

# De ongunstige produktiviteitsontwikkeling in de bouwnijverheid

IR. A. M. BOUMAN\*

## Inleiding

Zoals bekend heeft de bouw ernstig te lijden onder de huidige economische recessie. Dat heeft niet alleen effecten op de werkgelegenheid in de bouw en het volume van de bouwproductie, ook het zo geheten „uitstralings-effect” van de bouw (ieder manjaar in de bouw betekent ongeveer 1,5 manjaar daarbuiten) is een krachtig argument om in de bouwsector voorzichtig aan te doen met bezuinigingen op de overheidsuitgaven. Dit geldt in het bijzonder voor de goedkopere, gesubsidieerde woningbouw, omdat er nog steeds een aanzienlijk gebrek is aan woonruimte die aan de huidige eisen voldoet en betaalbaar is.

Juist op dit laatste punt doen zich ernstige problemen voor: het wonen dreigt voor steeds grotere groepen van de bevolking steeds minder betaalbaar te worden. Dat komt door de ontwikkeling van de woonlasten waarvan de huur (c.q. de hypotheeklast) de belangrijkste component is. Deze hangt samen met de stichtingskosten die voor ca. 5 procent worden bepaald door de architecten- en rentekosten tijdens de bouw, voor ca. 15 procent door de grondkosten, en voor ca. 80 procent door de bouwkosten 1). Over de ontwikkeling van de bouwkosten, die dus de belangrijkste factor in het probleem vormen, wil ik in dit artikel enkele opmerkingen maken.

## De produktiviteitsontwikkeling in de bouwsector

Aan voorstellen ter verlaging van de bouwkosten ontbreekt het niet. Ik doe een greep: verminder de variatie van de woningvormen, verlaag de BTW, decentraliseer de goedkeuringsprocedure, maak de woningen kleiner, maak ze soberder, laat de bewoners zelf bouwen, bouw in grotere series, schakel kleine bouwbedrijven in omdat die lagere overheadkosten hebben, laat de bewoners zich intensief met de kostenbewaking bezighouden, schakel één of meer kostendeskundigen in, bevorder maatsnormalisatie van woningonderdelen en -afmetingen, verlaag de minimumeisen die aan woningen worden gesteld, laat pensioenfondsen geld ter beschikking stellen tegen een lagere rente. De lijst is hiermee niet uitgeput. Maar wat opvalt is dat aan de ontwikkeling van de produktiviteit in de bouwnijverheid hoegenaamd geen aandacht wordt besteed. Ook door de nauw betrokken instanties wordt er geen economisch onderzoek naar de ontwikkeling van de produktiviteit in de bouw gedaan. Dat is in het licht van de huidige problemen in de bouwnijverheid, en de volkshuisvesting in het bijzonder, een merkwaardige zaak.

Het is des te merkwaardiger omdat in de *Nota bouwbeleid* uit 1976 2) van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) wordt gesteld dat de produktiviteit in de bouw op een lager niveau ligt dan in de overige industrie en dat onderzoek daarnaar dringend is gewenst. De nota verwijst daarvoor naar het *Structuuronderzoek bouwnijverheid*. Maar inmiddels is gebleken dat in dit structuuronderzoek deze kwestie niet is onderzocht. Wel heeft het Ministerie van VRO in 1979 de resultaten van een *voorlopig* onderzoek naar de oorzaken van de bouwkostenstijging gepresenteerd 3). Maar daarin wordt over de produktiviteitskwestie slechts gesteld dat men er in geen van de industriële landen in is geslaagd om

de (arbeids-)produktiviteitsstijging in de bouw meer in overeenstemming te brengen met die in andere sectoren. Onderzoek waarop deze stelling zou zijn gebaseerd wordt evenwel niet genoemd. Eigen lopend onderzoek naar de produktiviteitsontwikkeling van de bouwsector in Nederland en enkele omringende landen heeft mij een aanwijzing opgeleverd dat men er in deze landen in sterk verschillende mate in is geslaagd om de ontwikkeling van de andere sectoren te volgen. Nederland neemt daarbij de ongunstigste plaats in 4).

Intussen is de veronderstelling van de achterblijvende produktiviteitsontwikkeling uit de *Nota bouwprognoses* door een ambtelijke werkgroep van VRO in 1980 zonder nadere toetsing overgenomen en gebruikt als basis voor een aantal beleidsaanbevelingen ter beperking van de stichtingskosten. Van onderzoek naar de produktiviteitskwestie is geen sprake. Wel werd op grond van deze aanbevelingen in januari 1981 bij ministerieel besluit de Projectgroep Stichtingskosten VRO ingesteld 5). Naast vertegenwoordigers van het Ministerie zijn daarin uitgenodigd representanten van de aannemers, de woningcorporaties, de architecten en het Economisch Instituut Bouwnijverheid (EIB). Blijkens de memorie van toelichting op de begroting van VRO voor 1982 is deze projectgroep van plan om onderzoek te laten doen 6). Niets wijst erop dat de produktiviteitskwestie tot de te onderzoeken onderwerpen zou kunnen behoren. Ook heeft VRO omstreeks 1979 de ambtelijke werkgroep Goedkoper Bouwen ingesteld die, naast de eerdergenoemde werkgroep, een lijst van niet minder dan 172 mogelijkheden voor het verlagen van de stichtingskosten heeft gemaakt 7). Nergens blijkt dat enig onderzoek naar de produktiviteitskwestie daarvoor als basis heeft gediend, noch dat het aanvangen van zulk onderzoek tot de maatregelen zal behoren die in mei 1982 door VRO bekend zullen worden gemaakt.

Voor het *Structuuronderzoek bouwnijverheid* geldt eveneens dat de behandeling van de produktiviteit een merkwaardige zaak is. In het begin leek het erop dat de produktiviteitskwestie daarin de plaats zou krijgen die haar toekomt. Immers, in de brief aan vier ministers waarmee de aannemers in 1971 het initiatief tot dit onderzoek namen, werd nadrukkelijk gesteld dat het onderzoek mede

\* De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Stichting Bouwcentrum in Rotterdam.

1) *Nota bouwprognoses 1979-1984*, 9 oktober 1979, Tweede Kamer 1979-1980, 15 800, hfst. XI, nr. 10, blz. 44.

2) *Nota bouwbeleid en het Bouwprogramma 1977*, 29 september 1976, Tweede Kamer 1976-1977, 14 127, nr. 1-2, blz. 34 en 38.

3) *Nota bouwprognoses 1979-1984*, op.cit., blz. 47.

4) Gebruikt men dezelfde methode als in de in voetnoot 1) genoemde nota is gebruikt voor een vergelijking met andere sectoren in plaats van met het bruto nationaal produkt, dan blijkt voor de periode 1954-1979 dat het verschil in produktiviteitsontwikkeling voor Nederland 3,3 maal zo groot is als dat voor het land met het kleinste verschil (Zwitserland), en 1,6 maal zo groot als dat voor het land met het op één na grootste verschil (België). Ook wanneer men rekening houdt met de onzekerheden die zich bij zo'n vergelijking voordoen, zijn deze verschillen zo groot dat de grond voor de in de nota gehanteerde veronderstelling zwak lijkt te zijn.

5) *Nederlandse Staatscourant*, 28 januari 1981.

6) *Begroting van Uitgaven VRO*, Tweede Kamer, 1981-1982, 17 100, hfst. XI, nr. 2, blz. 107.

7) *Idem*, nr. 22, blz. 55-68.

zou dienen te zijn gericht op de middelen waarmee de produktiviteitsachterstand ten opzichte van de overige industrie zo mogelijk zou kunnen worden ingehaald 8). Het eindrapport van het deel van het structuuronderzoek waartoe deze kwestie behoort, is in 1981 verschenen. De opsteller ervan, het EIB, vermeldt evenwel laconiek dat dit onderwerp niet is onderzocht omdat in het midden van de jaren zeventig, toen het onderzoekprogramma tot stand kwam, de bouwkostenproblematiek naar de achtergrond zou zijn verdwenen 9). In het licht van het feit dat de achterstand van de bouwsector sinds het begin van de jaren vijftig vrijwel onafgebroken groter is geworden, mist dit argument naar mijn mening iedere overtuigingskracht.

### Waarom geen onderzoek naar de produktiviteitsontwikkeling in de bouw?

Men kan zich afvragen waarom de kwestie van de produktiviteitsontwikkeling in de bouw steeds verder uit het gezicht lijkt te verdwijnen. Is het Ministerie van Volksvoorstelling en Ruimtelijke Ordening als hoofdverantwoordelijke voor het bouwbeleid van de regering er geheel op gaan vertrouwen dat de prikkel van de concurrentie zorgt voor een voldoende produktiviteitsontwikkeling in de bouw? Als dat inderdaad het geval zou zijn, zou dat een heel gevaarlijke benadering zijn. De concurrentieverhoudingen in de bouwsector worden namelijk gekenmerkt door een sterk beperkte concurrentie tussen de aanbidders: de aannemers hebben geen last van de wereldmarkt 10), en hun onderlinge concurrentie wordt beperkt door het aannemerskartel (het zo geheten prijsregelingsstelsel). Weliswaar heeft de Commissie Economische Mededinging in haar desbetreffende advies van 1976 gesteld dat de individuele aannemer die deelneemt aan een concurrerende inschrijving zonder overleg met zijn medeschrijvers, als marktpartij een zwakke positie inneemt tegenover de opdrachtgever 11), maar van enig economisch onderzoek ter ondersteuning van deze stelling is geen sprake. Integendeel, het belangrijkste onderzoek naar dit probleem, uitgevoerd door Hendriks in 1957, trekt de economische noodzaak van het aannemerskartel in twijfel en geeft duidelijke argumenten waarom de aanbidders op de bouwmarkt niet de veronderstelde zwakke positie innemen 12). De Commissie Economische Mededinging stelt daar geen argumenten tegenover en betreft bovendien het ontbreken van de invloed van de wereldmarkt in het geheel niet in haar beschouwingen.

Naar mijn oordeel kan de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de bouw beslist niet uitsluitend worden overgelaten aan de prikkel van de concurrentie tussen de aanbidders. Wat in de eerste plaats nodig zou zijn, is dat de opdrachtgevers zich organiseren met als uitgangspunt het feit dat de concurrentie tussen de aanbidders beperkt is. Thans beperken de opdrachtgevers zich geheel tot technische aspecten, zoals technische voorschriften, bestekbepalingen en dergelijke. De bouwopdrachtgevers onderscheiden zich qua organisatie en slagvaardigheid ongunstig van de aannemers, die effectief en gecoördineerd op de markt optreden.

Ter illustratie van de relatief sterke positie van de aannemers kan de gang van zaken bij de voorbereiding van het eerdergenoemde *Structuuronderzoek bouwnijverheid* dienen. Daarbij zijn namelijk de voor de opdrachtgeversfunctie belangrijke groepen van de gemeenten, de architecten en de ingenieurs, door de aannemers behendig buiten spel gezet. De aannemers stuurden in september 1971 aan vier ministers een brief over het *Structuuronderzoek bouwnijverheid*. Daarin stond niets concreets over de verdere procedure. Maar tegelijkertijd ontvingen de werknemers een brief met de *uitnodiging* om terstond zitting

te nemen in de te formeren voorbereidingscommissie, terwijl de genoemde opdrachtgeversgroeperingen slechts een brief ontvingen met de *mededeling* dat hun vertegenwoordigers te zijner tijd in een nog te vormen begeleidingscommissie zouden worden opgenomen. Het duurde een half jaar voordat de architecten zich hiertegen verzetten en anderhalf jaar voordat een gemeente dat deed. Maar ondertussen was in november 1971 in het overleg tussen aannemers, werknemers en overheid overeengekomen dat de voorbereidingscommissie slechts uit deze drie partijen zou bestaan. De zwakke protesten van de opdrachtgevers brachten daarin geen wijziging meer teweeg 13). Men zou zich kunnen afvragen of de overheid niet ook als bouwopdrachtgever heeft gefunctioneerd in de voorbereidingscommissie, maar als men haar opstelling in deze fase bestudeert 14), dan blijkt dat zij zich beperkt heeft tot de bemiddelende rol die de overheid gewoonlijk in structuuronderzoekingen speelt.

### Organisatie van de opdrachtgevers gewenst

De in het voorgaande uiteengezette gang van zaken laat zien dat het bij de bouwopdrachtgevers ontbreekt aan organisatie waardoor zij, net zoals de aannemers, hun invloed op het buitengewoon belangrijke structuuronderzoek konden laten gelden. Ik beschouw dit als een teken dat het optreden van de opdrachtgevers op de bouwmarkt op essentiële punten te kort schiet. Het komt mij voor dat dit mede oorzaak is van het probleem van de bouwkostenstijging. De bouwopdrachtgevers zouden zich moeten inzetten om een organisatie te ontwikkelen die, gegeven het ontbreken van een wereldmarkt op dit punt, een tegenwicht kan bieden tegen de positie van de aannemers. Dan wordt het ook mogelijk om economisch onderzoek te doen waarin wordt gezocht naar antwoord op met name de volgende vragen:

- hoe groot is het verschil tussen de produktiviteitsontwikkeling in de bouwsector en die in andere productiesectoren?;
- welke elementen in de structuur van de bouwsector dragen bij tot dit verschil en in welke mate?

Met behulp van de antwoorden op deze en dergelijke vragen zal het wellicht mogelijk worden om aan te geven welk beleid door welke organen zou moeten worden gevoerd indien zou worden gestreefd naar het verkleinen van de achterstand in de produktiviteitsontwikkeling in de bouwsector. De situatie op het gebied van de volkshuisvesting laat niet toe dat een van de belangrijkste oorzaken van de bouwkostenstijging, te weten de ongunstige produktiviteitsontwikkeling, ongemoeid wordt gelaten.

A. M. Bouman

8) Stichting Landelijk Werkverband Huisvestingsnood, *De bouwbazen, overheid en bedrijfsleven contra bewoners*, Den Haag, 1974, blz. 8.

9) EIB, *De bouwnijverheid in de jaren tachtig, eindverslag van het aandeel van het EIB in het Structuuronderzoek bouwnijverheid*, Amsterdam, 1981, blz. 13.

10) De voorzitter van de Nieuwe Vereniging van Aannemers-Grootbedrijf zei het onlang aldus: „De branche opereert op de nationale thuismarkt — met weinig kans op verstoringen door het buitenland”. Zie: *Bouwbelangen*, 15 januari 1982.

11) Aanbestedingsregelingen, Advies uitgebracht door de Commissie Economische Mededinging aan de minister van Economische Zaken op 1 december 1975, Staatsuitgeverij, 1976, blz. 16.

12) A. Hendriks, *De structuur van het bouwbedrijf en de wijze van prijsvorming*, Rotterdam, 1957, blz. 307-309 en 183-186.

13) Stichting Landelijk Werkverband Huisvestingsnood, op. cit., blz. 9, 19 en 41.

14) Idem, blz. 21, 30-31, 60, 69, 83 en 91.