

# Gevaar dat de parlementaire enquête tot een vicieuze cirkel leidt

## monopolide overheid wenst meer controle over marktwerking

verschenen in Building Business febr. 2002 p.34-37  
buildingbusiness.com

**De slechte reputatie van de bouwwereld is op een voorlopig hoogtepunt – of moeten we dieptepunt zeggen? – gekomen. Door een combinatie van factoren en feiten viel het woord "bouwfraude" in bijna elke actualiteitenrubriek. Deze sterke cocktail maakte politiek veel los. Men heeft nu tot een parlementaire enquête besloten, waardoor het gevaar dreigt dat de uitkomsten daarvan leiden tot verscherping van procedures en regels en dat we in een vicieuze cirkel terechtkomen. Een analyse en de visie van drs.ing Hans Boes & prof.dr.ir. André Dorée.**

André Dorée\*\* & Hans Boes\*

De bedrijfstak bouw heeft geen goede reputatie. Al meerdere jaren brengen de media met regelmaat berichten over verdachte praktijken en "affaires". Zo hadden we de Limburgse praktijken, de Baars affaire, de commotie rondom de Schiphol tunnel, en recentelijk vermeende prijsafspraken bij grote infrastructuurprojecten (Hogesnelheidslijn en de Noord-Zuidlijn). De strijd met Brussel over aanbestedingsregelgeving heeft meerdere jaren geduurd. In "Nederland Kartelland" werd de bedrijfstak bouw aangemerkt als risicosector. Het gonst al langere tijd over opzetjes en collusie. De Nederlandse Mededingings Autoriteit verrichtte vorig jaar onderzoek naar kartelvorming (zonder succes overigens). De bouw had al een bedenkelijke reputatie: gesloten bolwerk van onskent-ons en dienst-en-wederdienst. Berichtgeving over de "bouwpraktijken" paste in dat beeld en leidde daarom zelden tot grote commotie (geen nieuws onder de zon). De Zembla uitzending van 9 november 2001 doorbrak dat. Waar de misstanden in de bouw eerder flegmatiek oogstten, ontketende zich nu verontwaardiging. Zorgvuldig geregisseerd werd de documentaire van Zembla aangevuld door NOVA interviews met strijdbare kamerleden: De boodschap "de belastingbetaler wordt door de bouw bestolen". Zembla serveerde de mix van illegale boekhouding, corrupte ambtenaren en malverserende bedrijven. Bij toeval viel dat gelijk met

het afkomen van de schikking tussen het OM en aannemers van de Schipholtunnel. Deze cocktail kreeg de naam bouwfraude. Een sterke cocktail die politiek het nodige losmaakte. Het kabinet kondigde direct een onderzoek aan. De Tweede Kamer riep om een parlementaire enquête. Van Gijssel sneuvelde als martelaar. Op dat moment had de discussie zich al verlegd naar OM en de omgang met schikkingen.

Het eerste product van het kabinet was een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer. Dit was een reactie op een tweetal ingediende moties van 14 november 2001. Onder de titel *aanbestedingspraktijk bij de rijksoverheid* informeert het kabinet -in 21 pagina's- de Tweede Kamer *over de acties en onderzoeken die, naar aanleiding van een korte evaluatie van de huidige situatie, ter hand zullen worden genomen: Het kabinet ziet in de "bouwfraude" aanleiding de regelgeving en uitvoeringspraktijk op dit gebied grondig tegen het licht te houden*. In de brief wordt ruim aandacht besteed aan de vigerende regels, procedures en waarborgen. Daarna wordt de aanbestedingspraktijk van de rijksoverheid belicht. Tenslotte worden de voornemens in een 10-puntenplan gepresenteerd (zie kader op volgende pagina).

Het kabinet vraagt zich onder meer af of het huidige systeem van aanbesteding wel effectief is. In actiepunt 1 wordt dit als volgt geformuleerd: *De hoofdvraag daarbij is of de opzet van dit systeem en de wijze waarop het in de praktijk wordt gehanteerd de werking van de markt optimaal bevordert* (p.19). In de inleiding van de brief wordt het doel van aanbesteding omschreven als *bevorderen van de concurrentie c.q. een optimale prijs/kwaliteits verhouding* (p.3); en: *Binnen een goed functionerende markt {kan} de overheid tegen een gunstige prijs inkopen* (p.2). Aanbesteding moet dus bevorderen: concurrentie, optimale marktwerking, optimale prijs/kwaliteitsverhouding, en inkoop voor gunstige prijzen. Het systeem van aanbesteden moet de werking van de markt bevorderen, dat zou betere aanbiedingen opleveren (meer voor minder).

Het begrip markt noch het begrip marktwerking wordt in de brief toegelicht. Concurrentie is het centrale begrip in de redenering van het kabinet. Ze vraagt zich af of er wel voldoende concurrentie is (p.2). Ze grijpt daarmee terug op het aloude adagium dat concurrentie een positief effect heeft op de prijs c.q. de prijskwaliteitverhouding. Hoe eerder je tot openbaar aanbesteden overgaat hoe beter. *RWS besteedt al openbaar aan bij ca 454 euro (p.11); meer dan tien maal lager dan de Europese drempel!!* Impliciet is de vooronderstelling *hoe meer concurrentie hoe beter*. Het is een mooie catch phrase die lekker aansluit bij de gangbare simpele interpretatie van de werking van markten; bij de middelbare school economie. De vraag is of de versimpeling hier heilzaam is. In de bouwsector worden immers geen kant-en-klare producten gekocht en verkocht. Bij aanbesteding worden geen producten vergeleken, maar beloftes. Beloftes die pas later door de aannemer worden waargemaakt (als het goed is).

Zo'n belofte is omkleed met voorwaarden. Als een werk gegund wordt, accepteert ook de opdrachtgever deze voorwaarden. Omdat aanbestedingen, procedures en projecten tijd vragen kunnen tussentijds zaken en inzichten veranderen. Allerlei onvoorziene gebeurtenissen kunnen leiden tot stagnatie of zelfs dwingen tot aanpassing van het ontwerp. Aangezien dit niet in het contract voorzien was ontstaat een claim-situatie. De opdrachtgever mag hopen op flexibiliteit van de aannemer, maar deze aannemer kan zich beroepen op het *dichtgetimmerde* contract en de verplichtingen die daar voor de opdrachtgever uit volgen.

Daar staat tegenover dat indien een aannemer een calculatiefout maakt, de opdrachtgever zich op het contract beroept, en veelal niet thuis geeft. Aanbiedingen worden meestal onder tijdsdruk in elkaar gezet. De aanbieder analyseert de vraag en maakt een inschatting van de werkzaamheden en kosten daarvan. Daarbij worden inschattingsfouten gemaakt. Bedenk daarbij dat die aanbieder die de grootste calculatiefouten in zijn nadeel maakt, ook de grootste kans heeft op het krijgen van de opdracht. Zou de aanbieder gehouden zijn het werk uit te voeren voor die te lage prijs, dan staan de verhoudingen direct op scherp. De "terugtrek-regeling" moet hier bescherming bieden.

In de systematiek van aanbesteden blijft bovenstaande problematiek buiten beeld. Het kabinet ziet aanbesteding en marktwerking los van de uitvoering van projecten. In de uitgebreide brief wordt de situatie na gunning in het geheel niet genoemd. De systematiek staart zich blind op ramingen en concurrentie en heeft in het geheel geen oog voor de gevolgen in de projecten. In de praktijk echter, werpt aanbesteding een schaduw vooruit. De wijze waarop in de pre-contractuele fase tot contractering is gekomen kan daarbij in hoge mate bepalend zijn voor de opstelling van partijen tijdens problemen in de uitvoering. *Hoe meer concurrentie hoe beter??* Je mag verwachten dat wanneer een opdrachtgever in de pre-contractuele fase hard insteekt op concurrentie de aannemer zich harder zal opstellen bij wijzigingen en onvolkomenheden in het contract. Noodzakelijke aanpassingen komen de opdrachtgever dan duur te staan: *"opdrachtgevers komen voor een prikkie binnen maar betalen bij de uitgang"*. Zwarte concurrentie zet rendementen onder druk. Met die druk voelt de aannemer zich gedwongen en gerechtvaardigd alle onvolkomenheden in contracten uit te onderhandelen: *"let us do to them what they did to us"*. Daarin staat de aannemer sterk. De opdrachtgever is contractueel aan hem gebonden. Voor de opdrachtgever is opzeggen van het contract zelden een optie. De projecten hebben deadlines. Een nieuwe aannemer zoeken kost veel extra tijd en extra geld. De opdrachtgever onderhandelt met de rug tegen de muur. Een onbehagelijke situatie.

#### 10-PUNTEN PLAN KABINET

1. bevordert aanbestedingssysteem, en toepassing, de werking van de markt optimaal?
2. nadere inventarisatie van de aanbestedingspraktijk;
3. welke mogelijkheden zijn er voor gebruik van een zwarte lijst?;
4. evaluatie Uniform Aanbestedingsreglement 2001;
5. ontwikkeling van rijksbreed toestingskaders gedragsregels integriteit;
6. vergelijking nivo overheidsbouwkosten met verschillende andere sectoren;
7. analyse ramingsmethodieken;
8. opstellen van een richtlijn voor melden van verdachte prijsvorming bij NMa;
9. vijftal directe acties van de NMa;
10. intekenen van een (verplicht) integriteitsprogramma voor de bouwsector;

Opdrachtgevers proberen deze problemen te overwinnen door uitbreiding van regelgeving en het meer en nadrukkelijker betrekken van juristen. De meningen over die route zijn verdeeld. De ervaring in angelsaksische landen leert dat de conflicten daardoor juist kunnen verharderen. Dikkere contracten scheppen meer twistpunten. Geschillen zullen ook vaker voor een geschillencommissie dan wel de rechtbank worden uitgevochten. Juridische strijd richt zich op schuld en niet op oplossing. Daar waar flexibiliteit en aanpassingsvermogen gevraagd zijn, oogst de juridische opstelling verstarring. Vooral juristen en accountants hebben profijt bij die ontwikkeling. De kosten daarvan zullen op één of andere wijze terugverdiend moeten worden.

*Meer concurrentie bevordert innovatie!* Een argument dat in de "meer markt doctrine" regelmatig wordt aangevoerd. De brief van het kabinet rept nauwelijks over de relatie tussen competitie en innovatie. In actie punt 1 wordt verwezen naar een andere inrichting van het bouwproces, en naar een ICES/KIS programma. Het programma "innovatief aanbesteden bij RWS" dat in de kamer is behandeld, komt alleen terzijde aan de orde als de praktijk van de rekenvergoedingen wordt besproken. Dat is opmerkelijk weinig aandacht voor een thematiek -innovatief aanbesteden en PPS- die de afgelopen drie jaar zowel de congres als de strategische agenda's van de bedrijven in de bouw domineert.

Innovatief aanbesteden vloeit voort uit de MDW-operatie. Het ministerie van Economische Zaken effende het pad. Verkeer & Waterstaat ontwikkelde een programma "Innovatief Aanbesteden bij RWS". De inzet was niet *meer* concurrentie, maar *andere* concurrentie. Niet langer aanbesteden op basis van uitgewerkte bestekken en tekeningen, maar aanbieders eigen ontwerpen te laten maken en die te voorzien van een prijskaartje. Dit is een stimulans voor product- en procesinnovatie. Aanbieders worden dan uitgedaagd zich te onderscheiden op kwaliteit en prijs. De bouw zou zich daarmee meer kunnen ontwikkelen tot een zelfschepende industrie.

De eerste ervaringen met innovatief aanbesteden zijn gemengd. We zijn nog in de gewenningsperiode. De huidige grootschalige projecten zijn door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Railinfrabeheer op innovatieve wijze op de markt gezet. Aanbieders moeten een bieding maken o.b.v. een eigen ontwerp. De kosten van die aanbiedingen zijn hoog. De drie aanbiedende aannemers voor de HSL-bovenbouw hebben gezamenlijk zo'n f. 60 miljoen aan teken- en rekenwerk uitgevoerd. Slechts één krijgt de opdracht. De aandring om de

voorinvesteringen onderling te verreken zou verminderen als de systematiek van rekenvergoedingen in ere zou worden hersteld voor dit soort voorinspanningen.

In zekere zin werkt de markt wel degelijk. De laatste jaren zijn, onder politieke druk, een aantal grootschalige infrastructurele werken (Betuweroute, HSL, NZ lijn Amsterdam) kort achter elkaar aanbesteed. Gevolg was een enorme druk op het arbeiderspotentieel bij opdrachtnemers en vraag naar producten bij de toeleverende industrie. Aanbieders lopen in die situatie ook extra risico. Kunnen de benodigde mensen en middelen wel worden gevonden of vrijgemaakt op het moment dat ze nodig zijn. Welke prijs geldt dan; In schaarste gaan de prijzen omhoog. De aanbieders moesten in hun aanbieding ook risico's meenemen die eerder "kosteloos" door de overheid gedragen werden, zoals kosten en vertraging ten gevolge van bezwaar en beroepsprocedures. Risico's die moeilijk beheersbaar zijn, die voorheen niet gekwantificeerd werden, maar waar de aanbieder toch een voorziening voor moet meenemen in zijn calculatie. Als opdrachtgevers dan klagen over tegenvallende prijzen, en over een markt die niet functioneert, hoe terecht is dat dan.

Het kabinet wil ook meer zicht op de ramingsystematiek. Als er verschillen tussen raming en gunning zijn geconstateerd moeten deze verschillen worden geanalyseerd en daar waar gewenst de systematiek worden aangepast. Ofschoon in de GWW-sector de door de overheid geraamde investeringskosten in 2000 gemiddeld boven de uiteindelijke gunningsbedragen lagen, zegt dit nog niets over de werkelijke kosten na oplevering. Het kan zijn dat de werkelijke kosten wel eens veel hoger liggen dan het vooraf geraamde bedrag. In het licht van het voorgaande lijkt het veel interessanter de verschillen tussen raming en werkelijke kosten te analyseren. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld laag inschrijven om het werk te krijgen als ze "fouten" in een contract hebben ontdekt, waarvan ze weten dat ze die ze in de post-contractuele fase kunnen gaan uitonderhandelen. Het werk gunnen aan de laagste aanbieder kan daardoor voor een opdrachtgever nog wel eens vervelende gevolgen met zich meebrengen. Nota bene worden vele projecten politiek mogelijk gemaakt door overmoedige besparingen en het verdringen van risico's. Projecten worden strategisch aangepast en herbegroet om ze binnen budget te krijgen; Dan kan zonder budgettaire problemen een besluit tot Go genomen worden. Als dan later blijkt dat de reële besparingen veel beperkter zijn, en risico's zijn genegeerd dan is er geen weg terug. Amsterdam kreeg een vijftal jaren terug het fiat voor de NoordZuid lijn die maakbaar zou zijn voor 2 miljard gulden. Nu blijkt het project dichterbij de 2 miljard euro te komen. Stoppen kan niet meer: anders zou alle voorbereiding, honderden miljoenen, voor niets zijn geweest. Een schuiven met grenzen waarmee de Betuweroute een feit is geworden. Is dit aan de marktwerking te wijten? Als het kabinet voornemens is haar ramingsmethodieken door te lichten, dan moet ze ook durven kijken naar de interactie tussen budgetten, politieke besluitvorming en "strategische projectramingen". Het is te makkelijk om bij verschillen tussen raming en prijs naar de aanbieder te wijzen.

Het gevaar dreigt dat de uitkomsten van de parlementaire enquête aansturen op een verscherping van regels en procedures en waarborgen. Hierdoor dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan, waarbij dikkere contracten en verstarring van het bouwproces elkaar aan jagen. De opdrachtgever wordt buiten het bouwproces geplaatst. Dat is een breuk met de nederlandse traditie waarin de nadruk meer ligt op afstemming dan op onderlinge tegenstelling, meer op co-development dan op concurrentie: *Een goed werk maak je samen*. In het nieuwe innovatief aanbesteden beleid wordt erkend dat clusters van meer stabiele bedrijfscoalities de weg zijn naar ketenintegratie en

innovatie. De verwachting is zelfs dat daarmee internationale voorsprong kan worden opgebouwd. Aanscherping van de aanbestedingspraktijk plaatst de opdrachtgever echter buiten de keten. De huidige situatie maakt de afstemming tussen opdrachtgever en aanbieder moeilijker. In de bouw worden unieke producten gemaakt voor specifieke situaties en klanten. Als de klant niet wil praten met de toeleverende keten, moet de aanbieder gokken wat de klant wenst, en gaat dientengevolge kwaliteit verloren. Politiek heeft altijd moeite met het vertrouwen van de ambtenaren. Deze affaire zal dit alleen maar versterken. Dat is een stap achteruit want de komende jaren zouden we moeten groeien naar transparantie en concurrentie op bouwproducten i.p.v. productiecapaciteit. Dat vraagt professionele opdrachtgevers, een geprofessionaliseerd apparaat, en een politiek die daarop durft te vertrouwen. Durft ze dat niet dan raakt de politiek uiteindelijk zelf meer en meer betrokken in de projecten (zoals nu bij schikkingen zichtbaar wordt). Optimaal is een loos begrip zolang er geen doel aangekoppeld wordt. Het kabinet rept over optimale marktwerking en concurrentie, en doet voorkomen dat het gaat om vrije markt. De acties die worden uitgezet ademen iets anders: de overheid zoekt *controle* over de marktwerking. De markt mag vrij zijn, zolang de overheid per project een bodemprijs aangeboden krijgt. Veiling van werk, wat aanbesteden in essentie is, zal de aanbieders de financiële spankracht voor innovatie ontnemen. Nieuwe regelgeving en procedures, en het harmoniseren van systemen overheidsbreed, zullen het vragersmonopolie (*monopsonie*) van de overheid bekrachtigen. Is het dan verwonderlijk dat de aanbieders naar verdedigingsmechanismen zoeken om de kwetsbaarheid te beperken?

\* *drs.ing J. Boes is verbonden aan de Universiteit Twente afdeling Bouwprocesmanagement*

\*\* *prof.dr.ir A.G. Dorée is hoogleraar Markt- en Organisatievormen in de Bouw aan de Universiteit Twente afdeling Bouwprocesmanagement, en tevens wetenschappelijk directeur van onderzoekstichting P3Bi.*

correspondentie over dit artikel is mogelijk via  
a.g.doree@utwente.nl