



## De grondwolf bijt niet

**Auteur(s):**

Canoy, M.

Ewijk, C. van

Canoy is hoofd van de afdeling Regulering en Marktwerking van het Centraal Planbureau (CPB); van Ewijk is onder-directeur van het CPB en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Dick Kabel, Leon Bettendorf en collega CPB-ers voor hun commentaar.

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4233, pagina D24, 9 december 1999

**Rubriek:**

Dossier De grondmarkt

**Trefwoord(en):**

*Dit artikel gaat over het misbruik van marktmacht. Om met de deur in huis te vallen: een dergelijk misbruik bestaat nauwelijks, en is zelfs theoretisch alleen in bepaalde gevallen voorstelbaar. Deze stelling zullen we onderbouwen door de imaginaire grootgrondbezitter Grondwolf te introduceren en te laten zien dat zo'n Grondwolf, binnen de grenzen van bestemmingsplannen, het bezit van veel grond niet kan misbruiken. Problemen rond misbruik van marktmacht kunnen wel optreden op markten voor bestemmingen van grond, zoals woningbouw.*

**Ieder stukje grond is uniek. Dit beperkt substitutiemogelijkheden waardoor eigenaars van een stuk grond in veel gevallen een zekere marktmacht hebben. De relevante markt van grond hangt in eerste instantie af van de bestemming. Grond met de bestemming woningbouw concurreert met andere grond met die bestemming. In tweede instantie hangt de relevante markt van grond af van eventuele toekomstige bestemmingswijzigingen: een stuk landbouwgrond vlak bij een stad concurreert indirect ook met woningbouwgrond in die stad. Gezien de schaarse hoeveelheid grond in Nederland voor alle bestemmingen, is het verleidelijk te concluderen dat bezit van een aanzienlijk gedeelte van de relevante grondmarkt in een bepaalde regio tot een maatschappelijke ongewenste marktmacht leidt. Hiermee wordt bedoeld dat een grootgrondbezitter, anders dan vele kleine grondbezitters, in staat is om zijn bezit uit te buiten op een manier die niet in het belang van de samenleving is. Dit beeld domineert ook de krantenkoppen: speculanten en projectontwikkelaars maken misbruik van grondbezit.**

In welke mate spoort dit beeld met de economische theorie? Hiervoor gaan we in eerste instantie terug naar het adagium van Ricardo: *"the price of corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because the price of corn is high"*. Anders gezegd: de waarde van grond hangt af van de waarde van het gebruik ervan. De prijs van grond komt tot stand als een residuele waarde. De grondeigenaar kan daar niets aan veranderen. Dit komt voort uit het feit dat grond niet reproduceerbaar is.

### Grondbezit en bouwrechten loskoppelen?

De grote problemen rond grondbezit doen zich voor bij de wijziging van bestemmingsplannen. Projectontwikkelaars nemen grondposities in op plaatsen waar zij een bestemmingswijziging verwachten. Op zich is er economisch gezien niets tegen een dergelijk vorm van speculatie. Speculanten zorgen voor snelle aanpassing van prijzen en dragen daarmee bij aan de verspreiding van informatie. Speculanten zijn beter dan individuele boeren in staat risico's te spreiden en informatie te verzamelen. Onze stelling is dat, zolang deze speculanten zich louter met grondeigendom zouden bezig houden, er weinig reden tot zorg is. Integendeel, door betere verdeling van de risico's dragen zij bij tot vergroting van de maatschappelijke welvaart. Het werkelijke probleem is echter dat deze partijen niet uit zijn op speculatiewinst, maar op het verwerven van de bouwrechten (het recht om het bestemmingsplan uit te voeren). In het huidige wettige bestel in Nederland hebben grondeigenaren tevens het recht om de grond onder de nieuwe bestemming te exploiteren. Een boer wordt huizenbouwer, en een grondspeculant wordt projectontwikkelaar.

Marktmacht op de grondmarkt maakt het gemakkelijker - via verticale integratie - zich opportunistisch te gedragen op de markt voor de bestemmingen van grond. Bij andere mededingingsproblemen lost men dit vaak op door de markten te scheiden, met andere woorden verticale integratie niet toe te laten. Bij de grondmarkt is verticale integratie door de wet expliciet toegestaan. De Onteigeningswet maakt het immers onmogelijk iemand te onteigenen die het bestemmingsplan kan uitvoeren.

In zekere zin is grondbezit ook in de huidige situatie al losgekoppeld van grondgebruik. Het is immers niet mogelijk om zelf de bestemming van grond te kiezen. Een eigenaar van landbouwgrond heeft geen ontwikkelingsrechten voor woningbouw, en krijgt deze pas nadat het bestemmingsplan is veranderd. In het Nederlandse systeem vormen bestemmingsplannen een methode om eigendomsrechten te definiëren (de gebruiksmogelijkheden zijn hierin vastgelegd) en te beschermen (de bestemming verandert niet zonder dat de eigenaren van de omliggende kavels hierbij worden betrokken). Door het bestemmingsplan te wijzigen verstrekt de overheid feitelijk nieuwe ontwikkelingsrechten aan de grondeigenaar in ruil voor de oude, zonder enige financiële transactie en zonder na te gaan of deze grondeigenaar wel de geschikte eigenaar van de ontwikkelingsrechten is. Bij bestemmingswijziging van landbouw naar woningbouw vallen de ontwikkelingswinsten aan de eigenaar toe. De ontwikkelingsrechten worden nu gratis weggegeven.

Deze wettelijke regeling is economisch niet goed te verklaren. In dit artikel beargumenteren wij dat loskoppeling van bouwrecht en grondeigendom rond bestemmingswijzigingen een oplossing kan bieden voor enkele fundamentele problemen op de grondmarkt. Een

dergelijke loskoppeling impliceert dat het ontwikkelingsrecht niet meer automatisch toevalt aan de aanvankelijke grondeigenaar. (Zie voorbeeld voor een mogelijke uitwerking van de loskoppeling).

---

## De loskoppeling in een levenscyclus van grond

1. De eerste eigenaar is een boer. Hij heeft het grondbezit en ontwikkelingsrechten voor landbouw.
2. De boer verkoopt de grond aan de Grondwolf, die speculeert op een toekomstige bestemmingsplanwijziging. De boer incasseert de verwachte waardeinstijging en de grondwolf krijgt de ontwikkelingsrechten voor landbouw.
3. De gemeente wijst een bestemming woningbouw aan. De Grondwolf wordt door de gemeente als potentieel machtig aangemerkt en krijgt daarom geen ontwikkelingsrecht voor woningbouw.
4. De Grondwolf mag projectontwikkelaars selecteren om zijn grond te bebouwen. De gemeente geeft bouwrecht af aan de door de Grondwolf geselecteerde bouwers/projectontwikkelaars. De bouwers en ontwikkelaars zetten huizen enz. neer.
5. De consumenten kopen woning plus grond. Grondbezit en bestemming zijn opnieuw gekoppeld.

---

## Grondwolf

Het probleem van marktmacht op de grondmarkt en de relatie tot andere markten bespreken wij aan de hand van vier voorbeelden waarin we de eigenaar Grondwolf opvoeren. De Grondwolf maximaliseert de grondopbrengst maar heeft geen invloed op de bestemmingsplannen. Dit blijft het primaat van de politiek.

### A. Kopje van Bloemendaal

De Grondwolf bezit een perceel op het kopje van Bloemendaal met daarop een fraaie villa. Een unieke locatie waarbij we veronderstellen dat er een grote hoeveelheid potentiële vragers is. De Grondwolf kan hier zijn marktmacht misbruiken, zo lijkt het. Maar wat is nu precies het probleem? De Grondwolf zal niets anders doen dan de grond en de villa veilen. Dit maximaliseert zijn grondopbrengst. Het is alsof de Grondwolf een van Gogh heeft: indien de waarde van het zelf consumeren kleiner is dan de verkoopwaarde zal het schilderij aan de hoogste bieder verkocht worden. Niets aan de hand.

### B. Heel Bloemendaal

De Grondwolf bezit nu heel Bloemendaal. Verandert dat de zaak? Hij heeft nu een groot marktaandeel op een relevante markt. Zijn werkelijke marktmacht is echter nog steeds gering. Hij kan niet anders dan alles te koop aanbieden en afwachten wat kopers voor zijn huizen over hebben. De huizen staan er nu eenmaal, de bouwkosten zijn ooit al gemaakt, en de waarde van een onverkocht huis is nihil. Het maakt daarom niet uit of er één Grondwolf is of vele kleintjes. De enige manier om misbruik te maken van de marktmacht is om op een geloofwaardige manier te rantsoeneren. Dit kan in theorie alleen zin hebben bij een prijselasticiteit kleiner dan 1, wat niet erg waarschijnlijk is. Maar zelfs dan is het de vraag of de Grondwolf zich geloofwaardig tot rantsoenering kan committeren, aangezien hij na het verkopen van het gerantsoeneerde aanbod tegen monopolieprijs, ex post een prikkel heeft om de resterende huizen alsnog te verkopen. De potentiële kopers van het gerantsoeneerde aanbod zullen hierop anticiperen en wachten (de zogeheten Coase-conjecture)<sup>1</sup>. Ook hier dus geen mededingingsprobleem. Het aantal huizen noch de prijs ervan wordt beïnvloed door het bestaan van een Grondwolf. De concentratie in het grondbezit is niet van invloed op de marktuitsluiting.

### C. HSL station

De Grondwolf heeft de hele omgeving in bezit van een te bouwen HSL-station. Aanvankelijk weinig waard, maar door de externe effecten die een HSL-station genereert, stijgt de waarde van de grond. De overheid, die verantwoordelijk is voor de bouw van het HSL-station, doet er verstandig aan de externe effecten te internaliseren door de Grondwolf te laten meebetalen<sup>2</sup>. Kan de Grondwolf hier misbruik maken van zijn machtspositie en een deel van de waardeinstijging naar zich toetrekken? We onderscheiden twee situaties. Als de onderhandelingen plaatsvinden in een vroeg stadium, waarin de overheid nog over verschillende alternatieven beschikt, is de machtspositie van de Grondwolf gering. Door verschillende grondwolven in verschillende steden tegen elkaar uit te spelen, kan de overheid de waardeinstijging afromen door de HSL-locatie te 'veilen'. De situatie ligt anders wanneer de overheid zich al heeft vastgelegd op een locatie of nauwelijks een geloofwaardig alternatief voor het HSL-station heeft. Een eigenaar van de hele omgeving staat hier sterker, vooral als hij in staat is om de grond te ontwikkelen conform de (veranderde) bestemmingsplannen.

Maar verandert dit als er in plaats van één Grondwolf vele kleintjes zijn? Nee, integendeel, ook bij gespreid eigendom hebben de grondeigenaren een sterke machtspositie, zodra overheid zich op de locatie heeft vastgelegd. In feite is het probleem voor de overheid dan alleen maar groter; er moeten nu vele onafhankelijke grondwolfjes worden overgehaald om (vrijwillig) mee te betalen aan het HSL station. Het free-rider probleem staat hoe dan ook een oplossing in de weg.

Het optreden van de Grondwolf is hier niet het probleem. In veel opzichten is de overheid beter af met één Grondwolf dan met veel kleintjes. Het gaat hier dan ook niet zozeer om een mededingingsvraagstuk, maar om een gevecht over de verdeling van rents (voor het begrip 'rents' zie het kader). De oplossing ligt hier bij een meer strategische handelen van de overheid (eerst onderhandelen over rents en dan pas HSL-locatie kiezen), of bij instrumenten zoals baatbelasting of heffing op waardeinstijging bij bestemmingswijziging. Deze redenering geldt voor alle situaties waar door overheidshandelen de grond in waarde stijgt, dus ook bijvoorbeeld bij de aanwijzing van Vinex-locaties. Bij Vinex-locaties doet zich nog een extra probleem voor, namelijk dat de grondeigenaar ook beslist over de invulling van de wijk. Hierop gaan wij in het volgende voorbeeld in.

## Rents op de grondmarkt

Het begrip 'rent' wordt veel gehanteerd in discussies over de grondmarkt, maar het is niet eenduidig wat er onder verstaan wordt in de literatuur. Bij Ricardo is de rent simpelweg de beloning van een productiefactor. De rent die ontstaat bij het verhandelen van grond, is in die visie dus niets anders dan de prijs voor grond. Economic rent wordt gebruikt voor de prijs van een productiefactor waarvan het aanbod - van nature - vastligt, zoals grond. Indien een stuk grond een hoger gewaardeerde bestemming krijgt (zeg van landbouw naar woningbouw) stijgt daarmee de rent. Deze vorm van rent, een schaarste-rent, is in feite de prijs van het verlenen van een bouwrecht. De schaarste-rente op woningbouwgrond hangt direct samen met de waardering van open ruimte. Ingrijpen van de overheid om open ruimte te beschermen en derhalve woningbouwgrond aan restricties te onderwerpen vindt z'n weerslag in de prijs ([zie ook Aalbers e.a.](#) elders in dit nummer).

Het woord monopolie-rent wordt gebruikt om aan te geven dat een speler marktmacht kan aanwenden om een prijs te zetten hoger dan de marginale kosten. Wanneer consumenten weinig alternatieven hebben, kan de monopolist-eigenaar van bijv. een Vinex-locatie zijn winst vergroten door het aanbod van huizen te beperken en daardoor de prijs (voor een gegeven kwaliteit) te verhogen. Ook kan een monopolist producten van mindere kwaliteit leveren en toch een goede prijs krijgen. De resulterende 'overwinst' wordt dan monopolie-rent genoemd.

### D. Vinex-locatie

De Grondwulf bezit een hele Vinex-locatie en er moet nog gebouwd worden <sup>3</sup>. Anders dan bij het voorbeeld Bloemendaal ligt hier het aanbod van huizen nog niet vast. Een Vinex-wijk vereist afstemming tussen de verschillende te bebouwen percelen. Vanuit het oogpunt van het internaliseren van externe effecten en reduceren van transactiekosten kan het efficiënt zijn als het project in het bezit is van één eigenaar. Daar staat tegenover dat deze eigenaar hierdoor marktmacht verkrijgt tegenover de consumenten, de mensen die in die wijk een huis zoeken. Vanuit het oogpunt van concurrentie is daarom de situatie met een enkele eigenaar niet gewenst. Wij hebben te maken met twee onverzoenlijk zaken, zo lijkt het. De relatie tussen de Grondwulf, de bouwers en de consumenten in deze situatie is zowel complex als actueel. We gaan daarom in de rest van dit artikel uitgebreid op deze situatie in. Heeft de Grondwulf een prikkel om samen te spannen met de bouwers? Hoe werkt de markt voor bouwers hier? Wat is het beste voor consumenten? Is er een rol voor de overheid om regulerend op te treden? En vooral, kan loskoppeling van grondeigendom en bouwrecht bij bestemmingswijzigingen een oplossing bieden?

### Economie van grondposities

Nog voor de definitieve aanwijzing van de VINEX-locatie verkopen boeren hun grond tegen lucratieve prijzen aan projectontwikkelaars: ze incasseren een schaarste-rent, aangezien landbouwgrond minder schaars is dan woningbouwgrond. Na de wijziging van het bestemmingsplan verkrijgen de projectontwikkelaars automatisch het bouwrecht, spannen samen met de bouwers, leveren een inferieur product en maken monopoliewinsten. Dit is ruwweg het verhaal van PvdA Tweede-Kamerlid Duivesteijn <sup>4</sup>. Om te analyseren wat de economische achtergrond van het Duivesteijn-verhaal is, moet het probleem in verschillende dimensies worden uiteengehaald, beginnend met de werking van de woning- en bouwmarkt <sup>5</sup>.

De typering van de woningmarkt geeft de alternatieve mogelijkheden voor de consument weer ([zie tabel 1](#)). Bij een hoge (oneindige) prijselasticiteit van de vraag is, worden de prijzen op de nieuwe huizen bepaald door de prijzen van bestaande huizen elders. Bouwers en projectontwikkelaar kunnen er geen invloed op uitoefenen (soms wordt deze situatie wel - wat verwarrend - aangeduid als een 'ruime markt' of 'kopers-markt'). Bij een lage prijselasticiteit hebben bouwers/projectontwikkelaars potentieel wel invloed op de prijs. Door beperking van het aanbod kunnen zij een hogere prijs realiseren.

**Tabel 1. De woningbouwmatrix**

		woningmarkt	
		perfecte substitutie ('ruim') (hoge prijselasticiteit)	imperfecte substitutie ('krap') (lage prijselasticiteit)
bouwmarkt	I	II	
	perfecte concurrentie	» gegeven prijzen » efficiënte bouw » max. welvaart consument » schaarste rente voor grondeigenaar	» monopolistische prijsvorming » efficiënte bouw » nadeel consument » extra rents grondeigenaar
bouwmarkt	III	IV	
	imperfecte concurrentie	» gegeven prijzen » inefficiënte bouw » geen nadeel consument » verdeling lagere rents tussen bouwer en grondeigenaar	» monopolistische prijsvorming » inefficiënte bouw » dubbel nadeel voor consument » verdeling rents tussen bouwer en grondeigenaar

De andere dimensie geeft de situatie op de markt van bouwondernemingen weer: is er sprake van perfecte concurrentie of van imperfecte concurrentie (kartelvorming, prijsafspraken e.d.). In het laatste geval maken bouwbedrijven gemiddeld meer dan normale winsten, zodat

ook minder efficiënte bouwers kunnen overleven.

In situatie I, met een perfecte markt van bouwers en hoge prijselasticiteit is er geen ruimte voor opportunistisch gedrag van bouwers en grondeigenaren. De uitkomst is maatschappelijk optimaal en er is geen reden voor ingrijpen. De concentratie van het grondeigendom is hier niet van belang. Wanneer zich schaalvoordelen voordoen, zal de grondeigenaar het project laten uitvoeren door één projectontwikkelaar. De voordelen vloeien toe naar de grondeigenaar in de vorm van hogere rents.

In situatie II is de bouwmarkt opnieuw perfect, maar hebben consumenten beperkte substitutiemogelijkheden (dalende vraagcurve). De grondeigenaar heeft er nu baat bij om de locatie in z'n geheel te laten ontwikkelen door één bouwer/projectontwikkelaar. Op die manier kunnen monopoliewinsten worden gemaakt ten koste van de consumenten. De overwinsten (rents) komen terecht bij de grondeigenaar, als deze tenminste zo slim is het project concurrerend aan te besteden. Wanneer er schaalvoordelen zijn, heeft de grondeigenaar een extra motief om de uitvoering van het project in handen van één bouwer te geven. Dan wordt de rent voor de grondeigenaar nog groter. In deze situatie is er wel een reden voor ingrijpen: de consumenten worden benadeeld door te hoge prijzen en te geringe aanbod (of te lage kwaliteit). De concurrentie kan worden gestimuleerd door opsplitsing van de bouwrechten over verschillende bouwers. Tegenover de extra concurrentie staat evenwel dat schaalvoordelen verloren kunnen gaan. Wanneer de schaalvoordelen zwaar wegen, zou de marktverstoring ook kunnen worden verminderd via (gemeentelijke) voorschriften over volumina, kwaliteit en prijs van de op te leveren woningen.

In situatie III zijn de consumenten vanwege perfecte substitutiemogelijkheden weer immuun voor de situatie op de nieuwe bouwlocatie. Door de imperfectie op de bouwmarkt moeten de grondeigenaren een deel van hun rents afstaan aan de projectontwikkelaars. De kosten van de inefficiëntie in de woningproductie worden dus afgewenteld op de grondeigenaren. Het is evident dat de maatschappelijke efficiëntie in eerste instantie moet worden verbeterd door mededingingsbeleid op de woningbouwmarkt. Maar ook versterking van de positie van grondeigenaren kan een bijdrage leveren. Wanneer grondeigenaren door scherpe aanbesteding een deel van de rents van bouwers kunnen afromen, worden inefficiënte bouwmaatschappijen uit de markt gedreven. Scheiding van grondeigendom en bouwrecht helpt om de maatschappelijke efficiëntie te vergroten; het voorkomt kartelvorming onder bouwers via het verdelen van grondposities en het wijst grondeigenaren op hun eigenlijke taak, namelijk het maximaliseren van de waarde van hun grond.

In situatie IV komt al het kwade samen. Dit is de meest realistische situatie. Consumenten hebben een zwakke positie vanwege beperkte substitutiemogelijkheden en de bouwmarkt is imperfect. Consumenten worden nu dubbel gepakt: zowel via monopolistische prijsvorming als door inefficiëntie in de bouw. Vanwege hun hogere marginale kosten zullen inefficiënte bouwers immers nog verder beknootten op kwantiteit en kwaliteit dan efficiënte bouwers al deden. Er worden teveel eenvoudige huizen van matige kwaliteit gebouwd in plaats van degelijke, luxere huizen. Door het gebrek aan kwalitatief goede woningen neemt ook de druk op de goedkope segmenten van de woningmarkt toe, waardoor ook daar de prijzen stijgen. De rijkere huishoudens verdringen dus de huishoudens die minder geld aan een woning willen of kunnen uitgeven. Niet alleen consumenten zijn slechter af, ook de grondeigenaren ontvangen minder rents vanwege de inefficiënte ontwikkeling van het project.

## Mededingingsbeleid?

Hoe past de Grondwulf in dit beeld? Stel dat de bouwrechten en grondbezit losgekoppeld zijn. Door de bouwrechten concurrerend te veilen kan de grondeigenaar proberen een deel van de monopoliewinst naar zich toe te trekken. Als de Grondwulf er in slaagt om de verkoopprijs van grond voldoende te verhogen, is het voor de inefficiënte bouwer niet meer mogelijk rendabel te produceren. Voor de efficiënte bouwer nog wel. Hierdoor wordt niet alleen de bouw van nieuwbouwwoningen efficiënter, maar wordt deze ook beter afgestemd op de consumentenvoorkeuren. De belangen van de Grondwulf en consumenten lopen hier parallel. Door de bouw concurrerend aan te besteden, dwingt de Grondwulf aannemers gemiddeld om zich harder uit te sloven, en meer tegemoet te komen aan de consumentenverlangens. Meer concurrentie betekent voor consumenten meer waarde voor het geld en een aanbod dat beter aansluit bij de vraag. Het voorkomt ook dat mensen die eigenlijk een luxe woning zochten, hun eenvoudige woningen alsnog aan hun wensen gaan aanpassen met puistige dakkapellen of aquarium-achtige serres.

Loskoppeling van eigendom en bouwrechten kan dus een nuttige bijdrage leveren doordat het samenspanning tussen bouwers en grondeigenaren verhindert. Het is een verbetering ten opzichte van de initiële situatie, maar het levert nog niet het maatschappelijk optimum op. De bouwer heeft nog steeds een lokaal monopolie. Daarom is aanvullend beleid nodig, bijv. verplichte aanbesteding aan meerdere bouwers. Ook zou de lagere overheid in theorie de ruimte voor opportunistisch handelen kunnen inperken via voorschriften voor prijzen en/of het type huizen. Dit bergt ook grote risico's in zich. In de eerste plaats hebben lagere overheden vaak onvoldoende zicht op de wat consumenten voor huizen willen. Bovendien wordt door gedetailleerde voorschriften niet alleen de ruimte voor opportunistisch handelen beperkt, maar ook de ruimte voor innovaties. Regels werken verstarrend. Nog belangrijker is wellicht dat ook lagere overheden redenen kunnen hebben om zich opportunistisch te gedragen. Zij zijn niet alleen bewaker van het algemeen belang, maar streven vaak ook eigen belangen na, en beide vallen niet altijd samen. Men moet daarom niet de fout maken een klein marktfalen te vervangen door een groot overheidsfalen.

Hoe groot het marktfalen is hangt af van de situatie op de woningmarkt. Als consumenten over ruime substitutiemogelijkheden beschikken, is de effectieve marktmacht van de monopolist-bouwer gering. Merk in dit verband op dat de huizenmarkt een voorraadmarkt is; nieuwbouw draagt jaarlijks slechts 1,5% bij aan de gehele voorraad. Op de lokale markt kan een Vinex-locatie evenwel een flink deel uitmaken van het totale huizenaanbod. In dat geval is bewaking van de marktverhoudingen meer geboden dan bij kleine projecten. In het algemeen zullen mededingingsproblemen zich meer voordoen, naarmate schaalvoordelen bij de ontwikkeling van een locatie groter zijn.

## Conclusie

Op de grondmarkt is geen sprake van een ernstige mededingingsprobleem. Grootgrondbezit levert in de meeste door ons beschouwde gevallen geen ongunstige maatschappelijke uitkomsten op. Vaak blijkt het tegendeel waar. Schaalvoordelen, vermijden van free-rider problemen, verlaging van transactiekosten en het vormen van een tegenmacht tegen potentieel machtige bouwondernemingen kunnen argumenten zijn voor concentratie van grondeigendom ([zie ook Aalbers, Bettendorf en Vollebergh](#) in dit nummer). Het mededingingsprobleem zit elders, namelijk op belendende markten. Omdat grond een onmisbare input is op markten zoals woningbouw, wordt de grondmarkt in praktijk vaak gebruikt om een machtspositie op deze andere markt te veroveren. Dit probleem doet zich vooral voor rond bestemmingswijzigingen van de grond. De eigenaar van (landbouw)grond krijgt volgens de huidige regels bij wijziging van de

bestemming automatisch het recht om ook de nieuwe bestemming (woningbouw) te exploiteren.

Het scheiden van bouwrechten en grondeigendom na een bestemmingswijziging kan mogelijk een oplossing voor deze verstoring bieden. Een belangrijk voordeel is dat het voorkomt dat bouwers en projectontwikkelaars grondposities innemen. Ook geeft het de gemeenten een instrument om meer greep te krijgen op de aanbesteding van bouwprojecten. Net als het voorkeursrecht is het erop gericht op het voorkomen van opportunistisch gedrag van grondeigenaren samen met projectontwikkelaars en bouwers.

Scheiding van bouwrechten en grondeigendom is geen panacee. Er zijn vele - juridische en praktische - haken en ogen. De relatie tussen gemeente (eigenaar van de bouwrechten) en grondeigenaar is in deze opzet zeer precair en verdient nadere uitwerking. Het is hierbij van groot belang om de transparantie te vergroten: meer openheid in de handel en wandel van bouwbedrijven en grondbedrijven, transparantie in onderhandelingen en duidelijke regels voor marktactiviteiten van lokale overheden.

De optimale mix van instituties en regulering hangt af van het karakter van woningmarkt, de marktwerking op de bouwmarkt, en het belang van schaalvoordelen. Verstoringen op de bouwmarkt dienen in de eerste plaats op die markt zelf te worden aangepakt, bijv. door eenvoudigere en doorzichtigere regelgeving, en door optreden van de NMa. Indirect ingrijpen via de grondmarkt kan hier slechts een beperkte bijdrage aan leveren. In beginsel kunnen ook lagere overheden een rol vervullen bij het voorkomen van lokale monopolies. Hier is echter voorzichtigheid troef: lagere overheden hebben een dubbele pet, als grondeigenaar en als beleidsmaker. Wanneer marktfalen wordt vervangen door overheidsfalen, komt men van de regen in de drup.

Zie ook:

A. Heertje, [De grondwolf is heer en meester](#), *ESB-Dossier*, 9 december 1999, blz. D28.

---

## ESB-dossier: De grondmarkt

---

### *Ten geleide*

R. Bemer, [Zoektocht naar een efficiënte allocatie van grond](#)

### *Inleiding*

G. Beukema, [Prijs en beleid](#)

W.K. Korthals Altes en B. de Graaf, [Vast aanbod, flexibele vraag](#)

### *Theorie*

R. Aalbers, L. Bettendorf en H.R.J. Vollebergh, [Op grond van welvaart](#)

P. Rietveld, [De waarde van de open ruimte in Nederland](#)

### *Lokaal bestuur*

G.A. Marlet, E.J. Bomhoff en L. van der Geest, [Grip op grond](#)

A. Maas, [Kiezen: tussen plan en markt](#)

### *Mededinging*

M. Canoy en C. van Ewijk, De grondwolf bijt niet

A. Heertje, [De grondwolf is heer en meester](#)

### *Achtergrond*

B. Needham, [Buitenland: Marktwerking voor bedrijventerreinen](#)

Statistiek: [Ruimte en restricties](#)

### *Epiloog*

H.A. Keuzenkamp, [Plannen met een beetje economie](#)

---

**1** Wij gaan er van uit dat consumenten kunnen wachten. Als ook de oplevertijd een rol speelt bij de verkoop van woningen zou de grondwof gebruik kunnen maken van het feit dat sommige kopers meer haast hebben dan anderen. In zekere zin kan hij nu het aanbod (huizen + oplevertijd) in effectieve termen wel kunnen rantsoeneren. Bij de bespreking van de Vinex komen wij op dergelijke rantsoenering in kwaliteit terug.

**2** Zie Nyfer, *Geld uit de grond*, Breukelen 1999.

**3** Er wordt hier niet ingegaan op de verdeling van de schaarste-rents die ontstaan nadat de overheid een Vinex-locatie heeft aangewezen en daarmee de grond op die locatie in waarde vermeerdert.

**4** Zie *NRC Handelsblad*, 24 november 1999.

**5** Voor een uitvoerige economische analyse van de markt van nieuwbouwwoningen, CPB, [Woningbouw, tussen markt en overheid](#), 1999.