



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verzwegen onderneming : ondernemers, overhead en het einde van het bouwkartel (2001-2005)

Vulperhorst, L.

Citation

Vulperhorst, L. (2005, October 17). *Verzwegen onderneming : ondernemers, overhead en het einde van het bouwkartel (2001-2005)*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3631>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3631>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Verzwegen onderneming

Lenny Vulperhorst

Verzwegen onderneming

Ondernemers, overheid en het einde
van het bouwkartel (2001-2005)

Van Gennep Amsterdam

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding 11

1. Persoonlijke inzet 11 — 2. Vraagstelling 12 — 3. Waar dit boek niet over gaat 14 — 4. Vergelijkingen 15 — 5. Hoofdstukindeling 16 — 6. Onderzoeksmethoden 19

Deel 1

Hoofdstuk 2: ‘We are going down, down...’ 23

1. Voorspel 23 — 2. Onthullingen en van ontkenning naar enige openhartigheid 26 — 3. Verhoren 41 — 4. In afwachting van het enquêterapport 43 — 5. Het rapport van de parlementaire enquête-commissie 45 — 6. Verwarring 49 — 7. Verharding 52 — 8. Tijdelijke verzoening 58 — 9. Opnieuw verharding 59 — 10. Schaduwboekhouding in de sector kantoren en woningen 61 — 11. Het doek valt 65 — 12. Naar een afwikkeling 68

Hoofdstuk 3: De wereld van bouwondernemers

vóór de uitzending van *Zembla* 83

1. Wat niet weet, wat... 84 — 2. Bedrijfscultuur van toestaan 89 — 3. Zwijgen 91 — 4. Stoppen 95 — 5. Conflicterende waarden 98 — 6. Dwang van de groep 108

Hoofdstuk 4: Ondernemers eind 2004

over kenmerken van het systeem 110

1. Aanpak 111 — 2. Wat horen bestuurders te weten? 111 — 3. Toelaten 115 — 4. Zwijgen is vanzelfsprekend 116 — 5. Twee werelden 119 — 6. Stoppen is moeilijk 120 — 7. Schoon schip in 2001? 124 — 8. Stoppen met het kartel 125 — 9. Waarden? 127 — 10. Een mannenwereld 128 — 11. Tussen wrok en hoop 129 — 12. Aftreden verantwoordelijken 131 — 13. Concurrentie 133 — 14. Schuld, maar geen schaamte 134

© 2005 Lenny Vulperhorst / Uitgeverij Van Gennep
Nieuwezijds Voorburgwal 330
1012 RW Amsterdam
Omslagontwerp Erik Prinsen
Foto omslag Martijn Beekman/HH
Foto auteur Suzanne Dorrestein
Verzorging binnenwerk Hannie Pijnappels
Drukwerk Giethoorn ten Brink
ISBN 90 5515 609 4 / NUR 740

Deel 2

Hoofdstuk 5: De kwetsbaarheid van de bouw 139

1. Onregelmatigheden 140 — 2. Bouwfraude bij 'E U'-buren 142 —
3. Italië 146 — 4. New York 151 — 5. Australië 153 — 6. Japan 155 —
7. Kwetsbaarheid als structuurkenmerk van de bouw? 157

Deel 3

Hoofdstuk 6: Bevindingen, observaties en verwondering 165

1. Verzwegen onderneming als natuurlijke reactie 165 — 2. Interne verdeeldheid bouwondernemers 167 — 3. Vatbaarheid van de bouw voor illegale activiteiten 169 — 4. Gesloten sector 170 — 5. Waarden die conflicteren 172 — 6. De kwestie van het stoppen 173 —
7. Verwondering 173

Hoofdstuk 7: Collusie 176

1. Samenspanning tussen publiek en privaat 176 — 2. De Nederlandse praktijk 177 — 3. Het geheim 180 — 4. Leven en laten leven 181 —
5. Waarom 2001? 182

Hoofdstuk 8: Crisis 185

1. Parlementaire enquêtes 185 — 2. Crisis 186 — 3. Institutionele crisis? 187 — 4. Het verloop van een crisis 188 — 5. Effect van een crisis 189 — 6. Crises in bedrijven 190 — 7. Effecten van bedrijfs-crisis 191 — 8. Reputatieherstel in de bouw 192 — 9. Managen van de crisis 195 — 10. Paniek bij de overheid 197 —
11. Geen weg terug 199

Hoofdstuk 9: Illegaal ondernemen 200

1. 'Crime as work, work as crime' 200 — 2. De beschermings-industrie 202 — 3. Invloed van de maffia 203 — 4. Zelfregulering 205 —
5. Lessen 208 — 6. Illegaal handelen 209

Hoofdstuk 10: Culturele feiten 211

1. Trouw aan de groep en eigen verantwoordelijkheid 211 —
2. Vanzelfsprekendheden 212 — 3. Geslotenheid 214 —
4. Schaamte? 215

Hoofdstuk 11: Ontkennen 217

1. Ontkenningen 217 — 2. Argumentaties 218 — 3. Weten en onverschilligheid 220 — 4. Tien excuses 222 — 5. Dubbel leven 224

Hoofdstuk 12: Conclusies deel 3 226

1. Collusie 226 — 2. Crisis 226 — 3. Illegaal ondernemen 227 —
4. Culturele feiten 228 — 5. Ontkennen 228

Deel 4

Hoofdstuk 13: Het nieuwe zaken doen met de overheid 233

1. Ondernemen in het publieke domein 233 — 2. Spelregels 235 —
3. Transparantie 236 — 4. Publiek opdrachtgeverschap 237 —
5. Het mes snijdt aan twee kanten 237 — 6. Aanbevelingen 238 —
- Concurrentie 239 — Integriteit bouwondernemers 240 — Integriteit publieke opdrachtgevers 241 — Gezond ondernemingsklimaat 242 —*
- Vitaal bouwondernemerschap vraagt nieuwe ondernemers 243*

Samenvatting 245

Bibliografie 248

Noten 254

Geraadpleegde personen 288

Register 290

Bijlage 1: De veranderingsagenda van bouwondernemers 297

1. Noodzaak veranderingen volgens bouwondernemers 297 —
2. Cultuuromslag 298 — 3. Ondernemers over publieke opdrachtgevers 300 — 4. Maatschappelijke betrokkenheid van ondernemers 303 — 5. Leiderschap 304 — 6. Ambities van ondernemers 306 — 7. Veranderingsstrategie 307 —
8. Kwaliteitsverbetering management 309 —
9. Nieuwe mensen 311

Bijlage 2: Vragenlijst enquête cultuurverandering in de bouw 313

Een overlevingsstrategie die de morele grondvesten ondermijnt zou ik niet 'overleven' noemen maar 'zelfvernietiging', de aanvaarding van destructieve krachten.

I. Kertész, Onze absurde werkelijkheid, *De verbannen taal*

(...) dat alle mensen een neiging tot het kwade hebben, en altijd hun kwade instincten gebruiken zullen zodra ze daartoe de gelegenheid krijgen. Als die kwade zin een tijd verborgen blijft, dan bestaat daarvoor een verborgen reden, die zich niet doet kennen zolang het kwaad zich niet manifesteert; totdat de tijd, die de vader van alle waarheid genoemd wordt, haar aan het licht brengt.

N. Macchiavelli, *Discorsi*

Hoofdstuk 1

Inleiding

In 2001 is het model van clandestiene zelfregulering in de bouwnijverheid geleidelijk aan zichtbaar geworden. Wat begon met een klokkenluiders, die op 9 november 2001 zijn verhaal deed in het tv-programma *Zembla*, groeide uit tot een parlementaire enquête, ongekend wantrouwen tussen overheid en bouwbedrijfsleven én een systeemcrisis in het businessmodel van bouwondernemingen.

De scherven zijn nog lang niet opgeruimd, maar het besef dat het allemaal anders moet in de bouw wordt intussen breed gedeeld. Stoppen met het oude systeem, nadenken over het nieuwe, investeren in een ander businessmodel en daadwerkelijk veranderen. Dat zijn de vier stappen die bouwondernemers moeten zetten om hun bedrijven en daarmee de bedrijfstak te vernieuwen.

1. Persoonlijke inzet

Als adviseur ben ik al jaren werkzaam in de bouw. Ik adviseerde de bouwwerkgevers, het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), tijdens de parlementaire enquête, ondersteun(de) bouwbedrijven die op andere manieren zaken (willen) doen met overheidsopdrachtgevers (publiek-private samenwerking; nieuwe vormen van contracteren) en help bedrijven momenteel om hun businessmodel aan te passen aan de nieuwe markt-omstandigheden. Daarnaast adviseer ik private en publieke opdrachtgevers in de bouw.

Door deze advieswerkzaamheden heb ik tijdens de huidige systeemcrisis in de keuken(s) kunnen kijken en ben ik (oog)getuige (geweest) van het denken en handelen van bouwondernemers en overheidsopdrachtgevers.

Die unieke omstandigheid is dan ook de directe aanleiding geweest voor het schrijven van dit boek. Deze crisis moest beschreven worden! En dan niet primair met het strenge vingertje, zoals journalisten dat doen¹ of

zoals ik dat zelf eerder in een serie korte essays deed², maar met meer afstand en met meer oog voor de specifieke omstandigheden, beweegredenen en de voorgeschiedenis. Wat ik doe in dit boek is het herordenen van feiten, gebeurtenissen, waarnemingen en oordelen. Dat geeft andere inzichten dan ik aanvankelijk had. Voor een adviseur dus meteen ook een verfrissende heropvoeding.

In dit boek wordt vastgelegd wat er in de periode 2001-2005 met de bouwnijverheid in Nederland gebeurd is. Daarnaast zal ik proberen de vragen te beantwoorden waarom het systeem van clandestiene zelfregulering ongestoord kon functioneren en waarom de hoofdrolspelers aan private zijde dat eigenlijk normaal vonden. Het doel van dit boek is een bijdrage te leveren aan het blootleggen van de ‘mechanismen’ achter het bestaan én het einde van het bouwkartel.

Ooit schreef ik samen met Marcel Beerman een doctoraalscriptie over de grondpolitiek van de sociaal-democratie in naoorlogs Nederland.³ Die studie was historisch en politicologisch van aard. En had in die tijd politiek-maatschappelijke betekenis. Zo hoop ik dat ook deze studie gekarakteriseerd zal worden.

2. Vraagstelling

Eind 2002 sprak ik een bouwondernemer die jarenlang een sleutelfiguur bleek te zijn geweest in één van de sectorale bouwkartels. Ik werkte al jaren aan het moderniseren van het ondernemerschap van zijn bedrijf. Vragen waar we aan werkten waren: hoe kan je beter en vooral ook vroeger inspelen op de wensen van de klant? Op welke wijze kun je meer waarde leveren aan de klant dan het doorsnee bouwbedrijf doet? Met behulp van welke contractvormen kun je meer verantwoordelijkheid nemen voor bouwprojecten?

In dat gesprek werd ik er stil van. Hoe is het mogelijk dat bouwondernemers die ik al jaren ken en die zich manifesteren als keurige burgersmannen opeens een soort dubbelleven leid(d)en? En als dat ‘geheim’ dan bruusk wordt ontsluit, dat zij zich in alle bochten wringen om maar niet te hoeven toegeven dat ‘het’ waar is. ‘Er waren bedrijven die..., maar wij...’ ‘In sommige sectoren, ja, daar, ...’ ‘Ik sluit niet uit dat het ook wel bij ons heeft kunnen plaatsvinden.’ ‘Het beperkte zich tot een aantal sectoren...’ ‘Het gold lang niet voor alle werken.’

En wanneer uiteindelijk het doek gevallen is en de Nederlandse Mede-

dingsautoriteit (NMA) bedolven is onder de in kippenhokken, kofferbakken van lease-auto’s en schuurkasten verstopte schaduwboekhoudingen, dan hebben ze eigenlijk niet eens spijt. Dan halen ze hun schouders op en passen ze zich aan de nieuwe omstandigheden aan.

Dat: *wat zijn dat voor mannen, die bouwondernemers, en waarom vonden zij clandestien samenspannen zo normaal?* is nauwelijks een vraagstelling te noemen. Toch benadert deze simpele vraag de hoofdvraagstelling van dit boek, want ik ga vooral in op het handelen van bouwondernemers tijdens de crisis die in 2001 ontstaat en die thans, begin 2005, in juridische en financiële zin wordt afgewikkeld.

Deelvragen die in willekeurige volgorde in dit boek aan de orde komen, zijn:

- waarom hebben bouwondernemers zo lang ontkend, wat al op straat lag?
- wat wisten bestuurders en directeurs van de clandestiene zelfregulering?
- hoe werkte het om in legale ondernemingen illegaal te handelen of dat handelen toe te staan?
- hoe werkte zwijgen? Tegen wie en wanneer zweeg je?
- welke codes hanteerde de groep onderling? Hoe bleef de groep gesloten?
- waarom zijn ondernemers niet (eerder) uit eigen beweging gestopt?
- welke waarden hanteerden bouwondernemers nu eigenlijk zelf? En hoe denken zij over wat kan en niet kan?

Het handelen van bouwondernemers probeer ik te begrijpen in reactie op de systeemcrisis waarin de bouwsector na de tv-uitzending van *Zembla* terecht komt. Er is veel negatieve publiciteit, er zijn onthullingen, er volgt een vernietigend oordeel van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, het Openbaar Ministerie (OM) vervolgt verdachte bedrijven en personen, de NMA bestraft kartelafspraken met forse boetes, de belastingdienst wil illegale geldstromen (het rondpompen van ‘pepernoten’) afrekenen en gedupeerde overheidsopdrachtgevers zoeken naar manieren om geldbedragen terug te vorderen vanwege malafide aanbestedingen.

3. Waar dit boek niet over gaat

Dit boek is geen verhandeling over marktregulering. De parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid, de commissie-Vos, heeft in haar rapport *De bouw uit de schaduw*⁴ laten zien dat er in de bouw veel verschillende kartels actief waren op het moment dat er projecten kunnen worden verworven. Soms sectoraal georganiseerd, dan weer regionaal. Af en toe zelfs specifiek per opdrachtgever. Deze kartelafspraken zijn daarnaast in bijlagen van het commissierapport uitvoerig beschreven.⁵ Het feitelijk functioneren van kartels en manieren van contracteren vallen buiten de scope van het project, evenals een analyse van de werking van economische mededinging of een toetsing van het clandestiene systeem aan economische speltheorieën. Waar het om gaat is in beeld te brengen waarom ondernemers in de bouw ondergronds gingen en dat eigenlijk ‘normaal’ (vinden en) vonden. In het verlengde daarvan is het relevant te analyseren hoe betrokkenen binnen dat systeem feitelijk opereerden en hun handelen rechtvaardig(d)en. In dit boek ga ik alleen in op het handelen van ondernemers in de verwervingsfase van projecten. Uit internationaal onderzoek blijkt dat er ook veel onregelmatigheden in de voorbereidings-, de uitvoerings- en de exploitatiefase van projecten zijn, maar daar ga ik niet op in.⁶

Evenmin gaat dit boek over aanbesteden in de bouw. Natuurlijk was dat de manier, waarop markt en overheid met elkaar contractafspraken maakten, maar ook over dat aanbesteden is door de commissie-Vos veel geschreven.⁷ Belangrijk is wel dat de kartels alleen konden functioneren als het aanbestedingsbeleid van de overheid en het aan de bedrijfstak eigen systeem van marktregulering met zijn eigen instituten en ‘erecode’ (zoals dat zo mooi heette) naadloos op elkaar pasten. Voor 9 november 2001 sloten het aanbestedingsbeleid van de overheid en het systeem van clandestiene zelfregulering uitstekend op elkaar aan. De overheid besteedde aan op de laagste prijs die werd aangeboden en het kartel van bouwondernemers zorgde ervoor dat er onderling werd geregeld wie er de laagste prijs mocht bieden. Het bedrijf dat voor de laagste prijs inschreef, gaf de andere bedrijven een vergoeding (de zogenaamde rekenvergoeding) en die vergoedingen werden doorgerekend aan de opdrachtgever. Soms werd ook de prijs nog eens aangepast, omdat daar binnen de ramingsprijs van de opdrachtgever ruimte voor was. ‘Laagste prijs’ was dus het middel bij uitstek om de clandestiene zelfregulering ‘eerlijk’ te laten verlopen. Het

was het ideale mechanisme om de uitkomsten van aanbestedingen te sturen. Over de prijs konden immers gemakkelijk afspraken worden gemaakt, die door niemand te breken zijn

Toen het kartel noodgedwongen ophield te bestaan, werkte ‘laagste prijs’ opeens als een boemerang naar de bouw. Met als gevolg dat er een ware prijzenoorlog uitbrak, die opdrachtgevers er met de dag meer van overtuigde, dat ze gisteren teveel hadden betaald.

Het is ook niet mijn bedoeling een aantal heikele vragen te beantwoorden, die na de parlementaire enquête nog open staan. Vragen als: hoe groot is nu de economische benadeling van opdrachtgevers geweest? En waar is dat geld nu allemaal gebleven? zijn weliswaar van groot maatschappelijk en economisch belang, maar voor dit boek niet doorslaggevend. Ik ga ervan uit dat er sprake is geweest van benadeling. En de omvang zal of een kwestie van gissen blijven of afgeleid kunnen worden uit schikkingen of uitspraken van de rechter in civiele procedures van benadeelde opdrachtgevers. Dat geldt ook voor de vraag waar het geld is gebleven. Omdat de bedrijfstak bouw een slordige en intern slecht georganiseerde bedrijfstak is, vermoed ik dat het geld vooral vermorst is.

Een vraagstuk waar ik ook niet op in zal gaan, is de positie en rol van de raden van commissarissen. Een enkele waarnemer heeft scherpe kritiek geuit op het toezicht van commissarissen op het reilen en zeilen van hun ondernemingen, maar slechts een enkele commissaris heeft zich in het openbaar geuit. En ook al is het intern toezicht een buitengewoon interessant thema, het valt buiten het bestek van dit boek.

Tenslotte gaat dit boek in de eerste plaats over het handelen van bouwondernemers en pas in het verlengde daarvan over de overheid. Dit boek is dus geen kritische verhandeling over de rol van de overheid of over het overheidsbouwbeleid. De overheid heeft in dit boek een bijrol.

4. Vergelijkingen

In dit boek wordt wel expliciet de vraag gesteld of wat er in Nederland gebeurd is nu zo bijzonder is. Dat te denken is een illusie. In veel Westerse landen, maar ook in Zuidoost-Azië is de bouwsector vatbaar voor allerlei illegale activiteiten: illegale arbeid en zwart werk; afpersing door vak-

bonden; prijsafspraken; corruptie; wit wassen van zwart geld; enzovoort. Wat er in Nederland speelde, is dus geenszins uniek. Interessant is vervolgens wel de vraag hoe men elders de bouwindustrie zo tracht te reguleren dat illegale activiteiten effectief worden aangepakt.

De bouw in de door mij behandelde landen is niet systematisch onderzocht. Ik heb een impressionistisch beeld willen geven van recente kleine en grote crises in de bouwindustrie in West-Europa, de Verenigde Staten, Australië en Japan.

Een tweede vergelijking die in dit boek aandacht krijgt is die met de cultuur van illegale ondernemingen. Want ook al zijn bouwondernemingen legale ondernemingen, zij hielden zich gedeeltelijk bezig met illegale activiteiten. Vandaar ook de titel: verzwegen onderneming. In Oxford is een groep wetenschappers actief die onderzoek doet naar wat zij noemen 'the industry of protection'.⁸ Zij doelen hiermee op de activiteiten van de maffia in Sicilië en van vergelijkbare criminele organisaties in bijvoorbeeld Rusland en Japan. Het beschrijven van het handelen van 'ondernemers', die zich bezighouden met illegale (en legale) activiteiten krijgt in hun publicaties veel aandacht. Mede aan de hand van door hen beschreven kenmerken, probeer ik het illegaal ondernemen van Nederlandse bouwondernemers te typeren.

Daarmee stel ik Nederlandse bouwondernemers niet op één lijn met maffiose organisaties. Daar is geen sprake van. Wel vergelijk ik hun illegaal ondernemen met dat van de meest 'gerenommeerde' illegale onderneming. De criminoloog V. Ruggiero wijst er immers op dat een analyse niet uit moet gaan van de daders (witte-boordencriminelen of beroepscriminelen), maar van de daden: 'corporate and organized crime often share the same illegal know-how and should be jointly analysed irrespective of the social characteristics or background of their perpetrators.'⁹

5. Hoofdstukindeling

Dit boek bestaat uit vier delen.¹⁰ In deel 1 wordt de Nederlandse bouwcrisis beschreven, terwijl in deel 2 onregelmatigheden in de bouw in ons omringende landen worden beschreven. In deel 3 wordt vanuit verschillende perspectieven naar verklaringen gezocht. In deel 4 wordt de opgave voor de komende jaren geformuleerd.

Deel 1 bestaat uit drie hoofdstukken.

Het documenteren van de periode 2001-2005 en het verslag doen van de onthutsing en soms zelfs verbijstering van bouwondernemers ('We worden behandeld als criminelen! Wat hebben wij dan misdaan?') komt aan de orde in hoofdstuk 2. Aan de hand van een voorspelbare fasering (van volledig ontkennen in heel veel stapjes naar volledig bekennen) beschrijf ik de gebeurtenissen. In detail en chronologisch gebeurt dat voor de periode tot medio 2004 in bijlage 1.

Vervolgens ga ik in hoofdstuk 3 in op de kenmerken van de clandestiene zelfregulering. Ik maak daarbij vooral gebruik van uitspraken die bouwondernemers vóór en tijdens de verhoren van de parlementaire enquête hebben gedaan. Het gaat me er om te registreren hoe bouwondernemers in 2002 tegen de crisis in hun bedrijfstak aankeken. Ook latere uitspraken die passen bij die fase van ontkenning worden hier gebruikt.

In hoofdstuk 3 gaat het over (niet willen) weten. Over (illegale praktijken) toestaan. Over zwijgen. En pogingen om te stoppen. Interessante vraag hier is of de principes, die het denken en handelen bepalen van ondernemers aan de ene kant en die van samenleving en politiek aan de andere kant onderling verschillen. Juist omdat bouwondernemers vanuit andere principes denken en handelen dan politiek en samenleving, wordt de systeemcrisis niet gepacificeerd of snel opgelost, maar eerder verscherpt.

In hoofdstuk 4 wordt nog een laag dieper gegraven. Bouwondernemers leefden in hun eigen gesloten wereld en gingen ongestoord hun gang. Cruciaal daarbij is overigens dat er sprake was van collusie: overheidsopdrachtgevers en bouwbedrijven waren allebei op de hoogte van het bestaan van het clandestiene systeem én de overheid keek de andere kant op. Men wilde het niet weten, omdat men het wist. En dat hield het systeem willens en wetens in stand. Zelfs door allerlei signalen over en weer te negeren. Kennelijk waren er mechanismen die hier toe leidden en waren de voordelen van het illegale systeem voor beide kanten groter dan de nadelen.

Als de bouwfraude eenmaal is ontdekt, treedt er een onvermijdelijke kettingreactie op. Opmerkelijk is dat betrokkenen dat niet zo zien of gezien hebben. Zo lang mogelijk worden signalen genegeerd en wordt afscheid nemen van het oude systeem uitgesteld, worden nut en noodzaak van (elementen van) het clandestiene systeem telkens opnieuw omstandig beargumenteerd en hoopt men op een plotselinge normalisatie

van het oude. Een nieuwe affaire begin 2004 leidt tot het besluit van de Tweede Kamer dat bedrijven die niet volledig open kaart spelen worden uitgesloten van overheidsopdrachten. Pas onder extreme druk wordt openheid van zaken gegeven en daadwerkelijk afstand gedaan en afscheid genomen van het systeem.

Voor dit hoofdstuk zijn eind 2004 nog aanvullende interviews gehouden met bestuurders van grotere ondernemingen. Met hen heb ik gepraat over de kenmerken van het gesloten systeem in de bouw. Hun (geanonimiseerde) opvattingen zijn in dit hoofdstuk terug te vinden.

Deel 2 is vergelijkend van aard. Opereert de bouw in ons omringende landen ook zo? En wat zijn dan overeenkomsten en verschillen met het functioneren van de bouwindustrie in andere landen? In hoeverre zijn 'bouwaffaires' een normaal kenmerk van de bouw? In hoofdstuk 5 wordt geprobeerd antwoord te geven op de vraag of het Nederlandse bouwkartel nu een toevallige vorm van organisatiecriminaliteit is of een min of meer reguliere.

Deel 3 bestaat uit de hoofdstukken 6 tot en met 12. In hoofdstuk 6 trek ik voorlopige conclusies en vraag ik me af hoe ik die nu moet duiden. In de volgende vijf hoofdstukken worden vervolgens invalshoeken behandeld van waaruit de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. Die invalshoeken zijn: de collusiebenadering van de Maastrichtse criminoloog G. van den Heuvel, de crisisbenadering van de Leidse bestuurskundige U. Rosenthal, de school van de Italiaanse criminoloog D. Gambetta ('industry of protection'), de benadering die redeneert vanuit culturele feiten (M. Douglas, H. van Gunsteren, F. Varese) en tenslotte de sociologische benadering van het ontkennen (S. Cohen). Elke invalshoek (hoe verschillend ze onderling ook zijn) blijkt verklarende waarde te hebben voor een specifieke episode van de bouwcrisis of voor specifieke kenmerken daarvan. In die zin vullen de benaderingen elkaar dan ook aan.

Deel 4 blikt vooruit. In hoofdstuk 13 formuleer ik de gewenste veranderingen en doe ik aanbevelingen. Daar werk ik ook het idee 'business to public' (B2P) verder uit. B2P is een door mij geïntroduceerd concept dat stelt dat ondernemers op managementscholen onderwezen worden in businessconcepten die onbruikbaar zijn voor het zaken doen met overheidsopdrachtgevers. 'Business to consumers' heeft maar weinig te maken met de bouwmarkt, waar slechts een bescheiden deel van de omzet

rechtstreeks plaatsvindt voor consumenten. 'Business to business' is waarschijnlijk zelfs voor een deel de verklaring van het systeem van clandestiene zelfregulering. Dat ondernemingen namelijk over en weer 'wheelen en dealen' in hun onderlinge economisch verkeer, is zeer rationeel, maar in het zaken doen met de overheid leidt dat model juist tot een boel ellende. B2P gaat ervan uit dat zaken doen met de overheid op een andere manier plaats zal moeten vinden dan zaken doen met bedrijven of consumenten: van bedrijven vergt het onderschrijven van de spelregels binnen het publieke domein en ondernemen vanuit maatschappelijke betrokkenheid.

6. Onderzoeksmethoden

Voor de hoofdstukken 2 en 3 heb ik me sterk gebaseerd op het dossier bouwenquête: knipselkranten (die van het AVBB is vanaf november 2001 over dit onderwerp nagenoeg volledig), onderzoeken ten behoeve van het kabinet en de parlementaire enquêtecommissie én voortreffelijke boeken over de enquête van de hand van journalisten van *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant*. Al deze informatie is openbaar toegankelijk. Daarnaast heb ik gesprekken met bouwondernemers gevoerd én documenten van organisaties van bouwwerkgevers geraadpleegd. Tenslotte heb ik gesprekken gevoerd met een aantal leden van de Tweede Kamer en met leidinggeven-de functionarissen van overheidsorganen die betrokken zijn bij de afhandeling van de enquête.

De hoofdstukken 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 en 12 zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, inventarisatie van lopende discussies over de bouw in een aantal landen en aanvullende interviews met bestuurders van grote bouwondernemingen.

Hoofdstuk 13 bouwt voort op inzichten van wetenschappers, ondernemers en adviseurs over de toekomst van de bouw in Nederland.

Bijlage 1 is gebaseerd op een uitvoerige enquête onder bouwondernemers over cultuurverandering en vernieuwing van het businessmodel in de bouw. Die enquête is in april 2004 uitgevoerd onder ondernemers, werkzaam bij 100 grote bouwondernemingen. De enquête heeft voldoende respons gekregen om een beeld te geven van het denken over cultuurverandering van bouwondernemers. Belangrijk is met name dat alle grotere ondernemingen hebben geantwoord; zij vertegenwoordigen immers het

leeuwendeel van de bouwomzet in Nederland. Bovendien is er voldoende spreiding over de verschillende sectoren van de bouw.

Naast openbare informatie, heb ik gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie waarin ik als adviseur in de periode 2001-2004 inzage heb gehad. Ik heb geen poging gedaan mijn geheugen uit te schakelen. Maar omdat ik me in dit boek alleen baseer op gegevens die ook voor anderen toegankelijk zijn en omdat ik wil vermijden dat mijn selectiviteit bepalend wordt voor de uitkomsten van dit boek, kan ik natuurlijk niet putten uit die vertrouwelijke informatie. Tegelijkertijd kan ik door wat ik weet wel scherpere vragen stellen en doorvragen. Maar opnieuw, dat werkt alleen zolang de antwoorden gedragen worden door bronnen die door de lezer te raadplegen zijn.

Hoofdstuk 2

‘We are going down, down’

1. Voorspel

De schaduwboekhouding van Koop Tjuchem
november 2001 - januari 2002

Bouwondernemers halen eigenlijk hun schouders op als A. Bos, voormalig technisch directeur van Koop Tjuchem, in het televisieprogramma *Zembla* ‘Sjoemelen met miljoenen’ meldt dat bouwondernemers de wet overtreden: zo zouden zij onderling prijsafspraken maken, elkaar rekenvergoedingen geven en ambtenaren omkopen. Sommige ondernemers hebben al vaag gehoord dat Bos met dit verhaal rondloopt, maar weten ook dat Bos tot dat moment niet serieus wordt genomen. Dat is overigens ook de klacht van Bos zelf: het was voor hem vrijwel onmogelijk om het onderwerp bouwfraude op de agenda van Justitie en politiek te krijgen. E. Brinkman, voorzitter van werkgeversorganisatie Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (AVBB) doet het verhaal als het eenmaal openbaar is af als een ‘spookverhaal’: ‘Eerst nu maar eens kijken waar het daadwerkelijk over gaat.’¹

Wat evenwel niemand zich op dat moment realiseert, is dat de *Zembla*-uitzending in combinatie met de schikking van de affaire rond de Schipholtunnel voor een uitslaande politieke brand zal zorgen.

Bouwondernemingen zijn een samenwerkingscontract aangegaan met de nv Schiphol voor de aanleg van de Schipholtunnel. Er wordt samengewerkt in een bouwteam. Dat betekent in dit geval dat er met een transparante begroting wordt gewerkt en dat er is afgesproken dat aannemers op basis van voorcalculatie een van te voren bepaald rendement op de omzet behalen. Als evenwel blijkt dat er extra budget nodig is, waarvoor de nv Schiphol aanklopt bij de rijksoverheid, en bovendien blijkt dat de bouwondernemers een veel hoger rendement behalen dan voorzien (95 miljoen euro in 10 jaar in plaats van 37 miljoen), is het hek van de dam. De hoge rendementen worden gefinancierd uit de extra rijksbijdrage, is

al snel de conclusie. En los van de vraag of dat nu echt zo in elkaar zit, zorgt dat ervoor dat een kritische Tweede Kamer het, in dezelfde week van de *Zembla*-uitzending, volledig oneens is met de door het kabinet voorgestelde schikking, waarbij de bouwondernemers er met 1 miljoen euro van af komen en de NV Schiphol een deel van de extra middelen moet terugbetalen. Gesuggereerd wordt zelfs dat ministers de bouw de hand boven het hoofd houden. Kritische kamerleden als G. Leers (CDA) en R. van Gijzel (PvdA) pleiten voor parlementair onderzoek en in december 2001 wordt er – tegen de zin van de VVD – een ‘tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude’ vanuit de Tweede Kamer ingesteld onder leiding van Groen Links politica M. Vos. Tevens starten er onderzoeken vanuit het kabinet, het Openbaar Ministerie (OM) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA).

In november 2001 spreekt Brinkman tegen dat er iets mis zou zijn met de bouw: ‘Als er iemand een fout maakt zeggen de bedrijven “dan moet ie gepakt worden”, maar dan moeten we hier niet het verhaal houden dat de hele bedrijfstak corrupt is.’² Brinkman biedt in januari 2002 een gedragscode aan het kabinet aan en stelt dat de regels verder moeten worden aangescherpt.³ Tegelijkertijd pleit hij ook voor het vergoeden van rekenvergoedingen. Die zijn ‘voor een correcte en rechtvaardige gang van zaken rond openbare aanbestedingen essentieel.’⁴ Met het invoeren van een gedragscode en het herinvoeren van een rekenvergoeding zou ‘het probleem’ uit de wereld zijn.

Voormalig kamerlid Van Gijzel zegt, terugblikkend in de zomer van 2004, tegen het tijdschrift *Forum* over de politieke situatie eind 2001: ‘Toen het Openbaar Ministerie in de zaak over de aanleg van de Schiphol-tunnel tot een schikking kwam, ben ik heel boos geworden. De waarheid moest boven tafel komen. Het ging immers om geld van de belastingbetaler. Belangrijk materiaal zou in de la van het OM verdwijnen. De toenmalige ministers Korthals (Justitie) en Netelenbos (Verkeer en Waterstaat) hadden in de aanloop naar wat de bouwfraude-affaire is gaan heten, ernstige steken laten vallen. Ik had ze anderhalf jaar daarvoor al geïnformeerd, maar daar is vervolgens heel weinig mee gebeurd. Melkert wilde, met de verkiezingen in zicht, geen gedonder met het kabinet. De coalitiebelangen gingen boven de belangen van de burger. Terwijl de bouwfraude, in mijn ogen, ver boven de partijpolitieke belangen uitsteeg. Dat leidde tot een conflict met Melkert en uiteindelijk tot mijn vertrek.’⁵

Parlementaire enquête januari 2002

De tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude onder leiding van M. Vos concludeert dat er ‘reële vermoedens bestaan van onregelmatigheden in de bouwsector’: fraude en corruptie; ongeoorloofde kartelvorming, prijsafspraken en andere ongeoorloofde praktijken rond de aanbesteding; en fiscaalrechtelijke onregelmatigheden. De commissie pleit voor een parlementaire enquête. Dat lijkt de enige garantie om de onderste steen boven te krijgen. ‘Via de dwangmiddelen die het enquêterecht biedt kan relevante informatie boven tafel komen, die anders niet wordt verkregen of versluierd blijft. De commissie verwacht dat in veel gevallen schriftelijk bewijsmateriaal is vernietigd of om andere redenen niet beschikbaar zal komen. In deze gevallen is een in het openbaar onder ede afgelegde verklaring wellicht de enige mogelijkheid om informatie te vergaren.’⁶ Vos zegt in een toelichting op het rapport: ‘Het is duidelijk dat op dit moment nauwelijks iemand informatie wil verstrekken. Blijkbaar hebben ze er allemaal belang bij niet uit de school te klappen.’⁷

De pers reageert scherp. ‘Corruptie is wijdverbreid’, kopt *Haagsche Courant*.⁸ En dat er een parlementaire enquête moet komen, vindt de pers terecht.

Politici nemen eveneens stelling. ‘Het is blijkbaar normaal je zakken te vullen als de winst zes keer hoger uitpakt,’ zegt CDA’er Leers.⁹ En A. Duivesteyn (PvdA) zegt, dat de enquête ‘de sleutel kan zijn tot het blootleggen van hoe een geheim genootschap werkt.’¹⁰

Het AVBB stelt dat er ‘bij openbare aanbestedingen in de praktijk onduidelijkheden’ zijn en dat het goed is die weg te nemen. Ook is het goed te onderzoeken ‘op welke wijze niet-toelaatbaar gedrag maximaal kan worden teruggedrongen.’¹¹ Brinkman stelt dat ‘de sector een beetje is weggeschreven. Ik heb al vaker gezegd dat als wij fouten hebben gemaakt, we daarvoor moeten bloeden. In de publiciteit is echter het beeld ontstaan van een sjoemelende bedrijfstak terwijl het ritselt van de controleurs.’ Hij waarschuwt voor ‘een permanente rapportenbrij.’¹² *Cobouw*, het dagblad in de bouw, maakt zich in een hoofdredactioneel commentaar evenwel zorgen over die reactie. ‘Afhouden’ kan worden uitgelegd als ‘bekennen’: ‘Brinkman heeft er tot nu toe voor gekozen in de luwte te blijven en een afwachtende houding aan te nemen. Het AVBB leek geen raad te weten met alle aantijgingen en kroop in zijn schulp. Dat is een houding die ken-

merkend is voor de hele sector, maar in de “buitenwereld” vooral gezien wordt als “schuld bekennen”.¹³

Na een korte strijd om het voorzitterschap van de commissie besluit de Tweede Kamer tot het instellen van een parlementaire enquête onder leiding van Tweede Kamerlid Marijke Vos. Eén van de vvd-kandidaten voor het voorzitterschap, J.D. Blaauw, maakt zich politiek onmogelijk door bij *Radio 1 Journaal* te pleiten voor terughoudendheid tijdens de openbare verhoren: ‘Je moet geen mensen in het openbaar als getuigen gaan horen, die zich daarmee zouden criminaliseren.’¹⁴ De vvd probeert vervolgens nog het om de regie te geven over de verhoren door de parlementaire enquêtecommissie. Daar voelt de kamer niets voor. De verhouding tussen de parlementaire enquête, overtredingen van het strafrecht en de wet mededinging blijkt later evenwel toch problematisch te zijn.

2. Onthullingen en van ontkenning naar enige openhartigheid

Onthullingen *januari - maart 2002*

Intussen is de pers zelf op onderzoek uitgegaan. *De Volkskrant* gaat spitten in de zaak van de Schipholtunnel en komt al snel met de onthulling dat een topman van Ballast Nedam op de hoogte was van valse rekeningen in het project. *Algemeen Dagblad* slaagt er voorts in de authenticiteit van de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem aan te tonen. Stelt F. Veerman, directeur van Koop Tjuchem, op 9 februari 2002 nog dat het kasboek ‘allemaal onzin is. Een groot sprookje geschreven door iemand met veel vrije tijd’¹⁵, op 16 februari meldt de krant dat een directeur van een dochteronderneming het handschrift herkent, maar dat de betrokkenen ontslagen zijn en dat het niet meer zo gaat. ‘Die ex-werknemers zijn mede ontslagen vanwege de werkmoraal die ze erop na hielden en die aansluit bij de inhoud van dit kasboek.’¹⁶ *NRC Handelsblad* stelt de rechtmatigheid van de aanbesteding van het stadhuis van Almere ter discussie. De onregelmatigheden duiden op ‘corruptie of fraude.’¹⁷ En veel andere onthullingen volgen. Over prijsafspraken bij de bouw van de Ennëus Heermabrug in Amsterdam en van een fietsbrug in Nijmegen. Elke week zijn er andere onthullingen. De pers krijgt een aantal ondernemers zo ver om openhartige uitspraken te doen. Eén van de aannemers die betrokken waren bij de

aanbesteding in Almere in het eerder genoemde artikel in *NRC Handelsblad*: ‘Wanneer ik niet geïnteresseerd ben ik in een project, maar ik ken een collega die dat wel wil, dan bel ik even. Ik krijg dan van hem één cijfer, het bedrag waarop hij inschrijft. Ik ga daar dan boven zitten.’ En tegen *Cobouw* zegt een oud-secretaris van een prijsregelende instantie: ‘Iedereen deed het en iedereen wist dat het niet meer mocht. In 1992 is even pas op de plaats gemaakt, maar al snel pakten we onze oude gewoonten weer op. Uitlatingen van topmensen van de grote aannemersbedrijven dat dit soort praktijken bij hun bedrijf niet voorkwam, vind ik ongeloofwaardig. Als de parlementaire enquêtecommissie dit goed aanpakt, zullen zij door het stof moeten.’¹⁸

Zembla gaat in maart 2002 uitgebreid in op corruptie. Ambtenaren zouden op grote schaal worden omgekocht door bouwbedrijven. Volgens bouwondernemer en oud-bestuurder van het avbb, H. Terlingen, ‘doet iedere aannemer eraan mee.’¹⁹ De teneur van de uitzending, waaraan ook klokkenluider Bos deelneemt, is: bouwers kopen ambtenaren om met geld, reisjes, bordeelbezoek en verbouwingen thuis. Bos suggereert een lijst met de namen van een groot aantal corrupte ambtenaren te hebben. Het om stoort zich eraan dat Bos aan ‘stemmingmakerij in de publiciteit’ doet: ‘Bos vertelt in *Zembla* over vijftig corrupte ambtenaren, maar als dat werkelijk zo zou zijn, had hij dat ook tegenover onze mensen uiteengezet.’²⁰

Eind maart komt *NRC Handelsblad* in haar zaterdageditie met een achtergrondartikel over het systeem van prijsafspraken in de bouw. De krant stelt dat er ook vóór 1992 naast legale regelingen allerlei illegale regelingen waren. Een bouwondernemer, die het clandestiene systeem zat is, zegt in dat artikel: ‘Ik zal er alles aan doen dat de huidige manier van werken niet in stand blijft. De werkelijkheid mag niet worden ondergeschouwd.’²¹

Ontkenningen *januari - maart 2002*

Dat elke bouwer aan omkoping doet, vindt het avbb ‘kwetsend en volstrekt onjuist. De Nederlandse aannemer en de Nederlandse ambtenaar zijn niet corrupt.’²²

A. Buur, directeur van het Economisch Instituut Bouwnijverheid, stelt zich op als verdediger van de bouw: ‘Zo’n woord als miljardenfraude bekt

natuurlijk lekker. Voeg daar nog eens fictieve facturen bij de bouw van de Schiphol tunnel aan toe en de rapen zijn gaar.' Buur gelooft helemaal niets van de miljardenfraude. 'Laat Bos dat maar eens bewijzen.'²³ *Cobouw* vat de woorden van Buur als volgt samen: 'De opgewonden drukte om de bouwfraude is schromelijk overdreven. Op basis van suggesties, ondeskundigheid en halve waarheden, worden bij voorbaat verstrekkende conclusies getrokken. Het vuurtje wordt opgestookt zonder zich al te veel inspanningen te getroosten de beweringen op hun waarheidsgehalte te controleren.'²⁴ Ook de Twentse wetenschappers A. Dorée en H. Boes kiezen een cynische benadering: 'Zorgvuldig geregisseerd werd de documentaire van *Zembla* aangevuld door *NOVA*-interviews met strijd bare kamerleden, met als boodschap "de belastingbetaler wordt door de bouw bestolen". *Zembla* serveerde de mix van illegale boekhouding, corrupte ambtenaren en malverserende bedrijven. Deze cocktail kreeg de naam bouwfraude.' En over marktwerking in de bouw zeggen zij: 'De markt zal vrij zijn zolang de overheid per project een bodemprijs krijgt aangeboden. Is het dan verwonderlijk dat de aanbidders naar verdedigingsmechanismen zoeken om de kwetsbaarheid te beperken?'²⁵

De Delftse hoogleraar H. Priemus kiest evenwel een zakelijke benadering: 'We beschouwen bouwfraude als de aanduiding van alle onwettige en dubieuze activiteiten van uitvoerende bouwbedrijven, die erop gericht zijn om de marktwerking in de bouw te reduceren en daarmee de risico's te verlagen, de winst te verhogen dan wel de continuïteit te versterken.'²⁶

De voorzitter van de raad van bestuur van bouwonderneming BAM NBM (BAM), W. van Vonno, ontkent dat er in zijn bedrijf wat aan de hand is: 'Het komt tegenwoordig overal ter sprake. Zelfs mijn oudste zoon belt mij erover op. Maar ik ben bij BAM niets tegengekomen waarvan de sector beschuldigd wordt. BAM blijft gewoon Koninklijk.' En zijn collega bestuurder N. de Vries wordt er volgens *De Telegraaf* zelfs 'woest' van. 'Zo hoog zat het hem. "We houden van concurrentie. Regelmatig verwijt mens ons dat we te veel concurreren. En dan krijgen we nu te horen dat we vet achterover hangen en elkaar de bal toespelen. Daar begrijp ik niets van," brieste hij.'²⁷

Incidenten
maart 2002

Per ongeluk komt een e-mail van bouwonderneming Heijmans aan de Franse partner Soletanche terecht bij de gemeente Amsterdam. Heijmans wijst zijn partner erop dat hun samenwerking bij de bouw van metrostations in Amsterdam exclusief is en dat betekent dat Voetangel niet in mag gaan op het verzoek van de gemeente Amsterdam om met de Duitse concurrent Bögl zaken te doen. Amsterdam is met Bögl in gesprek omdat het de prijsaanbiedingen voor de bouw van metrostations door Nederlandse aannemers te hoog vindt. Heijmans was daar overigens de laagste en om die reden heeft Heijmans een arbitrage aangespannen.

De gemeente Amsterdam doet vanwege de mail aangifte bij Justitie en kaart de kwestie aan bij de NMA.

Heijmans is woedend. Bestuursvoorzitter J. Janssen is 'woest en pislinc op Amsterdam.'

Janssen: 'Puur stemmingmakerij. De suggestie dat we gefraudeerd hebben, vind ik beneden elk peil. Als het aan mij ligt zullen we juridische stappen tegen de gemeente ondernemen wegens smaad. Amsterdam heeft onze vaste partner voor de aanleg van damwanden Soletanche stiekem benaderd om ons buitenspel te zetten. Dat "leuren" van de gemeente om bedrijven tegen elkaar uit te spelen voor een goedkopere prijs is tegen de regels. Toen we daar achter kwamen hebben wij twee maanden geleden een e-mail aan Soletanche gestuurd. Wij hebben al twaalf jaar een exclusief contract met hen. Gewoon legaal op schrift: op projecten in Nederland waar Heijmans op inschrijft mogen zij niet met andere aannemers meedingen. Daar is helemaal niks mis mee.'²⁸ En tegen *NRC Handelsblad* zegt Janssen: 'Als je een prijs indient die de opdrachtgever niet zint, ben je tegenwoordig blijkbaar meteen een fraudeur in de bouw.'²⁹ 'Door Soletanche op afspraken te wijzen, zijn we nog geen fraudeur. Knettergek zijn ze in Amsterdam.'³⁰

Invalen
maart 2002

'Aan de overkant van het bouwbedrijf, dromt een groep leerlingen van de middelbare school samen: "Bouwfraudeurs," gillen ze. "Jullie hebben het gedaan. We hebben alles gezien."'³¹

Op 19 maart 2002 vallen het OM en de NMA met 500 opsporingsambtenaren, 36 officieren van Justitie en 7 rechters-commissarissen in bij 45 vestigingen van grote bouwbedrijven en thuis bij ambtenaren van Rijkswaterstaat (RWS) en bij enkele bouwondernemers. Justitie en NMA zoeken naar bewijzen voor oplichting, valsheid in geschrifte, belastingfraude, overtreding van de wet economische mededinging, omkoping en ambtelijke corruptie. Er zijn invallen bij Koop Tjuchem, Strukton, Volker Wessels, Heijmans, HBG, BAM, Boskalis en KPMG Groningen (de accountant van Koop Holding). Tweeduizend dozen administratie worden in beslag genomen. Op 26 maart 2002 volgen er nog twee invallen.

De Telegraaf reageert fel in een hoofdredactioneel commentaar: 'Als maar een deel van de beschuldigingen waarheid is, dan is de bouw een beerput.'³² En *Het Financieele Dagblad* stelt dat 'de bouwfraudeaffaire door de huiszoekingen in een stroomversnelling is gekomen.'³³

Het AVBB stelt dat de 'enquête een beperkt deel van de sector betreft, maar dat dat in de publieke opinie onduidelijk is.' Door dat verkeerde beeld 'dreigen 15.000 ondernemingen en 300.000 werknemers die dagelijks op een fatsoenlijke wijze een boterham in de bouw verdienen in een kwaad daglicht te komen.'³⁴ 'Het gaat om een heel klein deel van de branche dat betrokken is bij openbare aanbestedingen. Het gaat om een deel van de top 10-bedrijven.'³⁵

Het AVBB blijft consequent spreken over 'vermeende fraude'³⁶, maar wijst er tegelijkertijd op dat fraude natuurlijk moet worden aangepakt.

Bestuursvoorzitter Van Vonno van BAM relateert de invallen: 'Ik ga ervan uit dat 99 procent van alle mensen te goeder trouw is. Eén procent trapt rotzooi. En dat geldt niet alleen voor de bouwsector.'³⁷ Het lid van de raad van bestuur van Boskalis, P. Berdovsky, stelt dat het onderzoek zich vooral op de wegenbouw en andere grote infrastructurele werken richt en dat Boskalis daar niet direct bij betrokken is. Boskalis is alleen via de zandhandel actief.³⁸

Bij HBG is er irritatie. 'Maar goed, het is verkiezingstijd. Bouwbedrijven worden nu gebruikt om goed in de publiciteit te komen. Er wordt sensatie gezocht.'³⁹ Maar bij een werkmaatschappij van Koop Tjuchem klinkt het berustend: 'Het is knap frustrerend, maar het was te verwachten.'⁴⁰

En een enkel bedrijf, zoals Heijmans, is strijdvaardig: 'Laat er nu maar

eens duidelijkheid komen over de vraag wat er niet goed gaat in de bouw en wie zich schuldig maakt aan strafbare feiten.'⁴¹

NRC Handelsblad reageert kritisch op de reactie van de brancheorganisatie van bouwondernemers: 'De bouwbranche kon het zien aankomen na de recente onthullingen over dubieuze praktijken bij de aanbesteding van werken. Het heeft in dergelijke omstandigheden weinig zin te sputteren dat een hele bedrijfstak zwart wordt gemaakt, zoals sommige voorlieden van de bouwwerkgevers gisteren toch niet konden laten. Wie wordt geschoren kan beter even stil zitten.'⁴²

Aanhoudingen en nieuwe invallen april - augustus 2002

Op 20 april wordt bekend dat er verdachten zijn opgepakt door het OM in verband met de bouwfraude. Onder hen bevindt zich de administrateur die de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem bijhield.

NMA en OM hebben intussen samenwerkingsafspraken gemaakt en coördineren hun acties. Een maand later maken de beide organisaties ook ieder voor zich afspraken met de parlementaire enquêtecommissie.

In juni en augustus volgen nieuwe invallen in bedrijven. Bovendien maakt de NMA rapport op tegen Heijmans omdat Heijmans niet toestaat dat medewerkers meewerken aan onderzoek van de NMA.

Nog meer onthullingen april - augustus 2002

De Volkskrant komt begin april met een belangrijke onthulling. Er bestaat een kantoortje op een huisadres in Soest waar de schaduwboekhouding van de grootste Nederlandse wegenbouwer KWS wordt bijgehouden. De krant stelt dat de directie van KWS ervan op de hoogte is (geweest). Tevens meldt de krant dat ingenieursbureaus meedoen aan de prijsafspraken in de bouw.⁴³ Eind april maakt *de Volkskrant* het bestaan van egalisatiefondsen, 'ruilbeurzen voor schuldbewijzen', openbaar. Via egalisatiefondsen verrekenen de grote Nederlandse wegenbouwers hun tegoeden en schulden die ontstaan vanwege de kartelafspraken. 'De systemen worden gerund door de top van de wegenbouwsector.'⁴⁴ Vervolgens komt *de Volkskrant* met artikelen over prijsopdrijving bij het Gelredome in Arnhem. Niet alleen zijn onderling rekenvergoedingen betaald, maar de prijs is

ook nog eens opgehoogd, omdat men het budget van de stad kende. Gesteld wordt dat ook het ingenieursbureau Arcadis deelgenomen heeft aan de prijsafspraken, terwijl Arcadis de stad Arnhem tegelijkertijd adviseert.⁴⁵ In juni meldt *de Volkskrant* dat ook de infrastructuur rond Schiphol via onderlinge afspraken wordt verdeeld. Bij de bouw van Rijksweg 5 besteedt de combinatie die het werk verworven heeft systematisch werk uit aan de bedrijven die het niet verwierven. Een anonieme ondernemer stelt dat zo 'de hele wegenbouw ervan profiteert. Van groot tot klein. Wie niet meedoet, verdient niks.'⁴⁶

Eind juni vat *de Volkskrant* de situatie scherp samen: bouwbedrijven zijn één groot kartel. De krant stelt: de schaduwboekhouding is authentiek; alle bouwbedrijven zijn potentiële verdachten; ook andere bedrijven hebben schaduwboekhoudingen; er zijn geheime fondsen om te vereffen; de afspraken zijn ook gemaakt bij de grote projecten; ingenieursbureaus doen mee; de overheid wist ervan, maar zag onoorbare praktijken door de vingers.⁴⁷

In augustus meldt *de Volkskrant* dat niet alleen R 5 bij Schiphol onderling verdeeld is, maar dat alle werken in de regio Schiphol onder acht bedrijven, 'Schiphol 8' genaamd, worden verdeeld.⁴⁸ Ook meldt diezelfde krant het bestaan van een monopoliepositie van twee grote baggeraars op de markt van het zeezand. Er zouden illegale prijsafspraken zijn en concurrenten zouden worden afgekocht. Een woordvoerder van Boskalis stelt 'dat hij niet op de hoogte is van prijsafspraken.'⁴⁹ En net voor de start van de verhoren meldt *Algemeen Dagblad* dat er geheim prijsoverleg bestaat in de installatiesector.⁵⁰

Onderzoek naar corruptie maart - augustus 2002

Het OM speurt intussen ook naar ambtelijke corruptie, vooral onder medewerkers van Rijkswaterstaat. Er wordt gezocht naar geheime bankrekeningen in het buitenland waarnaar ambtenaren steekpenningen zouden hebben doorgesluisd. Er worden invallen bij ambtenaren thuis gedaan.

In juni wordt gemeld dat er een omvangrijke miljoenenfraude in Zuid-Holland is. Ambtenaren worden geschorst omdat ze nauwelijks werken openbaar hebben aanbesteed. Na lang getouwtrek krijgt de enquêtecommissie inzage in het accountantsonderzoek naar deze affaire. Ook bij de Rijksgebouwendienst wordt onderzoek gestart naar corruptie.

Een forensisch onderzoeker, B. van der Lugt, die onderzoek heeft gedaan naar opzetjes tussen lokale overheden en aannemers meldt dat 'wij in de helft van de gevallen aanwijzingen vonden voor illegale prijsafspraken.' En over corruptie zegt hij: 'Het kan heel snel afglijden. Verbazingwekkend.'⁵¹

In *Zembla* wordt op 16 augustus 2002 met veel tamtam gemeld dat topambtenaren van VROM geheime locaties van toekomstige Vinex-gebieden hebben doorspeeld aan bouwondernemers. Later blijkt dat verhaal, opgediend door oud-ondernemer Terlingen, onhoudbaar.

En nog meer ontkenningen april - juni 2002

De meeste bouwondernemers zwijgen en als er gereageerd wordt, blijven de reacties ontkennend van aard.

Topman H. Hazewinkel van Volker Wessels zegt niets te weten van prijsafspraken en schaduwboekhoudingen bij KWS. 'Ik weet ook niet over welke periode het gaat. Maar als er in het verleden fouten zijn gemaakt, zullen we die corrigeren.'⁵²

Op de onthullingen in *de Volkskrant* dat ingenieursbureaus betrokken zijn bij de prijsafspraken in de bouw, reageert Arcadis ontkennend: 'Het komt ons onbekend voor.' En Oranjewoud noemt de beschuldiging 'een schot in de ruimte'.⁵³

Ook op de onthullingen over de prijsafspraken bij het Gelredome reageert Heijmans' bestuursvoorzitter Janssen ontkennend: 'We hebben mede-inschrijvers niet betaald. En we werken niet mee aan omkoping, vervalsing van facturen of instandhouden van zwartgeldstromen.'⁵⁴ Over het document waarop *de Volkskrant* zich baseert, zegt Heijmans: 'Het handgeschreven document is niet van Heijmans. Dit is geen bewijs.'⁵⁵ En bij de presentatie van het Jaarverslag 2001 laat Heijmans weten: 'De onthullingen over de vermeende bouwfraude en de negatieve publiciteit die deze met zich meebrachten zijn dan ook een klap in het gezicht van de sector en zeker in dat van Heijmans, waar ruim 9500 medewerkers middels hard werken een eerlijke boterham verdienen.'⁵⁶

*Naar meer openhartigheid van ondernemers
juni - augustus 2002*

Eind juni laat het OM weten dat het honderden bedrijven verdenkt van prijsafspraken. In de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem staan 600 bedrijven met naam en toenaam genoemd.

Het AVBB reageert ‘geschokt.’ ‘De omvang van de zaak heeft veel partijen in de bouw in negatieve zin verrast. Dit is heel slecht voor de beeldvorming van de bedrijfstak.’⁵⁷ Het AVBB bevestigt dat bouwondernemers ook na 1992 zijn doorgegaan met onderlinge afspraken omdat er nog geen nieuw systeem was. Brinkman beklemtoont dat de schuld van de onregelmatigheden in de bouw deels bij de overheid ligt. De overheid treuzelde te lang met het opstellen van nieuwe aanbestedingsregels (die waren pas in 2001 klaar). Brinkman wijst erop dat de overheid de afgelopen jaren als opdrachtgever tekort is geschoten.⁵⁸ ‘Belangrijkste redenen om vast te houden aan het systeem waren volgens Brinkman de afdekking van risico’s en discontinuïteit. Om er zeker van te zijn dat niet verkeerd is berekend, werd bij andere bedrijven geïnformeerd. Ook waren er contacten om aan te geven dat het verkrijgen van een bepaalde opdracht noodzakelijk was voor het voortbestaan van het bedrijf.’⁵⁹ Het AVBB presenteert een nieuwe versie van de gedragscode. Dit keer zijn er sancties in opgenomen.

*De benadering van Heijmans
juli - augustus 2002*

Heijmans heeft tot juli 2002 een militante lijn gevolgd. De aanval wordt beschouwd als de beste verdediging. Soms ook is gekozen voor een bagatelliserende toon. In een toespraak voor VNO-NCW in het voorjaar van 2002 in Den Haag krijgt bestuursvoorzitter Janssen de lachers op zijn hand door te stellen dat het bezoeken van een bordeel in Nederland is toegestaan, dat ambtenaren zich bordeelbezoek financieel niet kunnen veroorloven en dat bouwbedrijven, door dat te betalen, eigenlijk alleen maar iedereen een plezier hebben gedaan.

Vanaf juli 2002 kiest Heijmans een andere benadering: best kans dat er iets mis is gegaan in de bouw, maar het gedrag van bouwondernemers is het directe gevolg van het unfaire handelen van overheidsopdrachtgevers. Janssen zegt het begin juli 2002 zo: ‘Ik kan niet uitsluiten dat ook wij aan het systeem van rekenvergoedingen hebben meegedaan. Er bestaat

het vermoeden dat na zaken, die vroeger legaal waren, een grijze periode volgde, waarin het verboden was. Dat – en dat mag je de bouw verwijten – was kennelijk niet duidelijk genoeg gemarkeerd. Bedrijven kunnen zich dat aantrekken. Maar de overheid ook. Van rekenvergoedingen is misschien ten onrechte gedacht dat dit na 1992 gedoogd werd en mensen ermee zijn doorgegaan. De afspraken zijn nog een tijd doorgegaan.’ Maar beklemtoont Janssen, ‘het soms laakbare gedrag van bouwondernemingen is een direct resultaat van de houding van het rijk.’⁶⁰ En hij benadrukt dat opnieuw in een ander interview. ‘Niet de bouwsector is de boosdoener, maar juist de overheid, die bouwondernemingen steeds meer “uitpeest” en het mes op de keel zet. Je moet eigenlijk niet in de hand bijten die je voedt. De vraag is: verhef je je stem daartegen of niet? In de bouw is het gebruikelijk dat je dat niet doet.’ Janssen maakt zich zorgen om het imago van de bouw. De bouw krijgt de schuld, maar het gedrag van bouwondernemers wordt veroorzaakt door het handelen van overheidsopdrachtgevers: ‘Er is een vertekend beeld ontstaan van een branche waarin men elkaar het balletje toespeelt en lekker de zakken vult. Veel mensen weten niet dat de overheid de bouwwereld al jaren in een wurggreep houdt. Vergelijk het met een bak vol ratten, waar af en toe van bovenaf een stukje kaas in wordt gegooit. We vreten elkaar op om met de grootste mogelijke moeite nog een paar centen te verdienen. En de overheid is de lachende derde. Het is een duivels dilemma. Verzet je je tegen het rijk, de provincie of de gemeente, dan krijg je geen opdracht meer. Minister Netelenbos vond een winstpercentage van 2,5 procent bij grote bouwprojecten als de Schiphol tunnel meer dan genoeg. Waar haalt ze het recht vandaan om dat even te bepalen?’ En over de enquête zegt Janssen: ‘Het is goed dat er onderzoek komt. Maar als ik bij mijn kapper kom, wordt er gezegd: “Goh, ik lees dat u een fraudeur bent”. Dat overkomt niet alleen mij, maar talloze collega’s in de bouw. Volkomen ten onrechte, want er wordt bij dit bedrijf niet grootschalig gefraudeerd, zoals nu wordt gesuggereerd.’⁶¹

*De benadering van BAM
juli - augustus 2002*

BAM blijft ontkennen dat er echt iets aan de hand is. Bestuursvoorzitter Van Vonno maakt nog in juli duidelijk dat men niet moet overdrijven: méér dan het invoeren van een aangepaste gedragscode is niet nodig. Van Vonno wil voorkomen dat de ‘raad van bestuur de hele onderneming

zenuwachtig' maakt. Hij stelt dat er binnen het bedrijf is gesproken met ongeveer 100 'markt mensen' over mogelijke fraude. 'Al die gesprekken leverden volgens de bouw echter helemaal niets op en conclusies werden nooit opgeschreven.'⁶²

En opnieuw wordt het lid van de raad van bestuur, N. de Vries, opgewonden opgevoerd in hetzelfde artikel in *NRC Handelsblad*: 'Wat mij buitengewoon irriteert, en dat hoort u nu aan mijn stem, is het beeld dat wij slechts vette, luie bouwers zijn, die elkaar de bal toespelen! Door de opwinding ben ik nu zelfs uw vraag vergeten.'

*De benadering van Ballast Nedam
juli - augustus 2002*

Tot juli 2002 heeft Ballast Nedam zich zeer op de vlakte gehouden, weinig met de pers gesproken en alles ontkend. In juli 2002 komt daarin een kentering. R. Kottman, voorzitter van de raad van bestuur van Ballast Nedam zegt: 'Ik kan absoluut niet uitsluiten dat wij, net als de hele Nederlandse bouw, ook bij prijsafspraken betrokken zijn geweest.' Betrokkenheid bij concrete projecten als Gelredome en de busbaan Schiphol ontkent hij evenwel: 'Ik weet niet wat zich hier allemaal heeft afgespeeld.'⁶³ *NRC Handelsblad* concludeert daarop: 'Tot eind vorig jaar heeft Ballast Nedam meegedaan aan illegale prijsafspraken bij aanbestedingen in de bouw, zo is wel duidelijk.'⁶⁴

*De benadering van Volker Wessels
juli - augustus 2002*

Ook Volker Wessels kiest een meer openhartige benadering. Ontkennen is er niet meer bij. Nadrukkelijk wordt de enquête nu ook beschouwd als een kans voor vernieuwing in de bouw.

Het eerste genuanceerde geluid laat de president-commissaris van Volker Wessels, M. van Veen, horen: 'Dingen die in het verleden fout zijn gegaan moeten zo radicaal mogelijk worden aangepakt. Er hangt een blaam boven de sector en die moet zo snel mogelijk weg. Wij willen helemaal van rekenvergoedingen af. Dat is voor ons een ouderwetse manier van werken. Wij kiezen voor een totaal andere benadering: het gaat niet alleen om de laagste prijs, maar om het totale concept.'⁶⁵

Ook bestuursvoorzitter Hazewinkel wordt openhartiger. Hij 'houdt er rekening mee dat er binnen het bedrijf na 1992 ongeoorloofde praktijk-

ken met rekenvergoedingen zijn doorgezet. Bij zo'n grote groep ondernemingen kun je nooit overzien of werknemers contact hebben gehad met collega's van andere bedrijven.'⁶⁶ En elders zegt hij het zo: 'Het helemaal uitsluiten van in het verleden gemaakte prijsafspraken kan ik niet.' En over het kantoor dat de schaduwboekhouding van kws bijhield, stelt hij in hetzelfde artikel: 'Wij zijn nagegaan wat dit geweest moet zijn. Daar kwamen we alleen niet uit. Als er wat aan de hand is geweest, dan is dat zo. Daar ben ik niet trots op.'⁶⁷ Hazewinkel stelt vast, 'dat er een heel negatief beeld van de sector is ontstaan. Het vertrouwen is geschaad.' De enquête kan evenwel een zuiverende werking hebben: 'Ik hoop dat de enquête leidt tot een cultuurverandering binnen de hele bedrijfstak.'⁶⁸ Hazewinkel maakt duidelijk dat het bedrijf verder moet. Hij spreekt mensen niet aan op fouten uit het verleden: 'Nee. Mijn prioriteit is de toekomst. Ik draag ook verantwoordelijkheid voor fouten in het verleden en die hebben we dan te accepteren. Na 1992 ontstond een heel onduidelijke periode en zijn sommige medewerkers betrokken geweest bij afspraken. Heeft dat geleid tot zelfverrijking van die mensen? Nee. Dan zie ik geen aanleiding nog zoveel jaar na dato daarop terug te komen.' Ook Hazewinkel kan het niet laten naar de overheid te wijzen als medeschuldige: 'We helpen de sector om zeep wanneer we doorgaan met de laagsteprijsdoctrine. Er is dan namelijk altijd wel iemand die op korte termijn de cash kan gebruiken en laag inschrijft.'⁶⁹

*De bijdrage van wetenschappers
juli - augustus 2002*

Met de bouw verbonden wetenschappers kiezen de kant van de bouwondernemingen. De Twentse hoogleraar Dorée beklemtoont in al zijn artikelen dat de overheid medeschuldig is aan de prijsafspraken en vooroverleg: 'De overheid wil als opdrachtgever voor zo weinig mogelijk geld zoveel mogelijk producten krijgen en probeert aannemers uit te knijpen.'⁷⁰ Hij wijst voorts op 'onvolkomenheden in de bouwmarkt'.⁷¹ Dorée voorspelt in augustus een saaie enquête: 'Voor mensen die de bouwwereld niet kennen wordt het zelfs een bijzonder saaie enquête. Veel te ingewikkeld. Voor de gewone burger is de enquête niet interessant, denk ik, het staat te ver van ze af.' En op voorhand relateert hij de betekenis van de enquête: 'Misschien worden er wat incidenten boven water gehaald en uitgeplozen, maar het is de vraag of die betekenen dat die praktijken in de gehele bouw plaatsvinden. En laat het eens waar zijn dat er enorme win-

sten zijn gemaakt. Waar zijn die dan gebleven? Ten opzichte van andere bedrijfstakken worden er marginale winsten gemaakt in de bouw, een paar procent.⁷² En over hoe het verder moet, is hij bezorgd: 'De commissie kan de problemen in de bouw niet oplossen.' Daarvoor is het systeem te sterk. 'Het oude systeem is zo dwingend dat uitbreken de afzonderlijke bedrijven voor een reëel bedrijfsrisico stelde.'⁷³

De Tilburgse jurist C. Jansen stelt dat de positie van overheidsopdrachtgevers zo sterk is dat aannemers bescherming bij elkaar moeten zoeken. 'Als men niets aan de kwetsbare positie van aannemers doet, dan zitten de aannemers in een mum van tijd weer bij elkaar.'⁷⁴ Jansen neemt sterk stelling tegen de overheid, die pas in 2001 met nieuwe regelgeving kwam: 'Tien jaar niets doen en dan komen met een doekje voor het bloeden. (...) Een zwakgebod.' En stelt hij: 'De gelegenheid maakt de dief.'⁷⁵ Aan de vooravond van de verhoren toont Jansen zich sceptisch in *Cobouw* over de vraag of de enquêtecommissie erin zal slagen een nieuw aanbestedingssysteem te ontwerpen. Hij heeft een 'hele waslijst' vragen en 'is benieuwd of de commissie erin zal slagen voor een voldoende aantal representatieve projecten een bevredigend antwoord te krijgen op al deze vragen, om gefundeerde conclusies over de bouw te kunnen trekken.'⁷⁶ En in *Het Financieele Dagblad* constateert Jansen tenslotte: 'Eigenlijk heeft de Nederlandse bouwwereld pech. Illegale afspraken zijn van alle tijden en alle landen. Alleen weet men het in de meeste landen verborgen te houden.'⁷⁷

Intussen verschijnen er onderzoeken die in opdracht van het kabinet zijn uitgevoerd. Geconcludeerd wordt dat publieke opdrachtgevers duurder uit zijn dan private opdrachtgevers, dat veel van de offertes van bouwbedrijven in de infrastructuur wel erg dicht bij elkaar liggen, dat er teveel overleg is tussen ambtenaren en bouwondernemers voor het afsluiten van het contract en dat de praktijk van de Nederlandse bouw kenmerken heeft van kartelvorming. Op één van die onderzoeken reageert EIB-directeur Buur furieus. Het is methodologisch 'onzorgvuldig. Onjuist. Onvolledig.'⁷⁸

*Erkenning door Brinkman
augustus 2002*

Net voor de start van de verhoren door de parlementaire enquêtecommissie erkent Brinkman in een column in *Cobouw* dat de wet is overtreden:

'Afgelopen maanden is mij steeds duidelijker geworden dat er bij openbare aanbestedingen handelswijzen zijn voortgezet die vóór 1992 pasten binnen de Nederlandse wet (sterker nog: die door het toenmalige kabinet in het buitenland zijn verdedigd en waar men elders jaloers op was!), maar die daarna door Brussel zijn verboden. Men zag kennelijk geen werkbare oplossingen. Daarmee is de wet overtreden. Naar mijn idee is sprake geweest van meer dan een incident. Dat is nooit goed te praten en dat doe ik dus ook niet. Maar het uitblijven van nieuwe regelingen – een nieuw aanbestedingsreglement werd vooral door vertragingen aan overheidskant pas in september 2001 van kracht! – plus ongewenst gedrag van de overheid als opdrachtgever bevorderden in die tussentijd wel dat de oude structuren werden voortgezet.'⁷⁹ En hij vervolgt: 'Ik praat prijsafspraken niet goed, maar verklaarbaar is het wel. Na de uitspraken van Brussel bleef er lang een mistige situatie bestaan omdat de overheid onvoldoende duidelijkheid gaf over het nieuwe systeem.'⁸⁰

In een geruchtmakend interview met *de Volkskrant* zegt hij: 'Uiteindelijk moet ik namens het bestuur van het AVBB erkennen dat er geen sprake is van een incident. Er zijn dingen gebeurd die niet mogen. Ik kan dat niet recht praten. Wij hebben indicaties dat de regels structureel zijn overtreden. Gezien de systematiek moet ik ervan uitgaan dat men binnen de sector wist dat er prijsafspraken werden gemaakt en dat er voorverga-deringen werden belegd. Ook de manier waarop die afspraken werden verrekend, was binnen de sector bekend.' Brinkman bevestigt dat de top van de bedrijven op de hoogte was: 'Ja, daar ga ik van uit.'

Maar ook Brinkman kiest de lijn dat bouwondernemers eigenlijk niet anders konden. Opdrachtgevers in de bouw zijn medeschuldig: 'We hebben in dit land een cultuur van krenterige opdrachtgevers die elke keer opnieuw het onderste uit de kan willen. Het risico wordt wel heel eenzijdig bij de bouw gelegd en dan moet je niet raar opkijken als bouwbedrijven op zoek gaan naar een vergoeding voor dat risico.'

Brinkman beklemtoont dat het probleem niet breed is, maar zich beperkt tot de openbare aanbestedingen in de infrastructuur: 'Intern is er veel druk op de bedrijven in de Grond-, Weg-, en Waterbouw (GWW) uitgeoefend om begane misstappen te erkennen. Vooral omdat de bouw als geheel deze zaak wordt toegerekend, terwijl het probleem toch vooral zit in de openbare aanbestedingen van overheidswerk in de GWW.'⁸¹

Tegelijkertijd brengt het AVBB een Toekomstvisie uit. Centraal staat de vraag hoe de bouw te veranderen in een pro-actieve, zelfschepende moderne industriële bedrijfstak.

De Volkskrant stelt in een hoofdredactioneel commentaar met de kop 'Geen zand erover': 'Brinkman kiest voor de vlucht naar voren. Door nu al het boetekleed aan te trekken haalt hij de enquêtecommissie de wind uit de zeilen. We wisten het immers allemaal al, nietwaar? Bovendien, vergoelijkt Brinkman, wordt de kritiek te eenzijdig op de bouw gericht. Sterker, "krenterige opdrachtgevers die het onderste uit de kan willen" – en daar hoort in zijn optiek ook de overheid als grootste opdrachtgever bij – noopten bouwondernemers tot frauduleus handelen. De commissie zou zich op de toekomst moeten richten en minder op misdragingen in het verleden. Dat is een gotspe. Terecht trekt commissievoorzitter Vos zich weinig aan van deze redenering die een hoog de-gelegenheid-maakt-de-diefgehalte heeft.'⁸²

Ook *Het Financieele Dagblad* reageert zeer kritisch in een hoofdredactioneel commentaar met als titel 'Vertrouwen': 'Het is immers nu wel duidelijk dat de bouw zijn opdrachtgevers jarenlang heeft opgelicht. Brinkman kiest voor de aanval en wijst de overheid aan als medeplichtige. Volgens hem zijn de prijsafspraken min of meer uitgelokt door het overheidsbeleid. Brinkman hanteert hier een twijfelachtig argument, dat blijkt geeft van een weinig integere houding van de bedrijfstak.'⁸³

En *Rotterdams Dagblad* stelt: 'Plotseling zaten ze in het verdachtenbankje, de in dure pakken gestoken voormannen van Nederlands grootste bouwconcerns. Gezaghebbende leiders, graag geziene leden van Rotaryclubs met altijd mooie verhalen over hun mannenwereld, zaten nu met de mond vol tanden. Fraude? Kartels? Prijsafspraken? De captains of industry hapten naar adem en werden stil, heel stil.'⁸⁴

Haagsche Courant ziet het zo: 'De bouwers kiezen zorgvuldig uit wat ze nu toegeven. Ze gaan alleen met de billen bloot over het bestaan van het systeem van rekenvergoedingen. De bouwers vinden overigens dat de overheid óók fout is. Ze stellen dat de Nederlandse overheid het systeem van rekenvergoedingen bleef gedogen nadat het was verboden door de EU. Wanneer aan dat gedogen een eind kwam, is niet duidelijk. Vandaar dat het doorging. Ook speelt mee dat de bouwers het terecht vinden dat ze een rekenvergoeding krijgen voor gedane arbeid.'⁸⁵

Algemeen Dagblad vindt dat ook: 'Nog voordat de officiële verhoren van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid zijn begonnen, komt uit de sector al de erkenning dat aannemers inderdaad op vrij

grote schaal verboden prijsafspraken hebben gemaakt. De verdedigingslinie die van ondernemerszijde wordt opgeworpen is duidelijk: eigenlijk wilden we die prijsafspraken ook zelf niet, maar er viel nu eenmaal niet aan te ontkomen en voor het overige hebben we netjes ons werk gedaan.'⁸⁶

De Telegraaf stelt tenslotte dat de bouwenquête 'op dit moment de enige manier is waarop een einde gemaakt kan worden aan alle praktijken en beschuldigingen. Het is treurig, maar waar. Pas nu kunnen we het hele probleem definiëren en er op heldere wijze een eind aan maken.'⁸⁷

Aan de vooravond van de enquête zegt H. Prins, directeur generaal van RWS: 'We zijn geen politie-instelling.' Kern van zijn betoog is dat er niet zoveel aan de hand is in de bouw en dat alle verhalen schromelijk overdreven zijn. Zijn verhaal is doorspekt van: 'Ik geloof eenvoudig niet...' 'Natuurlijk zijn we praktijken tegenkomen...' 'We hebben het een enkele keer geconstateerd.' En hij concludeert: 'Mijn vrees is dat er straks een paar incidenten naar buiten komen en dat daarmee de hele branche wordt besmeurd. Dat zou doodzonde zijn. Opdrachtgevers als de overheid hebben de bouwwereld ook nodig om al die projecten te kunnen doen.'⁸⁸

3. Verhoren

augustus - september 2002

De verhoren geven een scherp beeld van de verschillende posities die bouwondernemers innemen.

De medewerkers en directeuren van werkmaatschappijen werken redelijk tot goed mee en geven na enig touwtrekken aan de commissie de gevraagde informatie, maar de leden van de raden van bestuur en een enkele divisiedirecteur lijken zich vooral te houden aan de hen door juristen verstrekte adviezen: alles wat je zegt, kan elders (OM, NMA, FIOD, claims) tegen je gebruikt worden. Zij geven ontwijkende antwoorden, weten het niet meer precies, waren er niet bij. Zelfs Brinkman die daags voor de verhoren toegaf dat er in de bouw prijsafspraken worden gemaakt, geeft in het enquêteverhoor pas na lang vragen toe, wat hij daar al

gezegd heeft. Op de inhoud van het verweer van deze bestuurders en directeurs ga ik in hoofdstuk 3 uitgebreid in.

De verhoren maken een sector zichtbaar waarin het gebruikelijk is om heimelijk te opereren. Prijsafspraken zijn normaal, rekenvergoedingen zijn logisch en wat niet mag, mag, zolang het niet streng wordt aangepakt. Duidelijk wordt ook dat iedereen ervan wist in de bouwsector, maar dat niemand er is uitgestapt, ermee is gestopt.

De commissie maakt daarnaast aannemelijk dat politiek en ambtenaren van het systeem van clandestiene zelfregulering afwisten, het gedoogden en er soms ook in materiële zin van profiteerden. De commissie laat daarmee zien dat bouw, politiek en ambtenarij onvoldoende afstand tot elkaar hebben gehouden.

De pers is vernietigend in zijn commentaar. Alle kranten veroordelen de bouw en betrokken ambtenaren in scherpe bewoordingen. *De Volkskrant* bespot de bouwondernemers ook nog eens. Dan heb je een kartel en verdien je er niets aan: ‘Het bouwkartel, niet eens in staat voor zichzelf een vette overwinst te realiseren, oogt als een verbond van schlemielen. Boevenkoppige schlemielen, maar toch.’⁸⁹ En *Algemeen Dagblad* schrijft: ‘Alsof het over de Hollandse maffia ging, verklaarde aannemer na aannemer voor de enquêtecommissie dat er niet te ontkomen was aan het “systeem”.’⁹⁰ *Haagsche Courant* graaft nog een laag dieper: ‘Dat er in de bouw handjeklap werd gespeeld, is geen echte verrassing. Maar de schaal waarop dat gebeurde, is ronduit verbijsterend. En niemand in de lange rij van getuigende bouwers toonde enige gêne, geheugens bleken plotseling ernstig te haperen, een enkeling waagde het zelfs om familie tijdens “een dagje Den Haag” via de tv te begroeten, een ander werd boos, omdat hij een wat bitse toon in de vraagstelling van een commissielid ontwaarde. De verhoren toonden een bedrijfstak die volstrekt gevangen is in een frauduleus systeem en daar na vele jaren zo aan gewend is geraakt, dan men er niet meer warm of koud van wordt.’⁹¹

4. In afwachting van het enquêterapport

*Acties NMA en OM
september - december 2002*

Er zijn in september 2002 opnieuw acht invallen in de bouw en in oktober besluit de NMA dat BAM en HBG hun belangen in gezamenlijke asfaltcentrales moeten afstoten. In de asfaltindustrie was het immers gebruikelijk dat concurrenten gezamenlijk aandeelhouder waren van asfaltcentrales. Dat was de ideale manier om de markt te beheersen.

In november start de NMA een onderzoek naar de afspraken tussen Heijmans en Soletanche.

In december wordt bekend dat de NMA rapport heeft opgemaakt tegen achttien wegenbouwers vanwege kartelafspraken over asfaltcentrales, dertien wegenbouwers vanwege onderlinge prijsafspraken en vijf bouwers van atletiekbanen, eveneens vanwege onderlinge afspraken. Tevens krijgt KWS een boete omdat het bedrijf weigert mee te werken aan onderzoek van de NMA. Heijmans was al eerder beboet.

Het OM maakt bekend verschillende personen te gaan vervolgen voor corruptie en het maken van verboden prijsafspraken in de bouw, gedurende de periode 1992-1998.

*Nieuwe onthullingen
september - december 2002*

De belangrijkste onthulling is dat onregelmatigheden zich niet alleen hebben voorgedaan in de infrastructuur maar ook in de utiliteitsbouw. *NRC Handelsblad* bericht dat werkmaatschappijen van het concern TBI ambtenaren hebben meegenomen op buitenlandse studiereizen in verband met de bouw van een gevangenis in Vught.

*Brinkman
september - december 2002*

Brinkman pleit voor een snelle afhandeling van de bouwaffaire: ‘Beul, maak het kort.’⁹² Tegelijkertijd is hij daarover realistisch: ‘Ik denk dat het slechte weer nog wel even zal aanhouden. Heel vervelend, maar laat de catharsis nu maar plaatsvinden. Laten we leren van de ellende.’⁹³ En el-

ders zegt hij: 'Wie de verwachting heeft dat de lucht in enkele maanden is geklaard, zal teleurgesteld worden in de Kamer.'⁹⁴

Brinkman pleit voor begrip: 'Maar vergeet niet dat bouwers worden geboren met het gen om met elkaar afspraken te maken. Niet om exorbitante winsten te kunnen maken, helemaal niet, maar gewoon om de continuïteit van hun ondernemingen te garanderen. Men verdeelt het werk om zodoende mensen en machines aan het werk te houden. Zo is het altijd gegaan; het was een gezonde bescherming van de eigen investeringen.'⁹⁵ Daarnaast wijst hij erop dat via onderlinge afspraken 'de continuïteit van de sector werd veiliggesteld. Anders moest de gemeenschap dit geld ophoesten in termen van ww.'⁹⁶ Hij verzet zich ook tegen stereotypen: 'Er bestaat nu een beeld van dikke kisten wijn en naar de hoeren gaan. Ik zeg niet dat het nooit gebeurt. Maar laten we nou niet doen alsof dat gemeengoed is.'⁹⁷

Wanneer Brinkman gevraagd wordt waarom hij niet de eer aan zichzelf houdt (de bouwondernemers hebben hem namelijk niet geïnformeerd over het kartel), stelt hij: 'Ze hebben me niks verteld en dat was verkeerd.' Maar over weggaan zegt hij: 'Als een club zo in verwarring is, moet je ze niet in de steek laten.' En om aan te geven dat de buitenwereld niet moet overdrijven: 'Bovendien moet je niet vergeten, dat we het hebben over een deel van de totale bedrijfstak.'⁹⁸ Brinkman wijst ook op de netelige positie van bouwondernemers: 'Ik heb relatief makkelijk praten. Maar de baas van een individueel bedrijf zit onmiddellijk voor de vraag: wat gaat dit straks bij de NMA of het OM betekenen? Ik denk dat individuele leden veel meer onder het beslag van juristen zitten dan ik.'⁹⁹

*Ondernemers
september - december 2002*

Tot de verhoren ontkent Van Vonno van BAM, maar daarna herziet hij zijn standpunt. Hij stelt in oktober 2002: 'Een deel van het bedrijf was daarbij betrokken, inderdaad. Tot 1992 was vooroverleg toegestaan en wij zijn niet in staat geweest dat volledig uit te bannen. Wij hebben dat wel geprobeerd. Dat deze praktijk weer de vrije loop heeft gekregen, wist ik niet.'¹⁰⁰

Deze voorzichtige schuldbekentenis vindt nog lang geen brede bijval. Onderhuids is er een grote groep bouwondernemers die vindt dat de politiek niet moet overdrijven: 'Ik vind het niet meer dan normaal dat als er

fouten zijn gemaakt, men daarop wordt aangesproken. Maar op het gebied van de prijsafspraken kun je het niemand persoonlijk kwalijk nemen.'¹⁰¹

Heijmans blijft zich met stelligheid verzetten tegen wat zij zien als criminalisering van de bouw. Gaande man Janssen over zijn collega's en politici: 'Dat gestuntel! Allemachtig! Daar zijn ze in de bouw nooit sterk in geweest, in hun woordje doen. Dat een deel zijn hersens niet gebruikt, stoort me. Om van die politici die daar een partij gemakkelijk zaten te scoren nog maar te zwijgen. Je zet de televisie aan en hoppa, daar zit weer iemand bij NOVA absolute onzin uit te kramen. De bouw is gecriminaliseerd. We worden afgeschilderd als een soort Al-Kaidanetwerk en dat is buiten iedere proportie. Ik zeg alleen dat ik er slecht tegen kan dat iedereen tegenwoordig maar ongestraft en ongefundeerd wat negatiefs kan roepen over mijn branche.'¹⁰² En de komende man van Heijmans, G. Hoefsloot zegt: 'Frustrerend. Alles wordt op één grote hoop gegooid. Voor de publieke opinie is het allemaal hetzelfde: het zijn allemaal boevenactiviteiten. Zeer onterecht.'¹⁰³ B. Bemelmans, die in 2002-2003 bij Heijmans optreedt als tussenpaus, tussen het vertrek van Janssen en de start van Hoefsloot, relateert de omvang en de ernst van de situatie: 'Er is in bepaalde marktsegmenten kennelijk structureel gezondigd tegen de mededingingwetgeving. Maar het betrof vooral die segmenten waar de overheid een monopoliepositie had. Het doel was niet prijsverhoging, maar risicobeheersing en capaciteitsspreiding.'¹⁰⁴

5. Het rapport van de parlementaire enquêtecommissie

*De bouw uit de schaduw
december 2002*

Op 12 december 2002 brengt de commissie-Vos haar rapport *De bouw uit de schaduw* uit. (105) De conclusies over de bouwsector zijn kristalhelder:

- in de infrastructuur zijn kartelachtige structuren; er is geen gezonde economische mededinging;
- er is een systeem van marktverdeling en prijsvorming, waaraan zeshonderd bouwers deelnemen;
- 'pepernoten' zijn claimrechten en vertegenwoordigen een geldwaarde;

- de overheid is financieel benadeeld;
- ‘smeren en fêteren’, het gunstig stemmen van ambtenaren, komt op grote schaal voor;
- er zijn corrupte ambtenaren.

Commissievoorzitter M. Vos stelt bij de presentatie van het rapport, dat ‘de enquêtecommissie geschrokken is van de ernst en omvang van de onregelmatigheden.’ De commissie heeft ‘met verbazing, maar ook met verbijstering, kennisgenomen van de soms laconieke en doorgaans passieve wijze waarop personen op de hoogste posities in het betrokken bedrijfsleven, in ons landsbestuur en bij toezichthoudende instanties met de signalen en vermoedens van onregelmatigheden zijn omgegaan.’ De commissie verwacht een benadeling van circa 8,8 procent: ‘Dit percentage haalt de mythe dat het systeem van ondergronds overleg bedoeld zou zijn voor compensatie van rekenvergoedingen, onderuit. Het systeem dient primair tot marktverdeling en heeft onder meer als consequentie prijsopdrijving.’ De commissie maakt zich ernstig zorgen over de ‘cultuur van smeren en fêteren’.¹⁰⁶

Streng is de commissie over ‘het weinig alerte en daadkrachtige optreden’ van de overheid, de trage en passieve houding van controleurs, toezichthouders en rechtshandhavers, ministers die de schade bagatelliseren, en ernstige miscommunicatie binnen het OM inzake de case Schiphol tunnel. Zeer kritisch is de commissie over minister van Verkeer en Waterstaat, T. Netelenbos (zij ‘identificeerde zich met het “pepernoten”-verhaal’), oud-minister van Verkeer en Waterstaat A. Jorritsma (‘het verkeerde voorbeeld’) en minister van Justitie, B. Korthals (‘onjuiste informatie’).

De commissie pleit voor nieuwe zakelijkheid als uitgangspunt voor de verhouding tussen overheid en markt.

De commissie doet de volgende aanbevelingen aan de bouwsector:

- combinatievorming is ongewenst;
- een rekenvergoeding voor het indienen van offertes is als principe niet nodig;
- geheimzinnigheid rond aanbestedingen moet weg; openbaarheid;
- prijs is selectiecriterium;
- bij geschillen is het beter als de civiele rechter oordeelt in plaats van de bedrijfstaking zelf.

Op de dag van de presentatie valt het eerste politieke slachtoffer. Minister B. Korthals van Justitie treedt af.

*Reacties Brinkman en ondernemers op het rapport
december 2002*

Brinkman doet boete: ‘Het is een grauwe dag in de bouwgeschiedenis. Na zo’n rapport ontkom je er niet aan schuld te bekennen. De sector is op de bon gezet. Wij gaan ons leven beteren.’¹⁰⁷

Bouwbedrijven reageren verschillend. Een aantal doet het boetekleed aan, andere bedrijven vechten (een beperkt aantal) conclusies van het rapport aan. BAM ‘bestrijdt dat het systeem van werkverdeling heeft geleid tot prijsopdrijving en daarmee tot benadeling van opdrachtgevers.’ Het percentage van 8,8 procent wordt van tafel geveegd: ‘Ten aanzien van dit punt wekt de commissie de indruk onvoldoende inzicht te hebben in de wijze waarop de prijsvorming van bouwprojecten tot stand komt.’¹⁰⁸ Heijmans laat weten dat ‘de bouwsector fouten heeft gemaakt’¹⁰⁹ en dat ‘dit niet iets is waar we trots op moeten zijn.’¹¹⁰ Tegelijkertijd ontkent Heijmans de benadeling. Ook Hazewinkel van Volker Wessels stoort zich aan de 8,8 procent: ‘Er is geen sprake geweest van prijsopdrijving, afgezien van incidenten. Ik zie de economische rationale voor de deelnemende bedrijven daar ook niet van in. Mijn indruk is dat de commissie er te veel achter zoekt.’ De omvang van de benadeling is ‘absoluut onrealistisch’.¹¹¹

Een paar dagen later pleit Brinkman voor een generieke schikking en wordt daar door de ene naar de andere grote bouwer in gesteund. Heijmans laat weten: ‘Als je iets makkelijk kunt afhandelen, waarom zou je dan moeilijk doen?’¹¹²

*NMa
december 2002*

NMa-directeur A. W. Kist verzet zich echter openlijk tegen zo’n schikking. ‘De bouwsector zegt nu “pech gehad, we zijn tegen de lamp gelopen en zand erover”. Maar we moeten de zaken brengen naar de uitkomst die ze behoren te krijgen. Als het moet volgt een boete. Het recht moet zijn loop hebben. En als het AVBB waarschuwt voor jarenlange financiële gevechten, dan heb ik een mededeling voor ze: de bouwbedrijven kunnen de

boetes ook gewoon voldoen.¹¹³ Kist laat weten zich te ergeren aan de weigerachtige houding van Heijmans en Volker Wessels om mee te werken aan NMA-onderzoeken.

Commentaar vanuit de wetenschap
december 2002

De Amsterdamse hoogleraren H. van den Heuvel en L. Hubers stellen: ‘Het is zo erg als we al dachten. De overheid is wellicht voor honderden miljoenen euro’s in het pak genaaid door de grote krabbelaars van buiten, die er een beetje rijk van werden, en de kleine in eigen gelederen, die naar de bordelen mochten, gratis golfen in het buitenland en een zakcent op de koop toe kregen. De zelfkant van de samenleving bestaat niet alleen uit bijstandschauffeurs en wao-oplichters, maar ook uit ondernemers, accountants, ambtenaren, ministers, opzieners en projectleiders en ze hebben hun eigen methoden: dubbele boekhouding, illegale prijsafspraken, zwart geld, valse facturen, list en bedrog, steekpenningen.’¹¹⁴

Buur blijft bij zijn standpunt dat er geen sprake is van benadeling: ‘Van een miljardenfraude is zo gezien op geen enkele wijze sprake. Laat staan dat men miljarden zou moeten terugbetalen. De benadeling waarover de commissie spreekt is op geen enkele manier terug te vinden in de resultaten van de ondernemingen. Daar kan je dit soort claims dan ook niet uit betalen.’¹¹⁵ Later stelt Buur dat de ‘conclusie van een verschil van 8,8 procent onhoudbaar is.’¹¹⁶ Buur stelt ook dat slechts 16 procent van de gemeenten, waterschappen en provincies denkt dat zij teveel hebben betaald.¹¹⁷

De Utrechtse hoogleraar F. van Waarden zet in het economenblad *ESB* de bouwaffaire in perspectief: ‘Zou de aannemer werkelijk een zoveel slechtere mensensoort zijn dan de doorsnee Nederlander? Een enkele aannemer zelf meent blijkbaar van wel: “het zit ons in de genen”.’¹¹⁸

Perscommentaren
december 2002

De *Telegraaf* concludeert in zijn hoofdredactioneel commentaar, ‘dat bouwondernemingen overduidelijk de staat en dus de belastingbetalers jarenlang via prijsafspraken en marktverdelingen voor miljarden euro’s hebben belazerd. De bouwers zullen links- of rechtsom met geld over de brug moeten komen om ten minste een deel van het ten onrechte door

hen in eigen zak gestoken geld terug te betalen.’¹¹⁹ *NRC Handelsblad* stelt vast dat de commissie ‘op pijnlijke wijze conclusies die er niet om liegen’ heeft getrokken. ‘Het beeld dat resteert is dat van een geperverteerde bedrijfstak. Vaststaat dat de praktijken van de bouwnijverheid de overheid en dus de belastingbetaler zeer veel geld hebben gekost. Geld dat spoorloos verdwenen is.’¹²⁰ *Algemeen Dagblad* verzucht, dat ‘alles en iedereen kilo’s boter op het hoofd had.’¹²¹ En *Het Parool* trekt de conclusies breder: ‘Een aanpassing van het Nederlands zelfbeeld is noodzakelijk. De gedachte dat wij als Noord-Europees land niet vatbaar zijn voor grootschalige corruptie is niet juist.’¹²²

6. Verwarring

Claims
januari- maart 2003

Opdrachtgevers melden zich. Zij willen het te veel betaalde terug. De gemeente Arnhem en het Waterschap Groot Salland nemen het initiatief. Ook Amsterdam meldt zich. Het gaat om een ‘groot bedrag.’¹²³ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, vng, wil namens veertig gemeenten een gezamenlijke actie starten om geld terug te vragen van bouwondernemers.

Opdrachtgevers willen bovendien dat de schaduwboekhouding openbaar wordt. Dat is hij namelijk nog steeds niet. In maart 2003 plaatst de enquêtecommissie de schaduwboekhouding op het internet. Dit tot ergernis van de bouwsector. Na een actie van brancheorganisaties in de bouw (privé-informatie zou tot overlast leiden bij de ondernemers die in de boekhouding genoemd worden; ondernemers staan er immers met naam en o6-nummer in) haalt de Kamervoorzitter op 1 april 2003 de schaduwboekhouding van internet het af.

Rotterdam stelt een eigen aanbestedingsreglement op als reactie op het enquêterapport. En

Cobouw tekent op dat ook minister R. de Boer van Verkeer en Waterstaat vindt dat het rijk de afgelopen jaren te veel heeft betaald voor bouwprojecten en dat hij ‘vierkant achter het initiatief staat om de mogelijkheden van claims te onderzoeken.’¹²⁴

*Kabinet
maart 2003*

Op 24 maart 2003 reageert het kabinet op het eindrapport van de enquêtecommissie. Het kabinet nuanceert een aantal conclusies van de commissie, maar neemt het rapport verder over. Er wordt een groot aantal acties aangekondigd in het kader van de nieuwe zakelijkheid. Minister H. Kamp van VROM stelt evenwel dat 'de noodzakelijke veranderingen ten aanzien van gedrag en cultuur alleen door de sector zelf tot stand kunnen worden gebracht.'¹²⁵

Ook het kabinet wijst een schikking met bouwbedrijven nadrukkelijk af. Het kabinet vindt dat het recht zijn beloop moet hebben en roept aannemers op mee te werken aan de onderzoeken van de NMA.

*NMA
januari - maart 2003*

De NMA beschuldigt in januari 2003 acht bouwondernemingen van het maken van kartelafspraken over projecten rondom Schiphol. In februari verordent de NMA dat de gezamenlijke eigendomsstructuur van asfaltcentrales moet worden ontmanteld. Vijftien wegenbouwers zijn gezamenlijk eigenaar van de meeste asfaltcentrales in Nederland.

*Ondernemers
januari - maart 2003*

Bouwondernemers houden zich in deze periode rustig. Maar zo af en toe wordt de irritatie bij bouwondernemers zichtbaar. A. Struijk, bestuurder van VIANED en vice-voorzitter van het AVBB reageert fel op minister De Boer, die gemeld heeft het te veel betaalde te willen gaan claimen: 'Ik verwijs die 8,8 procent naar het rijk der fabelen.'¹²⁶

Intussen is men binnen het AVBB druk in de weer om de vermeende benadeling van 8,8 procent te weerleggen. Er is een zware interne 'Werkgroep 8,8' in het leven geroepen.

Daarnaast wordt binnen het AVBB draagvlak verworven voor de gedragscode onder de lidverenigingen. Verder wacht men de kabinetsreactie en vervolgacties af.

Na een half jaar laat het AVBB weten dat het er niet in is geslaagd om de conclusie dat de prijsopdrijving 8,8 procent is geweest te weerleggen. Er wordt een ingewijde geciteerd die stelt: 'Als de gemiddelde prijsopdrijving niet 8,8 procent bedroeg, wat was het dan? Of je moet het terugbrengen naar nul, of je moet met een ander cijfer komen.'¹²⁷ Twee en een half jaar later schrijft *Het Financieele Dagblad*: 'Een eigen onderzoek naar de vermeende benadeling van opdrachtgevers heeft de bouwsector nooit aangedurfd. Aanvankelijk was dat wel de bedoeling na de publicatie van het eindrapport van de enquêtecommissie maar het onderzoek werd uiteindelijk gestaakt. Volgens betrokkenen lag de materie te gevoelig: door een alternatief percentage vast te stellen, zou de sector in feite schuld bekennen.'¹²⁸

*Rel over Vinex-locaties
maart 2003*

PvdA-kamerlid A. Duivesteyn vermoedt dat ook in de woningbouw afspraken zijn gemaakt tussen bouwers. Hij stelt in maart in *Cobouw*: 'Alle misstanden die de commissie heeft vastgesteld in de wegenbouw komen structureel ook voor op woningbouwlocaties. Het is alleen niet strafbaar, omdat daar sprake is van marktpartijen. Daar is de huizenkoper de dupe van, omdat die te veel betaalt.'¹²⁹

Ontwikkelaars reageren ontstemd. Directeur J. Fokkema van de organisatie van projectontwikkelaars, NEPROM, stelt: 'De enquêtecommissie is de weg kwijt.' En ook N. Rietdijk, directeur van de ontwikkelende woningbouwers, NVB, laat in *Cobouw* weten 'ontstemd en lichtelijk boos' te zijn.¹³⁰

Het kabinet reageert snel en stelt al eind maart dat projectontwikkelaars geen ongeoorloofde prijsafspraken hebben gemaakt.

*Perscommentaar
maart 2003*

De pers reageert teleurgesteld op de reactie van het kabinet op het enquêterapport. *VNG Magazine* vindt het kabinet 'erg mild'¹³¹, terwijl de *Haagse Courant* en *Cobouw* stellen dat er 'weinig lering wordt getrokken uit bouwenquête'¹³² en dat 'het kabinet halfslachtig is over fraude.'¹³³

NRC Handelsblad wijdt een scherp hoofdredactioneel commentaar aan de bouwfraude, waarin met name de houding van bouwondernemers wordt

gehekeld: 'Maar hoe zit het met de bouwers zelf? Hebben zij begrepen dat het *ancien regime* zichzelf definitief in diskrediet heeft gebracht? De ervaringen met de representanten van de bouwsector zijn tot nu toe niet hoopgevend. Tijdens de enquêteverhoren zelf werd de opstelling van de bouwvoormannen gekenmerkt door selectief geheugenverlies en ingestudeerde verdedigingsfrasen. Zij hielden in de eerste plaats hun juridische positie tegenover het OM en de NMA in de gaten. Met schuld en boete had het niet veel te maken. In die houding is na de openbare verhoren weinig veranderd. Bestuursvoorzitter Bemelmans van Heijmans gaf nog dit jaar bij de presentatie van de jaarcijfers aan dat zijn bedrijf eigenlijk niets misdaan heeft en daarom de juridische strijd met de NMA met vertrouwen tegemoet ziet. De enquête is voor de bouwers een hinderlijk oponthoud dat zij het liefst zo snel mogelijk vergeten. Om werkelijk een nieuw begin te maken moeten de ernstigste zaken voor de rechter worden gebracht. Het is de afronding van een proces dat met de enquête en de publiciteit daaromheen blijkbaar nog niet voltooid is.'¹³⁴

7. Verharding

*Nieuwe crisis
april-mei 2003*

Ongemeen fel haalt minister Kamp van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM) opeens uit als het NMA hem meldt dat bouwondernemers nog steeds illegaal bij elkaar komen. Zij hebben zich 'nog dit jaar schuldig gemaakt aan verboden vooroverleg.' Kamp stelt voorts dat 'er alles aan zal worden gedaan schade door prijsafspraken op de bouwbedrijven te verhalen.' De Kamer reageert geschokt. Kamp: 'Ik bemoei me met u. Als u samenspanst, overtreedt u de wet. U bedondert uw klanten. U benadeelt de belastingbetalers. Iedere keer als u de wet overtreedt zullen we u pakken en als voorbeeld stellen aan de rest.'¹³⁵ Het zou gaan om Ballast Nedam, Strukton, BAM, Dura Vermeer, Heijmans en Volker Wessels.

Brinkman reageert onthutst en heeft 'geen goed woord over voor bedrijven die zich nu nog schuldig maken aan vooroverleg. Mocht vast komen te staan dat bedrijven zich nu nog schuldig maken aan deze praktijken, dan dienen de betrokkenen hard te worden aangepakt.'¹³⁶ Brinkman verklaart

enkele dagen later dat de grote bouwers bij elkaar zijn geweest om gevolg te geven aan het verzoek van de NMA om het gezamenlijk eigendom van asfaltcentrales te ontvlechten. Tevens is gesproken over de positie van de grote bedrijven in de brancheverenigingen. Onderwerp van gesprek was daar juist dat de grote bedrijven sneller zouden willen veranderen dan de kleinere, maar door die laatste worden geremd. Vraag was hoe de grote bedrijven die impasse zouden kunnen doorbreken: uit het AVBB stappen? Of van binnenuit proberen veranderingen in gang te zetten?

De grote ondernemingen ontkennen met stelligheid enige betrokkenheid bij illegaal marktoverleg. Zij stellen dat zij onderling in overleg zijn over de ontvlechting van de asfaltcentrales, maar dat zij wel in de markt merken dat er nog steeds sprake is van vooroverleg. Heijmans stelt dat hun mensen daartoe zelfs benaderd zijn.

In de publieke opinie doet het er evenwel niet meer toe wat waar is: 'Hardleers. Bouwers gaan op de oude voet door,' oordeelt *Het Financieele Dagblad*.¹³⁷ En *Cobouw* stelt: 'Het laatste beetje goodwill voor de sector is verdwenen en dat heeft hij aan zichzelf te wijten. Door de misstap is de kans verkeken dat de bouw op redelijke termijn weer voor vol wordt aanzien. De schade voor de sector is niet te overzien. Alle geloofwaardigheid die nog restte, is verdwenen.'¹³⁸

Staatssecretaris van Financiën J. Wijn en minister Kamp zijn echter niet overtuigd van de onschuld van de (grote) bouwbedrijven en blijven ook in mei 2003 nog harde taal bezigen. Wijn herhaalt in de Kamer dat verscheidene bouwbedrijven nog steeds betrokken zijn bij illegale prijsafspraken. En Kamp stelt dat het AVBB illegale prijsafspraken niet af mag doen als een misverstand: 'Ik heb behoefte aan opmerkingen waaruit blijkt dat mensen zich realiseren dat het absoluut niet kon wat er is gebeurd.' En dat het AVBB probeert 'te ontkennen of te nuanceren' bevalt Kamp niet.¹³⁹

Het beeld van de bouw wordt verder negatief beïnvloed als *Zembla* op 22 mei 2003 meldt dat er ook vooroverleg is geweest over één van de grote infrastructurele projecten, de Betuweroute.

OM
april-oktober 2003

Er worden tientallen directieleden, bedrijfsdirecteuren en calculatoren van bouwbedrijven aangehouden. Onder hen zijn directeuren van de di-

visies infrastructuur van Volker Wessels, Koop Tjuchem en Heijmans. Sommige van hen worden drie tot vier weken in hechtenis gehouden. H. Koop, bestuursvoorzitter van Koop Holding, wordt later die maand in Duitsland aangehouden.

Heijmans reageert geprikkeld: 'Ze zijn 's morgens om zes uur van het bed gelicht, terwijl het om ze net zo goed had kunnen uitnodigen voor een gesprek.'¹⁴⁰ Heijmans voelt zich gecriminaliseerd. Bestuursvoorzitter Hoefsloot van Heijmans blijft evenwel achter zijn mensen staan.

Het OM verklaart dat er vier bouwbedrijven daadwerkelijk vervolgd zullen worden. Voorzitter van het college van procureurs-generaal, J. de Wijkerslooth, stelt daarop in *Trouw* in juli 2003 dat alle acht grote bouw-fraudezaken voor de rechter zullen worden gebracht. Het zal niet tot schikkingen komen.¹⁴¹ Daarmee reageert hij op een voorstel van Brinkman in mei. Brinkman daarover: 'Er is even sprake geweest van een gift aan Monumentenzorg of aan de opleiding van jonge bouwvakkers, maar men zei: laat dat achterwege. Het publiek zou het beschouwen als een aflat.'¹⁴²

Het OM verwacht in september evenwel verdere vertraging in de planning van de rechtszaken. Wel wordt bekend welke acht projecten onderwerp van strafrechtelijk onderzoek zijn. Het gaat om een dwarsdoorsnede van de bouw. Deze projecten vertegenwoordigen een gezamenlijke waarde van 25 miljoen euro en zijn met ruim 6 miljoen opgehoogd.

Ondertussen wordt er ook naarstig gezocht naar corruptie onder ambtenaren. De gemeente Amsterdam start een onderzoek.

*NMA
april-oktober 2003*

Dochterbedrijven van HBG en Volker Wessels spannen een kort geding aan tegen de NMA, omdat ze vinden dat de NMA documenten op onrechtmatige wijze in bezit heeft gekregen tijdens recente invallen

De NMA reageert hierop fel: 'Bouwers doen alles om te voorkomen dat de mededingingsautoriteit bewijsstukken in handen krijgt.'¹⁴³ De geschillenrechter spreekt echter uit dat de NMA de bestanden alleen in mag zien in bijzijn van een medewerker van de betrokken onderneming. De Rotterdamse rechtbank besluit in augustus in een andere zaak, dat bouw-

bedrijven verplicht zijn hun werknemers aan verhoren van de NMA te laten deelnemen als de NMA daarom vraagt. Heijmans had zich hier tegen verzet. De NMA meldt in oktober opnieuw dat er bedrijven niet meewerken aan onderzoeken, waaronder een dochter van Volker Wessels.

Drie kleine bouwondernemingen worden door de NMA in mei beschuldigd van het maken van kartelafspraken die plaatsvonden na de parlementaire enquête.

De NMA legt voorts de eerste boetes op. Koop Tjuchem, Ballast Nedam, Gruno en KWS krijgen elk een boete van ruim 300.000 euro vanwege prijsafspraken over een werk met een totale aanbestedingssom van 1,4 miljoen euro. Volker Wessels vindt de boete 'buitensporig' en tekent beroep aan.¹⁴⁴

Heijmans en Volker Wessels laten in september 2003 in *Cobouw* weten 'het onderste uit de kan' te zullen halen om boetes te voorkomen of te beperken. *Cobouw*: 'De bouwers verwijten Justitie willekeur bij de keuze van projecten die nu worden onderzocht. Het zit de bedrijven bovendien dwars dat niet alle inschrijvers van de acht onderzochte bouwprojecten door Justitie worden aangepakt.'¹⁴⁵

Ook BAM verzet zich tegen boetes van de NMA: 'Niet omdat wij dat willen. Maar als een andere partij (de overheid) niet wil praten dan moeten wij wel een juridische positie innemen.'¹⁴⁶ Ook AVBB-voorzitter Brinkman voegt zich in dit koor van verontwaardigde ondernemers: 'We willen serieus een streep onder het verleden zetten, maar helaas bepaalt de NMA de procedure. Daardoor wordt nu waarschijnlijk geval tot geval uitgeprocedeerd. Ik zou de NMA willen vragen. Beul, maak het kort. Jarenlange procedures vind ik niet goed. Bedrijven snappen heus wel dat ze sancties krijgen. Maar dat kan echt sneller. Geloof me. We leggen liever een nieuw spoorlijn aan, dan dat we doorgaan met dit soort gezeur.'¹⁴⁷

*Claims
april-oktober 2003*

De NV Schiphol zal niet gaan claimen. Bestuursvoorzitter van NV Schiphol, G. Cerfontaine: 'Het leek me plezierig elkaar recht in de ogen te kijken. Ik heb de bestuursvoorzitters drie vragen voorgelegd. Zijn er capaciteitsafspraken gemaakt, zijn er prijsafspraken gemaakt en was er sprake van integriteitschendingen?' Conclusie is dat er alleen marktafspraken waren: 'Op dit moment zie ik dan ook geen reden voor verdere actie.'¹⁴⁸

Het Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden dient in juni 2003 een claim in van 1,4 miljoen euro. De VNG richt tegelijkertijd de Stichting Regres Bouwnijverheid op die de schade namens zestig gemeenten gaat terugvorderen. Minister van VROM, S. Dekker, meldt dat meer dan honderd geschillen met aannemers aan de Raad van Arbitrage worden voorgelegd. Zij wil proefprocessen aanspannen om haar geld terug te krijgen. Ook het Waterschap Friesland meldt zich met een claim van 175.000 euro. De gezamenlijke waterschappen claimen, zo blijkt in augustus, in totaal 12,8 miljoen euro van bouwondernemers. In oktober 2003 blijken er bij de Raad van Arbitrage elfhonderd bezwaren ingediend, waarvan er inmiddels vierhonderd in behandeling zijn genomen.

*Ondernemers en Brinkman
april-oktober 2003*

Veel bouwondernemers zijn door de arrestaties en de harde lijn van het OM en de NMA in paniek. Opeens worden er advocaten geraadpleegd om vast te stellen wie nu eigenlijk waar voor verantwoordelijk is. Andere ondernemers zijn boos op de overheid: 'Gemeenten vragen ons nog steeds van alles en nog wat te sponsoren. "Joh, doe niet zo lullig." Tegelijkertijd worden we afgeschilderd als criminelen en moeten we opeens concurreren terwijl we in die gemeenten daarvoor het werk altijd één op één kregen,' aldus een ondernemer.¹⁴⁹

En ook onderling verhardten de posities. De grote bedrijven willen breken met het verleden.

Zij willen snelle veranderingen, waaronder een duidelijke gedragscode.

Veel van de kleinere en middelgrote ondernemingen zien dat de grote bedrijven onder vuur liggen en hopen dat de beker aan hen voorbij gaat. Zij kiezen een veel behoudender opstelling: een code wordt toch beschouwd als bureaucratisch en zij willen de onderlinge tegoeden niet zomaar laten zitten, maar die voor een paar jaar bevriezen. Een lid van de raad van bestuur van een grote onderneming wil echter resoluut breken met het verleden en stelt voor de deurwaarder af te sturen op bedrijven die weigeren rekeningen te betalen met een beroep op tegoeden. Het AVBB hierover: 'Dit overleg leeft sterk in de markt. Iedereen die zich een beetje verdiept in de sector, kan op zijn vingers natellen dat de openstaande tegoeden een probleem vormen.'¹⁵⁰

Tijdens de bouwcrisis was het overleg van de bestuurders van het grootbedrijf een belangrijk overlegorgaan dat naast het bestuur van het AVBB en de lidverenigingen opereerde. AVBB-voorzitter Brinkman was de verbindende schakel tussen beide. Tijdens de crisis nam hij deel aan het overleg van het grootbedrijf.

In een aantal kwesties is de rol van het grootbedrijf volgens betrokkenen bepalend geweest:

- de (discussie over de) invoering van een gedragscode in 2002 en 2003
- de fusie van lidverenigingen van het AVBB tot Bouwend Nederland (gestart in 2003).

Later waren ook het aan de NMA overhandigen van de schaduwboekhoudingen in het voorjaar van 2004 en de afhandeling van de boetes in 2004 en 2005 acties waarin het grootbedrijf leidend was.

Het AVBB probeert intern en extern vooral te pacificeren. Voorzitter Brinkman doet in mei 2003 pogingen begrip te wekken voor de positie van bouwondernemers: 'Natuurlijk moeten de grootste zondaars worden gestraft. Maar wie zit er nu te wachten op maandenlange onzekerheid, op juridische procedures, die de bouw alleen maar verder beschadigen? Ze laten de sector bungelen.' Bouwers 'voelen zich tot in hun ziel gegriefd door de manier waarop ze nu worden behandeld door de politiek, het OM en de NMA. Ze worden als boeven behandeld, terwijl het doorgaans hardwerkende mensen zijn. Dat wekt enorme weerstand. Ik vrees dat dit nog jaren door zal etteren.'¹⁵¹

Intussen begint men zich in de bouw te realiseren dat het niet zo gemakkelijk goed zal komen tussen overheid en bouwondernemers. Heijmans' voorzitter Hoefsloot ontpopt zich als de spreekbuis van een nieuwe, redelijke benadering. Hij stelt in mei 2003 dat er 'leiders van buiten de aannemerij moeten helpen de breuk tussen overheid en bouwwereld te lijmen.'¹⁵² En een maand later laat hij weten dat 'de grote Nederlandse bouwers willen starten met een proces van verzoening, maar de overheid moet daarvoor wel de voorwaarden scheppen.'¹⁵³ En in augustus zegt Hoefsloot over de relatie met de overheid: 'We lijken verlamd door het verleden. De bouwfraude heeft ons van elkaar verwijderd. We praten niet meer met elkaar. En dat is buitengewoon vervelend.'¹⁵⁴ Van Vonno van de BAM sluit zich in september bij Hoefsloot aan: 'Wij hebben een hele mooie organisatie. Het zou goed zijn als de bouw verstandig met de overheid om de tafel gaat zitten om te kijken hoe we verder moeten. Nu achtervolgt het ons nog steeds. Als het zo doorgaat schrijven jullie over vijf jaar nog

steeds hierover. Wij hebben behoefte aan een einde aan deze discussie. Wat nu gebeurt, is fnuikend voor de sector. Ik wil graag met de overheid om tafel gaan zitten voor een serieus en verstandig gesprek om tot een vergelijk te komen, want vanuit de sector is het heel vervelend als dit lang blijft hangen.’¹⁵⁵

8. Tijdelijke verzoening

*Kabinet
november 2003*

In vervolg op het *Actieplan Bouw* uit september 2003 organiseert het kabinet eind november een bijeenkomst waar de drie ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (venw) en Economische Zaken (EZ) hun plannen voor 2003-2007 presenteren en waar normalisatie van de verhoudingen met de bouw centraal staat.

Deze verzoeningsbijeenkomst sluit aan op de in het actieplan gepropageerde nieuwe zakelijkheid. In het plan wordt onder andere gesteld, dat het ministerie van EZ aanspreekpunt voor de bouw wordt, er onderzoek komt naar structuurkenmerken van de bouw, er een onafhankelijke commissie komt die adviseert over de vernieuwing van de bouw, het Uniform Aanbestedingsreglement in 2003 zal worden aangepast en er een landelijk opererend kenniscentrum voor bouwaanbestedingen komt.

De ministers van EZ, VROM en venw publiceren eind november hun *Toekomstperspectief bouwsector*. Het gaat om een veranderingsprogramma voor de bouw voor de periode 2003-2007. Hoofddoelstellingen zijn marktwerking in de bouw, normalisering van de verhoudingen tussen overheid en bouwbedrijfsleven en bedrijfsleven onderling, het herstel van vertrouwen en het verbeteren van de (prijs)kwaliteit. Minister van Economische Zaken, L. Brinkhorst, stelt, dat de sector ‘binnen vier jaar weer trots op zichzelf moet zijn.’¹⁵⁶ Minister Dekker stelt tegelijkertijd luid en duidelijk, dat ‘een collectieve schikking voor de bouwfraude een verkeerd signaal is en definitief van de baan.’¹⁵⁷

*Gedragscode
december 2003*

Het AVBB meldt dat de Stichting Beoordeling Integriteit Bouw (SBIB), die toeziet op de invoering en handhaving van de gedragscode, die de integriteit van bouwbedrijven regelt, definitief van start gaat op 1 januari 2004. Er is een commissie van toezicht van onafhankelijke, gezaghebbende personen, onder leiding van oud secretaris-generaal van VROM, R. den Dunen.

9. Opnieuw verharding

*OM
december 2003 - januari 2004*

Het OM maakt bekend dat twaalf vertegenwoordigers van vier bouwondernemingen strafrechtelijk vervolgd worden. De aanklachten zijn: oplichting, heling, valsheid in geschrifte, overtreding van de wet op de mededinging en lidmaatschap van een criminele organisatie. ‘De criminele organisatie heeft betrekking op het illegale bouwkartel en het maken van verboden prijsafspraken,’ aldus het OM in *de Volkskrant* van 17 december 2003. De vier bedrijven die vervolgd zullen worden zijn Heijmans, BAM, Koop Tjuchem en KWS. Over de vervolging van nog eens honderd verdachten, waaronder twintig aannemers, zal het OM nog besluiten. *De Volkskrant* stelt: ‘De bouwwereld kende een verregaande organisatiegraad in illegaal voorvergaderen over verboden prijsafspraken. De wet werd goed georganiseerd en in goed overleg overtreden. Iedereen deed mee en daarom deed iedereen mee.’¹⁵⁸

Het AVBB spreekt van een zwarte dag voor de bouw, maar het afsluiten van het verleden is nodig om weer een vertrouwensbasis te krijgen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, tussen bouw en samenleving. Wel zet het AVBB vraagtekens bij de benadering van het OM om slechts vier bedrijven te vervolgen: ‘De bouwfraude is een sectorbreed probleem.’¹⁵⁹ Grote ondernemingen als Heijmans, BAM en Volker Wessels laten weten dat de betreffende medewerkers gewoon in functie blijven.

NMA
december 2003-januari 2004

Eind december deelt de NMA aan iets meer dan dertig bedrijven een boete uit van meer dan 100 miljoen euro. De grootste boete gaat naar de BAM Groep: 27,5 miljoen euro.

Heijmans laat weten dat 'het toch heel hard aankomt'¹⁶⁰, juist ook omdat Heijmans een lobby campagne voor een schikking was begonnen in de Tweede Kamer. Heijmans brengt de boete van 15 miljoen evenwel direct al in januari 2004 ten laste van het resultaat over 2003. Ballast Nedam laat daarentegen weten de hoogte van de boete te zullen aanvechten. En Brinkman stelt: 'Wij moeten een keer schoon schip maken. Het duurt allemaal veel te lang. Op een gegeven ogenblik moeten wij verder met elkaar. Als er steeds onderling geprocedeerd wordt, is dat niet bevorderlijk voor de verhoudingen.'¹⁶¹

Algemeen directeur P. Kalbfleisch van de NMA vindt het jammer dat de bouw nog steeds geen sorry heeft gezegd: 'De bouw heeft op geen enkele manier excuses aangeboden omtrent de bouwfraude. Hij had zich ook kunnen voorstellen dat bestuurders "die de zaak hebben verknald" waren afgetreden.'¹⁶² Het vrijwillig betalen van boetes zou hij als rechter een goed signaal ('tof') hebben gevonden.

Aanval op Marijke Vos
december 2003

Kamerlid Vos stoort zich aan het kabinet: 'Zij lijken het verleden maar liever dood te zwijgen.' Ook de opmerking van Brinkhorst dat de goede bedrijven niet mogen lijden onder de kwaden is haar in het verkeerde keelgat geschoten: 'We hebben toch aangetoond dat de gehele GWW-sector, installatiebranche en dakdekkers bij de prijsafspraken waren betrokken.'¹⁶³

EIB-directeur Buur trekt in *Cobouw* ten strijde tegen kamerlid M. Vos: 'Voor de top van de grote bouwbedrijven in Nederland is het maar goed dat mevrouw Vos het niet voor het zeggen heeft. Als het aan (haar) ligt, hadden de toplieden allang moeten aftreden. Mevrouw Vos is boos op de bouw. Er is volgens haar niets gebeurd.' En verderop schrijft hij: 'Wie houdt hier nu eigenlijk de boel slepende?' Volgens Buur is er al lang sprake van 'schoon schip'.¹⁶⁴ In een interview in datzelfde *Cobouw* legt hij het nog eens uit. 'De bouw heeft het etiket opgeplakt gekregen dat zij fout is.

Mevrouw Vos is daar de verpersoonlijking van. Vos heeft natuurlijk het goed recht te vinden wat zij vindt. Maar zij moet ook op haar tellen passen. Zij wordt overal aangekondigd als de commissievoorzitter van de bouwenquête. Maar die functie heeft zij al ruim een jaar niet meer.' Voorts blijft Buur zich verzetten tegen het beeld dat de bouw aan prijsopdrijving heeft gedaan: 'De bewijzen zijn heel dun.' Buur geeft weliswaar toe dat uit de enquête 'details zijn gekomen, die het imago van de bouw zeker geen goed hebben gedaan. Maar daarmee is niet gezegd dat de hele bedrijfstak zich schuldig maakt aan verboden praktijken.'¹⁶⁵

Claims
januari 2004

De Volkskrant meldt in januari 2004 dat de bouw een claim van 100 miljoen euro boven het hoofd hangt van de kant van de rijksoverheid. De Stichting Regres die namens 75 gemeenten opereert, meldt tientallen miljoenen euro's bij bouwondernemers te gaan verhalen.

10. Schaduwboekhouding in de sector kantoren en woningen

Regieraad Bouw
februari 2004

Op 6 februari 2004 wordt de Regieraad Bouw ingesteld, onder leiding van oud-topondernemer J. Hovers. Opdracht aan de Regieraad is veranderingsprocessen in de bouwsector op gang te brengen en te houden zodat de sector weer het predikaat 'gezond, transparant, innovatief' kan voeren. Deelnemers uit de bouw zijn onder anderen G.J. van de Pol van het bouwbedrijf Midden-Betuwe en Hazewinkel van Volker Wessels.

Schaduwboekhouding Boele & Van Eesteren
februari 2004

Er duikt een schaduwboekhouding in de sector kantoren en woningen op. Die is van Boele & Van Eesteren, een dochter van Volker Wessels. Het bericht in *De Telegraaf* slaat in als een bom. Ook duikt er een schaduwboekhouding in de installatiesector op. Het gaat om een dochter van TBI. Ook nu is *De Telegraaf* de bringer van het nieuws.

Conclusie is dat de bouwfraude zich niet beperkt tot de infrastructuur, maar de hele bouw omvat. En uit de schaduwboekhouding van Boele & Van Eesteren blijkt dat huidige topmannen van grote ondernemingen goed op de hoogte zijn. Sterker nog, op de hoogte zijn omdat ze in het verleden zelf afspraken maakten.

De klokkenluider die de boekhouding van Boele & Van Eesteren naar buiten bracht, vertelt later in juni 2004 hoe hij aanvankelijk van het kastje naar de muur werd gestuurd. Op 29 januari 2004 belt de klokkenluider *De Telegraaf*. ‘Omdat ik bang was dat Justitie het onder het tapijt zou vegen.’ En *De Telegraaf* verhaalt: ‘Op 5 februari belt hij vervolgens het landelijk parket in Rotterdam. Die verwijst hem weer door naar de NMA, en ook daar krijgt hij een doorverwijzing. Als hij vervolgens laat weten aangifte van bouwfraude te willen doen, krijgt hij te horen dat hij met de KLPD in Driebergen moet bellen. Daar wordt hij doorverbonden met Bert Leppers, die belast is met bouwfraudezaken. Aangezien de klokkenluider Leppers vertelt dat hij liever anoniem blijft, laat de KLPD-man hem weten dat hij gebeld wordt door iemand van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). Met twee CIE-leden heeft hij op 10 februari een afspraak. Ook zij zien het belang van de verrekeningslijsten. Eén van hen liet zich ontvalen dat het dossier “politieke herrie” zal opleveren. De CIE adviseert hem aangifte te doen en de volgende dag wordt de klokkenluider twee uur lang door Leppers en nog twee anderen gehoord. Ook de KLPD reageert onthutst na het verhoor. Dezelfde dag laat deze krant weten op 14 februari de nieuwe bouwfraudeaffaire te onthullen. Het OM laat hem dan nog weten dat hij, na zijn verklaring te hebben ondertekend, zal worden begeleid door een beveiligingsinstantie. Of hij het tot maandag uit zou kunnen zingen. “Maar dat heb ik niet afgewacht, ik wist hoe dit verhaal als een bom in zou slaan bij betrokkenen. Dus heb ik mijn spullen gepakt en ben ondergedoken.” Uit angst voor represailles verhuist hij kort daarna.’¹⁶⁶ Ook de gebroeders Bos melden in *De Telegraaf* dat zij bang zijn geweest. C. Bos, de broer van de klokkenluider: ‘Om geen enkel risico te lopen had mijn broer een deel van de schaduwboekhouding om zijn lichaam gebonden. We hielden er rekening mee dat we door een groep door de bouwwereld ingehuurde Joegoslaven zouden worden overvalen.’¹⁶⁷

Perscommentaar
februari 2004

Het Financieel Dagblad trekt harde conclusies: ‘Ruim twee jaar lang beweren de bouwers hun leven gebeterd te hebben. Verboden praktijken zouden sinds november 2001 niet meer voorkomen in hun sector. De bouwwereld reageert dan ook schamper op diegenen die in twijfel trekken of de sector de diepgewortelde praktijken geheel achter zich heeft gelaten. Het probleem is dat het publiek dit niet gelooft. De openbaarmaking deze maand van twee nieuwe schaduwboekhoudingen heeft de geloofwaardigheid van de bouwers ernstig aangetast. De illegale praktijken waar de bouwdirecteuren niets van zouden hebben geweten, blijken binnen de gehele bouwsector *usance* te zijn geweest. De bouwers hebben een onvergeeflijke inschattingsfout gemaakt door het vertrouwen van opdrachtgevers en publiek te vragen en tegelijkertijd het verleden toe te blijven dekken. Bij de nog lang niet voltooide cultuuromslag dienen de huidige bestuursverantwoordelijken zich de vraag te stellen of zij nog wel genoeg aanzien hebben om dit gecompliceerde en delicate werk aan te kunnen nemen.’¹⁶⁸

Tweede Kamer
februari 2004

De Tweede Kamer is woedend. De PvdA pleit zelfs voor een nieuwe enquête. Ditmaal moeten ook commissarissen worden verhoord. Kamerlid Vos steunt het voorstel en stelt ‘dat de betrokken commissarissen zich passief en laks hebben opgesteld bij het “schoon schip” maken.’¹⁶⁹ Minister van EZ, Brinkhorst, zei eerder al: ‘Want het is zaak om, nu de tijd daarvoor rijp lijkt te zijn, het ijzer te smeden. Het besef dat de bouwsector moet veranderen is nog niet in alle geledingen doorgedrongen.’¹⁷⁰ Hij is het zat en doet ‘een klemmend beroep op het bedrijfsleven melding te maken van foute praktijken.’¹⁷¹ Er volgt een ultimatum aan de bouw. Wie niet vóór 1 mei 2004 zijn schaduwboekhouding inlevert, krijgt geen overheidsopdrachten meer.

De pers reageert kritisch. *De Telegraaf*: ‘Door zelf naar de NMA te gaan, kunnen bedrijven strafrechtelijke vervolging voorkomen. Alleen het bedrijf zal waarschijnlijk beboet worden. Mogelijk is dit in overeenstemming met de wet, maar het is moeilijk verteerbaar dat bedrijven en directeuren die zo flagrant de wet hebben overtreden, er zo van afkomen.’¹⁷²

Brinkman roept bouwers op tot volledige openheid. 'Als de individuele bouwbedrijven hun blazoën willen zuiveren, moeten zij zich niet verschuilen achter juridische procedures.'¹⁷³

Maar de kritische wetenschapster I. Maignan, die het AVBB adviseert over reputatieherstel stelt: 'Het is duidelijk dat de bouwers bewust hebben gelogen. Brinkman had vorige week moeten zeggen dat hij in hen teleurgesteld is en dat hij ze niet op een geloofwaardige manier kan vertegenwoordigen.'¹⁷⁴

De grootste Nederlandse bouwer, BAM, laat weten dat zij 'hebben besloten om de koers 180 graden te wijzigen om niet langer vanuit het defensief te hoeven opereren. We geven volledige openheid van zaken.'¹⁷⁵ Vervolgens levert de BAM zijn schaduwboekhoudingen in. Van Vonno verklaart in datzelfde artikel: 'Ik kan beloven dat het sinds november 2001 afgelopen is bij ons. Ik kan dat ook zeggen voor een aantal collega's. Maar niet voor de hele bouw.' En elders zegt hij: 'Wij zitten hier niet te slapen. Als blijkt dat een medewerker niet mee kan met de nieuwe manier van werk binnen halen, is het afgelopen.'¹⁷⁶ Van Vonno stelt 'niet te hebben geweten dat de omvang van het verboden vooroverleg en marktverdeling in de bouw zo groot was als uit nieuwe schaduwboekhoudingen blijkt. Eén keer was ik aanwezig bij vooroverleg. Dat was ruim dertig jaar geleden.'¹⁷⁷ En over de nieuwe onthullingen zegt hij: 'Ik was verbaasd over de omvang en dat ben ik nog steeds.'¹⁷⁸

Ook bedrijven als Heijmans, Ballast Nedam, Volker Stevin, Dura Vermeer en Strukton leveren hun schaduwboekhoudingen in. Een woordvoerder van de NMA spreekt over een omslag, maar wetenschapster Maignan merkt op dat het toch raar is dat ondernemers die eerst het bestaan van schaduwboekhoudingen ontkennen, ze nu en masse aanbieden aan de NMA.

Bestuursvoorzitter Hazewinkel treedt terug uit de Regieraad Bouw vanwege de onthulling van de schaduwboekhouding bij dochteronderneming Boele & Van Eesteren. Datzelfde doet de bestuursvoorzitter van Imtech vanwege de schaduwboekhouding in de installatiesector. Hun geloofwaardigheid is door de onthullingen ernstig ondermijnd. Ook de directievoorzitter van Boele & Van Eesteren, P. van Bergeijk, treedt terug, maar blijft actief binnen Volker Wessels.

Hazewinkel verklaart niets te hebben geweten van het bestaan van de schaduwboekhouding van Boele & Van Eesteren. Hij is daar niet boos over geworden: 'Boos zijn kost alleen maar energie.' Hij geeft aan dat nu alle stukken naar de NMA gaan: 'We kunnen namelijk niet verder als steeds belastende documenten uit het verleden blijven opduiken.' Er loopt nu een intern onderzoek. 'We hebben in 2001 alleen een onderzoek ingesteld bij onze bedrijven in de weg- en waterbouw, omdat niets erop duidde dat in de bouw- en vastgoedsector hetzelfde gebeurde. De onderzoeken van de NMA, Justitie en de parlementaire enquêtecommissie concentreerden zich ook volledig op wat in de weg- en waterbouw speelde.'¹⁷⁹

11. Het doek valt

Nieuwe onthullingen
maart 2004

De Volkskrant publiceert dat de huidige voorzitters van de raden van bestuur van TBI, Dura Vermeer en oud-leden van HBG betrokken waren bij prijsafspraken en er dus van wisten en weten. Bestuursvoorzitter van Dura Vermeer, D. van Well en zijn TBI-collega A. Woudenberg ontkennen. Van Well zegt zich 'dit specifieke geval niet te kunnen herinneren.' En Woudenberg zegt, dat 'het mij niet meer helder voor de geest staat.' (180) Maar opnieuw is de bouw in opspraak. En *de Volkskrant* schrijft: 'Het Nederlandse bedrijfsleven heeft zijn onschuld verloren. Bij de bouwfraude blijken niet alleen ondergeschikten, maar ook bovenbazen betrokken te zijn.' Vervolgens publiceert de krant deals waarbij huidige topmannen destijds betrokken waren. 'De top van de bouwsector heeft tegenover de parlementaire enquêtecommissie steeds elke persoonlijke betrokkenheid bij verboden afspraken ontkend. De sector kan alleen schoon schip maken als de onderste steen boven komt. Dit geldt niet alleen voor de betrokkenheid van de bestuurders, maar ook voor het falend toezicht van commissarissen.'¹⁸¹ Bestuursvoorzitter Kottman van Ballast Nedam ergert zich aan het gemak waarmee deze beschuldigingen worden geuit. De case waar *de Volkskrant* mee komt is een hele oude: 'Dat speelt in 1986. Waar gaat dit over? Ik ben hier niet aangesteld als historicus.' Hij sluit niet uit dat die kennis wel aanwezig was bij divisiedirecteuren: 'Je kunt je voorstellen dat de top de opdracht gaf: haal meer orders binnen, linksom of rechtsom. Hoe je het doet, zoek je maar uit.'¹⁸²

En opnieuw duikt een schaduwboekhouding op. Installateurs maakten, volgens *NRC Handelsblad*, ook prijsafspraken op de Vinex-locaties. Een dag later meldt *De Telegraaf*, dat het hier om afspraken gaat van 1994 tot 2001 toen R. Platschorre, echtgenoot van minister van Verkeer en Waterstaat, C. Peijs, voorzitter van de raad van bestuur van TBI was. Platschorre geeft vervolgens in interviews met *de Volkskrant*, *Het Financieel Dagblad* en *NRC Handelsblad* in april 2004 alles toe: ‘Wat ik wel kan zeggen, is dat als je lang in de bouw zit, je weet dat de praktijken die voor 1992 normaal waren, daarna zijn voortgezet. Alles is gewoon doorgegaan en niemand stopte. Dat wist de overheid en ook de bouwwereld.’ (183) En elders: ‘Het klopt dat ik nooit opdracht heb gegeven tot onderzoek. Want ook over die praktijken is men pas na 2001 anders gaan denken.’¹⁸⁴ ‘Want hij wist dat ze nog doorgingen: “Dat had wel een markeringspunt moeten zijn. Maar het is niet gebeurd,” zegt hij, zijn schouders ophalend. “Ik verwijt ook mijzelf dat mijn eigen antenne niet heeft gefunctioneerd.”’¹⁸⁵

*Acties NMA
maart-juni 2004*

In de maanden maart en april melden steeds meer bedrijven hun schaduwboekhoudingen aan bij de NMA. Voor 1 mei melden vierhonderd bouwers zich aan. Zij vertegenwoordigen 70 procent van de bouwomzet. Kalbfleisch maakt de balans op: ‘Een groot aantal bouwers heeft zich nog altijd niet bij ons gemeld. Daar zitten ook bedrijven tussen waarvan wij weten dat ze hebben meegedaan aan illegale afspraken. Laat ik duidelijk zijn: die gaan we aanpakken.’¹⁸⁶

Drie kleine Noord-Hollandse bedrijven betalen als eerste ondernemingen de NMA-boetes. Heijmans en Soletanche krijgen ieder een boete van 50.000 euro van de NMA. In juni beboet de NMA 12 dakdekkerbedrijven. De boetes variëren van 3.900 tot 326.800 euro.

De NMA laat in juni blijken aanknopingspunten te hebben om ook in de woningbouw naar afspraken te zoeken. Tevens wordt gemeld dat de NMA onderzoek doet naar de betrokkenheid van oud-minister Jorritsma. Haar naam staat vermeld in de schaduwboekhouding van Boele & Van Eesteren.

Ook de baggersector wordt onderworpen aan onderzoek van de NMA. Boskalis ontkent elke betrokkenheid. Boskalis stelt geen bouwbedrijf te zijn, maar een internationaal baggerbedrijf, dat zijn geld voornamelijk

verdient in buitenlandse markten. Wel is Boskalis in Nederland actief in de zandhandel.

De NMA stelt voorts onderzoek te doen naar prijsafspraken bij de aanbesteding van de Hoge Snelheidslijn (HS1).

In juni meldt de NMA dat het onderzoek naar de bouwfraude beschouwd wordt ‘als één van de successen’ van de NMA.¹⁸⁷ Zo zouden de prijzen voor aanbestedingen fors gedaald zijn. Kalbfleisch signaleert een cultuuromslag in de bouw. Bedrijven willen het tijdperk van onderlinge prijsafspraken zo snel mogelijk achter zich laten. ‘In beroep gaan tegen besluiten van de NMA kost niet alleen veel tijd, maar het leidt ook te veel af van hun kernactiviteit, te weten bouwen.’¹⁸⁸ En Kalbfleisch stelt in *Co-bouw*: ‘De grote bouwbedrijven geven het goede voorbeeld en zijn 180 graden gedraaid in hun benadering van de bouwfraudeaffaire. De medewerking die we nu ondervinden, beschouw ik toch wel als een soort sorry. Ik hoor niemand prijsafspraken meer goedpraten of rechtvaardigen.’¹⁸⁹

Het rijk verwacht, volgens de *Voorjaarsnota* in mei 2004, 100 miljoen euro inkomsten uit claims, 100 miljoen uit reeds opgelegde boetes en 160 miljoen vanwege nieuwe boetes.

*Sancties
april 2004*

IKEA meldt in april 2004 vanwege de bouwfraude niet meer te willen werken met een aantal bedrijven die betrokken zijn geweest bij aanbestedingen van de bouw van IKEA-vestigingen. Ook Philips, Shell, ING en ABN AMRO dreigen met sancties tegen malafide bouwbedrijven.

*Brinkman en ondernemers
april-juni 2004*

Brinkman pleit in april 2004 voor meer coördinatie van overheidsacties. Hij vindt zich op over de acties van de belastingdienst. ‘Je kunt niet blijven schoppen tegen iemand die al op de grond ligt. We hebben het hier wel over een sector waarin 400.000 mensen werken.’¹⁹⁰

Voor het eerst maken bouwondernemers excuses. De bestuurders van Dura Vermeer, Van Well en T. Nelissen zijn in *NRC Handelsblad* openhartig. Van Well: ‘Nagenoeg iedere bouwbestuurder van nu die door de rangen

heen gegroeid is, heeft er of zelf mee te maken gehad of had er weet van. Ik ben 31 jaar in dienst van dit bedrijf en ergens in mijn carrière kwam ik dit tegen.' Nelissen: 'Voor mij geldt hetzelfde.'¹⁹¹ Van Well biedt excuses aan, maar benadrukt dat de BV Nederland niet benadeeld is.

Cobouw meldt in mei 2004 dat de achttien meest toonaangevende ondernemingen in de bouwnijverheid in 2003 een lagere omzet hebben behaald en veel personeel hebben ontslagen. Tegelijkertijd steeg de winst van deze ondernemingen en dat is opmerkelijk vooral wanneer bedacht wordt dat deze ondernemingen tientallen miljoenen euro's boete van de NMA al op de winst hebben ingehouden. Ook onderzoeker F. J. Jansen van het EIB wijst erop dat het grootbedrijf in 2003 een iets lagere omzet dan in 2002 realiseerde, maar ondanks de 77 miljoen euro boete van de NMA toch een hogere netto winstmarge haalde dan in 2002.¹⁹²

In diverse publicaties constateert men dat de prijzen van bouwwerken aanzienlijk dalen. *Het Financieel Dagblad* meldt dat in een aantal gevallen de prijs 20 tot 30% lager is dan de overheid voorheen betaalde.¹⁹³

Opvallend is dat de beurskoersen (nog) niet reageren op de bouwaffaire. Aandelenkoersen van bouwondernemingen doen het beter dan de beursindex AEX. Van Vonno van BAM stelt: 'De financiële markten logenstraffen het vermeende gebrek aan vertrouwen. Toen wij aandelen moesten uitgeven om de acquisitie van HBG te financieren konden we met moeite dik 13 euro halen. Nu twee jaar later staat de koers op bijna 32 euro. En dat op een moment dat beleggers niet weten hoe hoog de boetes uit gaan vallen. Zij hebben dus vertrouwen in ons.'¹⁹⁴

12. Naar een afwikkeling

Cultuurverandering?
juli - december 2004

Net voor de zomer zet de AVBB een nieuw offensief in om cultuurverandering in de bouw te agenderen. Twee acties springen in het oog. Een kritische publicatie en een gastspreker op het AVBB-congres. Het AVBB publiceert *Verbeteren van het aanzien*, een bundel waarin vijf externe deskundigen hun visie geven op de vraag hoe de bouw zijn aanzien kan verbeteren. J. Straatman, directeur corporate communicatie van de Universiteit van Amsterdam zegt: 'De bouw is een jungle, net als de tweedehands

automarkt en de paardenbranche. Daar is altijd iemand de klos. Je bent zelf de aanstichter van je reputatie, ook al word je die reputatie door anderen toegeschreven.'¹⁹⁵

Op het AVBB-congres spreekt 'aannemer' Fred Boogert (een rol van zT Hollandia acteur Frank Lammers) de bouw toe: 'We moeten breken met het verleden en toch het goede behouden. De pers en de politiek willen ons doen geloven dat de bouw in luxe baadt omdat we onze opdrachtgevers jarenlang hebben opgelicht. Kijk om u heen. Ziet u een Rolex om de arm van uw buurman? Staat het parkeerterrein vol met patserwagens? Hangen onze vrouwen vol met goud en achttien karaats diamanten? Ik dacht het niet. We willen eerlijke prijzen voor eerlijk werk. En als we dat niet meer mogen regelen via vooroverleg, zullen we iets anders moeten bedenken. Daarom heb ik een simpel voorstel. We komen nooit meer bij elkaar voor vooroverleg. Het enige dat we elkaar vandaag, hier beloven is dat we allemaal 8,8 procent optellen bij onze basale calculaties. Met dank aan Marijke Vos. En van een deel van die 8,8 procent richten we een fonds in voor bedrijven die te weinig werk gegund krijgen. Zo kunnen we zorgen dat iedereen toch een keer aan de beurt komt, zo kunnen we zorgen dat we voor al die duizenden gezinnen brood op de plank krijgen. Alles moet anders worden, opdat alles hetzelfde kan blijven.'¹⁹⁶ Brinkman haast zich na de pauze op het congres te zeggen dat het hier een 'persiflage' betreft. Veel ondernemers bleken het eens te zijn met Lammers.

Nu het doek gevallen is begint de toon te veranderen. *Het Financieel Dagblad* begint een serie over cultuurverandering in de bouw. In die serie vraagt B. Bossink van de Vrije Universiteit zich af of het wel goed zal komen met de bouw. 'De bouwwereld is immers zeer gefragmenteerd. Er zijn allerlei initiatieven, maar er is niemand die boven de partijen staat en ervoor zorgt dat er wezenlijk iets verandert aan de structuur van de bouw en de wijze waarop innovaties worden ingevoerd.' Hij pleit ervoor dat de overheid de rol op zich neemt om de bouw te veranderen. 'Als er vanuit de overheid één regisseur zou opstaan, zou dat de sector een enorme impuls kunnen geven. De overheid moet de boel op grote schaal opschudden.'¹⁹⁷ Ook de Maastrichtse criminoloog Van den Heuvel is sceptisch: 'Op de lange duur moet het natuurlijk wel iets fatsoenlijker en transparanter, ook door Europese regelgeving en gedragscodes. Maar of wij nog een echte cultuuromslag meemaken, betwijfel ik.'¹⁹⁸

Heijmans' topman Hoefsloot is daarentegen optimistisch: 'Misschien is dat fixeren op prijs wel de reden dat de bouw zoveel klaagt over op-

drachtgevers. We moeten daar echt eens mee ophouden en zelf veel meer doen aan de verbetering van onze kwaliteit. Kom maar eens met een waardevoorstel bij de opdrachtgever. Ruik zelf je kansen en neem die waar. Ga als bouwer zelf eens dingen verzinnen. Hoe doe je dat? Door meer te weten dan de anderen hoe de wensen zijn van de opdrachtgever. En vooral ook door niet allemaal hetzelfde te willen.²¹⁹⁹ En Brinkman zegt over het veranderen van de sector sinds de recente ontdekking van nieuwe schaduwboekhoudingen (waar hij terloops ook nog even over zegt ‘binnenkamers was dit niets nieuws’): ‘Achteraf was het eigenlijk niet zo ongelukkig. Het heeft de processen versneld. In feite heeft de bouwenquête een bewustwording in gang gezet. De bouw had vroeger een wereldbeeld van “wij” tegen “zij”. Maar nu zie je dat de bouw gaat deelnemen aan het maatschappelijk debat.’²²⁰⁰

Dwars op de gewenste cultuurverandering zijn er natuurlijk ook nog steeds geluiden dat het allemaal wel meevalt of begrijpelijk is. Een directeur van een bouwmanagementbureau haalt in *Cobouw* uit naar de politici die zich bezighouden met de bouwfraude²²⁰¹, een directeur van een ingenieursbureau vindt het in *Het Financieele Dagblad* ook nodig om nog eens begrip te tonen: ‘Bij een openbare aanbesteding heeft een aannemer misschien 5 procent kans om het werk te kunnen maken. Dan kun je net zo goed naar het casino gaan’²²⁰² en een oud-directielid van Gemeentewerken Rotterdam zegt in *Cobouw* dat ‘bouwondernemers eerherstel verdienen, in zoverre het beschuldigingen betreft van prijsopdrijving, omdat de voorvergaderingen in het algemeen niet hebben geleid tot prijsopdrijving.’²²⁰³ Ook oud-kamerlid L. van Dijke, thans lobbyist van Volker Wessels, legt in *Cobouw* nog eens uit dat bouwondernemingen geen andere keus hadden dan deelnemen aan het kartel. De publieke bejegeningervaart de sector volgens Van Dijke dan ook als ‘evident onrechtvaardig’. Dat geldt zeker ook voor de beschuldiging door het OM dat bouwondernemers lid zijn geweest van een criminele organisatie: ‘Ik vergelijk het met honderd auto’s, die staan te wachten voor een rood verkeerslicht. Een agent duidt dat je door mag rijden en daarmee komen de auto’s in beweging. Honderd meter verderop staat weer een agent die er vier automobilisten uitpikt en een bekeuring geeft wegens rijden door rood.’²²⁰⁴ En ook de bestuursvoorzitter, die eerder zijn excuses aanbood aan het Nederlandse volk, kan het in 2005 toch niet laten door te zeggen: ‘Eigenlijk is er sprake van een dubbele moraal. Men kijkt naar de gebeurtenissen van toen met het rechtsgevoel van vandaag.’²²⁰⁵

Belastingdienst
juli - december 2004

Intussen begint ook de belastingdienst begint zich met de bouwaffaire te bemoeien: ‘Niet alleen woonwagengebruikers, maar ook bouwbedrijven die betrokken zijn bij de bouwfraudeaffaire dwarsbomen de belastingdienst. De fiscus dreigt de bestuurders ‘te gijzelen’ als ze hun oppositie niet opgeven,’ zo meldt directeur-generaal J. Thunnissen in *Het Financieele Dagblad*.²²⁰⁶ De belastingdienst dreigt met boetes. De Kamer wil dat de belastingdienst toegang krijgt tot de schaduwboekhoudingen. Een deel van de bedrijven en de NMA weigeren dit. De NMA beroept zich hierbij op haar geheimhoudingsplicht. Staatssecretaris Wijn en minister Brinkhorst proberen er met onderlinge afspraken uit te komen. Dat blijkt moeilijker te zijn dan verwacht. Brinkhorst vraagt aan de Kamer om uitstel. Eind september meldt Brinkhorst dat de NMA de schaduwboekhoudingen niet aan de fiscus hoeft te geven. Staatssecretaris Wijn blijft zich evenwel verzetten. Begin november lijkt de Raad van State het standpunt van Wijn over te nemen. De belastingwetgeving weegt zwaarder dan de mededingingswetgeving. Uiteindelijk beslist het kabinet eind november dat schaduwboekhoudingen kunnen worden overgedragen, maar dat vrijwilligheid het uitgangspunt is. Bedrijven die hun boekhouding overdragen aan de belastingdienst vallen onder de fiscale inkeerregeling. Medewerking met de fiscus wordt beloond met het verminderen van eventuele boetes.

Criminoloog Van den Heuvel reageert verbaasd: ‘De brave jongens die alles netjes opgeven, worden juist gestraft.’ Over de 40 procent van de bouwbedrijven die niets heeft ingeleverd bij de belastingdienst zegt hij: ‘Ik vind dus dat er weinig bekeringsgezindheid is onder de bouwbedrijven.’²²⁰⁷ Ook verbaast Van den Heuvel zich er in *Trouw*, in een artikel met de kop ‘De Berlusconi van Nederland’, over dat de NMA en de belastingdienst niet gewoon samenwerken: ‘Het is bedrijfsethisch gezien wel de wereld op zijn kop.’²²⁰⁸

Tijdelijke commissie infrastructuur
september 2004

Het parlementair onderzoek naar budgetbeheersing van grote infrastructuurprojecten onder leiding van Tweede Kamerlid Duivesteyn leidt opnieuw tot discussie over het reilen en zeilen in de bouw. ‘Zes grote

spelers, goed voor vrijwel de hele Nederlandse markt, hadden zich verenigd in vier consortia. Samen streden ze om de HSL-Zuid, die – om concurrentie te bevorderen – in vijf stukken was geknipt. In werkelijkheid was van marktwerking onvoldoende sprake. De grote bouwers zaten doorlopend bij elkaar aan tafel. Simpelweg omdat ze in hetzelfde consortium zaten.²⁰⁹ De projectdirecteur van de HSL was ervan overtuigd dat er prijsafspraken waren gemaakt, maar kreeg geen poot aan de grond in 1999 bij de NMA. Tegen de commissie-Duivesteyn stelt hij dat bouwondernemers ‘zo verschrikkelijk bezig zijn geweest met het vormen van consortia,’ dat ze niet toekwamen aan het bedenken van alternatieven voor de HSL. Ze wilden volgens hem ‘de opbrengsten en de kosten goed verdelen.’²¹⁰ Kamerlid Vos bevestigt dat het ‘glashelder’ is dat de grote zes infrabouwers afspraken hebben gemaakt over ‘werkverdeling, omzet, geld’.²¹¹ Brinkman vindt echter dat de Commissie Duivesteyn ‘nakaart met achteraf-wijsheid’. Hij verzet zich er tegen dat de bouwers de schuld krijgen van de opgelopen kosten voor de HSL. ‘Toen wilde je een trein. Nu wil je die niet en als het toch moet, dan met geluidsschermen. Het is goed dat zorgvuldig wordt gekeken naar de veranderende eisen, maar het is flauw de rekening met één beweging op het erf van de bouwer te gooien.’²¹²

*Opnieuw onrust
oktober 2004*

De journalisten J. Dohmen en J. Verlaan komen met een nieuwe versie van hun boek over de bouwfraude, *De Bouwbeerput*. Niet alleen onthullen zij daarin (wat zij noemen) de Antillen-affaire, maar zij betogen ook dat naast brancheorganisaties directieleden persoonlijk voordeel hebben gehad van de opzetgelden. Dohmen en Verlaan gaan ook in *NRC Handelsblad* uitgebreid in op de omkopingspraktijken van de Antillen NV, dochter van KWS (onderdeel van Volker Wessels). De journalisten stellen dat op grote schaal politici en ambtenaren zijn omgekocht in ruil voor werk. Ook andere Nederlandse bouwbedrijven zoals Koop Tjuchem en Janssen de Jong zouden zich hier aan schuldig hebben gemaakt.²¹³

Eind oktober wordt bekend dat de Europese Commissie vijf grote bouwbedrijven zal vervolgen vanwege deelname aan het bitumenkartel. Het gaat om BAM, Heijmans, Dura Vermeer, KWS en Ballast Nedam. Aan dit kartel namen niet alleen producenten, maar ook afnemers deel. ‘Kern van de aanklacht vormt het maken van illegale prijsafspraken. Bitumenpro-

ducenten zouden onderling de prijs van de grondstof hebben afgestemd. Afnemende wegenbouwers namen deel aan het kartel en hielden daarmee de prijs onnodig hoog. In ruil daarvoor ontvingen ze zelf inkoopkortingen.’²¹⁴

Geruchten dat Koop onder zware druk van de banken stond worden bewaarheid, als openbaar wordt dat investeerders een belang verwerven van 51 procent in Koop. Inzet is het gezond maken van Koop door het versterken van de sterke activiteiten en het afstoten van de zwakke. Wegenbouwer Koop Tjuchem belandt in de etalage. Daarmee is Koop het eerste ‘slachtoffer’ van de bouwenquête, stelt de pers.²¹⁵

*Strafprocessen
oktober 2004 - juni 2005*

Begin oktober 2004 vinden de regiezittingen plaats ter voorbereiding op de strafprocessen tegen vier bedrijven en twaalf directeuren en medewerkers van die bedrijven. Justitie gaat er volgens *Cobouw* vanuit dat het een ‘harde zaak’ heeft.²¹⁶ Het OM richt zich op oplichting, valsheid in geschrifte, omkoping, heling, overtreding van de mededingingswetten en lidmaatschap van een criminele organisatie. ‘Justitie zit achter natuurlijke personen aan. Ze geven de bouwfraude daarmee een gezicht. Dat is niet terecht,’ aldus Hoefsloot van Heijmans. Hij stelt dat ‘er geen sprake is geweest van corruptie of zelfverrijking bij deze medewerkers. Zij zijn altijd loyaal geweest en hebben niet in eigen belang gehandeld. Mede daarom is het des te zuurder als een klein aantal personen eruit wordt gelicht.’²¹⁷ Het lid van de raad van bestuur van Heijmans, T. Stuifzand, legt zijn functie neer, omdat ook hij wordt vervolgd. In een persbericht zegt Heijmans, dat hij van mening is ‘dat zijn functioneren door deze daad van vervolging wordt belemmerd. Hij heeft uit respect voor de rechtsgang besloten zijn functie als lid van de raad van bestuur voorlopig neer te leggen.’²¹⁸

In de eerste week van de rechtszaken behalen de advocaten van de verdachten een succes. De aanklacht dat bouwbedrijven in vooroverleg verboden prijsafspraken hebben gemaakt, blijkt verjaard. De advocaat van H. Koop stelt: ‘mijn cliënt wordt voorgesteld als een kleurrijke Godfather van de bouwmafia, een passende zondebok voor de hele affaire.’²¹⁹ De advocaten van de vervolgd kondigen aan de hele beroepsangang in Nederland te

zullen volgen en desnoods naar het Luxemburgse Hof voor de rechten van de mens te gaan om van de zaak af te komen.

Kamerlid Vos betreurt het dat het OM de vervolging lijkt te beperken tot vier bedrijven en twaalf verdachten: 'Het is duidelijk dat men het bij Justitie allemaal niet zo belangrijk vindt.' Kennelijk ligt het accent op de boetes van de NMA, maar stelt Vos: 'Boetes alleen zullen de cultuur in de bouwwereld niet veranderen.' Ze vindt het ook jammer dat 'de echte topmannen' niet voor de rechter staan. 'Tegen diverse topdirecteuren zijn door Justitie onderzoeken ingesteld. Blijkbaar heeft men geen bewijs kunnen vinden.'²²⁰

Tijdens het proces verschijnen de gedaagden niet. Op 7 april leggen directieleden van KWS evenwel verklaringen af. De directievoorzitter van KWS stelt: 'Elke dag vraag ik mij af waarom mij en mijn gezin dit wordt aangedaan. Duizenden andere bestuurders hoeven hier toch ook niet te komen.' En zijn collega vult aan: 'Maar waarom ik hier zit en vele anderen niet, snap ik niet.'²²¹ Ook de gedaagde directeuren van Heijmans, die aan het slot van het proces toch verschijnen, 'smeken om genade,' volgens *Het Financieel Dagblad*.²²²

De officier komt medio mei met eisen van zes tot twaalf maanden onvoorwaardelijk en geldboetes. De rechtbank wijst op 9 juni 2005 vonnis en acht alleen het deelnemen aan een criminele organisatie (via deelname aan de egalisatiefondsen die tot doel hadden de verplichtingen uit het vooroverleg te verrekenen) bewezen. De andere aanklachten zijn verjaard of vallen onder de verantwoordelijkheid van de NMA. Aangeklaagde directeuren worden veroordeeld tot geldstraffen. Twee directeuren worden veroordeeld tot een taakstraf vanwege corruptie. De hoogste straf is 180 uur werkstraf en 6.000 euro boete. Twee van de twaalf worden vrijgesproken. Het OM tekent eind juni 2005 beroep aan tegen het vonnis, evenals een aantal bedrijven en een aantal veroordeelde directeuren.

*Boetes NMA
oktober 2004-juni 2005*

De NMA komt met een speciale boeteregeling voor de bedrijven in de infrastructuur. Bedrijven die zelf hun schaduwboekhouding hebben aangemeld, komen in aanmerking voor een clementiekorting en een korting voor versnelde afwikkeling. De boete voor de bedrijven die vrijwillig hun schaduwboekhoudingen hebben ingeleverd, bedraagt maximaal 12 pro-

cent van de relevante omzet in 2001. Het AVBB rekent voor dat een bedrijf met 75 miljoen euro omzet in 2001, waarvan 50 miljoen via aanbestedingen is verworven, met de zogenaamde clementiekorting en de korting vanwege de versnelde procedure uitkomt op een boete van 2,1 miljoen euro (dat wil zeggen, 4,2 procent van de aanbestedingsomzet). Bedrijven die zich niet hebben gemeld, komen niet in aanmerking voor een boetevermindering. Per saldo kan het dus nog steeds gaan om een veelvoud van de jaarwinst van een bouwonderneming. De nieuwe boete komt voor 22 bedrijven die eerder beboet waren bovenop de eerder opgelegde boete van ruim 100 miljoen euro. Tegelijkertijd maakt de NMA bekend dat twee groepen ondernemingen in de wegenbouw en de beton- en waterbouw verdacht worden van structureel overleg rond grote infrastructurele projecten als de HSL-Zuid en de Betuweroute.

Ook al is de regeling het resultaat van overleg tussen Kalbfleisch en Brinkman, toch maakt de AVBB-voorzitter zich zorgen 'dat belangrijke delen van de sector hierdoor onderuitgaan. De slechte economische omstandigheden van de laatste paar jaar hebben de rendementen toch al zwaar onder druk gezet. Er is vaak geen sprake meer van enig vet op de botten.'²²³ Kalbfleisch wijst er in *NRC Handelsblad* op dat een speciale regeling nodig was 'vanwege de aard en de omvang van het gebleken kartelgedrag in de bouwsector' en 'de gevolgen die het onverkort toepassen van de bestaande regeling voor de sector in zijn geheel zou hebben.'²²⁴ De NMA en het AVBB zetten een bemiddelaar in om het boetetraject af te ronden. Namens de bouw is dat H. Blankert. Bedrijven die gebruik willen maken van een versnelde afwikkeling van de NMA-boete dienen hem te machtigen. Eind november machtigen circa 350 van de 400 bouwbedrijven die een boeteaanzegging van de NMA hebben ontvangen Blankert om afspraken te maken over een versnelde procedure.

Kalbfleisch stelt 'dat het een illusie is te denken dat we alles hebben gepakt. We blijven daarom kijken naar alle zaken, die we kunnen putten uit de gegevens die bij ons zijn aangedragen.' Dat de boetes laag zijn, ontkent Kalbfleisch: 'Het afschrikwekkende zit dit keer vooral in de breedte en niet in de hoogte. We rekenen af met een hele sector.'²²⁵ Kalbfleisch verdedigt zijn clementieregeling tegen kritiek uit de Kamer: 'We hebben getracht een procedure op te zetten om de leien schoon te poetsen. Inderdaad met de mogelijkheid tot clementie. Maar die gaat niet verder dan de reeds bestaande clementieregeling al aangeeft. Dus bedrijven zullen er tot op zekere hoogte beter van afkomen dan wanneer ze niet uit eigener

beweging hun boekhouding hadden ingeleverd. Maar op cadeautjes hoeft men niet te rekenen. Clementie is het wisselgeld voor het bijdragen aan de waarheidsvinding.²²⁶

De schrik over de boetes is groot. Eigen berekeningen van *Cobouw* in oktober 2004 komen uit op een boete tussen de 240 en 440 miljoen euro voor de GWW sector. Beursanalisten schatten de hoogte van de boetes voor BAM op 90 miljoen euro, voor Heijmans op 45 miljoen euro en voor Ballast Nedam op 25 miljoen euro. Deze schattingen blijken later te hoog te zijn.

De NMA maakt eind 2004 openbaar dat de opgelegde boete 135 miljoen euro bedraagt. Later wordt dat bedrag naar 100 miljoen euro teruggebracht. 'De opgelegde boetes variëren van 1.363 euro tot 18.842.290 euro per onderneming,' laat de NMA in april 2005 weten.²²⁷ 'Het totaalbedrag aan boetes is lager dan aanvankelijk was ingeschat. Het is niet zo dat de individuele boetes lager uitvallen, maar het totaalbedrag in de versnelde procedure blijkt uit te komen op ruim 100 miljoen euro.'

De installatiesector hangt in 2005 een boete boven het hoofd van 35 miljoen euro en de verwachte hoogte van de boete voor 800 bouwers van woningen en kantoren (de B&U-sector) is 150 miljoen euro.

Zwarte lijsten oktober 2004 - januari 2005

Toen Brinkhorst begin 2004 de bouwondernemers opriep schoon schip te maken door hun schaduwboekhoudingen in te leveren voor 1 mei 2004, dreigde hij bedrijven die daaraan niet zouden meewerken, uit te sluiten van overheidsopdrachten. Met 'zwarte lijsten' lijkt het echter niet zo'n vaart te lopen. Het ministerie van Economische Zaken laat volgens *Cobouw* weten: 'Bedrijven die zich niet hebben gemeld, krijgen een andere behandeling. Hoe dat laten we aan de aanbestedende diensten over.'²²⁸ Opdrachtgever Rijkswaterstaat heeft een bijzondere behandeling geïntroduceerd voor bedrijven die zich niet gemeld hebben, maar die wel beboet worden door de NMA. Zij krijgen te maken met extra onderzoek van het centrale screeningsbureau van Rijkswaterstaat. *Cobouw* concludeert: 'Voor 290 GWW-bedrijven pakt het gelopen risico (het niet aanmelden van de schaduwboekhoudingen, lv) verkeerd uit. Zij hebben volgend jaar een zware veroordeling te pakken en komen in principe niet meer in

aanmerking voor overheidsopdrachten. De veroordeling achtervolgt hen voorlopig bij elke overheidsaanbesteding.'²²⁹

In de Kamer wordt gepleit voor het daadwerkelijk uitsluiten van bedrijven die hun schaduwboekhoudingen niet hebben aangemeld, maar wel op de lijsten voorkomen. Tweede Kamerlid S. Depla (PvdA): 'Nu is gelijk bekend welke bedrijven op de zwarte lijst moeten. Ik verwacht binnenkort een brief van minister Brinkhorst aan de Kamer waarin hij aangeeft welke van de betrokken 344 GWW-bedrijven niet voor 1 mei zelf hun gegevens hebben ingeleverd. Brinkhorst zal moeten aangeven voor welke periode deze bedrijven zullen worden uitgesloten van overheidsopdrachten.'²³⁰ De PvdA denkt aan twee jaar. Depla onderbouwt zijn pleidooi door erop te wijzen dat er zo onderscheid wordt gemaakt 'tussen de bedrijven die echt schoon schip hebben willen maken en zij die dachten: het waait wel over.'

Uiteindelijk komen er geen zwarte lijsten. De Europese regelgeving lijkt dat te belemmeren. Overheden kunnen wel eisen stellen aan de inschrijvende bouwbedrijven: 'Boetes, bouwfouten en andere missers leveren strafpunten op en een lagere plek op de witte lijst.'²³¹

Claims en schikkingen november 2004 - februari 2005

In de afhandeling van de claims zich eind 2004 nog weinig schot. Volgens de Utrechtse wethouder J. van Zanen, die voorzitter is van de Stichting Regres, waarin zich zeventig gedupeerde gemeenten hebben georganiseerd, 'hebben de bouwers structureel te veel gevraagd. Als je alles bij elkaar optelt zou het om tientallen miljoenen euro's kunnen gaan.'²³² En *Het Financieel Dagblad* meldt in november een schatting van de benadeling door het ministerie van Economische Zaken, die uitkomt op zo'n 360 miljoen euro.²³³

Bemiddelaar Blankert vraagt zich af of schikkingen van bouwers met gedupeerde opdrachtgevers niet aftrekbaar kunnen worden gemaakt van de NMA-boete. De NMA reageert hierop door te stellen 'dat betalingen aan gedupeerden gelden als verzachtende omstandigheid bij het opleggen van boetes.'²³⁴

De gemeente Amsterdam is een proefprocedure gestart bij de Raad van Arbitrage. In afwachting daarvan worden andere zaken verder uitgezocht. Tegelijkertijd meldt burgemeester J. Cohen aan de Amsterdamse gemeenteraad dat de grote bouwbedrijven niet bereid zijn tot een minne-

lijke schikking met de gemeente te komen. 'Het ziet ernaar uit dat geen enkele onderneming bereid is te komen tot een acceptabele schikkingsregeling. Een eventuele schikking zou financiële genoegdoening van de gemeente kunnen betekenen, hoge juridische kosten kunnen voorkomen en bijdragen aan duurzame andere verhoudingen en een andere attitude in de verhouding tussen de bouwbedrijven en de gemeente.'²³⁵

Brinkman voert intussen gesprekken met overheidsopdrachtgevers, waaronder de VNG, over een schikking van de claims van opdrachtgevers. Het AVBB stelt dat onderzocht wordt 'hoe we samen een streep onder het verleden kunnen zetten. De bouwers willen het graag, maar het wordt buitengewoon lastig om een verdeelsleutel af te spreken.'²³⁶

Eind november stelt Van Vonno, bestuursvoorzitter van BAM, in een interview in *Het Financieele Dagblad*, dat bouwondernemingen 'van de bouwfraude af willen en een punt achter het verleden willen zetten.'²³⁷ Hij biedt financiële compensatie aan gedupeerde opdrachtgevers aan. 'Dit betekent niet dat wij schuld bekennen. De meeste bouwers vinden dat er geen sprake is van schade, en wij zullen geen schade op ons nemen die er niet is. Een schikking is dan ook niet aan de orde. Maar soms is het verstandig om iets van een handreiking te doen.' Van Vonno voegt er wel direct aan toe: 'Als opdrachtgevers nu ineens aan allerlei grote bedragen gaan denken, kunnen zij dat rustig vergeten.' Van Vonno zegt tegen *Algemeen Dagblad* dat hij op eigen initiatief handelt, maar 'het zou mij niet verbazen als veel van mijn collega's er net zo over denken.'²³⁸

Begin februari 2005 levert het overleg tussen de bouwsector en opdrachtgevers een voorstel op om de claims te schikken voor 70 miljoen euro. Of dat bedrag voor de gedupeerde opdrachtgevers voldoende is en of bouwondernemingen in staat zijn dat bedrag bijeen te brengen, zal moeten blijken. Een groep kleinere bouwbedrijven is zeer kritisch. Zij weigeren mee te betalen zolang 'openstaande rechten' uit de clandestiene zelfregulering niet zijn verrekend. *Cobouw* meldt dat er zo'n 80 miljoen euro boven de markt zou hangen. VVD-Tweede Kamerlid P. Hofstra maakt zich van deze groep spreekbuis: 'Vooral het midden- en kleinbedrijf maakt zich daar grote zorgen over. Bij hen bestaat de indruk dat de "pepernoten" vooral bij de grote spelers zijn blijven hangen. Verrekenen zou alleen onderling kunnen.' Bouwend Nederland wil van de discussie niets weten: 'Schimmen uit het verleden, die de sector zo snel mogelijk achter zich moet laten.'²³⁹

Het Financieele Dagblad reageert op Van Vonno's voorstel in een hoofdredactioneel commentaar: 'Hoe de zaak verder ook wordt afgewikkeld, dit gebaar duidt op een ommekeer binnen de sector. Vanaf het begin heeft de bouw een kat en muisspel gespeeld rond de grootschalige kartelpraktijken in de sector. Pas begin dit jaar, na de ontdekking van een tweede schaduwboekhouding, hebben de grote bouwers schoorvoetend toegegeven in het verleden fouten te hebben begaan. En tot op de dag van vandaag beweren zij dat er geen sprake is geweest van benadeling. (...) Met hun geste willen de bouwers schoon schip maken. Maar zij willen hiermee nadrukkelijk geen schuld bekennen. Daarmee lijken zij nog altijd een kat-en-muisspel te willen spelen. Er zijn hiervoor allerlei juridische verklaringen te bedenken. Maar het getuigt niet van de gewenste transparantie in de sector.'²⁴⁰ En *De Telegraaf* oordeelt in een commentaar: 'Het gebaar van de bouwbedrijven om te willen praten over een vergoeding, is een stap in de goede richting. Het is nogal kinderachtig van de bouwbedrijven om tegelijk te stellen dat een vergoeding geen teken van schuld is. Als de bouwers er zo van overtuigd zijn dat de opdrachtgevers geen schade hebben geleden, laten ze dan de durf hebben om te wachten op een rechterlijke uitspraak. Maar de weg om te proberen via regelingen de schade (die er wel degelijk is) te vergoeden, is een goede weg. Het kan overigens niet zo zijn dat bedrijven en bestuurders ontslagen worden van rechtsvervolging als de schade wordt uitgekeerd. Afkopen van verkeerd gedrag mag niet aan de orde zijn.'²⁴¹

Zeven hoge ambtenaren en klokkenluider A. Bos staan vanaf 29 november terecht omdat ze giften hebben ontvangen van Bos in ruil voor werkzaamheden. Bos over zijn vervolging: 'Ik voel me bedonderd omdat ik sinds 1998 bezig ben geweest Justitie te informeren over de bouwfraude. De grootste fraudezaak van de eeuw, en dan heb je een insider nodig om die te ontrafelen.'²⁴² Zijn advocaat stelt dat Bos zichzelf beschuldigd heeft van corruptie in de veronderstelling dat hij niet vervolgd zou worden.

De rechtszaak gaat vervolgens over gratis verkregen buitenboordmo-

toren en gratis onderhoudsbeurten van een met korting verkregen auto. Bos tegen *De Telegraaf*: ‘Het gaat niet om een paar ambtenaren. Het gaat om honderden. En het gaat niet om een buitenboordmotor, maar om tonnen. Ze pikken nu alleen de kleine kruimels eruit. Ik heb een zwartboekje overhandigd aan de toenmalige secretaris-generaal van Justitie. Daarin stonden grote bedragen en ambtenaren die alles hadden gedaan wat God verboden heeft. Daar is niets mee gedaan. En waarschijnlijk had elk groot bouwbedrijf zo’n zwartboekje.’²⁴³ Verbaasd wordt in de pers gereageerd op de strafzaken tegen de van corruptie verdachte ambtenaren. *Cobouw*: ‘De verwachtingen waren hooggespannen. Justitie zou, na zo’n uitvoerig onderzoek, bewijzen op tafel leggen van jarenlange omkooppraktijken en grootschalige zelfverrijking door ambtenaren. Maar niets bleek minder waar. De magere oogst van Justitie kon niet beter geïllustreerd worden door de eisen van de openbare aanklager. Die vorderde tot dusver een werkstraf en geldboetes.’²⁴⁴ De rechter besluit in februari 2005 dat Bos geen straf krijgt opgelegd, ook al is hij schuldig. Een ambtenaar die een golfreis maakte op kosten van Koop Tjuchem en een nachtclub bezocht, krijgt een taakstraf van 240 uur.

Parlementariër M. Vos oordeelt dat er sprake is van een magere oogst. ‘Het is heel frustrerend dat het OM niet meer ambtenaren heeft aangepakt. Veel meer zijn fors over de schreef gegaan. Het OM heeft hier te weinig werk van gemaakt.’²⁴⁵

Aan het juridisch front blijft het eind 2004 onrustig. De nieuwe stichting Moreel Besef doet aangifte tegen een groot aantal bouwbedrijven. De advocaten van de gedaagde bouwondernemers willen dat klokkenluider Bos de namen noemt van ambtenaren die van het vooroverleg in de bouw afwisten. Bos belandt in februari 2005 opnieuw in hechtenis als de advocaten van gedaagde bouwondernemers van hem het zwartboekje willen met daarin de namen van corrupte ambtenaren. Bos zegt het boekje niet te hebben. Uiteindelijk verklaart hij dat de lijst van namen ‘niets meer dan natte vingerwerk is’.²⁴⁶

Schikking maart - mei 2005

Bestuursvoorzitter Van Vonno van BAM reageert scherp op de afwijzing begin maart 2005 door het kabinet van de voorgestelde schikking. Naar verluid wil het kabinet dat er een hoger schikkingsbedrag komt. Van Von-

no: ‘Dit is een kwajongensstreek van de regering. Zo kan je niet omgaan met een belangrijke bedrijfstak.’²⁴⁷ Nelissen stelt als bestuurder van het AVBB: ‘Wij leefden in de veronderstelling dat we een principeafpraak hadden over een akkoord.’²⁴⁸

De Kamer is het met de bouw eens: er moet een schikking komen. Het kabinet wordt teruggestuurd naar de onderhandelingstafel. Uiteindelijk worden het kabinet en de bouw het eens over een schikking van in totaal 73,5 miljoen euro. Dit bedrag is 8,5 miljoen euro hoger dan het eerder bereikte onderhandelingsresultaat.

Regieraad juni - november 2004

In juni 2004 publiceert de Regieraad Bouw zijn plan *Van raad naar daad. Actieplan op hoofdlijnen*. De Raad zet in op een aantal hoofdpunten: het promoten van goede voorbeelden. Het stimuleren en begeleiden van vernieuwende projecten. Het leren van andere sectoren. Bij de presentatie van het plan stelt voorzitter Hovers: ‘We staan voor een ingrijpende verandering. Een transitie als deze kost eerder decennia dan jaren. Maar als je er niet aan begint, dan zul je nooit slagen.’²⁴⁹ In dat veranderingsproces, stelt Hovers, spelen koplopers een hoofdrol: ‘Net zoals in andere sectoren gebeurd is, zal ook de dynamiek in de bouw groot genoeg blijken te zijn om onder aanvoering van een aantal koplopers die route af te leggen. De koplopers zijn er, die moeten nu alleen nog de ruimte krijgen.’

In november 2004 is de Regieraad Bouw een jaar aan de slag. In Cobouw komen de belangrijkste spelers aan het woord. Parlementariër Vos: ‘Ik heb de indruk dat er nog veel te weinig is gebeurd aan veranderingen in de bouw. Het is nu meer dan anderhalf jaar geleden dat we het rapport van de parlementaire enquêtecommissie hebben gepresenteerd. En nog steeds proef ik een stemming in de bouw van “we hebben toch niets verkeerd gedaan?” Daarmee zeg ik niet dat ze nu nog steeds vooroverleg hebben, maar de mentaliteit is onvoldoende veranderd.’²⁵⁰ Ze pleit ervoor dat de overheid bij complexere werken andere aanbestedingseisen hanteert: ‘De overheid kan daar veel creatiever in zijn. Ik zie wat dat betreft te weinig initiatief vanuit de overheid. Die blijft teveel op een afstand staan.’ Brinkman beschouwt de afhandeling van de boetes met de NMA als afronding van de bouwaffaire. ‘De bouw doet boete. Na betaling gaat er wat mij betreft een streep onder het verleden. Daarna ben ik uitgesproken en richt ik

mijn blik op de toekomst. Als hier en daar een individuele opdrachtgever schade kan aantonen, moeten individuele bouwers dat afhandelen. Dat is geen zaak voor de hele sector meer.’²⁵¹ En Hovers stelt: ‘Natuurlijk zijn we er nog niet, maar de koplopers zijn hard aan de slag. Terugwinnen van het verloren terrein, dat is de slag die wij willen bevorderen. Veranderen kan en moet. Ik ben ervan overtuigd dat als de grote bedrijven het doen, de rest volgt.’²⁵² Expliciet laat Hovers blijken dat de Regieraad zich vooral richt op de vernieuwende bedrijven: ‘Anders is het tempo echt veel te langzaam.’²⁵³

Minister Brinkhorst vindt evenwel dat er ‘bitter weinig is veranderd.’ ‘Er is meer voor nodig om definitief af te rekenen met het verleden. Want goede wil tonen is mooi. Maar voor fouten, échte fouten, zul je ook moeten boeten. Aan die fase zijn we nu toe. Een fase die pijn doet, met nma-boetes, schadeclaims en vervolgingen.’²⁵⁴ En tegen het blad *Bouwend Nederland* zegt hij: ‘Er zijn veel vernieuwende krachten in het spel. Maar tegelijkertijd blijft er disproportioneel veel aandacht voor het “achterstallig onderhoud”. De cultuurschok heeft nog niet in alle geledingen door- gewerkt. Ik hoop dat daarin de komende tijd verbetering komt. Het wordt hoog tijd dat we met het “schone lei”-denken beginnen.’²⁵⁵ Maar hij concludeert, dat ‘het niet de Regieraad is die de noodzakelijke veranderingen in gang moet zetten, maar de sector zelf.’²⁵⁶

Hoofdstuk 3

De wereld van bouwondernemers vóór de uitzending van *Zembla*

Als de bouwfraude opeens dagelijks nieuws is en de parlementaire enquêtecommissie zijn werkzaamheden start, weten bouwondernemers niet goed hoe ze om moeten gaan met de veenbrand die woedt.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe bouwondernemers in de eerste fase van de bouwcrisis, de periode tot en met de openbare verhoren door de parlementaire enquêtecommissie in augustus en september 2002, reageren op vragen en beschuldigingen én zich proberen te rechtvaardigen. In die fase is het voor betrokkenen natuurlijk nog niet bekend hoe groot de bouwcrisis wordt en wat daarvan de gevolgen zijn, zowel in financieel en Justitieel opzicht, als qua reputatie. Dit hoofdstuk geeft dus vooral weer hoe bouwondernemers tijdens de bouwcrisis denken, handelen en hun opereren in het kartel rechtvaardigen.

Aanvankelijk reageren ondernemers uit de losse pols op de beschuldigingen die geuit worden na de uitzending van *Zembla*. Zonder uitzondering zijn de reacties defensief van aard. Nadat het besluit valt tot een parlementaire enquête, zijn de meeste ondernemers behoedzaam. Ondernemers bereiden zich uitgebreid voor op de verhoren. Ze laten zich niet alleen ondersteunen door mediatrainers, maar (vooral) ook door juridische adviseurs. Richt de eerste groep adviseurs zich vooral op de presentatie (het hoe), de laatste groep speelt een belangrijke rol bij het bepalen wat ondernemers wel en niet kunnen zeggen. Een mediator zegt over de reactie van bouwondernemers: ‘Nou ja, managers hebben de neiging zoveel mogelijk te verhullen. Voor een parlementaire enquêtecommissie moeten ze met verschillende belangen rekening houden. Persoonlijk kunnen ze te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging. Zakelijk ris- keren ze een claim van een ander bedrijf of van de overheid.’ En hij vervolgt: ‘Liegen begint meestal klein. Liegen beschadigt vooral jezelf. Media, collega’s en publiek lachen zich te pletter als een manager in het openbaar de paljas uithangt. Spreek gewoon de waarheid. De enige redding is eerlijk uitleggen hoe het zo ver heeft kunnen komen. Dit wordt

niet goedgekeurd, maar men begrijpt het wel.’ En over de houding van ondernemers zegt hij: ‘Het moeilijkste bij een mediatraining is om de waarheid uit hun mond te krijgen. Ze denken dat ze daarmee wel wegkomen: ze zijn immers leiders van grote bedrijven.’¹

Wat ondernemers voor en tijdens de openbare verhoren hebben gezegd, beschouw ik als een goede weergave van het denken van bouwondernemers van vóór de *Zembla*-uitzending. In dit hoofdstuk typeer ik dat denken aan de hand van de volgende begrippen: weten, toestaan, zwijgen, stoppen, conflicterende waarden. In hoofdstuk 4 komen bouwondernemers opnieuw aan het woord, maar dan vanuit een ander perspectief. Het doek is dan in 2004 definitief gevallen. En betrokkenen durven meer open terug te kijken, ook al heb ik hen anonimiteit moeten garanderen vanwege de nog lopende procedures van NMA, OM en de belastingdienst.

1. Wat niet weet, wat...

In het begin van de bouwaffaire (eind 2001 en 2002) hebben bouwondernemers ontkend dat er sprake zou zijn van systematische onderlinge afspraken. Dat deden ze niet alleen naar buiten toe, maar ook binnen de branchevereniging AVBB. Voorzitter Brinkman zegt daarover tegen de enquêtecommissie: ‘Mijn stellige herinnering aan die eerste bespreking met de voorzitters van de raden van bestuur van de beursgenoteerde ondernemingen, direct na de uitzending van *Zembla*, was dat zij zeiden: wij zullen ons oriënteren in de onderneming, wij zijn in het algemeen niet op de hoogte. En in de tweede bespreking hebben zij gezegd: er is toch het een en ander mis.’² Als er evenwel steeds meer onthullingen en affaires aan het licht komen in de eerste helft van 2002 wordt ontkennen steeds moeilijker. Net voor de verhoren van de enquêtecommissie stelt Brinkman in een interview in *de Volkskrant* dat er wel degelijk wat aan de hand was. En tegen de enquêtecommissie zegt hij over de periode voor de *Zembla*-uitzending: ‘Ja, naar mijn idee moet men in toppen van ondernemingen daarvan op de hoogte zijn geweest.’³ In *de Volkskrant* gaat Brinkman daar nog wat dieper op in: ‘Ik was oprecht verbaasd over de feiten die in *Zembla* naar voren kwamen. Als dit klopt hadden we dat toch moeten weten, was mijn eerste gedachte. Later is gebleken dat er meer van de oude cultuur is blijven hangen dan we wisten.’⁴

Tijdens de verhoren van de enquêtecommissie in augustus en september 2002 staan ondernemers onder ede en dat betekent dat zij moeten kiezen. Ofwel volmondig of schoorvoetend erkennen. Ofwel ontkennen of eromheen draaien. Een derde benadering is: beweren dat ze het toen niet hebben geweten. En een vierde benadering is zeggen dat het bedrijf druk bezig was om schoon schip te maken.

Veel van de bij de projecten betrokken werknemers van bouwondernemingen, die door de enquêtecommissie gehoord worden, erkennen dat er onderlinge afspraken werden gemaakt. Dat geldt ook voor directieleden van werkmaatschappijen van de grote bouwondernemingen. De directeur van wegenbouwer KWS, H. de Vos, legt uit dat de lijn van de raad van bestuur van Heijmans, waar hij begin jaren ’90 werkte, weliswaar na 1992 ‘stoppen’ was, maar dat dat natuurlijk geen zin had. Er was een ‘brief uit 1992 waarin de raad van bestuur schreef dat het niet meer mocht. Toen hebben wij daar als directie natuurlijk over gesproken. De vraag was toen: wat wil je nou? Is dit struisvogelpolitiek?’⁵

Dat er onderlinge afspraken waren, daarvan was, volgens De Vos, minstens het voor de infrastructuur verantwoordelijke lid van de raad van bestuur op de hoogte. ‘Als je groot geworden bent in de bouw en na dertig jaar bouwervaring in de raad van bestuur zit, dan zou je het moeten weten en dan kun je je er niet aan onttrekken. Ik kan mij dus voorstellen dat een financieel man die van buiten instroomt, het niet begrijpt, maar iemand van de raad van bestuur...’⁶

Anderen bevestigen dat de directie in grote lijnen op de hoogte was. Een medewerker van Ballast Nedam tegen de enquêtecommissie: ‘De directie wist niet welke afspraken ik precies maakte. Ze waren wel op de hoogte van het systeem.’⁷

Een aantal werknemers dat toegeeft zelf betrokken te zijn geweest bij onderlinge afspraken, probeert tijdens het verhoor hun leden van de raad van bestuur uit de wind te houden. Heijmans’ directeur M. Kroezen probeert zijn bestuursvoorzitter te dekken: het bestaan van vooroverleg ‘is Janssen niet bekend geweest, denk ik. Op het moment dat iets wat grijzer en vervolgens zwart wordt, ga je niet je baas vertellen: wij proberen het wel af te bouwen, maar het lukt niet altijd en daarom doen wij het af en toe nog wel eens een keer. Over dit soort dingen heb ik mijn baas nooit geïnformeerd.’⁸ Een BAM-medewerker zegt: ‘Ik denk dat heer Van Vonno zich wezenloos is geschrokken.’⁹ En Koop Tjuchem directeur Veerman suggereert dat bestuursvoorzitter H. Koop van niets wist.¹⁰

Hoe binnen een bedrijf werd omgegaan met kennis van onderlinge afspraken laten de volgende uitspraken van medewerkers en directie van HBG Civiël zien. Van laag tot hoog was men op de hoogte, zij het dat men elkaar niet over alles informeerde. Tegenover de commissie wordt het bestaan van afspraken dan ook (schoorvoetend) erkend. ‘Onze landelijke divisie was ongetwijfeld op de hoogte, maar waarschijnlijk niet in detail,’ aldus een medewerker.¹¹ ‘Ik denk dat binnen de organisatie vrij algemeen bekend was dat er een vorm van overleg was; alleen de details en de vorm waarin het ging waren veel minder bekend.’¹² De divisiedirecteur daarover: ‘Het fenomeen vooroverleg was mij bekend. Ik heb 27 jaar ervaring in de bouw en ik weet dat vooroverleg een gewoonte in de bouw is geweest. Ik was ervan overtuigd dat het zich op een gegeven moment had gewijzigd van een structureel systeem naar wellicht iets incidentieels, maar ik denk niet dat ik de illusie heb gehad dat dat volledig uitgebannen was.’ Hij zegt dat er na de veranderde wetgeving in 1992 ‘een soort mistige periode is ontstaan.’¹³ En hij vervolgt: ‘Ik ben er daarna overigens natuurlijk wel achtergekomen dat het in een veel forsere mate plaatsvond dan ik op dat moment verwacht en gedacht had. Dat is zo.’¹⁴ En over het vooroverleg zegt hij: ‘Het ging veel meer om een vorm van een werkruilbeurs, een stukje werkgelegenheid zeker stellen, continuïteit van de bedrijven; daar ging het in wezen om.’¹⁵

Een tweede groep ondernemers ontkent iets te hebben geweten. J. van den Hoven, lid van de raad van bestuur van Heijmans, stelt dat er zoveel zaken spelen op bestuurlijk niveau dat het hem niet opgevallen is: ‘Het is niet mijn waarneming dat er dingen zijn gebeurd die niet kunnen. Er komen echter zoveel impulsen op je af dat je zegt: ik moet haast aannemen dat het voor een deel waar is.’¹⁶ En H. Koop, voorzitter van Koop Holding, zegt het genuanceerder. Enerzijds wist hij niets, anderzijds kon hij het zich wel voorstellen: ‘Ik wist niets. Ik had het vermoeden dat afstemming plaatsvond. Ik begrijp dat ook wel: zoveel werk voor jou, zoveel voor mij, dit is het verschil, dus dan heb jij recht op zoveel.’¹⁷ Ex-directeur Bos en directeur Veerman van Koop Tjuchem zeggen tegenstrijdige dingen over wat Koop zou hebben geweten. Bos over de vraag of Koop op de hoogte was van de onrechtmatigheden: ‘Ja zeker, dat kan haast niet anders.’¹⁸ Maar Veerman zegt over de reactie van Koop op de uitzending van *Zembla*: ‘Hij was daar kapot van.’¹⁹ Vooral van de beschuldigingen van corruptie via bordeelbezoek.

Een derde groep topondernemers wist voor de uitzending van *Zembla* of voor de onthullingen over de Schipholtunnel van niets. Zo stelt G. Witzel, bestuursvoorzitter van Strukton, wanneer hij het over de affaire-Schipholtunnel heeft, dat een bestuurder zich niet met alles bezig houdt.²⁰ Deze groep topondernemers zegt voor de uitzending van *Zembla* van niets te hebben geweten, maar intussen (tijdens de verhoren) weten ze beter. Hazewinkel, voorzitter van de raad van bestuur van Volker Wessels, stelt telkens nadrukkelijk niet uit de bouw afkomstig te zijn en via de financiële lijn te zijn ingestroomd: ‘Ik heb toen [naar aanleiding van discussie over vooroverleg rond de aanbesteding van de HSL in 1999] gezegd dat ik mij niet kon voorstellen dat dit aan de orde was. Ik had ook geen enkele aanleiding om dat te veronderstellen. Ik ben terug gegaan naar huis en heb onze directeur daarop aangesproken. Ik zag dat hij net zo vertoond werd als (...).’ En naar aanleiding van de *Zembla*-uitzending, stelde hij: ‘Ik had nog nooit een administratie of een systeem gezien.’²¹ En tegen de parlementaire enquêtecommissie zegt hij: ‘Ik heb met de mensen gesproken over de situatie in de wegenbouw. Ik ben inderdaad tot de conclusie gekomen dat het een systeem was dat in de hele sector aan de orde was.’²² ‘Het is jarenlang gebeurd in het bedrijf dat deel uitmaakt van ons concern, waar ik sinds mei 1999 als bestuursvoorzitter verantwoordelijk voor ben.’²³

Ook oud-Philipsman M. Engels, later lid van de raad van bestuur van TBI, kiest voor deze invalshoek: ‘Ik ben dus zelf nooit betrokken geweest bij het maken van prijsafspraken, noch wist ik hoe dat ging. Ik wist gewoon niet in detail welke procedures daarbij werden gevolgd. Dat is ook de reden waarom het maar zeer langzaam tot mij doordrong wat er werkelijk gebeurde en dat het niet mocht.’²⁴ ‘Ik was mij er ook van bewust dat ik lang niet van alle zaken op de hoogte was. Een belangrijk deel werd van mij weggehouden.’²⁵

Strukton – als exponent van de vierde benadering – stelt dat men al voor de *Zembla*-uitzending bezig was schoon schip te maken. Een bedrijfje dat in een kartel opereerde werd gereorganiseerd. Directiewisselingen werden benut om andere mensen in de leiding van de werkmaatschappijen te krijgen. Witzel daarover: ‘Men had natuurlijk af en toe een aannemersafpraakje. Dat gebeurde met name in de donkergrijze periode 1992-1998. Gelukkig kwam het bij ons niet zo veel voor. Toen wij er achter kwamen dat wij er ook wel eens mee bezig zijn geweest, hebben wij daartegen maatregelen genomen. Wij hebben eigenlijk gekozen voor een beleid.

Daarbij hebben we geprobeerd dat zo snel mogelijk afgebouwd te krijgen en daarin zijn we ook vrij succesvol geweest. Je kunt niet in een keer weglopen, maar je kunt wel afbouwen wat je hebt. Vervolgens hadden wij het geluk, dat wij door de directiewisseling konden zeggen: dat laatste restje is weg, wij doen er niet meer aan mee, wij zijn vanaf dit moment schoon.²⁶

Haagse Courant vat het zo samen: ‘De bouwers kiezen zorgvuldig uit wat ze nu toegeven. Ze gaan alleen met de billen bloot over het bestaan van het systeem van rekenvergoedingen. De bouwers vinden overigens dat de overheid óók fout is. Ze stellen dat de Nederlandse overheid het systeem van rekenvergoedingen bleef gedogen nadat het was verboden door de EU. Wanneer aan dat gedogen een eind kwam, is niet duidelijk. Vandaar dat het doorging. Ook speelt mee dat de bouwers het terecht vinden dat ze een rekenvergoeding krijgen voor gedane arbeid.’²⁷

Bij de presentatie van het rapport van de parlementaire enquête spreekt commissievoorzitter Vos als volgt over deze houding van toponderners: ‘Verbaasd, en het meest pijnlijk getroffen, was de enquêtecommissie door de laconieke en vergoelijkende reacties van de hoofdrolspelers. Velen wisten er wel in min of meerdere mate van, maar wilden het liever niet “echt” weten.’²⁸

In de maanden februari en maart van 2004 wordt de schaduwboekhouding van Boele & Van Eesteren openbaar en kunnen toponderners niet langer volhouden dat zij van niets wisten en dat onderlinge afspraken incidenteel plaatsvonden in een beperkt aantal sectoren. Stap voor stap is duidelijk geworden dat alle toponderners in de bouw op de hoogte zijn (geweest) van het systeem van clandestiene zelfregulering. Als minister Brinkhorst na de zoveelste onthulling aankondigt dat ondernemingen die vóór 1 mei 2004 geen schoon schip maken (lees: die vrijwillig hun schaduwboekhoudingen inleveren bij de NMA) geen overheidsopdrachten meer krijgen, maken grote ondernemingen als Volker Wessels en BAM als eerste een draai van 180 graden.

De meeste toponderners blijven evenwel nog tot in maart 2004 volhouden eigenlijk van niets te weten. Van Vonno stelt niet te hebben geweten dat de omvang van het verboden vooroverleg en de marktverdeling in de bouw zo groot was als uit nieuwe schaduwboekhoudingen blijkt. ‘Eén keer was ik aanwezig bij vooroverleg. Dat was ruim dertig jaar geleden.’²⁹

En elders zegt Van Vonno: ‘Ik was verbaasd over de omvang en dat ben ik nog steeds.’³⁰

Als *de Volkskrant* onthult dat al in de jaren ’80 (huidige) toponderners bij afspraken betrokken zijn geweest, blijven toponderners last houden van wat *Het Financieele Dagblad* ‘collectief geheugenverlies’ noemt. Woudenberg, voorzitter van de raad van bestuur van TBI, over zijn eigen betrokkenheid destijds: ‘Het staat mij niet meer helder voor de geest.’³¹ Ook Van Well, bestuursvoorzitter van Dura Vermeer, kan zich ‘dit specifieke geval niet herinneren.’³²

Pas rond de zomer van 2004, nadat ondernemingen hun schaduwboekhoudingen hebben ingeleverd bij de NMA, geven toponderners volmondig toe dat zij op de hoogte waren van het systeem van clandestiene zelfregulering dat na 1992 in de bouw bestond en dat bruusk werd beëindigd na de uitzending van *Zembla*.

2. Bedrijfscultuur van toestaan

Niet alleen werd in bouwondernemingen toegestaan dat er onderlinge prijsafspraken werden gemaakt, maar ook werd toegestaan dat er zo nodig gesjoemeld werd. Immers om het clandestiene systeem te kunnen laten functioneren waren eigen spelregels nodig. Spelregels die vaak niet door de beugel konden.

De enquêtecommissie laat zien dat het bestaan van valse facturen binnen het Schipholtunnelproject bij hoog en laag bekend was. Ook al kan niet iedereen zich meer alles herinneren en wilde men niet van details op de hoogte zijn, het was duidelijk dat het systeem zijn eigen mechanismen had.

Een bij de projectorganisatie KSS betrokken medewerker verhaalt over het bestaan van valse facturen: ‘Als ik de raad van bestuur neem, neem ik aan dat vier mensen het wisten. De projectdirecteur en mijn persoon, dat zijn er zes. De uitvoerders wisten het. Het zullen er rond de tien tot twaalf zijn geweest, schat ik in.’³³

Directielid van HBG Civiel, B. Nagtegaal reageert daar als volgt op: ‘Ik heb toen gezegd: je regelt het maar op een nette manier.’³⁴ Mededirecteuren Baron en Reigersman waren ook op de hoogte. ‘Zij hebben het proces niet gestopt.’³⁵ En de latere voorzitter van de raad van bestuur, toen nog directielid van HBG Civiel, C.J. Reigersman, daarover: ‘Er is niet met mij

over valse facturen gesproken. Ik zou het in ieder geval zijn gaan onderzoeken. Ik zou er in ieder geval met de accountant over zijn gaan praten: dit en dit gebeurt er, wat zijn de gevolgen en hoe moeten wij het stoppen. Werken met valse facturen lijkt mij geen goede benadering.’³⁶ Natuurlijk hebben betrokkenen door dat er grenzen worden overschreden, maar in de bouw is er niemand die dáár een punt van maakt. Ook directieleden niet. Nagtegaal: ‘Ik weet wat ik had moeten doen, maar ik heb het laten gebeuren. Ik heb het laten doorgaan tot dat wij op een gegeven moment begrepen dat wij met een strafbaar feit bezig waren. Men vertelde ons namelijk dat de wet gewijzigd was. Toen ons dat duidelijk werd, hebben wij het meteen gestopt. Nogmaals, het is niet elegant, het is niet netjes, het verdient geen schoonheidsprijs, maar wij benadeelden de opdrachtgever niet en wij hebben het oogluikend toegelaten.’³⁷

Hazewinkel wijst erop dat de cultuur van de bouw een eigenaardige is: ‘Als ik na de middelbare school niet een accountantsopleiding had gevolgd en niet op een accountantskantoor had gewerkt en zo in de bouw was gekomen, maar na de middelbare school naar de universiteit was gegaan in Delft en op 27-jarige leeftijd een loopbaan was begonnen in de bouw, had ik er waarschijnlijk wat anders over gedacht. Dat heb ik gemerkt in de gesprekken met onze mensen. Het vraagt heel veel uitleg aan onze mensen. Het vraagt veel aandacht om de mensen gemotiveerd te krijgen en om hen duidelijk te maken, dat dit gewoon niet kan, want heel veel mensen zijn tientallen jaren in deze cultuur opgegroeid.’³⁸

En elders zegt hij: ‘Maar nu terugkijkend is een groot aantal van ons opgegroeid met het idee dat een beetje door rood rijden, niet door rood is. Een beetje te hard, is niet te hard. Ik constateer wel dat veel mensen oprecht van mening zijn dat rekenvergoedingen absoluut te rechtvaardigen zijn.’³⁹

Mensen van buiten de bedrijfstak bouw passen zich (snel) aan. Engels van TBI, die afkomstig was van Philips: ‘De vestigingsdirecteuren moesten mij er op een gegeven moment vertrouwelijk iets over zeggen, wat ik begreep. Er ontwikkelde zich na verloop van tijd een band, waarbij duidelijk werd dat ik achter hen stond. In dat licht kon ik niet meer volledig onwetend worden gehouden van een aantal zaken die niet mochten: ik vond dat uitermate correct.’⁴⁰ En ook al had hij persoonlijk actie ondernomen om het systeem te stoppen, stelt hij achteraf: ‘Mijn vestigingsdirecteuren konden niet anders omdat ze zich uit de markt zouden prijzen.’⁴¹

In de bouw was het zo normaal dat je dingen deed die niet waren toegestaan, dat men zich snel aanpaste. Een medewerker van Ballast Nedam: ‘Ik had nooit kunnen bedenken dat het zover zou komen. Toen ik bij Ballast Nedam kwam werken, kwam ik te weten hoe het in de bouw werkte. Ik moet zeggen dat ik daar heel vreemd tegenaan keek. Ik ben mij daarmee bezig gaan houden. Ik heb daar geen problemen mee gehad, omdat ik begrijp waarom het plaatsvindt. De reden dat dit plaatsvindt is dat elk bouwbedrijf uniek is, worstelt met zijn continuïteit en niet op voorraad kan produceren. Ze hebben allemaal te maken met hoge investeringen, veel mensen, veel risico’s, korte orderportefeuilles en lage winstmarges.’⁴²

Niemand in de bouw vroeg zich af wat mag en niet mag. Zolang er niet tegen werd opgetreden was eigenlijk alles toegestaan. Een voormalig directielid van Strukton, die ondervraagd werd over het bestaan van valse facturen, maakt duidelijk dat er geen morele problemen waren, maar financieel-technische. Belangrijkste probleem was hoe de winst verplaatst kon worden: ‘De vraag was toen hoe wij dat in de werkmaatschappij konden krijgen. Dat kon alleen via facturen. Dat was het vervelende. Maar wij hebben ons *never* gerealiseerd dat dit (...)’⁴³

NRC Handelsblad beschrijft het dubbele karakter van de bedrijfscultuur in de bouw: ‘Bouwers vinden dat de overheid een vergoeding moet geven voor het maken van een offerte. Maar dat maskeert volgens critici waar het echt om gaat: gedrag dat elders als corrupt wordt gezien, is in Nederland ingeburgerd.’⁴⁴

3. Zwijgen

Opmerkelijk was het zwijgen naar buitenstaanders. Vastgesteld is dat vrijwel iedereen binnen een bouwonderneming wist dat er een systeem van clandestiene zelfregulering was, maar naar buiten toe werd dat nooit gecommuniceerd. Toen ik mij na de *Zembla*-uitzending verbaasde over de systematische prijsregulering, werd ik door jonge collega’s binnen ons bureau die na hun studie een aantal jaren in de bouw hadden gewerkt als tamelijk achterlijk beschouwd. ‘Dat ik dat niet wist, iedereen wist het toch.’ En meestal werd dit statement dan rijkelijk onderbouwd met argumenten die moesten onderstrepen dat dit soort systemen noodzakelijk waren. Er daarom dus ook waren. En – niet te vergeten – goed waren.

Zwijgen was een essentieel bestanddeel van het clandestiene systeem van zelfregulering. Zonder dat er fysieke dwang was, gingen alle betrokkenen ervan uit dat stilzwijgen levensvoorwaarde was voor het systeem.

Wisten anderen buiten de eigen kring ervan? Accountants? Opdrachtgevers?, vroeg de enquêtecommissie aan bouwondernemer Van de Pol: 'Niemand wist precies hoe het zat. Ik heb er nooit met iemand over gesproken om dat even uit te leggen. Zo trots ben je daar niet op. Maar iedereen voelt dat.'⁴⁵ Of zoals De Vos van KWS het zegt: 'Nee, dat communiceerden wij niet. Hoe moet ik het zeggen: iedereen hield zich daar een beetje verre van.'⁴⁶

Ook de omstandigheid dat de schaduwadministraties in de kofferbak van de auto of thuis lagen illustreren dit. De schaduwboekhouding van Boele & Van Eesteren bleek in 2004 door de directeur verstoep bij zijn dochter. Eerst in huis en later in het kippenhok.⁴⁷ Men hield de administratie thuis bij 'omdat het toch een vertrouwelijk stuk was. Wij wilden niet dat iedereen daar zo maar inzicht in zou hebben. Er hing toch een zekere sfeer omheen.' (Vraag enquêtecommissie, 'Van: dit mag niet?') 'Ja, ik kan er omheen draaien, maar...' (Vraag enquêtecommissie, 'Was het beseft van het illegale karakter ervan de reden om de administratie thuis te bewaren?') 'Ja.'⁴⁸ Of zoals *Trouw* het zegt: 'De bouw is een gesloten wereld. Bijna niemand klappt uit de school over te hoge rekeningen voor opdrachtgevers, over toeleveranciers die hun spijkers en stenen alleen kunnen verkopen als zij de inkopers van de aannemers fêteren en over de soms hechte banden tussen bouwdirecteuren en ambtenaren.'⁴⁹ Illustratief is ook het verhaal van nieuwkomer in de bouw, Engels, later lid van de raad van bestuur van TBI. Hij laat eind 1997 forensisch onderzoek doen naar prijsafspraken, maar van tevoren spreekt hij met de directeuren af dat hij in de persoonlijke sfeer niets zal doen met de bevindingen: 'Ik heb de vestigingsdirecteuren die meewerkten aan dat onderzoek uitdrukkelijk beloofd, niet terug te komen op feiten die daaruit naar voren zouden komen.'⁵⁰

Nadat de schaduwboekhoudingen in april 2004 zijn ingeleverd, durft de directie van Dura Vermeer het als eerste groot bouwbedrijf aan openhartig met de pers te praten. Bestuursvoorzitter Van Well zegt over het zwijgen: 'De bedrijfstak is al die tijd behoorlijk gesloten gebleven. Voor ons was het onduidelijk welke consequenties er aan praten zaten. Dat zou natuurlijk gevolgen hebben voor ondernemingen en personeel. De on-

derlinge band met bouwers was sterker dan de band met de buitenwereld.'⁵¹ Topman van Volker Wessels

Hazewinkel suggereert dat er binnen het bedrijf eind 2001 ook schroom was om over het systeem te praten. 'Ik heb in het begin gemerkt dat er een grote mate van schroom was om hierover met mij te praten. Ik denk dat de mensen wel wisten hoe ik in deze discussie stond en dat zij daarom moeite hadden om met mij te praten.'⁵²

Dat zwijgen werd overigens van buiten niet doorbroken. Politici en ambtenaren wisten ervan en zwegen eveneens. Al begin jaren '90 werd er onderzoek naar kartelvorming in de bouw gedaan. *Het Parool* graaft in het verleden: 'De belangenverstrengeling tussen ambtenaren en bouwwereld dateert niet van vandaag of gisteren. In het eerder genoemde rapport van Van de Bunt wordt een 'traditionele verbondenheid' gesignaleerd tussen ambtenaren van Rijkswaterstaat en de bouwbedrijven. 'Een gunstig ondernemersklimaat voor de grotere baggerbedrijven' vonden ze bij Rijkswaterstaat belangrijker dan 'optimale mededinging', stelde Van de Bunt vast. Met andere woorden: de overwinsten van de aannemerij mochten wel wat overheidsgeld kosten, ook zonder dat de Kamer daarvan op de hoogte werd gesteld. Het rapport van Van de Bunt is door Economische Zaken doorgestuurd naar de juridische afdeling van Verkeer en Waterstaat. Maar wat er vervolgens mee is gebeurd, blijft duister. 'Ach, die mensen kennen elkaar allemaal,' zegt de eerder aangehaalde ingenieur. 'Er is maar één faculteit weg- en waterbouw. Daar hebben ze allemaal geleerd, de ambtenaren van Rijkswaterstaat, de ingenieurs van de bureaus en de jongens van de bouw. Het zijn meestal mannen. Ze zien elkaar op de feestjes van Verkeer en Waterstaat, van de bouw en op de reünies. Ze zijn allemaal lid van het Delfts Corps geweest. (...) Op een gegeven moment ziet zo'n ambtenaar hoe luxe zijn studievriendje leeft. Of misschien ziet hij het niet, maar zijn vrouw. En sommigen willen dat ook. Ten koste van veel, ja. Dan is contact niet moeilijk. Ze kennen elkaar immers. Let eens op hoeveel ambtenaren na hun pensioen adviseur worden in de bouwwereld.'⁵³

Oud-topman van Rijkswaterstaat T. Visser sprak daarover in januari 2002 op de volgende geruststellende wijze: er zal heus wel wat gerommeld worden, maar oplichting voor miljarden guldens is onwaarschijnlijk. 'De politiek reageert nu als door een wesp gestoken wegens de doorrekening van de offertekosten. Maar die "noodtoestand" is allang bekend. Het is als

met de maximumsnelheid: iedereen weet dat die overtreden wordt.’ En hij vervolgt: ‘Wij informeerden bewust niet of bedrijven nog offertekosten rekenden. We hebben overtredingen niet gedoogd, maar hebben wel gezegd: laten we geen speciale aandacht hebben voor iets dat misschien weer ongedaan gemaakt wordt.’ En: ‘Ik heb me wel altijd gerealiseerd dat we in een vervelende situatie terecht konden komen.’ Hij maakt zich zorgen over de politieke stemming: ‘De stemming in de politiek en bij Justitie is verontrustend. Soms lijkt het erop dat men pas tevreden is als leden van raden van bestuur van bouwbedrijven in de cel verdwijnen. Maar als je het zo ver laat komen, moet je weten wat je teweegbrengt. Wij hebben zeer fatsoenlijke mensen in de leiding van de bedrijven. Je zou willen dat politici zich dat realiseren.’⁵⁴

Niet alleen ambtenaren nemen het voor de bouw op, ook politici. Tweede Kamerlid Hofstra (VVD) vindt zelfs in het voorjaar van 2004 nog dat zijn collega’s in de Kamer zich niet zo moeten opwinden: ‘Degenen onder ons die de bouwwereld een beetje kennen, weten ook dat het een wijdverbreid probleem was. Eigenlijk was dit nieuws dus niet zo verrassend. Ik voorspel ook dat dit niet de laatste keer zal zijn. Om een huiselijke mededeling te doen: mijn jongste broer is aannemer en ik ben zelfs een tijdje commissaris bij een bouwbedrijf geweest, dus ik weet ongeveer hoe het gaat.’⁵⁵

De conclusie die de parlementaire enquêtecommissie over de cultuur van toestaan en zwijgen in de bouw trekt, is trefzeker: ‘De commissie heeft zich verwonderd over het gegeven dat het ondergrondse systeem, zeker gezien de omvang daarvan, jarenlang heeft gefunctioneerd; dit zonder door wie dan ook ontdekt te worden. De bouwcultuur blijkt dermate gesloten, dat intern “iedereen” ervan weet, maar de buitenwereld er niet achter komt. De commissie acht dit beeld ernstig. Ernstig omdat het gaat om een cultuur waarin illegale afspraken normaal werden gevonden. Zo heeft de commissie bij een groot aantal betrokkenen een onthutsend geloof in de eigen – naar zij zeggen: goede – bedoelingen aangetroffen. Het maken van illegale afspraken over marktverdeling en prijzen werd normaal gevonden. Immers, niemand werd erdoor benadeeld, was de lezing van vele gehoord. Ondertussen werden de schaduwadministraties veelal thuis of in de achterbak van een auto bewaard. Sprak men over pepernoten en monopolygeld, maar wilde men deze wel graag verzilverd zien in werk of geld.’⁵⁶

4. Stoppen

‘Ik wist heel goed dat een en ander niet in overeenstemming was met de Nederlandse wetgeving. Ik denk dat zoiets voor iedere bestuurder vervelend en zelfs onverteerbaar is. Dat gevoel werd steeds heviger en op een gegeven moment (1997, lv) heb ik op eigen initiatief besloten om precies na te gaan wat er gebeurde binnen Wolter en Dros.’⁵⁷ Toen dat duidelijk was, trok directeur Engels conclusies: ‘Op dat punt hebben mijn vestigingsleiders gezegd dat zij begrepen dat zij ermee moesten stoppen, maar zij konden er alleen mee stoppen als de andere installateurs dat ook deden. Dat betekent dus dat zij aan de gang zijn gegaan – en ik ook in gesprekken met andere installateurs – om ervoor te zorgen dat dit systeem in die vorm ophield.’⁵⁸ Voorzitter van de directie van Wolter en Dros, Engels, meende toen dat het wel goed zat: hij had instructies aan zijn mannen gegeven, kreeg geen negatieve signalen meer uit de markt en had gevraagd aan de afdeling controle en de accountant om beter op te letten. Hij dacht overigens dat rekenvergoedingen gewoon toegestaan waren.⁵⁹ Maar ondertussen zat mededirecteur J. de Graaf het prijsoverleg van de installateurs in Kerckebosch voor.

Een directeur van ‘concurrent’ UNICA zegt over datzelfde stoppen: ‘Je kunt niet zomaar uit een systeem stappen. Je bent natuurlijk wel vrij, maar je bent ook collega’s van elkaar en er liggen heel veel echt goede collegiale structuren; dat doe je dus niet zomaar.’⁶⁰ In de installatiesector waren er dus verschillende krachten tegelijkertijd aan het werk. Pogingen om te stoppen naast het continueren van onderlinge afspraken. De ene directeur van het bedrijf was met het één bezig, de andere met het ander. Dat is natuurlijk remmen en gas geven tegelijkertijd. Dat schiet niet op.

Ook bouwondernemers wijzen erop dat er verschillende pogingen zijn ondernomen om het systeem te stoppen, maar dat het telkens mislukte omdat niet iedereen meedeed en men daarom gedwongen was opnieuw deel te nemen. ‘Je wordt door de markt gedwongen.’ ‘Als je stopt word je behandeld als een paria. Je komt niet meer aan het werk.’ ‘Als andere bedrijven niet gelijktijdig stoppen, is er geen uitweg.’ Bestuursvoorzitter Janssen van Heijmans: ‘De bouw is een verdeelde sector. Er zijn best initiatieven geweest om er een streep onder te zetten. Maar dergelijke afspraken kun je helaas niet in je eentje maken. Je zit in een systeem, of je zit er niet in.’⁶¹ Ook Witzel van Strukton wijst daarop wanneer hij vertelt dat

zijn bedrijf al vóór november 2001 stappen had gezet om te stoppen: 'Wij hebben toen afgesproken dat wij absoluut geen nieuwe verplichtingen meer zouden aangaan en dat we zouden afbouwen wat wij hadden. Je kunt niet in een keer wegllopen, maar je kunt wel afbouwen wat je hebt. Er zit natuurlijk ook een stukje erecoode achter: je kunt niet zomaar weglopen van verplichtingen die je hebt.'⁶²

Oud-bestuursvoorzitter van HBG, J. Veraart zegt het zo: 'Grote Nederlandse bouwbedrijven hebben tussen 1989 en 2001 verscheidene keren geprobeerd uit het systeem van illegale prijsafspraken te breken en zich aan de wet te houden.' Maar omdat de pogingen 'een drastische verlaging van het aantal orders' tot gevolg had, besloten de bouwers zich toch weer te committeren aan onderlinge prijsafspraken en het voeren van vooroverleg bij aanbestedingen. Veraart stelt betrokken te zijn geweest bij verschillende pogingen te breken met de illegale praktijken. Volgens hem stapten alle beursgenoteerde bouwconcerns uit het systeem, maar werd dit een half jaar later al teruggedraaid. Het was door 'gemakzucht en gewinning aan een bepaald systeem niet mogelijk het grote aantal neuzen in dezelfde richting te krijgen. Er waren te veel partijen bij de aanbestedingen betrokken. Je aan het stelsel onttrekken kon niet alleen. We waren met zijn allen gevangen in het systeem.' Volgens Veraart is de erkenning van de pogingen 'geen schuldbekentenis, maar een blijk van de worsteling met de problematiek.' In hetzelfde artikel wordt een initiatief van Reigersman, bestuursvoorzitter van HBG genoemd: 'Reigersman benaderde ons vanuit een grote ongerustheid. Zijn insteek was: de markt is ziek.' En Reigersman daarover zelf: 'Ik heb me altijd beziggehouden met het verbeteren van de branche. Maar dat is moeilijk, omdat de bouwsector zo gefragmenteerd is. Zoiets los je niet op een achternamiddag op.'⁶³

Pas door de crisis die veroorzaakt wordt door de parlementaire enquête slaagt men er in het systeem te beëindigen, ook al is er nog steeds veel twijfel of het op alle niveaus beëindigd is. (Vraag op een dorp maar eens een offerte aan bij meerdere kleinere bedrijven). Bouwondernemer Van de Pol: 'Wij zijn daar in de loop van november/december vorig jaar, 2001, mee gestopt. Het bestaat nu niet meer. Dat is een individuele beslissing geweest van heel veel bedrijven. Op het moment dat een individuele beslissing op een gelijktijdig moment door heel velen wordt genomen, krijg je de kans om met dat systeem te stoppen.'⁶⁴ Van de Pol wijst erop dat door strategische keuzen (minder afhankelijk zijn van de aanbestedingsmarkt) in zijn bedrijf al voorzichtig de koers gewend was. En bijna twee jaar later zegt Van de Pol dat de enquête 'de kans was om schoon schip te maken. Tot dan toe kon je eigenlijk geen directeur van een bouwbedrijf zijn zonder aan het spel mee te doen.'⁶⁵

Hoe moeilijk stoppen was in de jaren '90, beschrijft De Vos, die eerst directeur bij Heijmans en later bij KWS was: 'Wij hebben in 1992 een schrijven van de raad van bestuur ontvangen dat het niet meer mocht. Ik hoef hier niet te zeggen wat het effect is geweest. Wij zijn gewoon doorgegaan. Wij zijn doorgegaan, omdat er geen alternatief was. Het was eigenlijk geen echte poging in 1992, maar in 1995 is er een heel serieuze poging gedaan. We zijn toen met een aantal grote bedrijven bij elkaar geweest. We hebben toen ook alle regiomensen van die bedrijven in een zaal gehaald. Verder hebben wij met een aantal middenbedrijven afspraken gemaakt en gezegd: wij stoppen; dit kan absoluut niet meer. Ik kan mij nog goed herinneren dat mijn voorganger bij KWS zelfs zijn functie eraan wilde geven, als wij niet zouden stoppen. Alleen, dan viel die af en dan viel die af. De prijs van morgen was lager dan de prijs van vandaag en de prijs van overmorgen was weer lager dan de prijs van morgen. Dus wij doken in een glijvlucht naar beneden. Wat je dan ziet, is dat bedrijven in paniek raken en denken: ze kunnen me wat. En successievelijk ging iedereen weer aan het overleg deelnemen. Je moet het je als volgt voorstellen. Als iedereen op een autosnelweg 150 rijdt, maar jij gaat 100 rijden, dan word je van de weg afgereden. Sterker nog, degene die het laatste voor je rijdt, steekt ook nog zijn middelvinger naar je op. Het was een cultuur bij ons. We konden er niet vanaf, hoe erg het ook was. Het was een cultuur, die in de bedrijven groot geworden was. Ik heb wel eens gezegd, dat wij er alleen af konden komen als wij alle mensen zouden ontslaan en totaal nieuwe managers, mensen uit een andere wereld, zouden nemen. Het zat gewoon ingebakken. Mensen wisten niet anders.'⁶⁶ In die zin is de bouwenquête een zegen geweest. Hazewinkel: 'Zembla zou wel eens de Brent Spar van de bouw kunnen zijn.'⁶⁷

De voordelen van stoppen waren voor veel bedrijven kleiner dan de nadelen van doorgaan. Door mee te blijven doen bleef men uit de ruif eten van de clandestiene zelfregulering en was de kans op faillissement aanzienlijk kleiner dan bij uit het systeem stappen. Dat nu opeens iedereen 'blij' is dat er gestopt kan worden, is volgens een bouwondernemer dan ook vooral inspelen op de bühne: 'In 1998, toen het een beetje serieus begon te

worden met de NMA en iedereen verwachtte: dit houden wij niet vol, hadden wij volop discussies: jongens, wij willen stoppen, wij doen dit niet meer. Wat wij daadwerkelijk ook hebben gedaan, dat ook de centrale directie in Utrecht heeft gezegd: wij stoppen. Dat is niet gelukt en iedereen belijdt in deze zaal zo langzamerhand dat iedereen bezig is geweest om te stoppen. Ik persoonlijk heb dat niet zo gemerkt, want ik heb altijd het gevoel gehad dat ik wat tegenwerking had en dan praat ik over de noordelijke regio, dat wij het niet van de grond kregen. Je kunt ons wat en ik heb ook wel eens het verwijt gehad: jullie krijgen een krediet vanuit het westen, want daar gaat het zo goed.’⁶⁸

5. Conflicterende waarden

Opvallend is dat bouwondernemingen en overheid tijdens de eerste fase van de bouwcrisis redeneren vanuit verschillende uitgangspunten en waarden. Men spreekt over hetzelfde verschijnsel, maar heeft daar volstrekt verschillende oordelen over. Dat geeft conflict: ‘Problemen ontstaan als organisaties met verschillende regels gebaseerd op verschillende rationaliteiten zich op één markt mengen. Als je die stelsels niet scheidt, leg je de hele last van de ethiek op de schouders van het individu. Je moet zo wel een heilige zijn om ethisch te blijven.’⁶⁹

Tijdens de bouwenquête blijken politiek en media anders tegen de crisis in de bouw aan te kijken dan de bouwondernemers. Vraagstukken worden vanuit de verschillende perspectieven dan ook wezenlijk anders beoordeeld (schema 1).

Deze tegenstellingen worden in onderstaande paragrafen verder uitgediept.

Legaliteit

De bouwfraude legt scherpe tegenstellingen bloot in opvattingen tussen de publieke sector (waarvan de opinie wordt verwoord door politici en door de pers) en bouwondernemingen.

Een belangrijk verschil in opvatting tussen publiek en privaat is dat bouwondernemers de situatie na 1992 aanduiden als ‘grijs’. Bouwondernemers redeneren dan als volgt: het kartel werd door Brussel in 1992 verboden, maar er was nog geen nieuwe regelgeving voor in de plaats. Eigen-

Schema 1: Tegengestelde waarden van bouwbedrijfsleven en politiek

<i>Bouwbedrijfsleven</i>	<i>Politiek</i>
Wetten overtreden mag, als er onzin in staat of als niemand zich er aan houdt. De prijzen zijn zo laag dat het economisch wel moest	Wetten dienen nageleefd
De onderlinge solidariteit staat boven de wet. Niet uit de school klappen	Primaat bij de wet
Het kan niet anders. Systeemdwang	Stoppen
Fouten	Misdrijven
Bagatelliseren, ‘incidenten,’ ‘beetje’ ‘alleen vooroverleg, verder niets’	Structureel. Illegaal systeem
Achteruit verdedigen. Stap voor stap de omvang toegeven	Bekennen helpt
Geen schaamte over ‘logisch’ gedrag Proberen ermee weg te komen Spelletjes spelen Opgewektheid, grappen makend	Boete doen! Schaamte ontbreekt
Waar bemoeit de politiek zich mee? Arrogantie. Terugmeppen	De overheid is opgelicht en benadeeld
Niet geïnteresseerd in verleden Geen intern onderzoek	Verbijstering dat verleden er niet toe doet.
De top moet delegeren De top mag niet weglopen	De top moet zijn verantwoordelijkheid nemen
Overtreders zullen leven beter	Aanpakken van overtreders
Politiek snapt niets van ondernemen	Bedrijfsleven gaat zijn eigen gang
Er is geen enkele financiële benadeling Het zijn fictieve transacties: ‘Mickey Mousegeld’, ‘Pepernoten’, ‘Monopolygeld’	Er is financiële benadeling
Corruptie moet aangepakt, maar wij weten van niets	Bedrijven hebben ambtenaren omgekocht door te smeren en te fêteren

lijk was er pas in 2001 met het nieuwe aanbestedingsreglement iets nieuws. In de tussentijd was het dus logisch om op de oude voet door te gaan, ondanks allerlei (oranje en rode) signalen: 1992, 1995, 1998. Op enig moment stellen bouwondernemers zelfs dat in 2001 de normen van de samenleving zijn veranderd en dat bouwers dit te laat door hadden en zich hieraan dus onvoldoende snel hebben aangepast.

In *Trouw* wordt het als volgt verwoord: ‘Het blijkt mogelijk om met een gevoel van opperste integriteit de wet flagrant te schenden. (...) Verscheidene ondernemers en werknemers van bouwbedrijven hebben onomwonden verklaard, dat het klopt: het was standaard praktijk in de sector dat de heren om de tafel gingen zitten in “voorvergaderingen” of “koffierondjes” om, weliswaar tegen de regels in de zaken eens goed door te spreken. Inderdaad is dat illegaal, maar zo voelde dat niet. Het systeem is van vader op zoon doorgegeven. Ondanks dat we wisten dat het sinds de jaren ’90 niet meer mocht, voelde het als legaal.’⁷⁰ Of zoals een anonieme bouwondernemer zegt: ‘Tets wat je altijd doet, is plotseling fraude. Dat vind ik maar vreemd.’⁷¹

Bestuursvoorzitter Hazewinkel van Volker Wessels kiest in 2003 expliciet voor een afstandelijke benadering. Er is onderscheid tussen ‘legaliteit en legitimiteit. Mijn generatie is opgegroeid met het begrip legitimiteit. Je hebt wetgeving die de kaders van het handelen aangeeft. Daar past ook het gedogen in.’ Vooroverleg mocht tot 1992. Na invoering van de Mededingingswet was het tot 1998 onduidelijk of vooroverleg nog geoorloofd was, legt hij uit. Pas daarna geldt een helder verbod. In de samenleving van nu gaat het om legaliteit. De letterlijke tekst van de wet is veel belangrijker. De wet is de grens. ‘Met die nieuwe maat word je afgerekend op het verleden. Je krijgt als samenleving en bedrijf geen tijd om je aan te passen aan die nieuwe maatschappelijke normen.’

Bovendien hebben bouwondernemers zich volgens Hazewinkel onvoldoende gerealiseerd dat zij opereren op het raakvlak tussen privaat en publiek. En dat noopt tot zorgvuldig handelen. ‘Ik realiseer me nu dat een grote organisatie die opereert op dat raakvlak extra verantwoordelijkheid heeft. Netjes handelen is niet genoeg meer. We moeten voorbeeldig zijn.’⁷²

Bestuursvoorzitter van Dura Vermeer Van Well zegt het zo: ‘Nederlanders doen soms iets wat volgens de wet niet mag, maar dat anderen niet direct schaadt. Goed, die afspraken waren illegaal, inderdaad werd de mededingingswet overtreden, maar niemand werd er slechter van. Het

zat in de sfeer dat het niet echt strafbaar was. Bouwers hebben toen echt niet geleefd met het idee elke week eens lekker een paar economische delicten te plegen.’ En zijn collega Nelissen vult aan: ‘Het was toen absoluut een andere wereld dan nu.’ Maar de journalisten protesteren tegen deze rechtvaardiging achteraf: ‘Maar u was op de hoogte van de wetgeving. U wist dat het niet toegestaan was wat u onderling afsprak.’ Waarop Van Well ‘zijn woorden zorgvuldig kiest. “Wij hadden inderdaad niet geprobeerd te stoppen in 1992 en 1996 als wij niet hadden beseft dat de regelgeving niet op ons handelen aansloot.”’⁷³

Er is ook nog een andere redenering, die aansluit bij wat Hazewinkel de gedoogcultuur noemt. Het gaat dan niet zozeer om gedogen, maar om prioriteit geven aan de waarden van de groep. En natuurlijk het calculeren van kosten en baten: hoe groot is de pakkans? ‘Als wij in Nederland een wet onrechtvaardig vinden, dan overtreden we die wet zonder wroeging. Ons geweten is dan sterker dan de wet,’⁷⁴ aldus een anonieme ondernemer. Wat je ‘steeds meer ziet,’ aldus een columnist in *Het Financieel Dagblad*, ‘is het “ze kijken niet, dus het mag.” Afkijken bij een proefwerk? Is toegestaan zolang de meester het niet ziet. Alles is toegestaan wat niet expliciet verboden is. Maar nu is het vervangen door álles wat expliciet verboden is mag zolang het niet opgemerkt wordt.’⁷⁵

Elke medaille heeft twee zijden. De commissie-Vos stelt vast dat het kartel jarenlang ongestoord zijn gang mocht gaan zonder dat er ook maar een overheidsinstantie iets ondernam. De overheid stond erbij en keek ernaar. Ook vanuit de wetenschap is er op deze tegenkant van het zwijgen kritiek. De Maastrichtse hoogleraar Van den Heuvel stelt dat er sprake was van collusie. Collusie als ‘heimelijke verstandhouding, met name om het opsporen van strafbare feiten te belemmeren. Er was sprake van verwevenheid van belangen en personen en een heimelijke verstandhouding tussen de publieke en de marktsector.’⁷⁶

En hoogleraar Huberts stelt het opvallend te vinden dat zo veel bedrijven zo lang de regels ‘die vanaf 1998 toch klip en klaar waren’ hebben overtreden. ‘Het is wel erg lang door iedereen goed gepraat. Dat is vooral verbazingwekkend als je bedenkt dat het geen fietsendieven of junks waren, maar keurige managers van net zulke keurige bedrijven.’⁷⁷

Hoogleraar E. van Damme oordeelt: ‘Gedurende bijna een decennium is voor de sector onduidelijk geweest wat wel en niet mocht. Het is niet verbazingwekkend dat de sector zich tegen deze onzekerheid heeft inge-

dekt door maar op oude gewoonten terug te vallen, hoewel dat natuurlijk niet goed te praten valt. Duidelijk is dat de overheid tekort geschoten is in haar kerntaak: het zorgen voor een adequate marktordening.⁷⁸

Verleden

Voorzitters van raden van bestuur als Reigersman, Witzel en anderen geven aan geen behoefte te hebben aan al te diepgaand intern onderzoek. Ook het bestraffen van mensen is niet aan de orde. Het gaat om de toekomst.

Topman van HBG Reigersman stelt: 'Ik heb verder geen behoefte gevoeld om heel diepgaande onderzoeken te doen. Ik weet niet wat mij dat extra oplevert. Ik kon mij ongeveer voorstellen waar het om ging. Verder begon iedereen er al in te duiken. Er zouden dus overal onderzoeken komen. Wij hebben ervoor gekozen om te stoppen.'⁷⁹

En Strukton topman Witzel stelt: 'Ik had en heb nog steeds niet tot taak, het verleden tot in de kleinste details boven tafel te krijgen, want dat was niet mijn grootste belang. Ik kon dat verleden niet veranderen. Ik had te maken met de situatie, zoals die was ontstaan in 1998 en van daaruit ben ik doorgegaan om te kijken, wat er fout is gegaan en wat daaraan intern moet worden verbeterd.'⁸⁰ En een boze bestuursvoorzitter van Ballast Nedam Kottman roept op enig moment: 'Ik ben hier niet aangesteld als historicus.'⁸¹ Ook Van Well van Dura Vermeer zegt: 'Ik schiet niks op met het kijken naar het verleden, al of niet met spijt. Maar tegelijkertijd moeten wij afrekenen met dat verleden.'⁸² Hazewinkel spreekt mensen niet aan op fouten uit het verleden: 'Nee. Mijn prioriteit is de toekomst. Ik draag ook verantwoordelijkheid voor fouten in het verleden en die hebben we dan te accepteren. Na 1992 ontstond een heel onduidelijke periode en zijn sommige medewerkers betrokken geweest bij afspraken. Heeft dat geleid tot zelfverrijking van die mensen? Nee. Dan zie ik geen aanleiding nog zoveel jaar na dato daarop terug te komen.'⁸³

Systeemdwang of organisatiecriminaliteit

De *Volkskrant* stelt: 'De bouwwereld kende een verregaande organisatiegraad in illegaal voorvergaderen over verboden prijsafspraken. De wet werd goed georganiseerd en in goed overleg overtreden. Iedereen deed mee en daarom deed iedereen mee.'⁸⁴

De hoogleraren H. van den Heuvel en L. Hubers: 'De commissie laat

zien hoe vanzelfsprekend en algemeen die vorm van organisatiecriminaliteit, namelijk regelovertreding door het bouwbedrijfsleven, is.'⁸⁵ En de Amsterdamse hoogleraar A. de Swaan voegt daaraan toe: 'Als mensen elkaar lang kennen, ontwikkelen ze gaandeweg loyaliteiten. Er kunnen ruzies opblazen, maar die mogen de trouw aan de groep niet aantasten. Wie de groepsgeest doorbreekt door gezamenlijke zaken aan de grote klok te hangen wordt voor eens en voor altijd buitengesloten als verrader. Als zo'n deserteur tegen iets lagere tarieven veel opdrachten binnenhaalt, zullen de collega's hem zoveel mogelijk dwarszitten. Enkel al de verstoting door eigen vakgenoten is een gruwel.'⁸⁶ Forensisch expert, B. van der Lugt, concludeert: 'Als het waar is wat ik hoor en zie, zijn we diep gezonken. Dat komt neer op georganiseerde criminaliteit.'⁸⁷

Een columnist van *Het Financieel Dagblad* beschrijft het systeem als volgt: 'We maken een groep, zorgen ervoor dat we in ieder geval de opdrachten die boven de markt hangen in onze groep krijgen en daarna verdelen we de buit. Sluit je aan bij ons geloof en je zult meedelen in de verworven rijkdommen. De drempel om toe te treden ligt laag. Het klooster te verlaten daarentegen vereist een aanzienlijke hoeveelheid moed en bereidheid om afstand te nemen van materieel gewin. Dat anderen ervoor betalen maakt het des te aantrekkelijker om erbij te blijven en niets te onthullen.'⁸⁸

Een belangrijk kenmerk van de bouw is de geslotenheid. Commissievoorzitter Vos stelt een jaar na het uitbrengen van haar rapport vast dat 'bouwbedrijven nog altijd verongelikt zijn en het idee hebben dat ze echt niet anders konden.'⁸⁹ Communicatieadviseur K.J. Hindriks voegt daaraan toe dat de bouw zelfs in 2004 nog niet door heeft wat het echte probleem is: 'De tragiek van de bouwers is dat zij zelf niet goed inzien waarom de samenleving de affaire zo hoog opneemt.'⁹⁰

Verantwoordelijkheid

Niet één topman in de bouwnijverheid treedt af vanwege de bouwenquête. Slechts één directeur van een werkmaatschappij treedt in 2004 naar aanleiding van het bekend worden van de schaduwboekhouding van Boele & Van Eesteren terug om als adviseur elders in de onderneming door te werken en eveneens in 2004 legt een lid van de raad van bestuur van Heijmans tijdelijk zijn taken neer. Telkens opnieuw laait de discussie op waarom bestuurders die verantwoordelijk waren voor bedrijven die actief deelnamen aan kartels kunnen blijven zitten. Tegenover deze kri-

tiel stellen bouwondernemers telkens het schip niet te willen verlaten omdat het zwaar weer is. Daarnaast wijzen zij erop dat er niet zoiets als ministeriële verantwoordelijkheid bestaat in het bedrijfsleven. De continuïteit is belangrijker dan wat zij beschouwen als symboolpolitiek.

Bestuursvoorzitter Hazewinkel van Volker Wessels: 'De commissie denkt vanuit een politiek bedrijf, waar de verantwoordelijke minister alles hoort te weten. Maar wij bouwers zijn geen politiek bedrijf. Door de aard van ons werk zijn verantwoordelijkheden tot laag in de organisatie gedelegeerd.'⁹¹ En een paar maanden later zegt hij: 'Ministeriële verantwoordelijkheid is een politiek paradigma. Zo'n paradigma kun je niet één op één op een bedrijf leggen. Wij kunnen niet achter iedere medewerker staan om te zien wat hij doet. Wij geven nú wel nadrukkelijker aan waar we voor staan.'⁹²

En toen Brinkman werd gevraagd of hij ooit overwogen had om op te stappen, zei hij: 'Ja. Maar dat had geen donder geholpen. Het zou een ineffectief symbolisch offer zijn geweest. Hetzelfde geldt voor het opstappen van bouwbestuurders. Ik geloof er niets van dat opstappen omwille van ministeriële verantwoordelijkheid het vertrouwen herstelt. Ik gun iedereen mijn stoel, ik zit er niet aan vastgeplakt. Maar ik wil de branche niet in de steek laten nu er problemen zijn.'⁹³ En later zegt hij nog eens: 'Je kunt 400.000 mensen niet zomaar afserveren. Als mensen op hun kop krijgen, moet je voor hen gaan staan.'⁹⁴

Tegen deze redenering is toch wel wat in te brengen. De vermaarde onderzoekers van organisatiecriminaliteit, B. Fisse en J. Braithwaite, stellen vast dat wanneer Japanse bedrijven in ernstige crisissituaties terechtkomen, er vier mechanismen zijn: de topman treedt af ('noblesse oblige'). De verantwoordelijke die erbij was treedt af ('the senior executive officer who is on the location at the time of the act of organisational wrongdoing is held strictly accountable for it'). Degene die functioneel verantwoordelijk is treedt af ('nominated responsibility'). Of tenslotte, degene die de fout daadwerkelijk maakt ('fault based individual responsibility').⁹⁵

Parlementariër Vos verwoordt in december 2003 wat er in de samenleving leeft en stelt daarentegen dat vrijwillig opstappen 'een belangrijk signaal was geweest. De raden van bestuur en de commissarissen hebben volstrekt gefaald als bestuurder en toezichthouder. Ik vind het heel teleurstellend dat niemand dit echt volop heeft toegegeven en een helder signaal heeft willen geven.'⁹⁶

Bagatelliseren

Bouwondernemers hebben telkens geprobeerd de bouwaffaire kleiner voor te stellen:

- het zou gaan om 'incidenten';
- het ging maar om 'een beperkt aantal grote bedrijven';
- het was 'niet systematisch';
- het zou zich 'beperken tot de wegenbouw';
- er waren maar 'weinig medewerkers bij betrokken';
- er was absoluut 'geen sprake van corruptie';
- het waren 'fouten in een overgangsfase';
- het was 'inmiddels gestopt'.

Daar komt nog eens bij dat veel topondernemers net deden alsof de incidenten die hen werden voorgelegd van betrekkelijk onschuldige aard waren of nogal gedetailleerd. Of zoals de voorzitter van de enquêtecommissie opmerkte: "'Captains of industry" die zich met schaduwadministraties en "dergelijke details" niet plachten te bemoeien. (...) Een voorzitter van een ondernemersorganisatie die eveneens niet duidelijk afstand neemt van onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk terrein. (...) Velen richten de focus op corruptie.' Daarmee 'werd de aandacht afgeleid van hetgeen waarvan men wel wist, had behoren te weten en op zijn minst had kunnen weten, namelijk: structurele overtreding van de mededingingswetgeving.'⁹⁷

Ter illustratie volgen hier drie citaten van een willekeurige ondernemer. In dit geval probeert Hazewinkel, bestuursvoorzitter van Volker Wessels, in 2003 de bouwaffaire op drie momenten kleiner voor te stellen dan hij is.

Op het moment dat de schaduwadministraties in de woning- en kantorenbouw nog niet ontdekt is, zegt Hazewinkel: 'KWS is één van de honderd dochterbedrijven van ons concern. Het gaat om een deel van de bouw. We moeten de zaak terugbrengen naar juiste proporties. De schaal van vermeende benadeling is absoluut onrealistisch.'⁹⁸

En als die wél ontdekt is, zegt hij: 'We hebben in 2001 alleen een onderzoek ingesteld bij onze bedrijven in de weg- en waterbouw, omdat niets erop duidde dat in de bouw- en vastgoedsector hetzelfde gebeurde. De onderzoeken van de NMA, Justitie en de parlementaire enquêtecommissie concentreerden zich ook volledig op wat in de weg- en waterbouw speelde.'⁹⁹

Op het moment tenslotte, dat de NMA wordt overspoeld door schaduwboekhoudingen, zegt hij het zo: 'Veel mensen werden privé geconfronteerd met verhalen over wat er allemaal fout was gegaan. Ze kregen te horen dat ze behoorden tot die groep fraudeurs die het niet zo nauw namen. En dat terwijl ze zich vaak van geen kwaad bewust waren. Je moet ook bedenken dat een groot deel van onze mensen nooit te maken heeft gehad met aanbestedingen. Minder dan 20 procent van het werk in de bouw- en utiliteitssector wordt namelijk verworven via aanbesteding.'¹⁰⁰

Het *Financieele Dagblad* concludeert in maart 2004 toen duidelijk was geworden dat de bouw één grote verzameling kartels was: 'De meeste topbestuurders hielden vol dat het systeem van vooroverleg en marktverdeling min of meer beperkt was gebleven tot de wegenbouwsector.'¹⁰¹

Zand erover

De bouw is een bedrijfstak van zelfverzekerde mannen. Excuses worden niet gauw gemaakt. Er is een cultuur van zand erover.

Achteraf heeft Kamerlid Vos zich gestoord aan de feestelijke sfeer op de verzoeningsbijeenkomst van de drie ministeries van EZ, VROM en venw met de bouw in november 2003. 'De problemen zijn voorbij, wij gaan een nieuwe start maken.' Vos wijst ook op de cultuur in de bouw: 'Wij zijn de enigen die hier verstand van hebben, we regelen dat onderling wel.'¹⁰²

Brinkman wordt uiteindelijk zelfs 'een beetje narrig.' 'Ik erger me aan de ongecoördineerde wijze waarop het kabinet optreedt. Eerst is er de NMA, vervolgens het Openbaar Ministerie en via de stichting Regres proberen benadeelde gemeenten geld terug te krijgen. Daarbovenop komt dan nu ook de fiscus. We willen niet in een juridisch paradijs verzeild raken, maar zo worden we wel tot juridische acties gedwongen.'¹⁰³

Brinkman stelt ook bij herhaling: beul maak het kort. Daarmee pleit hij voor een snelle afhandeling. Het liefst via een schikking, waarmee de bedrijfstak bouw de samenleving genoeg doet en daarna moet de blik weer op de toekomst zijn gericht. Zand erover.

Fouten of misdrijven

De bouw vindt eigenlijk niet dat er misdrijven zijn begaan. Er zijn fouten gemaakt. Ook hier staan de opvattingen van bouwbedrijfsleven en politiek lijnrecht tegenover elkaar. De bouw vindt het eigenlijk onterecht dat bouwondernemers behandeld worden als criminelen.

Heijmans' topman Hoefsloot: 'Laat ik vooropstellen dat niemand schuldig is voordat hij is veroordeeld. Maar het is moeilijk om te zeggen dat mensen die in het verleden de Mededingingswet hebben overtreden, weg moeten. Ze hebben destijds gehandeld binnen een soort van marktwerking, die ook bekend was bij de overheid. Bij corruptie of een greep in de kas, wordt het een ander verhaal. Daar is geen excuus voor.'¹⁰⁴ En vicevoorzitter van het AVBB en topman van Dura Vermeer, Nelissen stelt: 'De bouw krijgt het gevoel dat de schuld wel heel erg eenzijdig op de bouw wordt gegooid.'¹⁰⁵ En hij vervolgt: 'Wij verdienen geen medelijden. Maar mensen in de bouw herkennen zich niet in het beeld van oplichters die zich gezamenlijk als een misdaadorganisatie hebben verrijkt over de rugen van de burgers als belastingbetalers. Afgelopen maanden zijn werknemers van bedrijven in onze sector om zes uur 's ochtends door Justitie opgepakt, afgevoerd zonder fatsoenlijk afscheid van hun gezin te nemen, zijn dagen en weken vastgezet, zonder contact met de buitenwereld. Leg dan als kind in de klas maar eens uit dat je vader geen vuurgevaarlijke misdadiger is, maar bezig was om aan werk te komen om ervoor te zorgen dat zijn collega's in het bedrijf aan de slag konden blijven.'¹⁰⁶

Ook Brinkman stoort zich aan de stemming: 'Het afgelopen jaar zijn wij weggezet als geboefte. Dat steekt. Wij incasseren het verwijt: "had je dan maar beter aan de mededingingswet gehouden." Maar nu lijken bouwers criminelen, waar je beter geen zaken mee kunt doen. Nou, onze gebouwen storten niet in, er wordt goed gebouwd in Nederland. We moeten dus een keer ophouden met dat het niet deugt en het wel nooit zal deugen. Daarmee breng je ook de 400.000 mensen die in de bouw werken in het ongerede.'¹⁰⁷

Als bouwondernemers iets erkennen, dan noemen ze het fouten. Oudbestuursvoorzitter van TBI, R. Platschorre: 'Het was fout wat er gebeurde, maar het ging vooral om omzetverdeling. En de winsten van de bouwbedrijven kwamen met moeite aan twee procent op de omzet.'¹⁰⁸

De eerste die verder gaat is topman Van Well van Dura Vermeer. Hij 'wil graag excuses aanbieden voor het overtreden van de wet.'¹⁰⁹

Kamerlid Vos ergert zich aan de houding van bouwondernemers: ‘Mensen die in de fout gaan, moeten worden vervolgd. Zij mogen hun straf niet ontlopen.’ Volgens Vos is het besef dat de bedrijven iets verkeerd hebben gedaan onvoldoende in de bouwsector doorgedrongen. ‘Bij diverse bijeenkomsten kreeg ik het gevoel dat de bouwers nog steeds vinden dat zij ten onrechte in een kwaad daglicht zijn gesteld. Zo erg was het eigenlijk niet. Het is nog steeds een gesloten wereld. Iedereen is erg stil en lijkt af te wachten wat er komen gaat. Er wordt ook heel veel energie gestopt in allerlei juridische procedures. Dat vind ik jammer. Zo lang geen boete is gedaan, blijft het grote publiek wantrouwend ten opzichte van de hele sector.’¹¹⁰ En elders zegt ze: ‘Er heerst in de bouw een gevoel van: “Wij zijn ten onrechte in een hoek van criminelen en misdadigers gezet.”’¹¹¹ Tegen *Het Financieel Dagblad* zegt ze het zo: ‘De prijzen zijn opgedreven en de gemeenschap is benadeeld. Het is terecht dat deze bedrijven nu worden aangepakt.’¹¹²

6. Dwang van de groep

Bouwondernemers laten zien dat ze in de periode vóór de parlementaire enquête leefden in een eigen wereld. Met eigen gebruiken, codes en waarden. En dat het niet zo eenvoudig was, aldus de bouwondernemers zelf, om uit die wereld te stappen of die wereld van binnenuit te veranderen.

Voorts blijkt dat publiek en privaat ieder hun eigen rechtvaardiging van het eigen denken en handelen hebben, zoals ook auteurs als J. Jacobs hebben vastgesteld.¹¹³ En die verschillen maken het tijdens de bouwcrisis eigenlijk onmogelijk om met elkaar te communiceren. Communiceren krijgt al gauw de kenmerken van ruzie maken: het ene verwijt lokt het andere uit, waarop weer een reactie volgt, enzovoort.

In hoofdstuk 10 zal de dwang van de groep verder worden uitgediept. Daarbij zal vooral gebruik worden gemaakt van het denken van M. Douglas. Douglas heeft erop gewezen dat ‘organizing requires classification, and that classification is at the basis of human coordination.’¹¹⁴ Organisaties scheppen hun eigen ‘culturele feiten.’ In de woorden van H. van Gunsteren: ‘Cultuur is gedeelde vanzelfsprekendheden. Een gevestigde cultuur creëert culturele feiten. Dat zijn zaken die door het handelen van mensen in stand worden gehouden, maar die voor de betrokkenen als feiten vaststaan.’¹¹⁵ En hij vervolgt: ‘De wereld is vol met zulke culturele

feiten, met vanzelfsprekendheden die binnen een gevestigde cultuur zonder meer gelden. Iedereen houdt er zich aan, hetzij uit realisme, hetzij uit realisme plus overtuiging.’¹¹⁶ Douglas illustreert dit in haar boek *Purity and danger* als volgt: ‘No single item is dirty apart from a particular system of classification in which it does not fit.’¹¹⁷

Hoofdstuk 4

Ondernemers eind 2004 over de kenmerken van het systeem

‘In de vijftien jaar dat ik zelf in de bouw werk, heb ik niets anders [dan afspraken over marktverdeling en prijsstelling] meegemaakt. Het vooroverleg was een normaal onderdeel van het werk. Binnen de bedrijven waren hiervan veel mensen, op diverse niveaus in de organisatie, op de hoogte.’ Aannemer P. Staats vraagt zich af waarom er na 1992 ondergronds is doorgegaan: ‘Wat was de drijfveer om, ondanks het verbod, toch door te gaan met die praktijken? Hiervoor zijn twee verklaringen. Ten eerste het economisch motief. Blijkbaar loonde het. Op korte termijn waren de voordelen groter dan de nadelen. Ten tweede het ethisch motief. De nieuwe overheidsnormen werden niet gedragen door de gezamenlijke waarden van de bedrijven.’ Staats gaat nader in op het ethische motief. ‘Waarom hebben zoveel mensen zo lang zo structureel de wet overtreden? Vele motieven zijn geopperd. Een ervan doet denken aan de geheime rede van Chroesjtsjov op het twintigste congres van de CPSU, waarin hij de verheerlijking van Stalin kritiseerde. Na afloop riep een stem: “Waar was jij toen, kameraad Nikita?” Chroesjtsjov werd razend en eiste dat de spreker zou opstaan. Niemand meldde zich. Na vijf minuten zei Chroesjtsjov: “Snappen jullie het nu?”’¹

Dat bouwondernemers direct na de onthullingen ‘klassiek gedrag’ vertonen door te ontkennen, de tegenaanval te openen, te bagatelliseren en vervolgens stukje bij beetje toe te geven, is uitgebreid aan de orde geweest in de voorgaande hoofdstukken. Intrigerend is van bouwondernemers te vernemen, hoe zij achteraf, eind 2004, als het doek gevallen en het deksel geheel (?) van de (beer)put is, aankijken tegen de verzwegen onderneming waaraan zij leiding hebben gegeven en hoe zij oordelen over de kenmerken en consequenties van die illegale activiteiten.

1. Aanpak

In dit hoofdstuk komen tien bouwondernemers aan het woord. Anoniem, omdat, vrij naar de opera Pagliacci van Leoncavallo, de ‘comedia’ nog niet ‘finita’ is. Bovendien zijn de gesprekken soms persoonlijk van aard geweest: het gaat immers ook over hun eigen rol in de ‘comedia’. De vraagstelling in de interviews was:

- wat horen bestuurders te weten en wat weten zij?
- waarom hebben bestuurders illegale activiteiten toegelaten?
- hoe ‘verzwegen’ zijn de illegale activiteiten geweest?
- is legaal ondernemen anders dan illegaal ondernemen?
- (hoe) kan een onderneming stoppen met illegaal handelen?
- wijken de waarden en normen van bouwondernemers af?

De bouwondernemers hebben de vragen van te voren ontvangen en soms was een gesprek dan ook gestructureerd volgens de vragenlijst, maar meestal waren de gesprekken openhartig, beschouwend en lang. De vragen kwamen vanzelf aan de orde. De ene vraag meer dan de andere.

Wat ondernemers zeggen in dit hoofdstuk is natuurlijk hun persoonlijke opvatting, maar tegelijkertijd representeren zij (het grootbedrijf in) de bouw: zij zijn de stem van het bouwbedrijfsleven. Om de anonimiteit te garanderen zijn de antwoorden van de ondernemers telkens in een andere volgorde gezet. Dat in sommige paragrafen niet alle ondernemers aan het woord komen, heeft te maken met de toegevoegde waarde van de inbreng. Soms verwoordt een ander hetzelfde beter, soms voegt het antwoord niets toe.

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van een enquête die ik heb gehouden onder 350 bouwondernemers, werkzaam bij ongeveer honderd bouwbedrijven met een omzet van meer dan 25 miljoen euro. De respons op de enquête was groot genoeg om te gebruiken als illustratie hoe door ondernemers van de grotere bedrijven in 2004 gedacht wordt over de bouwfraude en de gewenste cultuurverandering.

2. Wat horen bestuurders te weten?

Bestuurder 1

‘Heel veel mensen aan de vraagzijde wisten dat er een systeem functioneerde. De grote ontkenning die na 9 november 2001 gevolgd is, is eigenlijk flauw. Nogmaals, heel veel mensen wisten ervan en stonden toe wat

wij deden. Op projectniveau werd daar soms zelfs met de opdrachtgever over gepraat. En wij, als leiding van het bedrijf, waren natuurlijk ook op de hoogte. Niet van alle details, maar wel van het systeem. De raad van bestuur hoort zijn onderneming te kennen. Dat we het niet wisten, is dus flauwekul: als lid van de raad van bestuur moet je dat weten.'

'Ik kan me voorstellen dat als je van buiten komt, dat er dan verrassingen zijn. Ook het overnemen van bedrijven kent in dat opzicht risico's. Als je echter het bedrijf kent en daar al lang werkt, dan zijn er geen verrassingen.'

Bestuurder 2

'Als eindverantwoordelijke moet je dit weten. Dat staat buiten elke discussie. Vooral ook omdat het zo structureel was. Als bestuurder ben je er verantwoordelijk voor dat jouw mensen deelnemen aan dat systeem. En dat we het niet wisten, is onzin. Zeker als je je net als ik via de verticale lijn in het bedrijf ontwikkeld hebt. Nogmaals, als eindverantwoordelijke moet je dit weten. Jij bepaalt de spelregels. Natuurlijk waren er bouwondernemers die deden of hun neus bloedde. Het lijkt op wat grote internationaal opererende bedrijven wel doen; die noemen steekpenningen "provisie". Maar dat is het gedrag van Farizeeërs.'

'Toen onthullingen zo dichtbij kwamen dat ze ook over mij zouden kunnen gaan, heb ik een extra Raad van Commissarissen bijeengeroepen en gezegd dat mijn houdbaarheid ter discussie stond. Ik had toen scherp door wat er zou kunnen gebeuren en heb in dat weekend mijn vrouw en kinderen verteld dat het om aan onze deur zou kunnen kloppen.'

'Ik heb me de afgelopen tijd wel afgevraagd wat de onthullingen kunnen betekenen in termen van persoonlijke bestuurlijke aansprakelijkheid. Het vak van bestuurder wordt riskanter.'

'De Raad van Commissarissen heeft een andere positie dan ik. Je kunt je wel de vraag stellen of die genoeg heeft gevraagd en doorgevraagd.'

Bestuurder 3

'Natuurlijk wisten we wat er speelde, daarvoor was wat er gebeurde te structureel. Bovendien hadden we er zelf ook aan meegedaan, voordat we in onze huidige functies kwamen.'

'Eigenlijk is mij het tegengevallen dat we niet alles weten. Neem een voorbeeld. Eind oktober 2004 horen we dat Brussel naar het bitumenkartel kijkt. Echt, wij wisten van niets. We hoefden het nog net niet in de

krant te lezen. Onze mannen zeggen dan: "Jullie hoeven toch niet alles te weten." Bovendien hebben onze mannen er geen benul van dat ze iets fouts deden. Wat ik geleerd heb van de enquête is dat we meer moeten weten. Maar tegelijkertijd moet ik vaststellen dat we te weinig antenne, te weinig instrumenten hebben om achter alles de vinger te krijgen.'

'Achteraf is het ongemakkelijk om te bemerken dat je dingen niet hebt geweten, terwijl je wel verantwoordelijk bent en het dus moet weten.'

'Sommige collega's die horizontaal instroomden, die wisten volgens mij van niets. En hun collega's in de raad van bestuur hebben hen vaak ook niet slimmer gemaakt.'

'Voor de uitzending van *Zembla* wisten wij dat Bos met zijn spullen liep te leuren. Wij maakten ons er niet zo'n zorgen om. Toen we maanden later die boekhouding zagen, waren we echt verrast. Die boekhouding was zo gedetailleerd, zo kenden wij ze niet. Het leek wel of die boekhouding bewust zo was bijgehouden om ooit te kunnen gebruiken voor chantage. Die boekhouding straalde kwade trouw uit. Maar toen de zaak eenmaal begon te lopen, hadden we snel door dat we op een tijdbom zaten.'

'We hebben telkens gedacht, gehoopt dat het mee zou vallen, ook al hoorden we de tijdbom tikken. We hadden nooit verwacht dat de boekhouding van een bedrijf als Boele & Van Eesteren op straat zou komen liggen. Toen dat gebeurde, was het gedaan.'

'Wat ook gek was, dat mensen in ons bedrijf veel meer bewaard hadden dan wij dachten. Er waren er die werkelijk alles thuis bewaarden.'

Bestuurder 4

'Een bouwondernemer behoort het bouwproces te begrijpen. Voor een onderneming heb je als bestuurder waarde als je ook van de primaire processen verstand hebt. Daarnaast moet het management zijn werk kunnen doen zonder dat jij je ermee bemoeit. Sterker nog, je moet je best doen ervoor te zorgen dat ze plezier in hun werk hebben. Dat vergt dat je ruimte laat. Maar dat eist weer dat je het speelveld goed aangeeft, dat je normen stelt voor het handelen van het management. Dat is een kunst op zich.'

'Ik geloof zelf erg in de positieve rol van dwarsliggers. Dwarsliggers houden het spoor recht. Zelfs 'foute' dwarsliggers hebben die rol. Ik koester ze, want zij zorgen ervoor dat we niet op de automatische piloot werken. In die zin is het goed dat we niet meer als gesloten groep opereren. Dat belemmert de vrijheid van denken en handelen.'

‘Iedereen wist van de afspraken in de bouw. Ook alle bestuurders.’

‘Het bouwkartel was het stomste kartel ooit. Het was erop gericht overcapaciteit in stand te houden.’

‘Een eerdere zaak heeft bij ons het veranderingsproces op gang gebracht. We hebben al voor 2001 gedragsregels ingevoerd en stappen gezet om een andere marktstrategie te volgen. Wij wilden niet langer van andere bedrijven afhankelijk zijn. Zo hebben we ook ons management vernieuwd en dat nieuwe management bleef ook zoveel mogelijk buiten de marktafspraken. De markt bood ook de ruimte dat we onafhankelijker gingen opereren. Contracten waarin we zowel verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen als het bouwen, gaven ons meer ruimte om dat proces te versnellen.’

Bestuurder 5

‘Als bestuurders heb je de eindverantwoordelijkheid. Je hoort dus een beeld te hebben van de manier van zaken doen in je onderneming. Dat hoor je te weten. Je moet dus een beeld hebben of je bedrijf zich aan de wet- en regelgeving houdt. Nu hoor ik dit te zeggen, maar dat geldt ook voor een paar jaar terug.’

‘Als bestuurder is je voorbeeldrol belangrijk. Maar naast mij moeten alle managers van de eerste drie lagen dat voorbeeldgedrag tonen. Een code krijgt bijvoorbeeld pas betekenis als je er iets mee doet en ernaar handelt. En we moeten er vooral ook over praten. De definitie van integriteit is namelijk ongeschreven. En dat is niet alleen in het bedrijfsleven zo, dat is ook in de maatschappij het geval. Veel van mijn vrienden werken in de publieke sector en laten consequent zwart aan hun huis klussen. Zij beschouwen dat als “normaal”. Wij hebben in de bouw te lang gedacht dat het niet zo erg was wat wij deden. We hebben ons onvoldoende gerealiseerd dat de politiek ons dit gedrag zo kwalijk zou nemen. En dat we het onderschat hebben, is natuurlijk ook onze verantwoordelijkheid. Wij horen voor de onderneming op te letten wat er buiten speelt en dat te vertalen in bedrijfsbeleid.’

Bestuurder 6

‘We zijn erg geschrokken van de omvang. Wij hadden toch geen idee dat het kartel, de veelheid van kartels, zo omvangrijk en zo fijnmazig was. Dat heeft ons onaangenaam verrast.’

Bestuurder 7

‘Ik kwam van buiten. Opeens zag ik ineens ergens het woord ‘rekenvergoedingen’ aan de opbrengstenkant staan. Toen wist ik genoeg.’

‘Net voor *Zembla* hing in de lucht dat er wat zou gaan gebeuren. Vrijwel iedereen haalde zijn schouders op. Het beeld was dat er een querulant rond liep, die geprobeerd had Koop af te persen.’

‘Naar boven toe vertellen onze directeuren niet alles. Dat geldt ook voor de marktregulering. Zij besloten zelfstandig dat het beter was dat wij bepaalde zaken niet wisten. Die directeuren zijn er overigens vanuit gegaan dat wat zij deden, noodzakelijk was voor het bedrijf. Ze hadden ook geen direct eigenbelang bij de prijsafspraken. Ik denk ook niet dat ze zich persoonlijk schuldig voelen. Dat voel ik me wel.’

Bestuurder 8

‘Ik heb onze mensen gevraagd waarom zij mij niets verteld hadden. “Het was beter dat ik dat niet wist,” zeiden ze. Opmerkelijk is dat ze hun geheimen in het bedrijf niet deelden met collega’s buiten hun divisie, maar wel met directeuren van concurrenten die in dezelfde sector actief waren en met overheidsopdrachtgevers.’

3. Toelaten

Bestuurder 1

‘Wij waren in principe goed op de hoogte van wat onze bedrijfsleiders en directeuren deden. Dat is onze bedrijfscultuur. Er blijkt echter telkens dat we de instrumenten missen om alles te weten.’

‘Eigenlijk kijk je gewoon de andere kant op. Tegelijkertijd was het niet zo dat onze directeuren en bedrijfsleiders onbeperkte vrijheid hadden. We willen wel graag veel weten. Dat is onze bedrijfscultuur. Rommelen met valse facturen sluit ik in ons bedrijf dan ook uit. Dat wilden we niet. Bij het onderling verrekenen waren we uiteraard wel betrokken.’

‘Wij, als bouwondernemers, hebben altijd gemeend dat we alleen maar een verkeersovertreding maakten. Van een misdrijf was geen sprake omdat we niemand schade toebrachten. Door ons systeem hielden we bedrijven in stand, die anders failliet waren gegaan en lieten we intern ook niet zo op de efficiency. Af en toe betaalde een individuele opdrachtgever misschien wel eens te veel. Dan schoot het potlood uit.’

Bestuurder 2

‘Vergeet niet dat premier Lubbers nog jaren heeft geprobeerd om Brussel op andere gedachten te brengen. Dus de eerste jaren dachten we dat er niet zo veel aan de hand was. We hebben er natuurlijk diverse malen over gesproken dat we moesten stoppen. We hebben dat ook geprobeerd. Toen dat niet lukte, zijn we weer mee gaan doen.’

Bestuurder 3

‘Toelaten was geen thema. Dat speelde niet. Verticaal opgeklommen bestuurders, zoals ik, waren ermee vertrouwd en konden moeilijker stoppen dan mensen van buiten. Voor mij was het – ondanks de pogingen om te stoppen – logisch dat we aan het systeem deelnamen.’

‘Bij ons moet men intern transparant zijn. Bij sommige collega’s ligt dat anders. Daar wil men dingen liever niet weten. En dat er dan valsheid in geschrifte wordt gepleegd, tsja, dat sta je in zo’n bedrijf dan toe. Bij ons was het niet de bedoeling dat individuele directeuren hier zelfstandig acteerden.’

Bestuurder 4

‘Er was geen sprake van gedogen. Ik wist het gewoon echt niet. Ik kwam van buiten en had geen idee. Later vallen dingen wel op zijn plek. Beginnen we te vergaderen om acht uur, zegt er één: “doe mij maar jus d’orange. Ik heb al zoveel koffie op.” Iedereen gniffelen, maar ik snapte het niet.’

‘Ernstig is dat de overheid de zelfregulering toeliet, gedoogde. Of moet ik zeggen: gewoon de andere kant op keek. Het negeerde. Ik was vóór de *Zembla*-uitzending op een afscheidsreceptie van een wegebouwer. Zaal vol met collega-concurrenten en met ambtenaren. Zegt die wegebouwer in zijn speech: “Dit was mijn weg. En nu ik stop, durf ik wel te zeggen dat voor het geld dat jullie betaald hebben, ik dertig centimeter meer asfalt had moeten leggen.” De hele zaal lag blauw van het lachen. Ook de ambtenaren.’

4. Zwijgen is vanzelfsprekend

Nog eenmaal het zwijgen, de omerta. De ‘oerdefinitie’ van Leonardo Sciascia: ‘Dans les villages de la Sicile occidentale et dans une ville comme Palerme, lorsque a lieu un crime de mafia, on sait pourquoi, comment, et

par qui il a été commis. Mais personne ne le dit a la police. La fameuse omerta, ou loi de silence, se met a fonctionner.’²

Bestuurder 1

‘Ik heb nooit in de privé-sfeer over dit soort onderwerpen gesproken. We realiseerden ons goed dat het vertrouwelijk moest blijven. Naar buiten toe spraken we er dus niet over.’

‘In ons bedrijf ontstond er bij met name jonge mensen wel steeds meer weerstand tegen het systeem. Als zij niet wensten deel te nemen dan hielden we ze uit de wind.’

Bestuurder 2

‘Mijn vrouw had een goed idee waar ik mee bezig was. En toen ik mijn kinderen informeerde over de kans op een inval van het OM, herkenden ze het beeld meteen. Maar ik weet dat veel van mijn collega’s thuis niets hebben verteld. In breder verband, bijvoorbeeld op de Rotary, sprak je er niet over. Maar het kwam wel voor dat je met een ondernemer uit een andere sector sprak en dan uitwisselde hoe je met marktregulering omging.’

‘Binnen de onderneming was een zeer grote groep op de hoogte. De afspraken waren ook geen geheim. We beschouwden het systeem als een interne ruilmarkt van werk, waar niemand slechter van werd (misschien met uitzondering van die eenmalige klant, waar het potlood uitschoot). Door de in- en uitstroom moest het dus ook buiten bekend zijn, maar we praatten er buiten natuurlijk niet bewust over. Vrijwel iedereen nam de kleur van ons bedrijf aan. Een enkeling wilde er niets mee te maken hebben. Nou, dat kon. Zwaar lag het bij zo’n medewerker kennelijk niet, want niemand nam om die reden ontslag.’

‘We beschouwden onze groep als belangrijker dan de buitenwereld. Dat is dan ook de oorzaak dat we niet hebben onderkend dat de buitenwereld er wel eens anders over zou kunnen denken.’

‘We hadden geen geschreven regels, maar wel een soort van gedragscode voor de groep. Het belangrijkste was dat we elkaar konden vertrouwen. In die zin waren we inderdaad (glimlach) “mannen van eer”. Over dat vertrouwen was ook zelden gelazer. Je wist dat je elkaar nodig had. Er was een sterke afhankelijkheid van elkaar.’

‘Voor free-riders waren we niet bang. Laat ze maar. Als ze genoeg werk hadden, hadden we geen last meer van ze. En als ze succesvol werden, dan melden ze zich bij ons aan: of ze mee mochten doen.’

Bestuurder 3

‘Je wist dat wat je deed niet koosjer was. Je sjouwde een geheim mee. Je zweeg er vooral over. Mijn vrouw was wel op de hoogte en vond het maar niets. Maar ik kom uit een aannemersfamilie, dus onderling vonden wij het gewoon. Met mijn kinderen sprak ik er niet over. Ook in bredere kring zweeg je. Je wist verdomd goed dat het niet was toegestaan.’

‘Natuurlijk waren er een soort spelregels. Wat je met bedrijven rond een project afsprak, dat was strikt vertrouwelijk. Daar sprak je niet met andere bouwondernemers, die niets met het project te maken hadden, over. Zo voorkwam je ook dat je kostbare informatie weggaf. Het hele systeem draaide om onderling vertrouwen. Je woord gold dan ook als een contractuele afspraak. De spelregels waren niet beschreven, maar voor iedereen duidelijk. Fysiek geweld of sancties hadden we niet nodig; daar was nooit sprake van.’

‘Er waren ondernemers die liever niet deelnamen aan de afspraken. Zij hadden een verschrikkelijke hekel aan prijsafspraken. Zij probeerden ook zo min mogelijk mee te doen. Slechts een aantal lukte het om buiten het systeem te overleven. Maar ook zij zwegen. Zij klapten niet uit de school over ons.’

Bestuurder 4

‘Het was iets van de werkmaatschappijen. Het kwam hier nooit.’

Bestuurder 5

‘In elke organisatie zijn er familiegeheimen. Dat was ook zo met de marktregulering. Daar sprak je niet over, daar zweeg je over. Je wist het van elkaar, maar je houdt je mond. “Wie kennis vergaart, heeft smart,” zegt de bijbel. Iedereen wist ook goed dat het niet mocht. Ik denk dat in ons bedrijf zo’n 10 procent van alle mensen op de hoogte was.’

Bestuurder 6

‘Ik baalde er verschrikkelijk van dat men naar mij verzwegen heeft wat er speelde. Dat is niet één keer gebeurd, maar meerdere malen. Kennelijk zat het diep in de cultuur om te zwijgen.’

5. Twee werelden

Bestuurder 1

‘Twee werelden? Met andere competenties? Nee, ik bestrijd dat het werken in het systeem aparte vaardigheden vergde. Onze mensen moeten commercieel kunnen denken en handelen en dat was ook bij uitstek de competentie die je nodig had in het systeem.’

Bestuurder 2

‘Nee, er waren geen twee werelden. Dat herken ik niet. Het was eerder een kwestie van het spelen van verschillende rollen. Dat is ook eigenlijk zo leuk aan ons vak. Juist de commerciële toppers, die we nu keihard nodig hebben, waren ook de beste mensen in het systeem.’

‘Onze mensen die actief waren in het systeem hadden specifieke kwaliteiten nodig. Het waren slimme ondernemers, die concurrentieposities kunnen inschatten, die een goed beeld van de orderportefeuille van de andere ondernemers hebben en inzicht hebben in wie het werk al dan niet wilde. Het waren natuurlijk ook goede rekenaars. De kunst was het project binnen te halen door zo min mogelijk “rechten” aan andere bedrijven te geven. Daar had je immers een volgende keer weer last van. Bovendien moest hij zich een scherp beeld kunnen vormen van de opbrengst van het project. Daarnaast was betrouwbaarheid erg belangrijk, evenals snelheid van handelen. Het ging altijd om snelle beslissingen. Sociale intelligentie was ook onmisbaar. Bijvoorbeeld alleen boos worden als het echt is. En tenslotte waren het geweldige onderhandelaars.’

‘Er is een groot verschil tussen ons management in de bouw en vastgoed enerzijds en in de infrastructuur anderzijds. De eerste groep was altijd al op klanten gericht en houdt er dan ook ’s ochtends voor de spiegel rekening mee wat ze die dag aantrekken. Die hebben gevoel voor de klant. Die houden daar in alles rekening mee. In de infrastructuur ging het vooral om aanbesteden. Het ging om het onderlinge contact. Die mannen staan dan ook voor een grotere omslag. Het is de vraag of de ouderen en zij die weliswaar nog jong zijn, maar gepokt en gemazeld zijn in het systeem, die draai kunnen maken.’

Bestuurder 3

‘Het is natuurlijk wel zo, dat van die twee werelden, maar daar waren we toch niet echt mee bezig.’

‘De mensen die goed waren in het systeem, dat zijn sowieso goede ondernemers. Hoogstens zijn ze (nog) niet commercieel (genoeg) en hebben ze te weinig geleerd in concepten te denken. Onze beste mensen in het systeem waren snelle beslissers, zeer intelligent, altijd haantje de voorste (wie het eerst een voorstel deed...), maar tegelijkertijd gedroegen ze zich als wielrenners. Ze letten vooral op de andere rijders; ze proberen te begrijpen wat de ander beweegt. Er waren erbij die het spel als geen ander speelden.’

Bestuurder 4

‘Natuurlijk werkte men in het kartel met een andere set van normen en waarden, dan wij nu van onze mensen eisen. Het geld ging dan wel niet in de eigen portemonnee, maar men handelde vanuit dezelfde geest. Waar je de kluit (buiten) kon belazeren deed je dat. Dat was toch de mentaliteit in het kartel. Er werd gerommeld met geld. Er waren zwarte kassen. Er werd zwart gewerkt. Daarom past die mentaliteit ook niet meer bij waar wij nu voor willen staan. We moeten anders denken en handelen. En dat vergt wisselingen in het management.’

6. Stoppen is moeilijk

In voorgaande paragrafen zijn bouwondernemers aan het woord over weten, toelaten en zwijgen. Alvorens in te gaan op hun opvattingen over stoppen ga ik in op de vraag wat ‘stoppen’ eigenlijk zo moeilijk maakt.

Het onvermogen om te stoppen is een belangrijk vraagstuk van de bouwfraude.

Hoe organiseer je dat stoppen? ‘Stoppen,’ aldus H. van Gunsteren, ‘blijkt problematisch te worden door het ontbreken van een sociaal repertoire van handelingen die gelden als stoppen, die stoppen betekenen en markeren.’³ Van Gunsteren stelt dat het organiseren van stoppen daarmee moeilijk is. Mensen en organisaties zitten klem in wat Max Weber ‘een ijzeren kooi’ noemt.⁴

Deze institutionele benadering stelt dat deelnemers aan een organisatie niet weten hoe ze met bepaalde gedragingen moeten stoppen. Bovendien ontbreekt het aan ‘structuren’ die het stoppen mogelijk maken: wie er uitstapt, staat op zichzelf. En krijgt niet zomaar steun. Dat maakt stoppen tot een ongewisse stap: je weet nooit zeker of het lukt

Dat stoppen met de clandestiene zelfregulering was volgens bouwondernemers op eigen kracht onmogelijk. Slechts een beperkt aantal bouwbedrijven kon zich (grotendeels) aan het systeem onttrekken. Dat waren ondernemingen die eigen projecten realiseerden, veel in bouwteams met opdrachtgevers werkten en sowieso veel één-op-één relaties hadden met opdrachtgevers. Het merendeel van de bouwbedrijven was evenwel tot elkaar veroordeeld en hield elkaar gevangen, omdat er natuurlijk altijd ‘tegoeden’ en ‘schulden’ uitstonden. Uitstappen kan hoge transactiekosten tot gevolg hebben en tegelijkertijd risico’s meebrengen.

Dat de bouw de clandestiene zelfregulering niet beëindigde, had ook te maken met het maken van een afweging tussen economische baten én maatschappelijke en individuele kosten. Die afweging, de economie van het stoppen, wordt telkens benadrukt door ondernemers als zij uitleggen waarom de pogingen om te stoppen uiteindelijk mislukten. De economische voordelen van collectief doorgaan waren groter dan die van individueel stoppen. Het risico van stoppen (het vergoeden van schulden of het laten zitten van tegoeden; en het mislopen van werken, dat gevolgen kan hebben voor de continuïteit van de onderneming) werd als een groter risico beschouwd dan het risico van doorgaan. Dat risico werd overigens niet hoog ingeschat: iedereen deed mee, er was weinig intern verzet, het ‘morele vraagstuk’ werd genegeerd, de overheid keek de andere kant op, de handhavers lieten zich niet zien en er waren weinig bouwscandalen.

Opmerkelijk is tegelijkertijd dat bouwondernemingen geen draaiboek voor een crisis hadden klaarliggen. Terwijl bouwondernemers voor veel projecten risicoanalyses maken, was er geen plan hoe te handelen als het kartel toch zou worden blootgelegd. Dat verklaart ook de aanvankelijke laconieke (‘het zal wel overwaaien’) en defensieve (‘waar bemoeit die overheid zich mee?’) reacties. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het thema ‘reputatieherstel’ pas in 2003 prominent op de agenda kwam. Eerst bij het AVBB en daarna bij een aantal grote bedrijven.

Tot 9 november 2001 was er in de bouw (ondanks twijfels bij grotere bedrijven) consensus over nut en noodzaak van het kartel. Stoppen was economisch onaantrekkelijk. Ook al was de bouwconjunctuur in de jaren ’90 een positieve.

Na openbaarmaking van de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem treedt een breuk op. De grote bouwondernemingen hebben al snel door dat de economie van het stoppen nu een andere balans heeft. Stoppen

moet, doorgaan is slecht voor de continuïteit. Het paradigma is precies omgekeerd. Tegelijkertijd zijn veel ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf (МКВ) nog steeds van mening dat de bui wel zal overwaaien. Bovendien hebben de МКВ-bedrijven verholen leedvermaak: het zijn de hoge bomen, de grote bedrijven, die veel wind vangen. Opmerkelijk is dat er zelfs in 2004 nog (М)КВ-bedrijven vanuit lijken te gaan dat ze (zij het stiekemer dan ooit) in delen van de markt de vraag naar hun hand kunnen zetten.

Het stoppen met de clandestiene zelfregulering door de groten na 9 november 2001 heeft natuurlijk veel botsingen veroorzaakt. Er stonden tegoeden open, die niet meer werden verrekend. De spanningen hierover liepen intern zo hoog op dat het AVBB naar buiten opmerkte, dat het verrekenen van tegoeden en schulden natuurlijk sterk speelde in de discussie over de toekomst tussen bouwondernemers.

Bouwondernemers die spreken over de mislukte pogingen om al jaren eerder te stoppen verklaren dat mislukken als volgt: de marktmacht van de grote bedrijven is regionaal te klein om het stoppen af te dwingen, terwijl tegelijkertijd de verleidingen van het doorgaan snel zichtbaar worden als je stopt (er zijn direct financiële consequenties, omdat er geen alternatieve markten zijn). Met andere woorden, de balans van de economie van het stoppen was negatief.

Sommige ondernemers wijzen erop dat de bouw niet in staat was op eigen kracht te stoppen. Maar kennelijk was het ook niet gepast een interventie van buitenaf uit te lokken. Delen van de bouw hadden gezamenlijk als klokkenluider kunnen optreden of de overheid kunnen vragen om een interventie. Ondernemers wijzen erop dat de onderlinge solidariteit belangrijker was dan de onvrede van sommigen met de clandestiene zelfregulering. Om diezelfde reden zwegen bedrijven die buiten het kartel stonden eveneens.

Interessant is voorts de vraag waarom het zo lang geduurd heeft voordat de bouw toegaf dat vrijwel elk bouwbedrijf onderdeel uitmaakte van een of ander (deel)systeem van clandestiene zelfregulering. De eerste neiging is om dit te psychologiseren. De periode 2001-2004 is op te delen in fasen waarin de bouwsector gedwongen wordt stukje bij beetje te erkennen hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Die fasen zijn overigens zeer goed herkenbaar:

- eerst, volledig ontkennen;
- vervolgens, (met gespeelde verbazing) vaststellen dat er incidenten zijn;
- dan, toegeven dat er in een deelmarkt toch wel wat structureels aan de hand is;
- met het ‘schaamrood op de kaken’, vervolgens, erkennen dat er in een aantal deelmarkten heel wat mis is;
- tenslotte, voluit toegeven dat er in de hele bouw sprake is van afspraken.

Wanneer bouwondernemers geconfronteerd worden met een dergelijke ‘psychologie van het stoppen’, dan herkennen ze dit meteen en komt er een brede glimlach op hun gezicht: ‘Ja, zo is het gegaan.’ Maar daarmee is de kous niet af, want van belang is de vervolgvraag, waarom ze zo aan het achteruit verdedigen waren. En opnieuw gaat het dan over de ‘economie van het stoppen.’

Dat stoppen niet zo gemakkelijk was, had volgens de grote bedrijven dus een aantal redenen. In de eerste plaats was doorgaan profijtelijk en was het een kwestie van afwegen wat het meeste economische voordeel zou geven. Voor veel bedrijven, met name die in het МКВ, was het simpel calculeren: opbrengsten en risico’s werden afgewogen. De grote bedrijven voelden zich veel kwetsbaarder en wisten dat als ze gepakt zouden worden, de rapen gaar zouden zijn.

In de tweede plaats is er sprake van een gefragmenteerde markt, met per regio verschillende marktposities van aanbieders. Dat de grote bedrijven in een regio stopten, dat was vooral een voordelige situatie voor het МКВ. Ook toen de parlementaire enquête al achter de rug was, waren er МКВ-bedrijven die ervan uitgingen dat de grote bedrijven vanzelf aan tafel terug zouden komen.

In de derde plaats bestond ‘het bouwkartel’ niet. Het systeem bestond uit een groot aantal regionale en marktgebonden kartels. En alleen als er regionaal problemen waren met het verrekenen van saldi, dan werden die bovenregionaal opgelost. Er waren verenigingen en clubs waar men elkaar in een ontspannen omgeving ontmoette. Daar werden eventuele geschillen bilateraal opgelost. Het ontbrak evenwel aan een interne autoriteit die op gezaghebbende wijze het systeem kon stoppen.

7. Schoon schip in 2001?

Waarom is er niet direct in 2001 na de uitzending van *Zembla* schoon schip gemaakt? Een anonieme bestuurder van een grote onderneming: ‘Waarom hebben wij niet eerder openheid van zaken gegeven? Wij als grote bedrijven stonden op het standpunt dat we vanaf de *Zembla*-uitzending zo snel mogelijk schoon schip wilden maken: openheid van zaken en snelle maatregelen van de kant van de overheid. Dat is niet gelukt, omdat dat van de overheid vroeg dat ze duidelijkheid zou geven over de procedure. Want wij hadden natuurlijk snel door dat het niet alleen om een enquête zou gaan, maar ook om NMA-boetes, OM-vervolgning en claims. Wij hadden belang bij één allesomvattende afspraak. Zo lang daar geen zicht op was, zou elke toenadering van onze kant een risicovolle zijn. We maakten ons zorgen dat de continuïteit van de bedrijven gevaar liep als we geen zicht hadden op de totale afwikkeling. Pas in het voorjaar van 2004 heeft minister van EZ Brinkhorst die stap gezet en was er zicht op een integrale oplossing. Tegen deze achtergrond moet je ons handelen in de periode 2001-2004 zien. We konden geen schoon schip maken en moesten ons wel gedragen zoals we gedaan hebben.’

Deze positiebepaling is het gevolg geweest van intensieve onderlinge discussies.

Direct na 9 september 2001 heeft een aantal ondernemers een ronde gemaakt langs de grote bedrijven met het verzoek snel schoon schip te maken. Zij kregen daarvoor geen steun van de andere bedrijven.

Een aantal dacht dat het wel over zou waaien, een andere groep wilde wel openheid van zaken geven, maar verwachtte dan wel dat de overheid duidelijk zou zijn over de procedures. ‘Het is ons niet gelukt de andere bedrijven mee te krijgen. De andere bedrijven maakten ons duidelijk dat het ze het absoluut niet op prijs stelden als wij zelfstandig die openheid zouden zoeken. Onder die druk hebben we ons erbij neergelegd. Mijn taxatie was dat ze ons het leven anders zuur zouden hebben gemaakt. Nee, we hebben ons er niet uit loyaliteit aan de groep bij neergelegd,’ aldus een bestuurder. En nog een andere bestuurder daarover: ‘Mijn stelling was dat deze affaire maar één uitkomst kon krijgen: de onderste steen zou boven komen. Voor niemand zou het goed zijn als we in een slepende affaire terecht zouden komen. Ik vond daarom dat we direct openheid van zaken zouden moeten geven. Geld zou het toch kosten. Linksom of rechtsom. En de NMA zou ons toch heus niet failliet laten gaan. Er

waren drie reacties. Een aantal zei: “Oké”. Een aantal zei: “Jij bent stapelgek. Dit waait wel over.” En een derde groep zei: “Ja, maar...” De derde groep zei, dat er zekerheden nodig waren over de afloop. Zonder zekerheden geen openheid. Wij hebben daar twee keer over gesproken en commissarissen hebben zich daar ook mee bemoeid. Uiteindelijk was er géén steun voor openheid. Er is gekozen voor een afwachtende benadering.’

Een bestuurder die die afwachtende benadering steunde zegt daarover: ‘We hebben direct na de *Zembla*-uitzending gesproken over stoppen. We hebben vervolgens aan de andere kant getoetst of er een regeling denkbaar was. Het antwoord was: neen. We hebben toen besloten niet publiekelijk schuld te bekennen. Juristen maakten ons duidelijk dat Accenture door te vroeg te bekennen het slachtoffer werd van de Enron-affaire. Dat mocht ons niet overkomen. Vandaar dat we besloten om het boek gesloten te houden.’

En tenslotte een laatste bestuurder over de moeilijkheid om te stoppen in 2001: ‘Er was bij ons, bouwbedrijven, een onvermogen om met de ontstane situatie om te gaan. Er waren tegenstellingen tussen de grote bedrijven en tussen de grote en het MKB. Die verdeeldheid bij bouwbedrijven maakte het moeilijk adequaat te reageren op de ontstane situatie. Daarmee werd het toch een onhanteerbare crisis, die ook moeilijk te beëindigen is geweest. Dat werd versterkt door het gedrag van politici en ambtenaren. Iedereen duikt, geeft niet thuis en blijft vaag. Als er leiderschap aan politieke en ambtelijke zijde was geweest was de crisis wellicht sneller oplosbaar geweest. Maar ook aan publieke zijde trok iedereen zijn eigen spoor. Dat er een parlementaire enquête kwam, heeft het eigenlijk extra ingewikkeld gemaakt. Volgens mij werd iedereen daar erg schichtig van. Niemand durfde meer iets te ondernemen. Gevolg van dit alles was, dat we hoogstens de risico’s konden proberen te beperken en branden konden blussen, terwijl de crisis snel opgelost had kunnen zijn.’

8. Stoppen met het kartel

Bestuurder 1

‘De grote bedrijven hebben diverse malen geprobeerd te stoppen, maar we misten de marktmacht om dat toen voor elkaar te krijgen. En in de markt was er onvoldoende draagvlak voor. Opvallend is dat het in Enge-

land met de commissie-Egan (*Construction Task Force*) is gelukt om een geleidelijke overgang te maken van een systeem van collusie naar een nieuw marktmodel. Kennelijk is hulp van buitenaf nodig in een gefragmenteerde markt om dit soort ingrijpende veranderingen voor elkaar te krijgen.’

‘Natuurlijk waren er ook in Nederland al in de jaren ’80 en begin jaren ’90 mensen die riepen dat het anders moest. De rapporten *Het moet anders in de bouw*⁵ en die van de commissie-Nijpels⁶ zijn daar voorbeelden van. Dat geldt ook voor het boek van D. Jacobs over de concurrentiekracht van de Nederlandse bouw⁷. Met dit soort initiatieven werd niets gedaan.’

Bestuurder 2

‘Bestuurders, die horizontaal binnen komen in een bedrijf, wisten van niets en hadden kunnen zeggen: stop daarmee.’

‘Er waren problemen om zomaar te stoppen. In de eerste plaats het saldo. Wat doe je met de tegoeden? Dat speelt nu ook nog enorm. In de tweede plaats heb je veel marktvolume nodig in regionale markten om stoppen af te dwingen. We hebben het twee keer geprobeerd en daar liep het telkens op stuk. In markten met veel regionale aanbidders kwamen we er niet meer aan te pas. Toen we in 1996 toch weer mee deden, heb ik voor-speld: we eindigen op de voorpagina van *Cobouw*. Helaas heb ik gelijk gehad.’

‘Er blijkt een ontploffing nodig te zijn om zo’n systeem te beëindigen. Daar heeft de enquête in elk geval voor gezorgd.’

‘Het inleveren van de schaduwboekhoudingen in 2004 was ook zo’n moment van stoppen. Ook daar was het ingewikkeld. Er zijn inderdaad geen spelregels om te stoppen. We hebben de boekhoudingen pas ingeleverd toen we zekerheid hadden dat we niet uitgesloten zouden worden van overheidsopdrachten.’

Bestuurder 3

‘Zo af en toe werd er een dappere poging gedaan om te stoppen. Achteraf moet je zeggen dat stoppen alleen lukt als er een forse interventie is of als een groep bedrijven zo veel marktmacht heeft dat ze het af kan dwingen. Dat laatste was in de jaren ’90 niet het geval. De enquête zorgde voor die interventie.’

‘Er waren bedrijven faliekant tegen marktregulering en zij probeerden zo lang mogelijk niet aan afspraken mee te doen, maar ook zij kregen het systeem niet veranderd.’

Bestuurder 4

‘Steeds meer hadden we het besef dat het systeem moest worden beëindigd. De feiten haalden ons in. Het besef was er, maar we waren tegelijkertijd machteloos. Kennelijk is er toch een explosie nodig om zo’n systeem te stoppen.’

‘We hadden ook een aantal niet subjectieve factoren die ervoor zorgden dat we niet stopten. Natuurlijk was er het economisch belang. In de tweede plaats is de bestuurlijke aansprakelijkheid in Nederland niet zo verregaand. In een Angelsaksische cultuur waren we al lang gestopt.’

Bestuurder 5

‘Wat ons is overkomen is vergelijkbaar met de affaire-Brent Spar. Het overkomt je. Wat je ook doet, hoe je ook reageert, het gaat fout. Er resteert niets anders dan crisismanagement en zoeken naar het goede moment om schoon schip te maken.’

9. Waarden?

Bestuurder 1

‘Nee, in essentie zijn er geen verschillen in waarden. Wij hadden tijdens de enquête geen keuze: wij moesten het wel fouten noemen. We konden toch moeilijk zeggen dat we misdrijven hadden gepleegd. Ook het nemen van verantwoordelijkheid had ik een zwaktebod gevonden. Daar ging het helemaal niet om.’

‘Het is niet zo dat de bouw tegenover de gehele samenleving stond. De pers en de politiek namen ons de maat. Intussen is de politiek opgeschoven. Nu heeft alleen de pers nog kritiek op ons. En we blijken nog steeds niet in staat onszelf goed te verkopen.’

‘Interne veranderingsprocessen zijn benut om met mensen te schuiven. Dat hebben we één keer terloops gemeld. Wij hebben dus wel degelijk ingegrepen in het management, maar dat hebben we niet naar buiten toe willen gebruiken.’

Bestuurder 2

‘De bouw en de politiek zijn compleet verschillende werelden. Kijk vooral uit dat je de waarden van de ene sector niet zo maar op die van de andere sector toepast.’

‘De enquête heeft ons geleerd dat de publieke opinie op ons let. Dat

betekent dat we in ons openbaar handelen veel voorzichtiger zijn geworden.’

‘We werken intern aan een aanscherping van de interne cultuur. Regels, daar geloof ik niet zo in. We discussiëren met elkaar over wat wel en niet kan.’

Bestuurder 3

‘Eigenlijk zou je verwachten dat door de collusie de waarden tussen publiek en privaat niet zo verschilden. De enquête maakte zichtbaar dat de verschillen groot zijn. Daarom zal er in de cultuur van de bedrijfstak ook veel moeten veranderen. Hoe, daar zijn we nog volop mee bezig.’

Bestuurder 4

‘Onze mensen kunnen niet veel meer hebben. Ze zijn nog steeds geïrriteerd. Wij als bestuurders hebben de draai volledig gemaakt. Ik beschouw deze crisis per saldo dan ook als een zegen. Het is nodig om van ons bedrijf een echte klantgedreven onderneming te maken. Van groot belang is dan wel dat we weer goed in gesprek raken met onze opdrachtgevers. Dat is een broos proces. Wij hebben echter geen andere keuze dan ons in te spannen om het vertrouwen terug te winnen.’

10. Een mannenwereld

Bestuurder 1

‘Ik heb er nooit bij stilgestaan dat er een verband zou kunnen zijn tussen onze gesloten, clandestiene cultuur en de deelname van vrouwen. Ik denk dat er minder vrouwen in de bouw zijn omdat zij niet voor de harde opleidingen kiezen. Bovendien vergt ons vak een lange ervaring voordat je over de juiste competenties beschikt. Vrouwen onderbreken hun carrière sneller dan mannen.’

Bestuurder 2

‘Er is wel een bijzondere cultuur in met name de wegenbouw. Ik merk dat het moeilijk is als je niet uit die cultuur komt om goed contact met die mannen te maken. Het is een aparte wereld. Ze denken anders over klanten. Iedere feminiene trek ontbreekt. Het is een machocultuur. We hebben daar absoluut andere mensen nodig.’

Bestuurder 3

‘Ook al praat je veel met mannen in de infrastructuur, echt communiceren doe je niet met ze. Je wordt ook nooit één van hen. Er is altijd wantrouwen. Vergeet ook niet dat veel van die bedrijven nog niet zo lang geleden kleine bedrijven waren, die in het grond- of straatwerk actief waren.’

Bestuurder 4

‘Het is een aparte cultuur. Je ziet dat met name in de infrastructuur. Dat is een gesloten systeem. Ze hebben een eigen manier van praten. Stellen consequent de groep boven de rest. En hebben bij wijze van spreken meer onderlinge band met gelijkdenkenden bij de opdrachtgever dan met andersdenkenden binnen de eigen onderneming. Er is ook altijd wantrouwen, afstand naar anderen. Ook ik voel dat. Wat ik wel weer mooi aan ze vind is dat ze *streetwise* zijn. Je maakt ze niets wijs en ze prikken zo door praatjes heen.’

Bestuurder 5

‘Bouwondernemers hebben toch iets heel aards. Ze zijn vooral ook heel gewoon. En kijken eigenlijk met wantrouwen naar autoriteiten. Ze hebben een soort minderwaardigheidsgevoel dat ze compenseren door zich sterk af te zetten tegen de overheid en overheidsopdrachtgevers. Die worden toch beschouwd als “hoge heren”.’

‘De infrastructuursector is toch ook wel een andere wereld. Ze zijn van het platteland. Ze komen nauwelijks hun dorp uit. Ze zijn ook erg traditioneel. Ook wat de rol en positie van vrouwen betreft.’

Bestuurder 6

‘Die machocultuur van de mannen die samenspannen is toch wel heel opmerkelijk. Er hing iets stoers omheen. Maar ook iets irrationeels. Ze namen werken aan voor belachelijke prijzen en hadden dan ingewikkelde systemen bedacht waardoor het uiteindelijk toch nog goed kwam. Economisch gezien sloeg het nergens op wat ze deden.’

11. Tussen wrok en hoop

Ten behoeve van dit boek heb ik een schriftelijke enquête gehouden onder 350 directeuren en bestuurders van honderd grotere bouwbedrijven (met een omzet van minimaal 25 miljoen euro). De meeste vragen waren

multiple choice. Er was een beperkt aantal open vragen. Nagegaan is vooral hoe zij nu eigenlijk zelf aankijken tegen de veranderingen, waarvoor de bouw staat.⁸ Gekozen is voor de honderd grotere ondernemingen, omdat zij bijna de helft van de bouwomzet voor hun rekening nemen, en in de bouwfraude-crisis het meest onder vuur hebben gelegen. De uitkomsten zijn daarmee niet representatief voor de totale bouw, maar illustreren hoe ondernemers van grotere bedrijven medio 2004 denken. Wat ondernemers in de enquête hebben gesteld, beschouw ik als maatgevend voor de opstelling van deze bedrijven. Er zijn immers alleen eindverantwoordelijke directeurs en bestuurders benaderd om de enquête in te vullen. De begrippen 'bouwondernemers' en 'bouwondernemingen' worden dan ook door elkaar gebruikt. In de paragrafen 11 tot en met 13 komen de geënquêteerde ondernemers aan het woord.

Bouwondernemers hebben gemengde gevoelens over de reactie van de overheid op het ontdekken van de bouwfraude. Op basis van de enquête-resultaten zijn er drie benaderingen van ondernemers te onderscheiden. En deze benaderingen hebben alledrie ongeveer evenveel aanhangers.

Een eerste groep ondernemers wil de parlementaire enquête benutten voor verandering en vernieuwing van de bouw, streeft naar herstel van vertrouwen en spreekt de overheid aan op een nieuwe relatie tussen bedrijven en publieke opdrachtgevers. Men spreekt duidelijke taal. 'Laten we oude gewoonten met wortel en tak uitroeien.' 'Laten we energie besteden aan het veranderingsproces.' 'Geef ruimte om te ondernemen.' 'Denk creatief en wees inspirerend.' 'Maak meer gebruik van kennis en kunde van het bedrijfsleven.' 'Geef bedrijven door andere contracten ruimte om te innoveren.' 'Stuur op value for taxpayers money.' 'Laten we gaan voor een levenscyclus benadering.' Benadrukt wordt dat publieke opdrachtgevers en bouwondernemingen samen naar nieuwe wegen moeten zoeken. Eén ondernemer verwoordt het als volgt: 'Gun de bouw een toekomst. Zie de bouw niet als verlengstuk van de overheid. Het stimuleren van concurrentie en het vragen om ondernemerschap is goed, maar dan moet je als overheid ook "goed koopmanschap" waarderen.'

Een tweede groep kiest voor een negatieve opstelling naar de overheid en politiek. Men voelt zich miskend, niet rechtvaardig behandeld, bagatelliseert wat er gebeurd is ('zogenaamde fraude') en spreekt over 'zeuren en achteromkijken.' Natuurlijk moet er wat worden rechtgezet, maar 'wat in

de bouw gebeurt, is niet uniek. In heel veel andere bedrijfstakken gebeurt hetzelfde.' En: 'veel van de vermeende gelden zijn terechtgekomen bij medewerkers, het bedrijf. De maatschappij is daar niet slechter van geworden.' Men pleit voor een snelle afhandeling, het aanpakken van uitwassen (corruptie) en een streep er onder. 'Laten we het verleden begraven.'

Het jargon van deze ondernemers is doorspekt van kwalificaties als 'symptoombestrijding', 'heksenjacht', 'stemmingmakerij', 'kretologie', 'indianenverhalen', 'schijnheilig', 'poppenkast', 'hypocriet', 'uitvergroten van feiten', 'stigmatiseren', 'klopjacht' en 'soapniveau'.

Tenslotte wordt het overheidshandelen gediskwalificeerd: 'De overheid en de Tweede Kamer snappen er niets van.' 'Weten ze wel wat oorzaak en gevolg is?' 'Haal die boter van je hoofd en ga aan een oplossing werken.' En: 'Een jurist ontnemt tien bouwvakkers het brood.'

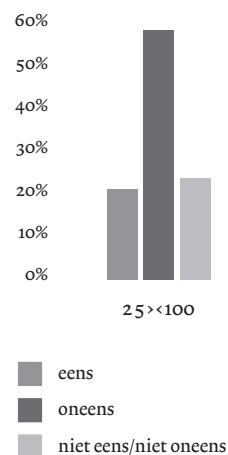
Een derde groep ondernemers kiest een meer neutrale, zakelijke benadering. Het gaat er om dat de affaire snel en rechtvaardig wordt opgelost. Wat moet, dat moet. Verder geen grote woorden, maar snel weer terug naar het normaliseren van de verhoudingen.

Conclusie is dat eenderde gefrustreerd is vanwege de parlementaire enquête en een negatieve houding heeft ten opzichte van overheid en politiek. De meerderheid kiest evenwel voor een meer zakelijke benadering (gericht op normalisering) of voor een nadrukkelijke veranderingsstrategie.

12. Aftreden verantwoordelijken

Crisis in het vertrouwen leiden vaak tot het aftreden van bestuurders van ondernemingen. Opmerkelijk is dat in de bouw vrijwel iedereen op zijn positie is blijven zitten. Tijdens en na de parlementaire enquête.

In artikelen in *Het Financieel Dagblad* is stevig positie gekozen door redacteur J. Seebus. Zij was nog niet terug van een PR-reis van één van de grote bouwondernemingen of ze werd geconfronteerd met een nieuwe schaduwboekhouding, juist bij een dochter van die onderneming. Zij schreef: 'De sector heeft nog een lange weg te gaan voordat deze zijn maatschappelijke kredietwaardigheid weer heeft opgebouwd. Bij de nog lang niet voltooide cultuuromslag dienen de huidige bestuursverant-



Schema 2: Aftreden verantwoordelijken naar omvang bedrijf (in miljoenen €)

woordelijken zich de vraag te stellen of zij nog wel genoeg aanzien hebben om dit gecompliceerde en delicate werk aan te kunnen nemen.⁹

55 procent van de respondenten blijkt het met deze stelling eens te zijn. Opmerkelijk is daarbij dat bijna 80 procent van de grootste bedrijven de stelling van Seebus onderschrijft. Daarentegen is bijna 60 procent van de bedrijven met een omzet tussen 100 en 500 miljoen euro het met de stelling oneens.

Wanneer we een onderscheid maken tussen infrabedrijven, bouwers van woningen en kantoren, en gemengde bedrijven, dan valt op dat de bouwers van woningen en kantoren het net iets meer oneens zijn met de stelling dan eens (52 versus 48 procent). En dat zo'n 60 procent van de infrabedrijven en de gemengde het eens is met die stelling.

Dat respondenten het in meerderheid met Seebus eens zijn is opvallend. Juist omdat deze bestuurders en directeurs geen consequenties hebben getrokken uit de parlementaire enquête.

Gesprekken met ondernemers bevestigen dit beeld. Er is wel degelijk door een aantal bestuurders overwogen af te treden, maar er waren tege-

liktijd altijd argumenten om dat niet te doen. Aftreden werd toch beschouwd als 'schuld bekennen'. En zo voelde men dat niet. Bovendien wezen advocaten erop dat aftreden de juridische positie van bestuurders en directeurs in eventuele processen zou verzwakken. 'Stil zitten als je geschoren wordt,' werd beschouwd als een betere benadering. Daarnaast wees een enkele bestuurder erop dat juist in slechte tijden zijn bemoeienis met de onderneming nodig was. Terugtrekken zou niet helpen.

13. Concurrentie

Een tweede buitenstaander die ferme uitspraken deed was de Franse marketingdeskundige I. Maignan. Zij stelde: 'Een belangrijke stap in het bewustwordingsproces is afstand nemen van de "rotte appels". In het verleden was iedereen in de bouw met iedereen bevriend. Nu moeten zij leren vijanden van elkaar te worden. De tijd is nu gekomen dat zij elkaar daadwerkelijk gaan beconcurreren.'¹⁰

Deze stelling gaat respondenten (veel) te ver. Van de ondernemingen met een omzet tot

500 miljoen euro is slechts 20 procent het eens met deze stelling. Van de bedrijven tot 100 miljoen euro omzet is zelfs 60 procent het ermee oneens. Van de grootste ondernemingen is het grootste deel het eens met de stelling (40 procent, terwijl 27 procent het ermee oneens is en 33 procent iets anders vindt).

Kijken we naar de sectoren dan blijken bouwers van woningen en kantoren en gemengde bedrijven het het meest oneens te zijn met de stelling (61 en 55 procent), terwijl dat bij infrabedrijven fundamenteel anders ligt. Infrabedrijven zijn het het meest eens met de stelling, maar tegelijkertijd onderling verdeeld (33 procent eens, 33 procent oneens, 33 procent iets anders).

Overigens blijkt er ook een correlatie te zijn met het presteren van een onderneming. Bedrijven die het qua rendement goed doen (meer dan 4 procent), zijn het bijna allemaal oneens met de stelling. Kennelijk speelt het vraagstuk van de concurrentie bij goed presterende bedrijven minder.

In gesprekken wordt dat als volgt beargumenteerd. Bedrijven die erin slagen exclusiever te opereren, onttrekken zich aan de concurrentie en

maken zich dan ook niet zo druk om de concurrentie. Tussen exclusiviteit en rendement wordt dan een positief verband verondersteld.

In de enquête was het mogelijk bij deze vraag commentaar te leveren. Dat bleef dan ook niet uit. De reacties reageren van sterk emotioneel: 'Een walgelijke stelling van een ondeskundige buitenstaander,' tot zakelijk: 'Dat is wel erg simpel geredeneerd.' En: 'Dit is een momentopname die te veel doorslaat naar een Angelsaksische cultuur.'

Er is ook veel behoefte om te nuanceren. 'Sommige appels zijn vooral door en door rot, andere hebben slechts een enkel plekje.' 'Wie zijn die rotte appels, als iedereen met iedereen bevriend is?' En: 'Het is ook een plicht om van de "rotte" appels weer gezonde te maken.'

Daar er geen concurrentie zou zijn geweest, wordt voorts fel bestreden. 'Kijk maar naar de absurde prijsniveaus.' En: 'Ook binnen het eigen systeem was er concurrentiewerking. Je moest eerst de laagste zien te worden.'

Respondenten zien zich ook geen 'vijanden van elkaar worden.' Bouwondernemingen hebben elkaar juist nodig, zeggen ze. 'In combinaties rond projecten, maar ook in de bedrijfstak (opleidingen, et cetera).' 'Voor concurrentie is vijandschap niet noodzakelijk,' aldus een ondernemer. Een enkeling geeft vervolgens invulling aan concurrentie: 'We moeten juist wel sterker inzetten op onderscheidend vermogen.' En we moeten gaan concurreren op echte kwaliteit.'

14. Schuld, maar geen schaamte

De meeste van de in dit hoofdstuk geïnterviewde ondernemers zijn buitengewoon openhartig geweest. Daarbij vielen vier zaken op.

Terugkijkend geeft men op kritische wijze openheid van zaken. Nu er niets (of weinig meer) te verbergen valt, omdat alles op straat ligt, bezitten de meeste ondernemers het vermogen om de crisis te evalueren en daar van te leren.

Eigenlijk vindt men het plezierig om te biecht te gaan bij een (relatieve) buitenstaander. Juist kritische vragen helpen een ondernemer om zijn verhaal te doen. Het ging bijna altijd om lange gesprekken.

Van schaamte over het eigen handelen is geen sprake. Wat mij verbaasd heeft is dat niet één bestuurder terugblijkt met een gevoel van schaamte. Als ik het ze met zoveel woorden vraag, zijn ze verbaasd:

'Schaamte?' Schamen doen ze zich niet. Nee, nog steeds overheersen de neutralisaties of wordt er wat lacherig gedaan. In die zin lijkt het nog meer op biechten dan ik hierboven suggereer.

Achteraf verbaast men zich erover dat vrijwel niemand in staat bleek goed in te schatten hoe de crisis zou verlopen. Ondernemers, die direct na de *Zembla*-uitzending openheid van zaken hadden willen geven, hebben er spijt van zich te hebben neergelegd bij de meerderheid die een andere strategie koos. In hun optiek heeft de struisvogelbenadering (kop in het zand en stapje voor stapje achteruit verdedigen) de crisis alleen maar groter gemaakt en langer laten duren.

Ondernemers geven aan dat ze nu niet alleen de bouwcrisis financieel moeten afwikkelen, maar vooral af moeten zien te komen van de reputatieschade die is opgelopen. Hoe dat het beste kan, hangt sterk af van de toekomstige positionering van de Nederlandse bouw. En daar zijn de beelden helaas nog diffuus over. Ook in de bestuurskamers.

Hoofdstuk 5

Kwetsbaarheid van de bouw

Het *Global Corruption Report 2005* van Transparency International is in 2005 geheel gewijd aan de bouw. Het rapport van meer dan driehonderd bladzijden toont aan dat de bouw wereldwijd tobt met allerlei vormen van onrechtmatig handelen. Voor Transparency International is het verhaal van Satyendra Kumar Dubey exemplarisch. Hij richt zich als klokkenluider tot de premier van India en wordt vervolgens vermoord. In zijn brief zegt hij: ‘Works are usually being awarded at high costs and contractors are assuring the best quality in the execution of projects. However, when it comes to the actual execution of works, it is found that most of the works (sometimes even up to 100 per cent) are being sublet or subcontracted to small petty contractors who are not at all capable of executing such big projects. I would like to mention here that the above phenomena of subletting and subcontracting is known to all from top to bottom but everyone is maintaining a studied silence.’¹

Mededinging en ondernemen in de bouwnijverheid blijken in veel landen ter discussie te staan. Er gaat veel fout. Bouwbedrijven creëren vaak een eigen al dan niet legaal businessmodel. Niet alleen in Europa, maar ook in Azië en de Verenigde Staten. En opmerkelijk is dat er steeds hetzelfde aan de hand is: beïnvloeding van de opdrachtgever, onderlinge afspraken tussen ondernemingen, manipulatie van de factor arbeid, zwarte kassen. Dit hoofdstuk geeft een impressie van wat er in een aantal landen speelt en recent heeft gespeeld. Gezocht is naar in het oog springende schandalen en incidenten. Niet vanuit sensatiezucht, maar vanuit een poging te begrijpen hoe het komt dat de bouw vatbaar is voor onregelmatigheden. En daarnaast om inzicht te krijgen in de wijze waarop overheid en sector elders proberen dit soort problemen te voorkomen of te beheersen.

Duidelijk wordt in elk geval dat bouwfraude niet specifiek Nederlands is en dat er zelfs extremere varianten bestaan. Varianten waarin omkoping op grote schaal en geweld vanzelfsprekend onderdeel zijn van het clandestiene systeem.

1. Onregelmatigheden

Hoe komt het dat de bouw vatbaar is voor onregelmatigheden? In dit hoofdstuk wordt zowel aangegeven om welke onregelmatigheden het in de bouw kan gaan als geanalyseerd hoe dat in een aantal landen in zijn werk gaat.

N. Stansbury, projectdirecteur bij Transparency Internationaal, geeft een groot aantal kenmerken van projecten die de bouw vatbaar maken voor corruptie²:

1. schaal van de projecten (in met name grote infrastructurele projecten is fraude – ‘large bribes and inflated claims’ – gemakkelijk te verbergen);
2. uniciteit van de projecten (het is moeilijk projecten onderling te vergelijken, ‘which in turn makes it easier to inflate costs or hide bribes’);
3. betrokkenheid van de overheid (vergunningen op diverse overheidsniveaus, gecombineerd met de complexiteit van projecten, ‘makes it relatively easy for officials to extract bribes.’ Controlemechanismen zijn er vaak niet, terwijl in sommige landen overheidsfunctionarissen uitgaan van steekpenningen);
4. het grote aantal betrokken bouwpartners (elk contract, maar ook elke handeling op basis van het contract, biedt mogelijkheden tot onregelmatigheden);
5. het overzicht over het totale project is moeilijk als projecten in veel verschillende fasen met verschillende partners zijn geknipt;
6. de complexiteit van projecten (complexiteit maakt verantwoordelijkheden diffuus en dat biedt mogelijkheden tot onregelmatigheden. ‘Bribes and inflated claims can easily be hidden and blamed to other factors’);
7. discontinuïteit in de bouw (omdat er geen constante stroom projecten is, moet er op elk project zoveel mogelijk worden verdiend, ‘which provides an incentive for contractors to bribe’);
8. veel werk is uiteindelijk onzichtbaar (elk onderdeel is op zich gecertificeerd, maar het is aantrekkelijk ‘to do defective work or use inferior materials and to bribe the relevant official to certify the work’);
9. er is een gesloten cultuur (‘costs are kept secret even when it is public money that is being spent’);
10. bescherming van nationale belangen (nationale markten zijn nogal eens gesloten voor buitenstaanders, ‘often cemented by bribery’);

11. in de bouw is niemand eindverantwoordelijk (de bouw is gefragmenteerd en elk beroep, elke sector heeft eigen verenigingen, ‘codes of conduct and levels of enforcement of these codes’);

12. het ontbreekt aan financiële controles;

13. de kosten om integer te zijn, zijn hoog (het is goedkoper om mee te doen met onregelmatigheden dan integer te handelen).

In de jaren ’90 is er een parlementaire enquête geweest naar het functioneren van Justitie en de politie en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. In een deelstudie van de commissie-Van Traa³, genoemd naar het Tweede Kamerlid dat leiding gaf aan de parlementaire enquête, is onderzocht waarom de bouw aantrekkelijk kan zijn voor criminele groepen. In het rapport worden de volgende zeven, algemene redenen genoemd:

- door actief te zijn in de bouw kunnen winsten worden gegenereerd;
- door actief te zijn in legale activiteiten worden risico’s gespreid;
- bouwbedrijven worden benut om familieleden ‘eigendomsrechten’ te geven;
- bouwbedrijven kunnen worden benut voor administratieve fraude;
- bedrijven kunnen worden gebruikt om geld wit te wassen;
- een legaal bedrijf kan worden gebruikt als belastingdekmantel;
- een legaal bedrijf geeft betrokkenen een legitieme maatschappelijke positie.

Hoe logisch deze opsomming ook is, het is geen rijtje redenen, dat exclusief voor de bouw geldt. Dat neemt niet weg dat het voor de bouw wel gemakkelijk kan opgaan.

Beschreven wordt in het deelrapport hoe bouwondernemingen illegale activiteiten kunnen verrichten: fraude via een rechtsvorm, malafide inlenen en onderaannemen, het niet volledig afdragen van betalingen en frauderen met de data die ten grondslag liggen aan premie- en belastingafdracht. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van valse facturen om zwart geld te witten en van omkoping. Bovendien is er vaak sprake van kartelafspraken en prijsopdrijving.

De commissie-Van Traa beschrijft ook hoe bouwbedrijven het slachtoffer kunnen worden van criminaliteit: grootschalige diefstal van bouwmaterialen, vernielingen, geweld, ontvoeringen, liquidaties, bomaanslagen en

brandstichtingen, intimidatie en afpersing. De commissie-Van Traa stelt vast dat er in Nederland sporadisch sprake is van situaties waarin bouwbedrijven slachtoffer van criminaliteit zijn.

De commissie-Vos hanteert de volgende definitie van onregelmatigheid: 'een bouwgerelateerde onregelmatigheid is een gedraging van een of meer bij het bouwproces betrokken personen, die strijdt met daaromtrent in de samenleving geldende rechtsregels en normen en die een zodanige schade tot gevolg kan hebben of waarmee een zodanig voordeel kan worden behaald, dat bestrijding ervan geboden is.'⁴

Er wordt een onderscheid gemaakt in drie typen onregelmatigheden: mededingingsrechtelijke, fiscaalrechtelijke en strafrechtelijke. Onder de laatste vallen onder andere corruptie, valsheid in geschrifte, oplichting, feitelijk leidinggeven en criminele organisaties. Onder de eerste vallen zaken als prijsafspraken, rekenvergoedingen en prijsverhogingen.

2. Bouwfraude bij EU-'buren'

Elk land lijkt zijn eigen bouwfraude te hebben. In *Duitsland* is veel kopelbazerij en zwart werk. Er zijn telkens fiscaalrechtelijke en strafrechtelijke onregelmatigheden. Justitie heeft recent een organisatie ingerekend met de naam 'Cosa Finta'. 'Ihre Spezialität war, mit einem sich ständig verändernden Dickicht von Scheinfirmen Schwarzarbeit auf Baustellen zu verschleiern. Die Polizei hat jetzt eine italienische Bande auffliegen lassen.' De bende hield zich bezig met 'Steuerhinterziehung, Geldwäsche, Sozialversicherungsbetrug und gewerbsmäßige Scheckhehlerei.'⁵

En ook al heeft Duitsland een strenge mededingingswetgeving, toch zijn er op dat vlak onregelmatigheden. De journalisten Dohmen en Verlaan stellen vast dat Duitse ondernemingen tot 2001 deel hebben genomen aan kartelafspraken in Nederland. Bedrijven staan met naam en toenaam genoemd in de diverse boekhoudingen. En ook al kent Duitsland al jarenlang een streng antikartelbeleid, er worden toch regelmatig kartels blootgelegd. 'In Beieren en andere deelstaten ontrafelden justitiële autoriteiten tussen 1991 en 1997 wijdvertakte kartels, onder meer bij de bouw van de metro in München en de bouw en het onderhoud van riolen, zuiveringsinstallaties, wegen, bruggen, parkeergarages en autowegen in Beieren en andere deelstaten. Dat leidde tot 1700 corruptiezaken, waarbij 220 verdachten uit de bouw en 40 ambtenaren werden veroordeeld. Om

de kartelafspraken te kunnen maken werden op grote schaal ambtenaren omgekocht met steekpenningen. Luxe cadeaus en andere fêteerpraktijken. Een deel van de heimelijke afspraken werd gemaakt met medeweten en hulp van de beroepsorganisaties van bouwbedrijven. Na de actie van Justitie daalden de aanbestedingsprijzen in Beieren met 30 procent.'⁶ Ook in Keulen was er in de jaren '90 een cultuur van corruptie bij de aanbesteding van grote infrastructurele werken.⁷

Professor B. Bannenberg en hoofdofficier van Justitie W. Schaupensteiner stellen in hun boek *Korruption in Deutschland* vast dat volgens informatie van het Bundes Kriminal Amt 44,5 procent van de gevers van steekpenningen uit de bouw afkomstig zijn. De moraal in Duitse bouw zou zijn: 'Entweder ins Gefängnis oder in den Konkurs.' Zij stellen dat de meeste bouwondernemers corruptie doodnormaal vinden. 'Die Schmiergeldbeziehungen werden als Teil des betrieblichen Know-hows und Motor des Umsatzes vom Vater an den Sohn weitergegeben.'⁸ Corruptie en kartelafspraken zijn in Duitsland tweelingen, volgens de auteurs. 'Absprachen werden nicht als kriminell empfunden, sondern als 'Abwehrkartelle' gegen einen übermächtigen Staat gerechtfertigt. Sie dienen angeblich dazu, einen ruinösen Wettbewerb zu verhindern, und sollen für eine gleichmässige Auslastung der Betriebskapazitäten im Interesse des Erhaltse von Unternehmen und Arbeitsplätzen sorgen.'⁹

In *Engeland* is al in de jaren '90 een politieke interventie geweest om de bouw te vernieuwen. Een staatscommissie kwam in 1998 met het doorbrekende rapport *Rethinking Construction*. Desalniettemin wordt in een rapport van Transparency International de Engelse bouw nog steeds beschouwd als risicovol wat betreft strafrechtelijke onregelmatigheden. De bouw in Engeland is 'listed as the business sector most prone to bribery – ahead of even the arms, defence, oil and gas industries.'¹⁰ Er gaat veel geld om in frauduleuze handelingen in de bouw: 'The National Audit Office estimates that 6.5 bn pound pre annum is lost to fraud.'¹¹ En corruptie vindt plaats via het gebruikelijke recept: 'Corruption takes the form of cash or the exchange of gifts, the granting of loans and the provision of services to those being bribed.'¹²

In *Frankrijk* wordt de bouw regelmatig opgeschrikt door strafrechtelijke onregelmatigheden. In Frankrijk is er een hecht netwerk tussen publieke en private functionarissen op topniveau. Een communistisch kamerlid wordt directeur-generaal op één van de bouwende ministeries en komt

daarna in de raad van bestuur van een grote bouwonderneming. De afgeestudeerden van de Ecoles Nationales vormen met elkaar een stevig netwerk. S. Coignard en A. Wickham hebben de machtsstructuur van de Franse elite uitgebreid beschreven.¹³ En zelfs Graham Greene heeft zich al begin jaren '90 druk gemaakt over de verstrengeling van politiek, bouw en onderwereld: 'Let me issue a warning to anyone who is tempted to settle for a peaceful life on what is called the Cote d'Azur. Avoid the region of Nice, which is the preserve of some of the most criminal organizations in the south of France: they deal in drugs; they have attempted with the connivance of high authorities to take over the casinos; they are involved in the building industry which helps to launder their illicit gains.'¹⁴

Een recent schandaal, waarbij de top van bouwondernemingen en politici uit Lyon betrokken waren, ging over de financiering van politieke partijen door bouwondernemingen, de affaire-'comptes suisses' (Zwitserse bankrekeningen). In november 2003 achtte de rechter bewezen dat de topbestuurder van Dumez International, Khalil-André Kamel, hieraan schuldig was. Hij is veroordeeld tot vijftien maanden voorwaardelijke celstraf en een boete van 150.000 euro. Medebeklaagde Martin Bouygues is evenwel vrijgesproken. De oud-burgemeester van Lyon, Michel Noir, werd eveneens veroordeeld.¹⁵ Dit schandaal past in een cultuur van omkoping, die kenmerkend is voor de Franse bouw in de jaren '90.

Bouygues raakte in de jaren '90 diverse malen in opspraak. In 1996 werd Martin Bouygues weliswaar vrijgesproken van corruptie, maar zijn vice-president Jacques Dupuydauby werd wel veroordeeld.

Ook met de mededinging neemt men het niet zo nauw. In 1997 kreeg het bouwbedrijf Bouygues een boete voor schending van de Franse kartelwetgeving van 150 miljoen Franse francs (circa 23 miljoen euro). In 1998 raakte Bouygues opnieuw in opspraak. Ditmaal vanwege vermeend misbruik van publieke fondsen.

Ook al namen Belgische bouwbedrijven deel aan de kartelafspraken in Nederland, in *België* is er aanvankelijk toch nogal laconiek gereageerd op de Nederlandse bouwfraude. Intussen zijn ook daar scheuren zichtbaar in het bouwkartel. In 2002 is het Belgische kartel van producenten van bitumen aangepakt. En in 2003 werd een kartel van wegenbouwers in de regio Luik ontdekt dat afspraken had gemaakt over de tunnel van Cointe. En een al wat langer lopend onderzoek kwam in 2003 voor de rechter. Dohmen en Verlaan: 'Justitie stond in het voorjaar van 2003 op het punt 34 managers van Belgische ondernemingen te dagvaarden wegens op-

lichting, valsheid in geschrifte en illegale prijsafspraken. Het ging om de grootste aannemers en baggeraars van het land. Ze deden het 'om te overleven', zeiden ze in hun verklaringen. Zonder afspraken zouden ze "één voor één failliet" zijn gegaan.'¹⁶ Dohmen en Verlaan wijzen erop dat er ook Nederlandse bouwondernemingen bij dit kartel betrokken waren, maar dat die door Justitie in België niet konden worden gedagvaard.

Finland staat er om bekend dat het een moderne bouwindustrie heeft. Zes grote bedrijven domineren de markt. Toch is niet alles koek en ei. Over corruptie en kartelvorming wordt niet gerept, maar wel over strafrechtelijke onregelmatigheden.

Zwart werken staat in Finland hoog op de agenda. 'While in most sectors illegal or undeclared work is not widespread, its share is significant in the construction industry. It was estimated that 9 per cent - 16 per cent of production in this sector was performed illicitly in 1998, equivalent to 17.000 - 23.000 person-years of labour. Although the majority of the illegal workers in construction are Finnish nationals, growing numbers of foreign workers are entering the 'clandestine' labour market. The bulk of the informal economic activity in the construction industry takes place in the chains of subcontractors on large building sites.'¹⁷

Ook in Nederland staat dit thema weer prominent op de agenda. Een recent onderzoek in opdracht van BouwNed laat zien dat 20 procent van de bouwwerken waarvoor in de tweede helft van 2003 een bouwvergunning is afgegeven, is gerealiseerd door bedrijven zonder vestigingsvergunning. Van de kleine werken (bouwsom minder dan 1.000.000 euro) wordt eenderde uitgevoerd door aannemers zonder de benodigde papieren. Het gaat jaarlijks om 1.8 miljard aan omzet en 15.000 manjaren.¹⁸

In *Spanje* is de bouw eveneens regelmatig in het nieuws met name vanwege corruptie. Transparency International meldt in 2004 dat de volkshuisvesting in Spanje tot de meest corrupte sectoren behoort. Het gaat dan om het bouwen van huizen, het herbestemmen van grond en het aantasten van het milieu.

Recente spraakmakende bouwschandalen hebben vrijwel allemaal te maken met corruptie. Zo is er een schandaal rond de schoonzoon van oud-premier Aznar, Agag. De opdrachtgever van de hogesnelheidslijn tussen Madrid en Barcelona had hem ingeschakeld bij de contractafspraken met uitvoerende partijen. De uitvoering wordt vervolgens gedeelte-

lijk gedaan door één van de bedrijven van Agag. Een tweede schandaal heet ‘La escandalosa corrupción del Partido Popular.’ Het gaat hier om grootschalige grondspeculatie door belangrijke politici van de Partido Popular van Aznar als gevolg van de aanleg van dezelfde HSL. Een derde recente affaire betreft twee directeuren van Banco Zaragozana, die veroordeeld zijn tot gevangenisstraffen vanwege fraude en valsheid in geschrifte bij de verkoop van grond bij een prestigieus bouwproject, Torres Kio, in Madrid. Pikant detail is dat beide directeuren commissariaten hebben bij de toonaangevende bouwondernemingen in Spanje, ACS en Dragados.¹⁹

3. Italië

Italië heeft een slechte reputatie als het gaat om de integriteit van het bouwbedrijfsleven. De verbinding van de maffia en andere illegale organisaties met bouwondernemingen is in Italië bijna spreekwoordelijk. Bovendien is de samenspanning tussen politieke partijen en bouwondernemingen in Italië scherp in beeld gekomen door de affaire-‘tangentopoli’ die begin jaren ’90 Milaan en vervolgens Italië in zijn greep hield.

De ‘greep van de maffia op de bouwnijverheid is niet in de laatste plaats door de aannemers zelf geïnitieerd. Maffiagroepen werden in Zuid-Italië te hulp geroepen om de concurrentie van bouwbedrijven uit het noorden van Italië het hoofd te kunnen bieden. Met geweld en brandstichtingen werden Noord-Italiaanse bouwbedrijven uit het zuiden verjaagd en buiten de openbare aanbestedingen gehouden. De regionale bouwnijverheid werd daarmee gevrijwaard van de concurrentie van kwalitatief betere aannemersbedrijven uit het noorden. Natuurlijk werd door deze “hulp” wel het paard van Troje binnen de branche gehaald. De vermoorde onderzoeksrechter G. Falcone zegt over de rol van de Italiaanse maffia in de bouwnijverheid het volgende: “Je kunt het niet over winstbronnen van de maffia hebben zonder te praten over één van de meest profijtelijke bronnen van allemaal: de inschrijvingen bij de bouw en de onderaannestedingen. Ik vraag mij zelfs af of dat niet alles slaat. De controle op de openbare inschrijvingen is al enkele tientallen jaren in handen van de maffia. De huidige omvang daarvan is indrukwekkend.”²⁰

Tangentopoli

Opzienbarend was de affaire-‘tangentopoli’ in Milaan. V. Bufacchi en S. Burgess vatten het zo samen: ‘a systematic network of pay offs and kickbacks in the awarding of public contracts in Milan’. Het ging om ‘whole areas of public administration and the health services, housing construction, the Milan metro and the new Milanese airport’. Het verwerven van contracten vergde betalingen aan politieke partijen. Er was sprake van ‘a highly structured distribution of bribes and commissions to each of the main parties’.²¹ Opmerkelijk was dat de politieke partijen zonder uitzondering bijdragen van ondernemingen vroegen in ruil voor contracten: ‘The principal beneficiaries of corruption were the political parties as a whole. They were the main agencies of bribery and corruption, driven by inflated organisational demands and by the need, especially for the governing parties which were in competition with each other, to meet the cost of elections.’²²

B. Woodall concludeert dan ook: ‘Italy’s Mani Puliti operation offers a most powerful lesson of the extent to which political corruption can pervade a governmental apparatus. Virtually every public contract was accompanied by bribes and kickbacks. In order to secure a public works contract, contractors had to bribe strategically placed politicians to the tune of from 2 to 10 per cent of the total value of the contract. Conservative estimates fixed the grand total of such payoffs at over 80 billion lire during the course of the ten year preceding the exposure of the scandal. During the first year of the investigation, nearly 3.000 individuals were arrested or notified that they were under investigation, including senior executives of the country’s largest private corporations and over 150 members of Parliament, among them 4 ex-premiers and a host of former cabinet members.’²³

Bufacchi en Burgess wijzen erop dat de smeergelden aan politieke partijen ook leidden tot individuele hebzucht van partijfunctionarissen. Zodoende bleef er steeds meer geld hangen bij tussenpersonen en individuele partijleden. De hoogte van de smeergelden die bedrijven moesten betalen nam daarmee toe en dat heeft bijgedragen aan de ondermijning van het systeem. ‘In the last years of Craxi’s reign, he made a rather successful effort to increase the chances that the money paid to the party would in fact reach the party’s coffers, rather than being lost in the pockets of party officials around the country. In order to do so, entrepreneurs were asked to pay a lump sum each year to the party. Such a sum would allow

them to enter into tenders, rather than pay a kickback on each contract they obtained.²⁴ En zij concluderen: 'The more the market of corruption grew, the more fragile it became, until eventually the equilibrium point could no longer be secured. As a result, the pay-offs of many individuals changed for the worse. It was this change in pay-offs that induced many individuals to exit the market of corruption altogether; in these circumstances, exiting took the form of spontaneous confessions to the investigating magistrates.'²⁵

De negatieve effecten van de samenspanning tussen politiek en bedrijfsleven in Italië zijn enorm. Niet alleen in financieel opzicht: 'The costs of public works are artificially high, because it's in the interest of both parties to up the prices.'²⁶ Ook de noodzaak van veel publieke werken in Italië is uiterst dubieus: 'Before the clean hands prosecutions against bribery, it was normal for politicians to get a hefty kickback from the recipient of any contract. As the system became habitual, huge factories and refineries were built simply to make the politicians and the constructor a profit, regardless of whether there was any need for them. Once a particular project had served its purpose (injecting a bit of cash in the right directions), it could be shelved and forgotten. Many now lie abandoned half-way to completion, as people have realised that there was never the necessity. There are, all across the south, roads that lead literally nowhere. Those abandoned, useless constructions are called "the cathedrals in the desert".'²⁷

D. Lane wijst op het schokeffect dat tangentopoli in Italië veroorzaakte: 'Tangentopoli was a revelation for many Italians. Most knew that corruption infected business and public life, but few guessed the vast extent of that infection. Construction companies, public officials, plant engineering, listed corporations and private companies, politicians, materials suppliers, small contractors and big insurers were all revealed to have fallen way short on ethical standards and to have been involved in serious criminal activity.'²⁸ Veel auteurs vragen zich af waarom de illegale partij-financiering in ruil voor contracten door iedereen in de jaren '80 werd beschouwd als de normale situatie. 'Ten years after tangentopoli burst open, anticorruption magistrate P. Davigo expressed surprise at how Italy's political system had been unable to purge itself. "As an Italian, one of the worst moments in my life was when Craxi addressed parliament," observed Davigo, "and said that he had only done what everyone else had

done." Davigo remembered that nobody had leapt up in protest and thought that it was tragic that Italians lacked the capacity to be indignant.'²⁹ Maar toen de bom eenmaal was gebarsten, was er geen houden aan. 'After the crimes of tangentopoli were exposed, and with the whole political system tottering, even politicians recognized that such generosity towards corrupt colleagues had to come to an end, not least because almost 200 members of parliament had been caught in the nets of the anti-corruption magistrates. In April 1993, the lower house had refused all four requests made by magistrates in Milan to initiate proceedings against Bettino Craxi, and his parliamentary immunity had not been lifted. The accusations against him, claimed Craxi, were part of a political plot.'³⁰

Hoe is nu te verklaren dat het systeem-tangentopoli ineens instortte?

Er zijn politieke verklaringen: het wegvallen van de communistische dreiging waardoor de christen-democraten zich niet langer hoefden te mobiliseren tegen de Italiaanse communistische partij (PCI). En er zijn culturele en morele verklaringen: in Italië zou het morele bewustzijn veranderd zijn. Maar Bufacchi en Burgess vinden die verklaringen te kort schieten. Bepalender was het derde type verklaring, de juridische. Door een wetswijziging werd de onafhankelijke positie van het OM sterker en dat gaf een autonoom effect. Versterkt door de pers overigens, die de juridische acties steunde

Voorts wijzen Bufacchi en Burgess op economische verklaringen: 'The bonds of loyalty between corrupt politicians and corrupt businessmen were not strong enough to make businessmen pay bribes in the face of decreasing returns from their investments and growing international competition.'³¹ Tenslotte noemen zij het groeiend maatschappelijk verzet: 'The cost of the public work would rise enormously during the production (in corso d'opera). Thus the entrepreneur was able to discharge the kickback paid to the party on the state finances, by claiming that costs had increased in the meantime. On the other hand the state bodies would deliver as long as the entrepreneur had duly paid the kickback. As a result the kickbacks were in effect paid by all tax payers – who saw their taxes rise – and by public service users – who experienced inefficiencies and delays.'³²

Niet alleen het schandaal in Milaan legde het corrupte politieke systeem bloot, maar ook was er veel ophef over de verbindingen tussen bouw, mafia en politiek op Sicilië. Lane stelt, dat ‘almost every firm involved in public works and services in Agrigento paid off the Mafia, at a going rate of 2 or 3 per cent of the contract value. Cosa Nostra was invariably behind the frequent cases of damage to plant at construction sites and it was responsible for acts of intimidation as well. Placing a cigarette lighter and an bottle of petrol beside an excavator on a construction site was a clear threat that protection money had to be paid or that sub-contracts were expected.’³³ Met smaak voor detail verhaalt hij over de methode-Siino, die in Palermo de gangbare was: ‘Firms should take turns to win contracts and needed to collude in the tendering process through which the firm that offered the largest discount on the base price won the job. Under normal competitive market conditions, discounts were higher than 20 per cent. Siino rigged the market so that the discounts in Sicily were well under 5 per cent, yielding the Mafia fat profits.’³⁴

Toen de vernieuwende burgemeester van Palermo, L. Orlando, in de jaren ’80 opdrachten voor publieke werken ging veilen, werd het systeem van prijsopdrijving en collusie doorbroken: ‘The average amount saved by the council rose from 16.4 per cent (22 contracts) in 1985 before the change of the system to 26.4 per cent (11 contracts) for the remainder of that year. In 1986 the savings shot up again to 31.6 per cent (33 contracts) and in the first two months of 1987 it reaches 36.7 per cent (10 contracts).’³⁵

D. Gambetta wijst er overigens op dat veel maffiosi op Sicilië zich laten registreren als werkzaam in de bouw.³⁶ En de antropoloog A. Blok merkt op: ‘The Gambino brothers were sending their heroin money back to Sicily. It was going to Inzerillo and Spatola, to be invested in legitimate business like the construction industry and real estate. By 1982, the Gambino-Inzerillo-Spatola holdings in Palermo alone were found to be worth about one billion dollar.’³⁷

Berlusconi's 'frisse' wind

Echt gebroken is er nog niet met het verleden in Italië. P. Lunardi, de minister van Infrastructuur van Italië in het kabinet Berlusconi, stelt in augustus 2001: ‘The Mafia and the Camorra have always been around;

alas, they are there and we must live with this reality.’ En in oktober 2001 zegt hij: ‘We are forced to live with the Mafia as with other realities, like for example the 7.000 killed on the roads.’ De opmerkingen van Lunardi vallen slecht. ‘Lunardi’s remarks were startling because the Mafia was more deeply involved in construction and public works than any other sector of the legitimate economy.’³⁸ Lane wijst in dat verband op een rapport uit 2001 van de Direzione Nazionale Antimafia waaruit blijkt dat de mafia nog steeds actief is in de bouw op Sicilië: ‘The authorities needed to do much more to equip themselves with the tools for countering mafia infiltration. The problems were everywhere, they said in their report, from tendering procedures to materials supply and plant-hire. Public works was mafia business in the year 2000 and had been so for decades. The Mafia’s tight political links and solid ties with business and the world of finance were nowhere stronger or more evident.’³⁹ *NRC Handelsblad* meldt begin 2005: ‘De mafia is het grootste “bedrijf” van Italië. De geschatte jaaromzet van de Siciliaanse mafia, de Napolitaanse Camorra, de Calabrese N’dranghetta en de Apulische Sacra Corona samen is 100 miljard euro; twee keer zo veel als die van Fiat, de grootste particuliere werkgever van het land, en bijna 10 procent van het bruto nationaal inkomen van Italië.’ En van die omzet is 17,6 miljard ‘het via corrupte politici verwerven van publiek aanbestede openbare werken.’ Ter vergelijking: met wapenhandel is 4,5 miljard gemoeid en met prostitutie 5 miljard.⁴⁰

4. New York

Frederick Contini, de man die in 1999 ontwikkelaar van het jaar was in New York, blijkt verantwoordelijk voor een volledig uit de hand gelopen verbouwing van een kantoorpand, Broadway 2, ten behoeve van de Metropolitan Transportation Authority. Er is niet alleen sprake van een budgetoverschrijding van meer dan 300 miljoen dollar (terwijl het totale project geraamd was op 135 miljoen dollar), maar het project wordt ook gekenmerkt door afpersing, smeergelden, prijsopdrijving, fraude met rekeningen, technische fouten en werken met niet-vakbondsleden. *Co-bouw* spreekt van ‘het plunderen van een bouwproject door Contini in samenwerking met twee beruchte New Yorkse maffiafamilies Gambino en Genovese.’ Alleen al het vaste bedrag dat aan de Gambino’s vanaf 1998 werd betaald voor hun diensten bedroeg 12.500 dollar per week.⁴¹

Contini gaf tegenover de rechtbank toe al dertien jaar samen te wer-

ken met de familie Gambino aan een groot aantal bouwprojecten in New York en New Jersey. 'According to the latest indictment, the criminal activity at 2 Broadway followed a simple pattern: mr. Contini allowed subcontractors for various projects to use lower-paid, non-union labor, while billing at the union rate, which was often 100 per cent more than the non-union rate. Sometimes mr. Contini took a portion of the savings as a kick-back; other times the mob controlled subcontractors kept it all.' Een andere praktijk was dat Contini facturen verstuurde voor liftonderhoud door een bedrijf waar hij eigenaar van was, terwijl er geen onderhoud plaatsvond. Contini werkte nauw samen met wat Justitie in New York noemt 'the Gambino associates' Mario Garafola, Richard Calabro en Edward Garafola. Zwart geld werd vervolgens door Contini wit gewassen via een bank die connecties onderhoudt met de familie Genovese.⁴²

Deze praktijken bestaan al tientallen jaren. Sammy Gravano beschrijft ze in zijn biografie *Underboss*: 'In the building business, the key to nonunion labor was Cosa Nostra control of union shop stewards, many of whom were made members or had put sons or relatives in as stewards. On average, a subcontractor using union labor might expect a profit margin of 15 per cent. With non-union workers, even with payoffs, the profit was 30 per cent or more.'⁴³

Toch is het opvallend dat de zaak Contini nu speelt. In zijn boek *Gotham unbound. How New York City was liberated from the grip of organized crime* beschrijft J.J. Jacobs in 2001 dat de stad New York redelijk effectief lijkt in de strijd tegen de greep van Cosa Nostra op de bouw.⁴⁴ Die conclusie is dus te voorbarig geweest.

De New York State Attorney General Eliot Spitzer laat over de zaak Contini weten: 'Today's indictments are a critical step to break the stranglehold that organized crime held on New York's construction industry for decades. Through illicit activities to control two powerful unions, the Genovese and Columbo crime families have cost the city, and the state and federal government millions of dollars, robbed the Union pension funds of needed contributions, and prevented honest, hard-working union members from obtaining jobs.'⁴⁵

In het deelrapport voor de commissie-Van Traa maakt G. Bruinsma van de Technische Universiteit Twente vergelijkbare observaties over de bouwnijverheid in New York. De sector is zeer gefragmenteerd, er zijn weinig grote bedrijven en vier verschillende vakbonden, die ieder op zich afspra-

ken maken met groepen van dezelfde soort ondernemingen. 'Kwaadwillenden kunnen dit kwetsbare proces op snelle en eenvoudige wijze met illegale activiteiten verstoren. In de bouwindustrie in New York behoren middelen als afpersing (betalen van geld om een impliciete of expliciete dreiging met geweld te voorkomen), omkoping (betalen van geld in ruil voor een gunst), diefstal (diefstal van goederen op de bouwplaats), fraude, sabotage (beschadiging of vernietiging van materialen, materieel of delen van het bouwobject) en het dreigen met en het toepassen van geweld (variërend van in elkaar slaan tot liquidatie) tot het scala waarvan criminele groepen gebruik maken wanneer zij op het terrein van de bouwnijverheid actief zijn.'⁴⁶ 'Het *racketeeren* van de bouwnijverheid is een van de al weer bijna traditionele activiteiten van criminele groepen. *Racketeeren* gebeurt door zwakke bedrijven in de macht te krijgen, aannemersbedrijven af te persen en/of protectie te laten betalen. De eventuele concurrentie wordt door hun eigen malafide aannemersbedrijven uit de markt gewerkt en anders wel met behulp van corrupte vakbonden, die zij onder controle hebben.'⁴⁷

Een goed beeld van hoe de maffia in New York penetreert in profijtelijke sectoren is te vinden in het recente boek van Cowan en Century over de vuilnisindustrie.⁴⁸ Maar ook dit voorbeeld illustreert dat overwinningen die op de maffia worden behaald, vaak van korte duur zijn. Het blijkt vrijwel onmogelijk om illegaal ondernemen in New York structureel te voorkomen en de macht van Cosa Nostra daadwerkelijk te breken.⁴⁹

5. Australië

In Australië is er al meer dan tien jaar discussie over de vraag hoe de bouwsector vernieuwd kan worden. Met name in New South Wales is er sprake van 'criminal activity on an enormous scale'. De Royal Commission Gyles trok begin jaren '90 de volgende conclusies: er is een groot gebrek aan integriteit bij ondernemers, ondernemersorganisaties en vakbonden. Er zijn kartelafspraken en rekenvergoedingen. Er wordt gewerkt met valse facturen 'to cover up illicit or unlawful payments.' Er is sprake van *racketeeren*: 'the obtaining of free or discounted work and materials, either in fraud of the employer or the revenue, or as a result of pressure on subcontractors and suppliers; the engagement of persons of ill repute to solve industrial or commercial problems by actual or threatened violence or other illegal means'.⁵⁰

Ook al is de situatie ernstig, 'the law of the jungle prevails; the culture is pragmatic and unprincipled.' En het illegale en onwettige gedrag is 'endemic and chronic'. Tegelijkertijd komt er weinig geweld voor en de situatie is niet te vergelijken met die in de bouw in New York. Er is grote zorg over de ethiek in de sector: 'The effect of illegal activities upon the culture of the industry and upon the commercial and industrial morality of participants in it is, in the long run, greater than the direct economic consequences. Once it becomes acceptable to break, bend, evade or ignore the law and ethical responsibilities, there is no shortage of ways and means to do so.'⁵¹

De commissie-Gyles beschrijft uitgebreid het systeem van 'collusive tendering.' Er was sprake van kartelafspraken, georganiseerd door de werkgeversorganisaties. Er werden speciale fees afgesproken op de normale prijzen en er werden rekenvergoedingen uitgekeerd. De afspraken werden gemaakt voor de aanbesteding en afspraken werden niet schriftelijk vastgelegd. 'There is no escape from the conclusion that one of the objects of these meetings was to provide an opportunity for collusion amongst the tenderers.'⁵²

Dalgleish stelt in 1995 dat als gevolg van het rapport van de commissie-Gyles, wetshandhaving in New South Wales is opgevoerd, dat klanten hun inkoopkracht gebruikt hebben 'to recover sums of which they have been allegedly defrauded' en dat er een 'rigorous Code of Practice' is afgedwongen. 'I think,' stelt Dalgleish, 'it is fair to say that the industry is still in a state of "culture shock" as a result.'⁵³

Maar nog geen tien jaar later blijkt het virus hardnekkiger dan gedacht. In 2001 stelt het parlement vast dat in de bouw nog steeds sprake is van het witwassen van geld, slechte behandeling van immigranten, collusie, intimidatie, diefstal en het opnieuw verkopen van materiaal en materieel, valse facturering en fraude, betrokkenheid van criminelen in de sector en aantasting van het principe van vrijheid van organisatie. Er volgt opnieuw een parlementaire commissie.

In 2003 komt de Royal Commission Cole met een tiendelig rapport, waarvan de conclusie is: 'a culture of intimidation, coercion and industrial lawlessness is rife in Australia's construction industry.' Bovendien is er sprake van 'collusion between big business and bid unions at the expense of small contractors'. Opvallend is ook dat de hoofdaannemers niet de

baas zijn op de bouwplaats, maar de bonden. De bonden spelen in de Australische bouw een sleutelrol: zij bepalen wat er op de bouwplaats gebeurt, spannen samen met werkgevers, maar persen ze ook af. Niet alleen in New South Wales is het mis, ook in Western Australia en Victoria. De commissie-Cole concludeert: 'It ought to be clear that this is a largely lawless industry operating on the principle that might is right and subject to commercial and sometimes physical intimidation and blackmail.' Als reactie heeft Federal Attorney-General Daryl Williams vervolging aangekondigd tegen 23 vakbondsmedewerkers en 8 werkgevers, cq. vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties. Zesenzestig anderen, 'who allegedly committed unlawful, but not criminal, acts to relevant authorities', zullen ook tegen het licht worden gehouden. Zowel werkgeversorganisaties als vakbonden reageren ontkennend. De vakbonden noemen de commissie 'a kangaroo court. It was a one-sided, political process from the beginning.'⁵⁴

Thans woedt er naar aanleiding van de rapporten een fel debat in het parlement van Australië over de wijze waarop de bouw weer een normale bedrijfstak moet worden. Inzet is een op hervorming gerichte 'building and construction industry improvement bill 2003.'

6. Japan

In *Het Financieele Dagblad* van 10 september 2002 is een curieus bericht te lezen. De Japanse regering heeft een voorstel ingediend om het wegennet te privatiseren. Dit om de macht van de wegenlobby (lees: de bouwsector) te breken. 'Als dit voorstel ooit werkelijkheid wordt, zal een van de pijlers van het politieke stelsel omver worden getrokken. Politici, ambtenaren en aannemers zullen niet langer deals kunnen sluiten, waarbij politici en ambtenaren de aannemers projecten toeschuiven in ruil voor donaties aan het verkiezingsfonds en douceurtjes. Dit systeem heeft niet alleen geleid tot een ongekende verkwisting van belastinggeld, maar ook tot een ongeëvenaarde aanslag op het landschap. Snelwegen die uitlopen in zandpaden. Bruggen naar onbewoonde eilanden. Rivieren die door een betonnen bedding stromen. Geasfalteerde of met beton bedekte bergen en heuvels. Het zijn de afzichtelijke getuigen van de macht van deze lobby.'⁵⁵ Het voorstel van premier Koizumi bevat bovendien het uitstel van bestaande plannen tot uitbreiding van het wegennet.

De Amerikaanse wetenschapper B. Woodall beschijft het Japanse systeem waarin bouwondernemingen, ambtenaren en politici zeer hecht samenwerken in een gezamenlijke coalitie die gericht is op politieke financiering, private bevoordeling en het realiseren van hoge bedrijfsrendementen. Kenmerken van het Japanse systeem zijn:

- de grote bouwondernemingen maken kartelafspraken;
- die afspraken worden zonodig beschermd door de onderwereld, de yakuza;
- kleinere bouwondernemingen moeten de grotere ondernemingen betalen voor onderaanneming;
- bouwondernemingen geven grote bijdragen aan politieke partijen;
- bouwondernemingen nemen op grote schaal oud-ambtenaren van het bouwministerie na hun pensioen in dienst;
- politici en ambtenaren worden op grote schaal individueel gesmeerd, gefêteerd en omgekocht;
- politici maken zeer veel budget vrij voor (meestal te dure en vaak overbodige) publieke werken.

Zo af en toe kraakt het systeem in zijn voegen als er een schandaal ontstaat. Maar wonderbaarlijk genoeg overleeft het systeem schandalen en interventies van buitenaf (zoals de Amerikaanse druk om de markt open te stellen voor internationale bouwbedrijven). Woodall stelt vast, dat het Japanse kartel (dango) eigenlijk aan alle theoretische eisen voldoet: het beperken van het aantal deelnemers, het uitsluiten van nieuwkomers, stevige informele afspraken, een verrekensysteem van kosten en opbrengsten en ongrijpbaarheid voor antikartelwetgeving. De kartelafspraken worden georganiseerd door werkgeversverenigingen, die zonodig bedrijven, die niet meewerken aan het kartel, uitsluiten. En soms wordt ook de yakuza ingeschakeld om afspraken af te dwingen. Woodall vat samen: 'In short, the dango system is entwined in the mechanisms of political power in Japan's economy. Construction contractors reap inflated profits, government officials glean administrative power and postretirement security, and legislators harvest political contributions and campaign support.'⁵⁶

Los van het kartel gaan er veel werken rechtstreeks naar bedrijven in ruil voor politieke giften en het in dienst nemen van oud-ambtenaren. Zo is 18 procent van de topfunctionarissen bij de 61 grote bedrijven gepensioneerd ambtenaar. Er zijn zelfs bedrijven, waar meer dan 35 procent en soms zelfs 70 procent oud-ambtenaar is. Woodall laat zien dat er een

directe relatie is tussen het aantal oud-ambtenaren dat een bedrijf in dienst heeft en het winstpercentage op openbare werken. Woodall toont aan dat de relaties tussen de centrale regeringspartij LDP en de bouw zeer intens zijn. Ook K.G. van Wolferen⁵⁷ en F.K. Upham⁵⁸ wijzen hierop.

De socioloog P. Hill wijst er in zijn boek over de Japanse maffia op dat grote delen van de Japanse bouw onder bescherming vallen van de maffia. Het gaat om minstens een derde van de totale bouw, maar er zijn indicaties dat het om meer dan 50 procent gaat. De positie van de maffia is vooral zo sterk volgens Hill omdat de maffia het arbeidsaanbod kan controleren. De standaardvergoeding die bouwbedrijven aan de maffia betalen voor bescherming is 3 procent van de totale bouwkosten.⁵⁹ Hill wijst er verder op dat veel geld van de maffia geïnvesteerd wordt in grond en onroerend goed. Zo is er ook een indirect belang voor de maffia om zich met de bouw te bemoeien. Hill concludeert: 'Protection is a particularly valuable commodity in industries which are vulnerable to delay or sabotage and where such problems incur high costs. Construction is a good example of such an industry. When the value of the real estate and the materials are all factored into the equation, enormous amounts of capital are tied up in a construction project. Contracts imposing penalty clauses for failing to meet agreed deadlines compound the problem for developers. Should a group or individual hold the power to obstruct the smooth progress of a construction project, they possess power indeed.'⁶⁰

Ook onder de rook van Japan, in Hongkong⁶¹, heeft de bouw een buitengewoon malafide reputatie.

7. Kwetsbaarheid als structuurkenmerk van de bouw?

'De vraag welke het moeilijkst te beantwoorden bleek,' schrijven de auteurs van een van de deelrapporten van de parlementaire enquête bouwnijverheid, 'was die in hoeverre een relatie bestaat tussen de geconstateerde onregelmatigheden en structuurkenmerken van de bouwsector. Om te beginnen valt zonder een veel breder, vergelijkend onderzoek niet vast te stellen of de bouw werkelijk zulke bijzondere kenmerken heeft, dat juist daar onregelmatigheden moeten worden verwacht, en elders niet. De bouw is een wereld van vrijgevochten mensen, waar prestaties voorop staan, en niet de naleving van regels; maar dat kan in veel

andere sectoren wel eens precies zo zijn (denk bijvoorbeeld aan transport en horeca). Het is verder moeilijk te zeggen in hoeverre structuren tot onregelmatigheden leiden (...). Ook tradities (“de cultuur”) spelen vermoedelijk een grote rol.⁶² Stansbury’s structuurkenmerken van de bouw zijn eerder in dit hoofdstuk geciteerd.⁶³

Het is opvallend dat de bouw in veel landen vatbaar is voor onregelmatigheden:

- er zijn kartelafspraken (Frankrijk, New York, Japan);
- het arbeidsaanbod wordt gemanipuleerd (Japan, Australië, New York);
- er is illegale arbeid (Duitsland, Finland, Hong Kong);
- er zijn banden met de georganiseerde misdaad (Italië, New York, Japan);
- politici worden met donaties beïnvloed (Italië, Frankrijk, Japan);
- ambtenaren worden omgekocht (Japan, Italië, Frankrijk, Engeland, Spanje);
- er wordt slechte kwaliteit tegen een hoge prijs geleverd (Hong Kong, Italië).

De buitenlandse voorbeelden leren ons het volgende:

- er wordt in veel landen door bouwondernemers samengespannen tegen opdrachtgevers;
- er is een grote diversiteit in ‘systemen’ van onregelmatigheden;
- sommige systemen hebben kenmerken van collusie, andere van dreiging met geweld;
- er is meestal externe druk nodig om het ‘systeem’ te veranderen; (overheidsregulering, actie van Justitie en mededingingsautoriteiten of buitenlandse invloeden, zoals de vrijhandelsdiscussie die de Verenigde Staten met Japan voerden);
- op eigen kracht heeft de bouwsector niet het vermogen het systeem te veranderen;
- het blijkt erg moeilijk om systemen in de bouw duurzaam te veranderen (vergelijk de hardnekkige illegale praktijken in Australië, de Verenigde Staten en Italië).

Maar wat betekent dit nu voor de mogelijkheden om als bouwondernemingen in Nederland legaal te opereren?

Veel bouwondernemers wijzen op structuurkenmerken van de bouw, die er toe leiden dat er ergens in de bouwketen tussen idee en exploitatie van alles (bewust én onbewust) mis kan gaan en er dus onregelmatigheden (kunnen) optreden.

Aan de aanbodzijde is er een aantal kenmerken dat wellicht van invloed is op fraudegevoeligheid. Er zijn zeer veel bedrijven, vooral kleine en middelgrote. De toetredingsdrempel is laag, zodat het gemakkelijk is zowel een bedrijf te starten als te beëindigen en vervolgens opnieuw te beginnen. Zeker in het kleinbedrijf is het opzetten van een bedrijf weinig kapitaalintensief. Algemeen wordt aangenomen dat er in de bouw een structureel overschot is van aanbieders. Juist door de kartelafspraken zou men de overcapaciteit kunstmatig in stand hebben gehouden.

Tegelijkertijd is het zo dat in sommige sectoren het aantal grotere aanbieders beperkt is. Dat betekent dat naarmate de opdracht in volume groter is, het aantal aanbieders kleiner is. Zolang mededingingswetgeving niet actief wordt gehandhaafd is het lucratief met elkaar afspraken te maken. En dat blijkt ook.

Door de wijze waarop het bouwproces voorts georganiseerd wordt (veel onderaanneming en veel verschillende leveranciers) is de mogelijkheid om ergens in de keten met kosten of opbrengsten te schuiven groot. Voor buitenstaanders en voor toezichthouders is er al gauw geen touw meer aan vast te knopen. Zelfs bij relatief eenvoudige bouwprojecten zijn er vaak al tientallen bedrijven betrokken bij de uitvoering en toelevering.

Aan de vraagzijde zijn er zeer veel lokale en regionale opdrachtgevers, die vaak maar eenmalig opdracht geven en dan ook geen vaste relaties hebben met aanbiedende bouwbedrijven. Natuurlijk zijn er ook opdrachtgevers permanent actief (middelgrote en grote steden, grote bedrijven, RWS, RGD, projectontwikkelaars, et cetera), maar ook zij hebben doorgaans wisselende cont(r)acten met de vraagzijde. Vaste relaties tussen opdrachtgevers en uitvoerders bestonden er natuurlijk, maar zijn juist door de bouwenquête de afgelopen jaren sterk onder druk komen te staan.

Er is niet alleen fragmentatie aan de vraagzijde (een groot aantal vragers), maar ook groot verschil in professionaliteit. Voor sommigen is opdracht geven een vak, voor anderen een eenmalige activiteit. Duidelijk is geworden dat zowel professionele als minder professionele opdrachtgevers slachtoffer zijn geworden van het kartel. Volgens ingewijden kwam

het voor dat bij niet-professionele opdrachtgevers het potlood uitschoot en dat er dus een hogere prijs werd berekend.

Relatief weinig opdrachtgevers in sommige sectoren hebben grote opdrachten te vergeven. De beschikbaarheid van relevante informatie is dan ook waardevol. Weten wat de inkooppolitiek en het budget van een opdrachtgever zijn, is schaarse informatie. Het toch kunnen beschikken over die informatie geeft een concurrentievoordeel. En natuurlijk kan dat wat waard zijn. Informatie over de concurrentie is ook vitaal. Wie zijn voor een project uitgenodigd, wie zijn er werkelijk geïnteresseerd en welk prijsniveau hebben concurrenten in hun hoofd? In een gefragmenteerde markt heeft het sowieso voordeel om over exclusieve informatie te beschikken, maar ook voordelen om informatie (tot op zeker niveau) te delen met concurrenten.

Wanneer bovendien politici en ambtenaren enerzijds ontvankelijk zijn voor gunsten en anderzijds allerlei afspraken tussen publiek en privaat en tussen private ondernemingen onderling gedogen, ontstaat (blijkt internationaal) een vruchtbare voedingsbodem voor collusie.

Opvallend is dat andere opdrachtnemers van de overheid, zoals organisatie- en beleidsadviseurs, uitzendbureaus, dienstverleners als reclamebureaus, automatiseringsbedrijven, et cetera, niet de reputatie hebben dat zij samenspannen tegen de overheid. Er is discussie over tarieven en kwaliteit (adviseurs) of over effectiviteit (automatiseringsbedrijven), maar niet over samenspanning. En ook al klagen deze aanbieders over vergelijkbare onderwerpen als bouwondernemers⁶⁴, toch zijn er geen illegale activiteiten zoals die in de bouw voorkomen bekend van andere aanbieders van diensten aan de overheid. Van aanbieders als adviesbureaus, uitzendbureaus, automatiseringsbedrijven en reclamebureaus is immers niet bekend dat ze prijsafspraken maken. Kennelijk zijn aanbieders die uren verkopen minder ontvankelijk om illegale activiteiten te ondernemen dan bouwondernemingen, die niet alleen capaciteit, maar ook specialistische werkzaamheden, materieel en materiaal door kunnen rekenen. Ook de geschiedenis van deze bureaus is een andere dan die van bouwbedrijven. Over het algemeen komen en gaan dit soort bureaus, terwijl bouwbedrijven vaak al generaties lang bestaan. De rekrutering van medewerkers van dit soort bureaus is bovendien veel breder dan in de bouw, waar opdrachtgevers en opdrachtnemers vaak naast elkaar in de schoolbanken hebben gezeten op hogescholen en universiteiten.

Deze vergelijking met andere sectoren, die diensten leveren aan de

overheid, dwingt tot de conclusie dat het argument van het bouwbedrijfsleven, dat de vraagzijde zodanig is georganiseerd dat het eigenlijk onregelmatigheden uitlokt, geen hout snijdt. Ook al wordt dit keer op keer betoogd door wetenschappers die bevriend zijn met de bouw, de praktijk leert dat het gewoon anders kan.

De vraag waarom bouwondernemers eerder overgaan tot onregelmatigheden dan andere aanbieders van diensten aan de overheid, is daarmee nog niet beantwoord.

Het argument dat de vraagzijde uitnodigt tot onregelmatigheden heb ik verworpen. Er is eerder sprake van misbruik van vertrouwen dan van een inherente noodzaak om onregelmatig te handelen. Structuurkenmerken aan de aanbodzijde spelen evenwel een belangrijke rol. Het gefragmenteerde karakter van de bouw maakt het aantrekkelijk om – waar mogelijk – onderling afspraken te maken. Zo worden de gelederen (enigszins) gesloten en wordt de prijs gereguleerd. Het systeem van marktregulering in de bouw is voor betrokkenen een vanzelfsprekendheid geworden. Op de koop toe accepteert men dat de wet wordt overtreden, overcapaciteit in stand wordt gehouden en er weinig prikkels zijn om te vernieuwen.

Toen eenmaal in het contractsverkeer met overheidsopdrachtgevers was gegarandeerd dat de laagste prijs altijd het gunningscriterium zou zijn, had het kartel het ultieme instrument in handen om het spel naar zijn hand te zetten. Door onderling af te spreken wie voor de laagste prijs zou inschrijven en door onderlinge verrekeningen bovenop die laagste prijs te zetten, slaagde men er in clandestiene zelfregulering naar buiten toe te presenteren als marktwerking. Er waren verschillende aanbiedingen met verschillende prijzen en vaak ook binnen de ramingsprijs van de opdrachtgever. J.B. Jacobs constateert in zijn studie naar georganiseerde criminaliteit in New York, dat er weliswaar gestreefd wordt naar hoge prijzen, maar dat de markt nooit echt overvraagd wordt: 'Prices were high, but no so exorbitant that large numbers of customers refused to pay and sought alternative markets.'⁶⁵

Opmerkelijk aan de Nederlandse case is dat de overheid wist van de clandestiene zelfregulering en reële marktwerking niet afdwong. Het argument dat 'de gelegenheid de dief maakt' krijgt zo een bijzondere betekenis.

In deel 3 zal geprobeerd worden te verklaren waarom bouwondernemers er geen enkel probleem mee hadden om met hun legale ondernemingen ook illegaal te ondernemen.

Deel 3

Hoofdstuk 6

Bevindingen, observaties en verwondering

‘De aannemer staat volkomen stil. We missen vooral de passie. Waar is toch de tijd gebleven dat ze zaten te dagdromen over nieuwe vindingen? Er is iets fundamenteel fout in de bouw. Op de bouwplaats lijkt het Egypte. Alles gaat er ouderwets aan toe. Tenslotte is de bouw vergeten dat er klanten zijn. Er is nog nooit een aannemer hier geweest die vroeg wat we zijn, waar we heen gaan en wat we voor die gang allemaal nodig hebben. Ze bellen met de vraag waarom ze geen werk krijgen. Het heilige vuur ontbreekt.’¹

1. Verzwegen ondernemen als natuurlijke reactie

Bouwondernemers hebben na het verbod van de EU in 1992 hun vormen van prijsoverleg illegaal voortgezet. Niet alleen het vóór 1992 toegestane overleg, maar ook het voor 1992 niet toegestane vooroverleg dat aan dat overleg (stiekem) voorafging. In 2001 wordt het model van clandestiene zelfregulering bruusk blootgelegd. Er volgt een kettingreactie en vervolgens krijgt de bouwindustrie te maken met een scenario dat in géén enkele bureaula van een topbestuurder van een grote bouwonderneming gereed lag. Een parlementaire enquête. NMA-inval en vervolgens boetes van in totaal honderden miljoenen. Vervolging van bedrijven en ondernemers door het OM. Naheffingen van de belastingdienst. En claims van gedupeerde opdrachtgevers. En bovenal: enorme reputatieschade en een flink verstoorde verhouding met de belangrijkste opdrachtgever van de bouw, de overheid.

Opmerkelijk is het volstrekt ontbreken van een ‘rampenplan’, dat rekening hield met dit scenario. Voor elk groot of ingewikkeld bouwproject worden uitgebreide risicoanalyses gemaakt, maar kennelijk was dat niet nodig voor het verzwegen ondernemen. Het leek wel alsof bouwondernemers op een roze wolk leefden. Het risico van het blootleggen van het verzwegen ondernemen in de bouw is (kennelijk) als laag beschouwd.

Het toont aan dat bouwondernemers een slechte antenne hebben voor de buitenwereld en niet leren van wat er in andere sectoren gebeurt.

Sommige bestuurders van bouwondernemingen die terugkijken op de periode van de clandestiene zelfregulering stellen (nu) dat zij toen ook al vonden dat het systeem zou moeten worden beëindigd, omdat het fnuikend was voor het vernieuwen van het ondernemerschap in de bouw. Maar tegelijkertijd wijst vrijwel geen enkele ondernemer erop dat het illegale ondernemen op zichzelf (absoluut) niet door de beugel kon. Het illegaal ondernemen wordt toch nog steeds min of meer gerechtvaardigd door te verwijzen naar het onduidelijke beleid van de Nederlandse overheid na 1992 en het volstrekt ontbreken van handhavingacties van de kant van diezelfde overheid. Dat laatste is eigenlijk een eufemisme: belangrijke publieke opdrachtgevers wisten in grote lijnen van het bestaan van het clandestiene systeem en lieten dat gewoon toe.

Ondernemers stellen daarnaast dat de overheid als opdrachtgever monopolist is en zich ook als zodanig opstelt. Daartegen moet de markt zich wel verweren door zich (al dan niet legaal) te organiseren. De bij bouwondernemers gangbare (bijna marxistische) verklaring dat de economische omstandigheden het denken en handelen determineren, is natuurlijk aantrekkelijk, omdat daarmee gelegitimeerd is dat bouwondernemers de wet wel moeten overtreden, maar tegelijkertijd te gemakkelijk. Het streven om (zelfs maar een bescheiden) winst te maken zou ondernemers in de bouw dwingen om samen te spannen, omdat overheidsopdrachtgevers bouwondernemers het brood in de mond niet gunnen. Om het hoofd boven water te houden, moeten (zo is de lezing) bouwondernemers wel specifieke methoden van projectverwerving hanteren. De onderneming zou door de omstandigheden gedwongen zijn illegaal te handelen omdat anders de continuïteit in gevaar zou komen. De onderneming dus als ‘gewetenloze’ organisatie: ‘Corporations can no more be said to have more moral obligations than does a building, an organizational chart, or a contract. For a corporation, compliance with law, like everything else, is a matter of costs and benefits.’² Bovendien verwijzen bouwondernemers vaak naar de economische wetmatigheid van hun handelen. Curieus genoeg beroepen zij zich dan vaak op het proefschrift van A. Hendriks uit 1957 die zou hebben aangetoond dat collusie voor de bouw het beste systeem is. Hendriks beweert juist precies het tegendeel. Vooroverleg en prijsverbetering hebben niets te maken met ondernemen, zo betoogt

Hendriks.³ Helaas illustreert dit dat bouwondernemers ‘hun’ klassieken slecht kennen.

Tegen deze argumenten kan worden ingebracht dat andere sectoren die zaken doen met de overheid niet samenspannen tegen overheidsopdrachtgevers. Bovendien is een simpele economische wet, dat een onderneming die geen toegevoegde waarde levert anders dan capaciteit, gedwongen is op prijs te concurreren.

Het vermijden van concurrentie en het in stand houden van overcapaciteit in een sector staat daarnaast haaks op ondernemersgedrag. Het onderhouden van relaties met opdrachtgevers in de bouw via ‘smeren en fêteren’ illustreert dat nog eens: bouwondernemers concurreren niet op (nieuwe) concepten, betrouwbare processen en kwaliteit van producten en diensten, maar op basis van eenvoudige vormen van verleiding.

Bovendien laat de economische benadering onverklaard waarom bouwondernemers zich van de buitenwereld (klanten, de wet) zo gemakkelijk zo weinig aantrekken. Dat gedrag is immers vast niet biologisch bepaald (‘het zit ons in de genen’). Bouwondernemers hadden namelijk – als ze zich niet konden verenigen met de praktijk in de bouw – ook in een andere bedrijfstak kunnen gaan werken.

Het verzwegen ondernemen is voor bouwondernemers een ‘logisch antwoord’ op het verbieden van prijsafspraken door Brussel. Kennelijk is de overgang van het systeem van vóór 1992 naar dat van erna minder groot dan buitenstaanders denken: ook vóór 1992 is er illegaal geopereerd tijdens het voor-vooroverleg. Het verschil na 1992 is eigenlijk vooral dat de legale organisaties en spelregels van het publiekelijk opererende kartel zijn vervangen door clandestiene zelfregulering.

2. Interne verdeeldheid bouwondernemers

Dat het bouwbedrijven heeft ontbroken aan besef dat het systeem wel eens op de helling zou kunnen gaan, blijkt ook uit de reacties eind 2001. Een grote groep bouwondernemers (laten we ze typeren als traditionele bouwondernemers: bouwondernemers, die gepokt en gemazeld zijn in het systeem van zelfregulering en die vernieuwen en cultuurverandering niet hoog op de agenda hebben staan) is er vast van overtuigd dat de bui zal overwaaien. Er is geen reden tot paniek en de politieke rel zal wel met

een sissert aflopen. Een kleine groep ondernemers aan de andere kant van het spectrum ziet de onthullingen juist als de ideale mogelijkheid om schoon schip te maken. Van binnenuit proberen te stoppen met het systeem wil maar niet lukken, dan maar van buitenaf. Deze ondernemers zijn van mening dat de bouw snel moet erkennen dat het kartel illegaal is voortgegaan. Publiek schuld bekennen. Betalen van een boete. Vernieuwen. Dat is wat deze groep ondernemers voorstaat.

De onderlinge verdeeldheid onder de grote bouwers is evenwel te groot om tot gezamenlijk handelen te komen. Niet alleen staan traditionele tegenover moderne bouwondernemers, maar ook staan 'dominees' tegenover 'kooplieden'. De laatste groep wil ook een einde aan de bouwaffaire, maar wil wel eerst weten van de overheid wat dat zal gaan kosten. Zeggen de dominees, 'wij bekennen schuld en vertelt u maar wat ons dat kost,' de kooplieden zeggen, 'als de overheid ons kan vertellen wat het gaat kosten aan boetes, dan kunnen we gelijk oversteken. Wij bekennen als duidelijk is hoe hoog de boete is.' De kooplieden zetten eind 2001 de toon en hebben daarmee het verloop van de bouwenquête bepaald.

De onderlinge verdeeldheid is nog eens versterkt door twee andere factoren. Aanvankelijk lijkt het erop dat de bouwaffaire zich zal beperken tot onthullingen over prijsafspraken in de infrastructuur. De ondernemingen in de infrastructuur krijgen de zwarte piet en die in de woning- en utiliteitsbouw lijken de dans te ontspringen. Dat leidt tot veel intern verzet van infrabouwers, die geen zin hebben er alleen voor op te draaien. Op hun wens om één lijn te trekken, wordt vanuit de woning- en utiliteitsbouw afstandelijk gereageerd.

Wat de verdeeldheid vervolgens nog eens vergroot, is de tegenstelling tussen het grootbedrijf en het kleinbedrijf. Het kleinbedrijf heeft veel leedvermaak dat het grootbedrijf wordt aangepakt. Die grote bedrijven hebben in de ogen van het MKB een veel te sterke machts- en marktpositie. Dat alle negatieve publiciteit zich richt op de grote bedrijven, speelt het MKB in de kaart. De bouwaffaire is daarmee in de ogen van het kleinbedrijf toch vooral het probleem van de grote bedrijven en het is misschien zelfs wel in het (economisch) belang van het MKB dat het grootbedrijf stevig wordt aangepakt.

Werkgeversorganisaties in de verschillende branches zijn speelbal van deze verdeeldheid. Het federatief organisatorisch verband waarin de

bouwondernemers samenwerken (AVBB) is onmachtig om hierin sturend op te treden. Het bestuur is immers niet voor niets een goede afspiegeling van de (interne verdeeldheid in) de bouw. Toch lukt het het AVBB met steun van, met name, het grootbedrijf om met succes een aantal initiatieven te nemen. De bedrijfscode komt er. Er komt een toekomstvisie die modernisering van het ondernemerschap centraal stelt. Er komt een nieuwe werkgeversorganisatie. En er wordt gezocht naar een samenhangende oplossing van de crisis op basis van samenwerking van bouwbedrijven met de NMA en claimende publieke opdrachtgevers.

3. Vatbaarheid van de bouw voor illegale activiteiten

De bouw blijkt een sector te zijn waar illegale activiteiten zich frequent voordoen. Kennelijk heeft de structuur van de bouw kenmerken die uitnodigen tot malafide gedrag. De waardeketen (van het bedenken tot het opleveren van een project of zelfs het exploiteren daarvan) is lang. Er zijn veel verschillende partijen betrokken, met verschillende belangen (banken, adviseurs, hoofdaannemers, onderaannemers, toeleveranciers, specialisten, et cetera). En er zijn erg veel verschillende transacties. Op zich is dit geen verklaring voor malafide gedrag, maar omgekeerd is het wel zo dat als ondernemers malafide willen opereren de omstandigheden in de bouw buitengewoon gunstig zijn. De handhaver of de toezichthouder moet immers maar uitzoeken waar ergens in de keten het is misgegaan. Bovendien kan de ene bij het bouwproces betrokken partij altijd naar de andere partij wijzen.

Internationale voorbeelden laten zien dat de Nederlandse bouw weliswaar niet de braafste van de klas is, maar zich ook niet structureel onderscheidt. Het Nederlandse voorbeeld laat zien dat als de overheid samenspanning van ondernemers toestaat (collusie), kartelvorming het ideale model voor de bouw is. Men regelt de markt onder elkaar. Men zorgt ervoor dat niemand failliet gaat. En tenslotte let men er goed op dat de overheid niet geagiteerd raakt door een te hoog prijsniveau. Smeren en fêteren horen daarbij. Dat helpt om iedereen te vriend te houden.

En soms zijn de relaties met een opdrachtgever zo goed, dat het een precompetitief voordeel oplevert. Een opdrachtgever doet direct zaken met de betrokken onderneming, zonder concurrerende offertes aan te vragen. Zo kan men buiten het kartel om opereren.

Cruciaal in de Nederlandse case is dat de overheid het illegaal handelen van bouwondernemers toestaat. Men weet ervan, staat het oogluikend toe en grijpt niet in. Onopgelost blijft de vraag of die non-interventie duidt op onverschilligheid of te maken heeft met de Nederlandse economische cultuur waarin kartels vanzelfsprekend waren. Dat overheidsgedrag leidt er evenwel toe dat bouwondernemers zich letterlijk en figuurlijk van geen kwaad bewust hoeven te zijn. Of zoals een bouwondernemer stelt: 'Als je 120 kilometer mag rijden, niemand zich eraan houdt en er geen handhaving is, dan pas je je snelheid aan.'

De aan de Universiteit van Oxford verbonden criminoloog Varese stelde in een gesprek dat ik met hem had, dat het bouwkartel in Noord-Italië erg op dat in Nederland leek, maar dat het bestond dankzij omkoping van ambtenaren en politici en illegale partijfinanciering door bouwondernemingen. In zijn optiek is het zeer opmerkelijk dat het Nederlandse bouwkartel kon functioneren zonder grootschalige corruptie. In Nederland keken politiek en hoge ambtenaren vrijwillig (en gratis!) de andere kant op. Er was geen derde macht nodig om de politiek en Justitie op afstand te houden (zoals wel op Sicilië), noch grootschalige corruptie (zoals wel in Noord-Italië). Kennelijk is het onderling vertrouwen in collusieland Nederland zo groot, dat er noch geweld, noch geld nodig is geweest om het systeem te laten functioneren.

4. Gesloten sector

Al voor de uitzending van *Zembla* in 2001 wordt de bouw getypeerd als een gesloten, naar binnen gerichte sector. *De Volkskrant* stelt in 2000 dat in de bouw de grote ondernemingen meer belangstelling voor elkaar hebben en voor overnames dan voor de klant. De grote hoeveelheid klachten in de woningbouw zou dit illustreren.⁴

Ook het aantal bestuurders dat van buiten de bouw afkomstig is, is klein te noemen. Van de grootste ondernemingen heeft alleen Ballast Nedam een bestuursvoorzitter die niet uit de bouw afkomstig is (Hazewinkel is intussen al zo lang bij Volker Wessels actief geweest, dat ik hem tot de bouw reken). En bestuurders uit het buitenland ontbreken ook aan de bestuurstafels van de (internationaal opererende) Nederlandse bouwbedrijven.

De interne gerichtheid van de bouw is opmerkelijk te noemen. Met name in de infrastructuur is het groepsdenken zeer bepalend. Ook in het midden- en kleinbedrijf van de woning- en utiliteitsbouw is dat nog het geval. In het grootbedrijf van die sector, waar bedrijven ook veel aan projectontwikkeling doen, is de oriëntatie evenwel steeds meer naar buiten gericht. Maar ook daar kan het nog steeds voorkomen dat directeur A in staat is een stedelijk vraagstuk in goed vertrouwen op te lossen, terwijl directeur B van datzelfde bedrijf al lang is afgehaakt onder de verzuchting 'laat die klootzakken toch barsten'.

Maar de veranderingen die tien, vijftien jaar geleden zijn ingezet in de woning- en utiliteitsbouw zijn onmiskenbaar: er lopen daar intussen andere, moderne ondernemers rond naast de nog steeds traditioneel ingestelde bouwondernemers. En ook de veranderingen in de projectontwikkeling zijn opzienbarend te noemen. Gold die sector rond 1990 als het domein van speculanten, tegenwoordig behoren de grote Nederlandse projectontwikkelaars in hun sector tot de topondernemingen van Europa. Bedrijven als ING Real Estate en AM hebben reputaties die fundamenteel anders zijn dan die van branchegenoten tien jaar eerder. Verklaringen daarvoor zijn vooral de professionalisering van het vak geweest (een titel als Master of Real Estate (MRE) is gewoon de norm), de inbedding van projectontwikkeling in de beleggings- en bancaire wereld, de verschuiving naar een brede opvatting over het vak (van woonblok naar integrale wijk, van winkelcentrum naar stadshart en van wonen naar een totaalconcept van wonen, werken, winkelen, ontspannen) en maatschappelijke betrokkenheid.

Dat groepsdenken in de bouw is fascinerend. Zelfs toen al besloten was dat één van de grote kartels in een sector zou worden ontbonden, bestond de neiging bij de betrokken ondernemers om toch vooral maar met elkaar te blijven overleggen over de toekomst. Het loslaten van de groep doet kennelijk pijn, voelt fysiek als onthechten. Dat men elkaar toch primair als collega's ziet is een cultuurkenmerk dat voor de bouw heel bepalend is (geweest). Er zijn nu nog bouwondernemers die het eigenlijk vervelend vinden dat ze een project binnenhalen dat in de (oude) invloedssfeer van een ander bedrijf ligt.

Ook bestuurders stellen vast dat de betrokken directeuren in het kartel vooral horizontaal communiceerden. Met collega's van andere bedrijven, maar ook opvallend genoeg juist met opdrachtgevers. Verticale communicatie binnen de eigen onderneming achtten die directeuren niet

nodig. Een aantal bestuurders stelt dan ook vast dat ook voor hen de kartels ontoegankelijk zijn geweest.

5. Waarden die conflicteren

Ten tijde van het kartel waren verschillen in waarden tussen overheid en bouwbedrijfsleven niet manifest. Er was een samenwoningmodel ontwikkeld, waarin men elkaar openbaar niet of nauwelijks afviel en meningsverschillen informeel of zakelijk oploste. In de eigen groep werden er natuurlijk wel grappen over de ander gemaakt, maar dat beïnvloedde het samenwonen niet.

Na de *Zembla*-uitzending in november 2001 trekken politici en ambtenaren, onder druk van de publieke opinie, opeens een scherpe grens: we zijn opgelicht en dat pikken we niet! Bouwondernemers reageren verward en defensief. Er wordt ontkend en gebagatelliseerd. Andere ondernemers halen aanvankelijk de schouders op. Maar de druk wordt groter en groter. En beetje bij beetje wordt toegegeven dat niet een enkeling of een paar schurken, nee, dat alle bouwbedrijven aan het kartel deelnemen.

Er wordt een verschil in waarden tussen de publieke sector en de bouw tijdens de crisis zichtbaar. Vrijwel op alle onderdelen kiezen publieke en private functionarissen een ander perspectief. Wat de één misdrijven vindt, vindt de ander fouten. Waar de één de onderste steen boven wil, pleit de ander voor zand erover. Wil de één dat de verantwoordelijken spijt betuigen en aftreden, voor de ander is dat onverstandig: juist nu is de bestuurder als leider nodig om het schip door de woelige branding te loodsen.

Deze verschillen in waarden, die door betrokkenen ieder voor zich worden beschouwd als culturele feiten, maken zaken doen met elkaar lastig, omdat niet alleen het onderling vertrouwen geschaad is, maar ook omdat er geen gedeelde opvatting (meer) is over die culturele feiten en daarmee over de aard en de ernst van de crisis. Een en ander vertaalt zich in een verzakelijking van de onderlinge verhoudingen en een verharding van het aanbestedingsbeleid. De kloof tussen de publieke sector en de bouw neemt daardoor toe. En er is weinig nodig om wederzijdse irritaties op te wekken. Onbenulligheden leiden tot misverstanden en weerstanden. Van oudsher worden grote infrastructurele werken door de minister

‘geopend’ en de betrokken bouwondernemers delen als eregasten in het feest. Tegenwoordig zitten bouwondernemers op de achterste rij stoelen en mogen ze niet meer met de minister op de foto. En als een groot bouwbedrijf als vredesgebaar Tweede Kamerleden uitnodigt voor een werkbezoek, reageert een toonaangevend Kamerlid op hoge poten: ‘ongepast’. De wonden zijn nog lang niet geheeld: nog steeds zijn er mensen die elkaar géén hand meer willen geven.

6. De kwestie van het stoppen

Stoppen met illegaal ondernemen blijkt uiteindelijk alleen mogelijk door ingrijpen van buitenaf. Als de bom eind 2001 barst, besluiten de grote ondernemingen direct te stoppen met alle illegale handelingen.

Er is geen interne autoriteit in de sector geweest, die stoppen af kon dwingen. Er is onvoldoende marktmacht van de bedrijven die willen stoppen. Er zijn geen spelregels om stoppen te organiseren. Er wordt simpelweg gecalculeerd dat de voordelen van stoppen niet opwegen tegen de risico's van doorgaan (de economie van het stoppen). En niemand van de spijtoptanten is bereid het geheim van het verzwegen ondernemen te openbaren of te melden aan het OM of de NMA. En opdrachtgevers en bouwondernemers lijken de clandestiene zelfregulering uiteindelijk te accepteren als een *modus vivendi*: dus, waar hebben we het over?

Het voortbestaan van het bouwkartel is dan ook gegarandeerd geweest door het ontbreken van interne instituties in de bouw, die het stoppen zouden kunnen organiseren. Door de economische voordelen, die bouwbedrijven genoten. En door de collusie van publieke en private partijen in de bouw, die ervoor gezorgd heeft dat de NMA en het OM tandeloos toekijken.

7. Verwondering

Waarom maakten individuele ondernemers de keus om actief mee te werken aan het systeem van clandestiene zelfregulering, dat tien jaar lang, tussen 1992 en 2001, heeft gefunctioneerd in de Nederlandse bouw?

In dit boek zoek ik niet naar een rechtvaardiging voor het handelen van bouwondernemers. Ik wil wel begrijpen waarom de overheid de andere kant op kijkt, terwijl bouwondernemers systematisch de wet over-

treden. En hoe zo'n crisis in een sector kan ontstaan en niemand daar vervolgens goed raad mee weet. Bovendien wil ik begrijpen waarom de scheidslijn tussen legaal en illegaal handelen kennelijk zo'n dunne is, dat die scheidslijn zelfs niet eens meer relevant is voor de betrokkenen. En tenslotte zoek ik naar een verklaring voor het feit dat bouwondernemers nog steeds laconiek doen over hun gedrag.

Natuurlijk is er niet één simpel antwoord op bovenstaande vragen. Van daar dat ik vanuit verschillende benaderingen probeer antwoorden bij elkaar te sprokkelen. Telkens zet ik daarbij een andere bril op en bekijk ik het vraagstuk vanuit een ander perspectief. Los van elkaar verklaren de benaderingen delen van de puzzel. Soms is er overlap, soms versterken inzichten elkaar. Met de ene bril zie je dingen die je niet met de andere ziet.

Eigenlijk ben ik op zoek naar 'mechanismen', zoals J. Elster dat noemt. Mechanismen zijn 'frequently occurring and easily recognizable causal patterns that are triggered under generally unknown conditions or with indeterminate consequences.'⁵ Mechanismen zijn iets anders dan wetten. Bij wetten is het simpel: A geeft B. 'If conditions C₁, C₂,... C_n obtain, then always E.' Bij mechanismen kan A leiden tot B₁ of tot B₂ afhankelijk van de omstandigheden. 'A statement about mechanisms might be "if C₁, C₂,...C_n obtain, then sometimes E".'⁶ Mechanismen worden pas achteraf zichtbaar.⁶ Het zoeken naar deze 'causal patterns' sluit goed aan bij de benadering van dit boek: 'Explanation by mechanisms works when and because we can identify a particular causal pattern that we can recognize across situations and that provides an intelligible answer to the question, 'Why did he do *that*?''⁷

Belangrijk is te begrijpen, waarom in Nederland overheid en markt zo met elkaar verbonden waren, dat bouwondernemers dachten dat er niets aan de hand was en de overheid dit beeld niet corrigeerde. De collusiebenadering van criminoloog Grat van den Heuvel biedt aanknopingspunten om dit te begrijpen.

De tweede invalshoek is die van politieke verantwoording en politieke crises. De crisisbenadering van bestuurskundige Uri Rosenthal geeft veel aanknopingspunten om het gedrag van zowel ondernemers, politiek als media tijdens de bouwcrisis te verklaren. Vanuit eerdere cases is er eigenlijk weinig nieuws onder de zon en het is opmerkelijk dat ervaringen van eerdere parlementaire enquêtes nauwelijks benut zijn.

Een derde invalshoek is die vanuit het opereren van illegale organisaties. Aan de hand van het voorbeeld van de maffia wordt het bouwkartel geanalyseerd. De benadering van de school van de criminoloog Diego Gambetta levert veel inzichten op in de cultuur en handelswijze(n) van illegale organisaties. Opvallend is dat bouwondernemingen voor wat betreft hun illegale activiteiten meer overeenkomsten hebben met illegale organisaties dan verschillen.

Een vierde invalshoek redeneert vanuit sociologisch en antropologisch perspectief: waarom is het zo moeilijk te ontsnappen aan wat de groep doet?

En een vijfde benadering, die daar op aansluit, is die van het ontkennen. Waarom ontkennen bouwondernemers het eigen handelen? Ik sluit daar aan bij het denken van Stanley Cohen.

Hoofdstuk 7

Collusie

1. Samenspanning tussen publiek en privaat

‘Daardoor wordt het begrijpelijk dat overheid en vissers gezamenlijk naar een tijdelijk, zij het ietwat onlegale oplossing van het vraagstuk van de vangstquota hebben gezocht. Er kwamen scherpere regels uit Brussel, maar de ambtenaren van het ministerie bleven hints geven aan de branche hoe die regels omzeild konden worden. In 1989 gaven branchewoordvoerders en topambtenaren toe dat men al die tijd – in het totaal dus meer dan tien jaar – wist dat de quota overschreden werden en dat men werkte aan nieuwe controlesystemen, maar dat men er nog niet uit was. Door uitsel achtte men zich niet medeschuldig aan deze illegale praktijk. Men werkte in het belang van Nederland, vond men.’¹

Dit voorbeeld van de visfraude laat goed zien dat wat er in de bouw gebeurd is, niet toevallig is. De Maastrichtse criminoloog G. van den Heuvel beschouwt de visfraude als een illustratie van ‘collusie in haar volgroeide fase, spectaculair, alsof de overheidsvertegenwoordigers blind zijn geworden voor hun medeplichtigheid aan crimineel gedrag, bij ernstige bedrijfsmatige misstanden. Men hanteert de klassieke legitimaties: het landsbelang, economie en werkgelegenheid.’²

Van den Heuvel definieert collusie als ‘heimelijke verstandhouding, met name om illegale praktijken toe te dekken en om het opsporen van strafbare feiten te belemmeren.’ Collusie als ‘samenspanning tussen overheid en bedrijf. Het gaat om die medebetrokken overheid.’³

Collusie is iets anders dan een kartel. Van een kartel is sprake als er een heimelijke verstandhouding tussen bedrijven onderling is. Privaat-privaat samenspanning dus. Dan is er oneerlijke mededinging. Het woord collusie gebruikt Van den Heuvel exclusief voor de samenspanning tussen overheid en bedrijven. Van den Heuvel wijst erop ‘dat heimelijke verstandhouding niet verboden is. Ook hier geldt dat het pas een delict

wordt waar het recht wordt geschonden.’ Hij spreekt in dat verband van ‘afglijdelicten’: ‘Er is een sfeer omheen die vaag is, maar het kerndelict is wel moreel heel duidelijk.’ Het speelt zich af op de grens van publiek en privaat en beide partijen ‘trachten ontdekking van het illegale aspect te voorkomen.’⁴ En elders zegt hij: ‘Niemand van de participanten neemt aan dit soort overleg deel met de vooropgezette bedoeling om illegaal te gaan samenzweren en de wet “te tillen”. Maar men kan er wel gemakkelijk in “afglijden”.’⁵

Collusie gaat om ‘een institutioneel legale samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, die voor legale doelen tot illegale middelen vervalt en dat verheimelijkt. Dat is meteen het verschil met gedogen, wat niet heimelijk gebeurt.’⁶ Dit is een belangrijk onderscheid, omdat een aantal bouwondernemers probeert het illegaal handelen te rechtvaardigen door te wijzen op het gedogen in de jaren ’90. Verheimelijken is iets anders dan gedogen.

De rol van de overheid bij collusie is bijzonder. In essentie worstelt de overheid met rollen. Ben je supporter van een branche of controleur? In veel gevallen van collusie is de overheid eerder participant dan regelgever of controleur. Ook in Nederland blijkt dat vaak. Overheid en bedrijfsleven komen vaak in ‘de verleiding om samen boven de wet te gaan staan.’ Geheime afspraken worden verzwegen. Of er wordt de andere kant op gekeken. Naar aanleiding van de Bijlmerenquête merkt Van den Heuvel op: ‘Verstopperij spelen is typisch Nederlands. Het zit in onze aard dat we het zover laten komen. We hebben een groot vertrouwen in een overheid die dicht tegen het bedrijfsleven aanschurkt.’⁷

Van den Heuvel wijst op het grote belang van parlementaire enquêtes. Dat zijn ‘collusie-blootleggers bij uitstek, met name omdat men zich richt op netwerken en processen en niet specifiek zoekt naar schuldige personen.’ De journalistiek vervult een belangrijke rol in het blootleggen van collusie. Tegelijkertijd wijst Van den Heuvel erop dat het meestal bij blootleggen blijft.⁸

2. De Nederlandse praktijk

In een deelrapport voor de parlementaire enquête Bouwnijverheid stelt Van den Heuvel: ‘sprekend over Nederland kan men zeggen dat wij meer

een collusieland zijn, waarachter soms het gevaar van individuele corruptie en individueel nepotisme schuilt.⁹ In het deelrapport wordt met zoveel woorden vastgesteld dat het bouwkartel in Nederland in feite door politiek en ambtenaren is toegestaan. Men wist ervan (later zou men zich haasten te melden, dat men niet had geweten dat ‘het’ zo omvangrijk was geweest) en liet de clandestiene marktregulering zijn werk doen. De auteurs van het deelrapport wijzen erop dat bouwondernemers het gewoon vonden om afspraken te maken, omdat de overheid ‘zelf het maken van afspraken lange tijd toejuichte, zo niet stimuleerde, en zich bepaald niet enthousiast had betoond over de beëindiging daarvan.’¹⁰

Die collusie in de bouw is structureel geweest, zegt Van den Heuvel in *Binnenlands Bestuur*. De bouwbranche in Nederland heeft nauwe relaties met opdrachtgevers op de ministeries, bij provincies en de grote gemeenten. ‘Vaak gaat het om netwerken van vrienden die aan dezelfde universiteiten hebben gestudeerd. De één zit op het ministerie en verdeelt de jobs, de ander zit in de top van een aannemersbedrijf en weer een ander werkt op een ingenieursbureau dat adviezen geeft en de prijzen berekent.’ Men kent elkaar goed en er is een groot belang voor een bouwonderneming om goede vrienden met de overheid te zijn. En omgekeerd. ‘De politieke besluitvorming wordt sterk beïnvloed door een belanghebbend bedrijfsleven en de belangrijkste opdrachtgever in de bouwwereld is nu eenmaal de overheid. Diezelfde overheid heeft een bedrijfsleven nodig dat welvaart brengt in de stad of streek en waarvan het succes dan weer afstraalt op de overheid en haar politieke leiders.’

Van den Heuvel vindt het raar dat het in Nederland normaal is dat politiek, ambtenarij en bouw zo nauw verbonden zijn: ‘Wij vinden het normaal dat politici afkomstig uit de transport- of bouwwereld, zoals Kroes, Jorritsma en Peijs op Verkeer en Waterstaat terechtkomen, terwijl dat net als vroeger juist een voor collusie en corruptie kwetsbaar ministerie is. Natuurlijk kan het heel nuttig zijn als een politicus ervaring heeft opgedaan in het bedrijfsleven. Je kunt het bedrijfsleven niet apolitiseren. Maar elke vorm van belangenverstrengeling moet zichtbaar zijn en zoveel mogelijk worden tegengegaan.’ Van den Heuvel wijst erop dat collusie risico’s geeft: corruptie is al snel onderdeel van het systeem.

Belangenverstrengeling tegengaan lukt volgens Van den Heuvel alleen als er wordt bedreigd met zware straffen. ‘Het gemak waarmee zowel bestuurders als topambtenaren weg kunnen komen bij evidente fouten die miljoenen aan gemeenschapsgeld hebben gekost, is eigenlijk

onvoorstelbaar als men het vergelijkt met de gestrengheid waarmee individuele burgers worden benaderd door de fiscus, de milieu-inspectie en de sociale dienst. Iets meer afdwingbare individuele aansprakelijkheid aan de top van de maatschappelijke ladder zou echt geen kwaad kunnen.’¹¹

Over zijn betrokkenheid bij het schrijven van het rapport zegt hij later: ‘Je mag een kijkje nemen in de kasten van bedrijven die normaal gesproken gesloten blijven. Vooral die schaduwboekhouding van Bos vond ik echt een *eye-opener*. Een onomstotelijk bewijs van de schaamteloosheid waarmee de bouwsector de wet aan zijn laars lapte. Raden van bestuur waren gewoon op de hoogte en directies deden nauwelijks moeite om de malversaties te ontkennen. Ook die termen die ze gebruikten, zoals “pepernoten”. Deze details zeggen zoveel over de psychologie en de omgangsmoraal van zo’n branche. Men vond het de normaalste zaak van de wereld om elkaar miljoenen toe te schuiven en de overheid te tillen.’¹²

Terugblikkend toont Van den Heuvel zich teleurgesteld over de afwikkeling van de affaire. Hij hekelt de opstelling van bouwondernemers: ‘Na betrapping geen woord van spijt. Voor zover men het niet bagatelliseerde (“pepernoten”) zocht men excuses in de historie en de gebrekkige controle.’¹³ ‘Dus geen woord van spijt en geen poging tot herstel, maar een hautaine houding die er slechts op duidt dat men nu vooral snel tot de orde van de dag moet overgaan. De schade van de “oude toestanden” moet weggepoetst worden door een zogenaamde “Regieraad” van discutabele samenstelling. De bedrijven beloven voortaan braaf te zijn (bedrijfscodes) en de overheid dient vooral te dereguleren, want van al die regels had de bouw al lange tijd last. Gewichtig belooft men beterschap, mits er geen harde wetgeving komt.’¹⁴

Ook de overheid die medeplichtig was, wil zo snel mogelijk overgaan tot de orde van de dag. ‘Daarmee illustreert men exact wat de commissie-Vos als groot probleem signaleerde: overheidscollusie, de ministeries ontbreekt het aan kritische distantie ten opzichte van de bouwsector.’¹⁵

Als hij in 2004 wordt verhoord door de Tijdelijke Commissie Infrastructuur die de projectbeheersing van grote infrastructurele werken onderzoekt, stelt hij: ‘Nederland is geen corruptieland, Nederland is een collusieparadijs. Het is maar de vraag of collusie zoveel minder erg is dan corruptie. Het “ik dek jou, als jij mij dekt”, is niets bijzonders.’¹⁶ Collusie-

praktijken zijn er in soorten en maten: ‘Fraude, oplichting, heling, uitlokking, concurrentievervalsing, noem het allemaal maar op. Allemaal delicten die te maken hebben met samenspanning. Wat kunnen bedrijven onderling niet allemaal stiekem uitvreten? Erger wordt het als de overheid er van weet, maar het stilzwijgend toestaat of soms zelfs als uitlokker optreedt.’¹⁷

3. Het geheim

Ook andere auteurs gaan in op collusie. De jurist Y. Buruma stelt vast dat iedereen weet dat er in de bouw zwart gewerkt wordt en dat er ‘van oudsher heimelijke afspraken en onregelmatigheden in de bouwwereld’ voorkomen. Ook wat betreft corruptie weet iedereen dat. ‘Het publieke geheim suggereert niet meer dan kruimelwerk: er worden opritten gratis gelegd en reisjes aangeboden.’ Buruma wijst erop dat wat we eerst kennelijk niet erg vinden, dat we daar nu anders over denken: ‘We kunnen echter de betekenis van de enquête niet begrijpen zonder enerzijds de traditie van zeer beperkt repressief optreden tegen het fatsoenlijke bedrijfsleven in aanmerking te nemen, en anderzijds de nieuwe politieke omstandigheden die een einde maken aan het neoliberalisme van de jaren ’80.’ Buruma verwijst ook naar de conclusies van Van der Bunt: ‘Het verschijnsel dat door bonafide en gerespecteerde organisaties gepleegde overtredingen die plaatsvinden in het kader van de uitoefening van de organisatorische taken nauwelijks worden bestraft.’ Dit hangt samen met collusie. Het gaat daarbij niet om persoonlijk voordeel, maar om onwettig bedrijfsvoordeel.¹⁸

De Swaan maakt duidelijk dat niet alleen de aannemers een geheim deelden, maar ook de accountants (de ring om het bedrijf heen). Hij spreekt in dit verband van het “metakartel” van de accountants, die geheim houden dat ze de geheime malversaties van hun cliënten geheim houden.¹⁹ Maar het is volgens De Swaan nog complexer: ook de ambtenaren wisten er van. Al dan niet gecorrumpeerd. ‘Ook ambtenaren raakten van het groot en gezamenlijk geheim op de hoogte. Een paar ambtenaren zijn flagrant tegen de lamp gelopen wegens corruptie. Een veel groter aantal schuilt nu huiverend onder de mantel der liefde.’ De Swaan vraagt zich dan ook af ‘waarom de overheidskluit zich dan jaar in jaar uit liet afzetten door het kartel?’ De Swaan stelt vast dat hoge ambtenaren en

bewindslieden deden of hun neus bloedde. ‘Er werd liever niet over gesproken, het bleef iets voor ingewijden en goede verstaanders. Maar ik kan me zo voorstellen dat het goedgepraat werd als een ordeningsmechanisme in de bedrijfstak, een waarborg voor continuïteit van de bouwondernemingen, een zeker stellen van de werkgelegenheid in de branche, de vermindering van destructieve (“moordende”) concurrentie, en een methode om de opdrachten en omzetten evenredig over de bedrijven te verdeelen. Klokkenluiders werden helemaal niet met waardering en gretigheid onthaald bij de bevoegde instanties. Onderling verklonterde overheidsinstanties die er al helemaal niet op uit waren om de prijsafspraken van de bouwbedrijven te doorbreken.’ De Swaan wijst er ook nog op dat de antikartel-regelgeving niet een Nederlands initiatief was, maar een Europees. De reden dat de bouwcrisis heeft kunnen ontstaan, kwam met andere woorden van buiten.²⁰

4. Leven en laten leven

Kenmerkend aan de invalshoek van Van den Heuvel, Buruma en De Swaan is dat zij wijzen op de samenspanning tussen overheid en bedrijfsleven. Het bedrijfsleven spant onderling samen en de overheid staat dat toe. Een kwestie van leven en laten leven. Voorwaarde is wel dat het systeem van zelfregulering in de bouw én clandestien is én min of meer gesanctioneerd wordt door de overheid.

Deze invalshoek laat zien dat er geen enkel ‘risico’ was om deel te nemen aan de clandestiene zelfregulering. En kennelijk heeft niemand zich morele vragen gesteld.

De Nederlandse bouwfraude illustreert dat de collusie tussen overheid en markt zodanig is geweest dat hoge ambtenaren en politici de clandestiene zelfregulering in de jaren ’90 als normaal beschouwen. Soms doen ze er zelfs een beroep op, zoals bij het sluiten van exclusieve contracten in de jaren ’90. Het handelen van ministers Jorritsma (met het vliegtuig van Koop naar Inzell) en Netelenbos (wel overleg met Koop, geen oor voor Bos) illustreren dat eveneens. En ook de eerder geciteerde uitlating van het liberale kamerlid Hofstra laat zien, dat men in sommige kringen zeer goed heeft geweten hoe de vork in de steel stak²¹ en misschien daarom in het liberale kamp ook wel helemaal geen parlementaire enquête wenste.

5. Waarom 2001?

Interessant is de vraag waarom de bom barst in november 2001. Waarom komt er in 2001 een einde aan de samenspanning tussen privaat en publiek? Bufacchi en Burgess hebben de Italiaanse affaire-Tangentopoli proberen te duiden via politieke, economische, juridische, en culturele en morele verklaringen.²² Laten we dat ook voor Nederland eens proberen.

Eind 2001 is de Paarse chemie uitgewerkt en krijgt het populisme van P. Fortuyn steeds meer steun. Het poldermodel krijgt van veel de schuld. Het is tijd voor politieke polarisatie. Die politieke situatie is geen goede basis voor systemen van collusie, maar tegelijkertijd richt het populisme zich daar niet tegen. Sterker nog, de enige keer dat Fortuyn iets zegt over de bouwcrisis is het zoiets als 'laat die ondernemers nou'. Collusie lokt, volgens Van den Heuvel, tegenkrachten op die collusie ondermijnen, maar het is de vraag of dat eind 2001 aan de orde is geweest.

Toch leidt juist de combinatie van (de afwikkeling van) de winstmaximalisatie van de Schipholtunnel en het openbaar worden van de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem tot een giftige cocktail, die tot politieke onrust leidt. De Tweede Kamer pikt de prijsoverschrijdingen die in de bouw spreekwoordelijk zijn niet langer en eist een parlementaire enquête. Met name de schaduwboekhouding is de symbolische druppel die de emmer doet overlopen. Het bewijs van onrechtmatigheden is zo overtuigend (een authentieke spijtoptant en een handgeschreven zwarte boekhouding), dat de Kamer daar niet omheen kan.

Beide affaires (de Schipholtunnel en de schaduwboekhouding) maken duidelijk dat de bouw het in moreel opzicht niet zo nauw neemt. Natuurlijk irriteert dat politici en publieke opinie, maar dat verklaart niet waarom de bom eind 2001 barstte. Immers, iedereen weet en wist dat er in de bouw veel gebeurt wat niet mag. Sterker nog, iedereen was min of meer medeplichtig (variërend van het gebruik maken van zwart werkende bouw'bedrijven' tot het niet melden van dit soort praktijken van de buurman bij de fiscus). Opnieuw, kennelijk is dit de druppel geweest, maar waarom juist dit de druppel was? Is het besef, dat de bouw de Nederlandse samenleving (en dus ons allemaal!) in financieel opzicht benadeelde, het ontstekingsmechanisme geweest dat heeft geleid tot het afgaan van de bom? Zeker is dat het vraagstuk van handhaving prominent op de politieke agenda staat en dat de illegale praktijk in de bouw een prachtige case is

om het leerstuk van de handhaving toe te passen.

Morele verklaringen helpen ons een en ander beter te begrijpen, maar als verklaring zijn ze niet voldoende.

Juridische verklaringen op nationaal niveau helpen ons evenmin een afdoende verklaring te vinden. De commissie-Vos laat zien dat het OM, de NMa en de belastingdienst in een soort eeuwigdurende winterslaap verkeren tot november 2001. En pas als de commissie-Vos is ingesteld en vervolgens haar rapport in december 2002 uitbrengt, volgen er acties. Dat neemt niet weg dat juridische ontwikkelingen op Europees niveau wel degelijk relevant zijn. Als de Europese mededingings- en aanbestedingswetgeving er niet waren geweest dan had het kartel in de bouw waarschijnlijk nog wel bestaan. De Europese aanbestedingswetgeving dwingt opdrachtgevers concurrentie te organiseren en transparant aan te besteden. Dit is bedoeld om ook buitenlandse bouwondernemingen een eerlijke kans te geven. De mededingingswetgeving is er eveneens op gericht de concurrentieverhoudingen op de Europese markt te optimaliseren. Nationale kartels passen daar niet in. Terecht wijst De Swaan erop dat het Nederlandse kartel van buiten af, door ingrijpen vanuit Europa, ondermijnd is. En dan is het een kwestie van tijd voordat de reus door zijn (intussen) lemen voeten zakt.

Economische verklaringen geven ook aanknopingspunten. De eeuwig stijgende bouwkosten, die rond 2000 opnieuw zichtbaar worden bij de aanleg van grote infrastructurele projecten als de HSL, de Betuweroute en de Noord-Zuidlijn in Amsterdam, leiden tot veel discussie en onderhandelingen tussen publieke opdrachtgevers en bouwondernemers. Het zijn voor de bouw vette jaren. Sowieso draait de economie op volle toeren en daarnaast investeert de overheid in veel grote projecten. Voor publieke opdrachtgevers is duidelijk dat het een extra opwaartse druk op de prijzen geeft. Slechts incidenteel lukt het publieke opdrachtgevers het kartel te breken door zaken te doen met een buitenlandse aanbieder. Het is duidelijk dat publieke opdrachtgevers steeds meer gevangen raken tussen beperkte budgetten en in hun ogen overvragende bouwondernemers. De opkomst van inkoopmanagement bij de overheid loopt vooruit op een ontwikkeling waarin publieke opdrachtgevers professioneler moeten gaan aanbesteden. Juist ook, om ervoor te zorgen dat de overheid waar voor zijn geld krijgt. Het is waarschijnlijk geen toeval dat de 'zeepbel' van de bouwprizen eind 2001 barst. Niet alleen de zogenaamde nieuwe eco-

nomie stort in, maar ook het sprookje dat de prijzen in de bouw maar één richting kennen: omhoog.

Juist ook de financiële kant van de schaduwboekhouding die in 2001 openbaar wordt, maakt duidelijk dat bouwondernemingen een geraffineerd spel spelen om hun positie op de bouwmarkt naar hun hand te zetten. Als dit valse spel duidelijk wordt, is er alle reden voor de politiek om de bouw aan te pakken.

Belangrijkste verklaring dat de bouwcrisis zich openbaart is de doorwerking van de Europese regelgeving. De andere verklaringen (politiek, moreel en economisch) zijn vooral bepalend geweest voor het tijdstip. Politieke onrust, een aantal ernstige incidenten die wijzen op benadeling van de samenleving én uit de hand gelopen bouwprijzen zorgen ervoor dat het mengsel eind 2001 explosief is geworden.

Zolang het kartel de overheid niet significant oplichtte, kreeg het kartel vrijheid van handelen en liep de samenspanning tussen overheid en bouw geen gevaar. Toen het kartel het al te bont maakte en toen bovendien bleek dat het kartel een stevige organisatiestructuur had, was het voor politici hoog tijd aan het kartel een einde te maken.

Hoofdstuk 8

Crisis

1. Parlementaire enquêtes

Aan parlementaire enquêtes wordt een reinigend effect toegedicht. ‘De direct betrokkenen, de ambtsdragers en de gremia waar zij verantwoording moeten afleggen, beginnen vol goede moed aan de parlementaire enquêtes. Nu de zaak eenmaal aan het rollen is zal ook de onderste steen boven komen en de waarheid worden uitgesproken. In het licht daarvan moeten de verantwoordelijken hun consequenties trekken – dat wil zeggen: aftreden – en moeten nieuwe voorschriften worden geformuleerd die herhaling moeten voorkomen. Dat is de sfeer aan het begin van een enquête. In de loop ervan verandert die en tegen dat het einde nadert zijn doorgaans de betrokkenen weggezakt in een modderbad van beschuldigingen, de andere partij de Zwarte Piet toespelen, kibbelen over details, verongelijkt zich een zondebok voelen. De spelers begrijpen niet goed hoe het komt dat het ritueel van verantwoording zo vastloopt, zijn scherpste verliest en eigenlijk alleen maar teleurstelling en cynisme oplevert. Politieke verantwoordingsprocessen zijn zodoende niet enkel frequenter geworden, maar ook onbevredigender. Ze moeten worden aangegaan, maar de betrokkenen weten er zelden iets moois of zinvol van te maken. Ze zijn blij als het voorbij is en als het even mogelijk is doen ze er alles aan om in dergelijke processen niet betrokken te raken. Zij worden gezien als een noodzakelijk kwaad,’ aldus Van Gunsteren. En hij concludeert: ‘Zwarte Pieten, het de schuldvraag rondspelen tot hij ergens blijft kleven, is voor politiek in een democratische republiek essentieel.’¹

Parlementaire enquêtes zijn meestal een gevolg van een ernstige crisis in het politieke systeem. ‘Acute crises, affaires en schandalen ontstaan zelden uit het niets. Zij blijken een geschiedenis te hebben en werken door nog lang nadat de hectiek van de kritieke momenten en de nietsontziende berichtgeving in de media voorbij is.’ Enquêtes werken evenwel ook als een vergrootglas. Een vraagstuk wordt scherp geanalyseerd en cases

worden in detail blootgelegd. En dan blijkt toch dat er vaak veel meer aan de hand is. 'In de loop van een parlementaire enquête kan het onderzochte probleem, eventueel via een zich verdiepende affaire, uitmonden in een waarachtig schandaal. Dat gebeurt wanneer in zo'n enquête het gebrek aan moraliteit van functionarissen of organisaties aan de kaak wordt gesteld: de buitensporige verkwisting van publieke middelen, apert illegaal handelen, het zonder blikken of blozen schenden van gedragsregels, ongekende grofheden in woord en gebaar, of, eenvoudigweg, een volslagen gebrek aan gevoel voor wat wel en niet mag.'²

2. Crisis

Ook al is het begrip crisis een containerbegrip, de definitie die ontwikkeld is door U. Rosenthal, is zeer bruikbaar: 'Een crisis wordt gedefinieerd als een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen.'³

Een crisis valt niet uit de lucht, is geen 'spontane gebeurtenis'. Enerzijds ontwikkelt een crisis zich, anderzijds is die crisis er vaak plotseling. Een crisis is zowel een proces als een resultaat. Elke crisis heeft een symbolisch begin- en eindpunt. Zo wordt de *Zembla*-uitzending door alle betrokkenen als het symbolische beginpunt gezien. 'Een crisis ontstaat in zekere zin als een samenloop van omstandigheden die zich voor betrokkenen plotseling openbaart. "De crisis is er vaak ineens."⁴ De discutabele winstmaximalisatie van de Schiphol tunnel wordt overigens door niemand als het beginpunt gezien. Kennelijk had de sector dat 'gewone incident' nog wel overleefd. Vooralsnog worden de financiële afwikkeling van de NMA-boetes en de claims in 2005, alsmede de uitspraak van de rechter in de strafzaken tegen vier bedrijven en twaalf ondernemers door bouwondernemers beschouwd als eindpunt.

Een laatste aspect van de definitie van een crisis is dat het door de betrokkenen als zodanig moet worden ervaren. Dat laatste is bij de bouwaffaire zeker in het begin niet het geval geweest aan de kant van bouwondernemers. Terwijl de politiek het als crisis beschouwde, werd dat door bouwondernemers juist gebagatelliseerd. Maar natuurlijk beschouwden de ondernemers de affaire in de loop van 2002 intussen ook als een heuse crisis.

3. Institutionele crisis?

Een belangrijke vraag is hoe ernstig de crisis in de bouw is (geweest). Bouwondernemingen hebben de koers gewend en zeker de grote ondernemingen sluiten de afgelopen periode (op een enkele uitzondering na) met zwarte cijfers af. Niets aan de hand dus, lijkt de voor de hand liggende conclusie.

De bouwaffaire is te beschouwen als een institutionele crisis, omdat de reputatie van de bouw zwaar geschonden is, er zware financiële straffen zijn uitgedeeld, het clandestien opereren getypeerd is als criminele activiteit en het oude businessmodel in de bouw moet worden vervangen. En ook al lijkt de definitie van een institutionele crisis vooral geschreven voor beleidssectoren terwijl het in deze crisis over een economische sector gaat, is de definitie goed te gebruiken. 'Een institutionele crisis is een kritieke fase in het bestaan van een beleidssector. De toekomst van de sector staat op het spel, terwijl allerm minst duidelijk is welke nieuwe koers gevolgd dient te worden. De normale gang van zaken is plotseling omstreden. Het institutionele kompas functioneert niet meer. De sector in kwestie kan niet meer rekenen op de maatschappelijke en politieke steun die voor de crisis nog als vanzelfsprekend werd ervaren. De media gaan op jacht naar nieuws. Media-aandacht voor incidenten, falen, affaires en interne onvrede genereert meer aandacht voor de sector zelf. Televisie en pers gaan graven naar smeuïge details, diepere oorzaken en de lange termijn gevolgen van falend sectorbeleid. Er ontstaan een voelbare consensus dat het "zo niet langer kan" en dat "iets moet gebeuren".⁵ In elk geval is er eind 2001 bij politici in de Kamer het gevoel dat er een grens bereikt of overschreden is: 'Er moet heel wat gebeuren voordat het falen van een beleidssector zich vertaalt in een institutionele crisis. Falen dient breed te worden geïnterpreteerd als een schending van maatschappelijk en politiek vertrouwen in de sector.'⁶

De bouwenquête was er snel. Tussen de uitzending van *Zembla* en de start van het vooronderzoek naar een parlementaire enquête zat een maand: 'Een sector wordt soms van de ene op de andere dag in een diepe crisis gestort. De sector verliest alle krediet, verankerde structuren en werkwijzen staan op losse schroeven. De sector wordt ineens door zo velen zo negatief gewaardeerd dat ingrijpen politiek onvermijdelijk is geworden. Alleen een gebeurtenis of incident met een hoogst ontwrichtend karakter kan leiden tot een dergelijke acute crisisdreiging. Een 'gewoon' incident

kan een stabiele sector niet ontwrichten. De gebeurtenis moet zo dramatisch zijn dat niet-ingrijpen onvoorstelbaar wordt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer maatschappelijke kernwaarden in het geding zijn (zoals integriteit). Een dergelijke gebeurtenis heeft een hoog symbolisch gehalte.⁷ De snelheid waarmee de crisis in de bouw zich ontwikkelde had te maken met twee zaken. De schaduwboekhouding toonde aan dat er sprake was van organisatiecriminaliteit op grote schaal. Bovendien werd duidelijk dat het om geld ging. Geld van ons allen.

4. Het verloop van een crisis

Ook over het verloop van een crisis als die in de bouw is eigenlijk al veel gezegd op grond van andere crises. Eigenlijk was het verloop voorspelbaar. 'Wat begint met Kamervragen en interpellaties eindigt in plenaire debatten, moties en soms zelfs parlementaire onderzoeken of enquêtes. Ook de toon van de discussie wordt steeds negatiever. Waar eerst een afgebakend incident of probleem centraal staat, komt de onderliggende structuur steeds meer in het vizier: de sector deugt niet meer.'⁸

De media hebben bij de ontwikkeling van de bouwcrisis een grote rol geweest. Niet alleen door te schrijven over 'lekken', maar ook over 'lek-kers', zoals Van den Heuvel dat zo mooi zegt.⁹ De onderzoeksjournalistiek van enkele landelijke dagbladen heeft voor acceleratie en escalatie van de bouwcrisis gezorgd. Met name journalisten van *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant* speelden hierin een belangrijke rol. 'Grote en enigszins aanhoudende aandacht in de media is een voorwaarde voor het ontstaan van een institutionele crisis. De opiniestroom komt anders immers niet voldoende in beweging en ook in de politieke stroom zijn vele actoren te vinden die hun agenda en opstelling in hoge mate laten bepalen door hetgeen in de media prominent wordt gebracht. Zonder media dus geen escalatie.' Uit crisisonderzoek blijkt dat de media vaak 'een aanjagende rol speelden: de berichtgeving creëerde als het ware een crisissfeer. Media-aandacht is op zijn beurt afhankelijk van symbolische incidenten of voeding van nieuws door crisismakelaars.'¹⁰ Het ontstaan van de bouwcrisis had evenwel een politieke motor. Aanvankelijk speelden de kamerleden Van Gijssel (PvdA)¹¹ en Leers (CDA) de rol van crisismakelaars. Vervolgens was het klokkenluider Bos die de rol van crisismakelaar op zich nam. En nog steeds treedt oud-commissievoorzitter Vos op als zodanig, intussen gesteund door Depla (PvdA).

Opmerkelijk is dat sleutelfiguren tijdens een crisis vaak het spoor bijster zijn. 'Een crisis brengt binnen de sector een hoge mate van onzekerheid, urgentie, tijdsdruk en dilemma's teweeg. Zij moeten besluiten nemen en eventueel nieuwe arrangementen tot stand brengen zonder dat zij beschikken over accurate kennis van de oorzaken van de crisis en de mogelijke effecten van veranderingen.' Dat bleek ook in de top van de bouw aan de orde. Een deel van de topondernemers wilde direct na de *Zembla*-uitzending schoon schip maken. Zonder voorbehoud. Een tweede groep ondernemers wilde pas schoon schip maken als duidelijk zou zijn hoe het eindbeeld eruit zou zien. Zoals eerder gezegd 'won' de laatste stroming. Dat heeft er toe geleid dat de bouwcrisis een lijdensweg is geworden van intussen ruim drie jaar, zonder dat de uitkomst nog duidelijk is.

5. Effect van een crisis

Wat het effect zal zijn van een parlementaire enquête is ongewis. In de bouw beschouwen veel betrokkenen de enquête als de kans om de bedrijfstak te vernieuwen. Wetenschappers zijn daar cynisch over. Van den Heuvel denkt dat het blijft bij 'reintegrative shaming'. 'Het stoute kind moet vroeg naar bed, maar daarmee is de zaak af. Het krijgt een extra knuffel later op de avond als de ouders de kinderkamers nog even bezoeken voor het slapen gaan, als expressie van reïntegratie.'¹² Ook de leden van het Crisis Onderzoek Team hebben in het algemeen lage verwachtingen. Dat institutionele crises leiden tot hervormingen is de vraag: 'Het is echter allerminst duidelijk of het verbaal omarmen van institutionele veranderingen in de praktijk daadwerkelijk gevolgd wordt door hervormingen.'¹³ En Van Gunsteren maakt het nog wat breder. Keer op keer blijkt het niet zo makkelijk om aan te wijzen wie verantwoordelijk is: 'De onderste steen moet boven – en blijkt niet te vinden. Bestaat er wel zo'n onderste steen? Alle feiten op een rij – nooit is het genoeg. Verantwoordelijkheden moeten duidelijk geformuleerd – en blijken keer op keer onverbeterlijk diffuus. Heldere normen zouden fouten en schuldigen identificeren, maar op den duur blijkt er niemand echt puur fout, voelt de gestrafte zich zondebok, en zijn "we allemaal" een beetje medeschuldig.'¹⁴

6. Crises in bedrijven

In het verlengde van studies naar crises in het overheidsoptreden hebben leden van het Crisis Onderzoek Team in Leiden ook geïnventariseerd hoe ondernemers in Nederland aankijken tegen crises in bedrijven. 'Crises zijn door ons gedefinieerd als situaties waarin het voortbestaan van het bedrijf op het spel stond.'¹⁵

Allereerst gaan de onderzoekers in op ervaringen met bedrijfscrisis in het buitenland. Media-aandacht, overheidsbemoeienis en bedrijfseconomische gevolgen zijn de meest in het oog springende gevolgen van bedrijfscrisis. Een greep uit buitenlands onderzoek: Amerikaans onderzoek wijst uit dat in 72 procent van de gevallen het bedrijf met extra aandacht van de media te maken had gekregen. Een ander onderzoek laat zien dat 58 procent van de Britse managers meldt dat de crisis heeft geleid tot extra aandacht van de media. Ongeveer eenderde van de Amerikaanse en Britse managers laat weten dat de crisis extra overheidsbemoeienis tot gevolg heeft gehad. En meer dan de helft van de Amerikaanse managers is van mening dat de crisis gevolgen heeft gehad voor het normale functioneren van het bedrijf. Zeventig procent van de Britse managers is van mening dat de crisis heeft geleid tot een daling in de winst.¹⁶

Er wordt door ondernemingen niet strategisch omgegaan met crises. Als er crises zijn, 'besteden bedrijven de minste aandacht aan de afwikkeling van crises' en 'proberen zij terug te keren naar de situatie van voorheen.'¹⁷ Ook in de Nederlandse bouw lijkt dat het geval te zijn.

Begin jaren '90 is ook onderzoek naar de ervaringen met crises van Nederlandse bedrijven gedaan. Van de onderzochte bedrijven in Nederland blijkt in 1992 20 procent de afgelopen vijf jaar te maken hebben gehad met 'criminaliteit van substantiële omvang' en ruim 10 procent met fraude. Opvallend is dat er weinig media-aandacht blijkt te zijn voor deze crises.

Aan crisismanagement wordt niet zo veel gedaan. 'Ongeveer 80 procent van de bedrijven ziet de noodzaak van crisisplanning in, maar minder dan een kwart zegt zich behoorlijk tot intensief op dit onderwerp te richten.' Het is dan ook niet verwonderlijk dat 'tweederde van de bedrijven niet beschikt over een crisis- of noodplan.'¹⁸

Ook al hebben de meeste bedrijven te maken gehad met verstoringen, verwachten zij die in de toekomst niet.¹⁹ Dit beeld wijkt af van buitenlands onderzoek. Het onderzoek onder Amerikaanse en Britse managers toont aan dat zij binnen drie jaar in hun bedrijf een crisis verwachten. 'Deze vermeende kwetsbaarheid resulteerde niet in extra activiteiten van de desbetreffende bedrijven op het gebied van crisismanagement. Bijna 60 procent van bedrijven in Amerika bleek niet of nauwelijks voorbereidingen te hebben getroffen op het gebied van crisismanagement. De grootste bedrijven, met meer dan 10 miljard dollar aan omzet, bleken het meest voorbereid te zijn.'²⁰

7. Effecten van bedrijfscrisis

Het eerder genoemde onderzoek geeft een beeld van de gevolgen van verstoringen:

- er is tijdens bijna de helft van het aantal verstoringen sprake van bemoeienis van de overheid;
- ongeveer de helft van de bedrijven kreeg te maken met extra media-aandacht;
- een kwart van alle bedrijven is van mening dat zij als gevolg van een verstoring imago schade hebben geleden;
- verstoringen hebben op korte termijn gevolgen voor de rentabiliteit van de onderneming.²¹

Fisse en Braithwaite zeggen in *The impact of Publicity on Corporate Offenders*²²: 'De financiële gevolgen van negatieve publiciteit vielen over het algemeen mee en werden ook niet zo erg gevonden door de bedrijfsleiding.' Overigens lijkt dat ook op te gaan voor de Nederlandse bouw. Natuurlijk is de hoogte van de boetes van de NMA enorm: in januari 2005 staat de teller op ruim 250 miljoen euro en het einde is nog niet in zicht. Desalniettemin doen de beursgenoteerde bouwbedrijven het in 2004 beter dan gemiddeld. 'Het afgelopen jaar is de bouw de best presterende sector geweest in de FD-300 index.'²³ En Van den Heuvel vervolgt: 'Echter, de niet-financiële gevolgen en met name de aantasting van de goede naam en reputatie werd juist verschrikkelijk erg gevonden. De negatieve weerslag op de werksfeer, bezig moeten zijn met andere zaken dan waar men als management normaal mee bezig was, de afschuwelijke ervaringen die sommigen van hen hadden meegemaakt toen zij voor een Se-

naatscommissie moesten verschijnen, het moeten komen naar een gerechtsgedebouw als beklaagde of getuige. Al dat soort zaken vond men heel erg.’²⁴ Een van de directeuren die in april 2003 in voorarrest was geweest, kon daarna eigenlijk alleen maar verhalen vertellen, die illustreerden dat hij zich vernederd voelde. En: ‘Men streeft als onderneming niet alleen naar winst, maar tevens naar respect en waardering. Wordt daar inbreuk op gepleegd op grond van serieuze verdenking, dan ontstaat een proces van wat Braithwaite “shaming” noemt, “te schande maken” of “te schande zetten”.’ Van den Heuvel wijst erop dat een bedrijf dat snel toegeeft en maatregelen neemt, over het algemeen weer snel door de samenleving wordt geaccepteerd (‘reintegrative shaming’). Bedrijven daarentegen die keer op keer negatief in de publiciteit komen en die klassieke neutralisatietechnieken toepassen, die lopen het risico gestigmatiseerd te raken (‘desintegrative shaming’).²⁵ Interessante vraag is of de media en de politiek het bouwbedrijfsleven nu genoeg, te veel of te weinig ‘te schande hebben gemaakt’. En vervolgvraag is natuurlijk, wat dat betekent voor de betrokkenen. Halen ze hun schouders op? Voelen ze zich diep gekwetst? Of was het juist goed gedoseerd en helpt het bij het veranderingsproces?

8. Reputatieherstel in de bouw

De werkgeversorganisatie, het AVBB, vestigt in 2003 uitgebreid de aandacht op het managen van reputatie. I. Maignan, destijds werkzaam aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, wordt min of meer ingehuurd als ‘talking head’. Zij stelt dat reputatiebeschadiging besmettelijk is. Het slaat over van de ene belanghouder naar de andere, ondermijnt het vertrouwen in de organisatie (ook bij werknemers) en leidt uiteindelijk tot verlamming van de sector. Reputatieherstel richt zich op herstel van vertrouwen bij de belanghouders. Dat impliceert dat het handelen van de sector in overeenstemming wordt gebracht met de wensen van de buitenwereld. Maignan betreft de stelling dat de grootste fouten die een organisatie kan maken de volgende zijn: ontkennen en de buitenwereld de schuld geven. Maignan heeft gelijk gekregen want alle min of meer defensieve benaderingen van de kant van de bouw liepen vast (of om met Loesje te spreken: ‘eens even denken, wie heeft er nog een dom idee’). Een strategie van toegeven van de fouten en het serieus nemen van die buitenwereld is volgens Maignan en anderen essentieel. ‘Een reputatiecrisis lijkt op een ziekte: het veroorzaakt pijn, het leidt tot verlamming en het

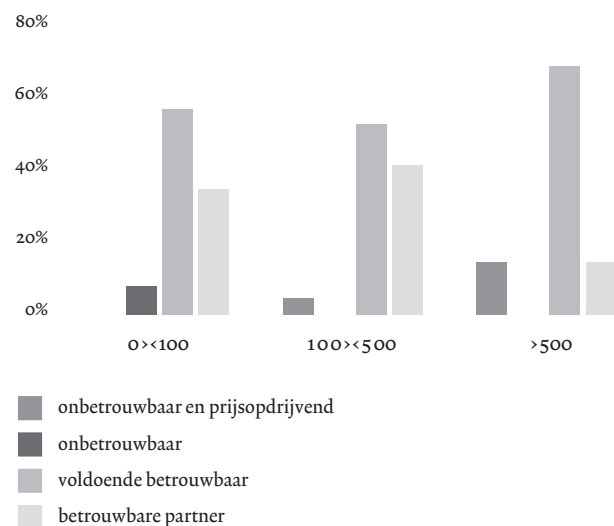
jaagt mensen weg. Het kan zelfs fataal zijn voor de organisatie. De enige remedie is het loslaten van de oude praktijken en de wil om te veranderen. Alleen dan is het mogelijk de negatieve spiraal te doorbreken. We moeten de huidige crisis aangrijpen om onze activiteiten wezenlijk te veranderen.’²⁶

De werkgeversorganisaties breken een lans voor integriteitsbeleid en reputatieherstel. Het AVBB promoot niet alleen het denken van Maignan, maar brengt in 2003 ook een meer praktisch gericht boekje uit over maatschappelijk verantwoord ondernemen in de bouwpraktijk, *De bouw aan zet*, en zet stappen op weg naar de invoering van een gedragscode in 2003 met het boekje *Gedrag om trots op te zijn*. Tevens volgt in 2004 de invoering van de gedragscode.

De organisaties van bouwondernemers laten tevens imago-onderzoek verrichten naar de bouwsector. Dat leidt tot kritische rapportages waarin buitenstaanders over de bouw oordelen. De conclusies van het eind 2003 opgeleverde rapport *Maatschappelijk verantwoord ondernemen in de bouw* worden gepubliceerd in *Cobouw*:

- ‘het gesloten karakter en de beperkte communicatie richting maatschappij maken dat het negatieve beeld van de bouwsector niet wordt bijgesteld. Het beeld bestaat nu dat de bouwwereld zich jarenlang heeft verrijkt ten koste van de opdrachtgevers. De bouw moet het vertrouwen herwinnen dat de prijs die wordt aangeboden een eerlijke is’;
- ‘de toegevoegde waarde van aannemers is onduidelijk’;
- de bouw moet gaan denken in prestaties: ‘Dat begint met je te houden aan de regels, maar ook doen wat je belooft: op tijd en binnen het budget opleveren, niet weglopen voor verantwoordelijkheden en service bieden na oplevering’;
- ‘de bouw is onvoldoende gericht op innovatie’;
- er wordt te weinig samengewerkt. In de bouw wordt altijd geprobeerd de verantwoordelijkheid naar een ander te schuiven.’²⁷

En een recent onderzoek van TNS NIPO geeft aan dat zo’n beeld niet zo snel verandert. ‘Maar liefst 60 procent van de burgers vindt de aannemerij onbetrouwbaar. Grote internationaal opererende bouwers worden door bijna 80 procent van het publiek als onbetrouwbaar betiteld.’ En ‘ruim 50 procent vindt dat er in de bouw nog veel dingen uit de losse pols worden gedaan. Een even groot percentage ziet gaandeweg het bouwproces veel



Schema 3: Inschatting eigen reputatie in de publieke sector naar omvang bedrijf (in miljoenen €)

mis gaan doordat er ondoordacht wordt gewerkt. Die percentages lopen fors op bij ondervraagden die recent een bouwopdracht hebben verstrekt.²⁸

Maar nog steeds vragen bouwondernemers zich af waarom 'zij' niet begrijpen wat 'wij' deden: 'Hoe is het in hemelsnaam mogelijk dat wij nog steeds niet in staat zijn om duidelijk te maken en acceptatie dan wel begrip te krijgen voor het feit dat het om capaciteitsverdeling en continuïteit ging en dat er geen schade aan belastingbetalers is gedaan?' Aldus een geïnterviewde bestuurder.

Veel bouwondernemers vinden overigens dat er met hun reputatie niet zo veel aan de hand is. Uit mijn enquête onder bouwondernemers blijkt dat 91 procent van de respondenten denkt dat het eigenlijk wel goed zit. De bedrijven met meer dan 500 miljoen euro omzet blijken een ander zelfbeeld te hebben dan die met minder omzet. Slechts 15 procent van de grootste denkt dat publieke opdrachtgevers hen een betrouwbare partner vinden en 15 procent van die grote bedrijven denkt ook dat ze als een

onbetrouwbaar en prijsopdrijvend bedrijf worden beschouwd. Bij de bedrijven met minder dan 500 miljoen omzet ligt dat beeld fundamenteel anders. Bijna 40 procent denkt dat ze als betrouwbaar worden beschouwd en slechts een paar procent denkt dat men in de publieke sector als een onbetrouwbaar en prijsopdrijvend bedrijf wordt beschouwd.

Bouwondernemers zijn er echter steeds meer van overtuigd dat acties nodig zijn om te werken aan reputatieherstel. Nog in het voorjaar van 2004 hebben met name de dagbladen, die zich meer richten op ondernemers, *Het Financieel Dagblad* en *NRC Handelsblad* vernietigend geoordeeld over de betrouwbaarheid van de top van de Nederlandse bouw. Vooralsnog is het op een enkele uitzondering na stil aan het ondernemersfront. Het lijkt erop dat men nog schuilt voor de storm van het NMA, het OM en de belastingdienst. Meer dan ooit lijkt te gelden: stil zitten als je geschooren wordt. Of zoals één van de bouwondernemers in een interview voor dit boek stelt: 'Kan dat boek niet later verschijnen, want eerst moet er duidelijkheid zijn over de financiële afwikkeling. Te vroeg terugblikken heeft eigenlijk niet zoveel zin.' Een en ander wordt versterkt door het idee, dat ongeacht wat de bouw naar buiten brengt, de pers toch vijandig is. Eén van de topondernemers hekelde op een besloten afscheid van een van zijn directeuren dan ook vooral de pers, die 'onze mensen keer op keer te kijk zet.' Voorspelbaar is dat de zwijgzaamheid van bouwondernemers een langdurige belemmering oplevert voor herstel van vertrouwen. Communicatie met de boze buitenwereld is dringend nodig, ook al investeert men op dit moment liever eerst in het herstel van vertrouwen van de klant.

9. Managen van de crisis

Van crisismanagement van de kant van bouwondernemers is nauwelijks sprake geweest. Zeker niet in het begin. De dominees hebben eind 2001 en begin 2002 de interne discussie om snel te bekennen en af te rekenen verloren en daarmee is de enige mogelijke strategie die van achteruit verdedigen geweest. De bouwcrisis is zo uitgelopen op een loopgravenoorlog, waar de overheid en de publieke opinie (gevoed door de onthullingen waar de pers telkens opnieuw mee kwam) linie per linie op de bouw veroerden. Het is daarmee een uitputtingsslag geworden, waarvan de uitkomst vaststond. De enige variabele was nog de tijd.

Toen eenmaal door bouwondernemers gekozen was voor deze strategie, moest het spel ook zo gespeeld worden en hadden zij eigenlijk alleen de mogelijkheid zich te verdedigen met de bijna klassieke neutralisatieargumenten, die elke verdachte hanteert.

Omdat er geen gezamenlijke strategie was om de crisis te managen, opereerde elk bedrijf voor zich. Aanvankelijk koos een aantal ondernemers voor een militante benadering: wat dacht die overheid wel! Maar deze benadering zorgde eigenlijk vooral voor meer onrust. Al snel werd gekozen voor een meer afwachtende benadering. Ondersteund door mededingings- en strafrechtjuristen enerzijds en communicatieadviseurs (en mediatrainers) anderzijds, probeerden bouwondernemingen de schade te beperken. Want daar was het crisismanagement van bouwondernemingen op gericht, het beperken van de schade.

Tijdens de bouwcrisis is het overleg van de bestuurders van het grootbedrijf een belangrijk overlegorgaan geweest dat naast het bestuur van het AVBB en de lidverenigingen opereerde. In een aantal kwesties is de rol van het grootbedrijf bepalend geweest: de (discussie over de) invoering van een gedragscode in 2002 en 2003; de fusie van lidverenigingen van het AVBB tot Bouwend Nederland in 2004; het aan de NMA overhandigen van de schaduwboekhoudingen voorjaar 2004; de afhandeling van de boetes in 2004 en 2005.

Gesteund door het grootbedrijf heeft Brinkman leiding kunnen geven aan deze veranderingen.

Daarnaast zijn veel van de interne acties van het AVBB erop gericht geweest bouwondernemers er van te doordringen dat er echt wat aan de hand was. Er waren discussiebijeenkomsten in de regio, er werden boekjes uitgegeven over ondernemerschap en vernieuwing in de bouw. Er werd gepubliceerd over integriteit, reputatiemanagement en externe communicatie.

Veel van de discussies in de bedrijfstak zijn tijdens de crisis evenwel defensief van aard geweest. Een commissie die zou beargumenteren waarom bouwondernemingen niet anders konden, eigenlijk gedwongen zouden zijn om clandestien samen te spannen, is nooit met een eindrapport gekomen. Datzelfde geldt voor een commissie die zou aantonen dat de 8,8 procent prijsopdriving niet klopte. Die werkgroep moest vaststellen dat niet was aan te tonen dat overheidsopdrachtgevers niet te veel hadden betaald. Laat staan hoeveel (te veel). Of hoe weinig (te veel). Initiatieven

om te komen tot een wervende toekomstvisie bleven halverwege steken, evenals een nieuwe visie op het aanbestedingsbeleid. Het is de bouwbedrijfstak noch defensief noch offensief gelukt antwoord te geven op de ontstane crisis.

Intussen vervolgde het OM niet alleen bedrijven, maar ook een aantal directeurs. De NMA legde boetes op. Organiseerden opdrachtgevers zich om het te veel betaalde terug te vorderen. Begon de belastingdienst zich ook te roeren. En ook de pers liet maar niet los. Zelfs in de Donald Duck is de bouw afgeschilderd als een bedrijfstak van fraudeurs.

Conclusie is dat noch individuele bouwondernemers, noch werkgeversorganisaties, wisten hoe ze effectief handelend op moesten treden in de ontstane crisis. Hier waren geen draaiboeken voor, terwijl de onderlinge verdeeldheid de spelers gevangen hield. Intern was er ook geen autoriteit, die het leiderschap naar zich toe trok. Het grootbedrijf was te verdeeld en de voorzitter van het AVBB kreeg niet de ruimte van de lidverenigingen (en daarmee van de bedrijven). Bovendien werd Brinkman uiteindelijk ook telkens te laat geïnformeerd over de reële praktijk achter nieuwe onthullingen, waardoor hij eigenlijk telkens gedwongen was zich van de verkeerde argumenten te bedienen. Om een bestuurder van een onderneming te parafraseren: wat hij niet hoefde te weten, vertelden we hem niet! Overigens is het tegelijkertijd opvallend dat Brinkman loyaal bleef aan zijn sector, ook al werd hij keer op keer op het verkeerde been gezet.

10. Paniek bij de overheid

In de managementliteratuur wordt de overheid vaak voorgehouden te leren van managers in de private sector. De bouwcase maakt duidelijk dat dit advies hier niet zou hebben geholpen. Omgekeerd heeft de bouwsector ook niet zo veel kunnen leren van de overheid. De paniek bij de overheid is vergelijkbaar geweest met die in de bouw.

Bijna aansluitend op de uitzending van *Zembla* besloot de Tweede Kamer na de *Zembla*-uitzending tot een parlementaire enquête. Dat gekozen werd voor dit zware instrument hing met een aantal zaken samen. De slappe wijze waarop het kabinet was omgegaan met de winstmaximalisatie bij de bouw van de Schiphol-tunnel, de laksheid waarmee politiek en

OM hadden gereageerd op de pogingen om de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem in de openbaarheid te brengen, de ernst van de bouwfraude (een gedetailleerde administratie met namen, telefoonnummers en geldbedragen) én de reactie van de bouw, die kort samengevat was: ‘Kinderachtig dat je geen winst mag maken’, ‘Onzin, die schaduwboekhouding’, en ‘Waar bemoeit de politiek zich mee?’

Omdat er al snel gekozen werd voor een parlementaire enquête werd elke andere oplossing van de kant van de overheid om een einde te maken aan de crisis in feite geblokkeerd. Het woord was aan de commissie. Toen die vervolgens scherp oordeelde en niet alleen het systeem van zelfregulering veroordeelde, maar ook het opereren van politici, het OM en de NMA meedogenloos bekritiseerde, was elke regie bij de overheid ver te zoeken. Dat werd nog eens versterkt door de legitimiteitscrisis waarin de traditionele politieke partijen zich bevonden na de moord op Fortuyn in mei 2002.

Per saldo gaf dat een zeer chaotisch beeld aan de kant van de overheid. Politici die zich altijd als vrienden van de bouw ontpopten, stelden zich gereserveerd op. Voor ambtenaren lag dat allemaal nog gevoeliger, omdat er onder hen waren die al die jaren op de hoogte waren geweest van de spanning, maar nu deden of hun neus bloedde. Misschien wel omdat ze zelf ooit wel eens net iets te ver waren gegaan in hun relaties met bouwondernemers. En zelfs als dat allemaal niet zo was, was het nu beter om afstand te bewaren. Zo kon men zich ook niet branden.

Ondertussen waren het OM en de NMA gedwongen hun eerdere falen te compenseren door actief te onderzoeken waar wet- en regelgeving was overtreden.

Was aanvankelijk voorzien dat de parlementaire enquêtecommissie in het eerste half jaar van 2002 zijn werk zou doen, dat werd uiteindelijk geheel 2002. En de commissie rapporteerde in december 2002.

De reactie van het kabinet liet vanwege politieke onrust en de val van het eerste kabinet Balkenende ook langer op zich wachten en uiteindelijk ontstond er pas in het vierde kwartaal van 2003 enige ruimte om de discussie over de toekomst van de bouw serieus te gaan voeren.

Ook het OM en de NMA bleken aanzienlijk meer tijd nodig te hebben om tot daadwerkelijke vervolging en beboeting over te gaan. De processen tegen bouwondernemers en bouwbedrijven zijn afgerond in de eerste

half van 2005, evenals de eerste corruptieprocessen tegen ambtenaren. De eerste NMA-boetes zijn in december 2003 gegeven en de boetes voor de infrastructuur zijn in januari 2005 bekend geworden. Boetes voor andere segmenten van de bouwmarkt volgen nog. Naar verwachting gaat het om circa 200 miljoen aan nieuwe boetes.

11. Geen weg terug

De crisisbenadering blijkt vooral nuttig om het verloop van de crisis te begrijpen en de rol daarbij van een parlementaire enquête. Het maakt duidelijk hoe moeilijk het voor sleutelfiguren is om tijdens een crisis goede keuzen te maken. Zichtbaar is geworden dat bouwondernemingen slecht zijn voorbereid op crisissituaties en vervolgens geen weg weten met de gebeurtenissen. Opmerkelijk is dat wanneer eenmaal gekozen wordt voor een strategie (‘desintegrative shaming’), er nauwelijks een weg terug is. Vroegtijdig advies van criminologen, crisisdeskundigen of reputatiedeskundigen had de top van de Nederlandse bouw kunnen behoeden voor deze vitale beoordelingsfout. Nu liet men zich vooral adviseren door mededingings- en strafrechtjuristen.

Hoofdstuk 9

Illegaal ondernemen

1. 'Crime as work, work as crime'

De criminoloog N. Garoupa maakt onderscheid tussen illegale en legale organisaties en eveneens tussen illegale en legale activiteiten. De Nederlandse bouwrijverheid bestaat uit legale organisaties, die zich bezighielden met legale en illegale activiteiten. En die voor dat laatste over illegale organisaties beschikten. De Siciliaanse maffia bestaat uit illegale organisaties, die illegale activiteiten verrichten, maar steeds meer opereren via legale organisaties, die legale en illegale activiteiten uitvoeren. 'We emphasize the following differences between organized crime and business crime: (i) organized crime is carried out by illegal firms (with no legal status), the criminal market being their primary market and the legitimate markets secondary markets; (ii) corporate crime is carried out by legal firms (with legal status), the legitimate market being their primary market and the criminal market their secondary market. Whereas organized crime exists to capitalize on criminal rents and illegal activities, corporations do not exist to violate the law. Organized crime gets into legitimate markets in order to improve its standing on the criminal market, corporations violate the law so as to improve their standing on legitimate markets.'¹ Garoupa stelt vast dat de meeste schendingen van de wet door bedrijven te maken hebben met 'regulatory violations'.² Hij wijst ook op de voordelen van organisatiecriminaliteit ten opzichte van individuele criminaliteit. 'Corporations can more easily corrupt enforcers, regulators and judges. They are better organized, are wealthier and benefit from economies of scale in corruption.' Daarnaast zijn 'corporations better placed to manipulate politicians and the media,' hebben ze 'easier access to lawyers and legal consultants who can uncover legal loopholes' en zijn ze beter in staat hun illegale activiteiten onzichtbaar en onnavolgbaar te maken. Een laatste belangrijk verschil is dat 'corporations have complete control over the information that enforcers and regulators need to detect illegal activities.'³

De criminoloog Ruggiero wijst vooral op deze subtiele verschillen tussen witte-boordencriminaliteit en georganiseerde criminaliteit. 'Persons of the upper socio-economic class escape arrest and conviction because they are politically and financially powerful. They do so to a greater extent than persons who lack such power. Powerful people can appoint experienced and skilled defence lawyers.'⁴ Witte boordencriminaliteit is bovendien veel minder zichtbaar. 'In sum, difficulties in classifying white-collar offenders are compounded by difficulties in discovering that a white-collar offence has been committed in the first place.'⁵ Als witte boorden de wet overtreden gaan we er curieus genoeg altijd vanuit dat het uitzonderingen zijn: 'It is also embedded in the unspoken belief that illicit acts committed by the elite are only 'quasi-criminal offences': they do not describe the overall immorality of the perpetrators, whose lifestyle is deemed otherwise commendable. When the same acts are performed by members of conventional organized crime they are instead criminal: their immoral background and lifestyle, in other words their extra-judicial characteristics, taint all the behaviours they adopt.'⁶

Ruggiero pleit er dan ook voor misdrijven vanuit het perspectief te beoordelen van de daad en niet vanuit dat van de dader: 'Corporate and organized crime often share the same illegal know-how and should be jointly analysed irrespective of the social characteristics or background of the perpetrators.' En hij vervolgt: 'Crimes cannot be defined by the characteristics of their perpetrators, even if among these characteristics the variable "respectability" is included.'⁷ Ruggiero gaat uit van een 'unified approach to organized crime, white collar and corporate crime, a response which is not based on the status of the offender, but on the motives and methods of the offence'.⁸

Ruggiero maakt een mooi onderscheid tussen 'work as crime' en 'crime as work.' In het eerste geval gaat het om legale ondernemingen die illegale handelingen plegen. In het tweede geval gaat het om illegale ondernemingen. Deze illegale ondernemingen recruterende 'criminal labour'. 'Medewerkers' worden ingehuurd voor criminele, uitvoerende klussen en worden daarvoor betaald. 'I suggested that one such characteristic is their industrial-type division of labour, whereby acts are performed in exchange for an income. In other types of crime such as professional, craft or artisan crime, tasks are performed by an association of equals, in which bees are also architects. In organized crime, however, planning and execution are strictly separated.'⁹ Een belangrijk verschil tussen witte-boordencriminaliteit en georganiseerde criminaliteit is dus dat de witte boor-

den niet alleen bedenken, maar zelf ook uitvoeren doorgaans. Zij initiëren de handeling en voeren hem uit.

2. De beschermingsindustrie

De Nederlandse bouwnijverheid bestaat uit legale organisaties, die tot 2001 ook illegale activiteiten bedreven. Door de onderwereld geleide bedrijven zijn doorgaans illegale organisaties, die steeds meer legale activiteiten ondernemen en daarvoor ook steeds meer legale ondernemingen in handen hebben. Daarmee lijken legale en illegale organisaties in een aantal opzichten steeds meer op elkaar en wordt het beeld diffuus. Zeker als er een crisis in een sector is zoals in Nederland.

Het beeld van de Nederlandse bouw tot 2001 is er een van een bedrijfstak van legale ondernemingen die op grote schaal illegale activiteiten ondernam. Er worden onderlinge prijsafspraken gemaakt, er worden vergoedingen gegeven voor deelname aan het maken van die prijsafspraken, prijzen worden verhoogd, functionarissen van opdrachtgevende partijen worden in de watten gelegd (fêteren) en soms omgekocht (corruptie), niet-leden van het kartel worden buitengesloten en zonodig belemmerd in hun opereren als onderneming. Daarnaast zijn er zwarte kassen voor betalingen aan opdrachtgevers, werknemers en ondernemingen.

Gambetta geldt als een van de grote kenners van het ondernemen van illegale organisaties. Zijn benadering van de maffia als de beschermingsindustrie heeft in Oxford geleid tot een reeks publicaties waarin geanalyseerd wordt hoe de maffia als beschermer van ondernemers kan bestaan, omdat ze zelf beschermd wordt door de politiek. Gambetta gaat uit van een economisch-institutionele benadering van de maffia. Zijn stelling is dat in situaties waar de overheid niet in staat is bescherming ('full control over the use of force') te bieden en groepen daar zelf ook niet in slagen, er een markt voor bescherming ontstaat. De Siciliaanse maffia beschrijft Gambetta dan ook als 'a specific economic enterprise, an industry which produces, promotes and sells private protection'.¹⁰ Of in de woorden van één van zijn navolgers: 'The business of protection consists of producing a substitute for trust in a market economy where business culture does not encourage honest cooperation and where the state justice system is ignored.'¹¹ De benadering van Gambetta is door de Italiaanse criminoloog Varese ook met succes toegepast op het huidige Rusland. Varese stelt dat

er een markt voor private bescherming ontstaat als 'eigendomsrechten door de overheid gebrekkig zijn vastgelegd' en als er geen 'proces van centralisatie is, waardoor protectie automatisch bij de overheid terechtkomt.' En kijkend naar Rusland, stelt Varese dan: 'Er kunnen andere vormen van protectie opkomen, vooral als de overheid inefficiënt is en er geen gebrek is aan mensen die getraind zijn in het gebruik van geweld, maar die, ten gevolge van de overgang, zonder werk zijn komen te zitten.'¹²

De Nederlandse antropoloog Blok wees hier in 1974 ook al op. In het voorwoord van het boek van Blok stelt C. Tilly: 'The central characteristic of mafia, in Blok's view, is the private use of unlicensed violence as a means of control in the public arena.'¹³ 'It parallels government in some respects, and intertwines with government in other respects. Like governments, its operators rely on control of concentrated and effective means of coercion to keep the bulk of the population in line. (...) Unlike most governments, however, the system has no accountability, no visibility, no means of representation for those under its control. So the mafia system is more curious and more cruel than government itself.'¹⁴ Blok wijst erop dat 'people were dependent upon kinsmen, friends, and powerful protectors for sheer physical survival. To right wrongs, to settle conflicts and to solve problems of various sorts, they could hardly rely on the police and law courts.'¹⁵ 'The circumstance of relatively low level of State-organization encouraged people to act on their own: there were simply no alternatives.'¹⁶

3. Invloed van de maffia

De bouw is een van de sectoren waar de maffia grote belangen heeft. 'The construction industry has been widely affected by bid rigging and collusive arrangements. (...) One common method of collusion works like this: firms A, B, C, and so on agree that, say, B should obtain the contract; the others then submit artificially high bids ensure that B's offer is the lowest. There are certain prerequisites if a deal of this kind is to work. First, only firms in the cartel can participate; free riders must be excluded. Next, firms A and C and the rest require guarantees that B will turn the favour in the future. Builders therefore keep careful records of who obtained which contract. In turn, B must be confident that the other firms will not submit a competitive bid at the last minute.'¹⁷

Gambetta beschrijft hier niet de Nederlandse bouwfraude. Hij illus-

treert hoe bouwondernemers op Sicilië de markt naar hun hand zetten. Hij vervolgt: 'The ideal strategy is to collude without the assistance of maffiosi and pay no protection money, but this scheme works only so long everybody behaves. Once when two firms suddenly defected and went after a forbidden contract, "the man of respect was called in and persuaded them to withdraw".'¹⁸

Fascinerend is de constatering dat de Nederlandse bouw de marktregulering zodanig zelfstandig wist te organiseren, dat hulp van buiten niet nodig was. Het onderlinge vertrouwen was zo hoog, dat dreiging met geweld niet nodig was. Gambetta stelt dat zowel in Italië als in de Verenigde Staten de kartels niet in staat zijn geweest om zelf de orde in het kartel te handhaven. Hulp van buiten (de dreiging met geweld) is dan onvermijdelijk.

Gambetta wijst erop dat er natuurlijk mogelijkheden zijn om toch prijsafspraken te maken zonder dreiging met geweld. De eerste is het aantal bedrijven in een regionale bouwmarkt beperkt te houden, zodat het onderlinge vertrouwen georganiseerd kan worden. De tweede is de verliezers altijd in te schakelen als onderaannemer. Beide vormen zijn in Nederland aan de orde.

De relatie tussen georganiseerde criminaliteit en politiek krijgt veel aandacht bij Gambetta en Varese. Varese wijst erop dat het hebben van bescherming (een 'dak') in Rusland essentieel is om te kunnen ondernemen. Hij citeert *Izvestia*, die concludeert dat 'de partij met het hoogste "dak" in de staatshiërarchie uiteindelijk wint.'¹⁹ Varese haalt ook Krasnoselskijs aan die zegt: 'Een beter "dak" dan bij de staat of de КГВ is bijna niet denkbaar. Zij zijn soms geneigd mensen te steunen die uit hun eigen gelederen voortkomen en nu actief zijn in de zakenwereld.'²⁰ Ook in Japan en Frankrijk werkt het zo, waarbij daar de sterke relatie tussen ambtenaren, politiek en bouw bijna vanzelfsprekende voorwaarde is om het bouwkartel te laten functioneren.²¹ En J. Dickie zegt dat illegale organisaties 'zich nooit te ver buiten de beschermende schaduw van de wettelijke instituten en machtige belangengroepen in de "bovenwereld" wagen.'²²

Gambetta signaleert dat non-interventie een belangrijk kenmerk was van de wijze waarop politiek en Justitie in Italië tot begin jaren '90 omgingen met de maffia. Hij wijst op een ideologisch motief: 'The belief that the state should abstain from intervening in matters which concern

an independent institution, its rules and members, and these alone.' Zelfs los van de vraag of die institutie legaal of illegaal is en los van de vraag of die institutie nu wel of niet formeel georganiseerd is.²³ Dickie spreekt in dit verband van het 'bronzen gezicht'.²⁴ En P. Robb stelt: 'Belanghebbende partijen bij media, Justitie, kerk en parlement waren steeds bereid het beeld te vertroebelen, de maffia af te doen als een hersenspinsel, communistische propaganda of een belediging aan het adres van Sicilië.'²⁵

4. Zelfregulering

De analyse van Gambetta leert ons ook dat zelfregulering binnen de beschermingsindustrie goed georganiseerd is (met eigen waarden, eigen toetredingsmechanismen, eigen rechtspleging) en door delen van de publieke sector beschouwd wordt als complementair aan de rol van de staat. Gambetta wijst erop dat er dan ook geen reden was de beschermingsindustrie hard aan te pakken. 'It can hardly be expected, therefore, that once in power politicians will direct state institutions to oppose the mafia. But the most worrisome nexus is less apparent, though it is seen in the leniency with which some judges treat mafia crimes. Fear and opportunism play only a minor part. Carefully disguised, a quasi-professional admiration permeates some quarters of the judiciary, whose members believe both that the mafia represents a legal system (ordinamento giuridico) in its own right and that its role is complementary rather than opposes to that of the state.'²⁶

Gambetta probeert illegale organisaties, en dan met name de Siciliaanse maffia, te typeren op basis van de 'skills', de competenties die zijn leden moeten hebben om goed te functioneren.

Eén van de sleutelcompetenties die deelnemers aan een illegale organisatie moeten hebben is het vermogen om te kunnen zwijgen: 'The capacity from maintaining silence under adverse conditions.'²⁷ Illegale organisaties beperken hun kwetsbaarheid naar buiten toe door naar de buitenwereld niet te praten over hun organisatie. Binnen illegale organisaties wordt zwijgen overigens beschouwd als een 'mannelijke deugd'. Opvallend genoeg geldt dat zwijgen overigens intern niet: 'There just ain't no secrets,' zei Lucky Luciano.²⁸ Ook in de Nederlandse bouw slaagt het kartel erin naar buiten toe te zwijgen, terwijl binnen de ondernemingen veel mensen ervan af wisten.

Blok beschrijft het zwijgen als volgt: ‘Mafiosi were denoted as “honorable”, “respected”, or “qualified” persons. They were men able “to look after their own affairs” and to “make themselves respected”. At issue is a code of behaviour that is neatly summed up by the term “omerta” (from *omu*, man). According to it, a person makes himself respected by keeping silent over “crimes” witnessed, suffered, or committed. Reticence and secrecy, at times amounting to conspiracies of silence, especially vis-à-vis legal authorities, expressed the sway and range of established local power domains. Silence was enforced upon the weak: talking (*cantare*, lit.: singing) involved attempts to draw on external resources that would threaten the established balance of power. Through their manipulation of this complex cultural code and the social control it entailed, Mafiosi tried to isolate the local population from external rival powers. People had to rely on them. To ignore the code meant an attempt to bypass the power broker. In this way, omerta was structurally pervasive throughout the whole community, albeit in varying degrees. It is important to see the code not in isolation, but as an aspect of the real interdependencies between people that formed the community.’²⁹

Een andere onmisbare competentie is betrouwbaarheid. Immers, illegale organisaties moeten het hebben van onderling vertrouwen, van ‘trust’. Tegelijkertijd is het zaak niemand ooit echt te vertrouwen. Deze competentie is ook herkenbaar in het geval van het Nederlandse kartel. Het systeem is gebaseerd op vertrouwen, maar waar men elkaar kan ‘naaien’ zal men dat niet laten.

Daarnaast wijst Gambetta erop dat informatie essentieel is. Illegale organisaties moeten beschikken over een ‘intelligence network’ en de mensen die dus actief zijn voor de organisatie moeten dan ook beschikken over een goed geheugen, sociaal intelligent zijn, snel zijn in het leggen van verbindingen en een goede kennis van de markt(verhoudingen) hebben. De typering van de kwaliteiten van de competenties van de sleutelfiguren in het Nederlandse kartel, zoals beschreven in hoofdstuk 4, sluiten hierop aan.

Ook andere auteurs wijzen erop dat illegale organisaties specifieke competenties vergen. Zonder kwalitatief hoogwaardige infanterie bestaat het systeem niet. Leden van de Siciliaanse maffia zijn volgens Robb slim,

sterk, boers en behoudend. ‘Een maffia waarvan de waarden anders waren dan die van de jongemannen uit de samenleving, was gedoemd te sterven.’³⁰ Misschien is het woord ‘streetwise’ hier wel het beste synoniem. Opvallend is dat ook de in het kartel opererende bouwondernemers vooral zo zijn te typeren.

Dickie wijst erop dat illegale organisaties natuurlijk geen verslagen maken en daarmee dus niets vastleggen. Men communiceert in telegramstijl, vaak met handgebaren en vaak met allerlei toespelingen.³¹ Dit was ook herkenbaar tijdens de parlementaire enquête. Verschillende bouwondernemers waarvoor ik werkte maakte zich zo’n zorgen over het af luisteren van de mobiele telefoon dat ze in houtje-touwtjetaal ging spreken. En ook bestuurders van grote ondernemingen vertellen in hoofdstuk 4 dat wat ‘hun mannen’ onderling met elkaar hadden, vaak ongrijpbaar was.

Deze door Gambetta en andere auteurs genoemde competenties (zwijgen, (onderlinge) betrouwbaarheid, informatie verzamelen, recruterende, eigen communicatie) zijn ook essentieel geweest binnen de clandestiene zelfregulering van de Nederlandse bouw.

Een competentie als dreiging met of toepassing van geweld, die kenmerkend is voor illegale organisaties, was niet nodig in de Nederlandse bouw. Onderlinge handhaving was gebaseerd op vertrouwen. Interne regeling van tucht was eigenlijk ook niet nodig: een woord was een woord. Voor de zekerheid was er een erecode, die het gedrag van bouwondernemers naar opdrachtgevers strikt reglementeerde.³²

Varese wijst erop dat als zelfregulering succesvol is, dreiging met geweld niet nodig is. Als er echter geen onderling vertrouwen is, zorgt de maffia voor het gesloten houden van een kartel. Het is onmogelijk om uit te breken, te praten, juist omdat de maffia beschikt over een eigen leger en dus over geweldsdreiging. Tevens regelt de maffia de relatie met de overheid.³³

Het belang van vertrouwen, ‘trust’, is dus essentieel. Een hoge mate van vertrouwen maakt geweld overbodig. O’Neill stelt: ‘It isn’t only rulers and government who prize and need trust. Each of us and every profession and every institution needs trust. We need it because we have to be able to rely on others acting as they say they will, and because we need others to accept that we will act as we say we will.’³⁴

5. Lessen

Vergelijken met georganiseerde criminaliteit levert een aantal interessante lessen op.

De parlementaire enquêtecommissie verweet diverse ministers dat ze eigenlijk als ‘dak’ hadden gefungeerd. Zeer kritisch is commissievoorzitter Vos tijdens de presentatie van het rapport *De bouw uit de schaduw* over Netelenbos (zij ‘identificeerde zich met het “pepernoten”-verhaal’) en Jorritsma (‘het verkeerde voorbeeld’).³⁵ Maar ook ambtenaren boden het clandestiene systeem ‘bescherming’. In het deelrapport *De rol van de overheid in de bouwnijverheid* stellen de auteurs vast, dat ‘hoge rws-ambtenaren een terughoudende opstelling tegenover marktordeningkwesties’ hadden, niet reageerden op indicaties van onregelmatigheden en dat ‘rws terughoudend is bij het melden van mededingingsrechtelijke onregelmatigheden om de reden dat formele juridische procedures doorgaans tot vertragingen in het werk leiden.’³⁶ En in de aanloop naar en zelfs nog daags voor de parlementaire enquête beklemtoonden topambtenaren van Verkeer en Waterstaat in paginagrote interviews in landelijke kranten dat er niet zoveel aan de hand was.³⁷ Dat klokkenluider Bos in het begin geen poot aan de grond kreeg bij politiek en Justitie was logisch. Het liet politiek en Justitie onverschillig. Men wilde niet interveniëren. De bouw werd beschermd door politiek en ambtenaren.

Belangrijke vaststelling is voorts dat in Sicilië de maffia de opdrachtgever en de politiek op afstand houdt, zodat het kartel zijn gang kan gaan, dat in Noord-Italië rechtstreeks door bedrijven is betaald aan politieke partijen en in ruil voor werk, terwijl in Nederland overheidsopdrachtgevers en de politiek wisten dat de bouw als kartel opereerde, maar men ‘gratis’ de andere kant op keek. In Nederland was noch macht of geweld, noch geld nodig om de politiek op afstand te houden.

Waarom is het ‘leven en laten leven’ in Nederland zo normaal, dat daar niets tegenover hoort te staan?

Van den Heuvel citeert Nelken, die stelt dat ‘systeemvertrouwen en interpersoonlijke vertrouwensnetwerken’ correleren. ‘In culturen waar het systeemvertrouwen laag is (bijvoorbeeld in Zuid-Italië) is men gedwongen meer werk te maken van de interpersoonlijke netwerken. Het omgekeerde geldt echter evenzeer. Waar het systeemvertrouwen redelijk hoog is, is de noodzaak tot uitgebreide interpersoonlijke vertrouwensnetwer-

ken minder groot. Een laag systeemvertrouwen zou correleren met een neigen tot corruptie. En culturen met een hoog systeemvertrouwen zouden ‘schoner’ zijn, in de zin van niet- of minder corrupt.’³⁸ Ook dit citaat bevestigt vooral wat we constateren, maar het verklaart onvoldoende. Ik vermoed dat het toch vooral te maken heeft met de Nederlandse (politieke) cultuur waarin minderheden en andersdenkenden hun gang kunnen gaan, als de rest er maar geen (al te grote) last van heeft. Zolang het kartel de overheid niet significant oplichtte (lees: zolang het kartel in de buurt van of binnen de prijs van de raming bleef), kreeg het kartel vrijheid van handelen. Toen het kartel het al te bont maakte (prijsstijgingen eind jaren ’90; winstmaximalisatie Schiphol tunnel) en toen bovendien bleek dat het kartel een stevige organisatiestructuur had, was het hoog tijd de vrijheid van het kartel scherp in te perken. Dat werd nog eens versterkt door de wens van Brussel om tot meer marktwerking in de bouw te komen en door het politieke klimaat, waarin strenger optreden van de overheid belangrijker is geworden.

Voor een Italiaan is het overigens onbegrijpelijk dat het systeem zonder geweld of geld kan bestaan. Varese gelooft bijvoorbeeld niet dat een minister aftreedt omdat hij de Kamer niet goed geïnformeerd heeft. ‘Aftreden bewijst dat je corrupt bent.’³⁹ Een fraaie illustratie van het feit dat ook wetenschappers redeneren vanuit culturele (Italiaanse) feiten.

6. Illegaal handelen

De bouw van vóór 2001 heeft een aantal kenmerken die overeenkomen met andere organisaties, die illegaal handelen:

- de groepsnormen zijn belangrijker dan de wet;
- illegaal handelen is een logisch verlengstuk van legaal handelen;
- zwijgen over illegaal handelen is essentieel;
- er zijn (ongeschreven) spelregels voor onderling handelen;
- mondelinge afspraken zijn harde, afdwingbare afspraken;
- het onderling vertrouwen mag nooit worden beschaamd.

Onmisbare competenties zijn dan: betrouwbaarheid, het vermogen om te zwijgen, handigheid in het verwerven van relevante informatie over de markt en de concurrenten én solidariteit met de groep. De rekrutering van de ondernemers is hierop afgestemd.

Het belangrijkste verschil met illegale ondernemingen, die ook veel van dit soort kenmerken hebben, is dat dreiging met fysiek geweld (laat staan, het daadwerkelijk toepassen van fysiek geweld) niet nodig is om het illegaal handelen in de Nederlandse bouw in stand te houden. Wat de bouwondernemers onderling afspreken, daar houden ze zich aan. Het zijn in dat opzicht ‘mannen van eer’. Een woord is een woord. Dat besef is zo sterk geweest dat de groep zich aan de afspraken hield en er geen externe mechanismen nodig waren om te disciplineren, ook al kende de erede, die het handelen van aannemers reglementeerde, een eigen tuchtrecht.

Hoofdstuk 10

Culturele feiten

1. Trouw aan de groep en eigen verantwoordelijkheid

De socioloog De Swaan wijst erop dat volgens de economische theorie kartels uiteenvallen, maar dat dit volgens de sociologische theorie absoluut niet hoeft. ‘De ondernemersonderonsjes hebben in vele gevallen tientallen jaren gefunctioneerd, aanvankelijk discreet, maar niet in het geheim, omstreken maar niet onwettig, later dwars tegen de regelgeving, de Europese regelgeving in. Wanneer mensen elkaar al zo lang kennen, ontwikkelen ze gaandeweg sterke onderlinge loyaliteiten. Er kunnen ruzies oplaaien, vetes voortwoekeren, maar die mogen de trouw aan de groep niet aantasten. De bouwers zaten week in week uit bij elkaar – aan de koffie, begrijp ik van de enquêtecommissie – en zo kunnen ze elkaar ook in de gaten houden. Wie zo een groepsgeest doorbreekt door de gezamenlijke zaken aan de grote klok te hangen, wordt eens en vooral buitengesloten als verrader.’¹

Het is aanlokkelijk om te redeneren vanuit de theorie van de rationele keuze. Individuen zijn volledig verantwoordelijk voor het eigen handelen, ook binnen organisaties, en individuen wegen dus zelf hun keuzen af. M. Bovens heeft er in zijn proefschrift voor gekozen om te redeneren vanuit de individuele verantwoordelijkheid. ‘Collective and hierarchical models of accountability are in a sense constructions. For one does not look at who “really” did it, but in order to get round the problem of many hands, constructs a form of accountability. As we have seen, neither model is under all circumstances adequate and acceptable, either from a moral or from a controlling point of view. What remains is the third option: strictly individual accountability for the conduct of the organisation. In the case of this individual model, an attempt is made to do justice to the circumstances of the corporate activity. Each functionary is held liable in so far as, and according to the extent to which, he or she has personally contributed to the offending conduct on the part of the complex organi-

sation. (...) Every adult is, in principle, held personally accountable for his or her own actions.² Maar voegt Bovens daaraan toe: 'No one asks the impossible of functionaries; one is, and will continue, to be responsible only for those changes in the structure or in the conduct of the complex organisation that lie within one's own powers.' Het principe is daarmee helder. Evenals de uitzondering. Maar hoe kan je nu nagaan wat het individuele aandeel is geweest in het opereren van een organisatie? 'How can we find out who did what and when? How can outsiders discover which individual was responsible, and to what extent, for the performance or non-performance of certain actions? The conduct of complex organisations usually does not bear a personal stamp.'³

2. Vanzelfsprekendheden

Wat het clandestiene systeem van zelfregulering betreft in Nederlandse bouw, is de discussie over wie er verantwoordelijk waren voor het kartel natuurlijk buitengewoon relevant, maar het levert ons geen antwoord op de vraag waarom die verantwoordelijken deden wat ze deden. M. Douglas stelt over de theorie van de rationale keuze, dat die 'finds nothing but difficulties in the notion of collective behaviour.'⁴ De reactie van directeuren, die door het OM worden vervolgd is, die van 'waarom ik, als zoveel andere ondernemers deden zoals ik'. Het lijkt daarmee op het verweer van Bettino Craxi, voormalig premier van Italië, die beschuldigd werd van corruptie tijdens de tangentopoli-affaire. In een speech in het parlement in Italië in 1992 stelt Craxi de vraag, waarom hij vervolgd wordt: 'Parties have relied on, and continue to rely on, the use of funds that come in irregular or illegal forms. (...) I do not believe that there is anyone in this Chamber, any politician responsible for important organisations, who can stand up and swear the contrary to what I have just said.'⁵ Corruptie, aldus Craxi, 'has been there for a long time, maybe from time immemorial.'⁶

Interessant is vervolgens dus de vraag hoe het komt, dat plegers van misdrijven, als leden van een specifieke groep, vinden dat ze eigenlijk niets fout gedaan hebben.

Varese stelt vast dat waar corruptie normaal is, corruptie geen issue meer is: 'Individuals come to hold beliefs that justify corrupt behaviours. They come to consider corruption to be a normal or even acceptable state of affairs, which has been in place since time immemorial.'⁷ Corruptie

verliest zijn betekenis: 'As corruption becomes widespread the very concept of corruption loses its meaning for the actors involved.'⁸ Omdat corruptie bovendien onderdeel van een organisatiecultuur wordt, vervaagt het onderscheid tussen wat in de wet, de buitenwereld of de eigen subcultuur legaal en illegaal is: 'People who live in a corrupt environment may come to hold equivalent beliefs regarding corruption. Corruption comes to be considered as the normal state of affairs. The Italian manager Enzo Papi recalls: "When I was appointed Cogefar managing director I was given a booklet where all the 'obligations' and payment dates of the company were recorded: a list of names and numbers; an obligation that was to be rigorously honoured. Illegal dealings were so common that I did not feel I was perpetrating a criminal act."⁹ Om Van Gunsteren te parafraseren: wat vanzelf spreekt, daar je spreekt je niet over. En als je er over spreekt, is het geen vanzelfsprekendheid.

En over het normaal worden van corruptie, zegt Varese: 'As time passes, the memory of a no-corruption equilibrium fades away.'¹⁰ Het heeft directe gevolgen voor hoe mensen denken en handelen: 'Bribe-takers develop an "easy conscience" and "a culture of justified bribery".'¹¹ Varese wijst er ook op dat mensen, die hun misdrijven niet als misdrijven beschouwen maar normaal vinden, zich keren tegen bestrijders van corruptie. In december 2004 nog kwamen vrouwen in opstand toen de politie in Napels in hun buurt één van de maffialeiders arresteerde. 'When norms such as "return a favour when asked" or "minimize conflict with the fellow members of your community" exist in a pervasively corrupt society, they not only encourage further corruption but also promote social ostracism of those who attempt to fight it.'¹² 'Social ostracism is then not directed towards those who engage in crime and corrupt exchanges but, rather, against those who break the norms.'¹³

Het voor-wat-hoort-wat is op enig moment norm geworden, zodat het lijkt alsof er geen andere werkelijkheid bestaat: 'People practicing such mutual debts (return a favour when asked) will be very surprised if they are accused of dishonesty.'¹⁴

Varese spreekt over 'fact based beliefs'. Mensen weten niet beter dan wat ze doen normaal is.

Van Gunsteren spreekt liever over culturele feiten. 'Cultuur is gedeelde vanzelfsprekendheden. Een gevestigde cultuur creëert culturele feiten. Dat zijn zaken die door het handelen van mensen in stand worden

gehouden, maar die voor de betrokkenen als feiten vaststaan.¹⁵ ‘De wereld is vol met zulke culturele feiten, met vanzelfsprekendheden die binnen een gevestigde cultuur zonder meer gelden. Iedereen houdt er zich aan, hetzij uit realisme, hetzij uit realisme plus overtuiging.’¹⁶

Verklaringen kunnen ook worden gezocht in de antropologie. De antropologe Douglas vraagt zich af waarom taboes bestaan en invloed hebben. ‘Taboos depend on a form of community-wide complicity. A community would not survive if its members were not committed to it: their concern shows in oblique warnings not to undermine its values.’¹⁷ ‘Taken one by one, taboo beliefs seem so outlandish that it is difficult to see how a rational person could give them credence, which is why I refer to complicity. The people can believe because they collectively want to believe.’¹⁸ Taboes hebben niet alleen een interne, maar ook een externe functie: ‘Taboo as a spontaneous device for protecting the distinctive categories of the universe. Taboo protects the local consensus on how the world is organised. It shores up wavering certainty. It reduces intellectual and social disorder.’¹⁹

3. Geslotenheid

Hoe kan je nu verklaren dat mensen probleemloos, of liever nog: gedachteloos, de wet overtreden? ‘The commitment that subordinates individual interests to a larger social whole must be explained.’²⁰ Opnieuw Douglas: ‘We know that individuals do submit their private interests to the good of others, that altruistic behaviour can be observed, that groups have an influence on the thinking of their members and even develop distinctive thought styles.’²¹ Instemmend citeert Douglas de beroemde socioloog E. Durkheim: ‘A social group generates its own view of the world, developing a thought style that sustains the pattern of interaction.’²²

Een voorbeeld: er loopt een strafzaak tegen vijf medewerkers van een vuilverbrander in Roosendaal. De medewerkers zouden sigaretten en drugs, bestemd voor vernietiging, hebben verduisterd en doorverkocht. De goederen waren afkomstig van de politie. Het verweer is als volgt. ‘Iedereen deed het, het hoorde bij de bedrijfscultuur.’ Het management zou de praktijken oogluikend hebben toegestaan, terwijl de politie de goederen simpelweg afleverde en onbeheerd achterliet. ‘Gelegenheid maakt de dief.’²³

Maar hoe werkt dat dan? Dat ontstaat van instituties, waarin ideeën gedeeld worden, gedachten over goed en slecht eenduidig zijn en leden elkaar vertrouwen? ‘The thing to be explained is how institutions ever start to stabilize. To become stable means settling into some recognizable shape.’ Het is een fascinerend proces hoe organisaties groeien tot gesloten systemen. Met eigen culturele feiten. ‘Any institution that is going to keep its shape to gain legitimacy by distinctive grounding in nature and in reason: then it affords to its members a set of analogies with which to explore the world and with which to justify the naturalness and reasonableness of the instituted rules, and it can keep its identifiable continuing form. Any institution then starts to control the memory of its members. It causes them to forget experiences incompatible with its righteous image, and it brings to their minds events which sustain categories of their thought, sets the terms for self-knowledge, and fixes identities. All of this is not enough. It must secure the social edifice by sacralizing the principles of justice. This is Durkheim’s doctrine of the sacred. All the other controls exerted by institutions are invisible, but not the sacred. According to Durkheim, the sacred is to be recognized by these three characteristics. First, it is dangerous. If the sacred is profaned, terrible things will happen; the world will break up and the profaner will be crushed. Second, any attack on the sacred rouses emotions to its defence. Third, it is invoked explicitly. There are sacred words and names, sacred places, books, flags, and totems.’²⁴

Van den Heuvel ziet dat hetzelfde verschijnsel als collusie optreedt. Individuen horen niet meer bij organisatie A of organisatie B, maar zijn onderdeel van het organisatiesysteem AB. Een aantal citaten ter illustratie: ‘They all love the organisations they are working for, and this love is mutual.’ ‘They do not hide these practices: they consider it as normal.’ ‘They believed in it, for the best interest of the organisation. Why? Because they are part of the organisation.’²⁵

4. Schaamte?

De drie eerste benaderingen (collusie, crisis, illegaal ondernemen) helpen ieder voor zich om het empirisch materiaal van de bouwcase te ordenen en te begrijpen. In die zin beschouw ik ze als aanvullend aan elkaar. Overigens verklaren ze geen van drieën het gedrag van ondernemers. Daar lijkt

toch eerder op te gaan wat Adam Smith zei, dat ondernemers onder elkaar eigenlijk niets anders kunnen dan samenspannen. ‘People of the same trade seldom meet together even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public or in some contrivance to raise prices.’²⁶

Redeneren vanuit het bestaan van culturele feiten, zoals Varese, Van Gunsteren, Douglas en anderen doen, geeft daarnaast een bevredigend antwoord op de vraag waarom bouwondernemers zich voor en tijdens de enquête zo opstelden als ze deden. Ze weten niet beter, is dan het antwoord. En omdat ze niet beter weten, kunnen ze er eigenlijk ook niet mee zitten.

Of is er toch iets van schaamte? Lane citeert een officier van Justitie in Italië, die in die richting wijst: ‘Convincing a Mafioso to talk about his criminal past is like asking him to speak about the most intimate facts of his life. He talks easily about normal things but has reservations about the intimate details.’²⁷

Bouwondernemers hebben het evenwel niet over schaamte. In hun systeem van classificeren wat goed en slecht is, zijn de onregelmatigheden niet goed, maar ook niet slecht. Het zijn gewoon ‘fouten’.²⁸ Achteraf onhandig.

En nu weer snel over tot de orde van de dag.

Hoofdstuk 11

Ontkennen

1. Ontkenningen

De Maastrichtse criminoloog Van den Heuvel gaat in een deelrapport van de enquêtecommissie in op neutralisaties.¹ Neutralisaties zijn argumenten die daders hanteren om achteraf hun gedrag te rechtvaardigen.

Over dat ontkennen heeft Cohen een indrukwekkend boek geschreven, *States of denial*. Ontkennen omschrijft hij als volgt: ‘Denial is understood as an unconscious defence mechanism for coping with guilt, anxiety and other disturbing emotions aroused by reality.’² Er bestaat ‘an unspoken collusion to ignore (or pretend to ignore?) the subject.’³ ‘Statements of denial are assertions that something did not happen, does not exist, is not true or is not known about.’⁴ Alle organisaties kennen vormen van ‘cover-up and lying. Such collective denials results from professional ethics, traditions of loyalty and secrecy, mutual reciprocity or codes of silence. Myths are maintained that prevent outsiders knowing about discreditable information; there are unspoken arrangements for concerted or strategic ignorance. It may be convenient not to know exactly what your superiors or subordinates are doing.’⁵ M.A. Milburn en S.D. Conrad stellen: ‘As individuals and as a nation we use denial to avoid unpleasant realities, often by lying to others and to ourselves about the true nature of reality.’⁶ Opnieuw Cohen: ‘People react as if they do not know what they know. Or else the information is registered – there is no attempt to deny the facts – but its implications are ignored. People seem apathetic, passive, indifferent and unresponsive – and they find convenient, rationalizations to explain themselves.’⁷

2. Argumentaties

In de criminologie is er een vijftal argumenten dat gebruikt wordt ter rechtvaardiging van crimineel handelen⁸:

- denial of injury
- denial of the victim
- denial of responsibility
- condemnation of the condemners
- appeal to higher loyalties.

Het eerste argument ('denial of injury') gaat van het volgende uit: 'Iedereen doet het, wij dachten dat wat wij deden geen kwaad kon.' Het is van belang beide typeringen, omdat ze toch wezenlijk iets anders zeggen, van elkaar te onderscheiden. Het argument: 'iedereen doet het' verwijst vooral naar het groepsgedrag. Dat wat we eerder 'culturele feiten' noemen. Dit deel van de stelling wordt door bouwondernemingen volmondig overgenomen. Sterker nog, juist omdat iedereen het deed, was het onmogelijk om niet deel te nemen. Het wijzen naar de groep, de traditie van de groep en zelfs de cultuur van de groep ('het zit in onze genen') werd zeker in de beginperiode van de onthullingen als defensieel betrokken. Wanneer directeur Veerman van Koop Tjuchem gevraagd wordt wanneer hij geconfronteerd werd met vooroverleg zegt hij: 'Dat is zo rond mijn geboorte. Mijn vader was aannemer, mijn grootvader was aannemer, mijn moeders vader was aannemer, mijn ooms waren aannemer. Het is mij met de paplepel ingegoten.'⁹ En zelfs nu nog worden in het midden- en kleinbedrijf de grote bedrijven die hun schaduwboekhoudingen begin 2004 bij de NMA hebben ingeleverd, beschouwd als verraders. De tweede typering, 'wij dachten dat wat deden geen kwaad kon', sluit beter aan bij het 'denial of injury'. Het is het ontkennen dat men met wat men deed onrecht aan een ander heeft aangedaan.

Het tweede argument ('denial of the victim') komt erop neer dat opdrachtgevers absoluut niet geschaad zijn. Dit argument wordt nog steeds door alle bouwondernemers verkondigd. Deels omdat ze er van overtuigd zijn: 'Immers, wij hadden geen op winstmaximalisatie gericht kartel, maar een onderlinge ruilmarkt van werk. Als we dit onze Angelsaksische collega's uitleggen, dan lachen ze ons uit,' aldus een anonieme bestuurder van een grote onderneming. Deels omdat ze met het oog op de claims natuurlijk niet kunnen zeggen hoe vaak het potlood is uitgescho-

ten. Met instemming citeert men dan vooral een ieder die in de openbaarheid heeft gezegd dat er van prijsopdrijving geen sprake kan zijn geweest. En die 8,8 procent prijsopdrijving, waar de enquêtecommissie op uitkomt, dat beschouwen bouwondernemers als lariekoek. Maar ook het tegendeel is niet bewezen. Zo laat het AVBB in juni 2003 weten dat het er niet in is geslaagd om de conclusie dat de prijsopdrijving 8,8 procent is geweest te weerleggen.¹⁰ In dit artikel in *Het Financieele Dagblad* wordt een ingewijde opgevoerd: 'Als de gemiddelde prijsopdrijving niet 8,8 procent bedroeg, wat was het dan? Of je moet het terugbrengen naar nul, of je moet met een ander cijfer komen.'¹¹

Geen bouwondernemer ontloopt thans de verantwoordelijkheid voor zijn handelen ('denial of responsibility'). Men accepteert dat er boete moet worden gedaan. Verontwaardiging is er over de selectiviteit waarmee het OM een beperkt aantal grote bedrijven en een groepje directeuren en werknemers vervolgt. Men vindt het een schande dat slechts vier bedrijven worden vervolgd, omdat iedereen meedeed. En nog erger vindt men het dat een handjevol directeuren en medewerkers *en plein public* als misdadigers behandeld worden, terwijl iedereen het deed. Bovendien, wordt gesteld, handelden de betrokkenen in het belang van de onderneming en niet vanuit het eigen belang. 'Ze zijn er zelf niets wijzer van geworden,' is een veelgehoord argument. Voorts wordt er wel op gewezen dat het raar is dat de handhavers zich eerst helemaal niet met de bouw bemoeien en dan volop. Forensisch specialist C. Schaap verwondert zich daar ook over, maar snapt het wel: 'Het OM doet aan *case screening*: als een onderwerp tot veel maatschappelijke onvrede leidt, krijgt het prioriteit.' Een belangrijk delict dat meestal blijft liggen is 'horizontale fraude', malversaties tussen bedrijven, waarbij de overheid niet is betrokken. 'Zo er al aandacht is voor fraude, beschermt de overheid vooral de eigen belangen, de eigen kas. Bij de bouwfraude heeft de overheid teveel betaald, dus wordt er een mega operatie van Justitie op touw gezet. Daar wordt veel moeite voor gedaan, daar is Justitie geïnteresseerd. Maar handelingen tegen een private kas, daar heeft Justitie geen belangstelling voor.'¹²

Dat de overheid door het systeem te gedogen ('elke opdrachtgever wist dat wij aan tafel zaten') een klimaat heeft laten ontstaan waarin bouwers onderlinge afspraken maakten, beschouwt men toch eigenlijk als bewijs dat het niet (volledig) de schuld van de bouwers is. Als de overheid vanaf het begin streng had opgetreden, was er duidelijkheid geweest. Nu dat

niet zo was moet men bouwondernemers niet kwalijk nemen dat ze af en toe wat harder reden. Ook econoom E. van Damme heeft hierop gewezen.¹³ Dit laat overigens onverlet dat bouwondernemers intussen breed uit toegeven dat het buitengewoon onverstandig is geweest om na 1992 door te gaan met onderlinge afspraken.

Dat er sprake was van ‘overmacht’, dat men zich niet kon onttrekken aan het systeem op straffe van financiële ondergang, is en blijft nog steeds een breed verkondigde mening. Het ‘appeal to higher loyalties’ was dus wel degelijk een relevant argument. Stansbury wijst erop dat illegaal handelen in de bouw als de norm wordt gezien en dat zelfs fatsoenlijke ondernemers geen andere keuze in de bouw lijken te hebben dan mee doen: ‘It is striking how many people working in the construction sector either accept the status-quo, or make no attempt to change it. Bribery and deceptive practices are so engrained that they are often accepted as the norm. Bribery is frequently a routine business cost that many companies expect to include in the contract price. The fact that so many businesses in construction routinely pay bribes or engage in deception makes it very costly for any one company to act with integrity since that company would risk losing out to its less scrupulous competitors. As a result, many companies find themselves in a vicious circle in which they engage in corruption, often reluctantly, as a defensive measure against the corrupt practices of other companies.’¹⁴

3. Weten en onverschilligheid

Cohen voegt aan de ‘core five techniques of neutralization’ nog twee technieken toe. ‘Denial of knowledge’ en ‘moral indifference’. Cohen maakt een onderscheid tussen ‘gewone’ criminelen en wetsovertreders die handelden vanuit ‘overtuiging’ of ‘gewenning’. ‘Ordinary offenders claim mistaken identity and use endless legalistic strategies to achieve a not-guilty verdict. Smoking gun in hand, they struggle with astonishing persistence and ingenuity against admitting to have done anything that they knew to be criminal. We should not expect to hear this from ideological perpetrators: they knew exactly what was happening and what they did, it was justified at the time, and in retrospect still is.’¹⁵

Cohen wijst erop dat daders en omstanders vaak samenspannen. De omstanders weten er van en kijken (ook) de andere kant op. Samen net

doen alsof er niets aan de hand is, is een gebruikelijk mechanisme. ‘Perpetrators and collusive bystanders are caught in the web of denial.’¹⁶ Ook in de Nederlandse bouw was dit aan de orde: bouwondernemers overtraden de mededingingswetgeving en veel overheidsopdrachtgevers en politici wisten daar van, maar ‘ontkenden’ het.

Onderdeel van ‘ontkennen van weten’ is ook verhullend taalgebruik. Daders gebruiken andere termen om te verhullen waar het om gaat. De inspanningen die bouwondernemers deden om tijdens de verhoren van de parlementaire enquête tot elke prijs het woord ‘geld’ te vermijden, is illustratief. Het ging om: pepernoten en monopolygeld. ‘The text allows the author to disavow its meaning and the audience to claim that they did not understand it.’¹⁷ ‘Only among themselves could the “bearers of secrets” talk in uncoded language.’¹⁸

Ruggiero wijst erop dat wij witte-boordencriminelen vaak niet beschouwen als echte criminelen. Ze zijn voor een groot deel fatsoenlijk, maar doen ook een klein beetje foute dingen. We oordelen milder, omdat we de daders toch beschouwen als behorend tot onze eigen groep.¹⁹ Opmerkelijk is dat daders er ook zo mee omgaan.

Dit wordt nog eens versterkt omdat in veel gevallen van witte-boordencriminaliteit het bedrijf bestraft wordt en niet de dader. Vaak volgt er zelfs geen interne disciplinerende maatregel. Daarmee wordt het overtreden van de wet door witte boorden relatief ongevaarlijk. Wezenlijk anders is dat voor criminele organisaties. Daar worden altijd de daders vervolgd. Fisse en Braithwaite verbazen zich over ‘the ease with which corporate defendants can pay a fine and walk away from internal disciplinary action’.²⁰ Bedrijven worden doorgaans alleen maar veroordeeld tot een geldboete: ‘Corporate entities cannot be sent to jail in any realistic sense.’²¹ Tegelijkertijd worden geldboetes opgevat als ‘relatively minor cost of doing business’.²²

Daders van witte-boordencriminaliteit beschouwen hun daden zoals gezegd als een klein beetje fout. Bovendien wordt doorgaans het bedrijf bestraft. Dat geeft daders geen groot gevoel van ‘urgentie’. Het eigen handelen of kennis van het handelen van collega’s wordt vervolgens ontkend. Daders brengen ongewenste kennis onder in een ander ‘compartiment’. Cohen: ‘Perpetrators who are quite aware of the harm or immorality of what they are doing nevertheless consign these actions to a small self-contained compartment of themselves. This is not a Hollywood split-off per-

sonality, Mr. Evil, doing these terrible things, unknown to, and beyond the control of, the nice Ms. Good. The claim is not that the bad compartment is self-contained, unconscious or secret, but that it is small. In a moral atlas of our whole lives, this space is not significant; don't judge us just by this. In the moral ledger, the overall balance is in our favour.'²³

Daders en omstanders verdringen via ontkenningen wat zij weten en wat zij hebben gedaan: 'How can ordinary people do terrible things, and yet, during or after the event, find ways to deny the meaning of what they are doing. These denials play a causal role in allowing atrocities to be committed initially and allowing offenders to continue with the rest of their lives as if nothing unusual was happening.'²⁴ Dat is overigens nuttig, want het maakt het mogelijk verder te functioneren, maar het werkt ook verlamdend: 'At times, denial is useful; it allows us to withstand traumatic experiences and go on functioning, often quite effectively. This is the positive side of denial. But it also exacts a price. If we deny reality, if we don't feel the pain of what is happening, we don't act, even in the small ways available to us, to change those realities. Instead, we may construct alternatives to reality, fantasy-worlds that further betray our perception of what is really occurring.'²⁵

Vaak geven daders feiten gedeeltelijk toe, maar dat leidt overmijdelijk tot 'a mixture of blatant lies, half-truths, evasions, legalistic sophistries, ideological appeals and credible factual objections'.²⁶

4. Tien excuses

Van den Heuvel wijst er tenslotte ook nog op dat 'het eigenwereldkarakter in de bouw hoog is: men hanteert ook eigen spelregels die soms boven "state law" uitgaan.'²⁷ Ook Bovens stelt vast dat het moeilijk is aan groepsdwang te ontsnappen: 'Crucial in this case ("the excuse of social coercion") is the availability of alternative forms of behaviour.' 'It is not realistic to expect functionaries to behave as moral heroes.' 'In the case of functionaries, such a boundary is reached when we demand that they risk their life, health or domestic happiness in order to prevent organisational deviance.' Vaak is er hier sprake van dreiging. 'Often these threats are not even made explicit and "troublemakers" among the employees are driven by the exercise of social exclusion to hand in their resignations.'²⁸ Maar zegt Bovens, en dat heeft te maken met zijn theoretisch uitgangspunt dat individuen altijd een persoonlijke verantwoordelijkheid hebben: 'One

remains accountable for the fact that one got oneself into such a situation in the first place.'²⁹

Bovens classificeert de argumenten, die gebruikt worden om het handelen te rechtvaardigen, net iets anders dan Van den Heuvel en Cohen. Bovens onderscheidt tien excuses die daders kunnen hanteren als verweer:

1. I was just a small cog in a big machine.
2. Other people did much more than I did.
3. If I had not done it, someone else would.
4. Even without my contribution it would have happened.
5. Without my contribution it would have been worse.
6. I had nothing to do with it.
7. I wash my hands off the whole business.
8. I knew nothing of it.
9. I only did what I was told to do.
10. I had no choice.

Een groot aantal van deze excuses is, zoals ook al bleek bij Van den Heuvel, door bouwondernemers gebruikt. Alleen de excuses 2 en 5 worden niet gebruikt. Bovens wijst erop dat bij het zesde excuus vaak wordt gesteld, dat 'if they had to worry about what everyone else was doing, they would have no time left over for their own work.'³⁰ En het zevende excuus vat hij als volgt samen: 'According to this excuse, the key to the negative events lay completely in someone else's hands. That person's decision has created a situation for which the responsibility belongs exclusively and unconditionally to him and thus spares the other functionary any blame.'³¹ En over het achtste excuus ('the excuse of ignorance') stelt hij dat soms gewoon wordt georganiseerd, dat je er niet van af wilt weten.³² Ook Van Gunsteren wijst daar op: 'De politieke leider liet toe dat zijn getrouwen vuil werk opknaptten zonder dat hij daartoe expliciet instructies had gegeven. Als er iets mis ging en dit publiek werd, dan waren zij de klos en ging hij vrijuit. "I don't know, and I don't want to know," was het devies van leiders als Richard Nixon. De getrouwen stonden hem bij door te handelen in zijn geest, overeenkomstig zijn bedoelingen, waarbij het essentieel was dat die bedoelingen onuitgesproken bleven.'³³

Ook meer economische argumenten die door bouwondernemers worden gebruikt om hun gedrag te rechtvaardigen, worden uitgebreid door de commissie-Vos besproken en weerlegd.³⁴ De antropoloog Blok wijst

tenslotte nog op een ander type excuus. Door het vooral over het nuttig effect van het handelen te hebben, proberen mensen principiële én persoonlijke vragen te omzeilen. Jagers willen het bijvoorbeeld nooit hebben over de principiële vraag of jagen maatschappelijk nog wel acceptabel is of over de ‘kick’ van het jagen. “To justify hunting to their numerous critics, Dutch hunters point to their responsibilities for the preservation of game, the protection of agriculture and the conservation of nature in general. They emphasize the alleged utilitarian, instrumental, functional, practical aspects of their profession rather than the meaning and function that hunting has for them. Obviously, it is difficult to discuss these elements of a life-style and to explain how and why hunting also involves performance, sociability, entertainment and excitement.”³⁵ Bouwondernemers hebben het vooral over de nuttige effecten van hun handelen (continuïteit, bescherming tegen prijsbederf), maar nooit over de kick van het maken van deals in het kartels. Sommige bouwondernemers die daar wel over willen praten, worden direct enthousiast en vertellen vol trots hoe ze een ander te slim af waren en veel voordeel wisten te behalen.

5. Dubbelleven

Opmerkelijk is dat mijn hypothese dat er twee werelden waren, één van het legale en één van het illegale, door de betrokkenen niet als zodanig wordt herkend. Er was één wereld, waarin het legale en het illegale door elkaar heen liepen en het was verschrikkelijk belangrijk om naar buiten toe niet uit de school te klappen over het illegale. Voor de ondernemers zelf was juist de mix van beide de normale situatie. Van een dubbelleven is dan ook geen sprake vanuit de optiek van de betrokkenen.

Dat dubbelleven is wel op een andere manier aan de orde. Hoe kan het dat een ondernemer in zijn werk er andere waarden op na houdt dan thuis? A. Roddick, stichter van de Body Shop, spreekt in dit verband van schizofrenie. Juist door de morele vraagstukken binnen de onderneming strikt te scheiden van die van thuis, kunnen ondernemers overleven. ‘Roddick blames the “religion of maximizing profits” for business’s amorality, for forcing otherwise decent people to do indecent things. The managers who do these things are not monsters, Roddick says. They may be kind and caring people, loving parents and friends. Yet, as philosopher A. MacIntyre observed they compartmentalize their lives. They are allowed, often compelled, by the corporation’s culture to disassociate them-

selves from their own values – the corporation, according to Roddick “stops people from having a sense of empathy with the human condition”; it “separates us from who we are”.’³⁶

Mijn observatie is dat bouwondernemers ook zo handelden. In contacten met buitenstaanders en privé handelen zij als gewetensvolle burgers, terwijl zij als functionaris in de onderneming zonder bedenkingen de wet overtreden. Juist door onbewust regelmatig de knop om te zetten, kan één en dezelfde persoon in twee verschillende werelden ‘acteren’.

Maar dan nog de vraag hoe het komt dat die gewone burgermannen toch dat dubbele leven leidden voor 2001? Of moeten we daar eigenlijk verder niets achter zoeken en gaat het om mannen die vanwege hun carrière ook (veel) foute dingen deden en verder verschrikkelijk normaal waren?³⁷

Normaal? En dat zwijgen dan over die heimelijke praktijken? Natuurlijk, de groep dwingt dat af.³⁸ Maar zonder gevaar voor het eigen leven of eeuwige broodroof, had iedereen er toch mee kunnen stoppen? En dan zijn we weer bij de eigen verantwoordelijkheid van Mark Bovens.

Hoofdstuk 12

Conclusies deel 3

1. Collusie

De onregelmatigheden in de bouw vonden plaats tegen de achtergrond van collusie tussen politiek, ambtenaren en bouwondernemers. Tot 1992 was er een gemengd model van legale samenwerking van bouwondernemers onderling en van illegale samenspanning. Na 1992 werd ook het legale deel als strijdig met Europese mededinging beschouwd. Daarmee was niet alleen de samenspanning illegaal, maar ook de samenwerking.

Veel politici en ambtenaren wisten voor en na 1992 van de illegale samenspanning van bouwondernemers. Een deel was onderdeel van de samenspanning omdat zij zich liet smeren en fêteren, een ander deel haalde zijn schouders op. Zij accepteerden dat, negeerden dat, keken weg of wilden het niet weten.

Cruciaal is geweest dat noch de politiek, noch de overheidsorganisatie met zijn toezichhoudende organen, noch het Openbaar Ministerie zich tot november 2001 druk heeft gemaakt over het verzwegen ondernemen in de bouw. Er bestond kennelijk consensus 'dat het zo goed was'. Pas de winstmaximalisatie van het project Schiphol tunnel en de openbaring van de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem zorgden ervoor dat een aantal politici en de media de kat de bel aanbonden.

2. Crisis

Wat aanvankelijk door bouwondernemers als vervelende incidenten werden beschouwd, groeide in enkele maanden uit tot een systeemcrisis in de bouw. Het kartel stortte in, reputaties van bedrijven en ondernemers werden beschadigd, de prijzen daalden met tientallen procenten, overheidsopdrachtgevers stelden zich vijandig op, de ondernemers van het verzwegen ondernemen wisten met de nieuwe marktverhoudingen (concurrentie?) geen raad.

Vergelijking met andere parlementaire enquêtes blijkt achteraf leerzaam. Mechanismen zijn herkenbaar: de snelheid waarmee de crisis zich ontwikkelt, het stap voor stap ontdekken van de onderste steen, de rol van media en een aantal politici als crisismakelaars én voorspelbaar gedrag van de betrokken actoren, zowel aan publieke zijde (struisvogels) als aan private zijde (ontkenners).

Belangrijk is ook de vaststelling dat bouwondernemers niet op een dergelijke systeemcrisis waren voorbereid en er in hun handelen ook geen raad mee wisten. Juridische adviseurs hadden een grote invloed op het gedrag van ondernemers. Overigens ook politici en ambtenaren wisten met de crisis geen raad, zeker niet tegen het decor van de politieke instabiliteit in 2002 en 2003.

3. Illegaal ondernemen

Dat bouwondernemers met hun legale ondernemingen illegale activiteiten bedreven is overduidelijk. Dat deze witte-boordencriminaliteit (organisatiecriminaliteit) van een andere orde zou zijn als georganiseerde criminaliteit is niet staande te houden. De gepleegde onrechtmatigheden behoren centraal te staan in de beoordeling van wat er gebeurd is, niet de vermeende reputatie van de daders. Het 'parttime plegen van onregelmatigheden' door verder respectabele heren verschilt daarmee niet van wat 'professionals in het criminele circuit' doen.

Legale ondernemingen die illegale activiteiten plegen, lijken sterk op illegale ondernemingen, die ook legale activiteiten ondernemen. Ook hier zijn mechanismen herkenbaar. Geslotenheid. Vergelijkbare codes, zoals 'zwijgen' en onderlinge betrouwbaarheid. Verhullend taalgebruik. Eigen systemen van disciplineren. En zelfs vergelijkbare opvattingen over rekrutering. Belangrijk verschil is dat het Nederlandse kartel kon functioneren op basis van sterk onderling vertrouwen en daarom geen dreiging met geweld nodig heeft gehad om de gelederen gesloten te houden en het systeem intact te houden.

In combinatie met collusie leidt dit overigens tot een opmerkelijke conclusie. Op Sicilië is de maffia nodig om politiek en Justitie op afstand te houden zodat het bouwkartel kan functioneren. In Noord-Italië kocht het bouwkartel via financiering van politieke partijen en politici een voorkeurspositie bij het verkrijgen van werk. In Nederland keken politiek en ambtenaren gratis de andere kant op en kon het kartel ongestoord zijn gang gaan.

4. Culturele feiten

Bouwondernemers ‘woonden’ zo in hun eigen groep dat ze niet beter wisten. Ondernemers in de bouw schiepen hun eigen culturele feiten, die hun gedrag rechtvaardigden en die hen vanuit de slachtofferrol dwongen zichzelf te verdedigen tegen ‘monopsonie’, het zogenaamde prijsdictaat van de almachtige overheid.

Door een onderscheid te maken tussen ‘echte’ feiten en culturele feiten wordt duidelijk dat elke groep zijn eigen feiten schept en die vervolgens als normaal beschouwt. Ook hier zijn mechanismen zichtbaar die onderzocht zijn bij vergelijkbare gesloten groepen. Bouwondernemers vonden veel ‘normaal’: vooroverleg, rekenvergoedingen, smeren en fêteren, prijsverbetering, verzwijgen van op voorhand zichtbare omissies en fouten in een bestek, enzovoort. Dat de grens tussen legaal en illegaal daarmee een vloeiende was geworden, deed er niet toe. Ook dat was normaal.

Bouwondernemers bleven onder alle omstandigheden loyaal aan de groep. Zelfs tegenstanders van het kartel en ondernemers die kartelafspraken meden, peinsden er niet over om te ‘klikken’. Zo hielden ondernemers elkaar gevangen en dat maakte stoppen moeilijk. Pogingen om daadwerkelijk met het verzwegen ondernemen te stoppen liepen dan ook op niets uit.

5. Ontkennen

Natuurlijk wisten bouwondernemers dat er na 1992 een clandestien systeem van zelfregulering was. Alle pogingen om dat te verhullen zijn klassiek. In de literatuur over ‘denial’, het ontkennen, zijn vrijwel alle mechanismen uitputtend beschreven. Zowel daders als omstanders zullen altijd proberen hun rol te minimaliseren, ter discussie te stellen dat ze op de hoogte waren, feiten bagatelliseren, enzovoort.

Dat ontkennen is overigens noodzakelijk om ‘gewoon’ verder te kunnen leven. Dus wat bouwondernemers deden (de fatsoenlijke burger zijn én het illegaal ondernemen verzwijgen) is begrijpelijk. Tegelijkertijd werkt het kennelijk zo dat het illegale handelen dan onderdeel uitmaakt van een specifiek ‘compartiment’ van het leven. Een deel waar je niet met buitenstaanders over praat en waar je je (wellicht) zelfs voor geneert (omdat je weet dat ‘het’ ‘fout’ is). Het is dan wel noodzakelijk dit compartiment

voor te stellen als klein, als uitzonderlijk, als noodzakelijk in de beroepsuitoefening.

En daar zit dan meteen ook het duiveltje. ‘Beproefd fatsoen’ veronderstelt een ‘geïntegreerde persoon’: ‘Iemand die blijft doen wat in een rol normatief van hem verwacht wordt als de omstandigheden minder gunstig worden en als vele anderen om hem heen dat niet doen.’¹

Hoofdstuk 13

Het nieuwe zaken doen met de overheid

In deze slotbeschouwing schets ik een perspectief voor de bouwnijverheid. Dit ontwerp van het nieuwe zaken doen met de overheid volgt niet dwingend uit voorgaande hoofdstukken, maar is daardoor wel geïnspireerd en daarmee niet in strijd. Dit hoofdstuk gaat dan ook niet over de periode van het verzwegen ondernemen of over de bouwcrisis die zich voltrekt van 2001 tot 2005. Nee, het gaat over de positionering van de bouw in de nabije toekomst. Centraal in dit hoofdstuk staat het nieuwe zaken doen met de overheid. Mijn conclusie is dat daar een belangrijke sleutel ligt om van de bouw een normale bedrijfstak te maken.

Daarnaast formuleer ik in dit hoofdstuk een aantal algemene aanbevelingen, die richting moeten geven aan het handelen van overheidsopdrachtgevers en bouwbedrijfsleven. Deze aanbevelingen volgen uit de eerder in dit boek gegeven analyse.

1. Ondernemen in het publieke domein

De parlementaire enquête naar onregelmatigheden in de bouwnijverheid gaat over de vraag hoe de overheid als opdrachtgever om moet gaan met opdrachtnemende, private partijen. Omgekeerd luidt de vraag hoe private ondernemingen dienen te opereren in het publieke domein.

Ondernemen in het publieke domein is in Nederland eigenlijk nooit een issue geweest. Het was vanzelfsprekend dat ondernemingen opdrachten uitvoer(d)en voor de overheid. En verondersteld werd en wordt dat overheid en marktpartijen netjes met elkaar omgaan.

De parlementaire enquête maakt duidelijk dat dit in de bouw niet (altijd) zo is.

De problematiek van de bouwcrisis is zo ingrijpend, omdat de publieke opinie en de politiek de conclusie hebben getrokken dat bouwondernemingen de overheid systematisch benadeeld hebben. De verontwaardig-

ging is groot omdat overheidsgeld geld van ons allemaal is: het bouwbedrijfsleven had de overheid financieel niet mogen benadelen.

Dit is de kern van de zaak: het gaat om de spelregels in het economisch verkeer tussen private ondernemingen en de overheid. Wat mag wel en niet? Wat kan wel en niet? En wat doe je (nu eenmaal) niet?

De bouw zal serieus moeten zoeken naar een nieuwe manier van zaken doen met de overheid, 'business to public' (B2P).

De politiek roept de bouwsector op tot zelfreiniging en een cultuuromslag, tot integriteit en tot gezonde marktverhoudingen. Dat klinkt allemaal mooi, maar niemand lijkt op dit moment helder te kunnen formuleren wat de bouwsector nu concreet moet doen om zijn reputatie te herstellen. Op managementscholen zijn de moderne bouwondernemers onderwezen in allerlei marketingconcepten. Van 'business to consumer' (B2C) tot 'business to business' (B2B). Zaken doen met de overheid is kennelijk B2B, maar daar blijkt het juist fout te zijn gegaan. Dat RABO de Tour de France benut als marketinginstrument naar relaties vindt niemand vreemd. Dat ABN AMRO zo'n succes heeft met het gebruik van het Rotterdam Open voor zijn relatiemanagement, is eveneens normaal. Dat relatiebeheer heet tegenwoordig in de bouw 'smeren en fêteren' en het is niet langer gepast dat bouwbedrijven publieke functionarissen zo benaderen.

Toch is men in de marktsector gewend zo te opereren. Geprobeerd wordt bestaande klanten en relaties meer te binden en nieuwe te interesseren. Iedereen snapt dat. En niemand vindt het raar dat hieruit nieuwe zakelijke transacties ontstaan. Er zal dan ook nooit een parlementaire enquête komen naar de wijze waarop RABO en ABN AMRO proberen hun klanten en relaties aan zich te binden. Ook het relatiebeheer van een bouwtoeleveringsbedrijf dat opdrachtgevers in de bouw (meestal bouwondernemingen) gunstig probeert te stemmen, heeft betrekking op relaties tussen private partijen – op B2B dus en daarmee op iets dat vanuit marketingoptiek volstrekt logisch is. Ondernemen in het private domein kent (kennelijk) andere spelregels dan in het publieke. Niet wettelijk, maar moreel.

Bouwondernemers hebben de 'fout' begaan om wat in het private verkeer (kennelijk) normaal is ook als handelswijze te kiezen in de relatie met overheidsopdrachtgevers.

Hoogste tijd dus voor het opnieuw doordenken van het privaat ondernemen in het publieke domein.

2. Spelregels

Ondernemen in de publieke sector moet voldoen aan specifieke spelregels:

- geen benadeling van de publieke sector;
- waar voor je geld leveren is uitgangspunt;
- betrokkenheid bij maatschappelijke vraagstukken is onontbeerlijk;
- begrip voor de ingewikkelde processen bij de overheid is noodzakelijk;
- actief meehelpen om procedures te vergemakkelijken is vanzelfsprekend;
- (extra) economische voordelen worden gedeeld of opnieuw maatschappelijk ingezet;
- er is een brede verantwoordelijkheid (beperken maatschappelijke kosten, hinder en overlast).

Overigens veronderstelt dit wel dat ook ambtenaren en politici richtlijnen voor het handelen hanteren.¹

Eigenlijk is een allereerste vereiste dat je als bouwondernemer een beetje van de publieke zaak moet houden. Maar ook dat is eigenlijk zo logisch als wat. Zeggen de marketingleerboeken niet dat het om 'to add value for the customer' gaat, om 'client driven attitudes', om 'serving the customer'. En dat kan toch eigenlijk alleen maar als je om je publieke klanten geeft en je echt verdiept in hun (publieke) vraagstukken.

Voor of met de overheid werken, vergt dan ook nieuwe bouwondernemers.

Van bouwondernemers nieuwe stijl mag verwacht worden dat ze gedreven worden bij te dragen aan de publieke zaak. Het gaat er niet om alleen maar aan de overheid te verdienen, maar om door maatschappelijk waarde toe te voegen zowel de continuïteit van de onderneming te waarborgen als trots te zijn op het bijdragen aan de inrichting en vormgeving van Nederland. Persoonlijke betrokkenheid bij de publieke zaak is dan ook randvoorwaarde voor toekomstig succesvol ondernemerschap in de bouw. En dan hebben we het dus over de persoonlijke verantwoordelijkheid en integriteit van de bouwondernemer.

3. Transparantie

Juist omdat de samenleving van mening is dat de bouw de overheid financieel benadeeld heeft, is het zaak in financieel opzicht optimale transparantie na te streven. Als de overheid een eerlijke prijs wil, is het normaal dat een onderneming tegelijkertijd een fair rendement mag behalen. Door de parlementaire enquête lijkt het onmogelijk deze twee belangen thans te verzoenen: de overheid gaat voor de laagste prijs, bouwondernemingen proberen te overleven door niet te veel slechte projecten te verwerven. Het wantrouwen tussen opdrachtgevers en bouwsector én de economische malaise versterken elkaar en zorgen op dit moment voor hyperconcurrentie. De verwachting is dat dit zowel maatschappelijke voordelen (lagere gunningsprijzen, sanering overcapaciteit) als nadelen (toename faillissementen en ontslagen) zal hebben. Als gevolg daarvan zou het aantal aanbieders wel eens sterk kunnen afnemen en de concentratie in de bouw kunnen toenemen. De sanering in de bouw is overigens nog steeds niet zichtbaar. Herstel van enigszins normale marktverhoudingen wordt verwacht, maar blijft vooralsnog uit.

Op korte termijn is hyperconcurrentie dus nog steeds de norm. Op middellange termijn is normalisatie van marktverhoudingen niet alleen te verwachten, maar ook wenselijk. Een gezonde bouwsector (met fatsoenlijke rendementen en een goede internationale concurrentiepositie) is van vitaal belang voor de Nederlandse economie.

Openheid van kosten en opbrengsten is noodzakelijk om te komen tot herstel van vertrouwen van de publieke sector in de bouw. Bouwondernemers zullen in dat kader moeten leren (gegarandeerde) prijzen af te geven voor een eindproduct, op te houden met het jagen op 'meerwerk', openheid te geven over opslagen, maar ze zullen vooral het lef moeten hebben om niet in te schrijven op financieel oninteressante projecten. De samenleving heeft behoefte aan bouwondernemers die bij oplevering van een project melden dat ze minder budget hebben nodig gehad.

Dat betekent al met al openheid van zaken over de financiële exploitatie van een project, zowel wat betreft de kosten als de opbrengsten. En dit is geen ideologisch uitgangspunt (want dan zouden we net zo goed alle bouwbedrijven kunnen nationaliseren), maar een pragmatisch uitgangspunt. Zonder transparantie wordt het vertrouwen tussen overheid en bouwsector in deze fase, net na de bouwcrisis, niet hersteld. Zolang de ene partij er (kennelijk) belang bij heeft niet in zijn boeken te laten kijken, kan vertrouwen met die andere partij niet worden hersteld.

4. Publiek opdrachtgeverschap

Voor de overheid als opdrachtgever zou het vanzelfsprekend moeten zijn dat de bouw toegevoegde waarde levert, met nieuwe contractbenaderingen komt en via doorbrekende oplossingen bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke knelpunten. De overheid als opdrachtgever zou vernieuwingen in de bouwnijverheid mogelijk moeten maken door een open, flexibele marktbenadering.

Daarbij moet de overheid zich realiseren dat vernieuwen betekent: risico's nemen, fouten maken en leren van die fouten.

Daarmee breekt de overheid radicaal met het huidige, postenquêtegedrag, dat gekenmerkt wordt door formalisme, angsthazerij, inefficiënte oplossingen en een houding van 'waarom makkelijk als het ingewikkeld kan'. Dat lijken harde woorden, maar aan de kant van de publieke opdrachtgevers is er na de parlementaire enquête sprake van een enorme verkramptheid. Van een creatieve benadering van het oplossen van allerlei vraagstukken die te maken hebben met de inrichting van Nederland is in de verste verte geen sprake.

Zonder open benadering van publieke opdrachtgevers kunnen grote delen van de bouw niet veranderen. Wat heeft het voor zin in te zetten op B2P als nieuwe ondernemingsbenadering, als overheidsopdrachtgevers niet geïnteresseerd zijn in andere oplossingen dan beschreven staan in een gedetailleerd bestek? Waarom zouden bouwondernemingen met gegarandeerde prijzen voor eindproducten komen als het voor aanbestedende ambtenaren beter scoren is om in het ene jaar met een zeer lage gunningsprijs te komen en jaren later pas te hoeven melden wat de (voorspelbare) meerkosten zijn geworden? Waarom zouden ondernemingen investeren in alternatieve aanbiedingen als opdrachtgevers het allemaal veel te ingewikkeld vinden om te vergelijken op basis van kwaliteit in plaats van het veel eenvoudiger criterium van prijs?

De overheid vraagt van de bouw een cultuuromslag, maar dat kan alleen slagen als ook overheidsopdrachtgevers structureel veranderen.

5. Het mes snijdt aan twee kanten

Voor dit veranderingsproces in de bouw is een groep toonaangevende ondernemers nodig die de leiding neemt. Zij zullen met hart en ziel en

met toewijding moeten pleiten voor vernieuwing van de sector en met hun bedrijven het voorbeeld moeten geven. Zij zullen de overheid moeten verleiden tot ander opdrachtgeverschap. Zij zullen de toon moeten zetten in het terugwinnen van het vertrouwen. Primair bij overheidsopdrachtgevers, maar natuurlijk ook bij de samenleving.

De crisis in de bouw die zich vanaf 2001 in alle heftigheid heeft gemanifesteerd kan derhalve worden benut om de sector te veranderen. De positie om dat anno 2005 te doen is weliswaar lastig (de waarden over en weer divergeren sterk), maar bedrijven die voor de overheid willen werken hebben geen keus.

Inzet daarbij is:

- de bouw is betrouwbaar (integer, afspraak is afspraak, waar voor je geld, op tijd en veilig);
- de prijs is correct (dat vereist openheid in de prijsvorming);
- de bouw is een moderne dienstverlenende sector (die waarde toevoegt, zaken als hinder en overlast tot het minimum beperkt en dienstbe-ton in ere heeft hersteld).

Een stimulerend ondernemingsklimaat voor de bouw is noodzakelijk. Vernieuwing van de bouw is geen zaak van alleen de bedrijven, maar juist vanwege de contractsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een proces tussen overheid en markt. Voor een goed ondernemingsklimaat zijn hoog opgeleide werknemers, goede competitieve randvoorwaarden in Europees perspectief én simpele en eenduidige regelgeving noodzakelijk. Maar wat vooral nodig is, zijn veeleisende overheidsopdrachtgevers die vernieuwing uitlokken, die hun zaakjes (vooral ook de steeds ingewikkelder procedures) beheersen en die vervolgens creatief en met een beetje lef zorgen dat regels en praktijk passen.

6. Aanbevelingen

De bouw is een sector die vatbaar is voor onregelmatigheden. Het is de kunst een goede balans te vinden tussen (handhaving van) strenge regels voor mededinging en integriteit enerzijds en een gezond ondernemingsklimaat anderzijds. Het zoeken is dus naar een evenwicht tussen zekerheden en flexibiliteit, zoals overigens zo vaak het geval is. Bij het vinden van dat evenwicht zullen fouten worden gemaakt. Zolang openlijk over die

fouten verantwoording wordt afgelegd en er van geleerd wordt, is daar niets mis mee.

Wetenschappers zijn in het algemeen tamelijk sceptisch over de veranderingseffecten van een parlementaire enquête. Er is volgens hen na een crisis altijd een sterke neiging om terug te keren naar de oude situatie.

Lessen zijn dan ook dat er een overheidsbenadering nodig is, waarin gebroken wordt met collusie, bouwbedrijven zwaar worden getoetst op integriteit en handhaving strikt is. Voor de Nederlandse situatie lijkt het meest geëigende instrumentarium:

- scherpe handhaving van integriteit, zowel aan publieke als private zijde;
- actief (en vooral snel) optreden van OM en NMA bij overtredingen van het strafrecht of de mededingingswetgeving. Niet alleen op bedrijfsniveau, maar ook op het niveau van verantwoordelijke functionarissen;
- daadwerkelijke professionalisering van het publieke opdrachtgeverschap;
- aanbestedingsbeleid enerzijds voor standaardproducten als inkoopbeleid (laagste prijs), anderzijds als instrument voor uitdagend opdrachtgeverschap (*best value*).

Concurrentie

Strenge handhaving van mededinging is de enige remedie om te voorkomen dat bedrijven onderling samenspannen. Zonder dreiging met en zodanig toepassing van sancties is de verleiding over het algemeen voor veel ondernemers te groot. Buitenlandse voorbeelden laten zien dat strenge handhaving van mededinging in de bouw essentieel is. Lakse handhaving schept in de bouw een voedingsbodem voor illegale activiteiten.

Dat vergt een cultuur waarin ondernemingen elkaar niet (langer) de hand boven het hoofd houden, maar wetgeving belangrijker vinden dan de groep. Immers, de schoonmaakactie in de bouw heeft zich tot nu toe vooral gericht op het middelgroot en groot bedrijf, terwijl het kleinbedrijf in de schaduw is gebleven. Bouwondernemers zullen psychologisch over de drempel heen moeten dat ‘elkaar erbij lappen’ minder erg is dan wetsovertreding en het toestaan van een permanente (wan)toestand in de bouw, waarin onregelmatigheden aan de orde van de dag zijn. En overigens leiden tot prijsbederf (beunen), een slecht imago (zwart werk) en natuurlijk broodroof (want de meeste illegale omzet is derving van legale omzet).

Van de NMA vergt dat dezelfde alerte houding als die men thans heeft in de vaststelling van de boetes aan de bouwondernemingen. Snel, scherp, zakelijk. Belangrijk is echter wel dat de NMA niet weer in slaap valt, zoals vóór 2001 het geval was.

Opdrachtgevers mogen niet langer onder een warme deken met opdrachtnemers. Tegelijkertijd is de smetvrees die opdrachtgevers nu soms lijken te hebben van bouwondernemers ook merkwaardig. Opdrachtgevers moeten inhoud geven aan een zakelijke relatie met bouwondernemers. En logisch is het dat mededinging daar – zeker ook vanuit de maatschappelijke wens dat overheidsmiddelen efficiënt worden ingezet – onderdeel van uitmaakt. Maar mededinging is meer dan laagste prijs en kan wel eens meer gediend zijn bij een prijsvraag met een beperkt aantal aanbieders dan bij openbare aanbesteding.

Integriteit bouwondernemers

De bouw zal af moeten van het imago dat het een louche bedrijfstak is. In het meest recente imago-onderzoek van Bouwend Nederland associëren veel Nederlanders de bouw met fraude. In mijn advieswerk stel ik vast dat veel bedrijven de discussie over integriteit eigenlijk onzin vinden, maar als het dan toch moet bereid zijn om vast te leggen dat ze zich aan de wet zullen houden.

Integriteit is nog betekenisloos in de bouw. Zolang bouwvakkers beunen, met busjes van de baas en gejatte bouwmaterialen en dit alles met toestemming of een dichtgeknepen oog van de werkgever, dan komt het natuurlijk nooit goed.

De bouw zal werk moeten maken van integriteitsbeleid. Niet alleen moet mededinging gegarandeerd zijn, maar ook andere onregelmatigheden en onveilig werken moeten uitgebannen worden. Een aantal duistere autosloperijen, waar altijd cash betaald moest worden, heeft zich ontwikkeld tot betrouwbare leveranciers van schaarse onderdelen met een pinapparaat. Daar hebben we het over.

Met alleen een integriteitscode (die nog lang niet breed genoeg is ingevoerd) is de bouw er dus niet. In bedrijven zal werk moeten worden gemaakt van integer handelen op alle niveaus. Zo mogen ondernemers niet langer toestaan dat hun personeel na 16.00 uur een eigen illegale onderneming heeft.

Voorts moet integriteit niet alleen beperkt worden tot de eigen onderneming, maar ook betrekking hebben op de contractsrelaties met

onderaannemers en leveranciers. Nogal eens zijn bouwondernemers ‘slechte’ opdrachtgevers, die door hun inkoopbeleid andere ondernemers voor het blok zetten.

Waar het bij integriteit uiteindelijk om gaat is goed verwoord door A.W. Musschenga. Centrale begrippen bij hem zijn consistentie en coherentie. ‘We willen er zeker van zijn dat we iemand in een rol kunnen vertrouwen, ook in situaties waarin hij onder druk komt te staan of waarin hij aan verleidingen wordt blootgesteld. En we willen dat vooral weten als wij de afhankelijke en dus meest kwetsbare partij in een relatie zijn.’² ‘Daarom zou ik integriteit “beproefd fatsoen” willen noemen. In de Aristotelische visie op deugden is een deugdzaam iemand een betrouwbaar persoon met een standvastig en onveranderlijk karakter die de tegenslagen van het lot waardig draagt. Een integer persoon is in mijn visie iemand die ook blijft doen wat in een rol normatief van hem verwacht wordt als de omstandigheden minder gunstig worden en als vele anderen om hem heen dat niet doen.’³

Integriteit publieke opdrachtgevers

Integriteit van publieke opdrachtgevers is in een omgeving waar van col-lusie sprake is, geen vanzelfsprekendheid. Integriteitsbeleid en trainingen zijn dan ook noodzakelijk.

Zakelijke contractsverhoudingen moeten centraal staan. Je moet de kat niet op het spek binden. Het werken met een beperkt aantal *preferred suppliers* is verstandiger dan permanente één-op-ééncontacten.

Checks and balances zijn nodig om ‘afglijden’ te voorkomen. Vier ogen kijken naar een offerte. Opdrachtverlening vergt altijd twee handtekeningen. En zo is er meer te bedenken.

En het invoeren van de ambtseed voor opdrachtgevende ambtenaren, zoals Hoorn recent heeft gedaan, is zo’n gek idee nog niet.

Maar zowel bij bouwondernemingen als bij publieke opdrachtgevers geldt dat integriteit onderwerp van gesprek moet zijn. Principes zijn goed te formuleren, maar grenzen zijn vaak moeilijker te trekken. Dat lost zich alleen op door het er telkens met elkaar over te hebben.

Voorbeeldgedrag is essentieel. De voormalig dichter des vaderlands Gerrit Komrij hekelde in een column in *NRC Handelsblad* het gedrag van het sociaal-democratische parlementslid Co Verdaas die op uitnodiging van ondernemers uit de Rotterdamse haven naar een concert ging van de Rolling Stones. ‘Je griste het uit hun handen. Niet omdat je graag naar de

Stones wilde, maar omdat je woordvoerder luchtvaart en havenzaken bent en tijdens het concert iets van de heren wilde opsteken. Een werkconcert, zo te zeggen. “Ik sla ook wel eens uitnodigingen af,” voegde je er braaf aan toe. “Van de TT Assen, van de Yerseke Mosseldagen.” Komrij maakt duidelijk dat voorbeeldgedrag van politici en topambtenaren essentieel is: zij horen normstellend te handelen. Maar ze doen dat niet.

Gezond ondernemingsklimaat

Een gezond ondernemingsklimaat veronderstelt een vitale bedrijfstak, die wat de prijs betreft scherp aan de wind kan varen en die tegelijkertijd in staat is waarde toe te voegen aan de activiteiten van opdrachtgevers. Zo’n bedrijfstak gedijt alleen wanneer opdrachtgevers daar voor ontvankelijk zijn.

Oud-minister H. Wijers bracht in de jaren ’90 een nota uit over uitdagend opdrachtgeverschap. Waar het om ging was dat de overheid als opdrachtgever de markt stimuleert met vernieuwingen te komen. Die gedachten zijn actueler dan ooit, want zonder overheidsopdrachtgevers die uitdagen, komt vernieuwing in de bouw moeilijk op gang.

Uitdagend opdrachtgeverschap is tegelijkertijd een link thema. Ambtenaren worden steeds strakker in regels geperst, er zijn steeds meer toezichthouders en een rapport van de Rekenkamer of een parlementair onderzoek kan dodelijk zijn voor carrièreontwikkeling. Hoe dat nu te doorbreken?

Waar het om gaat is het opleiden van een nieuwe generatie publieke opdrachtgevers. Mensen die een vak hebben geleerd, waaraan hoge eisen worden gesteld. Die ook van dat vak houden. Mensen die weten hoe ze complexe projecten kunnen organiseren met optimale benutting van kennis en kwaliteiten van andere partijen, zoals bouwondernemingen. Mensen die vanwege hun professionaliteit zo zeker zijn dat ze het project succesvol tot stand kunnen brengen, dat ze dus in staat zijn risico’s te nemen en bereid zijn vernieuwingen toe te laten.

Met andere woorden, de overheid doet er goed aan van opdracht geven een echt vak, een professie, te maken. Een professie die bijvoorbeeld gecertificeerd is. Of waarop wordt toegezien door een onafhankelijke instantie.

Maar wanneer hoge eisen worden gesteld aan publiek opdrachtgeverschap (en in mijn visie kan er in 2010 een nieuwe lichting gecertificeerde opdrachtgevers zijn aangetreden) betekent dat tegelijkertijd dat hogere

overheden moeten kunnen ingrijpen als er sprake is van slecht publiek opdrachtgeverschap. Korting op het gemeentelijk budget. Het ondercuratele plaatsen van een lokale opdrachtgevende dienst. Dit zijn logische stappen wanneer de overheid toe wil naar professioneel opdrachtgeverschap.

Vitaal bouwondernemerschap vraagt nieuwe ondernemers

Van het werken in een kartel wordt een ondernemer lui. Bouwondernemers roepen om het hardst dat dit niet zo is, maar ik stel vast dat het systeem van clandestiene zelfregulering heeft geleid tot een gesloten sector, waar inefficiency heerst en mannen een hekel aan veranderen hebben. ‘Eerst zien, dan geloven,’ hangt als motto in menig directiekamer.

Hoofdconclusie uit de enquête, die ten behoeve van dit boek is gehouden (zie bijlage 1), is dat er in de bouw andere mensen nodig zijn op de directie en in managementfuncties. Niet alleen omdat de huidige generatie directeurs te weinig respect heeft voor publieke opdrachtgevers, maar ook omdat de nieuwe competenties die van managers worden gevraagd moeilijk zullen zijn te realiseren door de huidige managers.

Laten we met het eerste beginnen. Het oordeel van bouwondernemers over de kwaliteit van het publiek opdrachtgeverschap is vernietigend. Erg kritisch zijn bouwbedrijven over de professionaliteit van publiek opdrachtgevers. Slechts 3 procent van de bouwondernemers vindt dat er sprake is van professioneel opdrachtgeverschap. De grootste bouwbedrijven zijn hier wat milder. Een groter deel van de bouw (bijna 10 procent) spreekt van ‘onbetrouwbaar, traag, inflexibel en reactief’ gedrag van publieke opdrachtgevers. Onthutsend is het oordeel van bouwondernemers over de kwaliteit van de competenties van publieke opdrachtgevers. Om het kort samen te vatten: publieke opdrachtgevers zijn volslagen incompetent in de ogen van bouwondernemers. Van techniek tot contractvorming. Van betrouwbaarheid tot innovatief vermogen. Alles is (ver) onder de maat!

Het is eigenlijk niet eens relevant of dit oordeel juist is of niet, want dit oordeel illustreert iets anders. Het illustreert in de eerste plaats een gebrek aan inzicht in wat de belangrijkste toegevoegde waarde kan zijn van een dienstverlenende onderneming, namelijk het oplossen van de vraagstukken van de ander met volledig respect voor zijn beperkte kwaliteiten

om het zelf op te lossen. Een dienstverlener weet dat hij meer kennis en oplossend vermogen heeft dan de vragende partij, maar de beste dienstverleners stellen zich complementair op: zij helpen een vragende partij vanuit zijn perspectief zijn vraagstuk op te lossen. Op tijd. Met kwaliteit. En tegen een marktconforme prijs.

In de tweede plaats illustreert het dat de huidige generatie leiders in de bouw met nogal wat wrok oordeelt over hun opdrachtgevers in de publieke sector. Dat is een slechte basis voor herstel van vertrouwen.

De kwaliteitssprong in competenties die ondernemers van zichzelf en van hun management vragen is zeer ambitieus. Het verbeteren van de professionaliteit van de bestaande managers zal, gelet op het ambitieniveau, weinig soelaas bieden. Dat betekent dat directeuren zeggen dat ze nieuw management nodig hebben. In de enquête lijken ze daar anders over te denken wanneer dat direct gevraagd wordt, maar wanneer we naar de gewenste competenties van het management kijken, is de conclusie onafwendbaar dat er nieuwe mensen nodig zijn in de bouw. In bedrijven is de technische deskundigheid goed vertegenwoordigd, maar de andere competenties scoren slecht tot zwak. Vrijwel alle competenties die nodig zijn voor de vernieuwing van de bedrijfstak bouw ontbreken nu in de top van ondernemingen. Het managen van kennis. Zaken doen met de overheid. Marketing/commercie. Projectontwikkeling. Business ontwikkeling. En maatschappelijk ondernemen.

Binnen bouwondernemingen zijn, constateer ik, nieuwe, inspirerende leiders nodig, die de bedrijfstak veranderen van een afwachter in een actieve sector, die gericht is op het leveren van toegevoegde waarde voor de klant. Die nieuwe leiders hebben een voorbeeldrol wat betreft nieuwe manieren van ondernemen en zaken doen. Dat kan er direct ook toe leiden dat de bouw aantrekkelijk wordt voor mannen én vrouwen van buiten.

Samenvatting

Op 9 november 2001 onthult een voormalig directeur van het bouwbedrijf Koop Tjuchem in een televisieprogramma dat er in de bouw op grote schaal prijsafspraken worden gemaakt en aan omkoping wordt gedaan. Hij onderbouwt zijn verhaal door een schaduwboekhouding te laten zien van het bedrijf waar hij gewerkt heeft. Politici en andere media reageren scherp. De 'bouwfraudeaffaire' is daarmee een feit. Er komt een parlementaire enquête. Het Openbaar Ministerie doet invallen bij bedrijven en gaat over tot vervolging. De Nederlandse Mededingingsautoriteit wordt actief en deelt voor honderden miljoenen euro's boetes uit. En gedupeerde opdrachtgevers claimen geld terug, omdat ze ervan uitgaan dat bouwondernemers hen te veel berekend hebben.

Bouwondernemers ontkennen aanvankelijk alles, maar stap voor stap worden zij – door onthullingen en openbare verhoren – gedwongen toe te geven dat er op grote schaal in de hele bouw illegale prijsafspraken zijn gemaakt.

Beschreven wordt hoe de crisis in de bouw zich na de onthullingen in november 2001 ontwikkelt tot medio 2005. Extra aandacht wordt gegeven aan de wijze waarop bouwondernemers in 2002 'ontkennen', dat er in de bouw iets aan de hand is geweest. Bouwondernemers reageren zoals alle daders reageren. 'Ik wist het niet.' 'Iedereen deed het.' 'We hebben toch niemand benadeeld.' 'We dachten dat de overheid het toestond.' Bovendien wordt beklemtoond dat de onrechtmatigheden slechts betrekking hadden op een deel van de bouw. Dit is het klassieke verweer van de witteboordencrimineel die het 'illegale' als (kleine) uitzondering beschouwt op een verder normaal bestaan.

Internationaal blijkt de bouw een bedrijfstak te zijn die vatbaar is voor onregelmatigheden. In veel landen hebben zich vergelijkbare bouwaffaires voorgedaan en telkens zijn er kleine en grote schandalen. Rode draad in het gedrag van bouwondernemers is clandestiene zelfregulering: het

samenspannen van bouwondernemers om de prijzen te beïnvloeden en de markt te verdelen. Daarnaast is omkoping van publieke functionarissen in veel landen bijna een normale bedrijfsactiviteit. Blootleggen en bestraffen zorgt voor het tijdelijk ontregelen van de clandestiene zelfregulering. Overheidsregulering (bijvoorbeeld het uitsluiten van ‘foute’ bedrijven) en streng toezicht op mededinging en corruptie zijn bedoeld om onregelmatigheden in de bouw structureel te voorkomen. Met wisselend succes overigens.

Om beter te kunnen begrijpen waarom bouwondernemers zonder blikken of blozen tot november 2001 de wet aan hun laars hebben gelapt, wordt vanuit verschillende invalshoeken de bouwcrisis geanalyseerd.

De nauwe relaties tussen politici, ambtenaren en bouwondernemers, zoals die bestonden tot 2001 hebben ervoor gezorgd dat niemand vóór 2002 wakker ligt van kartelafspraken. Ook het relatiemanagement van de bouw (op kosten van de bouwonderneming naar voetbal, het theater, het restaurant, et cetera; het geven van luxe geschenken) wordt als normaal beschouwd. Deze collusie tussen publiek en privaat zorgt ervoor dat er geen correctie meer kan plaatsvinden op onregelmatigheden: iedereen heeft immers boter op het hoofd.

Een andere invalshoek is die van de crises. Hoe ontstaan crises, wat richten ze aan en wat kan je doen om de effecten te beheersen? Opmerkelijk is dat niemand op de bouwfraudeaffaire voorbereid lijkt te zijn geweest. Zowel aan publieke als aan private zijde wordt geïmproviseerd en vooral de bouwondernemers manoeuvreren zich in een zodanige positie dat ze uiteindelijk alleen maar kunnen ‘ontkennen’ en achter (telkens weer nieuwe) feiten aan kunnen lopen. Juristen hebben bouwondernemers een strategie aanbevolen die de schade zou beperken om het hoofd zo lang mogelijk in het zand te steken...

Bouwondernemers verschillen van criminele ondernemers. De hoofdactiviteit van de een is legaal ondernemen, terwijl die van de ander juist illegaal ondernemen is. Toch is het opmerkelijk dat wanneer bouwondernemers ook illegaal ondernemen zij in hun handelen veel overeenkomsten vertonen met criminele ondernemers: onderling vertrouwen, zwijgen, eigen taal en codes et cetera. Belangrijk verschil is evenwel dat (dreiging met) geweld in Nederland niet nodig is geweest om de clandestiene zelfregulering effectief te laten verlopen: het onderlinge vertrouwen zorgde voor voldoende cohesie binnen het kartel.

Hoe groepsgedrag zichzelf in stand houdt, is een vierde benadering.

Bouwondernemers hebben vóór 2001 eigen ‘culturele feiten’. Ze leven in een tamelijk gesloten wereld met eigen waarden en normen. Ze zijn er ook van overtuigd dat ‘ze niet anders kunnen dan meedoen’. De individuele verantwoordelijkheid wordt daarmee ondergeschikt gemaakt aan het collectief handelen. Zelfs bouwondernemers die niet aan het kartel deelnemen, houden hun mond over het gedrag van collega-ondernemingen.

Ten slotte wordt het ‘ontkennen’ geanalyseerd. Het ontkennen van strafbare feiten blijkt – in tal van gevallen – de manier te zijn om zonder schaamte (verder) te kunnen leven. Ontkennen blijkt evenwel plaats te vinden via telkens dezelfde patronen en argumentaties. Het ontkennen van bouwondernemers is daarmee stereotype gedrag vanaders. Curieus is en blijft waarom bouwondernemers zich niet schamen voor het (destijds) begaan van strafbare feiten.

Het boek eindigt met een pleidooi voor het nieuwe zaken doen met de overheid. Bouwondernemers zullen het vertrouwen van met name overheidsopdrachtgevers alleen terug winnen als ze begrijpen wat maatschappelijk toegevoegde waarde oplevert, als ze integer en transparant handelen én als ze zich opstellen als dienstverleners in plaats van als capaciteitsaanbieders. Van opdrachtgevers mag dan worden verwacht dat ze zorgen voor een gezond ondernemingsklimaat en ruimte bieden voor vernieuwingen. Uiteindelijk draait het dan om twee zaken: professionele opdrachtgevers aan de ene kant. Nieuwe, inspirerende bouwondernemers aan de andere kant.

Bibliografie

- Ang, G. K. I., e.a., *Inventory of international reforms in building and construction*, PSIB (Project- en systeeminnovatie in de bouwsector), Delft, 2004
- Bakan, J., *The Corporation. The pathological pursuit of profit and power*, Constable, London, 2004
- Bannenberg, B. en W. Schaupensteiner, *Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche*, Beck, München, 2004
- Beerman, M. en L. Vulperhorst, *Sociaal-democratie, grondpolitiek en staatsinterventie*, in: Mededelingen van de Subfaculteit der Algemene politieke en sociale wetenschappen, nr.12, Universiteit van Amsterdam, 1981
- Berenschot, *Quick scan aanbestedingsbeleid en aanbestedingspraktijk rijksoverheid*, Utrecht, 2002
- Bergeijk, P.A.G., Diefstal of herverdeling, in: *Aelementair*, 2004, jrg.3, nr.1, p.4-7
- Bezuyen, M.J., M.J. van Duin, U. Rosenthal, *Verstoringen en crisismanagement in bedrijven*, Crisis Onderzoek Team, Leiden, 1993
- Blok, A., *The Mafia of a sicilian village 1860-1960. A study of violent peasant entrepreneurs*, Blackwell, Oxford, 1974
- Blok, A., *Honour and violence*, Polity Press, Cambridge, 2001
- Boin, A., e.a., 'Reflecties op crises en hervormingen in de publieke sector', in: A. Boin (red), e.a., *Institutionele crises. Breuklijnen in beleidssectoren*, Crisis Onderzoek Team, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000, p.167-195
- Bovens, M., *The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organisations*, Cambridge University Press, 1998
- Braithwaite, J. en B. Fisse, *The impact of publicity on corporate offenders*, State University of New York Press, Albany, 1983
- Bufacchi, V. en S. Burgess, *Italy since 1989. Events and interpretations*, Palgrave MacMillan, London, 2001
- Buruma, Y. 'Inzake de beladen enquête bouwnijverheid', in: *Nederlands Juristenblad*, 2002, jrg.77, nr.14, p.701-708
- Cap Analysis, *Scan van de Nederlandse bouwsector*, Brussel, 2002
- Cohen, S., *States of denial. Knowing about atrocities and suffering*, Blackwell, Cambridge, 2001
- Coignard, S., en A. Wickham, *L'Omerta Française*, Albin Michel, Paris, 1999
- Department of the Environment, transport and the regions, Groot-Brittannië, *Rethinking construction*. The report of the Construction Task Force, 1998
- Cowan, R., en D. Century, *Takedown. The fall of the last mafia empire*, Putnam's, New York, 2002
- Crowley, T., *Construction and Fraud*, 2003 [beschikbaar via: www.maximagroup.com/a-0509.shtml]
- Dalglish, R.A., *Construction Industry Perspective*, Australian Institute of Criminology, 1995
- Damme, E. van, 'Bouwfraude in breder perspectief', in: D.D. Dielissen-Breukers (red), e.a., *JUVAT-dag 2002. Bundeling van Lezingen Gehouden op 25 april 2002*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, p.53-71
- Damme, E. van, 'Bouwfraude: voorselectie in plaats van vergoeding', in: *Economisch-statistische berichten*, jrg.87, nr.4372, p.596-599
- Dickie, J., *Cosa nostra. De geschiedenis van de Siciliaanse mafia*, Anthos, Amsterdam, 2004
- Dohmen, J. en J. Verlaan, *De bouwbeerput*, Prometheus, Amsterdam, 2003
- Dohmen, J. en J. Verlaan, *Kreukbaar Nederland. Van bouwput tot beerput*, Prometheus, Amsterdam, 2003
- Dorée, A.G., 'Bouwen aan de positieve dynamiek', in: Algemeen Verbond Bouwbedrijf, *Oriëntaties op de toekomst*, Gouda, 2003, p.5-28
- Dorée, A.G. en H. Boes, 'Enquêtecommissie zou uit spoor van bestedingsregulering moeten komen', in: *Building Business*, jrg.4, nr.4, p.20-21
- Dorée, A.G. en H. Boes, 'Gevaar dat de parlementaire enquête tot een vicieuze cirkel leidt', in: *Building Business*, jrg.4, nr.2, p.34-37
- Douglas, M., *Purity and danger. An analysis of concepts of pollution and taboo*, Routledge, London, 1966
- Douglas, M., *How institutions think*, Syracuse University Press, New York, 1986
- Elster, J., *Alchemies of the mind. Rationalities and the emotions*, Cambridge University Press, 1999
- Fisse, B., J. Braithwaite, *Corporations, crime and accountability*, Cambridge University Press, 1993
- Gambetta, D., *The Sicilian mafia. The business of private protection*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993
- Garoupa, N., 'The economics of business crime', in: H. Sjögren, G. Skogh,

New perspectives on economic crime, Cheltenham, 2004, p.5-19

Gunsteren, H. van, *Gevaarlijk veilig. Terreurbestrijding in de democratie*, Van Gennep, Amsterdam, 2004

Gunsteren, H. van, *Stoppen. U kunt het, u wilt het, u doet het niet*, Van Gennep, Amsterdam, 2003

Gunsteren, H. van, *Woordenschat voor verwarde politici*, Van Gennep, Amsterdam, 2003

Hendriks, A., *De prijsvorming in het bouwbedrijf. De structuur van het bouwbedrijf en de wijze van prijsvorming*, Wyt, Rotterdam, 1957

Heuvel, G. van den, *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie* [inaugurale rede], Universiteit van Maastricht, 1998

Heuvel, G. van den, 'Corporate crimes in east and west: in search of collusion', in: H. Strang (red), *International trends in crime: east meets west*, proceedings of a conference held 10-13 december 1990, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1992, p.121-134

Heuvel, G. van den, 'De hardnekkigheid van foute samenwerking. De bouw uit de schaduw een jaar later', in: *Nederlands Juristenblad*, 2004, jrg.79, nr.7, p.333-334

Heuvel, G. van den, *Onderhandelen of straffen. Over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*, Gouda Quint, Arnhem, 1993

Heuvel, G. van den, 'Organisatiecriminaliteit harder aanpakken, retoriek of sociale rechtvaardigheid', in: *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998, p.249-257

Hill, P.B.E., *The Japanese mafia. Yakuza, law and the state*, Oxford University Press, 2003

Hubers, L., H. van den Heuvel, S. Verberk, 'Integriteitswaarden in het openbaar bestuur', in: R.J.M. Jeurissen, A.W. Musschenga, *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*, Van Gorcum, Assen, 2002, p.46-57

Huis in 't Veld, H., E. Berk, *De bouw aan zet. Maatschappelijk verantwoord ondernemen in de bouwpraktijk*, Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Gouda, 2003

Jacobs, D., J. Kuijper, B. Roes, *De economische kracht van de bouw. De noodzaak van een culturele trendbreuk*, Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag, 1992

Jacobs, J., *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*, Random House, New York, 1994

Jacobs, J.B., *Gotham unbound. How New York City was liberated from the grip of organized crime*, New York University Press, 2001

Jansen, C.E.C., 'Bouwfraude: economische en juridische aspecten van aanbestedingen in de bouw', in: D.D. Dielissen-Breukers (red), e.a., *JUVAT-dag 2002. Bundeling van Lezingen Gehouden op 25 april 2002*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, p.39-51

Jansen, F.J., 'Veel grote bouwconcerns hebben slecht jaar achter de rug', in: *Bouw/Werk. De bouw in feiten, cijfers en analyses* jrg.29, nr.3, p.22-25

Jones, T., *The dark heart of Italy*, Faber and Faber, London, 2003

Kamal Jah, R., 'Blowing the whistle on corruption in construction', in: *Global Corruption Report 2005* / Transparency International, Pluto Press, London p.9-11

Lane, D., *Berlusconi's shadow. Crime, justice and the pursuit of power*, Penguin, London, 2004

Leyendecker, H., 'Oversized incinerator burns up Cologne's cash', in: *Global Corruption Report 2005* / Transparency International, Pluto Press, London, p.51-54

Maas, P., *Underboss. Sammy the Bull Gravano's story of life in the mafia*, Harper-Collins, New York, 1997

Maignan, I., Berk, E. *Bouwen aan je reputatie*, Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Gouda, 2003

Meeus, J. en Schoorl, J., *Zand erover. De wereld van de bouwfraude*, J.M. Meulenhoff en de Volkskrant, Amsterdam, 2002

Milburn, M.A., en Conrad, S.D., *The politics of denial*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996

Musschenga, A.W., 'Integriteit: een conceptuele benadering', in: R.M. Jeurissen en A.W. Musschenga, *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*, Van Gorcum, Assen, 2002, p.1-16

O'Neill, O., *A question of trust*, Cambridge University Press, 2002

Nijpels, E.H.T.M., *Bouwen in Europese competitie*, advies uitgebracht aan de minister van VROM [commissie-Nijpels], [s.n.], 1992

Price Waterhouse Coopers, *De aanbestedingspraktijk van de rijksoverheid in de periode 1996-2001*, Almere, 2002

Priemus, H., 'Opgaven voor de parlementaire enquête bouwfraude', in: *Economisch-statistische Berichten*, 2002, jrg.87, nr.4345, p.84-87

Ridder, H. de, 'Eindproductoriëntatie in de bouw', in: A.G. Dorée, H.A.J. de Ridder, *Oriëntaties op de toekomst*, Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Gouda 2003, p.30-45

Ridder, H. de, van der Klauw, R.A., Vrijhoef, R., *Het nieuwe bouwen in Nederland*, TNO Bouw, Delft, 2002

Robb, P., *Middernacht op Sicilië*, Het Spectrum, Utrecht, 2000

Rosenthal, U, e.a., 'Inleiding', in: U. Rosenthal, e.a., *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*, Crisis Onderzoek Team, Leiden, 1998, p.11-17

Rosenthal, U. en E. Muller, 'De IRT-enquête als beleidscrisis', in: U. Rosenthal, e.a., *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*, Crisis Onderzoek Team, Leiden, 1998, p. 141-161

Ruggiero, V., *Organized and corporate crime in Europe. Offers that can't be refused*, Aldershot, Dartmouth, 1996

Stansbury, N., 'Exposing the foundations of corruption in construction', in: *Global Corruption Report 2005* / Transparency International, Pluto Press, London, p.36-39

Stansbury, N. / Transparency International, *Anti-corruption initiative in the construction and engineering industry*, 2004 [beschikbaar via: www.transparency.org/integrity-pact/dnld/anti-corr-initiative-constr-engineer.tiuk.pdf]

Stichting Bouwresearch, *Het kan anders in de bouw*, Rotterdam, 1985

Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, *Statistisch onderzoek naar prijs en kostenontwikkeling in de bouwsector*, Amsterdam, 2002

Straatman, J.C.B., 'Werken aan beeldvorming', in: Willem Nijeboer, Elise Berk, *Verbeteren van het aanzien*, Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Gouda, 2004, p.41-50

Swaan, A. de, *Collectieve aspecten van fatsoen en onfatsoen*. [Rede uitgesproken op het NEPROM jaarcongres van 15 mei 2003]

Traa, M. van, *De Bouwnijverheid*, in: M. van Traa, *Inzake opsporing / Enquête Opsporingsmethoden. Deelonderzoek II, branches* [Tweede Kamer, 1995-1996, 24072, nr.18], SDU, 1996

Upham, F.K., *Law and social change in postwar Japan*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1987

Varese, F., 'Great mobility', in: *Times Literary Supplement*, 2.7.2004, p.6-7

Varese, F., 'Pervasive corruption', in: A.V. Ledeneva, M. Kurkchian, *Economic crime in Russia*, Kluwer Law International, Den Haag, 2000, p.99-112

Varese, F., *De Russische maffia*, Meulenhoff, Amsterdam, 2004 [Vert. van: The Russian mafia. Private protection in a new market economy. Oxford University Press, 2001]

Volkov, V., *Violent entrepreneurs. The use of force in the making of Russian capitalism*, Cornell University Press, New York, 2002

Vos, M., *Inleiding van de voorzitter van de enquêtecommissie bouwnijverheid bij de presentatie van het eindrapport* [persbericht], 12.12.2002

Vos, M., *De bouw uit de schaduw / parlementaire enquête bouwnijverheid*.
 Deel 1, eindrapport [Tweede Kamer, 2002-2003, 28244, nr.5-6]
 Deel 2, verhoren deel A [Tweede Kamer, 2002-2003, 28244, nr.7]
 Deel 2, verhoren deel B [Tweede Kamer, 2002-2003, 28244, nr.7]
 Deel 3, economische structuurkenmerken van de bouwnijverheid [Tweede Kamer, 2002-2003, 28244, nr.8]
 Deel 4, aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid [Tweede Kamer, 2002-2003, 28244, nr.9]
 Deel 5, casuïstiek uit de bouwnijverheid [Tweede Kamer 2002-2003, 28244, nr.10]
 Deel 6, juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid [Tweede Kamer, 2002-2003, 28244, nr.11]
 Deel 7, de rol van de overheid in de bouwnijverheid, [Tweede Kamer 2002-2003, 28244, nr.12]

Vulperhorst, L., *Zaken doen met de overheid*, Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Gouda, 2003

Waarden, F. van, 'Bouwenquête beperkt bestek', in: *Economisch-statistische berichten*, 2003, jrg.88, nr.4393, p.36-39

Wolferen, K.G. van, J. Bonnier, *Japan. De onzichtbare drijfveren van een wereldmacht*, Amsterdam, Balans, 1989 [Vert. van: The enigma of Japanese power, Macmillan, London, 1989]

Woodall, B., *Japan under construction. Corruption, politics and public works*, University of California Press, Berkeley, 1996

Hoofdstuk 1: Inleiding

1. J. Meeus en J. Schoorl, *Zand erover. De wereld van de bouwfraude*, Amsterdam, 2002; J. Dohmen en J. Verlaan, *Kreukbaar Nederland. Van bouwput tot beerput*, Amsterdam, 2003; J. Dohmen en J. Verlaan, *De bouwbeerput*, Amsterdam, 2004
2. L. Vulperhorst, *Zaken doen met de overheid*, Gouda, 2003
3. M. Beerman en L. Vulperhorst, *Sociaal-democratie, grondpolitiek en staats-interventie*, Mededelingen van de Subfaculteit der Algemene politieke en sociale wetenschappen, nr.12, Universiteit van Amsterdam, 1981
4. *De bouw uit de schaduw. Deel 1. Eindrapport*, Den Haag, 2002
5. *De bouw uit de schaduw. Deel 5. Casuïstiek uit de bouwnijverheid*, Den Haag, 2002
6. N. Stansbury, 'Exposing the foundations of corruption in construction', in: *Global Corruption Report 2005*, p.39-48. Stansbury wijst erop dat in de voorbereidingsfase projecten 'overdesigned and overpriced' worden en dat projecten soms niet noodzakelijk zijn, maar toch worden gepland en uitgevoerd. Wat de uitvoeringsfase betreft wijst hij op fraude met claims, omkoping om de hand te lichten met bouwkwaliteit en doorlooptijden en omkoping om de scope van het project aan te passen.
7. *De bouw uit de schaduw. Deel 6. Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid*, Den Haag, 2002
8. D. Gambetta, *The Sicilian Mafia. The business of private protection*, Cambridge, Massachusetts, 1993; F. Varese, *De Russische Maffia*, Amsterdam, 2004; P.B.E. Hill, *The Japanese Mafia*, Oxford, 2003
9. V. Ruggiero, *Organized and corporate crime in Europe. Offers that can't be refused*, Aldershot, 1996, p.21
10. De wetenschappelijke editie van dit proefschrift bevat een bijlagenboek. Die bevat twee bijlagen. Bijlage 1 is een chronologisch verloop van de bouwcrisis van november 2001 tot en met juni 2004. Bijlage 2 bevat tabellen van de door mij gehouden enquête onder bouwondernemers.

1. *Persconferentie E. Brinkman*, 13.11.2001
2. *Persconferentie E. Brinkman*, 13.11.2001
3. Een gedragscode beschrijft het gewenste handelen van een onderneming en zijn medewerkers in een aantal doorgaans maatschappelijke gevoelige kwesties. Bovendien wordt vastgelegd hoe die code wordt gehandhaafd.
4. *AVBB-brief aan minister J. Remkes*, 25.1.2002
5. *Forum*, 17.06.2004, Rob van Gijzel. Iedereen schoon schip
6. *Tweede Kamer*, 2001-2002, 28093, nr.22-23, p.33-34
7. *De Volkskrant*, 25.1.2002, Niemand kon nu uit de school klappen
8. *Haagsche Courant*, 24.1.2002, Corruptie is wijdverbreid
9. *Cobouw*, 24.1.2002, Innovatief aanbesteden ten dode opgeschreven
10. *Het Parool*, 25.1.2002, Adri Duivesteyn kent de trucs van de bouwwereld
11. *Persbericht AVBB*, 24.1.2002, Bouw onderschrijft belang snelheid rond parlementaire enquête
12. *Cobouw*, 28.1.2002, Enquête is mislukt als elk project verwordt tot een rapportenbrij
13. *Cobouw*, 28.1.2002, Vaart
14. *Radio 1*, geciteerd in: *NRC Handelsblad*, 1.2.2002, VVD-voorzitter bouw-enquête ongewis
15. *Algemeen Dagblad*, 9.2.2002, Zwarte boekhouding is 'topje van ijsberg'
16. *Algemeen Dagblad*, 16.2.2002, Zwart kasboek bouwer is echt
17. *NRC Handelsblad*, 9.2.2002, Zeven offertes die nauwelijks verschillen
18. *Cobouw*, 27.2.2002, WAC wilde malafide praktijken beteugelen
19. *Zembla*, 15.3.2002
20. *NRC Handelsblad*, 16.3.2002, OM: Bos hindert onderzoek naar bouwfraude
21. *NRC Handelsblad*, 23.3.2002, Horen, zien en meedraaien
22. *De Volkskrant*, 16.3.2002, Aannemer bedreigt concurrent
23. *De Telegraaf*, 20.3.2002, Bouwsector blijft laconiek onder invallen van Justitie
24. *Cobouw*, 13.3.2002, Beeld bouwfraude kan niet kloppen
25. H. Boes en A. Dorée, 'Gevaar dat de parlementaire enquête tot een vicieuze cirkel leidt', in: *Building Business*, februari 2002
26. H. Priemus, 'Opgaven voor de parlementaire enquête bouwfraude', in: *ESB*, 1.2.2002
27. *De Telegraaf*, 28.3.2002, Topman BAM NBM woest over fraudebeschuldiging

28. *Algemeen Dagblad*, 18.3.2002, Heijmans ruziet met Amsterdam over 'opmerkelijke' e-mail

29. *NRC Handelsblad*, 18.3.2002, NMA bekijkt 'afspraken' metrolijn

30. *Rotterdams Dagblad*, 18.3.2002, Knettergek zijn ze in Amsterdam

31. *NRC Handelsblad*, 20.3.2002, HBG hield al rekening met inval

32. *De Telegraaf*, 20.3.2002, Beerput

33. *Het Financieel Dagblad*, 20.3.2002, Bouwenquête zoekt structuren. Justitie de fraude

34. *Algemeen Dagblad*, 20.3.2002, Actie werd verwacht

35. *Bouwnieuws*, 22.3.2002, Bewezen fraude vraagt om aanpak

36. *Bouwnieuws*, 22.3.2002, Bewezen fraude vraagt om aanpak

37. *De Telegraaf*, 20.3.2002, Bouwsector blijft laconiek onder invallen van Justitie

38. *Het Financieel Dagblad*, 20.3.2002, Massale invallen bij wegebouwers

39. *NRC Handelsblad*, 20.3.2002, HBG hield al rekening met inval

40. *Algemeen Dagblad*, 20.3.2002, Massale inval bij de bouw

41. *Cobouw*, 21.3.2002, Bouwend Nederland likt wonden na dreun Justitie

42. *NRC Handelsblad*, 20.3.2002, Grote inval

43. *De Volkskrant*, 2.4.2002, Bouwfraude reikt tot top wegebouwer

44. *De Volkskrant*, 27.4.2002, Bouwfraude wordt via geheim fonds afgerekend

45. *De Volkskrant*, 26.4.2002, Bouwrivalen afgekocht bij opdracht Gelredome; *De Volkskrant*, 27.4.2002, Handjeklap bij aanleg Gelredome

46. *De Volkskrant*, 17.6.2002, Alle wegebouwers zitten bij de A5 in het complot

47. *De Volkskrant*, 22.6.2002, Bouwkartel in oppperste verwarring

48. *De Volkskrant*, 10.8.2002, Megafraude bij uitbreiding van Schiphol

49. *De Volkskrant*, 12.8.2002, Geheim pact baggeraars over zeezand

50. *Algemeen Dagblad*, 20.8.2002, Commissie houdt namen voor zich; *Algemeen Dagblad*, 21.8.2002, Installateurs ontkennen vorming van kartel

51. *NRC Handelsblad*, 9.7.2002, 'Integriteitsmaffia' ziet opzetjes in de bouw

52. Zie voor de onthullingen: *De Volkskrant*, 3.4.2002, Oranjewoud en Arcadis verrast. De reacties zijn afkomstig uit: *De Telegraaf*, 3.4.2002, Bekende ingenieurs mogelijk betrokken bij bouwfraude

53. *De Telegraaf*, 3.4.2002, Bekende ingenieurs mogelijk betrokken bij bouwfraude

54. *Het Financieel Dagblad*, 27.4.2002, Arnhem onderzoekt fraude stadion

55. *NRC Handelsblad*, 26.4.2002, Bouwer Heijmans betaalt concurrentie

56. *Het Financieel Dagblad*, 28.6.2002, Sinds november staat de bouwfraude op de agenda

57. *De Volkskrant*, 21.6.2002, Bouwbedrijven vormen één groot kartel

58. *De Telegraaf*, 29.6.2002, Strengere regels voor bouwbedrijf

59. *Cobouw*, 1.7.2002, Brinkman: prijsafspraken bij aanbestedingen ook na 1992

60. *NRC Handelsblad*, 19.7.2002, Rijk houdt bouw in wurggreep

61. *De Telegraaf*, 27.7.2002, Bouwwereld in duivels dilemma

62. *NRC Handelsblad*, 10.7.2002, BAM: De hele bouw rot? Dat is onjuist

63. *NRC Handelsblad*, 13.7.2002, Bouwer Ballast geeft kartel toe

64. *NRC Handelsblad*, 27.7.2002, Ballast ziet bouwbranche in beroering

65. *Het Financieel Dagblad*, 28.6.2002, Sinds november staat de bouwfraude op de agenda

66. *Het Financieel Dagblad*, 25.7.2002, Enquête wordt Brent Spar voor de bouw

67. *NRC Handelsblad*, 25.7.2002, Een beetje te hard rijden was niet te hard

68. *Het Financieel Dagblad*, 25.7.2002, Enquête wordt Brent Spar voor de bouw

69. *NRC Handelsblad*, 25.7.2002, Een beetje te hard rijden was niet te hard

70. *De Telegraaf*, 27.7.2002, Bouwwereld in duivels dilemma

71. *De Volkskrant*, 3.8.2002, Loven en bieden rond de bouwput

72. *Rotterdams Dagblad*, 17.8.2002, Het wordt zeer ingewikkeld

73. *NRC Handelsblad*, 22.8.2002, Commissie-Vos kan problemen in de bouw niet oplossen

74. *Basis*, 28.03.2002, De weg na de bouwfraude

75. *Metro*, 8.8.2002, Overheid wist al jaren van afspraken in bouw

76. *Cobouw*, 20.8.2002, Vragen

77. *Het Financieel Dagblad*, 21.8.2002, Spanning bij bouwers loopt op aan vooravond enquête

78. *Cobouw*, 2.8.2002, Scan NMA op bouwbranche slaat plank mis

79. *Cobouw*, 20.8.2002, Enquête is fundament voor de toekomst

80. *Cobouw*, 19.8.2002, Vergoeding rekenwerk keert terug

81. *De Volkskrant*, 17.8.2002, Bouwtop was al op de hoogte van fraude

82. *De Volkskrant*, 21.8.2002, Geen zand erover

83. *Het Financieel Dagblad*, 22.8.2002, Vertrouwen

84. *Rotterdams Dagblad*, 17.8.2002, Het wordt zeer ingewikkeld

85. *Haagsche Courant*, 19.8.2002, Bouwbazen geven fraude voorzichtig toe

86. *Algemeen Dagblad*, 20.8.2002, Lastige bouwenquête (commentaar)

87. *De Telegraaf*, 20.8.2002, Eigenlijk had de bouwsector een goed werkend kartel

88. *De Telegraaf*, 17.8.2002, Bouwwereld besmeurd door paar incidenten

89. *De Volkskrant*, 31.8.2002, Bouwkartel is verbond van boevenkoppige schlemielen

90. *Algemeen Dagblad*, 20.9.2002, De struisvogels van de bouwfraude

91. *Haagsche Courant*, 19.9.2002, Bouwenquête: misstanden zonder een spoor van gene

92. *Forum*, 3.10.2002, Beul, maak het kort

93. *Vrij Nederland*, 23.11.2002, Het gevoel dat je afgeschreven bent, is het ergst

94. *BouwNed Belang*, 30.11.2002, AVBB bestuurders de bouw op

95. *Forum*, 3.10.2002, Beul, maak het kort

96. *De Telegraaf*, 11.12.2002, Zenuwachtige bouwsector vreest Haagse boeteregen

97. *Vrij Nederland*, 23.11.2002, Het gevoel dat je afgeschreven bent, is het ergst

98. *Het Financieele Dagblad*, 8.11.2002, Openbaar Ministerie vervolgt aannemers

99. *Het Financieele Dagblad*, 6.12.2002, Misschien is de bouw niet zo geweldig gemanaged

100. *Trouw*, 18.10.2002, Ook BAM NBM nam deel aan illegaal vooroverleg

101. *Het Financieele Dagblad*, 6.11.2002, Bouwers likken wonden na enquête

102. *Trouw*, 30.11.2002, Ik houd mijn mond niet

103. *NRC Handelsblad*, 6.12.2002, Wat zij willen, kan gewoon niet

104. *Het Financieele Dagblad*, 9.12.2002, Heijmans beticht NMA van scoringsdrift

105. *De bouw uit de schaduw. Deel 1*

106. M. Vos, *Inleiding van de voorzitter van de enquêtecommissie bouwnijverheid bij de presentatie van het eindrapport*, 12.12.2002

107. *Persbericht AVBB*, 12.12.2002

108. *De Telegraaf*, 13.12.2002, Bouwkoepel wil juridische oorlog in de kiem smoren

109. *De Volkskrant*, 13.12.2002, Brinkman roept sector op boete te doen

110. *De Telegraaf*, 13.12.2002, Gilde-gedoe in de bouw moet nu echt overboord.

111. *Het Financieele Dagblad*, 16.12.2002, Bouwer bagatelliseert enquête rapport

112. *De Telegraaf*, 17.12.2002, Bouwers willen wel schikken

113. *De Telegraaf*, 17.12.2002, Nieuwe onderzoeken NMA versjteren kerstfeest bouw

114. *NRC Handelsblad*, 12.12.2002, Structuur polderkwaad niet blootgelegd

115. *Cobouw*, 17.12.2002, 8.8 procent

116. *Cobouw*, 15.1.2003, EIB haalt uit naar enquêtecommissie

117. *Persbericht EIB*, januari 2003

118. F. van Waarden, 'Bouwenquête beperkt bestek', in: *ESB*, 24.1.2003

119. *De Telegraaf*, 13.12.2002, Schokkend

120. *NRC Handelsblad*, 13.12.2002, Het rapport ...

121. *Algemeen Dagblad*, 13.12.2002, Redactioneel commentaar, op citaat: *Cobouw*, 16.12.2002, Dagbladen sabelen de bouw neer

122. *Het Parool*, 13.12.2002, Redactioneel commentaar, op citaat: *Cobouw*, 16.12.2002, Dagbladen sabelen de bouw neer

123. *Het Financieele Dagblad*, 6.3.2003, Amsterdam wil schade van bouwfraude terugvorderen

124. *Cobouw*, 21.1.2003, Minister voelt zich bedrogen door bouwers

125. *Het Financieele Dagblad*, 31.3.2004, Drukke Kamp naar Kamer voor bouwfraude

126. *Voordracht op de Nieuwjaarsbijeenkomst van het EIB*, 14.01.2003; zie ook: *Cobouw*, 22.1.2003, Wegenbouwers wensen eerherstel

127. *Het Financieele Dagblad*, 18.3.2003, Omvang van fraudeschade niet weerlegd

128. *Het Financieele Dagblad*, 30.11.2004, Benadeling door bouwer blijft twistpunt

129. *Cobouw*, 11.3.2003, Misstanden Vinex groter dan in wegenbouw

130. *Cobouw*, 12.3.2003, Ontwikkelaars verwerpen kritiek commissie

131. *VNG Magazine*, 28.03.2003, VNG vindt kabinet 'erg mild'

132. *Haagsche Courant*, 29.3.2003, Weinig lering getrokken uit bouwenquête

133. *Cobouw*, 31.3.2003, kabinet is halfslachtig over fraude

134. *NRC Handelsblad*, 24.3.2003, Schuld en boete

135. *NRC Handelsblad*, 17.4.2003, Bouwsector blijft illegaal overleggen; *Trouw*, 18.4.2003, Aannemers frauderen nog steeds

136. *NRC Handelsblad*, 18.4.2003, Onderzoek bouwfraude is beperkt

137. *Het Financieele Dagblad*, 19.4.2003, Hardleers. Bouwers gaan op oude voet door

138. *Cobouw*, 22.4.2003, Verspeeld krediet

139. *Algemeen Dagblad*, 22.5.2003, Kamp: bouwwereld is ongeloofwaardig

140. *Cobouw*, 14.4.2003, Bouwers doodgewone verdachten voor Justitie

141. *Trouw*, 14.7.2003, Bouwfraude altijd voor de rechter
 142. *Binnenlands Bestuur*, 9.5.2003, Onder slechte omstandigheden moet je je mensen niet in de steek laten
 143. *Cobouw*, 4.4.2003, NMA is touwtrekken bouwbedrijven beu
 144. *Cobouw*, 29.4.2003, Volker Wessels verweert zich tegen NMA-boete
 145. *Cobouw*, 8.9.2003, OM onderzoekt één particulier project op bouw-fraude
 146. *Cobouw*, 12.9.2003, BAM: onze organisatie is volledig schoon
 147. *De Telegraaf*, 29.9.2003, Bouwbranche smeekt tot NMA: Beul, maak het kort
 148. *Cobouw*, 9.4.2003, Schiphol niet benadeeld door bouw
 149. Citaat uit een interview met een bestuurder in het kader van hoofd-stuk 4
 150. *NRC Handelsblad*, 23.5.2003, Bouw verzilvert 'pepernotengeld'
 151. *Forum*, 8.5.2003, De bouw moet boeten
 152. *Cobouw*, 8.5.2003, Hoefsloot: bouw heeft hulp van buitenaf nodig
 153. *Het Financieele Dagblad*, 12.6.2003, Heijmans kijkt kritisch naar expan-sieplannen
 154. *De Telegraaf*, 9.8.2003, Heijmans: rapport enquête leidt nog tot te wei-nig acties
 155. *De Telegraaf*, 12.9.2003, Bouwfraude wordt keiharde juridische strijd
 156. *Cobouw*, 27.11.2003, Goeden hoeven niet te lijden onder kwaden
 157. *Cobouw*, 4.12.2003, Schikking bouwfraude is fout signaal
 158. *De Volkskrant*, 17.12.2003, Justitie slaat terug: bouwsector criminele organisatie
 159. *De Telegraaf*, 17.12.2003, Bouw zet vraagtekens bij selectiemethodes Justitie
 160. *Trouw*, 19.12.2003, Heijmans lobbyt in Kamer voor schikking
 161. *Het Financieele Dagblad*, 15.12.2003, Bouwwereld laakt traagheid van Justitie
 162. *Cobouw*, 26.1.2004, Ik heb de bouwsector nog geen sorry horen zeg-gen
 163. *Cobouw*, 12.12.2003, Bouw dreigt weer in fout van prijsafspraken te vervallen
 164. *Cobouw*, 19.12.2003, Mevrouw Vos is boos
 165. *Cobouw*, 21.12.2003, De bouw wordt gebruikt als bliksemafleider
 166. *De Telegraaf*, 21.6.2004, Ik had het dossier net zo goed in de vuilnisbak kunnen gooien
 167. *De Telegraaf*, 10.8.2002, Ik ben doodziek van dat gesjoemel. *De Tele-*

graaf publiceert dit artikel naar aanleiding van het verschijnen van het boek van C. Bos, *Bouwfraude*, Strenght, Naarden, 2002
 168. *Het Financieele Dagblad*, 25.2.2004, Bres in kartel
 169. *NRC Handelsblad*, 17.2.2003, PvdA: nieuwe bouwenquête
 170. *Persbericht ministerie van Economische Zaken*, 5.2.2004, Hovers voorzitter Regieraad Bouw
 171. *NRC Handelsblad*, 18.2.2004, Bouwbedrijven mogen tot mei fouten melden.
 172. *De Telegraaf*, 26.2.2004, Bitter
 173. *Het Financieele Dagblad*, 26.02.2004, Bouwer moet nu door de knieën
 174. *Het Financieele Dagblad*, 25.02.2004, Alle bouwers dachten: het waait wel over
 175. *NRC Handelsblad*, 24.2.2004, Bouwbedrijf legt stukken op tafel
 176. *Het Financieel Dagblad*, 25.3.2004, BAM vervangt directeurs
 177. *Het Financieel Dagblad*, 25.3.2004, Ik heb ooit aan één vooroverleg mee-gedaan
 178. *De Volkskrant*, 26.3.2004, NMA-boete drukt zwaar op winst van bou-wer BAM
 179. *Het Parool*, 11.3.2004, Wie nu nog boeken achterhoudt, krijgt de zak
 180. *Het Financieele Dagblad*, 19.3.2004, Bouwers lijden opnieuw aan geheu-genverlies
 181. *De Volkskrant*, 6.3.2004, Nederland fraudeland
 182. *Noordhollands Dagblad*, 6.3.2004, Ballast schuift niks onder het tapijt;
De Volkskrant, 6.3.2004, Ballast wil boete NMA niet betalen
 183. *De Volkskrant*, 8.4.2004, Platschorre nationaal en internationaal ge-louterd
 184. *NRC Handelsblad*, 7.4.2004, Echtgenoot Peijs: ik wist van kartel
 185. *Het Financieele Dagblad*, 10.4.2004, Terug naar brood en spelen
 186. *Cobouw*, 18.6.2004, NMA waarschuwt voor meer invallen.
 187. *NRC Handelsblad*, 17.6.2004, NMA bepleit compensatie van tipgevers
 188. *Het Financieele Dagblad*, 18.6.2004, NMA vraagt kabinet passende rege-ling voor klokkenluiders
 189. *Cobouw*, 18.6.2004, NMA bespeurt begin van cultuuromslag
 190. *Persbericht AVBB*, 22.04.2004, Brinkman: irritatie over actie belasting-dienst
 191. *NRC Handelsblad*, 13.5.2004, Na de boete volgt de bekentenis
 192. F.J. Jansen, 'Veel grote bouwconcerns hebben slecht jaar achter de rug', in: *Bouw/Werk*, 2004/3
 193. *Het Financieele Dagblad*, 18.9.2004, Bouwkosten lager na enquête bouw-fraude

194. *Cobouw*, 26.11.2004, Klant kan van BAM duidelijkheid verwachten
 195. J.C.B. Straatman, 'Werken aan beeldvorming', in: W. Nijeboer, *Verbeteren van het aanzien*, Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Gouda, 2004
 196. *Bouwnieuws*, april 2004, Ondernemerstaal
 197. *Het Financieele Dagblad*, 16.8.2004, Bouwwereld heeft één regisseur nodig
 198. *Binnenlands Bestuur*, 10.9.2004, Berichten uit schemerland
 199. *Bouw/Werk*, jrg.29 (2004), nr.4, Concurrentie? In vrije (bouw)markt liggen kansen voor méér kwaliteit
 200. *Het Financieele Dagblad*, 8.1.2005, Schuld en boetedoening
 201. *Cobouw*, 18.6.2004, Beperk bouwfraude tot een zakelijk meningsverschil
 202. *Het Financieele Dagblad*, 12.8.2004, Bouwfraude had niet hoeven gebeuren
 203. *Cobouw*, 3.9.2004, Bouwondernemers verdienen eerherstel
 204. *Cobouw*, 15.2.2005, Bouwfraude dure les om van systeem af te komen
 205. *Het Financieele Dagblad*, 13.5.2005, Bouwfraudezaak toont dubbele moraal
 206. *Het Financieele Dagblad*, 26.3.2004, Bouwbazen werken de fiscus tegen
 207. *Rotterdams Dagblad*, 4.12.2004, kabinet lokt zelf bouwfraude uit
 208. *Trouw*, 5.1.2005, De Berlusconi van Nederland
 209. *De Volkskrant*, 14.9.2004, Bouwwereld overtroefde ambtenaren
 210. *Het Financieele Dagblad*, 16.9.2004, Melding fraude HSL te vaag voor NMA
 211. *NRC Handelsblad*, 15.9.2004, NMA weet van prijsafspraken bij bouw HSL
 212. *Cobouw*, 22.9.2004, Flauw dat bouwers de schuld krijgen van kostenoverschrijding
 213. *NRC Handelsblad*, 2.10.2004, Diefstal van het volk; *NRC Handelsblad*, 23.10.2004, Persoonlijk gewin bij bouwfraude
 214. *Cobouw*, 26.10.2004, Bouwers aangepakt voor bitumenkartel
 215. *Fem Business*, 16.10.2004, Winstverdriedubbelaar aan het roer bij Koop
 216. *Cobouw*, 21.9.2004, OM stelt nieuw onderzoek fraude uit
 217. *Het Financieele Dagblad*, 21.9.2004, Bouwer laakt strafvervolgning personen
 218. *NRC Handelsblad*, 7.10.2004, Vooroverleg van bouwers is verjaard
 219. *Vrij Nederland*, 16.10.2004, Symboolproces tegen bouwfraudeurs
 220. *Vrij Nederland*, 16.10.2004, Symboolproces tegen bouwfraudeurs
 221. *Cobouw*, 8.4.2005, Verdachten zwijgen over schaduwboekhoudingen

222. *Het Financieele Dagblad*, 27.5.2005, Verdachten in de bouw smeken om genade
 223. *Persbericht AVBB*, 15.10.2004, Boete-aanzegging hard aangekomen
 224. *NRC Handelsblad*, 15.10.2004, NMA verlaagt boetes voor bouwfraude
 225. *Cobouw*, 28.1.2005, Boetes geen schijntje
 226. *Bouwend Nederland*, 4.2.2005, Bedrijven B&U wacht 150 miljoen euro boete
 227. *Persbericht NMA*, 5.12.2004/4.4.2005, NMA legt boetes aan bouwbedrijven GWW-sector op
 228. *Cobouw*, 28.10.2004, Extra screening is lot van veroordeelde bouwers
 229. *Cobouw*, 22.10.2004, Zwarte lijst dreigt voor bijna 300 aannemers
 230. *Cobouw*, 25.1.2005, Boetevermindering roept vooral ergernis op in politiek
 231. *Cobouw*, 22.2.2005, Witte lijst in plaats van zwarte lijst
 232. *FEM Business*, 4.12.2004, Wim van Vonno. Boete zonder schuld
 233. *Het Financieele Dagblad*, 30.11.2004, Benadeling door bouwers blijft twistpunt
 234. *Cobouw*, 9.11.2004, Schikkingen aftrekbaar van NMA-boete
 235. *Het Parool*, 9.11.2004, Schikken bouwfraude lukt niet
 236. *Het Financieele Dagblad*, 20.11.2004, Bouwkoepel overlegt met gemeenten over schikking
 237. *Het Financieele Dagblad*, 29.11.2004, Bouw bereid tot financiële compensatie
 238. *Algemeen Dagblad*, 30.11.2004, Bouwreus wil claims afkopen
 239. *Cobouw*, 8.2.2005, Streep door onbetaalde 'pepernoten' uit schaduwboekhouding
 240. *Het Financieele Dagblad*, 2.12.2004, Kat-en-muisspel
 241. *De Telegraaf*, 30.11.2004, Afkopen
 242. *NRC Handelsblad*, 30.11.2004, Ad Bos: ik ben bedonderd door Justitie
 243. *De Telegraaf*, 2.12.2004, Ik vraag me af wat Justitie die drie jaar heeft gedaan
 244. *Cobouw*, 3.12.2004, Waar is Justitie toch mee bezig?
 245. *Het Financieele Dagblad*, 27.11.2004, Vos hekelt fraudebestrijding bij overheid
 246. *Cobouw*, 19.3.2005, Bos: lijst van ambtenaren is natte fingerwerk
 247. *Het Financieele Dagblad*, 25.3.2005, Winst BAM gedrukt door kartelboete
 248. *Het Financieele Dagblad*, 8.3.2005, Bouw maakt zich op voor lange strijd

249. *BouwNed Beleid*, nr. 3, 2004, Vernieuwing is de enige optie
250. *Cobouw*, 9.11.2004, Veranderingen in bouw gaan stroperig en traag
251. *Cobouw*, 12.11.2004, Na betaling boetes streep onder bouwfraude
252. *Cobouw*, 23.11.2004, Cultuurverandering in de bouw is goed op gang
253. *Cobouw*, 3.2.2005, Parlement dringt aan op zwarte lijst
254. *Cobouw*, 24.11.2004, Brinkhorst ziet bouwsector nog niet veranderen
255. *Bouwend Nederland*, 2005/3, 10.2.2005, Luctor et emergo
256. *Cobouw*, 24.11.2004, Brinkhorst ziet bouwsector nog niet veranderen

Hoofdstuk 3: De wereld van bouwondernemers vóór de uitzending van *Zembla*

1. *Management Team*, 1.6.2002, Ontkennen is reuze stom
2. Brinkman, in: M. Vos, *De bouw uit de schaduw. Deel 2A en 2B. Verhoren*, Den Haag, 2002, p.1068 [bron in het vervolg aangeduid als *verhoren*]
3. *Verhoren*, Brinkman, p.1068.
4. *De Volkskrant*, 17.8.2002, Bouwtop was al op de hoogte van fraude
5. *Verhoren*, De Vos, p.65
6. *Verhoren*, De Vos, p.657
7. *Verhoren*, Folkerts, p.391
8. *Verhoren*, Kroezen, p.23
9. *Verhoren*, Van Velden, p.550
10. *Verhoren*, Veerman, p.706
11. *Verhoren*, Ter Hoeve, p.403
12. *Verhoren*, Ter Hoeve, p.404
13. *Verhoren*, Reigersman, p.978
14. *Verhoren*, Reigersman, p.984
15. *Verhoren*, Reigersman, p.979
16. *Verhoren*, Van den Hoven, p.473
17. *Verhoren*, Koop, p.738
18. *Verhoren*, Bos, p.628
19. *Verhoren*, Veerman, p.706
20. *Verhoren*, Witzel, p.957
21. *Verhoren*, Hazewinkel, p.489
22. *Verhoren*, Hazewinkel, p.497
23. *Verhoren*, Hazewinkel, p.493
24. *Verhoren*, Engels, p.121
25. *Verhoren*, Engels, p.124
26. *Verhoren*, Witzel, p.961
27. *Haagse Courant*, 19.8.2002, Bouwbazen geven fraude voorzichtig toe
28. Vos, 2002, p.6
29. *Het Financieel Dagblad*, 25.3.2004, Ik heb ooit aan één vooroverleg meegedaan.
30. *De Volkskrant*, 26.3.2004, NMa-boete drukt zwaar op winst van bouwera BAM
31. *De Volkskrant*, 18.3.2004, Topman TBI betrokken bij illegaal vooroverleg
32. *Het Financieel Dagblad*, 19.3.2004, Bouwers lijden opnieuw aan geheugenverlies
33. *Verhoren*, Schenk, p.775
34. *Verhoren*, Nagtegaal, p.814
35. *Verhoren*, Nagtegaal, p.817
36. *Verhoren*, Reigersman, p.973
37. *Verhoren*, Nagtegaal, p.812
38. *Verhoren*, Hazewinkel, p.502
39. *NRC Handelsblad*, 25.7.2002, Een beetje te hard rijden, was niet te hard
40. *Verhoren*, Engels, p.121
41. *Verhoren*, Engels, p.123
42. *Verhoren*, De Bie, p.427
43. *Verhoren*, Koelman, p.827
44. *NRC Handelsblad*, 22.3.2002, Wat elders corruptie is, is hier ingeburgerd
45. *Verhoren*, Van de Pol, p.199
46. *Verhoren*, De Vos, p.657
47. *De Telegraaf*, 21.6.2004, Ik had het dossier net zo goed in de vuilnisbak kunnen gooien
48. *Verhoren*, Ter Hoeve, p.410
49. *Trouw*, 25.3.2002, Te veel macht in te weinig handen
50. *Verhoren*, Engels, p.120
51. *NRC Handelsblad*, 13.5.2004, Na de boete volgt de bekentenis
52. *Verhoren*, Hazewinkel, p.490
53. *Het Parool*, 3.4.2002, Onder één helm
54. *NRC Handelsblad*, 26.1.2002, In Den Haag werden ze gek van mij
55. *Metro*, 13.3.2004, De cultuur in de bouwwereld is nog niet veranderd
56. Vos, 2002, p.4-5
57. *Verhoren*, Engels, p.120
58. *Verhoren*, Engels, p.131
59. *Verhoren*, Engels, p.132

60. Verhoren, Jonkman, p.165
 61. *NRC Handelsblad*, 19.7.2002, Rijk houdt bouw in wurggreep
 62. Verhoren, Witzel, p.961
 63. *NRC Handelsblad*, 15.8.2002, Bouwers wilden af van illegaal systeem
 64. Verhoren, Van de Pol, p.194
 65. *Forum*, 22.4.2004, Hangen of wurgen
 66. Verhoren, De Vos, p.656
 67. *Forum*, 22.4.2004, Hangen of wurgen
 68. Verhoren, Wouda, p.537
 69. *Noordhollands Dagblad*, 17.5.2003, Overheid en markt mengen niet
 70. *Trouw*, 31.8.2002, Illegaal, maar zo voelt het niet
 71. *De Telegraaf*, 6.4.2002, Overheid weigert bouwers rekenwerk te vergoeden
 72. *Baak!*, 30.9.2003, Bewegen in het grijze gebied
 73. *NRC Handelsblad*, 13.5.2004, Na de boete volgt de bekentenis
 74. *Het Financieele Dagblad*, 27.4.2002, 'De cultuur is niet veranderd'
 75. *Het Financieele Dagblad*, 17.9.2002, Ze kijken niet, dus het mag in de bouwwereld
 76. op citaat in: *NRC Handelsblad*, 12.12.2002, Structuur polderkwaad niet blootgelegd.
 77. *Het Parool*, 14.12.2002, Geld bouwfraude bijna niet terug te vorderen.
 78. E. van Damme, 'Bouwfraude: voorselectie in plaats van vergoeding', in: *ESB*, 23.8.2002
 79. Verhoren, Reigersman, p.985
 80. Verhoren, Witzel, p.957.
 81. *Noordhollands Dagblad*, 6.3.2004, Ballast schuift niks onder het tapijt
 82. *NRC Handelsblad*, 13.5.2004, Na de boete volgt de bekentenis
 83. *NRC Handelsblad*, 25.7.2002, Een beetje te hard rijden, was niet te hard
 84. *De Volkskrant*, 17.12.2003, Justitie slaat terug: bouwsector criminele organisatie.
 85. *NRC Handelsblad*, 12.12.2002, Structuur polderkwaad niet blootgelegd.
 86. *Cobouw*, 21.5.2003, Haagse geuzen morrelden aan oppermacht Brussel
 87. *NRC Handelsblad*, 9.7.2002, 'Integriteitsmaffia' ziet opzetjes in de bouw.
 88. *Het Financieele Dagblad*, 17.9.2002, Ze kijken niet, dus het mag in de bouwwereld.
 89. *Cobouw*, 12.12.2003, Top van grote bouwbedrijven had moeten aftreden.
 90. *Het Financieele Dagblad*, 25.2.2004, Alle bouwers dachten: het waait wel over

91. *Het Financieele Dagblad*, 16.12.2002, Bouwer bagatelliseert enquêterapport
 92. *Baak!*, 30.9.2003, Bewegen in het grijze gebied
 93. *Communicatie*, 3.10.2003, Betonrot
 94. *Het Financieele Dagblad*, 8.1.2005, Schuld en boetedoening
 95. B. Fisse, J. Braithwaite, *Corporations, crime and accountability*, Cambridge, 1993, p.111-117
 96. *Cobouw*, 12.12.2003, Top van grote bouwbedrijven had moeten aftreden
 97. Vos, 2002
 98. *Baak!*, 30.9.2003, Bewegen in het grijze gebied
 99. *Het Parool*, 11.3.2004, Wie nu nog boeken achterhoudt, krijgt de zak
 100. *Forum*, 22.4.2004, Hangen of wurgen
 101. *Het Financieele Dagblad*, 19.3.2004, Bouwers lijden opnieuw aan geheugenverlies
 102. *Metro*, 13.3.2004, De cultuur in de bouwwereld is nog niet veranderd
 103. *Rotterdams Dagblad*, 23.4.2004, Elco Brinkman wil dat er een eind komt aan 'geschap' tegen de bouw
 104. *Cobouw*, 8.5.2003, Heijmans blijft Heijmans
 105. *Cobouw*, 16.5.2003, Herstel vertrouwen duurt iets langer
 106. *BouwNieuws*, 23.5.2003, Bouw voelt zich gecriminaliseerd
 107. *FNV Bouw Magazine*, 1.7.2003, Streep onder bouwfraude
 108. *Het Financieele Dagblad*, 10.4.2004, Terug naar brood en spelen
 109. *NRC Handelsblad*, 13.5.2004, Na de boete volgt de bekentenis
 110. *Het Financieele Dagblad*, 18.12.2003, Vos: Vervolging van bouwers is belangrijk; *Cobouw*, 12.12.2003, Top van grote bouwbedrijven had moeten aftreden
 111. *Metro*, 13.3.2004, De cultuur in de bouw is nog niet veranderd
 112. *Het Financieele Dagblad*, 18.12.2003, Vos: vervolging van bouwers is belangrijk
 113. J. Jacobs, *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*, New York, 1992
 114. M. Douglas, *Purity and Danger*, Londen, 2002, p.xvii,
 115. H. van Gunsteren, *Woordenschat voor verwarde politici*, Amsterdam, 2003, p.69
 116. Van Gunsteren, *Woordenschat*, p.70
 117. Douglas, 2002, p.xvii

Hoofdstuk 4

Ondernemers eind 2004 over kenmerken van het systeem

1. De Groene Amsterdammer, 6.12.2003, Op zijn Hollands
2. S. Coignard, A. Wickham, *L'Omerta Française*, Parijs, 1999, p.11
3. Van Gunsteren, *Stoppen*, 2003, p.108
4. Van Gunsteren, *Stoppen* 2003, p.77
5. Stichting Bouwresearch, *Het kan anders in de bouw*, Rotterdam, 1985
6. Commissie-Nijpels, *Bouwen in Europese competitie*, Den Haag, 1992
7. D. Jacobs, e.a., *De economische kracht van de bouw. Noodzaak van een culturele trendbreuk*, Den Haag, 1992
8. Zie voor de enquête zelf bijlage 1. De respons van de deelnemende bedrijven is als volgt. Er zijn in maart 2004 circa 350 ondernemers van de honderd grootste bouwbedrijven aangeschreven. Onder hen eigenaar-directeuren, leden van de raden van bestuur en directeuren van werkmaatschappijen. Achteenzeventig ondernemers hebben een enquêteformulier geretourneerd. Als sluitingsdatum is 1 juni 2004 gehanteerd.

De verdeling over grootteklassen en sectoren is evenwichtig. Overigens hebben niet alle respondenten hierop (een helder) antwoord gegeven.

Schema 4: Verdeling bedrijven naar sectoren (in miljoenen €)

	GWV	B&U	gemengd	totaal
<100*	19	17	4	40
100/500	7	8	1	16
>500	6	3	6	15
totaal	32	28	11	71

* In deze omzetcategorie zijn ook vier ondernemingen opgenomen met een omzet die lager ligt dan 25 miljoen euro. Het enige dat afwijkt van deze vier ondernemingen is dat er drie een negatief rendement hebben.

9. *Het Financieele Dagblad*, 25.2.2004, Bres in het kartel
10. *Het Financieele Dagblad*, 25.2.2004, Alle bouwers dachten het waait wel over

Noten hoofdstuk 5: De kwetsbaarheid van de bouw

1. Raj Kamal Jha, 'Blowing the whistle on corruption in construction: one man's fatal struggle', in: *Global corruption report 2005*, p.10

2. N. Stansbury, 'Exposing the foundations of corruption in construction', in: *Global corruption report 2005*, p.36-38
3. Commissie-Van Traa, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: de bouw-nijverheid*. [Tweede Kamer, 1995-1996, 24.072, nr.18]
4. *De bouw uit de schaduw. Deel 4. Aard en omvang van onregelmatigheden in de bouw-nijverheid*, 2002, p.9
5. *Hamburger Abendblatt*, 10-10-2004, Schlag gegen Schwarzarbeiter-Mafia
6. J. Dohmen en J. Verlaan, *Kreukbaar Nederland. Van bouwput tot beerput*, 2003, p.307
7. H. Leyendekker, 'Oversized incinerator burns up Cologne's cash', in: *Global corruption report 2005*, p.51-54
8. B. Bannenberg, W. Schaubenstein, *Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche*, München, 2004, p.52-53. In een telefonisch interview met *Het Financieele Dagblad* zegt Schaubenstein: 'Corruptie is een vanzelfsprekendheid in Duitsland, maar de aanpak ervan heeft niet de hoogste prioriteit. Het aantal belanghebbenden is te hoog en er is te veel geld mee gemoeid. (...) Corruptie is een eenvoudige manier om rijk te worden. De kans gepakt te worden is bijna nul: er zijn geen getuigen en bewijs ontbreekt. De daders zijn bovendien geen gauwdieven, maar beslissers uit de politiek, het openbaar bestuur of bedrijfsleven.' *Het Financieele Dagblad*, 2.2.2005, Corruptie is een vanzelfsprekendheid in Duitsland
9. Bannenberg, p.54
10. Stansbury, N. / Transparency International, *Anti-corruption initiative in the construction and engineering industry*, 2004 [beschikbaar via: www.transparency.org/integrity-pact/dnld/anti-corr-initiative-constr-engineer.tiuk.pdf]
11. T. Crowley, *Construction and Fraud*, 2003
12. www.CorporateWatch.org.uk
13. Coignard, 1999; overigens staat de ENA in Frankrijk op dit moment sterk ter discussie. *Financial Times Magazine*, 18.12.2004, Caste out
14. G. Greene, *J'accuse. The dark side of Nice*, Londen, 1992; op citaat bij Rug-giero, p.151
15. *L'Expansion*, 8-10-2003, Comptes suisses: 18 mois de prison avec sursis pour Noir et Botton
16. Dohmen en Verlaan, 2003, p.300
17. European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, *Social partners cooperate to tackle undeclared work in construction (in Finland)*, 2004 [beschikbaar via: www.eiro.eurofound.eu.int/2004/06/feature/fio406202f.html]

18. *BouwNieuws*, oktober 2004, p.3
19. www.lukor.com; www.uc3m.es; www.esfazil.com; www.radio36.com; www.elcorreogallego.es; www.libertaddigital.com
20. Van Traa, 1995-1996, p.218
21. V. Bufacchi, S. Burgess, *Italy since 1989. Events and interpretations*, New York, 2001, p.64-65
22. Bufacchi, p.84
23. B. Woodall, *Japan under construction*, Berkeley, 1996, p.12
24. Bufacchi, p.98
25. Bufacchi, p.102
26. T. Jones, *The dark heart of Italy*, Londen, 2003, p.215
27. Jones, p.213-214
28. D. Lane, *Berlusconi's shadow. Crime, justice and the pursuit of power*, Londen 2004, p.115-116
29. Lane, p.117
30. Lane, p.194
31. Bufacchi, p.91
32. Bufacchi, p.96
33. Lane, p.28
34. Lane, p.221
35. D. Gambetta, 1996, p.226
36. Gambetta onderzocht ook onder welk beroep maffiosi in Italië staan ingeschreven. Van de 'bazen' is 21,6 procent ingeschreven als bouwondernemer; van de 'leden' heeft 14,3 procent een beroep in de bouw. Nog geen 10 procent daarvan staat ingeschreven als werknemer. Vrijwel alle ingeschrevenen zijn zelfstandig ondernemer
37. A. Blok, *Honour and violence*, Cambridge, 2001, p.93
38. Lane, p.220
39. Lane, p.221
40. *NRC Handelsblad*, 21.1.2005, De maffia is al twee keer zo groot als Fiat
41. *Cobouw*, 20.9.2004, Maffia in New York nog altijd actief in de bouw
42. *International Herald Tribune*, 17.9.2004, Indictment ties NY-project to the mob
43. P. Maas, *Underboss*, New York, 1997, p.116
44. J.B.. Jacobs, *Gotham Unboud. How New York was liberated from te grip of organized crime*, New York, 2001
45. *Office of New York State Attorney General*, Persbericht, 26.2.2003. Spitzer schrikt sowieso niet terug voor stevige uitspraken: If 'a corporation is convicted of repeated felonies that harm or endanger the lives of human

beings or destroy our environment, the corporation should be put to death, its corporate existence ended, and its assets taken and sold at public auction.' (op citaat bij J. Bakan, *The corporation*, London, 2004, p.157)

Overigens is in de mededingingswetgeving in Nederland bepaald dat een bedrijf nooit te gronde mag gaan vanwege de hoogte van een boete. De 'doodstraf' (met andere woorden) is een te zware straf van overtreding van de mededingingswetgeving

46. Van Traa, 1995-1996, p.220-221
47. Van Traa, 1995-1996, p.213
48. R. Cowan, D. Century, *Takedown. The fall of the last mafia empire*, New York, 2002. In zijn bespreking van het boek zegt Varese: 'But the Mafia did more – it developed a complex system of informal 'property rights' over lucrative addresses in five burroughs. In this twisted economy, a firm's value was not based on the trucks it owned and its reputation for good service but on the number of addresses that had been assigned to it by the cartel. Addresses could be bought and sold from cartel members. Behind the façade of respectable trade associations, a Mafia-run tribunal settled the manifold disputes.' (F. Varese, 'Great mobility', in: *Times Literary Supplement*, 2.7.2004)
49. 'In New York had men na een aantal grote corruptieschandalen in de bouw zoveel ingewikkelde controle en checkinstanties ingebouwd, dat bouwen in de stad vrijwel onmogelijk was. Het werd te duur, het duurde te lang voor men een vergunning had, en vooral men werd overdreven publiekelijk gescreend. Daar schrok men voor terug. Intussen lagen er wel allerlei stedelijke knooppunten te wachten op verbetering. Het liep allemaal vast. Pas op voor "overkill", niet alleen als het gaat om de bestraffing van overheidscriminaliteit, maar ook als het gaat om de controle erop. De behoefte tot strengere controle is begrijpelijk, maar straks vindt je niemand meer voor dat soort werk.' (G. van den Heuvel, 'Organisatiecriminaliteit harder aanpakken, retoriek of sociale rechtvaardigheid', in: *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*, Ars Aequi Libri, 1998, p.255)
50. R.A. Dalglish, *Construction Industry Perspective*, Australian Institute of Criminology, 1995, p.1
51. Dalglish, p.2
52. Dalglish, p.8
53. Dalglish, p.24
54. *The Age*, 27.3.2003, Building industry lawless: inquiry
55. *Het Financieele Dagblad*, 10.9.2002, Koizumi bindt strijdt aan met wegenlobby

56. B. Woodall, *Japan under Construction. Corruption, Politics and Public Works*, Berkeley, 1996, p.72

57. 'Aan het eind van de jaren '80 kwam er een nieuw type gangster op, dat van de jiageya ("grondboeven"). De buitensporige verhoging in de jaren 1986-1987 van de grondprijzen versnelde de concentratie van de rijkdom in steeds minder handen. Maar soms worden de grootse plannen van de investeerders in onroerend goed gedwarsboemd door enkelingen die weigeren hun stuk grond te verkopen of te vertrekken uit flats die op de nominatie staan om te worden gesloopt. Hier worden de jiageya ingezet, in eerste instantie om dergelijke onwillige huurders en eigenaren te 'overreden, en als dit niet helpt, hen te intimideren via geluidsoverlast, vervelende telefoontjes en vrachtauto's die door muren rijden. Van een aantal gevallen van brandstichting is bekend dat jiageya de daders waren.' (K.G. van Wolferen, *Japan. De onzichtbare drijfveren van een wereldmacht*, Amsterdam, 1991, p.184-185) Van Wolferen wijst er bovendien op dat de geldstromen van het bedrijfsleven naar de politiek normaal zijn in Japan. 'Deze ongereguleerde geldstroom van bedrijfsleven naar politiek is een oude traditie.' (p.227)

58. 'These attributes are part of a political and social context that is conducive to cooperative government-business relations. The economic bureaucrats and their business counterparts come from similar educational backgrounds, advance at approximately similar speeds, and rotate in and out of jobs having direct contact with each other's institutions. This contact is furthered by an informal, consultative policymaking process that encourages the formation of personal relationships across institutional boundaries. What cements the relationship is a congruence of interests among public and private elites. When Japanese bureaucrats retire, most take positions in the private sector, many in the very firms they have been dealing with during their bureaucratic career – a process known as amakudari, or "descending from heaven".' (F.K. Upham, *Law and social change in postwar Japan*, Cambridge, Massachusetts, 1987, p.167)

59. P. Hill, *The Japanese Mafia. Yakuza, law and the state*, Oxford, 2003, p.97

60. Hill, p.25

61. In Hong Kong is de bouwkwaliteit lange tijd spreekwoordelijk slecht geweest. 'The need for reform in the industry was highlighted by corruption scandals in the 1980s and 1990s. In the most prominent of these, the foundations of some high-rise residential blocks (approximately 26 blocks) were judged to be inadequate owing to insufficient piling and the blocks were demolished. Many other blocks were badly constructed, with

concrete, which did not meet specifications and poor quality materials. (...) Contractors secured work at a low price and promptly sub-let it to others with lower standards. Often, this process was repeated so that construction was actually performed by firms no connection with the original tender process. Problems were compounded by poor site supervision, and the industry had a very bad safety record as a consequence.' (PSIB, *Inventory of international reforms in building and construction*, Gouda, 2004, p.91). In 2001 verscheen het rapport van de commissie-Hon Henry Tang *Construct for excellence*, gericht op vernieuwing van de bedrijfstak.

62. *De bouw uit de schaduw. Deel 4*, p.173

63. Stansbury, 2005

64. Het gedrag van overheidsopdrachtgevers is ook in andere sectoren regelmatig bron van ergernis. Recent maakten zowel de reclame- als de adviessector duidelijk dat de overheid als opdrachtgever veel steken laat vallen. Kritiek die vergelijkbaar is met die van bouwondernemers bij met name innovatieve contracten. De transactiekosten bij het meedingen naar nieuwe contractvormen zoals die nu worden gepropageerd door bijvoorbeeld het Kenniscentrum PPS van Financiën liggen extreem hoog.

De reclamesector maakt hoge 'pitch'kosten, maar krijgt daarvoor nooit betaald. De sector pleit voor regulering van de 'aanbestedingen' en voor vergoeding van de gemaakte pitch kosten. 'Adverteerders die moeten betalen zullen serieuzer omgaan met hun pitches en het ontnemt de lust tot ongebreidelde brainpicking.' Er is veel kritiek op de overheid: 'De meeste pitches, zeker die van de overheid, worden slecht voorbereid. Opdrachtgevers omschrijven heel slecht wat ze precies verlangen en wat het mag kosten. Daardoor zijn inzendingen nauwelijks vergelijkbaar en wordt een hoop onnodig werk verricht. Dat betaalt de hele sector.' (*Het Financieele Dagblad*, 25.9.2002, Leuke reclameconcepten voor weinig)

De voorzitter van de Raad van Organisatie Adviesbureaus (ROA) Th. Camps pleit voor het terugdringen van de administratieve rompslomp bij de aanbesteding van raamcontracten van de overheid. Jaarlijks leidt dat tot circa 75 miljoen euro onnodige administratieve lasten. Camps pleit voor een simpele oplossing: een basisaccreditatie voorkomt dat bedrijven steeds opnieuw moeten aantonen dat ze in staat zijn het werk uit te voeren. (*Het Financieele Dagblad*, 11.10.2004, Elk jaar vele pallets vol dossiers)

65. J. B. Jacobs, 2001, p.120

Hoofdstuk 6: Bevindingen, observaties en verwondering

1. *Cobouw*, 27.11.1998, Bouw mist helaas het heilige vuur
2. J. Bakan, *The corporation*, Londen, 2004, p.79 Elders citeert Bakan opnieuw instemmend Hare: 'Corporations often refuse to accept responsibility for their own actions and are unable to feel remorse: "if corporations get caught, they pay big fines and they continue doing what they did before anyway. And in fact in many cases the fines and penalties paid by the organization are trivial compared to the profits that they rake in".' Andere auteurs zoals Fisse en Braitwaite wijzen deze benadering af. 'The quintessential cynic derives inspiration from Ambrose Bierce's definition of the corporation as "an ingenious device for the maximisation of profit and the minimisation of responsibility". Our inspiration lies not in Bierce's barb but in the possibility that corporations can be harnessed as useful workhorses for assuring responsibility. The central theme we defend is that all who are responsible should be held responsible and that this ideal is attainable only if legal systems recognise corporate systems of justice and fully utilise their power.' (Fisse, 1993, p.15)
3. A. Hendriks, *De prijsvorming in het bouwbedrijf. De structuur van het bouwbedrijf en de wijze van prijsvorming*, Rotterdam, 1957

Uit de conclusies van het hoofdstuk 'Het prijsvormingsproces in de praktijk':

Over het vooroverleg en de rekenvergoeding (p.307-308):

Conclusie 6:

'Het deelnemen aan de voorvergadering en de inschrijving heeft voor de aannemer niet altijd het verwerven van de opdracht ten doel.'

Conclusie 7:

'De inschrijfkosten vormen een deel van de vaste kosten van het aannemingsbedrijf; zij kunnen op dezelfde wijze als de overige vaste kosten ten laste worden gebracht van de uit te voeren werken.'

Conclusie 8:

'Het door de aannemers gezamenlijk vaststellen van een door de opdrachtgever te betalen inschrijfvergoeding heeft tot gevolg dat:

- a. het inschrijven op en het uitvoeren van werken twee activiteiten van de aannemer kunnen gaan vormen, die oorzakelijk verband missen;
- b. een aantal aannemers meer inschrijft dan, uitgaande van het aantal uit te voeren werken, doelmatig is;
- c. de totale door de opdrachtgever te vergoeden kosten hoger worden

dan wanneer de aannemers hun inschrijvingen moeten baseren op kostenoverwegingen;

d. de aannemers met relatief hoge inschrijfkosten hun positie verbeteren ten nadele van degenen, waarvan deze kosten laag zijn en hierdoor verschuivingen plaats vinden in de onderlinge concurrentieposities;

e. de concurrentie wordt verscherpt zonder dat dit hoeft te leiden tot het dalen van het prijsniveau; dat het daarentegen mogelijk is dat het kostenniveau wordt verhoogd;

f. een aantal aannemers slechts inschrijft voor het verkrijgen van een aandeel in de opzet;

g. de minder serieuze aannemer een relatief groter inkomen verkrijgt.

Over prijsverbetering (p.308):

Kern van Hendriks' kritiek is dat het systeem van prijsverbetering dat in de jaren '50 (de zogenaamde middenprijsregeling) werd gehanteerd niets met ondernemen te maken heeft.

Conclusie 12:

'De middenprijsregeling gaat uit van de onjuiste vooronderstelling dat een afwijking tussen de laagste prijs en de middenprijs een aanwijzing vormt voor de noodzaak om de prijs te verbeteren.'

Conclusie 13:

'De middenprijsregeling aanvaardt de voor de ondernemingsgewijze productie gevaarlijke vooronderstelling dat de aannemer individueel niet in staat is, zijn prijs vast te stellen.'

Conclusie 14:

'Het gemiddelde de inschrijvingsbedragen vormt geen aanwijzing voor de juistheid van het gunningsbedrag.'

4. *De Volkskrant*, 4.9.2000, Moderne manager ziet klant over het hoofd
5. J. Elster, *Alchemies of the mind. Rationality and the emotions*, Cambridge, 1999, p.1
6. Elster, p.5
7. Elster, p.10

Noten hoofdstuk 7: Collusie

1. G. van den Heuvel, *Onderhandelen of straffen. Over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*, Arnhem, 1993, p.75. In zijn artikel 'Corporate crimes in

east and west: in search of collusion', maakt Van den Heuvel duidelijk dat collusie niet specifiek westers of Nederlands is. Je ziet het overal en het heeft altijd te maken met de innige samenwerking tussen publiek en privaat: 'Collusion or collusion-like cooperation seems to be, sociologically speaking, a rather normal phenomenon in the cooperation between state and industry. The relationship has, so to say from its own nature, a tendency towards collusion. That tendency on its own is a symptom of having a good relationship.' Betrokkenen hebben vaak niet de intentie om crimineel te gaan handelen, maar 'afterwards it became clear they were the cause and the core of serious corporate crimes; only afterwards it is clear that their cooperation was collusion'. (in: H. Strang en J. Vernon, *International trends in crime: east meets west*, Canberra, 1992, p.127). En: 'Collusion is unlawful, but normal. In the eyes of the participants it even can be a grace and mercy, until they are confronted with the damage they cause.' (p.131)

2. Van den Heuvel, 1993, p.75; overigens maakt Van den Heuvel in 1993 een mooie opmerking over de boete die de bouw toen net van de Europese Commissie gekregen had: 'Met de boete van 51,7 miljoen gulden voor de bouwsector is door Brussel een serieus begin gemaakt met het aanpakken van die Nederlandse monopoliepraktijken. Veel paniek is er overigens nog niet door gezaaid. Enerzijds wil de bouwsector deze "boete" simpel verhalen op de overheid, die de praktijken had goedgekeurd. Anderzijds leerden eerdere kleinere boetezaken dat men procedureel dit soort zaken royaal kan ophouden.' (Van den Heuvel, 1993, p.79)
3. Van den Heuvel, *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*, Maastricht, 1998, p.2 en p.6
4. Van den Heuvel, 1998, p.7
5. Van den Heuvel, 1993, p.75
6. Van den Heuvel, 1998, p.8
7. *NRC Handelsblad*, 11.2.1999, Bedrijven en overheden gevangen in collusie
8. Van den Heuvel, 1998, p.10. Natuurlijk sneuvelen er bewindspersonen bij enquêtes, maar vervolgt hij: 'De niet aansprakelijke topambtenaren vormen een afzonderlijk probleem bij collusie. Zij blijven meestal zitten na een schandaal, terwijl zij soms meer dan de verantwoordelijke politici hebben bijgedragen aan het afglijden richting collusie.' Elders wijst Van den Heuvel erop dat parlementaire enquêtes zelden leiden tot 'repressieve vonnissen'. Het blijft bij 'reintegrative shaming'. Het te schande zetten is gericht op normalisatie, op reïntegratie. Op gewoon weer mee doen (1993, p.84). 'De parlementaire openbaarheid als sluiswachter van de

democratie heeft zijn werk gedaan, de media hebben het doorgegeven en dat is genoeg voor deze gevallen.'

9. *De bouw uit de schaduw. Deel 4*, p.41
10. *De bouw uit de schaduw. Deel 4*, p.173
11. *Binnenlands Bestuur*, 10.9.2004, Berichten uit schemerland. 'Van den Heuvel is voorstander van meer en duidelijker "criminaliseren" van collusiepraktijken, zoals het plegen van karteldelicten, het werken met zwarte kassen en het "smeren en fêteren" van overheidsdiensten. Hij pleit daarom voor een strengere wet- en regelgeving voor de aanbestedende overheden en voor de inschrijvende bouwsector: 'Foute bedrijven dienen uitgesloten te worden van de markt. Ervaringen in de Verenigde Staten en Duitsland hebben geleerd dat strenge wetgeving kan werken. Bestuurders van foute bedrijven in de VS mogen nooit meer terugkomen in dergelijke functies. Zo'n maatregel zet de mensen op scherp.'
12. *Observant*, Onafhankelijk weekblad van de Universiteit Maastricht, 12.12.2002, Ongelooflijk, die schaamteloosheid in de bouwsector
13. Van den Heuvel, 'De hardnekkigheid van foute samenwerking. De bouw uit de schaduw een jaar later', in: *Nederlands Juristenblad*, 2004, p.333. Brinkman heeft daar een andere visie op. Hij heeft zich geërgerd aan de overheid: 'Ik heb wel eens gedacht: ik ga een hamer gooien door een van de ministeries. Het kan toch niet waar zijn dacht ik toen, dat de bouw zo lang zonder coördinatie blijft. Ik heb binnenskamers flink gescholden.' (*Het Financieel Dagblad*, 8.1.2005, Schuld en boetedoening)
14. *Binnenlands Bestuur*, 10.9.2004, Berichten uit schemerland
15. Van den Heuvel, 2004, p.333
16. *Observant*, Onafhankelijk weekblad van de Universiteit Maastricht, 12.12.2002, Ongelooflijk, die schaamteloosheid in de bouwsector
17. *Binnenlands Bestuur*, 10.9.2004, Berichten uit schemerland
18. Y. Buruma, 'Inzake de beladen enquête bouwnijverheid', in: *Nederlands Juristenblad*, 2002, p.702
19. Van den Heuvel noemt accountants en notarissen collusionisten: 'Zij zijn eerder zelf collusionist dan dat men collusie naar buiten brengt en aanklaagt.' (1998, p.10)
20. A. de Swaan, Collectieve aspecten van fatsoen en onfatsoen. *Rede uitgesproken op het NEFROM jaarcongres op 15 mei 2003*
21. *Metro*, 13.03.2004, De cultuur in de bouwwereld is nog niet veranderd. En: *NRC Handelsblad*, 18.2.2004, Hofstra tijdens debat in het nauw
22. Bufacchi, 2001

Hoofdstuk 8: Crisis

1. Van Gunsteren, *Woordenschat*, p.41-42
2. U. Rosenthal, E. Muller, 'De IRT-enquête als beleidscrisis', in: U. Rosenthal, e.a., *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*, Leiden, 1998, p.142-143
3. U. Rosenthal, A. Boin, M. Kleiboer, M. Otten, 'Inleiding', in: Rosenthal, *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*, 1998, p.12
4. A. Boin, S. Kuipers, M. Otten, *Institutionele crises. Breuklijnen in beleidssectoren*, Alphen aan den Rijn, 2000, p.13
5. Boin, p.10.
6. Boin, p.13
7. Boin, p.14
8. Boin, p.12
9. Van den Heuvel, 1998, p.10
10. A. Boin, M. van Duin, P. 't Hart, S. Kuipers, M. Otten, 'Reflecties op crises en hervormingen in de publieke sector', in: A. Boin, 2000, p.170. En in de inleiding zegt Boin: 'Mediatisering duidt op het verschijnsel van toenemende media-aandacht en een verscherpte toonzetting in de berichtgeving met betrekking tot een bepaald probleem of verschijnsel. Sommige waarnemers zien de media als eigenstandige spelers die op basis van politieke en morele afwegingen hun positie tijdens een crisis bepalen.' (p.17) Meestal verslapt de media-aandacht snel. 'Een incident of schandaal kan alleen nieuwswaardigheid behouden door nieuwe onthullingen, spijgende retoriek en controversiële acties.' (p.18) 'Het falen van de beleidssector moet wel heel controversieel zijn en een compleet eigen dynamiek ontwikkelen wil de media aandacht houden.' (p.18)
11. Rob van Gijzel die zijn pijlen aanvankelijk volledig op de ondernemingen richtte is medio 2004 een stuk genuanceerder. 'Maar ik vind ook dat de bedrijven een onevenredig zware prijs moeten betalen ten opzichte van de betrokkenen bij de overheid. Bouwers zijn aangepakt, opdrachtgevers niet. Ook de overheid moet schoon schip maken.(...) De overheid zou een onafhankelijk toezichthoudend orgaan in het leven moeten roepen, waar bedrijven met klachten over slecht opdrachtgeverschap terecht kunnen. Het zou ook toezicht moeten houden op de juiste toepassing van aanbestedingscriteria. Waarom kiest een opdrachtgever voor het ene bedrijf en niet voor het andere? Dat moet helder worden gemaakt.' (*Forum*, 17.6.2004. Rob van Gijzel – iedereen schoon schip)
12. Van den Heuvel, 1993, p.57
13. Boin, p.175. En elders verwoordt Boin wat verwacht wordt van een crisis: 'Institutionele crises bieden volgens optimisten een unieke kans om grootschalige hervormingen te initiëren. De crisis vormt in dergelijke beschouwingen een zeldzame mogelijkheid om ingrijpende plannen door te drukken. Zonder een crisis, zo is de gedachte, zullen vastgeroeste structuren en verzadigde bureaucraten onoverkomelijke barrières opwerpen tegen de vernieuwende plannen van goedwillende politici.' (p.11)
14. Van Gunsteren, *Woordenschat*, p.44
15. M.J. Bezuyen, M.J. van Duin, U. Rosenthal, *Verstoringen en crisismanagement in bedrijven*, Leiden, 1993, p.14
16. Bezuyen, p.6
17. Bezuyen, p.7
18. Bezuyen, p.43
19. 'Dit resultaat roept echter ook de vraag op of er bij de bedrijven sprake is van crisisnegatie. Onder crisisnegatie verstaan wij het ontkennen van potentiële dreigingen en het wegdenken van bedreigingen die zich in het verleden hebben voorgedaan. Crisisnegatie kan worden teruggevoerd tot psychologische factoren (ogen sluiten voor onaangename situaties), gebrek aan kennis en inzicht (niet weten wat er in de omgeving en het eigen bedrijf gebeurt) en belangen (het belang van imago van onkwetsbaarheid en concurrentiekracht).' (Bezuyen, p.47)
20. Bezuyen, p.6-7
21. Bezuyen, p.42
22. J. Braithwaite, B. Fisse, *The impact of publicity on corporate offenders*, Albany, 1983
23. *Het Financieel Dagblad*, 6.1.2005, Afhandeling bouwfraude werpt schaduw over bouwsector
24. Van den Heuvel, 1993, p.55
25. Van den Heuvel, 1993, p.56-57
26. I. Maignan, *Bouwen aan je reputatie*, Gouda, 2003, p.20
27. *Cobouw*, 27.4.2004, Stommetje spelen kost bouw imago
28. *Cobouw*, 10.1.2005, Vertrouwen publiek in bouwbedrijven belabberd; zie ook: *Bouwend Nederland*, 13.1.2005, Beeld van de bouw beter dan verwacht

Hoofdstuk 9: Illegaal ondernemen

1. N. Garoupa, 'The economics of business crime', in: H. Sjögren, G. Skogh, *New perspectives on economic crime*, Cheltenham, 2004, p.13

2. Garoupa, p.9
3. Garoupa, p.10-11
4. V. Ruggiero, *Organized and corporate crime in Europe. Offers that can't be refused*, Aldershot, 1996, p.8
5. Ruggiero, p.9
6. Ruggiero, p.19
7. Ruggiero, p.21
8. Ruggiero, p.99
9. Ruggiero, p.127
10. Gambetta, 1993, p.1. En elders zegt hij dat de markt voor bescherming een rationele is. Wat de overheid niet kan leveren, koop je dus elders. 'In both legal and illegal markets those who enlist mafiosi to sort out their disputes, to retrieve their stolen property, or to protect their cartels from free riders and competitors do not perceive that protection as bogus.' (p.3)
11. Volkov, *Violent Entrepreneurs. The use of force in the making of Russian capitalism*, Ithaca, 2002, p.18
12. Varese, 2004, p.11
13. C. Tilly, 'Foreword', in: A. Blok, *The mafia of a sicilian village 1860-1960. A study of violent peasant entrepreneurs*, New York, 1974, p.XIV
14. Blok, 1974, p.XIX
15. Blok, 1974, p.210
16. Blok, 1974, p.211
17. Gambetta, 1993, p.215
18. Gambetta, 1993, p.215. Vaak is er ook nog eens corruptie in het spel: 'Almost without exception, corruption in this field (of large public contracts) does not qualify as extortion but is rather a transaction from which both parties gain.' (p.217). Belangrijke informatie (die vaak te koop is) is: wie stelt de lijst van uit te nodigen bedrijven samen, hoeveel bedrijven worden uitgenodigd en welke, wat is de prijsraming, wat is de ingeschatte 'korting'.
19. Varese, 2004, p.94
20. Varese, 2004, p.130
21. B. Woodall, *Japan under construction. Corruption, politics and public works*, Berkeley, 1996
22. J. Dickie, *Cosa Nostra. De geschiedenis van de Siciliaanse maffia*, Amsterdam, 2004, p.269
23. Gambetta, 1993, p.7
24. Dickie, 2004, p.294
25. P. Robb, *Middernacht op Sicilie*, Utrecht, 1996, p.66

26. Gambetta, 1993, p.4
27. Gambetta, 1993, p.35
28. Gambetta, 1993, p.39
29. Blok, 1974, p.211-212
30. Robb, 1996, p.89
31. Dickie, 2004, p.251, p.272
32. Erecode 1993:
Art 3
Het lid is bij zijn bedrijfsuitoefening verplicht niets te doen en alles na te laten waardoor hij in strijd zou komen met wat een behoorlijk lid jegens andere leden betaamt
Art 4.2.c
Het lid is verplicht te melden zijn voornemen om:
1. op verzoek van een aanbesteder selectie besprekingen met deze aan te gaan en in het kader daarvan gegevens die relevant zijn voor een prijsaanbieding te verstrekken
2. nadat een aanbesteder op een openbaar aanbod van het lid heeft gereageerd, nader contact met deze aanbesteder aan te gaan
3. een werk geheel of gedeeltelijk voor eigen rekening en risico uit te voeren
Art 5.1
Slechts de rechthebbende is bevoegd om na het doen van zijn prijsaanbieding voor een werk contact met de aanbesteder over het werk te hebben en over zijn prijsaanbieding te onderhandelen
33. Interview met F. Varese, Oxford, december 2004
34. O. O'Neill, *A question of trust*, Cambridge, 2002, lecture 1, p.1. Ze stelt ook dat 'deception the real enemy of trust' is. Dat was ook zichtbaar bij tangentopoli in Italië: 'Like the vast majority of people, Italians needed to be able to trust others to do as others said they would and they needed others to trust them to act how they said they would. Deception on a massive scale by Italy's politicians and businessmen was what tangentopoli had been.' (Lane, p.284). De beroemde uitspraak van N. Luhmann wordt ook door O'Neill geciteerd: 'A complete absence of trust would prevent even getting up in the morning.'
35. Vos, 2002
36. *De bouw uit de schaduw. Deel 7. De rol van de overheid in de bouwnijverheid*, 2002-2003, 28 244, nr.12, p.49-50
37. Oud topambtenaar van Verkeer en Waterstaat, T. Visser stelt: 'Er zal heus wel wat gerommeld worden, maar oplichting voor miljarden gul-

dens is onwaarschijnlijk. (...) De politiek reageert nu als door een wesp gestoken wegens de doorrekening van de offertekosten. Maar die “noodtoestand” is allang bekend. Het is als met de maximumsnelheid: iedereen weet dat die overtreden wordt. (...) Wij informeerden bewust niet of bedrijven nog offertekosten rekenden. We hebben overtredingen niet gedoogd, maar hebben wel gezegd: laten we geen speciale aandacht hebben voor iets dat misschien weer ongedaan gemaakt wordt. (...) Ik heb me wel altijd gerealiseerd dat we in een vervelende situatie terecht konden komen. (...) De stemming in de politiek en bij Justitie is verontrustend. Soms lijkt het erop dat men pas tevreden is als leden van raden van bestuur van bouwbedrijven in de cel verdwijnen. Maar als je het zo ver laat komen, moet je weten wat je teweegbrengt. Wij hebben zeer fatsoenlijke mensen in de leiding van de bedrijven. Je zou willen dat politici zich dat realiseren.’ (NRC *Handelsblad*, 26.1.2002, In Den Haag werden ze gek van mij). En aan de vooravond van de enquête zegt de toenmalige directeur-generaal van Rijkswaterstaat, H. Prins: ‘We zijn geen politie-instelling.’ Kern van zijn betoog is dat er niet zoveel aan de hand is in de bouw en dat alle verhalen schromelijk overdreven zijn. ‘Ik geloof eenvoudig niet...’ ‘Natuurlijk zijn we praktijken tegenkomen...’ ‘We hebben het een enkele keer geconstateerd. (...) Mijn vrees is dat er straks een paar incidenten naar buiten komt en dat daarmee de hele branche wordt besmeurd. Dat zou doodzonde zijn. Opdrachtgevers als de overheid hebben de bouwwereld ook nodig om al die projecten te kunnen doen.’ (De *Telegraaf*, 17.8.2002, Bouwwereld besmeurd door paar incidenten)

38. Van den Heuvel, 1998, p.15

39. Interview F. Varese, Oxford, december 2004

Hoofdstuk 10: Culturele feiten

1. De Swaan, 2003
2. M. Bovens, *The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organisations*, Cambridge, 1998, p.107
3. Bovens, p.109
4. M. Douglas, *How institutions think*, New York, 1986, p.9
5. F. Varese, ‘Pervasive corruption’, in: A.V. Ledeneva, M. Kurkchian, *Economic crime in Russia*, Den Haag, 1999, p.110
6. Varese, 1999, p.106
7. Varese, 1999, p.99

8. Varese, 1999, p.100
9. Varese, 1999, p.105
10. Varese, 1999, p.106
11. Varese, 1999, p.107
12. Varese, 1999, p.99
13. Varese, 1999, p.110
14. Varese, 1999, p.109
15. Van Gunsteren, *Woordenschat*, p.69
16. Van Gunsteren, *Woordenschat*, p.70
17. Douglas, 2002, p.XII
18. Douglas, 2002, p.XIII
19. Douglas, 2002, p.XI. Douglas stelt evenwel ook dat als leiders de taboes willen veranderen, dat wel degelijk kan. ‘But when the controllers of opinion want a different way of life, the taboos will lose credibility and their selected view of the universe will be revised.’ (p.XII)
20. Douglas, 1986, p.18
21. Douglas, 1986, p.21
22. Douglas, in navolging van Fleck en Durkheim, p.32. ‘True solidarity is only possible to the extent that individuals share the categories of their thought.’ (p.8)
23. NRC *Handelsblad*, 13.4.2005, Noem dat bruine poeder maar Brinta
24. Douglas, 1986, p.111-113
25. Van den Heuvel, 1992, p.126, 128, 129
26. op citaat: Bannenberg, *Korruption in Deutschland*, p.54
27. Lane, p.36
28. ‘No single item is dirty apart from a particular system of classification in which it does not fit.’ (Douglas, 2002, p.XVII)

Hoofdstuk 11: Ontkennen

1. *De bouw uit de schaduw. Deel 4*, p.33
2. S. Cohen, *States of denial. Knowing about atrocities and suffering*, Cambridge, 2001, p.5
3. Cohen, 2001, p.XI
4. Cohen, 2001, p.3
5. Cohen, 2001, p.6
6. M.A. Milburn, S.D. Conrad, *The politics of denial*, Cambridge, Massachusetts, 1996, p.8

7. Cohen, p.x
8. Cohen, 2001, p.60-61
9. *De bouw uit de schaduw. Deel 5*, p.38
10. *Het Financieel Dagblad*, 18.3.2003, Omvang van fraudeschade niet weerlegd
11. Bergeijk, raadsadviseur bij de NMA, betoogt dat het percentage dat de enquêtecommissie heeft genoemd (8,8 procent prijsverhoging) realistisch is. Hij illustreert dit aan de hand van diverse studies over prijsopdriving in de bouwnijverheid. Hij concludeert dat Nederlands onderzoek laat zien dat het percentage wel eens tussen de 9 en 14 procent kan zitten. (P.A.G. Bergeijk, *Diefstal of herverdeling*, in: Aelementair, 2004, jrg.3, nr.1).

Bouwondernemers zijn er echter niet in geslaagd de 8,8 procent effectief ter discussie te stellen. Brinkman geeft dat in het voorjaar van 2003 ook publiekelijk toe. Bouwondernemers bleven beklemtonen dat er geen benadeling van opdrachtgevers was geweest. Hun argumenten waren altijd indirect: 'Kijk naar onze rendementen (2 procent)' en 'Waar zijn die miljarden dan gebleven?' De journalisten Meeus en Schoorl speurden naar de verdwenen miljarden. Uitgaande van 10 procent prijsverhoging komen zij voor de jaren 1998-2000 op ongeveer een miljard euro. Waar zijn die nu gebleven? 'Een kartel maakt bedrijven lui. Er wordt niet scherp op de kosten gelet.' Het geld is 'verdampt in inefficiency.' Daarnaast wijzen zij erop dat bouwondernemers hun materieel in vijf jaar afschrijven. Dat is snel ten opzichte van andere beursgenoteerde ondernemingen. Het rendement op het geïnvesteerd vermogen is dan ook hoog. Tenslotte wijzen ze erop dat de winst per aandeel van beursgenoteerde bouwbedrijven aanzienlijk hoger is dan die bij bijvoorbeeld Ahold. Bouwbedrijven doen het dus goed voor beleggers. (*De Volkskrant*, 7.12.2002, Speuren naar verloren bouw miljarden). De enquêtecommissie heeft er in zijn rapport op gewezen dat het rendement op het eigen vermogen in de bouw hoog ligt. Beursanalisten hebben erop gewezen dat rendementen van 2 tot 4 procent zo slecht nog niet zijn; veel beursgenoteerde ondernemingen komen daar gemiddeld niet aan. Een laatste observatie is dat een bouwproject uit veel deelprojecten bestaat. En op al die deelprojecten worden rendementen behaald, die nooit bij elkaar worden opgeteld. Als een hoofdaannemer 2 procent rendement haalt op een project van 100 miljoen, maar daarvan 60 miljoen heeft uitbesteed, waar de onderaannemers ook weer 2 procent op verdienen, en van die 60 miljoen is weer 40 miljoen aangeleverd door andere onderaannemers en toeleveranciers, waarop ook weer 2 procent rendement wordt behaald, dan

hebben we het intussen over een rendement op het project van 4 procent. Maar ook op een rendement van 2 miljoen op de 40 miljoen omzet die de hoofdaannemer zelf gerealiseerd heeft. Dan hebben we het ineens over 5 procent.

Hoofconclusie is dat het dispuut over de prijsophoging voorlopig onbeslist is. Zolang claims boven de markt hangen, zal het geheim over de prijsophoging door bouwondernemers niet onthuld worden. Of zoals een bouwondernemer stelde: 'Ik kan de opdrachtgevers die het minst (volledig) openbaar aanbesteden, dus onze beste klanten, toch niet vertellen dat zij altijd wat te veel hebben betaald.'

12. *Trouw*, 21.03.2002, Politie en Justitie hebben te weinig capaciteit voor financiële recherche
13. E.C. van Damme, 'Bouwfraude. Voorselectie in plaats van vergoeding', in: *ESB*, 23.8.2002
14. Stansbury, 2005, p.39
15. Cohen, 2001, p.15
16. Cohen, 2001, p.80
17. Cohen, 2001, p.80
18. Cohen, 2001, p.81
19. Ruggiero, 1996, p.19
20. Fisse, 1993, p.9
21. Fisse, 1993, p.41
22. Fisse, 1993, p.42
23. Cohen, 2001, p.94
24. Cohen, 2001, p.15
25. Milburn, 1996, p.3
26. Cohen, 2001, p.114
27. *De bouw uit de schaduw. Deel 4*, p.32
28. Bovens, 1998, p.123
29. Bovens, 1998, p.124
30. Bovens, 1998, p.119
31. Bovens, 1998, p.121
32. Bovens, 1998, p.121-122
33. H. van Gunsteren, *Gevaarlijk veilig. Terreurbestrijding in de democratie*, Amsterdam, 2004, p.109
34. Ook in deelrapport 5 van de Commissie wordt ingegaan op rationalisaties van het gedrag van bouwondernemers: 'De doelen van het vooroverleg zijn in abstracto allen gelegen of onder te brengen in de hoofddoelstelling, namelijk het continuïteitsstreven van betrokken on-

dernemingen.(...)De doelen worden in concreto uitgewerkt via prijsbeïnvloeding, risico-inperking, marktverdeling en onderlinge vergoeding van inschrijfkosten.’ (*De bouw uit de schaduw. Deel 5*, p.37-38)

De volgende rationalisaties worden in deelrapport 5 onderscheiden:

- zich gevangene van het systeem voelen;
- noodzakelijkheid van rekenvergoedingen;
- prijsopdrijving was niet aan de orde, want we blijven onder de raming;
- ook de opdrachtgever heeft voordelen (beperking risico’s en kosten);
- benadering van de opdrachtgever is niet aan de orde (we strepen onderling weg);
- facturen zijn niet vals indien deze over concrete werken en leveringen gaan;
- het aantal facturen voor verrekeningen is gering, dus valt het wel mee. (p.38-42)

Ook de aanbestedingsjurist Jansen gaat in op de meer economische motieven om prijsafspraken te maken: de wens de markt te verdelen, de mogelijkheid preferentie verleend te krijgen; de angst voor miscalculaties, de behoefte aan een onkostenvergoeding, het genereren van gelden in het ‘algemeen bouwbelang’, pure inheligheid en het voorkomen van prijsbederf door leuren van de aanbestedende dienst. (C.E.C. Jansen, ‘Bouwfraude: economische en juridische aspecten van aanbestedingen in de bouw’, in: D. D. Dielissen-Breukers (red), e.a., *JUVAT-dag 2002. Bundeling van Lezingen Gehouden op 25 april 2002*, Nijmegen, p.39-51)

35. Blok, 2001, p.112

36. Bakan, 2004, p.55-56

37. Twee citaten over Eichmann. Eén van Van Gunsteren en één van Hannah Arendt. Van Gunsteren: ‘Zijn selectief herinneren kan zijn ingegeven door schaamte of door de hoop via leugens te ontkomen. Een simpeler verklaring ligt echter in zijn primair op carrière uit zijn. Zijn prioriteiten tonen zich in zijn selectieve herinnering.’ (Van Gunsteren, 2004, p.76). En Hannah Arendt schreef dat ‘the trouble with Eichmann was precisely that so many were like him, and that the many were neither perverted nor sadistic, that they were, and still are, terribly and terrifyingly normal.’ (op citaat bij Bovens, p.126)

38. Varese, 1999, p.110: Omerta, ‘in culture after culture, individuals are expected to avoid conflict and practice benevolence and generosity towards all members of a socially defined group.’

Hoofdstuk 12: Conclusies deel 3

1. B. Musschenga, ‘Integriteit: een conceptuele benadering’, in: R.J.M. Jeurissen, A.W. Musschenga, *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*, Assen, 2002, p.14

Hoofdstuk 13: Het nieuwe zaken doen met de overheid

1. Hubers e.a. gaan uit van dertien kernwaarden die ambtenaren en politici zouden moeten hanteren: aanvaardbaarheid; collegialiteit; deskundigheid; dienstbaarheid; doelmatigheid; eerlijkheid; gehoorzaamheid; onafhankelijkheid; onkreukbaarheid; openheid; profijtelijkheid; rechtmatigheid; toewijding. (L. Hubers, H. van den Heuvel, S. Verberk, ‘Integriteitswaarden in het openbaar bestuur’, in: Jeurissen, 2002, p.47-48)
2. Musschenga, 2002, p.10
3. Musschenga, 2002, p.14

Geraadpleegde personen

Bouwondernemingen

Voorafgaand aan en tijdens dit onderzoek zijn veel ondernemers in de bouw en bestuurders van werkgeversorganisaties in de bouw geïnterviewd. Vanwege de procedures van NMA, OM, de belastingdienst en de mogelijke claims heb ik de meeste van hen vertrouwelijkheid moeten beloven.

De mensen die ik in het kader van dit project heb gesproken zijn in diverse functies actief in de bouw: voorzitter of lid van de raad van bestuur, directielid van een werkmaatschappij of directeur van een business unit van een werkmaatschappij (een regionale vestiging of een gespecialiseerd bedrijf). Anderen werken bij werkgeversorganisaties.

Vanwege de aandacht in de parlementaire enquête voor met name de infrastructurele bouw, heb ik vooral directeuren gesproken die in die sector actief zijn.

In totaal heb ik in het kader in de periode juli 2004 – juni 2005 van dit project 45 bestuurders en directeuren geïnterviewd.

Daarnaast sta ik vanwege mijn werk als adviseur midden in de sector, die onderwerp van dit project is geweest. In die zin heb ik dagelijks aan participerende observatie kunnen doen en duizenden indrukken opgedaan, die in dit boek hun weerslag hebben gevonden. Niet hun neerslag, want dan zou ik misbruik hebben gemaakt van de vertrouwelijke setting waarin klanten met een adviseur moeten kunnen werken.

Soms deed dat wel een beetje pijn. Want in mijn rugzak zitten prachtige uitspraken, vlijmscherpe persoonlijke oordelen én tal van anekdoten en cases, waarmee ik helaas niets kan doen. Misschien over een tijdje, als de stofwolken boven de bouw zijn opgetrokken.

Opdrachtgevers

Publieke opdrachtgevers heb ik niet speciaal voor dit boek geïnterviewd. Wel heb ik met opdrachtgevers van infrastructurele projecten en andere bouwwerken veel gesprekken gevoerd, waarvan sommige ook gepubliceerd zijn (zie bijvoorbeeld: *Building Business*, november 2003, Wel visie, maar nog (te) weinig beweging). Tevens heb ik met publieke opdrachtgevers over hun rol gesproken en gediscussieerd in projecten waaraan ik voor de overheid heb gewerkt, tijdens inleidingen en conferenties (onder andere van de Regieraad Bouw) én natuurlijk als we elkaar gewoon tegenkwamen.

Al met al heb ik de afgelopen twee jaar 35 verschillende publieke opdrachtgevers over hun rollen gesproken en met hen gediscussieerd over de toekomst van de bouw (variërend van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat, een aantal Regionale Directies, projectdirecties van RWS tot een aantal middelgrote en grote steden, waaronder Nijmegen, Tilburg en Arnhem).

Politici

Uiteraard is er een gesprek geweest met de voormalig voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, M. Vos. Daarnaast heb ik gesproken met S. Depla.

Commentaar

Marcel Beerman, Frans Becker en Pieterjan van Delden hebben op een eerste versie van dit boek in maart 2005 uitgebreid en nuttig commentaar geleverd.

Register

aanhoudingen 31
 ABNAMRO 67, 234
 ACS 146
 Almere 26, 27
 Amsterdam 26, 29, 49, 54, 68, 77, 183, 192
 Antillen NV 72
 Arcadis 32, 33
 Arnhem (Gelredome) 31, 33, 36
 asfaltcentrales 43, 50, 53
 Australië 16, 153-155, 158
 AVBB 11, 19, 23, 25, 27, 30, 34, 39, 47, 50, 51, 53, 55-57, 59, 64, 68, 69, 75, 78, 81, 84, 107, 122, 169, 192, 193, 196, 197, 219
 baggersector 32, 66, 93, 145
 Ballast Nedam 26, 36, 52, 55, 60, 64, 65, 72, 85, 91, 170
 BAM 28, 30, 35, 43, 44, 47, 52, 55, 57, 59, 60, 64, 68, 72, 76, 78, 80, 85, 88
 Bannenberg, B. 143
 belastingdienst 66, 71, 84, 165, 183, 195, 197, 288
 bedrijfscultuur 89, 91, 115, 214
 België 143, 145
 Bemelmans, B. 45, 52
 Berdovsky, P. 30
 Bergeijk, P. van 64
 bescherming 38, 44, 140, 157, 202, 203, 205, 208, 224
 betuweroute 53, 75, 183
 bitumenkartel 72, 112, 144
 Blaauw, J.D. 26
 Blankert, H. 75, 77
 Blok, A. 150, 203, 206, 223
 Boele & Van Eesteren 61, 62, 64, 65, 66, 88, 92, 103, 113
 Boer, R. de 49, 50
 Boes, H. 28, 214
 Bögl 29
 Bos, A. 23, 27, 28, 62, 79, 80, 86, 113, 179, 181, 188, 208
 Bos, C. 62
 Boskalis 30, 32, 66, 67
 Bossink, B. 69
 Bouwend Nederland 57, 78, 82, 196, 240
 BouwNed 145
 Bouygues, M. 144
 Bovens, M. 211, 212, 222, 223, 225
 Braithwaite, J. 104, 191, 192, 221
 Brinkhorst, L. 58, 60, 63, 71, 76, 77, 82, 88, 124
 Brinkman, E. 23-25, 34, 38-41, 43, 44, 47, 52, 54-57, 60, 64, 67, 69, 70, 72, 75, 78, 81, 84, 104, 106, 107, 196, 197
 Bruinsma, G. 152
 Bufacchi, V. 147, 149, 182
 Burgess, S. 147, 149, 182
 Buruma, Y. 180, 181
 Buur, A. 27, 28, 38, 48, 60, 61
 Cerfontaine, G. 55
 claims 41, 45, 48-50, 55, 56, 61, 67, 77, 78, 82, 83, 124, 140, 165, 169, 186, 218, 245, 288
 clandestiene zelfregulering 11-14, 17, 42, 78, 88, 89, 91, 92, 97, 120-122, 161, 165-167, 173, 178, 181, 207, 212, 228, 243, 245, 246
 clementieregeling 74, 75

Cohen, J. 77
 Cohen, S. 18, 175, 217, 220-222
 Coignard, S. 144
 Cole, commissie 154, 155
 collusie 17, 18, 101, 126, 128, 150, 154, 158, 160, 166, 169, 173, 174, 176-182, 203, 215, 217, 220, 226, 227, 239, 246
 commissarissen 15, 63, 65, 104, 112, 125
 compartimentering 221, 222, 224, 228
 concurrentie 28, 43, 56, 72, 130, 133, 134, 146, 153, 160, 167, 169, 180, 181, 183, 226, 236, 239
 Conrad, S.D. 217
 Contini, F. 151, 152
 corruptie 16, 25-28, 30, 32, 33, 46, 49, 54, 73, 74, 79, 80, 86, 91, 99, 105, 107, 131, 139, 140, 142-145, 147-151, 153, 170, 178-180, 199, 200, 202, 209, 212, 213, 220, 246
 Cosa Nostra 150, 152, 153
 crisismakelaars 188, 227
 crisismanagement 127, 190, 191, 195, 196
 cultuurverandering 19, 37, 68-70, 111, 167
 Craxi, B. 147-149, 212
 criminele inlichtingen eenheid 62
 crisis 11, 13, 17, 18, 52, 57, 83, 96, 98, 104, 108, 121, 125, 128, 130, 134, 135, 169, 172, 174, 180, 182, 184-193, 195-199, 202, 215, 226, 227, 233, 236, 238, 239, 245, 246
 Crisis Onderzoek Team 190
 culturele feiten 18, 168, 172, 182, 209, 211, 213-216, 218, 228, 247
 Dalgleish, R.A. 154
 dakdekkers 60, 66
 Damme, E. van 101, 220
 Dekker, S. 56, 58
denial of knowledge 220
 Depla, S. 77, 188, 289
 Dickie, J. 204, 205, 207
 Dohmen, J. 72, 142, 144, 145
 Dorée, A. 28, 37
 Douglas, M. 18, 108, 109, 212, 214, 216
 Dragados 146
 Duitsland 29, 54, 142, 143, 158
 Duivesteyn, A. (Commissie) 25, 51, 71, 72
 Dumez International 144
 Dunnen, R. den 59
 Dura Vermeer 52, 64, 65, 67, 72, 89, 92, 100, 102, 107
 Dijke, L. van 70
 egalisatiefondsen 31, 74
 Egan, commissie 126
 Elster, J. 174
 Engeland 143, 158
 Engels, M. 87, 90, 92, 95
 Europese Unie 40, 88, 142, 165
 Falcone, G. 146
 Finland 145, 158
 Fisse, B. 104, 191, 221
 Fokkema, J. 51
 Fortuyn, P. 182, 198
 fouten 25, 33, 37, 45, 47, 77, 79, 82, 99, 102, 105, 107, 127, 151, 172, 178, 189, 192, 216, 228, 237, 238, 239
 Frankrijk 29, 143, 144, 158, 204
 Gambetta, D. 18, 150, 170, 202-207
 Gambino 150-152
 Garoupa, N. 200
 gedragscode 24, 34, 35, 50, 57, 59, 69, 193, 196
 Genovese 151, 152
 geweld(dreiging) 118, 139, 141, 146, 153, 154, 158, 170, 203, 204, 207-210, 227, 246
 Gravano, S. 152
 Greene, G. 144
 Graaf, J. de 95
 groepsgedrag 218, 246
 Gruno 55
 Gunsteren, H. van 18, 108, 120, 185, 189, 213, 223
 Gyles, commissie 153, 154

- Gijzel, R. van 24, 188
 Hazewinkel, H. 33, 36, 37, 47, 61, 64, 65, 87, 90, 93, 97, 100-102, 104, 105
 HBG 30, 43, 54, 65, 68, 96, 102
 HBG Civiel 86, 89
 Hendriks, A. 166, 167
 Heuvel, G. van den 18, 69, 71, 174, 176-179, 181, 182, 188, 191, 192, 208, 215, 217, 222, 223
 Heuvel, H. van den 48, 101, 102
 Heijmans 52-55, 59, 60, 64, 66, 69, 72-74, 76, 85, 86, 95, 97, 103, 107
 Hill, P. 157
 Hindriks, K. J. 103
 Hoefsloot, G. 45, 54, 57, 69, 73, 107
 Hofstra, P. 78, 94, 181
 hogesnelheidslijn 67, 72, 75, 87, 145, 146, 183
 Hongkong 157, 158
 Hoven, J. van den 86
 Hovers, J. 61, 81, 82
 Hubers, L. 48, 102
 IKEA 67
 illegaal ondernemen 16, 111, 153, 166, 173, 200, 215, 227, 228, 246, 279, Imtech 64
 ingenieursbureaus 31, 32, 33, 178
 ING Real Estate 171
 installatiesector 76, 95
 integriteit 55, 59, 100, 146, 153, 188, 193, 196, 234, 235, 239, 240, 241 297, 298
 intimidatie 142, 154
 invallen OM 30-32, 43, 245
 Italië 142, 146, 148-151, 158, 170, 204, 208, 209, 212, 216, 227
 Jacobs, D. 126
 Jacobs, J. 108
 Jacobs, J. B. 152, 161
 Jansen, C. 138
 Jansen, F. J. 68
 Janssen, J. 29, 33-35, 45, 84, 95
 Janssen de Jong 72
 Japan 16, 104, 155-158, 204
 Jorritsma, A. 46, 66, 178, 181, 208
 Kalbfleisch, P. 60, 66, 67, 75
 Kamp, H. 50, 52, 53
 kartel 14, 15, 32, 42, 44, 70, 72, 73, 83, 87, 98, 101, 114, 120-122, 125, 144, 145, 156, 159, 161, 167-172, 176, 180, 183, 184, 202-209, 212, 218, 226-228, 243, 246, 247
 kartellisten; competenties 205-207, 209
 Kerckebosch 95
 Kist, A. W. 47, 48
 KLPD 62
 Koizumi 155
 Komrij, G. 241, 242
 Koop, H. 54, 73, 85, 86, 115, 181
 Koop Tjuchem 23, 26, 30, 31, 34, 54, 55, 59, 72, 73, 80, 85, 86, 121, 182, 198, 218, 226, 245
 Korthals, B. 24, 46, 47
 Kottman, R. 36, 65, 102
 Kroes, N. 178
 Kroezen, M. 85
 KWS 31, 33, 37, 43, 55, 59, 72, 74, 85, 92, 97, 105
 Lammers, F. 69
 Lane, D. 148, 150, 151, 216
 Leers, G. 24, 25, 188
 legaliteit 98, 100
 Leppers, B. 62
 Lugt, B. van der 33, 103
 Lunardi, P. 150, 151
 MacIntyre, A. 224
 maffia 16, 42, 146, 150, 151, 153, 157, 175, 200, 202-208, 213, 227
 Maignan, I. 64, 133, 192, 193
 marktverdeling 45, 46, 48, 88, 94, 110
 Melkert, A. 24
 Milburn, S. D. 217
 Moreel Besef (Stichting) 80
 Musschenga, A. W. 241
 Nagtegaal, B. 89, 90
 Nelissen, T. 67, 68, 81, 101, 107
 Neprom 51
 Netelenbos, T. 24, 35, 46, 181, 208
 New York 151-154, 158, 161
 NMa 13, 24, 29-31, 41, 43, 44, 47, 48, 50, 52-57, 60, 62-68, 71, 72, 74-77, 81, 82, 84, 88, 89, 98, 105, 106, 124, 165, 169, 173, 183, 186, 191, 195-199, 218, 239, 240
 NVB 51
 Noord-Zuidlijn 183
 Nijmegen 26, 289
 Nijpels, E. 126
 OM 13, 24, 26, 27, 30-32, 34, 41, 43, 44, 46, 52-54, 56, 57, 59, 62, 70, 73, 74, 80, 84, 112, 117, 124, 149, 165, 173, 183, 195, 197, 198, 212, 219, 239
 O'Neill, O. 207
 ondernemen publiek domein 19, 194, 195, 233-237, 244, 300-303
 ondernemingsklimaat 93, 238, 242, 247
 onregelmatigheden 14, 16, 25, 34, 43, 46, 105, 139, 140-143, 145, 157-159, 161, 180, 208, 216, 226, 233, 238, 239
 onthullingen 26, 31, 33, 43, 64, 65, 84, 87, 110, 112, 168, 195, 218, 245
 ontkennen 17, 18, 33, 35, 36, 53, 64, 65, 84, 85, 110, 123, 155, 175, 192, 217, 218, 221, 228, 245, 246, 247
 Oranjewoud 33
 organisatiecriminaliteit 18, 102-104, 161, 188, 200, 201, 204, 208
 pepernoten 13, 45, 46, 94, 99, 179, 208, 221
 Peijs, C. 66, 178
 Philips 67, 87, 90
 Platschorre, R. 66, 107
 Pol, G. J. van de 61, 92, 96, 97
 Priemus, H. 28
 Prins, H. 41
 projectontwikkeling 51, 159, 171, 244, 305, 309, 311
 Provincie Zuid-Holland 32
 prijsafspraken 16, 23, 26, 27, 31-34, 36, 37, 39, 40-43, 45, 48, 51-53, 55, 59, 60, 65-67, 72, 73, 87, 89, 92, 96, 102, 115, 118, 142, 145, 160, 167, 168, 181, 202, 204, 245
 prijsopdrijving 31, 46, 47, 51, 70, 141, 150, 151, 194-196, 219
 publiek opdrachtgeverschap 237, 242, 243, 311
 Raad van Arbitrage 56
 Raad van State 71
 Rabobank 234
racketeeren 153
 Regieraad 61, 64, 81, 82, 179, 289
 Regres (Stichting) 56, 61, 77, 106
 Reigersman, C. J. 89, 96, 102
 rekenvergoeding 14, 24, 31, 34-37, 40, 42, 88, 90, 95, 142, 153, 154, 228
 reputatieherstel 64, 121, 192, 193, 195
 Rietdijk, N. 51
 Robb, P. 205, 206
 Roddick, A. 224, 225
 Roosendaal 214
 Rosenthal, U. 18, 174, 186
 Rotterdam 49, 54, 62, 70, 241
 Ruggiero, V. 16, 201, 221
 Rusland 16, 202-204
 Rijksgebouwendienst 32
 Rijkswaterstaat 30, 32, 41, 76, 93, 159, 208, 289
 sancties 34, 55, 67, 118, 239
 SBIB 59
 schaatse 99, 134, 135, 179, 215, 216, 247
 Schaap, C. 219
 schaduwboekhouding 13, 23, 26, 31-34, 37, 49, 57, 61-66, 70, 71, 74, 76, 77, 88, 89, 92, 103, 121, 127, 131, 179, 182, 184, 188, 196, 198, 218, 226, 245
 Schuppensteiner, W. 143
 schikking 15, 23, 24, 47, 50, 54, 58, 60, 77, 78, 80, 81, 106
 Schiphol 32, 36, 50

- Schiphol NV 23, 24, 55
 Schipholtunnel 23, 24, 26, 28, 35, 46, 87, 89, 182, 186, 197, 209, 226
 Seebus, J. 131, 132
 Shell 67
 Sicilië 16, 150, 151, 170, 200, 202, 204-206, 208, 227
 smeren en fêteren 46, 99, 167, 169, 226, 228, 234
 Smith, A. 216
 Soletanche 29, 43, 66
 Spanje 145, 146, 158
 Spitzer, E. 152
 Staats, P. 110
 Stansbury, N. 140, 158, 220
 stoppen 11, 17, 84, 85, 90, 95-99, 101, 102, 111, 116, 120-123, 125-127, 168, 173, 225, 228
 strafrechtelijk vervolgen 59, 63, 83, 142, 143
 structuurkenmerken 58, 157-159
 Strukton 30, 52, 64, 87, 91, 95, 102
 Struijk, A. 50
 Stuifzand, T. 73
 Swaan, A. de 103, 180, 181, 183, 211
 TBI 43, 61, 65, 66, 87, 89, 90, 92, 107
 Tangentopoli 146-149, 182, 212
 Terlingen, H. 27, 33
 Thunissen, J. 71
 Tilly, C. 203
 Traa, commissie Van 141, 142, 152
 Transparency International 139
 transparantie 236
 UNICA 95
 Upham, F. K. 157
 vakbonden 152, 153, 155
 valse facturen 48, 89, 90, 115, 141, 154
 Varese, F. 18, 170, 202-204, 207, 209, 212, 213, 216
 Veen, M. van 36
 Veerman, F. 26, 85, 86, 218
 Veraart, J. 96
 verantwoording 174, 185, 239
 Verdaas, C. 241
 Verenigde Staten 16, 139, 204
 Verhoren 17, 26, 32, 38, 40-42, 44, 52, 55, 83-85, 87, 221, 245
 Verlaan, J. 72, 144, 145
 vertrouwen (*trust*) 202, 206, 207
 verzoening 57, 58, 106
 VIANED 50
 Vinex 33, 51, 66
 Visser, T. 93
 VNG 49, 51, 56, 78
 Volker Wessels 30, 33, 36, 47, 48, 54, 55, 59, 61, 64, 70, 72, 87, 88, 93, 100, 104, 105, 170
 Vonno, W. van 28, 30, 35, 44, 57, 64, 68, 78, 79, 80, 85, 88, 89
 vooroverleg 44, 52, 53, 64, 69, 73, 74, 80, 81, 85-88, 99, 100, 106, 165, 167, 218, 228
 Vos, M. 14, 24-26, 40, 45, 46, 60, 61, 63, 69, 72, 74, 80, 81, 88, 101, 103, 104, 106, 108, 142, 179, 183, 188, 208, 223, 289
 Vos, H. de 85, 92, 97
 Vries, N. de 28, 36
 Vught 43
 Waarden, F. van 48
 Waterschap Friesland 56
 Waterschap Groot Salland 49
 Well, D. van 65, 67, 68, 89, 92, 100-102, 107
 Wickham, A. 144
 winstmarge 168
 witte-boordencriminaliteit 201, 221, 227
 Witzel, G. 87, 95, 102
 Wolferen, K. van 157
 Woodall, B. 147, 156, 157
 Wolter en Dros 95
 Woudenberg, A. 65, 89
 Wijers, H. 242
 Wijkerslooth, J. de 54
 Wijn, J. 53, 71
 Yakuza 156
 Zanen, J. van 77
 Zembra 13, 23, 24, 27, 28, 33, 53, 83, 84, 86, 87, 89, 91, 97, 113, 115, 116, 123-125, 135, 170, 172, 186, 187, 189, 197
 Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden 56
 zwarte lijsten 76, 77
 zwart werken 15, 114, 120, 142, 145, 180, 182
 zwijgen 13, 17, 33, 60, 84, 91-94, 101, 116, 118, 120, 205, 206, 209, 225, 227, 228

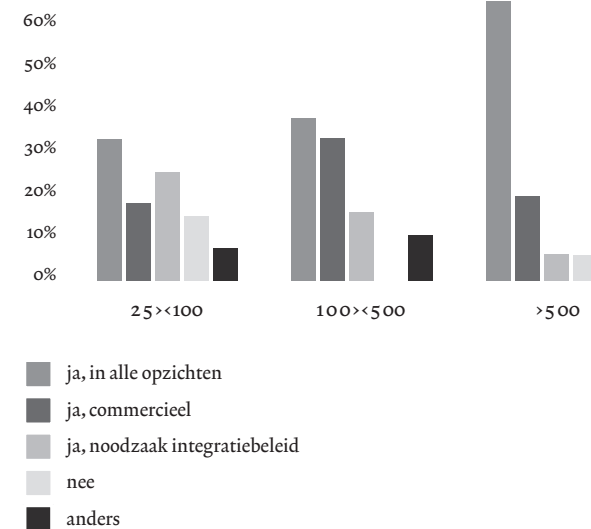
Bijlage 1

De veranderingsagenda van bouwondernemers

1. Noodzaak veranderingen volgens bouwondernemers

Ruim 40 procent van alle respondenten is van mening dat ‘in alle opzichten ingrijpende veranderingen’ nodig zijn. Hoe groter de bedrijven, hoe meer ze die mening zijn toegedaan: vindt 33 procent van de kleinere bedrijven dit, van de grootste vindt 67 procent dat. Omgekeerd vindt dan ook bijna een kwart van de bedrijven tot 100 miljoen omzet dat er geen noodzaak is om te veranderen of men heeft een afwijkende mening over deze vraag. Van de grootste vindt slechts 7 procent dat.

Van de bedrijven tot 500 miljoen omzet vindt een meerderheid dat partiële oplossingen (aanpassing van de commerciële benadering of meer oog voor integriteitsbeleid) belangrijker zijn dan ‘ingrijpende veranderingen in alle opzichten’.



Schema 5: Noodzakelijke veranderingen vanwege enquête naar omvang bedrijf (in miljoenen €)

Zeer opmerkelijk zijn de verschillen tussen bedrijven werkzaam in de infrastructuur (GWW), de bedrijven die met name kantoren, winkels en woningen bouwen (B&U) en gemengde (breed actieve) bedrijven. Vinden ondernemers werkzaam bij GWW-bedrijven vrijwel unaniem dat veranderingen noodzakelijk zijn, in de B&U vindt maar 19 procent dat (tegen 63 procent in de GWW en 55 procent bij de gemengde, breed actieve bedrijven).

Van de B&U en de gemengde bedrijven vindt bijna 20 procent dat de uitkomsten van de enquête niet dwingen tot veranderingen. Vijftien procent van de B&U-bedrijven zegt zelfs dat ze al lang aan het veranderen zijn of dat de branche of de opdrachtgevers maar moeten veranderen. En als er al wat moet veranderen volgens B&U-bedrijven dan is het dat de bouw aan integriteitsbeleid moet gaan doen.

Schema 6: Noodzakelijke veranderingen vanwege enquête naar sector, in procenten

	VERANDERINGEN				
	<i>ingrijpend</i>	<i>commercie</i>	<i>integriteit</i>	<i>geen</i>	<i>anders</i>
GWW	63	22	13	0	2
B&U	19	22	26	19	14
breed	55	9	18	18	0
totaal	42	22	19	10	7

Concluderend: de grootste bedrijven en de GWW-bedrijven pleiten het meest voor ingrijpende veranderingen. In de B&U-sector is het beeld buitengewoon diffuus.

2. Cultuuromslag

Dat er een cultuuromslag in de bouw nodig is, daar zijn bouwondernemers wel van overtuigd. Slechts 15 procent vindt die wens een 'overtrokken politieke reactie'. Maar hoe terecht de wens vervolgens is, daarover lopen de meningen uiteen. Drieënzestig procent vindt het terecht dat de bouw op onderdelen moet veranderen, bijvoorbeeld als het om de naleving van wetgeving gaat. Tweeëntwintig procent vindt het evenwel 'volkomen terecht' dat de politiek van de bouw een ingrijpende cultuurverandering vraagt.

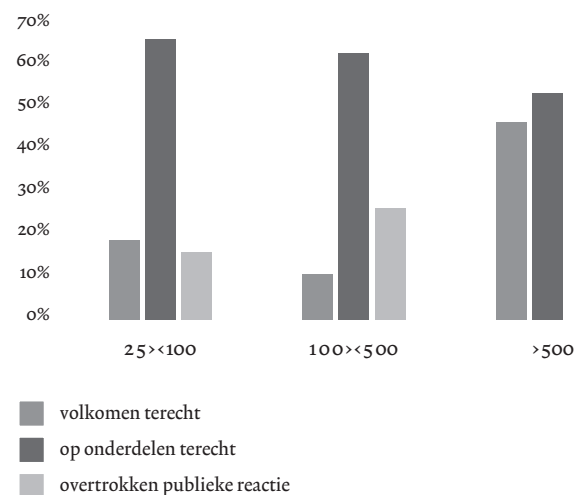
Ook hier blijken er significante verschillen te zijn tussen de verschillende soorten bedrijven.

Van de GWW-bedrijven vindt 91 procent het terecht dat er (op onderdelen) een cultuuromslag nodig is, maar slechts 16 procent vindt dat volkomen terecht. B&U-bedrijven zijn enerzijds iets minder overtuigd van de cultuuromslag (75 procent), maar 29 procent vindt het wel volkomen terecht. Van de gemengde (breed actieve) bedrijven vindt zelfs 30 procent dat.

Schema 7: Noodzaak gewenste cultuuromslag naar sector, in procenten

	<i>volkomen terecht</i>	<i>op onderdelen terecht</i>	<i>politiek overtrokken</i>
GWW	16	75	9
B&U	29	46	25
breed	30	60	10
totaal	22	63	15

Ook bij deze vraag blijken er grote verschillen te zijn, afhankelijk van de schaalgrootte. Er is een verband tussen schaalgrootte en opvattingen. Hoe groter de schaal, hoe meer men van mening is dat het volkomen terecht is dat de bouw zijn cultuur moet veranderen. En hoe kleiner hoe vaker men dat een overtrokken politieke reactie vindt en van mening is dat de bouw slechts op onderdelen zijn cultuur moet veranderen.



Schema 8: Noodzaak gewenste cultuuromslag naar omvang bedrijf (in miljoenen €)

Al met al is er een opvallend verschil tussen de grootste bedrijven en de minder grote. Van de grootste bedrijven vindt geen enkele ondernemer de reactie van de politiek overtrokken en de cultuuromslag dan ook gewenst. Wat de sectoren betreft valt op dat men in de GWW minder geneigd is om de cultuuromslag volledig te omarmen, maar tegelijkertijd ook van mening is dat er geen sprake is van een overtrokken reactie.

Als het aan de bouwondernemingen ligt zal hun imago de komende jaren sterk veranderen. Ruim 80 procent van de bedrijven wil zich gaan profileren als een organisatie, die er voor de klant is. En iets meer dan de helft van de bedrijven hoopt befaamd te worden vanwege eigen ontwikkeling en/of initiatieven. En bijna de helft wil natuurlijk sowieso worden beschouwd als betrouwbaar.

Schaalgrootte maakt niet zoveel uit voor dit perspectief. De grootste bedrijven noemen betrouwbaarheid vaker dan de andere; de kleinere benadrukken de klantoriëntatie, terwijl de middelgrote wijzen op hun reputatie als ontwikkelaar.

Ook de sectorale invalshoek laat niet zulke grote verschillen zien, zij het dat de B&U-bedrijven het sterkste inzetten op klantoriëntatie. Afwijkend is nog wel dat een aantal GWW-bedrijven zich nadrukkelijker zegt te willen gaan profileren als prijsvechter, terwijl een aantal andere infrabedrijven benadrukt dat zij meer toe willen naar het leveren van eindproducten voor een gegarandeerde prijs.

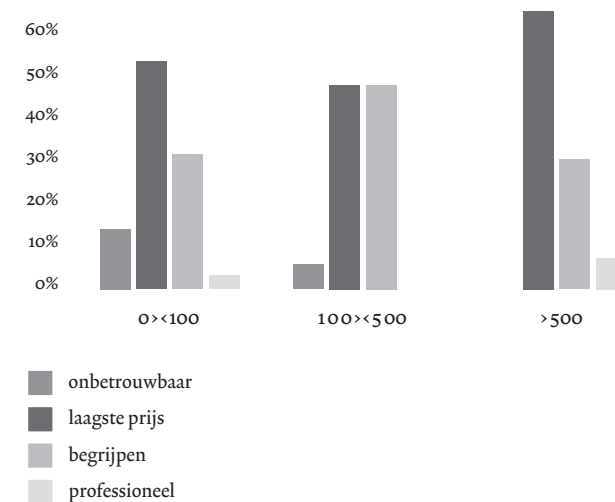
3. Ondernemers over publieke opdrachtgevers

In tegenstelling tot dat van private opdrachtgevers, is het gedrag van publieke opdrachtgevers door de parlementaire enquête sterk veranderd. Slechts 11 procent van de bouwondernemers vindt dat private opdrachtgevers in hun gedrag naar de bouw fundamenteel zijn veranderd, terwijl 68 procent van mening is dat publieke opdrachtgevers hun gedrag ingrijpend hebben veranderd. Een klein deel spreekt over afstandelijk tot ronduit vijandig gedrag. Een grote meerderheid heeft het over publieke opdrachtgevers die niet meer buiten vaste paden durven treden en die nu alle aanbestedingen openbaar en (meestal) tegen de laagste prijs laten plaatsvinden.

Er blijkt een groot verschil in benadering tussen GWW-bedrijven die sterk van de overheid afhankelijk zijn en B&U-bedrijven. Bijna 80 procent van de GWW-bedrijven stelt dat het gedrag van publieke opdrachtgevers over de hele breedte veranderd is. Voor de hele bouw is dat 68 procent.

De meerderheid van de bouwondernemers stelt dat publieke opdrachtgevers alleen maar geïnteresseerd zijn in de laagste prijs. Ook hier zet de GWW-sector de toon. Van de grootste bedrijven vindt tweederde dat publieke opdrachtgevers alleen maar voor de laagste prijs gaan.

Erg kritisch zijn bouwbedrijven over de professionaliteit van publiek opdrachtgevers. Slechts 3 procent van de bouwondernemers vindt dat er sprake is van professioneel opdrachtgeverschap. De grootste bouwbedrijven zijn hier wat milder. Een groter deel van de bouw (bijna 10 procent) spreekt van 'onbetrouwbaar, traag, inflexibel en reactief' gedrag van publieke opdrachtgevers.



Schema 9: Imago publieke opdrachtgevers volgens bouwondernemers naar omvang bedrijf (in miljoenen €)

Onthutsend is het oordeel van bouwondernemers over de kwaliteit van de competenties van publieke opdrachtgevers. Om het kort samen te vat-

ten: publieke opdrachtgevers zijn volslagen incompetent in de ogen van bouwondernemers. Van techniek tot contractvorming. Van betrouwbaarheid tot innovatief vermogen. Alles is (ver) onder de maat!

Van alle competenties scoort ‘techniek’, gevolgd door ‘contractvorming’ nog het beste. Beide competenties halen evenwel nog geen 30 procent positieve beoordeling. Zes van de 9 andere competenties halen tussen de 3 en 10 procent positieve beoordeling.

Schema 10: Beoordeling competenties van publieke opdrachtgevers door bouwondernemers, in procenten

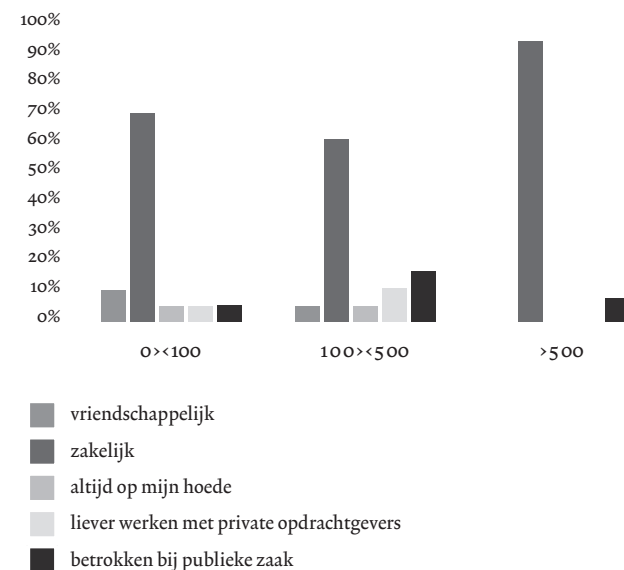
	van slecht			naar goed	
	1	2	3	4	5
<i>techniek</i>	5	33	32	29	0
<i>commercie</i>	17	49	27	7	0
<i>contractvorming</i>	8	25	41	23	3
<i>samenwerking</i>	9	39	41	9	1
<i>prijsvorming</i>	15	40	37	8	0
<i>betrouwbaarheid</i>	12	28	37	20	3
<i>flexibiliteit</i>	11	60	25	4	0
<i>innovatief vermogen</i>	19	55	24	3	0
<i>professionaliteit</i>	9	41	40	9	0

Nog interessanter wordt het als we onderscheid maken tussen sectoren en grootteklassen. In de GWW is men (nog) veel negatiever over de competenties van de overheid dan in de B&U-sector en bij gemengde bedrijven. Opvallend is ook dat de grootste bedrijven vrijwel alle competenties lager (of net zo laag) beoordelen dan de andere bedrijven. Datzelfde geldt voor de gemengde bedrijven.

Het merendeel van de bedrijven kiest voor een zakelijke houding ten opzichte van de publieke sector. Met name de grootste bedrijven kiezen daar vrijwel unaniem voor (93 procent), terwijl dat bij de andere bedrijven ongeveer tweederde is. Datzelfde beeld ontstaat wanneer we onderscheid maken tussen GWW en B&U. Zevenennegentig procent van de GWW-bedrijven en 90 procent van de gemengde zegt dat er sprake is van een zakelijke houding, terwijl dat in de B&U veel lager ligt (38 procent)

4. Maatschappelijke betrokkenheid van ondernemers

Vijfentwintig procent van de bouwondernemers in de b&u spreekt van ‘betrokkenheid bij de publieke zaak’. Zeer opvallend is dat ondernemers uit de gww of werkzaam bij gemengde bedrijven zich niet betrokken voelen bij de publieke zaak en dat bedrijven met een omzet tussen de 100 en 500 miljoen euro zich meer betrokken voelen dan de anderen: 17 procent tegen 6 tot 7 procent bij de andere twee omzetklassen



Schema 11: Typering van de eigen houding ten opzichte van de publieke sector naar omvang bedrijf (in miljoenen €)

Ruim 80 procent van de ondernemers is maatschappelijk en/of politiek actief. Als men actief is dan is dat overwegend in meer ‘sociaal-economische’ verenigingen. Lions en Rotary of werkgeversorganisaties. In dit soort verenigingen gaan individueel en algemeen belang vaak samen. Van de actieve ondernemers is ruim eenderde dat in schoolbesturen, maatschappelijke instellingen, non-profit organisaties en kerkgenootschappen.

Slechts een enkeling (4 procent) is politiek actief.

Bij de niet-actieven zijn de onderlinge verschillen groot. Drieëntwintig procent van de ondernemers in de GWW is niet maatschappelijk of politiek actief, tegen 13 procent in de B&U en 6 procent bij gemengde bedrijven. De meeste niet-actieve ondernemers vindt men bij de kleinere bedrijven. De meest actieve ondernemers treft men aan in het middelste omzetsegment; zij zijn ook het meest actief in schoolbesturen, maatschappelijke instellingen, enzovoort.

5. Leiderschap

Ondernemers in de bouw zien zich zelf graag als coachende ('probeer dit eens') en bindende leiders ('mensen staan voorop'). Tweederde van de ondernemers kiest voor dit soort typering als gevraagd wordt naar hun leiderschap.

Dwingend of autoritair leiderschap wordt absoluut niet herkend in de bouw. Slechts een handjevol ondernemers typeert zich zo. En die ondernemers komen niet voor in het grootbedrijf en in gemengde bedrijven.

Bedrijven met een omzet tot 500 miljoen worden vooral geleid door leiders die zichzelf typeren als coachend. De grootste bedrijven worden geleid door bindende leiders.

Democratisch leiderschap ('wat vind jij?') is typisch iets van de ondernemingen tot 100 miljoen euro, terwijl toonaangevend leiderschap ('doe zoals ik') een belangrijke stijl is binnen het grootbedrijf.

Ondernemers vinden dat een aantal van hun leiderschapskwaliteiten verbeterd moeten/kunnen worden. Meer oog voor kostenefficiëntie én een sterker accent op ontwikkelen en vernieuwend ondernemen krijgen de meeste prioriteit. Het verbeteren van de klantgerichtheid en het stimuleren van creativiteit behoeven eveneens extra aandacht.

Opmerkelijk is dat het hier om de kernbegrippen van ondernemen gaat.

Een bijzonder element, dat door ondernemers genoemd wordt, is hun kernactiviteit: het 'besturen' als leiderschapskwaliteit. Van de negen kenmerken waarnaar gevraagd werd, scoort deze kwaliteit het minst vaak 'goed'. Slechts 9 procent van de ondernemers beoordeelt 'hun wijze van

besturen' als goed. En 29 procent geeft het een neutrale score: niet goed, niet slecht.

Ten opzichte van de B&U hebben ondernemers in de GWW een slechter oordeel over zichzelf wat betreft het verbeteren van de klantgerichtheid (60 versus 81 procent voldoende en goed), het stimuleren van creativiteit (60 versus 74 procent), het ontwikkelen van professionaliteit (67 versus 74 procent) en ontwikkelen én vernieuwend ondernemen (55 procent versus 70 procent)

Maken we het onderscheid naar grootteklasse dan geeft dat het volgende zelfbeeld.

Schema 12: Beoordeling eigen leiderschapskwaliteiten (in procenten), door ondernemer

	<100 goed		>vold.		100/150 goed		>vold.		>500 goed		>vold.	
besturen	5	64	15	70	14	93						
visie ontwikkeling	13	85	35	90	7	86						
nieuw ondernemerschap	15	85	35	70	14	79						
kostenefficiënt uitvoeren	18	64	10	65	0	65						
mensen motiveren	15	77	25	85	36	93						
prestatiegerichtheid	23	77	5	90	21	79						
klantgerichtheid	21	64	5	85	0	71						
stimuleren creativiteit	26	62	20	75	7	86						
professionaliteit	21	72	25	80	14	71						

Ondernemers van bedrijven met een omzet tot 100 miljoen euro vinden van zichzelf dat ze beter zijn in projectontwikkeling en vernieuwing van het ondernemerschap dan hun collega's van grotere bedrijven. Op de andere onderwerpen scoren ze lager dan de grotere. Tegelijkertijd valt op dat ondernemers van bedrijven met een omzet tot 100 miljoen vaker vinden dat ze het goed doen (wat betreft prestatiegerichtheid, het verbeteren van de klantgerichtheid en het stimuleren van creativiteit). Ondernemers die leiding geven aan grotere ondernemingen vinden zichzelf vooral goed in het motiveren van mensen. Ten aanzien van meer operationele en marktgerichte onderwerpen, daarvan vinden ze dat ze het minder doen.

6. Ambities van ondernemers

Een veranderingsstrategie is een gevolg van een koersverandering. Van belang is derhalve na te gaan wat bouwondernemers in de toekomst als hun belangrijkste doelstellingen zien. Zijn dat de klassieke ondernemersdoelstellingen of juist doelstellingen die te maken hebben met de veranderingopgave?

Als belangrijkste doelstellingen noemen bouwondernemers rendement, procesverbetering en kwaliteit. Deze doelstellingen worden door minimaal de helft van de geënquêteerde bouwondernemers genoemd.

Schema 13: Belangrijkste doelstellingen volgens ondernemers

rendement	69 %
procesverbetering	58 %
kwaliteit	51 %

Een tweede categorie doelstellingen die wordt genoemd scoort rond de 35-40 procent. Het gaat dan om het aanboren van nieuwe markten, kostenreductie, verbeteren van de service aan de klanten, productinnovatie en verandering van de organisatiecultuur. De laatste wordt overigens bijna net zovaak genoemd met een hoge als een lage prioriteit.

De laagste prioriteit krijgen de doelstellingen: fusie, vergroten marktaandeel en uitbesteding. Op afstand gevolgd door financieringsvraagstukken, capaciteitsverbetering en verandering van de managementstijl.

Er zijn tussen de sectoren belangrijke verschillen. Rendement en procesverbetering scoren in alle drie sectoren in de top drie. Kwaliteit is evenwel een prioriteit van B&U en gemengde bedrijven. Sterker nog, alles wat gerelateerd is aan kwaliteit en het verbeteren van service scoort in de GWW significant laag (33 procent versus 63 en 64 procent; 15 procent versus 45 en 52 procent). De GWW scoort daarentegen wel weer hoog op het aanboren van nieuwe markten (55 procent) en het veranderen van de organisatie (48 procent). Dit laatste thema speelt weer veel minder in de B&U en het gemengde bedrijf.

Wat de schaalgrootte betreft zijn de grootste bedrijven sterk gericht op procesverbetering en op organisatieverandering. Meer dan de helft van

deze bedrijven wil de organisatie aanpassen. De bedrijven tot 100 miljoen euro omzet zetten ten opzichte van de andere bedrijven vooral in op rendement, kostenreductie en vergroting van het marktaandeel. Opmerkelijk is dat de middencategorie zich onderscheidt van de anderen door te zoeken naar samenwerking en door een sterke belangstelling voor het aanboren van nieuwe markten en productinnovatie.

Daarmee is de agenda van het topmanagement in de bouw helder. Primair zorgen voor continuïteit (vier van de vijf doelstellingen met een hoge prioriteit zijn normale ondernemingsdoelstellingen) en daarnaast vernieuwen via productinnovatie, verbetering van de service aan klanten, het aanboren van nieuwe markten en het veranderen van de organisatiecultuur. Maar wel nadrukkelijk in die volgorde.

7. Veranderingsstrategie

Op ondernemers in de bouw rust een zware verantwoordelijkheid als de veranderopgave wordt gedefinieerd.

Als belangrijkste opgaven worden genoemd: visie, leiderschap, vertrouwen bij opdrachtgevers, creatief ondernemerschap en commerciële vaardigheden.

Schema 14: Belangrijkste aspecten van een veranderstrategie, volgens ondernemers

visie	97 %
leiderschap	94 %
vertrouwen opdrachtgevers	88 %
creatief ondernemerschap	87 %
commerciële vaardigheden	76 %

Vijf van de zes onderwerpen zijn endogeen. Alleen het herwinning van het vertrouwen van opdrachtgevers is in belangrijke mate exogeen. Het management van een onderneming heeft wat dat betreft de touwtjes dus in eigen handen. En laten we wel zijn, het management is daarmee bepalend voor de wijze waarop aan deze belangrijke issues vorm en inhoud wordt gegeven.

Opvallend is dat alles wat productgeoriënteerd is of te maken heeft met de markt, als een minder zware opgave wordt beschouwd. Betere producten en diensten, nieuwe business en marketing scoren rond de 50 procent. B&U- en gemengde bedrijven vinden dit belangrijker dan GWW-bedrijven.

Het meest opvallende is evenwel de conclusie van bouwondernemers dat nieuwe mensen niet belangrijk zijn voor het veranderingsproces. Vier procent van de ondernemers acht dat zeer belangrijk en 16 procent belangrijk. Daartegenover staat dat 31 procent het onbelangrijk vindt, dat 11 procent dit het onbelangrijkste van alle onderwerpen vindt en dat het de hoogste score krijgt als 'doet er niet toe' of 'weet niet': 50 procent. Van de GWW-bedrijven vindt slechts 15 procent 'nieuwe mensen' (zeer) belangrijk. Elders in de enquête bleek ook dat van de GWW-bedrijven slechts 5 procent nieuwe mensen heeft aangetrokken

Dat veranderingen er niet zomaar komen dat realiseren bouwondernemers zich terdege. Er zijn veel barrières te slechten. Opvallend is dat de belangrijkste barrières extern, exogeen zijn: inkoopgedrag en wantrouwen van publieke opdrachtgevers in een slechte markt.

Schema 15: Belangrijkste barrières voor het veranderingsproces

inkoopgedrag publieke opdrachtgevers	73 %
wantrouwen publieke opdrachtgevers	64 %
slechte marktomstandigheden	53 %

Endogene barrières zijn er nauwelijks. Er is enige zorg over het middenmanagement (21 procent) en twijfel over de korte termijnstrategie (18 procent). Kennis van de publieke sector kan beter (20 procent), evenals de klantbenadering (16 procent).

Aan de middellange termijnstrategie (tot vijf jaar) en het management zal het niet liggen. Die scoren nog geen 10 procent.

Er zijn evenwel interessante verschillen tussen sectoren en grootteklassen. Zo maakt bijna 20 procent van de bedrijven tot 100 miljoen zich zorgen over de middellange termijnstrategie, terwijl dat voor de andere bedrijven geen belemmering is. Grote, gemengde bedrijven zien geen belemmeringen in het middenmanagement, terwijl dat bij bedrijven tot

100 miljoen veel sterker speelt, evenals in de B&U. De grootste bedrijven zien ook meer belemmeringen vanwege geringe kennis van de publieke sector dan de anderen. Daarnaast is de oriëntatie op de korte termijn een in het oog springend obstakel. De grootste hebben ook meer last van het wantrouwen van publieke opdrachtgevers. Overigens geldt dat laatste ook sterk in de GWW.

8. Kwaliteitsverbetering management

Het oordeel over de vraag of een aantal disciplines sterk genoeg vertegenwoordigd is in de directie/het management geeft een scherp beeld van de huidige competenties van het management in de bouw. Hoofdconclusie is dat de technische deskundigheid goed vertegenwoordigd is en dat de andere competenties slecht tot zwak scoren.

Evident zwak scoren vrijwel alle competenties die nodig zijn voor de vernieuwing van de bedrijfstak bouw. Het managen van kennis. Zaken doen met de overheid. Marketing/commercie. Projectontwikkeling. Business ontwikkeling. En maatschappelijk ondernemen. Opmerkelijk is dat bouwondernemers veel van deze competenties niet noemen als belangrijk voor de veranderingsstrategie of bij de barrières van het veranderingsproces.

Dat de in de toekomst noodzakelijke competenties nu zwak vertegenwoordigd zijn in de directiekamers is één vaststelling, de tweede is evenwel dat er een enorme inhaalslag door bouwondernemers gewenst wordt. Wat nu zwak is, moet in de toekomst sterk zijn. Sommige competenties zijn voldoende afgedekt als ze tussen de 65 en 75 procent scoren, andere competenties worden geacht tussen de 85 en 90 procent te scoren. Dat vergt een enorme kwaliteitsimpuls.

Schema 16: Huidige en gewenste competenties directie/topmanagement

	<i>huidig zwak</i>	<i>toekomst sterk</i>
business development	38%	86%
projectontwikkeling	33%	72%
marketing/commercie	29%	91%
zaken doen overheid	27%	65%
managen kennis	24%	85%
maatschappelijk ondernemen	24%	73%

Maar de opgave waar bouwondernemers voor staan is nog complexer, omdat ook de normale competenties die nodig zijn om te kunnen ondernemen en managen, relatief zwak vertegenwoordigd zijn in de nu zittende directies. Zoals gezegd scoort alleen de technische deskundigheid goed, de andere basiscompetenties scoren ternauwernood voldoende. Door de ondernemers die aan de enquête meewerkten wordt verwacht dat directeuren en managers excelleren op de basiscompetenties. Of het nu gaat om visieontwikkeling of het motiveren van mensen, om het bedrijfsmatig werken of het managen van de uitvoering. Er zijn toppers nodig in de toekomst. Toppers die er nu onvoldoende zijn.

Schema 17: Gewenste kwaliteitsslag competenties directie/topmanagement

	<i>huidig sterk</i>	<i>toekomst sterk</i>
visie ontwikkeling	55%	97%
bedrijfsmatig werken	55%	94%
motiveren mensen	61%	97%
managen uitvoering	61%	87%
technische deskundigheid	80%	89%

De kwaliteitssprong die ondernemingen moeten maken lijkt bijna onmogelijk. Immers, het management van de bedrijven in de GWW scoort nu alleen positief op technische deskundigheid, het motiveren van mensen (zwak zesje) en het managen van kennis. Op alle andere terreinen moeten kwaliteitsslagen van 4 tot 5 volle punten worden gemaakt op een tien puntsschaal. Bedrijven in de B&U staan er in hun eigen perspectief zelfs nog zwakker voor. In de B&U zijn kwaliteitssprongen gewenst van soms 6 volle punten en in één geval zelfs 8.

Schema 18: Gewenste kwaliteitsslag competenties directie naar sector naar omvang bedrijf (in miljoenen €)

	GWW	B&U	<100	100/500	>500
bedrijfsmatig werken	51 » 93	48 » 96	47 » 92	39 » 94	86 » 100
managen uitvoering	53 » 93	59 » 88	58 » 95	63 » 78	57 » 79
marketing/commerce	29 » 81	37 » 96	26 » 92	42 » 83	20 » 100
visieontwikkeling	48 » 94	63 » 100	55 » 95	53 » 100	53 » 100
business development	22 » 78	27 » 85	51 » 76	25 » 89	33 » 100
projectontwikkeling	34 » 45	52 » 92	26 » 63	55 » 70	50 » 93
technische deskundigheid	80 » 90	78 » 85	81 » 95	78 » 79	87 » 80
motiveren mensen	59 » 94	56 » 100	60 » 95	55 » 100	64 » 100
managen kennis	68 » 77	11 » 92	76 » 82	21 » 78	20 » 100
zaken doen met overheid	26 » 65	27 » 54	24 » 55	44 » 61	40 » 93
maatschap. ondernemen	28 » 59	52 » 85	37 » 82	55 » 78	66 » 100

Voor alle bedrijven zijn de gewenste veranderingen ingrijpend. Grote of kleinere bedrijven lijken geen exclusieve voordelen te hebben. Immers, het ontwikkelen van nieuwe business en het managen van kennis gaat de bedrijven met een omzet tot 100 miljoen gemakkelijker af dan de grotere. Het tweede dat opvalt is dat de opgave op het gebied van visieontwikkeling en marketing en commercie voor alle bedrijven vergelijkbaar is. Voor de goede orde, we hebben het ook hier over kwaliteitssprongen met soms wel 8 volle punten. Een opmerkelijk verschil in de ontwikkeling van competenties is overigens dat de grotere bedrijven minder belang willen gaan hechten aan technische deskundigheid en ook van hun management niet verwachten dat ze dicht op de uitvoering zitten.

9. Nieuwe mensen

Hoofdconclusie uit de enquête is dat er in de bouw andere mensen nodig zijn op de directie en managementfuncties. Niet alleen omdat de huidige generatie directeuren te weinig respect heeft voor publieke opdrachtgevers, maar ook omdat de nieuwe competenties die van managers worden gevraagd moeilijk zullen zijn te realiseren door de huidige managers.

Laten we met het eerste beginnen. Het oordeel van bouwondernemers over de kwaliteit van het publiek opdrachtgeverschap is vernietigend. Het is eigenlijk niet eens relevant of dit oordeel juist is of niet, want dit oordeel illustreert iets anders. Het illustreert een gebrek aan inzicht in

wat de belangrijkste toegevoegde waarde kan zijn van een dienstverlenende onderneming. Namelijk het oplossen van de vraagstukken van de ander met volledig respect voor zijn beperkte kwaliteiten om het zelf op te lossen. Een dienstverlener weet dat hij meer kennis en oplossend vermogen heeft dan de vragende partij, maar de beste dienstverleners stellen zich complementair op: zij helpen een vragende partij vanuit zijn perspectief zijn vraagstuk op te lossen. Op tijd. Met kwaliteit. En tegen een marktconforme prijs.

De kwaliteitssprong in competenties die ondernemers van zichzelf en van hun management vragen is zeer ambitieus. Het verbeteren van de professionaliteit van de bestaande managers zal geleid op het ambitieniveau weinig soelaas bieden. Dat betekent dat directeurs zeggen dat ze nieuw management nodig hebben. In de enquête geven ze dat expliciet niet aan, maar wanneer we naar de gewenste competenties van het management kijken, is de conclusie dat er nieuwe mensen nodig zijn in de bouw onafwendbaar.

Voetnoot

De respons van de deelnemende bedrijven is als volgt. Er zijn in maart 2004 circa 350 ondernemers van de honderd grootste bouwbedrijven met een omzet van meer dan 25 miljoen euro in 2002 aangeschreven. Als sluitingsdatum is 1 juni 2004 gehanteerd.

Onder de aangeschreven ondernemers zijn eigenaardirecteuren, leden van de raden van bestuur en directeurs van werkmaatschappijen. Achtenzeventig ondernemers hebben een enquêteformulier geretourneerd. De verdeling over grootteklassen en sectoren is evenwichtig. Overigens hebben niet alle respondenten hierop (een helder) antwoord gegeven.

Bijlage 2 Vragenlijst enquête cultuurverandering in de bouw

— Kenmerken van uw bedrijf —

Omzet 2003 (in miljoen €)
 Rendement 2003 (in procent omzet) ☐ <0 ☐ 0-2 ☐ 2-4 ☐ >4
 Aantal medewerkers
 Actief in marktsegmenten

— Persoonlijke gegevens —

Functie
 Leeftijd
 Opleiding
 Aantal jaren werkzaam in huidige functie
 Aantal jaren werkzaam in de bouw

Verandering

1. ‘De sector heeft nog een lange weg te gaan voordat deze zijn maatschappelijke kredietwaardigheid weer heeft opgebouwd. Bij de nog lang niet voltooide culturomslag dienen de huidige bestuursverantwoordelijken zich de vraag te stellen of zij nog wel genoeg aanzien hebben om dit gecompliceerde en delicate werk aan te kunnen nemen.’ – Judi Seebus, *Het Financieel Dagblad*, 25 februari 2004.
☐ mee eens
☐ mee oneens

2. Dwingen de uitkomsten van de parlementaire enquête uw bedrijf tot veranderingen?
- ☐ ja, in alle opzichten zijn ingrijpende veranderingen nodig
 - ☐ ja, in commercieel opzicht
 - ☐ ja, maar alleen door de noodzaak van het integriteitsbeleid
 - ☐ nee, de uitkomsten van de bouwenquête vormen geen noodzaak tot veranderingen
 - ☐ anders, namelijk:
3. Hoe beoordeelt u de door de politiek gewenste cultuuromslag in de bouw?
- ☐ volkomen terecht
 - ☐ op onderdelen (o.a. naleving van de wetgeving) terecht
 - ☐ overtrokken politieke reactie
 - ☐ niet de verantwoordelijkheid van de politiek
4. Welke stappen heeft u gezet naar aanleiding van de parlementaire enquête? (meerdere antwoorden mogelijk)
- ☐ invoeren van de gedragscode
 - ☐ aanpassen van de benadering van zaken doen met de overheid
 - ☐ sterker accent leggen op commerciële functies
 - ☐ aantrekken van nieuw management dat anders kan ondernemen
 - ☐ nog geen concrete stappen ondernomen; plannen zijn in de maak
 - ☐ veranderingen zijn niet nodig
 - ☐ anders, namelijk:
5. Hoe typeert u de gewenste uitkomsten van door u in gang gezette veranderingen? (meerdere antwoorden mogelijk)
- ☐ ons bedrijf wordt weer beschouwd als een betrouwbare onderneming
 - ☐ ons bedrijf profileert zich als een organisatie, die er voor de klant is
 - ☐ ons bedrijf levert een eindproduct voor een gegarandeerde prijs
 - ☐ ons bedrijf wordt minder afhankelijk van opdrachten van de overheid
 - ☐ ons bedrijf wordt een prijsvechter (met een claimcultuur)
 - ☐ ons bedrijf is befaamd vanwege eigen ontwikkeling en/of initiatieven
 - ☐ ons bedrijf is niet bezig met veranderingen
 - ☐ anders, namelijk:

6. Belangrijk voor een veranderingsstrategie in uw bedrijf zijn: (omcirkel wat voor u van toepassing is)

	<i>heel onbelangrijk</i>				<i>heel belangrijk</i>			
	1	2	3	4	5			
visie	1	2	3	4	5			
leiderschap	1	2	3	4	5			
nieuwe mensen	1	2	3	4	5			
betere producten en diensten	1	2	3	4	5			
nieuwe business	1	2	3	4	5			
creatief ondernemerschap	1	2	3	4	5			
commerciële vaardigheden	1	2	3	4	5			
vertrouwen bij opdrachtgevers	1	2	3	4	5			
marketing	1	2	3	4	5			
anders, namelijk	1	2	3	4	5			

7. Barrières in het veranderingsproces van uw bedrijf zijn op dit moment:

	<i>geen barrière</i>				<i>grote barrière</i>			
	1	2	3	4	5			
het management	1	2	3	4	5			
de slechte marktomstandigheden	1	2	3	4	5			
het middenmanagement	1	2	3	4	5			
de korte termijn visie (tot 1 jaar)	1	2	3	4	5			
de middellange termijn visie (tot 5 jaar)	1	2	3	4	5			
onze klantbenadering	1	2	3	4	5			
kennis van de publieke sector	1	2	3	4	5			
het wantrouwen van publieke opdrachtgevers	1	2	3	4	5			
het inkoopgedrag van publieke opdrachtgevers	1	2	3	4	5			
anders, namelijk	1	2	3	4	5			

— Relatie met publieke en private opdrachtgevers —

8. Is het gedrag van private opdrachtgevers in uw richting veranderd?
- ☐ ja, wantrouwend en afstandelijker
 - ☐ ja, bijna alles gaat nu openbaar
 - ☐ van sommige opdrachtgevers wel, van andere niet
 - ☐ er is niets veranderd in het gedrag van de private opdrachtgevers

9. Is het gedrag van publieke opdrachtgevers in uw richting veranderd?
- ☐ ja, van afstandelijk tot ronduit vijandig
 - ☐ ja, opdrachtgevers durven niet meer buiten vaste paden te treden
 - ☐ ja, bijna alles gaat nu openbaar en (meestal) op de laagste prijs
 - ☐ sommige opdrachtgevers zijn wantrouwend, anderen hebben nog steeds vertrouwen
 - ☐ er is niets veranderd in het gedrag van publieke opdrachtgevers

10. Wat is in het algemeen uw beeld van de publieke opdrachtgevers?

- ☐ onbetrouwbaar, traag, inflexibel, reactief
- ☐ alleen maar geïnteresseerd in de laagste prijs
- ☐ als je ze begrijpt, is er goed mee te werken
- ☐ professionele opdrachtgever

11. Hoe vindt u dat de publieke opdrachtgevers scoren op de volgende terreinen?

	<i>slecht</i>				<i>goed</i>
techniek	1	2	3	4	5
commercie	1	2	3	4	5
contractvorming	1	2	3	4	5
samenwerking	1	2	3	4	5
prijsvorming	1	2	3	4	5
betrouwbaarheid	1	2	3	4	5
flexibiliteit	1	2	3	4	5
innovatief vermogen	1	2	3	4	5
professionaliteit	1	2	3	4	5

12. Hoe typeert u uw houding ten opzichte van de publieke sector?

- ☐ vriendschappelijke houding
- ☐ zakelijke houding
- ☐ ik ben altijd op mijn hoede
- ☐ ik werk liever met private opdrachtgevers
- ☐ als betrokken bij de publieke zaak

13. Hoe denkt u dat de reputatie van uw bedrijf in de publieke sector is?

- ☐ onbetrouwbaar en prijsopdrijvend bedrijf
- ☐ onbetrouwbaar bedrijf
- ☐ voldoende betrouwbaar bedrijf
- ☐ betrouwbare partner

— *Leiderschap* —

14. Wat is uw mening over de uitspraak van de marketingdeskundige Isabelle Maignan:

‘Een belangrijke stap in het bewustwordingsproces is afstand nemen van de “rotte appels”. In het verleden was iedereen in de bouw met iedereen bevriend. Nu moeten zij leren vijanden van elkaar te worden. De tijd is nu gekomen dat zij elkaar daadwerkelijk gaan beconcurreren.’

- ☐ ik ben het eens met deze uitspraak
- ☐ ik ben het oneens met deze uitspraak
- ☐ ik ben het niet eens en niet oneens met deze uitspraak, omdat

15. Bent u maatschappelijk en/of politiek actief?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ ja, actief in organisaties als de Lions, de Rotary, brancheverenigingen et cetera.
- ☐ ja, actief in schoolbestuur, maatschappelijke instellingen, non-profit organisaties, kerk et cetera.
- ☐ ja, politiek actief
- ☐ ja, anders namelijk
- ☐ nee, niet maatschappelijk en/of politiek actief

16. Hoe typeert u uw leiderschap in het veranderingsproces?

- ☐ doe wat ik zeg (dwingend)
- ☐ volg mij (autoritair)
- ☐ mensen staan voorop (bindend)
- ☐ wat vind jij? (democratisch)
- ☐ doe zoals ik (toonaangevend)
- ☐ probeer dit eens (coachend)

17. Hoe beoordeelt u uw leiderschapskwaliteiten?

	<i>slecht</i>				<i>goed</i>
besturen	1	2	3	4	5
visie ontwikkeling (middellange termijn)	1	2	3	4	5
ontwikkelen en vernieuwend ondernemen	1	2	3	4	5
kostenefficiënt uitvoeren	1	2	3	4	5
mensen motiveren	1	2	3	4	5
prestatiegerichtheid	1	2	3	4	5
verbeteren klantgerichtheid	1	2	3	4	5
stimuleren creativiteit	1	2	3	4	5
ontwikkelen professionaliteit	1	2	3	4	5

18. Kunt u in de onderstaande tabel door middel van een kruisje vier thema's benoemen die de hoogste prioriteit hebben in uw bedrijf? En kunt u vervolgens ook vier thema's noemen die de laagste prioriteit hebben?

<i>thema</i>	<i>hoogste prioriteit</i>	<i>laagste prioriteit</i>
vergroten marktaandeel	☐	☐
kwaliteit	☐	☐
aanboren nieuwe markten	☐	☐
rendement	☐	☐
verbeteren service aan klanten	☐	☐
productinnovatie	☐	☐
kostenreductie	☐	☐
ontwikkeling personeelsbeleid	☐	☐
verandering van de organisatiecultuur	☐	☐
automatisering	☐	☐
procesverbetering	☐	☐
verandering van de managementstijl	☐	☐
capaciteitsverbetering	☐	☐
financieringsvraagstukken	☐	☐
uitbesteden werkzaamheden en diensten	☐	☐
samenwerking (fusie) met andere ondernemingen	☐	☐

19. Hoe zijn de volgende disciplines vertegenwoordigd in uw directie/topmanagement en hoe zou dat idealiter moeten zijn?

	<i>zwak vertegenwoordigd</i>					<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>sterk vertegenwoordigd</i>				
	<i>huidig</i>					<i>idealiter</i>									
bedrijfsmatig werken	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
managen van de uitvoering	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
marketing/ commercie	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
visie ontwikkeling (middellange termijn)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
business development (creëren en innoveren)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
projectontwikkeling	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
technische deskundigheid	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
motiveren van mensen	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
managen van kennis	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
zaken doen met de overheid	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
maatschappelijk ondernemerschap	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
anders, namelijk.....	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					

20. Centrale begrippen in onze (nieuwe) marktstrategie zijn:

.....

21. Mijn speerpunten voor de komende tijd zijn:

.....

22. Mijn hartenkreet richting politiek Den Haag is:

.....

23. Wat de NMA, het OM en de 'claims' betreft, moet mij nog het volgende van het hart:

.....