

Terug naar af?

PEC wil vernieuwing, maar vertrouwt voor marktwerking op de verkeerde soort concurrentie

Publicatie verwacht in Building Business februari 2003
buildingbusiness.com

In drie eerdere artikelen gingen Dorée en Boes in op de ontwikkelingen rond de parlementaire enquête. Nu het stof rondom het rapport optrekt, staan ze stil bij het recept waarmee de commissie gezonde marktwerking en mededinging wil herstellen. De commissie lijkt van concurrentie een te éénzijdig beeld te hebben. De auteurs trekken daaruit de conclusie dat toediening van dat recept de kwaal zou kunnen verergeren.

André Dorée** & Hans Boes*

De parlementaire enquêtecommissie heeft haar rapport afgescheiden. Het rapport is in de sector met gemengde gevoelens ontvangen, maar door de bank genomen viel het de meesten mee. Voor de bouwers geen verrassingen. De discussie ontbrandde vooral rondom de 8,8 procent benadeling die de commissie opvoert. Voor de overheidsopdrachtgevers is het rapport relatief mild. Relatief, omdat de *handhavers* zoals de NMa, justitie en de accountants scherper werden veroordeeld. De commissie steekt de hand ook flink in eigen boezem: Het heeft de laatste jaren ontbroken aan samenhangend en stimulerend bouwbeleid van de overheid, en ontbroken aan een coherent en transparant wettelijk kader voor aanbesteding. Beiden moeten hernieuwd op de agenda en de rails worden gezet. De commissie geeft daartoe ook een aantal concrete aanbevelingen. De commissie trekt verder de conclusie dat paal en perk gesteld moeten worden aan smeren en fêteren, en pleit voor een nieuwe zakelijkheid. Marijke Vos drukte het als volgt uit: "Overheid en bedrijfsleven dienen op gepaste afstand van, maar ook met elkaar te opereren". Wat mogelijk is in samenspel overheid-bouwbedrijfsleven, is sterk verbonden met de uitwerking van integriteitsbeleid en de handhaving daarvan. *Gepaste* afstand zal voorlopig vooral *veilige* en *formele* afstand betekenen; Een afstand waarbij elke schijn van informele afstemming vermeden wordt.

In eerdere artikelen in dit blad wezen wij op het gevaar voor aanscherping van aanbestedingsbeleid. We voozagen een nadruk op regels rondom de individuele transacties (de aanbesteding van de projecten), en pleitten voor meer nadruk op de regels die het markten ondernemingsklimaat positief beïnvloeden. We braken een lans voor innovatieve vormen van aanbesteden en contracteren, en hebben toegelicht waarom de bouw -- met haar eigen aardigheden -- ten aanzien van marktwerking een specifieke benadering vraagt. De commissie wil de bouw zien en behandelen als een normale bedrijfstak. Nu de commissie haar rapport heeft gepubliceerd kunnen we de stap maken van speculatie naar beschouwing. Dat is wat we in dit artikel willen

doen. Centraal staat de wijze waarop de commissie met het begrip *marktwerking* omgaat.

Vooraf moet worden gesteld dat deze bouwenquête vooral een enquête is naar de gang van zaken bij publieke werken, met het GWW-segment als zwaartepunt. Het ging immers om benadeling van de belastingbetaler. Vooroverleg speelt minder in de B&U. In de B&U is marktwerking van een geheel andere orde. Sterker nog, het is in veel gevallen geheel niet aan de orde. In de B&U zijn grondposities lange tijd de voornaamste sleutel tot omzet geweest. Voor de B&U werd de heetste strijd geleverd om locaties en grondposities (die schaars zijn door overheidsbeleid). Posities waren garantie tot omzet. Daar kwam geen markt meer tussen. Structureel vooroverleg was niet nodig. Installatiebedrijven daarentegen zijn voor opdrachten afhankelijk van bouwers. Agressief inkopende aannemers schrokken bij inhuur van installateurs niet terug voor leuren. Dit brengt installateurs in een kwetsbare positie, waarna (zoals in de GWW) in vooroverleg bescherming is gezocht. De installatiesector zet per jaar zo'n 10 miljard euro om. Alhoewel dezelfde mechanismen spelen als in de GWW, besteedt de commissie in conclusies en aanbevelingen weinig aandacht aan de installatiesector. Kortom: De commissie maakt maar beperkt onderscheid tussen de verschillende bouwsectoren, spreekt over de bouw in algemene zin, maar legt het zwaartepunt van het onderzoek bij publieke werken, en in het bijzonder bij het GWW-segment. Onze beschouwingen van de enquête - ook deze- hebben een zelfde toetsing.

De commissie werkte vanuit vier kernvragen (PEC:49). Ze wilde [1] aard en omgang van de onregelmatigheden vaststellen, [2] achterliggende structuurkenmerken in kaart brengen, [3] rol van de overheid als opdrachtgever evalueren, en [4] idem als wet- & regelgever, toezichhouder en vergunningverlener. De kracht van het onderzoek ligt vooral op de vragen [1] en [4]. Daar hoeft weinig aan toegevoegd te worden. In dit stuk gaat het om een kritische kijk op de behandeling van de vragen [2] en [3]: de analyse van de structuurkenmerken en de rol van de (publieke) opdrachtgever vanuit een perspectief van marktwerking.

Aangaande de economische structuurkenmerken concludeert de commissie -terecht- dat de bouw "gevoelig is voor onregelmatigheden vanuit het oogpunt van gezonde mededinging" (PEC:269). Verder stelt ze: "het systeem van vooroverleg beschermt minder goed presterende bedrijven en remt innovatie in de bouwsector". De commissie wil uiteraard gezonde mededinging, en verwacht dat dat innovatie aanwakkert. De aanbevelingen om dit te bereiken zijn in het rapport bij elkaar gebracht onder de kopjes "mededinging" en "aanbesteding" (PEC:300-302). De commissie zet duidelijk in op openbaar als gewenste vorm van aanbesteden. Ze kiest

voor de traditionele insteek: "*Professioneel aanbesteden vergt derhalve inzicht in de markt, een gedetailleerd program van eisen, een zorgvuldig ontwerp, een goed bestek, een gedegen risico analyse en heldere gunnings-criteria*". Standaard werk moet worden gegund op de laagste prijs. Bij complexere projecten kunnen ook andere criteria worden gehanteerd. Zie hier het recept van de commissie voor de gezonde mededinging en innovatie: [a] de bulk van opdrachten traditioneel bestek + tekeningen aanbesteden, openbaar en selecteren op laagste prijs, [b] oplettende opdrachtgevers en toezicht-houders moeten vooroverleg uitroepen, en [c] aanpassingen in regelgeving moeten aanbesteders meer ruimte en vrijheid geven in de aanbestedingsprocedure. Dit recept is eerder te bestempelen als reactionair dan als revolutionair.

Hoe heeft de commissie tot dat recept kunnen komen? In de opvatting van de commissie zijn de onregelmatigheden in de bouw de oorzaak van onvolkomen marktwerking. De conclusie is dan vanzelfsprekend: Elimineer vooroverleg en je krijgt gezonde mededinging. Een logische redenering, maar daardoor nog niet juist. Het is niet ondenkbaar dat het vooroverleg een gevolg is van onvolkomen marktwerking, en niet de oorzaak zoals de commissie aanneemt. Oorzaak en gevolg liggen dan andersom. Eliminatie van de onregelmatigheden is dan symptoombestrijding. Het recept van de commissie zal dan noch gezonde mededinging, noch innovatie oogsten. Het is dan geen goed recept.

Of de onregelmatigheden oorzaak of gevolg zijn van de onvolkomen marktwerking, is afhankelijk vanuit welke opvattingen over marktwerking je vertrekt. De commissie neemt concurrentie als vertrekpunt. Dit is een klassiek vertrekpunt. Het adagium is dan: Hoe meer concurrentie hoe beter de marktwerking. Hoe meer concurrentie, hoe meer innovatie, hoe meer vooruitgang. Vooroverleg heeft concurrentie beperkt, dus vooroverleg moet worden uitgeroeid. De overheid moet op de centen van de belastingbetaler letten, dus hoe goedkoper hoe beter. Redenatie langs die lijn zal concurrentie vooral op prijs richten. In onze ogen is dit een redenering die uitgaat van een te kortzichtige interpretatie van marktwerking en concurrentie. Alle aandacht gaat uit naar concurrentie per project; een focus op de afzonderlijke transacties. De gevolgen voor de ontwikkelingen op de langere termijn worden over het hoofd gezien. En dat terwijl we duurzame hervorming van de sector nastreven.

Het klassieke marktdenken moeten we loslaten. Wanneer we markten en ontwikkelingen in een ruimer tijdspectief plaatsen, krijgen we een betere indruk van de samenhang van concurrentie, innovatie en economische vooruitgang. We zien dan dat doorlopende producten en technologieën elkaar opvolgen. Nieuwe producten en technologieën worden voorzichtig geïntroduceerd, dan voor een periode geëxploiteerd, en op termijn weer vervangen door nieuwe (verbeterde) versies. Duidelijk voorbeelden zijn de opeenvolging van elpee, muziek cassette, CD-rom, CD-rewritable en nu de DVD en MP3. Anderhalve eeuw geleden moest je musici persoonlijk uitnodigen, nu heb je aan een internetverbinding voldoende. In medicijnen en medisch ingrijpen zien we eenzelfde soort ontwikkeling. Producttypen en technologieën hebben een eindige levenscyclus. Op deze wijzen kunnen zelfs hele industrieën opkomen en weer verdwijnen. Het verschijnsel van vernieuwing speelt in alle sectoren van de economie in meer of mindere mate. Het gaat dus niet alleen om goedkoper, het gaat in markteconomieën bovenal om vooruitgang door vernieuwing. We nemen aan dat de commissie voor de bouwsector hetzelfde op het oog heeft.

De evolutionaire economie richt zich bij uitstek op de vraag waardoor de vooruitgang geremd wordt, en waarmee ze gestimuleerd kan worden. Hoe krijg je

marktdynamiek die op langere termijn voor betere oplossingen zorgt? Of beter gesteld: Hoe richt je een markt zodanig in, dat ondernemers investeren in het ontwikkelen van betere oplossingen? Het concept van business cycles is een sleutelconcept. In de business cycle doorloopt een markt verschillende fasen. Het laat zien dat er niet één soort concurrentie is, maar dat in elke fase van de business cycle de concurrentie zich afspeelt rond een ander aspect. Om nieuwe producten te introduceren proberen bedrijven met R&D elkaar te verslaan op innovatie. Op het moment dat de nieuwe producten aanslaan, en de markt in omvang toeneemt (expansie), speelt concurrentie door imitatie een belangrijke rol. Naarmate de groei afvlakt worden variaties van de producten ontwikkeld om specifieke doelgroepen aan te spreken (differentiatie). Naarmate de groei uit de markt raakt (stagnatie), ontstaat meer de klassieke concurrentie. De aanbieders kennen elkaars producten door en door, en de benodigde technologieën zijn voor alle producenten beschikbaar. Is de groei uit de markt, dan zullen ze elkaar moeten verdringen. In deze fase zien we concentratie door overname en fusie. Bedrijven kunnen elkaar letterlijk tot het faillissement beconcurreren (vernietigende concurrentie). Concurrenten kunnen tevens onderling de schade proberen te beperken door afspraken te maken. Slimme ondernemingen daarentegen hebben op dat moment nieuwe producten ontwikkeld, en hebben tijdig hun verliesgevende activiteiten afgebouwd of verkocht (stagnatie ontvluchting). Zo ontlopen ze de vernietigende concurrentie. Voor producenten die in de markt gevangen zijn, is zo'n shake-out een kwestie van lange adem. In wanhoop kan de vlucht genomen worden tot illegaal gedrag: afgekeurde grondstoffen gebruiken, garantie aan de laars lappen, illegale arbeiders inhuren, sociale lasten niet afdragen, fouten camoufleren et cetera. Aldus: Via de ontwikkeling en introductie van nieuwe producten en nieuwe technologie worden nieuwe behoeften bevredigd, en spiraal de welvaart omhoog. Wanneer de markt in stagnatie blijft steken, spiraal de welvaart naar beneden, en neemt het gevaar voor onregelmatigheden toe.

Om terug te komen op de eerdere vraag: Zijn de onregelmatigheden waartegen de commissie (terecht) wil optreden nu de oorzaak of het gevolg van onvolkomen marktwerking? Het antwoord in tweezijdig: vooroverleg was oorzaak en gevolg. Onvolkomen marktwerking leidde tot vernietigende concurrentie. Het vooroverleg was een marktdynamisch logische reactie daarop (gevolg). Vervolgens beperkte het vooroverleg die vernietigende concurrentie (oorzaak). De commissie heeft dus deels gelijk in haar bewering dat het gestructureerde vooroverleg de concurrentie beperkte, de vernietigende concurrentie wel te verstaan. Consequentie: Bestrijden van vooroverleg versterkt de vernietigende concurrentie. Dat zou geen probleem zijn als de bedrijven door ontwikkeling van nieuwe producttypen en nieuwe technologie de stagnatie zouden kunnen ontvluchten. Het recept van de commissie is op dit punt echter contraproductief. De traditionele wijze van aanbesteden op basis van bestek+tekeningen, openbaar en op laagste prijs, duwt de sector naar stagnatie. Het op deze wijze stimuleren van marktwerking draagt bij aan de spiraal naar beneden.

Zolang ontwerp en uitvoering gescheiden blijven, en aanbieders niet de mogelijkheid hebben producten aan te bieden (en nieuwe te ontwikkelen) is ontvluchting van stagnatie nauwelijks mogelijk. Meerdere decennia wordt al onderkend dat het klassieke aanbestedingsmodel met selectie op laagste prijs, de ontplooiing van de bedrijfstak verhindert. Onderzoek in binnen- en buitenland bevestigt dit inzicht. Traditionele aanbesteding, zoals de commissie bepleit voor standaard werk, drijft de sector onontkoombaar tot een marktdynamiek die kenmerkend is voor stagnatie. Hard optreden tegen onregelmatigheden zal dit probleem niet oplossen, maar verergeren.

Het zal leiden tot een verharding in projecten (de nieuwe zakelijkheid), meer claims, concentratie, minder spelers en meer kans op nieuwe afspraken. In de tussentijd staan veiligheid, kwaliteit en legaliteit onder druk.

Waarom is dit scenario onontkoombaar? Waarom blijft de sector steken in stagnatie? Immers, verstandige ondernemers ontvluchten de stagnatie, en starten nieuwe business cycles op. Heeft de bouw dan geen verstandige ondernemers? De commissie ziet wel de bijzonderheden van de bouw, maar heeft besloten de bouw te behandelen als een normale bedrijfstak. Ze ziet de bouwers als kwade ondernemers die op onverstandige wijze de markt naar hun hand hebben willen zetten. De harde hand van de markt moet ze maar verstandig maken. Maar kunnen bedrijven de stagnatie ontvluchten zoals in andere (normale) bedrijfstakken? Moeilijk, en als traditioneel aanbesteden de norm wordt, nauwelijks. Daar zijn een aantal onderling samenhangende redenen voor aan te voeren:

- bedrijven worden niet gevraagd om producten aan te bieden, maar productiecapaciteit.
- prijsselectie verdringt kwaliteitsconcurrentie (geen mogelijkheid tot onderscheiden).
- de producten hebben geen merk. Daarmee is het nauwelijks mogelijk reputatie en goodwill te vertalen in marktkracht. Als onderscheid op kwaliteit en reputatie niet mogelijk is, wordt kostenbeheersing de dominante strategie.
- door de extreme kostengerichtheid sturen bedrijven op magere kostenstructuren. Schommelingen in afzet kunnen niet worden opgevangen door buffers met eindvoorraad. Geen opdracht is direct leegloop. Dit brengt bedrijven tot zo min mogelijk investeren in R&D en in kapitaalgoederen, en zo veel mogelijk uitbesteden en inhuren. Ze doen daarbij een beroep op dezelfde resource pool van onderaannemers en leveranciers. Om afstemmingsproblemen op projecten te beperken en voortgang te kunnen beheersen, zijn de methoden en materialen zo veel mogelijk gestandaardiseerd. De bedrijven zijn daarmee, in strategie en competences, uitwisselbaar geworden. Wederom is dan prijs de enige factor tot onderscheiding.
- locatiegebonden productie belemmert schaal effecten, en maakt productie op voorraad onmogelijk. Het verwerven van een productiviteitsvoorsprong door schaalgrootte is dus problematisch.
- reactieve marktposities leiden tot korte termijn strategieën (*alleseters; spelers die op elke bal lopen*);
- vloeiende en zwevende capaciteit leidt tot overreacties in marktsegmenten (markt krimpt, orderportefeuille krimpt, meer inschrijven, minder kansen, meer inschrijven etc.).
- door projectgewijze productie, en het gebruik personeel toe te delen a.d.h.v. beschikbaarheid, worden veel leerervaringen en innovaties vernietigd. Leren en productontwikkeling worden geleid door terugkijken en toeval.
- het bouwproces is uitermate transparant. Omdat imiteren goedkoper is dan innoveren worden RTD en innovatie overgelaten aan de concurrenten (is goedkoper en minder risicovol). Als allen zo redeneren (en dat doen ze) ontstaat een impasse door afwachtheid. Combinatievorming - om risico's te spreiden - vergroot de transparantie nog meer.
- de GWW is qua afzet zo sterk gebonden aan de overheid, dat het meer een budgetsector dan een marktsector is: "als de overheid hoest, is de gww-sector verkouden".

Nieuwe producttypen en technologie ontwikkelen vergt investering. In de huidige economische structuur van de bouw is dat geld er niet. Evenmin is er de zekerheid dat

met de nieuwe producttypen een nieuwe markt kan worden opengebroken. De voorspog van vernieuwers is klein omdat imitatie erg makkelijk is. Opdrachtgevers die zo snel mogelijk meerdere aanbieders willen, gooien de nieuwe technologie op straat. Kostengerichtheid, uitwisselbaarheid en transparantie staan ontvluchting van de stagnatie in de weg. Korte termijn- en projectdenken zijn onderdeel van de dominante reactieve overlevingsstrategie. De bedrijven (b)lijken niet in staat uit deze platte spiraal te breken. De economische structuur en de heersende marktdynamiek hebben de bedrijven in de houdgreep.

Zou je die platte spiraal wel willen doorbreken, zou je willen dat concurrentie innovatie stimuleert, dan dient de markt georganiseerd te worden rond vraag en aanbod van producten i.p.v. productiecapaciteit. Innovaties moeten voor een periode afschermbaar zijn om de R&D investeringen terug te kunnen verdienen. Er moet meer oog en aandacht komen voor schaalvoordelen, bijvoorbeeld door alliantiecontracten zoals NAM-GLT en X-pact (de vernieuwing van spoorwegovergangen). Kwaliteit en vernieuwing moeten criteria worden in selectie bij aanbestedingen. Research en development moet meer naar individuele ondernemingen toe. Ondernemingen moeten werken aan de ontwikkeling van productfamilies en technologie waarmee ze onderscheidbaar worden en voorsprong kunnen opbouwen. Zo iets lukt echter alleen als marktwerking ondernemingen voor vernieuwing belooft. Zolang de belangrijkste klant -de publieke opdrachtgever- vernietigende concurrentie stimuleert, zijn innovatie en vooruitgang het slachtoffer. Op langere termijn doet de publieke aanbesteder daarmee de sector, zich zelf en de belastingbetaler tekort.

We streven naar een nieuwe bouwpraktijk en nieuwe verhoudingen in de sector. Met Innovatief Aanbesteden werden de eerste verkennende schreden op dat pad behoedzaam gezet. De aanbevelingen van de commissie grijpen terug naar de oude aanpak, en stimuleren de verkeerde soort concurrentie. Dat is een aanzet tot regressie. Onze zorg is dat deze remedie de problemen oogst die ze wil oplossen. Gezonde marktwerking in de bouw behoeft inderdaad meer concurrentie, maar dan wel van de goede soort.

De commissie onderkent het belang van de lange termijn. Ze opent haar hoofdstuk aanbevelingen met een mooi citaat: "*Een volk dat leeft bouwt aan zijn toekomst*" (monument dichting Afsluitdijk). Ze wenst een bedrijfstak met toekomst en trots op haar producten (PEC:295). Zo'n verandering ten goede vereist een visie en beleid op marktbenadering waarin het belang van vooruitgang een prominente plaats krijgt. De commissie heeft die ambitie de sector duurzaam te verbeteren. De kans dat ze daarin slaagt, zou aanmerkelijk groter zijn als ze (de overheid) haar klassieke vooronderstellingen over marktwerking -- en de samenhang tussen aanbesteden, concurrentie en innovatie -- zou herzien.

* *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