinskoopwoningen in uitleggebieden valt op te maken dat de markt een voorkeur heeft voor duurdere, grotere woningen, waarop het aanbod onvoldoende inspeelt. De grondprijs per m<sup>2</sup> van de duurdere woningen met een ruimere kavel is duidelijk sterker gestegen dan de woningen met kleinere kavels (zie tabel 4.2). Ook de verschillen in niveau van de grondprijzen tussen de verschillende categorieën woningen geeft aan dat de werking van de markt wordt verstoord. Bij een vrije marktwerking zouden de grondprijzen per categorie gelijk moeten zijn. De prijsverschillen ontstaan doordat gemeenten het aanbod per prijsklasse rantsoeneren. Daarnaast streven gemeenten een lage grondprijs na voor goedkope woningen vanwege volkshuisvestingsoverwegingen.

*Tabel 4.1 Gemiddelde kavelgrootte eengezinswoningen in 1996*

	Uitleggebieden		Bestaand stedelijk gebied		Totaal
	VINEX	niet-VINEX	VINEX	niet-VINEX	
kavelgrootte in m <sup>2</sup>					
<b>Huur</b>					
Goedkoop	137	145	173	89	145
Middelduur	142	169	135	246	173
Duur	168	325	-	-	188
<b>Koop</b>					
Goedkoop	140	170	167	193	155
Middelduur	187	237	161	203	204
Duur	309	388	307	439	346

Bron: TauwMabeg (1998a).

*Tabel 4.2 Enkele kenmerken van eensgezinskoopwoningen op uitleggebieden, 1990-1996*

Woningcategorie <sup>a</sup>	Niveau 1996			Mutatie 1990-1996		
	Kavelprijs	Kavelgrootte	Grondprijs	Kavelprijs	Kavelgrootte	Grondprijs
	gld	m <sup>2</sup>	gld per m <sup>2</sup>	in %		
Goedkoop	25146	153	164	4	- 6	10
Middelduur	36646	208	176	40	16	21
Duur	78354	344	227	45	1	44

<sup>a</sup> De indeling goedkoop / middelduur / duur is volgens stichtingskostenklassen. De grenzen tussen de categorieën zijn f 167 000,- en f 238 000 gulden.

Bron: TauwMabeg (1998a), bijlage 1.

Uit de periodieke rapportage over de voortgang van de woningbouw blijkt voorts dat de gemiddelde woonoppervlakte in de VINEX-gemeenten maar vooral ook in de BON-

gebieden<sup>25</sup> lager is dan in de overige gebieden (zie Schellevis en Schnieders (1998)). Dit wijst erop dat de voorkeur voor een ruime woning niet voldoende gehonoreerd wordt op VINEX-locaties.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat op de VINEX-locaties niet ten volle wordt voldaan aan de individuele preferenties ten aanzien van woonkenmerken. Deze conclusie vindt steun bij een aantal organisaties. Zo stelt de Vereniging Eigen Huis dat de woonconsumenten die een ruime financiële positie hebben en daarmee voor een woning in de VINEX-gebieden in aanmerking komen, voornamelijk doorstromers zijn op zoek naar een grotere eengezinswoning met een tuin op ruimere kavels. Echter, de woningen in de VINEX-gebieden hebben echter een relatief kleine kavelgrootte. De NWR stelt dat de nieuwbouwwoningen op VINEX-locaties een betere kwaliteit zouden moeten hebben om enigszins te kunnen concurreren met bestaande woningen op grotere kavels, bijvoorbeeld door een grotere woninginhoud en een betere afwerking. Echter, bij een hogere prijsklasse eist de consument niet alleen meer kwaliteit, maar vooral ook een grotere kavel.

#### *Achtergronden*

De oorzaak dat niet ten volle wordt voldaan aan de individuele preferenties omtrent het wonen, ligt vooral bij de overheid, die de markt stuurt. Indien deze bijsturing gebeurt om rekening te houden met *externe effecten*, kan niettemin de maatschappelijke welvaart worden verhoogd.

Zo streeft de *rijksoverheid* er met het VINEX-beleid naar om tegemoet te komen aan de behoefte aan vrije ruimte in het landschap en om de groei van de personenmobiliteit te beteugelen. De afweging die voor de overheid aan de orde is, betreft die tussen de wensen van individuele woningzoekenden ten aanzien van de woningkenmerken en de wensen van de gemeenschap ten aanzien van de open ruimte. Bij deze afweging van tegenstrijdige wensen stuit de overheid op informatieproblemen omtrent het nut dat burgers ontlenen aan ruimtelijke kwaliteit respectievelijk aan woningkenmerken. Voorts loopt de overheid het risico dat consumenten die op zoek zijn naar meer ruimte, voor een deel naar verder weggelegen gebieden trekken waar een minder restrictief beleid geldt. Hierdoor neemt de mobiliteit juist toe.

Via de ruimtelijke ordening is het aanbod van bouwrijpe grond gerestricteerd vanwege externe effecten. Dit leidt tot een schaarste-rent op grond, waardoor de waarde van het bouwrecht wordt geïnternaliseerd in de woningprijs. Dit werkt welvaartsverho-

<sup>25</sup> Deze 'Bestuur op Niveau' - gebieden zijn regio's waarin de gemeenten op basis van de kaderwet 'Bestuur in verandering' de mogelijkheid hebben om op regionaal niveau gemeenschappelijke vraagstukken op te lossen (zie CBS (1997a)). Op het gebied van wonen gaat het om de verdeling van woningbouwcontingenten, locatie- en woninggebonden subsidies, huisvestingsverordening en regionaal grondbeleid.

gend wanneer de schaarstepremie van zodanige omvang is dat deze een goede afspiegeling vormt van collectieve preferentie ten aanzien van de vrije ruimte en de individuele voorkeuren ten aanzien van wonen. Duidelijk is dat de schaarstepremie in de prijzen aanzienlijk is gestegen in de jaren negentig zodat de beleidsvraag aan de orde is of de schaarstepremie momenteel een goede afspiegeling is.<sup>26</sup> De beantwoording van deze vraag wordt bemoeilijkt doordat de prijs van bouwgrond opwaarts vertekend kan zijn, onder meer vanwege trage aanpassingsprocessen en de lage rente. Indien de politiek zou oordelen dat de schaarstepremie momenteel structureel te hoog is, zou er voor gekozen kunnen worden om het ruimtelijk ordeningsbeleid minder restrictief te maken.

Binnen de gestelde Rijkskaders, onder andere VINEX-beleid, speelt de *gemeentelijke overheid* een belangrijke rol bij de invulling van het aanbod van nieuwbouwwoningen, ook in de vrije koopsector. De gemeente legt het bestemmingsplan vast, en regelt de bebouwingsdichtheid en de verdeling naar woningtypen op een locatie. Ook stelt zij kwaliteitseisen aan de woning bij de gunning van een nieuwbouwproject. Bovendien bepaalt zij in samenspraak met de projectontwikkelaar/bouwonderneming de uiteindelijke vormgeving van de woning op hoofdlijnen. Daarbij doet men vaak een beroep op de ervaringen uit eerdere woningbouwprojecten. Veelal worden ook afspraken gemaakt over de prijzen van de huizen.<sup>27</sup> De gemeente bepaalt derhalve in belangrijke mate in hoeverre aan woonvoorkeuren wordt voldaan, echter zonder goed zicht te hebben op deze voorkeuren.

De motivatie voor het gemeentelijk optreden is zoals eerder vermeld de zorg voor de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe woonwijken en het streven om segregatie van verschillende bevolkingsgroepen te bestrijden. Daarnaast speelt de zorg voor voldoende betaalbare woningen een rol.

De vraag is echter of gedetailleerde gemeentelijke bemoeienis nodig is om deze doelstellingen te bewerkstelligen. Gemeenten zouden ook kunnen werken met algemenere kaders waarbinnen het aan de markt wordt overgelaten om zo goed mogelijk te voldoen aan de individuele preferenties. In paragraaf 4.3 en 4.4 komen enkele opties op dit terrein aan de orde.

Een mogelijkheid is dat de gemeente een bepaald contingent goedkope woningen vaststelt op een bouwlocatie en verder het marktmechanisme laat zorgen voor een allocatief efficiënte verdeling van de verschillende typen woningen. Verkoopprijzen

<sup>26</sup> In dit kader is het opvallend dat de minister van VROM in 1994 in het Voorontwerp tot wijziging van de Wet Voorkeursrecht gemeenten sprak van een *excessieve* prijsontwikkeling van grond op VINEX-uitleglocaties.

<sup>27</sup> De onderhandelingen tussen gemeente en private partijen bij de totstandkoming van een woonwijk kunnen beschouwd worden als een vorm van niet-geformaliseerde publiek-private samenwerking (zie ook CPB (1999)).



kunnen dan beter de consumentenvoorkeuren en de schaarsteverhoudingen weerspiegelen, net zoals op de bestaande woningmarkt.

Nu wordt de prijs van nieuwbouwwoningen bepaald door de aanbieders, veelal in overleg met de gemeente en rekening houdend met de marktsituatie. Op de *markt voor bestaande woningen* bepalen vraag en aanbod direct de verkoopprijzen. Interessant is daarom het OTB-onderzoek (Conijn (1998)) naar de prijzen van nieuwe en bestaande, nog vrij recent gebouwde koopwoningen.

*Tabel 4.3      Vergelijking nieuwbouw en bestaande woningen in een groeikern, verkocht in 1997*

Type	Volume	Kavel	Aantal kamers	V.O.N. prijs	prijs per m <sup>3</sup>	verschil in prijs	verschil
	m <sup>3</sup>	m <sup>2</sup>	stuks	f	f/m <sup>3</sup>	f	%
<i>Tussen</i>							
Nieuwbouw	308	143	3	167.000	542		
Bestaand	300	167	4	290.000	967	123.000	42
<i>Hoek</i>							
Nieuwbouw	335	140	4	262.500	784		
Bestaand	345	149	4	295.000	855	32.500	11
<i>Tussen</i>							
Nieuwbouw	398	144	5	325.000	817		
Bestaand	380	154	4	379.000	997	54.000	14
<i>Hoek / ½ van twee</i>							
Nieuwbouw	432	200	4	389.000	900		
	462	195	4	399.000	864		
Bestaand	450	236	5	479.000	1.064	85.000	18
<i>2 1/2 kap</i>							
Nieuwbouw	508	250	4	415.000	817		
Bestaand	500	248	5	539.000	1.078	124.000	23

Bron: Conijn (1998).

Onderdeel van het OTB-onderzoek is een case-studie naar prijsverschillen tussen nieuwbouwwoningen en bestaande woningen in een groeikern in 1997. Deze (niet met naam genoemde) groeikern beschikt over een VINEX uitleg-locatie in ontwikkeling, waar in 1997 woningen werden verkocht. De vergelijking per woningtype leert dat de prijs van bestaande woningen in alle gevallen hoger is, dat ook de kavelgrootte van

bestaande woningen in bijna alle gevallen groter is, maar dat de volume-inhoud van nieuwbouwwoningen veelal niet achterblijft (zie tabel 4.3).

Een aantal verklaringen kan worden aangevoerd voor de prijsverschillen. In de eerste plaats gaat het bij de prijzen van nieuwbouwwoningen om de ‘Vrij Op Naam’-prijzen. Nieuwbouwwoningen worden kaal opgeleverd; er zijn dus nog kosten van meerwerk, tuinaanleg, etc. Verder moet er nog bouwrente worden betaald, maar daar staat tegenover dat bij bestaande woningen overdrachtsbelasting wordt geheven. Voorts loopt de consument een zeker risico. Hij koopt van tekening en moet nog afwachten in hoeverre het uiteindelijke resultaat aan zijn wensen voldoet. Daarbij kan hij te maken krijgen met kinderziekten na oplevering. Voorts speelt bij het tot stand komen van de prijzen van bestaande woningen de woonomgeving ook een belangrijke rol; de wijk is reeds volledig ingericht en mogelijk minder compact.

Daarnaast vindt de prijsvorming bij nieuwbouwwoningen anders plaats. Veelal wordt een groot aantal woningen tegelijk aangeboden, die in korte tijd afgezet dienen te worden in een voorverkoopprocedure. Daarbij is de verkoper meestal gebonden aan door de gemeente vastgestelde grenzen van prijscategorieën. Om deze redenen is de verkopende partij dus niet op zoek naar de maximaal haalbare marktprijs.<sup>28</sup> Soms gebeurt de verkoop dan ook met toewijzingsprocedures vanwege te grote belangstelling.

Voorts wordt de verkoopprijs al in een vroegtijdig stadium vastgesteld. Bij een uitbundige vraagontwikkeling en daarmee gepaard gaande forse prijsstijgingen van bestaande woningen kan bij oplevering de betaalde verkoopprijs duidelijk onder de dan geldende marktwaarde liggen. De woonconsument wordt dan vanwege de toegenomen schaarste een extra surplus in de schoot geworpen zonder dat van rantsoenering sprake is.

Al met al lijkt het verklaarbaar dat de prijs van bestaande woningen wat hoger uitvalt dan vergelijkbare nieuwbouwwoningen. Een uitzondering hierop vormt het door OTB geconstateerde grote prijsverschil van 42% in de goedkoopste categorie. Subsidiëring door het rijk, regulering door gemeente van de grondprijzen en vaststelling van de maximum verkoopprijzen lijken in deze categorie te leiden tot een duidelijk extra surplus voor de koper<sup>29</sup> (zie ook bijgaand kader). Bij de grondexploitatie op een bouwlocatie verevent de gemeente nu verliezen bij de sociale sector met winsten bij de vrije sector. Bij een meer marktconforme prijsstelling van sociale sector woningen zouden gemeenten een hogere uitgifteprijs van grond kunnen bedingen, waardoor de

<sup>28</sup> Overigens zou de verkopende partij de gemeente kunnen prikkelen om de verkoopprijs hoger vast te stellen door de gemeente een deel van de extra winst toe te kennen.

<sup>29</sup> Het OTB-onderzoek bevat nog een tweede case-studie. Dit betreft een middelgrote stad met een VINEX-wijk. Ook in deze case-studie liggen de prijzen van bestaande woningen steeds boven die van vergelijkbare nieuwbouwwoningen en is het verschil in de goedkoopste categorie het grootst (29%).

---

*Winsten goedkope koopwoningen en anti-speculatieregelingen*

*Op tentatieve wijze kan een indicatie worden gekregen van de winsten die kopers in de goedkope koopsector verkrijgen. Gelet op de uitkomsten van het OTB-onderzoek lijkt een winst per woning van ca. f 40.000 een voorzichtig uitgangspunt voor een rekenvoorbeeld. Het totaal van de winsten in de afgelopen 5 jaar bedraagt dan f 1,6 mld.*

*Echter, via een anti-speculatieregeling is er een mogelijkheid om een deel van deze winsten van de eigenaar van een (goedkope) koopwoning naar de gemeente te laten vloeien. Gemeenten blijken in wisselende mate en op uiteenlopende wijze een dergelijke regeling toe te passen (Boelhouwer (1995)). De essentie is dat bij doorverkoop binnen een bepaalde termijn een percentage van de overwinst aan de gemeente moet worden afgedragen. Dit percentage neemt af naarmate de woning ouder is. Regelingen verschillen qua categorie woningen waarop het van toepassing is, methode van berekening van de overwinst, lengte van de termijn en gehanteerde percentages. Veelal hebben regelingen alleen betrekking op de goedkope en middeldure koopwoningen.*

*Om een aantal redenen passen gemeenten een anti-speculatiebeding toe. In de eerste plaats om pure speculatie tegen te gaan. Gemeenten willen voorkomen dat een nieuwbouwwoning onder de marktwaarde wordt aangekocht en tegen de marktwaarde weer wordt doorverkocht zonder door de eerste partij ooit bewoond te zijn. Daarnaast zijn een doelmatige besteding van volkshuisvestingssubsidies en rechtvaardigheidsoverwegingen in het geding. De bouw van goedkope koopwoningen wordt mogelijk gemaakt door lage gemeentelijke grondkosten en specifieke objectsubsidies. Het lijkt onredelijk dat deze subsidies in de vorm van overwinsten bij een individuele burger terechtkomen. Deze voordelen van een anti-speculatieregeling moeten worden afgewogen tegen het nadeel dat de doorstroming op de woningmarkt vermindert.*

*Gelet op de overwinsten die behaald worden en de directe en indirecte subsidiëring van de goedkope koopsector verdient een anti-speculatieregeling niettemin voor deze sector aanbeveling en wel in de vorm van een landelijke, uniforme regeling.*

---

schaarste-rent minder bij de toevallige koper terechtkomt en meer bij de gemeente.<sup>30</sup>

Deze aanpak bemoeilijkt echter wel de toegankelijkheid van eigenwoningbezit voor lagere inkomensgroepen die uit volkshuisvestingsoverwegingen gewenst wordt. Via het toekennen van subjectsubsidies zou echter op efficiëntere wijze deze volkshuisvestings-

<sup>30</sup> In appendix D komt nader aan de orde wat het betekent voor de verdeling van de schaarste-rent wanneer de V.O.N.-verkoopprijs onder de marktwaarde wordt vastgesteld.

doelstelling kunnen worden nagestreefd. Een rentesubsidie kan bijvoorbeeld worden afgestemd op de inkomensontwikkeling van de koper. Ook anti-speculatieregels kunnen een grotere deel van de schaarste-rent, waaronder speculatiewinsten, bij gemeenten terecht laten komen.

Het Kamerlid Duivesteijn stelt dat de consument niet krijgt wat hij/zij wil omdat te weinig verschillende bouwondernemingen de woningniewbouw realiseren.<sup>31</sup> Uit het voorgaande blijkt dat de consument inderdaad niet krijgt wat hij/zij wil, maar vooral omdat de overheid onvoldoende tegemoet komt aan zijn/haar individuele woonvoorkeuren. Voorts levert de huidige marktsituatie weinig prikkels voor projectontwikkelaars en bouwondernemingen om woonconsumenten een grotere inbreng te geven bij ontwerp en uitvoering van de eigen woning.

#### 4.2 Projectontwikkeling, gronduitgifte en concurrentieverhoudingen

---

Om te kunnen signaleren welke marktstrategieën projectontwikkelaars en grote bouwondernemingen kunnen hanteren om de concurrentie te beperken, wordt aan de hand van de volgende vraag uit de checklist de mogelijkheid tot productdifferentiatie aan de orde gesteld:

- *In hoeverre hebben consumenten verschillende voorkeuren zodat bouwers zich kunnen richten op verschillende segmenten om zich van de concurrenten te kunnen onderscheiden? Zo niet, hebben bouwcombinaties dan andere strategieën om de concurrentie te beperken?*

Het bezit van onmisbare inputs, zoals bouwgrond, kan tot marktmacht leiden. Hierdoor ontstaat een tweedeling tussen bouwers en projectontwikkelaars met en zonder bouwgrond. Een en ander komt aan de orde bij de beantwoording van de volgende vragen:

- *In hoeverre kunnen projectontwikkelaars en bouwondernemingen beschikken over een onmisbare input als bouwgrond?*
  - *In welke mate bouwen bouwondernemingen de projecten in eigen beheer of in opdracht van externe projectontwikkelaars? Hoe kunnen zij in het laatste geval voldoende bouwopdrachten verkrijgen?*
- 

<sup>31</sup> Zie A. Duivesteijn in Cobouw, 26 november 1997.

*Marktsegmenten*

De vorige paragraaf leert dat (individuele) consumenten in meerderheid vasthouden aan hun voorkeur voor een ruime eengezinswoning<sup>32</sup> met een grote tuin. Hierdoor kunnen projectontwikkelaars en bouwondernemingen zich nauwelijks specialiseren in een bepaald woningsegment om zodoende de concurrentie te beperken. Wel kunnen bouwondernemingen trachten een goede reputatie op te bouwen om afnemers naar zich toe te trekken. Ze kunnen bijvoorbeeld wijzen op de (objectieve) kwaliteitsnormen die de bouw van kwalitatief goede woningen moeten waarborgen. Ook kunnen bouwers hun woningen aantrekkelijker maken door aansluiting bij het Garantie Instituut Woningbouw (GIW). Een GIW-certificaat vermindert namelijk het risico voor de kopers ten aanzien van de solvabiliteit van de bouwer en de kwaliteit van het product. Ook het opleveren van woningen met zo min mogelijk onvolkomenheden kan bijdragen aan een goede reputatie.

Een andere strategie om de concurrentie te beperken is het opbouwen van marktmacht. Dit komt in het vervolg van deze paragraaf aan de orde.

*Marktmacht en grondposities*

De beschikbare bouwgrond is in grote delen van het land zeer schaars vanwege de forse vraag naar ruimte voor nieuwe woningbouwlocaties en het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid. In het algemeen biedt maar één enkele partij grond in bouwrijpe vorm aan, namelijk de gemeente. Omdat de gemeente tevens als enige bouwvergunningen verleent, heeft zij een stevige onderhandelingspositie bij de ontwikkeling van een locatie. Hierdoor kan zij een hoge uitgifteprijs van bouwgrond bedingen. Bouwondernemingen en projectontwikkelaars zullen trachten hun band met de overheid zoveel mogelijk te versterken zodat zij verzekerd zijn van voldoende bouwlocaties.

Daarom zijn zij ook bereid eerder verworven landbouwgrond met verlies (het zogenoemde disagio) aan de gemeente door te verkopen, maar dan wel onder de voorwaarde dat de gemeente de grond na het bouwrijp maken terug verkoopt aan deze projectontwikkelaar en/of bouwonderneming onder gelijktijdige verlening van een bouwvergunning. Door het verwerven van ruwe grondposities proberen projectontwikkelaars/grote bouwbedrijven dus hun onderhandelingspositie met de gemeente te verstevigen. Let wel dat grond op zich geen verzonken investering is, omdat de grond ook voor andere doeleinden dan woningbouw kan worden gebruikt. Het disagio dat de bouwbedrijven dragen is echter wel verzonken. Als de gemeente haar toezegging aan een onderneming met grondposities niet nakomt, bijvoorbeeld door af te zien van de wijziging van het bestemmingsplan, dan mist de onderneming het voordeel van de grondpositie.

<sup>32</sup> Liefst nog met een traditionele architectonische vormgeving (zie NVB (1997))

---

*Marktimperfecties bij onderhandelingen met bouwers met grond*

*Bouwcombinaties met grondposities hebben minder te maken met prijsconcurrentie. Zij kunnen immers hun marktmacht door opportunistisch gedrag uitbuiten. Hieronder worden twee manieren beschreven waarop dit kan gebeuren. De toewijzing van opdrachten aan bouwers met grondposities kan dan een allocatief efficiënte marktwerking verstoren.*

*In de eerste plaats hoeft de bouwcombinatie met een grondpositie niet de meest efficiënte technologie te hebben. Bij de verkoop van landbouwgrond kan de grondeigenaar zijn opbrengst maximaliseren door de landbouwgrond te veilen opdat de meest efficiënte bouwer het hoogste bod uitbrengt. Maar vanwege incomplete en asymmetrische informatie omtrent de (toekomstige) woningvraag en het (gemeentelijk) besluitvormingsproces gaat het bij het verwerven van grondposities ook om de risico-houding van bouwondernemingen. Daarom is het niet vanzelfsprekend dat de meest efficiënte bouwonderneming ook de meest omvangrijke grondpositie heeft. Voorts kan er sprake zijn van informatiescheefheid tussen verschillende ontwikkelaars ten aanzien van de mogelijkheid dat een locatie van bestemming verandert.*

*Daarnaast kunnen bouwondernemingen met grondposities de informatiescheefheid over hun technologie uitbuiten. De gemeenten kunnen (de verschillen in) technologische ontwikkeling van bouwondernemingen moeilijk waarnemen. Hierdoor kunnen bouwcombinaties een deel van hun capaciteiten en mogelijkheden verbergen en bij de vaststelling van de verkoopprijzen van woningen en van de gronduitgifte-prijzen volgens de residuele waardemethode hogere bouwkosten opgeven om zo een hogere winstmarge in de wacht te slepen. Er is geen prikkel voor de bouwcombinaties om de exacte bouwkosten aan te geven.*

---

Het marktfalen *marktmacht* leidt er dus toe dat bouwrijpe grond voor een deel wordt uitgegeven aan een projectontwikkelaar of bouwbedrijf om daar een woningbouwproject te realiseren vanwege de simpele reden dat betreffende onderneming een grondpositie bezit. In paragraaf 3.2 is aangegeven dat projectontwikkelaars een belangrijk deel van de grond op VINEX-locaties in handen hebben. Wanneer de gemeente deze locatie voor woningen wil bestemmen, zijn gemeente en ontwikkelaar op elkaar aangewezen om via onderhandelingen deze locatie voor woningbouw te ontwikkelen. Er ontbreekt dan een mechanisme dat er voor zorgt dat woningbouwprojecten terechtkomen bij de meest efficiënte en innovatieve onderneming (zie ook bijgaand kader). Op deze wijze slagen projectontwikkelaars/bouwbedrijven er dus wel in om de concurrentie te beperken. Hoe schaarser de grond, des te belangrijker wordt het bezit van grondposities.

Projectontwikkelaars proberen al landbouwgrond te kopen of daarop een koopoptie te verwerven op het moment dat het bestemmen van de betreffende grond voor

woningbouw zich in een eerste fase van discussie bevindt. Zij moeten daarna nog maar afwachten of de bestemmingswijziging ook daadwerkelijk plaatsvindt. In dat stadium kunnen zij de oorspronkelijke grondeigenaar een aantrekkelijk aanbod doen. Vanwege informatiescheefheid kan deze eigenaar de kans dat de grond een andere bestemming krijgt, lager inschatten zodat hij geneigd is een prijs te accepteren die de landbouwwaarde ruim overtreft, maar duidelijk onder de waarde van grond voor woningbouw ligt. Projectontwikkelaars en bouwers worden geprikkeld om in een vroegtijdig stadium te anticiperen en risico's te nemen, omdat zij bij de ontwikkeling en bouw van nieuwe woningen, naast een normaal producentensurplus, een deel van de schaarste-rent kunnen bemachtigen vanwege de *bepaalde concurrentie* (rentseeking gedrag).<sup>33</sup> Het bezit van grond werkt immers als toetredingsbarrière voor andere bedrijven. Bovendien kunnen zij bij toenemende schaarste profiteren van de windfall-profits op de verworven grond. Wanneer een bouwer/projectontwikkelaar met een lokaal monopolie kiest voor temporisering van de bebouwing van een locatie, kan deze voorts een monopolie rent bemachtigen op basis van marktmacht die additioneel is ten opzichte van het verworven deel van de schaarste-rent op grond.

Overigens beschikken gemeenten sinds 1996 over een instrument om het verwerven van grond door projectontwikkelaars e.d. tegen te gaan waardoor hun positie ten opzichte van projectontwikkelaars wordt versterkt (De Wolff et al. (1998)). Het voorkeursrecht van gemeenten bij de verkoop van grond heeft sinds 1996 namelijk niet alleen meer betrekking op bestaand stedelijk gebied, maar ook op de uitleggebieden. Wanneer een gemeente nu voorafgaand aan de vaststelling van een (ontwerp) structuur- of bestemmingsplan een voorkeursrecht claimt voor een bepaald gebied, dan is een grondeigenaar in een dergelijk gebied verplicht de grond eerst aan de gemeente te koop aan te bieden wanneer hij de grond wil verkopen. Wanneer gemeente en grondeigenaar het bij de onderhandelingen niet eens kunnen worden over de prijs, kan voor de prijsbepaling de rechtbank ingeschakeld worden. Er is nog onvoldoende ervaring met de nieuwe regeling om te kunnen beoordelen of deze effectief is bij het verwerven van grond door de gemeente. In ieder geval kan het nieuwe voorkeursrecht de transparantie van de grondmarkt ten goede komen. Grondeigenaren lijken onder het voorkeursrecht uit te kunnen komen door de realisatie van bouwplannen zelf ter hand te nemen, eventueel door een samenwerkingsverband met derden aan te gaan. De nieuwe wet kan niets meer doen aan de huidige grondposities van projectontwikkelaars en bouwers op VINEX-locaties.

#### *Winsten van projectontwikkelaars en bouwondernemingen*

Van het behalen van een deel van de schaarste-rent op grond door projectontwikkelaars

<sup>33</sup> Appendix D licht dit grafisch toe.

en grote bouwers op de woningbouwmarkt kan een indruk worden verkregen. In het onderzoek van OTB (Conijn (1998)) naar prijsvorming corrigeert OTB namelijk de verkoopprijzen, bouwkosten en grondkosten voor kwaliteitsverschillen. Dit worden hedonische prijsanalyses genoemd. Het OTB gebruikt voor de hedonische prijsanalyses steeds dezelfde kwaliteitsvariabelen, zoals kaveloppervlak, inhoud, aantal kamers, locatie, en dergelijke. Ook de grondprijzen van de kavel hangen samen met de kwaliteit van de daarop te bouwen woning vanwege de prijszetting op de grondmarkt volgens de residuele waardemethode.

Tabel 4.4 *De bruto marge van de projectontwikkelaar op de woningnieuwbouwmarkt, 1991-1996*

Voor kwaliteit gecorrigeerde prijzen en kosten per huis		1991	1992	1993	1994	1995	1996
		dxd gld					
A	Verkoopprijs (V.O.N.)	245	252	255	276	295	313
B	BTW	36	38	38	41	44	47
C	Bijkomende kosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
D	Bouwkosten	147	153	158	163	170	172
E	Grondkosten	49	51	54	58	66	68
A-B-D-E	Marge projectontwikkelaar	12	11	5	14	15	26
	Idem in % van verkoopprijs	5	4	2	5	5	8

Bron: Conijn (1998).

Tabel 4.4 laat met de jaargemiddelden van deze geschoonde prijzen zien dat de *projectontwikkelaar* een bruto marge (dus inclusief bijkomende kosten) behaalt van gemiddeld zo'n 5% van de verkoopprijs. Deze marge varieert in de loop van de tijd. Het OTB-rapport bevat ook een regionale dimensie. Uit de regionale variatie van de verkoopkosten, bouwkosten en grondkosten blijkt dat de marges van de betrokken partijen afhangen van de marktsituatie.<sup>34</sup> Huizen in het Westen zijn namelijk louter op grond van hun locatie meer gevraagd dan huizen elders in het land. Zo was een huis in het Oosten in de eerste helft van de jaren negentig gemiddeld 26 500 gulden goedkoper dan een identiek huis in het Westen. Dit verschil in de verkoopprijs exclusief BTW ten opzichte van het Westen kan in de drie regio's voor ongeveer 40% toe worden geschreven aan variatie in de voor kwaliteit geschoonde bouwkosten. De andere 60%

<sup>34</sup> Appendix A bevat uitgebreidere informatie over deze regionale variatie.



---

*Winsten vanwege schaarste in andere delen van de bedrijfskolom*

*In deze paragraaf komt naar voren dat projectontwikkelaars en bouwers bij de woningnieuwbouw waarschijnlijk een deel van de schaarste-rent op grond binnen halen. De andere delen van de bedrijfskolom komen in dit kader aan de orde.*

*Zonder nadere gegevens omtrent de kosten van meerwerk, tuin, financiering en transactie is het in het algemeen niet mogelijk een goede inschatting te maken van het deel van de schaarste-rent die de kopers van nieuwbouwwoningen bemachtigen. Er is echter wel indirect bewijs dat dit gebeurt. Allereerst duiden prijsregulering en de gebundelde verkoop van nieuwbouw erop dat de verkopers niet de maximaal haalbare marktprijs vragen. Bovendien is het verschil tussen de prijzen van bestaande en nieuwe goedkope koopwoningen behoorlijk groot; deze categorie kopers lijkt dus in ieder geval een winst te verkrijgen. Ook de divergerende ontwikkeling van de prijzen van bestaande woningen en die van nieuwbouwwoningen vormt een aanwijzing. Gecorrigeerd voor kwaliteitsverschillen is de verkoopprijs van bestaande woningen in de periode 1991-1996 met ruim 50% gestegen volgens NVM-gegevens. Daarentegen is de prijsstijging van nieuwbouwwoningen gematigder geweest. Volgens het OTB-databestand zijn de prijzen van nieuwbouwwoningen, gecorrigeerd voor kwaliteitsverschillen, in dezelfde periode met 28% gestegen.*

*De schaarste-rent die op de markt voor bouwrijpe grond en op de markt voor ruwe bouwgrond verworven worden, staat uitvoeriger beschreven in de CPB-studie over de grondmarkt. In die studie staat ook een rekenvoorbeeld om een idee te krijgen omtrent de orde van grootte van de schaarstepremie op beide grondmarkten tezamen. De som van landbouwkundige waarde en de kosten van ontwikkeling tot bouwgrond wordt geschat op f 100 per m<sup>2</sup>. Als gevolg van de schaarste is de uitgifteprijs per vierkante meter voor vrije sector woningbouw in veel gemeenten in de Randstad momenteel opgelopen tot boven f 500. Dit betekent bij een kavelgrootte van 200 m<sup>2</sup> een rent van f 80.000 per woning. De meest schaarse inputfactor in het productieproces, te weten de grond, kan een belangrijk deel van de totale schaarste-rent naar zich toe trekken. Het feit dat de grondkosten van nieuwbouwwoningen, waarvan het aandeel in de V.O.N.-prijs gewoonlijk tussen 20 en 30% ligt, sterker zijn gestegen dan de bouwkosten en de verkoopprijzen, illustreert dit.*

---

komen voor rekening van de variatie in de hedonische grondkosten en de bruto marge op de woningbouwmarkt. De meer gespannen woningmarkt in het Westen laat blijkbaar een hogere bruto marge van de projectontwikkelaar en hogere bouwkosten toe.

Omdat een nadere uitsplitsing van de bouwkosten ontbreekt, is het niet mogelijk voor de andere partijen in de bouwproductie een zelfde inschatting van de marge te geven als voor de projectontwikkelaars. Uit tabel 4.5 valt echter wel op te maken dat in ieder geval

de aannemers over de periode 1991-1996 een hogere marge per huis zijn gaan verdienen. Immers, de hedonische bouwkosten stijgen harder dan de relevante inputprijzen. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de productiviteitsstijging in de genoemde periode.

*Tabel 4.5 De ontwikkeling van de bouwkosten, gecorrigeerd voor kwaliteit, vergeleken met inputprijsindices*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	dgd gld					
Hedonische bouwkosten	147	153	158	163	170	172
	index 1991=100					
Hedonische bouwkosten	100,0	103,7	107,7	110,9	115,8	117,2
CBS Materialenindex	100,0	102,0	104,6	106,8	110,1	110,0
Loonvoet bouw (NR)	100,0	105,7	106,5	109,5	110,5	111,5
Verbruiksprijs bouw (NR)	100,0	102,1	103,8	105,6	107,9	109,9

Bronnen: Conijn (1998), CBS Maandstatistiek van de Bouwnijverheid, CBS Nationale Rekeningen.

#### *Concurrentieverhoudingen tussen bouwbedrijven*

Aangezien de beschikbare bouwgrond schaars is en het aantal bouwopdrachten daardoor beperkt, zullen bouwondernemingen zonder grondposities samenwerking zoeken met projectontwikkelaars en/of bouwondernemingen die een gunstige grondpositie hebben opgebouwd.<sup>35</sup> De efficiëntere bouwondernemingen zullen hier beter in slagen dan de minder efficiënte bouwbedrijven, omdat zij immers interessantere partners zijn vanwege het betere winstperspectief. Als de integratie met ondernemingen met een ruime grondpositie niet lukt, nemen zij desnoods de projectontwikkeling zelf ter hand en proberen zij hun eigen grondpositie en opdrachtenportefeuille op te bouwen. De minder efficiënte bouwbedrijven die alleen maar uitvoerende taken kunnen realiseren, zullen bouwopdrachten mislopen en op termijn niet meer als hoofdaannemer fungeren.

Uit Jansen (1997) blijkt dan ook dat het aantal kleine hoofdaannemers is afgenomen in de periode 1985 - 1995. Daar het totaal aantal bedrijven in de burgerlijke en utiliteitsbouw wel is toegenomen, duidt dit erop dat kleine ondernemingen steeds vaker als onderaannemer fungeren in bouwprojecten met grote of middelgrote bouwonderneming als hoofdaannemer

De scheiding tussen de grote bedrijven, waarvan een deel grondposities heeft, en de

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld de integratie van de bouwbedrijven NBM-Amstelland en Wilma. Wilma bezit veel grondposities. Het grotere NBM-Amstelland zal derhalve door het samengaan met Wilma haar bouw mogelijkheden aanzienlijk uitbreiden.

rest komt ook naar voren bij de cijfers omtrent de winstmarge en rentabiliteit naar bedrijfsgrootte. De winstgevendheid van de grotere bedrijven ligt duidelijk hoger dan bij de kleinere bedrijven (zie tabel 4.6). Bovendien zien de grote ondernemingen hun winstmarge en rentabiliteit nog groeien. Deze hoge rentabiliteitscijfers zijn mogelijk een indicator voor de marktmacht van deze groep bedrijven.<sup>36</sup>

*Tabel 4.6 Winstgevendheid en rentabiliteit van burgerlijke en utiliteitsbouwbedrijven naar grootteklasse in werkgelegenheid, 1985-1995*

Werkgelegenheid <sup>a</sup>	Winstmarge <sup>b</sup>		Rentabiliteit <sup>c</sup>	
	1985-1989	1990-1995	1985-1989	1990-1995
	%			
≤10	1,6	1,3	8,7	10,3
11-20	1,9	1,9	12,5	21,1
21-50	2,4	2,1	17,6	21,0
51-100	2,0	3,3	17,7	31,0
>100	2,1	2,5	17,4	26,3

<sup>a</sup> In arbeidsjaren.

<sup>b</sup> Netto bedrijfsresultaat voor belasting inclusief afboeking toegerekend loon zelfstandigen als percentage van de omzet.

<sup>c</sup> Netto bedrijfsresultaat voor belasting als percentage van het eigen vermogen.

Bron: Jansen (1997).

De rentabiliteit op eigen vermogen van grote bouwondernemingen ligt in de jaren negentig ook in vergelijking met andere bedrijfstakken hoog, alhoewel de winstmarge in de bouwnijverheid lager ligt (zie tabel 4.7). De relatief lage winstmarge in de bouwnijverheid is dus op zich geen reden tot zorg. Er zijn twee redenen aan te wijzen waarom de lage winstmarge samengaat met een hoge rentabiliteit (zie Scholman (1995)). Aan de ene kant hebben bouwondernemingen relatief weinig vermogen nodig om de verschillende bouwactiviteiten te kunnen uitvoeren. Zij hoeven weinig te investeren in materieel kapitaal en kunnen het vermogensbeslag op het onderhanden werk grotendeels beperken.<sup>37</sup> Aan de andere kant overtreft het rendement van het totale vermogen de kosten van het vreemd vermogen. Dit voordeel komt ten goede aan de opbouw van het eigen vermogen.

Berichtgeving wijst er voorts op dat vooral grote bouwondernemingen in 1997 hun

<sup>36</sup> Andere factoren kunnen echter ook een rol spelen, zoals schaalvoordelen en niet-woningbouwactiviteiten.

<sup>37</sup> De koper van een nieuwbouwwoning betaalt de aanneemsom namelijk in verschillende termijnen tijdens de bouw.

omzet en winstmarges sterk verder zagen groeien.<sup>38</sup> Na enige vertraging zijn de VINEX-projecten uiteindelijk op gang gekomen, zodat zij hun investeringen in grondposities weer kunnen terugverdienen.

*Tabel 4.7 Winstgevendheid grote ondernemingen, 1985-1994*

	Winstmarge <sup>a</sup>		Rentabiliteit <sup>b</sup>	
	1985-1989	1990-1994	1985-1989	1990-1994
	%			
Bouwnijverheid	1,9	3,4	12,9	20,2
Bouwmaterialenindustrie	9,8	7,7	34,6	20,7
Industrie excl. aardolie	7,2	8,0	19,8	16,0
Diensten <sup>c</sup>	4,2	5,1	19,8	16,2
w.o. handel, horeca en reparatie	4,0	4,3	24,0	16,0

<sup>a</sup> Resultaat vòòr belasting als percentage van de omzet

<sup>b</sup> Resultaat vòòr belasting als percentage van het eigen vermogen (aanvang boekjaar)

<sup>c</sup> Handel, horeca en reparatie, vervoer en overige dienstverlening

Bron: CBS Statistiek van financiën van grote ondernemingen (met omzet meer dan f 10 mln).

Niettemin streven bouwondernemingen, en dan met name die zonder grondposities, ernaar om hun kosten zoveel mogelijk te beperken of hun concurrentiepositie door integratie te versterken. De kostenreductie wordt veelal bereikt door een verbetering van de afstemming in het bouwproces. Wanneer de samenwerking tussen ondernemingen beperkt blijft tot één project, gaan de kosten van de initiële afstemming verloren na de oplevering van het bouwwerk. Enkele bedrijven proberen dan ook de samenwerking uit te breiden naar meerdere bouwprojecten.

Een meer vergaande stap ter verbetering van de winstmarge is de integratie tussen bouwondernemingen onderling (zie onder andere Coopers en Lybrand (1997)). De toenemende concentratie bij professionele opdrachtgevers als institutionele beleggers en woningcorporaties geeft opdrachtgevers een sterkere machtspositie zodat zij steeds hogere eisen zullen stellen aan de uitvoering van hun bouwopdrachten. Voor de aanbesteding van grote bouwprojecten zullen zij zich vooral wenden tot grote bouwondernemingen die een goede naam dragen en die in staat leiding te geven aan het bouwproces.

Anderzijds kunnen bouwbedrijven, zoals reeds vermeld, overwegen een voorwaartse integratie met projectontwikkelaars aan te gaan om zo een goede grondpositie in te nemen. Bovendien kunnen geïntegreerde ondernemingen met de versterking van de

<sup>38</sup> Zie o.a. toelichting op de jaarcijfers van Wilma en NBM-Amstelland in Financieele Dagblad d.d.25-3-1998 respectievelijk 10-4-1998

financiële draagkracht meer risico's aanvaarden. Opmerkelijk is dat er weinig initiatieven zijn tot (achterwaartse) integratie met leveranciers van bouwmaterialen. De ondernemingen in de bouwmaterialenindustrie zijn weliswaar in staat hogere winstmarges te realiseren (zie tabel 4.7), maar blijken niet interessant genoeg om de verwerving van bouwmaterialen te verbeteren. Bouwmaterialen zijn blijikbaar geen schaarse inputfactor.

### 4.3 Conclusies en enkele beleidsopties

In dit hoofdstuk zijn twee markten uit de bedrijfskolom aan de orde gekomen: de productmarkt van nieuwe woningen en de inputmarkt van bouwgrond. Kenmerkend voor de woningnieuwbouw is dat al tijdens het proces van uitgifte van bouwgrond de kenmerken van de nog te bouwen woningen in hoge mate bepaald worden. Op beide markten speelt *regulering* in verband met *externe effecten* een belangrijke rol. Tevens zijn sociale doelstellingen aan de orde. Binnen de institutionele kaders is echter ook het *marktmechanisme* werkzaam. Gebruik makend van *informatiescheefheid* proberen bedrijven op de grondmarkt vroegtijdig grond te verwerven waardoor zij *marktmacht* verkrijgen op de woningmarkt en daar toetredingsbarrières opwerpen voor concurrenten.

Dit hoofdstuk levert de volgende *conclusies* op:

- De kenmerken van nieuwe woningen op de VINEX-locaties sluiten niet volledig aan bij de individuele consumentenvoorkeuren, met name ten aanzien van de kavelgrootte. Verschillen in grondprijzen per woningcategorie vormen een illustratie. Dit alles is vooral het gevolg van overheidsingrijpen. Vanwege het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid worden bijvoorbeeld hoge normen voor bebouwingsdichtheden gehanteerd. Verdere is er een sterke bemoeienis van gemeenten met de verdeling van het aantal woningen naar typen en prijsklassen op een bouwlocatie en de vaststelling van de verkoopprijs en de kwaliteit van een nieuwe woning. Wanneer met dit overheidsop-treden de negatieve *externe effecten* verminderen, komt dit de allocatieve efficiëntie ten goede. De beleidsvraag is echter of alle overheidsop-treden leidt tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart.
- Het restrictieve overheidsbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening leidt tot een schaarste-rent op grond voor woningbouw. Deze schaarstepremie internaliseert het externe effect met betrekking tot de open ruimte in de prijzen. Dit komt de allocatieve efficiëntie ten goede, mits de administratieve kosten van uitvoering van het beleid beperkt zijn en de schaarstepremie de sociale waardering van het externe effect correct tot uitdrukking brengt. Vanwege de uitbundige vraag naar koopwoningen en de trage uitbreiding van bouwrijpe grond zijn de verkoopprijzen van woningen en daarmee de schaarste-rent op grond in de jaren negentig sterk gestegen. De overheid staat voor het probleem om de maatschappelijke waardering van externe effecten goed vast te stellen. Een afweging dient gemaakt te worden tussen preferenties voor open ruimten en milieu

enerzijds en individuele woonwensen anderzijds. Vanwege informatieproblemen kan het overheidsoptreden juist leiden tot welvaartsverliezen, zodat in dat geval sprake is van *overheidsfalen*.

- Woningbouwlocaties buiten de VINEX-gebieden waar minder strenge bebouwingsnormen worden gehanteerd en derhalve beter aan de individuele consumentenvoorkeuren voor woondiensten wordt voldaan, zijn sneller ontwikkeld dan voorzien. Daar deze locaties verder weg gelegen zijn van de stadsgewesten, heeft dit voorts een opwaarts effect op de personenmobiliteit en een negatief effect op de landelijke ruimte. In deze is het VINEX-beleid dus niet geheel effectief.

- Door het verwerven van grondposities verkrijgen projectontwikkelaars en grote bouwbedrijven *marktmacht* waardoor zij zich kunnen verzekeren van het recht om woningen te mogen bouwen. Hiermee werpen zij toetredingsbarrières op waardoor de concurrentie op de nieuwbouwmarkt wordt beperkt en zij erin slagen een deel van de schaarste-rent naar zich toe te trekken. Hoge rentabiliteitscijfers van grote bouwbedrijven illustreren dit. Er ontbreekt dus een mechanisme dat er voor zorgt dat een project terecht komt bij de meest efficiënte en innovatieve onderneming. In deze is dus sprake van *marktfalen*.

- Volgens de Mededingingswet zijn mededingingsafspraken en misbruik van economische machtsposities verboden. Indien door het innemen van grondposities het aanbod op een grote bouwlocatie slechts in handen is van een gering aantal bouwbedrijven/projectontwikkelaars komt de vraag aan de orde of er sprake is van een ontoelaatbare lokale concentratie van marktmacht. Een dergelijke machtspositie kan een monopolie rent mogelijk maken.

Bij de bovenstaande punten zijn zowel de allocatieve als de dynamische efficiëntie van de markt voor nieuwbouwwoningen in het geding vanwege (potentiële) X-inefficiënties door verminderde concurrentieprikkels, het verwerven van een deel van de schaarste-rent door marktmacht en de onvolledige aansluiting op de woonvoorkeuren. Uit bovenstaande analyse kunnen ook enkele *beleidsopties* worden afgeleid die kunnen leiden tot verhoging van de maatschappelijke welvaart.

In de eerste plaats kan gedacht worden aan een verbetering van de marktwerking onder handhaving van de huidige beleidsintenties gericht op het bestrijden van negatieve externe effecten. Gegeven de huidige ruimtelijke ordeningsrestricties op grond voor woningbouw en gegeven een bepaalde contingent goedkope woningen vanwege volkshuisvestingsdoelstellingen, zou het voor de rest aan de markt kunnen worden overgelaten om zoveel mogelijk aan de individuele woonvoorkeuren te voldoen. Gedetailleerde gemeentelijke sturing kan dan achterwege blijven. Consequentie is vermoedelijk dat minder nieuwe woningen worden aangeboden, omdat woningen gebouwd gaan worden op een groter kavel. Meer marktwerking binnen een dergelijk kader zal bouwers en projectontwikkelaars ook prikkelen om consumenten meer te betrekken bij de ontwerp- en bouwfase.

De rijksoverheid kan dit alles bevorderen door VINEX-gemeenten toe te staan om af te wijken van de nu gangbare bebouwingsdichtheden zonder daarvoor bij het niet nakomen van de prestatie-afspraken uit de VINEX-convenanten terugbetaling van eerder verstrekte subsidies te eisen.<sup>39</sup> Een wat verdergaande optie daarbij is dat gemeenten meer bouwrijpe kavels direct aan particulieren verkopen, waarna de particulier de woning zelf bouwt of laat bouwen naar eigen specificaties. Deze specificaties moeten natuurlijk wel voldoen aan de normen uit het Bouwbesluit e.d. Een variant hierop is het stimuleren van het aanbod van woningen waarvan alleen de ruwbouw is afgerond. Consumenten kunnen dan de afwerking naar eigen wensen (laten) uitvoeren.

Indien meer aan de markt wordt overgelaten, moeten marktimperfecties wel aangepakt worden. Ter bestrijding van marktmacht zou gepoogd moeten worden om het projectontwikkelaars en bouwers moeilijker te maken om grondposities in te nemen. Het nieuwe voorkeursrecht van gemeenten bij de verkoop van landbouwgrond biedt daarvoor geheel nieuwe locaties een mogelijkheid. In ieder geval kan deze wet de grondmarkt wat transparanter maken. Bestrijding van marktmacht op basis van reeds verworven grond vereist een aanpassing van de Onteigeningswet. Ook zou kunnen worden nagegaan of het juridisch mogelijk is, bijvoorbeeld op grond van de Mededingingswet, om het verkrijgen van een machtmacht door bouwbedrijven en projectontwikkelaars op basis van grondposities te verbieden.

Aanvullend zou er naar gestreefd kunnen worden om het proces rond de uitgifte van bouwgrond zodanig te structureren dat de meest efficiënte en innovatieve bouwer aan bod komt, bijvoorbeeld door bouwgrond te veilen. De volgende paragraaf werkt deze optie nader uit. Daarbij komen verschillende veilingtypen aan de orde en de voorwaarden waaronder deze typen tot een verbetering van de maatschappelijke welvaart kunnen leiden.

Daarnaast is de *beleidsvraag* aan de orde of vanwege informatieproblemen of paternalistische motieven de maatschappelijke waardering van externe effecten wel correct in de prijzen tot uitdrukking komt. Op het gebied van de ruimtelijke ordening moet de politiek bijvoorbeeld een oordeel vellen of een maatschappelijk optimum ten aanzien van preferenties voor landelijke ruimten en woonkenmerken bereikt is. Indien geoordeeld zou worden dat meer zou moeten worden aangesloten bij individuele voorkeuren omtrent woningkenmerken, moet het ruimtelijk ordeningsbeleid versoepeld worden. Op reeds aangewezen bouwlocaties kunnen de nagestreefde bebouwingsdichtheden verlaagd worden en extra bouwlocaties kunnen worden aangewezen. Hierdoor kan het aanbod op korte termijn extra toenemen en kan de schaarste-rent lager worden.

<sup>39</sup> Overigens zou het consequent toepassen van anti-speculatiebedingen gemeenten daartoe nu ook al enige financiële armslag kunnen geven.

Bovenstaande stap vereist een grondige afweging tussen de preferenties ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit en de volkshuisvesting enerzijds en de woonkenmerken anderzijds. Aandachtspunt daarbij is dat gegeven het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid en de vraagontwikkeling een minder gespannen situatie op de woningmarkt nog niet tot stand lijkt te komen, ondanks de huidige hoge prijzen. Normaliter zouden de hogere prijzen tot extra aanbod leiden. Een substantiële verdere stijging van de prijs van woningen als gevolg van de schaarste zal de maatschappelijke discussie over de hoogte van de schaarste-rent en daarmee over de hoogte van de woonlasten verheven.

Bovendien lokt de omvangrijke schaarste-rent en de lokale mogelijkheid van een monopolie-rent rentseeking gedrag uit van partijen betrokken bij de woningbouw. Dit kan ten koste gaan van de allocatieve efficiëntie van de markt, zodat hier sprake is van een beleidsrelevante trade-off.

In het WRR-rapport Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (1998) wordt ook gewezen op de toenemende druk op doelstellingen, effectiviteit en legitimiteit van het huidige ruimtelijke beleid. Gepleit wordt voor een inhoudelijke breuk met het bestaande stelsel via afscheid van generieke ruimtelijke concepten: specifieke lokale situaties vragen om verschillende oplossingen. Het WRR- voorstel betreft dus een andere wijze van planvorming waardoor beter zou kunnen worden ingespeeld op regionale vraag- en aanbodverhoudingen.

#### **4.4 Het veilen van bouwgrond en -rechten**

Ook gemeenten proberen een zo groot mogelijk deel van de aanwezige schaarste-rent op grond te verwerven bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Uit het oogpunt van exploitatie van het maatschappelijk bezit van de open ruimten is dit gerechtvaardigd. Gemeenten wenden in de praktijk deze rent deels aan ter stimulering van sociale woningbouw en voor de financiering en inrichting van openbare gebieden in nieuwe woonwijken.

De gemeente tracht vooral haar opbrengst uit de verkoop van bouwgrond voor vrije sector woningbouw te maximeren. Als de grondopbrengst volgens de residuele waarde methode wordt vastgesteld, dan heeft de gemeente er belang bij dat de bouwkosten zo laag mogelijk zijn en de verkoopprijs zo hoog mogelijk. Dit kan worden bereikt door de meest efficiënte bouwer te laten bouwen en deze voldoende prikkels tot kostenbesparing te geven, en door de woningen zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de voorkeuren van de consument.

Echter, de gemeente is bij woningbouwprojecten strikt genomen geen opdrachtgever.<sup>40</sup> Vanwege de grootschaligheid en vergaande externaliteiten vervult zij wel, zoals al eerder aangegeven, een sturende rol bij het tot stand komen van projecten, onder meer

<sup>40</sup> Vandaar dat men *niet* van aanbesteding kan spreken.



via de uitgifte van bouwrijpe grond en het verlenen van bouwvergunningen aan bouwcombinaties. Voor de toewijzing van veel projecten gaan gemeenten directe onderhandelingen aan met die bouwcombinaties die eerder een strategische grondpositie hebben ingenomen. Deze onderhandelingen gaan over de grondprijs en de prijs en kwaliteit van de woning. Hierbij is van cruciaal belang dat bij een gegeven woningkwaliteit beide partijen een juiste inschatting hebben van de (te verwachten) bouwkosten; in de praktijk is dit echter vaak niet het geval vanwege informatiescheefheid van de gemeente, o.a. over de efficiëntie en de technologische capaciteiten van het betrokken bedrijf.

Gezien marktimperfecties en mogelijk overheidsfalen is het nuttig om ook andere procedures tegen het licht te houden. Een belangrijke optie is dat de gemeente de concurrentie tussen bouwondernemingen een grotere rol spelen door de bouwgrond in combinatie met een bouwvergunning te veilen.<sup>41</sup> Onder bepaalde omstandigheden kan zij hiermee haar grondopbrengst maximeren en de markt voor nieuwbouwwoningen (allocatief en dynamisch) efficiënter laten werken. In een veiling moeten de geïnteresseerde bouwcombinaties voor de bouwgrond tegen elkaar opbieden. Bij een door de gemeente vastgelegde verkoopprijs van de woning (of beter prijs/kwaliteitsverhouding) kunnen zij maximaal hun bruto marge (verkoopprijs minus bouwkosten) op de grond bieden. De bouwcombinatie met de meest efficiënte technologie en dus de laagste bouwkosten kan het hoogste bod doen en daarmee het project verkrijgen.

Onder de huidige wettelijke kaders is een veiling van bouwgrond in uitleggebieden niet mogelijk wanneer bouwers een grondpositie hebben ingenomen. De gemeente kan de bouwrijpe grond alleen veilen als zij de grond zelf zonder enige verplichtingen en afspraken over terugverkoop heeft aangekocht. Als een bouwer landbouwgrond heeft aangekocht met de bedoeling om hierop nieuwbouwwoningen te realiseren conform het bestemmingsplan, dan kan de gemeente deze grond *niet* onteigenen en deze na het bouwrijp maken weer veilen. Om de opbouw van grondposities door bouwers in de toekomst te voorkomen zouden gemeenten wel gebruik kunnen maken van het verruimde voorkeursrecht bij verkoop van ruwe bouwgrond.

Er zijn verschillende wijzen waarop de veiling van bouwgrond en uitvoering van de bouwopdracht kunnen plaatsvinden. De volgende subparagrafen geven voor drie typen

<sup>41</sup> Het vervolg van deze paragraaf analyseert de mogelijkheid van een gecombineerde veiling van bouwgrond en bouwrechten in de vrije (koop)sector aan projectontwikkelaars/bouwondernemingen. De genoemde argumenten en concepten kunnen echter ook worden toegepast op het veilen van bouwgrond en bouwrechten in de sociale sector aan woningcorporaties, indien daar de lokale monopolies worden doorbroken.

In het vervolg wordt tevens verondersteld dat de gemeente een *veilingprijs* voor de bouwrijpe grond vraagt. De veilingprocedure en de resultaten hiervan veranderen niet als de gemeente besluit alleen de bouwvergunning te veilen en een *vaste* prijs voor de bouwgrond te vragen.

veilingen een uitwerking, namelijk een veiling onder strikte bepalingen, een veiling onder strikte kaders en een veiling onder ruime kaders. Daarbij komen ook de voor- en nadelen van de verschillende typen aan de orde. De typen verschillen in de mate waarin gemeenten vooraf de kwaliteitskenmerken van woningen vastleggen.

#### *Veiling van bouwgrond onder strikte bepalingen*

Bij het eerste veilingtype stelt de gemeente, net als in de huidige situatie, strikte en gedetailleerde voorwaarden aan de prijs, vormgeving en kwaliteit van de woning. Hierdoor hebben bouwcombinaties slechts een bescheiden inbreng bij de ontwikkeling van een project. Het bedrijf met de laagste bouwkosten en dus het hoogste bod zal de veiling winnen. Op deze wijze dwingt de veiling bouwbedrijven hun werkelijke technologische capaciteiten te tonen, de bouwkosten te reduceren en de risico-marge beperkt houden. De veiling bevordert de concurrentie tussen bouwbedrijven op gebied van efficiëntie. Echter, dit veilingtype leidt er niet toe dat de aangeboden woningen beter aansluiten bij de consumentenvoorkeuren. De gemeente houdt volledige grip op de ruimtelijke kwaliteit en verkrijgt een zo groot mogelijk deel van de aanwezige schaarstent.

Indien een gemeente ten aanzien van de vormgeving en de kwaliteit van de woning of de uitvoering bijzondere voorwaarden zou stellen die afwijken van de gangbare praktijk, nemen voor bouwondernemingen de risico's in het bouwproces en daarmee de risico's voor kostenoverschrijdingen toe. Om hoge risicomarges in de kostenberekeningen te vermijden kan de gemeente dan de veiling van bouwgrond met bouwvergunning combineren met een incentive-contract voor de projectuitvoering.<sup>42</sup> Zo'n contract bepaalt op basis van de bouwkostenraming van de betrokken onderneming de risicoverdeling tussen de gemeente en de bouwcombinatie, waardoor de bouwcombinatie een beperkt risico draagt maar toch voldoende prikkels ondervindt om efficiënt te bouwen. Indien de gemeente niet werkt met een dergelijk incentive-contract bestaat de mogelijkheid dat het meest efficiënte bedrijf het project misloopt vanwege informatieproblemen omtrent de mogelijke risico's.

Een nadeel van het veilen onder strikte bepalingen is dat bouwcombinaties slechts concurreren op bouwkosten, niet op vormgeving en/of kwaliteit van een woning. Een ander potentieel nadeel is dat door de specificiteit van de offerte en bouwkostenraming een *hold-up probleem* kan ontstaan. Dit hold-up probleem wordt urgenter naarmate de bouwcombinaties de kenmerken en de vormgeving van de woning zelf in hun projectvoorstel verder moeten uitwerken. De volgende subparagraaf behandelt de

<sup>42</sup> Een veiling met een incentive-contract heeft veel overeenkomsten met de aanbestedingsprocedure die in het kader 'Theoretische bespiegelingen over aanbestedingen' in paragraaf 5.1 zal worden geschetst. Een wezenlijk verschil is dat bij de veiling de bouwondernemingen een gecombineerd bod uitbrengen waarmee zij impliciet zelf de risicoverdeling en vergoeding vastleggen. Appendix B bevat een nadere uitwerking van de veilingprocedure onder strikte bepalingen met incentive contract.

selectie op basis van uitgebreide projectvoorstellen van de bouwcombinaties en gaat ook dieper in op het hier al aangestipte hold-up probleem.

#### *Veiling onder strikte kaders*

In de bedrijfskolom staan bouwers en projectontwikkelaars dicht bij de consumenten dan gemeenten, zodat zij, gedwongen door de markt en op basis van hun specifieke expertise, de consumentenvoorkeuren beter en efficiënter kunnen inschatten dan de overheid. De gemeente zou hiervan gebruik kunnen maken door de bouwcombinaties een gecombineerde offerte/projectvoorstel te laten uitbrengen waarin zowel een bod op de bouwgrond als een voorstel voor de verkoopprijs, vormgeving en kwaliteit van de woning zijn opgenomen. Ook hier geldt dat bedrijven vanwege de concurrentie worden gedwongen de werkelijke kosten voor de geboden kwaliteit weer te geven. Bijgaand kader over Ypenburg beschrijft een praktijkvoorbeeld van een dergelijk soort procedure.

Branco (1997) werkt de veiling onder strikte kaders theoretisch uit. Hij stelt dan voor dat de gemeente in twee aparte ronden de bouwcombinatie selecteert en de optimale kwaliteit vaststelt. In de eerste ronde zou de gemeente een waarderingsleutel moeten definiëren waarmee zij de verschillende offertes kan vergelijken en de meest efficiënte bouwcombinatie met het beste projectvoorstel kan selecteren. Deze sleutel zou de waardering van verschillende consumenten voor de uiteenlopende prijs/kwaliteitsverhoudingen van de woningen tegen elkaar moeten afwegen. In de tweede ronde zou de gemeente met de geselecteerde onderneming verder kunnen onderhandelen over de optimale kwaliteit van de woning. Daarbij kunnen zij gebruik maken van de extra informatie die de verschillende offertes opleveren omtrent de inschatting van de consumentenvoorkeur en de kosten van de verschillende kwaliteitsniveaus.

De gemeente is echter in de praktijk niet staat is om de verschillende consumentenvoorkeuren in een objectieve waarderingsleutel te vangen. De selectie mondt dan uit in een zogenoemde 'beauty-contest' waarbij de gemeente de plannen op meer subjectieve criteria beoordeelt.<sup>43</sup> Bouwondernemingen zullen hun projectvoorstel dan afstemmen op de voorkeur van de gemeente, ook al zullen zij met dit voorstel minder goed aansluiten op de werkelijke voorkeur van de consumenten. In dat geval biedt deze optie geen echte verbetering ten opzichte van een veiling met strikte kwaliteitsvoorwaarden. Dit kan anders worden wanneer consumenten deelnemen aan de waardering van de offertes.

<sup>43</sup> Vanwege het ontbreken van objectieve selectiecriteria kan dan ook eigenlijk niet meer van een veiling worden gesproken. Met het instrument 'beauty-contest' is reeds ervaring opgedaan in de praktijk.

---

### *Selectie van projectontwikkelaars in Ypenburg*

*In tegenstelling tot veel andere VINEX locaties kon het projectbureau Ypenburg de grond aankopen zonder verdere afspraken over terugverkoop i.v.m. grondposities. Eén deel van de grond (40%) was bij aanvang van het project reeds onder publieke controle, het andere deel (60 %) was oorspronkelijk in private handen maar kon zonder veel last van grondspeculaties en grondposities worden aangekocht. Het gehele plan is opgedeeld in 16 verschillende 'deelplannen' om de (markt)risico's op het project te spreiden. Deze deelplannen zijn verdeeld over vier tranches die achtereenvolgens gerealiseerd moeten worden.*

*Vanwege de complexe selectie- en evaluatiemethode (zie hieronder) werden per deelplan vijf à zes partijen geselecteerd om een bouwplan c.q. offerte uit te brengen. Voor de selectie moesten de kandidaat-bieders aan verschillende criteria voldoen t.a.v. omzet, solvabiliteit en eerdere ervaring (aantal eerder opgeleverde woningen). Het grootste deel van de inschrijvers bestond uit project-ontwikkelaars/bouwers die elders geen grondposities hadden opgebouwd. Hoewel na voorselectie de gegadigden op meerdere deelplannen per tranche konden bieden, mochten zij vanwege de omvang van de deelplannen per tranche hooguit één deelplan daadwerkelijk uitvoeren. Daarom moest iedere combinatie van tevoren een voorkeur opgeven wanneer zij op meerdere plannen wilde inschrijven. Voor de deelplannen waar meerdere geïnteresseerde bouwcombinaties aan de criteria voldeden, organiseerde het projectbureau een loting om alsnog vijf gegadigde partijen te selecteren.*

*Vervolgens moesten de gegadigde bouwcombinaties een offerte uitbrengen waarin een uitgewerkt projectvoorstel en een gecombineerd bod voor de bouwgrond waren opgenomen. Het projectvoorstel bevatte een beschrijving van de kwaliteit en vormgeving van de woning en de stedenbouwkundige kwaliteit van het project. Een belangrijke eis aan het projectvoorstel was het 'turnkey' opleveren van sociale woningbouw aan een aantal woningcorporaties. Het bod op de bouwgrond bestond uit twee componenten: een basisbedrag gebaseerd op de V.O.N.-prijs, en winstdeling<sup>a</sup> volgens een verdeelsleutel. Eventuele verliezen zijn altijd voor rekening van de projectontwikkelaar. Op deze wijze kan het risico verdeeld worden tussen het projectbureau en de ontwikkelaar: bij een hoog basisbedrag en een lage winstdeling zal de bouwcombinatie een hoger risico dragen dan bij laag basisbedrag en een hoge winstdeling. Alle geselecteerde bidders krijgen hun calculatiekosten vergoed.*

*Daarna heeft het projectbureau verschillende offertes vergeleken op basis van de geboden grondprijs en kwaliteit, en in mindere mate op het planevenwicht. De kwaliteit van de ingediende plannen werd getoetst op een mix van woningkwaliteit (functionele en technische voorwaarden en prijs-kwaliteit-verhouding), en stedenbouwkundige kwaliteit (inrichting openbare ruimte en architectuur). Daarnaast zijn de plannen ook beoordeeld op 'planevenwicht'. Het ging daarbij om de vraag hoe het plan 'als geheel over kwam', in het bijzonder met betrekking tot de balans tussen de financiële en de kwalitatieve eisen.*

*Deze selectieprocedure vergt een nauwgezette beoordeling en moeizame afweging van de verschillende projecten. Hiermee verkrijgt het projectbureau wel voldoende grip op de indeling van de openbare ruimte, zodat het bureau beter kan toezien op de gestreefde variëteit in verschillende woonsferen. De vergoeding van calculatiekosten stimuleert bouwcombinaties om op de verschillende projecten in te schrijven, maar voorselectie van vijf à zes gegadigden houdt de totale calculatiekosten per deelplan beperkt.*

---

<sup>a</sup> De winst wordt gedefinieerd als de V.O.N.-prijs verminderd met de bouwkosten en het basisbedrag voor de grond. De vraag is echter hoe het projectbureau de bouwkosten achteraf kan vaststellen.

---

Een ander nadeel van de theoretische opzet van Branco is dat door de hoge projectspecificiteit een *hold-up probleem* kan ontstaan.<sup>44</sup> De bouwcombinaties moeten verzonken calculatiekosten maken om een projectvoorstel geheel volgens de eisen uit te werken. De gemeenten kunnen hierop inspelen en na de eerste selectie alsnog met andere bouwcombinaties (na)onderhandelen, te meer omdat de afgewezen partijen nu minder gunstige condities zullen accepteren om het project alsnog binnen te krijgen en de calculatiekosten te dekken. De onderhandelingsmacht van de gemeente wordt nog eens versterkt wanneer veel bouwcombinaties zich voor het project hebben ingeschreven. Om de felle concurrentie tegen te gaan zullen bouwcombinaties alleen op die projecten inschrijven waarvoor (in eerste instantie) weinig andere combinaties zich reeds hebben ingeschreven zodat de kans op gunning nog voldoende groot is. Een vergoeding van de calculatiekosten kan weliswaar meer bouwcombinaties stimuleren om op een project in te schrijven, maar dit kan ten koste gaan van de grondopbrengsten.

#### *Veiling onder ruime kaders*

Een andere mogelijkheid is dat de gemeente weliswaar de bouwgrond veilt, maar de ontwikkeling en planning van het bouwwerk en -proces geheel overlaat aan de bouwcombinaties. Dit stimuleert tevens product- en procesinnovaties bij bouwers en projectontwikkelaars. De ontwikkelde projecten moeten dan uiteraard passen binnen de normale regelgeving zoals de Wet Milieubeheer en het Bouwbesluit. Een dergelijke veilingprocedure is echter pas te overwegen in een evenwichtige, goed functionerende markt, waarin de aanbidders worden gedwongen zo goed mogelijk in te spelen op de consumentenvoorkeuren.

Door de grotere rol van bouwers bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten nemen niet alleen de risico's op onverkoopbare woningen af, maar ook de risico's op faalkosten (betere afstemming in bouwproces). Door hun grotere betrokkenheid en lagere risico's zullen bouwcombinaties bereid zijn meer aansprakelijkheid op zich te nemen en wordt de risico-verdeling tussen gemeente en bouwers minder noodzakelijk. Bouwondernemingen zullen door de veiling en onderlinge concurrentie vanzelf voldoende prikkels ondervinden om de bouwkosten zo laag mogelijk te houden. De selectieprocedure kan dan ook worden teruggebracht tot een eenvoudige veiling van de bouwgrond *zonder* incentive-contract.

Een ander voordeel is dat bij deze 'natuurlijke' selectie het hold-up probleem minder speelt. De geïnteresseerde bouwcombinaties hoeven alleen een globaal plan in te dienen waarop de gemeente kan toetsten of het nader te ontwikkelen project aan de reguliere kaders voldoet. De bouwcombinatie zal dit plan pas uitwerken (uitwerking van de bouwtekening, invulling van het bouwproces) nadat de combinatie de bouwgrond in bezit heeft gekregen.

<sup>44</sup> Dit is een vergelijkbare situatie met de aanbesteding van de projectuitvoering (zie hoofdstuk 5).

Naast de genoemde voordelen zijn er ook enkele belangrijke nadelen. Zo is er een grotere kans op collusie tussen gegadigde bouwcombinaties. Door het eenvoudige veilingmechanisme kunnen de bouwondernemingen namelijk gemakkelijk onderlinge afspraken maken om hun bod op de bouwgrond zoveel mogelijk te beperken. Een ander belangrijk nadeel is dat de overheid haar grip verliest op de ruimtelijke inrichting en de ondersteuning van de sociale woningbouw. Bij de keuze voor een eenvoudige veiling staat de gemeente dus voor een trade-off tussen enerzijds voldoende grip en betere afweging van maatschappelijke externaliteiten, en anderzijds de flexibiliteit van concurrerende bouwers en betere afstemming op consumentenvoorkeuren.

#### *Resumé veiling van bouwgrond en -rechten*

Hieronder worden de belangrijkste punten van de drie typen veilingen naast elkaar gezet. In de *veiling onder strikte bepalingen* richt de selectie en concurrentie zich voornamelijk op de bouwkosten. Omdat de gemeente zelf de eisen aan de woningbouwprojecten vastlegt, behoudt zij haar grip op de ruimtelijke kwaliteit en de volkshuisvesting maar mist zij een goede aansluiting op de consumentenvoorkeuren.

In de *veiling onder strikte kaders* zou de gemeente via uitgewerkte offertes meer gebruik kunnen maken van de ervaring van bouwers omtrent de consumentenvoorkeuren. Maar voor de selectie van de uitvoerder zal zij de verschillende offertes moeilijk met elkaar kunnen vergelijken en de uitvoerder alsnog op basis van haar eigen kwaliteitscriteria kunnen beoordelen. Bovendien dreigt het gevaar dat bouwcombinaties hierop kunnen inspelen en hun offerte richten op de criteria van de gemeente.

Bij een *veiling onder ruime kaders* laat de gemeente de selectie van de uitvoerder in feite over aan de markt. Hierdoor verliest de gemeente weliswaar in belangrijke mate haar grip op de ruimtelijke inrichting, maar kan de markt op efficiënte wijze zo veel mogelijk voldoen aan de individuele woonvoorkeuren. Wel kan bij deze optie collusie tussen de biedende bouwcombinaties optreden die bij de andere veilingtypen minder voor de hand ligt vanwege hun grotere complexiteit.

## 5. **Aanbesteding, projectuitvoering en technologische ontwikkeling**

*Het vorige hoofdstuk ging uitvoerig in op vraag en aanbod van woningen. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de wijze waarop de bouw van woningen via woningbouwprojecten daadwerkelijk tot stand komt, en analyseert de interne organisatie en de technologische ontwikkeling in het bouwproces. De eerstvolgende paragraaf beschrijft de selectie van bouwondernemingen voor de uitvoering van het project (of -onderdelen). Bij de aanbesteding spelen twee aspecten een belangrijke rol, enerzijds de selectie en monitoring van de uitvoerder, en anderzijds de concurrentieverhoudingen tussen bouwondernemingen. Paragraaf 5.2 behandelt de technologische ontwikkeling in het bouwproces.*

### 5.1 **Aanbesteding van projectuitvoering**

---

Bij de selectie en monitoring van (onder-)aannemers kan de informatiescheefheid tussen opdrachtgever en uitvoerder opportunistisch gedrag van de uitvoerder uitlokken. Daarom verdienen de volgende punten aandacht:

- *In hoeverre kunnen projectontwikkelaars (of hoofdaannemers) de inzet van (onder)-aannemers waarnemen en stimuleren om te voorkomen dat (hoofd)aannemers op de kwaliteit afdingen en de kosten niet voldoende in de hand houden?*

Voorts kan de concurrentie tussen de aannemers door verschillende factoren worden beperkt, zoals door onderlinge afspraken. De volgende vraag is dus aan de orde:

- *In hoeverre hebben bouwondernemingen mogelijkheden om de concurrentie te beperken?*
- 

#### *Aanbesteding van projectuitvoering*

Bij de beschrijving van het bouwproces kwam naar voren dat na de ontwerpfase de opdracht tot bouw van een project woningen in veel gevallen wordt verstrekt aan een hoofdaannemer. Deze opdrachtverstrekking door bijvoorbeeld een projectontwikkelaar of woningcorporatie kan op verschillende manieren plaatsvinden, waaronder een aanbestedingsprocedure.

In het verleden heeft de bouwbranche, vaak in samenspraak met de overheid, aanbestedingsreglementen opgesteld met het doel de markt te ordenen. Een dergelijke regeling kan beschouwd worden als een vorm van zelfregulering door de branche die een antwoord probeert te geven op marktimperfections als incomplete informatie over het bouwproces, de specificiteit van een project en de marktmacht van de opdrachtgever. Hieronder worden de overwegingen die daarbij een rol speelden en de ontwikkelingen

beschreven die daarna volgden.

Bij aanbesteding kunnen de volgende drie basisvormen worden onderscheiden:

- openbare aanbesteding: de opdrachtgever maakt het project openbaar bekend, zodat iedere bouwonderneming zich kan aanmelden en een offerte kan uitbrengen;
- onderhandse aanbesteding: na een eventuele voorselectie nodigt de opdrachtgever een beperkt aantal bouwondernemingen uit om een offerte uit te brengen;
- enkelvoudige aanbesteding: één bouwonderneming of -combinatie wordt uitgenodigd om een offerte uit te brengen.

Bij meer openbare aanbestedingsvormen zijn de markt- en concurrentieverhoudingen beter zichtbaar en is het aantal gegadigden groter. De toepassing van deze vormen leidt in principe tot meer concurrentie. Maar met het aantal gegadigden nemen ook de totale calculatie- of transactiekosten toe, die in het algemeen uiteindelijk ook als (vaste) kosten worden doorberekend bij opdrachtgevers. Bovendien moet beoordeeld worden of de te kiezen bouwonderneming de juiste capaciteiten, know-how en ervaring heeft.

De kwaliteit van de aannemer wordt beter gewaarborgd bij de meer besloten aanbestedingsvormen. Bij dergelijke vormen kunnen vertrouwensrelaties tussen de opdrachtgever en bouwonderneming een rol spelen. Selectiecriteria die bij onderhandse aanbestedingen gehanteerd kunnen worden betreffen financiële draagkracht, omzet en ervaring met andere (soortgelijke) werken en beschikbaarheid van capaciteit (zowel personeel als materieel). Deze selectiecriteria kunnen derhalve als toetredingsbarrière fungeren voor kleinere en/of startende bouwondernemingen.

Uit tabel 5.1 blijkt dat in de gehele burgerlijke en utiliteitssector het belang van opdrachtverkrijging uit enkelvoudige uitnodiging is afgenomen in de jaren negentig, terwijl het belang van openbare en onderhandse aanbesteding is toegenomen.<sup>45</sup> Volgens aanvullende informatie van deskundigen werken projectontwikkelaars en woningcorporaties bij het traditionele bouwproces meestal met enkelvoudige en onderhandse aanbestedingen. In het verleden maakten veel woningcorporaties gebruik van 'huisaanemers'. Door schaalvergroting en professionalisering bij woningcorporaties komt dit fenomeen echter steeds minder voor. Bijgaand kader geeft aan dat openbare aanbesteding de meest voorkomende vorm is in de Britse bouw, en dat enkelvoudige aanbesteding dominant is in Duitsland.

<sup>45</sup> Daarbij zij echter wel opgemerkt dat deze tabel niet alleen betrekking heeft op het werk van de hoofdaannemer, maar ook op onderaanneming en onderhoudswerk.



---

*Aanbesteding in andere landen*

*In Duitsland, maar ook in Frankrijk, besteedt de opdrachtgever zelf vaak diverse delen van een bouwproject uit aan verschillende gespecialiseerde aannemers zodat er minder sprake is van onderaanneming. Bij deze separate aanbesteding is iedere aannemer aansprakelijk voor zijn eigen deel in het project. In de VS, maar vooral ook in Japan, bestaat er juist een structuur van hoofd- en onderaanneming, zodat uitbesteding van werkzaamheden aan onderaannemers in de VS en Japan in sterkere mate voorkomt dan in Europa (Schellevis et al. (1995)).*

*Wat betreft marktwerking bij aanbesteding, lijken Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de uiteinden van het spectrum te vormen in Europa. De Duitse bouwnijverheid is toegespitst op duurzame en ambachtelijke bouw op lokaal niveau (Stoffers (1995)). De nadruk op hoge ambachtelijke kwaliteit heeft geleid tot vergaande bouwvoorschriften en streng toezicht. Daarnaast kent Duitsland strenge vestigingseisen die tot hoge vakbekwaamheid leiden, maar die tegelijkertijd de toetreding van nieuwe bedrijven en daarmee de concurrentie in de bouwnijverheid beperken. Door de minutieuze kwaliteitseisen is in Duitsland de industrialisatie van het bouwproces minder ver gevorderd dan in Nederland, zodat Nederlandse bouwers een comparatief voordeel hebben bij de seriebouw van woningen (Stoffers (1995)). De Duitse markt kenmerkt zich door sterk lokale marktsegmenten, zodat de concurrentie meestal wordt beperkt tot een kleine groep van bouwondernemingen. Opdrachten gaan vooral naar plaatselijke aannemers.*

*In het VK is meer ruimte voor vrije marktwerking (Admiraal (1996)). Hier kunnen verschillende bouwondernemingen een bod doen op een volledig uitgewerkt bouwplan, opgesteld door een 'quantity surveyor' (vergelijkbaar met een architect of bouwmanagementbureau). De concurrentie tussen aannemers is groot, te meer omdat er weinig regelgeving en vestigingseisen zijn. Door de sterke concurrentie, maar ook vanwege de conjunctuurgevoeligheid investeren bouwondernemingen weinig in vakkundig personeel en technologische ontwikkeling. Hoewel in het VK weinig kwaliteitsregulering is, eisen hypotheek-verstrekkers van veel nieuwbouwwoningen een 10-jarige garantie van het National House Building Council (zie Atkins (1994)). Dit instituut oefent (als enige) op beperkte schaal technisch toezicht uit op de bouw van woningen door ondernemingen die bij dit instituut zijn geregistreerd.*

---

Bij aanbesteding speelt de specificiteit van het woningbouwproject een belangrijke rol. De projectspecificiteit kan tot een *hold-up probleem* en uiteindelijk tot minder concurrentie leiden.<sup>46</sup> Bij aanbesteding komt de specificiteit van het project tot uitdrukking in de verzonken calculatiekosten van bouwondernemingen. Iedere partij die een offerte wil uitbrengen, moet berekeningen maken om het projectvoorstel uit te werken en/of een raming van de totale bouwkosten te maken. Deze berekeningen zijn echter sterk projectgebonden zodat de daarbij gemoeide calculatiekosten grotendeels verzonken zijn. Indien er geen rekenvergoeding bestaat blijven de afgewezen partijen die het project niet gegund krijgen, met deze verzonken calculatiekosten zitten.<sup>47</sup>

*Tabel 5.1 Binnenlandse omzet van b. en u.-bedrijven naar wijze van opdrachtver-  
krijging, 1992 en 1996*

	1992	1996
Uitbesteding:	in %	
– openbaar	2,8	10,7
– onderhands	23,2	26,3
Uit enkelvoudige uitnodiging	30,5	21,4
Uit klantenwerk	10,1	10,2
Uit eigen risicobouw	12,3	14,4
Uit bouwteam	18,0	13,4
Uit turnkey projecten	*	1,1
Uit overige wijze	3,1	2,5
Totaal	100,0	100,0

\* Onbekend.

Bron: Jansen en Scholman (1998).

Als de bouwondernemingen zelf de calculatiekosten moeten dragen zullen zij eerder tot prijsonderbiedingen overgaan om te proberen de opdracht binnen te halen en zo de verzonken kosten zo veel mogelijk te dekken (zie Admiraal (1996), Creusen (1997)). De

<sup>46</sup> Hoewel de opdrachtgever en de gegadigden geen duurzame relatie hebben, is de uitgangssituatie bij onderhandelingen na aanbesteding toch vergelijkbaar met de situatie in een hold-up probleem, omdat de onderhandelingspositie van de gegadigden door de verzonken offertekosten verzwakt ten opzichte van de opdrachtgever.

<sup>47</sup> Een reserve in de post 'algemene kosten' moet de kosten van afgewezen offertes dan dekken (zie ook Admiraal (1996)).

projectontwikkelaar kan hierop inspelen en zijn onderhandelingsmacht bij de aanbesteding van een project verder uitbreiden (zie CPB (1997a)). Zo kan hij na de vastgestelde aanbestedingsprocedure met diverse bidders (na)onderhandelen en zodoende verschillende gegadigden tegen elkaar verder laten concurreren (zgn. leuren).<sup>48</sup> Bij een groot aantal inschrijvingen is de kans op gunning klein en het risico op ongedekte calculatiekosten groot. Om de felle concurrentie zo veel mogelijk te vermijden zouden dan weinig bouwondernemingen op een project kunnen inschrijven en hiervoor een offerte uitbrengen.

#### *Aanbestedingsregelingen*

De brancheorganisaties (zoals het AVBB) hebben in het verleden verschillende regelingen voor projecttoewijzing ontworpen om de gevolgen van project-specificiteit te beperken die de bouwondernemingen als negatief ervaren. Deze regelingen bevatten bepalingen tegen leurgedrag en omtrent een rekenvergoeding voor gemaakte calculatiekosten voor alle (serieuze) gegadigden. In deze subparagraaf worden achtereenvolgens het UPR, de AIV, de VUI en de UAR besproken. Deze regelingen hebben gemeen dat er een zogenoemde rechthebbende wordt aangewezen. Dat is degene die van alle andere gegadigden het alleenrecht krijgt om met de opdrachtgever in contact te treden en te onderhandelen. De andere gegadigden zien dus af van verder contact met de opdrachtgever en krijgen gewoonlijk een vergoeding voor hun calculatiekosten, direct dan wel indirect van de opdrachtgever.

Vanaf 1973 werkten bouwondernemingen bij aanbestedingen met de *Uniform Prijsregelende Reglementen* (UPR). De UPR was een horizontale regeling. Horizontaal betekent dat de concurrerende bouwondernemingen de regeling toepassen en opleggen aan de opdrachtgever ter naleving. In deze procedure had de opdrachtgever geen enkele invloed op de toewijzing. De biedende partijen wezen in een gezamenlijk vooroverleg een rechthebbende aannemer aan op basis van het laagste bod. De opdrachtgever kreeg vervolgens alleen dit bod voorgelegd, verhoogd met vergoedingen voor de organisatie- en uitvoeringskosten van de UPR-aanbestedingsprocedure en soms met een opslag ter voorkoming van prijsbederf. De afgewezen partijen zagen af van verdere onderhandelingen, maar kregen via de rechthebbende hun calculatiekosten door de opdrachtgever vergoed.

Vanwege deze rekenvergoedingen namen de calculatiekosten voor de opdrachtgever toe naarmate er meer bidders waren, terwijl nog maar afgewacht moest worden of het grotere aantal offertes ook tot lagere bouwpreizen leidde. Immers, het vooroverleg bood

<sup>48</sup> Verschillende instanties uit het veld achten dit leurgedrag op basis van de juridische argumenten van redelijkheid en het te goeder trouw handelen - zeker bij onvolledige vergoeding van calculatiekosten - niet toelaatbaar.

ook gelegenheid tot een afspraken over de verdeling van de markt en over de prijzen. De feitelijke concurrentie werd hierdoor beperkt. Daarnaast beschermde de aanwijzing van een rechthebbende de bouwondernemingen bovendien tegen leurgedrag. Het werd de opdrachtgever onmogelijk gemaakt de prijsaanbiedingen te vergelijken en te (her)onderhandelen met andere gegadigden. Vanwege deze geringe onderhandelingsmacht en de beperkte concurrentie werden bouwbedrijven dus nauwelijks geprikkeld om de bouwkosten zo laag mogelijk te houden. Bovendien bood de automatische rekenvergoeding de mogelijkheid tot offertetoerisme. Bouwbedrijven konden zich voor ieder project inschrijven en een minder serieuze offerte uitbrengen om in ieder geval een rekenvergoeding te incasseren.

Inmiddels is de UPR door de EU (Commissie, Gerecht en Hof) afgewezen. Op de punten van informatie-uitwisseling, collectieve prijsbepaling, bescherming van rechthebbende en bevoordeling van deelnemers werd de UPR in strijd geoordeeld met de Europese concurrentieregelgeving. Deze afwijzing komt de allocatieve efficiëntie van de markt ten goede, omdat de UPR tot verminderde concurrentieprikkels en offertetoerisme leidde.

In reactie op de verwerping van de UPR heeft de bouwbranche een ontheffingsverzoek ingediend bij de Europese Commissie voor een nieuwe horizontale aanbestedingsregeling, de *Algemene Inschrijvingsvoorwaarden* (AIV). Aangezien de AIV ook elementen bevat van bescherming van de rechthebbende en verrekening van calculatiekosten, heeft de Commissie onlangs dit concept afgewezen.

In de tussentijd werd, met instemming van het Europese Gerecht, een tijdelijke regeling gehanteerd, de *Voorlopige Uitvoeringsinstructie* (VUI, zie Van Damme (1997)). Deze regeling bood de rechthebbende een zekere bescherming tegen het leuren maar bevatte geen regeling voor de vergoeding van de calculatiekosten. Belangrijker is dat de gegadigden geen directe prijs- en marktverdelingsafspraken konden maken, omdat het vooroverleg tussen bouwondernemingen verboden was. Bij deze regeling maakten de gegadigde bedrijven hun offerte alleen bekend aan de opdrachtgever en een onafhankelijk extern bureau. Als een (2/3-)meerderheid van de biedende partijen hiermee instemde, kon dit bureau op basis van een offerte-vergelijking een rechthebbende aanwijzen. Als de gegadigden niet instemden met de aanwijzing door het bureau dan mocht de opdrachtgever zelf de rechthebbende aanwijzen.

De VUI is later aangemeld bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ingevolge de nieuwe Mededingingswet. Omdat deze regeling voor de inwerkingtreding van deze wet reeds werd toegepast, bleef deze regeling in ieder geval van kracht totdat de NMa het onderzoek naar de toelaatbaarheid had afgerond. Recent heeft de NMa de VUI (in een voorlopig oordeel) van de hand gewezen. De NMa acht deze regeling in strijd met het kartelverbod (artikel 6 van Mededingingswet) en op onderdelen

vergelijkbaar met de regeling die in 1992 door de Europese Commissie werd verboden.<sup>49</sup> Met deze beslissing van het NMa behoren alle horizontale aanbestedingsregelingen tot het verleden en zijn de mogelijkheden om langs deze weg de concurrentie te beperken verdwenen.

Wat overblijft is een verticale aanbestedingsregeling, de *Uniforme Aanbestedingsregeling* (UAR) die tussentijds is aangepast aan de Europese regels voor aanbesteding door de overheid.<sup>50</sup> Bij een verticale regeling bepaalt de opdrachtgever of de regeling (of onderdelen daarvan) van toepassing is. De UAR biedt momenteel maatregelen tegen leuren en mogelijkheden voor een vrijwillige vergoeding van de rekenkosten.<sup>51</sup> Door het vrijwillige karakter van deze regeling liggen prijs- en marktverdelingsafspraken nog minder voor de hand. Immers, het is niet zeker of iedere opdrachtgever zich aan de UAR-regeling houdt (en in het bijzonder aan de aanwijzing van de rechthebbende), zodat de betrokken bouwondernemingen weinig kans hebben om de opeenvolgende woningbouwopdrachten onderling te verdelen.

De UAR geldt thans alleen voor de Rijksoverheid, gemeenten en woningcorporaties, alhoewel de bouwbranche wel pogingen onderneemt om opdrachtgevers zoals grote institutionele beleggers voor deze regeling warm te krijgen. Daar de Rijksoverheid en gemeenten gewoonlijk niet als opdrachtgever fungeren in de woningnieuwbouw,<sup>52</sup> is de UAR voor de woningbouw alleen relevant voor woningcorporaties. De koepel van woningcorporaties heeft een oproep gedaan om de UAR vanwege de 'transparantie' toe te passen.

Bij toepassing van de UAR heeft alleen de rekenvergoeding negatieve gevolgen voor de allocatieve efficiëntie op de markt voor nieuwbouwwoningen. De bouwondernemingen zullen calculatiekosten altijd aan de opdrachtgever(s) doorberekenen, hetzij de daadwerkelijke calculatiekosten voor het project van de betrokken bedrijven bij het toepassen van de vergoeding, hetzij een deel van de kosten van de calculatieberekening-

<sup>49</sup> Zie NMa, 'Voorlopig oordeel NMa: diverse aanbestedingsregelingen verboden', persbericht NMa d.d. 23 november 1998.

<sup>50</sup> Alle Europese overheden zijn namelijk verplicht om werken met een bouwsom van meer 5 mln ECU 'Europees aan te besteden'. Dit houdt in dat de overheid het werk openbaar moet aanbesteden, de aanbesteding in het Publicatieblad van de EU bekend moet maken en iedere Europese aannemer die aan de openbare selectiecriteria voldoet tot de inschrijving moet toelaten.

<sup>51</sup> Momenteel wordt gesproken over aanpassing van de UAR. In de nieuwe UAR vervalt waarschijnlijk het anti-leurbeding, maar blijft de rekenvergoeding gehandhaafd. Deze rekenvergoeding ligt tussen 0,14 en 2,0 procent van de bouwsom, afhankelijk van de bouwsom en de hoeveelheid rekenwerk (Volkskrant, Overheid gaat bouwers betalen voor offerte, 23 december 1998).

<sup>52</sup> Om dezelfde reden is ook de Europese aanbestedingsregeling gewoonlijk niet van toepassing voor de woningbouw.

en van een bedrijf voor diverse offertes als onderdeel van de vaste kosten bij het niet toepassen van de vergoeding. Echter, de rekenvergoeding kan wel extra kosten door offertetoerisme met zich meebrengen die bij het niet toepassen van de rekenvergoeding kunnen worden voorkomen.

Het al dan niet beschermen van de rechthebbende heeft weinig gevolgen voor de allocatieve efficiëntie. Immers, als er een bescherming van de rechthebbende is dan zal de concurrentie zich concentreren op de officiële aanbestedingsprocedure. Zonder bescherming van de rechthebbende zullen de bouwondernemingen weliswaar een extra onderhandelingsmarge in hun eerste officiële offerte opnemen, maar deze marge achteraf weer snel verliezen door aanhoudende concurrentie na de officiële aanbestedingsprocedure. Het niet toepassen van de UAR zal (naar verwachting) alleen die bouwondernemingen afschrikken die hun technologie en concurrentiepositie en dus hun kans op gunning minder gunstig inschatten.

#### *Achtergronden omtrent toezicht bij uitvoering en aanbestedingen*

Deze paragraaf gaat kort in op de (theoretische) achtergronden omtrent het toezicht c.q. monitoring van aannemers bij de uitvoering van een bouwopdracht, mede in relatie tot mogelijke vormen van aanbesteden. De voornaamste marktimperfectie bij monitoring van de (onder)aannemer is dat de opdrachtgever geconfronteerd wordt met *informatiescheefheid* tussen hem en de (potentiële) uitvoerder (zie CPB (1997a)). Zo kan de opdrachtgever de bouwcapaciteit en prestaties van de bouwondernemingen moeilijk overzien. De aannemers hebben elk een eigen technologie en kunnen nalaten het project tegen zo hoog mogelijke kwaliteit en zo laag mogelijke kosten uit te voeren. Daarnaast spelen er risico's door externe omstandigheden, zoals slechte weersomstandigheden, vertraagde levering en slechte kwaliteit van bouwmaterialen. Bouwondernemingen zullen de risico's op 'onvoorziene' kosten zoveel mogelijk proberen af te wentelen.

Voor het toezicht op de uitvoering van het werk en op de naleving van de bouwkostenbegroting valt de opdrachtgever vaak terug op een zogenaamd *bestek*. Hoofdstuk 2 gaf al aan dat de architect de opdracht van de projectontwikkelaar uitwerkt in een bestek waarin onder andere de keuze van bouwmaterialen, de bouwtijd en -methode worden vastgelegd (zie ook Lourens (1995)). De stichting STABU heeft een gestandaardiseerde systematiek geformuleerd voor het opstellen van bestekken. De voordelen van een standaardbestek zijn dat alle betrokken partijen vertrouwd zijn met eenzelfde type bestek en zo hun activiteiten in het bouwproces beter op elkaar kunnen afstemmen. Grote en professionele opdrachtgevers passen vaak zo'n bestek toe. Daarentegen werken incidentele opdrachtgevers, in het bijzonder particulieren, bijna nooit met een standaardbestek.

De professionele opdrachtgevers confronteren de uitvoerder echter - vaak op aandringen van de architect - met een volledig uitgewerkte bouwtekening en standaardbestek. Hierdoor verliezen de uitvoerende bouwondernemingen hun inbreng op de keuze

van de bouwmethode en gebruikte materialen, zodat zij hun aansprakelijkheid voor manco's en kosten-overschrijdingen zullen beperken.<sup>53</sup>

Om de betrokkenheid van bouwondernemingen te stimuleren zou de opdrachtgever een *prestatiebestek* kunnen toepassen. Een prestatiebestek legt meer nadruk op de prestatie- en kwaliteitseisen van het uiteindelijke bouwwerk (Jacobs et al.(1992)). Het biedt de bouwondernemingen meer ruimte tot inventiviteit en geeft hen bovendien meer verantwoordelijkheid bij de uiteindelijke realisatie van het project. Op deze wijze wordt cooperative exchange bevorderd. Vanwege hun verantwoordelijkheid zou het voor de hand liggen dat bouwers (de risico's op) de vermijdbare kosten voor hun rekening nemen. De (risico's op de) onvermijdbare kosten zouden voor rekening van de opdrachtgever kunnen komen.

Het prestatiebestek gaat er echter vanuit dat de opdrachtgever de onvermijdbare kosten en de geleverde kwaliteit zelf kan waarnemen. Dit is in praktijk niet altijd het geval. Door het ontbreken van technieken voor het meten van uiteindelijke bouwprestaties zou de bouwonderneming ondermaatse kwaliteit kunnen leveren en ten onrechte kosten opvoeren.

De verschillende vormen van opportunistisch gedrag door bouwondernemingen komen tot uitdrukking bij het uitbrengen van de *offerte*. De bouwondernemingen kunnen bijvoorbeeld de bouwkostenraming in hun offerte wat opvoeren om zo de winstmarge verder te verhogen of de risico's op onvoorziene kosten (-overschrijdingen) af te dekken. De opdrachtgever zou dus bij de gunningsprocedure een zodanig contact moeten voorstellen dat (ondanks de ex ante informatie-scheefheid) de meest efficiënte bouwonderneming wordt geselecteerd en geprikkeld om het project tegen zo laag mogelijke kosten en zo hoog mogelijke kwaliteit uit te voeren.

De theorie geeft aan dat er twee basisvormen zijn om als de opdrachtgever een project

<sup>53</sup> Bijvoorbeeld bij oorzaken die contractueel zijn uit te sluiten zoals vorstverlet, slecht ontwerp van bouwwerk, slechte kwaliteit en/of vertraagde aflevering van bouwmaterialen, of loonstijgingen. In de praktijk blijkt dat het risico van wijzigingen in de lonen en materiaalprijzen tijdens de uitvoering van het werk op verschillende wijze wordt verdeeld (zie Lourens (1995)). Meer dan twee derde van de grote bouwbedrijven houdt namelijk al bij de prijsbieding rekening met mogelijke prijswijzigingen, en meer dan de helft bedingt weleens een expliciete risicoregeling in het bestek. Het laatste gebeurt veelal volgens de standaard RWU 1991 (Risicoregeling Woning- en Utiliteitsbouw 1991), opvallend vaak bij opdrachtgevers uit de hoek van de overheid en opvallend weinig bij die uit de marktsector. De RWU voorziet in een maandelijkse vaststelling en publicatie van loon- en materiaalprijsindices. De initiatiefnemers van deze regeling, de bouwwerkgevers AVBB, Rijksoverheid en het VNG, beweren dat deze vorm van een 'cost-plus'-contract 'een zuiverder prijsvorming bevordert' en daarmee 'een betere prijsvergelijking'. Kleine bedrijven, dus onderaannemers, nemen doorgaans wél het risico van prijswijzigingen op zich, soms zelfs met het voorbijgaan van een risicoregeling. De meest genoemde reden voor het laatste is de instandhouding van een goede relatie met de opdrachtgever.

---

*Theoretische bespiegelingen over aanbestedingen*

*De opdrachtgever zal bij de aanbesteding van een bouwopdracht de negatieve gevolgen van informatiescheefheid en externe risico's zo veel mogelijk willen omzeilen. In theorie heeft hij daartoe verschillende opties (Van Damme (1997)). De eerste mogelijkheid is om iedere gegadigde in een veiling een bod te laten uitbrengen waarvoor hij de opdracht wil uitvoeren (een zgn. 'fixed-price contract'). Een vaste vergoeding (gelijk aan het winnende bod) prikkelt de uitvoerder om de bouwkosten zo laag mogelijk te houden omdat hij de extra winst door kostenvermindering zelf mag houden. De meest efficiënte bouwonderneming kan in een veiling het laagste bod doen en zo de opdracht gegund krijgen. Bij matige concurrentie, of door collusie en onderlinge afspraken kunnen de gegadigde aannemers minder fel bieden.*

*Een vaste vergoeding impliceert wel dat de uitvoerder alle risico's van het bouwproces draagt. Daarom zullen bouwondernemingen in hun offerte een risico-marge opnemen die hoger ligt naarmate de onderneming meer risico-avers is. Om de nadelen van een hoge risico-marge te beperken zou de opdrachtgever een deel van het risico op zich kunnen nemen. In dat geval moet hij de opdracht niet voor een vaste vergoeding laten uitvoeren, maar de uiteindelijke bouwkosten juist zelf dragen en de uitvoerder belonen met een vaste marge voor de uitvoering (zgn. 'cost-plus contract'). Met deze optie neemt de opdrachtgever wel de prikkels tot kostenreductie weg en moet hij de werkelijke bouwkosten achteraf kunnen vaststellen. Als dit laatste niet mogelijk is, schuilt het gevaar dat de uitvoerder alsnog opportunistisch gedrag kan vertonen en uiteindelijk te hoge bouwkosten opgeeft.*

*Al met al staat de opdrachtgever voor de trade-off tussen de nadelen van een hoge risico-marge en de nadelen van ontbrekende prikkels tot kostenreductie. Om de nadelen van één van de beide imperfecties niet te laten domineren zou de opdrachtgever de opdracht via een gemengd 'incentive-contract' kunnen veilen. Hierbij draagt de uitvoerder een beperkt risico maar ondervindt toch voldoende prikkels om efficiënt te bouwen.*

*De aanbestedingsprocedure met een incentive-contract bestaat uit twee ronden. Allereerst moet de opdrachtgever op basis van de risicohouding van de gegadigde aannemers de risicoverdeling tussen de opdrachtgever en uitvoerder in een contract vaststellen. Als de aannemers de risico's niet bezwaarlijk vinden, zal de opdrachtgever voor een groot deel van de opdracht de uitvoerder een vaste vergoeding willen geven en de uitvoerder zelf de uiteindelijke kosten laten dragen. Als de aannemers echter zeer risico-avers zijn, zal de opdrachtgever de kosten voor een groot deel van het project zelf willen dragen en de aannemer met een vaste marge belonen. Hierin schuilt wederom het gevaar van opportunistisch gedrag. In de tweede ronde doet iedere gegadigde aannemer een bod op basis van de totale geraamde bouwkosten waarvoor hij de opdracht zou kunnen uitvoeren. Door de veiling wordt iedere aannemer gedwongen zijn werkelijk geraamde kosten op te geven. De opdrachtgever gunt dan de opdracht aan de aannemer met het laagste bod. Wanneer de opdracht is uitgevoerd en de daadwerkelijke kosten bij beide partijen bekend zijn, krijgt de uitvoerder voor de onderdelen met een vaste vergoeding een equivalent deel van zijn bod als vaste vergoeding, en voor de andere onderdelen de uiteindelijke kosten inclusief een marge.*

---



(onderdeel) aan te besteden.<sup>54</sup> De aanbesteding met een volledige vaste vergoeding prikkelt de uitvoerder het project zo efficiënt mogelijk uit te voeren, terwijl aanbesteding met een vaste marge op de gemaakte kosten de risico's verdeelt tussen de opdrachtgever en de uitvoerder. Deze vormen hebben elk hun nadelen. Om de negatieve gevolgen tegen elkaar te laten afwegen zou de opdrachtgever een combinatie van deze twee aanbestedingsvormen kunnen toepassen (dus deels vaste vergoeding, deels vaste marge op kosten), het zogenaamde incentive-contract. Bijgaand kader licht deze theoretische opties verder toe.

De toepassing van een aanbesteding met een vaste marge of met een incentive contract is in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Uit de ervaringen met de prestatiebestekken blijkt dat de opdrachtgever bij oplevering de bouwkosten en (de kwaliteit van) de bouwprestatie moeilijk kan controleren. De nadelen van een vaste marge zullen dan ook zwaar wegen. Het probleem met het waarnemen van de daadwerkelijke bouwkosten speelt niet bij contracten met een vaste vergoeding. De opdrachtgever zal de aannemer dus (naar verwachting) een vaste vergoeding geven, tenzij hij bij (enkele) projectonderdelen de uiteindelijke kosten *wel* kan waarnemen en hiervoor een vaste marge op de kosten geeft ten behoeve van de risicodeling.

#### *Aanbesteding van projectonderdelen*

Net als de projectontwikkelaar die de uitvoering van een project aanbesteedt bij een hoofdaannemer, kan de hoofdaannemer verschillende projectonderdelen of bouwactiviteiten uitbesteden aan één of meerdere onderaannemers. Ook hierbij geldt dat de hoofdaannemer zodanige condities zou moeten stellen dat de onderaannemers de bouwactiviteit efficiënt en kwalitatief goed uitvoeren.

De hoofdaannemers zijn doorgaans (middel)grote ondernemingen die hun activiteiten voornamelijk richten op het nieuwbouw-segment (zie Scholman (1997)). Ondanks hun omvang besteden zij een steeds groter aandeel van hun bruto omzet uit aan onderaannemers (in 1994 38% van de omzet). De hoofdaannemers houden zich dan ook in toenemende mate bezig met de organisatie van het bouwproces en wat minder met de daadwerkelijke uitvoering van bouwactiviteiten. De onderaannemers zijn veelal kleinere bouwbedrijven.

De belangrijkste redenen van hoofdaannemers om activiteiten uit te besteden zijn in de eerste plaats het specialistische karakter van de werkzaamheden, gevolgd door de opvang van productiepieken. Grote hoofdaannemers zien de uitbesteding ook als mogelijkheid om diverse risico's in het bouwproces voor een deel af te wentelen. Hierdoor geven zij onderaannemers meer prikkels om de bouwkosten zo laag mogelijk te houden. Desalniettemin selecteren veel hoofdaannemers hun onderaannemers niet

<sup>54</sup> Omdat de biedende ondernemingen verschillende technologieën hebben en dus verschillende waarden hechten aan de bouwopdracht, bestaat er geen winner's curse (zie Van Damme (1997)).

alleen op prijs maar ook op kwaliteit van eerder werk en de technische knowhow. De volgende tabel geeft aan welke selectiecriteria hoofdaannemers in een recente EIB-enquête als zeer belangrijk bestempelen.

*Tabel 5.2 Belang van selectiecriteria bij uitbesteding*

Selectie criterium	% zeer belangrijk
eerdere ervaringen/ betrouwbaarheid	94
gevraagde kwaliteit	90
technische knowhow	90
snelheid van bouwen	80
prijs	75
financiële soliditeit	69
verklaring goed betalingsgedrag	61

Bron: Scholman (1997).

Om de betrouwbaarheid en geleverde kwaliteit zo goed mogelijk te kunnen waarborgen trachten kleinere en middelgrote hoofdaannemers een duurzame vertrouwensrelatie met één of een beperkt aantal gespecialiseerde onderaannemer(s) op te bouwen. Deze hoofdaannemers zullen de diverse bouwactiviteiten dan ook niet openbaar uitbesteden maar eerder uit de hand gunnen. De grotere hoofdaannemers leggen naast de kwaliteit een groter accent op de prijs voor de uitbesteding. Twee derde van deze ondernemingen vraagt daarom via een onderhandse aanbestedingsprocedure meerdere offertes aan. Deze hoofdaannemers laten de onderaannemers dus tegen elkaar concurreren om een lagere prijs te krijgen (selectie van de meest efficiënte onderaannemer).

De voordelen van een vaste relatie met een beperkt aantal onderaannemers liggen niet alleen in de controle op de kwaliteitsnaleving, maar eveneens in de verbeterde afstemming en communicatie in het bouwproces en de beperkte zoekkosten voor de hoofdaannemer. Naarmate de relatie bestendiger wordt zullen de faalkosten verder afnemen. Met deze voordelen houdt de vaste relatie tussen een hoofd- en onderaannemer(s) dan ook lang stand, zelfs tot een periode langer dan tien jaar.

De lange duur van een dergelijke relatie kan echter ook een *hold-up probleem* met zich mee brengen. De hoofdaannemer investeert in een specifieke relatie<sup>55</sup>, zodat de overstap naar een nieuwe onderaannemer minder lonend wordt. Bij een duurzame relatie

<sup>55</sup> De hoofdaannemer ziet immers af van extra winst door felle prijsconcurrentie tussen onderaannemers.

kan de winst door lagere faalkosten hoger liggen dan de winst bij openbare uitbesteding, ondanks de lagere prijs in het laatste geval. De onderaannemer ondervindt bij een duurzame relatie minder concurrentieprikkels en wint in toenemende mate aan onderhandelingsmacht. Hierdoor kan hij minder alert en gemotiveerd raken, of zelfs opportunistisch gedrag vertonen. Daarnaast bestaat er een kans dat de hoofdaannemer de (technische) vooruitgang van andere onderaannemers misloopt, zodat het hold-up probleem de prikkels voor dynamische efficiëntie uitholt.

## 5.2 Technologische ontwikkeling

---

Bij de technologische ontwikkeling spelen spillover effecten een belangrijke rol, bij procesverbetering een betere afstemming tussen de verschillende betrokken partijen. Daarom is het belangrijk om op de volgende vragen een antwoord te vinden:

- *In welke mate doen bouwondernemingen eigen technologisch onderzoek naar product- of procesinnovaties of zijn er belemmeringen zodat eigen onderzoek niet loont?*
  - *In hoeverre kunnen zij het onderzoek ook in samenwerkingsverband verrichten vanwege spillovers en zullen de betrokken partijen zich daarbij aan gemaakte afspraken houden?*
- 

De bouwnijverheid verricht relatief weinig activiteiten op het gebied van technologische ontwikkeling.<sup>56</sup> Het enige toegepaste onderzoek in vooral grote bedrijven richt zich met name op een betere benutting van de capaciteit en een betere afstemming tussen de verschillende schakels in het productieproces. Tabel 5.3 vergelijkt de R&D-uitgaven als percentage van de omzet van bouwbedrijven met de R&D-uitgaven van bedrijven in andere bedrijfstakken. Hoewel het bouwproces een technisch productieproces is laat de tabel zien dat bouwondernemingen -zeker in vergelijking met bedrijven in andere sectoren- slechts een miniem deel van hun omzet besteden aan eigen research en ontwikkeling.

Er zijn verschillende redenen en marktperfecties aan te wijzen waarom bouwondernemingen weinig prikkels ondervinden om *zelf* hun technologie, bouwproces of bouwproducten te verbeteren. Allereerst is het bouwproces zeer lokaal- en projectgebonden (*specificiteit*), zodat speciale innovaties niet zo lonend zijn. Door uiteenlopende

<sup>56</sup> Het gaat hierbij zowel om procesinnovatie (verbetering van het bouwproces) als om product-innovatie (verbetering van bouwproducten c.q. -materialen). De verbetering van bouwmaterialen (zoals prefab-constructies) kan overigens gevolgen hebben voor zowel het bouwproces als voor het bouwproduct.

bouwontwerpen en de lokale omstandigheden is er voorts geen sprake van een homogeen productieproces. Bovendien is het bouwproces sterk afhankelijk van de inbreng door andere wisselende partijen in de bedrijfskolom. Veel bouwondernemingen zijn daarom gebonden aan de traditionele bouwmethoden en -technieken die bij iedereen bekend en op meerdere plaatsen toepasbaar zijn. Als zij hun technologie in een bepaalde richting zouden verbeteren dan nemen zij niet alleen ontwikkelingsrisico's, maar vooral ook risico's ten aanzien van de toepasbaarheid van hun nieuwe technologie, met extra hoge kosten als gevolg. De kans op mismatch met andere partijen in het bouwproces wordt namelijk vergroot.

Ook de *externaliteit* door spillovers maakt individueel onderzoek onrendabel. De bouwbedrijven kunnen de resultaten van eigen onderzoek naar technologische verbetering nauwelijks afschermen zodat onderzoek minder winstgevend is. Immers, door de sterk wisselende combinaties van ondernemingen in bouwprojecten worden ontwikkelingen en nieuwe kennis gemakkelijk verspreid.

*Tabel 5.3 R&D uitgaven*

	1985- 1988	1989- 1992	1993	1995	1995
	aandeel van de omzet <sup>a</sup> per jaar in %				mln gld
<i>Ondernemingen</i>					
Metaalindustrie <sup>a</sup>	4,01	2,78	2,74	3,28	3195
Chemische industrie	3,92	4,49	4,33	3,42	1784
Voedings- en genot middelenindustrie	0,35	0,36	0,56	0,56	478
Hout- en meubelindustrie <sup>a</sup>	0,28	0,03	0,05	0,24	30
Bouwmaterialenindustrie <sup>b</sup>	0,19	0,20	0,26	0,31	30
Bouwnijverheid	0,05	0,04	0,03	0,10	94
<i>Speurwerkinstellingen in opdracht van ondernemingen uit bouwnijverheid</i>					
Totaal					26
w.v. TNO					14
Universiteiten e.a					12

<sup>a</sup> Trendbreuk door overschakeling naar SBI'93

<sup>b</sup> Exclusief 1989 vanwege een uitzonderlijke impuls van f209 mln in dat jaar (percentage bedroeg in dat jaar 2,67).

Bron: CBS (1995) en CBS (1997) met aanvullende gegevens uit het CPB-Lange Reeksenbestand.

De bouwondernemingen zouden door directe samenwerking met concurrenten hun ontwikkelings-activiteiten kunnen coördineren en hun ervaringen kunnen uitwisselen om duplicatie te voorkomen. Maar door *informatie-scheefheid* en gebrekkig toezicht op het nakomen van gemaakte afspraken zouden opportunistische bedrijven hun eigen inzet zoveel mogelijk kunnen beperken maar wel van de onderzoeksresultaten van anderen kunnen profiteren (zie Creusen (1997)). Doordat de samenwerking tussen bouwbedrijven meestal niet langer duurt dan een gezamenlijk bouwproject, zijn de bouwondernemingen eerder concurrenten dan partners. Elke onderneming in het onderzoeksverband zal daarom niet zozeer de gezamenlijke doelstelling maar eerder haar eigen doelstelling nastreven.

Uit de bovenstaande argumenten blijkt dus dat de sterk wisselende omstandigheden en onderlinge concurrentie eigen initiatieven tot verbetering in het bouwproces in de weg staan. Bovendien kunnen bouwondernemingen de schaalvoordelen en spillovers door onderlinge samenwerking nauwelijks benutten omdat gemaakte afspraken moeilijk zijn te handhaven.

Toch heeft de branche een aantal andere mogelijkheden gevonden om de technologische ontwikkeling op gang te brengen. Aan de ene kant hebben verschillende brancheorganisaties collectieve middelen ter beschikking gesteld voor de financiering van onderzoek bij *externe* onderzoeksinstellingen en/of technische ingenieursbureaus. Deze instellingen kunnen worden onderverdeeld naar een vijftal categorieën (zie ook Jacobs et al. (1992)):

- universitaire instellingen
- niet-universitaire onderzoeksinstellingen (zoals TNO-Bouw)
- collectieve onderzoeksinstellingen gefinancierd door brancheorganisaties, (vaak gespecialiseerd op specifieke terreinen)
- instituten voor routinematig onderzoek en certificering
- (commerciële) ingenieursbureaus

De meeste (vaak collectieve) instellingen hebben elk een eigen werkprogramma dat door andere instellingen (zoals het AVBB) wordt beoordeeld en/of begeleid. De projecten uit het eigen werkprogramma vormen 70% van de totale werkzaamheden en worden gefinancierd door het O&O-fonds.<sup>57</sup> Dit fonds wordt op haar beurt gevuld door een *verplichte* bijdrage van bouwondernemingen als percentage van de loonsom per onderneming. De resterende 30% van de werkzaamheden bestaat uit directe opdrachten van marktpartijen die afzonderlijk worden gefinancierd.

<sup>57</sup> Dit fonds, Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Bouwnijverheid, is een paritaire organisatie, onder roulerend voorzitterschap van werknemers- en werkgeversorganisaties (AVBB), met als doelstelling het financieren van opleidings- en ontwikkelingsactiviteiten in de bedrijfstak bouwnijverheid.

Daarnaast proberen bouwondernemingen steeds vaker het bouwproces te verbeteren door vaste relaties met andere partijen in de bedrijfskolom en uitwisseling van *complementaire* kennis en vaardigheden. De vorige paragraaf gaf al aan dat verschillende hoofdaannemers een bestendige relatie hebben met onderaannemers voor de uitvoering van specifieke bouwactiviteiten. Bovendien kunnen (grotere) bouwondernemingen de toepassing van speciale industriële bouwproducten en -technieken door ‘co-makership’ intensiveren. De industriële toeleveranciers van bouwmaterialen, prefab-producten, metaalconstructies, spelen namelijk een steeds grotere rol in de technologische vernieuwing in de (woningnieuw)bouw (zie ook tabel 3.3).<sup>58</sup> De hoofdaannemers zien de potentiële voordelen van een dergelijke samenwerking vooral in de verhoging van de kwaliteit en flexibiliteit. De producten in kwestie hebben een relatief grote invloed op de eindkwaliteit van het bouwproduct. De vervaardiging van deze producten vereist een branchevreemde technologie (vooral de prefab- en metaalconstructies), maar de producten zijn wel direct monteerbaar en behoeven geen nadere bewerking op de bouwplaats.

Deze samenwerking tussen (hoofd)aannemers en toeleveranciers past ook in het huidige technologie- en clusterbeleid van de overheid. Het verbod van blijvende combinaties ingevolge de Mededingingswet geldt alleen indien de betrokken partijen in hetzelfde marktsegment actief zijn, omdat dergelijke combinaties de concurrentie immers kunnen beperken. De hoofdaannemers en toeleveranciers richten zich daarentegen op verschillende marktsegmenten en zijn dus geen directe concurrenten. Deze samenwerkingsvorm kan dus niet verschuiven naar collusie in de productiesfeer (bijvoorbeeld prijs- of marktverdelingsafspraken), zodat een veroordeling van co-makership op grond van de Mededingingswet niet is te verwachten.

De vraag is echter of deze samenwerkingsvorm wel stabiel is vanwege het *hold-up probleem* (zie CPB (1997a)). De toeleveranciers dragen vaak de meeste ontwikkelingskosten. Door de specificiteit van deze verzonken ontwikkelingskosten zijn de toeleveranciers sterk gebonden aan de naleving van gemaakte afspraken en oplevering van het eindproduct. De betrokken bouwonderneming krijgt hierdoor gedurende het project enige extra onderhandelingsmacht. Indien er geen garanties zijn tegen het misbruik van onderhandelingsmacht door bouwondernemingen, zullen toeleveranciers terughoudend zijn bij investeringen in de ontwikkeling van nieuwe producten en technieken via ‘co-makership’.

Tabel 5.3 geeft ook een indicatie over de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling van bedrijven in de bouwmaterialen- en metaalindustrie in Nederland. Daarnaast wordt er door de invoer van bouwmaterialen ook geprofiteerd van de technologische ontwikke-

<sup>58</sup> In dit kader is de positie van de bouwnijverheid vergelijkbaar met die van de dienstensector: de meeste technische verbeteringen komen uit de industrie.

ling in het buitenland. Uit een enquête onder bouwondernemingen en leveranciers concludeert het EIB dat het onderzoek door toeleveranciers naar de verbetering van bouwmaterialen meestal op eigen initiatief wordt gestart (zie Ritmeijer (1996b)). Als het initiatief van een andere partij komt, spelen zowel de opdrachtgevers als de architecten en adviseurs een belangrijke rol. Voor de verbetering van bouwproducten zijn grofweg twee motieven aan te wijzen. Het verreweg belangrijkste motief (volgens de toeleveranciers) is kwaliteitsverbetering en -waarborg van bouwmaterialen conform NEN-ISO normen. Het tweede motief is de verbetering van de productiviteit in de bouw. Daarom moeten er bouwmaterialen worden ontwikkeld die 'een verbeterde toepassingstechniek kennen, de kostprijs verlagen en/of een verkorting van de productietijd opleveren' (Ritmeijer (1996b)).

Productinnovaties in de toeleverende industrieën komen pas volledig tot hun recht wanneer deze volop worden toegepast in de uitvoerende bouw. Veel producenten uit met name de (stenen) bouwmaterialenindustrie onderhouden dan ook op grote schaal contacten met bouwondernemingen, zeker wanneer zij hun nieuwe bouwproducten willen promoten (Ritmeijer (1996b)). Desalniettemin zijn er grote cultuurverschillen tussen beide bedrijfstakken zodat vergaande integratie tussen bouwbedrijven en bedrijven uit de toeleverende bedrijfstakken nauwelijks voorkomt (Pries (1995)). De toeleveranciers zijn meer industrieel en toekomstgericht, terwijl bouwondernemingen meer ambachtelijk en korte termijn gericht zijn.

De afstand tussen de bouwnijverheid enerzijds en de chemische en metaalindustrie anderzijds is nog groter. Deze twee industrieën leveren niet alleen aan de bouwnijverheid, maar ook aan tal van andere sectoren. De ontwikkeling van nieuwe producten voor de bouwnijverheid is dan ook vaak een afgeleide van een breder en algemener basisonderzoek. Volgens Pries neemt dit niet weg dat de informatie-uitwisseling omtrent de behoefte en beschikbaarheid van materialen en grondstoffen verbeterd zou kunnen worden. Ook kunnen bouwondernemingen nog een innovatieslag maken in de organisatie van het bouwproces, i.h.b. assemblage, modulaire productie, just-in-time leveringen, logistiek etc.

### 5.3 Conclusies en enkele beleidsopties

De uitvoering van projecten en/of projectonderdelen wordt in eerste instantie via het *marktmechanisme* aanbesteed: meerdere gegadigde aannemers brengen een offerte uit, waarna de opdrachtgever de opdracht gunt aan de aannemer met de beste offerte. Daarbij spelen *normen en waarden* van oudsher ook een rol bij het verkrijgen en gunnen van opdrachten. In de aanbestedingsprocedure spelen verschillende vormen van marktfalen, zoals *informatie-scheefheid* en *hold-up problemen*.

Via *zelfregulering* en *cooperative exchange* wordt geprobeerd een antwoord te vinden op deze imperfecties, maar ook om de technologische ontwikkeling en

afstemming in het bouwproces te verbeteren. Zo hebben de branche-organisaties diverse aanbestedingsregelingen en een standaardbestek opgesteld, en een fonds voor financiering van extern onderzoek opgericht. Daarnaast proberen veel hoofdaannemers bestendige relaties met onderaannemers en toeleveranciers op te bouwen. Dergelijke bestendige relaties kunnen wel een *hold-up probleem* met zich meebrengen.

De *conclusies* van dit hoofdstuk omtrent de verschillende coördinatiemechanismen, de marktimperfecties en hun gevolgen voor de allocatieve en dynamische efficiëntie worden hieronder puntsgewijs opgesomd.

- De *informatie-scheefheid* tussen opdrachtgever/projectontwikkelaar en aannemer heeft betrekking op de technische capaciteit en efficiëntie van de aannemer en de geboden kwaliteit. Vanwege informatieproblemen kan de aannemer bij een vaste vergoeding een te hoge risico-opslag claimen. Bij een vaste marge ontbreekt daarentegen de prikkel tot kostenbesparing. Daarbij werkt het hold up probleem kostenoverschrijdingen in de hand. Een minder efficiënte allocatie op de markt voor nieuwbouwwoningen is dan het gevolg.

Opdrachtgevers trachten door een volledig uitgewerkt bestek meer grip te krijgen op de prestaties van bouwondernemingen. Maar zij beperken hierdoor wel de inbreng van aannemers, zodat er weinig ruimte is voor inventiviteit van deze kant.

- Voorts leiden de verzonken calculatiekosten van bouwondernemingen tot een *hold-up probleem*. Iedere partij die een offerte wil uitbrengen moet een projectgebonden begroting maken. Als bouwondernemingen de bijgaande calculatiekosten bij afwijzing niet vergoed krijgen, zullen zij tot het bittere eind blijven concurreren om het project binnen te halen en de calculatiekosten alsnog te kunnen dekken. De opdrachtgever kan hierop inspelen door na de officiële aanbestedingsprocedure met verschillende gegadigden verder te onderhandelen (zogenaamd leuren).

Bouwondernemingen hebben echter verschillende regelingen getroffen voor de aanwijzing van een rechthebbende en vergoeding van de calculatiekosten. De oude aanbestedingsregeling legde de opdrachtgever een verplichte naleving op. Hierdoor konden gegadigde bouwondernemingen onderlinge prijsafspraken maken ‘ter voorkoming van prijsbederf’, en konden zij door de rechthebbende zelf aan te wijzen de projecten onderling verdelen en de concurrentie beperken. Het EU-verbod op deze verplichte aanbestedingsregeling heeft derhalve tot positieve welvaartseffecten geleid.

Bij de vrijwillige aanbestedingsregeling kan de opdrachtgever zelf bepalen welke onderdelen van de regeling van toepassing zijn. Bij voldoende concurrentie heeft het al dan niet beschermen van de rechthebbende dan geen gevolgen voor de allocatieve efficiëntie. De toepassing van een rekenvergoeding kan het offertetoerisme in de hand werken en wel tot negatieve welvaartseffecten leiden.

- De meeste hoofdaannemers besteden specialistische bouwactiviteiten uit aan onderaannemers. Ook hier treedt *informatie-scheefheid* op tussen de hoofdaannemer en de onderaannemer omtrent de inzet en prestaties van de onderaannemer. In tegenstelling



tot de opdrachtgevers proberen veel hoofdaannemers juist een bestendige relatie met een beperkt aantal onderaannemers op te bouwen, opdat zij van voldoende kwaliteit verzekerd zijn en het bouwproces beter kunnen coördineren. Hiermee kiezen zij blijkbaar voor meer zekerheid en minder X-inefficiënties ten koste van externe flexibiliteit en concurrentieprikkels voor onderaannemers bij openbare aanbesteding. Vergaande samenwerking tussen hoofd- en onderaannemers heeft door geringere concurrentieprikkels een onzeker effect op de allocatieve (en dynamische) efficiëntie.

- Bouwondernemingen hebben weinig incentives om eigen onderzoek te doen naar proces- en productinnovatie. In veel gevallen is het individueel onderzoek onrendabel omdat het bouwproces sterk projectgebonden is. Bovendien verdwijnt het comparatief voordeel van innovatie als andere bouwbedrijven de ontwikkelingen zonder hoge kosten kunnen overnemen.

De research-samenwerking tussen concurrerende bouwbedrijven lijkt niet stabiel wanneer de bedrijven door strategische overwegingen gemaakte afspraken niet nakomen. Verschillende bouwondernemingen proberen wel door intensieve relaties met toeleveranciers nieuwe technieken en producten te ontwikkelen. Deze verticale samenwerking met toeleveranciers is echter onderhevig aan het *hold-up probleem*. Wanneer de leverancier het grootste deel van de verzonken ontwikkelingskosten moet dragen en de bouwonderneming gedurende het project steeds meer onderhandelingsmacht wint, zal dit de leverancier ervan weerhouden om veel in de ontwikkeling van nieuwe producten en technieken te investeren. Door dit hold-up probleem zijn de positieve gevolgen van verticale bundeling van onderzoeksactiviteiten op de dynamische efficiëntie minder groot.

Daarnaast financieren de bouwondernemingen verschillende externe instellingen via een onderzoeksfonds. De technologische ontwikkeling door externe instellingen heeft uiteraard een positief effect op de dynamische efficiëntie, mits de onderzoeksresultaten daadwerkelijk worden toegepast door de uitvoerende bouwbedrijven.

Bestekken en bestendige relaties met onderaannemers zijn *opties* voor het omzeilen van informatie-scheefheid omtrent de inzet en prestaties van uitvoerders. Deze opties blijken echter vaak op problemen te stuiten, zoals beperkte inbreng van aannemers of hogere prijzen vanwege de beperkte concurrentie.

De opdrachtgever zou de aannemers ook kunnen prikkelen door hen via een vaste vergoeding meer verantwoordelijkheden in het bouwproces te geven. Als hij bovendien een dergelijke opdracht openbaar aanbesteedt, dan kan de meest efficiënte bouwonderneming onder invloed van onderlinge concurrentie tussen aannemers worden geselecteerd.

Een probleem daarbij is dat risico-averse bouwondernemingen vanwege onvolkomen informatie over de risico's in het bouwproces hogere risico-marges zullen eisen. Om de risico-marges enigszins beperkt te houden kan de opdrachtgever overwegen om delen van de risico's over te nemen, en een aantal projectonderdelen volgens een uitgewerkt

bestek tegen een volledige kostenvergoeding met vaste marge te laten uitvoeren. Deze optie is alleen mogelijk wanneer de daadwerkelijke kosten van deze projectonderdelen meetbaar zijn.

## 6. De arbeidsmarkt in de bouw

*In dit hoofdstuk wordt het functioneren van de arbeidsmarkt in de bouw onderzocht met het oog op de efficiëntie van de markt voor nieuwbouwwoningen. Immers, een goed werkende arbeidsmarkt is een noodzakelijke voorwaarde voor een allocatief en dynamisch efficiënte productmarkt. Daarenboven, zal in geval van rents op de productmarkt de factor arbeid proberen marktmacht aan te wenden om een deel van de rents te bemachtigen.*

*De checklist stelt de efficiëntie van de bouwmarkt aan de orde met de volgende vragen:*

*–In hoeverre is arbeid een schaarse inputfactor met marktmacht? In hoeverre spelen toenemende uittredingsbarrières op de arbeidsmarkt en investeringen in opleiding daarbij een rol? Alvorens op deze en andere vragen in te gaan besteedt de eerste paragraaf aandacht aan bijzondere kenmerken van de bouwmarkt en de ontwikkelingen op deze markt in de afgelopen jaren.*

### 6.1 Kenmerken en ontwikkelingen

Volgens het CBS waren in 1996 ruim 425.000 personen werkzaam in de bouwnijverheid, waarvan bijna 50.000 als zelfstandige. De werknemers vallen onder verschillende cao's, afhankelijk van de beroepsgroep. De Bouw-cao, geldend voor 180.000 werknemers, is het belangrijkste.<sup>59</sup> Kenmerkend voor veel werknemers in de bouw is dat zij fysiek belastend, uitvoerend werk verrichten, vaak in de buitenlucht. Het opleidingsniveau is relatief laag. Beroepsgroepen als timmerlieden, metselaars, schilders, en stukadoors zijn voor het overgrote deel aangewezen op de bouwnijverheid. Daarbij is de bouwnijverheid flexibel in het aantrekken en afstoten van personeel, enerzijds vanwege de projectmatige manier van werken, anderzijds vanwege de conjunctuurgevoeligheid van de bedrijfstak. In het vervolg van deze paragraaf wordt deze schets op hoofdlijnen van de bouwmarkt nader uitgewerkt.

Het aandeel werkenden in de bouwnijverheid met alleen basisonderwijs of een lagere beroepsopleiding is in vergelijking met andere bedrijfstakken hoog, evenals het aandeel van werkenden met een middelbare beroepsopleiding (zie tabel 6.1). Het *opleidingsprofiel* in de bouwnijverheid komt nog het meest overeen met dat in de landbouw. In beide bedrijfstakken gaat het veelal om fysiek zwaar en uitvoerend werk. Op de bouwplaats dienen de instructies van bouwtekeningen en bestek te worden uitgevoerd. Het relatief

<sup>59</sup> Daarnaast bestaan de cao voor Uitvoerend, Technisch en Administratief (UTA) personeel in de bouwnijverheid (40.000 werknemers), aparte cao's voor afwerkingspersoneel zoals schilders, stukadoors (33.000 respectievelijk 13.000 werknemers) en een cao voor de baggerindustrie.

lage opleidingsniveau van bouw personeel kan mede verklaren waarom er in de bouw zelf weinig sprake is van technologische vernieuwing.

*Tabel 6.1 Het opleidingsniveau van de werkzame beroepsbevolking per bedrijfstak, 1994*

	Basisonderwijs	LBO	Mavo, Havo, VWO	MBO	HBO, WO
	aandeel in %				
Landbouw	11	31	8	47	3
Industrie	14	22	11	38	14
Bouw	13	30	5	46	5
Handel en horeca	10	19	18	44	10
Transport en communicatie	14	24	15	35	12
Zakelijke diensten	3	7	18	34	38
Overige diensten	5	8	9	36	42
Totaal	8	16	12	39	25

Bron: Kok & Aalpol (1997).

Een ander opvallend kenmerk van de werkzame beroepsbevolking in de bouw is de eenzijdige *personele samenstelling* (zie tabel 6.2). Er zijn relatief weinig vrouwen en allochtonen werkzaam. De bouw is een bedrijfstak met overwegend autochtone mannen. Minder dan 7% van de werkenden in de bouw is vrouw. Daarmede scoort de bouw het laagst van alle onderzochte sectoren. Bij het bouwplaatspersoneel komt het aandeel van vrouwen zelfs niet boven de 2%. Als oorzaken kunnen onder meer genoemd worden de geringe deelname van vrouwen aan het technisch onderwijs en de fysieke zwaarte van veel werk, terwijl ook de cultuur in de bouw een rol kan spelen. Zo blijkt maar een gering deel van middelbaar en hoger opgeleide vrouwelijke bouwkundigen een UTA-functie in de bouw te bekleden.<sup>60</sup> Ook het feit dat er in de metaalnijverheid relatief meer vrouwen banen met fysiek werk hebben, namelijk 4%, kan op culturele factoren wijzen.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Van Unen (1997). Het gaat om functies als werkvoorbereider, calculator en uitvoerder, die fysiek minder belastend zijn dan bijvoorbeeld timmerman en metselaar.

<sup>61</sup> De belangrijkste culturele obstakels voor vrouwen om in de bouw te gaan werken zijn: de geringe acceptatie in de bouw van deeltijdwerk en zwangerschapsverlof ondanks CAO-afspraken (Van Unen (1997), p13), vroege aanvangstijden en lange reistijden, en de uitzonderingspositie die vrouwen door hun geringe aantal in een bouwbedrijf innemen (Servicepunt Vrouwen in de Bouw (1996), p18-19).

Het aandeel van allochtonen in de totale werkzame beroepsbevolking bedraagt in 1994 8,2%. Het percentage allochtonen in de bouwnijverheid is relatief laag (4,1%). Alleen in de landbouw is dit aandeel nog lager.

*Tabel 6.2 Aandelen van vrouwen en allochtonen in de werkzame beroepsbevolking per bedrijfstak, 1994*

	Vrouwen	Allochtonen
	aandeel in %	
Landbouw	23,3	3,4
Industrie	18,5	10,7
Bouw	6,7	4,1
Handel en horeca	40,7	8,7
Transport en communicatie	21,1	8,4
Zakelijke diensten	37,6	7,3
Overige diensten	54,5	8,2
Totaal	36,7	8,2

Bron: Kok & Aalpol (1997).

Tabel 6.3 laat zien dat ook vanuit internationaal perspectief het aandeel allochtonen in de Nederlandse bouwnijverheid laag is ten opzichte van het aandeel allochtonen in de beroepsbevolking. Immers, in Duitsland en Frankrijk werken juist relatief veel buitenlanders in de bouw. Dit verschil is zo groot dat het robuust lijkt voor definitie- en registratieverschillen.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Telling van het aantal allochtonen op grond van nationaliteit leidt tot een onderschatting. Vanwege verschillen in naturalisatiebeleid tussen landen zijn dergelijke cijfers ook moeilijk vergelijkbaar.

Internationale cijfers omtrent het aandeel van allochtonen in de totale beroepsbevolking volgens het geboorteland-criterium ontbreken. Voor een beperkt aantal landen zijn er wel gegevens in procenten van de hele bevolking. Het is niet duidelijk of dit een onder- of een overschatting is van het aantal allochtonen in de beroepsbevolking. Allochtonen zijn gemiddeld jonger dan autochtonen, dus ondervertegenwoordigd in de categorie mensen boven de 65 jaar, maar oververtegenwoordigd in de categorie tot 18 jaar, al lijkt het bij de laatste groep dan wel te gaan om het criterium 'geboorteland van (één van) de ouders'.

De begrippen 'buitenlanders' en 'allochtonen' zijn ook niet zonder meer uitwisselbaar. Werknemers uit de buurlanden worden doorgaans niet als allochtoon aangemerkt.

Tabel 6.3 *Internationale vergelijking van het aandeel allochtonen in de bouwnijverheid versus dat in de hele bevolking*

Land	Allochtonen in de bevolking <sup>a</sup>		Buitenlandse werknemers in de bouw <sup>b</sup>
	EU15	niet-EU15	
	aandeel in %		
Nederland	2,0	7,0	3,7 à 4,5
Duitsland	2,6	6,4	12,0
Frankrijk	3,5	7,4	18,6
Denemarken	1,4	3,9	1,2

<sup>a</sup> Bron: Eurostat (1998); m.u.v. Duitsland volgens geboortelandcriterium; de waarnemingen zijn uit 1994, behalve voor Frankrijk (1990). De cijfers voor Duitsland betreffen het aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking in 1994, geregistreerd volgens het nationaliteitscriterium; bron: Eurostat Labour Force Survey (1996).

<sup>b</sup> Schellevis et. al. (1995), waarnemingen uit 1992 en 1993 volgens het geboortelandcriterium. De buitenlandse werknemers kunnen worden onderverdeeld in twee groepen: gedetacheerden en permanent woonachtigen. Alleen voor Nederland is bekend dat deze laatste groep een aandeel van 2% heeft.

Uit tabel 6.4 blijkt dat de *arbeidsmobiliteit* in de bouw groter is dan in de industrie en landbouw, maar niet veel boven het macro-gemiddelde uitkomt. De vermelde in- en uitstroomcijfers hebben overigens betrekking op individuele bedrijven en worden daardoor vertekend door seizoenfluctuaties. Bij de instroomcijfers gaat het namelijk niet alleen om toetreding tot de bouwmarkt, maar ook om baanwisselaars binnen de bouw en om tijdelijk werkloze bouwvakkers. Bij de uitstroom gaat het bovendien om pensionering, uittredingen naar de WAO en bouwwerknemers die zelfstandige worden. De seizoenwerkloosheid in de bouw is substantieel. Bij de schilders is zelfs bijna een derde werkloos in de winter. De meeste seizoenswerklozen gaan overigens weer werken bij hetzelfde bedrijf als voorheen. Tentatieve berekeningen wijzen uit dat na correctie voor seizoenwerkloosheid in de bouw de mobiliteit in de bouw ongeveer even groot is als in de industrie en landbouw.

Alhoewel de omvang van de arbeidsongeschiktheid in de bouw omvangrijk is, ligt in de periode 1994 -1997 de uitstroom naar de WAO in procenten van het aantal werknemers in de bouw ongeveer op het macro gemiddelde (Koehler c.s. (1998)). Bij dat uitstroompercentage voor de bouwnijverheid is een dalende tendens zichtbaar. De zware fysieke belasting van werken in de bouw weerspiegelt zich derhalve momenteel niet in de aanwas van WAO'ers. Dit kan te maken hebben met een sterke selectie van het personeelsbestand in het verleden en recent bij de instroom. Daarnaast vormen institutionele wijzigingen in de WAO en de Ziektewet prikkels voor de werkgevers om de uitstroom naar de WAO te beperken.

De uitstroom vanwege arbeidsongeschiktheid loopt overigens sterk op met de

leeftijd. Zo bestaat de helft van de uitstroom in de leeftijdsklasse 45 tot 55 jaar uit arbeidsongeschikten (Corten (1996)). Boven de 55 jaar is pensionering of VUT de belangrijkste oorzaak voor het verlaten van de bouw. Voor werknemers ouder dan 45 is de uitstroom naar andere bedrijfstakken relatief gering. Bij jongeren dan 35 is dit laatste juist belangrijk. Vanwege het grote aandeel schoolverlaters is bijna de helft van de instroom tot de bouwmarkt jonger dan 25 jaar.

De doorstroom, ofwel de interne arbeidsmobiliteit binnen een bedrijf, is in de bouw aan de lage kant. Dit heeft te maken met het grote aantal kleine bedrijven en het feit dat voor de hogere functies in de grotere bouwbedrijven veelal een andere opleiding vereist is.

Tabel 6.4 *In-, uit- en doorstroom van werknemers op bedrijfsniveau naar bedrijfstak, 1996*

Tak	Instroom	Uitstroom	Doorstroom	Doorstroom
	aandeel werknemers in %		aandeel organisaties in %	
Bouwnijverheid	12,7	13,2	0,7	6
Industrie & Landbouw	9,9	8,1	3,9	24
Transport	17,9	13,5	2,2	23
Zakelijke diensten	15,0	11,1	4,8	30
Overheid	5,8	6,9	4,6	53
Totaal	12,0	10,4	3,8	22

Bron: OSA (1998), op basis van een tweejaarlijkse enquête van bedrijven met meer dan 5 werknemers. Overheid is exclusief onderwijs en zorg.

In vergelijking met andere bedrijfstakken is het percentage werkenden met een voltijdsbaan het hoogst in de bouw, nl. ruim 90%. Het geringe aantal vrouwen werkzaam in de bouw is hieraan mede debet. Overigens is de totale *contractuele arbeidsduur per jaar* in de bouw relatief kort. Deze is in 1996 38 uren, ofwel een werkweek, korter dan gemiddeld. Alleen in de papier en grafische sector is de werktijd nog korter. Deze cijfers laten overigens niet zien dat er in de bouwnijverheid op grote schaal overwerk voorkomt. In steekproeven eind 1996 en eind 1997 bleek bijna een kwart van de werkenden in de burgerlijke en utiliteitsbouw overgewerkt te hebben in de afgelopen twee maanden. In de steekproef van eind 1997 ging het gemiddeld om meer dan 5 uren overwerk per week (Aartman (1998))

Kenmerkend voor de werknemers in de bouwnijverheid is tevens de hoge *organisatie-*

*graad*.<sup>63</sup> 40% van de werknemers in de bouw is aangesloten bij een vakbond, tegen 28% van alle werknemers bij bedrijfsleven en overheid. Binnen de marktsector is de organisatiegraad in de bouw het hoogst. In de industrie is 30% van de werknemers vakbonds lid, in de handel en horeca nog geen 15%. Bij CAO-onderhandelingen zijn de vakbonden in de bouw dus een relatief sterke onderhandelingspartner, die de dreiging met een werkstaking als onderhandelingswapen achter de hand kan houden. In 1995 kwam het zelfs tot een grote bouwstaking in een CAO-conflict over de prijscompensatie, vut en ziekingeld. Daarbij gingen 634 duizend arbeidsdagen verloren. Als een van de weinige cao's bevat de Bouw-cao overigens nog steeds de automatische prijscompensatie.

De *werkgelegenheid* in de bouw, gemeten in arbeidsjaren, is in de periode 1987 - 1997 in totaal met ruim 11% toegenomen. De werkgelegenheid ontwikkelde zich daarmee gunstiger dan in de industrie waar de werkgelegenheid daalde, maar minder krachtig dan in de dienstverlening. Daarbij moet nog worden aangetekend dat de sterke recessie aan het begin van de jaren tachtig tot een daling van de werkgelegenheid in de bouw met 30% heeft geleid. Dit werkgelegenheidsverlies is tot op heden niet goed gemaakt.

In de bouwnijverheid nam in genoemde periode het aantal *zelfstandigen* zowel procentueel als absoluut sterker toe dan het aantal werknemers. Daarbij vond bijna driekwart van de aanwas van zelfstandigen plaats in de periode 1994 - 1997. Dit laatste hangt mede samen met de opkomst van het fenomeen 'zpz-er', de zelfstandige zonder personeel. Het gaat hierbij om vaklui, die als zelfstandig ondernemer specialistisch werk verrichten voor (onder)aannemers (zie Scholman (1994)). Overigens ligt het aandeel van alle zelfstandigen in de totale werkgelegenheid (in arbeidsjaren) in de bouw (15%) maar iets boven het macro gemiddelde. Het percentage in de bouw is wel duidelijk lager dan in de landbouw en de handel.

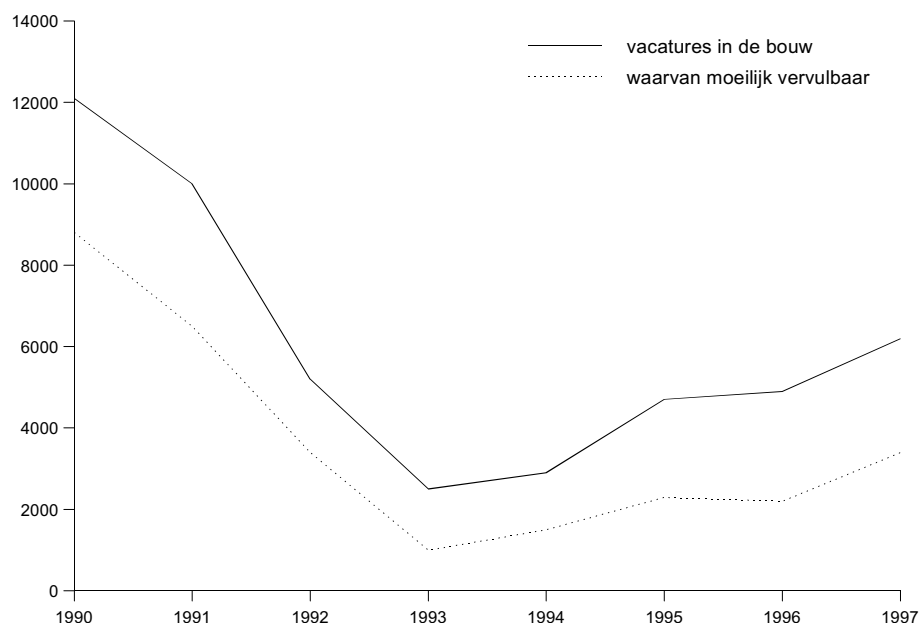
Bij de opkomst van de zpz-er speelt ook een rol dat mede door de gunstige bouwconjunctuur er knelpunten op de arbeidsmarkt dreigen te ontstaan, vooral kwalitatieve. Krapte op segmenten van de bouwmarkt biedt goede vaklui de mogelijkheid om als zelfstandig ondernemer een hoger inkomen te verwerven. Figuur 6.1 illustreert dat de afgelopen jaren het aantal vacatures in de bouw duidelijk is toegenomen, alhoewel nog niet tot het niveau van 1990. Ongeveer de helft van de vacatures betreft in 1997 moeilijk vervulbare vacatures. Ook de werkloosheid in de bouw is in de periode 1993 - 1997 duidelijk teruggelopen en wel sterker dan het macro-werkloosheidspercentage.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Zie CBS (1998), Sociaal-economische Maandstatistiek 1998/01.

<sup>64</sup> Cijfers betreffen de werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking per ultimo. Bronnen: Sectorraad Bouwbedrijf en CPB, CEP'98.



Figuur 6.1 Aantal vacatures in de bouwnijverheid, 1990 - 1997



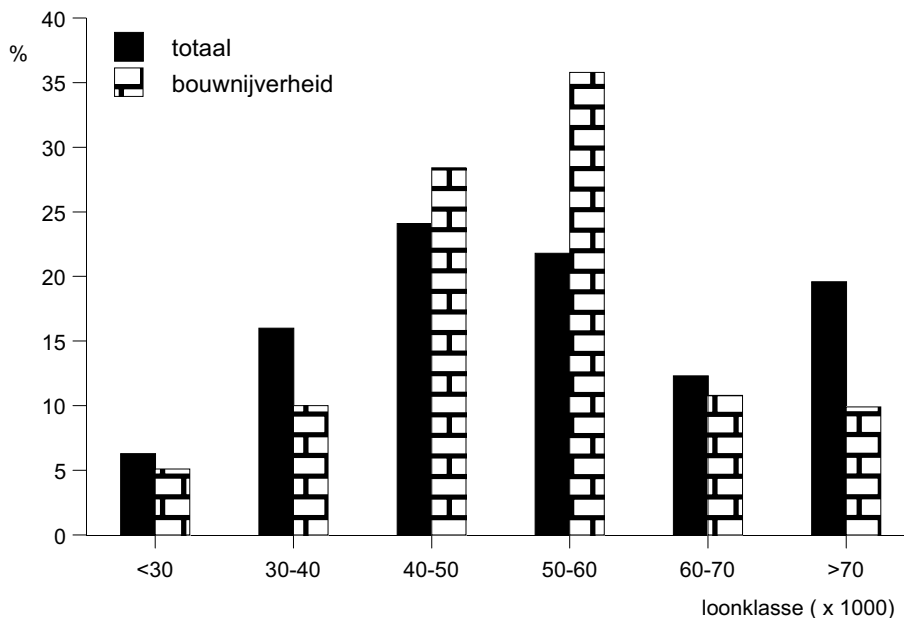
Bron: CBS, vacature-enquête.

Een nieuw fenomeen op de bouwmarkt is *uitzendarbeid*. Op aandrang van de werkgevers loopt er sinds 1997 een experiment met uitzendarbeid. Tot 1997 was uitzendarbeid verboden in de bouw. Via uitzendarbeid hoopt men schoolverlaters die zich nog oriënteren op de arbeidsmarkt, en jongeren die behoefte hebben aan een flexibel arbeidsverband, te interesseren voor een baan in de bouw. Met het uitzendverbod kon de bouwnijverheid voorheen niet concurreren met andere bedrijfstakken op dit segment van de arbeidsmarkt. Niettemin blijkt dat de mogelijkheid om uitzendkrachten in te schakelen op de bouwplaats niet op grote schaal wordt benut (Beereboom (1998)). Bij productiepieken blijken bouwbedrijven vooralsnog vooral op traditionele wijze in hun personeelsbehoefte te voorzien. Dit betreft overwerk van het eigen personeel, inlenen van personeel van andere bouwbedrijven en onderaanneming. Kleine en middelgrote aannemers schakelen daarnaast ook zzp-ers in.

In de periode 1970 - 1995 is de *loonvoet* d.w.z. de totale loonsom per werknemer, in de bouw met 6,8% per jaar gestegen, gemiddeld een ½%-punt per jaar sterker dan in de totale marktsector (V.d. Wiel (1998)). De sterkere stijging vond plaats in de periode

1970 - 1982; in de periode 1983 - 1995 liep de loonontwikkeling in de bouw gelijk op met die in de marktsector.<sup>65</sup> De gemiddelde loonsom per werknemer, inclusief toeslagen en overwerkvergoeding, bedroeg in 1995 in de bouw bijna f 67.000,- per jaar, iets onder het macro-gemiddelde. De loonsom in de bouw ligt gemiddeld duidelijk lager dan in de industrie, maar hoger dan in de landbouw en de handel en reparatiesector. Gelet op het relatief lage opleidingsniveau in de bouw is het opmerkelijk dat het gemiddelde loon in de bouw maar net onder het macro-gemiddelde ligt.

*Figuur 6.2* Verdeling van het verdiende bruto jaarloon van voltijdwerkers naar loonklassen, 1994



Bron: CBS, Jaarlijks onderzoek naar werkgelegenheid en lonen.

De verdeling van het verdiende bruto jaarloon naar loonklassen blijkt in de bouw een-toppig verdeeld te zijn (zie Freeman et al. (1997)). Relatief veel werknemers verdienen een bruto jaarloon tussen de f 40.000 en f 60.000 gulden. Het percentage

<sup>65</sup> Daarbij heeft een toenemend aantal bouwvakkers een toeslag gekregen op het regelingsloon. In 1983 ontving een derde van alle werknemers in de b en u-sector een toeslag en in 1992 bijna twee derde. De hoogte van de gemiddelde toeslag daalt echter sinds 1985 (Kok (1994)).

werknemers dat minder of meer verdient ligt lager dan gemiddeld bij bedrijven (zie figuur 6.2). De beloningsverdeling in de bouw wijkt af van de meeste andere bedrijfstakken, die een twee-toppige verdeling kennen. De toppen liggen dan in de inkomensklasse f 40.000 - f 50.000 en boven f 70.000. Deze andere loonverdeling spoort met het opleidingsprofiel in de bouw.

Opvallend is dat in de bouw de reguliere laagste loonschaal als percentage van het wettelijk minimumloon relatief hoog is (zie tabel 6.5). Wel is dit percentage in 1997 aanzienlijk gedaald doordat een nieuwe aanloopschaal in de cao is opgenomen die maximaal 1 jaar van toepassing is op werknemers die nog nooit in een bouwbedrijf hebben gewerkt. Bij de interpretatie van tabel 6.5 is van belang te weten of een laagste loonschaal een startloon of eindschaal betreft. In het laatste geval kunnen werknemers die op het laagste echelon werkzaam zijn, alleen door promotie naar een hogere functiegroep in aanmerking komen voor een hoger cao-loon. Bij een startloon zijn er wel doorgroeimogelijkheden. In 1994 bleek er in de bouwnijverheid relatief veel sprake te zijn van een eindloon (voor bijna 66% van de werknemers in de laagste loonschaal) (zie Ministerie van SZW (1997)).

Voor de functiecategorieën waar het bij de laagste loonschaal om een aanloopschaal gaat, is het verschil tussen het minimum- en maximumbedrag van de schaal in de bouwnijverheid relatief gering. Bovendien blijken zowel dit minimum- als maximumbedrag in de bouw het hoogst te zijn. Overigens bevindt zich in 1997 in de B&U-sector nog maar 3% van de werknemers die onder de Bouw-cao vallen, in de laagste loonschaal. Dit percentage is in de periode 1993 - 1997 aanzienlijk gedaald in lijn met de veranderingen in de laagste loonschaal.

*Tabel 6.5 De reguliere laagste lonen per bedrijfstak als percentage van het wettelijk minimumloon voor een 23-jarige, 1994-1997*

	1994	1995	1996	1997
	% per ultimo			
Landbouw	113,8	118,1	116,3	116,3
Industrie	115,3	115,0	114,0	113,9
Bouw	130,6	125,7	125,7	112,6
Handel en horeca	109,2	109,2	108,1	108,9
Transport	106,1	106,9	107,5	107,8
Zakelijke diensten	106,3	105,9	103,5	104,6
Overige diensten	103,1	105,4	100,4	99,3
Totaal	111,8	109,9	108,1	106,7

Bron: Ministerie van SZW (1997)

*Tabel 6.6. De cao- en avv-dekking per bedrijfstak, 1996*

	CAO	AVV	Niet onder CAO
	% van het aantal werknemers		
Landbouw en visserij	62	19	19
Delfstoffenwinning	90	0	10
Industrie	82	9	9
Openbare Nutsbedrijven	83	0	17
Bouwnijverheid en- installatiebedrijven	72	17	11
Handel, horeca en reparatiebedrijven	68	14	19
Transport-, opslag- en communicatiebedrijven	91	9	0
Bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstv.	65	10	25
Overige dienstverlening (incl. overheid)	74	4	22
Totaal	74	9	17

Bron: Ministerie van SZW, Arbeidsinspectie.

Werkgevers in de bouw hebben nauwelijks de mogelijkheid om neerwaarts van de cao-loonschalen af te wijken vanwege het algemeen verbindend verklaren van cao's. Uit tabel 6.6 blijkt dat de cao-dekking in de bouwnijverheid bijna op het macro-gemiddelde ligt. De algemeen verbindend verklaring van cao's is in de bouwnijverheid in vergelijking met de meeste andere bedrijfstakken van groot belang.

## 6.2 Werking van de bouwarbeidsmarkt

De vraag naar het hoe en waarom van de geringe participatie van (vrouwen en) allochtonen in de Nederlandse bouw roept de vraag op of er voor bouwarbeid specifieke toetredingsbarrières zijn. Hiermee is de efficiëntie van de bouwarbeidsmarkt in het geding, omdat het erop lijkt dat potentieel arbeidsaanbod onbenut blijft. Dit is des te opmerkelijker omdat bouwbedrijven die actief zijn in de Randstad een aanzienlijk deel van hun personeel van buiten de Randstad betrekken,<sup>66</sup> terwijl de allochtone bevolking sterk in de Randstad is geconcentreerd (zie bijvoorbeeld Van Imhoff et.al. (1994)) en

<sup>66</sup> Kok (1998) constateert dat bouwbedrijven in geval van bouwlocaties buiten hun vestigingsgebied maar weinig personeel uit die regio's in dienst nemen; over het hele land heen is dat zo'n 20%, maar op Rotterdam en omstreken na is dat in de Randstad nog lager. Bovendien vindt hij dat in de regio's Utrecht en omstreken en Haaglanden een kleine 40% van de werknemers van de aldaar gevestigde bouwbedrijven in een andere regio woont. Voor de regio's Amsterdam en omstreken en Rijnmond is dat 5 à 10%. In West- en Midden-Brabant daarentegen woont een kwart meer bouw personeel dan er daar bij bouwbedrijven werkt.

daarbij een relatief hoog werkloosheidspercentage kent.

Hieronder passeren drie mogelijke verklaringen de revue voor het geringe aantal allochtonen in de bouw:

- (1) opleidingsniveau en andere vakeisen;
- (2) manier van werven van bouwbedrijven;
- (3) culturele belemmeringen.

Uit wat volgt zal blijken dat de eerste twee verklaringen het meeste gewicht in de schaal leggen en dat de problemen die allochtonen ondervinden bij het toetreden tot de bouwmarkt, voor een belangrijk deel ook gelden voor een bredere groep van (potentiële) werknemers. Het wedervaren van allochtonen is dus een case-studie van meer algemene toetredingsbarrières op de bouwmarkt.

Het *opleidingsniveau* van allochtonen blijkt geen obstakel te zijn om in de bouw te gaan werken, maar wel om er een vaste positie te verwerven. De bouw stelt namelijk geen hoge eisen aan het opleidingsniveau van *nieuwe* werknemers: driekwart van de instroom in 1994 heeft als laatste dagopleiding mavo, vbo of minder (Corten en Kranenburg (1996)). Juist in deze categorieën van opleidingen zijn allochtonen relatief sterk vertegenwoordigd. Echter, het aandeel van allochtonen in de instroom is vergelijkbaar met dat in de hele beroepsbevolking (tussen de 6 en 9% in 1994) en daarmee aan de lage kant (Ritmeijer (1997a)). Bij het wervingsproces spelen blijkbaar ook andere factoren dan het opleidingsniveau een rol. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de uitstroom van allochtonen. Wel is bekend dat de kans op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid significant lager is voor degenen met mbo of hoger opleidingsniveau; een zelfde effect gaat uit van een afgeronde bouwvakopleiding. Deze factoren maken het waarschijnlijk dat allochtonen een relatief groot aandeel hebben in de uitstroom.

Tabel 6.7 laat zien dat relatief weinig allochtonen de bouwvakopleiding volgen of afmaken. Allereerst is de instroom van allochtonen in de primaire opleiding lager dan in het personeelsbestand van de bouw. Ten tweede maken maar relatief weinig allochtonen de primaire opleiding volledig af. Het uitvalpercentage van allochtonen is significant hoger dan voor het totaal. Ten derde blijkt het zogenoemde voorschakeltraject dat bedoeld is om mensen klaar te stomen voor de primaire vakopleiding, geen gunstig effect te hebben op het slagingspercentage van allochtonen.

Het is niet goed duidelijk waarom het succes van allochtonen in de vakopleiding zo gering is. Wellicht is het een indicatie van een scholingsachterstand die niet in diploma-niveau tot uitdrukking komt, namelijk de beheersing van het Nederlands. Zowel bij de vakopleiding als op het werk zelf kan dat een hinderpaal zijn. Een belangrijk deel van de bouwbedrijven dat ervaring heeft met allochtone werknemers, geeft namelijk aan dat het daaraan schort (Ritmeijer (1997a)).

De partijen betrokken bij de Bouw-CAO hebben deze knelpunten in de vakopleiding onderkend. In de CAO van 1997 is afgesproken dat vanaf 1999 10% van de instroom in de vakopleidingen uit de zogenoemde doelgroepen (allochtonen, vrouwen, langdurig

werklozen) moeten komen (SVB (1997), p18). Al eerder had men het voorschakeltraject opgericht om deficiënties in de vooropleiding weg te werken. Over het geheel genomen blijkt dit goed gewerkt te hebben: leerlingen die het voorschakeltraject met goed gevolg hebben doorlopen, blijken een haast even grote kans van slagen te hebben als degenen met de benodigde vooropleiding. Omdat allochtonen daarop de belangrijke uitzondering vormen, wordt momenteel het aspect van de taalbeheersing in de vakopleidingen nader onderzocht.

De eenzijdige samenstelling van het personeelsbestand kan ook samenhangen met de manier waarop bouwbedrijven nieuwe werknemers aantrekken. Er blijkt een voorkeur te bestaan voor *werving via informele netwerken*, dat wil zeggen via het eigen personeel of werkrelaties.<sup>67</sup> Nog geen 20% van de nieuwe werknemers is in dienst getreden door te reageren op een advertentie of door bemiddeling via het arbeidsbureau. In ruim een derde van de vacatures wordt voorzien door coöptatie (dat wil zeggen de werknemer komt binnen op invitatie van het bedrijf zelf of via de mensen die er werken); vóór 1990 gold dat zelfs voor zowat de helft van de vacatures.

*Tabel 6.7 Allochtonen in de bouwvakopleiding, jaargangen 1994/95 en 1995/96*

Vooropleiding was	Voorschakel- traject	Primaire opleiding		Voortgezette opleidingen		
		totaal	voldoende	voorschakel- traject	onvoldoen- de	
	in % van de betreffende instroom					
Allochtonen	8	4	3	6	8	3
Slagingspercentage <sup>a</sup>	% geheel geslaagd / uitval					
allochtonen	58/41	41/45	48/42	26/60	37/40	39/45
totaal	62/37	56/30	62/30	35/29	43/40	54/27

<sup>a</sup> Beide tellen cijfers niet op tot 100, omdat een deel de opleiding verlaat met een deelcertificaat.  
Bron: Stichting Vakopleiding Bouwbedrijf; gemiddelde over de jaargangen 1994/95 en 1995/96.

<sup>67</sup> Zie voor de werving van bouwpersoneel in het algemeen Aartman (1998) en dat van allochtone bouwvakkers Ritmeijer (1997a).

Allochtonen vallen doorgaans buiten de informele netwerken van de bouwmarkt. Dat blijkt allereerst uit het feit dat allochtonen meer dan andere werknemers een baan in de bouwnijverheid hebben gevonden door uit eigen beweging bouwbedrijven te benaderen. Dit wervingskanaal wordt in de bouw relatief weinig gebruikt. Vanwege het geringe aantal allochtonen dat al in de bouwsector werkt of een bouwvakopleidingen doet, staan de meer informele wervingskanalen doorgaans niet open voor deze groep werkzoekenden. Het belang van informele netwerken wordt verder nog onderstreept door de concentratie van enkele etnische groepen in de verschillende deelactiviteiten.<sup>68</sup>

Dat *culturele belemmeringen* bij allochtonen zèlf een hogere participatie in de bouw in de weg staan, lijkt niet aannemelijk. Om te beginnen, het is twijfelachtig of dergelijke overwegingen een grote rol spelen bij groepen die in een achterstandspositie verkeren. Bovendien, de allochtone beroepsbevolking is divers van samenstelling. Het lijkt niet plausibel dat in al deze culturen bouwarbeid negatief wordt gewaardeerd, ook omdat allochtonen van vergelijkbare herkomst wel in de Duitse en Franse bouw werken. De werkomstandigheden in de bouw (fysiek zwaar werk, ongebruikelijke werktijden, rouwdouw sfeer) kunnen ook geen groot obstakel vormen gezien het soort werk dat allochtonen in andere bedrijfstakken verrichten.<sup>69</sup>

Kortom, de marginale positie van allochtonen, en in mindere mate die van vrouwen, duidt op een *toetredingsbarrière* op de bouwmarkt, niet alleen voor deze twee groepen, maar in feite voor eenieder zonder afgeronde vakopleiding en connecties in de bouwwereld. De groep werknemers met weinig scholing en ervaring is in de bouw aangewezen op het laagdrempelige segment van de bouwmarkt en zijn daarmee overgeleverd aan het grillige verloop van de vraag naar bouwarbeid, waarvoor zij als buffer dienen.

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat het gelet op het relatief lage opleidingsniveau in de bouw opmerkelijk is dat het gemiddelde loon in de bouw maar net onder het macro-gemiddelde ligt. Op basis van micro-data van CBS Loonstructuuronderzoeken voor 1979, 1985, 1989 hebben Hartog, Van Opstal en Teulings (1997) de loonverschillen tussen bedrijfstakken onderzocht, gecorrigeerd voor persoonskenmerken als opleiding, leeftijd en geslacht. De onderzoekers vinden dat het loon in de bouwnijverheid (exclusief de installatiebedrijven) na correctie voor genoemde structuur-effecten

<sup>68</sup> Surinamers komen relatief veel voor in het schildersbedrijf, Turken bij hoofdaannemersbedrijven, Marokkanen bij GWW-bedrijven (Ritmeijer (1997a)).

<sup>69</sup> Zo werkt in de metaalnijverheid, een bedrijfstak met relatief veel allochtonen, een meer dan evenredig deel van de allochtonen in ploegendienst (Kok & Aalpol (1997)). De relatief hoge participatie van allochtonen in die tak is wellicht een lange-termijn-effect van de werving van metaalbedrijven in de mediterrane landen eind jaren zestig, die als het ware 'van vader op zoon' is doorgegeven. De bouwnijverheid heeft nooit dergelijke wervingsacties ondernomen.

significants boven het gemiddelde ligt, namelijk tussen de 7½ en 9½ % (voor de jaren 1979, 1985 en 1989).<sup>70</sup>

Aan de bovengemiddelde lonen in de bouw, waarop de empirische studies met panel-data wijzen, kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen (zie ook Krueger en Summer (1988)):

1. '*compensating differentials*':  
compensatie voor hogere risico's van inkomensverlies en voor zware werkomstandigheden.
2. '*efficiency wage*' - verklaringen:  
verband met '*monitoring*'-problemen van (potentiële) werknemers;
3. '*rent sharing*'-verklaringen,  
onder andere vanwege imperfecties op de productmarkt en macht van (sectorale) vakbonden

'*Compensating differentials*' is juist voor de bouw een voor de hand liggende verklaring. Immers, bouwvakkers verrichten fysiek zwaar werk in de buitenlucht, en lopen daarmee een hoger risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid. Daarnaast leidt de projectmatige organisatie en de conjunctuurgevoeligheid van de bouw tot een hoger risico op (tijdelijke) werkloosheid. In een competitieve arbeidsmarkt dienen werkgevers in de bouw deze extra risico's op inkomensverlies met hogere netto lonen te compenseren, willen ze in staat blijven om arbeidskrachten aan te trekken en vast te houden.

'*Compensating differentials*' kunnen overigens ook de vorm aannemen van bedrijfstakspecifieke collectieve regelingen. Tentatieve berekeningen wijzen erop dat in 1989, het laatste steekjaar van Hartog c.s., de werknemerspremies voor dergelijke verzekeringen zo'n 4%-punt van het meerloon in de bouw verklaren. Het gaat daarbij met name om de wachtgeldpremie, bestemd voor de uitkering in de eerste maanden van de werkloosheid.

Het '*efficiency wage*'-effect houdt in dat werkgevers lonen (moeten) betalen boven het competitieve niveau om '*insiders*' te bewegen met de gewenste arbeidsproductiviteit te werken, dit ten koste van de kansen van '*outsiders*'. Voor de bouw lijkt het effect van het loon op de motivatie van belang, omdat het in het bouwproces relatief moeilijk is de individuele arbeidsinspanning waar te nemen vanwege het projectmatige karakter van het werk. Een hoger loon lost dit '*monitoring*'-probleem voor een deel op, omdat het

<sup>70</sup> Appendix 7 van CPB Werkdocument 98 (1998) vermeldt overigens soortgelijke regressies met vergelijkbare resultaten, waarbij één voor een meer recent jaar. In 1992 kent de bouw inclusief installatiebedrijven *ceteris paribus* 6% hogere lonen.

De bevinding van Hartog c.s. is overigens niet uniek: Krueger & Summers (1988) vinden in een soortgelijke exercitie voor de VS dat het gecorrigeerde loon in de bouw daar zo'n 13 % hoger ligt (voor de jaren 1979 en 1984). Uit het overzicht van Zweimüller en Barth (1994) blijkt dat in vijf van de zes onderzochte OESO-lonen de voor het structureffect geschoonde lonen in de bouw duidelijk boven het gemiddelde van de hele economie liggen.



voor een werknemer de kosten van ondermaats presteren verhoogt (verlies van prestatie-toeslag, eventueel zelfs van baan).

Immers, bij een gelijkblijvend risico dat de werknemer op lijntrekken wordt betrapt, leidt zulk gedrag tot een grotere verwachte schadepost. Deze hogere 'opportunity costs' prikkelen de werknemer tot betere prestaties. Een belangrijk middel daartoe is het corrigerend groepsgedrag van werknemers onderling: de precieze hoogte van de prestatie-toeslag wordt veelal per werkploeg vastgesteld, op basis van de collectieve reputatie en prestaties uit het verleden. Een verzakende werknemer zal daarom door anderen uit zijn werkploeg aangesproken worden op zijn gedrag, omdat het de hoogte van de toeslag van eenieder op spel zet, in geval van ingeleende ploegen zelfs de vervolgoedragen. Deze beloningspraktijk bevordert aldus tegelijkertijd de interne efficiëntie én de interne solidariteit. De collectieve vaststelling van de bonus komt namelijk ook tegemoet aan de wens van de ploeg zelf om de beloningsverschillen binnen de ploeg te nivelleren (met name wat betreft het leeftijdseffect). De hechtheid van ploegen maakt het echter moeilijker voor buitenstaanders om toe te treden.

Inefficiënties op de productmarkt kunnen leiden tot rents op deze markt, waarvan de factor arbeid een deel naar zich toe kan trekken.<sup>71</sup> Sterke vakbonden zullen hierin slagen. Echter, onderhandelingen over de hoogte van toeslagen op het cao-loon gaan buiten de bonden om. Dus het bestaan van sterke vakbonden is geen noodzakelijke voorwaarde voor het bemachtigen van rents. De aanwezigheid van toetredingsbarrières op (een deel van) de bouwarbeidsmarkt is dat wel. In het volgende hoofdstuk zal aan de orde komen dat er aanwijzingen bestaan dat er op de woningnieuwbouwmarkt inderdaad sprake is van rents. Aan beide voorwaarden voor de 'rent sharing'-hypothese, namelijk imperfecties op de productmarkt en toetredingsbarrières op de bouwarbeidsmarkt, lijkt derhalve in de bouwnijverheid voldaan te worden.

Al met al lijkt het aannemelijk dat alle drie de bovengenoemde verklaringen voor de boven gemiddelde lonen in de bouw een rol spelen. Zonder uitgebreid nader onderzoek valt niet aan te geven welk gewicht de verschillende verklaringen momenteel in de schaal leggen. Overigens kunnen momenteel verschillen in WAO-premies en bovenwettelijke aanvullingen van WAO-uitkeringen tussen de bouw en andere bedrijfstakken niet de hogere lonen in de bouw verklaren. Het merendeel van de WAO-uitkeringen wordt namelijk nog steeds door een landelijk uniforme werkgeverspremie gefinancierd. De recente premiedifferentiatie (de PEMBA-operatie uit 1997) heeft alleen betrekking op nieuwe WAO-uitkeringen. De gemiddelde hoogte van de WAO-premie in de bouw verschilt daarom voornamelijk maar weinig van het landelijke gemiddelde. Volgens gegevens van het Ministerie van SZW(1995) is daarnaast de bovenwettelijke aanvulling op de WAO-uitkering in de hele bouwnijverheid minder genereus dan elders.

<sup>71</sup> Zie voor een algemene beschouwing over de relatie tussen onvolkomen concurrentie op de productmarkt en de arbeidsmarkt Geroski et al. (1996).

In de bouw wordt immers de WAO-uitkering alleen nog maar aangevuld tot 70% van het laatst verdiende loon (de reparatie van het WAO-gat), terwijl de meeste andere cao's voorzien in een verdere aanvulling voor de eerste twee jaar, namelijk tot gemiddeld 89% in het eerste en 73% in het tweede jaar voor het jaar 1994.

De hogere loonkosten kunnen zonder veel moeite in de woningprijzen worden doorberekend vanwege het nagenoeg ontbreken van buitenlandse concurrentie en de lage prijselasticiteit van de vraag. Het algemeen verbindend verklaren van loon- en arbeidsduurbepalingen uit cao's zorgt er daarbij bovendien voor dat bouwbedrijven binnenlands nauwelijks kunnen concurreren qua loonkosten. Outsiders bij werknemers en werkgevers kunnen niet vrij onderhandelen over de primaire arbeidsvoorwaarden. De avv sluit neerwaarts afwijken van de cao-bepalingen uit en kan daarmee een opwaarts effect uitoefenen op het gemiddelde loonpeil in de bouw.

Overigens heeft de avv ook positieve effecten. Via de cao kunnen nuttige zaken als opleiding en stimulering van de instroom van allochtonen en vrouwen collectief worden gefinancierd. Deze zaken komen de werking van de arbeidsmarkt wel ten goede, maar zouden zonder dwang van de avv vanwege de concurrentiedruk en het free rider probleem moeilijk tot stand komen. Daarnaast wordt (loon)-concurrentie van buiten de Bouw-cao's, vaak aangeduid met 'scheve concurrentie' ontmoedigd. Allereerst verbiedt de Vestigingswet bedrijven zonder vergunning om bouwkundige activiteiten (te doen) uitvoeren. Daarnaast bepaalt de Bouw-cao dat alle bouwactiviteiten op de bouwplaats onder deze cao vallen, met uitzondering van een precies omschreven lijst van handelingen. Tot slot moeten uitzendwerkers met enige ervaring in de bouw betaald worden volgens de Bouw-cao, ook als ze onder de cao van het uitzendwezen vallen. Overigens wordt in tegenstelling tot de GWW-sector en het klusbedrijf de woning-nieuwbouw nauwelijks geplaagd door 'scheve concurrentie'.

Vakbondsmacht is slechts een tastbaar bewijs van de marktmacht van 'inside' arbeid, dat wil zeggen van de groep werknemers die door de toetredingsbarrière(s) geheel of gedeeltelijk is afgeschermd van de concurrentie van andere potentiële werknemers. Daarbij geldt dat de uittredingsbarrières op deze sectorale arbeidsmarkt de organisatiegraad stimuleren vanwege het gebrek aan exit-opties. Daarbij kunnen twee groepen werknemers worden onderscheiden: de vaste kern van werknemers met een vakdiploma of met vergelijkbare werkervaring, en de werknemers met weinig scholing en ervaring die kennelijk zijn aangewezen op laagdrempelige segmenten van de arbeidsmarkt zoals in de bouw.

Vanwege de geringe baanbescherming van de individuele bouwwerknemer is er een sterke prikkel om vooral borgstellingen voor allerlei risico's te delegeren naar het onderhandelingsniveau van vakbonden en werkgeversorganisaties. De vakbonden lijken hun invloed inderdaad aan te wenden om de solidariteit binnen het werknemersbestand van de bouw te bevorderen. Zij maken zich namelijk sterk voor een hoge vloer in de cao-lonen. Op deze wijze komen zij op voor de minst geschoolde bouwwerknemers, die

de hoogste kans op inkomensverlies lopen (door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid).

De vakbond heeft goede redenen om de vaststelling en verdeling van de 'prestatiebeloningen' aan het marktmechanisme over te laten, ondanks dat deze toevallen aan de mensen met een sterke positie op de bouwmarkt. Collectivering van deze looncomponent zou niet levensvatbaar blijken. De prikkels van individuele werknemers, zelfs vakbondsleden, en werkgevers om buiten zo'n regeling om te werken zijn te groot. Bovendien zou het de andere sectorale vakbonden attenderen op de genereuze loonontwikkeling in de bouw, hetgeen de loonmatiging zou ondergraven die op nationaal niveau is afgesproken tussen de sociale partners. Tot slot zou het de broodnodige flexibiliteit aan de lonen ontnemen, zodat in neerwaartse bouwconjunctuur geen uitruil tussen loon en werk mogelijk is.

In de bouw is er inderdaad opvallend weinig medezeggenschap op bedrijfsniveau (Cobouw, 11/02/98), wat ook samenhangt met de traditionele uitvoerende taken van bouwvakkers. Dit heeft wel geleid tot starheid in de arbeidsverhoudingen op bedrijfs- en projectniveau. Dat wringt bij kwesties die vanwege hun aard moeilijker naar een hoger niveau te delegeren zijn (uitvoering van taken die niet-standaard zijn, veiligheid). Vooral vakbekwame werknemers zullen meer en meer aandringen op voldoende inspraak (voice-optie); zij hebben immers geïnvesteerd in de arbeidsrelatie, omdat zij in de loop van de tijd vaardigheden hebben opgebouwd die buiten de bouw niet of nauwelijks gevraagd zijn. Het is interessant de opkomst van de ZZP in dit licht te zien, namelijk als een innovatieve mix tussen de opties van voice en exit. Het moet echter ook mogelijk zijn om dit type werknemers te binden aan grote of gespecialiseerde bouwbedrijven, aangezien deze werkgevers in ruil voor deze opbouw van specifieke vakkennis baanzekerheid kunnen bieden. In andere woorden, deze werkgevers zijn het beste in staat het hold-up probleem van arbeidsrelaties te omzeilen.

Gelet op de voorziene vertraging in de groei van het arbeidsaanbod is het van belang dat meer mensen de toetredingsbarrières tot de bouwmarkt kunnen nemen. De vakopleiding verdient daarom aanhoudende aandacht. Allereerst dienen zoveel mogelijk bouwvakkers een vakdiploma te halen dat past bij hun potentiële werkniveau. Bovendien bevorderen vakdiploma's de (her)-allocatie van werkenden in de bouw omdat deze werknemers helpen (potentiële) werkgevers duidelijk te maken wat zij kunnen. De initiatieven uit de sector zelf, namelijk een assistent-diploma voor ongeschoolden, aanpassingen in het voorschakeltraject, en extra inspanningen voor bijzondere groepen zoals allochtonen, zijn daarom alleen maar toe te juichen. In dit kader is het van belang dat grote hoofdaannemingsbedrijven naast hun eigen interne opleidingen betrokken blijven bij de collectief verzorgde (bij)-scholing. Zij maken immers bij hun personeelsvoorziening volop gebruik van onderaannemers.

In verband met de vergrijzende beroepsbevolking zullen bedrijfstakken sterker gaan concurreren bij het aantrekken van jongeren. Jongeren zijn voor de instroom in de bouw

belangrijk, maar blijken ook gemakkelijk uit te wijken naar andere bedrijfstakken. Om knelpunten op de bouwarbeidsmarkt in de toekomst te voorkomen zal de bouwbranche zich derhalve moeten inspannen voor de aantrekkelijkheid van werken in de bouw.

### 6.3 Conclusies en enkele beleidsopties

Collectieve onderhandelingen en afspraken over arbeidsvoorwaarden tussen sociale partners op bedrijfstakniveau kunnen getypeerd worden als een combinatie van de coördinatiemechanismen cooperative exchange en (zelf)regulering. Dit wordt aangevuld met regulering van overheidswege via de avv. Daarmee zijn de minimumarbeidsvoorwaarden gereguleerd. Daarboven doet de markt zijn werk, onder andere via prestatietoeslagen. Ook het mechanisme van *normen en waarden* speelt een rol, en wel bij de werving van personeel en het reilen en zeilen op de bouwwerkplaats.

*Marktmacht* van de factor arbeid en *specificiteit* zijn de imperfecties die op de bouwarbeidsmarkt aan de orde zijn. De marktmacht hangt samen met de barrières op deze sectorale bouwarbeidsmarkt en met de organisatiegraad van de factor arbeid. De specificiteit betreft de opbouw van menselijk kapitaal, namelijk de specifieke vakkennis en vaardigheden die werkenden in de bouw zich eigen maken door middel van werkervaring en opleiding.

Tegen deze achtergrond luiden de belangrijkste *conclusies* uit dit hoofdstuk als volgt:

- Imperfecties op de productmarkt en marktmacht van de factor arbeid beperken de efficiëntie van de bouwarbeidsmarkt. Immers, vanwege imperfecties op de productmarkt is er weinig druk op de arbeidsmarkt om de arbeidskosten zo laag mogelijk te houden. Daarnaast kent de arbeidsmarkt instituties en gewoonten (bij werving) die de werking van de arbeidsmarkt op zich ook niet ten goede komen. Zo is bij de instituties het algemeen verbindend verklaren van primaire arbeidsvoorwaarden van belang. Voor eenieder zonder afgeronde vakopleiding en connecties in de bouwwereld bestaan er toetredingsbarrières tot de bouwarbeidsmarkt.
- Mede om bovengenoemde redenen blijken de lonen in de bouw bovengemiddeld te zijn. Qua hoogte van de laagste loonschalen en contractuele arbeidsduur per jaar steken de arbeidsvoorwaarden in de bouw voorts gunstig af bij die in andere bedrijfstakken. Daarbij is het percentage werknemers dat in de laagste loonschaal valt de afgelopen jaren sterk afgenomen.
- Echter, vanwege het nagenoeg ontbreken van buitenlandse concurrentie en de lage prijselasticiteit van de vraag kunnen de hogere loonkosten zonder veel moeite in de woningprijzen worden doorberekend. Voor de woningniewbouw is voorts nog relevant dat het relatief lage opleidingsniveau van bouw personeel technologische vernieuwing bemoeilijkt.

Mede gelet op de verdere vertraging in de groei van het arbeidsaanbod in de toekomst

lijkt het van belang voor de efficiëntie dat toetredingsbarrières tot de bouwmarkt worden opgeheven. Concreet valt daarbij te denken aan de volgende *opties*: extra opleidingsinspanningen gericht op allochtonen, het hanteren van meerdere wervingskanalen door werkgevers en het verhogen van de aantrekkelijkheid van werken in de bouw voor vrouwen en allochtonen. Voorts zou overwogen kunnen worden de cao-bepalingen omtrent primaire arbeidsvoorwaarden niet langer algemeen verbindend te verklaren.

## 7. Slotbeschouwing

Centraal in dit rapport staat de *vraag* of de nieuwbouwmarkt voor woningen allocatief en dynamisch efficiënt is. De actualiteit van deze vraagstelling vloeit voort uit de tendens om de vanouds sterk gereguleerde nieuwbouwmarkt voor woningen te liberaliseren. Woonwensen en keuzemogelijkheden van de burgers komen meer centraal staan. Belangrijke impulsen voor de liberalisatietendens zijn het verdwijnen van de zogenoemde kwantitatieve woningnood van na de Tweede Wereldoorlog en de veranderende opvattingen over de rol van de (rijks)overheid. De actualiteit van de probleemstelling blijkt ook uit de maatschappelijke discussie over de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen.

Voor de beantwoording van de centrale vraag zijn in dit rapport twee *onderzoeksingangen* gekozen. Omdat aan de nieuwbouw van woningen belangrijke externe effecten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, sociale doelstellingen, veiligheid en milieu zijn verbonden, is de eerste ingang een algemeen institutioneel-economische analyse. Het bestaan van externe effecten, die niet in marktprijzen zijn verdisconteerd, leidt tot overheidsingrijpen om de maatschappelijke welvaart te verhogen. Maar niet bij elk overheidsingrijpen wordt dit doel gerealiseerd. Het is dus gewenst de rol van markt en overheid op het terrein van de nieuwbouwmarkt aan een nader onderzoek te onderwerpen. Naast externe effecten ondervindt de woningnieuwbouw overigens ook andere vormen van marktfalen als marktmacht, asymmetrische en onvolledige informatie en het hold up probleem.

Bij de tweede ingang van onderzoek wordt de nieuwbouwmarkt van woningen gezien als onderdeel van een bedrijfskolom. Marktwerking wordt dan getoetst door onderaanneming, de bouwmaterialenindustrie, de bouwarbeidsmarkt en de grondmarkt in het onderzoek te betrekken. Bij deze aanpak ligt een veel minder sterk accent op de rol van de overheid.

Door combinatie van de twee onderzoeksingangen is de nieuwbouwmarkt voor woningen over een breed front geanalyseerd. In de breedte en ordening van het bijeengebrachte onderzoeksmateriaal ligt een punt van toegevoegde waarde van deze studie.

Tot de belangrijkste *bevindingen* van het onderzoek behoort dat nieuwe woningen op VINEX-bouwlocaties niet ten volle aan de individuele consumentenpreferenties voldoen vanwege overheidsingrijpen. De beleidsvraag is of alle overheidsoptreden in dit kader leidt tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart.

Het restrictieve overheidsbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening, de trage uitbreiding van grond voor woningbouw via bestemmingsplanwijzigingen en de uitbundige vraag naar koopwoningen hebben in de jaren negentig geleid tot een sterke stijging van de woningprijzen. De vraag is mede gestimuleerd door de lage hypotheek-

rente en de gunstige fiscale regelingen rond het eigen huis. De grondprijs volgt uit de waarde van de bestemming, zodat de ontwikkeling van de woningprijzen heeft gezorgd voor een sterke verhoging van de schaarste-rent bij grond voor woningnieuwbouw. Deze schaarstepremie internaliseert de waarde van het bouwrecht in de woningprijzen. Dit komt de allocatieve efficiëntie ten goede, mits de kosten van uitvoering van het beleid beperkt zijn en de schaarstepremie de sociale waardering van het externe effect van ruimtelijke kwaliteit correct tot uitdrukking brengt. Het is echter een probleem voor de overheid om de maatschappelijke waardering van open ruimten en individuele woonwensen vast te stellen.

Een andere bevinding is dat vanwege de schaarste aan bouwgrond bouwers en projectontwikkelaars marktmacht verkrijgen door het vroegtijdig verwerven van grondposities. Hiermee kunnen zij een deel van de schaarste-rent op grond verwerven en verzekeren zij zich van het recht om woningen te bouwen. Thans is het zo dat een grondeigenaar die bereid is te bouwen ook het recht heeft dit te doen. Bij het bemachtigen van de schaarste-rent kunnen bouwers en projectontwikkelaars gebruik van maken incomplete en asymmetrische informatie bij de oorspronkelijke eigenaar omtrent de (toekomstige) woningvraag en het (gemeentelijk) besluitvormingsproces en van informatiescheefheid bij de gemeente omtrent de werkelijke bouwkosten. Het gevolg van de grondposities is derhalve dat de concurrentie op de bouwmarkt beperkt wordt en dat projecten niet per se terecht komen bij de meest efficiënte en innovatieve onderneming. Ook kan een lokale concentratie van marktmacht ontstaan die een monopolie-rent mogelijk maakt.

Imperfecties op de productmarkt werken inefficiënties op de bouwmarktsmarkt in de hand en omgekeerd. Voor mensen zonder afgeronde vakopleiding en connecties in de bouwwereld zijn er belemmeringen om toe te treden tot de vaste kern van de bouwmarktsmarkt. Zo is het aandeel van allochtonen opvallend laag. Toetredingsbelemmeringen leiden tot marktmacht van de factor arbeid, nog versterkt door de hoge vakbondsorganisatiegraad en het algemeen verbindend verklaren van cao's. Hierdoor lijkt de factor arbeid een deel van de rents op de woningbouwmarkt naar zich toe te trekken.

De veelheid van regels op het gebied van ruimtelijke ordening, het milieu, technische eigenschappen van het bouwproduct, de vestiging van nieuwe bedrijven, de veiligheid op het werk, de arbeidsvoorwaarden en de sociale zekerheid, etc. belemmeren de toetreding van nieuwe bedrijven. De regelgeving werkt kostenverhogend, zowel materieel als administratief. Voor zover de regelgeving leidt tot vermindering van de negatieve externe effecten zijn de materiële kosten de prijs van het internaliseren van deze effecten. Hierdoor verbetert de allocatieve efficiëntie. De administratieve lasten van uitvoering van regels leiden wel tot een kostenverhoging die de allocatieve efficiëntie verstoort. Bij de vormgeving van regelgeving op gebied van milieu, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit is er dus een trade-off tussen administratieve lasten en allocatieve efficiëntie. Daarnaast kan deze regelgeving concurrentieverstorend

werken, wanneer er een reële kans is op ontduiking van de regelgeving, waardoor de ontduikers een concurrentievoordeel kunnen behalen.

*Hoofconclusie* uit het onderzoek is dat de allocatieve en dynamische efficiëntie van de markt voor nieuwbouwwoningen verbeterd kan worden. Vooral gedetailleerde gemeentelijke bemoeienis met de woningmarkt die los staat van externe effecten en sociale doelstellingen, en de marktmacht van bouwers en projectontwikkelaars op basis van grondposities leiden tot een verstoring van een efficiënte marktwerking. Met betrekking tot het overheidsingrijpen vanwege externe effecten kan geen conclusie worden getrokken, omdat niet vastgesteld kan worden of dit ingrijpen leidt tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart.

In samenhang met het laatste is een belangrijke *beleidsvraag* of het bestaande ruimtelijke ordeningsbeleid - in het bijzonder op de zogenaamde VINEX-locaties – vanuit economisch gezichtspunt een goede afweging maakt tussen consumentenpreferenties voor woondiensten en voor ruimtelijke kwaliteit en andere collectieve goederen. Pas wanneer aan de eis van een goede maatschappelijke afweging is voldaan, kan in dit opzicht van een allocatief en dynamisch efficiënte markt worden gesproken. Deze beleidsvraag sluit aan bij de lopende discussie over de ruimtelijke inrichting van Nederland. Bij de beantwoording van deze vraag gaat het voor de woningnieuwbouw om een cruciale zaak. In maatschappelijke discussie hieromtrent moet ook de economische invalshoek een plaats krijgen.

Daarbij moet de politiek uiteindelijk een oordeel vellen of de schaarstepremie op grond een goede maatschappelijke afspiegeling is van de preferenties voor landelijke ruimten en woonkenmerken. Deze beoordeling wordt bemoeilijkt doordat de sterk gestegen prijzen van grond voor woningbouw momenteel opwaarts vertekend kunnen zijn vanwege mogelijk tijdelijke factoren als trage aanpassingsprocessen in de ruimtelijke ordening, de lage hypotheekrente en een relatief gunstige economische situatie. Aan de vraagkant spelen bovendien de gunstige fiscale faciliteiten ten aanzien van de eigen woning een structurele rol.

Bij de discussie over de ruimtelijke ordening verdient ook aandacht dat het huidige VINEX-beleid niet geheel effectief is bij het realiseren van doelstellingen op gebied van ruimtelijk kwaliteit en mobiliteit, omdat de ontwikkeling van niet-VINEX locaties omvangrijker is geweest dan voorzien. Dit wijst er op dat in de afgelopen jaren het huidige VINEX-beleid op gespannen voet stond met de consumentenpreferenties voor woondiensten. Uit de discussie moet volgen of het wenselijk is om aan deze preferenties tegemoet te komen.

Indien geoordeeld zou worden dat meer zou moeten worden aangesloten bij individuele voorkeuren omtrent woningkenmerken, moet het ruimtelijk ordeningsbeleid versoepeld worden. Op reeds aangewezen bouwlocaties kunnen dan de nagestreefde bebouwingsdichtheden verlaagd worden en extra bouwlocaties kunnen worden aangewezen. Hierdoor kan het aanbod op korte termijn extra toenemen en kan de



schaarste-rent lager worden. Tevens vermindert dan de prikkel tot rent-seeking gedrag. Bij de uitwerking van de voorgestelde versoepeling van het ruimtelijke ordeningsbeleid kan ook ingehaakt worden op de ideeën van de WRR om minder uit te gaan van generieke ruimtelijke concepten en flexibeler in te spelen op specifieke lokale situaties.

Gegeven het huidige stelsel van ruimtelijke ordening, voorzover dit betreft het bepalen van omvang en plaats van woningbouwlocaties, bestaat er niettemin een aantal *beleidsopties* ter verbetering van de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen. Hierbij is nog een onderscheid mogelijk tussen een groep beleidsopties die direct te maken heeft met de uitwerking in de praktijk van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening en de overige beleidsopties.

Bij de eerste groep beleidsopties wordt een antwoord gezocht op vragen als:

- i welke alternatieven zijn denkbaar voor de huidige praktijk, waarbij op VINEX-locaties tamelijk strikte regels voor de nieuwbouw van woningen gelden?
- ii hoe kan worden voorkomen dat bouwers en projectontwikkelaars via het innemen van grondposities marktmacht verkrijgen op de nieuwbouwmakkt, en aldus marktverstrend optreden?

Ten aanzien van de eerste vraag is een eerste optie om in de huidige context gedetailleerde gemeentelijke sturing zo veel mogelijk achterwege te laten. Gegeven een bepaald contingent goedkope woningen vanwege volkshuisvestingsdoelstellingen zou het op een bouwlocatie voor de rest aan de markt kunnen worden overgelaten om zoveel mogelijk aan de individuele woonvoorkeuren te voldoen. Consequentie is vermoedelijk dat minder nieuwe woningen aangeboden worden, omdat woningen gebouwd worden op een groter kavel. Het geringere aanbod oefent druk uit op de prijzen op de woningmarkt.

Deze optie is ook toepasbaar bij de verdere invulling van de VINEX-locaties, indien de eerder gemaakte prestatie-afspraken met gemeenten niet langer als ijkpunt worden gehanteerd. VINEX-gemeenten kunnen pas daadwerkelijk afwijken van de nu gangbare bebouwingsdichtheden wanneer de rijksoverheid bij het niet nakomen van de prestatie-afspraken uit de VINEX-convenanten geen terugbetaling van eerder verstrekte subsidies eist. Een wat verdergaande variant is dat gemeenten meer bouwrijpe kavels direct aan particulieren verkopen, waarna de particulier de woning zelf bouwt of laat bouwen naar eigen specificaties.

Een tweede optie is om het proces rond de uitgifte van bouwgrond zodanig te structureren dat de meest efficiënte en innovatieve bouwer aan bod komt, bijvoorbeeld door bouwgrond en bouwrechten tezamen te veilen. Hiermee kan meer tegemoet worden gekomen aan individuele consumentenpreferenties. Tegelijk biedt een veiling een gemeente de mogelijkheid om een zo groot mogelijk deel van de schaarste-rent te verwerven. Verschillende veilingvormen zijn mogelijk, die variëren in de mate waarin de gemeente grip houdt op de ruimtelijke kwaliteit en de volkshuisvesting en daarmee in de mate waarin marktpartijen de vrijheid hebben om in te spelen op de consumentenvoorkeuren.

Indien meer aan de markt wordt overgelaten, moeten marktimperfecties wel aangepakt worden. Dit sluit aan op vraag ii. Ter bestrijding van marktmacht zou gepoogd moeten worden om het projectontwikkelaars en bouwers moeilijker te maken om grondposities in te nemen. Het nieuwe voorkeursrecht van gemeenten bij de verkoop van landbouwgrond biedt daartoe voor geheel nieuwe locaties een mogelijkheid. Bestrijding van marktmacht op basis van reeds verworven grond vereist aanpassing van de Onteigeningswet. Een andere optie is om na te gaan of het juridisch mogelijk is, bijvoorbeeld op grond van de Mededingingswet, om het verkrijgen van een machtmacht door bouwbedrijven en projectontwikkelaars op basis van grondposities te verbieden.

Zoals gezegd bestaan er ook beleidsopties betreffende de marktwerking die min of meer los staan van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening en de uitwerking daarvan in de praktijk. Zo dient de verbetering van de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen wel gepaard te gaan met een efficiëntere werking van de bouwmarkt. Mede in het licht van een afnemende groei van de beroepsbevolking dient op de bouwmarkt met kracht gewerkt te worden aan het opheffen van toetredingsbarrières. Het gaat daarbij om extra opleidingsinspanningen gericht op allochtonen, het hanteren van meerdere wervingskanalen door werkgevers en het verhogen van de aantrekkelijkheid van werken in de bouw voor vrouwen en allochtonen.

Mede door de lokale gebondenheid van de woningbouwmarkt en de regulering vertoont de nieuwbouwmarkt trekken van een afgeschermd markt. Het gedrag van marktpartijen sloot daar op aan. Zo is in de bouw lang geprobeerd om aanbestedingsregelingen tot stand te brengen om het hold-up probleem bij het uitbrengen van een projectofferte te omzeilen. In het verleden bestond zelfs een verplichte regeling die prijs- en marktverdelingsafspraken mogelijk maakte. Afschaffing van deze regeling heeft geleid tot een verbetering van de allocatieve efficiëntie van de markt. Bij de huidige vrijwillige aanbestedingsregelingen moet er voor gewaakt worden dat het verlenen van rekenvergoedingen niet leidt tot offertetoerisme. In het algemeen dient voldoende concurrentie bij de aanbesteding van (delen van) projecten bevorderd te worden. Vaste samenwerkingsrelaties in het bouwproces kunnen de prikkels om efficiënt en innovatief te bouwen verminderen.

In dat kader zou in verband met de lange levensduur van woningen het innovatief bouwen met speciale aandacht voor flexibele aanpassing aan woonwensen van consumenten ook gestimuleerd kunnen worden. Dit mede omdat de bouwnijverheid zelf weinig aan productvernieuwing doet.

Ten aanzien van toetredingsbelemmeringen voor nieuwe bedrijven als gevolg van gecompliceerde regelgeving dient in de eerste plaats gedacht te worden aan vermindering respectievelijk vereenvoudiging van de overlappende regelgeving. Bij versoepeling van de regelgeving moet, evenals bij ruimtelijke ordening, een zorgvuldige maatschappelijke discussie plaatsvinden vanwege de beoogde vermindering van negatieve externe effecten. Met als uitgangspunt opnieuw te definiëren maatschappelijke doelstellingen

op het gebied van volkshuisvesting zal het er daarbij vooral om gaan al te gedetailleerde overheidssturing te vermijden. Dit kan bouwers en projectontwikkelaars ook stimuleren om consumenten meer te betrekken bij de ontwerp- en bouwfase. Tevens is een effectieve controle op naleving van regels van belang om verstoring van concurrentieverhoudingen op de binnenlandse markt te vermijden.

Tot slot. Het belang van externe effecten op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit, veiligheid, het milieu en sociale doelstellingen maakt de analyse van de nieuwbouwmakkt voor woningen tot een gecompliceerde zaak. Door de reikwijdte van de problematiek wordt ook het aandragen van beleidsalternatieven bemoeilijkt. Niettemin leveren het in dit rapport verzamelde materiaal, de daarvan afgeleide beleidsvragen en de gepresenteerde beleidsopties ter verbetering van de allocatieve en dynamische efficiëntie een nuttige bijdrage aan de maatschappelijke discussie over de woningnieuwbouwmakkt. Deze discussie wint aan belang vanwege de om demografische en economische redenen nog te verwachten nieuwbouwvraag naar koopwoningen en de verdere vertraging in de groei van het arbeidsaanbod.

## Literatuur

Aartman, J.A.G.(1998): *De bouwarbeidsmarkt in het najaar van 1997*, EIB, Amsterdam.

Admiraal, P.H. (1996): *Bouwen aan de Toekomst*, Rotterdam

Alchain, A.A. (1987): *Contribution to the New Palgrave, a Dictionary of Economics*, Macmillan Press Ltd.

Atkins (1994): *Strategies for the European Construction Sector; A Programme for Change*, eindrapport strategische studie bouwsector in opdracht van Europese Commissie, WS Atkins International ltd.

AVBB (1996): *Het bos en de bomen; Wet- en regelgeving in de bouw*, AVBB Den Haag

BEA (1995): *Wetten en regels in de bouwnijverheid: van heden naar toekomst*, KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, Hoofddorp

Beereboom, H.J.A. (1998): *De reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de bouw*, EIB, Amsterdam

Bekker, P.J.G.M. de (1998): *Materiaalgebruik in de Nederlandse bouw*, EIB, Amsterdam

Boelhouwer, P.J. (1995): *Evaluatie anti-speculatieregeling koopwoningen Zoetermeer*, OTB-Werkdocument 95-09, Delft

Branco, F. (1997): The design of multidimensional auctions, *RAND Journal of Economics*, vol. 28(1), pp. 63-81.

Broek, P.J. van den, P.J.M. Groot en J. Schellevis (1994): *Bouw en besluitvorming*, EIB, Amsterdam

CBS (1995): *Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland*, CBS, Voorburg/Heerlen

CBS (1997): *Bouwcijfers 1995-1996*, CBS, Voorburg/Heerlen

CBS (1998a): *Jaarboek Wonen 1998*, Kluwer Bedrijfswetenschappen/Centraal Bureau voor de Statistiek

CBS (1998b): *Maandstatistiek Bouwnijverheid*, vol 98/1, Sdu Uitgevers Den Haag, CBS Voorburg/Heerlen

Conijn, J.B.S., P. de Vries en T.J. Stauttner (1998): *Prijsvorming nieuwe en bestaande koopwoningen*, Onderzoekinstituut OTB, Delft

Coopers en Lybrand (1997): *Bouwer wordt integrale ondernemer in stabiliserende markt; Strategische uitdagingen in de bouw-industrie (Bouw Survey)*, Coopers en Lybrand, Amsterdam

Corten, I.W. en A. Kranenborg (1996): *Bedrijfstakmobiliteit in de bouwnijverheid*, EIB, Amsterdam.

CPB (1997a), *Challenging neighbours: Rethinking German and Dutch economic institutions*, Springer-Verlag, Berlin

CPB (1997b): *Economische Verkenning voor de volgende kabinetsperiode*, Sdu Uitgevers, Den Haag

CPB (1997c): *Economie en fysieke omgeving*, Sdu Uitgevers, Den Haag

CPB (1998): *Recent Trends in Dutch Labour Productivity: the Role of Changes in the Composition of Employment*, CPB Working Paper no. 98

CPB (1999): *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Creusen, H.P.W.A. (1997): *An Analytical Framework of Industrial Organization for Policy Analysis*, CPB Research Memorandum no.138

Damme, E.E.C. van (1997): *Aanbestedingen en Veilingsmechanismen: Economische Theorie en Toepassingen*, OCfEB/ Ministerie van Economische Zaken, Onderzoeksrceeks directie Marktwerking

Eurostat (1996): *Labour Force Survey*, Eurostat, Luxemburg.

Eurostat (1998), *The population of selected European countries by country of birth*, Statistics in focus - Population and social conditions, 1998 no.10, Eurostat, Luxemburg.

Freeman, R.B., J. Hartog en C.N. Teulings (1997): *AVV, spil in 't spel*, *Economische Statistische Berichten*, 30 juli 1997, pp. 580-584

Geroski, P., P. Gregg and J. Van Reenen (1996): *Market imperfections and employment*, OECD Economic Studies No. 26 1996/1

Greef, J. de (1997): *Het gevecht om het residu; gemeente versus marktpartijen op grond van de residuele waarde methode*, Amsterdam

Hulshoff, H.E. en A.F.M. Nijssen (1996): *De bedrijfseffecten van arbowetgeving*, EIM, Zoetermeer

Imhoff, E. van, J.J. School, R.F. van den Ert en N.L. van der Gaay (1994): *Regionale prognose bevolking van Turkse, Marokkaanse of Antilliaanse afkomst, 1992-2000*, NIDI rapport no.33, NIDI, Den Haag.

Jacobs, D., J. Kuijper en B. Roes (1992): *De economische kracht van de bouw*, Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO), Den Haag

Jansen, F.J. (1996a): *Bouwbedrijf en bouwproces*, EIB, Amsterdam

Jansen, F.J. (1996b): *Bouwbedrijf en bouwtechniek*, EIB, Amsterdam

Jansen, F.J. (1997): *Positie en vooruitzichten van het kleine B. en U.- bedrijf*, EIB, Amsterdam

Jansen, F.J. en H.S.A. Scholman (1998): *De bedrijfseconomische situatie van bouwbedrijven in 1996*, EIB, Amsterdam

Hartog, J., R.M. van Opstal en C.N. Teulings (1997): Inter-industry wage differentials and tenure effects in the Netherlands and the US, *De Economist*, vol 145(1), pp. 91-99

Koehler, J.B.I., L. Berendsen, J.C. Burger en P.M. Spijkerboer (1998): *Augustus rapportage arbeidsongeschiktheidsverzekering 1998; een overzicht van ontwikkelingen tot begin 1998*, TSV, Zoetermeer

Kok, K. (1994): *De bouwarbeidsmarkt 1984-1992*, EIB, Amsterdam

Kok, K. (1998): *De geografische mobiliteit in de bouw*, EIB, Amsterdam.

Kok, K. en B. Aalpol (1997): *De positie van de bouwnijverheid op de arbeidsmarkt - een bedrijfstakvergelijking*, EIB, Amsterdam

Kolpron (1997): *Grondbezit & grondverwerving VINEX-uitleglocaties*, Rotterdam

Kolpron (1998): *Beperkte actualisering inventarisatie van VINEX-locaties*, Rotterdam

Krueger, A.B. en L.H. Summers (1988): Efficiency wages and the inter-industry wage structure, *Econometrica*, vol 56(2), pp. 259-293

McKinsey (1997): *Boosting Dutch Economic Performance*, McKinsey & Company, Amsterdam

Laffont, J.J. en J.Tirole (1987): Auctioning Incentive Contracts, *Journal of Political Economy* vol. 95(5), pp. 921-937

Lourens, E. (1995): *Aanbestedingsgedrag, standaardbestekken, prijsrisicoregelingen en onderaannemers in de bouw in 1995*, EIB , Amsterdam

Lourens, E. (1997): *De inkoopfunctie in het bouwproces*, EIB, Amsterdam

MDW (1997): *Eindrapport van de MDW-werkgroep Bouwregelgeving: Bouwregelgeving en de bouwvergunningprocedure*, MDW-werkgroep Bouwregelgeving, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken (1997): *Kansen door synergie: de overheid en op innovatie gerichte clustervorming in de marktsector*, Brief aan Tweede Kamer, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1995): *CAO afspraken 1994; een onderzoek naar de resultaten van de cao-onderhandelingen voor het contractjaar 1994*, Ministerie van SZW, Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997): *Voorjaarsrapportage en najaarsrapportage CAO afspraken*, Ministerie van SZW, Arbeidsinspectie, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989), *Volkshuisvesting in de jaren Negentig*, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997), *Memorie van Toelichting bij de begroting van VROM voor 1998*, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1998), *Memorie van Toelichting bij de begroting van VROM voor 1999*, Den Haag

Neprom (1998): *Jaarverslag 1997*, Neprom, Voorburg

NVB (1997): *Huizenkopers in profiel*, Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers, Voorburg

NWR (1994): *Wonen na 2000*, Nationale Woningraad, Almere

OSA (1998): *Trendrapport vraag naar arbeid 1998*, OSA, Tilburg

Porter, M.E. (1985): *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*, Free Press NY/ Collier MacMillan Press Ltd., London

Post, H.E. en B.E.C. Aalpol (1996): *Nieuwbouw, projectontwikkeling en samenwerking door corporaties*, EIB, Amsterdam

Pries, F. (1995): *Innovatie in de bouwnijverheid*, Eburon, Delft

Research voor Beleid (1994): *Mogelijkheden voor deregulering; Een inventarisatie van concurrentiebeperkende en belastende regelgeving*, Research voor Beleid, Leiden

Ritmeijer, W.S.R. (1996a): *De rol van de bouwmanagementbureaus in het bouwproces*, EIB, Amsterdam

Ritmeijer, W.S.R. (1996b): *Toeleveranciers en nieuwe materialen in de bouw*, EIB, Amsterdam

Ritmeijer, W.S.R. (1997a): *Allochtonen in de bouwnijverheid*, EIB, Amsterdam

Ritmeijer, W.S.R. (1997b), *De positie van KOB-opgeleiden in het uitvoerend bouwbedrijf 1996-2002*, EIB, Amsterdam

Schellevis, J. et al. (1995): *De Nederlandse bouw internationaal vergeleken*, EIB Amsterdam

Schellevis, J. en J.R. Schnieders (1998): *Voortgang VINEX 1997/4*, Memo EIB, Amsterdam

Scholman, H.S.A. (1994): *Bouwbedrijven zonder personeel*, EIB, Amsterdam

Scholman, H.S.A. (1995): *De relatieve financiële positie van de bedrijfstak bouw*, EIB, Amsterdam

Scholman, H.S.A. (1997): *Uitbesteding door hoofdaannemers*, EIB, Amsterdam



Servicepunt Vrouwen in de Bouw (1996): *Zien doet geloven; Eindrapportage Project Vrouwen in de Bouw II*, Baarn.

Sinclair-Desgagné, B. (1990): On the regulation of procurement bids, *Economic Letters* 33 (1990), pp. 229-232.

Stoffers, M.J. (1995): *Marktwerking en performance in de Nederlandse en Duitse bouw*, CPB Interne Notitie 95/III/8

SVB (1997): *Jaarverslag 1997*, Stichting Vakopleiding Bouwbedrijf, Zoetermeer.

TauwMabeg (1996): *De ontwikkeling van grondprijzen voor woningbouw in Nederland 1982-1995*, TauwMabeg civiel en bouw, Utrecht

TauwMabeg (1998a): *De grondprijzen voor woningbouw in Nederland 1990-1996*, TauwMabeg civiel en bouw, Utrecht

TauwMabeg (1998b): *De relatie woningmarkt -grondmarkt*, TauwMabeg civiel en bouw, Utrecht

Unen, D. van (1997): *De verleiding van de bouw; vervolgonderzoek: meisjes en vrouwen op UTA-functies*, Adviesbureau Vrouw en Techniek, Utrecht.

Visscher, H.J. m.m.v. F. Meijer (1997), *Bouwregelgeving in zeven West-Europese landen*, OTB, Delft University Press

VROMRaad (1998): *Stedenland-Plus, Advies over 'Nederland 2030-Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030'*, Advies 005, Den Haag

Werf, R.E.J. van der (1987): *Vergelijking van de ontwikkeling van de verdiende lonen en regelingslonen, 1977 -1985: Cijfers en kanttekeningen*, CBS Sociaal Economische Maandstatistiek, Supplement Nr. 1, CBS, Voorburg/Heerlen

Wiel, H.P. van der (1998): *Loondifferentiatie tussen bedrijfstakken: een update*, Interne CPB- Notitie III/98/13

Wolff, H.W. de D.A. Groetelaers en J. de Jong (1998): *Eerste ervaringen met de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten*, TU-Delft

WRR (1998): *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, WRR-Rapport, WRR, Den Haag

Zweimüller, J. en E. Barth (1994): Bargaining Structure, Wage Determination and Wage Dispersion in 6 OECD Countries, *Kyklos* vol 47(1), pp. 81-93

**Lijst van interviews**

Ing. J. Arends, directeur divisie Woningbouw en

Dhr. D. Boelen, hoofd sector Vastgoed Woning, DURA B.V.

Mr. I.H.C. van den Besselaar, secretaris Sociale Zaken en Opleidingen, VGBouw

Mr. P.J.M.W. Clerx, sectie Bouweconomie, Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB)

Drs. J. van Egmond, DG Industrie en Diensten, Ministerie van Economische Zaken

Dhr. L.R.M. Hartveld, hoofd afdeling Sociaal Economisch beleid, Bouw- en Houtbond  
FNV

Mr. M.M. van Kordelaar, Sectie Onderzoek, Toezicht en Ontheffingen, NMa

Mr. F.A.P.M. van Loon, adjunct-directeur, Vereniging Eigen Huis

Drs. J. de Loor, Inspecteur Ruimtelijke Ordening regio West, Inspectie Ruimtelijke  
Ordening

Ir. W. Schriecks, secretaris Woningnieuwbouw, Kwaliteitszorg en Informatisering,  
VGBouw

Drs. T.J. Stauttner, onderzoeker grondmarkt, Tauw Mabeg, civiel en bouw

Dhr. W. van der Poel, projectleider Projectbureau Ypenburg

## Appendix A Regionale variatie in verkoopprijzen, bouwkosten en grondkosten

Uit de *regionale variatie* van de verkoopprijzen, bouwkosten en grondkosten blijkt dat de marges van de betrokken partijen afhangen van de marktsituatie (zie tabel A). Huizen in het Westen zijn namelijk louter op grond van hun locatie meer gevraagd dan huizen elders in het land. Zo was een huis in het Oosten in de eerste helft van de jaren negentig gemiddeld 26 500 gulden goedkoper dan een identiek huis in het Westen. Het verschil in de verkoopprijs exclusief BTW ten opzichte van het Westen kan in de drie regio's voor ongeveer 40% toe worden geschreven aan variatie in de voor kwaliteit geschoonde bouwkosten. De andere 60% komen voor rekening van de variatie in de hedonische grondkosten en de bruto marge op de woningbouwmarkt.

Met het oog op een deel van de schaarste-rent op bouwgrond in de aanneemsom, is het interessant om de mogelijke oorzaken van de regionale variatie in de hedonische bouwkosten langs te lopen:

- (1) onvolkomenheden in de schatting van de hedonische prijsvergelijking;
- (2) verschillen in materiaalprijzen (regionale materiaalmarkten)
- (3) regionale spreiding in prestatietoelagen, pendelkosten en dergelijke (regionale arbeidsmarkten)
- (4) variatie in de marges van de aannemers, inclusief X-inefficiëntie in het bouwproces, zoals tijdverlies en materiaalverspilling.

Wat betreft de eerste verklaring zouden ontbrekende kwaliteitsvariabelen in principe voor een opwaartse vertekening kunnen zorgen in de wel meegenomen effecten. Echter, de belangrijkste kwaliteitsdimensies van het bouwproces zijn in de hedonische prijsvergelijking opgenomen. Men zou daarom een beroep moeten doen op kwaliteitsaspecten van ontwerp of gebruikte materialen. Het is evenwel niet aannemelijk dat de huizen in het Westen op dergelijke punten beter scoren dan elders. Ontbrekende kwaliteitsvariabelen die slechts indirect betrekking hebben op het bouwproces (type opdrachtgever, al of niet VINEX-locatie, projectgrootte), wijzen doorgaans meer op de machtspositie van de opdrachtgever / consument ten opzichte van de aannemer, dus op een rent in plaats van kwaliteit. Zo is het niet aannemelijk dat particuliere opdrachtgevers in het Westen hogere eisen aan de woning zouden stellen dan elders in het land. Kortom, bij nadere inspectie lijkt het onwaarschijnlijk dat het eerst genoemde punt de regionale variatie in bouwkosten zou kunnen verklaren.

De regionale verschillen in de bouwkosten lijken daarom voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de variatie van de marge als gevolg van marktmacht ten opzichte van de woonconsument en de projectontwikkelaar. Het relatieve belang van de laatste drie verklaringen hangt dan af van de verdeling van de schaarste-rent over de diverse partijen in de bouwproductie. De oorzaak met betrekking tot de materiaalmarkt valt echter af om dat er bij de bouwmaterialen voor zover bekend geen sprake is van een sterke regionale variatie in prijzen (zie bijvoorbeeld de richtprijzen in de Cobouw). De bouwmarkt heeft echter wel een sterke regionale dimensie: zo is er een duidelijke

variatie in gemiddelde netto weeklonen over de landstreken waar te nemen (Aartman (1998)). Dit heeft te maken met de hoogte van de prestatie-toeslagen en van de pendelvergoedingen die afhangt van de krapte op de (regionale) arbeidsmarkt.

*Tabel A De regionale variatie in de bruto marge op de woningnieuwbouwmarkt, 1991-1996*

Voor kwaliteit gecorrigeerde prijzen en kosten per huis		Regio's		
		Noord	Oost	Zuid
		verschil t.o.v. regio West in dzd gld		
A	Verkoopprijs (V.O.N.)	41,7	26,5	27,9
B	BTW	6,2	3,9	4,2
C	Bijkomende kosten	PM	PM	PM
D	Bouwkosten	14,9	9,5	9,3
E	Grondkosten	18,5	7,7	12,2
A-B-D-E	Marge projectontwikkelaar	2,1	5,4	2,2

Bron: Conijn (1998).

## **Appendix B Veiling van bouwgrond onder strikte kaders met incentive contract**

Deze appendix past in een aantal stappen de theorie van een veiling met een incentive contract toe op een veiling van bouwgrond met strikte kaders (zie Laffont en Tirole (1987) en van Damme (1997)). Verondersteld wordt dat de betrokken partijen elk in opeenvolgende stappen een aantal acties moeten ondernemen.

In de eerste stap stelt de gemeente in de voorbereidingsfase de projectvoorwaarden (prijs, vormgeving en kwaliteit van de woningen) en een incentive contract voor de projectuitvoering op, en maakt deze bekend zodat bouwcombinaties (na eventuele voorselectie) zich op het project kunnen inschrijven. Zo'n incentive contract legt via een vergoedingensysteem de risicoverdeling tussen de gemeente en de uitvoerder vast op basis van de door de bouwondernemingen uit te brengen bouwkostenraming. Deze risicodeling voorkomt dat iedere bouwonderneming een hoge risicomarge incalculeert en daardoor minder op de bouwgrond kan bieden.<sup>72</sup> Bovendien blijft de prikkel om zo efficiënt mogelijk te bouwen en zoveel mogelijk aan te sluiten op de consumentenvoorkeuren deels in stand.

Het theoretische model van incentive contract veronderstelt dat de consument de V.O.N. prijs<sup>73</sup> aan de gemeente betaalt. De gemeente betaalt dan aan de bouwonderneming niet alleen de uiteindelijke bouwkosten, maar ook een 'transferbedrag' (of ontvangt dit bedrag van de bouwonderneming). Deze transfer moet de bouwonderneming prikkelen om de uiteindelijke bouwkosten zo laag mogelijk te houden en zo goed mogelijk aan te sluiten bij de consumentenvoorkeuren.

De transfer bestaat uit twee componenten, die volgens het incentive contract gerelateerd zijn aan de bouwkostenraming. De eerste component betreft een vaste bonus voor de projectrealisatie bij gegeven technologische capaciteit van de uitvoerder, en dient als beloning voor de efficiency-inspanningen van het management. De gemeente kan de technologische capaciteit echter niet waarnemen. Als verondersteld mag worden dat een bouwonderneming een kostenraming opstelt die haar technologische capaciteit weerspiegelt (hetgeen bij een veiling het geval is, zie hieronder), dan is de vaste bonus een opslagpercentage op de bouwkostenraming. De tweede component bevat een aandeel in winst/verlies door bouwkostenvermindering of -overschrijding, of door eventuele extra kosten op moeilijk verkoopbare woningen. Hiermee wordt de bouwonderneming direct geprikkeld zo efficiënt en goed mogelijk te bouwen.

Volgens het incentive contract geldt nu dat naarmate de (beoogde) uitvoerder een lagere bouwkostenraming opgeeft de vaste bonus en het winst- of verliesaandeel als

<sup>72</sup> Tegenover de hogere grondopbrengst staat wel dat de gemeente nu zelf risico's moet dragen.

<sup>73</sup> D.w.z. de som van de door de uitvoerder 'geboden' grondprijs en geraamde bouwkosten.

directe prikkel hoger zijn. Hiermee draagt een bouwonderneming met een lagere bouwkostenraming een groter aandeel in het risico dan een onderneming met hogere raming.

Volgens een meer praktische variant van het incentive contract betaalt de consument de V.O.N. prijs direct aan de uitvoerende bouwcombinatie, zodat de betalingen niet via de gemeente hoeven te lopen. De uitvoerder betaalt dan zelf de geboden veilingprijs voor de bouwrijpe grond aan de gemeente, en draagt ook zelf de uiteindelijke bouwkosten en eventuele kosten op moeilijk verkoopbare woningen. Wel neemt de gemeente een deel van de risico's over via een compenserende transfer. De resterende risico's zijn echter voor de bouwonderneming en moeten de onderneming stimuleren zo efficiënt en goed mogelijk te bouwen.

Deze (compenserende) transfer bestaat uit twee componenten die vergelijkbaar zijn met de componenten uit de theoretische variant, en die volgens het incentive contract weer gerelateerd zijn aan de bouwkostenraming. De eerste component bevat wederom een vaste bonus als opslag op de bouwkostenraming ter beloning voor de efficiency-inspanningen. De tweede component bevat een aandeel in het verlies/winst door kostenoverschrijding of -besparing op de bouwkostenraming. Met deze laatste component neemt de gemeente een deel van de risico's in het bouwproces over.

Volgens het meer praktische incentive contract geldt nu dat naarmate de (beoogde) uitvoerder een lagere bouwkostenraming opgeeft de vaste bonus weliswaar hoger is, maar het verlies- of winstaandeel als (negatieve) compensatie lager is. Hiermee draagt een bouw-onderneming met een lagere bouwkostenraming wederom een groter risicoaandeel dan een onderneming met lagere raming.

In de tweede stap brengen de geïnteresseerde bouwcombinaties bij inschrijving een offerte uit waarin (conform het incentive contract) een bouwkostenraming en een bod op de bouwgrond is opgenomen. Door de concurrentie in de veiling worden zij gedwongen een adequate bouwkostenraming op te geven. Immers, indien een efficiënte bouwcombinatie zou overwegen de informatie-scheefheid omtrent haar capaciteit uit te buiten en een hogere bouwkostenraming in de offerte op te nemen, terwijl andere bouwcombinaties dit juist niet doen, dan heeft de eerste bouwcombinatie een grotere kans dat zij de gunning misloopt.

In de laatste stap selecteert de gemeente de bouwcombinatie met de laagste bouwkostenraming en daarmee het hoogste bod op de bouwgrond, mits het projectvoorstel voldoet aan de gemeentelijke voorwaarden. De geselecteerde bouwcombinatie kan dan de particuliere verkoopprocedure opstarten met de vastgestelde V.O.N. verkoopprijs voor de woning.

Pas nadat een groot deel van de woningen is verkocht zal de bouwcombinatie met de uiteindelijke bouw beginnen. De consumenten betalen tijdens de bouw of bij oplevering

de vastgestelde verkoopprijs van de woning aan de bouwonderneming. De uitvoerder betaalt de geboden veilingprijs voor de bouwrijpe grond aan de gemeente zodat de rent op de grondschaarste grotendeels aan de gemeente toekomt. Conform het incentive contract krijgt de bouwcombinatie van de gemeente een vaste bonus voor de realisatie van het project en deelt zij de winst of verlies door kostenbesparing of -overschrijding met de gemeente.



## Appendix C Winsten in de bedrijfskolom voor woningniewbouw

In bijgaand schema staat een overzicht van de winsten van de partijen op de verschillende deelmarkten in de bedrijfskolom, onder meer als gevolg van schaarste. In de kolom staat met plussen en minnen aangegeven hoe deze winsten in ruwe lijnen berekend zouden kunnen worden.

De winst voor de woonconsument ontstaat wanneer na oplevering de verkoopprijs van een nieuwe woning, vermeerderd met bijkomende kosten, ligt onder de marktwaarde van een vergelijkbare bestaande woning. Deze winst kan een deel van de schaarstepremie betreffen (zie ook Appendix D). De aangegeven winsten van projectontwikkelaar en gemeente bestaan uit een normale vergoeding voor geleverde activiteiten, uit een deel van de schaarste-rent op grond en mogelijk in een enkel geval uit een monopolie-rent. Voor de grondeigenaar staat de vermogenswinst aangegeven. Een toename van de schaarstepremie op grond leidt tot een hogere vermogenswinst.

### *Schema De winsten in de woningniewbouw vanwege schaarste*

---

Winst op markt voor bestaande woningen	[Woonconsument]
+ marktwaarde huis	
-/- kosten vermogensbeslag	
-/- kosten meerwerk en aanleg tuin, en dergelijke	
-/- VON-verkoopprijs als nieuwbouwwoning, inclusief BTW	
Winst op woningbouwmarkt	[Projectontwikkelaar]
+ VON-prijs inclusief BTW	
-/- BTW-kosten	
-/- bijkomende kosten	
-/- aanneemsom = bouwkosten, inclusief beloning aannemer en factor arbeid	
-/- grondkosten = kavelgrootte * uitgifteprijs	
Winst op bouwgrondmarkt	[Grondbedrijf]
+ grondkosten op basis van uitgifte-prijs	
-/- productiekosten bouwrijpe grond, inclusief marge GWW-bedrijven	
-/- verwervingskosten: grondkosten op basis van verwervingsprijs	
Winst op de grondmarkt	[Grondeigena(a)r(en)]
+ opbrengst bij verkoop aan grondbedrijf	
-/- kosten vermogensbeslag	
-/- historische waarde van de grond	

---

Gebaseerd op De Greef (1997).

Het schema noemt niet alle betrokken marktpartijen expliciet. Zo zijn de additionele winsten van de marktpartijen die inputs leveren voor het bouwproductie, inbegrepen in de (bruto) bouwkosten. Immers, aannemers, onderaannemers, werknemers van die bouwbedrijven, producenten en leveranciers van bouwmaterialen hebben allen hun aandeel in de aanneemsom. Op vergelijkbare wijze zijn in de 'bijkomende kosten' van de projectontwikkelaar de winsten begrepen van de partijen die bij het opstellen van het bouwplan zijn betrokken (zoals financiers, architecten, bouwmanagementbureaus e.d.). Voorts kan een deel van de schaarste-rent toevallen aan speculanten, die feitelijk geen deel uitmaken van de bedrijfskolom en daarom in het schema ontbreken. Een speculant verwerft namelijk tijdelijk grond met als doel deze later met winst te verkopen.

## Appendix D Surplus en rent in de prijs voor nieuwe woningen

De marktprijs van een nieuwbouwwoning bestaat uit verschillende kosten-componenten, surplussen en rents (zie ook figuur a). Onder de kosten vallen onder andere de bouwkosten van de woning, de kosten voor het bouwrijp maken van de ruwe bouwgrond, en de prijs van de ruwe bouwgrond. De prijs van ruwe bouwgrond als een vorm van opportunity costs neemt per hectare toe naarmate de vraag naar bouwgrond stijgt en bevat reeds een rent.

Het surplus van een bepaalde partij op een evenwichtige markt met normale concurrentie-verhoudingen is het verschil tussen de individuele waardering of marktopbrengst van een goed en de kosten die de partij moet maken om dit goed te verkrijgen, bijvoorbeeld het consumentensurplus en het producentensurplus van bouwondernemingen. Een schaarste-rent wordt bij een gegeven vraagfunctie gedefinieerd als de opbrengst van het totale aanbod van een productiefactor wanneer dit aanbod niet afhankelijk is van de prijs maar min of meer voor een korte of langere periode vastligt (zie Alchian (1987)).

De overheid schept door een restrictie op bouwgrond en/of bouwlocaties een schaarste-rent op de (ruwe) bouwgrond. In beginsel valt deze rent toe aan de grondeigenaar; hij is immers de bezitter van de gerantsoeneerde factor. In de praktijk komt deze rent door grondschaarste niet alleen terecht bij de oorspronkelijke grondeigenaar, de landbouwer, maar ook bij de bouwonderneming en/of projectontwikkelaar die vroegtijdig een grondpositie opbouwt, en de gemeente.

Figuur a geeft op grafische wijze weer hoe de marktwaarde van het aanbod van nieuwbouw-woningen kan worden ontleed in verschillende componenten, waaronder ook de verdeling van de rent. Bij de weergegeven vraag naar nieuwbouwwoningen en het door de overheid geresliceerd aanbod  $q_b$  ligt de marktprijs in de welvaartsoptimale marktsituatie op het niveau van  $P_b$ . De marktwaarde ( $P_b * q_b$ ) bestaat dan uit de agrarische waarde en de kosten voor het bouwrijp maken van de ruwe bouwgrond, de schaarste-rent op grond, de bouwkosten van de nieuwbouwwoningen en het producentensurplus.

De verdeling van de schaarste-rent wordt bepaald door de onderhandelingspositie van de verschillende partijen bij de verkoop van ruwe bouwgrond. De gemeente kan de grondeigenaar dreigen de locatie niet of op een andere, voor de grondeigenaar ongunstige wijze (te laten) ontwikkelen. In welke mate deze dreiging geloofwaardig is, hangt af van de (bestuurlijke) planningsfase van het woningbouwproject en van de aanwezigheid van alternatieve bouwlocaties voor de gemeente. Daarnaast kan de gemeente bij de aankoop van de (ruwe) bouwgrond tijd rekken hetgeen bij bouwbedrijven tot hogere rentelasten leidt.

Bouwondernemingen/projectontwikkelaars nemen een grondpositie in door de ruwe bouwgrond van de landbouwer te kopen. Door deze grondpositie kan de onderneming een bouwvergunning bij de gemeente bewerkstelligen. Aangezien in de bouwfase een surplus en een deel van de schaarstepremie op grond te behalen is, is de onderneming

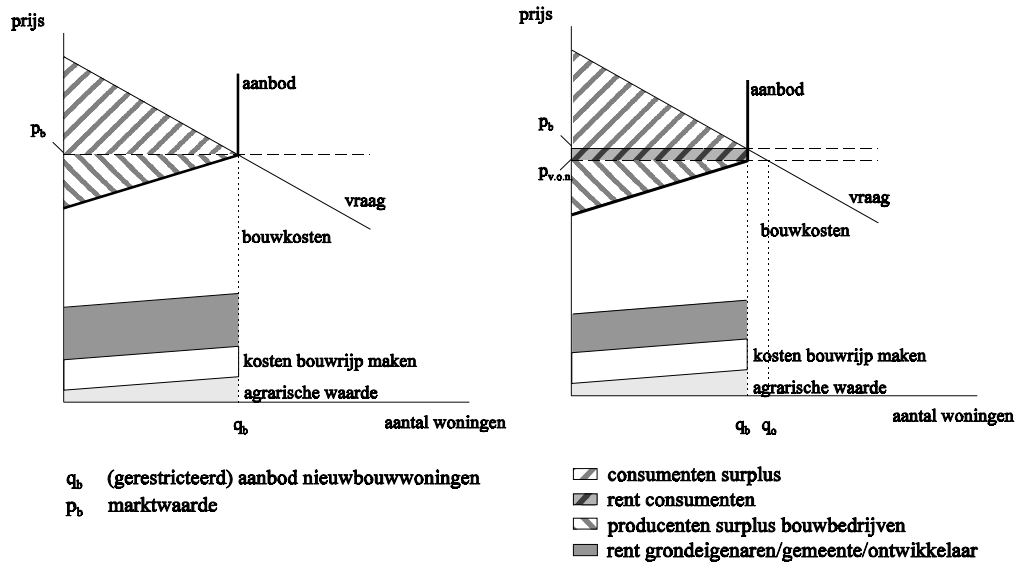
zelfs bereid de grond met een disagio te verkopen aan de gemeente, onder de voorwaarde dat een bouwvergunning wordt verstrekt.

De grondeigenaar, d.w.z. de bouwcombinatie met een grondpositie of landbouwer, kan echter niet gedwongen worden om de ruwe bouwgrond aan de gemeente te verkopen. De bouwcombinatie met grondpositie wint aan onderhandelingsmacht naarmate de bestuurlijke plannen vastere vorm krijgen. De combinatie zou de realisatie van de locatiebestemming (woningbouw) ook zelf ter hand kunnen nemen. Na mislukte onderhandelingen met de gemeente kan de bouwcombinatie echter ook als speculant optreden en de grond tegen een hogere prijs doorverkopen aan een derde onderneming. Dan loopt zij wel het surplus in de bouwfase mis.

Vanwege sociale doelstellingen of verkooptechnische redenen<sup>74</sup> kan de V.O.N.-prijs  $P_{v.o.n.}$  van de nieuwbouwwoning onder de marktprijs van nieuwbouwwoningen ( $P_b$ ) worden vastgelegd (zie figuur b). De consument verwerft dan een deel van de rent op grondschaarste ten koste van de oorspronkelijke grondeigenaar, projectontwikkelaar en/of gemeente. Bij deze lagere V.O.N.-prijs is er wel meer vraag ( $q_o$ ) dan aanbod ( $q_b$ ), zodat een vraagrantsoening nodig is.

**Figuur a: Nieuwbouwwaarde**

**Figuur b: Nieuwbouwwaarde met rantsoening**



<sup>74</sup> Dit kan voor de verkopende partij voortvloeien uit winstmaximerend gedrag vanwege transactiekosten.

**Flaptekst woningbouw**

Hoe functioneert de markt voor nieuwbouwwoningen? Verloopt het bouwproces op efficiënte wijze en voldoen de aangeboden woningen aan de consumentenvoorkeuren? Maakt het overheidsbeleid een goede afweging tussen consumentpreferenties voor woondiensten en voor andere doelen als open ruimte, ruimtelijke kwaliteit en milieu? Op deze en andere vragen probeert het Centraal Planbureau in dit boek een antwoord te geven vanuit een economische invalshoek. Het onderzoek hanteert twee onderzoeksin-  
gangen: een institutioneel-economische analyse en een analyse van de bedrijfskolom. Hierdoor krijgt het onderzoek een breed karakter. De studie resulteert in een aantal belangrijke beleidsvragen omtrent de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen, alsmede in beleidsopties ter verbetering van de marktwerking.

Op deze wijze levert het onderzoek een nuttige bijdrage aan de maatschappelijke discussie over deze belangrijke markt. Het boek bevat interessante informatie voor een ieder die zich bezig houdt met woningbouw, volkshuisvesting en/of ruimtelijke ordening.