

Bouwbeleid: een evaluatie

DRS. A.A. VAN OOSTERHOUT

Het bouwbeleid van de overheid beoogt om op een zoveel mogelijk conjunctuur-neutrale wijze in de bouwbehoefte te voorzien. Aangezien 55,6% van de totale productie aan investeringsgoederen door de bouwnijverheid wordt geleverd, is dat een zinvolle doelstelling. De mogelijkheden voor de overheid om de bouwproductie te beïnvloeden lijken echter gering. Zo schommelt het aandeel van de rijksoverheid in de directe investeringen in de woning- en utiliteitsbouw in de periode 1976 – 1983 tussen de 14 en 30%, en in de grond-, weg- en waterbouw tussen de 19 en 26%. Bovendien constateert de auteur van dit artikel dat de investeringen van de overheid in deze sector niet conjunctureel neutraal zijn geweest, maar juist pro- dan wel anti-cyclisch. De auteur betoogt dat de overheid wel in staat was geweest op conjunctuur-neutrale wijze in haar bouwbehoefte te voorzien als een andere planning en een betere programmering was toegepast. Naar de mening van de schrijver verdient het aanbeveling een z.g. saldobeleid te voeren, waarbij de omvang van de overheidsinvesteringen in de bouw wordt afgestemd op de ontwikkeling van de bouwinvesteringen van de marktsector.

Inleiding

De bedrijfstak bouwnijverheid is in meer dan een opzicht uniek. De productie-organisatie is wisselend en projectgebonden. Dit betekent dat met behulp van verschillende samenwerkingsverbanden bouwprojecten op verschillende plaatsen en onder wisselende omstandigheden worden gerealiseerd. De bouwnijverheid werkt daarbij veelal op bestelling, waarbij ontwerp en uitvoering meestal in verschillende handen zijn. Voor het productieproces impliceert dit dat er in het algemeen sprake is van eenmalige producten, die slechts in sommige gevallen – met name in de woningbouw – seriematig kunnen worden geproduceerd. Door het feit dat het ontwerp veelal in andere handen is en dat er voor het ontwerp vaak wettelijke voorschriften gelden, wordt de produktontwikkeling bemoeilijkt en kunnen de produktkosten slechts in beperkte mate door de bedrijfstak worden beïnvloed. Dit heeft weer tot gevolg dat de bedrijfstak slechts in beperkte mate slagvaardig kan optreden in een zich voortdurend veranderende en sterk fluctuerende bouwmarkt.

Een ander aspect van de bedrijfstak is dat zij investeringsgoederen voortbrengt, waarvan de productie in belangrijke mate door de overheid wordt beïnvloed. Deze beïnvloeding betreft enerzijds de regelgeving omtrent het produkt en het productieproces en anderzijds de financiële invloed omdat de overheid óf optreedt als opdrachtgeefster dan wel afnemer óf financiële middelen beschikbaar stelt.

Tegen deze achtergrond wordt in dit artikel een beschouwing gegeven over het bouwbeleid van de rijksoverheid. De doelstellingen van dit bouwbeleid zijn in diverse regeringsnota's 1) vastgelegd. Uit het feit dat de regering recent nog heeft verklaard 2) uit te blijven gaan van deze doelstellingen, blijkt dat deze doelstellingen nog steeds relevant zijn voor het huidige bouwbeleid. Volgens deze doelstellingen kan de inhoud van het bouwbeleid als volgt worden samengevat. Het bouwbeleid moet zich richten op een in de tijd gezien evenwichtig verlopende, zoveel mogelijk conjunctuurvrije realisatie van bouwbehoeften, die voor realisatie in aanmerking komen door het feit dat zij niet strijdig zijn met wetten, normen, beleidsuitgangspunten e.d. op grond van een maatschappelijke toetsing in democratische procedures dan wel op grond van een generieke aanvaarding. Daaraan gekoppeld moet een in sociaal en economisch opzicht aanvaardbaar

beleid worden gevoerd tegenover de werknemers en de ondernemingen in de bouwnijverheid en de daarmee verbonden sectoren.

De plaats van de bouwnijverheid in de totale economie

De bedrijfstak bouwnijverheid neemt een belangrijke plaats in in het economisch gebeuren. Zo bedroeg het aandeel van de bouwnijverheid en installatiebedrijven in het totale arbeidsvolume in 1983 7,3% en het aandeel in het netto nationaal inkomen tegen factorkosten 6,9%.

Als producent van investeringsgoederen produceerde de bedrijfstak in 1983 55,6% van de totale investeringen in Nederland. Als daarbij wordt betrokken dat de bedrijfstak sterk op het binnenland is georiënteerd, de importquote van de bouwinvesteringen aanzienlijk lager ligt dan die van de overige investeringsgoederen en de productie relatief gezien ten opzichte van andere bedrijfstakken arbeidsintensief is, dan kan daaruit de conclusie worden getrokken dat de bedrijfstak bouwnijverheid een belangrijke invloed uitoefent op de conjuncturele ontwikkeling.

Dit laatste wordt nog versterkt door het feit dat de productie van de bouwnijverheid in belangrijke mate bepalend is voor de afzet van een groot aantal andere bedrijfstakken zoals de bouwmaterialenindustrie, de woningtextiel, de commerciële dienstverlening e.d. Dit uitstralings-effect wordt voor zover het de toelevering aan de bedrijfstak bouwnijverheid betreft in termen van werkgelegenheid geraamd op ongeveer 40%. Dat wil zeggen dat per 2,5 arbeidsjaar in de bouwnijverheid er 1 arbeidsjaar in de toeleverende sector wordt gerealiseerd. Als ook rekening zou

1) *Nota bouwbeleid en bouwprogramma 1977*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 127, nrs. 1-2; *Tweede Nota Bouwbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15 118, nrs. 1-2.

2) *Regeringsstandpunt inzake het beleidsrapport van de Stichting Structuuronderzoek Bouwnijverheid*, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. XI, nr. 62, blz. 5; *Notitie Coördinatie Bouwbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. XI, nr. 145, blz. 4.

worden gehouden met de sectoren die zijn betrokken bij de aankleding en meubilering van de gebouwen die door de bouwnijverheid tot stand worden gebracht, dan zal dit uitstralings-effect nog hoger uitkomen. Het belang van dit uitstralings-effect komt duidelijk naar voren in de *Bouwprognoses 1984-1989* 3) waar bij een voorzichtige raming van het uitstralings-effect wordt gesteld: „Inclusief het uitstralings-effect is meer dan de helft van het totale werkgelegenheidsverlies in de bedrijvensector toe te rekenen aan de bouw (gerekend over de periode 1980-1984)“.

Daarnaast heeft Nederland in bepaalde sectoren van de bouwnijverheid met name in de grond-, weg- en waterbouwsector op grond van de hier aanwezige deskundigheid een comparatief voordeel ten opzichte van het buitenland. Ten gevolge van de uitstraling die daarvan uitgaat op andere sectoren van de economie is dit gunstig voor de betalingsbalans en de werkgelegenheid.

Waarom bouwbeleid?

Gezien de huidige „no-nonsense“-benadering van de verschillende beleidsterreinen van de overheid is het zinvol stil te staan bij de vraag: „Waarom bouwbeleid?“. Bij de beantwoording van deze vraag kunnen een viertal aspecten worden onderscheiden n.l. het macro-economische en sociale aspect, het overheidsaspect, het bouwnijverheidsaspect en het aspect van de toelevende industrie.

Op grond van het voorgaande kan worden gesteld dat de bouwnijverheid een belangrijke plaats inneemt in de Nederlandse economie en daarmee een belangrijke invloed uitoefent op de conjuncturele ontwikkeling. Door haar karakteristieken (binnenlandse oriëntatie, geringe importquote, omvangrijke uitstraling en relatief arbeidsintensieve produktiewijze) is de bedrijfstak bouwnijverheid bijzonder geschikt voor het voeren van een conjunctuurbeleid.

Voor de overheid als belangrijke afnemer van de bedrijfstak bouwnijverheid is een goed functionerende bedrijfstak, die producten van gewenste kwaliteit tegen een redelijke prijs levert, van belang. Dit geldt te meer omdat de producten van deze bedrijfstak niet kunnen worden ingevoerd. Afzetschommelingen werken kostenverhogend. In de laagconjunctuur slaan deze ten dele neer bij de overheid in de vorm van werkloosheidsuitkeringen. Tijdens de hoogconjunctuur zullen de prijzen stijgen, waardoor de overheid meer moet betalen voor de door haar gevraagde producten.

Het bouwnijverheidsaspect betreft het belang van het bouwbeleid voor de bedrijfstak zelf. De belangrijkste bedrijfseconomische doelstellingen zijn continuïteit en winstmaximalisatie op lange termijn. De winstmaximalisatie op lange termijn hangt uiteraard samen met de continuïteitsdoelstelling omdat deze winstmaximalisatie mede dient om de continuïteit in financiële zin te waarborgen. Even belangrijk als de continuïteit in financiële zin is de afzetcontinuïteit. Deze afzetcontinuïteit wordt bepaald door de ontwikkeling van de bouwmarkt. Waar de overheid op de woning- en utiliteitsbouwmarkt een belangrijke en op de markt voor grond-, weg- en waterbouw zelfs een overheersende rol speelt, is het overheidshandelen een belangrijke bepalende factor op de bouwmarkt. Bij dit handelen dient de overheid zorgvuldig te werk te gaan om marktverstoringen te voorkomen. Bovendien is zorgvuldigheid geboden omdat de overheid door haar regelgeving voorwaarden oplegt aan het bouwproduct en het bouwproductieproces. Daardoor wordt de ondernemersvrijheid in de bouwnijverheid meer beperkt dan in andere bedrijfstakken.

Voor het bouwbedrijf is de afzetcontinuïteit van belang voor het optimaal en zo economisch mogelijk benutten van zijn produktieapparaat in al zijn facetten van deskundigheid tot kapitaalgoederen. Daardoor kunnen onderbezettingsverliezen en onnodige kapitaal- en kennisvernietiging worden voorkomen.

Bij het aspect van de toeleverende industrie moet worden opgemerkt dat de afzet van deze toeleverende industrie in zeer belangrijke mate bepaald wordt door de ontwikkelingen op de bouwmarkt. Voor sommige branches is dit zelfs bijna de enige factor omdat het waardeverschil in verhouding tot het gewicht van het produkt zodanig klein is, dat transport slechts over geringe afstanden mogelijk is. Daardoor is buitenlandse afzet van

deze producten nagenoeg uitgesloten.

Niet alleen om deze reden is de afzetcontinuïteit voor deze bedrijfstakken van belang. Zij is eveneens van belang omdat in deze bedrijfstakken in het algemeen sprake is van kapitaalintensieve producties, die slechts moeizaam en vertraagd kunnen worden aangepast. Discontinuïteit van de afzet leidt in deze bedrijfstakken meer nog dan bij de bouwnijverheid tot onderbezettingsverliezen en bij een aanhoudende afzetstagnatie tot kapitaalvernietiging. Omdat deze bedrijven veelal op voorraad produceren leidt discontinuïteit van de afzet ook tot hoge voorraadkosten.

De overheidsinvloed op de bouwproductie

Bij de overheidsinvloed op de bouwproductie is een aantal factoren van belang. Deze betreffen de verhouding tussen de rijksoverheid en de lagere overheden, de plaats van het bouwbeleid in het totale beleid van de rijksoverheid en de directe invloed van de rijksoverheid op de vraag naar bouwproducten. Bij de verhouding tussen rijksoverheid en lagere overheden moet worden gewezen op de financiële en bestuurlijke autonomie van de lagere overheden. Deze autonomie leidt ertoe dat de rijksoverheid bijna geen directe invloed kan uitoefenen op de investeringsbeslissing van de lagere overheden. Wel kan de rijksoverheid tegenover de lagere overheden voorwaardenscheppend en stimulerend optreden.

Het bouwbeleid vormt een onderdeel van het totale beleid van de rijksoverheid. De doelstellingen van het bouwbeleid moeten voortdurend worden herzien in het licht van de overige doelstellingen van de diverse beleidsterreinen van de rijksoverheid. Daarbij komt nog dat de primaire verantwoordelijkheid van de bouwdepartementen niet ligt in het bouwbeleid maar in het beleidsterrein van het betrokken departement. De bouwactiviteiten van deze bouwdepartementen hebben daardoor een afgeleid karakter. Zij zijn slechts een uitvloeisel van een beleidsdoelstelling en geen doel op zich. Beleidswijzigingen hebben dan ook vaak gevolgen voor de bouwactiviteiten. Voorbeelden hiervan zijn de verlaging van de beddennorm in de gezondheidszorg en het streven bejaarden langer zelfstandig te laten wonen. Deze beleidswijzigingen hebben gevolgen voor de omvang en de aard van de bouwproductie.

In sommige gevallen heeft de rijksoverheid een directe invloed op de vraag naar bouwproducten. Het duidelijkst is dat het geval als de rijksoverheid optreedt als opdrachtgeefster en financier. In deze gevallen heeft de rijksoverheid de omvang van de bouwactiviteiten volledig in de hand. Dit is minder het geval als de rijksoverheid nog wel zorgt voor de integrale financiering maar niet meer optreedt als opdrachtgeefster. Dan is er alleen nog sprake van een directe invloed van de rijksoverheid als zij de mogelijkheid heeft om met de financiële middelen te schuiven. Een voorbeeld hiervan is de flexibiliteit in het woningbouwprogramma. Op grond van deze flexibiliteit kan de verdeling van de financiële middelen over bepaalde onderdelen van het woningbouwprogramma worden gewijzigd afhankelijk van de kosten- en behoeftontwikkeling. In zo'n situatie is er sprake van een directe invloed van de rijksoverheid. Is de rijksoverheid echter volledig afhankelijk van de initiatieven van derden, dan heeft de rijksoverheid geen directe invloed op de vraag naar bouwproductie, ook al treedt zij op als integrale financier. Dit laatste is uiteraard ook het geval als de rijksoverheid optreedt als partieel financier.

Een exacte kwantificering van de min of meer directe invloed van de rijksoverheid op de bouwproductie is niet mogelijk. Voor de woning- en utiliteitsbouwsector kan een indicatie worden ontleend aan de statistiek Voortgang van bouwwerken van het CBS. In deze statistiek is de bouwproductie van de woning- en utiliteitsbouwsector uitgesplitst naar bouwsector en opdrachtgever. Voor de berekening is ervan uitgegaan dat de rijksoverheid directe invloed heeft op de bouwproductie waarvoor zij als op-

3) Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 600, hfst. XI, nr. 18, blz. 28.

Tabel 1. *Bouwproductie woning- en utiliteitsbouw, in mln. gld. in lopende prijzen*

Oprachtgever/bouwsector	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. Rijk (incl. staatsbedrijven)								
– herstel en verbouw	70	70	66	82	71	85	75	76
– nieuwbouw woningen	15	59	10	1	5	8	3	4
– nieuwbouw budgetsector	392	292	282	294	409	433	457	404
2. Woningbouwcorporaties								
– nieuwbouw woningen	1.957	1.695	1.648	1.648	2.571	3.818	4.691	3.869
3. Particulieren								
– nieuwbouw budgetsector	916	809	701	783	867	736	867	990
4. Totaal min of meer onder directe invloed rijksoverheid	3.350	2.925	2.707	2.808	3.923	5.080	6.093	5.343
– Aandeel in totaal in procenten	20,9	17,4	14,3	14,3	18,3	25,5	30,5	29,3
5. Overige bouwproductie	12.675	13.921	16.203	16.816	17.470	14.818	13.885	12.869
6. Totaal bouwproductie	16.025	16.846	18.910	19.624	21.393	19.898	19.978	18.212

Bron: CBS.

drachtgeefster optreedt met uitzondering van de nieuwbouwproductie utiliteitsbouw ten behoeve van de marktsector 4).

Deze uitzondering is gemaakt, omdat deze bouwproductie waarschijnlijk tot stand komt in opdracht van de staatsbedrijven. Voorts zijn bij de berekening de nieuwbouwwoningbouw in opdracht van de woningbouwcorporaties en de nieuwbouw utiliteitsbouw voor de budgetsector 5) in opdracht van particuliere instellingen, personen en ondernemingen meegenomen. In tabel 1 zijn de aldus berekende cijfers alsmede de samenstelling vermeld.

Voor de sector grond-, weg- en waterbouw kan op grond van voornoemde bron geen consistente reeks worden opgezet. Daarom zijn in tabel 2 de investeringen in grond-, weg- en waterbouw naar opdrachtgever opgenomen. In verband met de aanpassing van de nationale rekeningen in 1977 is 1977 als eerste jaar gekozen.

Uit de cijfers in tabel 1 kan worden afgeleid dat het aandeel van de woning- en utiliteitsbouw waarop de rijksoverheid een min of meer directe invloed uitoefent, in de periode 1976-1983 varieert tussen ruim 14% en ruim 30%. Voor de grond-, weg- en waterbouwsector is deze spreiding in de periode 1977-1983 geringer nl. van ruim 19% tot ruim 26%. Er is derhalve voor de woning- en utiliteitsbouwsector noch voor de grond-, weg- en waterbouwsector sprake van een constant aandeel van de rijksoverheid in de totale bouwproductie c.q. investeringen. Als er wel sprake was geweest van constante aandelen, dan zouden de bouwproductie en de grond-, weg- en waterbouwinvesteringen van de rijksoverheid de ontwikkelingen op de bouwmarkt volledig procyclisch hebben beïnvloed. Dit zou in strijd zijn met de doelstelling van het bouwbeleid.

Nu dit niet het geval is moet de vraag aan de orde komen in hoeverre de rijksoverheid in haar functie van min of meer directe participant op de bouwmarkt de conjuncturele ontwikkeling van de bouwnijverheid heeft beïnvloed. Om op deze vraag antwoord te geven zijn de mutaties van de woning- en utiliteitsbouw waarop de overheid een min of meer directe invloed uitoefent en van de overige productie in deze sector en de mutaties van de investe-

Tabel 2. *Investeringen in grond-, weg- en waterbouw, in mln. gld. in lopende prijzen*

Oprachtgever	1977	1978	1979	1980	1981	1982 a)	1983 a)
1. Rijk	950	1.010	1.190	1.460	1.520	1.220	1.240
– aandeel in totaal in procenten	19,1	19,5	22,8	24,9	26,1	22,8	23,9
2. Overige opdrachten	4.020	4.160	4.030	4.410	4.300	4.140	3.950
3. Totaal	4.970	5.170	5.220	5.870	5.820	5.360	5.190

Bron: CBS.

a) Voorlopige cijfers.

Tabel 3. *Mutaties in de productie van de sector woning- en utiliteitsbouw en investeringen in grond-, weg- en waterbouw, in mln. gld. in lopende prijzen*

Jaren	Woning- en utiliteitsbouw			Grond-, weg- en waterbouw		
	totaal	waarvan		totaal	waarvan	
		rijks-overheid a)	overige opdrachtgevers		rijks-overheid	overige opdrachtgevers
1977	+ 821	– 425	+ 1.246	•	•	•
1978	+ 2.064	– 218	+ 2.282	+ 200	+ 60	+ 140
1979	+ 714	+ 101	+ 613	+ 50	+ 180	– 130
1980	+ 1.769	+ 1.115	+ 654	+ 650	+ 270	+ 380
1981	– 1.495	+ 1.157	– 2.652	– 50	+ 60	– 110
1982	+ 80	+ 1.013	– 933	– 460	– 300	– 160
1983	– 1.764	– 750	– 1.014	– 170	+ 20	– 190
Saldo	+ 2.189	+ 1.993	+ 196	+ 220	+ 290	– 70

a) Incl. de bouwproductie waarop de overheid een min of meer directe invloed uitoefent.

ringen in de grond-, weg- en waterbouw van het rijk en van de overige opdrachtgevers in de grond-, weg- en waterbouw (zoals opgenomen in tabel 3) grafisch weergegeven in figuur 1 resp. figuur 2. Deze figuren geven inzicht in de aard van de conjuncturele invloed van de rijksoverheid op de bouwconjunctuur. Schematisch kan deze conjuncturele invloed van de rijksoverheid als volgt worden weergegeven (zie schema).

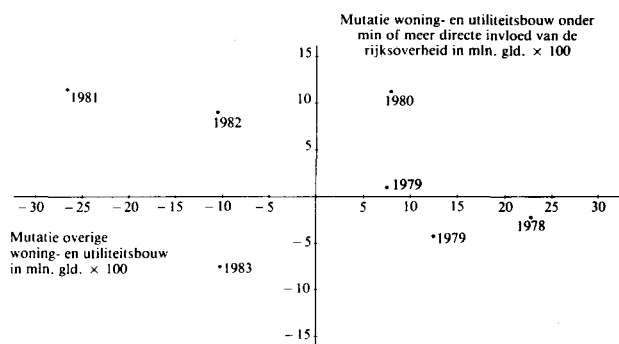
Met behulp van het schema is het mogelijk de conjuncturele invloed van de rijksoverheid eenduidig te bepalen. Uit figuur 1 en 2 blijkt dat de conjuncturele invloed van de rijksoverheid in de beschouwde periode zowel procyclisch als anticyclisch is geweest in zowel de opgaande als de neergaande bouwconjunctuur. Deze constatering geldt voor beide sectoren. Hieruit mag de conclusie worden getrokken dat de doelstelling van het bouwbeleid – een zoveel mogelijk conjunctuurvrije voorziening in de maatschappelijk aanvaarde behoefte aan bouwproducten – gedurende de beschouwde periode slechts gedeeltelijk is gerealiseerd.

De vraag kan worden gesteld of realisatie van de doelstelling gelet op de beperkte invloed van de rijksoverheid wel mogelijk was geweest. De cijfers in tabel 3 kunnen behulpzaam zijn bij het antwoord op deze vraag. Uit die cijfers blijkt dat in de periode 1976-1983 de som van de mutaties van de woning- en utiliteitsbouw waarop de rijksoverheid een min of meer directe invloed heeft, groter is dan de som van de mutaties van de overige

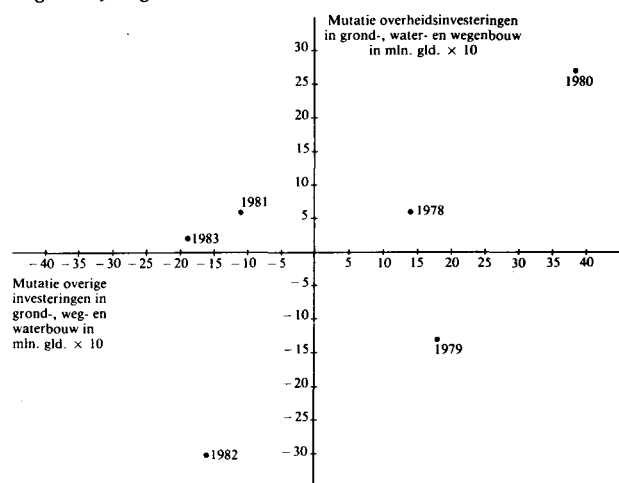
4) De marktsector omvat agrarische gebouwen, nijverheidsgebouwen, gebouwen voor handel en verkeer en overige bijzondere gebouwen.

5) De budgetsector omvat gebouwen voor gezondheidszorg en hygiëne, scholen en overheidsgebouwen.

Figuur 1. Conjuncturele invloed van de min of meer direct door de rijksoverheid beïnvloede produktie in de woning- en utiliteitsbouw



Figuur 2. Conjuncturele invloed van de overheidsinvesteringen in grond-, weg- en waterbouw



woning- en utiliteitsbouw. Voor de investeringen in grond-, weg- en waterbouw in de periode 1977-1983 geldt hetzelfde. Bovendien blijkt uit deze cijfers dat onder invloed van de rijksoverheid zowel de totale woning- en utiliteitsproduktie als de totale investeringen in grond-, weg- en waterbouw per saldo zijn toegenomen.

Op grond van deze constatering mag worden gesteld dat achteraf gezien de rijksoverheid in de beschouwde perioden theoretisch in staat zou zijn geweest de conjuncturele schommelingen op beide markten op te vangen. Bovendien zou zelfs een geleidelijk stijgende ontwikkeling op beide markten mogelijk zijn geweest. Noodzakelijk was dan geweest dat de rijksoverheid haar woning- en utiliteitsbouw en haar investeringen in grond-, weg- en waterbouw volgtijdelijk anders gepland had. Op die wijze had de bouwnijverheid een bijdrage kunnen geven aan de stabilisatie van de algemene conjunctuur.

Slotbeschouwing

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat bouwbeleid uit bedrijfseconomische, macro-economische en sociale overwegingen gewenst is. Bovendien is aangetoond dat de rijksoverheid er in de periode 1976-1983 slechts gedeeltelijk in is geslaagd de doelstellingen van dit beleid te realiseren. Tevens kon worden vastgesteld dat de rijksoverheid daartoe theoretisch gezien wel in staat zou zijn geweest. De vraag is dan: hoe zou dit kunnen worden bereikt?

Om de conjuncturele schommelingen op de bouwmarkt te vermijden, is het noodzakelijk inzicht te hebben in de potentiële en effectieve koopkrachtige vraag naar bouwprodukten op korte, middellange en lange termijn. De korte- en middellange-termijnontwikkeling is opgenomen in de jaarlijks verschijnende bouwprognoses. De bouwmarktverkenning voor de lange termijn als

Schema. Typering conjuncturele invloed van de rijksoverheid op de bouwconjunctuur

Kwadrant	Mutatie bouwproductie c.q. bouwinvesteringen		Typering van de conjuncturele invloed van de rijksoverheid
	rijks-overheid	overigen	
I	+	+	procyclisch in opgaande bouwconjunctuur
II	+	-	anticyclisch in neergaande bouwconjunctuur
III	-	-	procyclisch in neergaande bouwconjunctuur
IV	-	+	anticyclisch in opgaande bouwconjunctuur

aanvulling op deze bouwprognoses — vormt dan het referentiekader voor de verwachte vraag naar bouwprodukten op de korte en middellange termijn. De korte- en middellange-termijnontwikkeling moeten als het ware voortdurend aan deze lange-termijnbouwmarktverkenningen worden getoetst. Omdat echter lange-termijnverkenningen naar hun aard onzeker zijn, is het nodig deze verkenning voortdurend bij te stellen aan de hand van nieuwe gegevens en feiten. Zij is derhalve geen statisch gegeven, maar een dynamisch gebeuren dat een in de tijd verschuivend punt aan de horizon van de bouwmarkt oplevert. Een voortdurende oriëntatie van de korte- en middellange-termijnontwikkelingen op de bouwmarkt op dit punt aan de horizon van de bouwmarkt is een eerste vereiste voor een gelijkmatige ontwikkeling van de bouwmarkt. Noodzakelijk is voorts dat er tussen alle bij de bouwmarkt betrokken partijen een belangrijke mate van consensus bestaat over dit oriëntatiepunt op lange termijn. Een hulpmiddel hiervoor kan zijn dat alle betrokken partijen voortdurend participeren bij de vaststelling van het lange-termijnoriëntatiepunt. Bovendien moet dit oriëntatiepunt niet te ver weg liggen. Tien jaar is een werkbare lange termijn. Deze termijn is overzienbaar en capaciteitsaanpassingen kunnen dan geleidelijk verlopen.

Dit oriëntatiepunt op lange termijn is weliswaar een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor een gelijkmatige ontwikkeling van de bouwmarkt. Noodzakelijk is ook dat de rijksoverheid beschikt over een instrument, waarmee de ontwikkeling van de bouwproductie daadwerkelijk kan worden beïnvloed. Een van de mogelijkheden zou kunnen zijn een rijksvergunningsbeleid. Omdat dit echter niet past in het huidige streven naar decentralisatie en deregulering kan dit instrument beter buiten beschouwing worden gelaten. Dan moet de oplossing worden gezocht in een betere planning en programmering van de bouwproductie, die onder min of meer directe invloed van de rijksoverheid staat. Zoals al eerder signaleerd ligt hierin een theoretische mogelijkheid omdat de som van de mutaties van de bouwproductie die onder min of meer directe invloed van de rijksoverheid tot stand komt, voor de woning- en utiliteitsbouw ongeveer gelijk is aan de som van de mutaties van de totale bouwproductie in die sector. De som van de mutaties van de investeringen van de rijksoverheid in de grond-, weg- en waterbouw is zelfs aanzienlijk groter dan die van de totale investeringen in deze sector.

Op grond van de cijfers in tabel 3 kan worden geconstateerd dat door een betere planning en programmering van de rijksinvesteringen in de grond-, weg- en waterbouw voor deze sector een gelijkmatige, licht stijgende ontwikkeling had kunnen worden gerealiseerd als de rijksoverheid de omvang van haar investeringen had afgestemd op de ontwikkelingen van de investeringen van de overige opdrachtgevers. Men zou dit een saldobeleid kunnen noemen. Om de vraag te beantwoorden of zo'n saldobeleid ook voor de woning- en utiliteitsbouw mogelijk zou zijn, kunnen de cijfers in tabel 4 behulpzaam zijn.

Uit de cijfers van tabel 4 blijkt dat de mutaties in de woning- en utiliteitsbouw voor zover die onder min of meer directe invloed van de rijksoverheid staat, per saldo voor ruim 95% worden veroorzaakt door de mutaties in de nieuwbouw van woningen in opdracht van de rijksoverheid en de woningbouwcorporaties. Bovendien blijkt deze nieuwbouw van woningen in opdracht van de rijksoverheid en woningbouwcorporaties per sal-

Tabel 4. Mutaties in de produktie van de woning- en utiliteitsbouw, in mln. gld. in lopende prijzen

Jaar	Bouwproduktie onder min of meer directe invloed van de rijksoverheid		Totale bouwproduktie
	totaal	waarvan nieuwbouw van woningen	
1977	- 425	- 218	+ 821
1978	- 218	- 96	+ 2.064
1979	+ 101	- 9	+ 714
1980	+ 1.115	+ 926	+ 1.769
1981	+ 1.157	+ 1.251	- 1.495
1982	+ 1.013	+ 868	+ 80
1983	- 750	- 820	- 1.764
Saldo	+ 1.993	+ 1.902	+ 2.189

do verantwoordelijk te zijn voor bijna 87% van de mutaties van de bouwproduktie van de totale woning- en utiliteitsbouw. Op grond van deze constatering mag worden geconcludeerd dat

een saldobeleid van de rijksoverheid ook voor de sector woning- en utiliteitsbouw tot de mogelijkheden behoort.

Op grond van het voorgaande mag worden geconcludeerd dat de rijksoverheid over de mogelijkheden beschikt om de doelstelling van het bouwbeleid – een gelijkmatige, zoveel mogelijk conjunctuurvrije ontwikkeling van de bouwmarkt – te realiseren. Het vaak gehoorde tegenargument dat de rijksoverheid zo'n geringe directe invloed heeft, berust op een foutieve redenering. Volgens deze redenering heeft de rijksoverheid een te klein aandeel in de totale bouwproduktie om zo'n gelijkmatige ontwikkeling op de bouwmarkt te kunnen realiseren. Maar voor zo'n gelijkmatige ontwikkeling is niet het aandeel relevant maar de mogelijkheid om met dit aandeel de mutaties op de totale bouwmarkt zodanig te beïnvloeden dat er per saldo sprake is van een gelijkmatige ontwikkeling. Een saldobeleid in combinatie met een oriëntatiepunt voor de lange termijn biedt de rijksoverheid deze mogelijkheid voor zowel de grond-, weg- en waterbouw als de woning- en utiliteitsbouw.

A.A. van Oosterhout