
Vergaderjaar 2002–2003

28 244

Enquête bouwnijverheid

Nr. 8

**DEELPROJECT 1
ECONOMISCHE STRUCTUURKENMERKEN VAN DE
BOUWNIJVERHEID**

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5	Deel 2 Verboden voor onbevoegden	69
	Afbakening van onderzoeksonderwerpen		Executive summary	73
	Onderzoeksmethoden en bronnen			
	Deel 1 De bouwnijverheid in cijfers	9	1 Inleiding	78
	Samenvatting	13		
1.	Inleiding	16	2 Structuur	81
2.	Bouwnijverheid: samenstelling en dynamiek	18	2.1 Inleiding	81
2.1	Inleiding	18	2.2 De bouw in de Nederlandse economie	81
2.2	Deelsectoren	18	2.3 Bedrijfskolom en marktindeling	82
2.3	Aantal en omvang bedrijven	20	2.3.1 Bedrijfskolom	82
2.4	Werkgelegenheid	21	2.3.2 Mogelijke marktindelingen	84
2.5	Rechtsvorm	21	2.3.3 Deelsectoren	86
2.6	Omzet	22	2.4 Concurrentie	91
2.7	In- en uitstroom van bedrijven	22	2.4.1 Markt vormen	92
2.8	Faillissementen	23	2.4.2 Concurrentie in de praktijk	94
			2.5 Institutionele aspecten	99
3.	Samenwerkingsverbanden	25	2.5.1 Regelgeving	99
3.1	Inleiding	25	2.5.2 Organisaties	102
3.2	Concernrelaties grote bouwbedrijven	26	2.6 Conclusies en antwoorden op onderzoeksvragen	105
3.3	Bouwcombinaties	28		
3.4	Toeleverende industrie	29	3 Gedrag	109
4.	Leveringen	33	3.1 Inleiding	109
4.1	Nationale Rekeningen	33	3.2 Prijszetting	109
4.1	Bouwmaterialen	33	3.2.1 Prijstransmissiemodel	109
5.	Financieel-economische gegevens	35	3.2.2 Prijzen en kosten	113
5.1	Inleiding	35	3.2.3 Rekenvergoeding	118
5.2	B&U en GWW	35	3.2.4 De invloed van de marktstructuur	121
5.3	Bouwmaterialenindustrie	38	3.2.5 Meerkosten en meerwaarde	121
5.4	Orderpositie	39	3.3 Coalitievorming	123
5.5	Rentabiliteit en solvabiliteit	40	3.3.1 Collusie	123
6.	Prijsindexcijfers	41	3.3.2 Monopsonie als rechtvaardiging?	125
6.1	Inleiding	41	3.3.3 Coalities in de praktijk	127
6.2	B&U-sector	41	3.4 Innovatie	128
6.3	GWW-sector	42	3.5 Cultuur	129
6.4	Bouwmaterialen	43	3.6 Conclusies en antwoorden op onderzoeksvragen	134
6.5	Loonkosten- en consumentenprijsindexcijfer	44		
7.	Opdrachtgevers GWW en B&U	45	4 Prestaties	136
7.1	Inleiding	45	4.1 Inleiding	136
7.2	Opdrachtgevers GWW	45	4.2 Statische efficiëntie	136
7.3	Ontwikkelingen GWW	46	4.2.1 Rendementen	136
7.4	Opdrachtgevers en ontwikkelingen B&U	48	4.2.2 Prijzen	141
			4.3 Dynamische efficiëntie	143
			4.3.1 Aspecten van dynamische efficiëntie	143
			4.3.2 De dynamische efficiëntie van de bouw	144
			4.4 Conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen	145
Literatuur	50		5 Deelmarkten	147
Lijst met afkortingen	51		5.1 Asfalt	147
Overzicht tabellen in hoofdstuk	52		5.1.2 Casus: concentratie in de asfaltbranche	150
Bijlagen	53		5.2 Zand en grind	155
			5.2.1 Structuur	155
			5.2.2 Gedrag	158
			5.2.3 Prestaties	160
			5.3 Beton	161
			5.3.1 Structuur	161
			5.3.2 Gedrag	163
			5.3.3 Prestaties	164
			5.4 Spoorwegbouw	164
			5.5 De installatiebranche	167
			5.5.1 Structuurkenmerken	167
			5.5.2 Casus: marktverdeling	169
			Bijlage A Onderverdeling van de bouwsector naar de aard van de bouwactiviteiten	174

INLEIDING

Tegen het einde van het jaar 2001 zijn mogelijke onregelmatigheden in de bouwsector aan het licht gekomen. Dit heeft geleid tot een parlementaire enquête. Eén van de aandachtspunten van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid (hierna: de enquêtecommissie) is de vraag of er een samenhang bestaat tussen de economische structuur van de bouwmarkt en gesignaleerde onregelmatigheden. Ten behoeve van de beantwoording van deze vraag heeft de enquêtecommissie een statistisch/beschrijvende analyse van de bouwsector laten opstellen, die is opgenomen in het eerste deel van dit rapport. Daarnaast heeft de enquêtecommissie de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO) gevraagd een institutionele analyse van de economische structuur en het marktgedrag uit te voeren. De SEO-analyse vormt het tweede deel van deze rapportage. In het SEO-onderzoek wordt intensief gebruik gemaakt van de gegevens die in deel 1 zijn weergegeven.

In het onderzoek van de SEO worden zeven deelvragen van de enquêtecommissie beantwoord:

1. Geef aan welke deelmarkten (inclusief die voor toeleveranciers van materialen) in de bouwnijverheid kunnen worden onderscheiden in de diverse fasen van het bouwproces;
2. Geef aan hoe groot het aantal aanbieders op deze afzonderlijke deelmarkten is en welke samenwerkingsverbanden of juridische verbanden er zijn tussen spelers onderling;
3. Geef een analyse van de feitelijk behaalde rendementen in de bouwsector zoals deze door verschillende bronnen worden gegeven. Betrek hierbij tevens cijfers en trends van de sector;
4. Geef aan in hoeverre de structuurkenmerken onregelmatigheden in de hand (kunnen) werken;
5. Geef aan hoe de bouwnijverheid gereageerd heeft op wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van aanbesteding en mededinging. Analyseer in hoeverre deze wijzigingen een motief c.q. achtergrond vormen voor onregelmatigheden in het handelen van actoren;
6. Geef aan wat de gevolgen voor de sector zijn van veranderende verantwoordelijkheden tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers (nieuwe contractvormen) en de gewijzigde risicoverdeling (combinatievorming, verzekeren, doorcontracteren);
7. Geef aan wat de feitelijke rol is van actoren zoals ingenieursbureaus, calculatiebureaus, en accountants¹ in de bouwnijverheid en beschrijf daarnaast de specifieke rol van de Raad van Arbitrage.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan de invloed van de specifieke cultuur van de bouwsector.

Afbakening van onderzoeksonderwerpen

De bouwsector bestaat uit een groot aantal sterk verschillende onderdelen. Binnen de bouw wordt veelal onderscheid gemaakt tussen de Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U), de Grond-, Water- en Wegenbouw (GWW), bouwinstallatie en inputmarkten, zoals die van bouwmaterialen. Deze categorieën van bouwactiviteiten bestaan op hun beurt uit vaak sterk uiteenlopende deelmarkten, zoals bijvoorbeeld de woningbouw, de asfaltmarkt en de markt voor elektrotechnische installatie. Ook architecten, ingenieurs- en adviesbureaus kunnen tot de bouwsector worden gerekend.

¹ Gedurende het onderzoek is met de enquêtecommissie overeengekomen dat de accountants in dit deelonderzoek niet zullen worden meegenomen.

Deel 1 van deze rapportage beschrijft de gehele bouwsector, van bouwmaterialen tot installatiewerk en van grote bouwconcerns tot zelfstandigen zonder personeel. Daarnaast wordt in deel 1 aandacht besteed aan de relaties van bouwbedrijven met grote bouwconcerns.

In deel 2 wordt relatief veel aandacht geschonken aan de deelmarkten voor grote wegen- en spoorprojecten en aan de productie van bouwmaterialen. Dit hangt primair samen met structuurkenmerken van deze deelmarkten die potentieel tot onregelmatigheden kunnen leiden. De wegenbouw en spoorwegbouw zijn bovendien van bijzonder belang voor de overheid, als grootste opdrachtgever op deze markten. Verder staan in deel 2 relatief vaak de grote bouwbedrijven centraal, omdat zij op een groot aantal deelmarkten een belangrijke rol spelen.

Het eerste en tweede deel van deze rapportage gaan beide in op de structuur van de bouwsector. Overeenkomsten daarbij zijn dat macro-economische kenmerken zoals prijsontwikkeling en groei van de sector centraal staan. In beide deelonderzoeken komen eveneens uitgebreid de concernrelaties aan bod. In het tweede deel van de rapportage ligt daarbij de nadruk op grote opdrachten en cases waarbij concerns betrokken zijn, terwijl in het eerste deel meer een algemeen economisch beeld van de concernrelaties wordt geschetst. In het eerste deel komt vooral ook de dynamiek van de sector aan de orde. Bij het opstellen van beide delen is getracht een evenwichtige afstemming van de inhoud te bewerkstelligen en de overlap tussen beide delen zoveel mogelijk te elimineren.

De gepresenteerde gegevens over de bouwsector zijn in een aantal gevallen niet goed vergelijkbaar tussen de beide delen van het rapport. Dit heeft te maken met het gebruikte bronmateriaal. In deel 1 wordt veel gebruik gemaakt van de productiestatistiek bouwnijverheid, waardoor omzetgegevens en aantallen bedrijven doorgaans enkel betrekking hebben op bedrijven met 20 werknemers of meer. In deel 2 is vaker gebruik gemaakt van de gedetailleerde input-output tabellen uit de Nationale Rekeningen, die de gehele sector omvatten (inclusief de ZZP-ers). In deel 2 worden de kerngegevens van de bouw volgens een specifieke indeling gegroepeerd (zie Figuur 2.2) die enigszins afwijkt van de indeling in deel 1.

Onderzoeksmethoden en bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie, statistische gegevens, informatie van de enquêtecommissie en interviews. De bestudeerde literatuur loopt uiteen: van theoretische literatuur over institutionele economie tot beschrijvingen van aanbestedingsprocedures. Statistische gegevens zijn veelal aan het Internet ontleend. De informatie van de enquêtecommissie betrof enerzijds voorbeelden van mogelijke onregelmatigheden en anderzijds de uitkomsten van besloten gesprekken die de enquêtecommissie heeft gevoerd. Een deel van de interviews was gericht op het verzamelen van informatie over zaken als de opbouw van de bedrijfskolom in de bouwsector, procedures rondom aanbestedingen en de verschillen tussen publieke en private opdrachtverlening. Daarnaast zijn interviews gehouden met personen die actief zijn in specifieke deelmarkten. Tijdens interviews was er gelegenheid hypothesen die in de loop van het onderzoek zijn geformuleerd te toetsen aan concrete situaties. Op een groot aantal plaatsen in de tekst zijn (geanonimiseerde en geparafraseerde) citaten uit deze interviews en uit gesprekken van de

enquêtecommissie opgenomen met de bedoeling daarmee algemene observaties te illustreren en te verlevendigen. Het verzamelen van informatie ten behoeve van dit onderzoek is eind juni 2002 afgerond.

Deel 1 De bouwnijverheid in cijfers

ir. Bert Bunschoten (CBS)

Inhoudsopgave Deel 1

Samenvatting	13		
1. Inleiding	16	Bijlagen:	
2. Bouwnijverheid: samenstelling en dynamiek	18	1. Tabellen financieel-economische gegevens	53
2.1 Inleiding	18	1-1. Algemene gegevens en opbrengsten B&U-bedrijven	53
2.2 Deelsectoren	18	1-2. Algemene gegevens en opbrengsten GWW-bedrijven	54
2.3 Aantal en omvang bedrijven	20	1-3. Kosten B&U-bedrijven	55
2.4 Werkgelegenheid	21	1-4. Kosten GWW-bedrijven	56
2.5 Rechtsvorm	21	1-5. Jaarlijkse ontwikkeling productie, verbruik en toegevoegde waarde; 1990–1999	57
2.6 Omzet	22	1-6. Bedrijfsresultaat en toegevoegde waarde; 1999	57
2.7 In- en uitstroom van bedrijven	22	1-7. Bedrijfseconomische gegevens bouwmaterialen-industrie	57
2.8 Faillissementen	23		
3. Samenwerkingsverbanden	25	2. Commissarissen grote bouwconcerns	59
3.1 Inleiding	25		
3.2 Concernrelaties grote bouwbedrijven	26	3. Tabellen in- en uitstroom	61
3.3 Bouwcombinaties	28	3-1. Wijzigingen in het aantal bedrijven in de B&U	61
3.4 Toeleverende industrie	29	3-2. Wijzigingen in het aantal bedrijven in de GWW	61
4. Leveringen	33	3-3. Doorstroom nieuwe B&U-bedrijven in 1994	62
4.1 Nationale Rekeningen	33	3-4. Doorstroom nieuwe B&U-bedrijven in 1997	62
4.1 Bouwmaterialen	33	3-5. Doorstroom nieuwe B&U-bedrijven in 2000	62
5. Financieel-economische gegevens	35	3-6. Doorstroom nieuwe GWW-bedrijven in 1994	63
5.1 Inleiding	35	3-7. Doorstroom nieuwe GWW-bedrijven in 1997	63
5.2 B&U en GWW	35	3-8. Doorstroom nieuwe GWW-bedrijven in 2000	63
5.3 Bouwmaterialenindustrie	38		
5.4 Orderpositie	39	4. Tabellen faillissementen in de bouwnijverheid	64
5.5 Rentabiliteit en solvabiliteit	40	4-1. Faillissementen in de bouwnijverheid naar grootteklasse van bedrijven	64
6. Prijsindexcijfers	41	4-2. Faillissementen in de bouwnijverheid naar rechtsvorm van bedrijven	64
6.1 Inleiding	41		
6.2 B&U-sector	41	5. Tabellen Nationale Rekeningen	65
6.3 GWW-sector	42	5-1. Levering producten door bedrijfstakingen aan B&U en GWW	65
6.4 Bouwmaterialen	43	5-2. Levering producten door bedrijfstakingen aan B&U en GWW (incl. invoer)	65
6.5 Loonkosten- en consumentenprijsindexcijfer	44	5-3. Levering van de industriële bedrijfsklassen aan de bouwnijverheid	66
7. Opdrachtgevers GWW en B&U	45		
7.1 Inleiding	45	6. Tabellen bouwkosten kantoren	67
7.2 Opdrachtgevers GWW	45	6-1. Bouwkosten van kantoren per m ² ; 1990–1999	67
7.3 Ontwikkelingen GWW	46	6-2. Bouwkosten van kantoren per m ² naar vloeroppervlakte; 1990–1999	67
7.4 Opdrachtgevers en ontwikkelingen B&U	48	6-3. Bouwkosten van kantoren voor de overheid per m ² naar vloeroppervlakte	67
Literatuur	50		
Lijst met afkortingen	51		
Overzicht tabellen in hoofdtekst	52		

Samenvatting

Signalement

De bouwnijverheid omvat de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U; bouw van woningen, kantoren en dergelijke), de grond-, weg- en waterbouw (GWW), bouwinstallatiebedrijven, bouwafwerkbedrijven (zoals schilders en stukadoors) en andere, gespecialiseerde bedrijven (zoals in heikwerk en betonvlechten). De bouwnijverheid draagt 6% bij aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Nederland. De orderpositie van de bouwnijverheid was de laatste jaren goed en de vraag naar vakmensen groot. Met name de periode 1998–2000 was een toptijd.

In de bouwnijverheid werkt 6% van de werknemers van ons land. Het aantal bedrijven bedraagt 9% van alle bedrijven; dus relatief veel, hetgeen duidt op meer midden- en kleinbedrijf dan gemiddeld het geval is. Van alle faillissementen heeft 12% betrekking op bouwbedrijven. Dat is ook relatief veel, hetgeen samenhangt met het grote aantal zeer kleine bedrijven in de bouw.

Bedrijven en werknemers

In 2001 telt de bouwnijverheid ongeveer 65 000 bedrijven. Er zijn in de bouw ca. 446 000 mensen werkzaam, waarvan 400 000 werknemers. De netto omzet bedroeg in 2000 circa € 45 miljard. De rentabiliteit op eigen vermogen, een goede indicator voor de financiële gezondheid van arbeidsintensieve ondernemingen zoals de bouwbedrijven, was in 1999 17%. Dat steekt geenszins ongunstig af ten opzichte van andere bedrijfstakken.

Klein-, midden- en grootbedrijf

Het kleinbedrijf overheerst in de bouw. Ruim driekwart van de bouwbedrijven heeft geen of slechts enkele werknemers in dienst; bijna negentig procent niet meer dan tien werknemers. Ongeveer tien procent van de bedrijven behoort tot het middenbedrijf, met tien tot honderd werknemers in dienst. In vergelijking met andere bedrijfstakken is dat overigens veel te noemen. Het resterende half procent van de bedrijven behoort tot het grootbedrijf, met honderd of meer werknemers; slechts 45 van deze bedrijven hebben meer dan vijfhonderd werknemers in dienst. Overigens kent de bouwnijverheid een behoorlijke dynamiek; met name de instroom en uitstroom van het kleinbedrijf, in het bijzonder van zelfstandigen zonder personeel («zzp-ers»), zijn groot. De doorstroming van kleinbedrijf naar midden- en grootbedrijf en van midden- naar grootbedrijf is echter gering. Per saldo blijkt het aantal bedrijven jaarlijks met enkele duizenden toe te nemen.

Belang van midden- en grootbedrijf

Het sociaal-economisch belang van het midden- en grootbedrijf blijkt uit het feit dat de helft van de werknemers in de bouwnijverheid in het middenbedrijf werkt; bijna een derde werkt in het grootbedrijf en de rest, ongeveer een vijfde, in het kleinbedrijf. Zowel het grootbedrijf als het middenbedrijf realiseert elk ongeveer 40% van de omzet; de bijna negentig procent van de bedrijven die tot het kleinbedrijf horen, realiseren de overige 20%. Het aandeel van het grootbedrijf in de totale omzet is de laatste jaren toegenomen, dat van het kleinbedrijf afgenomen.

Verschillen B&U en GWW

Er zijn opvallende verschillen tussen deelsectoren: in de B&U hebben bedrijven met honderd of meer werknemers een marktaandeel van 40%, in de GWW is dat 60%. Bedrijven van meer dan vijfhonderd werknemers

zijn vooral te vinden in de GWW (21), veel minder in de B&U (10). De B&U kent meer kleinbedrijf: deze sector telt 39 000 zpp-ers, de GWW bijna 7000. Beide sectoren verschillen ook wat opdrachtgevers betreft. Voor de GWW is de overheid de belangrijkste opdrachtgever; de overheden zijn goed voor zestig procent van de omzet. In 2000 gaf de overheid voor ruim € 5 miljard uit; twee miljard kwam voor rekening van de rijksoverheid, ruim drie miljard voor rekening van de decentrale overheden. De B&U laat een ander beeld zien: de overheden zorgen voor nog geen tien procent van de omzet. Bedrijven en particulieren zijn hier de belangrijkste opdrachtgevers (ruim de helft van de omzet).

De kosten- en prijsontwikkeling over de laatste tien jaar laat voor beide sectoren een regelmatig verloop zien; de laatste paar jaar valt echter een relatief sterke stijging waar te nemen.

Aan de bouw gerelateerde branches

Nauw verwant aan of betrokken bij de bedrijfstak bouwnijverheid zijn onder meer de volgende typen bedrijven: zand- en grindwinningsbedrijven; producenten van bitumineuse producten (asfalt); producenten van beton, cement en betonwaren; timmerbedrijven; glas- en glasbewerkende bedrijven; constructiewerkplaatsen; producenten van metalen ramen, deuren en kozijnen; hoveniersbedrijven. Deze branches tellen zo'n tienduizend, meestal kleine, bedrijven. Daarnaast is eenzelfde aantal dienstverlenende bedrijven, zoals architecten en projectontwikkelaars, actief in de bedrijfskolom van de bouwnijverheid.

Concernvorming

Uit de statistieken is niet af te lezen hoe de relaties tussen de verschillende bedrijven liggen. Zo worden werkmaatschappijen doorgaans als afzonderlijke bedrijven geteld, terwijl zij deel uitmaken van een concern. Ook relaties op ad hoc basis, bijvoorbeeld via onderaanneming of combinatievorming voor een bepaald project, zijn niet goed te herleiden uit CBS-statistieken. Gezien de belangstelling van de enquêtecommissie voor samenwerkingsrelaties tussen bedrijven is getracht dienaangaande toch enige indicaties te verkrijgen. Daartoe zijn onder meer de registers van de Kamers van Koophandel en Fabrieken geraadpleegd.

In de bouwnijverheid bestaat een klein aantal grote concerns. Daaronder blijken vele werkmaatschappijen te vallen die vaak onder een eigen naam functioneren (horizontale integratie). Ongeveer vijfhonderd bedrijven die in de bouwnijverheid actief zijn ressorteren volledig onder één van de twaalf grootste bouwconcerns. Maar ook toeleverende bedrijven, projectontwikkelaars, architecten en andere dienstverleners maken deel uit van deze concerns (verticale integratie binnen de bedrijfskolom). Dit is bijvoorbeeld het geval bij asfaltproducenten. Binnen de betonsector heeft ook concernvorming plaatsgehad, maar deze heeft geen duidelijke relatie met bouwconcerns.

Combinatievorming en onderaanneming

Daarnaast komt het veelvuldig voor dat bedrijven een tijdelijk samenwerkingsverband aangaan. Bedrijven nemen in toenemende mate samen met een of meerdere andere bedrijven een werk aan. Daarbij wordt een samenwerkingsverband aangegaan voor het ene werk met het ene bedrijf en voor het andere werk met een ander bedrijf. Uit gegevens van de registers van de Kamers van Koophandel blijkt dat er vele honderden van dergelijke combinatieverbanden bestaan. Combinaties worden niet alleen door het klein- en middenbedrijf aangegaan. Uit een steekproef van vijftig combinaties bleek dat in bijna de helft van de gevallen een of meer van de grote concerns betrokken waren.

Een andere vorm van samenwerking is het in de bouw gebruikelijke uitbesteden van werk. Bijna eenderde deel van het werk wordt uitbesteed aan onderaannemers, waaronder ook bouwinstallatiebedrijven. Overigens zijn hoofdaannemers niet alleen grote bedrijven; ook het middenbedrijf fungeert vaak als hoofdaannemer.

1. INLEIDING

In het kader van de parlementaire enquête Bouwnijverheid is een aantal onderzoeken naar verschillende aspecten van de bouwnijverheid ingesteld. Zo zijn de aard en omvang van vermeende onregelmatigheden onderzocht. Ook wilde de parlementaire enquêtecommissie inzicht krijgen in gegevens over de economische structuur van de bouwsector omdat deze aanwijzingen kunnen geven over onregelmatigheden. Het onderzoeksproject naar de economische structuur is in twee delen opgezet: ten eerste een beschrijvend onderzoek; ten tweede een economische analyse van de sector, mede op grond van de gegevens van het eerstgenoemde deelonderzoek.

Van het beschrijvende deelonderzoek wordt op de volgende bladzijden verslag gedaan.

De opdracht van het onderzoek bevatte de volgende aspecten:

- beschrijving van de deelmarkten van de bouwnijverheid, zowel in termen van verschillende soorten producten als in termen van de diverse fasen van het bouwproces, met inbegrip van de toeleveranciers van bouwmaterialen;
- het aantal aanbieders op de onderscheiden deelmarkten, hun juridische status en mogelijke samenwerkingsverbanden tussen de spelers op de markt van de bouwnijverheid onderling;
- de rendementen in de bouwsector, hun ontwikkeling en de verschillen tussen verschillende deelsectoren.

De rapportage van bevindingen volgt min of meer deze driedeling. Eerst wordt, in hoofdstuk 2, de bouwnijverheid naar zijn deelsectoren cijfermatig in kaart gebracht. Niet alleen de stand van zaken op een bepaald moment komt aan de orde. Naast een recente «foto» wordt ook een film van de ontwikkelingen in de sector gepresenteerd, zodat de bewegingen in de sector over een langere periode zichtbaar worden. Kennis daarvan is niet alleen van belang omdat elke bedrijfstak conjuncturele schommelingen kent. Zij is ook van belang omdat het wettelijk kader waarbinnen de bouwnijverheid functioneert juist de laatste jaren een aantal ingrijpende veranderingen heeft ondergaan. Zo is in 1992 het systeem van prijsafspraken door de Europese Commissie verboden en is in 1998 de Mededingingswet van kracht geworden waarmee een definitief einde is gekomen aan de vroeger in bepaalde mate toegestane kartelvorming binnen de bouwnijverheid. Wellicht hebben deze gebeurtenissen hun weerslag gekregen in de gepresenteerde gegevens.

Statistieken zijn gebaseerd op tel-eenheden. In dit verband gaat het vooral om «bedrijven», zoals gedefinieerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek. De daarop gebaseerde cijfers kunnen echter ook versluitend werken. Zo zijn allerlei vormen van samenwerking en verbintenissen tussen individuele bedrijven niet uit die cijfers af te leiden. Voor een goed begrip van het functioneren van de markt is inzicht in dergelijke relaties tussen bedrijven onderling echter wel van belang. Daarom is hoofdstuk 3 gewijd aan samenwerkingsrelaties. Deze gegevens zijn vooral ontleend aan de databank van de Kamers van Koophandel.

Hoofdstuk 4 gaat in op het intersectoraal verkeer. De leveringen in termen van geldstromen van (deel)sectoren van de bouwnijverheid naar andere bedrijfstakken en branches zijn daarvoor indicatief.

In hoofdstuk 5 worden financieel-economische kengetallen gepresenteerd: hoe staat het met de productiviteit, de toegevoegde waarde en de rentabiliteit in de bouwnijverheid en hoe hebben de bedrijfsresultaten zich in

de diverse deelsectoren ontwikkeld? Ook de ontwikkeling in de orderpositie van de bouwnijverheid komt aan de orde. Hoofdstuk 6 gaat in op de kosten- en prijsontwikkelingen binnen deelsectoren van de bouwnijverheid. Aan de hand van verschillende indices worden deze ontwikkelingen gepresenteerd. In hoofdstuk 7 komt de andere kant van de markt, de vraagzijde, aan de orde. Daaruit blijkt het belang van de rijksoverheid en van andere overheden als opdrachtgever voor de diverse deelsectoren in de bouw.

De meeste van de gepresenteerde cijfers zijn ontleend aan bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Sommige overzichten zijn op speciaal verzoek van de parlementaire enquêtecommissie opgesteld. Daarnaast is vooral gebruik gemaakt van gegevens uit de registers de Kamers van Koophandel en Fabrieken, met name wat de samenwerkingsvormen betreft, en van publicaties van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB).

Omdat begrippen zoals «bouwnijverheid» in diverse publicaties verschillend worden gedefinieerd, wordt – waar nodig – de in dit rapport gehanteerde definitie nader omschreven.

Ten behoeve van de leesbaarheid zijn overigens de meer uitgebreide en gedetailleerde statistieken in de bijlagen opgenomen.

De conclusies in deze deelstudie zijn niet zozeer van beleidsmatige aard maar hebben veeleer een samenvattend-beschrijvend karakter. Bijvoorbeeld door vergelijkingen met andere bedrijfstakken, tussen verschillende deelsectoren of tussen diverse peiljaren te maken. De conclusies blijven dus dichtbij de gepresenteerde feiten. Deze studie beoogt dan ook vooral een betrouwbaar beeld van de bouwnijverheid en de ontwikkelingen daarin te geven, uitgaande van de definities die zijn gehanteerd en van de methodes die gebruikt zijn om de beschreven verschijnselen vast te stellen. De nadere analyse in het tweede deelonderzoek bouwt op deze beschrijvende studie voort en biedt meer aangrijpingspunten voor beleid.

2. BOUWNIJVERHEID: SAMENSTELLING EN DYNAMIEK

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst de stand van zaken in de bouwrijverheid beschreven. Om welke deelsectoren gaat het? Hoeveel bedrijven tellen deze deelsectoren? Hoe groot zijn de bedrijven en welke rechtsvormen hebben zij? Hoeveel mensen werken er? Hoe groot is de omzet? Welke toeleverende en andere belendende bedrijfstakken zijn te onderscheiden en hoe groot zijn die? Behalve aan de deelsectoren van de bouwrijverheid wordt ook aandacht besteed aan de bijdrage die deze bedrijfstak als geheel aan de Nederlandse economie levert. Ook enige kenmerkende verschillen met andere bedrijfstakken komen aan de orde.

Nadat aldus de huidige bouwrijverheid in kaart is gebracht, wordt vervolgens stilgestaan bij de ontwikkelingen, de dynamiek in de bouwrijverheid. Gegevens over de in- en uitstroom van de laatste jaren worden gepresenteerd. In dat kader krijgt ook de ontwikkeling van faillissementen in de bouwrijverheid aandacht.

2.2 Deelsectoren

De bouwrijverheid kan in een aantal deelgebieden worden opgedeeld. De meest gangbare indeling is:

- Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U);
- Grond, Weg- en Waterbouw (GWW);
- Bouwinstallatiebedrijven;
- Afwerken van gebouwen;
- Overige werkzaamheden bouw.

Deze afgrenzing is in Europees verband vastgesteld.² De hiertoe behorende bedrijven zijn ingedeeld volgens de Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés Européennes (NACE), welke wordt gebruikt door onder meer het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Kamers van Koophandel (KvK).

In tabel 1 is aangegeven hoeveel bedrijven op de verschillende markten opereren.³ Vaak houden bedrijven zich met meerdere activiteiten bezig. Bij de bedrijfsindeling worden de bedrijven echter getypeerd naar hoofdactiviteit. Dergelijke bedrijven worden bij de tellingen maar één keer meegeteld. Omzet, aantal werknemers en dergelijke (zie hoofdstuk 5) worden in het geheel toegerekend aan de hoofdactiviteit.

Indien verschillende bedrijven deel uitmaken van een en dezelfde holding worden de verschillende bedrijven (of werkmaatschappijen) afzonderlijk getypeerd.

² Raad van de Europese Unie, Verordening (EEG) van 9 oktober 1990 nr. 3037/90; Publicatieblad L 293 van 24 oktober 1990.

³ De aantallen bedrijven in de verschillende opsommingen kunnen van elkaar afwijken. Met name bij de presentatie van de financieel-economische gegevens (hoofdstuk 5) worden alle bedrijven opgenomen die in een jaar actief zijn geweest. Dat zijn dus alle bedrijven die aan het begin van het jaar actief waren, inclusief de bedrijven die in de loop van het jaar zijn opgeheven of een andere activiteit zijn gaan verrichten, maar ook alle bedrijven die in de loop van het jaar zijn toegetreden. Aangezien de dynamiek van de bedrijven groot blijkt, is het aantal bedrijven dat in een jaar op enig moment actief is geweest veel hoger dan het aantal bedrijven op bijvoorbeeld 1 januari van het betreffende jaar.

Tabel 1. Bedrijven bouwrijverheid en verwante branches naar bedrijfsactiviteit (2000)

	Hoofdactiviteit	Aantal bedrijven
	Grond-, Weg- en waterbouw (GWW)	(4 800)
45112	Grondverzet	1 465
4512	Proefboren	5
45212	Bouwen van kunstwerken (bruggen, tunnels en dergelijke)	75
45213	Leggen van kabels en buizen	470
45231	Aanleggen van wegen, spoorwegen, luchthavens en sportterreinen	855
45232	Stratenmaken	1 785
4524	Natte waterbouw	145

	Hoofdactiviteit	Aantal bedrijven
	Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U)	(24 700)
45111	Slopen van bouwwerken	555
45211	Algemene B&U	20 410
4522	Dakdekken en bouwen van dakconstructies	1 495
45253	Metselen en voegen	2 240
	Bouwinstallatiebedrijven	(10 695)
4531	Elektrotechnische bouwinstallatie	4 110
4532	Isolatiewerkzaamheden	625
45331	Loodgieters, fitterswerk, installatie van sanitair	3 985
45332	Installatie van centrale verwarmings- en luchtbehandelingsapparaatuur	1 775
4534	Overige bouwinstallatie	200
	Afwerken van gebouwen	(19 655)
4541	Stukadoren	1 700
4542	Aftimmeren en stellen	7 090
4543	Afwerken van vloeren en wanden	3 615
4544	Schilderen en glaszetten	6 470
4545	Overige afwerking van gebouwen	780
	Overige werkzaamheden bouw	(3 530)
45251	Heien en andere funderingswerkzaamheden	160
45252	Vlechten van betonstaal	285
45254	Overige werkzaamheden in de bouw niet eerder genoemd	2 160
455	Verhuur bouw- en sloopmachines met bedienend personeel	925
	Totaal bouwnijverheid	63 380
	Toeleverende industrie	(4 855)
1421	Zand- en grindwinning	75
201	Houtzagerijen en houtverduurzaming	160
202	Fineer- en plaatmaterialenindustrie	20
203	Timmerindustrie	1 055
204	Houten emballage-industrie	155
261	Glas- en glasbewerkende industrie	390
263	Keramische tegel- en plavuizenindustrie	15
264	Industrie voor keramische bouwmaterialen	45
265	Cement-, kalk- en gipsindustrie	10
266	Beton-, cement- en gipsproducentenindustrie	585
267	Natuurzandsteenbewerkingsbedrijven	315
2682	Niet-metaalhoudende mineraalproductie (asfalt en bitumineuse dakbedekkingsmateriaal)	70
2811	Constructiewerkplaatsen	1 750
2812	Metalen ramen, deuren en kozijnen	210
	Overige	(13 745)
1411	Hoveniersbedrijven	4 035
7011	Projectontwikkeling	3 840
74201	Architecten- en ingenieursbureaus	5 870
	Totaal algemeen bouwnijverheid, toeleverende industrie en overige verwante bedrijven	81 980

Bron: CBS; Demografie van bedrijven⁴

In totaal gaat het om bijna 82 000 bedrijven. De bouwnijverheid in engere zin telt ruim 63 000 bedrijven. Gemeten naar het aantal bedrijven is de B&U-sector het grootst met ongeveer 25 000 bedrijven in 2000. De GWW-sector telt veel minder bedrijven: 4 800. Daarnaast zijn er ruim 10 000 bouwinstallatiebedrijven. Bijna 20 000 bedrijven werken de bouw af met schilderwerk, glaszetten, stukadoren etc. De bedrijven in de B&U houden zich meestal met meerdere activiteiten bezig. Zij bouwen zowel woningen als andere gebouwen. Dat betekent dat er sprake is van een zekere concurrentie tussen beide deelsectoren. Uit

⁴ De CBS-gegevens uit deze en vele andere tabellen zijn ontleend aan de database Statline van het CBS. Deze database wordt dagelijks geactualiseerd en is geraadpleegd in de periode medio maart tot en met eind juni 2002.

mondelinge informatie van het CBS blijkt dat in perioden van hoogconjunctuur de opdrachten voor de utiliteitsbouw toenemen. Dit deel van de B&U heeft dan vaak voorrang boven de woningbouw. In tijden met een lagere economische groei trekt de woningbouw meestal aan, mede doordat de overheid in die tijden de woningbouw stimuleert. Hoewel de grote bouwconcerns meestal zowel een GWW- als een B&U-tak hebben is de «concurrentie» tussen deze beide takken verwaarloosbaar. De werkzaamheden zijn meestal zo specifiek dat een GWW-bedrijf zelden B&U-werkzaamheden zal gaan uitvoeren en omgekeerd.

De producenten van bouwmaterialen nemen in de bedrijfskolom een belangrijke plaats in. Zij leveren hun producten al dan niet via de handel aan de bouwbedrijven. Voorbeelden zijn de zand- en grindbedrijven, asfaltbedrijven, timmerindustrie, glasindustrie en betonwarenindustrie. Hoveniersbedrijven kunnen worden gezien als een aan de bouw verwante bedrijfstak. Een deel van de werkzaamheden (grondverzet, groenvoorziening langs wegen) kan men zien als GWW-werk. De toeleverende industrie kent een kleine 5000 bedrijven. Het aantal bedrijven dat zich toelegt op projectontwikkeling bedraagt bijna 4000, terwijl er 6000 architecten- en ingenieursbureaus zijn.

2.3 Aantal en omvang bedrijven

De in de vorige paragraaf genoemde aantallen bedrijven hebben betrekking op «standgegevens»: het aantal op een bepaald moment. Het aantal bedrijven dat in een jaar actief is geweest, ligt hoger; in de bouwnijverheid zelfs fors hoger. Zo zijn in de bouwnijverheid in het jaar 2001 bijna 65 000 bedrijven werkzaam.

Het aantal bedrijven is aanzienlijk. Het sociaal-economisch belang daarvan dient echter gerelativeerd te worden. Genoemd aantal bestaat namelijk voor ongeveer de helft uit bedrijven zonder werknemers: zelfstandigen zonder personeel, «zzp-ers» in het jargon. De B&U-sector telde 39 000 zzp-ers, de GWW-sector bijna 7000. Voorts waren er 20 000 bedrijven met één tot vijf werknemers. Ruim driekwart van de bedrijven in de bouwnijverheid had dus minder dan vijf werknemers.

Tabel 2. Bouwnijverheid: bedrijven naar omvang in 1995 en 2000

Omvang	1995	2000	Groei 1995–2000
Kleinbedrijf (minder dan tien werknemers)	36 860	55 490	50%
Middenbedrijf (tien tot honderd werknemers)	6 695	7 455	11%
Grootbedrijf (honderd of meer werknemers)	385	435	13%
Totaal:	43 940	63 380	

Bron: CBS, Statistisch Jaarboek 2002

Tabel 2 geeft, uitgaande van standgegevens in 1995 en 2000, een indruk van de verdeling in aantallen van het klein-, midden- en grootbedrijf in de bouwnijverheid en de ontwikkeling daarvan in de genoemde periode. Het blijkt dat in vijf jaar het aantal bedrijven met minder dan tien werknemers met de helft is toegenomen. In dezelfde periode is het aantal grote bedrijven met 13% gegroeid.

Uit de tabel blijkt ook dat in 2000 het kleinbedrijf 88% van het totaal aantal bedrijven in de bouwnijverheid uitmaakt. Dit percentage is hoger dan in

de industrie (77%), maar lager dan in de landbouw (98%), horeca (94%), zakelijke dienstverlening (93%) en handel (92%).

In vergelijking met andere bedrijfstakken is in de bouw niet zozeer het aandeel van het kleinbedrijf, maar het aandeel van het middenbedrijf (12%) in de bedrijfspopulatie hoog.

Ruim 430 bedrijven hadden meer dan honderd werknemers. Daarvan hadden er slechts 45 meer dan vijfhonderd werknemers. Bijna de helft van deze grote bedrijven is in de GWW-sector te vinden; een kwart in de B&U-sector.

2.4 Werkgelegenheid

In de bouwnijverheid zijn ca. 446 000 mensen werkzaam. Daarvan zijn 400 000 werknemers. Dit is ongeveer zes procent van het totaal aantal werknemers in Nederland. Ter vergelijking: in de industrie zijn 670 000 werknemers werkzaam; in zieken- en verpleeghuizen ruim 420 000. In de bouwnijverheid wordt vrijwel alleen in voltijd gewerkt (92,4%); dat is beduidend hoger dan het landelijk gemiddelde (61,1%).

Met name het middenbedrijf is voor de werkgelegenheid in de bouwnijverheid van belang: daar werkt ongeveer de helft van de werknemers. In geen enkele andere bedrijfstak is dat zo veel (zie tabel 3). Deze bevinding sluit aan bij de eerdere constatering dat de bouwnijverheid met name door het relatief hoge percentage middenbedrijf opvalt.

Tabel 3. Verdeling werknemers naar werkzaamheid in klein-, midden- en grootbedrijf in verschillende bedrijfstakken. (Excl. zpp-bedrijven) In percentages per bedrijfstak.

Bedrijfstak	Kleinbedrijf (1-9 werknemers)	Middenbedrijf (10-99 werknemers)	Grootbedrijf (100 of meer)
Bouwnijverheid	20	50	30
Horeca	46	32	22
Industrie	10	32	58
Zakelijke dienstverlening	15	24	61

Bron: CBS, Statistisch Jaarboek 2002

Het totaal aantal werkzame personen in de bouwnijverheid neemt toe, vooral bij de B&U-bedrijven. Vooral het aantal bedrijven zonder werknemers groeit de laatste jaren snel.

2.5 Rechtsvorm

Bij het CBS is van een groot aantal bedrijven de rechtsvorm bekend. Zo zijn er van de ruim 63 000 bedrijven in de bouwnijverheid gegevens beschikbaar over de rechtsvorm in 2000. Meer dan de helft daarvan (53%) is een eenmanszaak. Ook besloten vennootschappen (BV's; 25%) en vennootschappen onder firma (V.O.F.'s; 21%) komen veel voor.

In de zand-, grind-, klei- en zoutwinning komen BV's als meeste voor (75%); daarnaast vooral V.O.F.'s (20%). In de houtwarenindustrie zijn er veel eenmansbedrijven (42%) en daarnaast BV's (37%) en V.O.F.'s (21%). De glas-, aardewerk-, cement- en kalkindustrie kent naar verhouding iets meer BV's (45%), daarnaast veel eenmanszaken (38%) en V.O.F.'s (17%).

2.6 Omzet

De omzet van de totale bouwnijverheid bedraagt in het jaar 2000 bijna € 60 miljard, inclusief de door onderaannemers in rekening gebrachte bedragen. Exclusief het werk uitgevoerd door onderaannemers bedraagt de netto omzet ongeveer € 45 miljard.

Kijkt men naar het aandeel van het groot-, midden- en kleinbedrijf in de totale omzet, dan valt globaal het volgende vast te stellen:

- het grootbedrijf (met honderd of meer werknemers; circa een half procent van alle bedrijven) realiseert 40% daarvan;
- het middenbedrijf (tussen tien en honderd werknemers; circa tien procent van de bedrijven) realiseert eveneens 40%;
- het kleinbedrijf (met minder dan tien werknemers; bijna negentig procent van de bedrijven) realiseert de overige 20% van de totale omzet.

De bouwnijverheid profiteert meer dan gemiddeld van een gunstige ontwikkeling van de nationale economie. De bouwproductie toont een volumegroei van drie tot vier procent in de laatste vijf jaar, met een uitschieter van ruim zes procent in 1999. Het economisch tij kantelt echter. Het EIB verwacht dat de omzet in 2001 en 2002 krimpt met 2 tot 2,5% per jaar.⁵ In de jaren na 2002 zal de bouwconjunctuur volgens het EIB weer een bescheiden herstel laten zien met gemiddeld 1,5% per jaar.

Het aandeel van de bouwnijverheid (B&U, GWW, Bouwinstallatie, Afwerken van gebouwen en Overige werkzaamheden in de bouw) in het Bruto Binnenlands Product (BBP) schommelt volgens het CBS van 5,3% in 1986 via 5,9% in 1989 en 5,5% in 1997 tot 6,0% in 2000.

2.7 In- en uitstroom van bedrijven

De B&U- en de GWW-sector vertonen een sterke dynamiek. Jaarlijks vinden tal van mutaties plaats: oprichting van nieuwe bedrijven, opheffing van bestaande bedrijven, groei en krimp van bedrijven, overstap naar een andere bedrijfs(hoofd)activiteit. In bijlage 3 zijn de mutaties in de periode 1994–2001 uitgebreid in beeld gebracht, zowel voor de B&U- als voor de GWW-sector per grootteklasse van bedrijven.

Per saldo verdubbelde het aantal B&U-bedrijven in de genoemde periode, terwijl ook bij de GWW-sector sprake was van een forse toename. Samenvattend gaat het om de volgende mutaties in de periode 1994–2001:

- zowel bij de B&U- als bij de GWW-sector verdubbelde het aantal zzp-ers;
- het aantal jaarlijkse toetreders in de B&U-sector verdubbelde ruim van 2600 in 1994 naar 6000 in 2001; in de GWW-sector was sprake van een verdrievoudiging van ruim 300 in 1994 naar ruim 1000 in 2001;
- sinds 1994 zijn in de B&U in totaal meer dan 32 000 nieuwe bedrijven gevestigd, waarvan 29 000 zzp-ers. Sindsdien zijn er 13 000 opgeheven, waarvan 9000 zzp-ers. In de GWW-sector zijn in die periode 5000 nieuwe bedrijven ontstaan, waarvan 4000 zzp-ers; 2500 bedrijven zijn opgeheven, waarvan 1400 zzp-ers.

Voorzover mogelijk volgt het CBS de bedrijven in de bouwnijverheid in de loop van de tijd. Daaruit blijkt dat van de ruim 2500 B&U-bedrijven die in 1994 zijn ontstaan bijna de helft inmiddels weer is opgeheven. De meeste bedrijven zitten nog in dezelfde grootteklasse als destijds bij de instroom. Wel zijn van de 2300 nieuwe zzp-ers in 1994 bijna 300 gegroeid tot

⁵ EIB: Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2002; januari 2002.

bedrijven met 1 tot 9 werknemers in dienst. In totaal 37 hebben nu tussen tien en honderd werknemers in dienst. Verder hebben 89 bedrijven een andere hoofdactiviteit dan bij de start in 1994 en zijn bijna 1100 bedrijven weer opgeheven.

Het beeld bij de ingestroomde GWW-bedrijven wijkt niet af van dat van de B&U-bedrijven. Van de 340 GWW-bedrijven die in 1994 instroomden was na zeven jaar nog ruim de helft actief. Van de actieve bedrijven zit het grootste gedeelte nog in de oorspronkelijke grootteklasse en ongeveer eenderde is doorgroeid naar een hogere grootteklasse.

Beziet men alleen het jaar 2001, dan blijkt het aantal bedrijven in de B&U-sector per saldo 11% te zijn toegenomen: enerzijds een groei van 17% ten gevolge van toetreders, anderzijds vermindering van 6% ten gevolge van opheffing van bedrijven. Daarnaast groeide 5% en kromp 3% van de bedrijven in de B&U-sector in termen van grootteklasse.

De percentages waarmee het aantal GWW-bedrijven in 2001 toe- en afnam ten gevolge van nieuwe vestiging, respectievelijk opheffing, zijn gelijk aan die bij de B&U. Voor het overige is de dynamiek bij de GWW-bedrijven iets groter dan bij de B&U: 8% groeide en 5% van de bedrijven kromp in 2001.

Bij de GWW nam het aantal bedrijven ten gevolge van een activiteitenwijziging sterker af dan bij de B&U, respectievelijk met 2 en 1%, maar bij de GWW groeide het aantal bedrijven ten gevolge van activiteitenwijzigingen ook sterker dan bij de B&U (met 4 respectievelijk 2%). In totaal muteerde 16% van alle B&U-bedrijven op enigerlei wijze in 2001; in de GWW-sector gold dat voor 22% van de bedrijven.

Uit de gepresenteerde CBS-cijfers blijkt weinig van een aanzienlijke concentratietendens binnen de bouwnijverheid. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat de concentratie van bedrijven zich minder zichtbaar voordoet: grote concerns nemen weliswaar kleinere bedrijven over, maar laten deze meestal als werkmaatschappij, vaak onder hun eigen naam, voortbestaan. De CBS-gegevens geven geen inzicht in dergelijke relaties tussen de bedrijven. Uit gegevens van de Kamers van Koophandel (KvK) en websites en jaarverslagen van de grote concerns is daarover wel informatie beschikbaar, zij het dat het momentopnames betreft.

2.8 Faillissementen

Uit diverse kengetallen komt het jaar 1993 als een dieptepunt en 1999 als een topjaar naar voren. Dat geldt ook voor faillissementen. In 1993 werd het faillissement van 702 bouwbedrijven uitgesproken, in 1999 van 467 bedrijven.⁶ Daarna is er weer sprake van een toeneming tot 645 in het jaar 2001; 180 daarvan waren zzp-ers en 249 bedrijven met 1 tot en met 9 werknemers. Er is in 2001 maar één bedrijf met meer dan 100 werknemers failliet gegaan. In totaal zijn in de periode 1993–2001 5349 bouwbedrijven failliet gegaan.

Vergeleken met het totaal aantal bedrijven bedraagt het aantal faillissementen in 2001 bijna één procent. Dat is wat hoger dan in de horeca, handel of zakelijke diensten, en wat lager dan in de industriesector. De eenmanszaken zitten wat aantal faillissementen betreft ongeveer op het gemiddelde. Van de BV's ging in 2001 twee procent failliet. Van de V.O.F.'s is in 2001 nog geen kwart procent failliet gegaan.

Er zijn geen afzonderlijke gegevens over het aantal faillissementen in de B&U- en de GWW-sector. Uit de cijfers kan echter wel worden afgeleid dat van de bedrijfsbeëindigingen in de B&U en de GWW slechts een beperkt

⁶ Zie bijlage 4 voor de faillissementsstatistieken.

aantal het gevolg is van een faillissement. In de periode 1994–2001 zijn in beide genoemde sectoren namelijk in totaal 15 500 bedrijven opgeheven, terwijl in de gehele bouwnijverheid «slechts» 4650 bedrijven failliet zijn gegaan.

3. SAMENWERKINGSVERBANDEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan verschijnselen centraal die zich moeilijk laten illustreren aan de hand van de CBS-cijfers. Het betreft concernvorming in de bouwnijverheid, combinatievorming per bouwproject alsook verbindingen van bouwbedrijven met andere schakels binnen de bedrijfskolom.

Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) heeft de laatste jaren verscheidene onderzoeken uitgevoerd naar vraagstukken van het grootbedrijf, het middenbedrijf en het kleinbedrijf in de bouwnijverheid. In 1999 heeft het EIB in opdracht van de Vereniging Grootbedrijf Bouwnijverheid (VG-Bouw) onderzoek verricht naar de invloed van het marktgedrag van opdrachtgevers op de concurrentie bij het grootbedrijf.⁷ Ondanks de toegenomen vraag naar bouwwerken wordt er, volgens de geënquêteerde bedrijven, steeds verder op prijs geconcurrereerd. Deze prijsdruk leidt vervolgens tot lage rendementen. In het rapport wordt onder meer gewezen op het verbod van de Europese Commissie om onderling afspraken te maken. Verder moeten opdrachtgevers steeds vaker overgaan tot openbare aanbesteding. Deze institutionele factoren aan de vraagkant vergroten de concurrentiedruk. Uit het onderzoek van het EIB blijkt dat 88% van het grootbedrijf in de B&U de scherpe prijsconcurrentie als een knelpunt ervaart; 90% van het grootbedrijf in de GWW is dezelfde mening toegedaan.

Ander onderzoek van het EIB wijst uit dat er, ondanks de concentratietendensen, veel kleinere middenbedrijven zijn die geen werkmaatschappij zijn van de grotere concerns.⁸ Deze bedrijven zijn vooral afhankelijk van middelgrote projecten. Er is echter een tendens naar projecten van grotere omvang. Anderzijds neemt de deelmarkt voor onderhoud, herstellen en verbouw licht toe. Deze zijn voor het middelgrote bedrijf van wezenlijk belang. Het EIB ziet de toekomst van het middenbedrijf dan ook als perspectiefvol.

Het EIB is eveneens van mening dat de vooruitzichten van de kleine bedrijven goed zijn.⁹ Ook zij zullen, evenals de kleinere middenbedrijven, een eigen plaats op de markt behouden. Zij profiteren onder meer van de waardeinstijging van huizen, waardoor woningbezitters meer ruimte hebben om verbouwingen uit te laten voeren.

Bedrijven zoeken, volgens het EIB-onderzoek uit 1999, naar mogelijkheden om hun marktpositie te verbeteren. Hiertoe worden samenwerkingsvormen aangegaan met de opdrachtgevers en andere partijen in het bouwproces teneinde prijsverbetering te bewerkstelligen, risico's te spreiden en continuïteit beter te waarborgen. Voorts nemen de grote bedrijven initiatieven om zoveel mogelijk procesfuncties samen te voegen: planvorming, ontwikkeling en uitvoering. Door schaalvergroting ontwikkelen bedrijven zich tot concerns waarbij fusies en overnames onderdeel van de strategie zijn. Om dezelfde redenen worden per project combinaties aangegaan.

Om een indruk te krijgen van de omvang van concern- en combinatievorming in de bouw zijn websites van bedrijven, jaarverslagen en registers van de Kamers van Koophandel en Fabrieken (KvK) geraadpleegd. De gepresenteerde gegevens hebben niet de pretentie uitputtend te zijn, maar zijn veeleer het resultaat van een verkenning van een nog vrijwel onontgonnen terrein. De voorlopige bevindingen duiden erop dat de bedrijvigheid in de bouwnijverheid een sterk netwerkachtig karakter heeft.

⁷ EIB: Concurrentie en grootbedrijf in de bouw; april 1999.

⁸ EIB: De toekomst van het middelgrote B&U-bedrijf; mei 2001.

⁹ EIB: Het kleine bouwbedrijf in de B&U; 2001.

3.2 Concernrelaties grote bouwbedrijven

Aan de websites van vijf bedrijven kan het volgende worden ontleend:¹⁰

- de Koninklijke Volker Wessels Stevin omvat zo'n 80 werkmaatschappijen (bedrijven). Eén van deze bedrijven (Koninklijke Wegenbouw Stevin) is weer enig of mede aandeelhouder van enkele tientallen specialistische bedrijven, zoals een architectenbureau, een bedrijf dat bitumen transporteert, een zand- en grondverkoopbedrijf, een bedrijf dat tankstations aanlegt, een bestratingsbedrijf en een wegmarkeringsbedrijf;
- ook de Strukton-Groep kent een groot aantal werkmaatschappijen. Zo staat bijvoorbeeld op de site bij Strukton Bouw en Onderhoud: «Strukton Bouw & Onderhoud combineert de voordelen van kleine, regionale aannemers met de kennis en expertise van de grote bouwondernemer. (...) Strukton Bouw & Onderhoud betreft kennis en expertise van de overige Strukton-werkmaatschappijen en derden»;
- op de site van de HBG-groep staan 73 bedrijven, zoals woningbouwbedrijven, vastgoedbedrijven, utiliteitsbouwbedrijven, civiele bedrijven, leidingbedrijven, maar ook aanleverende bedrijven als een betonwarenbedrijf en zand- en grindhandel;
- Heijmans kent ook een groot aantal bedrijven. Het bedrijf heeft in Nederland meer dan 130 bedrijven, waaronder enkele tientallen nevenvestigingen;
- Ballast Nedam Bouwmaterieel meldt dat zij in Nederland in 26 combinaties deelneemt.

Een nauwkeuriger overzicht is te ontleen aan de gegevens van de KvK. Het voordeel van deze centrale bron van informatie is dat de gegevens meer vergelijkbaar zijn.¹¹ De KvK-registers kennen drie soorten relaties:

- rechtspersonen die optreden als bestuurder van een andere rechtspersoon; dit kunnen ook holdings of management-BV's zijn;
- rechtspersonen die enig aandeelhouder zijn van een NV of BV;
- rechtspersonen, ingeschreven in het Nederlands handelsregister die zich aansprakelijk stellen voor een andere rechtspersoon.

De volgende relaties zijn niet als zodanig herkenbaar: relaties van natuurlijke personen met een rechtspersoon (in verband met de privacy); aandeelhouders die minder dan 100% van de aandelen bezitten; rechtspersonen die niet zijn ingeschreven in het Nederlands handelsregister en die zich aansprakelijk stellen voor een andere rechtspersoon.

Het is niet helemaal duidelijk welke holdings precies de grootste zijn. Op basis van onder meer beursinformatie zijn uiteindelijk twaalf grote concerns geselecteerd. Van deze concerns is nagegaan hoeveel relaties zij hebben en wat de aard is van de bedrijven die onder de paraplu van het concern vallen. Tijdens het onderzoek zijn weer twee grote concerns samengevoegd (BAM NBM en HBG). In dit onderzoek zijn deze twee concerns nog als afzonderlijke holdings beschouwd. Tabel 4 vat de resultaten samen.

¹⁰ De websites van de concerns zijn medio april 2002 geraadpleegd.

¹¹ De registers van de Kamers van Koophandel en met name de concernrelaties zijn tussen medio april en medio juni 2002 geraadpleegd.

Tabel 4. Concernrelaties; 2002

Bedrijf	Ballast Nedam	Kon. BAM NBM	Kon. Boskalis West-minster	Dura Vermeer Groep	Heijmans	HBG	Breedenburg Holding [Koop]	Ooms Avenhorn Groep	Van Oord Groep	Strukton Groep	TBI Beheer	Kon. Volker Wessels Stevin	Totaal
Bedrijfstype van de relaties	Aantal relaties												
B&U	21	23	1	21	49	14	8	3	5	6	26	46	223
GWW	18	42	21	14	28	2	10	3	4	8	13	43	206
Overige bouw	9	19	0	0	19	5	3	1	0	5	28	7	96
Asfaltindustrie	3	7	0	3	5	1	0	3	0	0	0	8	30
Zand- en grindwinning	2	0	4	0	0	0	1	1	0	0	0	4	12
Betonbedrijf	6	0	0	1	4	2	0	0	0	1	1	2	17
Overig materiaal	2	4	1	1	6	1	4	0	0	0	9	9	37
Handel	2	2	5	0	9	0	1	1	0	0	2	7	29
Financiële instelling	17	16	4	14	65	14	23	3	2	3	27	99	287
Project-ontwikkeling	13	22	0	30	27	4	2	1	0	0	16	26	141
Verhuur	3	1	2	1	16	2	1	0	0	0	0	5	31
Architecten en dergelijke	5	8	1	13	13	8	4	1	0	7	3	9	72
Ov. Zakelijke diensten	6	3	1	0	10	3	8	2	3	4	2	7	49
Transport	3	2	5	1	3	1	0	1	2	0	1	5	24
Milieudienstverlening	8	8	3	5	7	5	1	1	0	0	0	6	44
Overig	37	48	8	14	64	13	24	3	5	1	42	80	339
<i>Totaal</i>	<i>155</i>	<i>205</i>	<i>56</i>	<i>118</i>	<i>325</i>	<i>75</i>	<i>90</i>	<i>24</i>	<i>21</i>	<i>35</i>	<i>170</i>	<i>363</i>	<i>1 637</i>

Bron: Kamers van Koophandel en Fabrieken

Opvallend is dat deze concerns een groot aantal concernrelaties hebben. Gemiddeld betreft het bijna 150 relaties. Vaak gaat het om een getrapte structuur, waardoor het ene bedrijf een relatie heeft via één van de andere bedrijven die onderdeel uitmaken van de holding. Waarschijnlijk door overnames van bedrijven is het aantal niveaus van de onderscheiden relaties vaak groot. Bij de onderscheiden concerns is het minimum aantal niveaus drie, maar er is ook een geval bij waar acht niveaus kunnen worden onderscheiden.

Het komt voor dat een concern via het ene bedrijf enig aandeelhouder is van een werkmaatschappij, via een ander bedrijf als bestuurder optreedt en via een derde bedrijf zich aansprakelijk stelt. Bij de vermelding van het aantal concernrelaties in de overzichten van de KvK is zo'n relatie drie keer geteld. In tabel 4 is deze relatie slechts één keer meegeteld. Daarnaast zijn overigens veel relaties niet zichtbaar in de cijfers.

Voorbeelden zijn:

- buitenlandse vestigingen;
- bedrijven waarvan een concern voor minder dan 100% aandeelhouder is;
- bedrijven waarvan een of meerdere bestuurders ook bestuurder zijn van een ander bedrijf;
- bedrijven waarvan het concern vennoot is;
- gebruik van (vaste) onderaannemers;
- niet-officiële samenwerkingsverbanden.

Het aantal relaties is daarom waarschijnlijk in werkelijkheid groter dan uit tabel 4 blijkt.

De aard van de relaties lijkt verrassend. Van alle soorten werkmaatschappijen is het grootste aantal een financiële instelling. Liefst 287 van de 1637 werkmaatschappijen is geclassificeerd als een financieel bedrijf, gemid-

deld dus ruim twintig per concern. Verder blijkt dat verreweg de meeste van deze financiële bedrijven geen werknemers in dienst hebben.¹²

De grote concerns hebben allemaal zowel een GWW- als een B&U-poot. Meestal is er ook sprake van relaties met andere branches, bijvoorbeeld met installatiebedrijven en vaak met specialistische bedrijven zoals heibedrijven, funderingsbedrijven en bouwafwerkbedrijven. Bijna alle concerns hebben meerdere bouwmaterialenbedrijven ingelijfd. Dat varieert van zand- en grindbedrijven tot beton-, timmer-, en asfaltbedrijven. Bijna alle holdings hebben verder één of soms vele projectontwikkelingsbureaus, architecten en verhuurbedrijven als werkmaatschappij. Deze bedrijven hebben ook vaak geen of weinig werknemers in dienst. De holdings laten zich vooral bijstaan door (eigen) zakelijke dienstverleningsbedrijven, zoals rechtskundige dienstverlening, accountants, boekhoudbureaus en public relationbureaus. Ook handels- en transportbedrijven maken soms deel uit van de concerns. Onder de overige bedrijfstypen horen onder meer opleidingsinstituten, hoveniersbedrijven en agrarische bedrijven.

De twaalf grote concerns hebben in totaal relaties met 223 B&U- en 206 GWW-bedrijven. Dat lijkt een groot aantal, maar op het totaal aantal B&U- en GWW-bedrijven gaat het slechts om een zeer beperkt aantal. Van alle B&U-bedrijven met werknemers in dienst valt ongeveer 2% onder de paraplu van een groot concern. Bij de GWW gaat het om 7%. Waarschijnlijk zullen de concerns echter geen kleine bedrijven in de holding hebben opgenomen. Zie hiervoor het onderzoek van het EIB naar de toekomstperspectieven van de kleine bedrijven.¹³ Van de middelgrote en grote B&U-bedrijven behoort 7% tot een concern. Bij de GWW is dat percentage veel groter: 19% behoort bij een van de grote concerns.

Tabel 5. Bedrijven met werknemers vallend onder een concern; 1999

	Totaal	Midden- en grootbedrijf	Kleinbedrijf	Midden-bedrijf	Grootbedrijf	Vallend onder concern		
						totaal	% van alle bedrijven	% van midden- en grootbedrijf
B&U	11 152	3 095	8 057	2 905	190	223	2	7
GWW	3 125	1 067	2 058	980	87	206	7	19

Bron: CBS Productiestatistiek Bouwnijverheid en Kamers van Koophandel; bewerking PECB

3.3 Bouwcombinaties

¹² Het verschijnsel van financiële instellingen, gelieerd aan een bedrijf, komt veel voor. Het is een juridische constructie waarvan gebruik wordt gemaakt voor twee doeleinden. Ten eerste is het fiscaal aantrekkelijk. Ten tweede wordt beoogd aansprakelijkheden af te wenden. Het verschijnsel komt in principe bij alle bedrijfsactiviteiten voor. Deze juridische constructie is met name zinvol bij BV's. Overigens: bij Philips gaat het bij 39 van de 121 relaties om een financieel bedrijf, bij Pon (Volkswagen) bij 24 van de 120 relaties. Naar verhouding hebben deze concerns dus nog meer financiële holdings dan de grote bouwconcerns.

¹³ EIB: De toekomst van het middelgrote B&U-bedrijf; mei 2001.

Bouwcombinaties worden aangegaan om samen een bepaald project uit te voeren. Er is in deze gevallen dus geen sprake van een concernrelatie, maar van een tijdelijk samenwerkingsverband. Samenwerking vindt in het algemeen plaats hetzij omdat een bedrijf alleen niet alle noodzakelijke kennis in huis heeft, hetzij omdat een bedrijf een project niet alléén wil uitvoeren en een combinatie aangaat om het risico te spreiden. Combinaties worden ook aangegaan om tot een werkverdeling te komen die past in de continuïteit van het eigen bedrijf. De bouwcombinaties worden in het algemeen als afzonderlijk bedrijf in de registers van de Kamer van Koophandel opgenomen. Helaas is echter uit de naamgeving vaak niet te achterhalen wanneer er sprake is van een bouwcombinatie. Selectie op het woord bouwcombinatie of bouwkombinatie levert echter al enkele honderden samenwerkingsverbanden. Ten slotte worden namen voor combinaties gebruikt waaruit in het geheel niet is af te leiden of het om

een combinatie gaat. Nader onderzoek naar de aantallen combinaties is zeer bewerkelijk.¹⁴

Een samenwerkingsverband dat niet als bouwcombinatie wordt aangemerkt is het verschijnsel van hoofd- en onderaanneming. Veel bouwbedrijven schakelen andere bedrijven in om een deel van de werkzaamheden uit te voeren. Het bedrijf dat de oorspronkelijke opdracht heeft aangenomen voert het werk als hoofdaannemer uit. Het deel dat wordt uitbesteed aan een andere aannemer wordt «werk in onderaanneming» genoemd. Ongeveer eenderde van de bouwproductie wordt in onderaanneming uitgevoerd. Er zijn geen gegevens beschikbaar welke bedrijven aan welke andere bedrijven werkzaamheden uitbesteden.

3.4 Toeleverende industrie

Niet alleen is nagegaan hoeveel relaties de twaalf grote concerns met andere bedrijven hebben. Omgekeerd is ook onderzocht hoeveel van de zand-, grind- en betonbedrijven en hoeveel asfaltcentrales deel uitmaken van een bouwbedrijf. Nagegaan is in hoeverre die bedrijven weer deel uitmaken van een grotere holding. In een aantal gevallen is dat uit de relatiegegevens van de KvK direct af te leiden.¹⁵ Soms is een bedrijf een V.O.F. en zijn een of meerdere vennoten weer bouwbedrijven. Er is in die gevallen van uitgegaan dat er wel degelijk sprake is van een afhankelijkheidsrelatie.¹⁶

Asfaltbedrijven

Bij de Kamers van Koophandel waren begin mei 2002 in totaal 74 bedrijven ingeschreven met als hoofdactiviteit het vervaardigen van bitumineus wegebouw materiaal¹⁷:

- 18 bedrijven bleken een relatie met één van de twaalf genoemde bouwconcerns te hebben;
- ook 18 bedrijven bleken een relatie hebben met meerdere bouwbedrijven, waarvan er minimaal één tot de grote concerns behoort. En dat gebeurt in allerlei wisselende combinaties. Soms nemen zelfs zeven van deze concerns deel in een asfaltbedrijf;
- daarnaast zijn er 12 bedrijven gelieerd aan één of meerdere kleinere bouwbedrijven;
- 26 bedrijven zijn zelfstandig, in zoverre dat noch in de concernrelaties noch bij de vennoten noch bij de bestuurders een relatie met een bouwbedrijf is terug te vinden. Van die 26 bedrijven maken er negen deel uit van andere concerns, die werkmaatschappijen hebben die zich onder andere toeleggen op handel, vervaardigen van betonmaterialen en doe-het-zelf zaken. Zeventien bedrijven lijken helemaal zelfstandig, met hooguit een afzonderlijke financiële holding boven de werkmaatschappij die bitumineuse producten vervaardigt.

Het is uit het oogpunt van mededinging van belang dat onafhankelijke asfaltcentrales regionaal evenwichtig gespreid zijn. De afstand van het asfalt naar de bouwplaats mag doorgaans niet groter zijn dan vijftig kilometer. De 26 onafhankelijke bedrijven blijken regionaal niet evenwichtig gespreid te zijn: in Utrecht is geen enkel onafhankelijk bedrijf, in Groningen zijn er zes en in Noord-Brabant vijf. Indien de bedrijven, gelieerd aan kleine bouwbedrijven, ook als onafhankelijk worden beschouwd dan blijven de verschillen groot. Utrecht en Drenthe hebben elk één centrale, Noord-Brabant kent er zeven. Er is overigens geen indicatie bekend over het productievolume van de afzonderlijke centrales.

¹⁴ Soms is aan de hand van de naam te achterhalen welke bedrijven de combinatie aangaan. Het beeld is heel wisselend. Vaak is een van de grote bedrijven combinant met een of meerdere kleinere bedrijven, soms vormen twee grote bedrijven een combinatie, waarbij in principe elke combinatie van holdings mogelijk is. In de meeste gevallen is uit de naam van de werkmaatschappij die zich bouwcombinatie noemt, echter niet op te maken welke bedrijven daarvan deel uitmaken. Van de vele honderden combinaties die zijn «opgespoord» kon in slechts dertig gevallen de naam van een van de grote bedrijven worden gevonden. Om toch enigszins een beeld te vormen of er vaak sprake is van combinaties van dezelfde bedrijven, is een steekproef van ongeveer 15% genomen van alle samenwerkingsverbanden met de naam bouwcombinatie of bouwcombinatie. Bij de 51 onderzochte bouwcombinaties was in 19 gevallen geen van de grote concerns direct of indirect betrokken. Bij 23 combinaties was één van de grote concerns een van de moederbedrijven. In negen gevallen waren twee grote bedrijven deelnemers van een combinatie.

¹⁵ De registers van de KvK zijn tussen medio april en medio juni 2002 geraadpleegd.

¹⁶ Het aantal bedrijven met relaties wijkt af van het aantal eerder genoemde concernrelaties. Indien een bedrijf een van de vennoten is van een ander bedrijf, is de relatie bij de concernrelaties niet vermeld; hier wel. Bovendien kunnen meerdere bedrijven een relatie hebben met één toeleverancier.

¹⁷ Code Bedrijfsindeling KvK (BIK) 26 821.

Zand- en grindwinning

Het aantal zand- en grindwinbedrijven dat bij de Kamers van Koophandel eind april 2002 was ingeschreven bedraagt 232.¹⁸

- 24 daarvan hebben een relatie met één of meer van de twaalf grote holdings. Van die 24 bedrijven hebben de meeste een relatie met maar één bouwbedrijf;
- 41 hebben een relatie met een (kleiner) bouwbedrijf;
- 81 zandbedrijven maken deel uit van een kleiner of groter samenwerkingsverband. Het grootste verband dat is aangetroffen is een conglomeraat met 19 zandbedrijven, 21 betonproducerende bedrijven, 12 GWW-bedrijven, 2 B&U-bedrijven en een groot aantal andere bedrijven zoals groothandel, transport en uiteraard weer veel financiële bedrijven;
- 86 zandbedrijven zijn zelfstandig.

De verhoudingen liggen dus anders dan bij de asfaltbedrijven. Bij de zand- en grindbranche zijn er veel meer zelfstandige bedrijven en maakt een geringer aantal deel uit van de grotere bouwbedrijven. Wél maakt een groot gedeelte van de industriezanden grindbedrijven deel uit van zand- en betonconcerns.

Gelderland kent de meeste zandbedrijven (58, waarvan 20 zelfstandig), gevolgd door Limburg (33, waarvan 16 zelfstandig). Ook in Zuid-Holland (27) en Overijssel (25) komen heel wat bedrijven voor. De regionale spreiding bij deze branche heeft te maken met de winplaatsen van zand. Bovendien is, anders dan bij het asfalt, de vervoersafstand een minder groot probleem. Zand kan namelijk vrij gemakkelijk over grotere afstand worden vervoerd per boot.

Betonbedrijven¹⁹

Begin juni 2002 waren bij de Kamers van Koophandel 388 bedrijven ingeschreven met als hoofdactiviteit het vervaardigen van producten van beton voor de bouw:

- 13 daarvan zijn onderdeel van een van de twaalf genoemde grote bouwconcerns;
- 57 bedrijven hebben een relatie met een kleiner bouwbedrijf;
- 61 bedrijven maken deel uit van één van de 8 grotere betonconcerns;
- nog eens 69 maken deel uit van een kleiner concern;
- bij 188 bedrijven is geen relatie terug te vinden met andere bedrijven.

Opvallend is dat ten minste vier van de acht grote concerns in buitenlandse handen zijn en één een joint venture heeft met een buitenlands betonbedrijf.

¹⁸ BIK-code 1421.

¹⁹ Op de betonmarkt kan een aantal categorieën van bedrijven worden onderscheiden. In de eerste plaats bedrijven die producten van beton voor de bouw vervaardigen (BIK-code 26 611). Een andere belangrijke categorie is het vervaardigen van stortklare beton (BIK-code 2663). Daarnaast worden nog enkele afzonderlijke klassen onderscheiden: vervaardigen van kalkzandsteen (BIK-code 26 612, 19 bedrijven), gips (BIK-code 2662, 15 bedrijven), mortel (BIK-code 2664, 34 bedrijven) en vezelcement (BIK-code 2665, 8 bedrijven).

Tabel 6. Concerns met betonbedrijven¹; 2002

	CHI	CRH	De Hoop	Enci	NCD	Obourg Haccourt Cement	Roemesa	Rotterdamse Ballast Mgt.	Totaal
Zand- en grindwinning	0	0	0	1	7	2	2	19	31
Verv. Van producten van beton voor de bouw	11	18	6	1	15	0	2	8	61
Verv. Van stortklare beton	8	0	4	4	21	2	6	13	58
Overige producenten van beton, cement en gips	2	0	1	2	2	1	1	3	12
Groothandel in hout en bouwmaterialen	26	28	12	4	36	4	1	15	126
Winkels in ijzerwaren, gereedschap, verf en bouwmaterialen	6	13	7	0	2	0	0	0	28
B&U	0	1	0	0	3	0	0	2	6
GWW	1	0	1	1	7	1	0	12	23
Overige bouw	1	3	0	2	2	0	1	1	10
Financiële holding	7	33	6	12	22	3	15	27	125
Overige	23	41	11	10	35	8	5	33	166
Totaal	85	137	48	37	152	21	33	133	646

Bron: Kamers van Koophandel en Fabrieken

¹ CHI heeft een joint venture met het Duitse Hanie; CRH is Iers; Enci is dochter van het Duitse Heidelberger Cement; NCD is dochter van het Duitse Dyckerhoff; Obourg-Haccourt is Belgisch.

Opvallend is de scheve regionale verdeling van de min of meer onafhankelijke bedrijven die betonnen producten maken. Van de 375 bedrijven zijn er 101 in Noord-Brabant te vinden; 73 in Gelderland. Flevoland kent daar-entegen slechts vier onafhankelijke bedrijven.

Stortklare beton

Volgens de registers van de Kamers van Koophandel waren er begin juni 2002 in totaal 150 bedrijven die stortklare beton vervaardigen. Hierbij zijn de bedrijven met één of meerdere nevenvestigingen als één bedrijf geteld. Worden de nevenvestigingen meegeteld dan zijn er 180 bedrijven die stortklare beton vervaardigen. Van de 30 nevenvestigingen behoren er 17 tot één concern.

Van de 150 bedrijven maken er slechts drie op zichtbare wijze deel uit van een groot bouwconcern. Anders dan bij de producenten van betonproducten hebben naar verhouding veel producenten van stortklare beton een relatie met een kleiner bouwbedrijf. Het gaat om 55 producenten. Nog eens 55 bedrijven maken deel uit van een groter betonconcern, zonder dat er een relatie is met een bouwbedrijf. In totaal 37 bedrijven hebben geen enkele relatie met een bouwbedrijf of een ander concern.

De min of meer onafhankelijke bedrijven die stortklare beton vervaardigen zijn regionaal beter gespreid dan de producenten van betonproducten. Ook bij het transport van het beton moet worden voorkomen dat de substantie te hard wordt. Overigens valt op dat de bedrijven die stortklare beton vervaardigen in Groningen en Friesland grotendeels zijn gelieerd aan één bedrijf.

Mortelproducenten

Van de 34 mortelbedrijven is er geen enkele gelieerd aan een groot bouwbedrijf. Elf bedrijven hebben een relatie met een klein bouwbedrijf, dertien met andere bedrijven. Tien bedrijven hebben geen zichtbare relatie met een ander bedrijf. Het aantal bedrijven dat mortel produceert lijkt heel klein. Wellicht wordt veel mortel door andere bedrijven als nevenproduct geproduceerd. Zo zijn er bij de VOBN (Vereniging van Betonmortelfabrikanten in Nederland) een kleine 150 fabrikanten aangesloten.²⁰ Daarnaast zijn er ook tijdelijke betoncentrales, die worden

²⁰ Willem-Jan Boer in de Betonkrant, bijlage bij Cobouw van 25 en 27 mei 2002.

opgericht voor grote projecten. Deze zijn niet bij de Kamers van Koophandel ingeschreven als bedrijf.

Kalkzandsteen

Ten slotte zijn er 19 bedrijven die als hoofdactiviteit hebben het vervaardigen van kalkzandsteen. Zeven bedrijven zijn aangesloten bij CVK (Coöperatieve Verkoop- en Productievereniging van Kalkzandsteenproducenten). De andere twaalf zijn niet zichtbaar gerelateerd aan een ander bedrijf. Van alle werkzame personen in kalkzandsteenbedrijven werkt echter 90% bij de bedrijven die zijn aangesloten bij CVK.

De Europese Commissie heeft gezien de economische machtspositie geëist dat CVK wordt gesplitst.^{21, 22} Overigens is Cementbouw, waaronder een groot aantal betonproducerende bedrijven valt, weer voor een aanzienlijk deel eigenaar van CVK.

²¹ Europese Commissie: IP/02/933; 26 juni 2002.

²² Het Financieele Dagblad: Kalkzandsteengroep moet splitsen op last van Brussel; 27 juni 2002.

4. LEVERINGEN

4.1 Nationale Rekeningen

Bij de Nationale Rekeningen (NR) van het CBS worden zogenaamde input-output tabellen samengesteld. Dat is een soort balans met financiële stromen van de ene naar de andere bedrijfstak. Hieruit kan dan weer worden afgeleid hoeveel de ene bedrijfstak aan de andere levert en welke ontwikkelingen in de loop der jaren zijn opgetreden. In bijlage 5 zijn de geldstromen van de B&U en de GWW naar verschillende bedrijfstypen weergegeven voor de jaren 1995 tot en met 2000.

Bedrijven in de B&U blijken voor het grootste bedrag goederen af te nemen van de sector B&U zelf (€ 4,5 miljard in 2000), gevolgd door bouwmaterialenbedrijven (€ 2,3 miljard), bedrijven die gebouwen afwerken (€ 1,7 miljard) en de bouwinstallatiebedrijven (€ 1 miljard). De GWW-bedrijven nemen eveneens het meeste af van de eigen sector: € 1,3 miljard. De bouwmaterialenindustrie levert voor € 0,6 miljard, gevolgd door de bouwinstallatiebedrijven, verhuurders van roerende goederen, de B&U-bedrijven en de metaalwarenproducenten.

In de statistieken wordt behalve beton en betonwaren ook asfalt tot de «overige bouwmaterialen» gerekend. Alleen voor het jaar 1999 zijn afzonderlijke gegevens beschikbaar van de levering van asfalt aan de bouwbedrijven. In dat jaar is door asfaltverwerkende bedrijven € 62 miljoen geleverd aan B&U-bedrijven en € 147 miljoen aan GWW-bedrijven. Uit gegevens over het asfalt van de Vereniging tot Bevordering van Werken in Asfalt (VBW-Asfalt) blijkt dat de jaarlijkse productie ongeveer 8 miljoen ton per jaar is.²³ De prijzen bedragen gemiddeld een kleine € 50 per ton,²⁴ hetgeen betekent dat de jaarlijkse productie ongeveer € 400 miljoen bedraagt.

4.2 Bouwmaterialen

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat het aandeel van de bouwmaterialen in de buitenlandse handel laag is.²⁵ Dat zou te verklaren zijn uit de aard van de producten. Veel bouwmaterialen hebben een relatief lage toegevoegde waarde. Dit gegeven bij de veelal ongunstige fysieke verhouding van bouwmaterialen belemmert een transport over grote afstand. De ongunstige fysieke verhoudingen hebben betrekking op het feit dat veel bouwmaterialen, zoals bijvoorbeeld betonwaren, een klein volume koppelen aan een hoog gewicht of net andersom, zoals bijvoorbeeld minerale wol, een laag gewicht met een zeer groot volume. Door deze factoren zijn de producenten voor hun afzet in hoofdzaak aangewezen op de binnenlandse regionale markten. Omgekeerd zijn de afnemers gebonden aan binnenlandse producenten.

Ook het EIB heeft onderzoek gedaan naar de leveringen van de toeleverende industrie aan de bouw.²⁶ Daarbij is gekeken naar de toelevering van een groot aantal bedrijfstakken aan de totale bouwnijverheid (dus inclusief bouwinstallatiebedrijven, afwerken van gebouwen en overige werkzaamheden in de bouw). Uit dat onderzoek van het EIB blijkt dat van het materiaalverbruik in de bouw 27% wordt ingevoerd. Omgekeerd exporteren de toeleverende bedrijven ook naar het buitenland. In beide gevallen beperken de in- en uitvoer zich tot de ons omringende landen vanwege de hoge transportkosten die de bouwmaterialen met zich meebrengen.

²³ Website van VBW-Asfalt; 28 juni 2002.

²⁴ Website van Archidat: bouwkosten-online; 28 juni 2002.

²⁵ CBS: Bouwen en bouwmaterialen; Industriemonitor 2000/06.

²⁶ EIB: De ontwikkeling van de aan de bouwnijverheid toeleverende industrieën in de periode 1986–1995; september 1999.

Zoals te verwachten is, blijkt de bouwnijverheid de belangrijkste afzetmarkt te zijn voor de bouwmaterialenindustrie. Ongeveer 60% van de geproduceerde goederen wordt afgenomen door de bouwnijverheid. Van de houtindustrie wordt ongeveer eenderde deel geleverd aan de bouwnijverheid. In beide gevallen wordt nog een aanzienlijk gedeelte van de productie elders afgezet. Voor een groot deel zal dat de doe-het-zelf-branche zijn en voor een kleiner gedeelte het buitenland.

5. FINANCIËEL-ECONOMISCHE GEGEVENS

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal financieel-economische gegevens gepresenteerd, eerst van de B&U- en de GWW-sector en vervolgens van de toeleverende industrie.

Wat betreft de B&U- en de GWW-sector (par. 5.2) worden zowel vergelijkingen tussen klein-, midden- en grootbedrijf gemaakt, als de ontwikkeling in de loop van de laatste tien jaar in beeld gebracht. De volgende aspecten komen aan de orde:

- de productie (omzet);
- de toegevoegde waarde;
- de omzet per werknemer;
- de omzet uit hoofde van hoofd- en onderaanneming;
- de (bruto) bedrijfsresultaten.

Vervolgens worden in paragraaf 5.3 enige kengetallen van de bouwmaterialenindustrie gepresenteerd. Ten slotte wordt ingegaan op de orderportefeuille van de bouw (5.4) en op de rentabiliteit en solvabiliteit van de bouwsector in vergelijking met andere sectoren (5.5).

5.2 B&U en GWW

Productie

De productie (ook wel omzet genoemd) van de B&U en de GWW samen bedroeg in 2000 ongeveer € 35 miljard: de B&U-omzet bedroeg ruim € 25 miljard, die van de GWW ruim € 9 miljard. In 2000 stagneerde de omzet van de GWW, terwijl die van de B&U nog een forse groei liet zien. Voor het jaar 2001 raamt het EIB een omzetsdaling bij de B&U van 2%.²⁷ Voor 2002 verwacht het EIB een verdere daling met 4%, waarna in de jaren tot 2007 een gemiddelde stijging van 2% wordt verwacht. Voor de GWW raamt het EIB voor 2001 een omzet die gelijk is aan die van het jaar 2000. In 2002 neemt de omzet waarschijnlijk met 2% toe en in de jaren daarna met gemiddeld 1% per jaar.²⁸

Tabel 7 brengt de ontwikkeling van de omzet in beide sectoren over de periode 1990–1999 in beeld. Daaruit blijkt dat zowel bij de B&U als bij de GWW de omzet geleidelijk toeneemt.²⁹ Beide bedrijfstakken hadden in 1993 een slecht jaar, met een «dip» in de omzet, terwijl 1999 in de gepresenteerde reeks een topjaar is.

Beziet men de verschillen in grootteklasse van bedrijven, dan valt het volgende op:

- de omzet van het *kleinbedrijf* (met 1 tot 9 werknemers) tussen 1990 en 1999 nauwelijks gestegen is (in de B&U) of zelfs gedaald is (GWW);
- het marktaandeel van het *middenbedrijf* is nog steeds fors maar neemt af: het neemt in 1999 bij de B&U 46% van de omzet voor haar rekening; 2% minder dan in 1990. Bij de GWW nam het marktaandeel van het middenbedrijf van 41% in 1990 af tot 33% in 1999;
- de omzetgroei blijkt in beide sectoren vooral gerealiseerd te zijn door het *grootbedrijf* (honderd of meer werknemers). Gelet op de sterke groei van het aantal kleine bedrijven, kan dit duiden op een verdere schaalvergroting van bestaande grote bedrijven;³⁰
- het marktaandeel van de grote bedrijven nam bij de B&U toe van 36% in 1990 tot 41% in 1999. Bij de GWW was het aandeel van de grote bedrijven van oudsher al groter. In 1999 was hun marktaandeel in de GWW gegroeid tot 60%;

²⁷ EIB: Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2002; januari 2002.

²⁸ EIB: Licht herstel van de GWW-productie in 2002; Bouwwerk 2002/1.

²⁹ Zie voor een meer uitgebreide cijferopstelling van de financieel-economische gegevens van de B&U en de GWW bijlage 1.

³⁰ Bij deze cijferopstelling zijn overigens de concerngegevens niet geconsolideerd. De werkmaatschappijen zijn afzonderlijk geregistreerd.

Tabel 7. Productie B&U en GWW 1990–1999

	B&U				GWW			
	Totaal	Kleinbedrijf	Midden-bedrijf	Grootbedrijf	Totaal	Kleinbedrijf	Midden-bedrijf	Grootbedrijf
	Mld €							
1990	16,9	2,8	8,1	6,0	6,1	0,8	2,5	2,8
1991	17,2	3,0	8,3	6,0	6,3	0,7	2,5	3,2
1992	17,5	2,7	8,6	6,2	6,5	0,6	2,6	3,3
1993	16,7	2,5	8,6	5,6	6,1	0,5	2,3	3,3
1994	17,6	2,8	8,8	6,0	6,4	0,5	2,4	3,4
1995	18,8	3,2	9,2	6,4	6,7	0,7	2,3	3,7
1996	19,0	3,1	8,8	7,2	7,3	0,8	2,4	4,1
1997	20,1	3,0	9,4	7,7	7,7	0,7	2,5	4,5
1998	21,0	2,9	9,7	8,3	8,1	0,6	2,6	4,9
1999	23,0	3,0	10,6	9,4	9,2	0,7	3,0	5,5

Bron: CBS; Productiestatistiek bouwnijverheid

Toegevoegde waarde

Tabel 8 geeft een overzicht van de toegevoegde waarde over de periode 1990–1999, gerealiseerd in de B&U- en de GWW-sector.

Tabel 8. Toegevoegde waarde B&U en GWW 1990–1999

	B&U			GWW		
	Productie	Toegevoegde waarde (t.w.)	t.w. als percentage van de productie	Productie	Toegevoegde waarde (t.w.)	t.w. als percentage van de productie
		mld €	%		mld €	%
1990	16,9	4,8	28	6,1	2,3	38
1991	17,2	4,8	28	6,3	2,4	38
1992	17,5	5,0	29	6,5	2,4	37
1993	16,7	4,6	28	6,1	2,1	34
1994	17,6	4,8	27	6,4	2,1	33
1995	18,8	5,0	27	6,7	2,2	33
1996	19,0	5,0	26	7,3	2,3	32
1997	20,1	5,2	26	7,7	2,3	30
1998	21,0	5,5	26	8,1	2,4	30
1999	23,0	6,0	26	9,2	2,8	30

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; Bewerking enquêtecommissie

De toegevoegde waarde als percentage van de omzet is bij de B&U in 1999 lager dan bij de GWW: 26 tegenover 30% van de productiewaarde. Opvallend is echter dat de toegevoegde waarde bij de GWW veel sterker terugloopt dan bij de B&U. Dat wordt wellicht veroorzaakt doordat bij de GWW-bedrijven de kosten van het materiaalverbruik en met name van de betalingen aan onderaannemers veel sneller toenemen dan bij de B&U.

Omzet per werknemer

De omzet per werknemer is bij de B&U fors hoger dan bij de GWW. Bij de B&U is de omzet per werknemer € 170 000, bij de GWW € 140 000. In beide gevallen zijn de omzetten bij het grootbedrijf veel groter dan bij het kleinbedrijf. In 1999 was de omzet per werknemer bij het grootbedrijf in de B&U € 240 000, terwijl dit bij de GWW € 170 000 was.

Een gedeelte van de omzet wordt gehaald doordat onderaannemers werkzaamheden uitvoeren. Trekt men van de omzet de kosten betaald aan ondernemers af dan zijn de verschillen tussen B&U en GWW minder groot. De omzet per werknemer is dan voor de B&U € 110 000 en voor de

GWW € 100 000. Voor het grootbedrijf zijn de resultaten respectievelijk € 140 000 en € 120 000.

Onderaanneming

Het komt in de bouwnijverheid vaak voor dat bedrijven onderaannemers inschakelen. Er zijn veel eenmalige projecten, waarvoor niet elk bedrijf voldoende specialistische kennis in huis heeft. Deze huurt men dan bij andere aannemers in. Ook huurt men vaak onderaannemers in om zodoende voldoende capaciteit te hebben om de werken tijdig gereed te krijgen. Aan de andere kant zit men na afloop van het project niet met een overcapaciteit aan mensen. Vooral zzp-ers voeren werk uit in opdracht van andere aannemers.

Tabel 9 geeft een beeld van het belang van onderaanneming in de B&U- en de GWW-sector.

B&U-bedrijven voeren tussen de 85 en 90% uit als hoofdaannemer. Dit percentage is de afgelopen jaren stabiel. Bij de grote bedrijven met honderd of meer werknemers wordt zelfs 95% als hoofdaannemer uitgevoerd. Verrassend wellicht is dat ook bij het midden- en kleinbedrijf meer dan 80% van het werk in hoofdaanneming wordt uitgevoerd. Het is dus geenszins zo dat alleen het grootbedrijf als hoofdaannemer fungeert.

Tabel 9. Hoofd- en onderaanneming; 1999

	Eenheid	B&U			GWW				
		Totaal	Klein- bedrijf	Midden- bedrijf	Groot- bedrijf	Totaal	Klein- bedrijf	Midden- bedrijf	Groot- bedrijf
Bouwproductie	Mld €	22,7	3,0	10,5	9,2	8,9	0,7	2,8	5,4
Idem als hoofdaannemer	Mld €	19,7	2,4	8,7	8,7	6,9	0,4	1,7	4,8
Idem als hoofdaannemer	% van productie	87	80	83	95	78	57	61	89
Idem als onderaannemer	% van productie	13	20	17	5	22	43	39	11
Betaling aan onderaannemers	Mld €	8,2	0,6	3,6	3,9	2,5	0,1	0,8	1,6
Betaling aan onderaannemers	% van productie	36	20	34	42	27	14	29	30

Bron: CBS; Productiestatistiek bouwnijverheid; bewerking enquêtecommissie

Bij de GWW-bedrijven wordt ongeveer 80% van het werk als hoofdaannemer uitgevoerd. Bij de grote bedrijven is sprake van een toename: een stijging van 81% in 1990 tot 89% in 1999. Bij het middenbedrijf in de GWW-sector is sprake van een afname van het aandeel dat men als hoofdaannemer uitvoert, namelijk van 71% in 1990 tot 61% in 1999. Bij het kleinbedrijf is een duidelijk verschil te zien tussen B&U- en GWW-bedrijven. Kleine B&U- bedrijven voeren meer dan 80% van het werk als hoofdaannemer uit; bij kleine GWW-bedrijven is het aandeel gedaald van 75% in 1990 tot nog geen 60% in 1999.

Uit de cijfers blijkt overigens dat de bedragen van het werk dat in onderaanneming wordt uitgevoerd veel lager zijn dan de bedragen die aan onderaannemers worden betaald. Onderaannemers zijn dus lang niet altijd werkzaam in de B&U en de GWW. Het zullen echter wel meestal bedrijven zijn die verwant zijn met de B&U en de GWW. Zo is bekend dat de bouwinstallatiebedrijven vaak worden ingeschakeld als onderaannemer, maar ook sloopbedrijven en afwerkers van gebouwen voeren veel werk in onderaanneming uit.

Bruto bedrijfsresultaat

Het bruto bedrijfsresultaat als percentage van de productiewaarde is bij de B&U groter dan bij de GWW. Bij de B&U-bedrijven bedroeg het bruto bedrijfsresultaat 5,6% van de productiewaarde en bij de GWW-bedrijven 4,3%. Opvallend zijn de grote verschillen bij de indeling naar bedrijfs-grootte. De winstpercentages liggen bij de grote bedrijven beduidend lager dan bij het midden- en kleinbedrijf bij het kleinbedrijf. Tabel 10 geeft een overzicht.

Tabel 10. Bruto bedrijfsresultaat als percentage van de productiewaarde; 1999

	Totaal	Kleinbedrijf	Middenbedrijf	Grootbedrijf
	%			
B&U	5,6	13,3	4,7	3,2
GWW	4,3	28,6	3,3	1,8

Bron: CBS; Productiestatistiek bouwnijverheid

Het bruto bedrijfsresultaat als aandeel van de toegevoegde waarde bedraagt bij de B&U 22% en bij de GWW 14%.³¹

5.3 Bouwmaterialenindustrie

Aannemers nemen van een groot aantal bedrijven producten af. De belangrijkste toeleverende bedrijven zijn de constructiewerkplaatsen voor metalen ramen en deuren en de beton-, cement- en gipsproducten-industrie. Maar ook de timmerindustrie, de glas- en glasbewerkende industrie leveren veel producten aan. In onderstaand overzicht staan enkele kerngegevens van deze bouwmaterialenindustrie voor het jaar 1999. Het kleinbedrijf is daarin overigens niet opgenomen. Ter vergelijking zijn ook gegevens van de B&U en de GWW-bedrijven vermeld.

Opvallend zijn de grote verschillen tussen de resultaten per bedrijfstype. Het bruto resultaat als percentage van de omzet varieert van 3,1% (GWW) tot 33,3% (baksteen- en keramische dakpannenindustrie). Het bruto resultaat per werknemer varieert van € 4 500 tot € 58 700 per werknemer. Ook hierbij is het resultaat bij de GWW het laagst, gevolgd door de B&U, terwijl het resultaat bij de baksteen- en keramische dakpannenindustrie het hoogst is. Deze uitkomsten zijn mede het gevolg van het arbeidsintensieve karakter van de bedrijven in de B&U, de GWW en de timmerfabrieken aan de ene kant en het meer kapitaalintensieve karakter van de zand- en grindwinbedrijven en dakpannenindustrie.

Een ander beeld leveren de omzetcijfers per werknemer. De omzet per werknemer bij de zand- en grindbedrijven het hoogst (€ 249 000), terwijl die bij de timmerfabrieken het laagst is (€ 123 000). De resultaten bij de B&U- en GWW-bedrijven horen tot de middenmoot. Deze naar verhouding hogere resultaten bij de B&U en GWW worden mede veroorzaakt doordat deze bedrijven een deel van hun werk uitbesteden. De betalingen aan onderaannemers vormen wel een deel van de omzet, maar daar staat geen personeel tegenover.

³¹ Zie bijlage 1, tabel 1-6.

Tabel 11. Bedrijfsresultaat bouwmaterialenindustrie; 1999 (bedrijven met 20 of meer werknemers)

Bedrijfstype	Aantal bedrijven	Aantal werkne- mers	Omzet		Bruto bedrijfsresultaat		
			X 1000	mln €	Per werkne- mer	% van omzet	per werknemer
					1 000 €	mln €	%	1 000 €
Timmerindustrie	137	8,0	987	123	72	7,3	9,0
Glas- en glasbewerkende industrie	34	5,9	908	154	138	15,2	23,4
Baksteen- en keramische dakpannen- industrie ¹	31	2,2	384	175	128	33,3	58,2
Beton-, cement- en gipsproducenten- industrie ¹	155	12,6	2 043	162	355	17,4	28,2
Constructiewerkplaatsen voor metalen ramen en deuren	494	29,0	4 073	140	356	8,7	12,3
Zand-, grind-, klei- en zoutwinning ²	29	1,0	249	249	59	23,7	58,1
B&U-bedrijven met tien of meer werknemers	3 095	108,0	19 666	182	803	4,1	7,4
GWW-bedrijven met tien of meer werknemers	1 067	58,0	8 471	146	259	3,1	4,5

Bron: CBS; Productiestatistieken bouwnijverheid en industrie

¹ 1998;² 1995.

Het aantal bedrijven met twintig of meer werknemers in de bouwmaterialenindustrie is betrekkelijk constant. De sterkste daling heeft zich voorgedaan bij de baksteen- en keramische dakpannenproductie. Het aantal bedrijven is tussen 1993 en 1999 gedaald van 44 tot 31.³² Dat is niet ten koste gegaan van de omzet: deze steeg namelijk van € 320 miljoen in 1993 tot € 380 miljoen in 1998 (+ 19%). De omzet van de constructiewerkplaatsen voor metalen ramen en deuren steeg in de periode 1993 tot 1999 nog sterker, namelijk met 42%.

Naast de productie van materialen die in de bouw worden gebruikt worden ook goederen ingevoerd. In het jaar 2000 is voor € 2,6 miljard aan hout en houtproducten ingevoerd. Uit de cijfers is niet te achterhalen aan wie deze producten worden geleverd. Waarschijnlijk is hiervan € 0,6 miljard aan de B&U- en GWW-sector geleverd.

In totaal is aan zand, grind, keisteen en steenslag bijna € 300 miljoen ingevoerd in het jaar 2000. De invoer van asfalt en beton is verwaarloosbaar. Daarentegen is nog wel voor een aanzienlijk bedrag aan keramische en betonproducten ingevoerd. De import bedroeg € 510 miljoen. Ten slotte is aan glas en glasproducten voor € 930 miljoen ingevoerd.

5.4 Orderpositie

Uit onderzoek van het EIB blijkt dat in juni 2002 de orderpositie van de B&U-bedrijven 7,8 maanden bedroeg.³³ Vanaf 1990 is er sprake van een licht golvende beweging. De orderpositie bedroeg begin 1990 zeven maanden en daalde tot zes maanden in 1993, waarna er weer sprake was van een lichte stijging tot acht maanden medio 1998. Daarna schommelde de voorraad. De piek lag met 8,8 maanden in augustus 2000.

De orderportefeuille in de GWW bedroeg in juni 2002 6,2 maanden, hetgeen betrekkelijk fors is te noemen. Na een terugval eind 2001 trad vanaf januari 2002 herstel op in zowel de wegen- als de grond- en waterbouw. Vanaf 1990 tot en met 1995 bedroeg de voorraad ongeveer 3,5 maanden. Daarna nam deze iets toe tot 6,4 maanden in juni 2002.

³² Zie bijlage 1, tabel 1-7.³³ EIB: Conjunctuurmeting bouwnijverheid; juli 2002.

Eén tot twee jaar geleden was het aantal vacatures in de bouw erg hoog. Voor veel bedrijven was dat het grootste probleem om alle orders tijdig te kunnen uitvoeren. Dat beeld is het laatste jaar omgebogen. Het aantal vacatures per 100 werknemers is gedaald van 7,2 een jaar geleden tot 5,3 in april 2002. De sterkste daling trad op bij de GWW (van 8,2 naar 4,6 vacatures per 100 werknemers). In de B&U was de daling beperkter, namelijk van 6,9 naar 5,8. Desondanks blijft, volgens een ander onderzoek van het EIB, het gebrek aan geschoold personeel een probleem voor de verdere ontwikkeling van het bedrijf.³⁴ Voor 60% van de bedrijven geldt dit als een knelpunt. Als gevolg van de grote behoefte aan personeel zijn de loonkosten gestegen. De cao bruto-uurlonen in bouwnijverheid zijn in vergelijking met alle andere bedrijfstakken in de periode 1990–1999 meer gestegen: met 37% (tegenover 32% gemiddeld in alle bedrijfstakken).

Ten gevolge van de economische neergang en de moeizame gang op de woningmarkt verwacht het EIB dat de bouwproductie in 2002 met 2,5% zal dalen.³⁵ De nieuwbouw van utiliteitsgebouwen zal met 10% dalen, de woningbouw met 7,5%. Na een aantal jaren met sterke groei maakt de nieuwbouwactiviteit in de GWW een pas op de plaats. Ook de AVBB is pessimistisch over de ontwikkelingen in de bouwsector.³⁶ Met de zzp-ers gaat het goed.^{37, 38} Zij hebben met twee categorieën opdrachtgevers te maken: andere aannemers en particulieren. De zzp-ers hebben in de afgelopen jaren een grotere werkvoorraad gekregen. Maar liefst 98% van hen geeft aan in het algemeen gemakkelijk aan werk te kunnen komen, terwijl het aantal zzp-ers elk jaar nog fors toeneemt.

5.5 Rentabiliteit en solvabiliteit

Drie indicatoren voor de financiële gezondheid van bedrijven zijn:

- rentabiliteit eigen vermogen: de verhouding tussen het nettoresultaat en het eigen vermogen (x 100%);
- rentabiliteit totaal vermogen: de verhouding van het resultaat voor belastingen plus rentelasten en het totaal vermogen (x 100%);
- solvabiliteit: de verhouding van het eigen vermogen en het totaal vermogen (x 100%).

Tabel 12 laat deze kengetallen zien voor de bouwnijverheid en ter vergelijking ook die van enkele andere sectoren. In arbeidsintensieve sectoren als de bouw is met name de rentabiliteit op het eigen vermogen van belang. Wat dat betreft steekt de bouwnijverheid niet ongunstig af.

Tabel 12. Rentabiliteit en solvabiliteit van nijverheidssectoren (percentages); 1999

	Chemische industrie	Voedings-midd.ind.	Metaalindustrie	Bouwnijverheid
Rentabiliteit eigen vermogen	16	24	13	17
Rentabiliteit totaal vermogen	13	14	9	9
Solvabiliteit	49	41	46	32

Bron: CBS Statistisch Jaarboek 2002

³⁴ EIB: Ontwikkelingen en vooruitzichten van bouwbedrijven in 2002; januari 2002.

³⁵ EIB: Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2002; januari 2002.

³⁶ AVBB: Jaarverslag 2001; 2002.

³⁷ EIB: De zelfstandige zonder personeel in de bouw in 2001; 2002.

³⁸ EIB: Werk in overvloed voor zelfstandigen zonder personeel; in Bouwwerk 2002/2.

6. PRIJSINDEXCIJFERS

6.1 Inleiding

Het doel van indexering is om kosten- en prijsverschillen tussen dezelfde soort producten, voor zover veroorzaakt door verschillen in de tijd, zichtbaar te maken.³⁹ Dat is in de bouwsector geen sinecure. Veel bouwwerken zijn immers uniek, zodat ze moeilijk te vergelijken zijn. Er is immers maar één Westerscheldetunnel, er is maar één Betuwelijn. Het is dus lastig om een prijsindexcijfer samen te stellen dat representatief is voor «de» GWW of «de» B&U. Dat is ook te merken aan het grote aantal indices dat er bestaat. Voor verschillende soorten bouwwerken bestaan er onderscheiden indices. Diverse instanties stellen indices vast: het Bureau Documentatie Bouwwezen (BDB), CBS en Elsevier Misset Bouwkosten (MBK). Over de indexering in de bouw bestaat een uitgebreide literatuur.^{40, 41, 42}

De twee belangrijkste typen indices zijn input- en outputindices. De inputindices⁴³ hebben betrekking op de kostenontwikkeling voor de aannemers; de outputindices betreffen daarentegen de bouwkostenontwikkeling voor de opdrachtgevers (dus inclusief elementen als winst en risicokosten aannemers).

Gegeven de conceptuele verschillen tussen output- en inputindices mag worden verwacht dat de uitkomsten van beide indices en het verloop daarvan niet helemaal parallel zullen verlopen. Daarbij spelen productiviteitsveranderingen en de algemene conjunctuur een rol.

Volgens de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO) is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de bouwnijverheid in zes van de afgelopen tien jaar negatief, dat wil zeggen lager dan gemiddeld in de marktsector.⁴⁴ Een verklaring is dat er in de afgelopen jaren in de B&U-sector een verschuiving heeft plaatsgevonden van massaproductie naar maatwerk, zij het dat daarnaast ook de mechanisering en «prefab» zijn toegenomen. Per saldo vermindert de arbeidsproductiviteit in de periode 1991–2000 echter met 0,6% per jaar. Dat kan mede een verklaring zijn voor een sterkere kostenstijging bij de bouw dan het algemene gemiddelde in het bedrijfsleven.

Ten slotte is het aannemelijk dat de conjunctuur invloed heeft op de omvang van de overhead en winstmarges. Ten tijde van een hausse bijvoorbeeld zal de productiviteit minder sterk toenemen of mogelijk zelfs afnemen, omdat vaak (nieuwe) medewerkers moeten worden agetrokken. De loondruk is dan ook groter; niet onbelangrijk in een arbeidsintensieve sector als de bouwnijverheid. Bij een afnemende conjunctuur zal het omgekeerde zich voordoen.

De meeste indices in de bouw blijken tussen die van de materiaalkosten en de loonkosten in te liggen. Dat ligt in de rede, omdat kostenopbouw van de bouwnijverheid bestaat uit een forse looncomponent en een forse component voor materiaal.

6.2 GWW

Tabel 13 geeft verscheidene indices voor de prijsontwikkeling in de GWW gedurende de periode 1990–2000. Daaruit blijkt dat de ontwikkeling in het algemeen vrij regelmatig is verlopen. De meeste indices geven sinds 1995 een prijsstijging van ongeveer 15% aan.

Op het regelmatig verloop lijken twee uitzonderingen te zijn. In de moeilijke jaren 1993–1994 blijven de meeste indices voor prijzen vrijwel gelijk. En in de topjaren 1999–2000 is een relatief sterke stijging waarneembaar. Een van de oorzaken is dat de prijsontwikkeling van de aardolieproducten

³⁹ W. Cornelissen: Bouwindices, doel, soorten en toepassing; 50 jaar indexcijfers bouwkosten in Nederland; 28 januari 1996.

⁴⁰ W.H. Vosselman: CBS; Prijsindices voor woningbouw; verschillen en samenhang; Maandstatistiek Bouwnijverheid 1993 nr. 1.

⁴¹ H. Floor en G. van Leeuwen: CBS: Een nieuw prijsindexcijfer voor de bouwkosten van nieuwe woningen; Maandstatistiek Bouwnijverheid februari 2001.

⁴² W. Cornelissen: Bouwindices, doel, soorten en toepassing; 50 jaar indexcijfers bouwkosten in Nederland; 28 januari 1996.

⁴³ Bij inputindices gebruikt men een of meer referentieprojecten. Zo'n project wordt gesplitst in een aantal kostencomponenten, zoals arbeid, gebruik materieel en gebruik van materiaal zoals zand, asfalt, beton en dergelijke. De verschillende componenten krijgen een gewicht. Van de onderscheiden componenten bestaan er in het algemeen wel goede prijsindexcijfers. Bij de bepaling van het totaalindexcijfer worden de indices van de onderscheiden posten genomen en gewogen opgeteld tot het totaal-indexcijfer.

⁴⁴ SEO: Statistisch onderzoek naar prijs en kostenontwikkeling in de bouwsector; april 2002.

(asfalt, benzine voor auto's en machines) nogal grillig verloopt. In de diverse reeksen hebben de asfaltproducten een wisselend gewicht in de totale kostenopbouw.

In tabel 13 zijn de twee hoofdtypen indices vertegenwoordigd. Een belangrijk verschil tussen de aard van de reeksen van de Nationale Rekeningen (NR) voor de totale prijsontwikkeling van GWW-producten en de eerste vijf genoemde «deelindices» in de tabel⁴⁵ is dat de NR-reeksen betrekking hebben op de prijzen die aannemers in rekening brengen («outputindex») en de andere vijf op de kosten die aannemers hebben, dus exclusief opslag winst en risico en de doorberekening van de algemene kosten («inputindex»). Deze verschillen leiden echter niet tot een opvallend verschillend verloop van de indices.

Tabel 13. Prijsindexcijfers GWW; 1995=100¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 CBS: Aanleg riolering	86	90	94	98	98	100	102	104	106	108	110	113
2 CBS: Aanleg wegen met open verharding	87	90	93	97	98	100	102	104	107	109	112	117
3 CBS: Aanleg wegen met gesloten verharding	87	91	91	97	98	100	102	103	105	107	114	120
4 CBS: Verrichten machinaal grondwerk	87	94	94	99	99	100	102	103	105	107	110	113
5 CBS: Onderhoud wegen	86	90	92	96	98	100	100	102	104	105	112	117
6 CBS: GWW	86	90	93	96	98	100	102	103	106	108	113	.
7 CBS: GWW overheid	87	90	93	96	98	100	102	104	106	108	113	.

Bronnen:

1 t/m 5 CBS: Prijsindexcijfers grond-, water- en wegenbouw (inputindices voor bepaalde soorten projecten)

6 en 7 CBS: Nationale Rekeningen (indices waarmee ten behoeve van de Nationale Rekeningen volumeontwikkelingen worden berekend; deze kunnen het beste worden vergeleken met outputindices)

¹ De resultaten van de tabellen 13 t/m 16 zijn door de enquêtecommissie bewerkt teneinde vergelijkbare reeksen te verkrijgen.

6.3 B&U

Het aantal indices voor de B&U is groter dan dat voor de GWW. De uitkomsten variëren ook veel meer. Dat komt onder meer doordat het type index varieert, namelijk van een input- tot een outputindex met ook nog varianten daartussen. Tabel 14 geeft een overzicht.

Al met al laten de cijfers geen opvallende ontwikkelingen zien, zij het dat ook hier de laatste jaren de grootste prijsstijgingen laten zien. Alleen de prijsindexcijfers voor de bouwkosten van nieuwe woningen van het CBS schieten er uit. In iets mindere mate liggen de outputindexcijfers van het CBS voor de B&U hoger dan de inputindexcijfers. Mogelijk is dit een gevolg van de schaarste op de markt, waardoor de winstpercentages oplopen.

⁴⁵ Aanleg van riolering, aanleg van wegen met een open verharding, aanleg van wegen met een gesloten verharding, verrichten van machinaal grondwerk en onderhoud van wegen.

Tabel 14. Prijsindexcijfers B&U; 1995=100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
8 CBS: Bouwkosten van woningen	.	.	.	.	.	100	101	103	105	107	111	117
9 CBS: Nieuwbouwwoningen	85	86	91	94	96	100	103	106	108	112	.	.
10 CBS: Bouwkosten nieuwe woningen	.	.	.	.	.	100	104	108	112	119	125	.
11 MBK-index bedrijfsgebouwen	90	93	96	96	97	100	102	103	107	111	111	117
12 MBK-index kantoorgebouwen	90	93	96	96	97	100	102	104	106	109	111	118
13 MBK-index woningbouw	91	92	95	97	97	100	101	105	108	110	113	122
14 MBK-index renovatie	89	91	95	96	96	100	102	104	107	109	113	119
15 CBS: B&U	87	90	93	95	97	100	103	105	108	112	117	.
16 CBS: Woningen	87	90	93	96	97	100	103	105	108	112	117	.
17 CBS: Utiliteitsbouw	87	90	93	95	97	100	103	105	108	112	117	.
18 CBS: Utiliteitsbouw overheid	87	90	93	96	97	100	103	106	108	112	117	.
19 BDB-index nieuwbouw eengezinsw.	85	91	93	95	97	100	102	104	109	113	117	123
20 BDB-index nieuwbouw van kantoren	88	93	94	96	98	100	101	103	106	109	113	120
21 BDB-index nieuwbouw bedrijfsgeb.	89	94	95	96	98	100	101	103	107	110	114	119
22 BDB-index nieuwbouw van scholen	88	94	95	96	98	100	101	103	107	110	114	121

Bronnen:

- 8 CBS: Inputindexcijfers voor de bouwkosten van woningen (inputindex)
9 CBS: Prijsindexcijfers van nieuwbouwwoningen (outputindex, gebaseerd op goedkope huursector)
10 CBS: Prijsindexcijfer van de bouwkosten van nieuwe woningen (outputindex, gebaseerd op bouwkosten van alle woningen, geschoond van kwaliteitsverbeteringen)
11 Elsevier MBK-index bedrijfsgebouwen (mix van input- en outputindex)
12 Elsevier MBK-index kantoorgebouwen (mix van input- en outputindex)
13 Elsevier MBK-index woningbouw (mix van input- en outputindex)
14 Elsevier MBK-index renovatie (mix van input- en outputindex)
15–18 CBS: Nationale Rekeningen (outputindex)
19 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw eengezinswoningen (inputprijzen met opslag)
20 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw kantoren (inputprijzen met opslag)
21 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw bedrijfsgebouwen (inputprijzen met opslag)
22 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw scholen (inputprijzen met opslag)

6.4 Bouwmaterialen

Tabel 15. Prijsindexcijfers bouwmaterialen; 1995=100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
23 CBS: Timmerproducten	87	87	89	92	97	100	100	102	103	105	111	119
24 CBS: Aardolieproducten	122	122	111	106	100	100	119	132	108	134	216	207
25 CBS: Keramische bouwmat.	.	.	.	.	.	100	103	104	106	107	110	117
26 CBS: Cement, kalk, gips	88	90	93	96	98	100	100	102	103	104	106	110
27 CBS: Beton, cement en gips	.	.	.	.	.	100	101	104	105	107	110	116
28 CBS: Zand (t/m 1995); zand en grind (v.a. 1995)	80	89	92	95	97	100	106	111	116	119	125	134
29 CBS: Materiaalkosten bouwen van woningen	.	.	.	.	.	100	99	101	102	103	108	113
30 BDB: Materiaalkosten nieuwbouw eengezinsw.	86	88	91	94	96	100	102	105	107	110	114	119
31 BDB: Materiaalkosten nieuwbouw van kantoren	90	93	94	96	98	100	102	103	104	106	111	117
32 BDB: Materiaalkosten nieuwbouw bedrijfsgeb.	90	93	94	96	98	100	101	103	105	107	111	116
33 BDB: Materiaalkosten nieuwbouw van scholen	90	93	94	95	98	100	101	102	105	106	110	116

Bronnen:

- 23 t/m 27 CBS: Producentenprijzen naar SBI 93
28 CBS: Producentenprijzen naar SGN (1990–1995) en naar SBI 93 (1995–2001)
29 CBS: Inputindexcijfers voor de bouwkosten van woningen
30 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw eengezinswoningen
31 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw kantoren
32 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw bedrijfsgebouwen
33 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw scholen

De prijsontwikkelingen van de bouwmaterialen laten een fluctuerend beeld zien.

De prijzen van met name de aardolieverwerkende industrie wisselen sterk. Vanaf 1995 heeft echter een verdubbeling van het prijsniveau plaatsge-

vonden. De ontwikkeling van de prijzen van zand en grind vertoont eveneens een relatief sterke ontwikkeling. De prijzen lagen in 2001 eenderde hoger dan in 1995 en tweederde hoger dan in 1990.

De minste ontwikkeling in het prijsniveau is te constateren bij de cement-, kalk- en gipsproducten. De prijzen lagen in 2001 maar 10% hoger dan in 1995.

De materiaalkostenindex voor het bouwen van woningen van het CBS vertoont een vlakker verloop dan de index van de BDB. Mogelijk dat dit wordt veroorzaakt doordat het CBS alle woningen meeneemt en het BDB de materiaalkosten van alleen de eengezinswoningen.

6.5 Loonkosten- en consumentenprijsindexcijfer

Het consumentenprijsindexcijfer (CPI) van het CBS vertoont van 1990 tot en met 2000 een heel regelmatig beeld. Alleen tussen 2000 en 2001 gaat de index naar verhouding sterk omhoog (plus vijf punten). De loonkosten in de bouw zijn veel sterker gestegen. De ontwikkeling van de materiaalkosten (tabel 15) loopt in grote lijnen gelijk aan dat van de CPI.

Tabel 16. Diverse prijsindexcijfers; 1995=100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
34 CBS: Loonkosten bouwen van woningen	.	.	.	.	.	100	103	105	109	112	116	123
35 BDB: Loonkosten nieuwbouw eengezinswon.	85	93	95	97	98	100	101	103	110	115	119	126
36 BDB: loonkosten nieuwbouw van kantoren	84	94	96	97	98	100	101	103	110	115	119	126
37 BDB: loonkosten nieuwbouw bedrijfsgeb.	84	94	96	97	98	100	101	103	110	115	119	126
38 BDB: loonkosten nieuwbouw van scholen	84	94	96	97	98	100	101	103	110	115	119	126
39 CBS: Consumentenprijs-index, alle huishoudens	87	90	93	95	98	100	102	104	106	109	111	116

Bronnen:

34 CBS: Inputindexcijfers voor de bouwkosten van woningen (geactualiseerde loonkosten in de bouwnijverheid; als voorlopig cijfer wordt de ontwikkeling van de CAO-lonen per gewerkt uur gebruikt)

35 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw eengezinswoningen (feitelijke lonen)

36 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw kantoren (feitelijke lonen)

37 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw bedrijfsgebouwen (feitelijke lonen)

38 Bureau Documentatie Bouwwezen: indexcijfers nieuwbouw scholen (feitelijke lonen)

39 CBS: Consumentenprijsindexcijfers, alle huishoudens, totaal

7. OPDRACHTGEVERS GWW EN B&U

7.1 Inleiding

Onder invloed van verschillende factoren, zoals de toenemende behoefte aan infrastructuur en de gunstige financiële positie van opdrachtgevers, zijn de uitgaven van de grote opdrachtgevers voor GWW-werken in de afgelopen jaren fors toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een groei van de GWW-productie voor deze opdrachtgevers met gemiddeld 6% per jaar. In de jaren 1999 en 2000 bedroeg de groei gemiddeld 12%.

Opdrachtgevers in de GWW voeren van oudsher daarnaast veel werk in eigen beheer uit. Vooral nutsvoorzieningen, groenvoorziening en wegwerkzaamheden worden in belangrijke mate door de opdrachtgevers zelf uitgevoerd. In de afgelopen jaren is er echter in toenemende mate sprake van uitbesteding van GWW-werken. Voor een belangrijk deel is dit een gevolg van het maatschappelijke discussie over de taakverdeling tussen overheid en markt.⁴⁶ Overheden bezinnen zich op hun kerntaken. De beschikbare capaciteit is dan ook vaak bepalend voor het al dan niet uitbesteden van werkzaamheden. Voorts worden de werkzaamheden steeds complexer en specifiek. De opdrachtgevers hebben de daarvoor benodigde kennis vaak niet meer in huis. Een stimulans van uitbesteding kan volgens het EIB ook zijn dat er sprake is van kostenvoordelen en kwaliteitsverbetering.

De vraagzijde in de B&U is heel anders gestructureerd dan de samenstelling van de opdrachtgevers in de GWW. De overheden nemen hier een bescheiden plaats in die de laatste jaren bovendien nog bescheidener is geworden: nog geen 10% van de omzet. Bedrijven en particulieren zorgen in de B&U voor ruim de helft van de omzet.

7.2 Opdrachtgevers GWW

In de GWW is de overheid de belangrijkste opdrachtgever. Meer dan de helft van de opdrachten komt van de overheid (rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen). Bedrijven investeren ook een fors bedrag in GWW-werken, met name in het railvervoer (HSL, Betuwelijn en dergelijke) en in nutswerken (kabels, leidingen). Het EIB verwacht dat de opdrachten van de rijksoverheid de komende jaren nauwelijks meer toenemen. Daarentegen zullen de decentrale overheden in toenemende mate voor de aanleg en onderhoud van GWW-werken een beroep gaan doen op aannemers en minder werkzaamheden zelf gaan uitvoeren.⁴⁷

Tabel 17 laat zien dat in 2000 bijna € 10 miljard is uitgegeven voor GWW-werken. Hiervan is bijna € 3 miljard voor klein onderhoud en € 7 miljard voor groot onderhoud uitgegeven. De uitgaven zijn voor een deel in eigen beheer uitgevoerd (ruim € 2 miljard), maar voor het grootste deel zijn de werkzaamheden aan aannemers uitbesteed. Vooral de kapitaalswerken (nieuwbouw, aanleg, reconstructie, groot onderhoud en vervanging) worden voor het grootste gedeelte uitbesteed. Klein onderhoud wordt voor een derde deel in eigen beheer uitgevoerd.

De verhoudingscijfers verschillen per type opdrachtgever en per type werk. De rijksoverheid besteedt vrijwel alle werkzaamheden uit, terwijl bedrijven naar verhouding meer zelf werken uitvoeren. De werken in verband met de nutsvoorzieningen bijvoorbeeld worden voor het grootste gedeelte in eigen beheer uitgevoerd.

⁴⁶ EIB: Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2002; januari 2002.

⁴⁷ EIB: Uitbesteding in de GWW; juni 2001.

De rijksoverheid en decentrale overheden hebben samen in totaal € 6 miljard aan GWW-werk uitgegeven in 2000. Daarvan is bijna € 1 miljard in eigen beheer uitgevoerd; ruim € 5 miljard is uitbesteed (€ 1,9 miljard rijksoverheid; € 3,3 miljard door decentrale overheden).

Het werk voor de *rijksoverheid* heeft vooral betrekking op wegverkeer. Van de € 1,9 miljard aan uitgaven in 2000 heeft € 1,3 miljard betrekking op wegverkeer, terwijl € 0,5 miljard is uitgegeven aan waterverkeer en waterbeheersing (aanleg en onderhoud van waterwegen, oeverwerken, ophoging van het strand, baggerwerken en dergelijke). Ongeveer een derde deel van de uitgaven voor wegverkeer heeft betrekking op klein onderhoud. In het algemeen zijn dat kleinere werken. Van het waterverkeer en de waterbeheersing heeft 80% betrekking op kapitaalswerken. *Decentrale overheden* hebben een grotere diversiteit in typen werk dan de Rijksoverheid. Naast wegwerkzaamheden worden gelden besteed aan groenvoorziening, uitvoering van bestemmingsplannen, waterbeheersing en riolering. In tegenstelling tot de rijksoverheid voeren de lagere overheden wel een deel van de werkzaamheden zelf uit. In 2000 voerden zij van de totale werkzaamheden 20% zelf uit. Desondanks hebben zij in 2000 voor € 3,3 miljard uitbesteed. Hiervan had € 1,2 miljard betrekking op wegverkeer (waarvan drievierde deel kapitaalswerken) en bijna € 0,5 miljard aan uitvoering van bestemmingsplannen, alsmede aan rioleringswerkzaamheden en ook aan waterverkeer en waterbeheersing. *Bedrijven* laten vooral werken uitvoeren voor nutsvoorzieningen (m.n. kabels) en railvervoer.

Tabel 17. Gemaakte kosten GWW; 2000

		Totale kosten	In eigen beheer	Uitbesteed
		mld €		
Totaal		9,9	2,1	7,8
	w.o. wegverkeer	2,9	0,2	2,6
	w.o. railvervoer	1,5	0,1	1,4
	w.o. nutsvoorzieningen	2,2	1,2	1,0
Rijksoverheid		1,9	0	1,9
	w.o. wegverkeer	1,3	0	1,3
	w.o. railvervoer	0	0	0
	w.o. nutsvoorzieningen	0	0	0
Lagere overheden		4,1	0,8	3,3
	w.o. wegverkeer	1,5	0,2	1,2
	w.o. railvervoer	0	0	0
	w.o. nutsvoorzieningen	0	0	0
Bedrijven		3,9	1,4	2,6
	w.o. wegverkeer	0	0	0
	w.o. railvervoer	1,4	0,1	1,3
	w.o. nutsvoorzieningen	2,2	1,2	1,0

Bron: CBS; Statistiek Voortgang GWW

7.3 Ontwikkelingen GWW

Tabel 18 laat de ontwikkeling zien van de GWW-uitgaven, in eigen beheer en uitbesteed, in de periode 1989–2000. De uitgaven voor GWW-werken blijken geleidelijk gestegen te zijn van € 6 miljard in 1989 tot € 9,9 miljard in 2000 (gemiddeld 6,1% per jaar). Alleen in 1994, 1997 en 1998 was er enige stagnatie. De uitgaven namen in 1999 en 2000 snel toe (met 13% respectievelijk 11%).

In het jaar 1989 is voor € 4,1 miljard uitbesteed en in 2000 voor € 7,8 miljard (een groei van gemiddeld 8,4% per jaar). Het bedrag dat aan aannemers wordt uitbesteed neemt dus sneller toe dan de kosten van

werken die in eigen beheer worden uitgevoerd. Het aandeel van de totale uitgaven dat wordt uitbesteed is toegenomen van 68% in 1989 tot 79% in 2000.

De uitgaven van de rijksoverheid zijn in de betrokken periode het sterkst gestegen: gemiddeld 9,7% per jaar. De rijksoverheid is in de afgelopen 11 jaar meer gaan uitgeven voor wegverkeer (11,2% per jaar) en waterverkeer en waterbeheersing (14,1% per jaar), maar minder aan landinrichting en groenvoorziening.

De decentrale overheden hadden per jaar gemiddeld 4,7% meer kosten. Er bestaat een tendens om steeds meer werkzaamheden uit te besteden. De door derden uitgevoerde werken namen namelijk gemiddeld met 6,4% per jaar toe (van € 2,0 naar € 3,3 miljard). De door derden uitgevoerde werkzaamheden voor wegverkeer namen toe van € 0,7 miljard in 1989 tot € 1,2 miljard in 2000 (6,5% per jaar).

Voor waterverkeer en waterbeheersing is in 1989 € 0,2 miljard uitbesteed en in 2000 € 0,5 miljard (+12,6% per jaar). De relatief sterkste toename is te zien voor de aanleg van rioleringen, namelijk van € 0,1 miljard in 1989 tot € 0,4 miljard in 2000 (20,7% per jaar). De uitgaven voor bestemmingsplannen bleven vrijwel gelijk (een toename van € 0,4 tot € 0,5 miljard in 11 jaar). Werken voor groenvoorzieningen worden door de lagere publiekrechtelijke lichamen van 1989 tot 1996 voor het grootste gedeelte in eigen beheer uitgevoerd, maar in de jaren daarna is meer uitbesteed dan in eigen beheer uitgevoerd. De hoeveelheid uitbesteed werk nam toe van € 0,2 tot € 0,3 miljard, een toename van gemiddeld 6,4% per jaar.

Bedrijven maakten vooral kosten voor railvervoer en nutsvoorzieningen. De totale kosten van bedrijven namen toe met 6,2% per jaar tussen 1989 en 2000. De kosten van uitbesteed werk namen in diezelfde periode toe met 10,5% per jaar.

De kosten voor railvervoer namen jaarlijks toe met 18,8%. In het begin van de jaren negentig werd een aanzienlijk gedeelte in eigen beheer uitgevoerd (ongeveer eenderde gedeelte van de totale kosten). Vanaf 1997 werd nog geen 3% in eigen beheer uitgevoerd. De kosten voor uitbesteed werk stegen explosief, namelijk met gemiddeld 30% per jaar. Deze sterke verschuivingen hebben mede te maken met de verzelfstandiging en opsplitsing van de NS.

De kosten voor nutsvoorzieningen stegen jaarlijks met 2,5%. De laatste jaren is een stabilisatie opgetreden in de kosten. Het grootste gedeelte van de werkzaamheden wordt in eigen beheer uitgevoerd. De kosten voor uitbesteede werken namen met 2,8% per jaar toe.

Tabel 18. Kosten GWW-werken naar opdrachtgever

Jaar	Totale kosten	Rijksoverheid		Lagere overheden		Bedrijven		
		w.v. uitbesteed	w.v. uitbesteed	w.v. uitbesteed	w.v. uitbesteed			
	Mld €							
1989	6,0	4,1	0,9	0,9	2,7	2,0	2,3	1,2
1990	6,4	4,4	0,9	0,9	2,8	2,0	2,7	1,4
1991	6,7	4,6	1,0	1,0	2,7	2,0	3,0	1,7
1992	7,1	4,9	0,9	0,9	3,0	2,3	3,1	1,7
1993	7,6	5,2	1,1	1,1	3,0	2,2	3,5	2,0
1994	7,5	5,2	1,1	1,1	3,1	2,3	3,4	1,9
1995	7,7	5,4	1,1	1,1	3,3	2,4	3,3	1,9
1996	8,0	5,9	1,2	1,2	3,4	2,6	3,3	2,1

Jaar	Totale kosten	Rijksoverheid		Lagere overheden		Bedrijven		
		w.v. uitbesteed		w.v. uitbesteed		w.v. uitbesteed		w.v. uitbesteed
1997	8,0	6,0	1,2	1,2	3,3	2,6	3,5	2,2
1998	7,9	6,2	1,2	1,2	3,4	2,7	3,4	2,3
1999	8,9	6,9	1,4	1,4	3,7	3,0	3,7	2,4
2000	9,9	7,8	1,9	1,9	4,1	3,3	3,9	2,6

Bron: CBS; Statistiek Voortgang GWW

7.4 Opdrachtgevers en ontwikkelingen B&U

Tabel 19 geeft een overzicht van de opdrachtgevers in de B&U en de door hen gegenereerde omzet in de loop van de jaren 1996–2000. Daaruit blijkt dat bedrijven de belangrijkste opdrachtgevers op de B&U-markt zijn.⁴⁸ Zij nemen ongeveer eenderde deel van de opdrachten voor hun rekening. Dit aandeel vertoont echter een dalende tendens. De «overige opdrachtgevers» vertonen een stijgende tendens. Zij nemen ruim een vijfde deel van de verleende opdrachten voor hun rekening. Tot deze categorie behoren aannemers die voor hun eigen rekening bouwen en bouwers voor de markt (projectontwikkelaars en beleggers). Een belangrijke opdrachtgever vormen ook de particulieren; zij zorgen eveneens voor ongeveer een vijfde van de omzet. Dit is in de loop der jaren vrij stabiel. In de B&U is het relatieve aandeel van de opdrachten van de overheid afgenomen. Dat geldt ook voor de woningcorporaties. Er is dan ook sprake van een sterke terugval van het aantal woningen dat wordt gebouwd in opdracht van woningcorporaties.

Tabel 19. Binnenlandse omzet van B&U-bedrijven naar opdrachtgever; 1996–2000

	1996	1997	1998	1999	2000
	Totaal = 100%				
Overheid	11,9	9,7	8,3	10,3	9,2
Woningbouwcorporaties	11,9	11,2	13,7	12,6	9,6
Bedrijven	37,9	40,2	35,6	33,3	34,2
Hoofdaannemers	3,3	3,4	5,6	6,2	6,3
Particulieren	19,9	19,4	19,7	21,3	19,0
Overige	15,1	16,1	17,1	16,3	21,7
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: EIB

Kantoren zijn bouwwerken waarvoor zowel door de particuliere als door de overheidssector opdracht wordt gegeven. Een vergelijking van de kosten die deze opdrachtgevers betalen, zou wellicht inzicht kunnen geven in het antwoord op de vraag of de overheid evenveel betaalt voor haar kantoren. Het blijkt dat de bouwkosten van overheidskantoren per vierkante meter beduidend hoger zijn dan die voor bedrijven.⁴⁹ Een eenduidige verklaring is daarvoor echter vooralsnog niet te geven. Een van de theorieën is dat de overheid bij de onderhandelingen een minder sterke positie inneemt dan de bedrijven en daardoor duurder uit zou zijn. Daartegenover kan worden betoogd dat overheidskantoren vaak in gemeentecentra, dus duurdere plekken, staan. Bovendien lijken overheidskantoren doorgaans completer ingericht te worden opgeleverd dan bedrijfskantoren. Ten slotte zijn de bouwkosten per vierkante meter kantoor mede afhankelijk van de grootte van het kantoor. Kleine kantoren

⁴⁸ EIB: Bedrijfseconomische kerncijfers van B&U-bedrijven in 2000; november 2001.

⁴⁹ Zie bijlage 6.

zijn per vierkante meter goedkoper; kantoorruimtes van 5 000 tot 10 000 m² zijn per vierkante meter het duurst.

Literatuur

- Archidat: Website bouwkosten-online; 28 juni 2002.
- AVBB: Jaarverslag 2001; 2002.
- AVBB: Een bouwwerk is geen auto; Bouwnieuws 19 april 2002.
- Boer, Willem-Jan: Betonkrant, bijlage bij Cobouw; 25 en 27 mei 2002.
- CAP ANALYSIS: Scan van de Nederlandse bouwsector; in opdracht van de NMa, juni 2002.
- CBS: Productiestatistieken bouwnijverheid GWW 1990 t/m 1993; 1992 t/m 1995.
- CBS: Productiestatistieken bouwnijverheid B&U 1990 t/m 1993; 1992 t/m 1995.
- CBS: Bouwcijfers 1995 t/m 1999; 1996 t/m 2000.
- CBS: Bouwen en bouwmaterialen; Industriemonitor 2000/06.
- CBS: Statline database, diverse tabellen; maart t/m juni 2002.
- Cornelissen, W: Bouwindices; doel, soorten en toepassing; 50 jaar indexcijfers bouwkosten in Nederland; 28 januari 1996.
- EIB: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector; 1991.
- EIB: De grond-, water- en wegenbouw in de periode 1998–2005; juni 1998.
- EIB: Concurrentie en grootbedrijf in de bouw; april 1999.
- EIB: De ontwikkeling van de aan de bouwnijverheid toeleverende industrieën in de periode 1986–1995; september 1999.
- EIB: De toekomst van het middelgrote B&U-bedrijf; mei 2001.
- EIB: Uitbesteding in de GWW; juni 2001.
- EIB: Het kleine bouwbedrijf in de B&U; 2001.
- EIB: Bedrijfseconomische kerncijfers van GWW-bedrijven in 2000; november 2001
- EIB: Bedrijfseconomische kerncijfers van B&U-bedrijven in 2000; november 2001.
- EIB: Kleine bouwbedrijven doen goede zaken; Bouwwerk 2001/4.
- EIB: Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2002; januari 2002.
- EIB: Licht herstel van de GWW-productie in 2002; Bouwwerk 2002/1.
- EIB: Ontwikkelingen en vooruitzichten van bouwbedrijven in 2002; januari 2002.
- EIB: De zelfstandige zonder personeel in de bouw in 2001; 2002
- EIB: Conjunctuurmeting bouwnijverheid; mei 2002.
- EIB: Werk in overvloed voor zelfstandigen zonder personeel; Bouwwerk 2002/2.
- Europese Commissie: IP/02/933; 26 juni 2001.
- Het Financieele dagblad: Relatie bouw en overheid verstart; 27 mei 2002.
- Het Financieele dagblad: Kalkzandsteengroep moet splitsen op last van Brussel; 27 juni 2002.
- Floor, H. en G. van Leeuwen: CBS: Een nieuw prijsindexcijfer voor de bouwkosten van nieuwe woningen; Maandstatistiek Bouwnijverheid februari 2001.
- Kamers van Koophandel en Fabrieken; handelsregisters; medio april–medio juni 2002.
- Raad van de Europese Unie, Verordening (EEG) van 9 oktober 1990 nr. 3037/90; Publicatieblad L 293; 24 oktober 1990.
- SEO: Statistisch onderzoek naar prijs en kostenontwikkeling in de bouwsector; april 2002.
- VBW-Asfalt: website; 28 juni 2002.
- Vosselman, W. H.: CBS: Prijsindices voor woningbouw: verschillen en samenhang; Maandstatistiek Bouwnijverheid; januari 1993.

Lijst met afkortingen

AVBB	Algemeen Verbond Bouwbedrijf
BDB	Bureau Documentatie Bouwwezen
BIK-code	Bedrijfsindeling kamers van koophandel (Identieke codering als de Standaard BedrijfsIndeling van het CBS)
B&U	Burgerlijke en Utiliteitsbouw
BV	Besloten Vennootschap
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPI	Consumenten Prijsindexcijfer
EIB	Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid
GK	Grootteklasse-indeling van bedrijven naar aantal werknemers
GWW	Grond-, Weg- en Waterbouw
HSL	Hoge Snelheidslijn
KvK	Kamers van koophandel en fabrieken
MBK	Misset Bouwkosten
mkb	midden- en kleinbedrijf
mld	miljard
NACE	Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés Européennes
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NR	Nationale Rekeningen
PECB	Parlementaire EnquêteCommissie Bouwnijverheid
R&D	Research en Development
SBI	Standaard BedrijfsIndeling van het CBS (identiek aan de BIK-code van de KvK)
SEO	Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam
TW (t.w.)	Toegevoegde Waarde
VGBouw	Vereniging Grootbedrijf Bouwnijverheid
V.O.F.	Vennootschap onder Firma
Zzp-ers	Zelfstandigen zonder personeel

Overzicht tabellen in hoofdtekst

1. Bedrijven naar bedrijfsactiviteit; 2000
2. Bedrijven naar omvang in 1995 en 2001
3. Verdeling werknemers naar klein-, midden- en grootbedrijf in verschillende bedrijfstakken
4. Concernrelaties; 2002
5. Bedrijven met werknemers vallend onder een concern; 1999
6. Concerns met betonbedrijven; 2002
7. Productie B&U en GWW; 1990–1999
8. Toegevoegde waarde B&U en GWW; 1990–1999
9. Hoofd- en onderaanneming; 1999
10. Bruto bedrijfsresultaat als percentage van de productiewaarde; 1999
11. Bedrijfsresultaten bouwmaterialenindustrie; 1999 (bedrijven met 20 of meer werknemers)
12. Rentabiliteit en solvabiliteit van enkele nijverheidsscctoren; 1999
13. Prijsindexcijfers GWW; 1995=100
14. Prijsindexcijfers B&U; 1995=100
15. Prijsindexcijfers bouwmaterialen; 1995=100
16. Diverse prijsindexcijfers; 1995=100
17. Gemaakte kosten GWW; 2000
18. Kosten GWW-werken naar opdrachtgever
19. Binnenlandse omzet van B&U-bedrijven naar opdrachtgever

Tabel 1-1. Algemene gegevens en opbrengsten B&U-bedrijven

Berijfsgrootte	Jaar	Bedrijven	Werkgelegenheid				Productiewaarde	
			werkz. personen	werknemers	totaal	bouwactiviteit	w.o. als hoofdaannemer	w.o. als onderaannemer
								mld €
				x 1000				
1-9	1990	6,5	35	.	2,8	2,7	2,4	0,3
	1991	6,3	33	.	3,0	2,9	2,5	0,4
	1992	6,2	31	.	2,7	2,7	2,2	0,5
	1993	6,1	29	23	2,5	2,4	2,0	0,4
	1994	6,6	30	25	2,8	2,8	2,3	0,5
	1995	7,6	39	30	3,2	3,1	2,5	0,6
	1996	7,8	34	27	3,1	3,0	2,3	0,7
	1997	8,0	32	25	3,0	2,9	2,3	0,6
	1998	7,9	29	23	2,9	2,8	2,4	0,4
	1999	8,1	33	24	3,0	3,0	2,4	0,6
10-99	1990	2,7	74	.	8,1	7,9	6,7	1,2
	1991	2,8	75	.	8,3	8,2	7,0	1,2
	1992	2,9	73	.	8,6	8,5	7,2	1,3
	1993	2,8	70	70	8,6	8,5	7,6	0,9
	1994	2,7	72	71	8,8	8,7	7,6	1,1
	1995	2,7	71	71	9,2	9,1	8,1	1,0
	1996	2,7	68	69	8,8	8,7	7,4	1,3
	1997	2,7	71	71	9,4	9,3	7,9	1,4
	1998	2,8	70	70	9,7	9,6	7,9	1,7
	1999	2,9	70	69	10,6	10,5	8,7	1,8
100 en meer	1990	0,2	38	.	6,0	6,0	5,6	0,4
	1991	0,2	38	.	6,0	5,9	5,5	0,4
	1992	0,2	38	.	6,2	6,1	5,6	0,5
	1993	0,2	33	33	5,6	5,6	5,3	0,3
	1994	0,2	34	34	6,0	5,9	5,6	0,3
	1995	0,2	35	35	6,4	6,3	6,0	0,3
	1996	0,2	35	35	7,2	7,1	6,9	0,2
	1997	0,2	35	35	7,7	7,6	7,3	0,3
	1998	0,2	37	37	8,3	8,2	7,7	0,5
	1999	0,2	39	39	9,4	9,2	8,7	0,5
Totaal	1990	9,4	147	.	16,9	16,6	14,7	1,9
	1991	9,3	146	.	17,2	17,0	15,0	2,0
	1992	9,3	142	.	17,5	17,3	15,0	2,3
	1993	9,0	132	126	16,7	16,5	14,9	1,6
	1994	9,5	136	130	17,6	17,3	15,6	1,7
	1995	10,5	145	136	18,8	18,5	16,6	1,9
	1996	10,7	138	130	19,0	18,8	16,6	2,2
	1997	10,9	138	131	20,1	19,9	17,5	2,4
	1998	10,9	136	130	21,0	20,7	18,0	2,7
	1999	11,2	142	132	23,0	22,7	19,7	3,0

Bron: CBS; Productiestatistieken bouwnijverheid en Bouwcijfers, bewerking enquêtecommissie.

Tabel 1-2. Algemene gegevens en opbrengsten GWW-bedrijven

Berijfsgrootte	Jaar	Bedrijven	Werkgelegenheid				Productiewaarde	
			werkz. personen	werknemers	totaal	bouwactiviteit	w.o. als hoofdaannemer	w.o. als onderaannemer
			x 1000				mld €	
1-9	1990	1,7	10	.	0,8	0,8	0,6	0,2
	1991	1,6	9	.	0,7	0,6	0,4	0,2
	1992	1,6	9	.	0,6	0,6	0,4	0,2
	1993	1,3	7	7	0,5	0,4	0,3	0,1
	1994	1,5	8	7	0,5	0,5	0,3	0,2
	1995	1,7	9	7	0,7	0,6	0,4	0,2
	1996	1,9	10	9	0,8	0,8	0,5	0,3
	1997	2,0	10	8	0,7	0,7	0,4	0,3
	1998	1,9	9	7	0,6	0,6	0,3	0,3
	1999	2,1	8	7	0,7	0,7	0,4	0,3
10-99	1990	1,0	30	.	2,5	2,4	1,7	0,7
	1991	1,1	29	.	2,5	2,4	1,7	0,7
	1992	1,1	29	.	2,6	2,4	1,7	0,7
	1993	0,9	26	25	2,3	2,2	1,7	0,5
	1994	0,9	24	24	2,4	2,3	1,8	0,5
	1995	0,9	24	24	2,3	2,3	1,7	0,6
	1996	0,9	24	24	2,4	2,3	1,7	0,6
	1997	0,9	24	24	2,5	2,4	1,8	0,6
	1998	1,0	24	24	2,6	2,5	1,6	0,9
	1999	1,0	25	25	3,0	2,8	1,7	1,1
100 en meer	1990	0,1	27	.	2,8	2,6	2,1	0,5
	1991	0,1	29	.	3,2	3,0	2,5	0,5
	1992	0,1	30	.	3,3	3,1	2,6	0,5
	1993	0,1	28	28	3,3	3,2	2,7	0,5
	1994	0,1	29	28	3,4	3,2	2,8	0,4
	1995	0,1	28	28	3,7	3,5	3,1	0,4
	1996	0,1	30	30	4,1	3,9	3,6	0,3
	1997	0,1	31	31	4,5	4,3	3,9	0,4
	1998	0,1	32	32	4,9	4,7	4,2	0,5
	1999	0,1	33	33	5,5	5,4	4,8	0,6
Totaal	1990	2,8	67	.	6,1	5,8	4,4	1,4
	1991	2,8	68	.	6,3	6,0	4,6	1,4
	1992	2,8	68	.	6,5	6,2	4,7	1,5
	1993	2,3	61	60	6,1	5,8	4,7	1,1
	1994	2,5	61	59	6,4	6,0	4,9	1,1
	1995	2,7	61	59	6,7	6,4	5,3	1,1
	1996	2,9	64	63	7,3	7,0	5,7	1,3
	1997	2,9	65	63	7,7	7,4	6,1	1,3
	1998	3,0	65	63	8,1	7,8	6,1	1,7
	1999	3,1	67	65	9,2	8,9	6,9	2,0

Bron: CBS; Productiestatistiek bouwrijverheid en Bouwcijfers, bewerking enquêtecommissie.

Tabel 1-3. Kosten B&U-bedrijven

Bedr. Grootte	Jaar	Verbruikswaarde							Toegevoegde waarde			Resultaat voor belastingen
		totaal	materiaal	w.v. voor bouwbedrijf	betaling aan onderaann.	Overige bedrijfskosten			totaal	arb. kosten	bruto bedr. res.	
						totaal	tijd. bouwcomb.	overig				
												mld €
1-9	1990	1,7	0,9	0,9	0,6	0,3	.	0,2	1,0	0,7	0,3	0,2
	1991	2,0	1,0	1,0	0,8	0,2	.	0,2	1,0	0,7	0,3	0,2
	1992	1,8	0,9	0,9	0,7	0,2	.	0,2	1,0	0,7	0,3	0,2
	1993	1,6	0,8	0,8	0,5	0,2	.	0,2	0,9	0,6	0,3	0,2
	1994	1,9	0,9	0,9	0,8	0,2	.	0,2	1,0	0,7	0,3	0,2
	1995	2,0	1,0	1,0	0,7	0,3	.	0,2	1,1	0,8	0,4	0,3
	1996	2,1	1,0	1,0	0,8	0,3	0,0	0,2	1,0	0,7	0,3	0,2
	1997	2,0	0,9	0,9	0,8	0,3	0,0	0,2	1,0	0,7	0,3	0,2
	1998	1,9	0,9	0,9	0,7	0,3	0,0	0,2	1,0	0,6	0,4	0,3
10-99	1999	1,9	1,0	1,0	0,6	0,3	0,0	0,2	1,1	0,7	0,4	0,4
	1990	5,8	2,4	2,4	2,7	0,6	.	0,3	2,3	2,0	0,4	0,3
	1991	5,9	2,4	2,3	2,8	0,7	.	0,3	2,4	2,1	0,3	0,2
	1992	6,0	2,4	2,4	2,9	0,7	.	0,3	2,5	2,2	0,3	0,2
	1993	6,2	2,6	2,6	2,9	0,7	.	0,3	2,4	2,1	0,3	0,3
	1994	6,3	2,6	2,6	3,0	0,7	.	0,3	2,5	2,2	0,3	0,3
	1995	6,7	2,7	2,7	3,3	0,7	.	0,3	2,5	2,2	0,3	0,3
	1996	6,3	2,6	2,5	3,1	0,7	0,0	0,3	2,4	2,1	0,3	0,3
	1997	6,8	2,8	2,7	3,3	0,8	0,0	0,3	2,6	2,3	0,4	0,3
1998	7,0	2,9	2,8	3,4	0,8	0,0	0,3	2,7	2,3	0,4	0,3	
1999	7,7	3,2	3,1	3,6	0,9	0,0	0,4	2,9	2,5	0,5	0,4	
100 en meer	1990	4,6	1,7	1,6	2,6	0,4	.	0,2	1,4	1,2	0,2	0,2
	1991	4,6	1,7	1,6	2,5	0,4	.	0,2	1,4	1,2	0,2	0,2
	1992	4,7	1,8	1,7	2,5	0,4	.	0,2	1,5	1,3	0,2	0,2
	1993	4,3	1,7	1,7	2,3	0,3	.	0,2	1,3	1,2	0,2	0,1
	1994	4,6	1,7	1,7	2,5	0,4	.	0,2	1,3	1,2	0,2	0,1
	1995	5,0	1,8	1,8	2,7	0,4	.	0,2	1,4	1,2	0,1	0,1
	1996	5,6	2,1	2,1	3,0	0,6	0,1	0,2	1,5	1,3	0,2	0,2
	1997	6,1	2,3	2,3	3,1	0,7	0,2	0,3	1,6	1,4	0,3	0,3
	1998	6,5	2,4	2,4	3,5	0,6	0,1	0,3	1,8	1,5	0,3	0,3
1999	7,4	2,8	2,8	3,9	0,7	0,1	0,3	2,0	1,6	0,3	0,3	
Totaal	1990	12,1	5,0	4,9	5,8	1,3	.	0,8	4,8	3,9	0,9	0,7
	1991	12,4	5,0	4,9	6,0	1,3	.	0,8	4,8	4,0	0,8	0,6
	1992	12,5	5,1	5,0	6,1	1,3	.	0,8	5,0	4,1	0,9	0,6
	1993	12,1	5,1	5,1	5,8	1,2	.	0,6	4,6	3,9	0,7	0,6
	1994	12,8	5,2	5,2	6,3	1,3	.	0,7	4,8	4,0	0,8	0,6
	1995	13,8	5,6	5,5	6,8	1,4	.	0,8	5,0	4,2	0,8	0,7
	1996	14,0	5,6	5,5	6,9	1,6	0,1	0,8	5,0	4,1	0,8	0,7
	1997	14,9	6,0	5,9	7,2	1,7	0,2	0,8	5,2	4,3	0,9	0,8
	1998	15,5	6,2	6,1	7,6	1,7	0,1	0,8	5,5	4,5	1,0	0,9
1999	17,0	7,0	6,9	8,2	1,9	0,1	0,9	6,0	4,8	1,3	1,1	

Bron: CBS; Productiestatistieken bouwnijverheid en Bouwcijfers, bewerking enquêtecommissie.

Tabel 1-4. Kosten GWW-bedrijven

Bedr. Grootte	Jaar	Verbruikswaarde							Toegevoegde waarde			Resultaat voor belastingen
		totaal	materiaal	w.v. voor bouwbedrijf	betaling aan onderaann.	Overige bedrijfskosten			totaal	arb. kosten	bruto bedr. res.	
						totaal	tijd. bouwcomb.	overig				
												mld €
1-9	1990	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	.	0,1	0,3	0,2	0,1	0,0
	1991	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	.	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
	1992	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	.	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
	1993	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	.	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
	1994	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	.	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
	1995	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	.	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
	1996	0,5	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	0,4	0,2	0,1	0,1
	1997	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
	1998	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
	1999	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1
10-99	1990	1,6	0,6	0,6	0,5	0,5	.	0,2	1,0	0,8	0,2	0,1
	1991	1,5	0,6	0,6	0,4	0,5	.	0,2	1,0	0,8	0,2	0,1
	1992	1,6	0,6	0,6	0,5	0,5	.	0,2	1,0	0,8	0,2	0,1
	1993	1,5	0,6	0,6	0,5	0,4	.	0,1	0,9	0,7	0,1	0,1
	1994	1,5	0,6	0,6	0,5	0,4	.	0,1	0,9	0,7	0,2	0,1
	1995	1,5	0,6	0,6	0,5	0,4	.	0,1	0,8	0,7	0,1	0,1
	1996	1,5	0,6	0,6	0,6	0,4	0,0	0,1	0,8	0,7	0,1	0,1
	1997	1,6	0,6	0,6	0,6	0,4	0,0	0,2	0,9	0,7	0,1	0,1
	1998	1,7	0,6	0,6	0,7	0,5	0,0	0,2	0,9	0,8	0,2	0,1
	1999	2,0	0,7	0,7	0,8	0,5	0,0	0,2	1,0	0,8	0,1	0,1
100 en meer	1990	1,8	0,7	0,7	0,5	0,5	.	0,2	1,0	0,8	0,2	0,1
	1991	2,1	0,8	0,7	0,7	0,6	.	0,2	1,1	0,9	0,2	0,1
	1992	2,2	0,7	0,7	0,8	0,6	.	0,2	1,1	1,0	0,1	0,1
	1993	2,3	0,9	0,9	0,8	0,6	.	0,2	1,0	1,0	0,1	0,1
	1994	2,4	0,9	0,9	0,9	0,6	.	0,2	1,0	1,0	0,0	0,2
	1995	2,6	0,9	0,9	1,0	0,7	.	0,3	1,1	1,0	0,1	0,1
	1996	3,0	1,0	1,0	1,2	0,8	0,0	0,3	1,1	1,1	0,0	0,2
	1997	3,4	1,1	1,1	1,2	1,0	0,1	0,4	1,2	1,2	-0,0	0,2
	1998	3,7	1,3	1,3	1,3	1,0	0,1	0,4	1,2	1,3	-0,1	0,2
	1999	4,0	1,6	1,5	1,6	0,8	0,0	0,3	1,5	1,4	0,1	0,2
Totaal	1990	3,9	1,5	1,4	1,2	1,2	.	0,5	2,3	1,8	0,5	0,3
	1991	3,9	1,5	1,4	1,2	1,2	.	0,5	2,4	1,9	0,5	0,3
	1992	4,1	1,5	1,4	1,3	1,3	.	0,5	2,4	2,0	0,4	0,3
	1993	4,0	1,6	1,6	1,4	1,0	.	0,4	2,1	1,8	0,3	0,2
	1994	4,2	1,7	1,6	1,5	1,1	.	0,4	2,1	1,9	0,3	0,3
	1995	4,5	1,7	1,6	1,6	1,2	.	0,5	2,2	1,9	0,4	0,3
	1996	5,0	1,8	1,8	1,9	1,3	0,1	0,5	2,3	2,0	0,3	0,3
	1997	5,4	1,9	1,9	1,9	1,5	0,1	0,7	2,3	2,1	0,2	0,4
	1998	5,7	2,0	2,0	2,1	1,6	0,1	0,7	2,4	2,2	0,2	0,3
	1999	6,4	2,4	2,3	2,5	1,4	0,0	0,6	2,8	2,4	0,4	0,5

Bron: CBS; Productiestatistieken bouwnijverheid en Bouwcijfers, bewerking enquêtecommissie.

Tabel 1-5. Jaarlijkse ontwikkeling productie, verbruik en toegevoegde waarde; 1990-1999

	B&U				GWW			
	totaal	klein- bedrijf	midden- bedrijf	groot- bedrijf	totaal	klein- bedrijf	midden- bedrijf	groot- bedrijf
	%							
Productie	4	1	3	6	6	- 1	2	11
Productie als hoofdaannemer	4	0	3	6	6	- 4	0	14
Betaald aan onderaannemers	5	0	4	6	12	- 1	7	24
Materiaalverbruik ¹	4	1	4	7	7	- 1	2	14
Toegevoegde waarde	3	1	3	5	2	0	0	6

Bron: CBS; Productiestatistiek bouwnijverheid; bewerking enquêtecommissie.

¹ Bij betaling aan onderaannemers betaalt de aannemer voor de loonkosten. Indien de onderaannemer echter eigen materialen inkoop is het bedrag betaald aan onderaannemers inclusief de door deze meegenomen materialen.

Tabel 1-6. Bedrijfsresultaat en toegevoegde waarde; 1999

	B&U				GWW			
	totaal	klein- bedrijf	midden- bedrijf	groot- bedrijf	totaal	klein- bedrijf	midden- bedrijf	groot- bedrijf
	mld €							
Toegevoegde waarde	6,0	1,1	2,9	2,0	2,8	0,3	1,0	1,5
Bruto bedrijfsresultaat	1,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1
Resultaat als percentage van de t.w.	22	36	17	15	14	67	10	7

Bron: CBS Productiestatistiek bouwnijverheid.

Tabel 1-7. Bedrijfseconomische gegevens bouwmaterialenindustrie (bedrijven met 20 of meer werknemers)

Bedrijfstype	Jaar	Aantal bedrijven	Omzet	Toegevoegde waarde	Bruto bedrijfs- resultaat	Resultaat voor
						belasting
						mld €
Timmerindustrie	1993	130	0,67	0,25	0,05	0,01
	1994	115	0,68	0,24	0,05	0,02
	1995	120	0,76	0,26	0,05	0,02
	1996	116	0,76	0,26	0,06	0,03
	1997	121	0,89	0,29	0,07	0,04
	1998	124	0,93	0,31	0,07	0,04
	1999	137	0,99	0,33	0,07	0,04
Glas- en glasbewerkende industrie	1993	29	0,67	0,31	0,11	0,04
	1994	34	0,71	0,33	0,12	0,05
	1995	32	0,74	0,35	0,14	0,07
	1996	30	0,80	0,36	0,15	0,08
	1997	30	0,80	0,33	0,13	0,07
	1998	35	0,86	0,35	0,14	0,07
	1999	34	0,91	0,37	0,14	0,05
Baksteen- en keramische dakpannenindustrie	1993	44	0,32	0,17	0,10	0,06
	1994	36	0,35	0,20	0,13	0,09
	1995	35	0,38	0,21	0,14	0,10
	1996	32	0,37	0,21	0,13	0,09
	1997	31	0,37	0,21	0,14	0,09
	1998	31	0,38	0,21	0,13	0,09
	1999	31	.	.	.	.

Bedrijfstype	Jaar	Aantal bedrijven	Omzet	Toegevoegde waarde	Bruto bedrijfs- resultaat	Resultaat voor belasting
						mld €
Beton-, cement- en gips producentenindustrie	1993	159	.	.	.	.
	1994	148	.	.	.	.
	1995	140	1,80	0,71	0,30	0,18
	1996	142	1,81	0,72	0,31	0,19
	1997	150	1,95	0,78	0,36	0,24
	1998	155	2,04	0,80	0,36	0,23
	1999	154	.	.	.	.
Constructiewerkplaatsen voor metalen ramen en deuren	1993	490	2,87	0,97	0,20	0,08
	1994	490	2,91	0,95	0,21	0,10
	1995	436	3,19	1,00	0,24	0,14
	1996	426	3,28	1,05	0,27	0,17
	1997	459	3,61	1,16	0,31	0,21
	1998	482	4,05	1,27	0,34	0,23
	1999	494	4,07	1,33	0,36	0,24

Bron: CBS; Productiestatistiek industrie

Holding	Concernrelaties volgens kvk (inclusief dubbel-tellingen)	Commissarissen	Gevolmachtigden	Accountant
Ballast Nedam NV	219	P. C. van den Hoek N. Kroes H-P. Keitel H. C. Broeksma C. Izeboud R. B. Schermer M. H. O. Rohr	W. H. van de Wal R. B. Kleyn T. A. C. M. Bruijnincks	Price Waterhouse Coopers NV (2000) KPMG (2001)
Koninklijke BAM-NBM NV	354	J. J. J. van Dijck J. Kleiterp G. J. Kramer W. K. Wiechers J. A. Dekker A. Baar H. van Rompuy		Price Waterhouse Coopers NV
Koninklijke Boskalis Westminster NV	71	M. W. Dekker M. van der Vorm A. A. Westerlaken S. D. de Bree J. Aalberts	M. M. A. van den Berg	KPMG accountants NV
Dura Vermeer Groep NV	131	I. E. G. van den Boor A. H. G. Rinnooy Kan P. Bukman C. J. van den Driest D. J. M. Dura H. Hofmeijer J. M. de Jong W. Vlasblom	A. Heins	KPMG accountants NV
Heijmans NV	615	J. L. M. Bartelds J. L. Brentjens N. H. Douben J. C. Blankert J. Kremers J. V. H. Pennings		KPMG accountants NV
Hollandse BetonGroep NV	111	A. A. Loudon G. J. de Boer-Kruyt W. de Kleuver A. van der Velden C. A. J. Herkströter M. I. Platschorre		Ernst en Young
Breedenborg Holding BV (Koop)	157	W. de Vlucht H. S. Gonggrijp G. J. Kalff J. L. Bouma	R. E. van der Wal R. Kisjes	KPMG accountants NV
Koninklijke Volker Wessels Stevin NV	466	M. C. van Veen H. Rootliep P. O. Vermeulen P. J. Kalff A. P. H. van Baardewijk A. Baan	H. W. R. A. A. Janssen H. H. Gorree J. P. Leenhouts L. A. M. Verweij	KPMG accountants NV
Ooms Avenhorn Groep BV	39		D. J. Aaij C. J. Hermes	BDO Walgemoed Camps Obens Ernst en Young
Van Oord Groep NV	22	J. G. van Oord G. J. M. Teeuwen B. van Dam C. van de Kerk C. J. van den Driest		
Strukton Groep NV	44	C. A. de Ruyter M. Niggebrugge R. den Besten		KPMG accountants NV

Holding	Concernrelaties volgens kvk (inclusief dubbel-tellingen)	Commissarissen	Gevolmachtigden	Accountant
TBI Beheer BV	175	L. J. M. Berndsen W. Meijer J. D. R. A. Bax W. F. C. Stevens A. J. Driessen	A Henderson W. Polervaart G. Anneveldt	Price Waterhouse Coopers NV

Bron: Kamers van Koophandel, april 2002

Tabel 3-1. Wijzigingen in het aantal bedrijven in de B&U

GK ¹	Aantal bedrijven 01-01-1994	Mutaties (-)											Mutaties (+)			Aantal bedrij- ven 31-12- 2001
		naar hogere GK	naar lagere GK	opge- heven	naar GWW	naar andere deel- sector	naar andere bedr. tak	uit hogere GK	uit lagere GK	opge- richt	van GWW	van andere deel- sector	uit andere bedr. tak			
0	10 933	6 323	0	9 411	75	1 519	1 192	3 010	0	29 331	59	805	1 170	26 788		
1	2 105	3 163	2 439	1 274	19	228	315	2 691	4 741	1 312	13	252	222	3 898		
2	2 213	2 052	2 827	947	15	114	184	1 827	3 802	885	13	122	177	2 900		
3	1 747	1 448	2 002	535	5	54	73	1 179	2 472	336	10	74	103	1 804		
4	1 428	853	1 356	459	5	22	40	610	1 759	347	11	50	87	1 557		
5	977	253	677	294	5	10	16	211	1 027	111	4	22	46	1 143		
6	306	120	217	83	1	3	5	101	282	34	1	3	8	306		
7	122	27	108	35	0	0	1	28	125	18	1	1	3	127		
8	41	4	31	8	0	0	2	4	31	14	2	0	0	47		
9	9	0	4	2	0	0	1	0	4	4	0	0	0	10		
Totaal	19 881	14 243	9 661	13 048	125	1 950	1 829	9 661	14 243	32 392	114	1 329	1 816	38 580		

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; bewerking op verzoek van de enquêtecommissie; mei 2002

1)	GK= grootteklasse-indeling van bedrijven naar aantal werknemers
0	0 categorie 0: zelfstandige zonder personeel
1	1 " 1-3: kleinbedrijf
2	2-4 " 4-6: middenbedrijf
3	5-9 " 7-9: grootbedrijf
4	10-19
5	20-49
6	50-99
7	100-199
8	200-499
9	500 en meer

Tabel 3-2. Wijzigingen in het aantal bedrijven in de GWW

GK ¹	Aantal bedrijven 01-01-1994	Mutaties (-)											Mutaties (+)			Aantal bedrij- ven 31-12- 2001
		naar hogere GK	naar lagere GK	opge- heven	naar GWW	naar andere deel- sector	naar andere bedr. tak	uit hogere GK	uit lagere GK	opge- richt	van GWW	van andere deel- sector	uit andere bedr. tak			
0	1 558	1 326	0	1 418	63	109	238	536	0	3 991	65	101	371	3 468		
1	394	807	397	317	11	18	81	700	897	373	29	32	171	965		
2	504	609	701	257	11	22	64	558	945	293	10	19	141	806		
3	467	460	596	181	12	23	34	385	733	107	8	20	121	535		
4	426	285	448	159	10	10	43	237	566	109	5	14	98	500		
5	368	89	268	131	3	13	19	78	333	54	7	12	55	384		
6	110	26	82	49	1	3	6	28	94	17	2	5	9	98		
7	51	21	30	13	1	1	3	10	33	8	0	1	4	38		
8	24	10	10	7	1	1	1	6	21	6	0	1	0	28		
9	15	0	6	5	1	0	1	0	11	6	0	0	2	21		
Totaal	3 917	3 633	2 538	2 537	114	200	490	2 538	3 633	4 964	126	205	972	6 843		

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; bewerking op verzoek van de enquêtecommissie; mei 2002

Tabel 3-3. Doorstroom nieuwe B&U-bedrijven in 1994

Situatie 31-12-2001	Grootteklasse bij instroom				
	0	1-3	4-6	7-9	Totaal
GK 0	800	30	0	0	830
GK 1-3	293	76	3	0	372
GK 4-6	37	15	13	0	65
GK 7-9	1	0	0	2	3
Andere bedrijfstak	89	12	0	0	101
Opgeheven	1 082	117	14	0	1 213
Totaal	2 302	250	30	2	2 584

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; bewerking op verzoek van de enquêtecommissie; mei 2002

Tabel 3-4. Doorstroom nieuwe B&U-bedrijven in 1997

Situatie 31-12-2001	Grootteklasse bij instroom				
	0	1-3	4-6	7-9	totaal
GK 0	1 935	23	1	0	1 959
GK 1-3	363	109	5	0	477
GK 4-6	8	10	20	0	38
GK 7-9	0	0	0	2	2
Andere bedrijfstak	78	8	0	0	86
Opgeheven	994	96	13	0	1 103
Totaal	3 378	246	39	2	3 665

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; bewerking op verzoek van de enquêtecommissie; mei 2002

Tabel 3-5. Doorstroom nieuwe B&U-bedrijven in 2000

Situatie 31-12-2001	Grootteklasse bij instroom				
	0	1-3	4-6	7-9	totaal
GK 0	4 465	11	0	0	4 476
GK 1-3	47	284	1	0	332
GK 4-6	4	3	49	0	56
GK 7-9	0	0	0	4	4
Andere bedrijfstak	0	0	0	0	0
Opgeheven	86	17	2	0	105
Totaal	4 602	315	52	4	4 973

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; bewerking op verzoek van de enquêtecommissie; mei 2002

Tabel 3-6. Doorstroom nieuwe GWW-bedrijven in 1994

Situatie 31-12-2001	Grootteklasse bij instroom				
	0	1-3	4-6	7-9	totaal
GK 0	67	4	1	0	72
GK 1-3	44	28	1	0	73
GK 4-6	6	7	2	0	15
GK 7-9	0	0	0	1	1
Andere bedrijfstak	13	5	1	0	19
Opgeheven	122	26	10	2	160
Totaal	252	70	15	3	340

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; bewerking op verzoek van de enquêtecommissie; mei 2002

Tabel 3-7. Doorstroom nieuwe GWW-bedrijven in 1997

Situatie 31-12-2001	Grootteklasse bij instroom				
	0	1-3	4-6	7-9	totaal
GK 0	187	2	0	0	189
GK 1-3	78	49	1	0	128
GK 4-6	6	5	4	0	15
GK 7-9	0	0	0	3	3
Andere bedrijfstak	13	5	2	0	20
Opgeheven	181	28	5	0	214
Totaal	465	89	12	3	569

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; bewerking op verzoek van de enquêtecommissie; mei 2002

Tabel 3-8. Doorstroom nieuwe GWW-bedrijven in 2000

Situatie 31-12-2001	Grootteklasse bij instroom				
	0	1-3	4-6	7-9	totaal
GK 0	554	1	0	0	555
GK 1-3	8	94	1	0	103
GK 4-6	1	0	19	0	20
GK 7-9	0	0	0	1	1
Andere bedrijfstak	0	0	0	0	0
Opgeheven	9	2	1	0	12
Totaal	572	97	21	1	691

Bron: CBS; Productiestatistiek Bouwnijverheid; bewerking op verzoek van de enquêtecommissie; mei 2002

Tabel 4-1. Faillissementen in de bouwnijverheid naar grootteklasse van bedrijven

Jaar	Aantal werknemers					totaal
	0	1-9	10-99	100 en meer	Onbekend	
1993	212	230	161	2	97	702
1994	218	233	140	2	94	687
1995	116	253	104	3	104	580
1996	146	279	98	2	93	618
1997	173	246	86	2	53	560
1998	139	253	100	5	62	559
1999	133	167	113	2	52	467
2000	136	235	92	1	67	531
2001	180	249	111	1	104	645

Bron: CBS; Demografie van bedrijven

Tabel 4-2. Faillissementen in de bouwnijverheid naar rechtsvorm van bedrijven

Jaar	Rechtsvorm				totaal
	Eenmans-zaak	Besloten vennootschap	vennootschap onder firma	overige rechtsvorm	
1993	348	302	30	22	702
1994	338	297	31	21	687
1995	298	238	30	14	580
1996	328	233	36	21	618
1997	281	214	46	19	560
1998	280	233	30	16	559
1999	204	215	37	11	467
2000	242	240	39	10	531
2001	286	305	36	18	645

Bron: CBS; Demografie van bedrijven

Tabel 5-1. Levering producten door bedrijfstakken aan B&U en GWW

	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*
	mIn €					
	B&U					
Zand-, grind-, klei- en zoutwinning	63	71	74	71	79	81
Hout-, kurk-, riet- en vlechtwerk	657	663	694	740	804	829
Aardolieverwerkende bedrijven	59	53	57	52	59	56
Metaalwaren producenten	585	648	711	747	856	867
Overige bouwmaterialen (m.n. betonwaren en bitumen)	1 789	1 852	1 987	2 097	2 223	2 322
Juridische, boekhoudkundige, economische dienstverlening	219	242	248	229	246	246
Ingenieurs en architecten	179	224	226	241	267	271
Overige zakelijke dienstverlening	56	66	71	63	60	57
Invoer van goederen en diensten	2 292	2 312	2 340	2 365	2 489	2 606
	GWW					
Zand-, grind-, klei- en zoutwinning	41	50	54	55	64	67
Hout-, kurk-, riet- en vlechtwerk	6	6	13	15	15	16
Aardolieverwerkende bedrijven	43	44	41	41	56	64
Metaalwaren producenten	198	209	194	216	241	251
Overige bouwmaterialen (m.n. betonwaren en bitumen)	420	470	502	542	596	641
Juridische, boekhoudkundige, economische dienstverlening	129	145	164	160	178	188
Ingenieurs en architecten	37	53	86	83	85	79
Overige zakelijke dienstverlening	17	21	21	23	25	25
Invoer van goederen en diensten	567	618	675	708	775	840

Bron: CBS; Nationale Rekeningen

* voorlopige uitkomsten

Tabel 5-2. Goederenstroom richting B&U en GWW (inclusief invoer)

	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*
	mIn €					
	B&U					
Zand-, grind-, klei- en zout	245	247	257	268	289	319
Hout-, kurk-, riet- en vlechtwerk	1 002	1 035	1 090	1 142	1 218	1 303
Aardolieproducten	83	91	97	97	108	137
Metaalwaren	1 102	1 167	1 284	1 356	1 436	1 508
Overige bouwmaterialen (m.n. betonwaren en bitumen)	2 859	2 920	3 063	3 225	3 435	3 630
Juridische, boekhoudkundige, economische dienstverlening	310	339	358	354	379	402
Technische dienstverlening	108	125	140	142	158	168
Overige zakelijke dienstverlening	88	102	106	100	109	114
	GWW					
Zand-, grind-, klei- en zout	187	199	210	224	250	283
Hout-, kurk-, riet- en vlechtwerk	85	96	104	109	120	130
Aardolieproducten	79	87	84	84	101	157
Metaalwaren	275	276	272	305	335	361
Overige bouwmaterialen (m.n. betonwaren en bitumen)	735	826	868	931	1 028	1 115
Juridische, boekhoudkundige, economische dienstverlening	174	184	211	205	227	248
Technische dienstverlening	70	103	146	155	178	194
Overige zakelijke dienstverlening	28	35	36	37	42	44

Bron: CBS; Nationale Rekeningen

* Voorlopige uitkomsten

Tabellen 5-1 en 5-2 zijn niet volledig vergelijkbaar. De eerste tabel geeft de goederenstroom weer van bedrijfstak naar bedrijfstak. Dat betekent dat ook branchevreemde producten worden meegeteld, ook al zijn het bijvoorbeeld geen bouwmaterialen. De tweede tabel geeft weer welke goederen worden afgenomen door de B&U- en de GWW-sector, met inbegrip van ingevoerde goederen.

Merkwaardig is het grote verschil tussen beide tabellen bij de zand- en grindwinning. Ongeveer 20% van het totale verbruik wordt afgenomen van de grind- en zandwinningsbedrijven. De rest wordt óf ingevoerd óf afgenomen van bedrijven, die een andere hoofdactiviteit hebben. Uit gegevens van de internationale handel van het CBS blijkt dat in het jaar 2000 voor € 282 miljoen is ingevoerd (1999: € 247 miljoen). De rest (toch ook nog een kleine € 200 miljoen) wordt dus afgenomen van bedrijven die niet als hoofdactiviteit zand- en grindwinning of baggerwerkzaamheden hebben.

Tabel 5-3. Leveringen van de industriële bedrijfsklassen aan de bouwnijverheid

	Totaal materiaalgebruik bouwnijverheid = 100		Totale productie leverende bedrijfsklassen = 100	
	1986	1995	1986	1995
Bouwmaterialenindustrie ¹	37,2	35,8	61,1	58,6
Metaalproducentenindustrie ²	20,7	23,5	16,4	19,2
Houtindustrie ³	7,7	9,1	32,4	36,0
Elektrotechnische industrie	6,7	5,2	4,3	3,3
Rubber- en kunststof- verwerkende industrie	4,8	4,8	7,9	7,6
Basismetalaalindustrie	3,9	4,0	4,7	5,8
Machine-industrie	3,2	3,3	2,5	2,5
Aardolie-industrie	3,6	3,0	2,4	2,4
Chemische industrie	4,2	2,6	1,3	0,9

Bron: EIB

¹ Met name vervaardiging van producten van beton, cement en gips en vervaardiging van glas en glaswerk.

² Met name vervaardiging van metalen constructiewerken.

³ Met name timmerfabrieken.

Tabellen bouwkosten kantoren

Tabel 6-1. Bouwkosten van kantoren per m²

	Nederland		Noord- en Zuid-Holland	
	totaal	overheid	totaal	overheid
	€			
1990	564	615	565	610
1991	572	673	550	753
1992	576	716	561	768
1993	611	694	654	646
1994	610	665	582	695
1995	678	713	700	809
1996	626	657	645	723
1997	615	630	616	636
1998	641	658	694	758
1999	693	859	718	971
2000	685	839	692	941

Bron: CBS, Statistiek verleende bouwvergunningen

Tabel 6-2. Bouwkosten van kantoren per m² naar vloeroppervlakte

	Totaal	Vloeroppervlakte in m ²			
		< 1 000	1 000– 5 000	5 000– 10 000	> 10 000
	€				
1990	564	521	561	599	554
1991	572	522	556	572	596
1992	576	522	570	629	566
1993	611	512	575	631	684
1994	610	533	591	637	627
1995	678	545	626	693	758
1996	626	559	580	598	724
1997	615	551	593	625	652
1998	641	580	611	647	675
1999	693	623	654	689	735
2000	685	659	657	754	676

Bron: CBS, Statistiek verleende bouwvergunningen

Tabel 6-3. Bouwkosten van kantoren voor de overheid per m² naar vloeroppervlakte¹

	Totaal	Vloeroppervlakte in m ²			
		< 1 000	1 000– 5 000	5 000– 10 000	> 10 000
	€				
1990	615	614	597	649	.
1991	673	614	638	.	.
1992	716	518	650	767	.
1993	694	614	724	715	.
1994	665	528	703	664	663
1995	713	639	748	.	.
1996	657	662	654	.	.
1997	630	561	680	.	.
1998	658	586	634	.	699
1999	859	680	790	.	931
2000	839	710	815	920	.

Bron: CBS, Statistiek verleende bouwvergunningen

¹ Bij minder dan vijf waarnemingen zijn geen prijzen vermeld. Het risico dat door uitschieters een verkeerde conclusie kan worden getrokken is bij minder waarnemingen namelijk te groot.

Deel 2 Verboden voor onbevoegden

«People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices.»

Adam Smith, *Wealth of Nations*, 1776

drs. Carlijn Bijvoet (SEO)
drs. Flóra Felsö (SEO)
dr. Carl Koopmans (SEO)
prof. dr. Jules Theeuwes (SEO)
drs. Jasper de Winter (SEO)

Amsterdam, oktober 2002

«Het doel der Stichting is het verrichten van economische onderzoekingen, zowel op het terrein der sociale economie als op dat der bedrijfs-economie, ten dienste van wetenschap en onderwijs, mede ten nutte van overheid en bedrijfsleven»
(art. 2 der stichtingsakte)

Inhoud

Executive summary	73	4	Prestaties	136
1 Inleiding	78		4.1 Inleiding	136
2 Structuur	81		4.2 Statische efficiëntie	136
2.1 Inleiding	81		4.2.1 Rendementen	136
2.2 De bouw in de Nederlandse economie	81		4.2.2 Prijzen	141
2.3 Bedrijfskolom en marktindeling	82		4.3 Dynamische efficiëntie	143
2.3.1 Bedrijfskolom	82		4.3.1 Aspecten van dynamische efficiëntie	143
2.3.2 Mogelijke marktindelingen	84		4.3.2 De dynamische efficiëntie van de bouw	144
2.3.3 Deelsectoren	86		4.4 Conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen	145
2.4 Concurrentie	91	5	Deelmarkten	147
2.4.1 Marktvormen	92		5.1 Asfalt	147
2.4.2 Concurrentie in de praktijk	94		5.1.2 Casus: concentratie in de asfaltbranche	150
2.5 Institutionele aspecten	99		5.2 Zand en grind	155
2.5.1 Regelgeving	99		5.2.1 Structuur	155
2.5.2 Organisaties	102		5.2.2 Gedrag	158
2.6 Conclusies en antwoorden op onderzoeksvragen	105		5.2.3 Prestaties	160
3 Gedrag	109		5.3 Beton	161
3.1 Inleiding	109		5.3.1 Structuur	161
3.2 Prijszetting	109		5.3.2 Gedrag	163
3.2.1 Prijstransmissiemodel	109		5.3.3 Prestaties	164
3.2.2 Prijzen en kosten	113		5.4 Spoorwegbouw	164
3.2.3 Rekenvergoeding	118		5.5 De installatiebranche	167
3.2.4 De invloed van de marktstructuur	121		5.5.1 Structuurkenmerken	167
3.2.5 Meerkosten en meerwaarde	121		5.5.2 Casus: marktverdeling	169
3.3 Coalitievorming	123		Bijlage A	Onderverdeling van de bouwsector naar de aard van de bouwactiviteiten
3.3.1 Collusie	123			174
3.3.2 Monopsonie als rechtvaardiging?	125			
3.3.3 Coalities in de praktijk	127			
3.4 Innovatie	128			
3.5 Cultuur	129			
3.6 Conclusies en antwoorden op onderzoeksvragen	134			

EXECUTIVE SUMMARY

De centrale vraag van dit deelonderzoek is of bepaalde elementen uit de economische structuur van de bouwmarkt onregelmatigheden in de hand werken. In het onderzoek is inderdaad een aantal structuurkenmerken naar voren gekomen die de kans op onregelmatigheden vergroten. De belangrijkste van deze kenmerken worden in deze samenvatting opgesomd. Tevens wordt aangegeven hoe ze mogelijk tot onregelmatigheden kunnen leiden.

Deze structuurkenmerken hebben eveneens gevolgen voor de marktwerking in de bouwsector, voor de gedragingen van de marktpartijen en voor de economische prestaties van de bouw. De belangrijkste relaties tussen structuur, gedrag en prestaties worden hieronder in een figuur toegelicht. Tot slot wordt kort ingegaan op de omvang van de onregelmatigheden en op de specifieke kenmerken van enkele deelmarkten.

Product- en proceskenmerken

Kenmerkend voor de uitvoerende bouw is dat de *bouwactiviteiten* «op locatie» plaatsvinden. Arbeid en bouwmaterialen moeten naar deze locatie worden vervoerd. Door de wisselende locatie en door het feit dat elk bouwwerk anders is, is het in de bouw moeilijker om het productieproces «strak» te organiseren dan bijvoorbeeld in de industrie. Vooral voor de GWW-sector geldt dat bouwwerken een «one shot» realisatie zijn. Er is nauwelijks mogelijkheid voor standaardisatie van producten zoals in andere sectoren. Bovendien is elk bouwwerk verschillend. Hierdoor wordt de markt minder transparant en bestaat er meer ruimte voor onregelmatigheden zoals prijsafspraken en marktverdeling.

De *hoge transportkosten en soms beperkte houdbaarheid van bouwmaterialen* verkleinen de concurrentie op deze deelmarkten. Met name de markten voor beton en asfalt zijn door beperkte houdbaarheid sterk regionaal van aard. Per regionale markt is het aantal aanbieders klein. Dit kan leiden tot marktmacht voor de gevestigde bedrijven, met inefficiënties door gebrek aan concurrentie en mogelijk onregelmatigheden als gevolg.

In grote delen van B&U, GWW en bouwinstallatie is er voor bouwbedrijven vaak sprake van *dreigende discontinuïteit* in de opdrachten, met name omdat bij de producten van deze sectoren doorgaans *geen voorraadvorming* mogelijk is. Het risico van discontinuïteit is het grootst in de GWW-sector, omdat grote opdrachten daar een belangrijke rol spelen en omdat de GWW relatief kapitaalintensief is: de inzet van de productiefactor kapitaal is minder flexibel. De steeds dreigende discontinuïteit vormt een gevaar voor het bestaan van het bedrijf en is daarmee ook een prikkel voor het maken van afspraken met andere bouwbedrijven over de verdeling van het werk en van de markt.

Concentratie van bedrijven

Er is in de bouw sprake van een sterke *concernvorming*, waarbij afzonderlijke werkmaatschappijen blijven functioneren als een zelfstandige onderneming. De concernvorming heeft verschillende voordelen zoals betere risicospreiding, groter financieel draagvlak, vermindering van coördinatieproblemen en schaalvoordelen rond kennisontwikkeling. Anderzijds kunnen er grote concerns met marktmacht ontstaan die mogelijk in staat zijn toetreders te weren, de prijzen boven het competitieve niveau te tillen en overwinsten te behalen. Een beperkt aantal grote bedrijven is gemakke-

lijker in staat samen te spannen, waardoor de kans op onregelmatigheden toeneemt.

De concentratie wordt nog versterkt door de vorming van *bouwcombinaties* bij (grote) projecten. Vooral risicobeperking vormt hierbij een belangrijk motief. Combinatievorming tussen concurrenten verkleint echter het aantal aanbieders en hun intensieve onderlinge contacten vergroten de mogelijkheden tot onregelmatigheden.

De aanbieders van bouwmaterialen, en in het bijzonder van asfalt, zijn vaak in handen van (grote) bouwconcerns. Door deze *verticale integratie* zijn met name wegebouwbedrijven soms in staat om hoge prijzen te vragen aan concurrenten die geen «eigen» asfaltcentrale hebben. Dit bemoeilijkt de toetreding van buitenlandse bouwbedrijven. Het is voor gevestigde Nederlandse bouwbedrijven gemakkelijker om onderlinge afspraken te maken naarmate de kans op toetreding van nieuwkomers kleiner is.

Cultuur

De bouwsector kent al zeer lang een *cultuur van onderlinge afspraken*. Er is sprake van een «ons-kent-ons» circuit en van «etentjes» waarin van alles wordt geregeld. Vooroverleg, marktverdeling en «prijsverbetering» zijn ook voortgezet toen dit volgens gewijzigde regels niet meer was toegestaan. Dit lijkt erop te wijzen dat de cultuur een grotere rol speelde dan de regels. Naast culturele motieven zijn er voor de sector belangrijke economische redenen voor (continuering van) concurrentiebeperkend gedrag, zoals hogere winsten en minder discontinuïteit.

De «resistentie van het gedrag» tegen regels is ook een belangrijk aspect bij het formuleren van eventuele nieuwe of aangescherpte regels. Als het gedrag toch niet verandert, kunnen meer regels zelfs tot meer onregelmatigheden leiden. De geneigdheid van de sector om regels na te leven en de mogelijkheden en motivatie van overheden om naleving in concrete gevallen af te dwingen, zijn bepalend voor het resultaat.

Zelfregulering

Ook de *rol van de Raad van Arbitrage* voor de Bouw is in dit verband een belangrijk structuurkenmerk. De Raad van Arbitrage bestaat niet, zoals bij gebruikelijke arbitrage, uit vertegenwoordigers van beide betrokken partijen. Opdrachtgevers achten zich in deze Raad niet vertegenwoordigd en menen dat de Raad onvoldoende optreedt tegen onregelmatigheden.

Regelgeving en handhaving

Een ander belangrijk structuurkenmerk is het *nationale karakter van regelgeving* op diverse terreinen. De regelgeving rond aanbestedingen (van de overheid en de nutssector) is voor grote werken binnen de EU uniform. Deze regels hebben als nadrukkelijk doel het scheppen van één Europese markt. In de praktijk blijken echter ook nationale regels rond de kwaliteit van bouwproducten, kwalificatie-eisen voor personeel, technische eisen aan machines en milieuregels een belangrijke rol te spelen. Deze regels werpen drempels op voor buitenlandse toetreders en beperken daardoor de mededinging.

Een zeer specifiek kenmerk van de bouwsector is *het (zelfopgelegde) verbod op «leuren» door de overheid*. Leuren betreft het overleggen van de kostenbegroting van een aannemer aan een andere aannemer, met het verzoek om lager te offren. Tegen het verschijnsel leuren bestaan in de

bouwsector grote bezwaren, die deels op rechtvaardigheid, deels op transparantie en deels op economische efficiëntie zijn gebaseerd. De economische en transparantieargumenten tegen leuren gelden niet of veel minder voor een «lichte» vorm van leuren waarbij geen complete kostenbegrotingen maar alleen prijzen aan opeenvolgende aanbidders worden overlegd, en waarbij de verschillende biedingen openbaar worden gemaakt.

De *mogelijke sancties voor kartels* zijn kennelijk niet voldoende om de geconstateerde onregelmatigheden te voorkomen. Enerzijds zijn de sancties in de Mededingingswet beperkt tot boetes voor organisaties; strafrechtelijke vervolging van leidinggevenden wegens het vormen van een kartel (zoals in de V.S.) is niet mogelijk. Anderzijds lijkt er in het verleden bij het Openbaar Ministerie een *beperkte prioriteit voor handhaving* van de kartelregels te zijn. Tegen deze achtergrond verdient verbetering van de handhaving minstens evenveel aandacht als eventuele verdere aanscherping van regels.

Overheidsop treden

Overheden streven bij aanbestedingen vaak naar *beperking van het aantal aanbidders* door erkenningsregelingen en door voorselectie. De eisen die daarbij worden gesteld leiden ertoe dat ervaren, zittende aanbidders vaak worden bevoordeeld. Dit beperkt de toetreding van nieuwe partijen. Bovendien komen de gevestigde aanbidders elkaar voortdurend tegen. Hierdoor bestaat er een voortdurend risico van collusie.

Lagere overheden blijken soms te streven naar het *bevoordelen van bouwbedrijven uit de eigen omgeving*. Vermoedelijk speelt ook hierbij de «ons-kent-ons» cultuur een belangrijke rol. Kennelijk zijn lokale belangen voor lagere overheden vaak belangrijker dan de – in regelgeving vastgelegde – doelen van de Nederlandse en Europese overheid om de concurrentie te bevorderen.

Risico's

Een recente ontwikkeling is de *wens van overheden om risico's over te dragen* naar bouwbedrijven. Risico-overdracht is een gemeenschappelijk element in diverse nieuwe contractvormen als publiekprivate samenwerking, design&construct, bouwteams en prestatiecontracten. Deze contractvormen maken het echter voor de opdrachtverlenende overheid en voor de Raad van Arbitrage moeilijker om vast te stellen of de inschrijvingen overeenkomen met de werkelijke kosten, omdat de risico's die worden overgedragen vaak zeer lastig te waarderen zijn. Ook kunnen nieuwe contractvormen de concurrentie beperken, omdat niet alle bouwbedrijven deze risico's kunnen dragen of de bijbehorende taken (ontwerp, inpassing) kunnen uitvoeren. Overigens blijkt ook dat de nieuwe contractvormen weliswaar veel aandacht krijgen, maar dat zij tot dusverre een marginale rol spelen.

De uiteindelijke prijs die de opdrachtgever voor een bouwproduct betaalt, wordt niet alleen bepaald door de offerteprijs. In de praktijk treden tijdens het bouwproces vaak aanzienlijke meerkosten op, die samenhangen met de risico's die tijdens de uitvoering zichtbaar worden. Onverwachte omstandigheden en kosten worden doorberekend en leiden achteraf tot een hogere prijs voor de opdrachtgever. Bij de aanbesteding ligt een sterke nadruk op de offerteprijs. Maar achteraf is de laagste inschrijver niet noodzakelijk de goedkoopste bouwer.

Structuur-gedrag-prestaties

De verschillende structuurkenmerken en hun gevolgen in termen van gedrag en prestaties zijn weergegeven in de onderstaande figuur. Zoals aangegeven in de figuur hebben de bovengenoemde (en aan de linkerzijde van de figuur opgesomde) structuurkenmerken vier mogelijke gevolgen voor de markt: verminderde transparantie, beperking van het aantal aanbieders op sommige deelmarkten, opwerpen van toetredingsdrempels en potentieel scherpe prijsconcurrentie. Onder deze omstandigheden wordt het tot stand komen van volledig vrije concurrentie bemoeilijkt en worden voorwaarden gecreëerd die gunstig zijn voor prijsafspraken en marktverdeling. Sectorcultuur en de beperkte toetsing en prioritering van onregelmatigheden lijken gedrag dat de concurrentie beperkt eerder te versterken in plaats van het tegen te gaan. Vanuit economische gezichtspunt leidt gebrek aan concurrentie, het maken van prijsafspraken en het verdelen van de markt tot minder efficiënte prestaties zoals hoge prijzen, hoge winsten, beperkte innovatie en lage productiviteitsgroei.

Incidenten of structurele onregelmatigheden?

Het zou buitengewoon interessant zijn om te weten of de geconstateerde onregelmatigheden incidenteel of structureel van karakter zijn en wat de totale omvang van de onregelmatigheden is, bijvoorbeeld in termen van extra winsten of hogere bouwkosten. Gegevens over prijzen en winsten lijken niet te wijzen op onregelmatigheden van grote omvang. Het is echter de vraag in hoeverre officiële cijfers in jaarverslagen en statistieken juist op dit punt de werkelijkheid weerspiegelen. Uit bijvoorbeeld de Schiphol-casus blijkt dat de boekhouding van bedrijven kan worden gebruikt om onoorbare zaken toe te dekken. Tegen deze achtergrond moet worden geconcludeerd dat er weliswaar aanwijzingen zijn dat onregelmatigheden voorkomen, maar dat het – gegeven de verborgenheid waarin een en ander zich doorgaans afspeelt – niet mogelijk is om in dit deelonderzoek tot harde uitspraken te komen over de totale omvang van de onregelmatigheden.

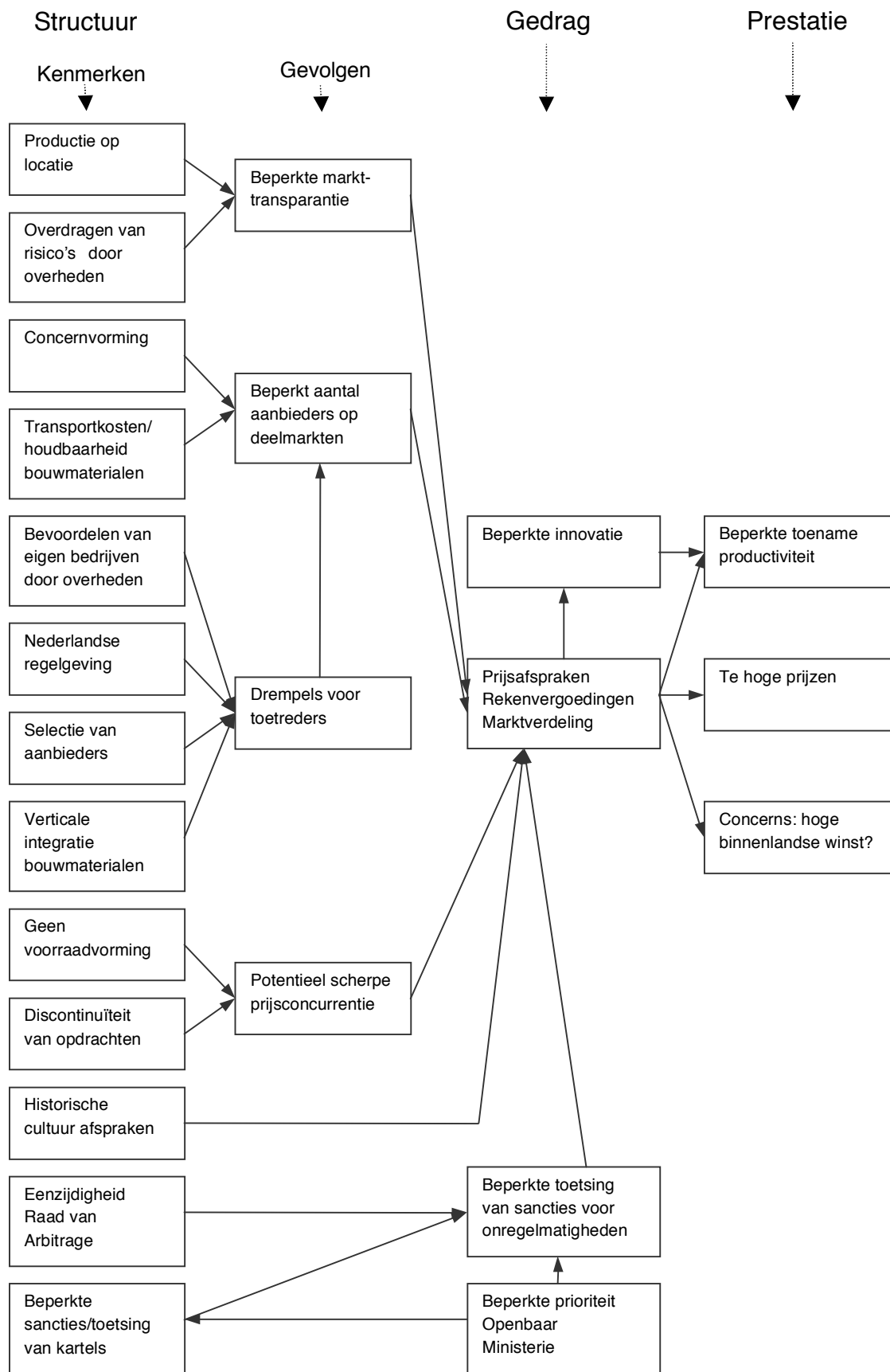
Vaak wordt gewezen op de lage rendementen in de bouwsector, die zouden aantonen dat er geen sprake is van grootschalige onregelmatigheden. Deze rendementen zijn gerelateerd aan de totale omzet. In een kapitaalextensieve sector als de bouw valt een zo berekend rendement echter vrijwel altijd laag uit. Of de winst van een bedrijf hoog is hangt af van de vraag hoeveel beloning de aandeelhouders ontvangen en dus van het rendement op het eigen vermogen. Dit rendement lijkt de afgelopen jaren in de bouw in elk geval marktconform te zijn geweest.

Deelmarkten

Het rapport besteedt apart aandacht aan de deelsectoren zand, grind, beton en asfalt, en aan de spoorbouwmarkt en de installatiebranche. Het aantal aanbieders van de bouwmaterialen zand, grind, beton en asfalt is – per regio – beperkt. Er is vaak sprake van verticale integratie met B&U- en GWW-bedrijven, waardoor deze bedrijven soms in staat zijn om op deze deelmarkten barrières op te werpen voor toetreders.

Op de spoorbouwmarkt wordt door de bijzondere selectieprocedure van de opdrachtgever het aantal mogelijke aanbieders voor een aanbesteding sterk beperkt. Deze deelmarkt wordt gedomineerd door drie aanbieders.

In de installatiebranche is een groot aantal aanbieders actief. Er zijn echter aanwijzingen dat er sprake is van onderlinge marktverdeling.

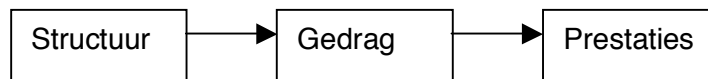


1 INLEIDING

Bij de bestudering van de marktstructuur van deelmarkten binnen de bouwnijverheid en de beantwoording van de deelvragen van de enquête-commissie wordt in dit tweede deel van de rapportage gebruik gemaakt van het «structuur-gedrag-prestatie» schema uit de economische theorie van de industriële organisatie. We zullen hieronder kort uitleggen hoe dit schema in elkaar grijpt en vervolgens aangeven hoe dit schema terugkomt in de hoofdstukindeling van het tweede deel van de rapportage.

Structuur-gedrag-prestatie

In het structuur-gedrag-prestatie-schema wordt uitgaande van de marktstructuur bekeken hoe aanbieders en vragers zich gedragen op een markt, waarna aan de hand van deze gedragingen de prestaties van de markt kunnen worden vastgesteld. In de eenvoudigste versie van het structuur-gedrag-prestatie-schema wordt het verband in één richting gelegd, waarbij de structuur van een sector het gedrag van de marktpartijen beïnvloedt, en de structuur en het gedrag op hun beurt de prestaties van de markt bepalen (zie onderstaande figuur).



De *structuur* van de markt wordt om te beginnen bepaald door kenmerken zoals het aantal, de aard en de grootte van de aanbieders en de vragers die in de sector actief zijn, en door hun onderlinge relaties. Ook de aard van het product en van het productieproces beïnvloeden de structuur van een markt. Van groot belang voor de structuur is de institutionele vormgeving van de markt door bijvoorbeeld de wet- en regelgeving die op de sector van toepassing is. In de bouwsector zijn dat onder meer de spelregels die een rol spelen bij opdrachtverwerving, opdrachtverlening en uitvoering van werkzaamheden. De aanbestedingsregels en de mededingingsregels omtrent consortiavorming behoren eveneens tot de institutionele vormgeving.

Gedragingen van marktpartijen die relevant zijn, hebben betrekking op de wijze waarop de opdrachtverlening en de prijszetting tot stand komen, het strategisch gedrag van marktpartijen en de wijze waarop samenwerkingsverbanden worden gezocht. Ook zaken als innovatie bijvoorbeeld door middel van investeringen in onderzoek en ontwikkeling vallen hieronder. Specifiek voor de bouwsector beschouwen we nieuwe contractvormen zoals publiekprivate samenwerking en «design and construct» als deel uitmakend van het gedrag. Ook de «cultuur» van een sector is bepalend voor het gedrag van de marktpartijen.

De economische *prestaties* van een markt komen vooral tot uiting in de efficiëntie waarmee de producten worden voortgebracht en verhandeld. Efficiëntie komt tot uiting in het prijsniveau, de winstgevendheid en rendementen en de productiviteit.

Het eenrichtingsverkeer van eerst structuur en dan gedrag en tenslotte prestaties dekt niet alle mogelijke invloeden in een sector. Er gaat ook een invloed uit van gedrag op structuur. Bijvoorbeeld gedrag van marktpartijen waarbij toetreding van nieuwe aanbieders wordt belemmerd, beïnvloedt het aantal aanbieders en dus de structuur. Er is ook een

mogelijke terugkoppeling van prestaties naar structuur, bijvoorbeeld via winstgevendheid. Succesvolle bedrijven die veel winst maken, hebben de mogelijkheid om andere bedrijven over te nemen. Gebrek aan winstgevendheid kan leiden tot het faillissement van bedrijven. In beide gevallen verandert het aantal aanbieders op de markt en daarmee de marktstructuur¹. In dit rapport gebruiken we het structuur-gedrag-prestatie-schema vooral als een schema om onze analyse van de bouwsector te ordenen. In de volgende hoofdstukken behandelen we achtereenvolgens de structuurelementen van de bouwsector, de gedragingen van de marktpartijen en bespreken we de prestaties. We willen daarmee zeker niet suggereren dat de causaliteit tussen structuur, gedrag en prestatie slechts een richting opgaat. Waar relevant zullen we ook terugkoppelingen vermelden. Het structuur-gedrag-prestaties schema is een middel om alle relevante economische kenmerken van de bouwsector af te dekken in dit rapport. Op die manier komen ook al de vragen die door de enquêtecommissie zijn gesteld allemaal aan bod.

Leeswijzer

De structuurkenmerken van deelmarkten binnen de bouwsector, de gedragingen om marktpartijen en de prestaties die daaruit voortvloeien worden in aparte hoofdstukken beschreven. Er wordt begonnen met een analyse van de structuurkenmerken in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk wordt eerst een algemene beschrijving van de bouwmarkt gegeven. Daarna worden de bedrijfskolom, de verschillende deelmarkten, de concurrentieverhoudingen en de institutionele aspecten beschreven. Op basis van het materiaal uit dit hoofdstuk, formuleren we in de conclusie een antwoord op *vraag 1* van de enquêtecommissie over de deelmarkten in de bouwsector, op *vraag 2* over het aantal en de kenmerken van de aanbieders en op *vraag 7* over de rol van een aantal bij de bouwsector betrokken actoren.

De gedragingen van marktpartijen en andere betrokken actoren worden in hoofdstuk 3 bekeken. In dit hoofdstuk staan allereerst de prijszetting en het aanbodstrategie per deelmarkt centraal. Daarnaast wordt gekeken naar de coalitievorming, innovatie en de cultuur van de bouwsector en komt innovatie en technologische vernieuwing aan bod. Op basis van dit hoofdstuk formuleren we aan het eind van hoofdstuk 3 antwoorden op *vraag 5* van de enquêtecommissie over hoe marktpartijen hebben gereageerd op wijzigingen in regelgeving en op *vraag 6* betreffende nieuwe contractvormen en gewijzigde risicoverdeling.

In hoofdstuk 4 worden de prestaties van de verschillende deelmarkten onder de loep genomen, in termen van rendementen, prijzen en productiviteit. Er wordt onderscheid gemaakt tussen prestaties op de korte en de lange termijn. De informatie over rendementen in dit hoofdstuk maakt het mogelijk een antwoord te geven op *vraag 3*. Tenslotte komt hier de centrale *vraag 4* aan bod waarin wordt gevraagd in hoeverre structuurkenmerken onregelmatigheden in de hand (kunnen) werken.

In hoofdstuk 5 wordt een meer diepgaande analyse gepresenteerd van verschillende deelmarkten van de bouwsector: asfalt, zand en grind, beton, spoorbouw en de installatiebranche. Daarbij komen diverse observaties uit de voorgaande hoofdstukken opnieuw naar voren, aan de hand van concrete deelmarkten en onregelmatigheden. Bij de analyse van de deelmarkten bekijken we telkens de specifieke structuurkenmerken, het gedrag en de prestaties van deze sector.

¹ Zie Stephen Martin, *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1993, p 2-8 voor een beschrijving van de complexiteit en de mogelijke interacties van het structuur-gedrag-prestatie-schema

Deze studie is voor het belangrijkste deel gebaseerd op gepubliceerd en publiek toegankelijke publicaties (hard kopij en web sites) en datamateriaal aangevuld met inzichten verkregen uit interviews. De bron wordt in principe expliciet vermeld. Af en toe staan tussen de lopende tekst kaders met uitspraken. Deze uitspraken zijn, tenzij anders vermeld, afkomstig van onze gesprekspartners. Deze uitspraken zijn door ons geparafraseerd. De kaders dienen ter illustratie van de materie die in de desbetreffende paragraaf wordt behandeld. Het verzamelen van gegevens voor dit onderzoek is eind juli 2002 afgesloten.

2 STRUCTUUR

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de structuur van de bouwsector behandeld. Eerst wordt kort de positie van de bouwsector in de Nederlandse economie beschreven (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 gaan we nader in op de structuur van de bedrijfskolom en de onderlinge toeleveringsrelaties binnen deze kolom. Ook maken we een nader onderscheid tussen de verschillende deelmarkten van de bouwsector. Paragraaf 2.4 analyseert de concurrentie op de verschillende deelmarkten, in termen van met name horizontale en verticale integratie en de mogelijkheden voor toetreding. Paragraaf 2.5 beschrijft institutionele aspecten: wet- en regelgeving, verschillende rollen van de overheid en de invloed van sectorspecifieke organisaties zoals de Raad van Arbitrage. Ten slotte vat paragraaf 2.6 het hoofdstuk samen. Daarbij worden de vragen 1, 2 en 7 van de enquêtecommissie beantwoord (zie hoofdstuk 1).

2.2 De bouw in de Nederlandse economie

Productie en werkgelegenheid

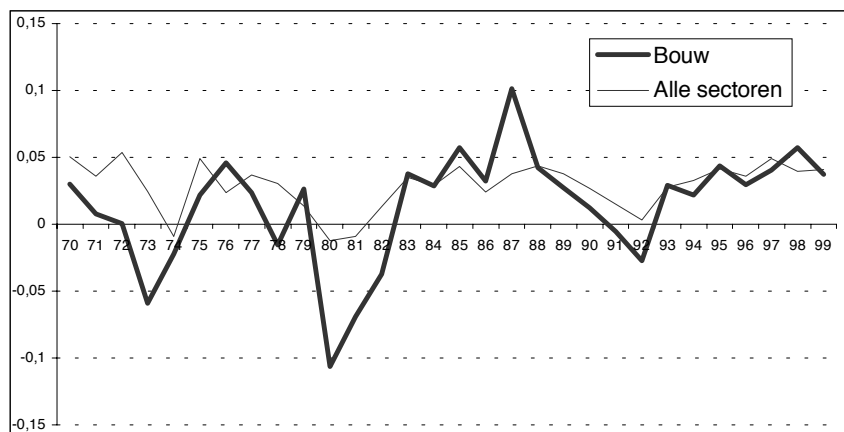
Het aandeel van de bouwnijverheid in de Nederlandse economie is niet aanzienlijk in vergelijking met bijvoorbeeld de dienstensector, maar doet niet onder voor sectoren als de landbouw, delfstoffenwinning en de energie- en waterleidingbedrijven². Het aandeel van de bouwnijverheid in het Bruto Binnenlands Product schommelt in de periode 1995–2001 tussen de vijf en de zes procent³.

In figuur 2.1 is de groei van de totale productie van zowel de bouw als van de Nederlandse economie als geheel opgenomen. Hieruit blijkt dat het productievolume van de bouw een grilliger verloop kent dan de economie als geheel. Met name in jaren met een lage of negatieve groei van de Nederlandse economie krimpt de bouw sterk (1972–74; 1979–82 en 1990–92). In jaren met een hogere groei van de economie kent de bouw doorgaans een vergelijkbare groei. Ook in de periode met een hoge economische groei sinds 1993 ligt de groei van de bouw ongeveer even hoog als de groei van de economie. De bouw krijgt relatief zware klappen in een laagconjunctuur. Ze profiteert van de opgang van de economie, maar niet meer dan andere sectoren.

² CBS (2001) Nationale rekeningen 2000: herziene editie.

³ Deze cijfers zijn op basis van de Bouwprognoses en hebben betrekking op de bouwnijverheid (SBI-code 45). Het BBP is tegen factorkosten. De percentages zijn voor de periode 1995–2001 achtereenvolgens: 5,3%; 5,5%; 5,5%; 5,7%; 5,9% en 6,0%.

Figuur 2.1 Relatieve verandering productievolumen, 1970–1999 met 1995 als basisjaar



Werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit

De groei van de werkgelegenheid in de periode 1995–2001 bedroeg in de bouwnijverheid⁴ jaarlijks gemiddeld 2,8 procent. Deze groei heeft betrekking op de bouw sector (SBI-code 45) en is exclusief de toeleverende industrie en de voorbereiding en begeleiding. De jaarlijkse gemiddelde groei van werkgelegenheid onder de zelfstandigen bedroeg in dezelfde periode 5,7 procent, tegenover een stijging van 2,3 procent bij de werknemers. Van de drie deelsectoren B&U, GWW en Overig groeide de werkgelegenheid in de GWW in 2000 het snelst met 6,7%. De B&U was de kleinste groeier in datzelfde jaar⁵. De verwachting is dat de groei van de werkgelegenheid zal afnemen, maar vooralsnog niet negatief zal zijn⁶.

Het aandeel van de bouwsector in de totale Nederlandse werkgelegenheid in 2000 in arbeidsjaren is 7,3%. Dit percentage lijkt zeer stabiel en schommelt de laatste jaren tussen 7,4% en 7,3%. De arbeidsproductiviteit in de bouwnijverheid is relatief laag in vergelijking met andere sectoren: de gemiddelde arbeidsproductiviteit in de Nederlandse economie is 57 000 euro per arbeidsjaar, in de bouwnijverheid is dit 45 000 euro.

De gemiddelde productiegroei van de bouwsector (SBI-code 45) in de periode 1995–2001 bedroeg jaarlijks gemiddeld 3,6%. De groei van de arbeidsproductiviteit bedroeg in dezelfde periode gemiddeld 0,8%⁷.

2.3 Bedrijfskolom en marktindeling

De bouwsector kan worden onderverdeeld in deelsectoren of deelmarkten met eigen, specifieke kenmerken van vraag en aanbod. In paragraaf 2.3.1. delen we de bedrijfstak in naar economische activiteit en plaats in de bedrijfskolom. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 2.3.2. een aantal manieren om deze indeling nader te specificeren in verschillende deelmarkten. Tot slot schetsen we een totaalbeeld van de verschillende deelmarkten (2.3.3).

2.3.1 Bedrijfskolom

In figuur 2.2 worden de verschillende deelmarkten van de bouwsector schematisch weergegeven. De pijlen geven de richting van de opdrachtverlening aan. In de figuur onderscheiden we opdrachtgevers (o.a. projectontwikkelaars, grote private bedrijven, publieke partijen); Burger-

⁴ CBS (2002) Nationale Rekeningen 2001. Cijfers voor 2000 en 2001 zijn «voorlopig definitieve» cijfers.

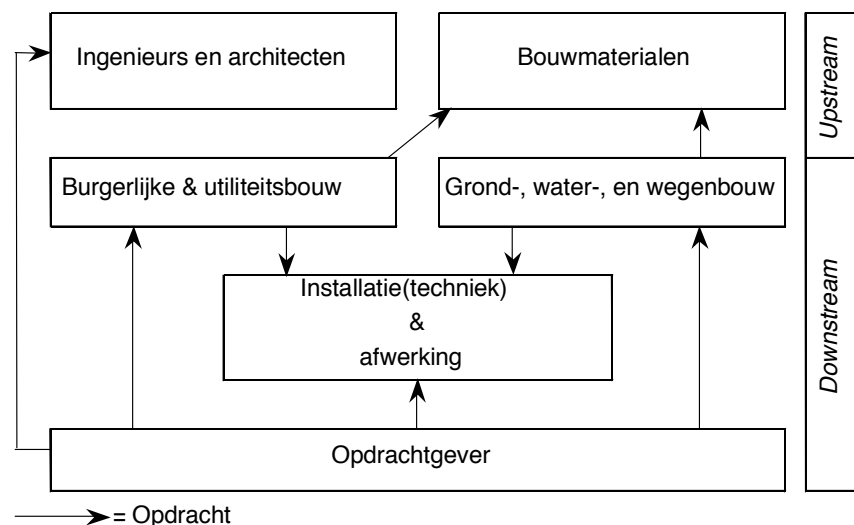
⁵ CBS (2001) Nationale rekeningen 2000: herziene editie. N.B. de cijfers voor 1999 en 2000 zijn voorlopig.

⁶ EIB (2001) Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2001.

⁷ CBS (2002) Nationale Rekeningen 2001. Cijfers voor 2000 en 2001 zijn «voorlopig definitieve» cijfers.

lijke & Utiliteitsbouw; Grond-, Water- en Wegenbouw; Installatietechniek en afwerking (loodgieters, stukadoors, elektriciens, liftinstallateurs); Ingenieurs en architecten; en de Bouwmaterialenindustrie (o.a. cement, zand, grind, asphalt). De positie van de deelmarkt in de figuur (boven of onder) is gebaseerd op de plaats in de bedrijfskolom.

Figuur 2.2 Bedrijfskolommen opdrachtrelaties van de bouwsector⁸



Bron: SEO (2002)

De verdeling in B&U en GWW wordt bepaald door het type bouwwerk dat deze bedrijven bouwen. Bedrijven in de sector B&U bouwen woningen en/of utiliteitsbouwwerken (zoals kantoren, bedrijfsgebouwen, scholen, ziekenhuizen), waarbij de meeste bedrijven beide soorten bouwwerken realiseren. GWW-bedrijven bouwen onder meer wegen en waterbouwkundige werken.

Uit de door ons gehouden interviews blijkt dat de bouwmaterialenindustrie vaak wordt gezien als onderdeel van de GWW-sector. Bouwtechnisch of organisatorisch is deze samenvoeging begrijpelijk, maar vanuit een economische invalshoek is het beter de sector apart te beschouwen. Ten eerste omdat de kenmerken van vraag en aanbod wezenlijk verschillen. In de GWW wordt de vraagzijde meestal gedomineerd door een grote, invloedrijke, maar tegelijkertijd aan allerlei regels gebonden opdrachtgever: de overheid. De vraag naar bouwmaterialen komt van de uitvoerders, die de prijzen van bouwmaterialen in hun offertes moeten verwerken. Ten tweede verschilt de bouwmaterialenindustrie ook sterk van de GWW wat betreft soort product en de daarmee samenhangende productiewijze. Zo levert de bouwmaterialenindustrie bulkgoederen, terwijl GWW-bedrijven unieke bouwwerken leveren.

⁸ In deze figuur wijken we bewust enigszins af van de gangbare Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS. De bouwinstallatiebedrijven en de bedrijven die zich bezighouden met het afwerken van gebouwen zijn samengevoegd en de «overige werkzaamheden bouw», zoals heien en andere funderingswerkzaamheden, vlechten van betonstaal e.a zijn aan de B&U toegevoegd. Groenvoorziening wordt door het CBS bij Landbouw en visserij ingedeeld; daardoor is deze sector niet opgenomen in de cijfers over de bouw in dit rapport.

In eerste instantie zijn er twee lagen te onderscheiden in de bedrijfskolom: de upstream en de downstream deelmarkten. Of een activiteit tot het upstream dan wel tot het downstream segment behoort wordt bepaald door het gebruik van de producten/diensten in de volgende schakel van de bedrijfskolom.

Op upstream niveau zijn ingenieursbureaus en architecten en de bouwmaterialenindustrie te onderscheiden. Ingenieursbureaus en architecten leveren diensten die als input kunnen dienen voor de uitvoerders in de B&U en de GWW. In de figuur is te zien dat de opdrachtgever voor deze bureaus (doorgaans) de opdrachtgever van het bouwwerk is en niet de uitvoerder in de B&U of GWW⁹. De producten en diensten van beide deelmarkten dienen als input voor het downstream niveau. Tot het downstream niveau behoren de B&U- en GWW-sectoren en de installatie- (techniek) en afwerkingsbranche. Deze laatste sector staat in de bedrijfskolom lager dan de B&U- en GWW-sector, omdat de installatie en afwerking pas kan aanvangen als de productie van het bouwwerk (deels) is voltooid. In de figuur is te zien dat de installatie en afwerking van gebouwen zowel door de B&U als de GWW kan worden ingeschakeld alsook door de opdrachtgever zelf.

2.3.2 Mogelijke marktindelingen

Naast de onderverdeling naar type product en plaats in de bedrijfskolom in de vorige paragraaf, kunnen de producten van de bouwsector ook op andere manieren in deelmarkten worden onderscheiden:

- Grote versus kleine opdrachten
- Kapitaalwerken versus onderhoudswerkzaamheden
- Publieke versus private werken
- Regionale deelmarkten

Deze verdeling in deelmarkten is alleen zinvol als er verschillende marktcondities of- structuren gelden in de afzonderlijke deelmarkten. Of dit zo is, wordt in de navolgende tekst toegelicht.

Grote versus kleine projecten en bedrijven

Grote en kleine opdrachten kunnen als aparte markten worden beschouwd als de potentiële aanbieders voor grote respectievelijk kleine opdrachten andere bedrijven zijn en als de ene deelmarkt geen of weinig invloed heeft op de andere markt. Voor grote projecten moet een bedrijf vaak aan diverse selectiecriteria voldoen¹⁰. Daarbij gaat het onder meer om ervaring met soortgelijke (grote) projecten, om expertise ten aanzien van dergelijke projecten en om financieel draagvlak. Dit leidt er toe dat grote projecten meestal aan een beperkt aantal bedrijven worden gegund¹¹. Het komt weliswaar vaak voor dat kleine bedrijven via onderaanneming bij de uitvoering van grote projecten betrokken zijn¹², maar hun betrokkenheid bij de uitvoering heeft geen directe gevolgen voor het aanbod bij grote projecten: dit wordt bepaald door grote bedrijven, omdat zij voor deze projecten offeren.

Kleine bedrijven concurreren dus niet mee om grote opdrachten, maar grote bedrijven nemen wel kleinere projecten aan, mede om de continuïteit van hun productie te waarborgen. Samenvattend kan men stellen dat grote projecten een aparte deelmarkt vormen binnen de bouw.

Nieuwbouw versus onderhoud

Voor de B&U moet in principe onderscheid gemaakt kunnen worden tussen nieuwbouw en onderhoud en restauratie (O&R), omdat het risico, de regelgeving en de subsidiëring bij O&R anders zijn dan bij nieuwbouw. Echter, de aanbieders zijn dezelfde bedrijven en het is in hun productie relatief makkelijk om van de ene activiteit op de andere om te schakelen. De markten voor nieuwbouw en O&R liggen dus heel dicht bij elkaar en

⁹ Uit de interviews kwam naar voren dat de B&U en GWW bedrijven soms ook zelf opdrachtgever van ingenieurs- en architectenbureau's zijn. Doorgaans is dit echter niet het geval, vandaar dat dit in de figuur achterwege is gelaten.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld paragraaf 5.4 over spoorwegbouw.

¹¹ Van de 100 grootste bouwprojecten voor de Nederlandse overheid in de periode 1998–2001 zijn er 71 waarbij één of meer van de tien grootste bouwondernemingen van Nederland betrokken zijn. Zie Cap Analysis, *Scan van de Nederlandse bouwsector*, Brussel, juni 2002.

¹² Zie over onderaanneming en bouwcombinaties ook deel 1 van deze rapportage, paragraaf 3.3

zijn vanuit de bedrijvenkant als één markt te beschouwen. Uitzondering hierop zijn de gespecialiseerde onderhoudswerkzaamheden, zoals de restauratie van monumenten.

Private versus publieke opdrachtgevers

De structuurkenmerken zijn deels verschillend voor private en publieke opdrachtgevers. Enerzijds zijn publieke opdrachtgevers gebonden aan procedures en regelgeving, zoals het Uniform Aanbestedingsreglement en Europese aanbestedingsregels (zie paragraaf 2.5.1 voor een korte beschrijving van de aanbestedingsregels). Deze regels leggen veel nadruk op een lage prijs. Het is wel mogelijk om ook andere criteria in de afweging te betrekken («economisch meest voordelige aanbidding»), maar in de praktijk is de prijs meestal bepalend. Bij private opdrachten zijn er meestal geen standaardprocedures van toepassing. Sommige grote private opdrachtgevers hebben eigen aanbestedingsregels. Deze regels leggen minder exclusief de nadruk op de prijs: zij hebben meer ruimte voor gunning op basis van een goede prijskwaliteit verhouding.

Anderzijds leidt het politieke proces vaak tot extra kostenstijgingen. Als er eenmaal een besluit is genomen omtrent een bouwproject, is de overheid nog slechts in beperkte mate in staat om grenzen te stellen aan de voorwaarden waaronder het project moet worden gerealiseerd. Voorbeelden zijn de Hogesnelheidslijn Zuid en de Betuweroute, waar de kosten na het positieve principebesluit sterk zijn gestegen. De overheid kan in de praktijk moeilijk beslissen dat het project alleen doorgaat als het onder een bepaald bedrag gebouwd kan worden, met name als burgers en andere betrokkenen ervan uitgaan dat het project in elk geval wordt gerealiseerd. Bij het besluit over het project wordt doorgaans ook een budget toegevoegd dat veelal bekend is bij de potentiële opdrachtnemers omdat het in openbare begrotingen staat.

Publieke en private opdrachtnemers verschillen ook op andere punten. Private opdrachtgevers nodigen over het algemeen minder bedrijven uit om te offren. Alhoewel de overheid het aantal partijen vaak beperkt door een procedure van aanbesteding met voorselectie. Private partijen betalen (op een enkele uitzondering na) geen rekenkostenvergoeding, maar vanwege de grotere kans van slagen (minder gegadigden) wordt dit door bouwbedrijven niet als hinderlijk ervaren.

«Er worden door een bouwbedrijf kosten gemaakt bij private opdrachten en die worden gespreid over alle verkopen, zoals in andere bedrijfstakken». Bij publieke opdrachten zouden rekenvergoedingen meer voor de hand liggen, omdat de overheid relatief veel bouwbedrijven uitnodigt om een offerte op te stellen.

Bij de publieke opdrachtgevers kan een nader onderscheid worden gemaakt naar Rijksoverheid en andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen). De Rijksoverheid wordt door bouwbedrijven meestal als professioneler beschouwd dan andere overheden, vooral omdat de betrokken departementen continu als opdrachtgever functioneren.

Hoewel veel aanbieders zowel op de markt voor publieke als voor private opdrachten aanwezig zijn, zijn de kenmerken van de vraag onder invloed van regelgeving, politieke processen en aanbestedingsprocedures dermate verschillend dat wij de publieke en de private markt als aparte deelmarkten kunnen beschouwen.

Regionale deelmarkten

Sommige deelsectoren van de bouw worden gekenmerkt door regionale deelmarkten. Asphalt koelt af tijdens het transport; daardoor is er een leveringsgrens van circa 50 km rondom de centrale. Beton moet binnen 2 uur na de productie verwerkt worden, waardoor het niet verder dan 25 à 40 kilometer kan worden vervoerd. Zand en grind zijn niet bederfelijk, maar de relatief hoge vervoerskosten in vergelijking met de waarde van deze materialen leiden tot een gedeeltelijke regionale segmentering van de markten¹³. De productie van bouwwerken wordt doorgaans ter plekke uitgevoerd; de kosten van vervoer van werknemers kunnen hoog zijn. Eén van de strategische doelen van de grote bouwconcerns is dan ook een goede regionale spreiding. Op de kenmerken van de deelmarkten voor asphalt, zand en grind wordt nader ingegaan in de paragrafen 5.1 en 5.2.

Daarentegen is er voor bepaalde kennis- en kapitaalintensieve activiteiten geen sprake van regionale markten. Zo zijn de Nederlandse baggeraars overal ter wereld actief.

Waaier van deelmarkten

Zoals uit het bovenstaande blijkt kan de bouwsector worden opgedeeld in een aantal deelmarkten. Grote deelsectoren zijn de B&U, de GWW, de bouwinstallatie, de bouwmaterialenindustrie en de ingenieursbureaus en architecten. Binnen de grote sectoren kan een groot aantal bedrijfstakingen worden onderscheiden¹⁴. Naast deze onderverdeling naar soort werkzaamheden kan de bouwmarkt aan de vraagzijde onderscheiden worden naar publieke versus private opdrachtgevers. Verder kan worden ingezoomd op de deelmarkt voor grote projecten. Ook is er vaak sprake van regionale deelmarkten. Als deze verschillende indelingen met elkaar worden gecombineerd ontstaat een divers geheel van uiteenlopende deelmarkten, variërend van bijvoorbeeld de Nederlandse markt voor grote spoorbouwprojecten in opdracht van de overheid tot de lokale markten voor woningonderhoud in opdracht van particulieren.

2.3.3 Deelsectoren

In deze paragraaf beschrijven wij de deelsectoren van de Nederlandse bouwsector, zoals afgebakend in de bespreking van de bedrijfskolom (paragraaf 2.3.1). We houden daarbij rekening met wat we in de vorige paragraaf (2.3.2) hebben geconcludeerd over de «waaier» van deelmarkten.

In tabel 2.1 is een aantal kenmerken van de deelsectoren (zoals door ons hierboven gedefinieerd) van de bouw samengevat: het aantal bedrijven (werkmaatschappijen), het aantal werknemers en de netto omzet per sector in het jaar 1999. Opvallend is het grote aantal bedrijven in de bouwsector als geheel: gemiddeld zijn er slechts zes werknemers per bedrijf. De bedrijven in de GWW zijn gemiddeld groter dan in de andere deelsectoren. Achter deze gemiddelden ligt een grote spreiding in de grootte van bedrijven. Naast een zeer groot aantal kleine bedrijven is in de bouw ook een klein aantal zeer grote bedrijven actief. Deel 1 (tabel 2) laat zien dat in 2000 het kleinbedrijf 88% van het totaal aantal bedrijven in de bouwnijverheid uitmaakte. Het grootbedrijf (honderd en meer werknemers) was minder dan 1% van het totaal aantal. De grote bedrijven zitten vooral in de GWW-sector.

¹³ Aanbieders die zich dicht bij de vragers (bijvoorbeeld een bouwproject of een betoncentrale) bevinden, hebben een aanzienlijk kostenvoordeel. Zie ook de NMa Besluiten 507 en 620.

¹⁴ Een volledige lijst van de circa 40 soorten bouwactiviteiten die in deze rapportage worden onderscheiden, is opgenomen in Bijlage A.

Tabel 2.1 Aantallen bedrijven, werknemers en omzet in deelsectoren van de bouwsector, 1999¹

Deelsector	Aantal bedrijven ²	Aantal werkzame personen	Netto-omzet	Werkzame personen per bedrijf	Netto omzet per werkzame persoon
	mln. €				D €
Ingenieurs en architecten	5 710	9 019	1 812	4	78
Bouwmaterialen	4 980	51 481	7 936	10	154
Bouwinstallatiebedrijven en afwerken gebouwen	29 905	139 685	12 457	5	89
Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U)	27 690	189 000	26 773	7	142
Grond-, Water- en Wegenbouw (GWW)	4 745	70 845	9 155	15	129
Totaal	73 030	460 030	58 133	6	126

¹ De gegevens in deze tabel hebben betrekking op *alle* bedrijven in de door ons gedefinieerde bouwsector (zie Figuur 2.2). In deel 1 van deze rapportage worden in de bijlage (Tabel 1–7) soortgelijke gegevens gepresenteerd. Deze hebben echter betrekking op bedrijven met *20 of meer* werknemers.

² Het gaat om alle bedrijven die in dat jaar actief zijn geweest. Dit wil zeggen ook de bedrijven die gedurende 1999 opgestart of beëindigd zijn. Bron: CBS (1970–2000), Nationale Rekeningen. Voorburg/Heerlen. Op verzoek van de SEO zijn door het CBS uitgebreide input-outputtabellen samengesteld van de in Bijlage A genoemde bouwsectoren.

Hieronder zullen een korte beschrijving geven van de structuurkenmerken van de in de tabel genoemde deelsectoren. Met uitzondering van de ingenieurs- en architectenbureaus. Die komen later (in paragraaf 2.5.2 bij de organisaties) aan bod.

Bouwmaterialen

De bouwmaterialenindustrie omvat verschillende bedrijven die variëren van zandwinningbedrijven tot timmerfabrieken, asfaltcentrales, producenten van metalen ramen en deuren en de baksteenindustrie (zie bijlage A). Bouwmaterialen zijn essentiële inputs voor de uitvoerders. De bouwsector zelf beschouwt de winning en verwerking van grondstoffen als een onderdeel van de GWW. Bouwtechnisch en organisatorisch is deze samenvoeging begrijpelijk, maar er zijn tal van redenen waarom deze sector apart beschouwd moet worden. De bouwmaterialenindustrie heeft een andere achtergrond en regelgeving dan de GWW. Vergunningen spelen hierbij een grote rol. Voor de winning van grondstoffen zijn vaak ontgrondingvergunningen vereist. Zo'n vergunningsaanvraag heeft een lange doorlooptijd. Bijvoorbeeld voor zandwinning kan de voorbereidingstijd oplopen tot 10 à 15 jaar. De verwerking van de grondstoffen is vervolgens weer aan andere vergunningen en aan strenge milieu- en ruimtelijke ordeningsregels gebonden, bij voorbeeld de regels voor asfalt- en betoncentrales. Ook het vervoer van bouwmaterialen is streng geregeld: er zijn bijvoorbeeld regels voor de hoeveelheid die vervoerd mag worden en de snelheid waarmee vrachtwagens mogen rijden.

Bouwmaterialen zijn over het algemeen laagwaardige bulkproducten met hoge vervoerskosten. De hoge transportkosten en andere beperkingen zoals de bederfelijkheid van het product (zoals bij asfalt en beton) leiden ertoe dat de markten voor deze materialen vaak deels regionaal van aard zijn (zie paragraaf 5.1 t/m 5.3). Het aantal aanbieders per regionale deelmarkt is vaak beperkt.

Veel grote bouwconcerns hebben belangen verworven in grondstoffenleveranciers. In deel 1 van deze rapportage is te zien dat er vrijwel geen concern is dat geen banden heeft met bouwmaterialenbedrijven. Aan Heijmans zijn bij voorbeeld vijf asfaltbedrijven, vier betonbedrijven en zes andere bouwmaterialenleveranciers verbonden. Op de oorzaken en gevolgen van deze verticale integratie wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4.2.

In hoofdstuk 5 worden drie belangrijke deelsectoren van de bouwmaterialen-industrie nader beschouwd: de asfaltbranche (paragraaf 5.1), de zand- en grindwinning (5.2) en de betonindustrie (5.3).

Bouwinstallaties en afwerking

Zowel de bouwinstallatiebranche als de sector afwerking van gebouwen wordt door het CBS onderverdeeld in vijf deelsectoren. In onderstaande tabellen is het aantal bedrijven, het aandeel van de zelfstandigen (ZZP-ers) daarin en het aantal werkzame personen van respectievelijk de bouwinstallatiebranche en de afwerking van gebouwen opgenomen.

Tabel 2.2 Aantal bedrijven, werkzame personen en aandeel zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers) in de bouwinstallatie, 1999

	Totaal aantal bedrijven	Aandeel ZZP-ers in de bedrijven	Aantal werkzame personen
Elektrotechnische bouwinstallatie- bedrijven	4 056	35%	54 938
Isolatiebedrijven	606	41%	5 258
Loodgieters- en fitterswerk; installatie van sanitair	3 930	28%	30 096
Installatie cv- en luchtbehandeling- apparaten	1 795	26%	27 935
Overige bouwinstallatiebedrijven	224	40%	13 354
Totaal bouwinstallatiebedrijven	10 611	32%	131 581
Totaal bouwnijverheid	73 030	47%	460 030

Tabel 2.3 Aantal bedrijven, werkzame personen en aandeel zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers) in de afwerking van gebouwen, 1999

	Totaal aantal bedrijven	Aandeel ZZP-ers in de bedrijven	Aantal werkzame personen
Stukadoren	1 610	44%	7 210
Timmeren	6 715	69%	12 950
Afwerking van vloeren en wanden	3 510	54%	8 700
Schilderen en glaszetten	6 440	36%	33 525
Overige afwerking gebouwen	780	51%	2 095
Totaal afwerking gebouwen	19 055	52%	64 480
Totaal bouwnijverheid	73 030	47%	460 030

Bron: CBS

De sector bouwinstallatie en afwerking gebouwen telt in totaal 29 666 bedrijven en 196 061 werkzame personen. In totaal is 45% zelfstandig; dit zijn 13 385 bedrijven. Slechts 135 bedrijven hebben meer dan 100 werknemers.

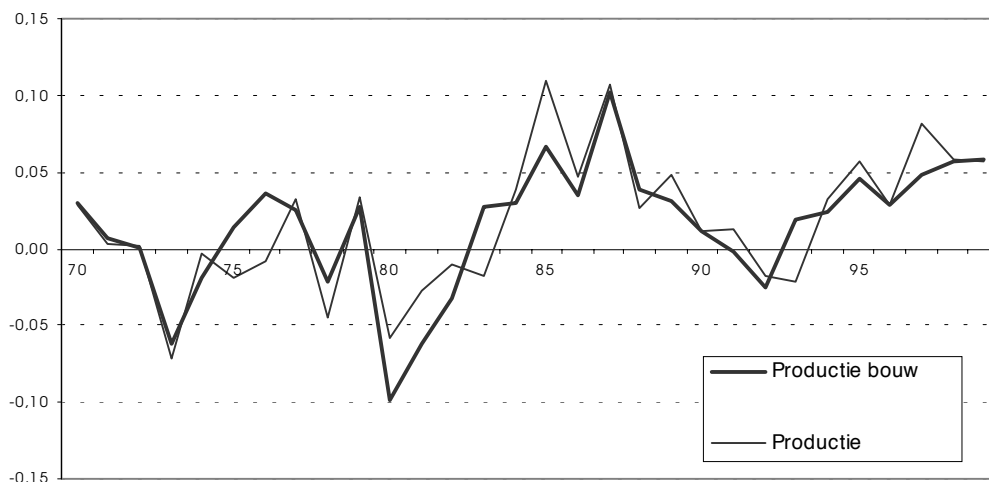
In figuur 2.3 is de groei van de productie van de bouwinstallatie en afwerking en van de bouw als geheel weergegeven. Hieruit blijkt dat installatie en afwerking de gehele bouwsector redelijk volgen. De afgelopen jaren groeiden beide met gemiddeld circa 5% per jaar. De installatie- en afwerkingsbranche is daarmee even conjunctuurgevoelig als de bouwsector als geheel.

Bijzonder aan de installatie- en afwerkingsbranche is dat ze kunnen worden ingezet als uitvoerders en als toeleveranciers. Dit is afhankelijk

van wie de opdrachtgever is. Soms schakelen de opdrachtgevers van de bouwbedrijven zelf afwerkers en installateurs in. In andere gevallen worden de installateurs en afwerkers door bouwbedrijven ingehuurd om bijvoorbeeld de elektrotechnische bedrading aan te leggen, te stukadoren of te schilderen. In dit geval zijn ze toeleveranciers.

Uit CBS cijfers blijkt dat de omzet per werkzame persoon in de installatiebranche en in de afwerking van gebouwen beneden het niveau ligt van de gehele bouwsector. Gemiddeld zet een persoon in de installatiebranche 94 800 euro om in een jaar en een persoon die gebouwen afwerkt 76 800 euro per jaar. In de totale bouwsector ligt dit niveau aanzienlijk hoger, namelijk op 126 368 euro. Dit verschil hangt samen met de onderaanneming in andere delen van de bouw en met het (in vergelijking met andere bouwactiviteiten) arbeidsintensieve karakter van installatie en afwerking. In de branche afwerken van gebouwen is er geen enkele deelsector waar de omzet per werkzame persoon sterk afwijkt van het geheel. In de installatiebranche is dit anders, daar springen de «overige installatiebedrijven» eruit met een omzet per werkzame persoon van 195 400 euro per jaar. Het gaat hier om zeer gespecialiseerde activiteiten zoals het aanleggen van benzinstations en van verlichting en signaleringssystemen bij wegen en luchthavens.

Figuur 2.3 Relatieve groei productievolume installatie&afwerking en totale bouwsector, 1970-2000 (in prijzen van 1995)



Bron: Input-outputtabellen CBS, 1970-2000, bewerking SEO

Als gekeken wordt naar de bruto winst per werkzame persoon, dan zijn de verschillen kleiner. In de bouwnijverheid wordt gemiddeld 49 300 euro bruto winst behaald per werkzame persoon. In de installatiebranche is dit 44 900 euro en bij de afwerking van gebouwen 41 200 euro. Wederom springen de overige installatiebedrijven er uit met een bruto winst van 58 400 euro per werkzame persoon per jaar.

B&U

De B&U is de grootste deelsector van de bouw, zowel in termen van productie als in termen van werknemers. De bedrijven in de B&U bouwen zowel woningen als andere gebouwen. Dat betekent dat er altijd sprake is van een zekere concurrentie tussen woningbouw en utiliteitsbouw (zoals kantoorbouw en ziekenhuisbouw). Uit gegevens van het CBS blijkt dat in perioden van hoogconjunctuur de opdrachten voor met name de utili-

teitsbouw sterk toenemen¹⁵. De utiliteitsbouw krijgt dan vaak voorrang boven woningbouw. In tijden van lagere economische groei trekt de woningbouw aan.

De opdrachtgevers van de B&U zijn zowel in de publieke als in de private sfeer te vinden. Voor ziekenhuizen en scholen is de overheid de opdrachtgever. Voor kantoorbouw kunnen zowel overheden als private bedrijven opdrachtgevers zijn. Voor de kantoorbouwmarkt geldt dat de overheid vaker centraal gelegen gebouwen van hoge kwaliteit laat bouwen die vaak kant en klaar worden afgeleverd. Bedrijven daarentegen hebben eerder een voorkeur voor kantoren die buiten het centrum liggen en met de auto goed bereikbaar zijn¹⁶.

Bij de woningbouw zijn de opdrachtgevers incidentele private opdrachtgevers, ervaren grootopdrachtgevers uit de semi-overheids sfeer, zoals woningbouwcorporaties, of grote private opdrachtgevers (projectontwikkelaars). De grote opdrachten kunnen meestal alleen door grote bedrijven/concerns worden aangenomen. Er zijn weinig bedrijven die in staat zijn ziekenhuizen te bouwen. Een bouwbedrijf dat ziekenhuizen kan bouwen, kan echter ook grote kantoren bouwen.

In de B&U is sprake van onderaanneming op grote schaal; het betreft ongeveer 35% van de totale productie¹⁷. Bij de uitvoering van projecten komen dus ook andere bedrijven dan het aannemende bedrijf «aan de bak». Dit betekent dat ook kleinere bedrijven betrokken zijn bij de uitvoering van grote opdrachten.

Kenmerkend voor de B&U (en ook voor de GWW en de installatie en afwerking) is dat de bouwactiviteiten «op locatie» plaatsvinden. Hierdoor moeten arbeid en bouwmaterialen naar deze locatie worden vervoerd. Dit leidt ertoe dat veel bouwactiviteiten geen nationale maar een regionale markt kennen. Door de wisselende locatie en omdat elk bouwwerk anders is, heeft de bouw het moeilijker om het productieproces «strak» te organiseren dan bijvoorbeeld de industrie.

Alle grote bouwconcerns beschikken over B&U-bedrijven (zie deel 1 van deze rapportage). B&U-bedrijven zijn grote afnemers van zowel installaties als bouwmaterialen. Deze leveringen zullen vaak binnen hetzelfde concern plaatsvinden. Daarnaast komt het ook voor dat B&U-bedrijven samen met GWW-bedrijven opereren, bijvoorbeeld bij de bouw van een stadion met een parkeerterrein, of de bouw van een VINEX locatie. Deze werken kunnen uitgevoerd worden met samenwerking van verschillende werkmaatschappijen van één concern of in combinaties met andere concerns.

GWW

GWW-werkzaamheden zijn meestal zo specifiek dat een GWW-bedrijf zelden B&U-werk zal uitvoeren of omgekeerd. Directe concurrentie tussen de GWW en B&U is er dus niet. B&U en GWW-activiteiten zijn bij grote projecten vaak eerder complementair, bijvoorbeeld bij spoorwegbouw (GWW) en het bouwen van een station (B&U).

De GWW kan worden ingedeeld in natte en droge bouw. Deze categorieën kunnen verder ingedeeld worden in activiteiten als bij voorbeeld baggerwerk, aanleg van waterzuiveringsinstallaties, van wegen, spoorwegen, luchthavens enzovoorts. Veel van deze activiteiten zijn zo gespecialiseerd dat bedrijven nauwelijks met elkaar concurreren. Er is eerder sprake van

¹⁵ Ministerie VROM, Bouwprognoses 2001–2006, p. 20

¹⁶ SEO en TNO Inro, Statistisch onderzoek naar prijs en kostenontwikkeling in de bouwsector, 2002

¹⁷ SEO en TNO Inro, op.cit.

samenwerking en combinatievorming, daar waar er meerdere disciplines aan te pas komen.

De GWW profiteert net als de utiliteitsbouw sterk van de conjunctuur. Het ging daarom in de tweede helft van de jaren negentig goed met de GWW. Onder invloed van verschillende factoren, waaronder de toenemende behoefte aan infrastructuur en de gunstige financiële positie van opdrachtgevers, zijn de uitgaven voor GWW-werken in de afgelopen jaren fors toegenomen. Deze toename in GWW uitgaven kwam gedeeltelijk door de grote investeringen in wegverkeer, waterverkeer en waterbeheersing door lagere overheden en het Rijk. Het uitbesteden van enkele grote projecten zoals de HSL, legt in deze situatie een nog groter beslag op de capaciteit. Omdat de projecten vaak zeer groot zijn wordt de GWW ook gekenmerkt door een aanzienlijk risico van discontinuïteit. De grootste opdrachtgever, de overheid, is niet altijd in staat projecten in de tijd te spreiden.

Kenmerkend voor GWW projecten is dat het vaak om unieke bouwwerken gaat. Dit geldt voornamelijk voor grote projecten. De laatste jaren worden de werkzaamheden steeds complexer en specifiek. Er is maar een beperkt aantal bedrijven dat deze grote complexe opdrachten kan uitvoeren. De selectieve gunningcriteria van de overheid, bijvoorbeeld de vereiste dat al eerder werk van dergelijke omvang gedaan is, beperken het aantal potentiële aanbieders nog verder.

Zoals in tabel 2.1 is te zien, is de GWW niet de grootste deelmarkt van de bouwsector noch wat betreft werkgelegenheid, noch wat betreft omzet. Veel onregelmatigheden lijken zich echter in deze sector voor te doen. De volgende structuurkenmerken van deze deelmarkt werken dit mogelijk in de hand:

- Er is maar een beperkt aantal grote projecten: het risico van discontinuïteit lijkt daardoor nog groter te zijn dan in andere delen van de bouw. Om deze projecten zonder onderlinge afspraken binnen te halen, zouden bedrijven hevig moeten concurreren.
- Hierbij komt dat deze projecten zeer complex en specifiek zijn. Slechts een beperkt aantal bedrijven is in staat om deze projecten uit te voeren. Een GWW-bedrijf moet bovendien een zeker volume hebben om de risico's van megaprojecten financieel te kunnen dragen. Ook is ten behoeve van expertise of financieel draagvlak soms combinatievorming gewenst, waardoor het aantal aanbieders verder afneemt.
- De selectie van aanbieders door de overheid – in de GWW de dominante opdrachtgever – beperkt in sommige gevallen de toetreding van nieuwe bedrijven (zie bijvoorbeeld paragraaf 5.4). Een beperkt aantal bedrijven, dat van buitenaf weinig concurrentie ondervindt, wordt dan geconfronteerd met de vraag: samenspannen of onderling concurreren.

2.4 Concurrentie

In deze paragraaf analyseren we de concurrentie in verschillende deelmarkten van de bouwsector (2.4.2). Daaraan voorafgaand schetsen we kort de verschillende vormen van concurrentie die kunnen worden onderscheiden (2.4.1).

2.4.1 Marktvormen

Marktvormen zijn vormen van concurrentie¹⁸. Wat betreft marktvormen worden theoretisch drie types onderscheiden: volledig vrije mededinging (volmaakte mededinging), monopolie en imperfecte mededinging.

Volmaakte mededinging en monopolie zijn elkaars tegenpolen. Volmaakte mededinging doet zich voor wanneer er een zeer groot aantal, relatief kleine aanbieders op de markt aanwezig is, die gezamenlijk het markt-aanbod bepalen¹⁹. Op de markt wordt het marktaanbod geconfronteerd met de marktvraag en uit deze confrontatie komt de marktprijs tot stand. Deze marktprijs is voor de aanbieders in een volmaakte markt een gegeven. Ze hebben individueel geen invloed op de marktprijs. De monopolist daarentegen is de enige aanbieder in de markt en bepaalt zelf de voor hem meest gunstige marktprijs.

De situatie van imperfecte mededinging ligt tussen volmaakte mededinging en monopolie in. In het geval van imperfecte mededinging zijn er net als bij volmaakte mededinging meerdere aanbieders. Bij imperfecte mededinging hebben zij echter, net als een monopolist, invloed op de prijs van het product. Het belangrijkste gedragskenmerk van de aanbieders in een imperfecte markt is dat zij bij het zetten van hun prijs of hoeveelheid rekening houden met het prijs- of aanbodgedrag van hun concurrenten. Ze proberen te voorspellen wat hun concurrenten zullen doen en houden daarmee rekening bij hun eigen beslissingen. Bij imperfecte mededinging staat strategisch gedrag centraal.

Met deze drie vormen kunnen de meeste markttypen worden gekarakteriseerd. In het vervolg van deze subparagraaf gaan we dieper in op de drie marktvormen.

Volledig vrije of volmaakte mededinging

De situatie van volledig vrije of volmaakte mededinging is een ideale toestand corresponderend met de werking van de «onzichtbare hand» van Adam Smith²⁰. *Vrije* toe- en uittreding en het ontbreken van toetredingsbelemmeringen zijn essentiële voorwaarden. Wanneer de aanbieders in de markt overwinsten realiseren stromen nieuwe aanbieders op deze markt. Door de toetreding van nieuwe concurrenten worden de overwinsten weggeconcurrereerd.

Een markt met volledig concurrentie tussen de aanbieders en vrije toe- en uittreding resulteert in de best mogelijke prijs/kwaliteit en ruime keuzemogelijkheden voor de consumenten, normale winsten voor de producenten en technologische vernieuwing. In die zin werkt deze markt efficiënt.

De theoretische criteria van volmaakte mededinging zijn echter te algemeen om praktisch bruikbaar te zijn. Het ideaalbeeld van volmaakte mededinging wordt nooit bereikt, alleen benaderd. In het beste geval ontstaat er een situatie waarbij sprake is van *effectieve concurrentie*. Er is dan voldoende concurrentie en toetredingsbelemmeringen ontbreken zodat de prestaties van deze markt in de praktijk die van de volmaakte markt benaderen.

Monopolie

In tegenstelling tot volmaakte mededinging komen monopolies in de praktijk wél voor. Soms doen zich in de productie zulke grote schaal-

¹⁸ Concurrentie en mededinging worden als synoniemen gebruikt.

¹⁹ Deze beschrijving concentreert zich op de mededinging aan de aanbodzijde. Aan de vraagkant gelden gelijksoortige voorwaarden.

²⁰ Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, 1776. Smith wordt beschouwd als één van de grondleggers van de economische wetenschap.

voordelen²¹ voor dat één bedrijf de hele markt tegen de laagst mogelijke kosten kan bedienen. In dat geval spreekt men van een *natuurlijk monopolie*. Bekende voorbeelden van natuurlijke monopolies zijn fysieke netwerken zoals het elektriciteitsnet of het spoorwegennet. Soms heeft een aanbieder van de overheid het alleenrecht gekregen voor het leveren van een bepaald product of dienst. In dat geval spreekt men van een *wettelijk monopolie*. Nog niet zo lang geleden had Arbeidsvoorziening in Nederland het wettelijk monopolie voor de bemiddeling van werklozen naar een baan.

De monopolist kan zelf zijn monopolieprijs bepalen. Hij doet dat zodanig dat hij daarmee, gegeven de marktvraag, zijn winsten maximaliseert. Wat de monopolist doet is als het ware kunstmatige schaarste creëren (dat wil zeggen minder aanbieden dan wat er op de volmaakte markt wordt aangeboden). Daardoor kan hij een prijs realiseren die hoger is dan de marktprijs onder volmaakte mededinging.

Een monopolie leidt tot twee resultaten die ongunstig zijn voor de consumenten en de samenleving. De monopolieprijs is hoger dan bij volmaakte mededinging en consumenten betalen meer dan ze zouden betalen in een situatie van volledig vrije mededinging. Ten tweede er wordt in een monopoliesituatie minder aangeboden dan onder volmaakte mededinging. Een monopolist creëert schaarste. Dit leidt tot een welvaartsverlies voor de samenleving als geheel.

Imperfecte mededinging

Imperfecte mededinging is de meest voorkomende marktform. Het is wat betreft praktische toepassingen daarom de meest interessante vorm. Strategisch gedrag is een essentieel onderdeel van de aanbod- of prijsbeslissing van aanbieders.

Er zijn twee bekende vormen van imperfecte mededinging: monopolistische concurrentie en oligopolie. Monopolistische concurrentie doet zich voor wanneer er weliswaar een groot aantal aanbieders is, maar elke aanbieder biedt een product of een dienst aan die net iets verschillend is van het product of de dienst van de concurrent. De verschillende producten bij monopolistische concurrentie zijn echter substituten van elkaar. Dat betekent dat ze voor de consument niet helemaal hetzelfde zijn maar toch wel erg vergelijkbaar. Op de markt voor zijn variant van het product heeft de monopolistische concurrent als het ware een monopolie. Maar als hij zijn prijs te hoog stelt dan stappen de consumenten van zijn deelmarkt over naar het substituuat dat door de concurrent wordt aangeboden. De verschillende productvarianten concurreren dus met elkaar. Een voorbeeld van monopolistische concurrentie zijn bijvoorbeeld warme bakkers in een gemeente. Het brood dat ze bakken is vergelijkbaar maar niet helemaal hetzelfde. Consumenten zijn meestal geneigd om naar de buurtbakker te gaan. Dus lokaal (in zijn omgeving) en wat betreft de kwaliteit van zijn brood heeft een warme bakker enige monopolie-macht. Echter, als de kwaliteit van het brood te laag wordt of zijn prijs te hoog, dan gaan consumenten verderop naar een andere bakker. De markt met monopolistische concurrentie heeft eigenschappen die tussen de eigenschappen van de markt met volmaakte concurrentie en monopolie in liggen. Vervoerskosten kunnen ook lokale monopolies veroorzaken met permanente prijsverschillen tussen verschillende locaties. De prijsverschillen kunnen echter niet te groot worden want dan gaan de consumenten toch naar de aanbieder in een andere locatie. Voor sommige

²¹ Met schaalvoordelen wordt bedoeld dat de kosten per eenheid product dalen naarmate er meer eenheden worden geproduceerd.

bouwmaterialen (zand, grind, asfalt) zijn vervoerskosten belangrijk en daardoor kunnen lokale of regionale monopolies ontstaan.

Oligopolie is imperfecte concurrentie met slechts een handvol aanbieders. Het essentiële kenmerk van oligopolie is de strategische interactie tussen de aanbieders. Bij het zetten van prijs en aanbod houdt de oligopolist rekening met het (mogelijke) prijs- en aanbodgedrag van de andere oligopolisten op zijn markt. Afhankelijk van de strategie die door de oligopolisten wordt gevolgd kan een oligopolie markt tot zeer verschillende uitkomsten leiden die de ene keer dicht tegen het monopolie aanliggen (te hoge prijzen, beperking van aanbod) en de andere keer vergelijkbaar zijn met de resultaten van effectieve concurrentie²².

2.4.2 Concurrentie in de praktijk

Aantal aanbieders

De statistische beschrijving van deel 1 laat zien dat er een groot aantal bedrijven actief is in de bouw. Wat op het eerste zicht doet veronderstellen dat er aan de aanbodzijde ruimte is voor effectieve concurrentie. De bouw bestaat echter uit een waaier van deelmarkten, van bruggenbouw tot ziekenhuisbouw en van asfaltcentrales tot restauratie van monumenten. Aanbieders op deze verschillende deelmarkten concurreren meestal niet met elkaar over de grenzen van de deelmarkten. Op sommige deelmarkten kan het aantal aanbieders heel beperkt zijn. Bijvoorbeeld er zijn maar weinig bedrijven die in staat zijn om voor hele grote projecten of voor zeer specifieke projecten in te schrijven. Er zijn bij voorbeeld maar vier Nederlandse baggeraars die de baggerwerkzaamheden bij de bouw van een containerterminal kunnen klaren. Het gaat in die gevallen om een oligopolistische deelmarkt. Dit doet zich in meerdere deelmarkten van de bouwsector voor. Het aantal asfaltcentrales dat zonder hoge transportkosten asfalt kan leveren voor een wegenbouwproject, is meestal beperkt (zie paragraaf 5.1). Er zijn slechts circa 10 bedrijven die grootschalig industriezand winnen (paragraaf 5.2). Een ander voorbeeld is de markt voor gespecialiseerde spoorwegbouw: daarop zijn 10 à 15 bedrijven actief, waarvan er drie een zeer groot marktaandeel hebben (paragraaf 5.4).

Op oligopolistische markten hangen de resultaten van marktwerking af van het strategisch gedrag van de marktpartijen. Indien de aanbieders onderling concurreren dan is dat meestal gunstig voor de vragers. Maar de strategische interactie van oligopolisten kan ook leiden tot collusie en daarmee tot hoge prijzen en lage kwaliteit.

Prijsconcurrentie

In de B&U en de GWW concentreert de concurrentie zich in het algemeen sterk op de prijs. Concurrentie op kwaliteit is in deze deelmarkten moeilijk, omdat de specificaties van het te bouwen object grotendeels vastliggen in het bestek en de tekeningen van de opdrachtgever. Ook het EIB benadrukt de scherpe prijsconcurrentie, zelfs in een periode waarin de vraag naar bouwwerken sterk was toegenomen²³.

De scherpe prijsconcurrentie heeft de volgende mogelijke oorzaken. Doordat niet op voorraad kan worden geproduceerd en er doorgaans geen vaste, langlopende contracten zijn tussen opdrachtgevers en bouwbedrijven, is er voor de bedrijven een voortdurende dreiging van discontinuïteit van opdrachten. Voor veel bouwactiviteiten geldt daarnaast dat de toetredingskosten relatief laag zijn. Omdat er – door het arbeidsintensieve

²² In theoretische modellen wordt bijvoorbeeld aangetoond dat wanneer oligopolisten op hoeveelheid concurreren (Cournot concurrentie) de markt resulteert in monopolistische overwinsten. Wanneer oligopolisten daarentegen vooral op prijs concurreren (Bertrand concurrentie) dan zijn de marktprestaties vergelijkbaar met die van effectieve concurrentie.

²³ EIB, Concurrentie en grootbedrijf in de bouw, 1999, p. 7.

karakter van het werk – vaak weinig geïnvesteerd hoeft te worden, verliest een aannemer relatief weinig bij een faillissement, hetgeen het makkelijker maakt om risicovolle, lage prijzen te vragen. Als onderliggende factoren voor de scherpe concurrentie in de bouw wordt verder in de literatuur²⁴ verwezen naar de monopoliepositie²⁵ van de opdrachtgever en naar de mogelijkheden om te leuren. Op deze onderwerpen gaan wij in hoofdstuk 3 nader in.

Prijsconcurrentie houdt aanzienlijke risico's in voor de aannemer. Calculatie is moeilijk want het gaat niet om een standaard product (elk bouwwerk is anders); bestek en tekeningen zijn vaak onvoldoende gedetailleerd; voor elk werk moet opnieuw een productieproces worden georganiseerd; en dit moet onder omstandigheden gebeuren die niet geheel te voorzien zijn. De aannemer heeft dus weinig exacte criteria voor de calculatie en loopt risico's.

«Als bedrijven geconfronteerd worden met scherpe prijsconcurrentie worden zij sterk gestimuleerd om naar mogelijkheden te zoeken om hun positie te verbeteren. Hiertoe kunnen zij bij voorbeeld samenwerkingsvormen aangaan met opdrachtgevers en met andere partijen in het bouwproces (collusie), teneinde prijsverbetering te bewerkstelligen en risico's te spreiden. Hierbij komt dat op een markt waar de prijs voor de gunning bepalend is (een kenmerk van overheidsopdrachten), is het relatief eenvoudig om samen te spannen en de markt onderling te verdelen. Het is tenslotte alleen de prijs waar samenspannende bedrijven op moeten coördineren en het is relatief eenvoudig om afwijkingen van de gemaakte afspraken te signaleren.²⁶ Als een opdrachtgever meerdere gunningcriteria hanteert dan alleen de prijs, dan is het moeilijker om de keuze van de opdrachtgever te voorspellen, de opdrachten vooraf te verdelen en een kartel in stand te houden.

Scherpe prijsconcurrentie kan ook een stimulans zijn om als bedrijf te groeien om zodanig groot te worden dat zij de prijsvorming kunnen beïnvloeden. Dit verschijnsel wordt aangeduid als concentratie. Hieronder gaan we nader op dit onderwerp in.

Concentratie

Concentratie kan verschillende vormen hebben: enerzijds kunnen bedrijven sterk groeien en machtsposities verwerven (concentratie op bedrijfsniveau). Anderzijds kunnen verschillende bedrijven concerns vormen (concentratie op concernniveau).

De ontwikkeling van concentratie op bedrijfsniveau (werkmaatschappijniveau) kan worden onderzocht met behulp van CBS-gegevens. We zien in recente jaren een gemengd beeld. Aan de ene kant is het marktaandeel van het grootbedrijf (bedrijven met meer dan 100 werknemers) in de productie van B&U en GWW van 1993 tot 1999 toegenomen van 37% tot 45%²⁷. Aan de andere kant is het aantal bedrijven met meer dan 50 werknemers bij de B&U sedert eind 1993 nauwelijks toegenomen. Daarentegen nam het aantal bedrijven met 0 tot 4 werknemers wel sterk toe. Bij de GWW is het aantal bedrijven met minder dan 20 werknemers snel toegenomen²⁸. Er vinden dus tegengestelde ontwikkelingen plaats. Er is nieuwe toetreding, vooral in de vorm van ZZP-ers, waardoor het aantal kleine bedrijven toeneemt; er is normale groei en krimp van bestaande bedrijven; en er is soms concentratie op bedrijfsniveau.

²⁴ B. F. van Waarden, Regulering van prijsafspraken in de bouw, *Economisch Statistische Berichten*, 4 februari 1987.

²⁵ Met monopsonie wordt bedoeld dat er maar een vrager is.

²⁶ Cap Analyses (2002) Scan van de Nederlandse bouwsector, in opdracht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. p. 29

²⁷ SEO en TNO Inro, op. cit., p. 8–9

²⁸ Zie Deel 1 van dit rapport.

De andere vorm van concentratie is op concernniveau. Op dit niveau blijven de ontwikkelingen onderbelicht in de beschikbare CBS-gegevens, die voornamelijk werkmaatschappijen beschrijven. Deel 1 laat op basis van informatie van de Kamer van Koophandel zien dat er inderdaad sprake is van een concentratietendens op concernniveau. Het is niet ongebruikelijk dat een holding tientallen werkmaatschappijen heeft. De recente jaarverslagen van de grote bouwconcerns duiden op een voortzetting van deze tendens. Het gaat daarbij zowel om bundeling van bedrijven die dezelfde activiteiten uitvoeren (horizontale integratie) als van bedrijven met een verschillend specialisme. Soms worden bedrijven in de kolom samengevoegd, bijvoorbeeld een asfaltcentrale en een wegenbouwer (verticale integratie).

Motieven en gevolgen

Hierboven is gesteld dat in de B&U en GWW potentieel sprake is van scherpe prijsconcurrentie. In een dergelijke situatie kan samenwerking en concentratie aantrekkelijk zijn voor de bedrijven. Horizontale samenwerking is daarbij een manier om marktmacht te verwerven en de concurrentie te beperken. Verticale samenwerking is een manier om de kosten en daarmee de prijzen te beheersen en biedt eventueel ook mogelijkheden om toetreding van anderen, die geen toegang tot toeleveranciers hebben, te belemmeren. Alhoewel niet elke vorm van horizontale en verticale samenwerking de mededinging beperkt, is het gevaar daarop toch steeds aanwezig. Het is de taak van de NMa om mededingingsbeperkende concentraties en fusies aan te pakken (zie verderop paragraaf 2.5.1 over regelgeving).

Verticale integratie kan plaatsvinden tussen verschillende deelmarkten binnen de bouwsector, zoals tussen B&U en bouwinstallatie of binnen de bouwmaterialenindustrie (bijvoorbeeld zand- en betonproductie). Hier concentreren we ons op verticale integratie tussen B&U en GWW-bedrijven en bouwmaterialen. Bij deze vorm van verticale integratie kunnen verschillende motieven van belang zijn. Bouwmaterialen zijn voor bouwbedrijven essentiële inputs: het kan van belang zijn om de toevoer van dergelijke inputs te verzekeren. Het is bovendien voor een aantal belangrijke materialen van belang wanneer zij geleverd worden (zie paragraaf 5.1 Asphalt en 5.3 Beton). Een goede synchronisatie van levering en verwerking is bedrijven veel waard. Het zeker stellen van de toevoer en het op elkaar afstemmen van de productie kan het best geadresseerd worden als toeleverancier en uitvoerder met elkaar fuseren.

Op een markt met volledige vrije mededinging zouden bouwmaterialen worden aangeboden tegen lage prijzen en onder de gewenste leveringscondities. De verschillende markten voor bouwmaterialen zijn echter doorgaans geen markten met volledige vrije mededinging. Het aantal aanbieders is vaak beperkt²⁹. De uitvoerders die om de inputs concurreren kunnen aanzienlijk minder tegenmacht bieden: er zijn veel bedrijven en kleinere winstmarges. In een dergelijke situatie kan het voor sommige bedrijven in de B&U en GWW interessant zijn om de genoemde struikelblokken op te lossen door bouwmaterialenleveranciers over te nemen. Met zo'n overname neemt het bedrijf niet alleen de concurrentie op de inputmarkt weg, maar is het soms ook in staat daarmee de concurrentie op de afzetmarkt te beperken. Zo hebben wegenbouwers die een asfaltcentrale bezitten, een aanzienlijk betere strategische positie op de markt dan bedrijven zonder eigen asfaltproductie (zie paragraaf 5.1). Bedrijven in de B&U en de GWW kunnen door het overnemen van een bedrijf met marktmacht in de bouwmaterialensector dit als hefboom gebruiken om

²⁹ Zie de paragrafen 5.1 t/m 5.3.

voor zichzelf marktmacht te scheppen op de bouwmarkt. Toetreding wordt later in deze paragraaf behandeld.

Je kunt als outsider wel inschrijven op een bepaald project, maar krijgt dat nooit gerealiseerd omdat je de grondstoffen niet (of gelimiteerd) geleverd krijgt. Wil je als aannemer overleven, dan moet je meedoen met dit spel van onderlinge verdeling van de prijzenpot, omdat nieuwkomers hier nooit tussen kunnen komen.

De hierboven genoemde factoren achter horizontale en verticale integratie zijn gerelateerd aan de structuurkenmerken van de bouw. Er zijn echter nog andere factoren die een rol hebben gespeeld bij de gesignaleerde concentratietendens. De opdrachten zijn de afgelopen decennia groter en complexer geworden, waarbij samenwerking tussen verschillende deelsectoren, zoals B&U, GWW en Bouwinstallatie belangrijker is geworden. Samenwerking met bedrijven in andere deelsectoren en de vorming van zeer gediversifieerde bouwconcerns zijn kenmerken van de huidige bouw. Dit levert bovendien een financieel draagvlak op om grote en complexe projecten uit te voeren. Kennis en expertise kunnen beter benut worden in grote concerns. Met de toename van het aantal grote en complexe projecten zijn er schaalvoordelen te behalen.

Ter illustratie van de integratietendens in de bouw is een selectie van citaten over de groeistrategieën van grote bouwconcerns weergegeven in onderstaand kader.

Kader 2.1 Citaten uit jaarverslagen (2001)

(BAM NBM) De grote uitdaging voor de bouw ligt besloten in het ontwikkelen en beheersen van de waardeketen en daardoor in de omwenteling van productie naar prestatie.

Voorwaartse en achterwaartse integratie zijn sleutelwoorden voor de komende jaren.

Ballast Nedam bestrijkt de hele keten van het bouwen. Het beleid is er op gericht om de accenten naar de vóór- en achterkant van deze keten te verleggen.

De toenemende omvang en complexiteit van de vraagstukken met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte zijn voor opdrachtgevers steeds meer aanleiding om te kiezen voor een integrale aanpak van projecten. Volker Wessels Stevin speelt met haar strategie op deze ontwikkeling in.

Daar waar de schaalgrootte van de afzonderlijke activiteiten niet van de gewenste omvang is, wil Heijmans door acquisities groeien. Doelstelling is een groei door acquisities met gemiddeld circa 13% van de bedrijfsopbrengsten per jaar.

Vanuit sterke thuismarktposities wil Heijmans actiever worden in de aangrenzende landen middels de zogenaamde olievlektheorie (het overnemen van nationale ondernemingen in geografisch aanpalende marktgebieden). In 2006 wil Heijmans 20% van haar bedrijfsopbrengsten buiten Nederland realiseren.

De integratie van bouwbedrijven kan leiden tot efficiëntiewinst door een betere aansluiting tussen leveranciers en uitvoerders, synergie tussen de deelmarkten, schaalvoordelen en risicospreiding. Anderzijds zijn er grote concerns ontstaan die op verschillende deelmarkten een dominante rol spelen. Dit houdt het risico in dat deze bedrijven de prijzen boven het competitieve niveau tillen, toetreders weren en overwinsten behalen. Bovendien is een beperkt aantal grote bedrijven gemakkelijker in staat

samen te spannen, waardoor ook de kans op onregelmatigheden toeneemt.

Toetreding

Toetreding van nieuwe bedrijven op een markt draagt sterk bij aan *effectieve mededinging*. Vrije toetreding is een belangrijk mechanisme om de concurrentie scherp te houden³⁰ en om posities van marktmacht te ondermijnen. Tegen deze achtergrond gaan we na welke belemmeringen (toetredingsdrempels) toetreders op verschillende deelmarkten onder vinden.

De investeringen die nodig zijn om tot vele segmenten van B&U, GWW en bouwinstallatie toe te treden zijn niet al te groot³¹. Uit de statistische beschrijving in deel 1 van dit rapport blijkt dat de bedrijvendynamiek in deze deelsectoren groot is. De toetreding is vooral groot bij kleine bedrijven (met name zelfstandigen zonder personeel). Zulke kleine bedrijven vormen echter geen concurrenten voor grote bedrijven.

We zijn hier niet gewenst door opdrachtnemers en ook niet door opdrachtgevers. Overheden en bouwbedrijven zijn twee handen op één buik. Er zijn twee landen waar we liever niet naar toe gaan: Libië en Nederland

Echte concurrentie voor grote Nederlandse concerns zou bij voorbeeld uit het buitenland kunnen komen. Buitenlandse toetreding lijkt echter beperkt. Uit diverse gevoerde gesprekken blijkt dat dit deels te maken heeft met hoge transportkosten van arbeid, maar ook met verschillen in regelgeving, cultuur (o.a. taal), technische eisen enzovoorts. Voor een buitenlands bedrijf is het alleen al daarom moeilijk om tot de Nederlandse markt toe te treden. Bovendien selecteren Nederlandse overheden vaak vooraf welke bedrijven mogen offeren. Er zijn aanwijzingen dat zij soms niet erg geneigd zijn om daarbij buitenlandse bedrijven of zelfs bedrijven buiten de eigen regio uit te nodigen³². Ook is er soms sprake van bijzondere gunningscriteria en projectdefinities die er – bedoeld of onbedoeld – toe leiden dat buitenlanders worden geweerd.

Als buitenlandse opdrachtnemers opdrachten weten te bemachtigen, hebben zij soms te maken met allerlei hinderlijke zaken. Hun machines voldoen bijvoorbeeld niet aan Nederlandse eisen, of hun werknemers mogen niet worden ingezet omdat zij niet over de in Nederland geldende diploma's beschikken. Ook zijn er aanwijzingen voor prijsdiscriminatie door leveranciers van bouwmaterialen (zie hoofdstuk 5).

De (concurrentiebeperkende) wijze waarop overheden vaak optreden, is ook een vorm van «bouwfraude».

Een manier om toe te treden tot de Nederlandse markt is dat een buitenlands concern Nederlandse werkmaatschappijen overneemt of er mee fuseert. Buitenlandse bedrijven hebben echter relatief weinig vestigingen in Nederland. Dit wordt vaak verklaard uit de geringe omvang van de Nederlandse markt. Of dit een afdoende verklaring is, is zeer de vraag. Elke vorm van groei is voor bedrijven immers aantrekkelijk, ook in kleinere markten, en de sterke groei van de Nederlandse bouwmarkt draagt bij aan de aantrekkelijkheid. Voor grote opdrachten doen buitenlandse bedrijven wel mee, maar meestal in *combinaties*: ze worden dan veelal ingehuurd voor specialistische kennis (zoals tunnels boren). Als het gaat om zelf-

³⁰ In theorie is alleen de dreiging van toetreding vaak al voldoende om een sector scherp te houden (contestable markets theorie).

³¹ B. F. van Waarden, Regulerings van prijsafspraken in de bouw, *Economisch Statistische Berichten*, 4 februari 1987.

³² Zie bijvoorbeeld de casus over de winning van industriezand in paragraaf 5.2.

standig inschrijven op Nederlandse projecten, zijn de toetredingsdrempels soms hoog. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in hoofdstuk 5 (asfalt, zand).

Conclusies

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat verschillende deelmarkten van de Nederlandse bouwmarkt vaak een oligopolistische structuur hebben. Op deze deelmarkten is een beperkt aantal grote bouwconcerns actief. Ook tussen een beperkt aantal oligopolistische concurrenten is het mogelijk dat effectieve concurrentie tot stand komt. Om een aantal redenen: vermijden van onderlinge prijsconcurrentie, aangaan van horizontale en verticale verbanden waardoor marktmacht kan ontstaan en het opwerpen van toetredingsbelemmeringen (bijvoorbeeld voor buitenlandse bedrijven) komt echter effectieve concurrentie niet altijd tot stand.

2.5 Institutionele aspecten

Het functioneren van de verschillende deelmarkten van de bouwsector hangt niet alleen af van specifieke eigenschappen van deze markten zelf, maar ook van «instituties»: de regels en organisaties waardoor het gedrag wordt beïnvloed. In deze paragraaf gaan we eerst in op de regelgeving (2.4.1) en daarna op organisaties (2.4.2).

2.5.1 Regelgeving³³

Binnen de regelgeving maken we onderscheid tussen algemene regelgeving en regelgeving die geldt voor specifieke opdrachtgevers zoals de overheid of de nutsectoren. Bij de algemene regelgeving gaan we afzonderlijk in op regels rond aanbestedingen en op het mededingingsrecht.

Algemene regels voor aanbestedingen

De regelgeving voor aanbestedingen is in de jaren negentig sterk veranderd. Tot 1992 bestond er een gereguleerd stelsel van vooroverleg tussen aannemers in de bouwnijverheid, gebaseerd op onderlinge afspraken tussen aannemers³⁴. Dit stelsel had twee hoofddoelen:

- Het voorkomen van het zogenaamde «leuren». Leuren is het verschijnsel dat opdrachtgevers achtereenvolgens verschillende gegadigden benaderen, waarbij elke gegadigde wordt geïnformeerd over de prijs van de anderen. Leuren wordt door bouwbedrijven beschouwd als «not done», omdat de opdrachtgever de bouwbedrijven daarmee «tegen elkaar uit kan spelen»³⁵. Om leuren te voorkomen spraken aannemers in een «voorvergadering» af wie de opdracht moest krijgen. Vervolgens was deze «rechthebbende» als enige gerechtigd om met de opdrachtgever over het werk te onderhandelen.
- Het verkrijgen van een vergoeding voor de door inschrijvers gemaakte kosten voor het maken van een offerte («rekenkosten»). De aannemers hielden daartoe een vooroverleg, waarin zij afspraken hun biedingen met een bepaald bedrag (de «opzet») te verhogen. Dit bedrag werd naderhand door degene die het werk kreeg, verdeeld onder de andere aannemers ter dekking van de door hen gemaakte rekenkosten.

³³ Deze tekst is in belangrijke mate gebaseerd op M. A. M. C. van den Berg, *Bouwrecht in kort bestek*, Kluwer Juridische Uitgevers, 4e druk, 2000, Paragraaf 6.4.

³⁴ Deze afspraken waren vastgelegd in de Uniforme Prijsregelende Reglementen en in de Erecode voor ondernemers in de bouwnijverheid.

³⁵ In Paragraaf 3.5 van deze rapportage wordt het verschijnsel leuren geanalyseerd.

Deze regelingen werden in 1992 door de Europese Commissie verboden, omdat zij de mededinging beperken. In 1993 zijn Europese richtlijnen vastgesteld die vastleggen hoe grote bouwwerken door overheden en nutsectoren moeten worden aanbesteed. Op deze regels voor specifieke opdrachtgevers wordt later in deze paragraaf nader ingegaan.

*Mededingingsrecht*³⁶

Ook het mededingingsrecht is in de afgelopen jaren sterk gewijzigd. Voor de bouwsector golden tot 1998 afzonderlijke mededingingsregels. Door de invoering van de Mededingingswet zijn de regels sinds 1998 voor alle sectoren gelijk. De Mededingingswet bevat drie belangrijke bouwstenen: een kartelverbod, een verbod op misbruik van economische machtsposities en toezicht op concentraties van ondernemingen.

Tot het begin van de jaren negentig was er sprake van sanctionering door de overheid van kartels en andere concurrentiebeperkende afspraken. In de loop van de jaren negentig is de visie van de rijksoverheid op de marktordening in de bouw veranderd, mede onder invloed van Europese regels. Sinds 1998 verbiedt de Mededingingswet afspraken die de concurrentie beperken, behalve als de marktomvang zeer klein is («bagatel») of als de invloed van de afspraken op de mededinging zeer beperkt is («merkbaarheid»). Ook zijn er – mede op basis van EG-verordeningen – vrijstellingen voor overeenkomsten voor specifieke zaken als onderzoek en ontwikkeling.

Het verbod van concurrentiebeperkende afspraken betreft zowel horizontale (d.w.z. tussen concurrenten) als verticale afspraken (d.w.z. tussen toeleverancier en afnemer). Vooralsnog wordt het vormen van combinaties van ondernemingen ten behoeve van gezamenlijke indiening van een offerte voor een bepaald werk toegestaan; deze uitzondering is met name bedoeld voor kleine bedrijven. Ook is er – opnieuw op basis van een EG-verordening – een vrijstelling voor verticale afspraken, mits er geen sprake is van een groot marktaandeel of van vaststelling van de verkoopprijs van de afnemer door de toeleverancier («hardcore» beperking).

De Mededingingswet verbiedt misbruik van economische machtsposities. Het gaat dan om ondernemingen die, op basis van een onafhankelijke positie, bijvoorbeeld extreem hoge prijzen berekenen, levering weigeren of selectief korting geven aan bepaalde afnemers. Er zijn in de bouwsector nog geen ondernemingen schuldig bevonden aan dergelijk misbruik.

De derde bouwsteen van de Mededingingswet is toezicht op concentraties van bedrijven. Het gaat hierbij om fusies, joint ventures, en het verwerven van zeggenschap in een andere onderneming. Dergelijke concentraties moeten worden gemeld bij (en beoordeeld door) de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Deze meldingsplicht geldt alleen indien de gezamenlijke omzet van de betrokken ondernemingen wereldwijd meer dan 113 miljoen euro bedraagt en de individuele omzet in Nederland ten minste 30 miljoen euro is. Sommige concentraties vallen onder Europese regels, die hogere drempels kennen. Deze concentraties moeten niet bij de NMa maar bij de Europese Commissie worden gemeld.

³⁶ J. P. L. van Marissing, *De bouwsector en de Mededingingswet: een status aparte?*, *Bouwrecht*, nr. 11, november 2001.

³⁷ De waarde van een SDR («Special Drawing Right», een door het IMF gehanteerde rekeningseenheid) is ongeveer één euro.

³⁸ Van toepassing zijn dan de Europese richtlijn «werken» (93/37) en de Nederlandse regeling voor de implementatie daarvan: het Uniform Aanbestedingsreglement EG 1991 (UAR-EG 1991).

³⁹ Dit criterium kan zijn «laagste prijs» of «economisch meest voordelige aanbidding». In het laatste geval spelen naast de prijs andere aspecten zoals bijvoorbeeld kwaliteit en termijnen een rol.

Specifieke regels voor overheden

Aanbestedingen van overheden voor de uitvoering van «werken» vallen onder Europese regelgeving als de geraamde kosten hoger liggen dan 5 miljoen SDR³⁷. Deze projecten moeten «Europees worden aanbesteed»³⁸. Zij moeten worden aangekondigd in het Publicatieblad van de EG; er moeten objectieve geschiktheidseisen voor opdrachtnemers worden geformuleerd, en het gunningcriterium³⁹ moet vooraf worden gepubliceerd. De aanbesteder moet normaliter kiezen tussen twee procedures:

- Openbare aanbesteding. Hierbij kunnen alle belangstellende

- aannemers offertes indienen. De opdrachtnemer wordt gekozen op basis van het gunningcriterium;
- Niet-openbare aanbesteding (ook aangeduid als aanbesteding met voorafgaande selectie). In dit geval kunnen gegadigden zich melden en selecteert de aanbesteder op basis van objectieve criteria welke aanbieders een offerte mogen indienen. Verder is de procedure hetzelfde als bij een openbare aanbesteding.

Alleen in een beperkt aantal specifieke gevallen mag de opdrachtverlening door middel van gunning via onderhandelingen plaatsvinden⁴⁰.

Voor aanbestedingen van «werken» door de Rijksoverheid waarvan de geraamde kosten lager liggen dan 5 miljoen SDR gelden Nederlandse regels⁴¹. Deze regelgeving is in 2001 aangepast, met onder meer als doel om – in plaats van de in 1992 verboden eigen regels van de aannemers – een mogelijkheid te creëren voor het betalen van rekenvergoedingen.

De inschrijver moet voldoen aan «geschiktheidseisen», dat wil zeggen: de inschrijver moet voldoen aan de in het bestek vermelde eisen. Verder moet de inschrijver redelijkerwijs in staat worden geacht het werk goed uit te voeren (deze eis wordt ook aangeduid als het «vangnet»). De geschiktheidseisen moeten objectief en eenduidig zijn. Deze eisen houden vaak een minimale bedrijfsomvang (omzet) en ervaring met soortgelijke werken in.

Als de inschrijvers voldoen aan de geschiktheidseisen, wordt op basis van vooraf gestelde criteria bepaald welke inschrijver de opdracht krijgt. Als er in het bestek geen expliciet gunningscriterium is vermeld, wordt de opdracht verleend aan de inschrijver met de laagste prijs. Als wel gunningscriteria zijn vermeld, bepalen deze criteria welke inschrijving de «economisch meest voordelige aanbidding» vormt.

Rekenvergoedingen tussen inschrijvers (horizontale rekenvergoedingen) zijn sinds het Europese verbod van Nederlandse regelingen in 1992 verboden. De regelgeving biedt – voor opdrachten met een geraamde waarde groter dan 5 miljoen SDR – wel ruimte voor rekenvergoedingen van de zijde van de opdrachtgever (verticale rekenvergoedingen).

Geschillen tussen aanbesteder en inschrijvers worden voor het overgrote deel beslecht door de Raad van Arbitrage. Op de rol van deze Raad wordt nader ingegaan in de volgende subparagraaf.

Specifieke regels voor andere sectoren

Voor nutssectoren geldt voor «werken» de Europese Richtlijn 93/38 als de verwachte aanneemsom hoger is dan 5 miljoen euro. De aanbestedingsregels zijn vergelijkbaar met die voor overheden; wel hebben nutssectoren vrijheid om in plaats van aanbesteding te kiezen voor een onderhandelingsprocedure met voorafgaande aankondiging. Voor werken kleiner dan 5 miljoen euro gelden voor nutssectoren geen Europese regels. Op deze categorie zijn ook geen specifieke Nederlandse regels van toepassing.

⁴⁰ Bijvoorbeeld bij een aanvullende opdracht, bij «dwingende spoed» of als er bij een aanbesteding geen geschikte inschrijvingen zijn ontvangen. Ook dan dient er echter concurrentie te zijn.

⁴¹ In deze gevallen geldt het Uniform Aanbestedingsreglement 2001 (UAR 2001).

Voor «gewone» sectoren (geen overheid, geen nutssector) gelden geen aanbestedingsregels: alleen de algemene mededingingswetgeving is van toepassing. Wel wordt door bedrijven soms (vrijwillig) het Uniform Aanbestedingsreglement 2001 (UAR2001) gehanteerd (het UAR2001 is voor de Rijksoverheid verplicht). Als particuliere opdrachtgevers aanbe-

steden gebeurt dat meestal niet openbaar maar «onderhands», met een beperkte groep van geschikte aannemers. Vaak worden projecten «uit de hand» gegund, op basis van onderhandelingen.⁴²

Overige regelgeving

Naast algemene aanbestedings- en mededingingsregels zijn voor bouwbedrijven vaak specifieke, door de opdrachtgevers bepaalde invullingen van de aanbestedingsregels van toepassing. Zo moeten bij veel aanbestedingen alle stukken, ook achtergrondinformatie, in het Nederlands worden overlegd. Dit kan in de praktijk een hindernis voor buitenlandse bedrijven vormen.

Ook regelgeving buiten de sfeer van aanbesteding en mededinging kan bedrijven parten spelen. Zo kent elk land binnen de EU eigen regels omtrent de kwaliteit van bouwproducten, bouwnormen en regels met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het milieu. Buitenlandse toetreders kennen vaak de Nederlandse regels niet (goed), waardoor hun inschrijvingen niet aan de criteria voldoen of hun projecten tijdens de uitvoering vertraging oplopen.

Overzicht regelgeving

Onderstaande tabel geeft aan welke Europese en Nederlandse regelgeving van toepassing is voor werken van verschillende omvang en met verschillende opdrachtgevers.

Tabel 2.4 Aanbestedings- en mededingingsrecht voor verschillende soorten werken

Geschatte kosten:	Alle		<5 mln €/5 mln SDR		5 mln €/5 mln SDR	
	Europees	Nederlands	Europees	Nederlands	Europees	Nederlands
<i>Soort regelgeving:</i>						
<i>Opdrachtgever</i>						
Alle	EG-verdrag	Mw*	–	–	–	–
Rijksoverheid			–	UAR2001	Richtlijn 93/37	UAR-EG 1991, Besluit overheidsaanbestedingen
Lagere overheden			–	–	Richtlijn 93/37	Besluit overheidsaanbestedingen
Nutssectoren			–	–	Richtlijn 93/38	Besluit aanbestedingen nutssectoren

* Mw = Mededingingswet

2.5.2 Organisaties

Binnen de bouwsector beïnvloeden verschillende organisaties de uitkomst van het marktproces in het algemeen en aanbestedingen in het bijzonder. In deze subparagraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de rol van de Raad van Arbitrage en van de ingenieursbureaus.

Raad van Arbitrage

De Raad van Arbitrage voor de Bouw in Nederland (RvA) fungeert veelal als instantie waaraan geschillen over aanbestedingen worden voorgelegd. De meeste leden van de Raad worden benoemd door de drie constituerende verenigingen: het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI) en de Bond van Nederlandse Architecten (BNA). Deze verenigingen benoemen ieder 23 leden van de Raad⁴³. Elk van deze verenigingen heeft het recht van veto op de benoemingen van de andere verenigingen. Ook zijn er 14 leden-juristen die door het bestuur van de Raad worden benoemd op voordracht van de Neder-

⁴² VROM/RGD (Directie Huisvestingsbeleid), *Evaluatie-onderzoek «Aanbestedingen overheden», fase 2. Praktijk: meningen en aanbevelingen*, 15 november 1995.

⁴³ Daarnaast worden 4 leden benoemd door de Federatie van Aannemers in de Afbouw- en Nevenbedrijven van de Bouwnijverheid.

landse Juristenvereniging. Alle benoemingen vereisen de goedkeuring van de minister van Verkeer en Waterstaat⁴⁴.

Voor arbitrages over een bedrag tot 45 000 euro benoemt de voorzitter van de Raad één arbiter. Als het om een groter bedrag gaat, worden drie arbiters benoemd. In theorie kunnen de arbiters door de betrokken partijen worden gekozen, maar in de praktijk worden zij het doorgaans niet eens en kiest de voorzitter van de Raad de arbiters⁴⁵. Daarbij wordt gestreefd naar spreiding over de verschillende groepen (aannemers, ingenieurs, architecten). Bij geschillen die vallen onder Europese richtlijnen neemt altijd een lid-jurist deel aan de arbitrage.

Vóór de totstandkoming van het Uniform Aanbestedingsreglement 2001 verbood de RvA veelal opdrachtgevers om aanbiedingen die als te hoog werden beschouwd, terzijde te leggen. Alleen als de opdrachtgever kon bewijzen dat er sprake was van onregelmatigheden (bijv. prijsafspraken), kon de aanbidding feitelijk worden geweigerd. Zonder dergelijk bewijs werden de inschrijvingsbedragen door de RvA als marktconform beschouwd⁴⁶. In het UAR2001 is op dit punt een andere regeling getroffen; voor meer informatie verwijzen wij naar het deelonderzoek over juridische aspecten.

Uit diverse gesprekken die door de enquêtecommissie en de SEO zijn gevoerd met opdrachtgevers en met buitenlandse bouwbedrijven, blijkt dat de Raad van Arbitrage door velen niet als een neutraal en objectief instituut wordt gezien.

De Raad van Arbitrage is een instituut van, voor en door de bouwbedrijven... Wij proberen een gang naar deze Raad als het enigszins kan te vermijden.

De Raad van Arbitrage is partijdig. Het feit dat bouwbedrijven er altijd op staan dat deze Raad als arbiter in contracten wordt opgenomen, is een teken aan de wand.

Arbitrage dient in andere sectoren doorgaans als een minder «moeizaam» alternatief voor rechtspraak, waarvoor partijen vrijwillig kunnen kiezen. In aanbestedingsvoorwaarden en contracten is echter standaard een «arbitraal beding» opgenomen, dat de gang naar de Raad verplicht stelt en een beroep op de «echte» rechter uitsluit.⁴⁷ Kennelijk hebben opdrachtgevers, ondanks hun bezwaren tegen de Raad, geen reële mogelijkheid om andere vormen van arbitrage of rechtspraak te kiezen.

De samenstelling van de Raad lijkt te wijzen op een sterke oriëntatie van de Raad op bouwbedrijven. Opdrachtgevers voelen zich door de Raad niet vertegenwoordigd.

Ingenieursbureaus

Ingenieurs en architecten hebben een bijzondere positie in de bouw. Allereerst gaat het bij deze sector niet om het produceren van fysieke bouwwerken of bouwmaterialen, maar om het leveren van diensten. Ingenieursbureaus en calculatiebureaus worden vaak door opdrachtgevers ingeschakeld om plannen te ontwerpen, kostenbegrotingen te maken en om de uitvoering van een bouwproject namens de opdrachtgever te begeleiden. De laatste jaren komt het steeds vaker voor dat de opdrachtgever de aannemer meeneemt bij de bespreking met de architecten. Het komt ook voor dat een bouwbedrijf een coördinerende rol

⁴⁴ Raad van Arbitrage, Jaarverslag 2000.

⁴⁵ Lezing C. B. E. van Bladel bij Raad van Arbitrage, 2002.

⁴⁶ VROM/Rijksgebouwendienst, *Aanbestedingspraktijk bij de Rijksoverheid*, Tweede Kamer, 28 093, nr 18, 5 december 2001.

⁴⁷ C. B. E. van Bladel, «Arbitrage in de praktijk. Een empirisch onderzoek naar institutionele arbitrage, met name bij de Raad van Arbitrage voor de bouw», dissertatie Universiteit Utrecht, Boom Juridische uitgevers, 2002

krijgt, en daarbij ook de opdrachtgever is van de architect, de ingenieurs en de calculatiebureaus.

De Organisatie van advies- en ingenieursbureaus (ONRI) adviseert zijn leden standaardregels⁴⁸ te hanteren die onder meer beogen belangenverstrengeling (bijv. gelijktijdig werken voor opdrachtgever en bouwbedrijf) te voorkomen. Deze regels zijn echter weinig concreet.

Het adviesbureau zal alles vermijden wat de onafhankelijkheid van zijn advies kan schaden. Het adviesbureau zal bij het vervullen van een opdracht aan de toepassing van eigen vindingen geen voordelen ontlenuen die niet bekend zijn bij de opdrachtgever.

Uit: Regeling van de verhouding tussen opdrachtgever en adviserend ingenieursbureau (RVOI-2001), Koninklijk I

De ONRI mag op last van de NMa geen standaardtarieven voor bepaalde werkzaamheden meer adviseren, omdat dit de (prijs)concurrentie beperkt.

In sommige interviews is gewezen op gebrekkige en/of afnemende kennis bij de overheid met betrekking tot de aard en kosten van bouwprojecten⁴⁹. Door dergelijke taken vaker uit te besteden, maakt de overheid zich afhankelijker van adviesbureaus. Dit zou met name spelen bij lagere overheden, omdat zij een grotere diversiteit in typen werk hebben dan de Rijksoverheid. Daar wordt ook minder expertise opgebouwd waardoor verschillende adviesbureaus een stevige plek in deze markt verwerven.

Ook bij de Rijksoverheid wordt soms intensief gebruik gemaakt van de diensten van ingenieurs en architecten. De twee grootste opdrachtgevers van de overheid zijn de Rijksgebouwendienst (RGD) en Rijkswaterstaat. Deze twee instellingen hebben een verschillend beleid ontwikkeld wat betreft de inzet van ingenieurs, architecten, calculatiebureaus en adviesbureaus. De RGD schakelt architecten, calculators en aannemers afzonderlijk in en probeert te voorkomen dat de drie contractanten met elkaar in contact komen. Op deze wijze wordt een objectieve controle beoogd. Deze strategie van de RGD heeft echter ook nadelen. Architecten, calculators en aannemers hebben andere drijfveren. De architect wil iets moois ontwerpen, de calculator wil de kosten binnen de perken houden en de aannemer wil een werkbaar plan hebben. De blokkade van de communicatielijnen tussen de drie contractanten kan het verloop van het project bemoeilijken.

De strategie van de RGD heeft met name haken en ogen bij de zogenaamde Design&Construct contracten. De RGD heeft namelijk zelf weinig expertise om de kwaliteit van het product te beoordelen. Architecten hebben weliswaar een eigen gedragscode, vergelijkbaar met die van advocaten, maar er is geen garantie dat er geen relaties zijn tussen ontwerper, adviseur en in ernstige gevallen zelfs met de «toezichthouder».

Rijkswaterstaat volgt een andere strategie: deze organisatie streeft er sterker dan de RGD naar om veel technische kennis in huis te hebben en daardoor in staat te zijn om offertes en aangeboden producten zelf te beoordelen.

Of de strategie van de RGD beter is dan die van Rijkswaterstaat of vice versa, is een bedrijfseconomische kwestie. De RGD koopt de diensten van architecten, ingenieurs en calculatiebureaus «op de markt», bij Rijkswater-

⁴⁸ Regelgeving van de Verhouding tussen Opdrachtgever en adviserend Ingenieursbureau (RVOI).

⁴⁹ De bouwdienst van Rijkswaterstaat wordt in dit opzicht als een gunstige uitzondering gezien.

staat worden ze «in house» geproduceerd. Indien de RGD vooral geïnteresseerd is in diensten voor het bouwen van kantoorpanden, dan kunnen die waarschijnlijk het meest voordelig worden aangekocht bij architecten en ingenieursbureau die zich daarin hebben gespecialiseerd. Indien Rijkswaterstaat vooral geïnteresseerd is in het bouwen van zeer specifieke projecten waarin geen enkel architectenbureau en ingenieursbureau zich wil specialiseren (omdat er verder geen markt voor is), dan kan Rijkswaterstaat beter en goedkoper dat specialisme «in house» ontwikkelen.

Soms wordt hetzelfde ingenieursbureau door opdrachtgevers (bijv. NS Railinfrabeheer) zowel ingeschakeld in de aanbestedingsfase als bij de begeleiding van de uitvoering. Dit heeft behalve efficiëntievoordelen (specifieke projectdeskundigheid hoeft maar één keer te worden verworven) ook potentieel nadelen in de sfeer van integriteit. Concrete gevallen waarin dit tot problemen hebben geleid zijn echter tijdens het onderzoek niet naar voren gekomen.

In de gesprekken die voor dit (deel)onderzoek zijn gevoerd is één maal gesuggereerd dat ingenieursbureaus die deel uitmaken van bouwconcerns soms opdrachtgevers adviseren over inschrijvingen die uit het «eigen» concern komen. Het is moeilijk om een compleet beeld van alle relevante concernrelaties te krijgen. Volgens deel 1 (Tabel 4) van deze rapportage heeft van de twaalf grote bouwconcerns alleen Van Oord Groep geen gelieerde architecten en dergelijke. Dura Vermeer Groep en Heijmans hebben er elk dertien en HBG acht. Het is echter de vraag of dit een volledig beeld is. Als bijvoorbeeld een concern voor minder dan 100% aandeelhouder is van de architect, is dit niet zichtbaar.

Verder is in de gesprekken gezegd dat adviesbureaus soms strategisch grond inkopen op basis van voorkennis over projecten. Aangezien deze beweringen nauwelijks werden geconcretiseerd, is hiernaar geen nader onderzoek verricht. Volgens een van de gesprekspartners zou een adviesbureau met voorinformatie uit de adviseringspraktijk over een opdracht een bedrijf hebben opgezet dat van de opdracht profiteerde. Omdat de indruk bestaat dat het om een incident gaat, is dit niet verder onderzocht.

Bij recente publiciteit rond prijsafspraken bij de aanbesteding van parkeerfaciliteiten bij het Gelredome-stadion is ook het ingenieursbureau Heidemij (tegenwoordig: Arcadis) in opspraak geraakt. Dit bureau zou hebben meegedongen naar de opdracht om de parkeerterreinen te realiseren, nadat het bureau eerder als adviseur betrokken was geweest bij het voortraject. Volgens Heidemij ging het om twee verschillende dochterbedrijven en stemde de opdrachtgever in met de deelname van Heidemij aan de aanbesteding⁵⁰. Dit voorbeeld geeft aan dat er (wellicht teveel) ruimte is voor eigen interpretaties van de standaardregels van de ONRI, zoals vastgelegd in de RVOI.

2.6 Conclusies en antwoorden op onderzoeksvragen

In deze paragraaf trekken we conclusies ten aanzien van de structuur van de bouwnijverheid. Daarbij trachten we allereerst de vragen 1, 2 en 7 van de enquêtecommissie te beantwoorden. Daarna geven we nog enkele andere belangrijke structuurkenmerken.

⁵⁰ Volkskrant, 6 mei 2002

Vraag 1 Deelmarkten

Geef aan welke deelmarkten (inclusief die voor toeleveranciers van materialen) in de bouwnijverheid kunnen worden onderscheiden in de diverse fasen van het bouwproces.

De bouwsector bestaat uit een groot aantal deelmarkten. Grote sectoren zijn de B&U, de GWW, de bouwinstallatie, de bouwmaterialenindustrie en architecten en ingenieurs. Het bouwproces valt uiteen in de volgende fasen:

- voorbereiding en begeleiding
- productie bouwmaterialen
- ruwe bouw (B&U en GWW)
- installatie en afwerking

Binnen de grote sectoren kan een groot aantal bedrijfstakken worden onderscheiden; voorbeelden zijn woningbouw, de asfaltmarkt en elektrotechnische installatie. Een volledige lijst van de circa 40 soorten bouwactiviteiten die in deze rapportage worden onderscheiden, is opgenomen in Bijlage A.

Naast deze onderverdeling naar soort werkzaamheden kan de bouwsector ook worden onderverdeeld naar het type producten:

- Grote versus kleine opdrachten
- Kapitaalwerken versus onderhoudswerkzaamheden

Aan de vraagzijde kunnen de volgende onderscheidingen worden gemaakt

- Publieke versus private werken
- Regionale deelmarkten.

Als deze verschillende indelingen met elkaar worden gecombineerd ontstaat een zeer divers geheel van sterk uiteenlopende deelmarkten, variërend van bijvoorbeeld de Nederlandse markt voor grote spoorbouwprojecten in opdracht van de overheid tot een reeks van lokale markten voor woningonderhoud in opdracht van particulieren.

Vraag 2 Aantal aanbieders

Geef aan hoe groot het aantal aanbieders op deze afzonderlijke deelmarkten is en welke samenwerkingsverbanden of juridische verbanden er zijn tussen spelers onderling.

Het aantal bedrijven (werkmaatschappijen) dat actief is per soort werk wisselt sterk, van 5 tot 20 000. Een beperkt aantal bedrijven (minder dan 20) in Nederland als geheel komt voor bij de deelmarkten Proefboren, Keramische tegel- en plavuizenindustrie en Cement-, kalk- en gipsindustrie. Het relevante aantal aanbieders kan echter om verschillende redenen lager zijn. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van regionale markten, van zeer specifieke opdrachten en van onderlinge eigendomsrelaties tussen bedrijven.

Bij sommige soorten bouwactiviteiten (bijvoorbeeld spoorwegbouw) beperken selectiecriteria van de kant van de overheid (bijvoorbeeld een vereiste dat al eerder werk is gedaan van dergelijke aard en omvang) het aantal potentiële aanbieders.

Regionale deelmarkten lijken vooral een rol te spelen bij de bouwmaterialen beton en asfalt als gevolg van hoge transportkosten en beperkte

houdbaarheid. Dit kan tot een klein aantal aanbieders leiden. Deze aanbieders zijn bovendien vaak in handen van (grote) bouwbedrijven. Door deze verticale integratie zijn de bouwbedrijven mogelijk in staat om ook de toetreding tot de markt voor bouwwerken te beperken.

Op de «deelmarkt» voor grote projecten opereert slechts een beperkt aantal grote bedrijven, omdat alleen zij deze grote projecten financieel (risico's) en organisatorisch aankunnen. Dit betreft echter slechts een klein deel van de totale bouwmarkt; de meeste bouwopdrachten zijn klein. Het valt op dat er op de Nederlandse bouwmarkt, ook voor de grote projecten, weinig buitenlandse bedrijven actief zijn. In de gevoerde gesprekken werd dit vaak geweten aan de hoge transportkosten van materialen en/of moeilijke verkrijgbaarheid daarvan in Nederland en aan specifieke Nederlandse regelgeving. Op sommige deelmarkten spelen «cultuurverschillen» een rol (bijvoorbeeld de wijze van metselen). De rol van de Nederlandse regelgeving is opvallend: waar de Europese aanbestedingsregels beogen één Europese (bouw)markt te creëren, lijken Nederlandse regels rond bijvoorbeeld het milieu en de kwaliteit van bouwproducten juist het voortbestaan van een nationale markt in de hand te werken.

De verwevenheid tussen bouwbedrijven is groot en neemt nog verder toe. Dit komt in juridische zin tot uiting in concernvorming door fusies en overnames van werkmaatschappijen die meestal (vrij) zelfstandig blijven functioneren (zie deel 1 van deze rapportage). Drijfveren voor deze concentratietendens zijn onder meer de wens om te groeien in een markt die zelf weinig groeit, en risicospreiding. Verticale integratie kan worden ingegeven door een streven naar kostencontrole. Maar kan ook een drempel opwerpen voor toetreding. Een mogelijk effect van deze concentratie is dat potentiële marktmacht ontstaat. Het is niet duidelijk of dit ook een expliciet doel van de concentraties is.

Samenwerking tussen bouwbedrijven komt regelmatig voor in bouwcombinaties, met name bij grotere projecten. Veelal speelt één bedrijf daarbij de rol van coördinator. Daarnaast is het in de bouw zeer gebruikelijk om onderaannemers in te schakelen, vooral voor specifieke werkzaamheden. Tot slot kan er samenwerking zijn in de vorm van prijsafspraken en/of marktverdeling. Hiervan zijn in dit onderzoek en in de andere deelonderzoeken diverse voorbeelden naar voren gekomen.

Vraag 7 Rol van betrokken actoren

Geef aan wat de feitelijke rol is van actoren zoals ingenieursbureaus en calculatiebureaus en beschrijf daarnaast de specifieke rol van de Raad van Arbitrage⁵¹.

Ingenieursbureaus en calculatiebureaus worden vaak door opdrachtgevers ingeschakeld om kostenbegrotingen te maken en om de uitvoering van een bouwproject namens de opdrachtgever te begeleiden. Ook bouwbedrijven fungeren soms als opdrachtgever van ingenieursbureaus. Er zijn aanwijzingen dat de kennis bij de overheid over bouwprojecten afneemt (behalve bij Rijkswaterstaat). Door dergelijke taken vaker uit te besteden, maakt de overheid zich afhankelijker van adviesbureaus. De gedragsregels van de Organisatie van advies- en ingenieursbureaus zijn ten aanzien van belangenverstrengeling (bijv. gelijktijdig werken voor opdrachtgever en bouwbedrijf) weinig concreet geformuleerd.

Soms wordt hetzelfde ingenieursbureau door opdrachtgevers (bijv. NS RIB) zowel ingeschakeld bij de aanbesteding als bij de uitvoering. Dit heeft

⁵¹ Ook de rol van de accountants behoorde bij de aanvang van dit onderzoek tot de onderzoeksvragen. Gedurende het onderzoek is echter met de enquêtecommissie overeengekomen dat de accountants in dit deelonderzoek niet zullen worden meegenomen.

behalve efficiëntievoordelen potentieel nadelen in de sfeer van integriteit. Concrete gevallen waarin dit tot problemen hebben geleid zijn echter tijdens het onderzoek niet gebleken.

De Raad van Arbitrage bestaat niet, zoals bij gebruikelijke arbitrage, uit vertegenwoordigers van beide betrokken partijen. Opdrachtgevers achten zich in deze Raad niet vertegenwoordigd.

Overige structuurkenmerken

Naast de structuurkenmerken die naar voren komen bij de antwoorden op de onderzoeksvragen, zijn er nog twee aspecten die bijzondere aandacht verdienen. Allereerst is er in grote delen van de bouwsector voor bouwbedrijven sprake van (mogelijke) discontinuïteit in de opdrachten. Een bedrijf heeft voor een aantal maanden werk. Als voor de periode daarna geen nieuwe opdrachten worden verworven, is er niets meer te doen. Dit hangt samen met het kenmerk dat van de producten van de bouw doorgaans geen voorraden kunnen worden gevormd die later kunnen worden verkocht. Het risico van discontinuïteit is het grootst in de GWW-sector, om twee redenen. Ten eerste spelen grote opdrachten in de GWW een relatief belangrijke rol. Ten tweede is de GWW relatief kapitaalintensief. Als de opdrachten afnemen kan de inzet van de productiefactor arbeid gemakkelijker worden verkleind (bijvoorbeeld door geen onderaannemers meer in te zetten) dan de hoeveelheid kapitaalgoederen (machines).

Een tweede belangrijk structuurkenmerk is dat de productie van de bouwsector doorgaans «op locatie» plaatsvindt. Hierdoor en omdat elk bouwwerk anders is, is het voor de bouw moeilijker om het productieproces «strak» te organiseren dan het bijvoorbeeld voor de industrie is.

Onvoltooide Europese integratie

Een laatste structuurkenmerk betreft nationale regelgeving. De regelgeving rond aanbestedingen is, voor grotere opdrachten, binnen de EU uniform. Deze Europese regels hebben als nadrukkelijk doel het scheppen van één Europese markt, onder andere voor de bouw. In de praktijk blijkt echter naast aanbestedingsregels ook andere regelgeving een belangrijke rol te spelen, zoals regels rond vakdiploma's, technische eisen aan bouwmachines, de kwaliteit van bouwproducten en het milieu. Deze regels lijken als neveneffect een gedeeltelijke segmentering van de Europese bouwmarkt in nationale markten te hebben.

3 GEDRAG

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft verschillende aspecten van het gedrag van de marktpartijen op de bouwmarkt, tegen de achtergrond van de structuurkenmerken die in hoofdstuk 2 naar voren zijn gekomen. Paragraaf 3.2 analyseert de prijsvorming in de bouw aan de hand van een «prijstransmissiemodel». In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de theorie en de praktijk van «coalitievorming» (samenspanning) tussen bedrijven. Daarna beschrijft paragraaf 3.4 de innovatie in de bouwsector. De cultuur van de bouw komt aan de orde in paragraaf 3.5. Paragraaf 3.6, ten slotte, bevat de conclusies van dit hoofdstuk; daarbij worden tevens de vragen 5 en 6 van de enquêtecommissie beantwoord.

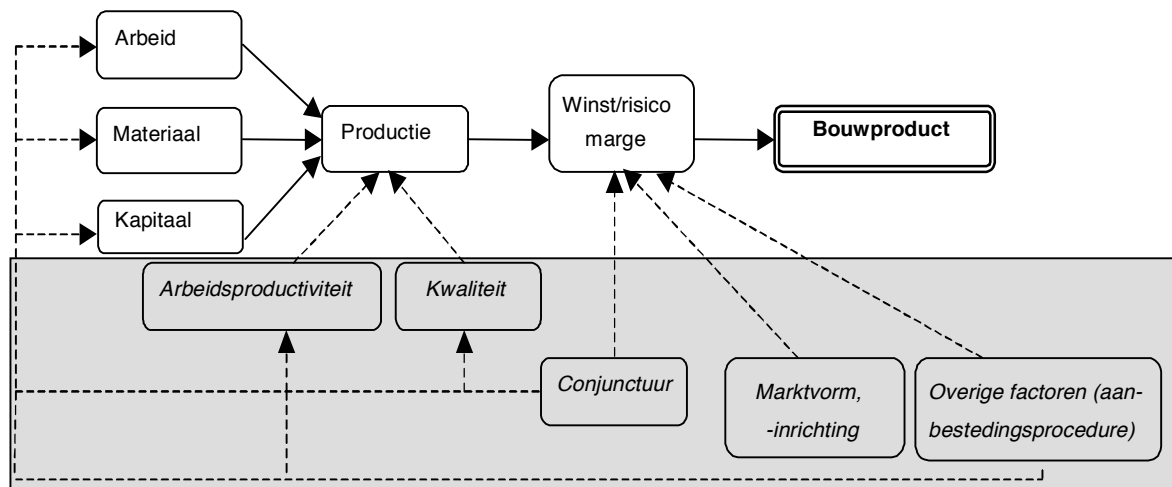
3.2 Prijszetting

In deze paragraaf gaan we in op het prijszettingsgedrag in de bouwsector. In subparagraaf 3.2.1 schetsen we een conceptueel kader voor de analyse van prijsontwikkelingen en prijszettingsgedrag. In subparagraaf 3.2.2 analyseren we de prijsontwikkeling in deelsectoren van de bouw. Tot slot beschrijven we in subparagraaf 3.2.3 onregelmatigheden die in de praktijk van de prijsvorming naar voren komen.

3.2.1 Prijstransmissiemodel

Het prijszettingsgedrag van een bouwbedrijf hangt van een veelheid aan (vaak onderling samenhangende) factoren af. Figuur 3.1 bevat een sterk vereenvoudigde weergave van het productieproces. In het bovenste gedeelte van de figuur wordt het productieproces weergegeven aan de hand van een zogenaamd *input-output* raamwerk. In het grijs gearceerde gedeelte zijn de factoren weergegeven die invloed hebben op het prijstransmissiemechanisme. Dit mechanisme geeft aan in hoeverre een prijsstijging in het productieproces leidt tot prijsstijging van het uiteindelijke bouwproduct en via welke wegen een prijsstijging invloed heeft op de uiteindelijke prijsvorming. Het doel van het introduceren van het prijstransmissiemechanisme is om inzichtelijk te maken hoe een prijsstijging van een van de factoren in het input-outputraamwerk doorwerkt in de uiteindelijke prijs van het bouwproduct.

Figuur 3.1 Input-outputtraamwerk en prijstransmissiemechanisme



Bron: SEO (2002)

Aan de inputkant van het productieproces vinden we de productiefactoren arbeid en kapitaal, en de producten die van andere bedrijven worden afgenomen en worden verbruikt in het productieproces; het materiaal. Deze drie «factoren» worden in het productieproces verbruikt/ingezet. Door de aard van het bouwproductieproces wordt intensief gebruik gemaakt van de productiefactoren arbeid en kapitaal. Nadat het product is geproduceerd levert de producent (aannemer, projectontwikkelaar) het bouwproduct op aan de uiteindelijke afnemer na het vermeerderen van de productiekosten met een zekere winstmarge. Deze winstmarge is de vergoeding die de ondernemer krijgt voor het produceren van het bouwproduct en het nemen van het ondernemersrisico.

In het onderste (gearceerde) gedeelte van de figuur zijn verschillende factoren weergegeven die invloed hebben op de wijze waarop een prijsstijging van een van de factoren in het input-outputproces zijn uiteindelijke invloed heeft op de prijsstijging van het bouwproduct (het prijstransmissiemechanisme).

Inputfactoren

De mate waarin de verschillende inputfactoren worden verbruikt/ingezet in het productieproces is van cruciaal belang bij de transmissie van bijvoorbeeld een loonstijging naar de prijs van het bouwproduct. In een arbeidsintensieve sector als de bouw werkt een loonstijging sterker door dan in een kapitaalintensieve sector als de industrie. Immers, het aandeel in de totale (productie)kosten is veel groter⁵².

Conjunctuur

In figuur 3.1 is te zien dat de conjunctuur een spilfunctie vervult in het prijstransmissiemodel. Zo zal in een periode van (aanhoudende) economische groei de prijs van arbeid (na verloop van tijd) gaan stijgen. De Nederlandse economie ondervond aan het eind van de jaren negentig zo'n periode van sterke economische groei. De conjunctuur heeft ook invloed op de prijs van materiaal. Omdat het aanbod daarvan vrij inelastisch zal een aantrekkende conjunctuur en een daarmee gepaard gaande toename in de vraag naar materiaal leiden tot hogere materiaalkosten. Het materiaal dat de bouwsector gebruikt komt vaak van andere

⁵² Doorgaans heeft een loonstijging bovendien tot gevolg dat (op termijn) arbeid wordt vervangen door kapitaal. Dit substitutieproces mitigeert de doorwerking van de loonstijging in de uiteindelijke prijsstijging.

sectoren, zoals bitumen in asfalt dat uit de aardolie-industrie komt. Deze bedrijven hebben ook een productieproces als in figuur 3.1, waardoor zij in een periode van hoge economische groei ook te kampen hebben met stijgende arbeids- (of loon)kosten. Daarnaast heeft de conjunctuur ook invloed op de kosten van kapitaal. Hierbij kan men denken aan de kosten van het aantrekken van geld van de banken, maar ook aan de aanschaf van nieuwe machines. In de figuur is te zien dat de conjunctuur ook invloed heeft op de winst. Het effect van de conjunctuur op de winst is echter onzeker. In periodes van hoogconjunctuur kan door bedrijven, mede ingegeven door de hogere productiedruk, wellicht een hogere winstmarge op het product worden gelegd. Echter, het is ook mogelijk dat bedrijven juist «interen» op hun winstmarge. De redenering is als volgt: de toegenomen kosten van de inputfactoren arbeid, materiaal en kapitaal worden voor een deel door het bedrijf zelf gedragen. Hierdoor krimpt de winstmarge iets. Door de toename van de afzet is het toch mogelijk de totale winst te laten toenemen. De conjunctuur heeft naast invloed op schakels in het input-outputraamwerk ook invloed op andere factoren van het prijstransmissiemechanisme.

Arbeidsproductiviteit en kwaliteit

De conjunctuur heeft in figuur 3.1 invloed op de arbeidsproductiviteit en de gevraagde kwaliteit. In deel 1 van deze rapportage werd reeds aangegeven dat het waarschijnlijk is dat ten tijde van een economische hausse de arbeidsproductiviteit minder sterk toeneemt of mogelijk zelfs afneemt, omdat vaak nieuwe, minder gekwalificeerde medewerkers moeten worden aangetrokken. Bij een afnemende conjunctuur zal het omgekeerde proces zich voordoen.

Er zijn echter ook tegengestelde effecten. Wanneer in de laagconjunctuur werknemers worden aangehouden en toch minder wordt geproduceerd, daalt de arbeidsproductiviteit. In een stijgende conjunctuur wordt er aanvankelijk meer geproduceerd met hetzelfde aantal werknemers, waardoor de arbeidsproductiviteit toeneemt.

De conjunctuur heeft waarschijnlijk ook invloed op de door afnemers van het bouwproduct gevraagde kwaliteit. Dit speelt waarschijnlijk in sterkere mate voor de B&U dan voor de GWW. Immers, indien consumenten een groter budget hebben om te besteden aan een huis gaan zij wellicht gebruik maken van duurdere materialen. Dit heeft een prijsstijging tot gevolg.

Afwenteling van kostenstijgingen

Naast de conjunctuur, arbeidsproductiviteit en kwaliteit staan er in de figuur nog twee factoren die invloed hebben op de wijze waarop een prijsstijging van één van de factoren doorwerkt in de uiteindelijke prijs: de «marktvorm» en de «overige factoren». De marktvorm duidt op de concurrentieverhoudingen aan zowel de aanbod- als de vraagkant (zie paragraaf 2.4.1). De marktvorm bepaalt voor een groot deel de mogelijkheden die de producenten hebben om kostenstijgingen af te wentelen op de afnemers van «het» bouwproduct.

Bij volledige vrije mededinging is de prijs gelijk aan de marginale kosten. Als de kosten stijgen, worden deze rechtstreeks vertaald in een hogere prijs. Op een monopolistische of oligopolistische markt wordt daarentegen maar een gedeelte van de kostenstijging doorberekend aan de consument. Op een dergelijke markt dragen de producent en de consument gezamenlijk de kostenstijging, de eerste in de vorm van lagere

winsten en de tweede in de vorm van hogere prijzen. De mate van afwenteling van kostenstijging op de consument hangt af van de prijselasticiteit van de vraag⁵³. Een elastische vraag houdt in dat een prijsstijging leidt tot een grote daling van de vraag. Bij zo'n elastische vraag zal de producent relatief weinig van de kostenstijging aan de consument doorberekenen, omdat hij dan veel afzet (en daarmee winst) verliest. Bij een inelastische vraag kan een groot deel van de kostenstijging vertaald worden in hogere prijzen.

Tabel 3.1 Kostenafwenteling onder verschillende marktregimes

Marktvorm	Volledige vrije mededinging	Producent met machtspositie (monopolie of oligopolie)	
		Hoge prijselasticiteit van de vraag	Lage prijselasticiteit van de vraag
Prijs	Gelijk aan kosten	Kosten plus winstmarge, maar winstmarge is laag	Kosten plus winstmarge, winstmarge is hoog
Afwenteling stijging kosten inputfactoren	Wordt volledig doorberekend aan de consument	Klein deel kostenstijging doorberekend aan de consument	Groot deel kostenstijging doorberekend aan de consument

Bron: SEO

Op verschillende plaatsen in dit rapport wordt aannemelijk gemaakt dat verschillende deelmarkten van de bouw geen volmaakte mededinging maar eerder een oligopolistische marktvorm kennen. Op zo'n (deel)markt dragen producent en afnemer vaak samen de kostenstijging. De mate waarin een kostenstijging doorberekend wordt aan de afnemer hangt af van de prijselasticiteit van de vraag. Het lijkt erop dat deze elasticiteit voor veel bouwproducten laag is. In die situatie komt de kostenstijging van de inputfactoren grotendeels voor rekening van de afnemer.

De marktvorm is niet per definitie onveranderlijk. De concurrentie kan in de tijd toe- en afnemen, afhankelijk van veranderingen in structuurelementen (toetreding, regelgeving) of van de het gedrag van de spelers. Ook het prijsbewustzijn van de opdrachtgevers kan in de tijd veranderen. Door deze veranderingen kan ook de mate waarin producenten in staat zijn kostenstijgingen door te berekenen aan opdrachtgevers veranderen.

Overige factoren

Naast de marktvorm zijn er andere belangrijke structurele factoren, zoals de aanbestedingspraktijk, en incidentele factoren. In onderstaand kader gaan we in op de invloed van de aanbestedingspraktijk van de overheid op het prijszettingsgedrag. Als incidentele factor noemen we de stakingen. De hiermee gepaard gaande productievertraging leidt vrijwel zeker tot extra kosten in het productieproces, waardoor een prijsstijging voor het bouwproduct voor de hand ligt.

Kader 3.1 Invloed aanbestedingsprocedure overheid op eindprijs

Als een overheid opdrachtgever is, zijn de keuze van de uitvoerder en de prijs doorgaans de uitkomst van een aanbestedingstraject. De uiteindelijke prijs wordt daarin niet alleen bepaald door de biedingen van uitvoerders, maar ook door de prijs die de overheid als redelijk beschouwt. Als er sprake is van een niet passend bod, bijvoorbeeld omdat de laagste inschrijving aanmerkelijk hoger ligt dan de prijs die de aanbieder redelijkerwijs mocht verwachten, mag de opdrachtgever weigeren de opdracht te verlenen.

⁵³ Bij afwenteling is naast de vraagelasticiteit ook de aanbodelasticiteit van belang. We beperken ons hier tot de effecten van de vraagelasticiteit.

Naarmate de aanbestedende overheid een lagere prijs vaststelt, neemt de kans toe dat er geen passende aanbiedingen komen. Dit leidt tot vertraging in de uitvoering, omdat nadere onderhandelingen met aanbieders moeten worden gevoerd, eventueel gevolgd door arbitrageprocedures. Als de aanbestedende overheid daarentegen een relatief hoge prijs vaststelt, neemt de kans op dergelijke vertraging af.

In de praktijk ligt er vaak een aanzienlijke politieke druk op het aanbestedingsproces. Veelal is er al sprake van een aanzienlijk tijdsbeslag van de voorafgaande besluitvormingsfase. Verdere vertraging wordt in veel gevallen als zeer onwenselijk gezien. Voorbeelden hiervan zijn de Betuweroute en de Noord-Zuidlijn. Deze druk vormt voor de aanbestedende overheid een institutionele prikkel om de «redelijke» prijs niet laag vast te stellen. Daar staat een andere prikkel tegenover in de vorm van budgetteringsstelsels. In de praktijk blijkt dat de verwachte kosten van bouwprojecten in de loop van het besluitvormingsproces en de uitvoering vaak aanzienlijk toenemen. Het «afblazen» van een project omdat het te duur blijkt te worden, is kennelijk in de praktijk zelden of nooit een realistische optie. Voorbeelden zijn de aanbesteding van NS-Station Bijlmer en van de waterkering bij Kampen.

Hieruit kan worden opgemaakt dat een situatie waarin de aanbestedende overheid zich verplicht voelt om het project in elk geval en ook zo snel mogelijk te realiseren, een ongunstig uitgangspunt vormt voor het beperken van de kosten en mogelijk ook bij het voorkomen van onregelmatigheden.

3.2.2 Prijzen en kosten

Het doel van deze paragraaf is om de prijsontwikkeling van de inputfactoren en de winst te relateren aan de prijsontwikkeling van het «bouwproduct». Hierbij analyseren we alleen de prijsontwikkeling in de B&U en GWW. De bouwmaterialenindustrie analyseren we als input van het productieproces in deze sectoren. Daarbij gaan we ook in op het prijstransmissiemechanisme zoals dat in de voorgaande paragrafen is geïntroduceerd. In de jaren negentig nemen we naast prijsontwikkelingen in het input-outputraamwerk namelijk nog een aantal andere ontwikkelingen waar die waarschijnlijk ook grote invloed hebben gehad op het prijszettingsgedrag. In kader 3.2 is voor de geïnteresseerde lezer weergegeven welke prijs(index)reeksen zijn gebruikt en hoe de verbanden zijn geanalyseerd.

Kader 3.2 Gebruikte prijs(index)reeksen en methodiek

Bij de analyses van de prijzen relateren we de indexreeks van «het bouwproduct» uit de Nationale Rekeningen (NR) aan de ontwikkeling van inputreeksen van lonen en materialen. Bovendien analyseren we de reële winstontwikkeling. Gegevens over de winstontwikkeling zijn afkomstig van de productiestatistiek van de bouw. De NR-reeks geeft de prijsontwikkeling van het eindproduct. In deze prijsontwikkeling is de prijsontwikkeling van het loon, het materiaal en de winstontwikkeling verdisconteerd. De loonontwikkeling is de ontwikkeling van het geactualiseerde loon in de bouwnijverheid. Voor de analyse van de ontwikkeling van de materiaalkosten analyseren we eveneens de inputindexcijfers van het materiaal. Het gaat immers om de kosten die aannemers hebben, dus exclusief winst en opslag winst en risico en de doorberekening van algemene kosten (zie deel 1 van deze rapportage).

Prijsontwikkeling output van de bouwsector⁵⁴

In figuur 3.2 is de jaarlijkse prijsmutatie van de bruto productie in de bouwnijverheid weergegeven ten opzichte van de industrie en de totale marktsector. De gemiddelde jaarlijkse prijsmutatie in de bouw bedroeg in de periode 1991–2000 2,8%, en is daarmee gemiddeld 0,8 procentpunt

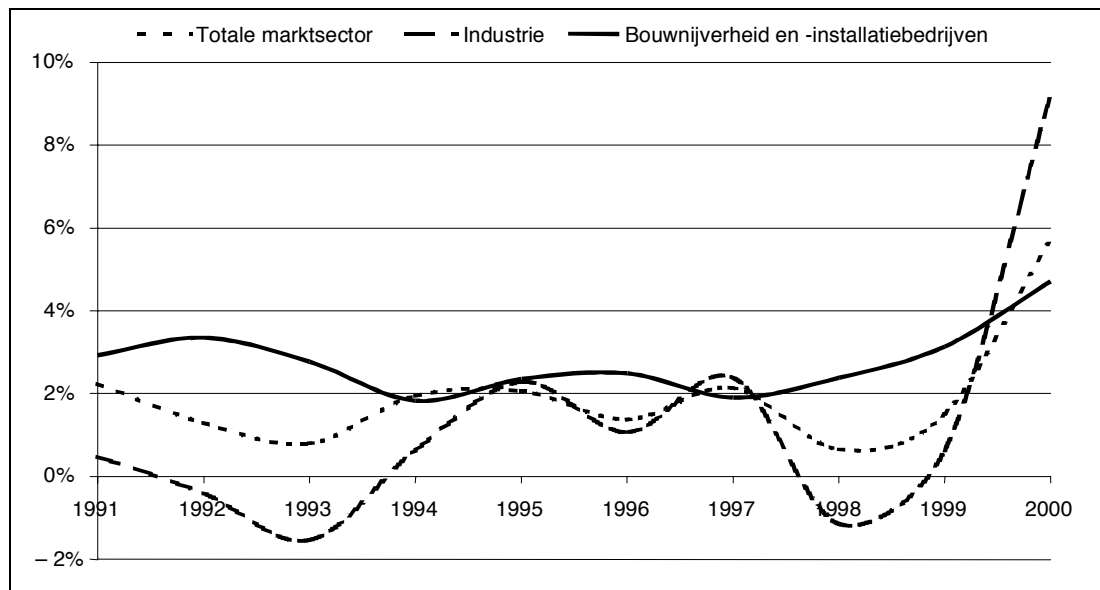
⁵⁴ De prijsontwikkeling zoals die in deze subparagraaf voor de bruto productie wordt gepresenteerd is gebaseerd op de Nationale Rekeningen van het CBS en afkomstig van het CPB (MEV en CEP). De prijsontwikkeling heeft uitsluitend betrekking op SBI code 45 (zie bijlage A). Hiervoor verwijzen we naar deel 1 van deze rapportage. We merken overigens op dat de prijsgegevens die we in dit hoofdstuk presenteren niet zijn te vergelijken met de prijsindexcijfers uit deel 1 van deze rapportage. De daar gepresenteerde indexcijfers hebben betrekking op prijsontwikkeling van verschillende subsegmenten in de bouw, zoals de prijsontwikkeling nieuwbouw kantoren. De prijsontwikkeling die hier gepresenteerd wordt is de gemiddelde prijsontwikkeling van de bouwsector.

hoger dan in de gemiddelde prijsstijging in de totale marktsector. De prijsstijging in de bouw is ook in de meeste jaren hoger dan in de industrie. Dit is overigens verklaarbaar: als kapitaalextensieve sector profiteert de bouw minder sterk van technologische vooruitgang dan andere, kapitaalintensieve sectoren zoals die in de industrie voorkomen. We merken verder op dat de jaarlijkse prijsmutatie in de industrie, zeker in het begin van de jaren negentig, een veel grilliger verloop heeft dan de prijsontwikkeling in de bouwsector. Aan het eind van de jaren negentig vlak voor de piek van de hoogconjunctuur laten alle sectoren forse prijsstijgingen zien.

Indien we de gemiddelde jaarlijkse prijsstijging in de bouw over de periode 1991–2000 opsplitsen naar sector ontstaat het volgende beeld: de prijsstijging in de woningbouw en utiliteitsbouw bedroeg gemiddeld 3,0% per jaar; de prijsstijging binnen de GWW was iets kleiner: gemiddeld over dezelfde periode 2,7% per jaar.

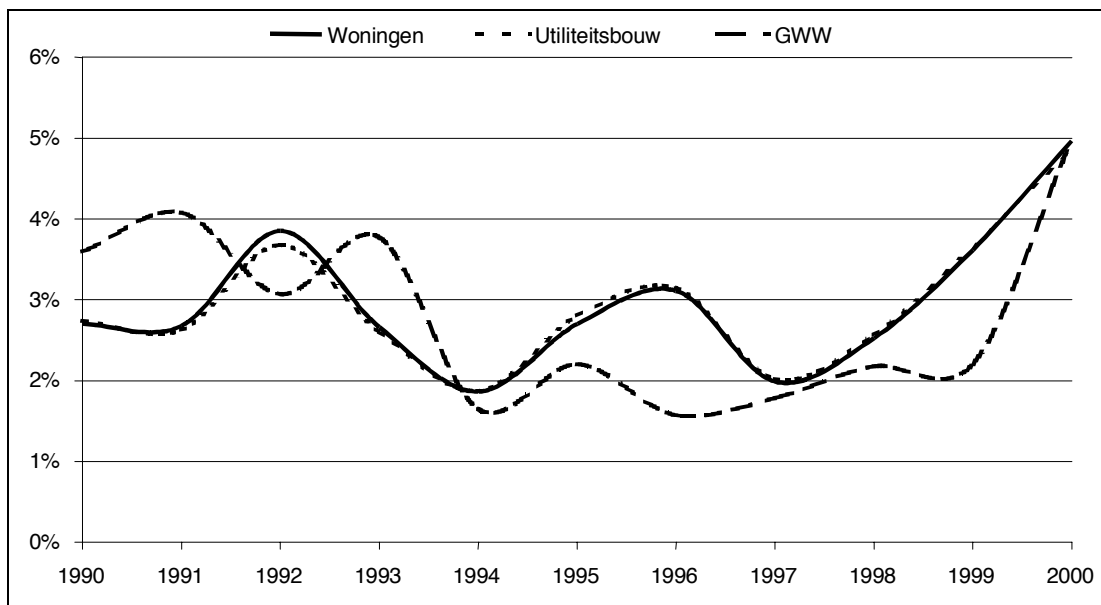
In figuur 3.3 is de jaarlijkse prijsmutatie binnen de bouwsector uitgesplitst naar de prijsmutatie in de verschillende deelsectoren utiliteitsbouw, woningbouw (samen de B&U-sector) en de GWW-sector. In de figuur is te zien dat de prijzen van woningen en utiliteitsgebouwen sterk samenhangen; dit is ook te verwachten voor vergelijkbare en concurrerende activiteiten. De prijsontwikkeling in de GWW-sector wordt meer dan de B&U-sector beïnvloed door de prijsontwikkeling van bouwmaterialen (zie hieronder). In de figuur is te zien dat de prijsstijging in de utiliteitsbouw en de woningbouw in de periode 1994–2000 iets boven de prijsstijgingen in de GWW ligt.

Figuur 3.2 Jaarlijkse prijsmutatie bruto productie bouwnijverheid, industrie en totale marktsector



Bron: SEO (2002)

Figuur 3.3 Jaarlijkse prijsmutatie in de bouwsector: woningbouw, utiliteitsbouw en GWW



Bron: SEO (2002)

Loonontwikkeling

Het CBS geeft aan dat de loonkostenontwikkeling in de bouwsector aanzienlijk hoger lag dan de ontwikkeling van de materiaalkosten. De loonmutaties in de bouwnijverheid zijn ten opzichte van andere marktsectoren iets hoger. De gemiddelde reële loonmutatie was in de bouwnijverheid en installatie in de periode 1991–2000 gemiddeld 0,7%; in de totale marktsector 0,3%⁵⁵. De invloed van een loonstijging op de prijs van het bouwproduct wordt in belangrijke mate bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit⁵⁶. De productiviteitsontwikkeling was in zes van de afgelopen tien jaar negatief⁵⁷, terwijl die in de overige Nederlandse sectoren gemiddeld positief was. De gemiddelde jaarlijkse mutatie van de arbeidsproductiviteit bedroeg in de periode 1991–2000 in de bouw – 0,6% en in de marktsector 1,1%. Dit heeft vermoedelijk te maken met het inschakelen van minder productieve en/of minder gekwalificeerde werknemers in de jaren van hoogconjunctuur. In tabel 3.2 wordt de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de bouw en de industrie vergeleken.

Tabel 3.2 Gemiddelde jaarlijkse mutatie arbeidsproductiviteit en reële loon in de periode 1991–2000

	Jaarlijkse mutatie arbeidsproductiviteit	Jaarlijkse mutatie reële loon ^a
	gemiddeld 1991–2000	gemiddeld 1991–2000
Bouwnijverheid	– 0,6%	0,7%
Industrie	2,9%	0,4%
Totale marktsector	1,1%	0,3%

⁵⁵ SEO en TNO Inro, Statistisch onderzoek naar prijs en kostenontwikkeling in de bouwsector, 2002. Hierbij is de bouw gedefinieerd als de sommatie van de B&U en GWW sector, vanwege het ontbreken van de prijsontwikkeling in andere deelsectoren van de bouw.

⁵⁶ De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit wordt bepaald door een samenspel van een groot aantal (soms incidentele) factoren. In de industrie is de toegenomen arbeidsproductiviteit waarschijnlijk ingegeven door technologische ontwikkelingen, waardoor de productie per werknemer is toegenomen.

⁵⁷ SEO en TNO Inro, op.cit.

^a Loonstijging gecorrigeerd voor inflatie

Bron: CBS Nationale Rekeningen, Voorburg/Heerlen, verschillende jaargangen; CPB Centraal Economisch Plan en Macro Economische Verkenningen, Den Haag, verschillende jaargangen; bewerking SEO.

Per gewerkt uur resulteert een verwachte prijsmutatie van + 1,3% (0,7 minus (- 0,6)) in de bouwnijverheid en installatie en - 0,7% (0,3 minus (1,1)) in de totale marktsector. Voor de industrie berekenen we op basis van de cijfers in tabel 3.6 een negatieve prijsmutatie per gewerkt uur van - 2,5%.

Tabel 3.3 Prijsontwikkeling B&U en GWW naar component, 1993-1999 (in procenten)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A. Productie	100	100	100	100	100	100	100
B. Verbruik	70	71	71	72	73	73	72
C. Toegevoegde waarde	30	29	29	28	27	27	28
D. Arbeidskosten ¹	25	24	23	23	22	22	22
E. Bruto Winst	5	5	6	5	5	5	6
F. reële loonmutatie	1,4%	- 1,0%	- 0,2%	- 0,1%	0,4%	1,3%	2,1%
G. theoretische prijstransmissie (F*D/100)	0,3%	- 0,3%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%
H. prijsontwikkeling B&U en GWW	0,1%	- 0,8%	0,3%	0,6%	- 0,3%	0,4%	0,9%

¹ Arbeidskosten = loon maal werknemers

Bron: CBS Nationale Rekeningen, Voorburg/Heerlen, verschillende jaargangen; CPB Centraal Economisch Plan en Macro Economische Verkenningen, Den Haag, verschillende jaargangen; bewerking SEO.

Om het effect te bepalen van de prijsontwikkeling van het loon dienen we de prijsmutatie te «wegen» met het belang van arbeid in het productieproces. In tabel 3.3 is weergegeven hoe het aandeel arbeidskosten zich heeft ontwikkeld in de B&U- en GWW-sector tezamen. In de tabel wordt de reële loonmutatie vermenigvuldigd met het aandeel dat de arbeidskosten in de totale productie hebben. We benadrukken dat de ramingen zuiver indicatief zijn. In de tabel is te zien dat de koppeling tussen een loonstijging en de prijsstijging op basis van de gegevens niet geheel duidelijk is. In 1994 verklaart de loonontwikkeling circa 38% van de prijsmutatie in het loon. In 1993 is de gewogen loonstijging groter dan de uiteindelijke prijsstijging van de productie.

We concluderen dat in de jaren negentig de samenhang tussen de geraamde prijstransmissie en de prijsstijging in de bouw niet eenduidig is. In een aantal jaren speelt de loonmutatie nauwelijks een rol, of heeft een omgekeerd teken. Dit duidt erop dat andere factoren dan de loonontwikkeling meer bepalend zijn voor de prijsontwikkeling van bouwproducten.

Prijsontwikkeling materiaal

Over de prijsontwikkeling van het materiaal is slechts zeer beperkt informatie voorhanden. De informatie die beschikbaar is heeft betrekking op zeer specifieke deelgebieden, zoals bijvoorbeeld de prijsontwikkeling van materiaalkosten van nieuwbouw eengezinswoningen, of van zand en grind. Vanwege het sterk fragmentarische karakter van de reeksen zijn op basis van deze reeksen in het input-outputraamwerk in principe geen uitspraken te doen over de gemiddelde prijsstijging van het materiaal in de B&U- en GWW-sector. Echter, zoals in deel 1 (tabel 15) van deze rapportage vermeld ligt de materiaalkostenstijging voor de bekende reeksen gemiddeld op hetzelfde niveau als de ontwikkeling van de inflatie (zoals gemeten door de consumentenprijsindex), op enkele uitzonderingen na. Deze uitzonderingen zijn de aanzienlijke prijsstijging van aardolieproducten (asfalt) en zand, die mede bijdragen aan de prijsstijgingen in de bouw en met name de GWW.

Ontwikkeling opslag winst en risico

Naast de loonstijging en de prijsontwikkeling van het (verbruikte) materiaal speelt ook de winstontwikkeling een rol in de prijsmutatie van de bouwnijverheid. De gemiddelde (reële) jaarlijkse winstgroei in de periode 1993–1998 bedroeg 0,5%⁵⁸. Deze winstcijfers zijn gebaseerd op gegevens die door de bedrijven zelf zijn verstrekt.

Conjunctuur en marktinrichting

In het theoretisch model onderscheiden we naast de prijsontwikkeling van de factoren in het input-output model ook nog een aantal andere factoren die de prijsstijging beïnvloeden. Daarbij zijn ook (aan het transitiemechanisme gerelateerde) factoren die niet direct zijn terug te voeren op een prijsstijging van de inputfactoren. De belangrijkste veranderingen zijn⁵⁹:

- De sterk toegenomen vraag naar bouwproducten vanaf het midden van de jaren negentig, mede ingegeven door de forse uitbreidingsbehoefte van bedrijven, koopkrachtige vraag van huizenkopers en de aanleg van grote hoeveelheden infrastructurele werken vanaf midden jaren negentig;
- De sterke toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel. De marktinrichting is bovendien ingrijpend veranderd door een zeer sterke toename van de uitbesteding in de bouwsector. Tegelijk is een verdere concentratietendens bij de grote bouwbedrijven zichtbaar. Over het effect van deze ontwikkelingen op de prijs van het bouwproduct is geen macro-economische informatie beschikbaar.

Andere prijsinformatie

In de gesprekken die ten behoeve van dit deelonderzoek zijn gevoerd wordt de prijsstijging van de afgelopen jaren deels toegeschreven aan de gestegen kosten van grondstoffen en arbeid, maar ook deels aan de krappe bouwmarkt. In sommige gesprekken wordt verbazing geuit over het feit dat de overheid een groot project als de Betuwelijn – na jaren vertraging – vrij plotseling in een krappe (spoor)bouwmarkt heeft gezet.

Uit de nadere analyses van deelmarkten in hoofdstuk 5 en uit andere informatie die in dit deelonderzoek en in andere deelonderzoeken is verzameld, blijkt dat de gesignaleerde onregelmatigheden vaak een prijsopdrijvend effect hebben. Dit geldt in directe zin voor afspraken tussen aannemers waarbij de beoogde uitvoerder zijn inschrijfprijs met een «opzet» verhoogt, waaruit rekenvergoedingen aan de andere inschrijvers worden betaald. In meer algemene zin geldt dat concurrentie-beperkende afspraken zoals marktverdeling veelal tot hogere prijzen leiden dan in een situatie van vrije concurrentie, bijvoorbeeld omdat vaste marktverdelingsafspraken de economische prikkel om efficiënter (tegen lagere kosten) te produceren minder sterk maken.

Conclusie

We concluderen dat het op basis van de onvolledige en onvoldoende gedetailleerde macro- en meso-economische cijfers niet mogelijk is alle schakels van het prijstransmissiemechanisme precies cijfermatig in te vullen. Het ontwikkelde theoretisch model benoemt de factoren die invloed hebben gehad bij de transitie van de prijsstijging in deze factoren tot de uiteindelijke prijsstijging van het bouwproduct echter wel. De conjuncturele situatie en de prijzen van de inputfactoren arbeid, materiaal en kapitaal hebben een duidelijke invloed.

⁵⁸ SEO en TNO Inro, Statistisch onderzoek naar prijs en kostenontwikkeling in de bouwsector, 2002.

⁵⁹ SEO en TNO Inro, op.cit.

3.2.3 Rekenvergoeding

Een rekenvergoeding/calculatievergoeding is een vergoeding voor het maken van berekeningen ten behoeve van een offerte. Sinds 1992 is het verboden om rekenvergoedingen voor andere inschrijvers op te nemen in de prijs die wordt geoffreerd (zie paragraaf 2.5.1). Wel toegestaan is het verstrekken van («verticale») rekenvergoedingen door de opdrachtgever. Van deze mogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt; soms wordt gepleit voor een actiever gebruik van verticale vergoedingen⁶⁰. Er zijn echter aanwijzingen dat horizontale rekenvergoedingen nog steeds voorkomen. Zo meldde een voormalig medewerker van het bouwbedrijf Koop Tjuchem, de heer Bos, in het televisieprogramma Zembla van 9 november 2001 dat er «vergoedingen» worden uitgekeerd, zij het zonder medeweten van de opdrachtgever en vaak van zijn geld. Deze vergoedingen worden «opzetgelden» genoemd. Ook in kranten verschenen berichten over dergelijke vergoedingen. Bij deze signalen moet worden aangetekend dat het in deze paragraaf gaat om drie personen uit de bouwwereld die onregelmatigheden melden. Daarmee is nog niet aangetoond dat de gehele bouwsector op deze manier afspraken maakt.

Voor een aanbesteding komen bedrijven bij elkaar. De prijzen worden op tafel gelegd en het bedrijf met de laagste prijs mag het project doen. Via «bekenden» wordt achterhaald voor welk bedrag de opdrachtgever het werk geraamd heeft. Met deze kennis wordt de laagste prijs van een bedrijf opgehoogd (tot aan de raming).

Passage uit het VARA-televisieprogramma Zembla van 9 november 2001

Je legt je prijs neer. Je maakt in het «voor-voor» de briefjes open. De laagste wint. En daarna ga je het verschil met de prijs van de opdrachtgever opvullen. Dan kwam je hierop uit: een opdracht van een miljoen werd voor 7,5 ton gedaan. Tien deden mee, die kregen ieder 25 000 gulden.

Dhr. Burggraaf in NRC Handelsblad: 23-03-2002 (horen, zien en meedraaien)

De «bekenden» die in het eerste citaat worden bedoeld, zijn personen bij opdrachtgevers die ramingen doorspelen in ruil voor vergoedingen, reisjes e.d. De heer Bos stelde dat er bijvoorbeeld binnen Rijkswaterstaat, de grootste opdrachtgever voor GWW-werken, wel 50 personen zouden zijn die op deze manier aan bouwbedrijven ramingen doorspelen. Overigens worden de ramingen van opdrachtgevers vaak bekend gemaakt in dagbladen als Cobouw; in die gevallen is de prijs die een opdrachtgever wil betalen op voorhand bekend.

In de boekhouding van de heer Bos komen opzetbedragen regelmatig voor. Enkele voorbeelden zijn:

- totale uitkering 15% van de aanneemsom, aan 30 aannemers
- «X» (NB naam geanonimiseerd) verrekent met de combinanten elk f 31 543
- afspraak geld = f 300 000,- verhoogd: 4 = 75 000,- p.k.

Het lijkt er op dat de opzetbedragen niet altijd werkelijk uitgekeerd werden, maar vaak werden verrekend met bedragen van andere opdrachten.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld C. E. C. Jansen, Andere manier van aanbesteden voorkomt bouw-kartels, Nederlands Juristenblad, 2001/44.

Bezwaren tegen rekenvergoedingen

Het feit dat de opzetbedragen tot stand komen door gemaakte afspraken door bouwbedrijven is tegen de regels van de Mededingingswet. De achtergrond voor dit verbod is dat dergelijke afspraken de marktwerking verstoren. In een NMa-dossier⁶¹ over rekenvergoedingen door brancheorganisaties in de schildersbranche worden vier redenen gegeven waarom rekenvergoedingen de marktwerking verstoren⁶²:

1. De calculatiekosten kunnen worden aangemerkt als reguliere voorinvesteringen die verricht moeten worden door ondernemers in het kader van de verwerving van nieuwe opdrachten. Vanzelfsprekend wordt niet iedere voorinvestering terugverdiend, bijvoorbeeld indien de aanbesteder het werk gunt aan een andere aanbieder. Het verrekenen van een deel van deze niet terugverdiende voorinvesteringen via calculatievergoedingen beperkt de mededinging, aangezien iedere individuele aanbieder geacht wordt zijn eigen reguliere bedrijfskosten te dragen en op basis hiervan deel te nemen aan het economisch verkeer;
2. Een individuele aanbieder maakt een afweging tussen enerzijds de kans op het verwerven van een opdracht en anderzijds de kosten die gemaakt moeten worden om mee te kunnen dingen. De tegemoetkoming in de calculatiekosten heeft een vertekening van deze afweging tot gevolg en maakt de drempel om in te schrijven lager. Dit kan ertoe leiden dat ondernemers vaker gaan inschrijven met als enige doel de calculatievergoeding te verkrijgen. Zonder de tegemoetkoming in de calculatiekosten is het mogelijk dat minder ondernemers meedingen en dat onnodige kosten worden vermeden. De extra calculatievergoedingen zorgen ervoor dat de inschrijfvergoeding hoger wordt. Derhalve brengen de calculatievergoedingen een prijsverhogend effect mee;
3. De calculatievergoedingen leiden tot een verhoging van het prijsniveau voor de aanbesteders die hun offerte-aanvragen tot een groot aantal ondernemers richten, omdat zij de calculatiekosten van alle aanbieders zullen moeten dragen. Derhalve zullen de aanbesteders een afweging maken tussen de kosten en de baten van het uitnodigen van een kleiner of groter aantal ondernemers. De aanbesteders worden door dit systeem aangezet om slechts een (zeer) beperkt aantal ondernemingen tot het doen van een prijsaanbieding uit te nodigen, omdat zij ter zake van elk door hen aan te besteden werk de (gedeeltelijke) calculatiekosten van de inschrijvers moeten dragen;
4. Door de calculatievergoedingen wordt de concurrentie tussen de aanbieders op het punt van hun calculatiekosten beperkt en wordt de aanbesteder het voordeel van een dergelijke mededinging onthouden. Deze systematiek verhindert de meest efficiënte aanbieders, met de laagste calculatiekosten, van dit voordeel profijt te trekken. De – forfaitaire – prijsverhogingen houden immers geen rekening met de situatie van iedere individuele aanbieder. In tegendeel, deze systematiek schermt de slechtst opererende ondernemingen af van de mededinging en neemt voor hen elke prikkel weg om hun productiviteit te verbeteren.

⁶¹ NMa-dossier 381/Vereniging Belangen Behartiging Schildersbedrijf

⁶² In een recente bijdrage presenteert E. van Damme een economische analyse van calculatievergoedingen en concludeert – vergelijkbaar met de NMa – dat rekenvergoedingen niet in het belang zijn van de aanbesteder, noch in het algemeen belang. Volgens hem is aanbesteding met voorafgaande selectie vermoedelijk de meest wenselijke (economisch efficiënte) vorm van aanbesteding. Zie E. van Damme, *Bouwfraude: voorselectie in plaats van vergoeding*, *Economisch Statistische Berichten*, 23 augustus 2002, p. 596–599.

De bezwaren zijn naar onze mening niet alleen op horizontale maar ook op verticale rekenvergoedingen van toepassing, omdat zij niet afhankelijk zijn van de vraag wie de vergoeding uitkeert. Het derde bezwaar geldt mogelijk niet voor opzetgelden, omdat de opdrachtgever deze niet ziet en er dus ook geen afwegingen op baseert. De andere drie bezwaren treffen ook opzetgelden.

Mogelijke voordelen van rekenvergoedingen

Een mogelijk voordeel van het toestaan van rekenvergoedingen is dat gemaakte kosten expliciet worden vergoed. Met name als het rekenwerk veel tijd en geld kost, zou dit als het leveren van een afzonderlijk «product» (naast het bouwproduct) kunnen worden gezien. Ook zou het toestaan van rekenvergoedingen kunnen voorkomen dat geheime afspraken worden gemaakt.

Een ingewikkeld bouwwerk kost weken rekenwerk. Die kosten moeten op één of andere wijze worden betaald. Een rekenvergoeding ontnemt de noodzaak deze kosten op een andere wijze vergoed te krijgen, bijvoorbeeld door (geheime en niet toegestane) afspraken met andere ondernemingen.

De heer Brinkman, voorzitter van het Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Cobouw, 28 juni 2002

Enveloppenpraktijk

Ook het rekenwerk zelf kan worden «verdeeld». Dat hangt deels samen met het gedrag van opdrachtgevers wat naar voren komt in de zogenaamde enveloppenpraktijk⁶³. De Rijksgebouwendienst is één van de organisaties die op deze manier werken aanbesteedt. Geïnteresseerde bedrijven leveren in twee gesloten enveloppen een inschrijfstaat en een detailbegroting in. De opdrachtgever opent allereerst de inschrijfstaten. Deze bevat naast de prijs een korte omschrijving van de manier waarop het bedrijf het werk denkt uit te voeren. Aan de hand van deze gegevens wordt bepaald wie het project krijgt. Alleen van dit bedrijf wordt de detailbegroting geopend. De overige bedrijven krijgen hun detailbegroting ongeopend terug.

Bij de aanbesteding van een jeugdinstelling had één bedrijf een zeer dikke envelop met de detailbegroting ingeleverd, terwijl de andere drie bedrijven een dunne envelop hadden ingestuurd. Vervolgens bleek dat het bedrijf met de dikste envelop ook degene met de laagste prijs was. Aangezien het niet gebruikelijk is dat andere detailenveloppen worden geopend, wordt het voor de opdrachtgever niet duidelijk of de andere drie bedrijven inderdaad serieuze kandidaten waren. Het vermoeden rijst dat de vier bedrijven van tevoren contact hebben gehad over wie het project mag uitvoeren en dus de laagste prijs biedt en dus ook een uitgebreide detailbegroting moet opstellen. Het lijkt op de verdeling van werk zoals die verderop in het rapport ook naar voren zal komen (bijvoorbeeld paragraaf 5.5 over de installatiebranche).

Een mogelijk voordeel van het niet openen van de detailbegrotingen van de bedrijven die niet de laagste aanbieding hebben gedaan, is dat het openen daarvan de opdrachtgever in staat zou stellen tot «leuren». Zo zou een opdrachtgever de verschillende inschrijvers tegen elkaar kunnen uitspelen op basis van (onderdelen van) hun detailbegrotingen. Een nadeel van het niet openen van de «andere» enveloppen is dat eventuele afspraken vooraf tussen bedrijven minder goed zichtbaar zijn.

⁶³ Deze vorm van aanbesteden werd ook in de hiervoor genoemde uitzending van Zembla getoond.

3.2.4 De invloed van de marktstructuur

Het maken van prijsafspraken wordt in de hand gewerkt door verschillende structuurkenmerken van deelmarkten van de bouwnijverheid waarop de overheid als opdrachtgever optreedt, en in het bijzonder de GWW. Allereerst is er op diverse deelmarkten een *beperkt aantal aanbieders* in de markt. Het maken van afspraken is eenvoudiger als het aantal betrokken partijen klein is. Het aantal aanbieders is klein bij bijvoorbeeld grote en complexe projecten, bij de spoorwegaanbouw (paragraaf 5.4), bij de winning van industriezand (paragraaf 5.2) en op (regionale) asfalt- en betonmarkten (resp. paragraaf 5.1 en 5.3). De redenen dat het aantal aanbieders op deze markten beperkt is, lopen uiteen. Bij de grote en complexe projecten leidt de aard van de projecten ertoe dat weinig bedrijven deze projecten «aankunnen». Bij de spoorwegaanbouw speelt, naast de specifieke aard van (een deel van het) werk, (voor)selectie van aanbieders door de opdrachtgever (Railinfrabeheer) een rol; dit vormt een drempel voor nieuwe toetreders⁶⁴. Bij de winning van industriezand lijken lagere overheden combinatievorming te bevorderen. Bij de markten voor asfalt en beton leiden hoge transportkosten en bederfelijkheid van de producten ertoe, dat alleen aanbieders in de buurt van het bouwproject tegen een redelijke prijs kunnen leveren.

Ook is er, met name bij B&U en GWW, vaak sprake van een *beperkte markttransparantie* in vergelijking met bijvoorbeeld de markten voor industrieproducten. Doordat de productie op locatie plaatsvindt is het moeilijker dan in de industrie om het productieproces te rationaliseren en te standaardiseren. Bovendien is bijna elk bouwproduct verschillend. De prijzen waarvoor aanbieders producten willen leveren zijn niet, zoals bij veel andere producten, op voorhand bekend maar worden per project bepaald. Hierdoor laten de kosten van het product zich door opdrachtgevers niet altijd eenvoudig inschatten. Dit geldt met name als het gaat om een uniek bouwproject of als bouwbedrijven (een deel van de) risico's rond het project dragen. Een beperkte transparantie van de markt vergroot de ruimte voor prijzen die boven de kosten liggen.

Een mogelijk motief voor bouwbedrijven om tot afspraken te komen is de *dreiging van scherpe prijsconcurrentie* indien er geen afspraken zouden zijn (zie ook paragraaf 2.4.2 Concurrentie). De scherpe prijsconcurrentie wordt bevorderd door de discontinuïteit van het werk: als de orderportefeuille (bijna) leeg is, moet er een nieuwe opdracht worden verworven om leegloop te voorkomen. Een ander motief is de *cultuur van afspraken* die van oudsher in de bouw bestaat. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.5 Cultuur.

Ook een *beperkte toetsing en sanctionering* van prijsafspraken speelt mogelijk een rol bij de continuering ervan. In paragraaf 2.5.1 is naar voren gekomen dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de samenvatting van de Raad van Arbitrage. Bij het Openbaar Ministerie lijkt de prioriteit voor kartels niet zeer groot. Sancties voor kartelvorming treffen alleen bedrijven, niet – zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten – de bestuurders. Sancties en handhaving komen meer uitvoerig aan de orde in paragraaf 3.5 Cultuur.

3.2.5 Meerkosten en meerwaarde

De prijs die de opdrachtgever voor een bouwproduct betaalt, wordt niet alleen bepaald door het bedrag in de gekozen offerte. In de praktijk treden

⁶⁴ Op toetreding wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4.2 Concurrentie.

tijdens het bouwproces vaak aanzienlijke meerkosten op. Dit hangt enerzijds samen met risico's: tijdens de bouw doen zich omstandigheden of kosten voor die – gegeven de gesloten overeenkomst – niet voor rekening van de bouwer komen. Anderzijds kunnen aan de zijde van de opdrachtgever nieuwe wensen naar voren komen: de realisatie van dergelijke wensen leidt niet alleen tot extra kosten, maar ook tot een hogere waarde van het bouwproduct. Bij de aanbesteding ligt vaak een sterke nadruk op de offerteprijs. Veelal wordt de laagste inschrijver gekozen.

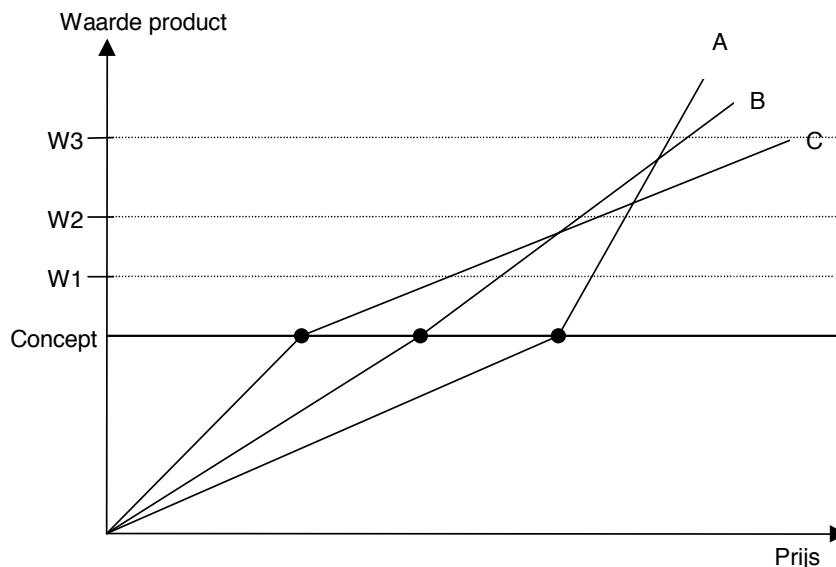
Een keuze voor de laagste inschrijver biedt geen garantie dat de uiteindelijke prijs ook lager ligt dan bij andere inschrijvers. Figuur 3.4 illustreert dit met drie hypothetische aanbieders A, B en C, die offertes uitbrengen op basis van een «concept»: het beeld dat van het project bestaat in de aanbestedingsfase. In figuur 3.4 schrijft aanbieder C tegen de laagste prijs in. De aanbieders verschillen echter ook in een ander opzicht: de prijs die zij voor meerwerk in rekening brengen. Als tijdens de bouw extra waarde aan het project wordt toegevoegd, geldt bij een beperkte waardetoevoeging (niveau W1) nog steeds dat de totale prijs bij aanbieder C het laagst is. Als de waarde echter stijgt tot niveau W2, is aanbieder B het goedkoopst. Bij een nog verdere toename tot W3, wordt aanbieder A het goedkoopst. Uit dit gestileerde voorbeeld blijkt dat de laagste inschrijver niet noodzakelijk de goedkoopste bouwer is.

Uit dit voorbeeld blijkt verder dat het voor bouwbedrijven kan lonen om een strategie te volgen van laag inschrijven en veel meerkosten berekenen. In een dergelijke strategie gaat de inschrijving uit van een zo beperkt mogelijke interpretatie van het gevraagde product. Voorzover de opdrachtgever bepaalde elementen niet (volledig) specificeert of kan specificeren, kiest de inschrijver in een dergelijke benadering de goedkoopste invulling – waarschijnlijk met een lage kwaliteit. Als tijdens de bouw blijkt dat de opdrachtgever meer kwaliteit wil, moet hij daarvoor bijbetalen.

De mate waarin meerkosten belangrijk zijn, verschilt per (type) bouwproject. De bouw van nieuwe woningen laat zich vrij goed plannen en begroten. Bij andere soorten projecten, zoals wegenbouw, kunnen lokale omstandigheden en inpassingsproblemen tot onvoorziene situaties leiden. In dergelijke projecten is de kans op (aanzienlijke) meerkosten relatief groot. Ook de kwaliteit van de projectvoorbereiding door de opdrachtgever speelt een rol. Als de opdrachtgever niet anticipeert op bepaalde kosten, omstandigheden of risico's, kan dit tot een schijnbaar goedkoop project leiden, waarbij de echte prijs pas later zichtbaar wordt.

Als een project zich kenmerkt door flinke (potentiële) meerkosten, vormt dit voor de opdrachtgever een prikkel om tijdens de bouw weinig extra waarde aan het project toe te voegen. Zo bezien leidt de nadruk op de inschrijvingsprijs mogelijk tevens tot bouwwerken van een minder hoge kwaliteit.

Figuur 3.4 De invloed van meerwaarde en meerkosten op de eindprijs



In deze paragraaf bespreken we de economische theorie van de coalitievorming en beoordelen deze theorie vervolgens op haar relevantie voor de bouwmarkt. Daarbij behandelen we drie onderwerpen: collusievorming (3.3.1), monopsonie (3.3.2) en coalitievorming in de bouwpraktijk (3.3.3).

3.3 Coalitievorming

3.3.1 Collusie

Er zijn twee mogelijke vormen van collusies tussen ondernemingen: de expliciete afspraken tussen ondernemingen om de mededinging te beperken en de stilzwijgende collusie. Beide vormen worden bestreden door artikel 81 EG (artikel 6 Mededingingswet). Expliciete afspraken kunnen door aanbieder bijvoorbeeld worden gemaakt over prijzen, afzet, investeringen of toepassing van technische ontwikkeling, over de verdeling van de markt of de toegang tot voorzieningsbronnen. Stilzwijgende («tacit») collusie ontstaat in een markt wanneer marktpartijen zonder een expliciete afspraak onderling afgestemd gedrag vertonen die tot gevolg heeft dat de marktprijs op een hoger niveau tot stand komt dan zou worden gerealiseerd onder volledige concurrentie.

We zullen eerst ingaan op het ontstaan van collusies in het algemeen en vervolgens blijven stilstaan bij stilzwijgende collusie. De nadelige effecten van zowel expliciete als stilzwijgende collusies voor de samenleving zijn vergelijkbaar. Expliciete collusies zijn juridisch makkelijker te traceren. Stilzwijgende collusies zijn vrij moeilijk op sluitende wijze juridisch aan te tonen.

Het is voor aanbieders op een markt altijd voordelig om gezamenlijk als een kartel op te treden dan om in concurrentie met elkaar te gaan. Door het vormen van een kartel worden meerdere ondernemingen samengebond tot als het ware één aanbieder waardoor het kartel zich kan gedragen als een monopolist. Het is makkelijk aan te tonen dat een kartel als monopolist een hogere winst realiseert dan wat de gezamenlijke winst zou zijn als de bedrijven in een kartel onderling zou concurreren. Bij

verdeling van deze hoge kartelwinst houden de kartelleden individueel een hogere winst over dan ze gehad zouden hebben indien ze onderling hadden geconcurrereerd. De hogere winst van de kartelleden gaat ten koste van de consumenten: zij betalen hogere prijzen.

In een markt bestaat er om die reden een economische prikkel voor aanbieders om een kartel te vormen. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de Nederlandse en Europese mededingingsregels voorzien in een centraal artikel dat gericht is op het bestrijden van kartels.

Kartels zijn echter ook inherent instabiel. Hiermee wordt bedoeld dat er weliswaar een economische prikkel bestaat om kartels op te richten, maar dat als een kartel eenmaal bestaat, er tegelijk een prikkel ontstaat voor een individueel kartellid om onder de kartelafpraak uit te komen. Een kartel heeft altijd de dreiging in zich om uit elkaar te vallen. Ieder lid van een kartel weet ook dat als hij zou afwijken van de kartelafpraak en onder de kartelprijs zou aanbieden, hij gemakkelijk vragers zou vinden die van hem willen afnemen, zeker als hij een prijs vraagt die onder de kartelprijs zit. Als hij buiten de kartelafspraken kan afzetten terwijl de andere kartelleden de kartelafspraken volgen, dan kan het «bedriegende» kartellid nog hogere winsten maken dan hij als «trouw» kartellid zou maken. Deze prikkel om te bedriegen geldt voor elk kartellid en daardoor heeft een kartel altijd de neiging om uit elkaar te vallen.

De inherente instabiliteit van een kartel kan worden voorkomen indien de andere trouwe kartelleden gemakkelijk kunnen ontdekken dat ze bedrogen worden door kartelleden die afwijken van de kartelafpraak en indien de trouwe kartelleden middelen hebben om de bedriegende kartelleden te straffen. Dit straffen kan er bijvoorbeeld in bestaan dat «trouwe kartelleden» een prijsoorlog aangaan met de bedriegende kartelleden waardoor de prijs zo laag wordt dat het bedriegende kartellid enorm veel verlies lijdt.

Deze analyse van het kartel bevat de volgende interessante punten voor de bouwsector. Belangrijk voor het ontstaan en voortbestaan van kartels in een sector zijn:

- kleine aantallen aanbieders: dan is het immers relatief gemakkelijk om elkaar in de gaten te houden en na te gaan of iedereen zich aan de kartelafspraken houdt. Dit kenmerk is aan de orde op regionale deelmarkten van bouwmaterialen en op markten voor grote en specialistische opdrachten;
- de aanwezigheid van een relatief grote aanbieder of enkele grote aanbieders: de kartelafspraken kunnen makkelijker worden afgedwongen indien er een grote dominante aanbieder is die aannemelijk met afstraffen kan dreigen bij afwijkend gedrag van kartelleden. In de bouwsector leidt concernvorming tot een dominante positie van een beperkt aantal grote aanbieders;
- transparantie: indien de markt transparant is en aanbieders van elkaar weten welke prijzen ze vragen en welke hoeveelheden ze leveren, dan is het makkelijker om na te gaan of al dan niet van de kartelafspraken wordt afgeweken. De regelgeving rond aanbestedingen is op onder meer transparantie gericht. Voor bouwmaterialen worden lijsten met standaardprijzen gepubliceerd.

In de bovenstaande presentatie van de karteltheorie zijn we gemakshalve uitgegaan van een kartel waarin expliciet kartelafspraken worden gemaakt. Maar er kunnen ook kartels ontstaan door onderling op elkaar

afgestemd gedrag waarover geen expliciete afspraken zijn gemaakt maar die als het ware na verloop van tijd en haast vanzelfsprekend tot stand komen in een markt. Dit staat in de literatuur bekend als «stilzwijgende collusie» (tacit collusion). De aanbieders gedragen zich dan als waren ze een expliciet kartel. Een dergelijke stilzwijgende collusie kan bijvoorbeeld ontstaan indien er in de sector een dominante marktleider aanwezig is die door de andere aanbieders wordt gevolgd. Wanneer de marktleider zijn prijs verhoogt doen de andere aanbieders dat ook. De gezamenlijke prijsverhoging is dan vergelijkbaar met het zetten van een kartelprijs. Op die manier kan er «spontaan» een te hoge prijs ontstaan. De factoren die er voor zorgen dat een expliciet kartel niet snel uit elkaar valt en stabiel in de tijd is (kleine aantallen, marktpartij met overwicht, transparantie) zijn ook de factoren die het tot stand komen van een stilzwijgende collusie bevorderen.

Een relevante vraag is nu of de bouwsector zodanige kenmerken heeft dat collusie gemakkelijk tot stand komt. Met name op de markten voor bouwmaterialen en voor grote projecten is dit inderdaad het geval. Op deze markten is er een beperkt aantal bedrijven die hetzelfde werk uitvoeren met min of meer dezelfde productiemethode, en die elkaar regelmatig tegenkomen. De grotere bedrijven kunnen de kleinere dreigen met «straffen» of bedrijven kunnen elkaar bij een volgende gelegenheid dwars zitten. De voorwaarden voor collusie zijn dus relatief gunstig in sommige deelmarkten van de bouw.

3.3.2 *Monopsonie als rechtvaardiging?*

Kartelvorming ontstaat vooral op markten waar er enkele aanbieders zijn die expliciet of impliciet afspraken kunnen maken over prijzen, afzet etc. Door kartelvorming brengen de aanbieders gezamenlijk marktmacht tot stand die ze vervolgens kunnen uitbuiten.

Als reden voor de vorming van kartels in de bouw wordt vaak genoemd dat de overheid voor bepaalde typen bouwwerken de enige vrager is. De marktmacht van de monopsonist aan de vraagzijde lokt uit dat aan de aanbodzijde «tegenmacht» wordt gevormd⁶⁵. Hierbij kunnen twee vragen worden gesteld:

1. Op welke deelmarkten is de overheid de enige of de belangrijkste vrager?
2. Leidt de monopsoniepositie van overheid op deze markten tot economische inefficiënties?

In deze subparagraaf wordt nader ingegaan op deze vragen.

Deelmarkten waar de overheid de dominante vrager is

Op de bouwmarkt als geheel zijn grote aantallen vragers en aanbieders actief. Binnen de bouwmarkt kunnen echter verschillende deelmarkten worden onderscheiden. Allereerst is er het onderscheid tussen bouwmaterialen, B&U, GWW en bouwinstallatie. De B&U kan nader worden uitgesplitst in woningen en kantoren. Deze deelmarkten hebben verschillende eigenschappen:

- De bouwmaterialenindustrie valt uiteen in deelmarkten voor asfalt, cement, bakstenen etc. Door hoge transportkosten zijn deze markten vaak regionaal georganiseerd. Deze deelmarkten worden bovendien veelal gekenmerkt door kapitaalintensieve productieprocessen met aanzienlijke vaste kosten en – als gevolg daarvan – belangrijke schaalvoordelen. Hierdoor is er slechts ruimte voor een beperkt aantal aanbieders. Het aantal vragers is daarentegen groot. Op deze

⁶⁵ B. F. van Waarden, Regulering van prijsafspraken in de bouw, ESB, 4-2-1987; H. Boes en A. Dorée, «Gevaar dat de parlementaire enquête leidt tot een vicieuze cirkel. Monopoloïde overheid wenst meer controle over marktwerking», *Buildingbusiness*, april 2002.

deelmarkt is dus geen sprake van monopsonies; wel mogelijk van oligopolies.

- Op de markt voor woningbouw wordt de vraag vooral uitgeoefend door projectontwikkelaars en woningcorporaties. Het lijkt hier om flinke aantallen vragers te gaan. Overheden treden op deze markt wel sterk regulerend op, maar zij kopen geen woningen. Het aantal aanbieders is ook groot, maar zou voor grootschalige bouwprojecten (bijv. op Vinex-locaties) kleiner kunnen zijn. Van een (overheids)monopsonie is op deze deelmarkt geen sprake.
- Kantoren worden gebouwd voor bedrijven en voor de overheid. De overheid is op deze markt – met een aandeel van ca 5% in de opdrachten – geen dominante vrager. Ook hier is er geen monopsonie van de overheid.
- Binnen de GWW bestaan deelmarkten waar de overheid de belangrijkste vrager is; voorbeelden zijn wegenbouw en waterbouw. Het aantal (gekwalificeerde) aanbieders is vaak beperkt. Deze (deel)markten kenmerken zich aan de vraagzijde door een monopsonie; aan de aanbodzijde veelal door een oligopolie.
- In de bouwinstallatiebranche wordt de vraag vooral uitgeoefend door bouwbedrijven in de B&U en door niet-bouwbedrijven. Het aantal vragers is groot. Ook het aantal aanbieders is aanzienlijk.

Uit dit korte overzicht van deelmarkten blijkt dat (overheids)monopsonies met name een rol kunnen spelen op specifieke deelmarkten van de GWW. Marktmacht aan de vraagzijde zou dus op deze specifieke markten in principe een reden kunnen zijn voor kartelvorming aan de aanbodzijde. Hierbij kunnen echter de onderstaande kanttekeningen worden geplaatst.

Inefficiënties?

In een markt met volledig vrije mededinging ontstaat een situatie van maximale welvaart waarin de marginale kosten gelijk zijn aan de marginale opbrengsten. In een markt met één vrager (monopsonist) zal deze rekening houden met het effect van extra vraag op de marktprijs. Daardoor kiest de monopsonist er voor om een kleinere hoeveelheid te vragen, dan wanneer de marktprijs een gegeven zou zijn. Deze hoeveelheid is derhalve kleiner dan in een vrije markt.

De omvang van dit verschil hangt af van de mate waarin de marginale kosten van extra bouwproductie een stijgend verloop hebben. Als de marginale kosten constant zijn (extra bouwproductie kost steeds hetzelfde, ongeacht het niveau van de productie), heeft de gevraagde hoeveelheid geen invloed op de prijs. In dat geval maakt het niet uit of de vrager een monopsonist is. In de praktijk lijkt het echter waarschijnlijk dat extra bouwproductie vanaf een bepaald niveau steeds meer gaat kosten, bijvoorbeeld omdat er een gebrek aan gekwalificeerde bouwvakkers optreedt. De kosten van extra bouwproductie hebben op korte termijn, naarmate dergelijke capaciteitsgrenzen worden genaderd, een sterk stijgend verloop. Op langere termijn zijn er meer aanpassingsmogelijkheden, en hebben de kosten een minder sterk stijgend verloop. Voor opdrachtgevers is het moeilijk om het verloop van de kosten in te schatten; in de praktijk gebeurt dit via onderhandelingen en aanbestedingen.

Klassieke, winstmaximaliserende monopsonisten gaan dus uit van hun eigen, private marginale kosten en opbrengsten. In de betreffende deelmarkten is de monopsonist echter geen winstmaximaliserend bedrijf, maar de overheid. De overheid richt zich in beginsel op de samenleving

als geheel. Dit komt onder meer tot uiting in de verplichting om maatschappelijke kosten-batenanalyses uit te voeren bij besluitvorming over grote infrastructurele projecten. Daarbij zijn niet de kosten voor de overheid, maar de *maatschappelijke kosten* relevant. Als de overheid (impliciet of expliciet) de maatschappelijke kosten en baten als richtsnoer hanteert, gedraagt de overheid zich niet als een winstmaximaliserende monopsonist. de overheid streeft dan naar een uitkomst die de totale welvaart maximaliseert. Dit is de uitkomst die ook zou ontstaan in een (hypothetische) situatie van volledig vrije mededinging⁶⁶. Ook als bij de overheid andere factoren een rol spelen, zoals historisch bepaalde budgetten en «potentiële» overwegingen, leidt dit niet automatisch tot «klassiek» monopsonistisch gedrag

Bouwprojecten als afzonderlijke markten?

Een belangrijke eigenschap van B&U, GWW en bouwinstallatie is dat de producten niet homogeen zijn. Bijna elke woning, weg, of installatieklus is anders. Om die reden vinden telkens aparte aanbestedingen (bij overheid-sopdrachten) of onderhandelingen (bij veel andere opdrachtgevers) plaats. Toch kunnen individuele bouwprojecten niet als afzonderlijke deelmarkten worden beschouwd, omdat het steeds om dezelfde vragers en aanbieders gaat.

Conclusie

Monopsonies treden alleen op in specifieke deelmarkten van de GWW; in deze gevallen is de overheid de enige of de belangrijkste vrager. Als de overheid op deze markten vanuit een maatschappelijk perspectief opereert, leidt het monopsonie niet noodzakelijkerwijs tot welvaartsverliezen.

3.3.3 Coalities in de praktijk

Voorbeelden

Uit de nadere analyse van deelmarkten in hoofdstuk 5 blijkt dat coalitievorming ook in de praktijk regelmatig lijkt voor te komen. Voorbeelden zijn:

- de marktverdelingsafspraken in de installatiebranche (paragraaf 5.5);
- de vermoedens van prijsafspraken bij de aanbesteding van NS-station Bijlmer (paragraaf 5.4);
- hogere prijzen voor beton en asfalt voor (buitenlandse) toetreders op de bouwmarkt (paragraaf 5.1, 5.3);
- de (door provincies sterk gestimuleerde) samenwerking tussen zandwinners (paragraaf 5.2).

Ook in de casuïstiek in de andere deelonderzoeken van de enquêtecommissie komen regelmatig prijs- en marktverdelingsafspraken naar voren.

De grote bouwbedrijven zijn ook eigenaar van de betoncentrales in de regio. De afspraken in de grondstoffenmarkten beperken de toegang van andere bedrijven. Buitenlandse bedrijven moeten vaak 20% meer betalen voor de grondstoffen.

Incidenten of structurele onregelmatigheden?

Het zou buitengewoon interessant zijn om te weten of de geconstateerde onregelmatigheden incidenteel of structureel van karakter zijn en wat de totale omvang van de onregelmatigheden is, bijvoorbeeld in termen van extra winsten of hogere bouwkosten. De beschikbare sectorale gegevens over prijzen (paragraaf 3.1) en winsten (paragraaf 4.1) lijken niet te wijzen op onregelmatigheden van grote omvang. Het is echter de vraag in

⁶⁶ Dit geldt als er geen externe effecten (bijvoorbeeld milieu-effecten) zijn. Als dergelijke effecten wel optreden, levert een integrale maatschappelijke afweging een betere uitkomst op dan de vrije markt.

hoeverre officiële cijfers in jaarverslagen en statistieken juist op dit punt de werkelijkheid weerspiegelen. Uit bijvoorbeeld de Schipholspoortunnel-casus blijkt dat de boekhouding van bedrijven kan worden gebruikt om onoïrbare zaken toe te dekken. Tegen deze achtergrond moet worden geconcludeerd dat er weliswaar sterke aanwijzingen zijn dat onregelmatigheden voorkomen, maar dat het – gegeven de verborgenheid waarin een en ander zich doorgaans afspeelt – niet mogelijk is om in dit deelonderzoek tot harde uitspraken te komen over de totale omvang van de onregelmatigheden.

3.4 Innovatie

Het bedrijfsleven benut de ontwikkeling van technologische kennis om te innoveren. Innovatie vindt op twee manieren plaats: door de introductie van nieuwe producten en door de introductie van nieuwe productiemethoden. In de bouw is het werken met geprefabriceerde onderdelen een voorbeeld van een nieuwe productiemethode (de bouwnijverheid produceert daardoor meer materiaalintensief en minder arbeidsintensief). De introductie van een nieuw soort asfalt in de wegenbouw is een voorbeeld van productinnovatie. Innovatie is om twee redenen belangrijk in de economie. Door productinnovatie komen er nieuwe producten bij of verbetert de kwaliteit van de bestaande producten. Daardoor worden de keuzemogelijkheden van de afnemers groter en neemt de welvaart toe. Door de introductie van nieuwe productieprocessen kan er efficiënter worden gewerkt en neemt de (arbeids)productiviteit toe. Een toename van de productiviteit kan worden vertaald in lagere afzetprijzen en/of in een toename van de arbeids- en winstinkomens in de bouwsector.

Het is over het algemeen moeilijk om product- en procesinnovatie te scheiden. Bijvoorbeeld het werken met prefab materiaal in de woningbouw levert ook een ander soort huis op. De innovatie in het productieproces leidt in dit geval tevens tot productinnovatie. Dat betekent dat de voordelen van innovatie meer keuzemogelijkheden en hogere productiviteit – vaak gelijktijdig worden gerealiseerd. Het meten van de toename van het aantal keuzemogelijkheden in de vorm van nieuwe producten of verbeterde kwaliteit is vaak moeilijk. Relatief gemakkelijk te meten is de toename van de productiviteit in een sector. Sectoren waar veel innovatie plaatsvindt kennen over het algemeen een hogere productiviteitsgroei. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.3) besteden we aandacht aan de productiviteitsgroei in de bouwsector.

Innovatie komt niet uit de lucht vallen. De samenleving en de bedrijven investeren in onderzoek en ontwikkeling om daardoor de technologische kennis te vergroten op basis waarvan bedrijven dan nieuwe productiemethoden of producten kunnen ontwikkelen. Naarmate er meer in onderzoek en ontwikkeling wordt geïnvesteerd, wordt er ook meer kennis en innovatie gegenereerd. Daarom kijken we naar onderzoek en ontwikkeling in de bouwsector in Nederland.

Onderzoek en ontwikkeling

Investerings in onderzoek en ontwikkeling worden gerealiseerd op verschillende plaatsen: in universiteiten en in door de overheid gesubsidiëerde onderzoeksinstituten (zoals de TU Delft en TNO) en bij de bedrijven. Onderzoek en ontwikkeling in de bedrijvensector wordt in Nederland gedomineerd door de «grote zeven» (in volgorde van omvang van bestedingen aan O&O in 2000): Philips, Akzo Nobel, ASM Lithography, DSM,

Unilever, Shell en Océ. In de lijst van 50 Nederlandse bedrijven die het meest in O&O investeren komt geen bouwbedrijf voor⁶⁷.

In tabel 3.4 wordt voor diverse bedrijfstakken de onderzoek- en ontwikkelingsintensiteit weergegeven⁶⁸.

Tabel 3.4 O&O intensiteit (O&O uitgaven als percentage van de toegevoegde waarde)

	1998	1999
Industrie	4,7	5,3
Diensten	1,1	1,1
Overig	0,7	0,6
Bouw	0,4	0,3
Totaal	1,9	2,0

Bron: CBS (2001), kennis en innovatie: onderzoek en innovatie in Nederland. Voorburg/Heerlen.

De industrie investeert duidelijk het meest in onderzoek en ontwikkeling. De sector Overig doet het minst. Deze sector bestaat uit landbouw, delfstoffenwinning, nutsbedrijven en bouw. Binnen die sector is de intensiteit van de O&O-investeringen van de bouw qua omvang vergelijkbaar met die van de nutsbedrijven. Achtergronden voor de lage investeringen in O&O in de bouwsector kunnen zijn de lage kapitaalintensiteit van de sector, gebrek aan buitenlandse concurrentie en de «rijpheid» van de sector en de producten (het is een sector die reeds lang bestaat en de belangrijkste innovaties al heeft gerealiseerd). Bij de lage O&O-intensiteit van de bouwsector kan worden aangetekend dat de bouw ook profiteert van innovatie in takken van de industrie waar bouwmachines worden gemaakt.

Investeringen in innovatie komen tot uiting in de arbeidsproductiviteit van de sector. De arbeidsproductiviteit in de bouwsector wordt behandeld in hoofdstuk 4 (Prestaties).

3.5 Cultuur

In deze paragraaf komen diverse aspecten van de specifieke cultuur van de bouwsector naar voren. Zoals in paragraaf 2.6 is beschreven, is de regelgeving rond aanbestedingen en mededinging in de bouwsector in de jaren negentig substantieel veranderd. Ook zijn nieuwe contractvormen (design&construct, publiek-private samenwerking) toegepast. We gaan na in hoeverre gewijzigde regelgeving en nieuwe contractvormen het gedrag van actoren op de bouwmarkt hebben beïnvloed. Daarnaast gaan we in op het verschijnsel «leuren» en op combinatievorming en onderaanneming.

Statistieken

Het eerste deel van dit rapport bevat een groot aantal gegevens omtrent onder meer productie, prijzen en eigendomsverhoudingen in de bouw. Deze cijfers leveren geen indicaties op dat er in de jaren negentig structurele wijzigingen zijn opgetreden in de bouwsector die kunnen worden gekoppeld aan nieuwe regels en contractvormen. Wel is er sprake van algemene trends rond concentratie, onderaanneming en uitbesteding, maar het is zeer de vraag of deze langjarige trends het gevolg zijn van de veranderingen van regels en contracten die op specifieke momenten werden doorgevoerd. Ook in het verloop van de bouwpreizen zijn geen afgetekende veranderingen herkenbaar.

⁶⁷ Maarten Cornet en Marieke Rensman, The location of R&D in the Netherlands: trends, determinants and policy, CPB document No 14, November 2001.

⁶⁸ CBS, Kennis en economie: onderzoek en innovatie in Nederland.

Dat de statistieken geen aanwijzingen van gedragsveranderingen geven, impliceert echter niet dat er dergelijke veranderingen zijn uitgebleven. Statistische informatie heeft – bijna per definitie – een geaggregeerd karakter⁶⁹. Om een beter zicht te krijgen op onderliggend gedrag is casuïstiek onontbeerlijk. In het vervolg van deze paragraaf wordt aan de hand van concrete voorbeelden nagegaan of het marktgedrag is veranderd.

Reacties op regelgeving

Uit de nadere analyse van deelmarkten in hoofdstuk 5 en uit andere deelonderzoeken komt informatie naar voren over diverse afspraken tussen bedrijven, ook nadat vooroverleg in 1992 werd verboden. In de installatiebranche zouden bedrijven zijn doorgedaan met het organiseren van dergelijke gesprekken, gericht op een gelijke verdeling van omzet over de betrokken bedrijven (zie voor meer informatie paragraaf 5.5). Bij het NS-Station Bijlmer (paragraaf 5.4) en een fietsbrug over de Waal zijn er vermoedens van prijsafspraken. In de zandwinning bestond in de jaren negentig een samenwerkings- en marktverdelingsovereenkomst (Nederzand), die in 1999 door de NMa werd verboden omdat het om een kartel ging (paragraaf 5.2). In dit laatste voorbeeld is opvallend dat de samenwerking door de provincies Gelderland en Noord-Brabant sterk was gestimuleerd.

In sommige gevallen lijken «creatieve» methoden te worden toegepast om de winst van de aannemer te vergroten. Een voorbeeld is de mogelijke facturering van meer gietasfalt dan is geleverd bij strekdammen in Vlieland. Mogelijk heeft het verbieden van prijsafspraken het toepassen van dergelijke methoden in de hand gewerkt.

De Bos-boekhouding bevat een groot aantal voorbeelden van mogelijke onregelmatigheden. Hieruit ontstaat de indruk dat dergelijke onregelmatigheden een onlosmakelijk onderdeel van de cultuur van de bouwsector vormen. De vraag in hoeverre de Bos-boekhouding representatief is voor alle grote overheidsopdrachten in de GWW-sector, valt echter buiten het bestek van dit deelonderzoek.

Sancties en handhaving⁷⁰

Van 1956 tot 1998 was de Wet Economische Mededinging van kracht. Deze wet bood de mogelijkheid om verboden handelingen strafrechtelijk te bestraffen (als misdrijven). Daarbij konden niet alleen organisaties worden beboet, maar was er ook een mogelijkheid om leidinggevenden van organisaties gevangenisstraf (tot 2 jaar) of een boete (tot f 25 000,-) te geven. In de praktijk werden deze mogelijkheden echter nauwelijks benut, enerzijds omdat er weinig handelingen verboden waren en anderzijds omdat niet actief werd gehandhaafd. Daarbij speelde onder meer een rol dat kartelgedrag veelal niet als echt strafwaardig werd gezien.

In de Mededingingswet van 1998 is enerzijds gekozen voor het verbieden van alle kartelgedragingen. Waar het gaat om de handhaving is echter een minder strenge invulling gekozen dan in de Wet Economische Mededinging. Het gaat om «bestuursrechtelijke handhaving», waarin alleen nog boetes kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen. Strafrechtelijke vervolging van leidinggevenden die kartels vormen, zoals in de Verenigde Staten, is in Nederland niet mogelijk. Ook als het gaat om andere zaken, zoals het weigeren om informatie te verschaffen, zijn de boetes relatief laag.

⁶⁹ Het CBS hanteert als regel dat als uit statistieken informatie over individuele actoren kan worden afgeleid, deze cijfers niet worden gepubliceerd.

⁷⁰ Zie voor meer details de rapportage van het deelonderzoek «Aard en omvang van de onregelmatigheden».

Zes bouwbedrijven weigeren volledige medewerking te verlenen aan het bouwfraudeonderzoek van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ... De NMa wil drie werknemers van Heijmans die weigeren informatie te verschaffen, boetes opleggen van 4500 euro elk. «Dat zijn helaas bedragen waarvan wij ook zien dat ze omhoog moeten om meer impact te krijgen», zegt de NMa-woordvoerder.

NRC Handelsblad, 25 juni 2002

Het doet vreemd aan dat gedragingen waar men in de loop van de tijd kritischer naar is gaan kijken, in een nieuwe wet minder intensief worden bestraft. De achtergrond van deze keuze was de «relatief geringe verontusting» die met kartelinbreuken gepaard zou gaan. Bovendien was de verwachting dat het Openbaar Ministerie in de praktijk toch zou overgaan tot sepo's of schikkingen. De Schipholspoortunnel-zaak lijkt deze verwachting te bevestigen. Vanuit een economisch perspectief kunnen bij de kennelijk geringe prioriteit voor kartelrechtshandhaving bij wetgever en OM en bij het ontbreken van strafrechtelijke mogelijkheden flinke vraagtekens worden geplaatst. Het gaat hier immers om potentieel grote economische inefficiënties.

«Ons-kent-ons»

In verschillende gesprekken werd gewezen op de specifieke cultuur van de bouwsector, die het tot stand komen van onderlinge afspraken zou bevorderen. De bouw wordt beschouwd als een gesloten, «ons-kent-ons» circuit waarin iedereen iedereen kent. Ook is er volgens deze gesprekspartners sprake van een «eetcultuur»: opdrachtgevers en uitvoerders, toeleveranciers en afnemers en zelfs concurrenten gaan veelvuldig uit eten om transacties voor te bereiden, te beklinken of te vieren. Naast een (economisch) motief voor het maken van afspraken lijken er dus ook veel gelegenheden te zijn waar een en ander bij tot stand kan komen.

Ook is gewezen op de sterke historische wortels van de onderlinge afspraken. In de bouw is men naar het schijnt al minstens honderd jaar niet anders gewend.

Lagere overheden blijken veelal te streven naar het bevoordelen van bouwbedrijven uit de eigen omgeving («eigen bouw eerst»). Vermoedelijk speelt ook hierbij de «ons-kent-ons» cultuur een belangrijke rol. Kennelijk zijn dergelijke cultuurelementen en lokale belangen voor lagere overheden vaak belangrijker dan de – in regelgeving vastgelegde – doelen van de Nederlandse en Europese overheid om de concurrentie te bevorderen.

Het voortzetten van diverse vormen van afspraken na 1992 lijkt erop te wijzen dat de eigen cultuur van de bouwsector een sterke invloed heeft op het gedrag van bouwbedrijven. Kennelijk leidt het uitvaardigen van nieuwe regels niet automatisch tot ander gedrag.

De invloed van nieuwe contractvormen

De afgelopen jaren heeft de toepassing van nieuwe contractvormen bij de overheid veel aandacht gekregen. Rond 1990 werden sommige projecten gerealiseerd met private financiering (bijvoorbeeld de Wijkertunnel). Uit evaluaties bleek echter dat de overheid hiervoor een zeer hoge prijs had betaald. De laatste jaren is er veel aandacht voor meer verantwoordelijkheid voor de bouwers in de bouwfase (bouwteam), het uitbesteden van ontwerptaken (design&construct) en van exploitatie (prestatiecontracten;

bijv. HSL-Zuid). De meest vergaande vorm van het betrekken van private partijen is publiek-private samenwerking; daarbij zijn private partijen in het gehele project een – min of meer – gelijkwaardige partner van de overheid. Een gemeenschappelijk element in deze contractvormen is dat de risico's rond de bouw en/of de exploitatie van een project veel sterker dan gebruikelijk bij de bouwers of bij financiers worden gelegd. Dit impliceert vaak ook het verschuiven van taken naar bouwbedrijven (ontwerp, afstemming op omgeving). Een belangrijk motief voor deze verschuiving is dat private partijen – vanuit hun bedrijfsmatige, bedrijfs-economische benadering – beter in staat zouden zijn om kosten te beperken.

Uit de gesprekken die ten behoeve van dit deelonderzoek zijn gevoerd blijkt dat het verschuiven van risico's naar bouwers het moeilijker maakt om de «juiste prijs» van het project in te schatten. De kosten van het bouwen zelf kunnen redelijk goed worden bepaald aan de hand van standaardprijzen en eerdere projecten (behalve als deze eerdere projecten te hoge prijzen kenden). Het waarderen van risico's is echter veel moeilijker. Dit kan leiden tot sterke verschillen tussen de «directiebegroting» van de opdrachtgever en de inschrijvingen van aannemers. Een voorbeeld is de waterkering bij Kampen, waar de risico's door de inschrijvers veel hoger werden gewaardeerd dan door de opdrachtgever. In dergelijke gevallen kan moeilijk onderscheid worden gemaakt tussen (verschillen in) risicowaardering en bijvoorbeeld prijsafspraken. Meer in het algemeen geldt dat onduidelijkheden in het bestek (t.a.v. risico's of andere zaken) tot ernstige moeilijkheden kunnen leiden. Verder kan het verschuiven van risico's naar bouwbedrijven leiden tot een beperking van het aantal aanbieders, omdat niet alle bouwbedrijven dergelijke risico's kunnen of willen dragen.

Hierbij dient ter relativering te worden opgemerkt dat ook in het klassieke aanbestedingsmodel aanzienlijke meerkosten kunnen optreden, bijvoorbeeld omdat er sprake is van meerwerk (zie paragraaf 3.2.5.). Overigens blijkt uit de gesprekken ook dat de nieuwe contractvormen weliswaar veel aandacht krijgen, maar dat zij in de praktijk op de bouwmarkt als geheel een marginale rol spelen.

Leuren

Eén van de motieven voor het reguleren van de wijze waarop overheidsopdrachten in de bouw worden verstrekt, is het voorkomen van «leuren». De definitie van leuren is niet eenduidig. Volgens sommigen vindt leuren plaats als een opdrachtgever een potentiële uitvoerder om een prijsopgave vraagt en daarna een andere uitvoerder uitnodigt om tegen een lagere prijs te offeren. Anderen spreken pas van leuren als daarbij ook de kostenbegroting van de eerste uitvoerder aan de tweede uitvoerder wordt verstrekt.

Het communiceren van een prijsaanbieding aan andere gegadigden is in andere sectoren niet ongebruikelijk en wordt daar ook niet als onwenselijk beschouwd. Zo is een cruciaal element van een veiling dat belangstellenden (in het openbaar) worden uitgenodigd om een beter bod te doen dan anderen. Transacties tussen particuliere bedrijven – ook in de bouwsector – worden vaak voorbereid door verschillende partijen «tegen elkaar uit te spelen». Dit wordt beschouwd als normaal marktgedrag.

In de bouwsector wordt leuren daarentegen als een ongewenst verschijnsel beschouwd. De reden is dat het opstellen van een offerte ook als

«werk» wordt beschouwd. Anders gezegd: een bouwbedrijf maakt twee producten: offertes en bouwwerken. Leuren houdt in dat de (offerte)productie van één bedrijf niet wordt betaald, en vervolgens aan een ander bedrijf alleen bouwwerkzaamheden worden gevraagd (en betaald). Dit is – los van eventuele (on)rechtvaardigheid – ook in economische zin niet optimaal, omdat producten waarvoor niet wordt betaald veelal in een – uit maatschappelijk oogpunt – te geringe mate worden geproduceerd.

Private opdrachtgevers maken regelmatig van leuren gebruik. Voor deze opdrachtgevers is dat niet verboden, al wordt het door bouwbedrijven als «not done» beschouwd. De regels voor opdrachtverlening door overheden verbieden leuren. Hiervoor zijn – naast het hiervoor genoemde algemene bezwaar tegen leuren – verschillende redenen:

- De overheid wordt geacht transparant te opereren. Het leurverbod zou ook omkoping van ambtenaren en andere onregelmatigheden kunnen voorkomen.
- Er wordt verondersteld dat de overheid – als enige vrager in bepaalde marktsegmenten – een (te) sterke marktpositie inneemt. Dit zou tot inefficiënties leiden.

In de discussies over leuren spelen vragen rond rechtvaardigheid een belangrijke rol. Deze vragen vallen buiten het bestek van dit rapport. Los van rechtvaardigheid kan, vanuit een economisch perspectief, worden opgemerkt dat het overleggen van uitsluitend de prijs van een aanbieder aan een andere aanbieder slechts beperkte informatie geeft over de offerte van de eerste aanbieder. Deze vorm van «leuren» lijkt daarom niet tot ernstige inefficiënties te leiden. Specifiek voor overheidsopdrachten geldt dat de veronderstelde machtspositie van de overheid in de praktijk in de praktijk niet noodzakelijkerwijs leidt tot economische inefficiënties (zie paragraaf 3.3.2). Het lijkt mogelijk om de gewenste transparantie ook op andere wijzen dan met een algeheel leurverbod te bewerkstelligen. Zo zou overheden kunnen worden toegestaan te leuren, mits het uitsluitend gaat om het overleggen van prijsbiedingen (niet van gedetailleerde begrotingen) en mits de overheid de achtereenvolgende biedingen openbaar maakt.

Combinatievorming en onderaanneming

Combinatievorming komt in de bouw veelvuldig voor. Vaak gaat het om het samenbrengen van uiteenlopende deskundigheden en specialisaties van verschillende bouwbedrijven. In gesprekken komt echter ook naar voren dat er vaak geen sprake is van dergelijke complementariteit.

Het vormen van een combinatie is alleen gerechtvaardigd als partijen het werk niet ieder voor zichzelf kunnen uitvoeren. Ik zie echter niet anders. Drie grote betonaannemers maken een brug. Vijf wegenbouwers maken een asfaltwerk.

Bij combinatievorming kunnen naast complementariteit nog verschillende andere motieven een rol spelen:

- Risicospreiding. Met name bij grote projecten kan het financiële risico voor één bedrijf relatief groot zijn. Door combinatievorming wordt dit risico over meerdere bedrijven gespreid
- Concurrentiebeperving. Het vormen van combinaties van bedrijven die de opdracht ook zelfstandig hadden kunnen uitvoeren, leidt tot een verkleining van het aantal aanbieders.
- Wensen van overheden. In sommige gevallen hebben opdrachtgevers de overheden behoefte aan één gesprekspartner, of wil een regionale

overheid het «eigen» bedrijfsleven bevoordelen. In deze gevallen wordt soms onder invloed van de wensen van de overheid een combinatie of kartel gevormd.

Deze motieven zijn niet zonder meer afkeurenswaardig. Als een bedrijf slechts risico's wil beperken, of als een overheid één gesprekspartner gemakkelijk vindt, is dat op zichzelf begrijpelijk. Er moet echter worden vastgesteld dat combinatievorming door concurrerende bedrijven, ongeacht het motief, tot sterke beperking van de concurrentie kan leiden.

Onderaanneming speelt van oudsher een belangrijke rol in de bouwnijverheid. Het belang van onderaanneming lijkt de afgelopen jaren nog groter te worden. Met name het aantal eenmansbedrijven (zelfstandigen zonder personeel) neemt sterk toe. Net als bij combinatievorming speelt ook hier risicobeperking een belangrijke rol: het is gemakkelijker en goedkoper om te stoppen met het inschakelen van een onderaannemer dan om eigen personeel te ontslaan. Daarnaast zijn zelfstandigen veelal minder goed verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid e.d.; ook dit kan de kosten beperken.

3.6 Conclusies en antwoorden op onderzoeksvragen

Vraag 5 Reacties op gewijzigde regelgeving

Geef aan hoe de bouwnijverheid gereageerd heeft op wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van aanbesteding en mededinging. Analyseer in hoeverre deze wijzigingen een motief c.q. achtergrond vormen voor onregelmatigheden in het handelen van actoren.

In een aantal concrete gevallen zijn vooroverleg, marktverdeling en «prijsverbetering» voortgezet nadat de regels zijn veranderd. Dit lijkt erop te wijzen dat de «cultuur» van de bouwsector (in sommige gevallen ook bij opdrachtverlenende overheden) een grotere rol speelde dan de regels van de Nederlandse en Europese overheid. Dit leidt onder meer tot samenwerkingsvormen die niet op complementariteit maar op het beperken van concurrentie lijken te zijn gericht. Overigens heeft ook een beperkte handhaving van de regels vermoedelijk een rol gespeeld bij de voortzetting van de onderlinge afspraken tussen bouwbedrijven.

Binnen de sector zijn er duidelijk economische motieven voor continuering van concurrentiebeperkend gedrag. Dit gedrag leidt voor bouwbedrijven tot hogere opbrengsten en biedt afweer tegen de discontinuïteit in de opdrachten. Tegelijk moet worden vastgesteld dat dit niet in het algemeen belang is. Bouwproductie wordt te duur, waardoor minder bouwwerken worden gerealiseerd dan bij effectieve concurrentie. Bovendien leidt beperking van de concurrentie naar alle waarschijnlijkheid tot minder efficiënte productie en wellicht tot minder innovatie.

De reactie van de sector op eerdere regelwijzigingen in een situatie met beperkte handhaving is ook een belangrijk aspect bij het formuleren van eventuele nieuwe of aangescherpte regels naar aanleiding van de onregelmatigheden die tijdens de parlementaire enquête naar voren komen. Als het gedrag niet verandert, kunnen meer regels zelfs tot meer onregelmatigheden leiden. De geneigdheid van de sector om regels na te leven en de mogelijkheden en motivatie van overheden om naleving in concrete gevallen af te dwingen, zijn ook bepalend voor het economische resultaat. Tegen deze achtergrond verdient verbetering van de handhaving minstens evenveel aandacht als het aanscherpen van regels.

Vraag 6 Contractvormen en risicoverdeling

Geef aan wat de gevolgen voor de sector zijn van veranderende verantwoordelijkheden tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers (nieuwe contractvormen) en de gewijzigde risicoverdeling (combinatievorming, verzekeren, doorcontracteren).

Ten aanzien van nieuwe contractvormen kan worden geconcludeerd dat deze het voor de opdrachtverlenende overheid moeilijker kunnen maken om vast te stellen of de inschrijvingen overeenkomen met de werkelijke kosten, omdat de risico's die bij deze contractvormen worden overgedragen vaak zeer lastig te waarderen zijn. Ook kunnen nieuwe contractvormen de concurrentie beperken, omdat niet alle bouwbedrijven deze risico's kunnen dragen of de bijbehorende taken (ontwerp, inpassing) kunnen uitvoeren. Daar staat tegenover dat ook bij de klassieke aanbesteding aanzienlijke extra kosten kunnen optreden als gevolg van meerwerk. Overigens blijkt ook dat de nieuwe contractvormen weliswaar veel aandacht krijgen, maar dat zij in de praktijk op de bouwmarkt als geheel een marginale rol spelen.

Combinatievorming en onderaanneming spelen een steeds grotere rol in de bouw. Vooral risicobeperking vormt hierbij een belangrijk motief. Door onderaanneming kunnen tevens de kosten van bedrijven worden beperkt. Combinatievorming tussen concurrenten verkleint het aantal aanbieders en vergroot daardoor de kans op onregelmatigheden.

In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat verzekeringen een belangrijke rol spelen op de bouwmarkt. Wel kunnen combinaties en onderaanneming, maar ook marktverdeling, vanwege hun risicobeperkende effect worden beschouwd als bijzondere vormen van «verzekering» tegen met name discontinuïteit.

Leuren

Tegen het verschijnsel leuren bestaan in de bouwsector grote bezwaren, die deels op rechtvaardigheid, deels op transparantie en deels op economische efficiëntie zijn gebaseerd. De economische en transparantieargumenten tegen leuren gelden vermoedelijk niet of veel minder voor een «lichte» vorm van leuren waarbij geen complete kostenbegrotingen maar alleen prijzen aan opeenvolgende aanbieders worden overlegd, en waarbij de verschillende biedingen openbaar worden gemaakt.

4 PRESTATIES

4.1 Inleiding

De interactie van structuur en gedrag op een markt resulteert in prestaties in termen van prijs, kwaliteit, rendementen en productiviteit. Deze factoren kunnen worden samengevat onder de noemer efficiëntie. In dit hoofdstuk worden de prestaties van de bouwmarkt beoordeeld naar de genoemde factoren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen efficiëntie op korte termijn (statische efficiëntie; paragraaf 4.2) en efficiëntie op langere termijn (dynamische efficiëntie; paragraaf 4.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies, in de vorm van antwoorden op de vragen 3 en 4 van de enquêtecommissie (paragraaf 4.4).

4.2 Statische efficiëntie

Statische efficiëntie impliceert effectieve concurrentie op de korte termijn. In deze paragraaf wordt bezien in hoeverre er sprake is van statische efficiëntie in de bouwsector, gelet op de geïdentificeerde deelmarkten, concentratietendens en andere structuur- en gedragskenmerken.

Statische efficiëntie houdt in dat de meest efficiënte bedrijven de markt bedienen en dat de inefficiënte bedrijven uit de markt gedrukt worden. De productie op alle niveaus van de bedrijfskolom is efficiënt. De aansluiting tussen voorbereiding en uitvoering en toeleveranciers en uitvoering verloopt flexibel. Er worden geen hulp- en productiemiddelen verspild. De omvang en kwaliteit (zoals veiligheid, duurzaamheid en variëteit) van productie reageert goed op de (veranderende) wensen van de klanten. Er is actieve mededinging op het gebied van prijs en kwaliteit. De prijzen reflecteren de onderliggende kostenstructuur op alle deelmarkten en op alle niveaus van de bedrijfskolom. Met andere woorden, er is geen sprake van permanent hoge winsten, noch in de bouwmaterialenindustrie noch bij uitvoerders. De prijzen op alle deelmarkten stimuleren rationele keuzes, die de markt richting evenwicht brengen en niet tot cyclische instabiliteit leiden. Er is in deze ideaaltypische situatie ook geen sprake van collusie of andere concurrentiebeperkende gedragingen.

In deze paragraaf wordt de statische efficiëntie met name beschouwd aan de hand van rendementen en prijzen.

4.2.1 Rendementen

Lage rendementen?

In diverse gesprekken die ten behoeve van dit deelonderzoek met betrokken actoren en belangenorganisaties zijn gevoerd, wordt gewezen op de lage rendementen in de bouwsector. De lage winsten zouden aantonen dat onregelmatigheden als fraude en prijsopdrijving hoogstens incidenteel voorkomen; als dergelijke verschijnselen veel vaker zouden voorkomen, zouden de winsten hoger liggen. Bij deze redenering kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst:

- De rendementen waaraan wordt gerefereerd, betreffen de bouwsector als geheel, of grote deelmarkten als de B&U. Deze geaggregeerde cijfers sluiten niet uit dat er sprake kan zijn van hoge winsten op specifieke deelmarkten of bij grote bedrijven.
- Verder weerspiegelen de gepubliceerde rendementen slechts datgene wat bouwbedrijven zelf rapporteren. Het is niet zeker dat dit de volledige werkelijkheid weerspiegelt.

Het belangrijkste kritiekpunt op de gerapporteerde rendementen is echter dat de in de interviews genoemde rendementen gerelateerd zijn aan de totale omzet. Deze cijfers zijn niet vergelijkbaar met andere sectoren, omdat de bouw een ander karakter heeft. De vraag kan zelfs gesteld worden of het zinvol is de beloning voor de productiefactor kapitaal te delen door een omzet die vooral voor de beloning van arbeid en intermediaire goederen en diensten wordt gebruikt. Dat deze breuk laag uitvalt, is vooral een indicatie dat de sector arbeidsintensief en materiaalintensief is en dat er omvangrijke onderlinge leveringen zijn (onderaanneming).

Bedrijven combineren arbeid, kapitaal en leveringen van derden tot nieuwe producten. Voor arbeid en leveringen door derden wordt direct betaald. Bedrijven gebruiken twee soorten kapitaal: vreemd vermogen (leningen) en eigen vermogen. Over het vreemd vermogen wordt rente betaald. Wat overblijft van de omzet nadat arbeid, leveringen van derden, de belasting en rente over leningen zijn betaald is de netto winst. Deze netto winst wordt gebruikt voor uitbetaling van dividend en voor vergroting van het eigen vermogen. Beide zijn een beloning voor een aandeelhouder, die «leverancier» en eigenaar is van het eigen vermogen: de netto winst is een directe beloning en het eigen vermogen is een toekomstige aanspraak op dividend.

Of de winst van een bedrijf of een bedrijfstak hoog is hangt af van de vraag hoeveel beloning de aandeelhouders ontvangen. De indicator hiervoor is het rendement op het eigen vermogen. Deze indicator kan worden vergeleken met het rendement in andere bedrijfstakken. Tabel 4.1 geeft voor de vijf grootste bouwbedrijven (en voor Koop Holding Europe⁷¹) het rendement in de afgelopen jaren, zowel berekend als percentage van de omzet als van het geïnvesteerde vermogen.

Tabel 4.1 Rendementen van de vijf grootste bouwconcerns en Koop Holding Europe, op verschillende manieren berekend

Bouwconcern:	Jaar	Ballast Nedam	Heijmans	BAM NBM*	Volker Wessels Stevin	HBG*	Koop Holding Europe
Netto winst t.o.v.	1997	2%	3%	2%	3%	1%	1%
omzet	1998	2%	3%	2%	3%	1%	1%
	1999	1%	3%	2%	3%	1%	2%
	2000	1%	3%	2%	3%	- 1%	1%
	2001	- 2%	3%	1%	4%	2%	1%
Netto winst t.o.v.	1997	17%	26%	19%	21%	14%	10%
Eigen Vermogen	1998	17%	22%	27%	21%	18%	6%
	1999	3%	23%	31%	22%	14%	13%**
	2000	8%	30%	34%	23%	- 19%	7%
	2001	- 20%	31%	34%	23%	32%	7%

Bron: Jaarverslagen.

Noten: * BAM NBM en HBG zijn momenteel verwikkeld in een fusieproces.

** Mede veroorzaakt door buitengewone baten.

Uit deze tabel blijkt dat het rendement sterk verschilde tussen de verschillende beursgenoteerde bouwbedrijven. Zo haalden Heijmans en BAM NBM een bovengemiddeld rendement. Dit kan komen door een beter management, maar ook doordat de bouwbedrijven op verschillende deelmarkten actief zijn. Als Heijmans en BAM NBM op sommige deelmarkten marktmacht hebben en hier gebruik van maken en de andere bouwbedrijven niet, dan verklaart dit de hogere winst van Heijmans en BAM NBM.

⁷¹ Koop Holding Europe is toegevoegd omdat de Bos-boekhouding dit bedrijf betreft.

Uit de tabel blijkt dat de rendementen afgezet tegen de omzet inderdaad beperkt zijn. Afgezet tegen het eigen vermogen vertonen de rendementen sterkere schommelingen, maar liggen zij gemiddeld op een aanzienlijk hoger niveau.

In deze zin kunnen bij de «lage rendementen» in de bouwsector vraagtekens worden geplaatst. Daarmee is dus ook niet aangetoond dat er geen sprake zou zijn van grootschalige onregelmatigheden (maar ook niet dat daar wel sprake van is).

Een ander punt is dat een deel van de omzet in het buitenland wordt gerealiseerd. Hierdoor hebben de hierboven gepresenteerde rendementscijfers niet alleen betrekking op de Nederlandse activiteiten. Een hoog rendement kan dan ook worden veroorzaakt door marktmacht in het buitenland. En omgekeerd, een normaal rendement kan een combinatie zijn van een door middel van marktmacht hoog rendement in Nederland en een laag rendement in het buitenland. In tabel 4.2 staat hoeveel van de omzet de vijf grootste Nederlandse bouwbedrijven in Nederland realiseren.

Tabel 4.2 Omzet van bouwconcerns en gedeelte daarvan gerealiseerd in Nederland, 2001

	Ballast Nedam	Heijmans	BAM NBM	Volker Wessels Stevin	HBG	Koop Holding Europe
omzet (mln. €)	2 326	2 288	2 916	3 103	5 617	974
waarvan in Nederland (mln €)	1 256	2 035	2 650	2 444	1 404	449
als percentage van de totale omzet	54%	89%	91%	79%	25%	46%

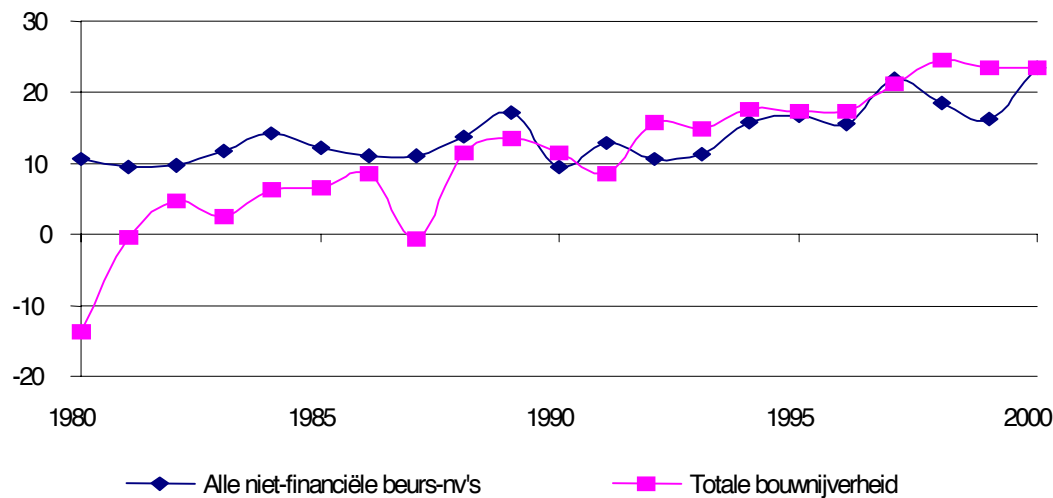
Bron: jaarverslagen.

Uit tabel 4.2 blijkt dat Ballast Nedam, Koop en vooral HBG veel actiever zijn in het buitenland dan de andere drie. Het rendement dat deze drie bedrijven realiseren zal daardoor in grotere mate door de buitenlandse activiteiten worden bepaald. Heijmans, BAM NBM en Volker Wessels zijn grotendeels in Nederland actief, hun rendement wordt daarom grotendeels door hun Nederlandse activiteiten bepaald. Uit tabel 4.1 blijkt dat deze drie bedrijven hogere rendementen realiseren dan Ballast Nedam, Koop en HBG die actiever in het buitenland zijn. Dit zou kunnen betekenen dat in Nederland relatief hogere rendementen worden gerealiseerd.

Vergelijking met andere sectoren

Van bedrijven met een beursnotering houdt het CBS verschillende rendementscijfers bij. De belangrijkste hiervan is het rendement op het eigen vermogen. Dit geeft aan hoeveel een bedrijf verdiend heeft voor iedere euro geïnvesteerd eigen vermogen. In onderstaande figuur staan de rendementen van beursgenoteerde bedrijven in de bouwsector en van alle niet-financiële beursgenoteerde bedrijven.

Figuur 4.1 Rentabiliteit bouwbedrijven en alle niet-financiële bedrijven



Bron: CBS, statistieken beurs genoteerde bedrijven.

Uit deze figuur blijkt dat de rendementen in de bouw in de jaren 80 relatief laag waren, maar dat deze rendementen in de jaren 90 juist hoger dan gemiddeld waren. Dit kan te maken hebben met de hogere economische groei in de jaren 90: deelmarkten als de bouw van kantoren zijn relatief conjunctuurgevoelig. Het hogere rendement in de jaren 90 in de bouwsector wijst daarom niet noodzakelijkerwijs op misbruik van een machtspositie. Ook gemiddeld over de gehele beschouwde periode liggen de rendementen in de bouw niet hoger dan in de andere niet-financiële sectoren. Voor zover bouwbedrijven een machtspositie hadden, heeft zich dit mogelijk geuit in minder efficiënt werken of zwarte winsten, maar niet in hoge officiële winsten. Een andere mogelijkheid is dat in Nederland (door een afgeschermd markt) hoge winsten worden behaald, die vervolgens worden gebruikt voor «dumping» in het buitenland. Door gebrek aan geschikte winstcijfers kan deze hypothese echter niet worden getoetst. Wel komen uit de gevoerde gesprekken en uit de casussen (zie de paragrafen 5.1 t/m 5.3) aanwijzingen naar voren dat de Nederlandse markt deels afgeschermd is voor buitenlandse toetreders, terwijl Nederlandse bedrijven wel actief zijn in het buitenland.

In figuur 4.1 staan de rendementen van alle beursgenoteerde bedrijven. Dit zijn niet alle bedrijven in de bouwsector (iets meer dan 10, fluctueert over de tijd door fusies en overnames); over het algemeen zijn vooral grote bedrijven beursgenoteerd. Het zou kunnen dat kleine bedrijven hogere rendementen realiseren. Dit kan komen door een efficiëntere manier van werken (bijvoorbeeld omdat grote bedrijven schaalnadelen kunnen hebben) of omdat kleine bedrijven meer marktmacht hebben. Dit kan alleen als kleine bedrijven zich gespecialiseerd hebben in een markt-niche; anders geldt dat grote bedrijven meer marktmacht hebben dan kleine bedrijven.

Vergelijking met België en Duitsland

Voor het buitenland is het moeilijk vergelijkbare cijfers te vinden omdat definities die door de verschillende nationale statistische bureaus worden gebruikt kunnen verschillen. Niettemin wordt hier een beperkte vergelijking gemaakt tussen de Nederlandse, de Belgische en de Duitse bouw.

In tabel 4.3 staat het rendement van de grote Belgische bouwbedrijven voor de periode 1996–2000. Ondanks het feit dat dit een kortere periode is dan die in tabel 4.1 met de Nederlandse rendementen staat, vallen er wel een aantal dingen op. Ten eerste is het rendement in België lager dan in Nederland in deze periode. Dit geldt zowel voor de bouwondernemingen als voor de overige vennootschappen. Verder is het rendement in de bouw in België sneller gestegen dan het rendement van de rest van de bedrijven. Er lijkt zich hier een inhaalslag te hebben voortgedaan.

Tabel 4.3 Gemiddeld rendement van Belgische vennootschappen

Rendement van de ondernemingen	1997	1998	1999	2000
Totaal van de niet-financiële ondernemingen				
Netto rentabiliteit eigen vermogen, na belasting, in % Bouwnijverheid	9	8,8	9,6	7,8
Netto rentabiliteit eigen vermogen, na belasting, in %	5,5	8,3	9,4	9,2

Bron: Nationaal Instituut voor de Statistiek (België).

De Duitse bouwsector heeft in de jaren 90 een geheel andere ontwikkeling doorgemaakt dan de Nederlandse bouwsector. Tot 1995 nam de bouwproductie in Duitsland toe, wat vooral kwam door een toename van de bouwactiviteiten in Oost-Duitsland. Daarna nam de bouwproductie sterk af. Hierdoor staat zowel de werkgelegenheid als het rendement van de Duitse bouwbedrijven onder druk.⁷² Dit maakt het curieus dat er weinig toetreding tot de Nederlandse markt plaats vindt.

Omdat Duitsland zoveel groter is dan Nederland is het te verwachten dat de Duitse bouwers veel groter zijn dan de Nederlandse bouwers. In Tabel 4.4 staan de grootste Duitse bouwers gerangschikt naar omzet. Hieruit blijkt dat vooral Hochtief veel groter is dan de grootste Nederlandse bouwers (vergelijk met tabel 4.2), maar dat de verschillen met de overige bouwers geringer zijn.

Tabel 4.4 Grote Duitse bouwbedrijven naar omzet

	Omzet in mrd. € 2000	Verandering in % 2000–1999
Hochtief	13,025	54,62
Philipp Holzmann	6,394	3,5
Bilfinger – Berger	4,437	– 3,25
Walter Bau (Walter)	4,013	– 8,19
Strabag (Bau Holding)	3,09	– 8,01
Ed Züblin (Walter)	1,987	– 8,26
Dyckerhoff & Widmann (Walter)	1,972	– 2,71
Rheinhold & Mahla	0,726	7,34
Heitkamp	0,626	– 14,4
Bauer Spezialtiefbau	0,595	17,42

Bron: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (www.bauindustrie.de).

Van een deel van deze bouwers hebben we de rendementscijfers kunnen achterhalen. Hier blijkt zich een groot verschil met de Nederlandse bouwers voor te doen: de rendementen zijn in Duitsland veel lager dan in Nederland. De hierboven aangehaalde terugloop van de productie heeft duidelijk ook gevolgen voor de rendementen (zie Tabel 4.5).

⁷² Deze tekst is gebaseerd op cijfers van het nationaal statistische bureau van Duitsland, op cijfers van de ondernemersvereniging «Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie» (www.bauindustrie.de) en op «Staking «doodklap» Duitse bouw» de Volkskrant, 18-6-2002.

Tabel 4.5 Het rendement van de vijf grootste Duitse bouwconcerns in 2000

	Jahresüberschuss /fehlbetrag	Eigenkapital	Rendement
Hochtief	127	1 902	7%
Philipp Holzmann	- 156		*
Bilfinger-Berger	43	900	5%
Walter Bau (Walter)	- 65	300	- 22%
Strabag (Bau Holding)	10	225	4%

* Bij gebrek aan eigen vermogen niet te berekenen. Maar het rendement is wel negatief.

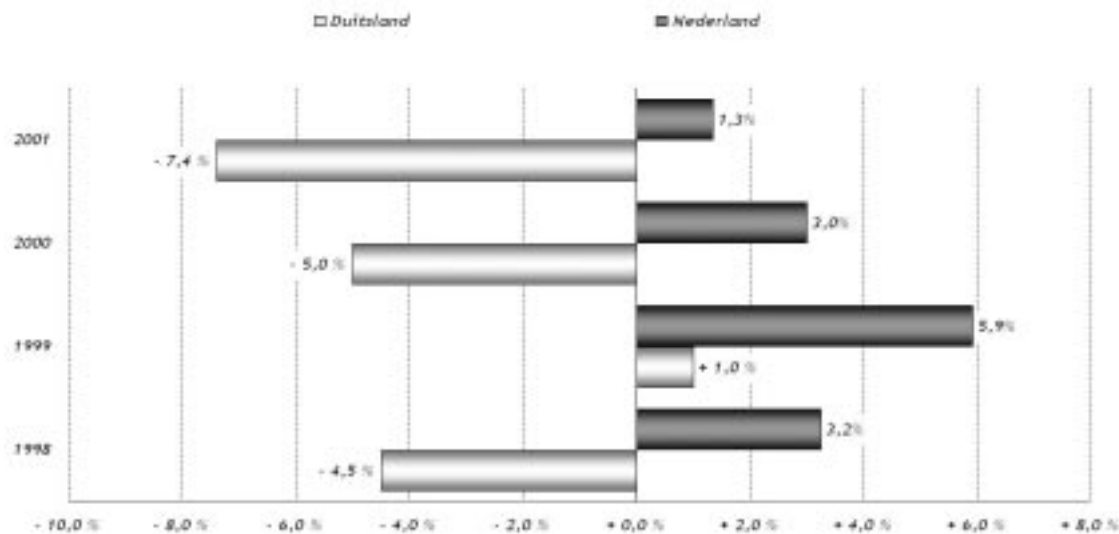
Twee van de vijf grootste bouwers maakten verlies in 2000. De malaise in de Duitse bouw is zelfs zo groot dat Philipp Holzmann ondertussen zo goed als failliet is, dit ondanks een reddingspoging van de Duitse overheid in 1999 (zie «Duitse bouwler Holzmann in surséance», de Volkskrant, 22-03-2002, p. 17). Ook in de bedrijven met een positief rendement zijn de rendementen niet zo hoog als de rendementen in Nederland.

4.2.2 Prijzen

In deze subparagraaf vergelijken we Nederlandse en buitenlandse bouwrijzen. We kiezen voor een vergelijking met de Duitse bouwsector. Deze keuze is enerzijds gebaseerd op het feit dat Duitse bouwers tot op zekere hoogte in de Nederlandse grensstreek actief zijn, en hun kostenstructuur blijkbaar concurrerend is. Anderzijds is deze keuze ingegeven door het feit dat er voor Duitsland in vergelijking met de andere ons omringende landen relatief veel statistisch materiaal voorhanden is.

Volgens cijfers van het CBS bedroeg de gemiddelde bouwrijsstijging in Nederland in de periode 1998–2001 gemiddeld 3,4% per jaar. In Duitsland bedroeg de bouwrijsstijging over dezelfde periode gemiddeld 1,7% per jaar (Statistisches Bundesamt Deutschland, 2002). Daarmee was de Duitse kostenrijsstijging circa de helft van de Nederlandse kostenrijsstijging. Dit verschil in ontwikkeling van de bouwrijzen wordt deels veroorzaakt door de economische terugval die de Duitse bouw vanaf midden jaren negentig ondervond. In onderstaande figuur is de omzetontwikkeling in Nederland en Duitsland weergegeven.

Figuur 4.2 Omzetontwikkeling in Nederland en Duitsland⁷³



Bron: Die Deutsche Bauindustrie (2002), SEO en TNO Inro, Statistisch onderzoek naar prijs en kostenontwikkeling in de bouwsector (2002).

De Nederlandse bouwomzet groeide flink terwijl de Duitse bouwomzet terugliep. De groeiende omzet heeft in Nederland, gegeven het beschikbare arbeidspotentieel, tot loonstijgingen en bouwverhogingen geleid.

De prijsontwikkeling van materiaal en arbeid is naast de marktomstandigheden eveneens van evident belang. Deze factoren vormen belangrijke schakels in het prijstransmissiemechanisme (zie paragraaf 3.2). De lonen in de bouw in Duitsland stijgen, sinds de eenwording van West en Oost, al enige jaren veel gematigder dan die in Nederland. In 2000–2001 daalden de lonen in de bouw in Duitsland zelfs per saldo met bijna 10% op jaarbasis⁷⁴. In Nederland bedroeg de gemiddelde jaarlijkse reële loonstijging in de periode 1991–2000 0,7%. De prijzen van materiaal stegen in Duitsland eveneens veel minder hard dan in Nederland. De prijzen van een aantal belangrijke bouwmaterialen als cement, wapeningsstaal, betonaggregaten en timmerhout daalden in Duitsland in de periode 1991–2000 met 10 tot 27%. In Nederland stegen de prijzen van deze bouwmaterialen gemiddeld met 10 tot 16%⁷⁵. De gematigde kostenstijging van de inputs van het bouwproces werd in Duitsland waarschijnlijk deels veroorzaakt door de algehele economische teruggang. Naast de kosten van de inputs speelt de winst- en redementsontwikkeling eveneens een belangrijke rol. Het rendement van de grote Nederlandse bouwbedrijven ligt de laatste jaren hoger dan in Duitsland. Ook dit hangt samen met de hoge economische groei en de bijbehorende krappe bouwmarkt in Nederland. In Duitsland liepen de bouwactiviteiten die samenhangen met de Duitse eenwording vanaf 1995 af; dit had een negatieve invloed op de omzet en de rendementen (zie paragraaf 4.3).

⁷³ In de figuur wordt een vergelijk gemaakt tussen de totale bouwproductie in Nederland en de «Baugewerblicher Umsatz im Bauhauptgewerbe».

⁷⁴ Loonontwikkeling in Duitsland berekend door PRC Bouwcentrum BV Marktgroep, Financieel Dagblad, 21 januari 2002.

⁷⁵ Berekeningen van PRC Bouwcentrum BV Marktgroep, Financieel Dagblad, 21 januari 2002.

De ontwikkelingen op de Duitse en Nederlandse bouwmarkt verschillen sterk van elkaar. Waar in Nederland de bouw een periode van grote bloei doormaakt van midden jaren negentig viel de Duitse bouw sterk terug. De terugval in Duitsland heeft bouwbedrijven ertoe genoodzaakt genoeg te nemen met lagere rendementen, terwijl in Nederland de rendementen in de economische hausse juist stegen. De ontwikkeling van de loonkosten

en materialen was in Duitsland eveneens veel gematigder dan in Nederland. In totaliteit hebben deze ontwikkelingen ervoor gezorgd dat de prijsstijging van de Duitse bouw in zijn geheel de afgelopen jaren circa de helft bedroeg van de prijsstijging in de Nederlandse bouw.

Tegen deze achtergrond van de gematigde stijging van bouwkosten en -prijzen in Duitsland in vergelijking met Nederland, zou men verwachten dat Duitse bouwbedrijven – desnoods als prijsvechters – proberen om zich een positie te verwerven op de bloeiende Nederlandse bouwmarkt. Toch gebeurt dit niet op grote schaal. Dit hangt vermoedelijk samen met verschillen in (bouw)cultuur en regelgeving en met de dominante positie van de Nederlandse bouwconcerns op de markten voor grondstoffen.

4.3 Dynamische efficiëntie

Statische efficiëntie gaat over de resultaten van marktwerking op een bepaald moment in de tijd. Dynamische efficiëntie is een criterium voor de prestaties van marktwerking over de tijd. Het gaat bij de beoordeling of een sector dynamisch efficiënt is over groei en vernieuwing. In deze paragraaf geven we allereerst aan wat dynamische efficiëntie is en hoe het kan worden gemeten (4.3.1). Daarna trachten we aan de hand van deze indicatoren uitspraken te doen over de dynamische efficiëntie van de bouw (4.3.2).

4.3.1 Aspecten van dynamische efficiëntie

Investerings en arbeidsproductiviteit

Cruciaal voor de productiviteitsgroei van een sector zijn investeringen in kapitaal. Daarbij dient «kapitaal» zowel opgevat te worden als fysiek kapitaal (machines, kantoorpanden), menselijk kapitaal (scholing en opleiding van werknemers) als kenniskapitaal (onderzoek en ontwikkeling). Door deze investeringen gaan beter opgeleide werknemers werken met nieuwe moderne machines en technologisch geavanceerde productiemethoden en dat leidt meestal tot een toename van de arbeidsproductiviteit.

Uit economisch onderzoek blijkt dat er ook een samenhang bestaat tussen de structuur van een bepaalde sector en de gedragingen van de marktpartijen en «dynamische» efficiëntie. Er zijn aanwijzingen dat meer concurrentie in een sector leidt tot hogere productiviteit bij de aanbieders in die sector. Door meer concurrentie gaan aanbieders scherper op lagere prijzen of betere kwaliteit concurreren. Deze concurrentie dwingt aanbieders om scherp op hun kosten te letten en met de modernste productiemiddelen te werken. Dit leidt tot hogere productiviteit. Uit eerder SEO-onderzoek blijkt dat de hypothese van een positieve relatie tussen mededinging en productiviteitsgroei empirisch wordt ondersteund.

Steeds minder concurrentie

Een tweede aspect van dynamische efficiëntie betreft de toekomstige concurrentieverhoudingen. Voldoende concurrentie binnen een bepaalde sector op een bepaald moment in de tijd garandeert nog niet dat er ook over de tijd voldoende concurrentie is. Concurrentie in een bepaalde sector kan in de loop van de tijd minder worden door acties van de marktpartijen en door ingrijpen van de overheid. Zittende marktpartijen kunnen er belang bij hebben om de concurrentie in de sector in de loop van de tijd minder scherp te maken. Dat kan bijvoorbeeld door fusies en overnames (zodat er minder spelers komen op de markt), door vormen

van samenwerking tussen de zittende marktpartijen zoals combinatievorming, en door het weren van nieuwe toetreders (toetredingsbelemmeringen).

Maar ook de overheid kan bijdragen aan een vermindering van de concurrentie op een bepaalde markt. Indien bijvoorbeeld door overheidsregulering (denk aan milieuwetgeving of aan aanbestedingsregels) toetreding wordt belemmerd of sommige zittende aanbieders steeds worden bevoordeeld en anderen worden benadeeld, dan kan daardoor op termijn de structuur van de markt minder concurrerend worden. Van belang voor de prestaties van de markt van een sector zijn niet alleen de mededingingsverhoudingen nu, maar ook in de toekomst. Door acties van marktpartijen en overheid nu kunnen de mededingingsverhoudingen en daarmee de prestaties van de markt in de toekomst verslechteren.

4.3.2 De dynamische efficiëntie van de bouw

In deze subparagraaf bekijken we de dynamische efficiëntie van de bouw aan de hand van twee indicatoren die in de vorige subparagraaf naar voren zijn gekomen: de arbeidsproductiviteit en de (verwachte) toekomstige concurrentieverhoudingen.

Arbeidsproductiviteit

De productiviteitsontwikkeling in een sector wordt gestimuleerd door een verbetering van de kwaliteit van de inputfactoren (betere, productievere machines, gebruik van betere materialen en inzet van beter opgeleide en meer competente werknemers) en door technologische vooruitgang.

Productiviteit wordt gedefinieerd als productie (output) per eenheid productiefactor (input). Productiviteitsgroei is de procentuele toename van de productiviteit in een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar). Kapitaalproductiviteit is productie per eenheid kapitaalgoed. Arbeidsproductiviteit is productie per eenheid arbeid. In productiviteitsstudies wordt vooral gekeken naar de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Daar zullen we ons hieronder ook voor de bouw op concentreren. In de onderstaande tabel geven we op basis van publicaties van het Centraal Planbureau de gemiddelde jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit in diverse sectoren, waaronder de bouw⁷⁶.

Tabel 4.6 Arbeidsproductiviteitsgroei in diverse sectoren, 1963–2003

	Industrie	Bouw	Diensten	Bedrijven
1963/73	7	5	3	5,5
1973/83	3,5	-0,5	2,5	2
1983/93	2,2	0,6	0,9	1,4
1993/03	3,1	0	0,7	1,1

Bron: CPB, CEP 1987, CEP 1993 en CEP 2002.

Opvallend in de tabel is de daling van de productiviteitsgroei in alle sectoren na de eerste oliecrisis. De industrie is de sector waar gemiddeld de hoogste jaarlijkse productiviteitsgroei wordt gerealiseerd. De industrie is een kapitaalintensieve sector, die steeds meer produceert met steeds minder mensen. Voor een belangrijk deel is technologische innovatie de oorzaak van de sterke productiviteitsgroei in de industrie sector. De lage productiviteitsgroei in de dienstensector na 1993 is opvallend, omdat verwacht werd dat de investeringen in ICT de productiviteit in de

⁷⁶ De arbeidsproductiviteit is gedefinieerd als het volume van de bruto toegevoegde waarde gedeeld door de werkgelegenheid in arbeidsjaren.

dienstensector sterk zouden doen toenemen. Meer gedetailleerd onderzoek wijst erop dat de belangrijkste reden van het achterblijven van de productiviteitsgroei in de dienstensector bij de zakelijke dienstverlening ligt. In die sector is in het afgelopen decennium de werkgelegenheid fors toegenomen zonder dat dit heeft geleid tot een forse toename van de productie (dienstverlening) in die sector.

Uit de tabel blijkt vooral ook dat de arbeidsproductiviteitstoename in de bouw het laagst is, ook in vergelijking met de eveneens arbeidsintensieve dienstensector. Dit hangt vermoedelijk deels samen met beperkte investeringen in product- en procesinnovatie (zie paragraaf 3.4.1).

Toekomstige concurrentie

In het eerste deel van dit rapport is naar voren gekomen dat de concentratie van bouwbedrijven sterk toeneemt: door overnames komt de Nederlandse bouwmarkt steeds meer in handen van een steeds kleiner aantal grote bouwconcerns. Deze bouwconcerns expanderen ook waar mogelijk in het buitenland. De schaalvergroting aan de aanbodzijde vindt mede plaats met het oog op schaalvergroting van de markt. De Europese aanbestedingsregels beogen één Europese markt te creëren voor onder meer grote bouwprojecten.

Tegen deze achtergrond is het opvallend dat op de Nederlandse bouwmarkt nog steeds vooral Nederlandse bedrijven actief zijn. In deze rapportage is naar voren gekomen dat dit samenhangt met een combinatie van factoren, waaronder:

- Een groot aantal nationale regels op zeer verschillende terreinen, waar buitenlandse bedrijven niet of alleen met moeite aan kunnen voldoen;
- Een neiging bij vooral lagere overheden om het «eigen» bedrijfsleven te bevoordelen;
- De verticale integratie van bouwmaterialenleveranciers met (Nederlandse) bouwconcerns.

De schaalvergroting van de bouwconcerns gaat vooralsnog niet gepaard met integratie van de Nederlandse bouwmarkt in een Europese markt. Voor de Nederlandse bouwmarkt betekent dit dat de concurrentie gaandeweg steeds minder groot zal worden. Mogelijke gevolgen van de toenemende marktmacht van grote bouwconcerns zijn hogere prijzen, minder efficiëntieverbetering en verdere expansie in buitenlandse markten (voor zover die minder gesloten zijn dan de Nederlandse), op basis van de hier geboekte winsten.

4.4 Conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen

Vraag 3 Rendementen

Geef een analyse van de feitelijk behaalde rendementen in de bouwsector zoals deze door verschillende bronnen worden gegeven. Betrek hierbij tevens cijfers en trends van de sector.

De rendementen in de bouwsector, zoals gerapporteerd door het CBS en door (grote) bouwbedrijven, liggen de afgelopen vijf jaar doorgaans in de orde van grootte van 1 à 4% van de omzet. Het is echter minder zinvol om het rendement op deze wijze te berekenen. Het rendement op het eigen vermogen wisselt bij de vijf grootste bouwbedrijven sterk, maar ligt de afgelopen jaren gemiddeld in de orde van grootte van 15 à 30%. Dit lijkt een marktconform rendement. Aangezien een belangrijk deel van de omzet in het buitenland wordt gerealiseerd, zijn deze cijfers niet zonder meer representatief voor de Nederlandse bouwmarkt. De cijfers van de

bouwbedrijven wekken de indruk dat het rendement op de Nederlandse markt relatief hoog ligt.

Het rendement van de grote Nederlandse bouwbedrijven ligt de laatste jaren hoger dan bij vergelijkbare bedrijven en België en Duitsland. Dit hangt waarschijnlijk samen met de hoge economische groei en de bijbehorende krappe bouwmarkt in Nederland. In Duitsland liepen de bouwactiviteiten die samenhangen met de Duitse eenwording, vanaf 1995 af. Dit had een negatieve invloed op de rendementen.

Vraag 4 Onregelmatigheden

Geef aan in hoeverre de structuurkenmerken onregelmatigheden in de hand (kunnen) werken.

In de verschillende hoofdstukken van dit rapport komen diverse structuurkenmerken naar voren die onregelmatigheden en/of economische inefficiënties in de hand kunnen werken. De belangrijkste van deze kenmerken zijn, per categorie:

Product- en proceskenmerken

- Hoge transportkosten en soms beperkte houdbaarheid bij bouwmaterialen (paragrafen 2.3, 5.1 t/m 5.3);
- Productie op locatie (2.3);
- Discontinuïteit van opdrachten (2.3., 2.6);

Concentraties van bedrijven

- Sterke verwevenheid tussen bouwbedrijven (concerns) (3.3, 5.1);
- Verticale integratie van met name asfaltproductie (2.4, 5.1);

Cultuur

- De historisch bepaalde cultuur van afspraken tussen bouwbedrijven (3.5);

Zelfregulering

- De eenzijdige samenstelling van de Raad van Arbitrage (2.5).

Regelgeving

- Nationale regelgeving die drempels opwerpt voor buitenlandse toetreders (2.5, 2.6, 5.1, 5.2);
- Het verbod op leuren door de overheid (3.5);
- De beperkte sancties voor kartels (3.5);

Overheidsop treden

- Beperking van het aantal aanbieders door erkenningsregelingen en door voorselectie van inschrijvers (2.6, 5.4);
- Neiging om risico's over te dragen aan bouwbedrijven (3.5);
- Lagere overheden die het «eigen» bedrijfsleven willen bevoordelen (5.2);

De mate waarin deze factoren elk afzonderlijk van belang zijn, verschilt sterk per deelmarkt. Als we de structuur van de bouwmarkt als geheel bezien, lijken deze kenmerken gezamenlijk een belangrijke rol te spelen bij het ontstaan van onregelmatigheden en inefficiënties.

5 DEELMARKTEN

In dit hoofdstuk worden deelmarkten binnen de bouwsector beschreven. Daarbij komen de structuurkenmerken uit de voorgaande hoofdstukken veelal opnieuw aan de orde, maar nu bezien vanuit het perspectief van een specifieke deelmarkt. Bij de meeste deelmarkten wordt tevens een specifieke casus behandeld waarin onregelmatigheden naar voren komen.

De beschreven deelmarkten verschillen sterk van karakter. De installatiebranche is veel diverser dan de spoorbouwmarkt of de betonmarkt. Ook verschilt het belang van de casus per deelmarkt: soms is er geen geschikte casus (beton) of is de casus slechts een beknopte illustratie van één specifieke onregelmatigheid op de deelmarkt zelf (spoorwegbouw). In andere gevallen betreft de casus zaken die zich meer algemeen voordoen in de betreffende deelmarkt (bijvoorbeeld asfalt). Tegen deze achtergrond ligt in sommige paragrafen van dit hoofdstuk veel nadruk op een casus, terwijl in andere paragrafen de beschrijving van de deelmarkt meer aandacht krijgt.

Door de deelmarkten die wij hebben bestudeerd afzonderlijk te beschrijven en deze elk met een casus te illustreren, hopen we de lezer een meer concreet beeld te geven van de soms theoretische en abstracte zaken die in de eerdere hoofdstukken zijn behandeld. Achtereenvolgens komen de deelmarkten voor asfalt (5.1), zand en grind (5.2), beton (5.3), spoorwegbouw (5.4) en bouwinstallatie (5.5) aan de orde.

5.1 Asfalt

In deze paragraaf onderzoeken we de asfaltsector. We gaan eerst in op de structuurkenmerken van de asfaltmarkt (5.1.1), waarna aan de hand van enkele casussen en gesprekken bekeken wordt of deze structuurkenmerken onregelmatigheden in de hand kunnen werken (5.1.2).

Structuurkenmerken

Het product

Asfalt wordt gemaakt van uiteenlopende soorten grind of steenslag, zand, vulstof en bitumen. Deze grondstoffen worden in een asfaltcentrale in diverse verhoudingen met elkaar vermengd en wordt voornamelijk gebruikt voor de aanleg van wegen. Andere toepassingen zijn dijkbekleding, waterdichte constructies en vloeren in bedrijfsgebouwen⁷⁷.

Bedrijfseconomische gegevens

Over de asfaltmarkt zijn helaas geen financieel-economische gegevens te achterhalen. De reden hiervoor is dat het CBS geen afzonderlijke gegevens van asfaltcentrales verzamelt⁷⁸. Daarnaast bestaat er geen specifieke brancheorganisatie die deze gegevens verzamelt.

Uit gegevens van de Kamer van Koophandel blijkt dat er in totaal 593 personen werkzaam zijn in 74 asfaltbedrijven⁷⁹. Deze bedrijven zijn klein: gemiddeld hebben zij 8 werknemers. Slechts bij 19 bedrijven blijken 10 mensen of meer te werken en bij 5 daarvan meer dan 20. Bij de twee grootste bedrijven werken respectievelijk 75 en 65 personen⁸⁰.

Structuurkenmerken asfaltmarkt

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende structuurkenmerken van deelmarkten van de bouwsector aan de orde geweest. Sommige van deze

⁷⁷ www.vbwasfalt.org

⁷⁸ De centrales vallen onder de SBI-code 45231, aanleggen van wegen, spoorwegen, luchthavens en sportterreinen

⁷⁹ Dit geeft wellicht geen compleet beeld van alle asfaltcentrales, omdat een deel van de centrales mogelijk onderdeel vormt van wegenbouwbedrijven.

⁸⁰ Kamer van Koophandel, uitgezocht door Bert Bunschoten, deelonderzoek 1.

kenmerken zijn in meer of mindere mate ook van toepassing op de asfaltmarkt.

Een opvallend structuurkenmerk van de asfaltbranche wordt gevormd door de hoge transportkosten van asfalt. Asfalt is bovendien beperkt houdbaar omdat het warm getransporteerd moet worden; de verwerkingstemperatuur ligt tussen de 130 en 190 graden Celsius. In de praktijk betekent dit dat asfalt meestal wordt betrokken van een asfaltcentrale die niet meer dan circa 50 kilometer van het uit te voeren werk is gevestigd. Dit beperkt het aantal centrales waaruit de asfaltvoorziening kan plaatsvinden.

De beperkte transporteerbaarheid van asfalt heeft tot gevolg dat de grote Nederlandse wegebouwers er naar streven om een landelijke dekking te creëren waarbij asfaltwerken in Nederland bevoorraad kunnen worden vanuit een «eigen» asfaltcentrale die niet verder dan 50 kilometer verwijderd is van de plaats van het werk. Het feit dat veel asfaltcentrales eigendom zijn van wegebouwers is een vorm van verticale integratie. Het gaat daarbij vaak om participatie van meerdere wegebouwers in één centrale. Op deze samenwerking wordt hieronder nader ingegaan, omdat het kan leiden tot minder concurrentie.

Bij bouwprojecten in de B&U en GWW is bijna geen enkele opdracht hetzelfde en vinden werken op verschillende locaties plaats. Dit geldt niet voor asfaltcentrales omdat het daar gaat om een redelijk gestandaardiseerd product (zij het in verschillende soorten) en om vaste productielocaties. De verwerking van asfalt in de wegebouw vindt echter wel in uiteenlopende producten en op verschillende locaties plaats. Dit maakt de wegebouwmarkt minder transparant, waardoor het maken van onderlinge afspraken moeilijker te controleren is.

Een ander structuurkenmerk van de wegebouwmarkt is de beperking van het aantal aanbieders door de overheid, door middel van regelgeving omtrent aanbestedingen en door (voor)selectie van opdrachtnemers. Voor grote (infrastructurele) werken wordt vaak aan bedrijven die op de opdracht mogen inschrijven de eis gesteld dat zij al eerder een soortgelijke opdracht hebben uitgevoerd. De overheid beoogt hiermee zekerheid te verschaffen over het kunnen van de opdrachtnemer. Het zorgt er echter wel voor dat het veelal dezelfde bedrijven zijn die de opdracht toegespeeld krijgen omdat andere bedrijven (die nog nooit in staat zijn gesteld om een grote opdracht uit te voeren) niet en misschien wel nooit mee kunnen doen.

Samenwerking in asfaltcentrales nader beschouwd

Er zijn twee redenen waarom bedrijven samenwerken in asfaltcentrales in plaats van een eigen centrale te openen. Allereerst streeft de Nederlandse overheid naar een verkleining van het aantal asfaltcentrales in Nederland met het oog op een vermindering van de CO₂-uitstoot⁸¹.

Ten tweede worden asfaltcentrales doorgaans onderbenut, waardoor het opzetten van een eigen centrale vaak niet rendabel is. Daarnaast worden de mogelijkheden die schaalvergroting met zich mee brengt niet benut als er relatief kleine centrales worden gebouwd.

⁸¹ Deze CO₂-uitstoot wordt veroorzaakt door de verbrandingsgassen die ontstaan bij het drogen en verwarmen van zand en steen, die vervolgens aan het bitumen worden toegevoegd.

| De centrales werken op ongeveer de helft van hun capaciteit |

Als gevolg hiervan participeren steeds meer grote bouwconcerns in bestaande asfaltcentrales. Dat heeft ertoe geleid dat van de 74 asfaltcentrales in Nederland er slechts 17 volledig onafhankelijk opereren. Van de overige asfaltcentrales zijn er

- 21 centrales waarin één groot bouwconcern participeert
- 15 centrales waarin meerdere concerns (in wisselende samenstelling) participeren
- 12 centrales waarin één of meer kleinere bouwbedrijven participeren
- 9 centrales die deel uitmaken van concerns uit andere sectoren⁸².

Bij de 21 asfaltcentrales waarin één bouwconcern participeert speelt het bouwconcern Ooms een belangrijke rol: dit concern is in vijf van deze asfaltcentrales. Heijmans, Ballast Nedam en KVWS participeren in drie asfaltcentrales, Dura Vermeer in twee en Koop en HBG participeren in één asfaltcentrale.

In de vijftien centrales waarin meerdere concerns samenwerken, participeert KVWS tien keer en BAM NBM negen keer. Heijmans participeert vijf keer, Dura Vermeer en Ballast Nedam ieder vier keer en Ooms en HBG één keer⁸³. In Tabel 5.1 is te zien dat deze samenwerking in wisselende samenstelling voorkomt. De tabel telt alle samenwerkingsrelaties tussen twee bedrijven. Dit wil zeggen dat een asfaltcentrale waarin drie concerns samenwerken leidt tot drie relaties in de tabel⁸⁴. Uit de tabel blijkt dat KVWS en BAM NBM het grootste aantal samenwerkingsrelaties in asfaltcentrales hebben: in totaal respectievelijk (5+3+2+1+4+0=) 15 en (2+3+0+3+5+1=) 14 relaties.

Tabel 5.1 Gezamenlijke participaties van bouwconcerns in asfaltcentrales

	BAM NBM	Ballast Nedam	Dura Vermeer	HBG	Heijmans	KVWS	Ooms
BAM NBM							
Ballast Nedam	2						
Dura Vermeer	3	1					
HBG	0	0	0				
Heijmans	3	0	0	1			
KVWS	5	3	2	1	4		
Ooms	1	0	1	0	0	0	

Bron: Kamer van Koophandel, bewerking in deel 1 van deze rapportage.

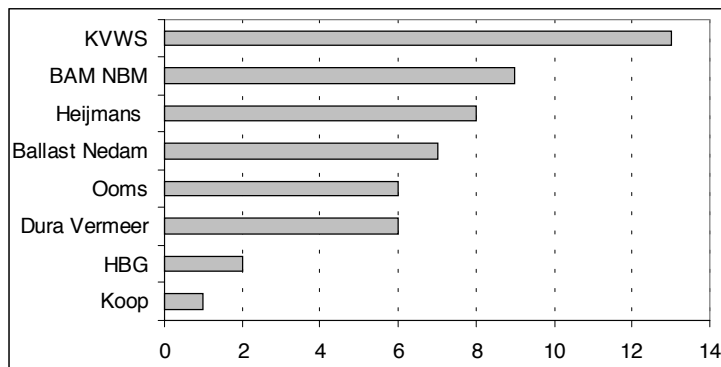
⁸² Zie deel 1 van deze rapportage. De cijfers wijken enigszins af van de cijfers zoals deze zijn gepresenteerd in deel 1. De reden hiervoor is dat alle asfaltcentrales waarin één groot bouwconcern participeert bij elkaar zijn genomen. Daarnaast is de centrale met 7 participanten opgenomen bij de tweede groep (meerdere concerns). Als laatste is de groep onafhankelijk gesplitst in werkelijk onafhankelijk en onafhankelijk van groot bouwconcern (maar wel gelieerd aan een bedrijf).

⁸³ De bouwconcerns waarvan is uitgegaan zijn overgenomen uit deel 1 van deze rapportage en zijn afkomstig van het bestand van de Kamer van Koophandel. Ook hierbij wijken de cijfers af van deelonderzoek 1 (tabel 13) omdat daarin alleen de bedrijven zijn opgenomen met daadwerkelijke relaties. Bedrijven waarin aandeelhouders van grote concerns zitten zijn niet opgenomen.

⁸⁴ Bedrijf 1 met bedrijf 2; bedrijf 1 met bedrijf 3; bedrijf 2 met bedrijf 3.

Als we individuele en gezamenlijke participaties optellen blijkt dat KVWS het vaakst participeert, namelijk in (3+10) 13 centrales. De kleinste participant is Koop, met één centrale. In figuur 5.1 wordt voor acht grote bouwconcerns het aantal participaties in asfaltcentrales weergegeven.

Figuur 5.1 Aantal participaties van bouwconcerns in asfaltcentrales



Bron: Kamer van Koophandel, bewerking in deel 1 van deze rapportage.

Het is echter de vraag of de gegevens van de Kamer van Koophandel, waarop deze cijfers zijn gebaseerd, volledig zijn. In de gesprekken zijn indicaties naar voren gekomen dat er meer ook relaties zijn die niet in de cijfers voorkomen.

U noemt [asfaltcentrale X] onafhankelijk maar deze heeft waarschijnlijk ook aandeelhouders. Ik ken deze centrale niet als zelfstandig.

Er is één productie-unit gemaakt van de asfaltmolens, dus alle aannemers bij elkaar.

Aannemers gaan combinaties aan binnen een straal van 50 kilometer. Als je drie aannemers op het bord zet, kun je het nergens anders weghalen (geparafraseerd).

Naast de samenwerking van bouwbedrijven in asfaltcentrales (een vorm van verticale integratie) is er een tweede tendens zichtbaar op de asfaltmarkt: combinatievorming onder asfaltcentrales (horizontale integratie). In de gesprekken van de enquêtecommissie zijn hiervan verschillende voorbeelden naar voren gekomen.

Horizontale en verticale integratie blijken ook uit ontheffingsverzoeken die verschillende grote bouwbedrijven gezamenlijk bij de NMa hebben ingediend om samen te kunnen werken in 14 asfaltcentrales⁸⁵. Deze ontheffingsverzoeken zijn noodzakelijk omdat de Mededingingswet (artikel 6) mededingingsbeperkende afspraken verbiedt. Tot op heden is er nog geen uitspraak in deze zaken gedaan.

De vraag die hierbij gesteld kan worden is of deze samenwerking en andere structuurkenmerken van de asfaltbranche de marktwerking in de weg staan. In de volgende paragraaf wordt hier nader aandacht aan besteed.

5.1.2 Casus: concentratie in de asfaltbranche

Bij deze casus past een opmerking vooraf. De voorbeelden en citaten die worden gebruikt zijn afkomstig van vijf gesprekken die de enquêtecommissie of wij gevoerd hebben, de Bos-boekhouding en een aantal artikelen. Dit wil zeggen dat de voorbeelden en citaten niet noodzakelijk representatief zijn voor de asfaltsector als geheel. In deze paragraaf concentreren we ons op de samenwerking tussen wegenbouwbedrijven

⁸⁵ Meeus, J. & J. Schoorl (2002) Asfaltcentrales dicteren wegenbouw. In: De Volkskrant, 14-02-2002.

en asfaltcentrales. De keuze van de onregelmatigheden sluit hierbij aan. Hiermee wordt dus met name de relatie tussen het structuurkenmerk concentratie en onregelmatigheden geanalyseerd.

Een gevolg van de toenemende concentratie is dat het effectieve aantal aanbieders kleiner wordt. Dit kan de concurrentie beperken. We lichten dit toe aan de hand van twee artikelen uit de Mededingingswet (artikel 6 en artikel 24).

Mededingingsbeperkende afspraken (artikel 6 Mededingingswet)

Deze afspraken worden door de NMa omschreven als: overeenkomsten tussen bedrijven, besluiten van ondernemersverenigingen, of onderling afgestemde feitelijke gedragingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst⁸⁶. Voorbeelden van mededingingsbeperkende afspraken zijn onder andere prijsafspraken en de verdeling van markten.

Uit gevoerde gesprekken is gebleken dat ook op de asfaltbranche prijsafspraken en marktverdeling voorkomen. Wegenbouwbedrijven blijken samen te komen om te onderhandelen over de hoogte van de prijs waarvoor wordt ingeschreven door de verschillende partijen. Daarbij wordt tevens de omzet verdeeld omdat bij het onderhandelen over de hoogte van het inschrijfbedrag ook bepaald wordt welk bedrijf voor het laagste bedrag inschrijft. Door het maken van deze afspraken wordt de onderlinge concurrentie tussen bedrijven, voor zover deze nog bestaat, verplaatst naar het vooroverleg.

Als je een werk wilt maken moet je van tevoren praten om te weten te komen voor welke asfalt prijzen je het werk zou kunnen krijgen.

Naast afspraken over de hoogte van inschrijfbedragen, blijken er in sommige gevallen ook afspraken worden gemaakt over de levering van asfalt. Zonder dergelijke afspraken zou het volgens één gesprekspartner zelfs onmogelijk zijn om voor een redelijke prijs aan asfalt te komen.

Ook dit is niet bevorderlijk voor de concurrentie tussen wegenbouwers omdat de eigenaren van asfaltcentrales in de omgeving van het bouwwerk toetreders kunnen weigeren hen asfalt te leveren of hen een hoge prijs kunnen rekenen voor asfalt.

Naast afspraken over prijzen van bouwprojecten en leveringen van asfalt blijken er in sommige gevallen ook afspraken te worden gemaakt over welke centrale het asfalt mag draaien. Ook deze vorm van het maken van afspraken vermindert de concurrentie tussen asfaltcentrales.

Men verdeelt de tonnen asfalt. Elk jaar wordt vastgesteld hoeveel ton een centrale mag draaien. Men maakt geen ruzie over de prijs. Men maakt alleen ruzie over de hoeveelheid die mag worden geproduceerd.

Afspraken over de prijs en herkomst van het asfalt komen ook naar voren in de Bos-boekhouding, zoals bijvoorbeeld de opmerkingen:

- de levering van 7000 ton ZOAB aan «X» gegeven voor een dikke prijs
- voor eventueel vervolgwerk krijgen wij 5,-/ton
- afspraak = 10 000 ton asfalt van «X» voor een gereduceerde prijs

⁸⁶ Ottow, A. T. & I. W. Verloren van Themaat (1998) Mededingingswet in kort bestek. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV, zie voor een uitgebreide beschrijving ook Paragraaf 3.3.1 van deze rapportage.

Marktverdeling

In gesprekken bleek ook dat er in sommige gevallen sprake is van de verdeling van opdrachten onder bouwbedrijven. Bij deze verdeling neemt het bedrijf dat de opdracht graag wil uitvoeren, contact op met andere bedrijven die mogelijk ook een uitnodiging hebben⁸⁷.

Als ik een werk wilde maken, ging ik na wie mij tegen zou kunnen houden en aan wie ik net iets weggeven had, waardoor die mij weer iets zou moeten teruggeven.

Dan komen de bedrijven die mee willen doen aan de afspraken bij elkaar om de markt te verdelen en de prijzen af te spreken. De verdeling lijkt gedeeltelijk af te hangen van de hoeveelheid die een bedrijf «gespaard» heeft. Door werken aan zich voorbij te laten gaan spaart een bedrijf een tegoed, een recht om een opdracht te mogen uitvoeren.

Als je genoeg krediet had opgebouwd, mocht je het werk maken. Er werd dan meteen bepaald welk bedrag je daarbij moest uitkeren.

De verdeling van de markt en het opbouwen van «tegoeden» is van invloed op de concurrentie op de markt. De invloed van de inschrijfprijs op de keuze van de uitvoerder wordt kleiner, omdat deze keuze vooral door het «tegoed» wordt bepaald.

Aanwijzingen van marktverdeling in de asfaltbranche komen ook naar voren in de Bos-boekhouding, middels opmerkingen als:

- Asfaltwerk van ca 500 ton dit jaar tegoed
- Wij hebben van «X» een asfaltwerk van gelijke omvang tegoed
- Afspraak 5000,- + de belijning voor «X», en het asfalt voor «Y»

Of er ook sprake is van opzetgelden⁸⁸ in de asfaltbranche is moeilijk vast te stellen. Een enkele gesprekspartner zegt dat er zeker geen sprake is van opzetgelden en dat de vergoedingen uit de winst van een project worden gefinancierd. Anderen benadrukken dat er wel degelijk gelden op de kostprijs zijn gezet bij asfaltwerken. Ook in de Bos-boekhouding zijn opmerkingen gevonden waaruit mogelijk opgemaakt zou kunnen worden dat opzetgelden en het daaruit betalen van vergoedingen ook in de asfaltbranche voorkomt.

- Verhogen met f 65 000,- Uitm 14 x f 3000,- p.k. eind '96
- Verhogen met f 100 000/uitkering f 4000,- p.k. x 12
- Afspraak geld = 300 000,- verhoogd: 4 = 75 000,- p.k.

Zoals al in hoofdstuk 3 in de paragraaf over rekenvergoedingen is geschreven, is het bestaan van opzetgelden niet bevorderlijk voor de marktwerking in de asfaltbranche. Zonder al teveel inspanning wordt geld verdiend, waardoor bedrijven sneller geneigd zijn om in ieder geval mee te doen in de aanbesteding, ook al zullen ze de opdracht in een «normale» situatie waarschijnlijk niet ontvangen.

Bij het ontstaan van onderlinge tegoeden, en vooral het vereffenen van deze tegoeden speelt de asfaltbranche een speciale rol. Het asfalt wordt mogelijk regelmatig ingezet om rekeningen te «betalen». Een gesprekspartner stelde dat de combinaties die tegenwoordig door wegenbouwers worden gevormd niet zo zeer worden gevormd omdat individueel de werken niet kunnen worden uitgevoerd, maar om openstaande rekeningen te vereffenen.

⁸⁷ Dit is naar voren gekomen uit een gesprek van de enquêtecommissie.

⁸⁸ zie Paragraaf 3.2.3.

Als je al een afspraak hebt gemaakt over een financiële vergoeding, kun je dat in een combinatie mooi met elkaar verrekenen. Daar ziet geen administratie, boekhouder of accountant iets van.

Deze vorm van het verrekenen van openstaande tegoeden blijkt ook uit de Bos-boekhouding in opmerking zoals:

- werk nog tegoed, asfalt gaat mee in de nh7, op naam van «X» en «Y», 800 ton
- «X» heeft het werk aangenomen en «Y» draait al het asfalt (ca 700 ton)
- Afspraak is werk bij «Z». Zij nemen totaal 4000 ton asfalt bij ons af

Uit het voorgaande blijkt dat afspraken tussen wegenbouwers en asfalt-centrales de concurrentie beperkt. Dit kan ervoor zorgen dat de prijs niet scherp gesteld wordt. De wens om markten te verdelen wordt mogelijk veroorzaakt door de dreigende discontinuïteit van opdrachten. Als een bedrijf zonder opdrachten komt te staan, wordt het voortbestaan van het bedrijf bedreigd. Het maken van afspraken zou ervoor kunnen zorgen dat de uit te voeren werken beter gespreid worden.

Een andere reden voor het maken van prijsafspraken zou kunnen zijn dat de hevige concurrentie leidt tot strijdprijzen waarbij eerder verlies wordt geleden op een opdracht, dan winst wordt gemaakt. Hier kan tegen worden aangevoerd dat dit de wijze is waarop een markteconomie werkt en tot efficiënte uitkomsten leidt.

Bedrijven voeren als motief voor prijsafspraken bij overheidsopdrachten aan dat één opdrachtgever de markt in zijn greep houdt⁸⁹. Op dit argument wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.2.

Volgens betrokkenen uit de asfaltbranche is het, door de neiging van de overheid om aanbestedingen aan te bieden in clusterbestekken, voor bedrijven bijna niet meer mogelijk om een opdracht individueel uit te voeren. Hierdoor is samenwerking bijna noodzakelijk. Daarnaast blijken deze clusterbestekken zo uitgebreid dat kleinere bedrijven niet eens in staat zijn om aan de eisen te voldoen die de overheid aan een aanbesteding stelt. Dit zorgt voor een verdere verkleining van de concurrentie.

Men voegt allerlei disciplines bij elkaar. Dat is zeer moeilijk voor het midden- en kleinbedrijf, want je moet voldoen aan de criteria. Dat kun je niet want er wordt ervaring gevraagd. Als je die niet hebt, kun je wel lager inschrijven, maar krijg je de opdracht niet.

Misbruik van een economische machtspositie (artikel 24 Mededingingswet)

Een economische machtspositie wordt door de NMa als volgt omschreven: «de positie van een of meerdere ondernemingen die haar/hen in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan te verhinderen door de mogelijkheid zich in belangrijke mate onafhankelijk van concurrenten, leveranciers, afnemers of eindgebruikers te gedragen.» De NMa benadrukt dat het hebben van een economische machtspositie op zich geen probleem vormt en ook niet verboden is. De Mededingingswet wordt pas overtreden als een onderneming haar machtspositie misbruikt. Hiervan kan sprake zijn bij: leveringsweigering, koppelverkoop, discriminatie, het «wegdrukken» van concurrentie, het vragen van onredelijke prijzen of het opleggen van onredelijke voorwaarden⁹⁰.

⁸⁹ Uit de scan van de Nederlandse bouwsector gemaakt door CapAnalyses blijkt dat 49% van de GWW werken de overheid als opdrachtgever heeft. Het vermoeden bestaat dat dit voor asfaltwerken aanzienlijk hoger ligt omdat asfalt voornamelijk gebruikt wordt voor de aanleg van wegen en die worden op hun beurt veelal aangelegd door Rijkswaterstaat.

⁹⁰ Ottow, A. T. & I. W. Verloren van Themaat (1998) Mededingingswet in kort bestek. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV.

Toetredingsbelemmeringen

In gesprekken die door de enquêtemissie en door de SEO over de asfaltmarkt zijn gevoerd komen verschillende toetredingsbelemmeringen naar voren. Deze zijn gerelateerd aan de drie laatstgenoemde voorbeelden van misbruik van een economische machtspositie: het «wegdrukken» van concurrentie, het vragen van onredelijke prijzen en het opleggen van onredelijke voorwaarden.

Een eerste mogelijke toetredingsbelemmering is dat asfalt volgens gesprekspartners moeilijk of alleen tegen hoge prijzen te verkrijgen zou zijn. Hiervoor werd al aangegeven dat het verkrijgen van asfalt tegen een redelijke prijs volgens sommige gesprekspartners alleen mogelijk was als er van tevoren afspraken werden gemaakt met alle marktpartijen. Hierdoor zouden bedrijven in een positie worden gedwongen waarin het bijna noodzakelijk is om te participeren in asfaltcentrales omdat men het asfalt anders voor meer geld zou moeten inkopen, waardoor verkrijgen van opdrachten moeilijk is. In economisch opzicht is het vragen van hogere prijzen aan bepaalde afnemers niet wenselijk omdat het de marktwerking verstoort: er ontstaan concurrentievoordelen die niet op economische efficiëntie zijn gebaseerd. Hierdoor ontstaat het risico dat efficiënte (nieuwe) aanbieders uit de markt worden gedrukt terwijl inefficiënte aanbieders in de markt blijven.

| «Een aannemer zonder asfaltcentrale krijgt geen kans om asfaltwerken uit te voeren.» |

Sommige gesprekspartners benadrukten tevens dat zij zich tegengewerkt voelden door de (regionale) overheid. Het kostte hun grote moeite om een vergunning te krijgen om asfalt te kunnen produceren. Het is echter niet uitgesloten dat er legitieme redenen waren voor dit overheidsoptreden.

Een toetredingsbelemmering kan gevormd worden door samenwerking van bouwbedrijven in projecten. In de GWW wordt ca. 20% van de omzet behaald met projecten die in combinatievorm worden uitgevoerd. Het grootbedrijf in het GWW-segment realiseert een groter aandeel van haar omzet in combinatie dan de kleinere ondernemingen⁹¹. Het is echter niet duidelijk hoe groot de combinatievorming in de asfaltbranche is. Er bestaat geen exacte informatie over de grootte van asfaltwerken en de bedrijven die deze werken uitvoeren.

Samenwerking kan gewenst zijn: zonder onderaanneming en/of combinatievorming zouden veel ondernemingen niet over voldoende capaciteit of benodigde specialismen beschikken om opdrachten uit te voeren. Zo beschouwd draagt samenwerking bij aan concurrentie⁹². Samenwerking kent echter ook nadelen. Als bedrijven die een werk afzonderlijk hadden kunnen uitvoeren een combinatie vormen, daalt het effectieve aantal aanbieders en neemt mogelijk ook de concurrentie af.

Conclusie

De eigenschappen van het product asfalt leiden tot een beperkt aantal relevante aanbieders per regio. Dit aantal wordt verder verkleind door de daling van het aantal asfaltcentrales. Bovendien werken participeren bouwconcerns intensief (en vaak gezamenlijk) in deze centrales, waardoor het aantal aanbieders op de wegenbouwmarkt dat over (eigen) asfalt beschikt, wordt beperkt.

⁹¹ CapAnalyses, in opdracht van NMa (2002) Scan van de Nederlandse bouwsector.

Brussel: CapAnalyses.

⁹² idem.

5.2 Zand en grind

5.2.1 Structuur

De kenmerken van het product, de speciale regelgeving, het aanbod en de vraagkant van de markt bepalen de structuur van de markt.

Het product⁹³

Industriezand is een verzamelnaam voor een aantal soorten zand, dat wordt gebruikt voor de productie van verschillende bouwmaterialen. Beton- en metselzand is de belangrijkste soort binnen de groep industriezand. Kalkzandsteen, asfaltzand en zilverzand maken ook deel uit van de groep industriezand.

Beton- en metselzand is een grovere zandsoort; het bestaat uit een mengsel van zand van verschillende korrelgroottes. Het wordt als grondstof gebruikt bij de vervaardiging van betonproducten, met name betonmortel (1/3 van de vraag) en betonwaren. Voor de vervaardiging van betonmortel en betonwaren is naast zand ook grind en cement benodigd.

Bij de winning van beton- en metselzand wordt ook ophoogzand en, in beperkte mate, grind gewonnen. Ophoogzand is alleen geschikt voor het aanleggen van ophogingen, bijvoorbeeld voor het bouwrijp maken van woonwijken en industrieterreinen, bij de aanleg van wegen en voor kustsuppletie.

Het verschil tussen zand en grind ligt in de korrelgrootte. Grind wordt voornamelijk in rivierbeddingen gebaggerd. Grind is vaak een bijproduct van de verbreding van rivieren.

Regelgeving

In Nederland is het ontgronden van zand en grind gebonden aan een vergunning op basis van de Ontgrondingswet (OGW). Een vergunning wordt verleend door het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie waarin het betrokken gebied zich bevindt. De hoeveelheid per provincie beschikbaar te stellen beton- en metselzand wordt uitgestippeld in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD).

In de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Limburg bevinden zich de belangrijkste voorraden beton- en metselzand. Ongeveer 85% van de totale Nederlandse beton- en metselzandproductie in de periode 1989–1996 werd in deze drie provincies gerealiseerd. Dit betekent dat deze provincies een sleutelrol spelen in deze markt. De provincies hebben zo goed als vastgesteld dat zij tot 2008 geen nieuwe winlocaties openstellen. Onverwachte openstellingen zijn onwaarschijnlijk, aangezien de ontwikkeling van een ontgrondingsproject 10–15 jaar in beslag neemt. Een probleem is echter dat er een aanzienlijk tekort (80 miljoen ton) wordt verwacht voor beton- en metselzand. Vanwege dit dreigende tekort dringt het Rijk bij de provincies aan op oplossingen⁹⁴. Het is echter de vraag of dit op korte termijn tot het openstellen van nieuwe zandwinningslocaties zal leiden.

⁹³ Gebaseerd op de beschrijving van zandproducten van de NMa in de zaak Geertjesgolf (Zaaknummer 507).

⁹⁴ Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan het Nederlands Verbond Toelevering Bouw dd. 2 maart 2000.

Het grootste te gunnen grindwinningproject is momenteel de Grensmaas. Dit project is in eerste instantie een waterbergingsproject waarbij als bijproduct zo'n 50 mln ton grind vrijkomt. De provincie Limburg wil het Grensmaas-project onderhands gunnen aan een combinatie van regionale grindwinners. Aangezien het een project van een half miljard euro is, zou

het eigenlijk openbaar aanbesteed moeten worden. De provincie gebruikt, in samenspraak met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het argument dat eigendomsrechten van grond een openbare aanbesteding onmogelijk maken. De Europese Commissie vindt deze redenering echter niet toereikend. De zaak is nog niet afgelopen.⁹⁵

Het aanbod

De Nederlandse markt voor beton- en metselzand kenmerkt zich door een relatief beperkt aantal aanbieders. Over het precieze aantal bestaat geen duidelijkheid. In de zaak Nederzand (1999) stelt de NMa dat er in Nederland ongeveer 9 landelijke en 20 regionale zandwinningbedrijven⁹⁶ plus importeurs actief zijn als aanbieders. In de zaak Geertjesgolf (2001) noemt de NMa 11 landelijke zandwinningbedrijven. Andere bronnen wijzen erop dat er meer regionale bedrijven actief zijn (40–50), maar uit een oogpunt van marktwerking is hun invloed op de concurrentie beperkt.

Het onderscheid tussen landelijke en regionale bedrijven wordt gemaakt op basis van de wijze van vervoer van het gewonnen zand; niet op basis van het geografische afzetgebied. Bij vervoer van beton- en metselzand over kortere afstanden (een straal van 30 tot 50 km rondom de winning-plaats) worden vrachtwagens gebruikt. In de praktijk wordt dit aangeduid als regionale winning. Bij transport over langere afstanden wordt het zand per binnenvaartschip naar de afnemer vervoerd, in de praktijk aangeduid als landelijke winning. Het belangrijkste kenmerk van landelijke winning is dat de winningslocatie dicht bij vaarwegen ligt die voor binnenvaart geschikt zijn.

Volgens de NMa⁹⁷ wordt er in Nederland jaarlijks ongeveer 21 miljoen ton beton- en metselzand gewonnen, waarvan 14 miljoen ton wordt geproduceerd door landelijke winning en 7 miljoen ton door regionale winning. Daarnaast wordt er 7 miljoen ton geïmporteerd uit Duitsland en wordt er 7 miljoen ton geëxporteerd naar België. Wat import betreft blijkt uit de door ons gevoerde gesprekken dat een substantieel deel van het ingevoerde zand afkomstig is van buitenlandse dochters van grote Nederlandse landelijke zandwinningbedrijven. De conclusie is dat de echte concurrentie vanuit het buitenland zeer beperkt is.

De omzet op de Nederlandse markt bedraagt ongeveer 100 miljoen euro per jaar. De prijs van beton- en metselzand bedraagt ongeveer 5 euro per ton (exclusief transportkosten). De transportkosten bedragen ongeveer 0,02 euro per ton km bij vervoer per schip en ongeveer 0,125 euro per ton km bij vervoer per vrachtwagen.

⁹⁵ G. Coerts, Handjeklap Grensmaas bruuskeert Brussel, Het Financiële Dagblad, 4 februari 2002; G. Coerts, «Sjoemelstop» levert Limburg geld op, Het Financiële Dagblad, 21 maart 2002.

⁹⁶ Nma, zaak 620, gebaseerd op de ledenlijst van de Stichting Zand en de Nederlandse Vereniging van Regionale Industrie Zand en Grind Producenten (NEVRIP). Deze schatting komt overeen met CBS cijfers over de bouwmaterialenindustrie uit 1995 (29 bedrijven; zie tabel Bouwmaterialenindustrie in deel 1), maar spoort niet met het aantal zand- en grindwinningsbedrijven (75) (zie tabel Bedrijven naar bedrijfsactiviteit in deel 1).

⁹⁷ De in het vervolg genoemde cijfers komen uit het besluit van de Nma in zaaknummer 507, behalve waar anders vermeld.

In tabel 5.1 worden de bedrijven in de landelijke winning weergegeven. In de tweede kolom wordt een tentatieve lijst gegeven van de marktaandelen in de periode 1989–1996, voor zover bekend. De marktaandelen op de zandmarkt zijn vrij constant.

Tabel 5.1 Bedrijven in de landelijke winning

Bedrijf	Geschat marktaandeel**
Dekker Zandbaggerbedrijf B.V. te IJzendoorn*	28%
Kaliwaal-Bijland B.V. te Velp*	16%
B.A. Zandzuigbedrijf van Heeringen en van Vliet te Wilnis*	
B.V. de Verenigde Zandzuigers «De IJssel» te Hattem*	
Van Waning Winning en Projecten B.V. te Kerkdriel*	12%

Bedrijf	Geschat marktaandeel**
H.W. Paes B.V. te Wessem*	2%
Beheersmaatschappij Goudriaan B.V. te Maasbracht*	0%
Van Roosmalen's Transport en Handelsmaatschappij B.V. te Maastricht*	4%
B.V. Grint- en Zandexploitatie maatschappij v/h Gebrs. Smals te Roermond*	24%
SDH	Onbekend
Moorlak	Onbekend
Van der Kamp	Onbekend

* Neemt deel in Nederland.

** De feitelijke marktaandelen zijn bij de NMa bekend.

Zandwinningbedrijven hebben vaak relaties met andere bedrijven. Er is redelijk veel integratie met andere bouwgrondstoffen zoals cement of beton bij voorbeeld. Zowel Dekker als Kaliwaal zijn bijvoorbeeld gelieerd aan betoncentrales. Sommige bedrijven hebben een projectontwikkelingspoot. Zoals in deel 1 is te zien zijn 24 zand- en grindwinningbedrijven gelieerd aan grote bouwconcerns. Er zijn echter ook veel zelfstandige bedrijven.

Toetreden tot de markt voor zandwinning is niet eenvoudig, om verschillende redenen:

- Allereerst zijn er aanzienlijke investeringen nodig om een zandwinningsproject te realiseren. Er dient bij voorbeeld eerst een voorhaven (voor de afvoer van het zand via de rivier) en een werkkerrein te worden aangelegd.
- Ten tweede kennen zandwinningsprojecten een zeer lange voorbereidingstijd voordat de feitelijke winning kan beginnen. Deze lange voorbereidingstijd is met name een gevolg van de noodzaak om meerdere vergunningen te verkrijgen (o.a. bestemmingsplannen, milieuvergunningen, ontgrondingsvergunning) en van de stappen die daarvoor moeten worden doorlopen (o.a. milieu-effectrapportage, inspraak, overleg met meerdere overheden). Aan de vergunningen worden vaak voorschriften toegevoegd volgens welke de zandwinner na de ontgroning verantwoordelijk is voor de herinrichting van de locatie.
- Tot slot wordt de toetreding beperkt door het relatief beperkte aantal vergunningen dat voor ontgrondingen wordt verleend.

De vraag

Tegenover het beperkte aantal aanbieders staat een groter aantal afnemers. De grofweg 30 baggeraars verkopen beton- en metselzand aan ongeveer 400 vestigingen in de betonmortel- en betonproductenindustrie (hoewel de eigendomsrelaties op de betonmarkt een grotere feitelijke concentratie suggereren). De relatie tussen zandwinningbedrijf en betoncentrale is overigens vaak niet direct. Handelaren en transporteurs staan veelal tussen de twee partijen. De logistiek wordt door intermediairs verzorgd.

Van een zandwinningbedrijf wordt verwacht dat er altijd capaciteit is om te leveren. Dit impliceert dat een zandwinningbedrijf altijd overcapaciteit moet hebben om als een betrouwbare leverancier beschouwd te kunnen worden. Voorraadproductie is niet mogelijk vanwege de grote hoeveelheid ruimte die voor opslag nodig zou zijn. Het gebaggerde zand moet derhalve meteen per schip vervoerd worden.

5.2.2 Gedrag

Casus: Nederzand

Op de zandmarkt vormen fysieke schaarste en vergunningen een belangrijke bottleneck. Dit impliceert dat de overheid en met name de provincies een belangrijke rol spelen aan de aanbodzijde van de markt. Het lijkt erop dat het beleid dat door provincies gevoerd wordt coalitievorming en het in stand houden van de status-quo in de hand werkt. Op eerste gezicht zou openbare aanbesteding de meest voor de hand liggende methode zijn bij zandwinningsvergunningen. Provincies zijn echter geneigd om een «eerlijke verdeling» tussen de aanvragen te bewerkstelligen.

Eind jaren tachtig wilde de provincie Gelderland een grote zandwinninglocatie vergunnen: de Maasbommel. De provincie wilde het liefst met één gesprekspartner aan tafel. Daarom werd een combinatie van de negen Gelderse zandwinners gevormd (de eerste negen bedrijven in tabel 5.1). Deze combinatie kreeg de naam Industriezand. Naast Industriezand diende echter onverwacht ook zandwinner Smals, die tot dan toe alleen in Brabant en Limburg actief was, een ontgrondingaanvraag voor de Maasbommel in, vergezeld van een uitvoeringsplan. De provincie heeft Industriezand ook gevraagd om een plan te maken en heeft de locatie Maasbommel in eerste instantie aan Industriezand gegund. Intussen had Smals echter strategisch grond ingekocht en konden Industriezand en de provincie Gelderland niet om Smals heen.

Tegelijkertijd vond de provincie Noord-Brabant dat Smals opvallend groot aan het worden was als hij de Kraaienbergse plassen voor zich alleen had. De twee provincies besloten om de zandwinning op elkaar af te stemmen en dwongen Smals en Industriezand tot samenwerking in Maasbommel, Kraaienbergse Plassen, Heeswijkse Kampen en Geertjesgolf. De provincies Gelderland en Noord-Brabant stelden een winrechtenverdeling op waarbij de rechten op elke locatie verdeeld worden aan de hand van de afzet van de individuele deelnemers over een periode van zeven jaar voorafgaand aan de vergunningverlening. Op basis van deze berekeningen kreeg Industriezand 75% en Smals 25% van de rechten toebedeeld.

Begin 1994 ondertekenden de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Limburg een «Intentieverklaring met betrekking tot afstemming vergunningverlening beton- en metselzand voorziening». In de Intentieverklaring worden criteria genoemd die de provincies zullen hanteren in situaties waarin meerdere zandwinbedrijven een vergunning en/of winrechten wensen te verkrijgen voor dezelfde winlocatie (samenloop van vergunningaanvragen). Daarbij worden twee opties genoemd:

- er kan één vergunning worden verleend aan een door de betrokken zandwinbedrijven op te richten samenwerkingsverband met een bij vergunningvoorschrift aan te geven winruimtepercentage;
- er kunnen meerdere vergunningen worden verleend aan verschillende zandwinbedrijven, waarbij ieder van hen een deel van de locatie krijgt toegewezen⁹⁸.

De samenwerking tussen Industriezand en Smals resulteerde in de oprichting van Nederzand BV. Zoals uit tabel 5.1 blijkt, participeerden bijna alle grote zandwinners van Nederland in deze samenwerking. In het kader van Nederzand werden afspraken gemaakt over samenwerking bij het verkrijgen van winrechten in en bij het ontwikkelen van zandwinningsprojecten. Andere afspraken hadden betrekking op gezamenlijke planvorming, grondverwerving en verwerving van de benodigde vergunningen, advisering van de provincies inzake de verdeling van winrechten, de gezamen-

⁹⁸ NMA, Besluit zaaknummer 507, nrs. 18–19.

lijke civieltechnische voorbereiding van de ontzandingen en de uitvoering van werken met betrekking tot beheer, onderhoud en herinrichting van terreinen tijdens en na ontzanding. Ook werden expliciete afspraken gemaakt over de onderlinge verhoudingen, stemrechten, kosten die gemaakt worden in het kader van de samenwerking enzovoorts. De verdeling vond plaats naar rato van het aandeel van het bedrijf in de ontzanding. Het aandeel in de ontzanding is gebaseerd op het historische marktaandeel van het bedrijf. Op deze manier werden de marktaandelen op de van oorsprong niet al te dynamische markt definitief vastgepind.

Nederzand BV is een zeer vergaande, structurele en langdurige samenwerking. De concurrentie tussen de deelnemende partijen is daarbij in belangrijke mate uitgeschakeld. Doordat rechten op winning onderling worden verdeeld, wordt in principe de markt verdeeld. Voor derden worden de mogelijkheden om toegang tot zandwinninglocaties te krijgen ernstig bemoeilijkt.

De kosten van de deelnemende ondernemingen worden door de samenwerkingsovereenkomst voor een belangrijk deel gelijkgeschakeld. De NMa komt tot de conclusie dat gemiddeld 50% van de kostprijs, oftewel 40% van de verkoopprijs, uit gezamenlijke kostenposten bestaat. Op basis hiervan concludeert de NMa dat het delen van een dermate groot percentage van de kosten onvermijdelijk tot gevolg heeft dat de concurrentie op de afzetmarkt voor een groot gedeelte uitgeschakeld is.

Een ander gevolg van deze constructie is dat bij de lopende projecten van Nederzand⁹⁹ alle deelnemende bedrijven op alle locaties een werkplaats hebben neergezet, terwijl het efficiënter zou zijn als er per locatie maar één of enkele bedrijven zouden opereren. Deze samenwerkingsovereenkomst biedt geen ruimte voor het zoeken naar de efficiënte schaal van operaties.

Desalniettemin heeft de samenwerkingsovereenkomst waarschijnlijk ook efficiëntieverbetering teweeggebracht. De bedrijven zijn, gezien de zekerheid die zij door de samenwerking over de toegang tot de toegangsbronnen hebben, in staat om te investeren in apparatuur en productiemethoden. Ook het gezamenlijk uitvoeren van de voorbereidingswerkzaamheden kan de efficiëntie vergroten (schaalvoordelen).

De NMa heeft de samenwerking per project beoordeeld en komt tot de conclusie dat de samenwerkingsovereenkomst mededingingsbeperkende gevolgen heeft. In twee gevallen constateerde de NMa het bestaan van overheidsdwang. De samenwerking had misschien niet tot doel de concurrentie te beperken, maar dit is wel het gevolg. De samenwerking op de inputmarkt leidt mogelijk ook tot minder concurrentie op de afzetmarkt. De betonindustrie klaagt echter niet over marktmacht van zandwinningbedrijven.

Tekort aan zand

De overheid speelt een doorslaggevende rol in het aanbod van metsel- en betonzand. Zonder vergunning kan immers geen zand ontgrond worden. De overheid maakt een schatting van het benodigde zand. De toekomstige behoefte aan beton- en metselzand wordt dan vertaald in afspraken tussen Rijk en provincies voor het winbaar maken van een bepaalde hoeveelheid zand.

⁹⁹ Kraaienbergse Plassen, Heeswijkse Kampen en Geertjesgolf. De gunning van de Maasbommel (Watergoed) is na 18 jaar nog steeds niet definitief.

Volgens CPB-scenario's zou er minimaal 220 miljoen ton beton- en metselzand nodig zijn in de periode 2000–2010. Hiervan zou volgens het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen 50 miljoen ton uit alternatieve bronnen moeten komen, zoals zeezand of hergebruik. De taakstelling voor het Rijk en de provincies zou dan 170 miljoen ton bedragen, waarvan 27 miljoen ton van Rijkswaterstaat en 143 miljoen ton van de provincies zou moeten komen. Rijkswaterstaat heeft echter nog slechts vergunningen verstrekt voor 15 miljoen ton en de provincies voor 103 à 113 miljoen ton. Alle provincies behalve Noord-Brabant hebben minder vergunningen verstrekt dan vastgesteld in de taakstelling.

Het feit dat een ontgrondingaanvraag een doorlooptijd van 10–15 jaar heeft, belooft niet veel goeds voor de verwachte tekorten. Deze zullen naar verwachting in 2005 en 2006 een hoogtepunt bereiken.

«De overheid zegt dat er een vrije markt is; los het zandtekort zelf maar op. Als het een vrije markt was, was het geen probleem. Maar het is de overheid die de vergunningen verdeelt.»

Grind: Grensmaas

Het grootste te gunnen grindwinningproject is de Grensmaas. De provincie Limburg wil dit onderhands gunnen aan een combinatie van regionale grindwinners. Het motief voor deze keuze is dat grondeigendom openbare aanbesteding in de weg zou staan. De keuze voor de deelnemende bedrijven is opvallend: de beoogde deelnemers aan de Grensmaas zijn tevens de belangrijkste bedrijven die in de zeemineralebranche actief zijn. Met de gunning van dit project wordt mogelijk een collectieve dominantiepositie geschapen¹⁰⁰, vergelijkbaar met die van Nederzand.

5.2.3 Prestaties

De rendementen in de zand- en grindwinning zijn opvallend hoog (zie Deel 1); dit versterkt het beeld van een markt met weinig concurrentie. De toetreding is zeer beperkt en de marktaandelen liggen grotendeels vast.

De monopoliesituatie op de Nederlandse markt van industriezand neemt niet weg dat de Nederlandse baggerindustrie internationaal een hoog aanzien heeft, met name wat betreft de toepassing van baggertechnieken. Nederland is dan ook een groot exporteur van baggertechnieken; zelfs bij de bouw van de landingsbaan voor Hong Kong Airport werden Nederlandse baggertechnieken toegepast. De export betreft voornamelijk baggeractiviteiten waarbij zand en grind bijproducten zijn van bijvoorbeeld verdieping van vaargeulen of waarbij ophoogmateriaal wordt gewonnen.

Het feit dat de Nederlandse baggerindustrie internationaal concurrerend is, heeft deels te maken met locatievoordelen. De Nederlandse baggerindustrie kon zich historisch goed ontwikkelen omdat de omstandigheden in eigen land heel gunstig zijn voor deze industrie, bij voorbeeld de aanwezigheid van veel binnenvaartmogelijkheden. Verder is het mogelijk dat de ontstane structuur op de markt de technologische ontwikkeling bevordert. Bedrijven kunnen immers alleen met kostenbesparende methodes en productinnovatie met elkaar concurreren op de markt waar zo goed als alles vastligt. De «zandraffinaderij» waarbij zand wordt opgezogen en in veertig verschillende mengsels wordt gescheiden,

¹⁰⁰ De grindproducenten in de Grensmaas ondervinden vooral concurrentie van zeegrind (bij grind uit de Rijn zijn de transportkosten – door de afstand – relatief hoog).

helemaal toegesneden op de wensen van de klant is een voorbeeld van de innovaties die deze sector de laatste jaren heeft gerealiseerd.

5.3 Beton

In deze paragraaf gaan we nader in op de betonmarkt. Beton is een cruciale input die van groot belang is voor zowel de B&U als voor de GWW.

5.3.1 Structuur

Het product

Beton wordt in de vorm van betonmortel en in de vorm van prefab betonproducten geleverd aan de aannemers. Voor dit onderzoek is de betonmortel het meest interessant vanwege de beperkte houdbaarheid en andere logistieke problemen.

Beton is een halffabriek. Voor de vervaardiging van beton is naast zand en grind ook cement en water benodigd. Betonmortel is aan bederf onderhevig en kan niet op voorraad gemaakt worden. Soms wordt beton op de bouwplaats ter plekke «handmatig» aangemaakt. Bij grote hoeveelheden is dit echter geen optie. De mortel moet twee uur na aanmaak verwerkt zijn. Dit impliceert een regionale afbakening van de markt in een straal van 25 tot 40 kilometer rondom de betonmortelcentrale, afhankelijk van de verkeersdrukte in het gebied en van de soort beton. Ook de weersomstandigheden kunnen op deze grens van invloed zijn. Als het wegens omstandigheden niet lukt om binnen twee uur het aangemaakte beton te laten verwerken, moet de chauffeur van de vrachtwagen spoedig terug naar de centrale, zodat de betonmortel alsnog hergebruikt kan worden. Als dit niet lukt, dan is de molen van de vrachtwagen niet meer te redden.

| «Logistiek is het hart van beton.» |

Prefab betonelementen kunnen wel op voorraad gemaakt worden, maar de transportkosten zijn meestal hoog. De markt van prefab wordt geografisch beperkt tot de transportafstand van deze producten en bedraagt afhankelijk van het type product ca. 250 tot 600 kilometer rondom de fabriek.

Regelgeving

Betonfabrikanten hebben te maken met veel regelgeving. Er zijn milieutechnische eisen rond de toepassing (beton mag bijvoorbeeld niet «uitlogen» naar de bodem), eisen aan betoncentrales (bijvoorbeeld wat betreft vergunning, geluidshinder en verontreiniging) en verkeersregels (bijvoorbeeld de snelheid waarmee vrachtwagens mogen rijden en het gewicht dat getransporteerd mag worden).

Uit een oogpunt van marktwerking is ook de regelgeving rondom tijdelijke betoncentrales van belang. De vaste producenten moeten zich in detail houden aan de bovengenoemde regels. Tegelijkertijd is het tamelijk eenvoudig om voor grote projecten tijdelijke betoncentrales in te richten via de vrijstellingsprocedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening¹⁰¹. Zo'n tijdelijke betoncentrale heeft te maken met minder regelgeving. Bovendien zijn de transportkosten aanzienlijk lager. Het oprichten van een tijdelijke centrale kan dus heel gunstig zijn voor de uitvoerder van een groot project.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld «Oog voor betonmortel wordt oog voor bouwproces», *Betonkrant*.

Aanbod

Het CBS schat dat er jaarlijks 7,5 à 8 miljoen kubieke meter betonmortel wordt geproduceerd. Zoals we op basis van de beperkte transportafstand verwachten is deze productie niet geconcentreerd in een klein aantal centrales. Het aantal betonmortelcentrales ligt boven de 150. Volgens de Vereniging van Ondernemingen van Betonmortelfabrikanten in Nederland (VOBN) nemen de bij deze vereniging aangesloten 140 betonmortelcentrales ongeveer 85% van de totale betonmortelproductie voor hun rekening. Deze 140 vestigingen zijn verdeeld over ongeveer tachtig ondernemingen.

Een markt waarop tachtig ondernemingen actief zijn lijkt op het eerste gezicht concurrerend te zijn. De markt voor beton is echter regionaal van aard. In Amsterdam zijn er bij voorbeeld vijf betoncentrales, waarvan er drie aan één bedrijf zijn verbonden (Mebin). In Rotterdam zijn er zes centrales, waarvan er vier tot Mebin behoren. In feite zijn er dus zowel in Amsterdam als in Rotterdam drie aanbieders. In Den Haag zijn er maar twee centrales. In Utrecht zijn er ook twee centrales, behorend tot één bedrijf. De genoemde centrales ondervinden weliswaar concurrentie van aangrenzende gebieden, maar deze concurrentie is beperkt vanwege de verkeersdrukte rond de genoemde grote steden.

In deel 1 (tabel 6) van deze rapportage zijn acht grote betonconcerns geïdentificeerd die een groot netwerk van betoncentrales in handen hebben. Verder lijkt het erop dat de concentratie op de betonmarkt door concernrelaties nog groter is dan in deel 1 naar voren komt. Het genoemde bedrijf Mebin is bijvoorbeeld een dochtermaatschappij van ENCI; ENCI is op zijn beurt een dochter van de Heidelberg Cement Group. Deze laatste relatie ontbreekt in de gegevens die in deel 1 zijn gebruikt. De feitelijke concentratie wordt dus met de verzamelde gegevens mogelijk nog onderschat.

De concurrentie voor vaste betonmortelcentrales komt uit mobiele of tijdelijke centrales. Deze centrales worden door aannemers opgericht met als doel het leveren van beton voor een specifiek project. Bij de bouw van de tunnel onder het Groene Hart (voor de HSL-Zuid) is bijvoorbeeld een tijdelijke betonmortelcentrale ingericht door Koop Tjuchem en zijn Franse partner. Deze centrale bestaat vijf jaar. Voor betonmortelproducenten met vaste centrales betekent dit dat zij geen beton kunnen leveren ten behoeve van dit specifieke project. Ze ondervinden echter van de tijdelijke centrale geen concurrentie bij leveringen voor andere bouwwerken.

Toetreding kan in beginsel ook vanuit het buitenland plaatsvinden. Vanwege de beperkte afstand waarover beton vervoerd kan worden is het begrijpelijk dat er geen grootschalige import plaatsvindt. Toch zou men verwachten dat langs de grens enige handelsactiviteit zou bestaan. In de gevoerde gesprekken komt echter naar voren dat de import van beton zeer beperkt is. Soms werd daarbij aangevoerd dat betonmortel zowel in Duitsland als in België goedkoper is dan in Nederland. Er zou niet worden geïmporteerd omdat uitvoerende bedrijven vrezen dat zij vervolgens geen beton meer kunnen krijgen voor andere projecten. Volgens andere gesprekspartners gelden in omliggende landen andere kwaliteitseisen en beoordelingssystemen, waardoor het noch voor de buitenlandse noch voor de Nederlandse bedrijven lonend zou zijn de productie op de bediening van andere markten in te stellen.

Een andere groep potentiële toetreders tot de betonmarkt zijn zandwinningbedrijven of cementproducenten. Voor deze bedrijven zou het redelijk gemakkelijk zijn om beton te produceren. Zij zijn echter huiverig voor het opzetten van een eigen betoncentrale omdat ze dan de kans lopen geboycot te worden door andere betoncentrales (afnemers). Het ligt anders als deze grondstofleveranciers een betoncentrale overnemen, maar daardoor wordt het aanbod niet groter.

De certificering van producenten ligt vast in Nederlandse regels. Het kwaliteitsniveau van het beton wordt bepaald in de bestekken. Dit betekent dat betonmortelfabrikanten niet met elkaar concurreren op kwaliteit. Wel doen betonmortelproducenten aan technische advisering. Dit houdt bijvoorbeeld in dat betonmortelfabrikanten trachten opdrachtgevers en ingenieurs te overreden om betonmortel te gebruiken in plaats van alternatieve materialen (bijvoorbeeld betonmortel in plaats van prefab beton; beton in plaats van kalkzandsteen voor gebouwen; beton in plaats van asfalt voor wegen). Ons inziens gaat het hier eerder om samenwerking (met name via de Vereniging van Ondernemingen van Betonmortelfabrikanten) dan om concurrentie.

Vraag

Aan de vraagzijde van de betonmarkt staan de uitvoerders, zowel in de B&U als in de GWW. Hun vraag is een afgeleide vraag: de vraag naar beton is zeer afhankelijk van de vraag naar bouwwerken. De afgelopen jaren ging het goed met de bouwsector en is de vraag naar beton gestegen. Gegeven de lopende en geplande grote projecten is het de verwachting dat deze grote vraag naar beton blijft aanhouden.

5.3.2 Gedrag

Strategisch belang beton

Het verzekeren van de toevoer van betonproducten is van strategisch belang voor bijna alle bedrijven in de GWW en B&U. Beton is een immers een essentieel onderdeel in de productie. Op de *korte termijn* wordt de toevoer van beton verzekerd met jaarafspraken tussen bouwbedrijven en betoncentrales. Met jaarafspraken kunnen voornamelijk grote bedrijven goede prijzen en leveringsvoorwaarden voor zichzelf bereiken. Een groter bedrijf met een regelmatige afname kan betere voorwaarden bedingen dan een kleine incidentele klant.

Beton is een belangrijke kostenpost voor de aannemer. Bovendien is een aannemer zeer afhankelijk van de betrouwbaarheid van levering. Er is dus ook behoefte aan zekerheid op de *lange termijn*. In deel 1 van deze rapportage blijkt dat er relatief weinig betonproducenten in handen zijn van grote bouwconcerns (13 van de 388). Een aantal hiervan zijn prefab producenten; de rest produceert stortklaar beton. Gezamenlijk eigendom is echter niet herkenbaar in de administratie van de Kamers van Koophandel. Verder vormen tijdelijke betoncentrales mogelijk geen afzonderlijk bedrijf. Het aantal relaties tussen bouwbedrijven en betoncentrales is dus mogelijk groter dan in deel 1 is weergegeven.

Zand, de cruciale input

Het grootste knelpunt voor de betonindustrie is de grondstof zand. Naar aanleiding van de te verwachten grote tekorten van zand zijn betoncentrales belangen gaan inkopen in de productie daarvan. De grootste tekorten worden voor 2005–2006 verwacht. Een veel besproken alternatief

voor rivierzand is zeezand. Over de geschiktheid van zeezand verschillen echter de meningen.

In een situatie met een tekort aan zand is het verwonderlijk dat de overheid aan de ene kant geen vergunningen uitgeeft voor binnendijkse zandwinning en dat anderzijds in bestekken van overheidsopdrachten staat voorgeschreven dat er géén zeezand gebruikt mag worden.

«Zeezand is niet echt een optie voor het vervaardigen van beton. Zeezand bevat zout en dat heeft nadelige gevolgen voor de kwaliteit van beton. Het ministerie van Verkeer & Waterstaat vermeldt expliciet in bestekken dat geen zeezand mag worden gebruikt.»

Er zijn mogelijk ook andere alternatieven, maar die zijn veel duurder. Beton kan bij voorbeeld gemaakt worden van graniet in plaats van rivierzand.

5.3.3 Prestaties

De markt voor stortklare beton is zeer regionaal georiënteerd. Voor zover wij het hebben kunnen achterhalen is er sprake van regionale monopolie-situaties. De onderlinge concurrentie is beperkt. De rendementen van de betonindustrie zijn dan ook zeer hoog (zie deel 1). Er is ook sprake van horizontale integratie tussen betonproducenten en van verticale integratie waarbij betonproducenten integreren met zand-, grind- en cementproducenten. Ook worden samenwerkingsverbanden aangegaan met aannemers en worden betoncentrales overgenomen door aannemers.

De verticale integratie werkt door naar de volgende schakel in de bedrijfskolom. Er zijn aanwijzingen dat bouwbedrijven die niet gelieerd zijn aan betonleveranciers een concurrentienadeel hebben

De betonindustrie is de afgelopen jaren zeer innovatief geweest en heeft een breed scala producten geïntroduceerd. Innovaties in druksterkte, zelfdichtend beton, gekleurd beton en kunststofvezels om zodoende minder wapeningsstaal te hoeven gebruiken zijn voorbeelden van de productinnovaties. Zoals de industrie deze ontwikkelingen zelf graag noemt: «de omslag van kubieke meters mortel naar oplossingen voor bouwvraagstukken».

Het zou kunnen dat de structuur van de markt bij deze innovaties een rol speelde. Met verticale integratie is het immers gemakkelijker en meer in het belang van de betonfabriek om de productie aan de behoeften van de aannemer aan te passen. Tegenover deze innovatievoordelen staat de mededingingsbeperking die ontstaat vanwege verticale integratie en lokale monopolie-macht.

5.4 Spoorwegbouw

In deze casus wordt de markt voor spoorwegbouw nader beschouwd. Daarbij wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de omvang van de markt, de wijze waarop opdrachten worden verleend, de marktaandelen van de verschillende aanbieders en inschattingen van de kosten van spoorbouwprojecten.

De totale jaarlijkse uitgaven aan spoorweginfrastructuur zijn in de tweede helft van de jaren negentig sterk gestegen, met name door de Betuwelijn,

en liggen nu boven 1 miljard euro (zie tabel 5.2). Het door NS Railinfra-beheer (RIB) uitbestede werk is toegenomen van ruim 300 miljoen naar bijna 500 miljoen euro per jaar.

Tabel 5.2 Investerings in spoorweginfrastructuur door NS-RIB, in miljoenen euro

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bruto investeringen	458	719	706	759	933	990	1 236
Kosten uitbesteed werk	333	327	401	416	355	406	489

Bron: Jaarverslagen NS RIB.

Een groot deel van de bouwwerkzaamheden die ten behoeve van spoorvoorzieningen worden verricht, heeft een karakter dat vergelijkbaar is met werkzaamheden die ook buiten de spoorsector worden uitgevoerd. Een voorbeeld is de aanleg van tunnels. In deze casus richten we ons primair om de aanleg van specifieke spoorelementen, omdat de bijzondere eigenschappen van de spoorbouwmarkt daarin het sterkst naar voren komen.

De casus is voor een deel gebaseerd op informatie die is verstrekt door Railinfra-beheer, de enige opdrachtgever voor spoorbouw. Daarnaast wordt specifieke aandacht besteed aan één concrete aanbesteding: de spoorverdubbeling ter hoogte van het NS-station Bijlmer. De gang van zaken bij (aanbesteding van) spoorbouw in het algemeen en bij de Bijlmer-aanbesteding in het bijzonder, wordt gezien in het licht van de meer algemene conclusies in de voorgaande hoofdstukken.

Monopsonie

De spoorbouwmarkt kent slechts één vrager: Railinfra-beheer (RIB). Deze organisatie voert jaarlijks ca. 300 aanbestedingen uit. Als we het gedrag van RIB nader beschouwen, valt op dat RIB niet alleen eigen doelen (bijvoorbeeld kostenminimalisatie) nastreeft, maar ook rekening houdt met meer algemene, maatschappelijke effecten. Zo wordt «voorselectie» van aanbieders (zie hieronder) toegepast met het oog op onder meer het verminderen van de rekenkosten (kosten van het opstellen van inschrijvingen). Een winstmaximaliserend bedrijf in een monopsoniepositie zou zich niet bekommeren om kosten die primair door anderen worden gedragen¹⁰². In hoofdstuk 3 werd geconcludeerd dat overheden die een monopsoniepositie hebben, zich niet noodzakelijkerwijs hetzelfde gedragen als een bedrijf dat in een soortgelijke situatie verkeert. Dit geldt – blijkens deze casus – ook voor overheidsbedrijven.

Selectie van aannemers

RIB selecteert aanbieders in twee fasen¹⁰³. Allereerst vindt een kwalitatieve selectie op geschiktheid plaats op basis van minimumeisen. Voor veel soorten werkzaamheden is dit geformaliseerd door middel van een erkenningsregeling. Het aantal erkende bedrijven per deelmarkt varieerde in 2000 van 3 onderhoudsaannemers tot 17 kabellegbedrijven¹⁰⁴.

Als tweede stap vindt een nadere selectie plaats met het oog op het beperken van het aantal inschrijvers: daarbij wordt een tevoren bepaald aantal aannemers geselecteerd op basis van een «weging» van diverse factoren, zoals het aantal malen dat soortgelijke opdrachten zijn uitgevoerd, de mate waarin de aannemer bij eerdere opdrachten «laag» heeft ingeschreven en de tevredenheid van RIB over de uitvoering van eerdere opdrachten.

¹⁰² Uiteindelijk worden de rekenkosten uiteraard door de opdrachtgever gedragen, omdat de aanbieders niet kunnen voortbestaan als zij hun kosten niet dekken. De winstmaximaliserende monopsonist richt zich echter niet op het beperken van deze kosten; dat laat hij aan de aanbieders over.

¹⁰³ RIB, Aannemersselectie bij Railinfra-beheer, 1999.

¹⁰⁴ RIB, Contractering door Railinfra-beheer, AKI/20023175.

Vanuit het oogpunt van economische efficiëntie en vrije marktwerking kunnen vraagtekens worden geplaatst bij beperking van het aantal aanbieders. In efficiënt functionerende markten dwingt toetreding van nieuwe bedrijven – of dreigende toetreding – de gevestigde bedrijven om de prijzen niet te hoog vast te stellen. Als er toch «overwinsten» zijn, treden al snel nieuwe bedrijven toe en dalen de winsten. Als de toetreding wordt beperkt, kunnen overwinsten ook op langere termijn blijven bestaan.

Overwinsten zijn niet het enige probleem dat kan ontstaan door beperking van toetreding. In een (deel)markt waarin de opdrachtgever het aantal aanbieders beperkt tot minder dan circa tien, bestaat een voortdurend risico van collusie. Dit wordt nog versterkt als de bedrijven die in de tweede stap uit de groep erkende bedrijven wordt geselecteerd, steeds (ongeveer) dezelfde bedrijven zijn. De in de tweede stap gehanteerde criteria (o.a. het aantal eerder uitgevoerde soortgelijke opdrachten) werken dit in de hand.

Casus

Een illustratie wordt gevormd door de recente aanbesteding van de spoorverbreding bij NS-station Bijlmer. Bij dit project bleken de 9 inschrijvende bouwcombinaties alle een bedrag te offereën dat ca. 50% hoger was dan de begroting van de opdrachtgevers (RIB en gemeente Amsterdam). De onderlinge verschillen tussen de inschrijvingen waren zeer klein. Bij de opdrachtgevers bestonden vermoedens van prijsafspraken. De inschrijvingen werden niet passend verklaard, waarna de opdrachtgevers een buitenlands bedrijf benaderden. Dit bedrijf bleek in staat om – mede door het gebruik van innovatieve technieken – het werk voor 25% meer dan het begrote bedrag te realiseren.

RIB streeft er naar dat nieuwe bedrijven die zich willen kwalificeren voor bepaalde typen opdrachten, in staat worden gesteld om relevante ervaring te verwerven, bijvoorbeeld door deze bedrijven eerst een kleinere opdracht op hetzelfde terrein te geven. Op deze wijze beoogt RIB «de markt op te voeden». RIB wijst in dit verband op de sterke toename van het aantal erkende bedrijven die de afgelopen jaren is gerealiseerd. Deze toename is op zichzelf positief, maar wij tekenen daarbij aan dat deze «gereguleerde toetreding» ook elementen van willekeur kan omvatten. Bovendien kan, ook bij een groot aantal erkende bedrijven, het aantal daadwerkelijk toegelaten aantal marktpartijen veel kleiner zijn als gevolg van de hiervoor beschreven tweede, kwalitatieve selectiestap.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de intensieve voorselectie van aannemers door RIB weliswaar met de beste bedoelingen lijkt te zijn opgezet, maar dat deze regelingen leiden tot risico's met betrekking tot onregelmatigheden en economische inefficiënties.

Marktaandelen

De (deel)markt voor spooronderhoud is op basis van historische afspraken in vaste verhoudingen in handen van drie grote bouwbedrijven. Op de markt voor elektrotechnische werkzaamheden heeft één van deze bedrijven een zeer dominante positie. Bij de spoorwegnieuwbouw hebben de twee andere bedrijven (van de eerder genoemde drie bedrijven) gezamenlijk een groot deel van de markt in handen.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de spoorbouwmarkt, ondanks het introduceren van concurrentie, grotendeels in handen is van een drietal grote bouwconcerns.

Kosten

RIB streeft ernaar om veel deskundigheid in huis te hebben, of in te huren bij ingenieursbureaus, ten aanzien van de kosten van spoorbouwprojecten. RIB verwacht daarmee te kunnen voorkomen dat inschrijvingen die sterk boven de kostprijs liggen, toch worden gehonoreerd. Daarbij dient te worden aangetekend dat de meest uitvoerige en actuele informatie over de kosten aanwezig is bij de bouwbedrijven.

Volgens RIB worden de inschrijvingen bij slechts ongeveer 3% van de aanbestedingen niet-passend verklaard. Dit wijst op een sterke conformiteit tussen kostenbegrotingen van opdrachtgevers en opdrachtnemers. De directieramingen zijn niet op voorhand bekend bij de inschrijvers. Als de inschrijvingen niet-passend worden verklaard volgen onderhandelingen (inclusief uitwisseling van begrotingen). Volgens RIB komen de partijen hierbij uiteindelijk doorgaans toch tot zaken.

De hierboven beschreven beperking van het aantal aanbieders kan er toe leiden dat de kosteninformatie bij opdrachtgevers en kostendeskundigen geleidelijk minder actueel wordt. Zij baseren hun ramingen voor een belangrijk deel op de gerealiseerde prijzen bij eerdere aanbestedingen. Als steeds ongeveer dezelfde groep bedrijven deze opdrachten uitvoert, en zij er bovendien in slagen om tot «prijsverbetering» te komen, werkt dit door in de begrotingen van latere projecten.

Conclusies

Het beperken van het aantal inschrijvers bij aanbestedingen kan onregelmatigheden en inefficiënties in de hand werken. De spoorbouwmarkt wordt gedomineerd door een drietal grote bouwbedrijven. Meer openheid en toetreding kan de efficiëntie bevorderen. Opdrachtgevers als RIB lijken soms te veel vertrouwen te hebben in hun – eigen of ingehuurde – kostendeskundigheid.

5.5 De installatiebranche

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de bouwinstallatiebranche. We behandelen achtereenvolgens de structuurkenmerken van de installatiebranche en een casus waarin zich onregelmatigheden voordoen.

5.5.1 Structuurkenmerken

Producten

De producten van de bouwinstallatiebranche zijn zeer divers en worden door vele verschillende sectoren ingezet. Als gevolg hiervan kunnen de producten op verschillende manieren worden ingedeeld. Een gangbare indeling maakt onderscheid tussen elektrotechnische en werktuigbouwkundige activiteiten. Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) gebruikt een verdeling in vier hoofdgroepen.

1. Gasfitters, water-, loodgieters- en sanitairinstallatiewerk (Gawalo's)
2. Centrale verwarmings- en luchtbehandelingswerk (CV/LB)
3. Elektrotechnisch installatiewerk
4. Isolatie en overig werk

In dit rapport worden bovendien isolatie en overige werkzaamheden apart onderscheiden.

Daarnaast kunnen de producten van de installatiebranche worden ingedeeld naar bestemming, namelijk producten voor de woningbouw, utiliteitsbouw, industrie of grond-, water- en wegenbouw. Vaak wordt

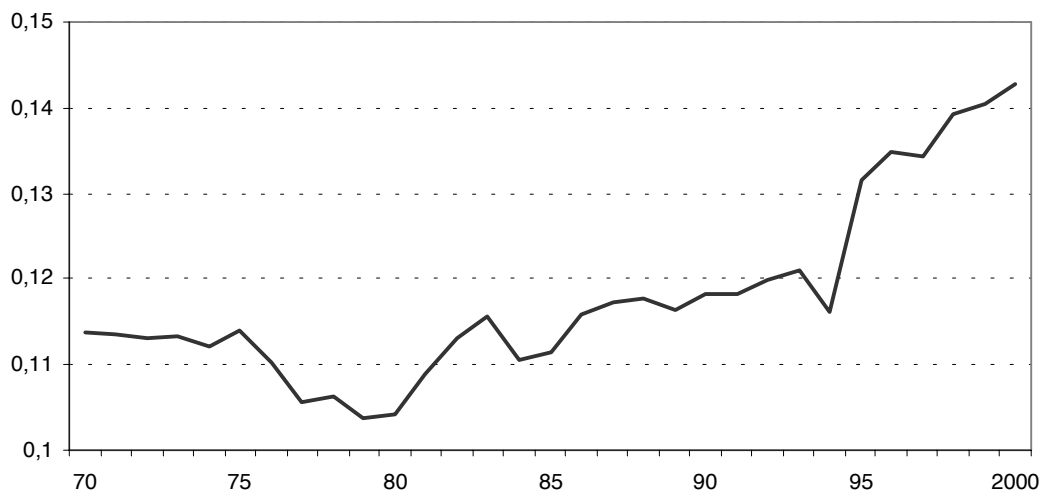
naast deze indeling ook de indeling in elektronische en werktuigbouwkundige installatie gebruikt.

De markt

In 1999 waren in totaal 10 611 bedrijven actief in de bouwinstallatie, tegen 73 030 in de gehele bouwsector (inclusief bouwmaterialen en architecten en ingenieurs). Het aandeel van de installatiesector in de totale bouwsector komt daarmee op 15%. De grootste deelsector binnen de installatiesector is de elektrotechnische bouwinstallatie, terwijl de overige bouwinstallatiebedrijven de kleinste deelsector vormen (zie ook paragraaf 2.3). In 1999 was de productiewaarde (tegen prijzen van 1995) van de bouwsector ruim 78 miljoen euro. Ruim 14 procent hiervan wordt geproduceerd door de installatiebranche, namelijk bijna 11 miljoen euro. In totaal werkten er in 1999 131 581 personen in de bouwinstallatiesector. Dit is 29% van het totaal aantal werkzame personen in de bouwsector. Het hoge aandeel in de werkgelegenheid wijst erop dat de bouwinstallatie nog arbeidsintensiever is dan andere bouwactiviteiten¹⁰⁵.

In figuur 5.1 is het verloop van het aandeel van de installatiebranche in de totale bouwsector weergegeven. Vanaf 1970 kent dit aandeel een opvallend verloop waarbij vooral de late jaren negentig er uit springen. De daling in 1994 hangt samen met een definitiewijziging: voorheen werd de afwerking van gebouwen meegenomen, vanaf 1994 niet meer¹⁰⁶.

Figuur 5.1 Aandeel van de installatiebranche in de totale bouwsector, 1970–1999, tegen prijzen 1995



Bron: Input-outputtabellen CBS, 1970–1995, bewerking SEO

¹⁰⁵ Alle bovengenoemde gegevens zijn afkomstig van het CBS (Statline).

¹⁰⁶ Revisie CBS 1995.

¹⁰⁷ Schellevis, J. (2001) Installatiemarkt in opmars door vraag naar kwaliteit en onderhoud. In: *Bouw/werk: de bouw in feiten, cijfers en analyses, 2001/2*. Amsterdam: EIB.

¹⁰⁸ Schellevis, J. (2002) Installatiesector doet tijdelijk stapje terug. In: *Bouw/werk: de bouw in feiten, cijfers en analyses, 2002/2*. Amsterdam: EIB.

De trend is dat de installatiesector op langere termijn sneller groeit dan de bouwsector als geheel. Hierdoor zal het aandeel van de installatiesector in de totale bouwsector in de loop van de jaren verder toenemen¹⁰⁷.

De vragers in de installatiebranche zijn divers. Huishoudens, bedrijven en instellingen zijn klant bij het installatiebedrijf. De verwachting is dat de komende jaren de groei in de vraag zal afnemen, na 2006 zal deze vraag echter weer toenemen onder andere doordat de sectoren waarin het installatiewerk relatief sterk vertegenwoordigd is (bijv. onderhoud) het snelst groeien¹⁰⁸.

Aantal aanbieders

In de installatiebranche is een groot aantal aanbieders actief. Dit zegt echter weinig over de concurrentieverhoudingen omdat de activiteiten in de installatiebranche zeer divers zijn. De bouwinstallatiebranche valt hierdoor uiteen in kleinere deelmarkten. De markt van de «overige installatiebedrijven» is de deelsector in de installatiebranche die waarschijnlijk het meest gevoelig is voor marktmacht omdat het gaat om een relatief klein aantal bedrijven die zeer gespecialiseerde werken uitvoeren. Dit laatste kan leiden tot onregelmatigheden omdat een kleinere groep aanbieders sneller geneigd zou kunnen zijn om afspraken te maken.

Overige structuurkenmerken

Verschillende structuurkenmerken die in de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen bij andere deelmarkten van de bouwsector, zijn ook van toepassing op de bouwinstallatie. Ook in deze branche wordt gewerkt op locatie waardoor de markt minder transparant wordt. Verder is er ook hier een dreigende discontinuïteit van opdrachten voor de bedrijven, en is voorraadvorming niet mogelijk, waardoor er potentieel scherpe prijsconcurrentie kan ontstaan. Ook is er sprake van verticale integratie met bedrijven die hoger in de bedrijfskolom, binnen grote bouwconcerns¹⁰⁹, maar daar staat tegenover dat er ook nog verscheidene grote en kleine onafhankelijke bedrijven zijn. De historische cultuur van afspraken geldt eveneens voor de installatiebranche. Tot slot gelden de beperkte toetsing en sanctionering van onregelmatigheden ook voor dit onderdeel van de bouw.

Minder van toepassing dan in andere deelmarkten zijn hoge transportkosten, omdat de materialen die bij bouwinstallatie worden gebruikt, een relatief beperkt gewicht hebben in verhouding tot hun waarde in geld. Hieruit kan worden opgemaakt dat de meeste – maar niet alle – structuurkenmerken die we elders in de bouw tegenkomen, ook gelden voor de installatiebranche.

5.5.2 Casus: marktverdeling

Ook de installatiebranche heeft zich na 1992 (SPO-beschikking) moeten aanpassen. Voor die tijd mochten prijsafspraken gemaakt worden en waren ook rekenvergoedingen legaal. Onder meer het CBVI, Centraal Bureau voor de Verwarmingsindustrie speelde hierin een centrale rol. Daar werden inschrijvingen gemeld en ook de eventuele voorbesprekingen vonden onder leiding van de directeur van het CBVI plaats.

In 1992 mocht het van Brussel niet meer. Het CBVI moest er toen mee stoppen.

In 1998 heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) het CBVI samen met acht andere brancheorganisaties en aanverwante organisaties uit de bouw op de vingers getikt omdat hun aanbestedingsregelingen in strijd waren met het kartelverbod. Bovendien zijn er aanwijzingen dat er ook na 1998 nog onregelmatigheden plaatsvonden in de installatiebranche.

Bij elke aanbesteding waarop het bedrijf inschreef werd met concurrenten tijdens een «koffierondje» overeengekomen wie de laagste aanbieding zou doen en dus de opdracht zou verwerven.

¹⁰⁹ Zie deel 1 van deze rapportage, tabel Concernrelaties, regel «Overige bouw».

Deze informatie en het eerdere NMa-onderzoek waren aanleiding om deze casus hier meer uitgebreid te belichten. Allereerst bespreken we kort het kartelverbod; daarna worden de gesignaleerde onregelmatigheden nader gezien.

Kartelvorming en -afspraken: de CBVI-zaak¹¹⁰

Kartels zijn afspraken tussen ondernemingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de concurrentie op (een deel van) de Nederlandse markt beperken. Sinds 1 januari 1998 geldt een algemeen verbod op kartels, die in artikel 6 van de Mededingingswet als volgt worden omschreven: «Overeenkomsten tussen bedrijven, besluiten van ondernemersverenigingen, of onderling afgestemde feitelijke gedragingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst.»

In de casus die hier wordt beschreven gaat het om horizontale afspraken. Dit zijn afspraken die worden gemaakt tussen ondernemingen die feitelijk met elkaar in concurrentie staan. Met dergelijke «onderonsjes» wordt de competitie mogelijk verhinderd of vervalst. Concurrenten worden bondgenoten, zij bestrijden niet langer elkaar maar vormen een blok om zodoende bijvoorbeeld de prijs op (een deel van) de markt te dicteren of de markt onderling te verdelen.

In een persbericht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit wordt over de casus het volgende gezegd: «De regelingen bevatten afspraken over gezamenlijk gedrag van ondernemingen in situaties waarin opdrachtgevers voor een bouwproject via aanbesteding proberen de meest geschikte uitvoerder te vinden. Alle regelingen bevatten onderdelen die de mededinging beperken. Zo zijn de deelnemers aan de regelingen verplicht om te melden als zij van plan zijn een prijsaanbieding te doen. Vervolgens wordt bepaald welke onderneming het exclusieve recht krijgt om verder te onderhandelen met de aanbestedende partij. Daarmee wordt het voor de aanbesteder onmogelijk om nog met andere aannemers verder te onderhandelen over de prijs.»

De overtredingen die de NMa bij het CBVI¹¹¹ heeft gesignaleerd zijn tweeledig. Allereerst de aanmelding van werken en de calculatievergoeding die centraal geregistreerd werden bij de brancheorganisatie en waardoor volgens de NMa de prijzen in de branche stijgen. De tweede overtreding op de installatiebranche heeft te maken met het gedrag van bedrijven waarbij centraal wordt vastgesteld wie het recht krijgt om als laagste te offeren, en dus het meeste kans maakt op de opdracht.

Bij de beschrijving van de rol van de CBVI in het verstrekken van calculatievergoedingen wordt gebruik gemaakt van een handleiding voor aan- en afmelden die in 1994 door de organisatie is uitgegeven. In deze handleiding wordt beschreven op welke manier aangesloten bedrijven werken moesten aan- en afmelden. Daarnaast wordt er ook verteld hoe de calculatievergoeding in zijn werk gaat en wanneer een bedrijf voor een dergelijke vergoeding in aanmerking komt.

Alle werken met een offertebedrag hoger dan 50 000 gulden (ex. BTW) moesten worden gemeld bij de brancheorganisatie. In de handleiding wordt er regelmatig op gehamerd dat aanvragen onmiddellijk moeten worden gemeld, ook als er nog nauwelijks gegevens bekend zijn. Na aanmelding krijgen bedrijven een contrabericht waarin de registratie van de aanmelding wordt bevestigd. In de handleiding staat hierover: «Altijd

¹¹⁰ Informatie afkomstig van www.nma-org.nl

¹¹¹ Er zijn overigens aanwijzingen dat ook de VEVA (werktuigbouwkundig) in het verleden op deze manier heeft gefunctioneerd.

eerst aanmelden en wachten op het contrabericht alvorens in te dienen.». Er moet dus worden gewacht op bericht van de brancheorganisatie alvorens een offerte kan worden ingediend.

Opvallend in de handleiding is deze zin: «Van groot belang is dat de aanmelder die wenst dat er een rechthebbende wordt vastgesteld dit bij de aanmelding kenbaar maakt». Hieruit kan worden opgemaakt dat er een soort vooraanbesteding plaatsvindt waarbij een bedrijf wordt aangewezen als uiteindelijke uitvoerder.

Wanneer een opdracht is ontvangen moet deze worden afgemeld. Ook wanneer een andere deelnemer van CBVI of niet-deelnemer de opdrachtnemer wordt. Nadat een werk is afgemeld ontvangt iedere aanmelder hiervan bericht.

Het CBVI zendt een bevestiging aan de opdrachtnemer en eventuele medeaanmelders, waarop het verschuldigde bedrag aan administratiekosten of (bij meervoudige aanvragen) de te ontvangen calculatievergoeding is vermeld.

De calculatievergoeding is onderdeel van de te betalen contributie voor de brancheorganisatie. Aan het begin van het kalenderjaar ontvangt een bedrijf een voorschotnota, waarop de verschuldigde afdracht per jaar wordt vermeld. Deze afdracht wordt berekend op basis van het gemiddelde van de in de drie voorgaande jaren gemelde omzet en de voor het lopende kalenderjaar vastgestelde percentages. Aan het eind van het jaar ontvangt het bedrijf een afrekening van de werkelijk verschuldigde afdracht. Om voor zo'n calculatievergoeding in aanmerking te komen moet het werk bij de CBVI aangevraagd zijn, tijdig aangemeld zijn en het bedrijf moet gerekend hebben.

In paragraaf 3.2.3 over rekenvergoedingen worden vier redenen genoemd waarom de NMa rekenvergoedingen in de zaak met het nummer 381/Vereniging Belangen Behartiging Schildersbedrijf verwerpt. Deze redenen hebben alle betrekking op het feit dat de concurrentie wordt vermindert door het geven van vergoedingen, waardoor als je de opdracht toch niet wilt en je wel meedoet, toch een bedrag ontvangt. Bedrijven zullen dus sneller zonder ook maar succesvol te willen zijn meedoen aan een aanbesteding. Daarnaast benadrukt de NMa dat rekenvergoedingen een prijsverhogend effect kunnen hebben en bij de slechts producerende bedrijven de prikkel wordt weggenomen om productie-investeringen door te voeren¹¹².

Vooraanbestedingen

Het aanmelden van werken heeft niet alleen tot doel dat de brancheorganisatie zicht heeft op de werken die kunnen worden uitgevoerd en eventuele calculatievergoedingen die hieruit voortkomen. Het aanmelden van werken is ook van belang in de vooraanbesteding. Deze vooraanbesteding werkt als volgt:

Om voor een calculatievergoeding in aanmerking te komen, moet het installatiebedrijf het project waarop zij kans wil maken aangemeld hebben bij de brancheorganisatie. Op deze wijze is de brancheorganisatie op de hoogte welke bedrijven geïnteresseerd zijn in een bepaalde opdracht en welke bedrijven mee willen doen in het aanbestedingstraject. Door middel van het contrabericht geeft de brancheorganisatie als het ware het groen licht om mee te doen.

¹¹² NMa-dossier 381/Vereniging Belangen Behartiging Schildersbedrijf.

Dit traject werd echter achter gesloten deuren onderbroken door een zogenaamd «koffierondje». Dit koffierondje kwam tot stand via de brancheorganisatie die exact wist wie in een opdracht geïnteresseerd was (door het aanmelden van opdrachten). Na een bepaalde aanmeldingsperiode konden de aangemelde bedrijven bellen met de brancheorganisatie om te vernemen wie nog meer geïnteresseerd was in de opdracht. Deze bedrijven werden dan door een van de bedrijven uitgenodigd voor koffierondje.

Het koffierondje had tot doel een bedrijf aan te wijzen dat het meeste recht had op een bepaalde opdracht. Deze toewijzing vond plaats op basis van «claimlijsten». In deze claimlijsten stond vermeld in welke mate de bedrijven claims op toekomstige opdrachten hadden ten opzichte van andere bedrijven. De claims werden bepaald door de feitelijke verdeling van opdrachten te vergelijken met een (hypothetische) situatie van gelijke verdeling van elke opdracht over de bedrijven. Als de eerder toegewezen opdrachten minder omzet betroffen dan bij gelijke verdeling, had het bedrijf een claim op toekomstige opdrachten. Het bedrijf met de hoogste claim ontving de volgende opdracht en bepaalde de aanneemsom. De overige inschrijvers stelden hierop een hogere offerteprijs vast.

Tabel 5.3 Uiterlijk claimbestand

NAW-gegevens:

Regio:

Contactpersoon:

Laatste mutatie:

Per claim een regel met:

Datum – Omschrijving – Plaats – Aantal – Aanneemsom – Claim* – Opmerkingen

<i>Datum:</i>	datum van vooroverleg
<i>Omschrijving:</i>	naam bedrijf/instelling waarvoor werk wordt uitgevoerd
<i>Plaats:</i>	plaats waar project wordt uitgevoerd
<i>Aantal:</i>	aantal inschrijvers op het project
<i>Aanneemsom:</i>	totale bedrag waarvoor door laagste aanbieder wordt geoffreerd
<i>Claim:</i>	de totale aanneemsom gedeeld door aantal inschrijvers, min een – als het andere bedrijf het project krijgt. Het claimsaldo wordt aan het eind van de kolom opgeteld zodat in een blik duidelijk wordt of er een negatief dan wel positief claimsaldo ten opzichte van een mede-inschrijver bestaat.
<i>Opmerkingen:</i>	eventuele afwijkende afspraken

- Bij het CBVI (werktuigbouw) werd de claim ingedeeld naar 0–1 miljoen, 1–5 miljoen en meer dan 5 miljoen gulden. Op die manier ontstaan er drie claimsaldo's aan het einde van de claimkolommen. Een gesprekspartner heeft er op gewezen dat voor 1992 de claims in uren werden verrekend in plaats van in geldbedragen.

Verschillen tussen de situatie voor 1992 en de mogelijke onregelmatigheden zoals die hierboven zijn omschreven.

Ondanks dat de procedure rondom koffierondjes e.d in de installatiebranche na 1992 lijken door te gaan, is de inhoud veranderd. Een belangrijk element is het wegvallen van de CBVI als centraal orgaan. Was zij voor 1992 nog een actieve spijl, na 1992 verdween de organisatie meer naar de achtergrond. Dit is overigens niet vreemd want veel van haar activiteiten waren inmiddels verboden. De organisatie bleef echter wel bestaan, getuige

onder andere de handleiding van mei 1994. Of de organisatie ook na 1998 nog actief is geweest is onbekend. Tegenwoordig lijkt de CBVI opgeheven of in ieder geval in afgeslankte vorm actief, maar zekerheid hierover is er niet.

Een ander verschil is dat de claimregistratie voor 1992 plaatsvond in uren en na 1992 in bedragen. Het is onduidelijk wat de reden voor deze verandering is, maar de kern van het systeem verandert hierdoor niet.

Een derde verschil is de manier waarop prijsafspraken werden vastgesteld. Voor 1992 werden in een vooroverleg briefjes met prijzen op tafel gelegd en werd voor de laagste prijs ingeschreven. Het bedrijf dat als laagste ging inschrijven werd bepaald aan de hand van de claimregistratie. Als deze ondernemer het niet voor die laagste prijs wilde of kon doen, was de volgende aan de beurt. Na 1992 lijkt het erop dat eerst aan de hand van de claimregistratie werd vastgesteld welk bedrijf het meeste recht maakt op de opdracht.

Op grond van de gemaakte afspraken over wie het project krijgt en de grootte van de aanneemsom werd het claimbestand bijgewerkt. Het bijwerken van dit claimbestand gebeurde per bedrijf. Zo ontstond er een groot bestand waarin voor iedere mede-inschrijver een lijst werd aangelegd, waarin het claimbestand werd bijgehouden. Het bedrijf dat de opdracht krijgt ziet het claimsaldo dalen ten opzichte van de andere bedrijven, terwijl de bedrijven die de opdracht niet krijgen het claimsaldo ten opzicht van het bedrijf dat de opdracht krijgt zien stijgen.

Structuurkenmerken als oorzaken?

Het vooroverleg zoals hierboven omschreven heeft tenminste tot 1999 plaatsgevonden. Gevraagd waarom de bedrijven deze afspraken maken, verwees een gesprekspartner naar het feit dat het voor 1992 nog legaal was. Na 1992 zouden de prijzen drastisch gekelderde zijn. Als gevolg van de kennis en de kunde op dit gebied, zouden de bedrijven snel weer contact hebben gezocht om de markt te controleren. Dit lijkt de hypothese van scherpe prijsconcurrentie en de prikkel die daarbij ontstaat om afspraken te maken, te bevestigen. Helaas zijn er geen statistische gegevens over prijsontwikkelingen in de bouwinstallatie, waarmee dit kan worden getoetst. Verder kan hieruit worden opgemaakt dat de historische cultuur van afspraken waarschijnlijk een belangrijke rol speelde.

Onderverdeling van de bouwsector naar de aard van de bouwactiviteiten

In deel 2 van deze rapportage wordt – in volgorde van de fasen in het bouwproces – de volgende indeling naar soort bouwactiviteiten gehanteerd¹¹³:

Vorbereiding en begeleiding

- Architecten- en ingenieursbureaus (SBI 74201)

Toeleverende industrie

- Zand- en grindwinning (SBI 1421)
- Asphaltindustrie (onderdeel SBI 45231)
- Cement-, kalk- en gipsindustrie (SBI 265)
- Beton-, cement- en gipsproducentenindustrie (SBI 266)
- Glas- en glasbewerkende industrie (SBI 261)
- Industrie voor keramische bouwmaterialen (SBI 263)
- Keramische tegel- en plavuizenindustrie (SBI 267)
- Natuurzandsteenbewerkingsbedrijven (SBI 267)
- Constructiewerkplaatsen (SBI 2811)
- Metalen ramen, deuren en kozijnen (SBI 2812)
- Houtzagerijen en houtverduurzaming (SBI 201)
- Fineer- en plaatmaterialenindustrie (SBI 202)
- Timmerindustrie (SBI 203)
- Houten emballage-industrie (SBI 204)

Grond-, water- en wegenbouw (GWW)

- Grondverzet (SBI 45112)
- Proefboren (SBI 4512)
- Aanleggen van wegen, spoorwegen, luchthavens en sportterreinen (SBI 45231)
- Natte waterbouw (SBI 4524)
- Bouwen van kunstwerken (bruggen, tunnels e.d.) (SBI 45212)
- Leggen van kabels en buizen (SBI 45213)
- Stratenmaken (SBI 45232)

Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U)

- Slopen van bouwwerken (SBI 45111)
- B&U algemeen (bouwbedrijven) (SBI 45211)
- Metselen en voegen (SBI 45253)
- Dakdekken en bouwen van dakconstructies (SBI 4522)

Installatie en afwerking

- Elektrotechnische bouwinstallatie (SBI 4531)
- Isolatiewerkzaamheden (SBI 4532)
- Loodgieters, fitterswerk, installatie van sanitair (SBI 45331)
- Installatie van centrale verwarmings- en luchtbehandelingsapparatuur (SBI 45332)
- Overige bouwinstallatie (SBI 4534)
- Stukadoeren (SBI 4541)
- Aftimmeren en stellen (SBI 4542)
- Afwerken van vloeren en wanden (SBI 4543)
- Schilderen en glaszetten (SBI 4544)
- Overige afwerking van gebouwen (SBI 4545)

¹¹³ Wij baseren ons hier grotendeels op de bedrijfsindeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek; deze wordt ook in deel 1 van dit rapport veelvuldig gehanteerd.

Overige werkzaamheden bouw

- Verhuur van bouw- en sloopmachines met bedienend personeel (SBI 455)
- Heien en andere funderingswerkzaamheden (SBI 45251)
- Vlechten van betonstaal (SBI 45252)
- Overige werkzaamheden bouw niet eerder genoemd (SBI 45254)