



Bouwstenen voor minder afspraken in de bouw

Auteur(s):

Bijvoet, C.C.

Felsö, F.A.

Koopmans, C.C.

Theeuwes, J.J.M.

De eerste drie auteurs zijn werkzaam bij de Stichting voor Economisch Onderzoek (seo) van de Universiteit van Amsterdam. Theeuwes was tijdens dit onderzoek werkzaam bij de seo, maar is inmiddels lid van de wrr en directeur van het Economics Network for Competition and Regulation (encore) van de UvA. koopmans@seo.fee.uva.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4407, pagina 292, 27 juni 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Prijsafspraken en ander kartelgedrag in de bouwsector worden bevorderd door product- en marktkenmerken en door de wijze waarop de overheid als opdrachtgever en regelgever opereert. Door andere aanbesteding en scherpere sancties kan de markt beter functioneren. Het gaat echter niet alleen om het beperken van ongewenst gedrag, maar ook om het bevorderen van innovatie en productiviteit.

De parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft geconstateerd dat er in de bouwsector een systeem van prijs- en marktverdelingsafspraken bestaat¹. Eén van de onderzoeken van de commissie ging over de vraag of de economische structuurkenmerken van de bouwnijverheid onregelmatigheden in de hand werken². In dit onderzoek is een moderne versie van het 'structuur-gedrag-prestatie' model³ toegepast op de bouwsector, waaruit blijkt dat deze economische structuurkenmerken voor een deel het gedrag in de bouwsector kunnen verklaren. Op basis van de analyse worden aanbevelingen gedaan om de werking van de bouwmarkt te verbeteren.

Structuurkenmerken

De structuurkenmerken van de bouw zijn in te delen in vier categorieën: product en markt, cultuur, regulering en handhaving, en het overheidsoptreden als opdrachtgever. Deze soorten kenmerken worden hieronder achtereenvolgens beschreven.

Product en markt

Kenmerkend voor de uitvoerende bouw is dat de bouwactiviteiten op locatie plaatsvinden en dat ieder bouwwerk anders is. Daarom is het moeilijker om het productieproces 'strak' te organiseren dan bijvoorbeeld in de procesindustrie. Hierdoor wordt de markt minder transparant. Bovendien is voorraadvorming bij bouwproducten niet mogelijk. De continuïteit van de productie is dus afhankelijk van de continuïteit van opdrachten. De dreigende discontinuïteit vormt een gevaar voor het voortbestaan van het bedrijf en is daarmee een prikkel voor het maken van afspraken met andere bouwbedrijven over verdeling van werk. De hoge transportkosten van bouwmaterialen verkleinen de geografische omvang van de markten voor deze materialen. Bovendien zijn beton en asfalt beperkt houdbaar, waardoor ze niet over grote afstanden getransporteerd kunnen worden. Hierdoor is het aantal aanbieders per regionale markt klein. Dit leidt vaak tot marktmacht op de lokale markt. Het opstellen van een kostenbegroting brengt in de bouw relatief veel werk met zich mee. Een bouwbedrijf maakt twee producten: offertes en bouwwerken. Daarom pleiten bouwbedrijven vaak voor aparte 'rekenvergoedingen' voor de indieners van offertes. Rekenvergoedingen kunnen echter leiden tot overproductie van offertes: offertes indienen om de vergoeding te krijgen, niet om het bouwwerk te mogen realiseren. Verder is er in de bouw sprake van sterke concernvorming. Ongeveer vijfhonderd bouwbedrijven behoren tot twaalf grote bouwconcerns. Ook toeleverende bedrijven, projectontwikkelaars, architecten en andere dienstverleners maken deel uit van deze concerns (zie tekstkader verticale integratie⁴). Concernvorming heeft voordelen voor de deelnemende bedrijven: betere risicospreiding, groter financieel draagvlak, vermindering van coördinatieproblemen en schaalvoordelen bij kennisontwikkeling. Grote concerns zijn echter - met name in oligopolistische markten - in staat toetreders te weren, de prijzen boven het competitieve niveau te tillen en overwinsten te behalen. De concentratie wordt nog versterkt door de vorming van bouwcombinaties bij (grote) projecten. Vooral risicobeperking vormt hierbij een belangrijk motief. Combinatievorming tussen concurrenten verkleint het aantal aanbieders. Bovendien vergroten intensieve onderlinge contacten de kans op concurrentiebeperkende afspraken bij een volgend project.

Cultuur

De bouwsector kent al zeer lang een cultuur van onderlinge afspraken over prijzen en marktverdeling. Er is sprake van een 'ons-kent-ons' circuit waarin van alles wordt geregeld. Vooroverleg, marktverdeling en 'prijsverbetering' zijn ook voortgezet toen dit volgens de in 1992 gewijzigde regels niet meer was toegestaan. Dit lijkt erop te wijzen dat de bestaande cultuur een grotere rol speelde dan de regels. De 'resistentie van het gedrag' tegen regels is ook een belangrijk aspect bij het formuleren van eventuele nieuwe of aangescherpte regels. Als het gedrag toch niet verandert, kunnen meer regels zelfs tot meer overtredingen leiden. De neiging van de sector om regels na te leven en de mogelijkheden en motivatie van overheden om naleving in concrete gevallen af te dwingen, zijn bepalend voor het resultaat.

Regulering en handhaving

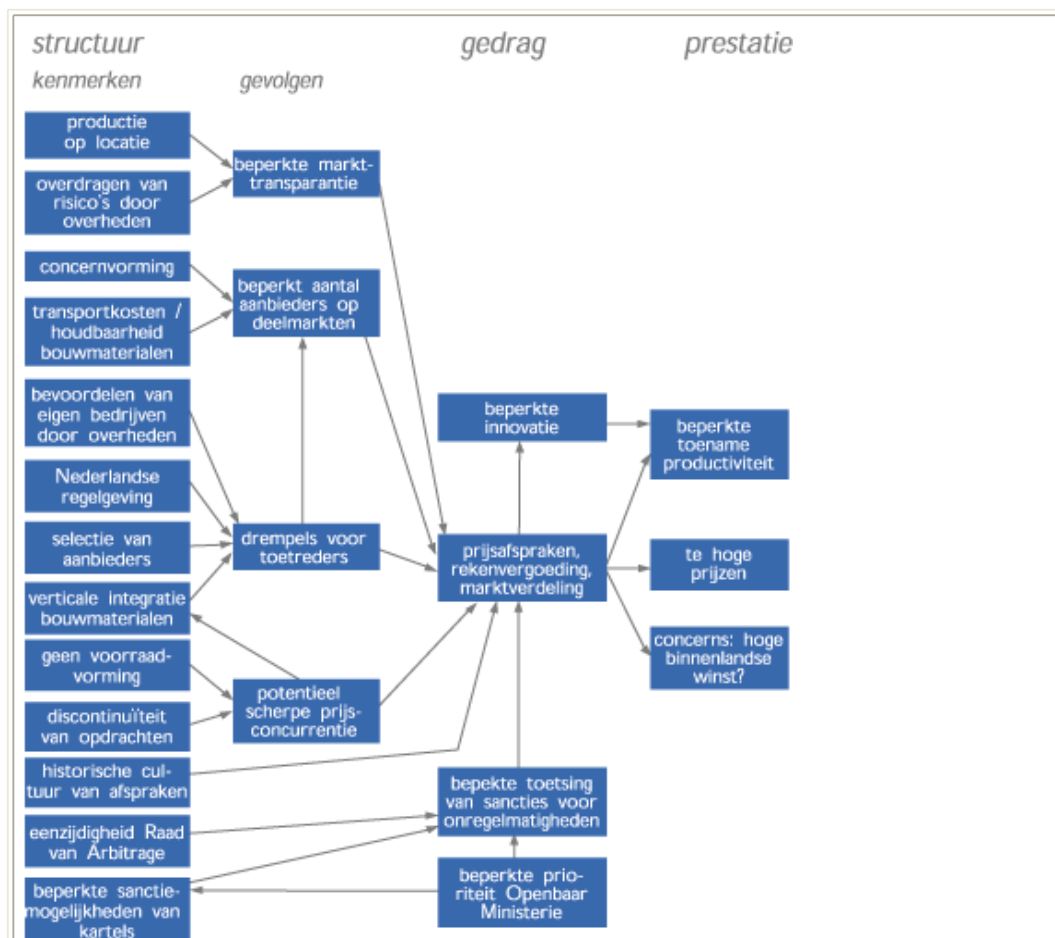
De regels rond overheidsaanbestedingen zijn voor grote bouwwerken binnen de eu uniform en hebben nadrukkelijk het doel om één Europese markt te creëren. In de praktijk blijken echter nationale regels rond de kwaliteit van bouwproducten, kwalificatie-eisen voor personeel, technische eisen aan machines en milieuregels sterk te verschillen tussen landen. Dit werpt drempels op voor buitenlandse toetreders en beperkt de mededinging. Ons land kent een groot aantal van dergelijke regels. Een opvallend citaat van een buitenlands bedrijf waarmee tijdens het onderzoek werd gesproken, luidt: "Er zijn twee landen waar we liever niet naar toe gaan: Libië en Nederland." Geschillen tussen opdrachtgevers en bouwbedrijven worden meestal beslecht door de Raad van Arbitrage voor de Bouw. Deze Raad bestaat voor het grootste deel uit bouwers, ingenieurs en architecten. Opdrachtgevers voelen zich in de Raad niet vertegenwoordigd en vinden dat zij onvoldoende optreedt tegen kartelgedrag en prijsafspraken. Toch wordt in aanbestedingsvoorwaarden en contracten standaard een 'arbitraal beding' opgenomen, waarmee de gang naar de Raad van Arbitrage verplicht wordt gesteld en beroep op een 'echte' rechter zelfs wordt uitgesloten⁵. Tot slot zijn de mogelijke sancties voor kartels kennelijk niet voldoende om prijsafspraken te voorkomen. De sancties in de Mededingingswet zijn beperkt tot boetes voor organisaties; strafrechtelijke vervolging van leidinggevend (zoals in de vs) is niet mogelijk. Verder lijkt er bij het Openbaar Ministerie (om) een beperkte prioriteit voor handhaving van de kartelregels te zijn. Tegen deze achtergrond verdient verbetering van de handhaving minstens evenveel aandacht als eventuele verdere aanscherping van regels. Sinds kort is er overigens bij zowel de nma als het om veel meer belangstelling voor de onregelmatigheden in de bouwsector.

Overheidsoptreden als opdrachtgever

Overheden streven bij aanbestedingen vaak naar beperking van het aantal aanbieders door erkenningsregelingen en door voorselectie. Enige beperking van het totaal aantal aanbieders is economisch efficiënt wanneer de aanbesteding kosten met zich meebrengt. Bedrijven die inschrijven houden geen rekening met het negatieve externe effect van hun inschrijving op andere gegadigden, waardoor het aantal inschrijvingen niet efficiënt is⁶. De eisen die worden gesteld om het aantal inschrijvers te beperken leiden er echter toe dat ervaren, zittende aanbieders vaak worden bevoordeeld. Dit beperkt de toetreding van nieuwe partijen. Bovendien komen de gevestigde aanbieders elkaar voortdurend tegen. Hierdoor bestaat er een voortdurend risico van samenspanning. Lagere overheden blijken soms te streven naar het bevoordelen van bouwbedrijven uit de eigen omgeving (zie tekstkader). Vermoedelijk speelt ook hierbij de 'ons-kent-ons' cultuur een belangrijke rol. Kennelijk zijn lokale belangen voor lagere overheden vaak belangrijker dan het doel van de Nederlandse en Europese overheid om de concurrentie te bevorderen. Opdrachtgevers hebben vaak de wens om risico's over te dragen naar bouwbedrijven, hetgeen terugkomt in nieuwe contractvormen zoals publiek-private samenwerking, 'design & construct', bouwteams en prestatiecontracten. Deze contractvormen maken het voor de opdrachtverlenende overheid en voor de Raad van Arbitrage moeilijker om vast te stellen of de inschrijvingen overeenkomen met de werkelijke kosten, omdat de overgedragen risico's lastig te waarderen zijn. Ook kunnen nieuwe contractvormen het aantal aanbieders beperken omdat niet alle bouwbedrijven deze risico's kunnen dragen of de bijbehorende taken (ontwerp, inpassing) kunnen uitvoeren.

Gevolgen

De resultaten van het onderzoek zijn samengevat in [figuur 1](#). De structuurkenmerken aan de linkerzijde van de figuur hebben verschillende gevolgen:



» » de productie op locatie en het overdragen van risico's naar bouwbedrijven leiden tot unieke, niet vergelijkbare producten. Hierdoor is de markt minder transparant dan in andere sectoren;

» » het aantal aanbieders wordt beperkt door concentratie van bedrijven, nationale regels en selectie van aanbieders. Bij bouwmaterialen spelen ook hoge transportkosten een rol;

» » nationale regelgeving, een voorkeur bij opdrachtgevers voor 'bekende' aanbieders en verticale integratie van bouwmaterialen leiden tot drempels voor nieuwe toetreders. Voor buitenlandse bedrijven is het moeilijk om de Nederlandse markt te betreden;

» » door de onmogelijkheid van voorraadvorming en de dreigende discontinuïteit zou potentieel een scherpe prijsconcurrentie kunnen ontstaan. Dit vooruitzicht vormt voor bouwbedrijven een prikkel om onderlinge afspraken te maken.

Deze factoren werken prijsafspraken, marktverdeling en ander kartelgedrag in de hand. Bovendien bevordert de sectorcultuur dit gedrag en zijn handhaving en sancties onvoldoende om het te ontmoedigen. Gebrek aan concurrentie, prijsafspraken en marktverdeling leiden op hun beurt tot suboptimale prestaties. De arbeidsproductiviteitsgroei is in de bouw lager dan in andere sectoren, ook in vergelijking met de eveneens arbeidsintensieve dienstensector. Dit hangt samen met relatief lage investeringen in product- en procesinnovatie. Deze investeringen waren in 1999 in Nederland als geheel 2,0 procent van de toegevoegde waarde, in de dienstensector 1,1 procent en in de bouw 0,3 procent⁷.

Rendementen

Vaak wordt gewezen op de lage rendementen in de bouwsector die zouden aantonen dat er geen sprake is van grootschalige onregelmatigheden. Deze rendementen zijn gerelateerd aan de totale omzet. De winst is echter de beloning voor slechts een productiefactor: kapitaal. Of de winst van een bedrijf hoog is hangt daarom af van het rendement op het eigen vermogen. Dit rendement blijkt sinds 1980 bij beursgenoteerde bouwbedrijven gemiddeld ongeveer even hoog te zijn geweest als bij andere (niet-financiële) beursgenoteerde bedrijven. Het is echter de vraag in hoeverre officiële cijfers in jaarverslagen de werkelijkheid weerspiegelen. Bij de Schipholspoortunnel, een casus die door de enquêtecommissie is onderzocht, was er bijvoorbeeld sprake van een systeem van valse facturen. De boekhouding van bedrijven kan dus worden gebruikt om onoorbare zaken toe te dekken. Bovendien komt concurrentiebeperkend gedrag niet alleen tot uiting in de winsten maar ook in minder efficiënte productie, hogere kosten en gebrek aan innovatie.

Aanbevelingen

Een deel van de genoemde structuurkenmerken is zodanig eigen aan de bouwsector dat ze in de praktijk niet kunnen worden veranderd. Een ander deel heeft echter te maken met regels en gedragingen die in beginsel wel kunnen worden gewijzigd. Op deze terreinen kan de overheid een ander, meer op concurrentie gericht beleid voeren. Wij bevelen daarom het volgende aan.

Ander aanbestedingsgedrag

Projecten moeten zodanig aanbesteed worden, dat de kans op effectieve concurrentie groot is. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld buitenlandse aanbieders uitgenodigd worden bij aanbesteding. Dit verkleint de kans op onderlinge afspraken. Het kan bovendien zorgen dat innovatieve bouwmethoden uit het buitenland worden gebruikt. Bij opeenvolgende aanbestedingen moet telkens andere bedrijven worden gevraagd te offren. Beperking van het aantal aanbieders leidt dan minder snel tot onderlinge afspraken. Daarnaast kunnen projecten zodanig vormgegeven worden dat er veel potentiële aanbieders zijn, bijvoorbeeld door grote projecten in kleine stukken aan te besteden. Arbitrage door onafhankelijke rechters moet in de aanbestedingsvoorwaarden worden opgenomen. Ook strekt het tot de aanbeveling om geen rekenvergoedingen te verstrekken, behalve als het 'rekenwerk' relatief zeer veel tijd vergt.

Actief toezicht en opsporing

De lage prioriteit die het Openbaar Ministerie geeft aan opsporing van strafbare feiten in de bouwsector valt niet te rijmen met de grote bedragen waarover het gaat. Een actiever opsporingsbeleid is gewenst, waarbij scherpere sancties voor bedrijven én personen overwogen kunnen worden. Noch de invoering van Europese regelgeving in 1992, noch de Mededingingswet heeft het gedrag van bouwondernemers kunnen veranderen. Dat is niet verwonderlijk: als de pakkans gering is, alleen bedrijven en niet personen boetes betalen en de hoogte van de boetes niet in verhouding staat tot de voordelen die met kartelgedrag worden bereikt, blijft fraude erg aantrekkelijk. Daarnaast is een actief toezicht op fusies, concernvorming, verticale integratie en combinatievorming noodzakelijk. Naarmate het aantal aanbieders op een deelmarkt kleiner is, wordt het maken van afspraken gemakkelijker. De nma moet meer aandacht aan de bouw besteden.

Weinig innovatie

Het grootste bezwaar van de huidige marktstructuur is dat deze tot te weinig innovatie leidt. De stijging van de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse bouw is lager dan in andere sectoren. Wil de overheid de problemen in de bouwsector aanpakken, dan moet deze zich niet beperken tot ingrijpen om de winsten van bouwbedrijven af te romen. De economische kosten van kartelgedrag in de bouwsector bestaan uit meer dan alleen hogere aanbestedingsprijzen: een gebrek aan prikkels om efficiënt en innovatief te produceren heeft ook een prijs.

Verticale integratie

Een voorbeeld van verticale integratie is de wegenbouw- en asfaltbranche, waar de grotere bouwbedrijven in toenemende mate (en ook gezamenlijk) asfaltcentrales blijken te bezitten. Uit gesprekken met ondernemers die tijdens het onderzoek zijn gevoerd is gebleken dat bouwbedrijven met asfaltcentrales hogere prijzen voor asfalt vragen aan bedrijven zonder een dergelijke centrale. Hierdoor kunnen bedrijven zonder asfaltcentrales niet laag inschrijven bij wegenprojecten. Ondertussen streeft de overheid uit milieuoverwegingen naar een verdere beperking van het aantal asfaltcentrales.

Eigen bouw eerst

De Grensmaas is het grootste nieuwe grindwinningproject in Nederland. De provincie Limburg wil het project onderhands gunnen aan een combinatie van regionale grindwinners. Aangezien het een project van een half miljard euro is, zou het eigenlijk openbaar aanbesteed moeten worden. De provincie gebruikt, in samenspraak met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het argument dat eigendomsrechten van grond openbare aanbesteding onmogelijk maken. De Europese Commissie vindt deze redenering echter niet toereikend. De zaak is nog niet afgelopen.

Weinig toetreding uit Duitsland

De Duitse bouwsector heeft sinds 1995 een ongunstige ontwikkeling doorgemaakt, vooral omdat de bouwactiviteiten in Oost-Duitsland verminderden. Hierdoor staat het rendement van de Duitse bouwbedrijven onder druk. Dit maakt het curieus dat er weinig toetreding tot de Nederlandse markt plaats vindt. Men zou verwachten dat Duitse bouwbedrijven - desnoods als prijsvechters - proberen om zich een positie te verwerven op de bloeiende Nederlandse bouwmarkt. Toch gebeurt dit niet op grote schaal. Voor grote opdrachten doen buitenlandse bedrijven wel mee, maar meestal in combinaties: ze worden dan veelal ingehuurd voor specialistische kennis (zoals tunnels boren). Als het gaat om zelfstandig inschrijven op Nederlandse projecten, zijn de toetredingsdrempels kennelijk hoog.

1 De bouw uit de schaduw; Eindrapport Parlementaire enquête Bouwnijverheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 6, blz. 11.

2 C. Bijvoet, F. Felsö, C. Koopmans, J. Theeuwes en J. de Winter, Economische structuurkenmerken: verboden voor onbevoegden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 8. In het rapport is tevens een statistische beschrijving van de bouwsector opgenomen; deze is opgesteld door Bert Bunschoten van het CBS (zie voetnoot **4**).

3 Zie bijvoorbeeld S. Martin, Industrial economics: economic analysis and public policy, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1993, blz. 2-8.

4 B. Bunschoten, Economische structuurkenmerken: De bouwnijverheid in cijfers, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 8, blz. 14.

5 C.B.E. van Bladel, Arbitrage in de praktijk. Een empirisch onderzoek naar institutionele arbitrage, met name bij de Raad van Arbitrage voor de bouw, dissertatie Universiteit Utrecht, Boomjuridische uitgevers, Den Haag, 2002.

6 E.E.C. van Damme, Bouwfraude: voorselectie in plaats van vergoeding, ESB, 23 augustus 2002, blz. 596-599.

7 CBS, Kennis en innovatie: onderzoek en innovatie in Nederland, Voorburg, 2001.