

## Cie Vos kan de problemen niet oplossen, maar kan wel een aanzet geven tot hervorming<sup>i</sup>

Dit stuk is in verkorte vorm verschenen op de opiniepagina van de NRC 22.08.02 de dag dat de parlementaire enquête commissie begon met de openbare verhoren

André Dorée\*

Vandaag begint de parlementaire enquête naar de onregelmatigheden in de bouw met openbare verhoren. Wat mogen we daarvan verwachten? Krijgt de enquête commissie boven tafel dat de bouw structureel in de fout gaat, of zal zij blijven steken in twistgesprekken over incidenten? Tot voor kort was ik daarover sceptisch. Het beperkte politieke prestige van de enquête, de onduidelijke slagkracht van de commissie, en het probleem nieuwe feiten te vinden, werken niet in het voordeel van het onderzoek. De gang van zaken en uitkomsten bij andere enquêtes heeft cynisme gezaaid.

Eén van de uitkomsten was al met redelijke zekerheid te voorspellen: aanbevelingen voor strakkere regelgeving. Parlementaire enquêtes komen categorisch met uitkomsten in het schema: "het gedrag van de overheid en haar dienaren moet beter worden gereguleerd en gecontroleerd". *"What the government wants, is a system that produces the best, based on the notion of dishonest contractors and dishonest employees"* stelde één van mijn Amerikaanse collega's op een congres (over de uit de hand gelopen juridische conflicten in de bouw). In de vrees voor de kiezer gecompromitteerd te raken, vertrouwt de politiek noch zichzelf, noch de overheid, noch haar dienaren. Onzekerheid mag niet bestaan. Een *beetje integer* bestaat niet sinds Dales: "je bent integer, of je bent het niet". Incidenten zijn dan voldoende aanleiding voor nieuwe regelgeving. Ze hoeven nog niet eens waarlijk gebeurd te zijn. Voorstelbaar is genoeg. Daarom zal deze commissie naar mijn verwachting uiteindelijk aanbevelingen doen voor strakkere procedures en regels. In dit geval extra regels voor aanbestedingen en samenwerking met bouwbedrijven.

De commissie wil niet alleen de misstanden in kaart brengen, ze wil ook onderliggende factoren en structuren bloot leggen. Op dit punt waren mijn verwachtingen niet hooggespannen. Uit ervaring weet ik hoe ingewikkeld en weerbarstig deze materie is. Met de verzamelde Nederlandse media op de publieke tribune past geen ingewikkelde inhoudelijke analyse. Eerder een bestraffende vinger. Vervolgens moet schoon schip gemaakt worden binnen de ministeries, en moeten de bouwbedrijven en hun bestuurders boete doen.

De commissie kan de problemen in de bouw niet oplossen. Ze kan hooguit een aanzet geven, en aandringen op een initiatief voor hervorming van de sector. Andere landen zijn ons al daarin voorgegaan. Ook in Nederland zou zo'n initiatief genomen moeten worden. Dit leek mij echter onwaarschijnlijk. Om zo'n initiatief te laten slagen moeten overheid en sector samenwerken, terwijl tot nu toe zelfs een gedeelde analyse niet haalbaar leek. De bouwers wezen de beschuldigingen van de hand. Zolang beschuldigingen en ontkenningen over en weer gaan, is voor een hervormingsinitiatief geen

draagvlak. Zonder dat draagvlak kan de commissie geen hervormingsaanzet geven, en volgt "slechts" met nieuwe regelgeving.

In de afgelopen week is een aantal zaken voorgevallen die toch meer optimistisch stemmen over de uitkomst van de enquête. Om te beginnen de ontboezemingen van (oud) HBG-topmannen Veraart en Reijgersman (in de NRC donderdag jl). Veraart geeft aan dat na 1998 een aantal keren serieus geprobeerd is te breken met voorvergaderen, maar dat die pogingen zijn mislukt. Zo blijkt: 1. de praktijk van voorvergaderen is na 1992 voortgezet en na 1998 ook niet gestopt. 2. bedrijven hebben getracht zich hieraan te onttrekken maar het gevaar van isolement drong hun terug. 3. het oude systeem is zo dwingend dat uitbreken de afzonderlijke bedrijven voor een reëel bedrijfsrisico stelde. Daarmee is niet gezegd dat in alle hoeken en geleidingen van de bouw het systeem van voorvergaderen is voortgezet. Ook kan niet de conclusie getrokken worden dat alle bedrijven wilden uitstappen en hebben gefaald. Toch is deze informatie uit de sector een doorbraak. Uitspraken van AVBB-voorzitter Brinkman, zaterdag jongstleden in de Volkskrant, zijn vergelijkbaar. Hij trekt de conclusie dat het oude patroon is voortgezet, en voegt er zelfs aan toe dat het naar zijn indruk structureel was.

Met deze *onthullingen* vanuit de bouw is het ijs gebroken. Ze zijn voor het verloop van de enquête relevant, omdat ze een einde kunnen maken aan het heen en weer kaatsen van beschuldiging en ontkenning. Als de ontkenning vervalt, hoeft de commissie zich niet langer op incidenten te richten, en kan ze toch doorprikken naar de factoren en structuren achter de onregelmatigheden. Dit opent toch wegen voor initiatieven gericht op hervorming van de sector, wegen die een week geleden nog ver weg leken. Natuurlijk zullen misstanden aan de kaak gesteld (moeten) worden, maar als "het systeem" een deel van de schuld kan absorberen, zullen individuen er vrijer over spreken. De commissie kan de enquête daardoor een veel constructievere richting geven dan we vorige week nog konden vermoeden. Als dat lukt, als de oude bouwpraktijk kan worden ontmanteld en hervorming kan worden ingezet, is deze hele affaire uiteindelijk voor de sector uiteindelijk *blessing in disguise*.

Hervorming is nodig! Al meerdere decennia lang wordt onderkend dat de bouw als sector achterblijft bij andere industrieën: rendementen zijn te laag, technologie ontwikkeling te traag, kwaliteit staat ter discussie, hoge fout- en faalkosten, vermoedens van corruptie en collusie blijven circuleren, wantrouwen, klantgerichtheid is problematisch, hoge uitstroom naar WAO, weinig aantrekkingskracht voor instromers. Sectorstudies dringen

steevast aan op verandering. De verandering moet komen van de innovatieve contract- en samenwerkingsvormen, waarin traditionele taakverdelingen worden doorbroken. Concurrentie niet alleen richten op prijs, maar vooral kwaliteit laten meewegen. Meer procesintegratie. Opereren als contractpartners in plaats van contractpartijen. Deze omslag blijkt in de praktijk moeilijk. De bouw worstelt intern met haar verleden en ingeslepen oude praktijken. De enquête toont aan hoe zeer die verandering noodzakelijk is. De enquête kan de sector over de drempel helpen. Hervorming zal van de sector en de bedrijven tijd en moeite vergen, maar over de urgentie kan geen meningsverschil meer bestaan (wat nu nog wel het geval is).

Wat zou de commissie kunnen weerhouden door te drukken naar hervorming van de sector? Het gevaar ligt in de opkomende verantwoordingspaniek. De overheid opereert in een glazen huis. Ze moet zich verantwoorden voor haar gedrag. Haar reputatie staat doorlopend op het spel. De criteria voor juist overheidshandelen stapelen zich op: transparant, rechtmatig, zorgvuldig, functioneel, doelmatig, doelgericht, objectief, integer, consistent etc. Met zoveel criteria is elke overheidshandeling een potentieel verantwoordingsrisico. Is zo'n risico éénmaal onderkend dan volgt een bundel regels en een horde controleurs. In deze enquête bevestigen de gevallen van corruptie en lekken, dat niet elke ambtenaar te vertrouwen is. Die gevallen worden uitvergroot en geven de indruk dat niemand te vertrouwen is. De enquête onderzoekt het overheidshandelen rondom bouwprojecten en de aanbesteding daarvan, dus daarvoor zullen extra regels en procedures volgen. Het gevaar is groot dat de overheid verkrampd uit pure verantwoordingspaniek. Dat zou kwalijk zijn. Immers het oplossen van gestaag complexer wordende problemen rondom bouwlocaties en infrastructuur vraagt om creatieve en interactieve strategieën. In die lijn ligt ook het gevaar dat de overheid bij voorkeur kiest voor de meest afstandelijke vorm van aanbesteding: overheid maakt ontwerp en organiseert dan de openbare aanbesteding met selectie op laagste prijs. Dan lijkt het of de "markt" beslist wie het werk krijgt. Welnu, het is juist die werkwijze die oorspronkelijk tot alle nu bedenkelijke samenwerkingsverbanden in de bouw heeft geleid. Het is ook juist die werkwijze die de bouw in zijn huidige ongezonde structuur heeft gebracht.

Indien de commissie uit verantwoordingspaniek de kant van striktere aanbestedingsregels op gaat, is elk initiatief de bouw te hervormen op voorhand een vruchteloze inspanning. Ze sluit dan haar ogen voor het maatschappelijk belang van een goed florerende bouwsector, en zaait het onkruid dat ze tracht te wieden. Lukt het de verantwoordingspaniek te bedwingen, dan kan deze enquête het vertrekpunt voor de broodnodige hervorming zijn.

*\* 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](mailto:a.g.doree@utwente.nl)

<sup>i</sup> De titel in de NRC luidde "de commissie Vos kan de problemen in de bouw niet oplossen". Doordat de redactie alleen de eerste regel gebruikt heeft is de toonzetting van optimistisch naar cynisch veranderd. Vandaar dat hier de titel in volle lengte staat.