

Commissie ziet marktwerking te beperkt

gepubliceerd in Cobouw 17.12.2002
cobouw.nl

Op dag van de oplevering van het eindrapport over het onderzoek naar onregelmatigheden in de bouw van de commissie Vos werden verschillende TV-items aan dit onderwerp besteed. Veel aandacht ging uit naar de inschatting van de benadeling van de belastingbetaler. Het centrale gegeven in deze was het percentage van 8,8, dat was berekend als gemiddelde uit een analyse van 211 projecten waarbij het vooroverleg mislukte.

André Dorée** & Henk van Tongeren*

Mevrouw Vos wilde geen harde uitspraken doen over de benadeling, maar liet het na de zachtheid van het genoemde percentage te benadrukken. In de onderliggende rapporten blijkt dat wel te gebeuren. Op de dag zelf was het blijkbaar aantrekkelijk de suggestie van de 8,8 procent te laten bestaan. De commissie geeft een percentage met één decimaal, maar over de hoogte van de benadeling kan slechts worden gespeculeerd. Voor de 211 projecten achter het percentage, lijkt 8,8 kartelwinst onwaarschijnlijk hoog. De berekening gaat uit van het verschil tussen de 'buitennummer' en de laagste inschrijver van 'het kartel'. De duiker zal bewust het overleg gemeden hebben, en zal ook bewust getracht hebben het werk te verwerven. In dergelijke gevallen van gretigheid is inschrijven zonder winstmarge, of zelfs onder kostprijs, niet ongebruikelijk. Grote kans dus dat de inschrijfprijs van de duiker geen reële prijs is geweest. Het verschil van 8,8 procent is daarmee dus geen reële kartelwinst. De benadeling op deze 211 projecten is dus niet de 8,8 procent die wordt gesuggereerd. Mevrouw Vos schraagde de 8,8 procent met een verwijzing naar Amerikaans onderzoek. Dat onderzoek zou bewijzen dat in dit soort situaties 10 procent efficiency-verlies zou gelden. De betreffende Amerikaanse instelling 'federal trade commission' geeft aan, dat het op dergelijke wijze interpreteren van de onderzoeksresultaten grote vraagtekens oproept. Ook hier wordt de hardheid van de 8,8 procent betwijfeld.

Ten slotte verwijst de commissie naar 'benadeling' door de maatschappelijke schade. Het stelsel van prijsafspraken zou hebben geleid tot beperking van concurrentie en dientengevolge tot inefficiency en te weinig prikkel tot innovatie. Het is deze constatering waar wij ons in dit betoog op willen richten. Een doodoener voor een ieder die de schatting van de commissie ter discussie stelt. In de context waarin de commissie dit argument aanvoert, is het meer een bezwering dan een constatering. Door gebrek aan onderzoek op dit punt is de commissie hier los van elke feitenbasis. Het is theoretische speculatie op grond van algemene veronderstellingen over marktwerking. Is de constatering dan onterecht? Dat is niet duidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat de commissie stelt en verwijst, maar op dit punt (wederom) niet bewijst. NB: Er is niet veel internationaal vergelijkend onderzoek naar de relatieve efficiency en productiviteit van de Nederlandse bouw uitgevoerd. Die onderzoeken die er waren,

laten zien dat we relatief gunstig afsteken. Nu gaat het ons niet om de hoogte van de benadeling. Het gaat ons ook niet om de hardheid van de conclusies van de commissie op dit punt, en evenmin om de houdbaarheid van wijze waarop ze tot die conclusies gekomen is. Het gaat ons vooral om de relatie die gelegd wordt tussen prijsafspraken, beperkte concurrentie, inefficiency en onvoldoende prikkel tot innovatie. Dit is een belangrijk punt, omdat de vooronderstellingen over die samenhang worden doorgetrokken naar de toekomst. Zo het probleem geanalyseerd wordt, zo wordt ook de oplossing ontworpen. Het is in de analyse van dit probleem waar deze commissie de verkeerde samenhang aanbrengt. Daarmee is ook de oplossing die ze kiest een gemankeerde oplossing. Daarover zo meer. Meer dan velen hadden vermoed, richt de commissie haar blik naar de toekomst. Ze onderkent een grote rol voor de overheid, en geeft concrete handreikingen en aanbevelingen om de bouw uit de schaduw te helpen. Daarmee doorbreekt de commissie een vervelende impasse. In de afgelopen periode wachtten overheid en bouwsector op elkaar. De sector wilde wel tot actie komen, maar kon de rijen niet sluiten. Ze kon pas collectief optreden als de overheid éénduidig zou aangeven wat ze verwachtte. De overheden wilden echter pas tot actie komen als de sector haar rijen gesloten had. Zo was het wachtten op elkaar. Door de rol van de overheid te benadrukken, en de minister van VROM verantwoordelijkheid te stellen, heeft de commissie de geschetste kip-ei situatie opgelost. Over de goede bedoelingen van de commissie geen twijfel. Ze zet de deur open naar een breed hervormingsoffensief – vergelijkbaar met Rethinking Construction in de UK – , en ze heeft een politieke generaal aangewezen. Het bouwbeleid moet op de rails worden gezet. De lappendeken van aanbestedingsrichtlijnen moet aangepakt. Er moet worden geanticipeerd op nieuwe Europese aanbestedingsregels. De nieuwe EU regels moeten vertaald worden in Nederlandse wet- en regelgeving en niet (zo nu het geval is) slechts naar verwezen. Prima punten om een pad naar duurzame verandering in te zetten.

Aantasting concurrentie

In de uitwerking naar richtlijnen voor aanbesteding verraad de commissie haar denken over de relatie tussen marktwerking, efficiency en innovatie. De redenering is hierboven al geschetst: de afspraken tussen aannemers hebben de concurrentie aangetast, en daarmee is de druk tot efficiënter produceren en tot innovatie weggevaallen. De gekozen remedie is de spiegel van de analyse: meer marktwerking op prijs leidt tot meer efficiency en tot meer innovatie. Dat is de gedachtelijn in het rapport. De commissie stelt dat standaard werken het best kunnen worden aanbesteed op basis van een uitgewerkte beschrijving, openbare aanbesteding en een keuze op laagste prijs. Welnu, het is juist deze vorm van marktbenadering die al veertig

jaar lang gezien wordt als oorzaak van het onderpresteren van de bouwsector, en van prijsafspraken. In haar rapport constateert de commissie ook zelf dat de één-dimensionale concurrentie prijsafspraken in de hand werkt. Toch bepleit ze een traditionele aanpak, openbaar aanbesteden en prijsselectie, voor de bulk van het werk. Hoe is dat te rijmen? Waar gaat het mis in het redeneren van de commissie?

Autokoper

Zoals de aanhef vermeldt wenst de commissie de bouwsector te zien als een normale bedrijfstak. Dit is geen correcte marktbenadering. Laten we dat eens bezien aan de hand van een vergelijking. Iemand die een auto zoekt, vraagt bij meerdere dealers een prijs op. De koper kan de ene dealer wijzen op de aanbiedingen van de ander. Uiteindelijk, na onderhandelingen, kiest de koper wat hem het best bevalt. Eén dealer is de gelukkige. De anderen accepteren dat. Waarom kan dat in de bouw niet zo gaan? Waarom doen die bouwers dan moeilijk over 'leuren' en over rekenvergoedingen. Dit voorbeeld wordt veel aangevoerd. Het is een goed voorbeeld voor marktwerking, maar laat helaas slechts een beperkt deel van de marktdynamiek zien. Natuurlijk, de autokoper en de dealers spelen het spel van vraag en aanbod. Hebben we daarmee de concurrentie dan niet in beeld? Nee. We vergeten de autofabrikanten, die bieden immers in advertenties auto's aan. Die bewerken ook de markt. Dit is echter toch nog een beperkte blik op concurrentie. In dit (voor)beeld vergeten we de hectiek van de ontwerp- en ontwikkelafdelingen van de autofabrikanten. Wie bouwt de auto van de toekomst? Wat is nodig om marktaandeel te vergroten? Welke nieuwigheden zullen de kopers aantrekken? Fabrikanten concurreren in de automarkt door ontwikkeling van nieuwe en verbeterde modellen. De eerste en belangrijkste concurrentie slag wordt geleverd op de tekentafel, de slag bij de dealer is een achterhoede gevecht. Welnu als de auto industrie een normale bedrijfstak is, is de vergelijking met de bouw dan terecht? Nee. Wanneer de bouwmarkt gezien wordt als laagste prijs bij openbare aanbestedingen, is de bouwmarkt een achterhoede markt zoals 'de markt' bij de autodealer. De dealer levert geen bijdrage in verbetering van de productie efficiency, en draagt helemaal niet bij in de innovatie. De vooruitgang komt niet vanuit de dealers, maar vanuit fabrikanten die de tucht van de markt ervaren. Willen we vooruitgang in de bouwsector, dan moeten we de bouwers niet veroordelen tot een achterhoede concurrentie als autodealers, maar beschouwen en behandelen als autofabrikanten. Daar moeten we de markt organiseren. De concurrentie moet plaats vinden op concepten, ontwerpen en producten. Zoniet dan kunnen de aannemers net zo veel bijdragen aan de ontwikkeling en vooruitgang van de gebouwde omgeving als de autodealers aan de ontwikkeling en vooruitgang van de auto. Bitter weinig dus. Standaard ontwerpen openbaar op laagste prijs aanbesteden leidt tot stagnatie in plaats van innovatie. In een krimpende markt leidt de aanpak die de commissie voorstelt, -uiteindelijk- tot onregelmatigheden die ze juist probeert op te lossen. Ze oogst wat ze bestrijdt. Het gaat aldus niet om meer of minder van dezelfde achterhoede marktwerking, het gaat om de plaats in de keten waar de markt in werking wordt gezet.

Interactief

Laten we in de autowereld blijven om een tweede denkronkel over marktwerking in de bouw in beeld te brengen. De enquêtecommissie huldigt de gedachte dat de opdrachtgever specificeert wat hij wenst, en dat verdere communicatie daarover voor het marktproces niet nodig is. We kennen dat van het gelijk-oversteken bij toonbank producten. Dat is in andere markten net zo, is dan de gedachte. Immers, als autokoper kunt U op enig moment kiezen uit verschillende modellen, die op dat moment in aanbod zijn. Omdat U geen invloed meer kunt uitoefenen op het model, kiest U uit vaste

varianten en opties. U gaat er van uit dat de fabrikant dat helemaal zelf bedacht heeft: U was er niet bij betrokken, dus de koper was er niet bij betrokken. Daarmee wordt over het hoofd gezien dat fabrikanten tot op de kleinste details vertegenwoordigers van u raadplegen. Daarbij proberen ze de grenzen te verleggen. Ze proberen afstand te nemen van hun concurrenten en tegelijkertijd u niet te verliezen. Consumer panels en focus groups – in het ontwerpproces – zorgen ervoor dat de fabrikant het contact met de markt houdt, en het product bij Uw eisen, wensen en mogelijkheden aansluit. U maakt dus zelden mee dat u direct inbreng levert bij fabrikanten. Echter, hoe specifiekere de vraag, hoe moeilijker de vertegenwoordiging, hoe noodzakelijker om de interactie tussen klant en fabrikant tot stand te brengen. In die interactie worden de probleemcontext en oplossingen scherper en ontstaan nieuwe betere oplossingen. Waar het gaat om massa productie is het niet mogelijk voor elke klant een nieuwe passende variant te maken. Gaat het om enkel stuksproductie, in de bouw veelal het geval, dan kan met dezelfde inspanning veelal een aanmerkelijk passender product gemaakt worden. Door interactie kan dan binnen dezelfde kostenruimte een product gemaakt worden dat voor de afnemer meer functionaliteit of waarde biedt. Zo'n soort interactieve aanpak levert een hogere kwaliteit-prijsverhouding. Tegelijkertijd ontstaan in interactie herbruikbare inzichten over klantwensen en behoeften bij de producent. De afnemer krijgt inzicht in de mogelijkheden en kostenaspecten van de productie. Veeleisende klanten kunnen als 'lead-user' optreden, en in pittige interactie de aanzet geven tot leerprocessen en innovatie. Publieke opdrachtgevers zijn hiervoor bij uitstek geschikt. Een interactieve marktbenadering, ook bij de overheid, kan dus meer opleveren dan het afstandelijke gelijk-oversteken.

Consequent

De commissie pleit voor 'nieuwe zakelijkheid': overheid en bedrijfsleven op gepaste afstand, maar met samenwerking (cursief toegevoegd). De campagne tegen smeren & fêteren, en de nadruk op integriteit, zullen voorlopig bepalen wat 'gepaste afstand' is. Om elke schijn te vermijden zal dat naar verwachting meer afstandelijk zijn dan voor interactieve samenwerking gewenst is. Dat is zonde. Daarom: Hoe eerder spel- en gedragsregels ontstaan voor de interactieve samenwerking, zoals in de UK met (strategische) partnering het geval is, hoe sneller ook deze weg naar innovatie en vooruitgang kan worden bewandeld. Een breed hervormingsinitiatief zoals in de UK is bijzonder toe te juichen. Echter, de bouw kan pas meer 'normale' bedrijfstak worden als marktwerking ook consequent op daartoe passende leest gezien en geschoeid wordt. Hoe eerder marktwerking in de bouw uit de achterhoede concurrentie komt, en ingevuld wordt richting concurrentie op product- en procesontwikkeling, hoe groter de kans op duurzame hervorming en gestage vooruitgang.

** prof.ir H. van Tongeren is hoogleraar Bouwprocessen aan de Universiteit Twente afdeling Bouwprocesmanagement, en tevens voorzitter van bestuur van de onderzoekstichting P3Bi.*

*** 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