



WONINGBOUW EN MARKTCONCENTRATIE

Een analyse van de structuur van de grond- en
woningbouwmarkt

Onderzoek in opdracht van Autoriteit Consument en Markt

Edwin Buitelaar en Erwin van der Krabben
in samenwerking met het Kadaster

Januari 2023

Colofon

Woningbouw en marktconcentratie: een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt

Opdrachtgever

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Autoriteit Consument en Markt

Auteurs

Het onderzoeksrapport is opgesteld door Edwin Buitelaar en Erwin van der Krabben, in nauwe samenwerking met het Kadaster. Edwin Buitelaar en Erwin van der Krabben zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het totale rapport en hebben zorggedragen voor de vraagstelling, onderzoeksstrategie, inhoudelijke analyse en conclusies van het rapport. Het onderzoeksteam van het Kadaster bestond uit Matthieu Zuidema, Hans Wisman en Lars Brugman. Het Kadaster heeft zorggedragen voor dataverzameling, databewerking en data-analyse waarvan in hoofdstuk 4 verslag is gedaan.

Edwin Buitelaar is hoogleraar Grond- en Vastgoedontwikkeling aan de Universiteit Utrecht. Erwin van der Krabben is hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit.

Dit rapport is op persoonlijke titel van beide auteurs geschreven.

Contact

Erwin.vanderkrabben@ru.nl

Klankbordcommissie

ACM heeft voor de uitvoering van het onderzoek een klankbordcommissie samengesteld (bijlage 1). De commissie is twee keer bij elkaar gekomen om de opzet van het onderzoek en de tussenresultaten van het onderzoek te bespreken; daarnaast is schriftelijk gereageerd op de conceptrapportage. De auteurs danken de leden van de commissie voor hun adviezen. De auteurs dragen als enigen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Buitelaar, E. & Van der Krabben, E. (2022), *Woningbouw en marktconcentratie: een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt*. Den Haag: ACM.

Woningbouw en marktconcentratie

Een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	6
1 Aanleiding, achtergrond en onderzoeksvragen	10
1.1 Aanleiding voor onderzoek	10
1.2 Beleidsmatige aandacht voor marktconcentratie en concurrentiebevordering woningbouw	10
1.3 Doel- en vraagstelling.....	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Concentratie op de woning- en grondmarkt	14
2.1 Marktconcentratie: begripsbepaling, oorzaken en gevolgen	14
2.2 Marktconcentratie in nieuwbouw.....	17
2.3 Concentratiematen en grenswaardes	23
3 Onderzoeksaanpak	26
3.1 Vaststellen van de mate van marktconcentratie	26
3.2 Basisanalyse en gevoeligheidsanalyse	27
3.3 Aanbieders van nieuwbouwwoningen	28
3.4 Analyse van eigendomsverhoudingen op de markt voor onbebouwde grond.....	29
4 Resultaten onderzoek	32
4.1 Marktconcentratie nieuwbouw.....	32
4.2 Grondeigendom vastgoedpartijen	37
4.3 Oorzaken en gevolgen van hoge marktconcentratie in middelgrote gemeenten	43
5 Conclusies en aanbevelingen	46
5.1 Conclusies	46
5.2 Aanbevelingen en mogelijke interventies	48
Literatuur	50
Bijlage 1 Leden klankbordcommissie	54
Bijlage 2 Opbouw bestand aanbieders nieuwbouwwoningen	55
Bijlage 3 Gevoeligheidsanalyses	59

Managementsamenvatting

Aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksvragen

De woningmarkt vertoont kenmerken van een imperfecte markt. Het aanbod blijft achter bij de vraag en ook de betaalbaarheid staat onder druk. De werking van de grondmarkt is van invloed op de bouwproductie en daarmee op het functioneren van de woningmarkt. Die bouwproductie wordt mogelijk belemmerd door marktconcentratie en, daar eventueel uit voortvloeiend, marktmacht van partijen op de grond- en woningbouwmarkt. Voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) was dit aanleiding om een studie te laten uitvoeren waarin in beeld wordt gebracht in welke mate er sprake is van marktconcentratie op de woningbouwmarkt en de daarmee samenhangende grondmarkt.

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt: *In welke mate is er sprake van marktconcentratie onder verkopers van nieuwbouwwoningen?* Aanvullend is onderzoek gedaan naar grondeigendom van vastgoedpartijen en is verkend wat mogelijke verklarende factoren zijn van (verschillen in) marktconcentratie tussen woningmarktgebieden.

Concentratie op de woning- en grondmarkt

Substitueerbaarheid van vraag en aanbod. In een goed functionerende markt heeft een consument wat te kiezen. Dat is het geval wanneer er voldoende aanbod van vergelijkbare (homogene) producten is alsmede wanneer er voldoende aanbieders zijn om die producten, in concurrentie met elkaar, aan te bieden. Het kunnen kiezen tussen min of meer vergelijkbare gevraagde producten wordt ook wel ‘substitueerbaarheid van de vraag’ genoemd. Het snel en zonder significante investeringen kunnen aanvangen met het aanbieden van vergelijkbare producten gaat over ‘substitueerbaarheid van het aanbod’.

Marktconcentratie. Concentratie geeft aan wat de verdeling van de verschillende marktaandelen op een markt is. Sterk geconcentreerde markten zijn vaak markten met marktmacht. *Marktmacht* is het vermogen je onafhankelijk op te stellen van concurrenten en consumenten. Concentratie wordt gebruikt als een eerste indicatie van de aanwezigheid van marktmacht. Om die reden wordt er in deze studie ook onderzoek naar gedaan. Voorliggende studie onderzoekt alleen de mate waarin er sprake is van marktconcentratie.

Focus op nieuwbouw. Om te kunnen bepalen of een woonconsument schade zou kunnen ondervinden van een bepaalde mate van marktconcentratie, moet eerst worden vastgesteld op welke markt concentratie wordt gemeten. In dit onderzoek gaat het om de woning(bouw)markt. Bij de bepaling van de markt houden we rekening met wat de schade voor de consument zou kunnen zijn van marktconcentratie, in de zin van het niet, in onvoldoende mate, traag, tegen een (te) hoge prijs leveren van de gewenste woning. In dit rapport kijken we naar concentratie in het aanbod van nieuwbouwwoningen op gemeentelijk niveau.

Gebruik concentratiemaat. Om de mate van marktconcentratie te kunnen vaststellen is in het onderzoek gebruikgemaakt van de zogenoemde *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI). In lijn met andere onderzoeken wordt in deze studie gesproken van een matig-geconcentreerde markt bij een HHI tussen 10 en 20 en een sterk-geconcentreerde markt bij een HHI groter dan 20. De mate van marktconcentratie op de nieuwbouwmarkt is vervolgens geanalyseerd op basis van kadastrale gegevens over

nieuwbouwtransacties voor heel Nederland, in de periode 2015-2021. Daarnaast zijn, eveneens aan de hand van kadastrale gegevens, grondeigendommen van vastgoedpartijen geanalyseerd.

Onderzoeksresultaten

Marktconcentratie nieuwbouwmarkt. De marktconcentratie in Nederlandse gemeenten, in de tijdvakken 2015-2016, 2017-2018 en 2019-2021, laat een gemiddelde HHI zien van respectievelijk 22, 22 en 22. Deze waarden bevinden zich alle boven de in deze studie gehanteerde grens van een sterk-geconcentreerde markt ($HHI > 20$). In 8 tot 11% van de gemeenten is sprake van een niet-geconcentreerde markt, in 35 tot 42% een matig-geconcentreerde markt en in 51 tot 54% van de gemeenten een sterk-geconcentreerde markt. Kijken we naar het aantal transacties per tijdvak, dan vindt tussen 30 en 35% van alle transacties plaats in sterk-geconcentreerde markten.

Heterogeen beeld. Matig- en sterk-geconcentreerde markten vinden we met name in kleinere en middelgrote gemeenten. In grotere steden is sprake van niet-geconcentreerde markten. De top 20 van gemeenten met een hoge marktconcentratie bestaat vooral uit middelgrote gemeenten met een relatief grote nieuwbouwmarkt (minimaal 500 transacties) en een hoog aandeel van de nieuwbouw ten opzichte van de bestaande markt (20% versus 13% landelijk).

Onderschatting. De vastgestelde marktconcentratie op basis van kadastrale informatie is naar onze verwachting evenwel een onderschatting van de werkelijke mate van marktconcentratie. Dit hangt samen met de gebrekkige transparantie van de markt. Kadastrale informatie geeft inzicht in het juridisch eigendom in grond- en woningbouwmarkten, maar niet in het economisch eigendom. Het economisch eigendom kan afwijken, bijvoorbeeld als gevolg van de invloed van bouwclaims van marktpartijen en samenwerkingsverbanden tussen marktpartijen. Het bezit van bouwclaims door grotere bouwondernemingen en samenwerkingsverbanden tussen marktpartijen in een woningbouwproject werkt concentratieverhogend.

Mogelijke verklaringen voor hogere concentratiegraad. In het geval van vastgoedontwikkeling zijn er concentratievergrotenende factoren die samenhangen met de aard van het product en het productieproces. Vastgoedontwikkeling en -investeringen zijn kapitaalintensieve activiteiten. Ontwikkelaars en bouwers zijn voor een groot deel afhankelijk van kredietverstrekking (vreemd vermogen) en grotere bouwondernemingen hebben doorgaans een betere toegang tot kapitaalmarkten dan kleinere. Grotere ondernemingen zijn daardoor ook beter in staat om grotere grondportefeuilles aan te houden ('land banking') om daarmee een relatief continue bouwproductie te garanderen. Dit maakt de toetreding tot de markt voor (kleinere) nieuwkomers moeilijker. In een relatief klein land als Nederland is het bovendien voor ontwikkelende partijen gemakkelijker om activiteiten te spreiden en diversifiëren over verschillende nabijgelegen gespannen regionale markten, de afstanden zijn immers klein. Daarnaast stelt het rapport dat zowel de restrictiviteit van ruimtelijk beleid in Nederland, als de planningscultuur mogelijk concentratievergrotenend werkt. De restrictiviteit maakt het vooral voor grotere bouwondernemingen aantrekkelijk om vroegtijdig grond te verwerven (kleinere bouwondernemingen beschikken niet over voldoende middelen). In de Nederlandse planningscultuur wordt vaak gekozen voor grootschalige en integrale gebiedsontwikkeling. Dat vraagt om grote (voor)investeringen. Grotere bouwondernemingen kunnen daar in voorzien, kleinere bouwondernemingen minder.

Positie middelgrote gemeenten. Veel middelgrote gemeenten staan voor grote woningbouwopgaven die in feite de schaal van een middelgrote gemeenten overstijgt. Dat impliceert dat gemeenten niet altijd over voldoende expertise, menskracht en financiële armslag beschikken om regie te voeren over deze

projecten. Samenwerking met een grote marktpartij lijkt dan soms de enige optie te zijn om deze gebiedsontwikkelingen te realiseren. Samenwerking met marktpartijen zorgt voor financiële slagkracht en haalt (een deel van) het ontwikkelrisico weg bij gemeenten, maar kan gemeenten tegelijkertijd in een afhankelijke en soms kwetsbare positie in onderhandelingen met die marktpartijen plaatsen.

Aanbevelingen

Verdiep onderzoek naar marktconcentratie op de nieuwbouwmakrt en analyseer de gevolgen voor woonconsumenten

In veel gemeenten is sprake van matig tot sterk-geconcentreerde nieuwbouwmakten. Het verdient aanbeveling om aanvullend op deze constatering van de juridische werkelijkheid meer onderzoek te doen naar het beeld op grond van economisch eigendom. Ook onderzoek naar zowel de oorzaken als de gevolgen van marktconcentratie ligt voor de hand.

Bevorder transparantie. Zowel overheden (met name gemeenten) als burgers zijn gebaat bij een goed zicht op markt- en machtsverhoudingen. Met name het aan het juridisch eigendom gekoppelde economisch eigendom zou beter in beeld gebracht kunnen worden en, daarmee samenhangend, de bedrijfsstructuur van moeder-, zuster- en dochterbedrijven, zodat aandelen van partijen die als een en dezelfde gezien moeten worden ook zo daadwerkelijk zou beschouwd kunnen worden.

Positie middelgrote gemeenten. Veel middelgrote gemeenten staan voor grote (regionale) woningbouwopgaven en zijn in toekomstige langjarige gebiedsontwikkelingen vaak aangewezen op langdurige samenwerking met marktpartijen, die kan leiden tot sterk-geconcentreerde markten. Ondersteuning met expertise met betrekking tot vastgoedrecht en planeconomie (bijvoorbeeld door het Rijk of de VNG) en financiële slagkracht (bijvoorbeeld via regionale publieke grondbedrijven of een nationaal grondbedrijf) kan behulpzaam zijn, zowel tijdens het proces voorafgaand aan de start van de gebiedsontwikkeling, als tijdens mogelijke heronderhandelingen gedurende het ontwikkelproces.

Mogelijke maatregelen en interventies. Verwijzend naar eerdere discussies en onderzoeken die hebben plaatsgevonden naar het bevorderen van marktwerking en competitie op de woningbouwmarkt hebben we enkele voorstellen benoemd die verkend kunnen worden. Binnen het huidige systeem kan gedacht worden aan minder restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid, het (beter) organiseren van open biedprocessen bij de uitgifte van grond door gemeenten en daarbij rekening houden met marktconcentratie, ‘opknippen’ en faseren van grootschalige woningbouwlocaties en verschuiving van woningbouw op grootschalige woningbouwlocaties naar woningbouw op kleinere woningbouwlocaties. Daarnaast zou nagedacht kunnen worden over interventies die een verandering van het systeem vereisen, zoals bijvoorbeeld de invoering van een vorm van grondbelasting of een beperking van het recht op zelfrealisatie. Dergelijke ingrijpende systemische veranderingen vragen evenwel om een brede en grondige verkenning, aangezien ze gevolgen hebben voor de werking van de grond- en woningbouwmarkt en, fundamentele, voor het eigendomsrecht.

1 Aanleiding, achtergrond en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding voor onderzoek

De woningbouwmarkt vertoont kenmerken van een imperfecte markt. Het aanbod blijft achter bij de vraag en ook de betaalbaarheid staat onder druk. De werking van de grondmarkt is van invloed op de bouwproductie en daarmee op het functioneren van de woningmarkt. Wie over grond beschikt en in staat is de beoogde bestemming te realiseren verwerft op basis van het zelfrealisatierecht ook de bouwrechten. Het eigendom van grond is juridisch stevig beschermd.

In het rapport *De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt* (Van der Krabben, 2021) wordt op basis van een analyse van wetenschappelijke literatuur geconstateerd dat in veel regio's minder woningen worden gebouwd dan er behoefte is en dat in veel woningbouwplannen sprake is van een onrendabele top, ondanks de sterke stijging van de woningprijzen in de afgelopen jaren (en daarmee de opbrengstpotentie van woningbouwprojecten). In de literatuur en in discussies wordt veel aandacht besteed aan de rol van restrictief ruimtelijk beleid, achterblijvende plancapaciteit, juridische belemmeringen en stijgende bouwkosten. Het rapport van Van der Krabben (2021) stelt dat het functioneren van de grond- en woningbouwmarkt mogelijk óók belemmerd wordt door lokale of regionale marktconcentratie op de grond- en woningbouwmarkt van marktpartijen die actief zijn in de woningbouwmarkt (projectontwikkelaars, bouwbedrijven, vastgoedinvesteerders).

Voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) waren deze bevindingen aanleiding om een studie te laten uitvoeren naar marktconcentratie op de woningbouwmarkt en de daarmee samenhangende grondmarkt. ACM heeft dit onderzoek in gang gezet, omdat er regelmatig vermoedens zijn van concurrentieproblemen op de grond- en woningbouwmarkt. De studie richt zich op de markt voor nieuwe woningen.

1.2 Beleidsmatige aandacht voor marktconcentratie en concurrentiebevordering woningbouw

De vraag of er sprake is van marktconcentratie op de Nederlandse woningbouwmarkt en of dat een probleem is, wordt al aan de orde gesteld sinds het begin van 21^e eeuw, in eerste instantie naar aanleiding van de onvolkomen marktwerking op Vinex-locaties, in het bijzonder vanwege het zogenoemde *bouwclaimmodel* waarvan op Vinex-locaties veelvuldig gebruik is gemaakt. Daarnaast nodigen gemeenten marktpartijen soms ook uit om gronden te verwerven en vervolgens te participeren in een publiek-private gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij, om daarmee hun eigen financiële risico's in de ontwikkeling van woningbouwlocaties te reduceren. In beide gevallen is er mogelijk een effect op mededinging, omdat voornamelijk grotere partijen in staat waren tot participatie in dit soort constructies. Daarbij is ook herhaaldelijk de vraag gesteld of eventuele problematiek met betrekking tot marktconcentratie aanleiding zou moeten zijn voor beleidsmatig ingrijpen dan wel aanpassingen in wet- en regelgeving. Aan het begin van deze eeuw concludeert de NMa (de rechtsvoorganger van de ACM), naar aanleiding van een brief van Tweede Kamerlid Adri Duivensteijn waarin hij stelt dat projectontwikkelaars en bouwers onderling en ook met gemeenten samenwerkingsverbanden zijn aangegaan op Vinex-locaties, dat er op Vinex-locaties weliswaar geen sprake is van een optimale concurrentie tussen marktpartijen, maar dat er geen aanwijzingen zijn van overtredingen van de Mededingingswet

door bij de ontwikkeling van Vinex-locaties betrokken marktpartijen (NMa-besluit, 12 september 2001). In welke mate er daadwerkelijk sprake is van marktconcentratie, is empirisch niet onderzocht door de NMa.

Met het oog op concurrentiebevordering op woningbouwlocaties heeft het kabinet enkele jaren later laten onderzoeken of het wenselijk zou zijn om openbare aanbesteding van bouwgrond in het geval van actief gemeentelijk grondbeleid verplicht te stellen (Ministerie VROM, 2004). In het kabinetsstandpunt Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties geeft het kabinet aan dat het gewenst is dat methoden van marktselectie vaker in de afwegingen rond locatieontwikkeling betrokken worden.¹ Daarnaast wordt in het kabinetsstandpunt aangegeven dat de concurrentie tussen bouwlocaties kan worden bevorderd door het beschikbaar komen van meer en kleinere bouwlocaties en dat de concurrentie op bouwlocaties kan worden bevorderd doordat particulier opdrachtgeverschap een meer haalbaar alternatief voor projectmatige bouw zal kunnen gaan vormen (Ministerie VROM, 2004). Eveneens volgend op dit standpunt heeft het kabinet laten onderzoeken of beperking of afschaffing van het zelfrealisatierecht wenselijk is (Ministerie VROM, 2006; Needham & Geuting, 2006). Achterliggende gedachte daarbij was dat beperking of afschaffing van het zelfrealisatierecht marktconcentratie en marktmacht van marktpartijen zou kunnen beperken, omdat het strategisch minder interessant is om vroegtijdig grondposities te verwerven. Afschaffing van het zelfrealisatierecht zou in principe op twee manieren kunnen plaatsvinden, ofwel door het eigendomsrecht geheel te onteigenen, ofwel door een ontkoppeling van het eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht. De discussie hierover in de Tweede kamer heeft toentertijd niet geleid tot een aanpassing van het zelfrealisatierecht; de aantasting van het eigendomsrecht werd te groot geacht.

In 2008 heeft het Onderzoeksinstituut OTB op verzoek van het toenmalige Ministerie van VROM, ook weer naar aanleiding van het eerdere kabinetsstandpunt Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties (Ministerie VROM, 2004), een nulmeting uitgevoerd omtrent de mate van concurrentie en keuze bij nieuwbouw van woningen in de periode 2003-2006 (Van der Heijden, Groetelaers, Dol, & Lamain, 2008), gevolgd door een vervolgmeting voor de periode 2007-2014 (Van der Heijden, Groetelaers, Dol, & Lamain, 2015). Om inzicht te krijgen in de concurrentieverhoudingen op de markt voor nieuwe koopwoningen is in deze studie gekeken naar het aantal marktpartijen dat in bepaalde marktsegmenten koopwoningen heeft gerealiseerd binnen een woningmarktgebied. Het gaat hierbij om keuzemogelijkheden voor consumenten tussen aanbieders van nieuwe koopwoningen. Bovendien is gekeken naar het 'marktaandeel' van de grootste aanbieder van nieuwe koopwoningen in het totale aanbod van koopwoningen in de verschillende marktsegmenten. Het onderzoek laat zien dat in de periode 2003-2012 in 14 van de 21 woningmarktgebieden het aantal aanbieders van grondgebonden woningen per saldo is toegenomen, terwijl bij appartementen in 17 van de 21 woningmarktgebieden het aantal aanbieders is gedaald. Het marktaandeel van de grootste aanbieder van grondgebonden nieuwe woningen in het totaal aantal verkochte woningen van dit type komt in nagenoeg geen van de woningmarktgebieden in de periode 2003-2011 uit boven de 5%. Bij de appartementen zijn er vier woningmarktgebieden waar het marktaandeel van de grootste aanbieder van nieuwe appartementen in of meer jaren boven de 5% lag. In twee van deze woningmarktgebieden betrof het de periode 2003-2008 en liep het marktaandeel op tot 10%. In de overige twee lag het marktaandeel van de grootste aanbieder van nieuwe appartementen in de gehele periode 2003-2011 op of boven de 5%, met maxima boven de 20%.

¹ Het zogenaamde Didam arrest van de Hoge Raad (26 november 2021) werpt een nieuw licht op de wettelijke voorwaarden die gesteld moeten worden aan de wijze waarop overheden een perceel grond of andere onroerende zaken te koop mogen aanbieden aan andere partijen, en of daarbij mogelijkheden bestaan die grond of onroerende zaken exclusief aan een partij te koop aan te bieden.

De Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (2012) stelde in 2012 wederom de vraag in hoeverre er concurrentieproblemen zijn op de woningbouwmarkt. De commissie concludeert:

“dat de bouwplanner er structureel belang bij kreeg om overaanbod te voorkomen. Dat gold voor gemeenten, die in samenspraak met andere gemeenten de bouwbehoefte afstemden. Maar ook marktpartijen zelf droegen bij aan extra schaarste van bouwlocaties” (p. 61).

Deze conclusie was aanleiding voor de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen om de NMa opnieuw om informatie te vragen. De NMa stelt in een reactie (als bijlage opgenomen in het rapport van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen) dat het onwaarschijnlijk is dat projectontwikkelaars en bouwondernemingen een economische machtspositie bekleden op regionale woningmarkten en daar misbruik van zouden maken. Ook de vragen van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen hierover vormden op dat moment nog geen aanleiding voor empirisch onderzoek naar marktconcentratie in de woningbouwmarkt.

Recentelijk heeft de Minister van IenW nog onderzoek laten verrichten naar de beperking van zelfrealisatierecht. Naar aanleiding van een motie van kamerlid Nijboer en een advies van Van der Veen, Dans, & De Graaf (2019) over het mogelijk maken van een bouwplicht komt Minister Van Veldhoven tot de conclusie dat een bouwplicht een te grote ingreep is op het eigendomsrecht en daarom niet wenselijk is (Ministerie IenW, 2019).²

1.3 Doel- en vraagstelling

Ondanks de regelmatig terugkerende (beleidsmatige) aandacht voor de mate van concurrentie op de nieuwbouwmarkt voor woningen in de afgelopen twee decennia is nog niet eerder systematisch onderzoek gedaan naar de mate van marktconcentratie op de nieuwbouwmarkt voor koopwoningen.³ Het ontbreken van informatie over de mate van marktconcentratie op deze markt staat een zorgvuldig debat over marktwerking op de woningbouwmarkt en mogelijke gevolgen voor de woningmarkt in de weg. Deze studie beoogt een bijdrage te leveren aan het inzichtelijk maken van de mate van marktconcentratie, met name op basis van een kwantitatieve analyse van transacties van nieuwe woningen over een reeks van jaren. Aanvullend verkent deze studie de rol van grondeigendom en mogelijke oorzaken voor (verschillen in) marktconcentratie tussen woningmarktgebieden en de mogelijke gevolgen van die (verschillend in) marktconcentratie voor de werking van de woningmarkt.

De hoofdvraag voor het onderzoek luidt:

In welke mate is er sprake van marktconcentratie onder verkopers van nieuwbouwwoningen?

Aanvullend worden de volgende vragen gesteld:

- In welke mate is er sprake van marktconcentratie onder eigenaren van (toekomstige) woningbouwgrond?

² Een probleem met deze redenering is dat het moeilijk is om exact te duiden wat een *te grote* aantasting van eigendomsrecht precies inhoudt en welke vorm van aantasting dan eventueel wel mogelijk zou zijn.

³ Het onderzoek van OTB komt daar nog het dichtst bij in de buurt door naar het aantal marktpartijen te kijken dat in bepaalde marktsegmenten koopwoningen heeft gerealiseerd binnen een woningmarktgebied. Maar dat geeft nog geen volledig inzicht in de marktaandelen van die marktpartijen, noch in de mate waarin de markt geconcentreerd is.

- Wat zijn mogelijke verklarende factoren van (verschillen in) marktconcentratie tussen woningmarktgebieden?

De focus zal hier telkens liggen op koopwoningen. De huurwoningmarkt blijft buiten beschouwing omdat het overgrote deel van de huurwoningen niet via het prijsmechanisme wordt verdeeld. Het woningwaarderingssysteem (WWS), het systeem van woonruimteverdeling en de inrichting van het corporatiebestel maken een analyse van marktwerking en marktconcentratie op dit moment minder opportuun.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zetten we uiteen wat moet worden verstaan onder marktconcentratie op de grond- en woningbouwmarkt. Op basis van die begripsbepaling en de bespreking van literatuur over mogelijke oorzaken en gevolgen van marktconcentratie lichten we de keuze voor een analyse van concentratie in aanbod van nieuwbouw op gemeentelijk niveau toe en gaan we in op de wijze waarop de mate van marktconcentratie in dit onderzoek wordt vastgesteld. In hoofdstuk 3 lichten we de belangrijkste methodologische keuzes toe die we hebben gemaakt voor de analyse van marktconcentratie. De resultaten van de uitgevoerde analyse van marktconcentratie bij nieuwbouwwoningen zijn weergegeven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 sluit af met een bespreking van de bevindingen van de studie en een duiding daarvan.

2 Concentratie op de woning- en grondmarkt

Alvorens we marktconcentratie in Nederland in beeld brengen, is het van belang te bepalen wat het eigenlijk is. Daarnaast staan we stil bij de mogelijke oorzaken van marktconcentratie en bij de gevolgen voor het eindproduct en de prijs ervan. Dit doen we in paragraaf 2.1. Een cruciale stap bij het bepalen van de marktconcentratie is de vraag wat ‘de markt’ precies behelst, en dat hangt weer af van de vraag welke schade de (woon)consument zou ondervinden van onvoldoende keuzevrijheid (de ‘schadetheorie’). Paragraaf 2.2 bespreekt die begrenzing van de markt. En tot slot is de vraag, hoe meet je concentratie en wat is nu veel of weinig concentratie? Dat staat centraal in paragraaf 2.3.

2.1 Marktconcentratie: begripsbepaling, oorzaken en gevolgen

In een goed functionerende markt heeft een consument wat te kiezen. Dat is het geval wanneer er voldoende aanbod van vergelijkbare (homogene) producten is alsmede wanneer er voldoende aanbieders zijn om die producten, in concurrentie met elkaar, aan te bieden. Het kunnen kiezen tussen min of meer vergelijkbare gevraagde producten wordt ook wel ‘substitueerbaarheid van de vraag’ genoemd. Het kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders van vergelijkbare producten gaat over ‘substitueerbaarheid van het aanbod’ (hierover meer in de volgende paragraaf).

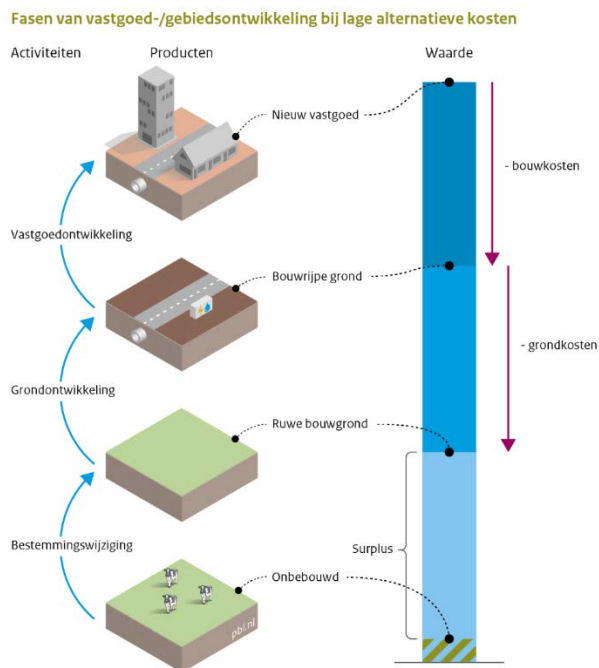
In de afgelopen jaren is in de wetenschappelijke, internationale literatuur de nodige aandacht geweest voor marktconcentratie op grond- en vastgoedmarkten (Leishman, 2001; Coiacetto, 2009; Leishman, 2015; Cheung, Levina, & Niu, 2017; Leishman, Frey, & McGreal, 2020; Cosman & Quintero, 2021; Wang & Li, 2021; Quintero, 2022). Tegelijkertijd wordt onderzoek naar marktconcentratie bemoeilijkt doordat in veel markten (betrouwbare) microdata over aanbieders ontbreekt (DiPasquale, 1999). Het vakgebied van de industriële economie biedt daarnaast veel analyses van andere markten, vaak in roerende goederen en diensten, en biedt daarmee aanvullende houvast voor voorliggende studie.

Marktaandeelen en marktconcentratie

Het is belangrijk om aan elkaar gerelateerde maar verschillende begrippen van elkaar te onderscheiden. Een *marktaandeel* is het aandeel dat een bedrijf heeft binnen de totale omvang van de markt, uitgedrukt in omzet, of in het geval van de woningmarkt, het totaal aantal woningen. *Concentratie* op een markt geeft aan wat de verdeling van de verschillende marktaandelen op een markt is. Concentratie heeft geen zelfstandige economische betekenis. Wel is het zo dat markten die sterk zijn geconcentreerd vaak markten zijn waarin een of enkele ondernemingen een bepaalde marktmacht hebben. *Marktmacht* is het vermogen je onafhankelijk op te stellen van concurrenten en consumenten. Het meest extreme geval is een monopolie: dat is een volledig geconcentreerde markt waarin slechts één onderneming actief is; die onderneming heeft dan volledige marktmacht. Het is goed om te realiseren dat het hebben van marktmacht niet verboden is. Als een onderneming organisch groeit en het beter doet dan de concurrentie is dat op zichzelf geen probleem. Het wordt pas problematisch als de onderneming *misbruikt* maakt van marktmacht. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door andere bedrijven te verdringen op manieren die niet zijn toegestaan of consumenten te benadelen door onredelijk hoge prijzen te rekenen. Concentratie wordt gebruikt als een eerste indicatie van de aanwezigheid van marktmacht. Om die reden wordt er in deze studie ook onderzoek naar gedaan.

De woning vormt het eindproduct van een productieproces, maar om daar te komen zijn er verschillende stadia van ‘halffabricaten’, zoals bouwrijpe grond en, nog verder terug in de keten, ruwe bouwgrond (zie figuur 2.1). Ook die tussenproducten worden in markten (grondmarkten), met meer of minder concurrentie, verhandeld (Needham, Buitelaar, & Hartmann, 2018). Het is van belang om ook naar het functioneren van markten in eerdere stadia te kijken vanwege de sterke verbondenheid met het eindproduct. Zo kent Nederland – evenals veel andere landen – het eerder genoemde ‘zelfrealisatierecht’ (zie ook Hoofdstuk 1). Dit is het recht van de grondeigenaar om de bestemming op de grond te realiseren wanneer hij of zij daartoe bereid en in staat is. Wie de grond heeft die bouwt, kort gezegd (Overwater, 2002). Dit zorgt ervoor dat bouwende en ontwikkelende partijen vaak al zo vroeg mogelijk in de bouwkolom willen zitten (Priemus, 2002). En dit zorgt er mede voor dat er allerlei combinaties zoals bouwende ontwikkelaars en ontwikkelende investeerders, of andere vormen van ‘verticale integratie’ (Lind, 2017), ontstaan. Kortom, eventuele concentratie in de nieuwbouwmarkt wordt voorafgegaan en beïnvloed door de structuur van markten die eerder in de bouwkolom aan de orde zijn.

Figuur 2.1: De bouwkolom



Bron: Buitelaar (2021)

Oorzaken van marktconcentratie

Ondernemingen, en hun marktaandeel, groeien zowel autonoom als door overnames en fusies. Er zijn verschillende redenen waarom bedrijven willen groeien, zoals het bereiken van schaalvoordelen, beperken van transactiekosten, risicospreiding, maar ook het vergroten van het marktaandeel om daarmee de entree tot de markt voor andere partijen – hun concurrenten – te beperken. Een combinatie van bedrijfsinterne overwegingen en externe marktomstandigheden bepalen de groei- en overnamestrategie van bedrijven.

In het geval van vastgoed (waaronder grond en woningen) zijn er concentratievergroten- de factoren die samenhangen met de aard van het product en het productieproces. Vastgoedontwikkeling en - investeringen zijn kapitaalintensieve activiteiten (Geltner et al., 2013). Ontwikkelaars en bouwers zijn voor een groot deel afhankelijk van kredietverstrekking (vreemd vermogen) en grotere bouw- ondernemingen hebben doorgaans een betere toegang tot kapitaalmarkten dan kleinere (Ambrose & Peek, 2008). Grotere ondernemingen zijn daardoor ook beter in staat om grotere grondportefeuilles aan te houden ('land banking') om daarmee een relatief continue bouwproductie te garanderen. Dit maakt de toetreding tot de markt voor (kleinere) nieuwkomers moeilijker (Ball, 2013).

Ook *geografie* speelt een rol. In een relatief klein land als Nederland is het voor ontwikkelende partijen gemakkelijker om activiteiten te spreiden en diversifiëren over verschillende nabijgelegen regio's, de afstanden zijn immers klein. De baten die ze hierdoor generen, worden versterkt door de schaalvoordelen die ze bereiken met de grotere geografische scope (Ball, 2013).

Volgens de literatuur speelt ook de *restrictiviteit* van aanbodbeperkende regels een rol in de wijze waarop een sector is gestructureerd. In het geval van de grond- en woningbouwmarkt geldt dat vooral voor de ruimtelijke ordening. De literatuur omtrent de causaliteit tussen restrictiviteit en marktconcentratie is echter beperkt en de conclusies hieruit zijn dan ook vooral tentatief (o.a. Sommerville, 1999; Coiacetto, 2009; Ball, 2013). Wanneer er een beperkt aantal locaties beschikbaar is dan zouden grotere ontwikkelaars meer kans hebben om ontwikkelingen naar hun hand te zetten en andere, kleinere ontwikkelaars uit te sluiten (Coiacetto, 2009). In Amerikaans onderzoek is, in lijn hiermee, een positief verband gevonden tussen de restrictiviteit van de ruimtelijke ordening in lokale grond- en woningmarkten en de mate van marktconcentratie (Somerville, 1999).

Naast de restrictiviteit van regels speelt ook hun *complexiteit* binnen het ontwikkelproces, waaronder formele procedures van bestemmingswijziging en vergunningverlening, een rol. Deze processen zijn complex, onzeker en langdurig (Ball, 2013). In Nederland is het ontwikkelproces de afgelopen decennia complexer geworden, met steeds meer vraagstukken die meegenomen dienen te worden (denk aan circulariteit, natuurinclusiviteit, waterveiligheid, stikstof, enzovoorts) (Sorel et al. 2011). Dit vergt wat van het benodigde werkkapitaal van ontwikkelende partijen en dat werkt bedrijfsvergroting en vergroting van het marktaandeel in de hand, zo is de redenering (Ball, 2013).

In het geval van het Nederlandse proces van gebiedsontwikkeling komt daar nog een complexiteit bij. Ook de wijze en de schaal waarop gebieden worden ontwikkeld heeft effect op de marktconcentratie (Coiacetto, 2009). Gebiedsontwikkeling kenmerkt zich in ons land, gemiddeld genomen, door groot- schaligheid en integraliteit. Het behalen van schaalvoordelen en het kunnen realiseren van één samenhangend gebied zijn belangrijke argumenten daarvoor. Dit zorgt er evenwel (onder andere) voor dat maar een beperkt aantal bedrijven in staat is om dergelijke gebiedsontwikkelingen ter hand te nemen (Buitelaar, Segeren, & Kronberger, 2008).⁴

Mogelijke gevolgen van marktconcentratie

Wanneer er weinig aanbieders zijn kan er een vorm van gedwongen winkelnering ontstaan: de consument heeft geen of minder keuze en bevindt zich daarmee in een afhankelijkheidspositie ten

⁴ Mede onder invloed van de financiële en economische crisis rond 2008 is er sinds 2010 een 'tegenbeweging' ontstaan van kleinschalige, organische gebiedsontwikkelingen, vooral vanwege de financiële risico's op dat moment van grootschalige, integrale gebiedsontwikkelingen voor gemeenten en ontwikkelende partijen. Mogelijk heeft dit in de afgelopen jaren (tijdelijk?) een dempende werking gehad op marktconcentratie.

opzichte van de producent. De producent kan die afhankelijkheidspositie ten gunste van zichzelf en ten koste van de consument benutten. Die kan ertoe leiden dat de aanbieder de prijzen kan ‘zetten’, daar waar deze in het geval van volkomen of meer concurrentie een ‘prijsnemer’ is. Of de aanbieder besluit om met zijn aanbod slechts in een deel van de vraag te voorzien (bijvoorbeeld de vraag naar dure woningen).

In het Verenigd Koninkrijk is met de discussie die werd geïnitieerd door de invloedrijke publicatie *Barker Review of Housing Supply* (Barker, 2004) in de afgelopen decennia veel debat geweest over en onderzoek naar de kwaliteit van de woningvoorraad en de bouw van nieuwe woningen. Een van de conclusies van dat onderzoek is dat marktconcentratie van invloed is op het tempo en de kwaliteit van de nieuwbouwproductie (Leishman, 2015; Stephens, Perry, Wilcox, Williams, & Young, 2018; Letwin Independent Review of build out, 2018; Payne, Serin, James, & Adams, 2019; Leishman, Frey, & McGreal, 2020).

Ook kan de aanbieder besluiten het aanbod te beperken of te faseren/vertragen, anticiperend op hogere prijzen (per eenheid) in de toekomst. Amerikaans onderzoek laat zien dat marktconcentratie in lokale woningbouwmarkten leidt tot lagere productievolumes, minder woningbouwprojecten in de pijplijn en grotere volatiliteit in woningprijzen (Quintero, 2022). In Nederland is sprake van wat in Groot-Brittannië zogenoemde ‘stalled sites’ worden genoemd (McAllister, Street, & Wyatt, 2016), locaties waar ontwikkeling plaats mag vinden op grond van de verleende vergunning of het vastgestelde bestemmingsplan, maar waar dat om verschillende redenen niet gebeurt (Buitelaar & Van Schie, 2018). Er zijn uiteenlopende oorzaken waarom de vertraging plaats kan vinden, waaronder locatie-specifieke problemen, zoals onvoorziene bodemverontreiniging, of plotselinge problemen met de financiële haalbaarheid, bijvoorbeeld door sterke stijging van de bouwkosten. Maar het kan ook komen door ontwikkelende partijen die hun productie faseren met het oog op hogere en stabielere rendementen. Onderzoek laat zien dat wachten in tijden van opgaande markten renderend kan zijn (Hughen, Ott, & Read, 2012; Lange & Teulings, 2021). De mate waarin dit feitelijk plaatsvindt en ‘stalled sites’ tot gevolg heeft, is niet bekend (en staat in onderhavig onderzoek niet centraal).

Kortom, er zijn verschillende theoretische oorzaken en gevolgen van marktconcentratie. Het zou goed zijn om die in de toekomst empirisch te onderzoeken. Maar eerst moet empirisch worden vastgesteld of en in welke mate er sprake is van concentratie op de Nederlandse grond- en woningmarkt. Daarvoor moeten we eerst vaststellen wat ‘de markt’ eigenlijk is.

2.2 Marktconcentratie in nieuwbouw

Om te kunnen bepalen of een woonconsument schade ondervindt van een bepaalde mate van marktconcentratie, moet eerst worden vastgesteld wat ‘de’ markt, of markten, precies is c.q. zijn. In dit geval gaat het om de woning(bouw)markt. Bij de bepaling van de markt houden we rekening met wat de schade voor de consument zou kunnen zijn van marktconcentratie, in de zin van het niet, in onvoldoende mate, traag, tegen een (te) hoge prijs verkrijgen van de gewenste woning.

Het is van belang om onderscheid te maken in het product waar de markt betrekking op heeft en de geografische scope waarbinnen dit product verhandeld wordt. Alhoewel dit geen formeel mededingingsonderzoek is, sluiten we wel aan bij de wijze waarop het Europese mededingingsrecht zogenoemde ‘productmarkten’ en ‘geografische markten’ onderscheidt. Eerstgenoemde wordt als volgt gedefinieerd: ‘Een relevante productmarkt omvat alle producten en/of diensten die op grond van hun kenmerken, hun

prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, door de consument als onderling verwisselbaar of substitueerbaar worden beschouwd.’ En een geografische markt is ‘het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen’ (EC 97/C 372/03). Beide marktdimensies werken we hieronder verder uit.

Voor het bepalen van de markt voor dit onderzoek zijn in eerste instantie grofweg twee, eerdergenoemde factoren van belang: substitueerbaarheid aan de vraagzijde én substitueerbaarheid aan de aanbodzijde. Substitueerbaarheid aan de vraagzijde heeft betrekking op de mate waarin consumenten over kunnen stappen op een ander product. Wanneer dit gemakkelijk gaat (bij een beperkte prijsverhoging van 5-10 procent) dan kunnen aanbieders geen aanzienlijke invloed uitoefenen op de verkoopvoorwaarden, waaronder de prijs. In dat geval is er geen sprake van onderscheidende geografische markten of productmarkten. Wanneer consumenten niet of moeilijker over kunnen stappen op een ander product dan wil dat niet automatisch zeggen dat aanbieders wél een aanzienlijke invloed uit kunnen oefenen. Daarvoor moeten we ook kijken naar de substitueerbaarheid van het aanbod: kunnen ook andere aanbieders het onderhavige product snel en zonder significante investeringen gaan aanbieden? Wanneer dat het geval is dan is er eveneens géén sprake van separate geografische markten of productmarkten.

Productmarkten

In lijn met de internationale literatuur (o.a. Sommerville 1999; Coiacetto, 2009; Ball, 2013) bezien we de concentratie op de nieuwbouwwaarde afzonderlijk van de rest van de woningmarkt. We beschouwen een bestaande woning dus niet als volledig substitueert voor een nieuwbouwwoning (uiteeraard zijn beide wel aan elkaar gerelateerd). Daar ligt de volgende redenering aan ten grondslag.

De woningmarkt is een ‘voorraadmarkt’, zo wordt vaak gesteld in theoretische beschouwingen op de woningmarkt (Renes, Thissen, & Segeren, 2006; Buitelaar, 2021). Dat wil zeggen dat een groot deel van het aanbod al bestaat (de bestaande woningvoorraad) en dat de nieuwe productie daar slechts een klein deel van uitmaakt; in 2021 was het aandeel opgeleverde nieuwbouwwoningen ongeveer 0,9% van de totale woningvoorraad (op basis van CBS). Ten gevolge daarvan volgt de prijs van nieuwbouw de prijs van de bestaande voorraad. Hier passen twee kanttekeningen bij. Ten eerste is het aandeel van de nieuwbouw in het totaal aantal *transacties* per jaar hoger; in 2021 bijna 13 procent (ruim 33 duizend verkochte nieuwbouw-koopwoningen ten opzichte van bijna 260 duizend verhandelde bestaande koopwoningen, op basis van CBS-cijfers). Hierdoor wordt mogelijk ook de invloed van aanbieders van nieuwbouwwoningen op de woningprijs groter. En ten tweede is het de vraag of nieuwbouw en bestaande bouw wel zo inwisselbaar zijn als de voorraadmarktgedachte lijkt te suggereren of dat het om twee verschillende producten gaat met ieder hun eigen markt.

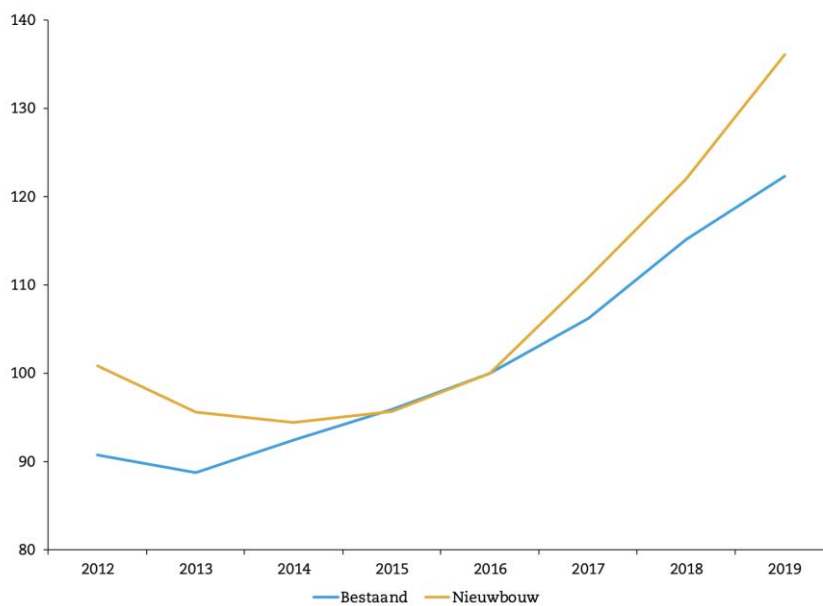
In welke mate dat laatste aan de hand is kunnen we proberen af te leiden uit woningbehoefteonderzoek (*stated preferences*). Uit het Woononderzoek Nederland (WoON⁵) 2018 blijkt dat 16 procent van de woningzoekenden een voorkeur voor nieuwbouw heeft, 51 procent heeft een voorkeur voor bestaande bouw en 33 procent heeft geen voorkeur voor nieuwbouw dan wel bestaande bouw. Je zou kunnen zeggen dat een derde van de respondenten bestaande bouw en nieuwbouw als inwisselbare producten

⁵ Het Woononderzoek Nederland, kortweg WoON, is een basisonderzoek onder 40.000 huishoudens om de woonsituatie en woonwensen van huishoudens in Nederland in kaart te brengen. Het WoON geeft inzicht in onder andere de samenstelling, de huisvestingssituatie, de sociaaleconomische positie, de woonwensen, de woning en de woonomgeving van huishoudens.

ziet, als substituten. De overige 67 procent maakt nadrukkelijk een keuze voor óf bestaand óf nieuw, al weten we natuurlijk niet bij welk prijsverschil er wel substitutie plaats zou vinden.

Ook wanneer we kijken naar onderzoek naar prijsontwikkeling (*revealed preferences*) dan zien we een duidelijk verschil tussen bestaande bouw en nieuwbouw (EIB, 2020); vergelijk met (NEPROM, 2019) (figuur 2.2). Het verschil in prijsontwikkeling kan in belangrijke mate verklaard worden door verschillen in kenmerken, zoals verschillen in energieprestaties, grootte en locatie tussen nieuwe en bestaande woningen. Maar tegelijkertijd zijn dat ook kenmerken, met name hoge energieprestaties, die voor een belangrijk deel gerealiseerd kunnen worden door nieuwbouw en niet door bestaande bouw. Verschillen in zowel prijs als prijsontwikkeling ondersteunen de redenering dat sprake is van producten die elkaar slechts ten dele kunnen substitueren.

Figuur 2.2 Prijsindex voor bestaande en nieuwbouwwoningen per vierkante meter, ongecorrigeerd voor samenstellingseffecten, basisjaar 2016



Bron: EIB (2020)

Een andere illustratie van *revealed preferences* die laat zien dat er sprake is van imperfecte vraagsubstitutie vormen cijfers over binnenlandse migratie. Er zit een verschil in de verhuisafstand tussen kopers van een bestaande woning en kopers van een nieuwbouwwoning. Driekwart van de kopers van een nieuwbouwwoning verhuist binnen een afstand van minder dan 8 kilometer, daar waar dat bij bestaande woningen ruim 10 kilometer is. En 90 procent verhuist binnen een afstand van 23 kilometer, terwijl dat 35 kilometer is voor de kopers van bestaande woningen (Kadaster, 2022).

Van vraagsubstitutie is dus maar beperkt sprake. De aanbodsubstitutie is echter nóg minder. Aanbieders van nieuwbouwwoningen (bouwers en projectontwikkelaars) kunnen niet zonder meer bestaande woningen aanbieden. Maar relevanter voor dit onderzoek is dat de aanbieders van bestaande woningen (natuurlijke personen en institutionele/particuliere beleggers) niet zomaar nieuwbouwwoningen kunnen aanbieden. Daarnaast weten we uit onderzoek naar investeringsstrategieën van woningbouwers in het Verenigd Koninkrijk dat woningontwikkelaars hun beslissing om nieuwe woningen te bouwen maar deels laten afhangen van de prijsontwikkeling in de bestaande voorraad. Andere overwegingen, zoals beschikbaarheid van grond, planologische medewerking, financieringsmogelijkheden en ontwikkeling

van bouwkosten spelen een rol bij de prijsbepaling van nieuwbouw (Leishman, 2015; Leishman, Frey, & McGreal, 2020; Payne, Serin, James, & Adams, 2019; Adams, Leishman, & Moore, 2009).

Naast het onderscheid tussen bestaand en nieuw kennen woningen nog tal van andere kenmerken (woonoppervlakte, aantal kamers, etc.) die per woning zodanig uiteen kunnen lopen dat er separate producten en marktsegmenten kunnen ontstaan. We stellen echter dat hier geen sprake is van afzonderlijke productmarkten, met name omdat er sprake is van aanbodsubstitutie. Dit onderbouwen en illustreren we aan de hand van een voor de hand liggend woningkenmerk: grondgebondenheid van de woning, oftewel het onderscheid tussen een- of meergezinswoningen. Er kan gesteld worden dat beide type woningen beperkt overlappende groepen woonconsumenten bedienen. De voorkeur voor het woningtype hangt sterk af van de huishoudensomvang, het inkomen en de fase in de wooncarrière. Eengezinswoningen en meergezinswoningen concurreren daarom maar beperkt met elkaar. In het WoON 2018 geeft 42 procent aan een voorkeur te hebben voor een meergezinswoning en 49 procent voor een eengezinswoning (de overige respondenten kiezen voor andere typen woongelegenheden). Uit onderzoek van het PBL blijkt bovendien dat een- en meergezinswoningen een significant ander prijsniveau en andere prijsontwikkeling laten zien (gecorrigeerd voor andere woning- en locatiekenmerken) (Buitelaar, Claassens, & Rijken, 2020). Er is dus geen perfecte vraagsubstitutie. Wel is er sprake van aanbodsubstitutie. Projectontwikkeling in Nederland is niet zodanig gespecialiseerd dat er partijen zijn die zich óf op eengezinswoningen óf op appartementen richten. Projecten zijn vaak gemengd: projectontwikkelaars worden geacht een mix aan woningtypen en zelfs aan functies (naast woningen bijvoorbeeld winkels en kantoren) op een locatie te realiseren (Peek & Gehner, 2018, p. 19). Vanwege de substitueerbaarheid van het aanbod stellen wij voor verder geen onderscheid te maken in productmarkten op grond van woningkenmerken.

Geografische markten en locationale monopolies

Een woningmarktregio moet dus onderscheidend zijn van andere, omliggende regio's. Intern homogeen, extern heterogeen. Hierbij is de vraag relevant wat grotere groepen woonconsumenten als hun woon- en leefomgeving beschouwen. We kiezen hier voor het gemeentelijke niveau. De argumentatie daarvoor is als volgt.

Voor de bepaling van de in dit onderzoek gehanteerde geografische markt nemen we als uitgangspunt dat consumenten hem bij een kleine prijsstijging (5-10 procent) niet zomaar verlaten (vanwege woon-werkafstand of sociale netwerken) en dat ook aanbieders elkaar niet zomaar kunnen vervangen (veel kleinere bouwers hebben een lokale/regionale oriëntatie).

Om de markt te bepalen kan er voor gekozen worden om regionale verschillen in pendelstromen (*daily urban systems*) of binnenlandse migratie te analyseren. Immers de afstanden waarover mensen bereid en in staat zijn te verplaatsen dan wel te verhuizen geven blijk van hun actieradius. ABF kiest voor het bepalen van geografische markten aan de hand van binnenlandse migratie. De woningmarktregio's van ABF zijn gebaseerd op binnenlandse-migratiecijfers (2012-2017). Tussen elke gemeente is de onderlinge relatieve verhuisstroom berekend (de verhuisstroom tussen twee gemeenten gedeeld door de bevolkingsomvang van beide). Alle gemeenten met een bepaalde minimale relatieve verhuisstroom zijn vervolgens geclusterd tot woningmarktregio's.⁶ In totaal kent Nederland 31 van dergelijke woningmarktregio's.

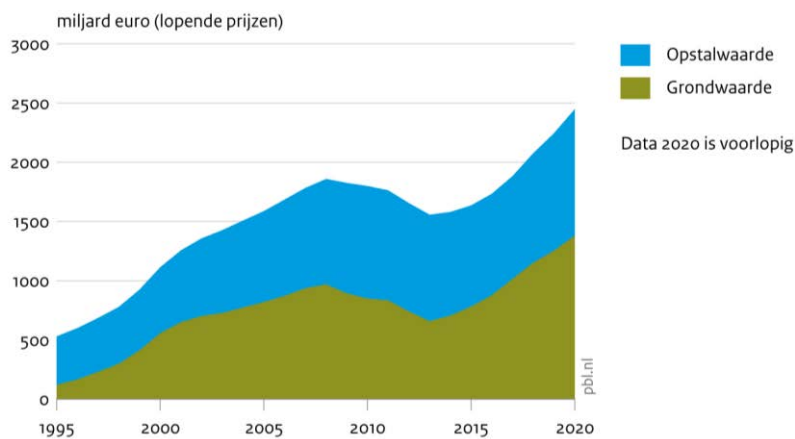
⁶ Er hebben nog wat correcties plaatsgevonden. Zo is ervoor gezorgd dat elke regio ten minste 100.000 huishoudens had; om dat voor elkaar te krijgen zijn kleinere clusters van gemeenten toegewezen aan het cluster waarmee ze de meeste onderlinge migratie hadden.

Het nadeel van een afbakening op grond van binnenlandse migratie is wel dat de marktregio's groter worden naarmate woningmarkten meer gespannen zijn. Woningzoekenden verhuizen gemiddeld genomen verder omdat ze dichterbij hun woonvoorkeuren niet kunnen verwezenlijken, zo blijkt ook uit onderzoek van het Kadaster (Hans, 2021). Dat rechtvaardigt het meten van concentratie beneden dit regionale niveau, zoals op het niveau van gemeenten.

In het geval van grond komt daar nog een argument bij. Tot nu toe bespraken we de concentratie op de grond- en woningmarkt op vergelijkbare wijze als bij markten in roerende goederen. Het is van belang om het unieke kenmerk van grond in ogenschouw te nemen: het feit dat het onroerend is, oftewel vastzit aan het aardoppervlak. Het gevolg daarvan is dat elk perceel een unieke locatie heeft. En dús dat elk perceel uniek is.

Het aanbod van grond is nagenoeg volledig inelastisch. Dat wil zeggen: het aanbod van grond reageert niet of nauwelijks op veranderingen in prijzen. Dus noch op prijsstijgingen noch op -dalingen. Het kan (behoudens sporadische landaanwinning) nauwelijks geproduceerd worden, laat staan dat de unieke ligging van bestaande percelen gereproduceerd kan worden. Het gevolg van die inelasticiteit is dat veranderingen in de vraag zich onmiddellijk vertalen in de prijs van grond. Dit zorgt ervoor dat de grond- of locatiecomponent een groot aandeel in woningprijzen (en -waarden) inneemt – zeker 50 procent wordt bepaald door de locatie van de woning (Visser & Van Dam, 2006; De Groot, Marlet, Teulings, & Vermeulen, 2010; Van Hoenselaar & Mink, 2019; Buitelaar & Meijer, 2022) – en dat deze component voor de schommelingen in woningprijzen zorgt (figuur 2.3).

Figuur 2.3: Totale woningwaarde in Nederland



Bron: Nationale Rekeningen, CBS

Bron: Buitelaar & Meijer (2022)

De immobiliteit en de uniciteit van een perceel impliceert tevens dat de eigenaar ervan een uniek product bezit dat niet volledig door een ander (op een andere plek) te reproduceren is. Grondeigenaren hebben daarmee een zogenoemd 'locationeel monopolie' (Needham, Buitelaar & Hartmann, 2018). Een grondeigenaar kan bepalen om het aanbod van het product op die locatie te beperken om zo de prijs op te drijven. Het verschil in prijs die daaruit volgt, wordt in de economische literatuur ook wel de 'monopoly rent' genoemd (Evans, 2010).

Wat is de implicatie van deze constatering dat grond een ander goed is met specifieke consequenties voor marktconcentratie? Strikt genomen is de grondmarkt dan per definitie een monopolistische markt

en is er dus nooit sprake van voldoende concurrentie en mogelijkheden voor substitutie van vraag en aanbod. Echter, veel locatiekenmerken gelden niet voor slechts één perceel. Alle percelen in een regio worden beïnvloed door de regionale bevolkingsomvang, de regionaal-economische groei en andere regionale kenmerken. Maar een veel kleiner aantal percelen heeft baat bij een bepaalde OV-knoop, de nabijheid van een specifieke groenstructuur of de aanwezigheid van een historische binnenstad. En sommige kenmerken gelden enkel voor één perceel of hooguit een paar percelen. Er is bijvoorbeeld maar één Gouden Bocht (in de Herengracht, Amsterdam), één Erasmusbrug (Rotterdam) en één Pietersberg (Maastricht).

Die locationele specificiteit pleit ervoor om de mate van concentratie te bekijken op subregionaal niveau, zoals het niveau van gemeenten en misschien zelfs lager op wijkniveau. Het gemeentelijke niveau is hier echter het meest praktische. Het zoomt verder in dan het regionale maar houdt het aantal te onderzoeken territoria beperkt. Bovendien is de gemeente voor velen het relevante zoekgebied bij verhuizing: 60 procent van de binnenlands verhuizers blijft binnen de eigen gemeente (op grond van CBS). Een bijkomend argument voor een gemeentelijke afbakening is dat het *territorium* hier samenvalt met de administratieve grenzen van de gemeente als subject of *actor*. Een sterke mate van marktconcentratie op gemeentelijk niveau kan in theorie ook indirect effect hebben op de woonconsumenten vanwege de macht die de aanbiedende partij op de gemeente, en haar ruimtelijkeorderingsbeleid (vaststelling bestemmingsplan / omgevingsplan) kan uitoefenen (zie ook Ball, 2013).

Begripsbepaling

Marktaandeel: percentage dat een bedrijf heeft binnen de totale omvang van de markt, uitgedrukt in toegevoegde waarde, omzet, of bijvoorbeeld totaal aantal woningen.

Marktconcentratie: geeft aan wat de verdeling van de verschillende marktaandelen op een markt is. Concentratie heeft geen zelfstandige economische betekenis. Wel is het zo dat markten die sterk zijn geconcentreerd vaak markten zijn met marktmacht.

Marktmacht: het vermogen van een onderneming om zich onafhankelijk op te stellen van concurrenten en consumenten. Het meest extreme geval is een monopolie: volledig geconcentreerd met marktmacht.

Productmarkt: een relevante productmarkt omvat alle producten en/of diensten die op grond van hun kenmerken, hun prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, door de consument als onderling verwisselbaar of substitueerbaar worden beschouwd.

Geografische markt: het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.

Locationeel monopolie: de immobiliteit en uniciteit van een perceel impliceert dat de eigenaar een uniek product bezit, dat niet volledig door een ander te produceren is.

In tabel 2.1 is de bepaling van de markt in dit onderzoek en de argumenten die we daarvoor hebben gebruikt samengevat.

Tabel 2.1 *Bepaling van de markt in dit onderzoek*

	Afbakening	Argumenten
Productmarkt	Nieuwbouw als twee aparte (zij het verbonden) productmarkten	<ul style="list-style-type: none"> • Woningbehoefteonderzoek laat zien dat een groot deel van de woningzoekenden behoefte heeft aan óf nieuwbouw óf bestaand • Verschillen in prijsniveau en -ontwikkeling tussen nieuwbouw en bestaande bouw • Verschillen in verhuisafstand naar nieuwe en bestaande woningen • Investeringsbeslissingen aanbieders nieuwe woningen hangen maar deels af van prijsontwikkeling bestaande voorraad; daarentegen sterk beïnvloed door grondbezit, planologische mogelijkheden, financiering en bouwkosten
Geografische markt	Subregionaal: niveau 'gemeente' als geografische begrenzing	<ul style="list-style-type: none"> • Binnenlandse migratie: 60% verhuizingen binnen gemeentegrenzen • Immobilititeit en locationele specificiteit perceel; niet volledig reproduceerbaar op andere plek • Houdt rekening met indirecte effecten voor woonconsument van machtspositie van ontwikkelaars ten opzichte van gemeente

In dit rapport kijken we naar concentratie in het aanbod van nieuwbouwwoningen op gemeentelijk niveau. We concluderen - op basis van de literatuur, de beschikbare landelijke data en algemene kenmerken - dat een aparte analyse van het aanbod van nieuwbouw op gemeentelijk niveau in algemene zin doorgaans het best aansluit bij de marktsituatie. Dat wil niet zeggen dat dit overal in Nederland ook de meest geschikte eenheid van analyse is om concentratie te meten. Lokale omstandigheden kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat in bepaalde gebieden een ruimere eenheid van analyse, bijvoorbeeld meerdere gemeenten samengenomen, beter aansluit of dat de bestaande bouw daar een beter alternatief vormt voor nieuwbouw dan elders. De empirische resultaten geven daarom een indicatie van de mate van marktconcentratie. We verwachten dat de passendheid het grootste is voor gemeenten met een relatief groot aantal en aandeel nieuwbouwwoningen; daar zoomen we dan ook verder op in.

2.3 Concentratie maten en grenswaardes

Over maten en grenswaardes, die aangeven wanneer gesproken kan worden van een geconcentreerde of ongeconcentreerde markt, is ten aanzien van grond- en vastgoedmarkten niet al te veel geschreven in de internationale literatuur. Uitzonderingen zijn studies in Canada (Buzelli, 2001), Australië (Coiacetto, 2009), Maleisië (Abdullah, 2015), Hong Kong (Cheung, Levina, & Niu, 2017), China (Wang & Li, 2021) en de Verenigde Staten (Quintero, 2022). In Nederland hebben Buitelaar en Pouls (2009), met een beperkte dataset (een steekproef van bouwvergunningen), de marktconcentratie in woningbouwmarkten proberen vast te stellen.

Des te meer is er geschreven over markten in roerende consumptiegoederen en diensten. Toch zijn de principes niet wezenlijk anders. Een gangbare concentratiemaat is de zogenoemde *Herfindahl-Hirschman Index (HHI)*. De HHI wordt berekend door de som te nemen van de kwadraten van alle marktaandelen van bedrijven die actief zijn in een bepaalde markt (Feinberg, 1980). Dit leidt tot een getal tussen 0 en 1, indien bepaald op basis van decimalen) of tussen 0 en 100, indien bepaald op basis van percentages (zie rekenvoorbeeld) waarbij 0 duidt op het ontbreken van concentratie en 1 (c.q. 100) op een volledige marktconcentratie (monopolie). Voor de interpretatie van de uitkomsten van de meting worden vuistregels gehanteerd. De Europese Commissie hanteert richtlijnen over mededinging in het geval van fusies en overnames en maakt daarbij gebruik van de HHI.⁷ De Europese Commissie acht het onwaarschijnlijk dat zij horizontale mededingingsbezwaren zal zien in het geval van een HHI lager dan 10 (0,1), noch bij een HHI tussen 10 en 20, indien de delta als gevolg van een fusie of overname < 2,5, en een HHI hoger dan 200, met een delta < 1,5, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld: een van de fusie partners is sterk innoverend, maar dat komt niet tot uiting in marktaandelen; er bestaan significante wederzijdse participaties tussen de marktdeelnemers). Andere auteurs gaan uit van een gematigde marktconcentratie bij een HHI tussen 10 en 18 en een sterk geconcentreerde markt bij een HHI hoger dan 18 (Martin, 1994; Shepherd, 1997).

The Concentration Ratio Index (CR) is een maat om het marktaandeel van de grootste bedrijven in een bepaalde sector vast te stellen. Vaak wordt het aandeel van de vier grootste bedrijven berekend (CR₄). De CR₄ wordt berekend door de som te nemen van de marktaandelen (in %) van de vier grootste bedrijven in een bepaalde markt. Dit leidt tot een percentage tussen 0 en 100%. Een vuistregel die hierbij gehanteerd wordt is dat bij een percentage lager dan 25% sprake is van een niet-geconcentreerde markt, bij een percentage tussen 25 en 50% van een matig-geconcentreerde markt, bij een percentage tussen 50 en 75% een sterk-geconcentreerde markt, en bij een percentage van 75% of meer een oligopolistische markt (Buzelli, 2001).

⁷ Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=EN). Bezocht: 16 oktober 2022.

Rekenvoorbeelden

Berekening HHI:

Stel:

- Marktaandeel bedrijf 1: 40%
- Marktaandeel bedrijf 2: 30%
- Marktaandeel bedrijf 3: 15%
- Marktaandeel bedrijf 4: 15%

De HHI bedraagt dan:

$$0,40^2 + 0,30^2 + 0,15^2 + 0,15^2 = 0,295 \text{ (29,5)}$$

Berekening CR₄:

Stel:

- Marktaandeel bedrijf 1: 33%
- Marktaandeel bedrijf 2: 26%
- Marktaandeel bedrijf 3: 15%
- Marktaandeel bedrijf 4: 10%

De CR₄ bedraagt dan:

$$33\% + 26\% + 15\% + 10\% = 84\%$$

Een cruciale vraag bij het berekenen van marktaandelen is het bepalen van wat nu precies de onderneming is waaraan het marktaandeel moet worden toebedeeld. Bedrijven, zo ook projectontwikkelaars, werken soms met een moederonderneming en een of meerdere dochterondernemingen of werkmaatschappijen. Dit kunnen min of meer zelfstandige projectontwikkelaars zijn of rechtspersonen die specifiek voor één gebiedsontwikkeling zijn opgericht (en waar mogelijk meerdere moedermaatschappijen en/of gemeenten in participeren). De voordelen van dergelijke ‘interne’ fragmentatie zijn risicospreiding, wendbaarheid, behoud van een merknaam na overname, etc. Ondanks dat die bedrijven formeel in zekere mate gescheiden zijn moeten ze functioneel (*de facto*) als één geheel, als één concern, worden gezien. Ze zullen functioneren immers complementair en niet in concurrentie met elkaar.

Ingewikkelder wordt het wanneer bedrijven onderling geen formele banden hebben en geen onderdeel zijn van een concern, maar informeel en al dan niet een langduriger relatie hebben, gericht op samenwerking en beperking van concurrentie. Dit soort samenwerkingen komen in de praktijk vaker voor, niet enkel in Nederland, ook internationaal (Adams, Leishman & Watkins, 2012). Het lastige hiervan is om vast te stellen dát die samenwerkingen er zijn en, vervolgens, in welke mate deze partijen als één handelende actor moeten worden gezien met dus ook met maar één, gezamenlijk marktaandeel.

3 Onderzoeksaanpak

We voeren in dit onderzoek een analyse uit naar de mate van marktconcentratie onder verkopers van nieuwe woningen in woningmarktgebieden. Dit onderdeel is primair kwantitatief. We maken daarbij gebruik van het nieuwbouwtransactiebestand van het Kadaster over de periode 2015-2021 (bijlage 2). Aanvullend analyseren we, meer kwalitatief, de eigendomsposities op de markt voor (woningbouw)grond en verkennen we mogelijke oorzaken van marktconcentratie en mogelijke gevolgen van marktconcentratie.

In het kwantitatieve onderzoek analyseren we de marktverhoudingen op de markt voor nieuwbouwwoningen (de verkoop van nieuwe woningen). Dit geeft inzicht in de *huidige* marktconcentratie van professionele aanbieders van nieuwbouwwoningen (vastgoedbedrijven) in de onderzochte periode. Marktconcentratie op de woningbouwmarkt kan worden beïnvloed door grondeigendom. Grondeigendom geeft marktpartijen immers een bepaalde mate van macht om die locatie in de toekomst ook te bebouwen. Analyse van eigendomsverhoudingen op de markten voor onbebouwde grond geeft inzicht in de *huidige* marktconcentratie op de grondmarkt. Daarnaast geeft het een indicatie van de mogelijke *toekomstige* marktconcentratie onder *woningverkopers*.

In dit hoofdstuk lichten we de belangrijkste methodologische keuzes toe met betrekking tot het kwantitatieve onderzoek in hoofdstuk 4.

3.1 Vaststellen van de mate van marktconcentratie

Om op een zorgvuldige wijze de mate van marktconcentratie in de markt voor nieuwbouwwoningen vast te stellen hebben we een gevalideerde onderzoeksmethodiek nodig. Zowel in internationaal als Nederlands onderzoek naar mededinging wordt voor het vaststellen van de mate van marktconcentratie veelvuldig gebruikgemaakt van zowel de Herfindahl-Hirschman Index (HHI) als de Concentration Ratio Index (CR₄). Zowel de HHI als de CR₄ zijn meeteenheden om de mate van concentratie vast te stellen van de productie (output) van bedrijven die actief zijn in een bepaalde markt (zie ook Hoofdstuk 2).

In door ACM geïnitieerde studies wordt regelmatig gebruikgemaakt van met name de HHI om de mate van marktconcentratie in markten te toetsen.⁸ In dat licht achten wij het waardevol om de HHI in deze studie eveneens te hanteren om de mate van marktconcentratie op markten voor nieuwbouwwoningen te analyseren. Aanvullend en bij wijze van gevoeligheidsanalyse maken we ook gebruik van de CR₄ methodiek. We hanteren daarbij de volgende bandbreedten voor de mate van marktconcentratie:

HHI bandbreedten gehanteerd in deze studie:

HHI < 10: niet-geconcentreerde markt

HHI 10 – 20: gematigd geconcentreerde markt

HHI > 20: sterk geconcentreerde markt

⁸ Zie bijvoorbeeld ACM (2012) (Petit, 2012) (ACM, 2017) (Gupta Strategists, 2015) (ACM, 2020).

CR₄ bandbreedten:

CR₄ < 25%: niet-geconcentreerde markt

CR₄ 25-50%: gematigd-geconcentreerde markt

CR₄ 50-75%: sterk-geconcentreerde markt

CR₄ >75: oligopolistische markt

Aangezien de bandbreedten normatief worden vastgesteld, als vuistregels, en bovendien in diverse studies afwijkende bandbreedtes worden gehanteerd dient genuanceerd om te worden gegaan met de gevonden waarden.

Tijdvakken

Bij het vaststellen van marktconcentratie dient daarnaast rekening te worden gehouden met het tijdvak waarbinnen een woonconsument op zoek is naar een nieuwe woning. We houden een redelijk ruime zoektijd aan van ten minste twee jaar, wat in het geval van de gebruikte dataset de volgende tijdreeksen oplevert: 2015-2016, 2017-2018 en 2019-2021.

3.2 Basisanalyse en gevoeligheidsanalyse

Basisanalyse

Op grond van de argumentatie die we uiteengezet hebben in hoofdstuk 2 voeren we een basisanalyse uit waarin de marktconcentratie wordt gemeten in de nieuwbouwmarkt voor koopwoningen op het niveau van gemeenten, in tijdvakken van twee, respectievelijk drie jaren.

- *Gehanteerde concentratiemaat*: vaststellen marktconcentratie aan hand van de HHI;
- *Verkopers*: vastgoedbedrijf op basis van afgeleide akte-informatie van het Kadaster identificeerbaar als verkoper van de nieuwbouwwoning.⁹
- *Productmarkt*: nieuwbouwmarkt voor koopwoningen. De markt voor bestaande koopwoningen en de huurmarkt blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.
- *Geografische markt*: niveau van gemeenten.
- *Tijdvak*: afbakening in tijdvakken van twee, respectievelijk drie jaren.

*Gevoeligheidsanalyse*¹⁰

In aanvulling op de basisanalyse hebben we enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om te laten zien hoe gevoelig de uitkomsten zijn voor de gedane aannames en gemaakte keuzes. Ten opzichte van de basisanalyse betekent dat:

- *Gehanteerde concentratiemaat*: vaststellen marktconcentratie aan hand van de CR₄ index;

⁹ Transacties waarbij de gemeente als de vervreemder van een nieuwbouwwoning naar voren komt, worden buiten beschouwing gelaten bij het bepalen van de marktconcentratie. Zie voor toelichting bijlage 2.

¹⁰ Idealiter zou een berekening van de HHI van alle verkochte woningen binnen een gemeente in een tijdvak (nieuwbouw én bestaand) ook onderdeel van de gevoeligheidsanalyse moeten zijn. Onze dataset staat een dergelijke analyse echter niet toe. De verwachting is dat de HHI's in deze berekening laag zijn, met uitzondering wellicht van de HHI's voor kleinere gemeenten met een groot nieuwbouwproject en een klein aantal transacties van bestaande woningen.

- *Verkopers*: inclusief transacties waarbij een gemeente als verkoper van de nieuwbouwwoning naar voren komt.¹¹
- *Geografische markt*: mate van marktconcentratie op het niveau van ABF woningmarktregio's.

3.3 Aanbieders van nieuwbouwwoningen

Om vast te kunnen stellen of er sprake is van marktconcentraties is het noodzakelijk om tot het juiste overzicht van actieve aanbieders van nieuwbouwwoningen te komen. In het uitgevoerde onderzoek baseren we ons op de verkopers van nieuwbouwwoningen zoals het Kadaster die heeft kunnen vaststellen. Dit is in meerdere opzichten uitdagend. In de Basisregistratie van het Kadaster worden de verkopende rechtspersonen uiteraard zoveel mogelijk uniek opgevoerd. Naamswijzigingen, aanvullingen op de naam, toevoegen van de rechtsvorm in de naam, etcetera kunnen er echter toe leiden dat er nieuwe rechtspersonen in de Kadastrale registratie worden opgenomen, terwijl het in feite om dezelfde aanbieder gaat. Voor dit onderzoek is het wenselijk dat die rechtspersonen weer als één aanbieder worden gezien. Daarnaast opereren vastgoedorganisaties vaak met dochterondernemingen of in samenwerkingsverbanden. Ook hierbij is het wenselijk om aanbieders weer te kunnen samenvoegen.

Om de aanbieders van nieuwbouwwoningen voor zover mogelijk te identificeren is de volgende procedure gevolgd:

- Op basis van naam zijn alle namen van rechtspersonen vergeleken met behulp van het Levenshtein-algoritme. Bij een gelijkheid van 90% op de tekst van de naam is een positieve indicatie gegeven.
- Daarnaast is gekeken naar de overeenkomst in vestigingsadres; partijen met een andere naam maar hetzelfde adres hebben wij beschouwd als één dezelfde actor.
- Vervolgens zijn alle subjecten met tenminste 50 transacties en een positieve indicatie op naamovereenkomst nagelopen.
- Vervolgens zijn aanvullend nog correcties uitgevoerd, rechtspersonen alsnog samengevoegd, dan wel gesplitst.
- Voor het gecorrigeerde overzicht met aanbieders (“subjectenlijst”) is een uniek ID opgebouwd. Op basis van het verrijkte transactiebestand tellen we aanvankelijk 7.892 rechtspersonen. Na correctie blijven er 7.122 unieke rechtspersonen over.

In bijlage 2 is een toelichting opgenomen met betrekking tot de selectie van verkopers van nieuwbouwwoningen.

Het is van belang te benadrukken dat via de Kadasterregistratie van eigendomsoverdrachten van nieuwbouwwoningen de juridische realiteit wordt getoond. Het beeld van het economisch eigendom is soms anders. Zo kan de gemeente geregistreerd staan als de ‘vervreemder’ van de nieuwbouwwoning – de grond onder de woning – terwijl de feitelijke aanbieder een projectontwikkelaar is op grond van een bouwclaim. Ook wanneer ontwikkelaars besluiten een gezamenlijke rechtspersoon oprichten voor een gebiedsontwikkeling dan registreert het Kadaster die rechtspersoon en niet de moederbedrijven daarachter. De concentratiecijfers op grond van de juridische realiteit in dit onderzoek kunnen daarmee afwijken van de marktconcentratie op basis van de feitelijke, economische realiteit.

¹¹ Transacties waarbij de gemeente als de vervreemder van een nieuwbouwwoning worden gevonden, worden meegenomen bij het bepalen van de marktconcentratie. Zie voor toelichting bijlage 2.

3.4 Analyse van eigendomsverhoudingen op de markt voor onbebouwde grond

Om een woning te kunnen (laten) bouwen heeft de ontwikkelaar zeggenschap over de grond nodig. Die moet eerder in de bouwkolom worden verworven, in de vorm van ruwe of bouwrijpe grond. Daarom is het relevant om te kijken wat op die grondmarkten de verhoudingen zijn. Dit doen we op grond van eigendomsposties. Dit type analyses is met allerlei praktische belemmeringen omgeven waardoor ze vooral als indicatief en illustratief gezien moeten worden.

We hebben er voor gekozen om zowel een analyse te maken van het grondbezit van de grootste marktpartijen voor Nederland als geheel, als een verdiepende analyse van het grondbezit van marktpartijen op (potentiële) ontwikkellocaties in de provincie Noord-Holland en de Metropoolregio Amsterdam (inclusief een deel van Flevoland). Die regionale analyse is toegevoegd omdat een landsdekkende analyse van grondbezit nog onvoldoende laat zien hoe dit grondbezit zich verhoudt tot de decentrale woningbouwplannen en omdat niet elke provincie een compleet GIS-bestand van plannen (met plancoördinaten) beschikbaar heeft¹².

Grondbezit grootste marktpartijen voor heel Nederland

Bij de bepaling van het grondbezit moeten allerlei factoren in ogenschouw worden genomen. Lang niet altijd is duidelijk of de percelen ook bedoeld zijn om woningen op te bouwen. Op basis van de kennis die het Kadaster in eerder onderzoek heeft opgedaan, zijn de volgende criteria toegepast:

- Een geheel of gedeeltelijke eigendomsrecht op een grondperceel (1-1-2022);
- Het perceel is geheel of gedeeltelijk in eigendom van een subject dat in de periode 2015 t/m 2021 tenminste 50 woningen verkocht;
- Het perceel ligt geheel buiten de bebouwde kom of overlapt gedeeltelijk de bebouwde kom (grenzen 1-8-2022), om te voorkomen dat hier ook (ten onrechte) het bezit van bestaande woningen wordt meegenomen;
- Het perceel is in principe onbebouwd; dit is deels ontleend aan de gebruiksomschrijving zoals vastgelegd bij het Kadaster en aanvullend gecontroleerd met behulp van de BAG.¹³

Vrij vertaald gaat het derhalve om grondbezit van grote partijen op uitleglocaties. We hebben hier de gemeenten en woningcorporaties buiten beschouwing gelaten. We tellen 6.264 percelen die in eigendom zijn van marktpartijen, daarvan zijn er 229 al (gedeeltelijk) bebouwd. In veel gevallen blijkt het dan om nieuwbouwwoningen te gaan. Resteren 6.035 percelen in eigendom van marktpartijen die we hebben betrokken in de analyse.

Het eigendom wordt uitgedrukt in het aantal percelen en de oppervlakte (in hectare, gewogen naar aandeel). De weging naar aandeel in het eigendomsrecht is het meest nauwkeurig, omdat sommige

¹² Van de grondeigendommen van marktpartijen in de landsdekkende analyse is niet bekend of al deze grond ook daadwerkelijk bestemd gaat worden voor woningbouw. In de regionale analyse is het grondeigendom binnen harde en zachte plannen in kaart gebracht en hebben we meer zekerheid dat er ook daadwerkelijk woningbouw zal plaatsvinden. Vanwege de bewerking van de data die nodig is voor de uitvoering van de 'regionale analyse' en vanwege de beperkte beschikbaarheid van digitale woningbouwplannen (polygonen) is er voor gekozen om slechts één regio te onderzoeken. De resultaten zijn daarmee indicatief en illustratief.

¹³ Percelen die volgens de BAG al voor meer dan de helft zijn bebouwd, over waarop tenminste een woning gebouwd na 2010 staat, zijn buiten beschouwing gelaten. Steekproeven laten zien dat in die gevallen sprake is van een nieuwbouwwijk (in aanbouw).

percelen in eigendom zijn van verschillende partijen. Door hiervoor te corrigeren tellen we deze percelen niet dubbel mee.

Grondbezit op (potentiële) ontwikkellocaties in Noord-Holland en Metropoolregio Amsterdam

Voor de analyse maken we gebruik van een bestand met circa 2.100 binnen- en buitenstedelijke, potentiële ontwikkellocaties. Deze gegevens zijn openbaar beschikbaar en worden ontsloten door RIGO in opdracht van de Provincie Noord-Holland en de Metropoolregio Amsterdam.¹⁴ Het bestand bevat de geografische contouren (polygonen) van woningbouwplannen. Wel kennen de data enkele beperkingen. De plancontouren zijn soms indicatief van aard en bevatten dan geen scherpe afbakening van een ontwikkel- of bouwlocatie. Ook zijn mogelijk niet alle plannen volledig in beeld en zijn ze aan verandering onderhevig.

Het analysebestand is op de volgende wijze samengesteld:

1. De plancontouren van potentiële ontwikkellocaties zijn geometrisch gekoppeld aan de percelen uit de Basisregistratie Kadaster. De percelen zijn afgesneden op de grenzen van de contouren;
2. Vervolgens is voor het deel van het perceel dat binnen de plancontouren valt, en alleen het deel dat nog onbebouwd is, het oppervlakte berekend. Daarbij is het onbebouwde deel van het perceel bepaald door het totale perceeloppervlakte te verminderen met de som van de oppervlakten van de reeds gerealiseerde bebouwing na 2009 zoals geregistreerd in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen;
3. Voor het onderscheid tussen posities binnen en buiten de bebouwde kom vormen de bebouwingsgrenzen uit 2021 het uitgangspunt (bron: Basisregistratie Topografie). Binnen de bebouwde kom wil zeggen dat de plancontouren/percelen geheel binnen de grenzen van de bebouwde kom liggen. Buiten de bebouwde kom betekent hier dat het plan/perceel geheel of gedeeltelijk buiten de bebouwde kom ligt;
4. De eigenaren zijn geselecteerd met een eigendoms- of erfpachtrecht, eventueel belast met een ander recht, op een grondperceel;
5. Marktpartijen zijn gedefinieerd als eigenaren die bij het Kadaster geregistreerd staan als BV, NV, CV, VOF of Buitenlands rechtspersoon, uitgezonderd eigenaren met de naam “Liander”, “KPN”, Netwerk Exploitiemaatschappij B.V., Vattenfall, Stedin Netten en Railinfratrust.¹⁵ Ontwikkelbedrijven van woningcorporaties, Gemeenschappelijke exploitatiemaatschappijen (GEM) en NS Vastgoed zijn wel als marktpartij meegenomen in deze selectie. Waar mogelijk zijn eigenaren met verschillende naamgevingen, die tot dezelfde marktpartij behoren, samengevoegd volgens de methode toegelicht in paragraaf 3.4;
6. Het eigendom wordt uitgedrukt in het aantal posities (aantal potentiële ontwikkellocaties waar de eigenaar een recht heeft) en de omvang van het grondbezit (in hectare).

Figuur 3.1 bevat een voorbeeld van de wijze waarop plancontouren zijn bepaald, waarna de planlocatie is verrijkt met perceel en eigendomsgegevens.

¹⁴ Data opgehaald op 23 april 2022 van <https://plancapaciteit.nl/>

¹⁵ De rechtspersonen komen vaak voor met rechten op ontwikkellocaties, maar dan gaat het vaak om eigendom of opstalrechten voor leidingen, netwerken of transformatorstations.

Figuur 3.1 Links een kaartbeeld met alleen de plancontouren van een potentiële ontwikkellocatie, rechts dezelfde planlocatie verrijkt met perceel en eigendomsgegevens.



4 Resultaten onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van het empirisch onderzoek. In paragraaf 4.1 analyseren we de gemeten marktconcentratie op de markt voor nieuwbouwwoningen. In paragraaf 4.2 gaan we nader in op grondeigendommen van marktpartijen die actief zijn in vastgoedontwikkeling. Daarbij geven we een algemeen beeld van grondposities van marktpartijen in heel Nederland en presenteren we de resultaten van een verdiepend onderzoek naar grondeigendom op woningbouwlocaties in Noord-Holland en een gedeelte van Flevoland (Metropool Regio Amsterdam). Paragraaf 4.3 bevat tot slot een kwalitatieve analyse van enkele gemeenten waar in de onderzoeksperiode sprake was van een sterk gecentreerde markt. Hierin proberen we de gevonden waarden te duiden en bespreken we de mogelijke oorzaken en gevolgen van die marktconcentraties.

4.1 Marktconcentratie nieuwbouw

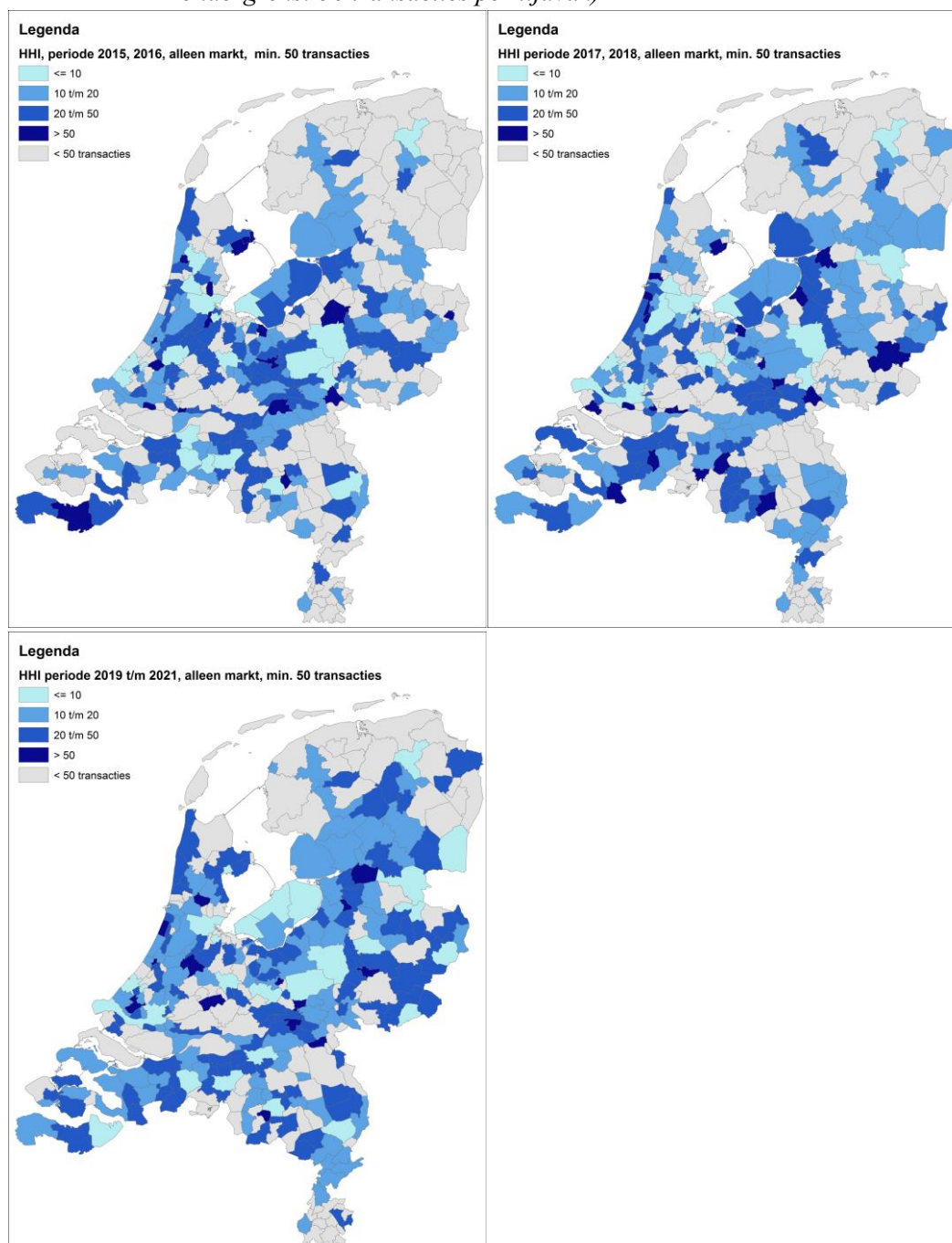
Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet hebben we marktconcentratie op de nieuwbouwmarkt gemeten aan de hand van de Herfindahl-Hirschman Index (HHI). Figuur 4.1 toont de mate van marktconcentratie per gemeente, naar tijdvak. De HHI is in deze figuur exclusief de nieuwbouwverkoop waarbij de gemeente als de vervreemder van de bouwkaafel is geregistreerd. Verder is een ondergrens gehanteerd van 50 nieuwbouwtransacties, per tijdvak, per gemeente.¹⁶ In een groot aantal gemeenten, met name in het noorden, oosten en zuiden van het land, is sprake van een “dunne” nieuwbouwmarkt, met minder dan 50 nieuwbouwtransacties in een bepaald tijdvak.¹⁷ De geografische kaarten laten een heterogeen beeld zien, met gemiddeld genomen veel gemeenten waar sprake is van een hoge HHI. Dat beeld is voor alle drie de tijdvakken redelijk conform. We zien verder dat de gemeten concentratie in veel gemeenten per tijdvak verschillend is: waar in het ene tijdvak nog sprake is van een matig-geconcentreerde markt kan in een volgend tijdvak sprake zijn van een sterk-geconcentreerde markt (en vice versa). Dat kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door de oplevering van een nieuwbouwproject in een bepaald tijdvak, of juist de start van een nieuwbouwproject in een volgend tijdvak. Zeker in kleine en middelgrote gemeenten waar maar één of twee woningbouwlocaties worden ontwikkeld kan dit een groot effect hebben op de gemeten marktconcentratie. Gemeenten met een bijzonder hoge marktconcentratie (HHI > 50) zijn vooral gemeenten waar sprake was van relatief weinig nieuwbouwtransacties.

De gemiddelde HHI voor alle gemeenten bedraagt in alle tijdvakken (2015-2016, 2017-2018 en 2019-2021 (afgerond) 22% (bijlage 3).

¹⁶ Het gevolg hiervan is dat in veel kleinere gemeenten geen (betrouwbare) HHI kan worden vastgesteld. Indien we de HHI zouden berekenen voor gemeenten waar in een bepaald tijdvak minder dan 50 nieuwbouwtransacties hebben plaatsgevonden zou een vertekend beeld ontstaan van de concentratiegraad.

¹⁷ In een deel van deze gemeenten is het werkelijke aantal nieuwbouwtransacties groter dan figuur 4.1 laat zien, aangezien nieuwbouwtransacties waar de gemeente geregistreerd is als de vervreemder buiten beschouwing zijn gelaten. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 kunnen we op basis van de kadastrale registratie voor deze categorie transacties niet vaststellen welke marktpartij daadwerkelijk de verkoper van de nieuwbouwwoning is.

Figuur 4.1 HHI per gemeente naar tijdvak (exclusief transacties gemeenten als vervreemder; ondergrens: 50 transacties per tijdvak)

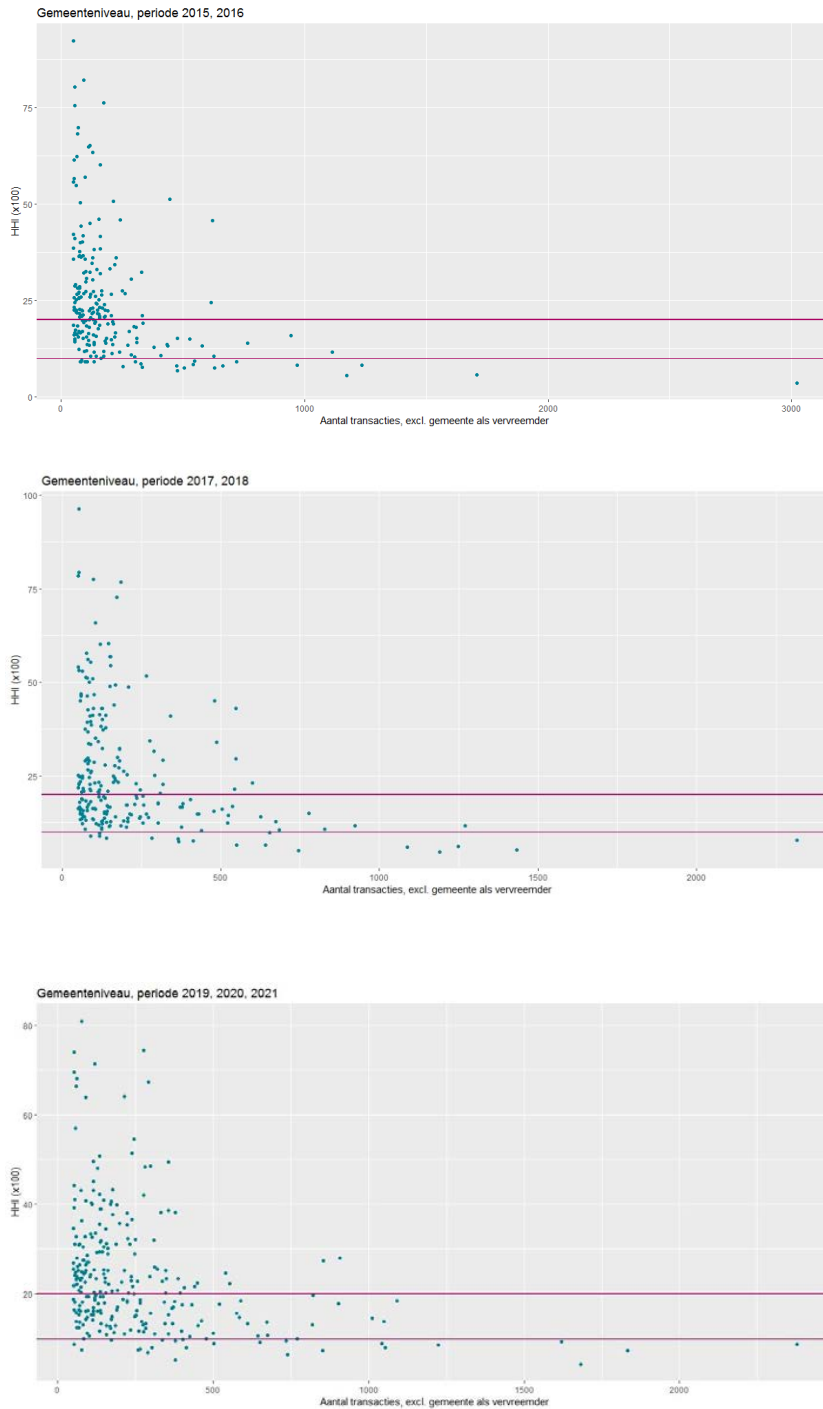


In figuur 4.2 is de HHI op gemeenteniveau per tijdvak weergegeven (resp. 2015-2016, 2017-2018, 2019-2021). Er is opnieuw een ondergrens gehanteerd van 50 transacties per tijdvak, per gemeente. Op de horizontale as is het aantal nieuwbouwtransacties in een gemeente weergegeven (exclusief transacties met gemeenten als vervreemder). In grotere gemeenten, met relatief veel transacties is in het algemeen sprake van een niet-geconcentreerde markt dan wel een matig-geconcentreerde markt.¹⁸ In een een groot

¹⁸ Ter illustratie bedraagt de HHI in Amsterdam 4,8. De nieuwbouwmarkt in Amsterdam is verreweg de grootste deelmarkt, met bijna 8.500 transacties over de hele onderzoeksperiode. Bij 91% van de transacties is een marktpartij vervreemder geweest. De gemeente Amsterdam heeft de tweede positie, maar daarnaast zijn er veel andere partijen actief geweest (onder meer ontwikkelaars, corporaties, specifiek opgerichte rechtspersonen voor een ontwikkeling). Appartementen hebben een

deel van de kleinere en middelgrote gemeenten is sprake van matig- dan wel sterk-geconcentreerde markten, in alle drie de tijdvakken.

Figuur 4.2 HHI op gemeenteniveau naar tijdvak (exclusief transacties gemeenten als vervreemder; ondergrens is 50 transacties per tijdvak)



aanzienlijk aandeel in de nieuwbouw (rond de 60%). Dat verklaart ook waarom de gemeente Amsterdam niet de belangrijkste vervreemder is, ondanks dat grond in erfpacht wordt uitgegeven: bij een 'appartemententransactie' registreert het Kadaster een opstalrecht dat wordt verhandeld.

Tabel 4.1 geeft een overzicht, per tijdvak, van zowel gemeenten als nieuwbouwtransacties ingedeeld naar concentratiegraad. Als we de gemeenten indelen naar gemeten HHI, dan vinden we in alle drie de tijdvakken dat in 51 tot 54% van de gemeenten sprake is van een sterk-geconcentreerde markt, terwijl in zo'n 35 tot 42% van de gemeenten sprake is van een matig-geconcentreerde markt. In 8 tot 11% van de gemeenten is sprake van een niet-geconcentreerde nieuwbouwmarkt.¹⁹ Kijken we in dezelfde tabel naar het aantal transacties per tijdvak, dan zien we dat zo'n 23 tot 32% van de nieuwbouwtransacties plaatsvindt in een niet-geconcentreerde markt, 36 tot 44% in een matig-geconcentreerde markt, en 33 tot 35% in een sterk-geconcentreerde markt. Dit duidt erop dat hoge concentratiegraden vooral in kleine en middelgrote gemeenten plaatsvinden, met een relatief klein aantal nieuwbouwtransacties.

Tabel 4.1 Gemeenten en transacties ingedeeld naar mate van marktconcentratie, per tijdvak (exclusief transacties gemeenten als vervreemder; ondergrens: 50 transacties per tijdvak)

Periode	Marktconcentratie	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten	Aantal transacties	Percentage transacties
2015 t/m	a <= 10	24	11	14632	31,5
	b 10 t/m 20	77	35,2	16553	35,6
2016	c > 20	118	53,9	15303	32,9
	Totaal	219	100	46488	100
2017 t/m	a <= 10	17	7,6	11763	23,3
	b 10 t/m 20	94	41,8	22052	43,7
2018	c > 20	114	50,7	16670	33,0
	Totaal	225	100	50485	100
2019 t/m	a <= 10	27	10,2	18969	26,8
	b 10 t/m 20	98	36,8	27084	38,3
2021	c > 20	141	53,0	24660	34,9
	Totaal	266	100	70713	100

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de top 10 van gemeenten met een sterk-geconcentreerde nieuwbouwmarkt, met minimaal 500 nieuwbouwtransacties in de onderzoeksperiode, waarbij een marktpartij de verkoper van de nieuwbouwwoning is. De gemeenten in de top 10 nemen qua marktomvang een middenpositie in: met minimaal 500 nieuwbouwtransacties zijn het geen kleine marktgebieden, maar tegelijkertijd behoren ze zeker ook niet tot de grootste categorie (veelal G44 gemeenten). Bijna allemaal zijn het gemeenten met een inwoneraantal tussen de 20 en 50 duizend. Het aandeel van de nieuwbouw in de totale woningmarkt is in deze gemeenten relatief hoog, gemiddeld zo'n 20% tegen 13% landelijk. Ook zitten daar uitschieters tussen, bijvoorbeeld Waddinxveen en Diemen met een aandeel van de nieuwbouw in de totale markt van respectievelijk 40% en 34%, gerekend over de onderzoeksperiode van 7 jaar.

¹⁹ Het aantal gemeenten opgenomen in tabel 4.1 varieert per tijdvak, omdat steeds per tijdvak een ondergrens is gehanteerd van 50 nieuwbouwtransacties.

Tabel 4.2 Top 10 van gemeenten met een hoge marktconcentratie gebaseerd op de HHI, exclusief transacties met de gemeente als vervreemder

	Transacties	HHI	Transacties, markt	HHI, alleen markt	Aandeel nieuwbouw
Wageningen	675	56,1	659	58,8	19,3
Oegstgeest	630	48,0	579	56,1	18,4
Diemen	1141	41,3	1123	42,6	34,2
Pijnacker-Nootdorp	1697	37,7	758	35,6	27,4
Schagen	666	31,3	623	35,3	13,3
Harderwijk	806	27,2	702	33,7	14,9
Lingewaard	533	31,5	522	32,8	10,5
Waddinxveen	1827	29,9	1784	31,3	39,5
Hillegom	595	30,9	595	30,9	21,4
Hendrik-Ido-Ambacht	929	23,0	756	29,6	22,8

Tot slot toont tabel 4.3 de marktaandelen van de grootste tien marktpartijen in de nieuwbouwmarkt. Het merendeel van deze aanbieders van nieuwbouwwoningen is landelijk actief. Opvallend is dat één marktpartij met kop en schouders boven de andere partijen uitsteekt, met een marktaandeel van 8%. Dit percentage is dan nog uitsluitend gebaseerd op de transacties van woningen die op ‘eigen grond’ zijn gerealiseerd. Via samenwerkingsverbanden en deelnemingen in grondexploitatie maatschappijen is het werkelijk aandeel in de afzet van nieuwe woningen hoger.

Tabel 4.3 Top 10 marktpartijen (in aantallen transacties gedurende 2015-2021)

Marktpartij	Transacties	Aandeel (in %)	Spreiding transacties
A	18.732	8,1	Landelijk
B	4.820	2,1	Landelijk
C	4.314	1,9	Landelijk
D	4.254	1,8	Landelijk
E	3.270	1,4	Landelijk
F	2.710	1,2	Landelijk
G	1.796	0,8	Landelijk
H	1.581	0,7	Landelijk
I	1.513	0,7	Regionaal
J	1.307	0,6	Landelijk

Gezamenlijk heeft de top 10 een aandeel van 19%. Het cumulatieve aandeel van de top 30 en top 100 van marktpartijen bedraagt respectievelijk 27% en 38%. Ook voor deze percentages geldt dat de werkelijke aandelen vermoedelijk hoger uitkomen, rekeninghoudend met samenwerkingsverbanden en deelnemingen. Tabel 4.4 plaatst deze marktaandelen in een internationaal perspectief, waarbij we de marktaandelen van de grootste 100 bedrijven in de woningbouwsector in Nederland afzetten tegen die in enkele andere landen.

Tabel 4.4 Marktaandeelen grootste woningbouwers in Nederland, Australië, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten²⁰

Marktaandelen	Nederland*	Australië**	Verenigd Koninkrijk**	Verenigde Staten**
Grootste marktpartij	8	3	8	3
Top 10	19	14	44	15
Top 30 (25 [”])	27	26	61	24 [”]
Top 100 (400 [”])	38	40	70	29 (36 [”])

*Data Kadaster nieuwbouwtransacties (2015-2021), exclusief deelnemingen en samenwerkingen

**Bron: Ball (2013)

[”]Cijfers Verenigde Staten gebaseerd op respectievelijk Top 25 en Top 400

Gevoeligheidsanalyses

In bijlage 4 hebben we enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om de robuustheid van onze uitkomsten te toetsen. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 hebben we in de gevoeligheidsanalyses getoetst voor:

- *Gehanteerde concentratiemaat*: vaststellen marktconcentratie aan hand van CR₄ index;
- *Verkopers*: inclusief transacties waarbij een gemeente in juridische zin wordt aangemerkt als de verkoper van de nieuwbouwwoning;
- *Geografische markt*: mate van marktconcentratie op het niveau van ABF woningmarktregio's.

Naast de HHI hebben we voor de toetsing van de marktconcentratie ook gebruikgemaakt van de CR₄ index. De gevonden waarden op basis van de CR₄ index komen grofweg overeen met die van de HHI. De positie van de gemeente als 'vervreemder' is van invloed op de gevonden HHI's, zij het dat de regionale verschillen niet erg veranderen. Indien we de transacties door gemeenten als 'vervreemder' meenemen in de analyse, dan neemt de HHI toe, doordat de gemeente dan (onterecht) een bepaald marktaandeel krijgt toebedeeld. We hebben echter geen informatie welke marktpartijen in die gevallen feitelijk de woning verkopen. Het valt daardoor ook niet te zeggen of dit duidt op grotere marktaandelen van vastgoedbedrijven, omdat we geen informatie hebben of de betreffende vastgoedpartijen al actief zijn in in de betreffende gemeente. Indien we ten slotte de geografische schaal vergroten van het gemeentelijke niveau naar het niveau van ABF-woningmarktgebieden dan is er, op enkele uitzonderingen na, voor alle woningmarktgebieden sprake van een niet-geconcentreerde markt. De uitkomsten zijn (logischerwijs) sterk gevoelig voor de geografische begrenzing van de markt.

4.2 Grondeigendom vastgoedpartijen

Het grondbezit is een belangrijke factor in het kunnen realiseren van woningbouw. De wijze waarop een gebiedsontwikkeling wordt uitgevoerd verschilt. In de praktijk worden zes samenwerkingsvormen toegepast in gebiedsontwikkeling (Ministerie BZK, 2019):

- *Publieke grondexploitatie*: het traditionele model
- *Publieke grondexploitatie*: het bouwclaimmodel

²⁰ De data voor Nederland zijn niet geheel vergelijkbaar met de data voor Australië, Verenigd Koninkrijk en Verenigde State, ondermeer omdat ze zijn afgeleid van verschillende typen data en betrekking hebben op andere tijdsperiodes.

- *Publiek-private grondexploitatie*: joint venture bij overeenkomst
- *Publiek-private grondexploitatie*: joint venture bij rechtspersoon
- *Private grondexploitatie*: integrale ontwikkeling op overheidsinitiatief (concessiemodel)
- *Private grondexploitatie*: zelfrealisatie (exploitatieplan of anterieure overeenkomst)

In die verschillende samenwerkingsvormen speelt grondbezit steeds een andere rol. In een bouwclaim-model draagt de grondeigenaar de grond over aan de gemeente en krijgt hij daar een bouwclaim voor terug. In een publiek-private grondexploitatie hebben vaak zowel een gemeente als marktpartijen een grondpositie en wordt vaak een gemeenschappelijke grondexploitatie­maatschappij opgericht. In een private grondexploitatie ontwikkelt de grondeigenaar zelf een woningbouwplan en verkoopt hij de woningen ook zelf.

Grondposities kunnen dus direct of indirect van invloed zijn op de markt voor nieuwbouw-koopwoningen. Een belangrijke kanttekening daarbij is, nogmaals, dat de registratie van het Kadaster uitsluitend uitgaat van juridisch eigendom. Economische afspraken worden niet door het Kadaster geregistreerd, maar kunnen uiteraard wel van grote invloed zijn op de ontwikkeling en afzet van woningen. Aangezien het grondbezit dus van invloed is op de markt voor nieuwbouw hebben we ook verder terug in de bouwkolom gekeken naar het grondbezit van de partijen die nieuwbouw-koopwoningen verkopen.

Grondbezit van de grootste marktpartijen (landelijk)

Tabel 4.5 toont de top 10 van marktpartijen (landelijk) op basis van de omvang van hun grondeigendom buiten de bebouwde kom. Tevens is in dit overzicht hun ranking opgenomen gebaseerd op het aantal verkochte woningen over de periode 2015 tot en met 2021. In totaal hebben deze marktpartijen in heel Nederland (buiten de bebouwde kom; onbebouwde grond) op 1-1-2022 3.892 ha. in eigendom. Bij een bebouwingsdichtheid van 30 woningen per hectare (uitleglocaties) – de gemiddelde Vinex-dichtheid (Van der Wouden, 2015) – geeft het grondeigendom van de grootste 10 marktpartijen potentieel de mogelijkheid tot de bouw van 116.700 woningen.²¹ De grootste marktpartij heeft 1.713 ha. in eigendom en kan daar, op basis van de gehanteerde bebouwingsdichtheid, 51.390 woningen op bouwen.

²¹ Het is niet bekend welk deel van de grond in eigendom van marktpartijen in de toekomst daadwerkelijk in aanmerking komt voor woningbouw.

Tabel 4.5 Top 10 van marktpartijen (landelijk) met onbebouwde grond buiten de bebouwde Kom (op 1-1-2022)²²

Marktpartij	Aantal percelen	Spreiding eigendom	Oppervlakte (hectare)	Ranking grond-eigendom	Ranking transacties
A	1106	Landelijk	1712,91	1	1
B	131	Regionaal	401,32	2	52
C	171	Landelijk	326,72	3	32
D	162	Landelijk	284,17	4	11
E	137	Landelijk	235,34	5	22
F	151	Landelijk	227,69	6	2
G	120	Landelijk	210,32	7	12
H	147	Regionaal	204,51	8	106
I	191	Landelijk	159,97	9	3
J	150	Landelijk	128,91	10	4

Wat opvalt is dat er zich in de top 10 naast grote landelijk opererende partijen ook enkele regionale marktpartijen bevinden. Zij hebben een aanzienlijke grondportefeuille, die is geconcentreerd in één landsdeel. Qua woningbouw zijn dit landelijk gezien, tot op heden, geen grote partijen.

We moeten hier een paar kanttekeningen bij plaatsen die van invloed zijn (zowel positief als negatief) op de geobserveerde marktverhoudingen:

- We kijken specifiek naar het (juridisch) grondeigendom op uitleglocaties, veelal onbebouwde percelen. Het binnenstedelijke eigendom laten we hier buiten beschouwing;
- Bij de transacties gaan we uit van de overdracht van grond door de marktpartij. Constructies waarbij de grond wordt ingebracht in een groundbank of ontwikkelingsmaatschappij, bijvoorbeeld op basis van een bouwclaim (zie kadertekst), onttrekken het beeld op de betrokken partijen. Hetzelfde geldt voor een constructie waarbij de grond wordt doorgeleverd van de grondeigenaar, naar de aanbieder de woning die vervolgens deze doorlevert naar de uiteindelijke particuliere koper van de woning;
- Er vallen partijen buiten de scope van deze analyse: bijvoorbeeld partijen die beleggen in grond, maar zelf geen aandeel hebben in de ontwikkeling c.q. verkoop van nieuwbouwwoningen;
- Marktpartijen bezitten soms opties op grond die hun in staat stellen om binnen een afgesproken termijn de grond af te nemen van de huidige eigenaar.

²² Nota bene: de partijen aangeduid met A t/m J in tabel 4.5 zijn niet noodzakelijkerwijs dezelfde als de partijen die eveneens met A t/m J zijn aangeduid in tabel 4.3.

Het gebruik van bouwclaims

Het Kadaster registreert alleen het juridisch eigendom van grond. Dit geeft een vertekend beeld van het grondeigendom van marktpartijen. Dat betreft namelijk niet alleen percelen die zij juridisch in eigendom hebben, maar tevens economisch eigendom van grond op basis van bouwrechten, oftewel bouwclaims.

Gemeenten hebben bij de ontwikkeling van de Vinex-locaties sinds de jaren negentig van de vorige eeuw vaak gebruikgemaakt van het zogenaamde *bouwclaimmodel*, nadat zij geconfronteerd werden met grondposities van projectontwikkelaars op deze locaties, die de gewenste integrale ontwikkeling van het gebied in de weg stonden. Het *bouwclaimmodel* hield in dat gemeenten alsnog minnelijk de gronden konden verwerven van projectontwikkelaars tegen de marktprijs (waarschijnlijk ongeveer gelijk aan de prijs die projectontwikkelaars er zelf ook voor betaald hadden) én een aantal woningbouwrechten – naar rato van de omvang van zijn grondpositie - voor de ontwikkelaar (de bouwclaim). Die rechten kwamen erop neer dat de ontwikkelaar het eerste recht op aankoop van een vastgesteld aantal bouwkavels had, tegen een vooraf vastgestelde prijs, dan wel gebaseerd op de residuele waarde van die bouwkavels op het moment van verwerving. Uit onderzoek van Groetelaers bleek eerder dat in meer dan de helft van alle gemeenten ten tijde van de Vinex-woningbouw sprake was van bouwclaims door ontwikkelaars (Groetelaers, 2004)

Met behulp van een medio 2022 uitgevoerde enquête onder gemeenten zijn we in vijf provincies (Flevoland, Overijssel, Utrecht, Noord-Holland en Zeeland) nagegaan of er bouwclaims van marktpartijen rusten op grond die juridisch eigendom van een gemeente is. Hiervoor zijn alle gemeenten met harde plannen in deze vijf provincies benaderd. Uitgaande van de aantallen te bouwen woningen in de harde plannen hebben we, op basis van de respons, voor 29,4% van de te bouwen woningen in deze vijf provincies (54.494 woningen) kunnen vaststellen of er sprake is van een private of een publieke grondexploitatie en, in het geval van een publieke grondexploitatie, of er op de bouwkaavel waarop de woning gebouwd gaat worden een bouwclaim rust. Voor 25.581 woningen (van 54.494 woningen) is er sprake van een private grondexploitatie. Voor de overige 28.913 woningen is sprake van een publieke grondexploitatie. Uit de enquête blijkt dat op 24,9% van de te bouwen woningen als onderdeel van een publieke grondexploitatie sprake is van bouwclaim op de grond en dat de bouwclaims in totaal rechten geven tot de bouw van 7.199 woningen (Smaling, te verschijnen).

Grondbezit op potentiële ontwikkellocaties in Noord-Holland

In een verdiepend onderzoek naar het grondbezit op *potentiële* ontwikkellocaties in de provincie Noord-Holland en de Metropoolregio Amsterdam zijn we nagegaan welke marktpartijen de meeste posities en grond bezitten. Een sterke eigendomspositie geeft mogelijk meer handvatten voor de eigenaar om de ontwikkeling te sturen. We analyseren aangewezen planlocaties en gaan in op hoe het eigendom op deze locaties is verdeeld. Wat is eigendom van marktpartijen die actief zijn in de vastgoedsector en wat is van andere partijen? Hoe is het eigendom binnen- en buiten stedelijk verdeeld? En specifiek voor marktpartijen geven we inzicht in de grootste partijen en de partijen met de meeste posities op verschillende locaties. Zijn dat dezelfde partijen? En zien we hierbij verschillen tussen herontwikkel- en uitleglocaties, de omvang van planlocaties en gemeenten? In de voorgaande analyse keken we alleen naar buiten stedelijke grond, hier nemen we zowel locaties binnen- als buiten de bebouwde kom mee.

In tabel 4.6 is een overzicht opgenomen van (potentiële) woningbouwlocaties in Noord-Holland (harde en zachte plannen). Het gaat in totaal om 13.436 hectare aan onbebouwde grond, verspreid over 2.115 potentiële ontwikkellocaties. Daarvan ligt 66% geheel of gedeeltelijk buiten de bebouwde kom en 34% geheel binnen de bebouwde kom. De meeste ontwikkellocaties liggen binnen de bebouwde kom (77%) en zijn kleiner dan de buiten stedelijke locaties.

Tabel 4.6 *Overzicht oppervlakte en aantal potentiële ontwikkellocaties*

	Oppervlakte (Ha) onbebouwde percelen	Oppervlakte onbebouwde percelen (aandeel)	Aantallen potentiële ontwikkellocaties	Aantal potentiële ontwikkellocaties (aandeel)	Mediane oppervlakte (Ha) potentiële ontwikkellocaties
(Deels) buiten de bebouwde kom	8.835	66%	496	23%	2.0
Geheel binnen de bebouwde kom	4.601	34%	1.619	77%	0.3
Totaal in Noord-Holland en Metropoolregio Amsterdam	13.436	100%	2.115	100%	0.5

Overheden hebben met 6.979 hectare circa de helft van het totale oppervlakte op potentiële ontwikkellocaties in bezit (tabel 4.7). Hoewel niet zichtbaar in deze tabel ligt daarvan 2.929 hectare in de provincie Flevoland. Na de overheid hebben marktpartijen de meeste grond (2.590 Ha) gevolgd door particulieren (1.915 Ha). Het overgrote deel van het particuliere bezit (1.319 Ha) ligt overigens opnieuw in Flevoland. Op de categorie ‘woningcorporaties’ na, hebben alle type eigenaren meer bezit buiten dan binnen de bebouwde kom. Vooral het bezit van marktpartijen ligt voor een groot deel buiten de bebouwde kom.

Tabel 4.7 *Overzicht omvang bezit op potentiële ontwikkellocaties in Noord-Holland en de Metropoolregio Amsterdam.*

Type eigenaar	Oppervlakte (Ha) totaal	Oppervlakte (Ha) binnen de bebouwde kom	Oppervlakte (Ha) (deels) buiten bebouwde kom	Oppervlakte (%) binnen de bebouwde kom	Oppervlakte (%) (deels) buiten bebouwde kom
Overheid*	6.979	2.184	4.796	31	69
Marktpartij	2.590	671	1.920	26	74
Natuurlijk persoon	1.915	849	1.066	44	56
Meerdere type eigenaren	1.249	587	661	47	53
Overig	542	213	329	3	61
Woningcorporatie	161	98	63	61	39
Totaal	13.436	4.601	8.835	34	66

*Overheid is hierbij gedefinieerd als publiekrechtelijke rechtspersonen (bv. gemeenten, de Staat, provincies, waterschappen). Onder “overig” vallen vooral stichtingen, verenigingen, maar bijvoorbeeld ook kerkelijke instellingen. Bij “meerdere typen eigenaren” gaat het om gezamenlijk grondbezit van overheid, marktpartijen, natuurlijke personen en/of overige partijen.

Tabel 4.8 toont, geanonimiseerd, de 25 marktpartijen met het meeste grondbezit. Daarnaast is ook het aantal posities van deze eigenaren op verschillende potentiële ontwikkellocaties weergegeven. De eigenaren in de top 25 hebben minimaal 28 hectare grond op potentiële bouwlocaties. De grootste vier marktpartijen hebben respectievelijk 302, 260, 186 en 157 hectare grond in eigendom. We zien dat er relatief weinig marktpartijen actief zijn op meer dan 10 ontwikkellocaties. De grootste marktpartij bezit grond in 46 verschillende plangebieden in Noord-Holland en de MRA. Ook van de marktpartij op positie 12 valt het aantal posities in verschillende plangebieden op (waarvan een opvallend groot aantal binnen de bebouwde kom). Het grondbezit ligt vooral (deels) buiten de bebouwde kom.

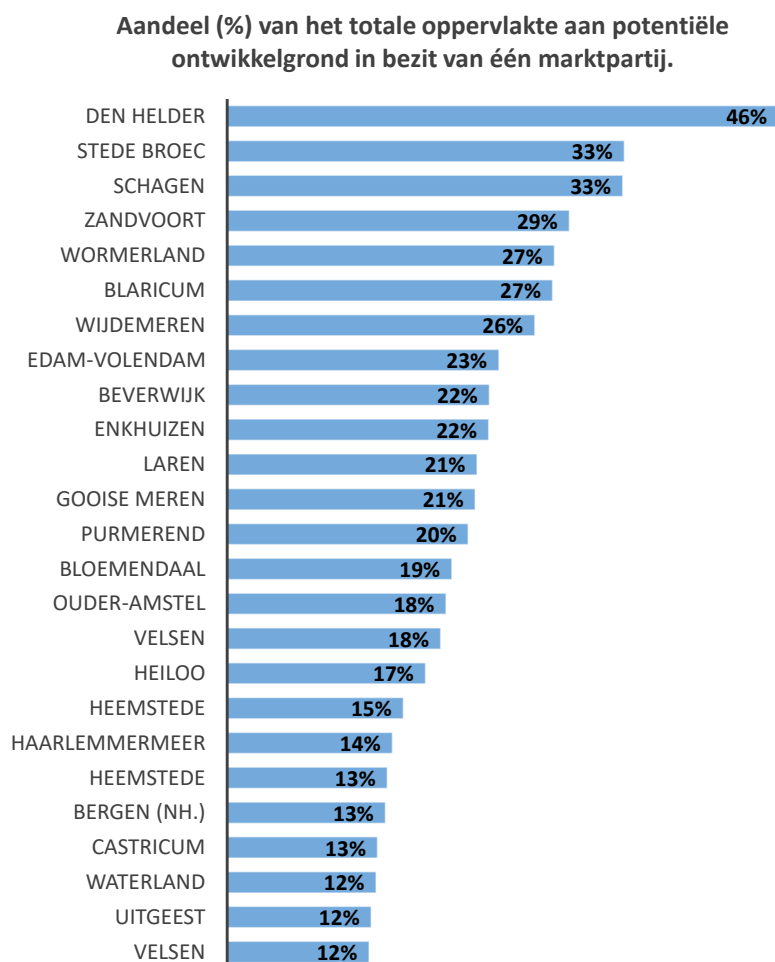
Tabel 4.8 Overzicht top 25 marktpartijen met het meeste bezit op (potentiële) woningbouwlocaties in Noord-Holland en Metropoolregio Amsterdam

Markt- partij	Oppervlak- te totaal (Ha)	Oppervlak- te (Ha) volledig binnen bebouwde kom	Oppervlak- te (Ha) (deels) buiten de bebouwde kom	Aantal posities in verschillen- de plan- gebieden totaal	Aantal posities in verschillen- de plan- gebieden volledig binnen bebouwde kom	Aantal posities in verschillen plangebieden (deels) buiten bebouwde kom
1	302,1	19,0	283,2	46	19	27
2	260,3	0,0	260,3	1	0	1
3	186,5	0,3	186,5	6	2	4
4	157,0	0,0	157,0	4	0	4
5	141,3	0,0	141,3	4	0	4
6	129,6	0,0	129,7	1	0	1
7	118,2	3,5	114,7	6	1	5
8	95,1	0,0	95,1	3	0	3
9	90,1	66,4	23,7	6	1	5
10	81,2	8,9	72,4	2	1	1
11	72,3	0,0	72,3	2	0	2
12	66,5	21,9	44,6	36	22	14
13	62,1	0,0	62,1	1	0	1
14	55,7	0,7	55,0	6	3	3
15	47,4	0,0	47,4	1	0	1
16	39,8	0,0	39,8	2	1	1
17	39,8	0,0	39,8	1	0	1
18	39,8	0,0	39,8	1	0	1
19	39,5	1,7	37,8	5	3	2
20	38,1	0,0	38,1	2	0	2
21	33,0	2,0	31,1	9	6	3
22	29,7	0,0	29,7	1	0	1
23	29,3	0,0	29,3	1	0	1
24	29,1	4,9	24,1	1	0	1
25	28,4	28,4	0,0	2	1	1

Tot slot kijken we naar waar het aandeel van specifieke marktpartijen in het totale oppervlakte aan ontwikkelgrond in een gemeente het grootst is (figuur 4.4). De figuur laat zien dat bijvoorbeeld in Den Helder één marktpartij – in dit geval gaat het om een ontwikkelbedrijf van een woningcorporatie - 46%

van de totale bouwgrond in harde en zachte plannen in bezit heeft. In de gemeenten Stede Broec en Schagen gaat het om 33% van de grond in eigendom van één marktpartij.

Figuur 4.4 Top 25 gemeenten in de provincie Noord-Holland en Metropoolregio Amsterdam met het grootste aandeel potentiële ontwikkelgrond in handen van één marktpartij.



Alle gemeenten in dit overzicht hebben minimaal 10 Ha aan ontwikkelgrond.

4.3 Oorzaken en gevolgen van hoge marktconcentratie in middelgrote gemeenten

Om meer gevoel te krijgen voor het verhaal achter de cijfers is een aantal interviews gehouden met gemeenten, omdat gemeenten, anders dan individuele private ontwikkelaars, verondersteld worden een beeld te hebben van de verhoudingen binnen het gehele gemeentelijke territorium. Bij de selectie van gemeenten zijn twee criteria gehanteerd. Allereerst wilden we gemeenten met een relatief hoge marktconcentratie binnen de nieuwbouwmakrt over de periode 2015-2021 selecteren. Tegelijkertijd moest er wel sprake zijn van een substantieel aantal transacties, om te voorkomen dat er gemeenten bij zouden zitten die vanwege weinig bouwactiviteit toevalligerwijs hoog scoren. Dit leidde tot een selectie van vijf gemeenten (hieronder aangeduid met gemeente A t/m E). In onderstaande tabel staan naast de HHI's het totaal aantal nieuwbouw transacties (tabel 4.9). Bij elk van de gemeenten spraken we met één of twee medewerkers van het de afdeling grondzaken (of het ontwikkel- of grondbedrijf).

Tabel 4.9 Casusselectie op basis van HHI en aantal nieuwbouwtransacties 2015-2021

Gemeentenaam	Nieuwbouwtransacties	HHI
Gemeente A	753	24,2
Gemeente B	1141	41,3
Gemeente C	806	27,2
Gemeente D	658	21,7
Gemeente E	675	56,1

We vroegen de respondenten of ze het kwantitatieve beeld herkenden, of ze het kunnen verklaren en tot slot welke effecten (voor- en nadelen) ze ervan ervaren.

Alle respondenten herkenden het kwantitatieve beeld. Wel werd soms tijdens het gesprek duidelijk dat sommige marktpartijen langer lopende samenwerkingsverbanden met elkaar hebben en soms zelfs met elkaar een nieuwe rechtspersoon hebben opgericht. Dit soort concentratie-verhogende verbanden komen maar beperkt terug in de cijfers, waardoor de cijfers de feitelijke concentratie onderschatten, zoals ook eerder opgemerkt.

In alle gevallen komt de marktconcentratie door één of twee grote ontwikkelingen van (uitbreidings)locaties met één of slechts een paar marktpartijen. In sommige gevallen werden de woningen ontwikkeld door een landelijk opererende partij, soms door een lokale ontwikkelaar (zoals in gemeente D). In gemeente E speelt nog een andere factor mee die van invloed is op de marktstructuur. Vrijwel alle (her)ontwikkelingslocaties waren of zijn in bezit van een publieke partij die via open competities de grond doorgaans aan de hoogste bidder verkoopt. Dat varieert van grotere locaties tot losse gebouwen.

De wijze van ontwikkeling verschilt sterk per gemeente maar ook binnen gemeenten. Zo is bijvoorbeeld de locatieontwikkeling in gemeente D een combinatie van gemeentelijke grondverwering, onder andere via voorkeursrecht, en gemeentelijke ontwikkeling onder bezwaring van een bouwclaim ten behoeve van de private partij waarvan was aangekocht. Gemeente B koos in het geval van haar woningbouwlocatie voor een concessiemodel en legde daarmee veel verantwoordelijkheid bij de private partijen.

In sommige gemeenten was sprake van onderhandse gunning aan een bekende en, in de ogen van de gemeente, gegoede partij. De vertrouwensrelatie en de verwachte versnelling van onderhandse gunning ten opzichte van tenderen of aanbesteden brachten die gemeenten tot deze keuze. Meerdere gemeenten gaven aan te verwachten dat dit soort gunningen in de toekomst, met name vanwege het Didam-arrest bij de Hoge Raad²³, niet meer mogelijk zullen zijn.

Gevraagd naar de effecten van een relatief hoge mate van marktconcentratie noemen de respondenten zowel positieve als negatieve effecten. Zo wordt gewezen op de efficiëntie van het onderhandelen met relatief weinig partijen. Er zijn minder transactiekosten (zo hoeven minder anterieure overeenkomsten te worden gesloten) en schaalvoordelen, waardoor makkelijker grote aantallen woningen gerealiseerd kunnen worden. Ook wordt gewezen op de expertise en kwaliteit van grotere landelijk opererende ontwikkelaars. Zij beschikken over ontwerp- en ontwikkelcapaciteit en zijn professioneel.

²³ Zie voetnoot 1.

Maar er zijn voor gemeenten ook nadelen verbonden aan grotere marktaandelen. Meerdere gemeenten wezen op het punt van ‘gedwongen winkelnering’, oftewel het niet kunnen wisselen van partner voor een langere periode. Zo gaf een gemeente aan dat de historische partnerkeuze – voor zover er keuze was – het onmogelijk maakte om een andere bouwkwaliteit en bepaalde bouwinnovaties die elders wel voor handen waren binnen de gemeentegrenzen te halen. Om die reden is er bijvoorbeeld door gemeente C voor gekozen om de laatste fase van de ontwikkeling meer op te knippen en aan verschillende partijen uit te geven.

Ook het punt van informatieasymmetrie werd genoemd. De meeste van de vijf geïnterviewde gemeenten hebben een bescheiden ambtelijk apparaat met vaak weinig ontwikkelcapaciteit en -capaciteiten, met name in vergelijking tot de marktpartijen. Zo gaf een gemeente aan niet over een eigen vastgoedjurist te beschikken en voor dit soort expertise altijd te moeten inhuren. Naast informatieasymmetrie is er in sommige gevallen ook sprake van een disbalans qua machtsverhoudingen. Zo gaf een gemeente aan dat een grotere marktpartij zich bewust lijkt van zijn min of meer monopolistische positie en het feit dat de gemeente zich ten overstaan van de publieke opinie geen kleine bouwproductie of vertraging kan permitteren. Dit versterkt de onderhandelingspositie van de marktpartij ten opzichte van de gemeente. Ook andere gemeenten geven aan dat zij zich in de samenwerking met grote marktpartijen in een afhankelijke positie bevinden. In grootschalige gebiedsontwikkelingen, die soms tien tot twintig jaar in beslag nemen, ontkomt men er vaak niet aan dat samenwerkingsovereenkomsten moeten worden opgebroken en heronderhandeld, bijvoorbeeld als gevolg van gewijzigde marktomstandigheden. Sommige gemeenten geven aan dat zij zich in die situaties soms gemangeld voelen, door de grote juridische en financiële slagkracht van marktpartijen, waar de gemeenten zelf veel minder slagkracht tegenover kunnen stellen.

Hier komen we op een overeenkomst tussen de vijf casusgemeenten. Het ging om kleine en middelgrote gemeenten in of nabij de Randstad, met een grote woningvraag en bouwopgave, die vanwege hun omvang niet altijd beschikken over de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit om weerwerk aan de ontwikkelaar te bieden.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen, op basis van het empirisch onderzoek naar de nieuwbouwmarkt en de grondmarkt. Paragraaf 5.1 duidt de empirische resultaten en trekt conclusies. Onze aanbevelingen zijn opgenomen in paragraaf 5.2.

5.1 Conclusies

Centraal in dit onderzoek staat een analyse van marktconcentratie op de markt voor nieuwbouwwoningen. De door het Kadaster uitgevoerde analyse van nieuwbouwtransacties omvat heel Nederland en heeft betrekking op de periode 2015 tot en met 2021. In onze basisanalyse, uitgaande van nieuwbouwmarkten op gemeentelijk niveau, vinden we voor de tijdvakken 2015-2016, 2017-2018 en 2019-2021 een gemiddelde HHI voor gemeenten van respectievelijk (afgerond) 22%, 22% en 21%. Deze waarden bevinden zich allen boven de grens van een sterk-geconcentreerde markt ($HHI > 20$). In circa 8 tot 11% van de gemeenten is sprake van een niet-geconcentreerde markt, in 35 tot 42% een matig-geconcentreerde markt en in 51 tot 54% van de gemeenten een sterk-geconcentreerde markt. Kijken we naar het aantal transacties per tijdvak, dan vindt tussen 30 en 35% van alle transacties plaats in sterk-geconcentreerde markten. Logischerwijs wordt de HHI lager wanneer niet op gemeentelijk niveau maar op het niveau van de woningmarktregio wordt gekeken (in alle woningmarktregio's $HHI < 10$).

Matig- en sterk-geconcentreerde markten vinden we met name in kleinere en middelgrote gemeenten. In grotere steden is sprake van niet-geconcentreerde markten. De top 20 van gemeenten met een hoge marktconcentratie bestaat vooral uit middelgrote gemeenten met een relatief grote nieuwbouwmarkt (minimaal 500 transacties) en een relatief hoog aandeel van de nieuwbouw ten opzichte van de bestaande markt (gemiddeld zo'n 20% versus 13% landelijk). Op grond van de interviews achten we het waarschijnlijk dat in deze gemeenten één of slechts een paar grotere nieuwbouwlocaties zijn aangewezen die door een bescheiden aantal partijen worden ontwikkeld.

Grondportefeuilles

Wie de grond heeft, die bouwt. Daarom hebben we ook verder terug in de bouwkolom gekeken, zij het meer indicatief en illustratief voor de structuur van de grondmarkt. Deze aanvullende analyses laten zien dat ook de concentratie op de markten voor ruwe en bouwrijpe grond soms relatief hoog is. De landelijke analyse van grondeigendom laat bijvoorbeeld zien dat de grootste 10 marktpartijen in heel Nederland (buiten de bebouwde kom; onbebouwde grond) op 1-1-2022 in totaal 3.892 ha. in eigendom hadden. Bij een bebouwingsdichtheid van 30 woningen per hectare (uitleglocaties) – de gemiddelde Vinex-dichtheid (Van der Wouden, 2015) – geeft het grondeigendom van de grootste 10 marktpartijen potentieel de mogelijkheid tot de bouw van 116.700 woningen.

Daarnaast hebben we verder ingezoomd op één regio en hebben we grondeigendom vergeleken met woningbouwplannen. Een analyse van grondeigendommen binnen woningbouwplannen in Noord-Holland en de Metropoolregio Amsterdam toont dat marktpartijen in totaal 2.566 ha. in eigendom hadden (waarvan 1.899 ha. buiten de bebouwde kom). Hierbij is eveneens alleen uitgegaan van onbebouwde grond. De grootste 10 marktpartijen (op basis van grondeigendom op woningbouwlocaties)

in Noord-Holland en de Metropoolregio Amsterdam bezitten 82% van alle bouwgrond die in handen is van marktpartijen.

Invloed onderzoeksperiode op gevonden marktconcentratie

Omdat de meeste grootschalige Vinex-locaties al vóór 2015 zijn afgebouwd en er in de periode 2015-2021 nauwelijks sprake was van beleid gericht op de ontwikkeling van nieuwe, grootschalige (uitleg)locaties, vermoeden we dat woningbouw in de onderzoeksperiode relatief meer op kleinere woningbouwlocaties heeft plaatsgevonden, waarvan een groot deel in bestaand stedelijk gebied (zie ook Claassens & Koomen, 2017). Bovendien is bekend dat veel gemeenten in de periode vanaf ongeveer 2012 organische gebiedsontwikkelingen stimuleerden (bijvoorbeeld Platform31, 2012). Beide ontwikkelingen kunnen er toe hebben geleid dat de marktaandelen van grote marktpartijen in de onderzoeksperiode lager uitvallen in vergelijking met de voorafgaande Vinex-bouwperiode, waar deze partijen onder meer op basis van bouwclaims sterke posities hadden op Vinex-locaties.

Internationaal perspectief

We kunnen wel tot op zekere hoogte een vergelijking maken van de marktaandelen van de grootste woningbouwers in Nederland met marktaandelen van de grootste woningbouwers in het VK, de VS en Australië. We leiden hieruit af dat de marktaandelen van de grootste woningbouwers in Nederland wat kleiner zijn dan in het VK en juist groter dan in de VS en Australië.²⁴ Desalniettemin verwachten we dat, in vergelijking met omliggende landen, de marktconcentratie in Nederland relatief hoog is. Dit hangt samen met het sterk restrictieve ruimtelijke beleid in Nederland en de planningscultuur gericht op grootschaligheid en integraliteit in gebiedsontwikkeling (zie ook Tennekes & Harbers, 2012). In dat verband hebben gemeenten in het verleden marktpartijen vaak gevraagd om risicodragend mee te investeren in gebiedsontwikkelingen op basis van grondverwerving, waardoor slechts een beperkt aantal marktpartijen in staat is om woningbouwprojecten uit te voeren.

Intransparantie: incompleet beeld van marktaandelen en grondposities

De onvolkomen transparantie op de grond- en woningbouwmarkt is een aandachtspunt. De bewerking van de kadastrale data over nieuwbouwtransacties (2015 tot en met 2021) geeft een beeld van actieve aanbieders van nieuwbouwwoningen zoals deze zijn opgenomen in de verkoopakten in de Basisregistratie Kadaster (BRK). De door het Kadaster uitgevoerde analyse op basis van de BRK geeft om diverse redenen echter geen compleet beeld van de mate van marktconcentratie. In belangrijke mate komt dit door de in de BRK opgenomen transacties waarin een gemeente uit het akte-onderzoek naar voren komt als de vervreemdende partij (24% van alle nieuwbouwtransacties). Het gaat onder meer transacties in het kader van particulier opdrachtgeverschap waarbij de grond wordt overgedragen, transacties waarbij sprake is van een bouwclaim van een marktpartij bij een gemeente en om transacties waarbij een ontwikkelaar en een gemeente een grondexploitatie maatschappij hebben opgericht. Daarnaast is er sprake van (horizontale en verticale) samenwerkingsverbanden tussen marktpartijen. Deze samenwerkingsverbanden kunnen van invloed zijn op de gevonden marktconcentraties, maar zijn niet meegenomen in het vaststellen van de mate van marktconcentratie. Dit impliceert dat de aandelen van

²⁴ De analyse in VK, VS en Australië is gedaan op basis van andere data dan in onze analyse en betreft een andere bouwperiode. De uitkomsten zijn daarom niet zonder meer vergelijkbaar.

sommige marktpartijen op de grond- en woningbouwmarkt hoger liggen en dat daardoor de werkelijke marktconcentratie eveneens hoger is.²⁵

Woonconsumenten kunnen schade ondervinden van een meer geconcentreerde markt

In theorie kunnen woonconsumenten schade ondervinden van marktconcentratie in die gemeenten waarin geen sprake is van een niet-geconcentreerde markt. We hebben geen empirisch onderzoek gedaan naar de mate waarin woonconsumenten ook daadwerkelijk schade wordt berokkend. Die schade zou zich in geconcentreerde markten onder meer kunnen uiten in hogere woningprijzen, in woningbouw die onvoldoende aansluit bij (een deel van) de vraag en in onvoldoende aanbod van nieuwbouwwoningen (mogelijk als gevolg van uitgestelde woningbouwproductie; *stalled sites*).

Middelgrote gemeenten verkeren in afhankelijke positie ten opzichte van grotere ontwikkelaars

Veel middelgrote gemeenten in- of aan de randen van grote stedelijke regio's staan voor grote woningbouwopgaven die in feite de schaal van een middelgrote gemeenten overstijgt. Dat impliceert dat gemeenten niet altijd over voldoende expertise, menskracht en financiële armslag beschikken om regie te voeren over deze projecten. Samenwerking met een grote marktpartij die (een groot deel van) de grond bezit lijkt dan soms de enige optie te zijn om deze gebiedsontwikkelingen te realiseren. Samenwerking met marktpartijen zorgt voor financiële slagkracht en haalt (een deel van) het ontwikkelrisico weg bij gemeenten, maar plaatst gemeenten tegelijkertijd in een afhankelijke en soms kwetsbare positie in onderhandelingen met die marktpartijen.

5.2 Aanbevelingen en mogelijke interventies

We sluiten af met enkele aanbevelingen en bespreken kort mogelijke interventies om marktconcentratie, en eventuele negatieve gevolgen daarvan, te beperken.

Verdiep onderzoek naar marktconcentratie op de nieuwbouwmarkt en analyseer de gevolgen voor woonconsumenten

Op basis van de marktbeoordeling in dit onderzoek is er in veel gemeenten sprake van matig tot sterk-geconcentreerde nieuwbouwmarkten. Het verdient aanbeveling om aanvullend op deze constatering van de juridische werkelijkheid meer onderzoek te doen naar het beeld op grond van economisch eigendom. Ook onderzoek naar zowel de oorzaken als de gevolgen van marktconcentratie ligt voor de hand.

Bevorder transparantie op de grond- en woningbouwmarkt met als doel om marktconcentratie te kunnen reduceren

Zowel overheden (met name gemeenten) als burgers zijn gebaat bij een goed zicht op markt- en machtsverhoudingen. Met name het aan het juridisch eigendom gekoppelde economisch eigendom zou beter in beeld gebracht kunnen worden en, daarmee samenhangend, de bedrijfsstructuur van moeder-, zuster- en dochterbedrijven, zodat aandelen van partijen die als een en dezelfde gezien moeten worden ook daadwerkelijk zou beschouwd kunnen worden. Een koppeling van Kadastergegevens met gegevens van de Kamer van Koophandel en verbeterde registratie van bouwclaims kan daarbij behulpzaam zijn.

²⁵ Daarbij veronderstellen we dan dat deze marktpartijen al actief zijn in een gemeente en dat hun aandeel groter wordt. We kunnen echter niet uitsluiten dat er marktpartijen participeren in een bouwclaim-contractie dan wel grondexploitatie maatschappij die elders in de gemeente geen nieuwe woningen verkopen. In dat geval zou de reële marktconcentratie in theorie ook kleiner kunnen worden.

Onderzoek mogelijkheden om met name middelgrote gemeenten te ondersteunen in hun samenwerkingen met marktpartijen

Veel middelgrote gemeenten staan voor grote (regionale) woningbouwopgaven en zijn in toekomstige langjarige gebiedsontwikkelingen vaak aangewezen op langdurige samenwerking met marktpartijen, die kan leiden tot sterk-geconcentreerde markten. Gerichte, langjarige ondersteuning met expertise (vastgoedrecht, planeconomie) en financiële slagkracht (bijvoorbeeld via regionale publieke grondbedrijven) kan behulpzaam zijn. Die ondersteuning geldt niet alleen voor het proces voorafgaand aan de start van de gebiedsontwikkeling. De ervaring leert dat publiek-private samenwerkingen in gebiedsontwikkelingen, die soms tien tot twintig jaar in beslag nemen, regelmatig moeten worden opgebroken en heronderhandeld, bijvoorbeeld als gevolg van gewijzigde marktomstandigheden. Juist dan leggen gemeenten het af in juridische en financiële slagkracht en is ondersteuning of opschaling van het procesmanagement van dit soort projecten noodzakelijk.

Onderzoek mogelijke maatregelen en interventies om marktconcentratie te beperken

We hebben geen onderzoek gedaan naar mogelijke maatregelen en interventies om marktconcentratie te beperken. Verwijzend naar eerdere discussies en onderzoeken die hebben plaatsgevonden naar het bevorderen van marktwerking en competitie op de woningbouwmarkt benoemen we wel een aantal denkrichtingen. We maken onderscheid tussen veranderingen *binnen* het huidige systeem en veranderingen *van* het systeem.

Binnen huidige systeem:

- Daar waar mogelijk minder restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid (meer ‘concurrentie’ tussen woningbouwlocaties);
- Rekening houden met marktconcentratie bij gemeentelijke gronduitgifte, waaronder het organiseren van open biedprocessen;
- Het mogelijk ‘opknippen’ en faseren van grootschalige woningbouwlocaties, zij het dat afgewogen moeten worden met de voordelen die gepaard gaan met grootschaligheid en integraliteit;
- Verschuiving van woningbouw op grootschalige woningbouwlocaties naar woningbouw op kleinere woningbouwlocaties, zodat vooral kleinere marktpartijen beter toegang krijgen tot de markt.

Daarnaast zou nagedacht kunnen worden over interventies die een verandering van het systeem vereisen, zoals bijvoorbeeld de invoering van een vorm van grondbelasting of een beperking van het recht op zelfrealisatie, opdat het voor grote marktpartijen strategisch minder interessant wordt om vroegtijdig grondposities te verwerven. Dergelijke ingrijpende systemische veranderingen vragen evenwel om een brede en grondige verkenning, aangezien ze gevolgen hebben voor de werking van de grond- en woningbouwmarkt en, fundamentele, voor het eigendomsrecht.

Literatuur

- Abdullah, M. (2015). Real Estate Market Structure: Industrial Organization Perspectives. *IJMS*, 22(1), 57-52.
- ACM. (2012). *Marktscan Telecommunicaties Rapportages structurele monitoring markten 2012 Q2 van mobiele telefonie, vaste telefonie, breedband, datacom en televisie*. Den Haag: ACM.
- ACM. (2017). *Prijs- en volume-effecten van ziekenhuisfusies*. Den Haag: ACM, zaaknr. ACM/17/009041.
- ACM. (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020*. Den Haag: ACM, zaaknr. ACM/21/050334.
- Adams, D., Leishman, C., & Moore, G. (2009). Why not build faster? Explaining the speed at which British house-builders develop new homes for owner-occupation. *The Town Planning Review*, 80 (3): 291-314.
- Ambrose, B., & Peek, J. (2008). Credit availability and the structure of the homebuilding industry. *Real Estate Economics*, 36, pp. 659-692.
- Ball, M. (2013). Spatial regulation and international differences in the housebuilding industries. *Journal of Property Research*, 30 (3), pp. 189-204.
- Barker, K. (2004). *Review of Housing Supply - Delivering Stability: Securing out Future Housing Needs*. London: HM Treasury.
- Buitelaar, E. (2021). *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid: verkenning en reflectie*. Den Haag: PBL.
- Buitelaar, E., & Meijer, R. (2022). Grondwaarden en de betaalbaarheid van woningen: Naar een andere behandeling van grond en opstal? In A. Bregman, & T. Nijmeijer, *Het woningtekort voorbij* (pp. 64-69). Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Buitelaar, E., & Pouls, G. (2009). Marktconcentratie en woningbouw. *Real Estate Research Quarterly*, april, 45-51.
- Buitelaar, E., & Van Schie, M. (2018). Bouwen niet verboden. *Ruimte + Wonen*.
- Buitelaar, E., Claassens, J., & Rijken, B. (2020). Binnenstedelijke appartementen of suburbane eengezinswoningen? Een analyse van de betalingsbereidheid voor woningtypen en locaties. *Ruimte + Wonen*, 101 (2), pp. 64-69.
- Buitelaar, E., Segeren, A., & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Den Haag / Rotterdam: RPB / Nai uitgevers.
- Buzelli, M. (2001). Firm size structure in North American housebuilding: persistent deconcentration, 1945-98. *Environment and Planning A*, 33, 533-550.
- Cheung, S., Levina, B., & Niu, Y. (2017). Concentration analysis of new private residential units market in Hong Kong. *Construction Economics and Building*, 17 (2): 1-23.
- Claassens, J. & E. Koomen (2017), Steden blijven verdichten. *ROM*, 35 (9): 18-25.
- Coiacetto, E. (2009). Industry Structure in Real Estate Development: Is City Building Competitive? *Urban Policy and Research*, 27(2), 117-135.
- Cosman, J., & Quintero, L. (2021). *Fewer players, fewer homes: concentration and the new dynamics of housing supply*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- De Groot, H., Marlet, G., Teulings, C., & Vermeulen, W. (2010). *Stad en land*. Den Haag: CPB.
- Dipasquale, D. (1999). Why Don't We Know More About Housing Supply? *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18, pp. 9-23.
- EIB (2020). *De ontwikkeling van woningprijzen. Verdiepende analyse naar de uiteenlopende prijsontwikkeling van nieuwbouw en bestaande bouw*. Amsterdam: EIB.
- Evans, A. (2010). *Economics, Real Estate and Land Supply*. Oxford: Blackwell.
- Feinberg, R. (1980). The Lerner Index, Concentration, and the Measurement of Market Power. *Southern Economic Journal*, 46 (4), 1180-1186.
- Geltner, HYPERLINK
"https://www.google.nl/search?hl=nl&tbo=p&tbn=bks&q=inauthor:%22David+M.+Geltner%22" D. M., J. Clayton, N. G. Miller & P. Eichholtz (2013). *Commercial real estate: analysis & investments*. South-western.
- Glick, M., & Campbell, D. (2007). Market definition and concentration: one size fits all. *Antitrust Bulletin*, 35(2), 229-237.

- Groen, L. (2014). *Het zelfrealisatierecht; ruimtelijk instrumentarium in verhouding tot het eigendomsrecht*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Gupta Strategists. (2015). *Het bedrijfsmodel voor zorgverzekeraars - mogelijkheden om te concurreren*. Den Haag: ACM.
- Hans, L. (2021). Bij een oververhitte markt verhuizen verkopers verder weg. *ESB*, 19 juli.
- Hughen, K., Ott, S., & Read, D. (2012). Optimal phasing and inventory decisions for large-scale residential developments. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 45, pp. 888-918.
- Ibrahim, S. (2022). *Hidden implications; a mixed methods study on the effects of collaborations on the degree of market concentration in the Dutch homebuilding industry (master thesis)*. Nijmegen: Radboud University.
- Kadaster (2022) *Tien opvallende feiten over nieuwbouwwoningen; een analyse op basis van kadastergegevens*. Rotterdam: Kadaster.
- Lange, R.-J., & Teulings, C. (2021). *The option value of vacant land: Don't build when demand for housing is booming, Tinbergen Institute Discussion Paper, No. TI 2021-022/IV*. Amsterdam / Rotterdam: Tinbergen Institute.
- Leishman, C. (2001). House building and product differentiation: an hedonic approach. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16: 131-152.
- Leishman, C. (2015). Housing supply and suppliers: are the microeconomics of housing developers important? *Housing Studies*, 30(4): 580-600.
- Leishman, C., Frey, J., & McGreal, S. (2020). *Micro-economics of housing supply*. London: UK Collaborative Centre for housing evidence.
- Letwin Independent Review of build out. (2018).
- Lind, H. (2017). Vertical integration in the real estate sector: three Swedish case studies. *Journal of European Real Estate Research*, 10 (2), pp. 195-210.
- Martin, S. (1994). *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy, 2nd edn*. New York: Macmillan.
- McAllister, P., Street, E., & Wyatt, P. (2016). An empirical investigation of stalled residential sites in England. *Planning Practice & Research*, 31(2), pp. 132-153.
- Ministerie IenW. (2019). *Kamerbrief over bouwplicht 16 december 2019*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Minister De Jonge. (2022). *Kamerbrief over provinciale woningbouwafspraken 2022-2030*. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie BZK. (2019). *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie VROM. (2004). *Kamerbrief Grondbeleid 27581 nr. 19*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Ministerie VROM. (2006). *Kamerbrief Grondbeleid 27581, nr. 26*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Needham, B., & Geuting, E. (2006). *Afschaffing van het zelfrealisatieprincipe, economische effecten, bijlage bij Kamerbrief Grondbeleid 27581, nr. 26*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Needham, B., Buitelaar, E., & Hartmann, T. (2018). *Planning, law and economics. The rules we make for using land. Second edition*. London: Routledge.
- NEPROM. (2019). *Monitor Nieuwe Woningen; cijfers & analyses*. Voorburg: NEPROM.
- Overwater, P. (2002). *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Payne, S., Serin, B., James, G., & Adams, D. (2019). *How does the land supply system affect the business of UK speculative housebuilding? An evidence review*. UK collaborative centre for housing evidence.
- Peek, G., & Gehner, E. (2018). *Handboek Projectontwikkeling*. Rotterdam: Nai010 Uitgevers.
- Petit, L. (2012). *Uitkomsten Economische Detectie; het economisch detectie instrument toegepast op de Nederlandse economie in 2009*. Den Haag: ACM, NMa working papers no. 9.
- Platform31 (2012). *Ruimte voor initiatief*. Den Haag: Platform31.
- Priemus, H. (2002). Van bouwkartel naar grondpositie. Nieuwe opgaven voor professioneel opdrachtgeverschap. *Building Business*, 2, pp. 54-59.
- Quintero, L. (2022). *Fewer players, fewer homes: Concentration and the new dynamics of housing supply*. Baltimore: Carey Business School, Johns Hopkins University.

- Renes, G., Thissen, M., & Segeren, A. (2006). *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Den Haag: RPB.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijke Planbureau/NAi Uitgevers.
- Shepherd, W. (1997). *The Economics of Industrial Organization, 4th edn*. Prospect Heights, IL: Wavell.
- Somerville, C. T. (1999), The Industrial Organization of Housing Supply: Market Activity, Land Supply and the Size of Homebuilder Firms. *Real Estate Economics*, 27 (4): 669-694.
- Sorel, N., E. Buitelaar, L. van den Broek, M. Galle & F. Verwest (2011). *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: PBL.
- Stec Groep. (2021). *Ongebruikte grondposities; onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen*.
- Stephens, M., Perry, J., Wilcox, S., Williams, P., & Young, G. (2018). *2018 UK housing review: Autumn Briefing Paper*. Chartered Institute of Housing.
- Van der Heijden, H., Groetelaers, D., Dol, C., & Lamain, C. (2008). *Concurrentie en keuze op de markt voor nieuwe koopwoningen; Nulmeting en monitoringmodel*. Delft: OTB.
- Van der Heijden, H., Groetelaers, D., Dol, C., & Lamain, C. (2015). *Concurrentie en keuze op de markt voor nieuwe koopwoningen: vervolgmeting met update voor de jaren 2013 en 2014*. Delft: OTB.
- Van der Krabben, E. (2021). *De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. Den Haag: Autoriteit Consument en Markt.
- Van der Veen, G., Dans, E., & De Graaf, K. (2019). *Een bouwplicht ter bevordering van woningbouw, bijlage bij kamerbrief Van Veldhoven 16 december 2019*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Van Hoenselaar, F., & Mink, M. (2019). Niet stenen, maar vooral grond steeds prijziger. *ESB*, 104(4778), p. 503.
- Visser, P., & Van Dam, F. (2006). *De prijs van de plek*. Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.
- Wang, Y., & Li, S. (2021). Market concentration, market power, and firm growth of construction companies. *Advances in Civil Engineering*, <https://doi.org/10.1155/2021/990846>.
- Wouden, R. van der (2015), *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988 - 2015*. Rotterdam: NAi010.

Bijlage 1 Leden klankbordcommissie

De klankbordgroep is twee keer bijeen geweest en heeft de auteurs van het rapport van zowel mondeling als schriftelijk commentaar voorzien op de opzet van het onderzoek en de conceptrapportage. De klankbordgroep bestond uit:

Paul de Bijl (ACM)
Michiel Boesveld (Ministerie van BZK)
Marcel Canoy (ACM; voorzitter)
Klaas-Jan Koops (Ministerie van BZK)
Ton Manders (CPB)
Lennert Middelkoop (Deloitte)
Ward Rougoor (Ministerie van Financiën)
Derk Stähler (Ministerie van Financiën)
Robert Stil (ACM)
Yentl Stutterheim (Ministerie van Financiën)
Jan Tichem (ACM)
Jurje Thiel (CPB)

Daarnaast heeft gedurende het onderzoek een praktijkconsultatie plaatsgevonden waarin met deskundigen uit de vastgoedsector, van gemeenten en de adviessector gesproken is over de tussenresultaten van het onderzoek.²⁶

²⁶ De praktijkconsultatie heeft op 31 oktober 2022 plaatsgevonden ten kantore van ACM.

Bijlage 2 Opbouw bestand aanbieders nieuwbouwwoningen

Voor de opbouw van het bestand van aanbieders van nieuwbouwwoningen heeft het Kadaster de volgende stappen gezet.

Stap 1 Objectgerichte selectie

De selecties ten behoeve van het onderzoek zijn gericht op aankopen van nieuwe woningen. Die selecties zijn op twee manieren benaderd:

- Enerzijds is gebruik gemaakt van informatie uit de eigendomsakte. In de akte wordt een gebruiksbeschrijving van het verkochte object gegeven op basis waarvan vaak is vast te stellen of er sprake is van een (te bouwen) nieuwbouwwoning.
- Anderzijds wordt een relatie gelegd naar de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). In de BAG is op basis van vergunningverlening en bouwjaren van objecten met een woonfunctie af te leiden of sprake is van nieuwbouw. Vervolgens wordt een relatie gelegd naar de Kadastrale registratie voor de eigenaar en bijbehorende eigendomsoverdracht.

Sinds 2018 levert het Kadaster aan het CBS ieder kwartaal de nieuwbouwtransacties van het afgelopen kwartaal. Met terugwerkende kracht beschikken we nu over gegevens van 1-1-2015 tot en met 31-12-2021. De bron voor deze gegevens is primair de Basisregistratie Kadaster (BRK), waarbij sinds 2019 ook gebruikt wordt gemaakt van technieken zoals tekst search en machine learning om nog beter de akten te identificeren waar nieuwbouwtransacties aan de orde zijn en de relevante informatie uit de aktekst te destilleren. Aanvullend wordt ook gebruik gemaakt van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), en dan specifiek het bouwjaar van het pand. Over de periode van 1-1-2015 tot en met 31-12-2021 zijn 203.452²⁷ transacties vastgesteld

Dit aantal kan vergeleken worden met bijvoorbeeld de afgegeven garantiecertificaten (woningbouwers.nl) en het particulier eigendom met het particulier eigendom in de woningvoorraad. Bij eerstgenoemde bron stellen we vast dat in dezelfde periode 239.508 certificaten zijn afgegeven. Uitgaande van een bouwduur van ongeveer 1 jaar komen we voor de bouwjaarperiode 2015/2016 tot en met 2022 uit op ongeveer 221 tot 245 duizend nieuwe woningen in particuliere handen.

De conclusie is dat de eerste selectie weliswaar zuiver is, maar kwantitatief een onderschatting geeft van het werkelijke aantal nieuwbouwtransacties in de markt. Om die reden hebben we de basisset uitgebreid en ontstaan er dus grotere verschillen met de statistieken van het CBS. De gevolgde methode hierbij is als volgt:

1. Alle verblijfsobjecten uit de BAG met een woonfunctie en een bouwjaar sinds 2010 zijn gekoppeld aan een kadastraal object, zowel het kaartperceel (grondperceel) als het administratieve perceel (rechten, rechthebbende, etc.). Dit is gedaan voor de stand van 2014, 2016, 2018, 2020 en 2022.
2. Vervolgens zijn alle administratieve percelen behouden en gekoppeld aan alle eigendomsmutaties.
3. Er is naast periode ook geselecteerd op de eerste eigendomsmutatie van het administratieve perceel.
4. Op basis van een steekproef van 200 akten concluderen we dat deze aanvullende methodiek nog een substantieel aantal nieuwbouwtransacties oplevert.

²⁷ In dit aantal is een methodologische wijziging met terugwerkende kracht toegepast. Het CBS rapporteert een iets hoger aantal, namelijk 203.940 transacties, waarin die wijziging niet is verwerkt.

Dit leidt tot een aanvulling op de basisselectie van nieuwbouwtransacties. Uiteindelijk resulteert dit in een onderzoeksbestand met 231.091 nieuwbouwtransacties voor de periode van 1-1-2015 tot en met 31-12-2021. Bij een klein deel van de transacties (1.5%) is sprake van meer dan één vervreemder (verkoper).

Stap 2 Filter op particuliere eigenaren

Het onderzoek richt zich op particuliere kopers van nieuwbouwwoningen. De dataset voor dit onderzoek bestaat daarom uit informatie uit eigendomsakten waarvan we hebben vastgesteld:

- dat het eigendom betrekking heeft op nieuwbouwwoningen;
- dat de nieuwbouwwoning in gebruik is als eigen-woning.

Hiermee vallen huurwoningen dus buiten scope van het onderzoek.

Stap 3 Categoriseren van verkopers

De derde stap betreft het categoriseren van de verkopers van de particuliere nieuwbouw koopwoningen. Dat is complex. Een particulier krijgt het eigendom vaak op naam bij start bouw. Van een woning is nog geen sprake; het gaat dan om het eigendom van de grond. Afhankelijk van het nieuwbouwproject en de betrokken partijen gelden er op dat moment wel afspraken welke aannemer(s) de woning gaan bouwen. Soms wordt een woning pas gekocht door de particuliere eigenaar na oplevering, in andere gevallen voorafgaand aan het moment dat de bouw start.

Deze verschillende momenten en situaties van woningaankoop betekenen dat het Kadaster een diversiteit aan verkopers registreert. Die diversiteit wordt verder vergroot omdat het Kadaster de juridische eigendomsoverdracht vastlegt – en niet de economische transactie. Dat wil zeggen dat bij het Kadaster bekend is wie de vorige eigenaar was van de locatie met de nieuwe woning, maar niet wie economisch gezien de nieuwbouwwoning daadwerkelijk heeft verkocht. Dat is niet noodzakelijkerwijs dezelfde rechtspersoon.

- Bij een groot deel van de eigendomsoverdrachten van gemeenten naar een particulier is sprake van een koop-aannemingsovereenkomst. Dat wil zeggen dat in de akte niet alleen het grondeigendom wordt overgedragen maar dat ook de aannemersoverkomst wordt vastgelegd. Dat gaat om de overeenkomst van de particulier met de bouwer van de woning. Is sprake van bouwclaimmodellen dan liggen de partijen die als aannemer optreden al vast en is dat dus geen vrije keuze van de particuliere koper. Ook grote ontwikkelaars kunnen met koop-aannemingsoverkomsten werken, waarbij de ontwikkelaar als verkoper op de Kadastrale akte staat maar de woning wordt gebouwd met een (vooraf vastgelegd) bouwbedrijf. De Kadastrale akte, en dus de verkoper van de grond, is leidend in dit onderzoek.
- In ongeveer een kwart van de gevallen is de gemeente juridisch gezien nog de eigenaar van de grond en krijgt de particuliere koper de grond overgedragen door de gemeente. Dat betekent uiteraard niet dat de gemeente nieuwbouwwoningen verkoopt aan particulieren. Het zijn vaak situaties waar sprake is van particulier opdrachtgeverschap (naar schatting de helft). Dan koopt de particulier grond van de gemeente en bouwt met een aannemer of zelf de nieuwe woning. In de andere helft van de situaties gaat het om samenwerkingsverbanden, waarbij de gemeente in bijvoorbeeld een

bouwclaim-model of joint-venture samenwerkt met een ontwikkelaar of bouwbedrijf. In dit soort samenwerkingen blijft de gemeente juridisch gezien vaak de eigenaar van de grond.

- Bij een klein deel van de nieuwbouwtransacties zijn zowel de koper als de verkoper een particulier. Uit steekproeven op de onderliggende akten komt naar voren dat het hier om bijvoorbeeld doorverkopen gaat, waarbij de nieuwbouwwoning tijdens het bouwproces alweer wordt verkocht. Soms is sprake van familierelaties tussen koper en verkoper, denk aan kinderen die op het erf van hun ouders in het buitengebied een nieuwbouwwoning realiseren. Ook zijn er situaties waarbij een particulier zelf nieuwbouw realiseert en daarna verkoopt. Particuliere verkopers zijn buiten het onderzoek gehouden.
- In een deel van de gevallen is een rechtspersoon (BV, NV, CV etc.) de vorige eigenaar van de grond. Ook hier gaat het om de vorige juridische eigenaar. Het Kadaster heeft geen informatie over de aard van de verkoper. Vaak gaat het om rechtspersonen die bijvoorbeeld op naamgeving direct of indirect te herleiden zijn naar de bekende ontwikkelaars of aannemers. Dit is echter niet eenduidig. Zo werken grote bedrijven vaak met dochter-/zusterondernemingen bijvoorbeeld op basis van regionale betrokkenheid. Soms gaat het bij de verkopers om specifiek voor het project opgerichte gebiedsontwikkelingsmaatschappijen. Dat gebeurt vaak bij grote bouwprojecten in samenwerkingsverbanden met meerdere ondernemingen en soms ook de gemeente. De economische eigenaren zijn voor het Kadaster niet zichtbaar. Dit veroorzaakt ruis bij het vaststellen van feitelijke marktconcentraties.
- Op basis van de analyse van kadastrale data kunnen we niet alle vormen van marktconcentratie identificeren. Naast marktconcentratie op basis van eigendom, wordt marktconcentratie waarschijnlijk ook beïnvloed door strategische samenwerking en lange-termijn afspraken tussen marktpartijen onderling, marktpartijen en woningcorporaties en marktpartijen en gemeenten (zie ook Hoofdstuk 2).

Stap 4 Clusteren verkopers

In de Basisregistratie van het Kadaster worden verkopende rechtspersonen uiteraard zoveel mogelijk uniek opgevoerd. Naamswijzigingen, aanvullingen op de naam, toevoegen van de rechtsvorm in de naam, etcetera kunnen er echter toe leiden dat er nieuwe rechtspersonen in de Kadastrale registratie worden opgenomen, terwijl het in feite om dezelfde aanbieder gaat. Voor dit onderzoek is het wenselijk dat die rechtspersonen weer als één aanbieder worden gezien. Daarnaast opereren vastgoedorganisaties vaak met dochterondernemingen of in samenwerkingsverbanden. Ook hierbij is het wenselijk om aanbieders weer te kunnen samenvoegen. Hierbij is de volgende procedure gevolgd:

- Op basis van naam zijn alle namen van rechtspersonen vergeleken met behulp van het Levenshtein-algoritme. Bij een gelijkheid van 90% op de tekst van de naam is een positieve indicatie gegeven.
- Daarnaast is gekeken naar de overeenkomst in vestigingsadres; partijen met een andere naam maar hetzelfde adres hebben wij beschouwd als één dezelfde actor.
- Vervolgens zijn alle subjecten met tenminste 50 transacties en een positieve indicatie op naamovereenkomst nagelopen.
- Vervolgens zijn aanvullend nog correcties uitgevoerd, rechtspersonen alsnog samengevoegd, dan wel gesplitst.

- Voor het gecorrigeerde overzicht met aanbieders (“subjectenlijst”) is een uniek ID opgebouwd. Op basis van het verrijkte transactiebestand tellen we aanvankelijk 7.892 rechtspersonen. Na correctie blijven er 7.122 unieke rechtspersonen over.

Bijlage 3 Gevoeligheidsanalyses

We hebben enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om de robuustheid van onze uitkomsten te toetsen. Daarbij hebben we getoetst voor:

- *Gehanteerde concentratiemaat*: vaststellen marktconcentratie aan hand van CR₄ index;
- *Verkopers*: inclusief transacties waarbij een gemeente in juridische zin wordt aangemerkt als de verkoper van de nieuwbouwwoning;
- *Geografische markt*: mate van marktconcentratie op het niveau van ABF woningmarktregio's.

Gehanteerde concentratiemaat

In Tabel B3.1 hebben we voor het tijdvak 2019 t/m 2021 zowel gemeenten als transacties ingedeeld naar respectievelijk de HHI en de CR₄ index concentratiegraad. De gehanteerde categorieën voor respectievelijk HHI (<10; 10-20; >20) en CR₄ index (<25; 25-50; 50-75; >75) zijn niet een-op-een vergelijkbaar, maar de verdeling over categorieën is tot op zekere hoogte vergelijkbaar. We leiden hier uit af dat de gebruikte concentratiemaat beperkt van invloed is op de geconstateerde mate van marktconcentratie.

Tabel B3.1 Vergelijking verdeling gemeenten en transacties naar concentratiegraad, op basis van HHI en CR₄ index 2019-2021 (exclusief transacties met gemeenten als vervreemder; ondergrens: 50 transacties per gemeente)

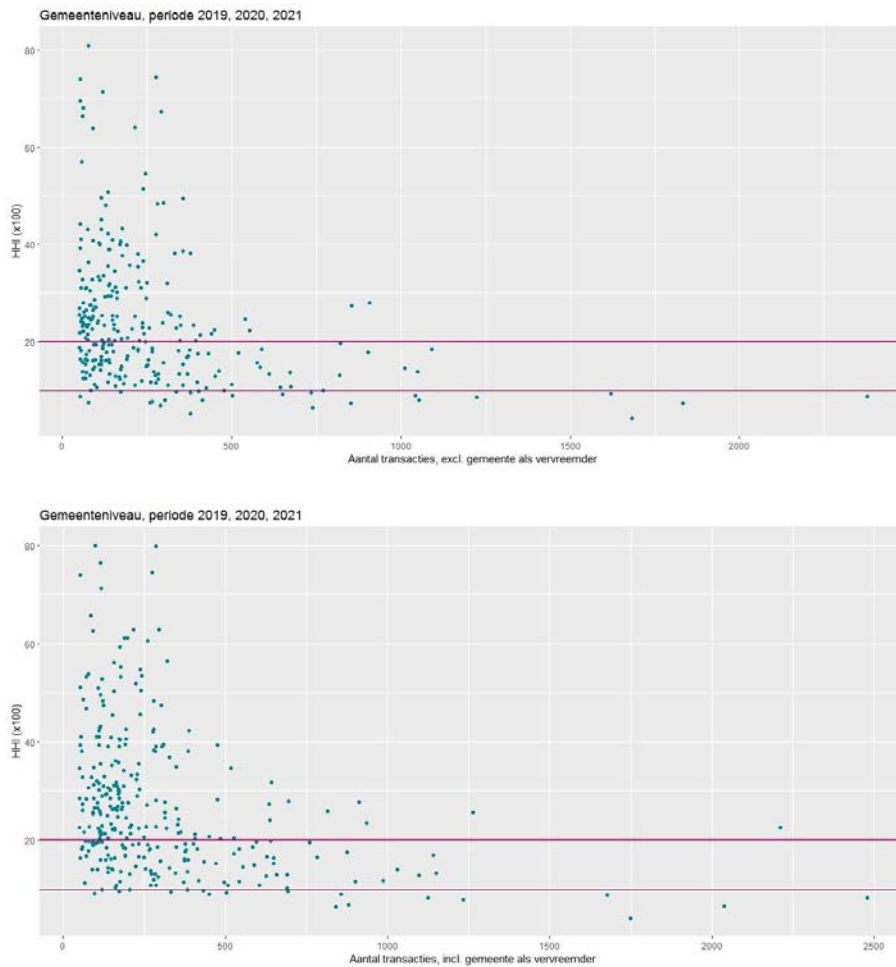
Periode	Marktconcentratie	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten	Aantal transacties	Percentage transacties
	HHI				
2019 t/m 2021	<= 10	27	10,2	18969	26,8
	10 t/m 20	98	36,8	27084	38,3
	> 20	141	53	24660	34,9
	Totaal	266	100	70713	100
	CR₄ index				
	<= 25	0	0	0	0
	25 t/m 50	60	18,5	69621	39,8
	50 t/m 75	170	52,5	81079	46,3
	> 75	94	29	24375	13,9
	Totaal	324	100	175075	100

Verkopers

In figuur B3.1a,b vergelijken we voor tijdvak 2019 t/m 2021 de HHI op gemeenteniveau, op basis van respectievelijk de nieuwbouwtransacties, exclusief de transacties met de gemeente als vervreemder (B3.1a; de zelfde grafiek als in figuur 4.2c) en alle nieuwbouwtransacties, inclusief de transacties met de gemeente als vervreemder (B3.1b). Het valt op dat beide grafieken een redelijk vergelijkbaar beeld vertonen. Toevoeging van de transacties waarbij de gemeente als verkoper van de woning is geregistreerd heeft weinig effect op de indeling van gemeenten naar concentratiegraad. Toch denken we dat we voorzichtig moeten zijn met de interpretatie van de resultaten in B3.1b, aangezien die worden beïnvloed door een fictief marktaandeel van de gemeente als vervreemder. Zoals hiervoor besproken

ontbreekt informatie over welke marktpartijen een rol spelen in deze ‘gemeentelijke nieuwbouwtransacties’.

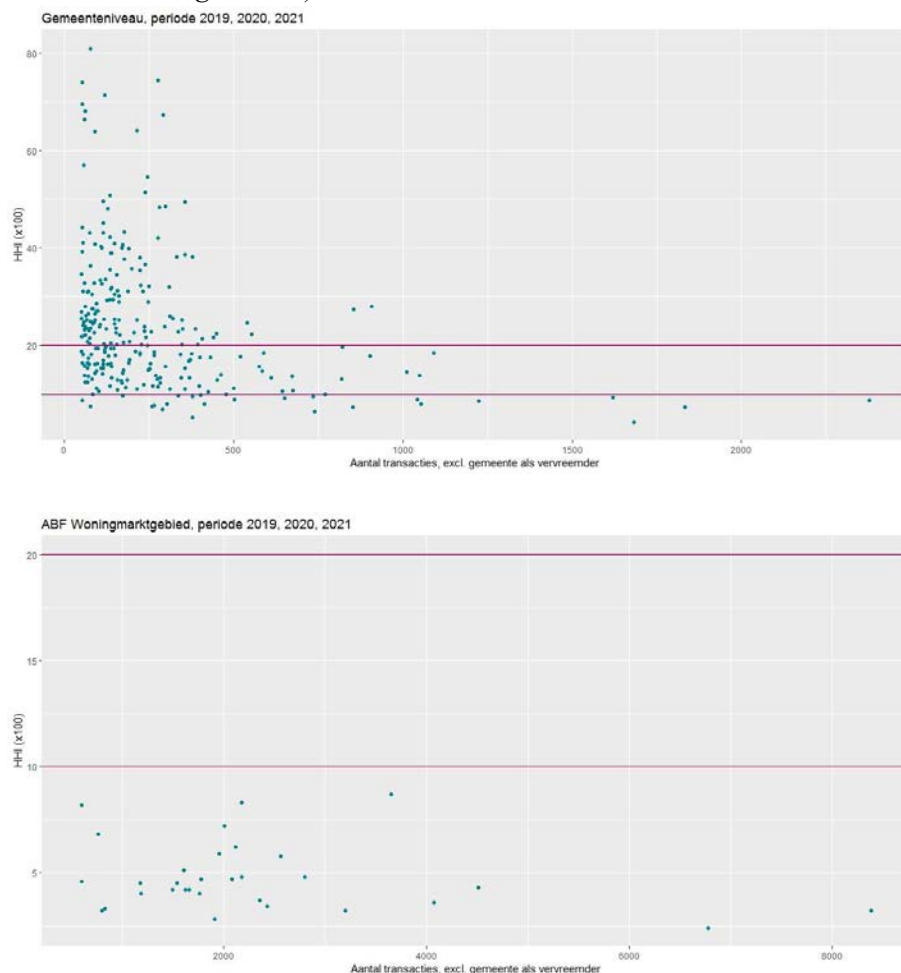
Figuur B3.1 Vergelijking HHI op gemeenteniveau, exclusief versus inclusief transacties met gemeente als vervreemder (tijdvak 2019 t/m 2021; ondergrens: 50 transacties per gemeente)



Geografische markt

In figuur B3.2 toetsen we het effect van de gekozen geografische markt op de geconstateerde concentratiegraad. Daarbij maken we onderscheid tussen gemeenteniveau (B3.2a; de zelfde grafiek als in figuur 4.2c) en ABF woningmarktgebied-niveau (B3.2b). Op het niveau van ABF woningmarktgebieden is er geen sprake van geconcentreerde markten. Zoals te verwachten heeft de gekozen geografische markt dus grote invloed op de concentratiegraad.

Figuur B3.2a,b: Vergelijking HHI op gemeenteniveau en ABF-woningmarktgebieden 2019-2021 (exclusief transacties met gemeente als vervreemder; ondergrens: 50 transacties per gemeente)



Kengetallen

Tabel B3.2 bevat tenslotte een aantal statistische kengetallen voor de HHI, zowel voor de totale onderzoeksperiode als per tijdvak en zowel inclusief als exclusief transacties waarbij de gemeente vervreemder is van de bouwgrond. Naast de gemiddelde HHI voor alle gemeenten gezamenlijk hebben we ook een gewogen gemiddelde HHI vastgesteld. In het laatste geval is het gemiddelde gewogen naar het aantal transacties in het gebied. Behalve dat de gemiddelde HHI's in elk tijdvak zich rondom de kritieke waarde van een sterk-geconcentreerde markt bevinden, valt ook op dat het beeld heterogeen is: de laagst-gemeten HHI bedraagt 3,6; de hoogst-gemeten HHI bedraagt 82,5.

Tabel B3.2 *Statistische kengetallen HHI, totale onderzoeksperiode en naar tijdvak, in- en exclusief transacties met gemeente als vervreemder*

	HHI	HHI 2015, 2016	HHI 2017, 2018	HHI 2019, 2020, 2021
Gemiddelde	19,0	24,3	25,5	23,2
Gewogen gemiddelde	15,4	18,7	20,2	19,1
Mediaan	14,65	20,5	20,55	18,6
Minimum	3,4	3,9	4,7	4,2
Maximum	66,8	82,5	72,7	79,8
	HHI, alleen markt	HHI, alleen markt, 2016, 2016	HHI, alleen markt, 2017, 2018	HHI, alleen markt, 2019, 2020, 2021
Gemiddelde	14,5	21,9	21,8	20,7
Gewogen gemiddelde	12,0	16,4	17,1	16,8
Mediaan	11,6	17,9	16,75	17,55
Minimum	3,4	3,6	4,7	4,3
Maximum	58,8	76,2	77,5	74,4

