

Eerste reactie NEPROM op ACM-onderzoek Woningbouw en Concentratie 9 februari 2023

Samenvatting

Op 6 februari verscheen het ACM-rapport Woningbouw en Concentratie, met de resultaten van een onderzoek naar de marktaandeelen van ontwikkelaars op de grond- en ontwikkelmarkt. De ACM concludeerde dat in kleine en middelgrote gemeenten er sprake is van marktconcentratie van projectontwikkelaars. Hoewel er geen onderzoek naar heeft plaatsgevonden en er ook geen aanwijzingen voor zijn, vermeldt de ACM in haar persbericht dat marktconcentratie kan leiden tot marktmacht van ontwikkelaars en misbruik daarvan. Die laatste boodschap werd door de media opgepakt, met opnieuw onrust tot gevolg.

Ook bij de start van het onderzoek zocht de ACM nadrukkelijk media-aandacht met de suggestie van mogelijke misstanden. Toen werd aangekondigd dat daar onderzoek naar zou plaatsvinden en in het bijzonder naar zogenoemde stalled sites, locaties met een woonbestemming die ontwikkelaars met opzet langdurig braak zouden laten liggen om zo de winst te optimaliseren. Uiteindelijk blijkt het ACM-onderzoek niet gericht te zijn geweest op misstanden en heeft het zich beperkt tot marktconcentratie. Volgens de NEPROM wordt in het onderzoek een omstreden definitie van de relevante woningmarkt gehanteerd, die tot onjuiste uitkomsten leidt. De NEPROM wil nu zelf onafhankelijk onderzoek laten doen naar de grond- en nieuwbouwmarkt en de positie van ontwikkelaars.

Belangrijkste conclusies ACM-rapport

Het ACM-rapport richt zich met name op de marktconcentratie van projectontwikkelaars op de grond- en ontwikkelmarkt in relatie met de mogelijk negatieve gevolgen daarvan voor de consument. De belangrijkste conclusies in het rapport luiden als volgt.

Bij een aantal middelgrote gemeenten hebben ontwikkelaars en bouwers van nieuwbouwwoningen stevige marktaandeelen door het bezit van grond. Daardoor hebben ze een flinke ‘vinger in de pap’ bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken. Hoge marktconcentraties kunnen een indicatie zijn van lokale marktmacht. Enkele vastgoedontwikkelaars of bouwers hebben, doordat ze (bouw)grond in een dorp of stad bezitten, veel invloed op de plannen voor de bouw van nieuwe woningen. Die invloed kan dan ingezet worden bij onderhandelingen die gemeenten voeren. Wanneer vastgoedontwikkelaars en bouwers het overwicht hebben, ofwel wanneer concentratie tot marktmacht leidt, ontstaat er een risico op hoge prijzen, ongewenste vertraging in bouwtempo, of minder kwaliteit in een toch al krappe woningmarkt. De kans op dit scenario lijkt vooral bij middelgrote gemeenten aanwezig.

De ACM vermeldt op haar site dat marktmacht en eventueel misbruik van marktmacht geen onderdeel vormen van het onderzoek. Vanwege de risico's van marktconcentratie nodigt de ACM gemeenten die concrete aanwijzingen voor marktmacht hebben uit zich te melden.

Geen bewijs van marktmacht of marktmisbruik

Bij de start van het onderzoek, inmiddels bijna 1,5 jaar geleden, werd het volgende op de ACM-site vermeld:

Martijn Snoep, bestuursvoorzitter ACM: “In de woningmarkt hangt alles met alles samen. Maar dat je zonder grond niet kunt bouwen, is zeker. Welke rol de grondmarkt speelt bij het achterblijven van de bouw van nieuwe woningen gaan we nu verder onderzoeken.”

‘Het feit dat grondeigenaren woningbouwplannen soms niet direct uitvoeren – zogenaamde ‘stalled sites’- is iets dat de ACM verder wil onderzoeken. Naar schatting wordt ongeveer een kwart van de totale ‘harde’ plannen niet gebruikt. Welke mechanismen spelen hierbij een rol en wat is er nodig om deze plannen tot uitvoering te laten komen?’

De verwachtingen waren dat het ACM-onderzoek antwoord zou geven op vragen als: hoe vaak komen stalled sites in de praktijk voor, om hoeveel woningen gaat het en in hoeverre is het bewuste strategie van ontwikkelaars en bouwers om woningbouwprojecten te vertragen? Ook in interviews die verschenen rond het onderzoek werden de stalled sites veelvuldig genoemd. Media namen de berichtgeving over en bij het tv-programma ‘Pak de macht’ van BNNVARA werden de stalled sites als vaststaand feit gepresenteerd, waardoor volgens de presentator de bouw van tienduizenden woningen vertraagd zouden worden. Bij navraag bleek dat het programma inlichtingen had ingewonnen bij de onderzoekers.

In het onderzoek dat nu verschenen is worden de vragen die op de ACM-site staan niet onderzocht. De hoofdvraag van het onderzoek is uiteindelijk beperkt tot: ‘In hoeverre is er sprake van marktconcentratie van verkopers van nieuwbouwwoningen?’ Marktmacht en misbruik van marktmacht vallen buiten de scope van het onderzoek, zo staat nu te lezen op de site van de ACM. Niet vermeld wordt waarom het oorspronkelijk aangekondigde onderzoek geen doorgang heeft gevonden.

Ondanks dat marktmacht en misbruik niet onderzocht zijn, wordt in het nieuwsbericht van ACM opnieuw vermeld dat marktconcentratie tot marktmacht van een ontwikkelaar kan leiden en dat door marktmacht de consument benadeeld kan worden. Want volgens de ACM kan marktmacht leiden tot ‘hoge prijzen, ongewenste vertraging in bouwtempo, of minder kwaliteit in een toch al krappe woningmarkt.’ Die suggesties worden opnieuw als nieuws door de media opgepakt. Daarmee werkt de ACM voor de buitenwereld opnieuw de indruk dat er iets ernstigs mis is bij projectontwikkeling.

Is er sprake van marktconcentratie?

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is: ‘met name in kleine en middelgrote gemeenten is sprake van matige of sterk geconcentreerde markten’. Heel praktisch betekent dat volgens de onderzoekers: ‘In die gemeenten is vaak maar sprake van één of enkele grotere nieuwbouwlocaties.’ Volgens de definitie die de onderzoekers hanteren is er dus sprake van marktconcentratie als er slechts één of enkele nieuwbouwlocaties in een gemeente aanwezig zijn.

Dat er risico’s aan marktconcentratie verbonden zijn valt niet te ontkennen. Maar de in het onderzoek gehanteerde definitie van marktconcentratie is niet onomstreden. Bij het onderzoek naar marktconcentratie gaat het om de definitie van de zogenoemde relevante markt. Op welke markt kunnen de consumenten die een woning zoeken kiezen, daar gaat het om. Aan de definitie van de relevante markt die de onderzoekers in het ACM-rapport hanteren liggen twee opmerkelijke keuzes ten grondslag.

De onderzoekers kiezen ervoor om de nieuwbouwmarkt als een aparte markt voor de consument te beschouwen, dus geheel apart van de markt voor bestaande woningen. Dat is geen voor de

hand liggende keuze, want voor de meeste potentiële woningkopers zijn bestaande woningen en nieuwbouw in meer of minder mate inwisselbaar. Een klein deel van de woningzoekenden zegt voorkeur te geven aan een nieuwbouwwoning, maar in de praktijk zijn zij vaak bereid om met een (relatief nieuwe) bestaande woning genoegen te nemen als er geen geschikte nieuwbouw voorhanden is. Tenslotte is elke nieuwbouwwoning een dag na oplevering een bestaande woning. En omgekeerd, de meerderheid van de woningkopers geeft de voorkeur aan een bestaande woning. Maar velen daarvan kunnen verleid worden om een nieuwbouwwoning te kopen als die voldoende aantrekkelijk is.

Een tweede discutabele keuze betreft de geografische begrenzing van de relevante woningmarkt. De onderzoekers kiezen voor de gemeentegrenzen waarbinnen een woningzoekende woont, maar in de praktijk zoekt men doorgaans binnen een groter gebied, een woningmarktregio, en is men vaak bereid om over wat grotere afstand binnen de woningmarktregio te verhuizen als de woning beter beantwoordt aan de woonwens.

In een eerder onderzoek van de NMa, de voorloper van de ACM, werd de voor de consument relevante markt gedefinieerd als de totale woningmarkt (nieuw en bestaand) in een woningmarktregio (en dus niet alleen in de gemeente). In het NMa-besluit van september 2001 (Zaak 1655) is onder meer het volgende te lezen:

‘Er bestaat geen aparte relevante markt voor nieuwbouwwoningen, dan wel voor woningen op VINEX-locaties. Zowel nieuwbouwwoningen als bestaande woningen voorzien in dezelfde behoefte naar huisvesting; de vraag naar beide typen woningen wordt door een en dezelfde groep uitgeoefend. Wanneer de bestaande voorraad niet langer voorziet in die behoefte, ontstaat er vraag naar nieuw te bouwen woningen, hetgeen duidelijk maakt dat er in feite sprake is van een en dezelfde productmarkt. Gezien de mobiliteit van burgers, en het daarmee samenhangende ontbreken van de noodzaak om dicht bij het werk te wonen, zijn vragers naar woningen niet gebonden aan bepaalde plaatsen (steden of dorpen), laat staan bepaalde wijken in steden of dorpen, zoals bijvoorbeeld een Vinex-locatie. Derhalve kan niet geconcludeerd worden dat woningen die aangeboden worden op VINEX-locaties voor consumenten (vragers) een aparte relevante geografische markt vormen.’

‘Voorts ontbreken indicaties dat de prijs-kwaliteitverhouding van woningen op VINEX-locaties ongunstiger is dan van de bestaande voorraad woningen op dit moment, hetgeen zou kunnen duiden op mogelijke kartelvorming. In een door Berenschot uitgebracht rapport wordt geconstateerd dat woningen op VINEX-locaties worden aangeboden voor "marktconforme prijzen"

‘De ontwikkeling van de verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen lijkt voornamelijk te worden bepaald door het prijsniveau van bestaande woningen die binnen eenzelfde gebied of regio zijn gelegen.’

‘De door u vermoede beheersing van de woningmarkt door samenwerkende projectontwikkelaars en/of bouwondernemingen lijkt, gelet op de geschetste omvang van de woningmarkt (nieuwbouw en bestaande woningen vormen één markt; geografische afbakening minimaal regionaal), niet aannemelijk.’

Als de onderzoekers ook nu weer uitgegaan waren van de relevante markt zoals al eerder door de NMa onderbouwd is, dan zou er in geen enkele woningmarktregio een sterke marktconcentratie zijn gevonden, zo bevestigen de onderzoekers ook in het ACM-rapport.

Conclusie

De belangrijkste conclusie van het ACM-onderzoek is dat er in kleine en middelgrote gemeenten sprake is van marktconcentratie van projectontwikkelaars. De daarbij gehanteerde definitie van relevante markt is echter omstreden. De definitie die in een eerdere publicatie van de NMa, de voorloper van de ACM, werd gehanteerd sluit beter aan bij de werkelijkheid van de woningzoekende consument. Als die definitie was gehanteerd, dan was er geen sprake geweest van een sterke marktconcentratie van projectontwikkelaars.

Het ACM-rapport bevat geen aanwijzingen dat marktpartijen misbruik maken van hun positie op de nieuwbouwmarkt of dat zij projecten moedwillig zouden vertragen. En er zijn kennelijk in de afgelopen 20 jaar, sinds het verschijnen van de publicatie van de NMa, ook geen klachten ingediend bij de ACM (of haar voorloper) door consumenten, gemeenten of andere partijen over marktconcentratie of vermeend misbruik van hun marktpositie door marktpartijen.

Toch grijpt de ACM haar nieuwsbericht over het onderzoek opnieuw om te stellen dat marktconcentratie kan leiden tot hoge prijzen, ongewenste vertraging in bouwtempo of minder kwaliteit in een toch al krappe woningmarkt. Daarmee wordt opnieuw door de ACM de suggestie gewekt dat projectontwikkelaars hun marktpositie misbruiken. Hierdoor wordt het wantrouwen jegens projectontwikkelaars gevoed en de integriteit van projectontwikkelaars in twijfel getrokken, terwijl er geen bevindingen zijn die dat rechtvaardigen.

Onafhankelijk onderzoek is gewenst

Voor de NEPROM is de integriteit van haar leden en van de sector van het grootste belang. De NEPROM heeft een strenge gedragscode waar de leden zich aan dienen te houden, en een onafhankelijke gedragscodecommissie waar ook derden (vermeende) misstanden en incidenten kunnen melden. Uitspraken van de NEPROM-gedragscodecommissie, onder voorzitterschap van oud SER-voorzitter Herman Wijffels, kunnen leiden tot vergaande sancties jegens NEPROM-leden. Indien er gefundeerde vermoedens zijn dat een NEPROM-lidbedrijf moedwillig de ontwikkeling van een woningbouwproject vertraagt op een locatie met een woonbestemming, dan kan een klacht worden ingediend bij de NEPROM-gedragscodecommissie. De onafhankelijke commissie kan op grond van een dergelijke melding een onderzoek instellen en vervolgens tot een uitspraak komen.

Voor de NEPROM zijn het ACM-rapport en de suggestieve berichtgeving daaromheen aanleiding om zelf onafhankelijk onderzoek te entameren naar de nieuwbouwmarkt, de mogelijke marktconcentratie en machtsmisbruik aldaar en naar de stalled sites waar voortdurend naar wordt verwezen. Het is belangrijk dat voor alle belanghebbenden duidelijk wordt hoe de nieuwbouw(grond)markt in elkaar zit en welke positie ontwikkelaars daarbij innemen. BZK, VNG, de Vereniging van grondbedrijven en ACM zullen worden uitgenodigd om in de begeleidingscommissie zitting te nemen. Overigens is de NEPROM recentelijk naar aanleiding van het voornemen van minister Hugo de Jonge om een brief over grondbeleid naar de Tweede Kamer te sturen een denktank over grondbeleid gestart, waarvan naast het ministerie van BZK, de Vvg en Aedes ook onafhankelijke onderzoek- en adviesbureaus deel uitmaken. Binnen de denktank wordt nagedacht over modernisering van het grondbeleid en de rol van gemeenten en Rijk daarbij.

Mocht uit het voorgenomen NEPROM-onderzoek blijken dat de resultaten negatief voor de sector zijn en er daadwerkelijk sprake is van machtsmisbruik door projectontwikkelaars, dan zal de NEPROM noodzakelijke maatregelen treffen om daar – voor zover dat binnen haar macht ligt – een einde aan te maken.

Met het onderzoek hoopt de NEPROM tegemoet te komen aan de behoefte aan meer transparantie op de grond- en ontwikkelmarkt. Voor de NEPROM en haar leden is van groot belang dat er een einde komt aan de stroom van suggestieve berichtgeving, omdat die uiterst schadelijk is voor het vertrouwen in projectontwikkelaars en daarmee voor de noodzakelijke samenwerking tussen overheden en marktpartijen om de woningproductie naar een hoger niveau te krijgen, in het belang van de woningzoekenden.