



Lessen uit het Oosten

Auteur(s):

Bongenaar, A.

Arne Bongenaar promoveerde in 2001 aan de Universiteit van Utrecht op publiek-private samenwerking in Japan Arne.Bongenaar@quick.cz**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4393, pagina 40, 24 januari 2003

Rubriek:

Beleid Wereldwijd

Trefwoord(en):

bouw fraude

Zoals bekend is Nederland niet uniek wat betreft prijsafspraken. Een van de bekendste voorbeelden is 'marktleider' Japan. De Japanse bouwsector heeft een verfijnd systeem ontwikkeld voor prijsafspraken, in nauwe samenwerking met bureaucraten en politici¹. Het systeem telt per regio of per type opdrachtgever een kring van circa tien spelers, of liever: quasi-mededingers. Als de kring groter wordt dienen zich problemen aan bij het maken van afspraken, de verdeling van de winsten, de transactiekosten, en de eisen die aan de betrouwbaarheid moeten worden gesteld. Sterke lokale en nationale branche-organisaties en de nauwe banden tussen de directies van de grote ondernemingen vormen bouwstenen voor de sectordiscipline. De meeste werken worden 'selectief concurrerend' aanbesteed onder een kleine groep van partijen met ervaring. Wie zich niet houdt aan de afspraken wordt uitgesloten van toekomstige aanbestedingen en verliest het lidmaatschap van brancheorganisaties.

Kartelvorming is niet alleen voorbehouden aan de Japanse bouwsector. Ook de toeleveranciers van de bouwsector zijn bedreven in kartelvorming. Er is sprake van een dubbel controlemechanisme: horizontaal tussen de bedrijven in de kartels, en verticaal doordat de bedrijven binnen een industriële groep ('keiretsu') aandelenposities hebben in andere bedrijven uit de groep. Flagante voorbeelden vinden we bij publiek-private samenwerkingsprojecten: bij de bouw van een luchthaven, een tunnel en brug, en andere projecten namen honderden private ondernemingen belangen van één procent of minder in ruil voor grote bouw-, bouwmaterialen- en financieringsopdrachten. Alle grote bouwbedrijven deden mee, er werd niet concurrerend getenderd². De 'commissie voor de eerlijke handel' (de Japanse mededingingsautoriteit) waarschuwde in 2001 een aantal bouwondernemingen die er in waren geslaagd om in een groot aantal aanbestedingen op gemiddeld 98,6 procent van de 'geheime' kostenramingen van de Japan Highway Corporation (een zelfstandig overheidsbedrijf) uit te komen. In maart 2002, na een aantal nieuwe aanbestedingen aan dezelfde groep bedrijven, bedroeg het percentage 97,2. De waarschuwingen van de commissie maken kennelijk weinig indruk³.

Michael Porter geeft aan dat die Japanse bedrijfstakken waar zich kartelvorming en prijsafspraken voordoen, vrijwel altijd worden gekenmerkt door een zwak concurrentievermogen⁴. In bedrijfstakken waarin Japan internationaal over een sterke concurrentiepositie beschikt, zoals de auto-, autobanden-, elektronica-, staal- en motor-industrie, zijn prijsafspraken zeldzaam. Het heeft geleid tot een duale economie, met enerzijds bedrijfstakken met zeer sterke, internationaal toonaangevende exporteurs, en anderzijds bedrijfstakken met zeer zwakke lokale producenten die in een beschermde, veelal gesubsidieerde omgeving voortmodderen. Katz geeft aan dat negentig procent van de, door de overheid gesubsidieerde, bouwprojecten in 1992 en 1993 op basis van prijsafspraken is aanbesteed⁵. De resultante is een ouderwetse, corrumperende, zwakke bouwsector, waarvan de kostenbasis ruim boven de wereldgemiddeldes ligt. Het open karakter van de Nederlandse economie maakt het onwaarschijnlijk dat dergelijke contrasten zich ook hier in die mate voordoen. Maar uit het rapport van de Enquêtecommissie Bouwnijverheid blijkt dat de stap van het betrekkelijk onschuldige begrip 'rekenvergoeding' naar het afstemmen en ordinair opkrikken van offertes klein is.

Wie tegen deze achtergrond de aanbevelingen van de commissie analyseert, kan niet anders dan teleurgesteld zijn. Het rijtje zouteloze goede voornemens van de commissie zal niet veel veranderen. Het lijkt wel of we de Japanse politici van tien jaar geleden horen: revitalisatie van beleid, richtlijnen, oproepen, zorgvuldige afwegingen, regelgeving aanscherpen, nader onderzoek, enzovoort. De optimalisatie van biedprocessen vraagt om een meer pro-actieve marktgerichte opstelling van de overheid. Het gaat

om een vrije en transparante toetreding van spelers bij openbare aanbestedingen die groot genoeg zijn

om het ook voor buitenlandse spelers interessant te maken. De verticale controle van de bedrijfskolom moet worden gebroken: of er wordt op korte termijn concurrentie geïntroduceerd, of de leveringsvoorwaarden zullen door de overheid moeten worden gedictieerd. Dat is echter niet genoeg. Een combinatie van structurele acties voor optimalisatie van biedprocessen en mededinging met een beleid van boetes en straffen biedt mogelijk meer perspectief. Zelfs in Japan is in dat opzicht een kentering waarneembaar. De Japanse mededingingsautoriteit krijgt binnenkort bevoegdheden om de te hoge kosten voor prijsafspraken terug te vorderen, boetes uit te delen en bedrijven en verantwoordelijke bestuurders te vervolgen in het geval van structurele fraude. Dat is de manier om het onderwerp ook op de agenda van de vergeetachtige Raden van Bestuur van de grote Nederlandse bouwondernemingen te krijgen.

¹ B. Woodall, Japan under construction: corruption, politics, and public works, University of California Press, Berkeley en Los Angeles, California, 1996.

2 A. Bongenaar, Corporate governance and public private partnership. The case of Japan, Netherlands Geographical Studies 282, Royal Dutch Geographical Society, 2001.

3 Asahi Shimbun, 14 november 2002.

4 M. Porter, H. Tekeuchi en M. Sakakibara, Can Japan compete?, Londen, MacMillan Press Ltd., 2002.

5 R. Katz, Japan. The system that soured. The rise and fall of the Japanese economic miracle. New York, M.E. Sharpe, 1998.