



## Woningbouw in Nederland

**Auteur(s):**

Meijaard, J.

Werkzaam bij de Stichting Economisch Onderzoek Bouwbedrijven (SEOB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met dank aan Marcel Lever voor commentaar.

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4199, pagina 293, 16 april 1999

**Rubriek:**

Boekbespreking

**Trefwoord(en):**

woningmarkt, vastgoed

*De laatste jaren zijn de prijzen op de markt voor nieuwbouwwoningen dramatisch gestegen. Allerhande imperfecties liggen hieraan ten grondslag, waarbij de bouw zich lijkt te bewegen tussen de Skylla en Charibdis van markt en overheid.*

**Onlangs bracht het CPB twee studies uit (*De grondmarkt en Woningbouw*) over de Nederlandse bouwnijverheid<sup>1</sup>. De publicaties geven een genuanceerd beeld van de huidige situatie in de Nederlandse bouw. In deze bespreking gaan we in op de resultaten uit de studie *Woningbouw*. Aan de hand van een structureel kwalitatief onderzoek wordt door het CPB voorzichtige kritiek geleverd op het gedetailleerde en complexe ingrijpen van de overheid op de nieuwbouwmakrt voor woningen.**

**Inhoud**

De studie hanteert een tweetal kwalitatieve kaders van analyse. Het eerste kader concentreert zich op de wisselwerking tussen instituties en economische ontwikkeling<sup>2</sup>. Er worden vier coördinatiemechanismen voor economische transacties onderscheiden: 'de markt', 'regulering', 'coöperatieve exchange' en 'normen en waarden'. Ten aanzien van de effectiviteit van transacties en coördinatie kunnen zich vervolgens verschillende vormen van 'falen' voordoen: externe effecten, marktmacht, asymmetrische informatie en het zogenaamde 'hold-up'-probleem. Dat laatste wil zeggen: als een der partijen transactiespecifieke kosten maakt, kunnen de andere marktpartijen de partij met deze verzonken kosten vastpinnen, hetgeen leidt tot marktfalen. Per vorm van marktfalen kan een afluil worden geformuleerd waarmee beleidsmakers rekening moeten houden bij het vormgeven van instituties.

Het tweede kader concentreert zich op de marktwerking binnen de bedrijfskolom en neemt de andere coördinatiemechanismen als gegeven<sup>3</sup>. Het concurrerend gedrag van ondernemingen staat centraal, en met name de effecten op de allocatieve en dynamische efficiëntie in de markt. Hierbij is analyse van de onderlinge verhoudingen cruciaal.

**Uitkomsten**

De hoofdconclusie van de studie is dat de allocatieve en dynamische efficiëntie op de woningnieuwbouwmakrt kunnen worden verbeterd. De overheid heeft recentelijk wel geprobeerd haar beleid ten aanzien van deze markt te verbeteren, maar slechts met wisselend succes. Vooral rondom de vinex-locaties is juist de marktmacht vergroot, waarbij enkele grote bedrijven de projectontwikkeling en aanbesteding vrijwel beheersen.

De locaties die zijn aangewezen voor vinex zijn steeds dusdanig voorspelbaar geweest, dat bouwers en ontwikkelaars strategische grondposities konden innemen. Het bezitten van de grond betekende voor deze bedrijven het recht om op de nieuwe locaties te bouwen. De Nederlandse onteigeningswet bepaalt namelijk dat indien bezitters van grond in staat zijn het bestemmings(bouw)plan uit te voeren, zij het recht hebben deze bouw ook uit te voeren. Het gevolg hiervan is een gebrek aan concurrentie voor de 'strategische' ontwikkelaars. Hun positie wordt niet bepaald door superioriteit in het bouwen, maar door alertheid de grondposities in te nemen. Uit efficiëntie-oogpunt is dit verre van optimaal.

De marktperfectionen worden verder versterkt door de gedetailleerde bemoeienis van gemeenten met de invulling van het nieuwbouwaanbod. Woonwensen van consumenten zijn feitelijk ondergeschikt aan de ruimtelijke-ordeningsideeën van de gemeentefunctionarissen, omdat gemeenten vastleggen wat de prijzen en typen woningen mogen worden. Een nogal krappe normering van het Rijk is in deze eveneens van belang, omdat subsidies en andere geldstromen naar de gemeenten direct worden bepaald door die normering. De economische drijfveren bij de gemeenten maximaliseren daarom waarschijnlijk zelden de maatschappelijke welvaart.

Ook binnen het bouwproces doet zich een aantal risico's tot falen voor. Allereerst is informatie vaak asymmetrisch tussen de verschillende partijen (projectontwikkelaar, hoofdaannemer en onderaannemers). Gemaakte investeringen zijn meestal projectspecifiek, en al snel is de onderlinge afhankelijkheid tussen de bouwpartijen zodanig, dat er vrij simpel misbruik van (lokale) macht zou kunnen worden gemaakt. Bouwers gaan daarom meestal duurzame relaties aan met dezelfde, betrouwbaar geachte partners.

Door dit alles is het bereiken van allocatieve en dynamische efficiëntie twijfelachtig. Met name de overheidsregulering bepaalt de keuzes

en uitkomsten van het opdrachtverleningsproces, en de uitvoering vindt plaats in gereguleerde samenwerkingsverbanden. Er blijft hierdoor weinig ruimte voor marktwerking. Het CPB durft echter niet tot veroordeling van het overgedetailleerde overheidsingrijpen te komen omdat de welvaartseffecten op de open ruimte wellicht groot zijn.

Het CPB oppert een viertal beleidsmogelijkheden tot verbetering: versoepeling van het ruimtelijk ordeningsbeleid, beperking van de gedetailleerde gemeentelijke sturing, introductie van publieke veilingen voor bouwgronden, en beperking van de mogelijkheden tot grondspeculatie door private partijen.

## Evaluatie

De studie van het CPB verschaft een breed scala aan goede, frisse inzichten in de bouwnijverheid als sector. Zij vormt een goede invulling van het hiaat in economische kennis dat op dit gebied bestond. Kritiek heb ik echter op drie punten.

Allereerst wordt slechts een nogal beperkt gedeelte van de omstandigheden in de bouw diepgaand behandeld. De studie waagt zich nauwelijks aan de analyse

van de coördinatiemechanismen samenwerking en cultuur. Juist die mechanismen zijn voor de efficiëntie in de bouw van groot belang. Steeds moet worden samengewerkt door groepen van onafhankelijke ondernemingen en bij deze samenwerking speelt de culturele 'fit' een doorslaggevende rol. Naast expliciete contracten bepalen namelijk normen en waarden de hoogte van transactiekosten en de stabiliteit van onderlinge relaties. Alhoewel transactiekosten door het CPB wel worden genoemd in de bespreking van aanbestedingsvormen, worden zij niet meegenomen als argument voor alternatieve coördinatiemechanismen. Voor een goed begrip van de efficiëntie van de coördinatiemechanismen in de bouw is een analyse van de duurzaamheid van relaties echter juist noodzakelijk.

Ten tweede wordt er geen poging gewaagd de Nederlandse situatie naast die in andere landen te leggen. Gezien de geïdentificeerde marktperfectionen lijkt een blik over de grens een zeer vruchtbare activiteit. Slechts in één zijsprong worden een paar specifieke kenmerken van aanbesteding in andere landen genoemd, echter zonder vervolg. De andere aspecten van marktwerking en regulering worden niet behandeld terwijl dat wel wenselijk was geweest voor een volledig beeld, zeker gegeven toenemende bedreigingen en uitdagingen voor bouwers (uit en in het buitenland).

Het derde punt van kritiek betreft de conclusies. Het CPB blijft steken in algemene, diplomatieke uitspraken over de situatie in de bouw. De gevolgtrekkingen zijn erg neutraal en het is te hopen dat deze uiteindelijk nog 'bouwrijp' worden gemaakt.

## Suggesties

Hier wil ik een eerste aanzet geven tot verdergaande conclusies op basis van de besproken studie.

Vergroting van het aanbod van grond en een beter beleid ten aanzien van de partijen op de bouwmarkt zijn absolute vereisten voor een meer efficiënte werking van de nieuwbouwmkt. De gesuggereerde beleidsmogelijkheden kunnen hierbij worden ingevuld.

Ten aanzien van het grondaanbod moet mijns inziens landbouwgrond vlak buiten de Randstad worden opgeofferd ten gunste van nieuwbouwwoningen op ruime groene percelen. Dit zou de huizenprijzen drastisch kunnen verlagen, terwijl externe effecten op open ruimte gering zijn als de juiste gebieden worden gekozen. Het doorgeefeffect naar goedkopere woningen zorgt bovendien voor een neerwaartse druk op alle huizenprijzen. Boeren die nu actief zijn op de betreffende grond kunnen uit de grondopbrengsten gul worden gecompenseerd en wellicht kunnen hen zelfs alternatieve Europese locaties worden aangeboden.

Ten aanzien van het bouwbeleid moet de overheid het ideaalbeeld van concurrentie binnen bouwprojecten laten varen. Uit efficiëntieoverwegingen is juist de duurzaamheid van de relaties binnen projecten cruciaal. Concurrentie tussen projecten is uiteraard wel heel belangrijk, vooreerst ter voorkoming van lokaal machtsmisbruik. Effectieve concurrentie en samenwerking betekenen immers een samenspel van vertrouwen en opportunisme<sup>4</sup>. De mentale afstand tussen de samenwerkende partijen moet klein genoeg zijn, maar zij moeten wel open blijven staan voor andere mogelijke partners. Het beheer van het samenwerkingsverband is cruciaal, en juist daarbij zou de overheid kunnen faciliteren. Niet door regelgeving, maar door stimulering van open samenwerking en door arbitrage bij eventuele conflicten. De economische drijfveer tot flexibiliteit en specialisatie voor het individuele bouwbedrijf zou groot genoeg moeten zijn om gedetailleerd overheidsingrijpen overbodig te maken. Veiling van bouwgrond per opbod is hierbij uiteraard een cruciaal onderdeel

---

1 Centraal Planbureau, [Woningbouw tussen markt en overheid](#), CPB/Sdu, Den Haag, 1999, 134 blz.

2 Gebaseerd op de 'Duitslandstudie' uit [Challenging neighbours](#), CPB, Springer, Berlijn, 1997.

3 Beschreven in H.P.W.A. Creusen, [An analytical framework of industrial organization for policy analysis](#), CPB Research Memorandum, nr. 138, 1997.

4 B. Nooteboom, *Inter-firm alliances*, Routledge, Londen, 1999, geeft bijvoorbeeld een goed inzicht in hoe samenwerkingsverbanden functioneren.