



Bouwenquête beperkt bestek

Auteur(s):

Waarden, F. van

De auteur is hoogleraar organisatie en beleid aan de Universiteit Utrecht. F.vanwaarden@fss.uu.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4393, pagina 36, 24 januari 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

bouw sector

De enquêtecommissie inzake de bouwfraude heeft veel kansen laten liggen. Hierdoor is te snel geoordeeld. De aanbevelingen kunnen dan ook tot ongewenste gedragseffecten leiden.

De parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft de bouw weer eens in het beklagdenbankje gezet. Pers, politiek en publiek proberen elkaar te overtreffen met lof voor de commissie en verwijten aan de aannemers. Het wordt tijd voor een tegendraads geluid: bij dezen.

Het is niet voor het eerst dat prijsafspraken van aannemers de aandacht van de politiek trekken. Een decennium geleden hadden we de abp-affaire en een kleine eeuw geleden de kwestie van 'opzetcontracten' in de volkswoningbouw. Een door de minister van Arbeid ingestelde adviescommissie vermoedde in 1921 het bestaan van rekenvergoedingen, omdat "in lijsten van schuldeisers, welke bij faillissementen van aannemers worden gepubliceerd, niet zelden daarop een aantal gelijke bedragen voor diverse crediteuren-aannemers voorkomen, die het hun toekomstige deel van het 'opzetje' opeischen". Ook in 1890, 1952-53, 1982 en 1985 waren er schandalen.

Evenmin is het de eerste keer dat een commissie aan het studeren werd gezet. De parlementaire commissie-Vos werd in 1953 voorgegaan door een staatscommissie-De Vries, de Vaste Commissie Economische Mededinging (cem) toog in 1971 aan het studeren en werd in 1982 gevolgd door de Overleggroep Ordeningsthema's Aanbestedingswezen. Alle kwamen met voorstellen maar konden het euvel de wereld niet uit helpen.

Hoe komt het toch dat aannemers keer op keer weer beschuldigd worden van fraude, omkoperij, sjoemelen met kostenposten, dubbele boekhoudingen en van samenzwering tegen het publiek en de belastingbetaler? Zou de aannemer werkelijk een zoveel slechtere mensensoort zijn dan de doorsnee Nederlander? Een enkele aannemer zelf meent blijkbaar van wel: "Het zit ons in de genen", hoorden we tijdens de commissieverhoren. Waarom dan niet een genetisch vervolgonderzoek onder een representatieve streekproef van aannemers, met genetische manipulatie als uiteindelijke probleemoplossing? Blijkbaar gelooft de commissie daar toch niet in.

Inderdaad, 'nurture' lijkt een aannemelijker verklaring dan 'nature'. In die richting zoekt de commissie het ook. Maar een cultuurverklaring bevredigt niet. Waarom zouden aannemers een uitgekookter en frauduleuzer cultuur hebben dan koekenbakers, tomatentelers of advocaten? Wat verklaart de basis van een eventueel bijzondere aannemerscultuur?

Ontstaansgeschiedenis

Het verleden? Daar is iets voor te zeggen. Het vooroverleg vindt zijn oorsprong en rechtvaardiging in een tijd - het midden van de negentiende eeuw - dat de aannemer nog een kleine man was, die met de pet in de hand de met 'excellentie' aangesproken overheid met hoge hoed bedeesd om werk kwam vragen. Zo raakte het vooroverleg ingeslepen als vorming van tegenmacht. Inmiddels lijken hoeden en petten van drager te zijn verwisseld. De tijden schijnen te zijn veranderd.

Of toch niet? Is er geen duurzame, structurele basis voor een 'samenzweringscultuur'? De commissie heeft enkele economische onderzoekers op die vraag gezet. Het antwoord blijft echter onbevredigend, door gebrek aan inzicht in, en bereidheid zich rekenschap te geven van de bijzondere kenmerken van de bouw.

Prijsconcurrentie

Die bijzondere structuurkenmerken verschaffen de potentiële 'dief' zijn motief. Belangrijk is ten eerste dat de concurrentie zich op de prijs concentreert. Dat komt onder andere door de volgende bouwkenmerken:

» de typische marktform: aanbesteding. De aanbesteder lokt bewust concurrentie op prijs uit door een werk aan te besteden en inschrijvingen met elkaar op dat punt te vergelijken;

» het feit dat de overheid een belangrijke opdrachtgever is: in de grond- weg en waterbouwsector zelfs voor negentig procent van het werk. De overheid is gehouden de burger - en dus ook de aannemer - gelijk te behandelen. Om elke schijn van vriendjespolitiek te vermijden, heeft ze een objectief criterium nodig voor gunning van werk. De geschiedenis heeft geleerd dat uiteindelijk alleen de prijs zo'n

objectieve meetlat is;

» de scheiding van ontwerp en uitvoering, waardoor concurrentie op kwaliteit moeilijk is. De specificaties van het te bouwen object liggen grotendeels vast in bestek en tekeningen van de opdrachtgever. De aannemer voert slechts uit wat anderen bedacht hebben. Hij kan wel op reputatie geselecteerd worden, maar dit vindt eventueel plaats vóór de aanbesteding. Tijdens de aanbesteding draait alles om de prijs. De aanbesteder vraagt geen gedetailleerde beschrijvingen van hoe aannemers hun werk denken te gaan doen.

Ten tweede is belangrijk dat de concurrentie bij tijd en wijle fel kan zijn. Dat komt door die concentratie op de prijs, maar wordt nog versterkt door een aantal andere kenmerken van de bouw: de vele kleinere bedrijfjes, hun geringe specialisatie en bijgevolg geringe marktsegmentatie; de relatief makkelijke toetreding tot de markt (bouwvakkers en machines kunnen en worden vaak voor de duur van een project ingehuurd); er hoeft dus relatief weinig geïnvesteerd te worden en bijgevolg verliest een aannemer weinig bij faillissement, hetgeen het risico van onverantwoord lage prijzen minder groot maakt; en opnieuw de marktform: een situationeel monopsonie. Deze marktform geeft de vrager een overwicht op de markt, temeer daar de vrager op deelmarkten vaak dezelfde is: Rijkswaterstaat bij de bouw en het onderhoud van dijken en wegen en een woningbouwcorporatie in de burger- en utiliteitsbouw.

Risico's en onzekerheden

Ten derde is een belangrijk motief van de 'dief' dat het noemen van een prijs hoge risico's en onzekerheden inhoudt, vanwege de volgende sectorkenmerken:

- » de marktform, die dwingt tot het noemen van een prijs vóórdat het product geproduceerd is en de kosten bekend zijn;
- » de uniciteit van het product. Elk bouwwerk is weer anders, het is maatwerk, aangepast aan de specifieke eisen van de klant. Dat impliceert geringe markttransparantie. Prijsvergelijking met andere werken is moeilijk door gebrek aan standaardisatie en aan overzicht over de vele aanbestedingen voor unieke projecten;
- » de eisen van de klant, in bestek en tekeningen, zijn vaak onvoldoende gedetailleerd zodat er slechts beperkte informatie is over wat er gebouwd moet worden, zeker bij nieuwe en experimentele bouwprojecten. Tekortkomingen in het ontwerp blijken vaak pas tijdens de bouw;
- » de productie op locatie van de consumptie. Voor elk werk moet opnieuw een productieproces opgebouwd worden en moet er een nieuw technisch en organisatorisch kader gecreëerd worden. Dat vergroot de behoefte aan nieuw werk in de omgeving van oud werk en geeft de gevestigde partijen niet alleen een kostenvoordeel boven 'buitenstaanders', maar ook een prikkel tot het maken van prijsoffers;
- » bouwen op locatie moet gebeuren onder omstandigheden die niet geheel te voorzien zijn: het weer, de bodemgesteldheid, logistieke problemen, de plaatselijke arbeidsmarkt, de plaatselijke leveranciers, enzovoorts;
- » het risico van stijgende kosten van materialen en arbeid gedurende de bouw;
- » de conjunctuurgevoeligheid van deze sector die kapitaalgoederen produceert;
- » de onmogelijkheid van het werken op voorraad en bijgevolg de voortdurende dreiging van discontinuïteit;
- » de complexiteit, diversiteit en soms instabiliteit van regels en eisen van derden (waaronder de lokale overheid) ten aanzien van materialen, constructies, vervoer, werkomstandigheden, milieuzorg, grondwaterhuishouding, enzovoorts;
- » het 'irrationele ritme' van de politieke besluitvorming, die planning van werk bemoeilijkt: traagheid vooraf, maar daarna grote haast bij de uitvoering;
- » de door de lange duur en grote omvang van sommige werken ontstane neiging toekomstige kosten te onderschatten.

De aannemer heeft dus weinig exacte criteria voor zijn prijsvorming: noch van de kostenkant, noch van de marktkant. De ene keer dreigt hij verlies te lijden; de andere keer maakt hij 'overwinsten'. Dat verklaart de enorme verschillen in prijsaanbiedingen bij aanbestedingen. Deze blijken soms dertig procent en meer te bedragen, en dat terwijl de winstmarge in procenten van de omzet meestal zo'n twee tot drie procent is.

Strategieën

Aannemers hebben in de loop der tijd een heel scala aan strategieën ontwikkeld om dergelijke risico's en onzekerheden te verminderen. Deze zijn inmiddels eveneens sectorkenmerken geworden. De door de commissie aan de kaak gestelde praktijken behoren daartoe, maar zijn slechts enkele onder vele strategieën.

Een eerste strategie is afwenteling van risico's op onderaannemers en werknemers. Deelklussen worden aan onderaannemers uitbesteed tegen een vast bedrag. De druk op de prijs bij de aanbesteding wordt aan hen doorgegeven. Veel bouwvakkers worden ter plaatse en slechts voor de duur van een werk geworven. Tijdelijke dienstverbanden zijn gangbaar en de sector kent veel eenmansbedrijven. Bijgevolg heeft de bouw een flexibele organisatiestructuur: het verloop onder bedrijven is groot en veel bouwvakkers zijn afwisselend werknemer en kleine onderaannemer.

Een tweede strategie is concentratie op kostenverlagende oftewel defensieve, in plaats van op kwaliteitsverhogende of offensieve innovatie. De sector heeft - in Nederland overigens met succes - gewerkt aan standaardisatie van onderdelen en materialen en heeft geëxperimenteerd met seriebouw en gebruik van bouwelementen, die op vaste locaties ('fabrieken') geproduceerd worden.

Ten derde proberen aannemers het bestek 'uit te kleden' zodra het werk verworven is, dat wil zeggen de duurdere door goedkopere onderdelen te vervangen, met name daar waar het al gauw niet meer zichtbaar is. Druk op de prijs vertaalt zich in druk op de kwaliteit. Opdrachtgevers weten dat wel en zien zich gedwongen tot het houden van zoveel mogelijk toezicht tijdens de bouw. Dit is ook een reden waarom velen niet zoveel ophebben met concurrentie op de prijs, die aannemers tot dergelijke praktijken aanzet.

Ten vierde doen aannemers, zoals alle ondernemers, aan relatiemanagement: contacten opbouwen en onderhouden, netwerken, actief zijn in de Rotary, enzovoorts, inclusief het 'smeren en fêteren' van potentiële klanten. Elders in het bedrijfsleven is dit heel gebruikelijk, maar in de bouw ligt dat wat gevoeliger, omdat hier individuele ambtenaren gefêteerd worden, die over de aanwending van publieke middelen beschikken en als vertegenwoordiger van de publieke sector geacht worden afstand te houden van specifieke belangen en alle burgers, lees: aannemers, gelijk te behandelen.

Een vijfde strategie is samenwerking in diverse vormen en met diverse doelstellingen. Samenwerking in bouwcombinaties en joint ventures dient risicospreiding en bundeling van kennis ter vermindering van het risico van gebrek daaraan. Samenwerking in branche-organisaties dient zelfregulering en lobby voor beschermende regulering; samenwerking in het vermaledijde vooroverleg om de druk op de aanbestedingsprijs te verminderen en verdergaande samenwerking in geïntegreerde concerns dient alle doelstellingen.

Gefaseerde prijsvorming

Tenslotte is er een zesde strategie. De prijsvorming in de bouw vindt veelal in twee fasen plaats. De eerste fase is die waar de publieke aandacht zich op richt en waar de commissie zich op geconcentreerd heeft: de aanbesteding, waarbij de aannemer de zwakkere partij is: in concurrentie met anderen tegenover één opdrachtgever.

Daarna volgt een voor de winstmarge veel belangrijker fase: de onderhandeling over meer en minder werk (lees: meer werk) in een één-op-één-relatie tussen de opdrachtgever en de aannemer die het werk gegund is. Dergelijke contractuele regelingen zijn nodig vanwege de uniciteit van het bouwwerk en de beperkingen van het bestek en de tekeningen. Vanzelfsprekend bieden deze regelingen meer mogelijkheden voor de aannemer bij grote, ingewikkelde werken, zoals een experimenteel museumontwerp of een tunnel. In deze fase en relatie is de bouwer in een veel sterkere positie. Informatie-asymmetrieën zijn in zijn voordeel: hij kent dan de bouwplaats, bouwomstandigheden, aanleveringen, vorderingen, enzovoorts.

Bovendien verkeert de opdrachtgever in een 'hold up'-situatie ten opzichte van de aannemer. De eerste kan niet meer uitwijken naar een concurrent. Het is dan ook niet ongebruikelijk dat de eindprijs van een bouwproject, zeker bij een groot en moeilijk werk, veel hoger ligt dan de aanbestedingsprijs. Hoe vaak lezen we niet dat een openbaar werk na oplevering veel meer heeft gekost dan aanvankelijk was begroot?

Inschrijven onder kostprijs

Inzicht in dit prijsvormingsproces brengt de individuele aannemer ertoe voor een lage tot zeer lage prijs in te schrijven - zo nodig onder de kostprijs - om een werk te krijgen; in de wetenschap dat hij vervolgens in de één-op-één-relatie zijn winst via de meerwerkregeling kan binnenhalen. Inzicht in dit proces heeft de aannemers als collectiviteit tot het vooroverleg gebracht om een dergelijke 'race-to-the-bottom' van aanbestedingsprijzen te voorkomen en de noodzaak van vervolgonderhandelingen te verminderen. De commissie lijkt zich hier wel van bewust te zijn waar ze schrijft dat "de laagste inschrijfprijs geen equivalent is van de laagste realisatiekosten van een bouwwerk" en "een lage inschrijver kan uiteindelijk veel duurder uitkomen" (hfst 8.3.4). Ze trekt daar echter niet de logische conclusie uit dat naar de realisatieprijs moet worden gekeken en blijft zich in haar rapport concentreren op de aanbestedingsprijs.

Overwinsten?

Een 'motief voor de dief' is er dus wel. Maar is het 'misdrijf' eigenlijk wel gepleegd? Het vooroverleg mag dan illegaal zijn, maar is het eigenlijk wel een probleem? Is de overheid en daarmee de belastingbetaler echt getild? De krantenkoppen, ook van minder sensatiegerichte kranten als De Volkskrant, wekten die suggestie wel en spraken al snel van miljardenfraudes. Is het bestaan van systematische overwinsten dan wel bewezen? Niet dus. De economische adviseurs van de commissie presenteren meer theoretische tekstboekenwijsheden dat vooroverleg wel schadelijk móet zijn, dan dat ze het empirisch aantonen.

Vindt er prijsverhoging plaats? De verwijzing van de commissie naar de verwijzing van de NMa naar cijfers van de Amerikaanse Federal Trade Commission (ftc), waaruit zou blijken dat kartelvorming daar tot zo'n tien procent hogere prijzen leidt, lijkt een bewijs uit het ongerijmde. Amerikanen houden van gifgroene taarten; wij dus ook vast wel. Zo werkt het niet. Ook de directeur van de ftc protesteerde tegen dit gebruik van zijn cijfers¹.

Van dichterbij komt het cijfer van 8,8 procent prijsverbetering door vooroverleg, dat uit de boekhouding van Koop stamt, waar prijzen van een aantal aanbestedingen voor en na overleg bekend zijn. De kranten togen - voorspelbaar - meteen aan het rekenen: negen procent van een jaaromzet in de bouw van vijftien miljard komt al gauw op anderhalf miljard: een bedrag dat meteen tot 'overwinst' gedoopt werd.

Het eerste probleem was dat het een kleine en niet-representatieve hoeveelheid aanbestedingen betrof. Het tweede probleem was het gebruik van de term overwinst. Dat vooroverleg tot prijsverbetering leidt, is natuurlijk niet verwonderlijk, maar is het ook overwinst? Dat veronderstelt dat de allerlaagste prijs zonder vooroverleg de norm is voor een evenwichtsprijs met normale ondernemersbeloning. Als die prijs nu echter eens een prijs onder de kostprijs is, die een aannemer indient om het werk koste wat koste te krijgen in de verwachting deze later via de meerwerkregeling te kunnen ophogen?

De overheid als opdrachtgever wist dat natuurlijk ook wel, vandaar dat het ministerie van Economische Zaken jarenlang de zogenaamde 'middenprijs' als norm accepteerde voor een 'gezonde marktprijs'. De middenprijs werd berekend als het gemiddelde van alle inschrijvingen minus de 'extreem hoge prijzen', die tien procent of meer boven een eerste voorlopige gemiddelde lagen.

Prijisverbetering

Vooroverleg zal dus zeker hebben geleid tot 'prijisverbetering'; anders had het immers geen zin. Betekent dat ook dat er overwinsten werden gemaakt? De commissie moet toegeven dat de winstmarge van twee tot vier procent niet bepaald op overwinsten wijst en moet concluderen dat "de sectorale gegevens over prijzen en winsten lijken niet te wijzen op onregelmatigheden van grote omvang", maar twijfelt vervolgens aan de betrouwbaarheid van die cijfers. Is het rendement op eigen vermogen niet een betere indicator? Het enige cijfer dat de commissie kan ophoesten, betreft zes grote beursgenoteerde bouwbedrijven: gemiddeld zeventien procent. Er zijn echter problemen met dit cijfer: het betreft slechts enkele grotere bedrijven; het rendement is vooral afhankelijk van de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen; het is ook het resultaat van werk voor particuliere opdrachtgevers en het rendement wordt bepaald door de uiteindelijke prijs welke, zoals gesteld, aanmerkelijk boven de aanbestedingsprijs kan hebben gelegen.

Vergelijkende cijfers

Deze gegevens doen toch wat mager aan. Ondanks de duizenden pagina's tekst levert het onderzoeksrapport geen harde cijfers. Dat is een gemiste kans. Had de commissie met al haar bevoegdheden niet wat meer informatie boven tafel kunnen halen? Denk bijvoorbeeld aan grotere aantallen gegevens over de prijsverbetering door de prijsregelende organisaties toen die voor 1992 nog legaal waren en officieel in het telefoonboek te vinden waren, of aan representatieve cijfers over de verschillen tussen aanbestedingsprijs en uiteindelijke prijs.

Wat vooral gemist wordt zijn internationaal vergelijkende cijfers over de prestaties van de Nederlandse bouw met haar prijsafspraken met de bouw in andere landen, waar vooroverleg sinds jaar en dag verboden is. Ook de eerdergenoemde directeur van de ftc vindt dat economen Nederlandse bouwprijzen met die in België of Duitsland zouden hebben moeten vergelijken. Maar voor de Commissie houdt de wereld op bij Roosendaal en Elten. De op het laatste moment nog toegevoegde Duitse cijfers over 1998-2001 - juist drie jaar waarin de Duitse bouw een gigantische crisis beleefde - doen niet bepaald overtuigend aan. Uit mijn eigen eerdere onderzoek naar de prestaties van de Nederlandse bouw in vergelijking met die in vijftien oecd-landen bleek Nederland het niet slecht te doen. Er was juist sprake van lage bouwprijzen, een lage overig-inkomensquote, een relatief hoge arbeidsproductiviteit, enzovoorts ².

Conclusie

Wat zouden de gevolgen kunnen zijn van de activiteit en aanbevelingen van de commissie? Op korte termijn kunnen we het gangbare reinigingsritueel verwachten, inclusief collectieve boetedoening en het naar huis sturen van een minister. Dat is hier al gebeurd voor het rapport in de Kamer besproken is. In de politiek is de zaak met een dergelijk collectief zoenoffer meestal afgedaan. Wat zouden echter de gevolgen voor de bedrijfstakstructuur kunnen zijn?

Waar vooroverleg onmogelijk wordt en prijsvorming in de aanbestedingsfase nog meer onder druk komt te staan, zullen aannemers uitwijken naar andere strategieën om het risico en de onzekerheid te verminderen. Deze worden immers eerder groter dan kleiner. De diverse strategieën zijn een soort communicerende vaten.

De volgende effecten zijn te verwachten:

» verdere risico-afwenteling op onderaannemers en eenmansbedrijven, naar voorbeeld van het liberalere Engeland waar al meer dan dertig procent van de bouwvakkers als zzp-er werken;

» waar prijsverleg tussen kleinere zelfstandige bedrijven onmogelijk wordt is een alternatief: prijsverleg binnen een groter concern. Immers: wat de Spar niet mag, mag Albert Heijn wel: een gemeenschappelijke prijspolitiek voeren. Daardoor ontstaat een prikkel tot fusie en verdere concentratie in de bouw;

» meer nog dan in het verleden zullen aannemers proberen een redelijke marge te behalen in de vervolgonderhandelingen na de aanbesteding in de één-op-éénrelatie. Die kansen kunnen groter worden door een sterkere positie van bedrijven tegenover de aanbestedende overheid, als gevolg van die concentratiebeweging. Dit heeft tot gevolg een verder uiteenlopen van initiële en uiteindelijke prijs, met een moeilijke planning van de kosten van publieke werken. Of de publieke zaak daarmee gediend is...?

1 NRC Handelsblad, 11 december 2002.

2 B. Unger en F. van Waarden, Interest associations and economic growth, Review of International Political Economy, jrg. 6, nr. 4, 1999, blz. 425-467; B. Unger en F. van Waarden, Marktfaalen, kartellering en economische efficiëntie, ESB, 23 september 1992, blz. 916-920.