
Vergaderjaar 2002–2003

28 244

Enquête bouwnijverheid

Nr. 10

**DEELPROJECT 3
CASUÏSTIEK UIT DE BOUWNIJVERHEID**

INHOUDSOPGAVE	blz.
Schaduwen opgelicht: stroigoed van waarde?	5
Bouwgerelateerde integriteitschendingen: uitzondering of regel?	385
Aanleg Schipholspoortunnel	487
Overige casuïstiek	651

SCHADUWEN OPGELICHT

Stroigoed van waarde?

Inhoudsopgave

1.	Inleidend	9	3.4	Samenwerkingsverbanden	108
1.1	Aanleiding rapportage	9	3.4.1	Combinatievorming	108
1.2	Structuur van de rapportage	10	3.4.2	NH-8	109
1.3	Afbakening	12	3.4.3	Schiphol-acht en de fraude inzake de Schipholspoortunnel	112
1.4	Interferentie van onderzoeken	15	3.4.4	FG-9	124
1.5	Inhoud, authenticiteit en toegankelijkheid schaduwadministratie Koop Tjuchem	15	3.4.5	WO-6	124
2.	De structuurkenmerken van het systeem van onderlinge afspraken: het theoretisch model	25	3.5	Toe- en uittreding	127
2.1	Ideaal-complex	25	3.5.1	Toetreding tot de markt	127
2.2	De realiteit: verstoringen van het ideaal-complex	30	3.5.2	Uittreding uit het systeem	128
2.3	Verrekeningen	32	3.5.3	Illegaliteit van het systeem	131
2.4	Het waarom van het systeem	37	3.6	Enkele projecten bezien	134
	2.4.1 Redengeving vanuit de bouwnijverheid gezien	37	3.6.1	Gelredome	134
	2.4.2 Ingebakken cultuur en tradities	38	3.6.2	Floria(n)de	142
	2.4.3 Rationalisaties	38	3.6.3	Overige	144
2.5	Stimulerende factoren	42	3.7	Installateurs	151
2.5.1	«Leur»-angst	42	4.	De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid gelooft niet in het sprookje van de pepernoten	157
2.5.2	Onderhandse aanbestedingen	43	4.1	Pepernoten of geld?	157
2.5.3	Gunningscriteria	43	4.2	Benadeling of niet?	160
2.5.4	Combinatievorming	46	4.2.1	De openbare verhoren	161
2.6	De risico's van het systeem	46	4.2.2	Kwantitatieve analyse	170
2.6.1	De kern: beperking marktwerking	46	4.2.3	Verdere kwantitatieve en kwalitatieve analyse	176
2.6.2	Inzake collusie en corruptie	48	4.3	Rendementen: 2 procent of meer?	197
2.6.3	De hamvraag: benadeling opdrachtgevers?	49	4.3.1	De waarde en diversiteit van kengetallen: de theorie	198
3.	Van theorie naar praktijk: de structuurkenmerken toegelicht	51	4.3.2	De waarde en diversiteit van kengetallen: de praktijk	200
3.1	Aspecten vooroverleg	51	4.3.3	Onderhanden werk	208
3.1.1	Soorten aanbestedingen	52	4.4	De hoogte van de benadeling: conclusies	210
3.1.1.1	Openbare aanbesteding	52	5	Koop Tjuchem: enige specifieke aspecten	215
3.1.1.2	Onderhandse aanbesteding, meerdere partijen	54	5.1	Kennis omtrent het bestaan van de schaduwadministratie	216
3.1.1.3	Onderhandse aanbesteding, één op één	58	5.1.1	Wist de heer Veerman ervan?	216
3.1.2	Vooroverleg	58	5.1.2	Wist de heer Koop ervan?	219
3.1.3	Over inschrijfcijfers, kost- en marktprijzen	67	5.2	Een tweede schaduwadministratie	221
3.1.4	De raming van de opdrachtgever	73	5.3	Enige gegevens ten aanzien van de inhoud van de schaduwadministratie	222
3.1.5	Het doel van het vooroverleg	78	5.3.1	Kwantitatieve aspecten	222
3.2	Schaduwadministraties	83	5.3.2	Aanwijzingen inzake onregelmatigheden	225
3.2.1	Inleidend	83	5.4	NACAP	235
3.2.2	Staffels	84	5.5	Steekpenningen	238
3.2.2.1	Omzetstaffel	85	5.6	Simatko-facturen	242
3.2.2.2	Geldstaffel	86	5.7	Onderzoek KPMG Forensic Accounting	246
3.2.2.3	Eén pot nat?	87	5.7.1	Het rapport van KPMG Forensic Accounting	246
3.2.2.4	Projectstaffel	89	5.7.2	Een reactie op de inhoud van het rapport	250
3.3	Verrekeningen	90	6	Toezicht op en controle van ondernemingen	255
3.3.1	Bilaterale periodieke afstemming schaduwadministraties	90	6.1	De rol van de Raad van Bestuur	255
3.3.2	De wijze van verrekenen	91	6.1.1	Jaarverslagen	255
3.3.2.1	Bilateraal: strepen	91	6.1.2	Notulen van vergaderingen	262
3.3.2.2	Egalisatiefondsen	92	6.1.3	Openbare verhoren	267
3.3.2.2.1	OEF, NEF, BEF, LEF en dergelijke	92	6.2	De rol van de Raad van Commissarissen	273
3.3.2.2.2	WO-6	95	6.3	De rol van de controller	276
3.3.2.3	Doorschuiven (al dan niet met wettelijke rente)	97	6.4	De rol van de accountant	277
3.3.2.4	Facturen met tegenprestatie	98	6.4.1	Inleidend en begrippenkader	277
3.3.2.5	Facturen zonder tegenprestatie	100	6.4.2	De accountant en de bouwnijverheid	281
3.3.3	Valse facturen?	102	6.4.3	Accountantscontrole en bijzonder onderzoek Koop Tjuchem	302
3.3.4	Post Zembla	107	6.4.3.1	De controle van de jaarrekening	302
			6.4.3.2	Forensisch onderzoek Koop Tjuchem	314
			6.4.4	Conclusies en aanbevelingen	325

7	De verkrijging van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem	333			
7.1	De verkrijging van de schaduwadministratie door de heer Bos	333		7.4	Beoordeling rol van de advocaat 360
7.2	De overhandiging door de heer Bos van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem	338		7.5	Beoordeling rol van de NMA 361
7.3	De rol van klokkenluider Bos	359		7.6	Beoordeling rol van het Openbaar Ministerie 361
					Epiloog 365
					Bijlage I. Inzake het accountantschap 369

1. INLEIDEND

Het onderzoek naar onregelmatigheden in de bouwnijverheid betreft voor een deel een onderzoek naar schaduwadministraties. Deze administraties, de systematiek erachter en vraagstukken over eventuele benadeling staan in dit deel van de rapportage centraal.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding tot deze rapportage (paragraaf 1), de structuur (paragraaf 2) alsmede de afbakening (paragraaf 3) ervan. Daarnaast komt de interferentie tussen het onderzoek waarop deze rapportage betrekking heeft met andere onderzoeken aan de orde (paragraaf 4).

In dit deel van de rapportage van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid speelt de schaduwadministratie van Koop Tjuchem een belangrijke rol. Daarom worden in dit inleidende hoofdstuk enige opmerkingen gemaakt ten aanzien van de inhoud en authenticiteit van die administratie en wordt kort ingegaan op de wijze waarop deze administratie toegankelijk is gemaakt (paragraaf 5).

1.1 Aanleiding rapportage

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft in het kader van haar onderzoek naar onregelmatigheden in de bouwnijverheid onder meer de zogeheten «schaduwadministratie van de heer A. Bos» onderzocht. Bij het gebruik van deze terminologie dient allereerst een tweetal kanttekeningen te worden geplaatst. Ten eerste: feitelijk betreft het geen administratie van de heer Bos, maar betreft het een onderdeel van de administratie die binnen Koop Tjuchem – de vroegere werkgever van de heer Bos – werd bijgehouden.

Dit brengt ons bij de tweede kanttekening: dit deel van de administratie is in de media en volksmond schaduwadministratie gaan heten. Wij zullen deze term gemakshalve dan ook overnemen. Strikt genomen is het echter beter te spreken over dat deel van de administratie van Koop Tjuchem dat extracomptabel werd bijgehouden. Het maakte geen onderdeel uit van het regulier administratief proces waarvan de vastleggingen toegankelijk waren voor de interne controle, de controlerend accountant en de fiscus. In zekere zin was dit deel van de administratie dan ook geheim. Verondersteld mag worden dat het geheime karakter zonder meer het gevolg is van de aard van de aantekeningen die we in de schaduwadministratie aantreffen. Deze hebben namelijk te maken met onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid. Onregelmatigheden die betrekking hebben op zaken als marktverdeling, prijsafspraken, prijsopdrijving, onderlinge verrekeningen en valse facturen.

Niet alleen uit de aard van de aantekeningen kan het geheime karakter worden afgeleid. Wij noemden reeds het feit dat de schaduwadministratie geen onderdeel van het regulier administratief proces uitmaakte. Daarenboven komt dat de schaduwadministratie niet op de bedrijfslocatie maar doorgaans op een privé-adres werd bijgehouden en bij een werknemer van Koop Tjuchem thuis of in een auto werd bewaard. Dit is de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid in haar onderzoek vaker tegengekomen: ook andere bedrijven die beschikten over een extracomptabele administratie waarin soortgelijke afspraken werden bijgehouden hielden deze bij en verborgen op soortgelijke locaties.

Dit deel van het onderzoeksrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid strekt ertoe de aard en de omvang van de onregelmatigheden die blijken uit de schaduwadministratie van Koop

Tjuchem nader te duiden door enkele aspecten te laten oplichten en uit te diepen. De administratie en de naar aanleiding daarvan met betrokkenen gevoerde gesprekken en afgenomen verhoren laten zien dat de administratie in zekere zin gelezen kan worden als een landkaart of atlas. Afspraken tussen bouwbedrijven hadden vaak een regionaal karakter. De onderlinge vereffening van de financiële gevolgen van die afspraken droeg eveneens een regionaal karakter. Zo treffen we in de administratie aanwijzingen aan voor regionale fondsen en samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld het Oostelijk Egalisatiefonds («OEF»), het Egalisatiefonds Noord (EFN), de Friesland-Groningen 9 («F-G 9»), de Noord-Holland 7 («NH 7», later uitgebreid tot de «NH 8»), de Schipholclub en de Schiphol 8.

Deze rapportage blijft echter niet beperkt tot een duiding van de betekenis van voornoemde schaduwadministratie. Tijdens het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft zij ook andere bronnen kunnen aanboren. De belangrijkste bronnen die in deze rapportage, naast voornoemde schaduwadministratie, aan de orde zullen komen zijn:

- een soortgelijke administratie van BAM NBM;
- een soortgelijke administratie van HBG;
- stukken betrekking hebbende op de asphaltmarkt, afkomstig van BAM NBM;
- stukken afkomstig uit accountantsdossiers;
- dossiers van KPMG Forensic Accounting;
- jaarverslagen en andere stukken van diverse ondernemingen.

De uitleg en verklaringen die worden gegeven zijn gebaseerd op onderzoek door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. Daarbij zijn, naast vorenbedoelde stukken, met name de feiten van belang die zijn opgekomen naar aanleiding van de openbare verhoren. Deze werpen de bouwstenen op voor het kwalitatieve, verklarende deel van deze rapportage waardoor inzicht kan worden verkregen in de aard van de onregelmatigheden. Daarnaast bevat deze rapportage een hoeveelheid kwantitatieve informatie waardoor inzicht kan worden verkregen in indicaties van de omvang van de onregelmatigheden. Voorts worden enige specifieke onderwerpen behandeld.

1.2 Structuur van de rapportage

In dit, inleidend, hoofdstuk wordt de aanleiding tot en de structuur van deze rapportage uiteengezet. Voorts wordt in de volgende paragraaf, inzake «Afbakening» van het onderzoek, zo goed mogelijk aangegeven wat wel en wat niet in deze rapportage zal worden behandeld. Tot slot wordt kort ingegaan op het feit dat naar onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid ook door anderen dan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid onderzoek wordt gedaan.

Hoofdstuk 2 bevat een theoretisch model van de structuurkenmerken van het binnen bepaalde delen van de bouwnijverheid kennelijk gebruikelijke systeem van onderlinge afspraken over zaken als prijsstelling en marktverdeling. Het theoretisch model bevat in een «notendop» de belangrijkste aspecten van het systeem. Aan de hand van een aantal gefingeerde gevalsbeschrijvingen wordt met behulp van diverse tabellen de werking ervan inzichtelijk gemaakt. In eerste instantie zal het systeem beschreven worden als een *ideaal-complex* waarin onderlinge verreke-

ningen uitblijven. De realiteit is echter dat van een dergelijk complex geen sprake is en dat men in bepaalde situaties wel degelijk over dient te gaan tot onderlinge verrekeringen. Voorts zal in hoofdstuk 2 worden ingegaan op de ratio («het waarom»), de stimulerende factoren en de risico's van het systeem.

Het theoretisch model dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid in hoofdstuk 2 heeft geconstrueerd kan worden gezien als een interpretatie van hetgeen zij heeft waargenomen, hetgeen niet altijd congruent is aan de waarnemingen en beleving van de aannemerij. Daarom schetsen we in hoofdstuk 3 en verder «Beelden vanuit de bouwput». We kruipen als het ware in de huid van de aannemers en zullen aan de hand van vele citaten een «tour de horizon» in hun wereld maken. De citaten zullen – zonodig – worden voorzien van commentaar.

De kernopdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ziet op het duiden van de aard van mogelijke onregelmatigheden in de bouwnijverheid én op het geven van indicaties van de omvang daarvan. Na de theoretische en praktische beschouwing over de structuur van het eerder bedoelde systeem waarin onder meer aandacht wordt geschonken aan de aard van de onregelmatigheden, zal een apart hoofdstuk (4) aan het geven van indicaties van de omvang worden gewijd. In hoofdstuk 4 zal ook worden ingegaan op de omvang van de rendementen in de GWW-sector. Zijn deze echt maar twee procent of zijn er ook andere zienswijzen mogelijk?

Reeds op deze plaats wordt erop gewezen dat het antwoord op de vraag naar het geven van indicaties van de omvang van de onregelmatigheden *in beperkte mate* in kwantitatieve termen zal worden beantwoord. De reden hiervan is dat vanwege de gebleken inbreuken op de reguliere marktwerking er een andere prijsstelling tot stand komt dan dat er in een transparante markt tot stand zou zijn gekomen. Maar wat is nu precies de prijs die op een dergelijke markt tot stand zou zijn gekomen? Deze is niet exact te bepalen. En daarmee wordt het onmogelijk om de benadeling van de opdrachtgever – in de meeste gevallen is dat in het kader van de gegevens die de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid tot haar beschikking heeft de overheid en dus indirect de belastingbetaler – *exact* aan te geven; het afgeven van *indicaties* is echter wel mogelijk. Het is voorts wel mogelijk een aantal kwalitatieve verklaringen te geven waarom er wel degelijk sprake is van benadeling van opdrachtgevers. Indien nodig zullen deze verklaringen worden onderbouwd aan de hand van concrete casuïstiek.

Het volgende blok betreft een aantal specifieke onderwerpen die naar aanleiding van het onderzoek naar de schaduwadministratie van Koop Tjuchem de aandacht van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid hebben getrokken. Deze onderwerpen staan in enige mate los van de kern van de structuurkenmerken die in deze rapportage centraal staan. Zij hebben naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid echter voldoende relevantie om in deze rapportage te worden betrokken.

In hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan op een aantal aan Koop Tjuchem gerelateerde aspecten die tijdens de openbare verhoren aan de orde zijn gesteld. Het gaat onder meer om het uitbetalen van steekpenningen, de zogeheten «Simatko-facturen» en de uitkomsten van een onderzoek van KPMG Forensic Accounting. In dit hoofdstuk zal voorts nader worden ingegaan op enige inhoudelijke gegevens uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

Het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft ook enig inzicht gegeven in de rol van het bestuur van beursgenoteerde ondernemingen en de rol van de Raad van Commissarissen. Voorts is uitgebreid aandacht geschonken aan de – controlerend en forensisch – accountant. Daarnaast valt een aantal opmerkingen te maken over de controller en de fiscus. Zij komen allen in hoofdstuk 6 aan de orde.

Voorts is het noodzakelijk aandacht te schenken aan de wijze waarop de heer A. Bos met «zijn» informatie heeft moeten «leuren». Dit onderwerp staat in hoofdstuk 7 centraal.

In de epiloog worden enige afsluitende, beschouwende opmerkingen geplaatst en worden conclusies getrokken. Daarmee wordt beoogd input voor de eindrapportage te geven om een brug naar de toekomst te kunnen slaan.

1.3 Afbakening

Bouwnijverheid

Het verhaal achter de schaduwadministratie van Koop Tjuchem is met name gericht op die tak van de bouwnijverheid die ziet op de grond-, weg- en waterbouw ofwel de GWW-sector. Het is echter niet alleen het verhaal van deze sector. Onderzoek in de schaduwadministratie laat zien dat er in totaal 907 bedrijfsnamen in naar voren komen. Daarvan komen er 335 dubbel voor in die zin dat we in de administratie bijvoorbeeld zowel de naam van KWS District Duivendrecht als KWS District Limburg tegenkomen. Na eerste selectie resteren er zodoende 572 bedrijfsnamen.

Onderzoek in de bestanden van de Kamer van Koophandel leert dat van de 572 er om diverse redenen 190 niet exact konden worden getraceerd. Bijvoorbeeld omdat:

- de schaduwadministratie te weinig gegevens – zoals adressen, contactpersonen en dergelijke – bevat om te achterhalen om welk bedrijf het gaat;
- het bedrijf mogelijk niet meer bestaat;
- het bedrijf mogelijk is verhuisd;
- de gegevens van de Kamer van Koophandel ontoereikend waren om te achterhalen welke activiteiten het bedrijf uitoefent.

Van de 382 resterende bedrijfsnamen is gezocht naar de hoofdactiviteit die door hen wordt uitgeoefend. Dit levert het volgende overzicht op:¹

¹ Gemeten naar de situatie op 6 juni 2002.

Sector volgens gegevens Kamer van Koophandel	Aantal bedrijven	Percentage per sector
GWW-bedrijven	223	58%
B&U-bedrijven	91	24%
Bouwinstallatiebedrijven	4	1%
Overige bouwbedrijven	18	5%
Hoveniers en agrarische dienstverlening	12	3%
Zakelijke en technische dienstverlening	10	3%
<i>Categorie overige:</i>		
Projectontwikkelaars	2	
Producent van metalen constructies	1	
Cementvervaardigend bedrijf	1	
Zandwinningbedrijven	2	
Groothandels in zand en grind	3	
Groothandel in bouwmaterialen	1	
Overige handel	1	
Transportbedrijven	3	
Opslagbedrijven	2	
Verhuurbedrijven	3	
Beheersbedrijf van onroerend goed	1	
Financiële holding	4	
<i>Totaal overige</i>	24	6%
Totaal	382	100%

Zoals uit de tabel valt af te lezen is de GWW-sector dominant aanwezig in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Het zou dan ook te ver voeren om aan die administratie verstrekkende conclusies te verbinden als het gaat om de bouwnijverheid in zijn geheel. Dit neemt niet weg dat andere sectoren binnen de bouwnijverheid dan die van de GWW in meer of mindere mate dezelfde structuurkenmerken vertonen als in de GWW-sector. Met name in die sectoren waar sprake is van aanbestedingen kunnen zich soortgelijke onregelmatigheden voordoen als kennelijk in de GWW-sector het geval is. Het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft dit met name aangetoond voor wat betreft de installatiebranche, alwaar in paragraaf 3.7 nader op zal worden ingegaan, en in enigerlei mate ook voor de baggersector en zandwinning.

Bedrijfsomvang

Een nadere blik op de omvang van de bedrijven laat zien dat er zowel kleine als grote ondernemingen in naar voren komen. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid meent dan ook dat ten minste voor wat betreft de GWW-sector, de conclusie gerechtvaardigd is dat vanuit deze sector vele ondernemingen – dus zeker niet alleen Koop Tjuchem en enkele grote, beursgenoteerde ondernemingen – aan het systeem deelnamen.

Al dan niet regionale samenwerkingsverbanden

Zoals in de inleiding werd gesteld laat de schaduwadministratie van Koop Tjuchem zich in bepaalde mate lezen als een atlas. De «landkaart» is voor wat betreft de provincie Noord-Holland het meest gedetailleerd. Dat is ook niet vreemd daar Koop Tjuchem in belangrijke mate in deze provincie haar werkgebied heeft. De administratie en de openbare verhoren hebben echter laten zien dat de structuur van de afspraken binnen de GWW-sector zich niet heeft beperkt tot Noord-Holland. Er zijn meerdere regionale egaliseringsfondsen aan de oppervlakte gekomen, waaronder het Oostelijk Egaliseringsfonds («OEF») en het Noordelijk Egaliseringsfonds («NEF»).

Daarnaast is door een enkeling gerefereerd aan het bestaan – al dan niet in het verleden – van een «BEF» (Brabant), een «LEF» (Limburg) en soortgelijke, regionale samenwerkingsverbanden.

Ook kan worden ingezoomd op regionale of gebiedsgebonden samenwerkingsverbanden zoals de Noord-Holland acht («NH-8»), de Friesland-Groningen negen «FG 9» en de «Schipholclub». Laatstgenoemde club beheerste de markt van werken op en rond Schiphol.

Een werkgebonden samenwerkingsverband betreft het «Floriande-project». Op landelijk niveau bestaat er een samenwerking tussen de WO-6, een groep van 6 grote bouwondernemingen.

De focus van deze rapportage is sterk gericht op de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en daarmee op projecten in de provincie Noord-Holland, de NH-8, de OEF en de Schipholclub. Dat wil niet zeggen dat andere zaken onbesproken blijven. Het wil ook niet op voorhand zeggen dat de conclusies beperkt mogen blijven tot de genoemde provincie en samenwerkingsverbanden. Het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid laat zodanige structuurkenmerken zien dat het niet waarschijnlijk is dat de gebleken onregelmatigheden zich exclusief binnen de genoemde provincie en samenwerkingsverbanden hebben voorgedaan. Met name de openbare verhoren hebben een beeld geschetst dat het trekken van algemene conclusies mogelijk maakt. De schaduwadministraties van HBG en BAM NBM laten zien dat het systeem in meerdere regio's werd toegepast.

Onderzoekperiode

Qua periode strekt het onderzoek waarvan in deze rapportage verslag wordt gedaan zich grofweg uit over de tweede helft van de jaren tachtig tot 9 november 2001, de datum van de Zembla-uitzending. Vanaf dat moment zou het gewraakte systeem van onderlinge afspraken niet meer hebben gefunctioneerd casu quo definitief zijn stopgezet.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft voor wat betreft het onderzoek naar de schaduwadministratie in deze rapportage geen nadrukkelijk onderscheid gemaakt in projecten van voor de periode van de SPO-beschikking² en van die daarna. Evenmin is een nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de periode die betrekking heeft op de Wet Economische Mededinging en het optreden van de Economische Controledienst (periode tot 1 januari 1998) en die van de Mededingingswet en het optreden van de NMa (periode vanaf 1 januari 1998). Het vooroverleg, het voor-vooroverleg, het maken van afspraken over prijzen en marktverdeling (kartelvorming) en het plegen van delicten als corruptie, oplichting en valsheid in geschrifte is immers steeds verboden geweest.

Soorten onregelmatigheden

Voor wat betreft het onderzoek naar de soort onregelmatigheden is – gelijk als in deelproject twee, het onderzoek naar «Aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid»³ – de volgende definitie gehanteerd:

«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 die een zodanige schade tot gevolg kan hebben of waarmee een zodanig voordeel kan worden behaald, dat bestrijding ervan geboden is.»

² In de verdere uitwerking zal het belang van de SPO-beschikking blijken. Het markeert de periode waarin bepaalde aspecten van het handelen binnen de bouwnijverheid expliciet worden verboden.

³ Zie het deelrapport «De maat van het onregelmatige».

De categorieën onregelmatigheden waarover het onderzoek zich uitstrekt zijn in ieder geval:⁴

- strafrechtelijke normschendingen, waaronder oplichting, corruptie en valsheid in geschrifte;
- niet-strafrechtelijk verwijtbare schendingen van de integriteit van het ambtelijk apparaat;
- fiscaalrechtelijke normschendingen;
- inbreuken op de regelgeving ten aanzien van aanbestedingen en het mededingingsrecht.

Niet specifiek zal worden ingegaan op onregelmatigheden van civielrechtelijke aard zoals de onrechtmatige daad of wanprestatie.

1.4 Interferentie van onderzoeken

Naast het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid naar aanleiding van onder meer de schaduwadministratie van Koop Tjuchem loopt er nog een aantal onderzoeken naar onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid. Te noemen zijn:

1. het onderzoek van de Dienst Rechercheonderzoeken (DRO) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) naar een aantal projecten uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem;
2. diverse onderzoeken van de Rijksrecherche (RR) naar mogelijke gevallen van ambtelijke corruptie;
3. het onderzoek van de NMa naar mededingingsbeperking binnen de bouwnijverheid.

De eerste twee onderzoeken worden onder leiding van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie uitgevoerd. Hoewel de genoemde onderzoeken allen in meer of mindere mate hetzelfde onderzoeksobject en soms ook dezelfde onderzoeksobjecten hebben, worden deze ieder vanuit een eigen onderzoeksdoelstelling en vanuit organisatiespecifieke onderzoeksbevoegdheden verricht. Eenieder heeft dus haar eigen onderzoek. Tussen de diverse organisaties zijn echter wel werkafspraken gemaakt. Onder meer wordt verwezen naar de brief aan de Tweede Kamer waarin deze worden uiteengezet en toegelicht.⁵

Tot slot is gebleken dat de forensische afdelingen van de grote accountantskantoren een aantal onderzoeken heeft uitgevoerd dat betrekking heeft op de problematiek van onregelmatigheden in de bouwnijverheid. Regelmatig zijn in dit kader de relevante onderzoeksdoelstellingen bij deze kantoren gevorderd. Voorts is om inzage verzocht van een aantal dossiers van controlerend accountants. Zowel de dossiers van de forensische als die van de controlerende accountants bevatten voor het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid nuttige informatie; dit overigens ook in het licht van de rol die deze accountants (of abstracter gezien: het accountantsberoep) in deze hebben (heeft) gespeeld. Daarom én vanwege de informatie uit de openbare verhoren, zal in hoofdstuk 6 nader op de rol van de accountant worden ingegaan.

1.5 Inhoud, authenticiteit en toegankelijkheid schaduwadministratie Koop Tjuchem

Verantwoording

In het televisieprogramma Zembla van 9 november 2001 toonde de heer Bos, voormalig directeur van het bouwbedrijf Koop Tjuchem, een

⁴ Conform de brief de dato 4 maart 2001 van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid aan de Tweede Kamer, TK, 2001–2002, 28 244, nr. 1.

⁵ TK, 2001–2002, 28 244, nr. 3.

schaduwadministratie. Uit deze schaduwadministratie zou blijken dat in de periode van 1986 tot en met 1998 tussen diverse bouwondernemingen afspraken zijn gemaakt in de voorfase van bouwwerken. Hierbij moet worden gedacht aan afspraken ten aanzien van aanbestedingen, prijzen en de uitvoering van werken.

In dit rapport wordt onder meer ingegaan op de activiteiten en werkzaamheden die met behulp van en naar aanleiding van de schaduwadministratie zijn uitgevoerd. Juist omdat deze administratie een belangrijke rol speelt in de analyse van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, is het goed om voorafgaande aan de bespreking van de systematiek die daarin aan de orde komt (als theoretisch model te bespreken in hoofdstuk 2) op deze plaats enige woorden te wijden aan de inhoud, authenticiteit en toegankelijkheid ervan. Er wordt op voorhand gewezen op het feit dat het laatste punt vrij technisch van aard is.

Het begrip schaduwadministratie

Een administratie kan worden omschreven als een systematische verzameling, vastlegging en verwerking van informatie ten behoeve van het besturen en doen functioneren van een huishouding en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd⁶.

Van Dale⁷ omschrijft een schaduwboekhouding als «een duplicaatboekhouding die elders is ondergebracht».

Deze twee definities geven niet geheel een beeld van wat nu in het kader van dit onderzoek precies kan worden verstaan onder een schaduwadministratie.

Schaduwadministratie

In het kader van dit onderzoek wordt het begrip schaduwadministratie omschreven als «een extracomptabele systematische verzameling, vastlegging en verwerking van informatie ten behoeve van het besturen en doen functioneren van een huishouding, waarbij wel de interne verantwoording een rol speelt, maar het openbare externe verantwoordingskarakter ontbreekt».

De bedoeling van een schaduwadministratie is met name gelegen in het intern «zicht» houden op gemaakte – mededingingsbeperkende – afspraken, waarbij het zeker niet de bedoeling is om hierover extern verantwoording af te leggen. Het enige extracomptabele doel wat deze administratie heeft is gelegen in de tussen aannemers verrichte onderlinge afstemming ten aanzien van het zogenaamde «clearen», strepen, et cetera. Het extracomptabele zorgt er in dit verband voor dat de administratie geen onderdeel uitmaakt van de reguliere («witte») administratie. Gesteld kan worden dat schaduwadministraties een verzameling zijn van «grijze» dan wel «zwarte» informatie. «Zwart» daar waar het om betalingen gaat die niet onderworpen worden aan de legale heffingen, handhaving en toezicht; dit is bijvoorbeeld bij onderhands uitbetaalde bedragen het geval. «Grijs» daar waar de informatie betrekking heeft op bijvoorbeeld afspraken over verdeling van werk. Immers in dat soort gevallen worden uiteindelijk vaak wel de reguliere fiscale heffingen voldaan, maar worden de afspraken niet verantwoord in de reguliere (witte) administratie.

Schaduwadministratie Koop Tjuchem

De schaduwadministratie van Koop Tjuchem, zoals die hierna zal worden omschreven, heeft betrekking op de jaren 1986 tot en met 1998.

⁶ Ontleend aan: E. O. J. Jans, «Grondslagen administratieve organisatie», Alphen aan de Rijn/Zaventem, Samson Bedrijfsinformatie, 1994, p. 103.

⁷ Van Dale, Groot Elektronisch Woordenboek Hedendaags Nederlands, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicon BV, 1995.

De papieren schaduwadministratie, die door het Openbaar Ministerie aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ter beschikking is gesteld, is gesplitst in drie afzonderlijke ordners (A3-formaat). Door de Dienst Recherche Onderzoeken (DRO) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) zijn van het origineel kopieën vervaardigd op gewaarmerkt papier. Het waarmerk bestaat uit een kader met daarin linksboven en rechtsonder het politielogo en daartussen, ietwat schuin gedrukt, de woorden: CONFORM ORIGINEEL. Verder zijn door de DRO aan de kopieën paginanummers toegevoegd. De paginanummers corresponderen met de alfabetische volgorde van de bladzijden in de door de heer Bos aangeleverde administratie.

De aangeleverde ordners bevatten de volgende gegevens:

- Ordner 1: pagina 1 tot en met 236 (A tot en met H (gedeeltelijk))
- Ordner 2: pagina 237 tot en met 460 (H (gedeeltelijk) tot en met N
- Ordner 3: pagina 461 tot en met 707 (O tot en met Z).

Daarnaast is nog een aantal andere bladen ontvangen. Die zullen hierna specifiek worden besproken.

Ruim zevenhonderd bladen

De administratie bestaat in totaal uit 707 bladen. Zakelijke partners van Koop Tjuchem hebben daarin een (of meerdere) eigen blad(en). De bladen geven, naast de NAW-gegevens en namen van contactpersonen, per partner een overzicht van de werken waarin door Koop Tjuchem met hen afspraken zijn gemaakt alsmede de mogelijke wijze van verrekening daarvan.

Per blad worden (meestal) de volgende gegevens weergegeven:

- naam bedrijf;
- intern dossiernummer;
- datum aanbesteding;
- besteknummer;
- opdrachtgever;
- datum oplevering;
- aanneemsom laagste inschrijver;
- tegoed dan wel schuld;
- opmerkingen;
- initialen van de betrokken persoon van Koop Tjuchem;
- wijze van werkverkrijging (openbare of onderhandse aanbesteding); en
- de inhoud van de onderling gemaakte afspraken.

In de kolom «wijze van werkverkrijging» (lettercode) wordt door middel van een F of een T aangegeven of er sprake is van respectievelijk een onderhandse dan wel openbare aanbesteding. Deze wijze van karakterisering komt voort uit het in eerste instantie geautomatiseerd bijhouden van de schaduwadministratie. De T stond in dat verband voor «True», inhoudende dat er sprake is van een openbare aanbesteding en de F voor «False», inhoudende dat er sprake is van een onderhandse aanbesteding. Met betrekking tot de in eerste instantie – periode 1987 tot en met 1993 – geautomatiseerd bijgehouden schaduwadministratie kan voorts worden opgemerkt dat de geprinte overzichten uit die periode op de verschillende bladen zijn geplakt als start voor de handmatig bijgehouden schaduwadministratie.

Andere bladen die onderdeel uitmaken van de schaduwadministratie

Naast de 707 bladen in de schaduwadministratie is door de heer Bos een

aantal andere bladen aan het Openbaar Ministerie beschikbaar gesteld. Deze bladen hebben betrekking op:

- saldijsten betrekking hebbende op de verhouding tussen het Koop-concern en Verlaat Polderman (thans een onderdeel van BAM NBM);
- saldijsten betrekking hebbende op de verhouding tussen het Koop-concern en NBM (voor geheel Nederland, inclusief de daaraan verbonden dochterondernemingen zoals bijvoorbeeld Dirk Verstoep);
- saldijsten betrekking hebbende op de verhouding tussen het Koop-concern en VBK Hoorn;
- saldijsten betrekking hebbende op de verhouding tussen het Koop-concern en Ballast Nedam (voor alle Ballast Nedam bedrijven in Nederland waar Koop afspraken mee gemaakt heeft);
- saldijsten betrekking hebbende op de verhouding tussen Koop Tjuchem en NACAP, een zusteronderneming van Koop Tjuchem;
- saldijsten betrekking hebbende op de verhoudingen tussen Koop Noord en andere aannemers in Noord Nederland. In de desbetreffende lijsten wordt in sommige gevallen ook aangegeven hoe en via welk egalisatiefonds ze zijn verrekend;
- saldijsten betrekking hebbende op de verhouding tussen Koop Tjuchem en een groot aantal andere in de schaduwadministratie voorkomende aannemers (lijst van 7 juli 1998). Daarbij zijn de jaren aangegeven waarin de desbetreffende bedragen dienen te worden verrekend (1997 tot en met 1999) en de saldi die betrekking hebben op de diverse zusterondernemingen van Koop Tjuchem (GEVA, Geveke, Hogeboom, Krul, NACAP, Van de Wiel, Zeiderveld). Uit dit overzicht blijkt dat het Koop-concern in totaal een vordering op derden zou hebben van f 14 867 890,-;
- saldijsten betrekking hebbende op de verhouding tussen Koop Tjuchem en een groot aantal andere in de schaduwadministratie voorkomende aannemers, gemeten naar de stand van zaken per 23 mei 1997. Daarbij zijn wederom de jaren aangegeven waarin de desbetreffende bedragen dienen te worden verrekend (1995 tot en met 1998) en de saldi die betrekking hebben op de diverse zusterondernemingen van Koop Tjuchem. Uit dit overzicht blijkt dat het Koop-concern in totaal een vordering op derden zou hebben van f 10 480 101,-.

De administratie in digitale vorm

De gedigitaliseerde vorm van de Schuwadministratie van Koop Tjuchem bestaat uit een door de DRO vervaardigde CD-rom met daarop 708 spreadsheetbestanden. In deze 708 bestanden zijn opgenomen: 1 standaard modelbestand (een blanco exemplaar van de inhoud van een pagina opgenomen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem) en 707 pagina's die elk een blad uit de papieren schaduwadministratie weergeven.

Om de in de administratie opgenomen gegevens op een adequate wijze inzichtelijk te kunnen maken was het noodzakelijk om van deze administratie één geautomatiseerd bestand in plaats van 708 losse bestanden te vervaardigen. Een dergelijk bestand is door de DRO vervaardigd. Met behulp van dit bestand is het beter mogelijk om bewerkingen en selecties uit te voeren.

Met dit bestand is het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid voortgezet.

Vaststellen authenticiteit van de administratie

Ten aanzien van de door de heer Bos aangeleverde administratie is onderzoek uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre deze administratie als authentiek kan worden aangemerkt. Daartoe zijn onder andere de volgende werkzaamheden verricht.

Een aantal gegevens dat voorkomt in de administratie kan objectief worden getoetst aan gegevens die ook bij derden voorhanden zijn. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan in de administratie vermelde gegevens zoals: naam van de opdrachtgever, datum van aanbesteding, aanneemsom van de laagste inschrijver op het betreffende werk, omschrijving van het bestek en het daarbij behorende werknummer en de uiteindelijke datum van oplevering van het betreffende werk.

Voor een aantal in de administratie voorkomende werken is deze afstemming gezocht. Zo is bijvoorbeeld aansluiting gezocht ten aanzien van de werken die zijn uitbesteed door Rail Infrabeheer (RIB), Schiphol en de gemeente Amsterdam. Voor afstemming met deze opdrachtgevers is gekozen om de volgende reden:

- *RIB*: in de zomer van 1999 werd RIB benaderd door de advocaat van de heer Bos, mr. Heukels. Deze vertelde dat de heer Bos over bewijzen zou beschikken waaruit zou blijken dat overheidsopdrachtgevers, waaronder RIB, voor miljoenen gulden zouden zijn benadeeld. Hij vroeg of het mogelijk was om samen met de heer Bos een gesprek met RIB te hebben. In het vervolgens gearrangeerde gesprek heeft de heer Bos een aantal bladen getoond waarop door de NS en (vanaf 1995) door RIB gegunde opdrachten waren aangegeven. In totaal ging het daarbij om een bedrag van circa 365 miljoen gulden aan opdrachten waarbij Koop Tjuchem betrokken was. Later heeft de heer Bos de bewuste bladen aan RIB overhandigd. Naar aanleiding van deze contacten heeft RIB door een van haar meest ervaren kostendeskundigen een onderzoek laten instellen naar de opdrachten die op de aan RIB overhandigde lijst van de heer Bos voorkwamen. Daartoe heeft deze kostendeskundige een steekproef van 14 opdrachten van de lijst van de heer Bos genomen. Deze constateerde dat de meeste opdrachten die op de lijst voorkwamen inderdaad door de NS respectievelijk RIB waren gegund voor de daarop beschreven bedragen. Een beperkt aantal opdrachten werd overigens niet herkend;
- *Schiphol*: door de luchthaven Schiphol is aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid desgevorderd een overzicht ter beschikking gesteld van de werken die Schiphol heeft aanbesteed in de periode 1989 tot en met 2001. Dit overzicht is gebruikt voor afstemming met de werken die in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem voorkomen;
- *Gemeente Amsterdam*: ten aanzien van de gemeente Amsterdam is vanuit de schaduwadministratie een overzicht vervaardigd met de werken die zijn aanbesteed. Dit overzicht is toegezonden aan de gemeente Amsterdam met het verzoek de gegevens zo mogelijk te valideren. Dit overzicht is door het Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak verzonden aan de verschillende aanbestedende diensten in Amsterdam. Vervolgens zijn door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid vanuit deze diensten, door tussenkomst van het Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak, op diverse wijzen gegevens ontvangen. Door sommige aanbestedende diensten is het door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid verstrekte overzicht gevalideerd. Door andere aanbestedende diensten is een overzicht vervaardigd van alle door hen uitgevoerde aanbestedingen over de relevante periode. Met behulp van deze overzichten is door de

Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid een willekeurige steekproef uitgevoerd ter validatie van de gegevens die staan vermeld in de schaduwadministratie. Deze sloten nagenoeg geheel op elkaar aan. Er bleek slechts sprake van enkele detailverschillen.

Tot slot is aansluiting gezocht met andere, ten behoeve van het onderzoek beschikbaar gekomen, schaduwadministraties. Op basis van een vordering ex artikel 3 Wet op de Parlementaire Enquête zijn door de volgende organisaties de nog in hun bezit zijnde schaduwadministraties ter beschikking gesteld: NBM-Noord West, HBG en HBG Civiël regio West-Noord (voorheen Hollandsche Wegenbouw Zanen BV, kortweg HWZ).

Ook uit deze administraties kon op onderdelen aansluiting worden gevonden met de gegevens die zijn vermeld in de Schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

Naar aanleiding van de ontvangen gegevens en de uitgevoerde werkzaamheden, kan worden gesteld dat er voldoende harde aanwijzingen zijn die er op duiden dat de in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem opgenomen werken ook feitelijke aanbestede werken betreffen. Hoewel niet in alle gevallen de gegevens tot in detail overeenkwamen met de gegevens van bovengenoemde bronnen kon op grond van de genoemde gegevens naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid voldoende zekerheid worden verkregen over de authenticiteit.

Uitgevoerde werkzaamheden op grond van het bestand

Nu in het voorgaande is vastgesteld dat de authenticiteit van de administratie naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid voldoende is komen vast te staan, wordt ingegaan op de werkzaamheden die zijn uitgevoerd naar aanleiding van het spreadsheetbestand.

Om goed en betrouwbaar te kunnen werken met het bestand, diende eerst te worden vastgesteld of de gegevens die in het bestand voorkwamen overeenkwamen met de gegevens die zijn opgenomen in de papieren administratie. In totaal zijn in het bestand 9071 regels opgenomen. Daarop is aselekt een steekproef gedaan. Daarbij is afstemming gezocht tussen de gegevens voorkomend in de papieren administratie en de gegevens opgenomen in het bestand. In eerste instantie leek op basis van deze steekproef het bestand redelijk betrouwbaar te zijn (in de zin dat de gegevens overeenkwamen met de papieren versie van de administratie). Tijdens de latere «veredelingen» die op het bestand zijn uitgevoerd bleek dat er nog invoerfouten in het bestand aanwezig waren. Deze zijn tijdens verschillende veredelingsacties zoveel mogelijk gecorrigeerd.

Ten behoeve van een betere benadering van de in het bestand aanwezige data is ervoor gekozen om het spreadsheetbestand om te zetten naar een databasebestand. In het hierna volgende zal kort worden ingegaan op die werkzaamheden. Daartoe is een aantal bewerkingen verricht.

In de eerste bewerking is aan het spreadsheetbestand een viertal kolommen toegevoegd. Mede op basis van de papieren administratie zijn deze kolommen gevuld met de volgende informatie:

- Kolom 1: deze kolom bevat een doorlopend nummer (van 1 tot en met 9071). Door de opeenvolgende nummering is iedere spreadsheetregel uniek gemaakt. In een later stadium kan deze kolom als referentiewaarde

- dienen indien er naar gegevens gezocht moet worden. Naam van de kolom: «Excel_nr»;
- Kolom 2: paginanummer dossier. In deze kolom staan de paginanummers die corresponderen met de paginanummers van de originele administratie. Naam van de kolom: «Pagina»;
 - Kolom 3: in deze kolom zijn per regel de namen van de betreffende ondernemers weergegeven. Naam van de kolom: «Naam»;
 - Kolom 4: deze kolom bevat per regel de eventuele concernnamen. Als een onderneming deel uit maakt van een grotere onderneming, is de betreffende (overkoepelende) naam weergegeven in deze kolom. Naam van de kolom: «Onderdeel van».

Dit aangevulde spreadsheetbestand is gebruikt voor de export naar het databasebestand (aantal records in uitvoerbestand: 9071).

In het database programma is een nieuwe database vervaardigd. In deze database zijn de gegevens vanuit het spreadsheetprogramma geïmporteerd (aantal records na importeren: 9071).

Tijdens het importeren zijn fouten opgetreden. De fouten zijn handmatig gecontroleerd en zonodig (op basis van de originele administratie) hersteld. De opgetreden fouten zijn opgetreden door type-afwijkingen: bijvoorbeeld een waarde in een datumveld, die niet als datum herkend kon worden.

In het oorspronkelijke spreadsheetbestand was ten aanzien van de daarin voorkomende regels in een afzonderlijke kolom steeds aangegeven of er sprake was van een kop-regel (met NAW-gegevens), een lege-regel (geen data bevattend) of een data-regel. Met name deze laatste data-regels zijn van belang voor de verdere verwerking. Het totale databasebestand is daarom als volgt opgesplitst in drie afzonderlijke tabellen in de database:

Omschrijving	Tabelnaam	Aantal regels
Data	Regels_Data	7 123
Kop	Regels_Kop	1 618
Leeg	Regels_Leeg	330
Totaalaantal regels		9 071

De tabel met de «regels_data» bevat een groot aantal velden. Voor de bewerking, bevraging en evaluatie van de schaduwadministratie is het noodzakelijk dat hier een aantal velden aan toe wordt gevoegd. Teneinde onoverzichtelijkheid tegen te gaan, en de tabel «Regels_Data» in zijn originele vorm te handhaven, is een tweede tabel voor de dataregels gemaakt, die functioneert op basis van een één-op-één relatie.



In de bovenstaande figuur is deze relatie schematisch weergegeven. De relatie verloopt via het gemeenschappelijke veld «ld».

In de beide tabellen komt een aantal velden meerdere malen voor. Zo komt bijvoorbeeld het veld wijze van werkverkrijging (lettercode) in beide tabellen voor. In de originele tabel bevat dit veld ongelijkwaardige data, zoals bijvoorbeeld «\t» en «...-T», waarbij feitelijk hetzelfde wordt bedoeld namelijk «T» (openbare aanbesteding). In de opgeschoonde tabel «regels_data» bevat het betreffende veld opgeschoonde informatie. Het proces van opschoning heeft grotendeels geautomatiseerd met behulp van zogenaamde «bijwerk queries» plaatsgevonden.

Van een aantal gegevens in de tabel «regels_data» kon worden vastgesteld dat ze geen betrekking hadden op feitelijk aanbestede werken. Deze regels zijn, na de benoeming en opschoning van het veld werkcode, handmatig benoemd als verrekenregels, regels die betrekking hebben op vervallen bladen et cetera. Een overzicht van de dataregels die op deze wijze worden uitgezonderd (en dus niet zijn aan te merken als aanbesteed werk) zijn:

Code	Omschrijving	Aantal
@aantekblad	Een blad waarop losse aantekeningen staan	6
@geva	Verrekeningen/ingebrachte saldi van Geva	69
@hogeboom	Verrekeningen/ingebrachte saldi van Hogeboom	3
@kopregel	Een kopregel die abusievelijk was aangemerkt als data	1
@krul	Verrekeningen/ingebrachte saldi van Krul	16
@leeg	Regel met geen relevante inhoud	90
@nacap	Verrekeningen/ingebrachte saldi van Nacap	56
@vdwiel	Verrekeningen/ingebrachte saldi van V.d. Wiel	14
@verrek	Een verrekening binnen een bedrijf, niet zijnde een werk (bijvoorbeeld OEF, NEF, EA, etc.)	364
@vervalt1	Vervallen blad van de Schiphol 8	8
@vervalt2	Vervallen blad van de Schiphol 8	4
@vervalt3	Vervallen blad van de Schiphol 8	12
@vervalt4	Vervallen blad van de Schiphol 8	6
@vervalt5	Vervallen blad van de Schiphol 8	30
Zeiderveld	Verrekeningen/ingebrachte saldi van Zeiderveld	88
Zuurmond	Verrekeningen/ingebrachte saldi van Zuurmond	19
Negeren		768
Weergegeven		6 337
Totaal		7 123

Het aantal weergegeven regels vormt de basis voor de vertaling naar het aantal aanbestede werken dat voorkomt in de schaduwadministratie. Daaruit blijkt – bijvoorbeeld door combinatievorming of omdat meerdere in de administratie opgenomen aannemers deelnemen aan het vooroverleg – dat een werk op meerdere bladen (en dus bij meerdere aannemers) leidt tot een vastlegging. Deze «dubbele» vermeldingen dienden te worden samengevoegd tot één werk. Als een dergelijke «vertaling» wordt gemaakt van het aantal regels naar het aantal werken blijft er een totaal aantal aanbestede werken over van 3445.

Ten aanzien van de kwantitatieve interpretatie van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem – zie hiervoor met name de hoofdstukken 4 en 5 – moet worden opgemerkt dat het gaat om indicatieve cijfers. Gegeven de aard van de bronvastleggingen kan niet altijd met honderd procent zekerheid worden vastgesteld dat alle gegevens juist zijn. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat een aantal gegevens onvolledig is opgenomen in de schaduwadministratie (door de schaduwadministrateur) dan

wel dat er gegevens geheel ontbreken en dat er – ondanks de veredeling op grond van diverse controlehandelingen – nog sprake kan zijn van invoerfouten (fouten die het gevolg zijn van een onjuiste inbreng van de gegevens uit de handmatige schaduwadministratie naar het geautomatiseerde bestand).

Gegeven de omvang van het databestand en de uitgevoerde controlehandelingen acht de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid de te geven indicaties echter voldoende betrouwbaar, mede omdat door haar bij twijfel voor een genuanceerde interpretatie is gekozen.

2. DE STRUCTUURKENMERKEN VAN HET SYSTEEM VAN ONDERLINGE AFSPRAKEN: HET THEORETISCH MODEL

In dit hoofdstuk volgt een theoretisch model van de structuurkenmerken van het binnen bepaalde delen van de bouwnijverheid kennelijk gebruikelijke systeem van onderlinge afspraken over zaken als prijsstelling en marktverdeling. Het theoretisch model bevat in een «notendop de belangrijkste aspecten van het systeem. Het model is gestoeld op hetgeen in de hoofdstukken 3 en verder aan de orde komt en laat zich lezen als ware het een samenvatting daarvan. Dit hoofdstuk zal dan ook in belangrijke mate terugkeren in het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

Voorts dient te worden opgemerkt dat de in dit hoofdstuk weergegeven bedragen in euro's worden uitgedrukt. Het gaat hier immers om een weergave van een theoretisch model dat in de tijdgeest van 2002 – het eurotijdperk – wordt uitgelegd. In latere hoofdstukken worden de bedragen, tenzij anders aangegeven, in guldens uitgedrukt.

Aan de hand van een aantal gefingeerde gevalbeschrijvingen wordt met behulp van diverse tabellen de werking ervan inzichtelijk gemaakt. In eerste instantie zal het systeem beschreven worden als een *ideaal-complex* waarin onderlinge verrekeningen uitblijven (paragraaf 1). De realiteit is echter dat van een dergelijk complex geen sprake is en dat er in bepaalde situaties verstoringen optreden (paragraaf 2) waardoor men wel degelijk over dient te gaan tot onderlinge verrekeningen (paragraaf 3). Voorts zal worden ingegaan op de ratio (paragraaf 4), de stimulerende factoren (paragraaf 5) en de risico's (paragraaf 6) van het systeem.

2.1 Ideaal-complex

Inleidend

De naar aanleiding van de schaduwadministratie aan het licht gekomen onregelmatigheden vinden hun oorsprong in een systeem van marktverdeling. Een systeem dat voor 1992 breed binnen de bouwnijverheid werd gehanteerd en ook door de Nederlandse overheid was geaccepteerd, maar dat na het afgeven van de zogeheten SPO-beschikking¹ in dat jaar door de Europese Commissie verboden werd verklaard. Een systeem dat naar de opvattingen van de bouwnijverheid goed functioneerde. Het zou immers een evenwichtige marktverdeling bewerkstelligen en tot adequate prijsvorming leiden. Dit zou de continuïteit van de bedrijfsvoering bevorderen. Een bijkomend aspect betrof het feit dat in het systeem vervat zat dat er door prijsregelende organen zoals de Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties (SPO) en het Wegenvbouw Aannemers Combinatie (WAC) rekenvergoedingen uitgekeerd werden aan die partijen die wel aan een aanbesteding meededen maar niet in de «prijzen» vielen.

Het is met name het laatste aspect dat thans vanuit de bouwnijverheid wordt benadrukt teneinde het laten voortbestaan van het systeem, na de verbodenverklaring daarvan in 1992, te rechtvaardigen. Het is echter de vraag of de rekenvergoedingen niet teveel als een excuus worden gebruikt om de onregelmatigheden af te dekken en te rechtvaardigen. Maar daarover later meer.

Hoe werkt het systeem? Deel I: een aanbesteding

De werking van het systeem kan worden uitgelegd aan de hand van een simpele casus waarin de volgende gegevens van belang zijn:

¹ 92/204/EEG: Beschikking van de Commissie van 5 februari 1992.

- er zal een onderhandse aanbesteding plaatsvinden voor het asfalteren van een weg in de gemeente K gelegen in de provincie X;
- door de aanbesteder wordt een vijftal partijen (A, B, C, D en E) uitgenodigd;
- uit de openbare stukken blijkt dat de aanbesteder een raming heeft opgesteld van de kosten en uitkomt op een bedrag van 5 miljoen euro;
- op de «dag van inlichtingen» geeft de aanbesteder een toelichting op het bestek en kunnen de genodigde vijf partijen nadere vragen stellen over zaken die onduidelijk voor hen zijn;
- alle vijf partijen zijn op de dag van inlichtingen, 5 september 2001, aanwezig;
- de feitelijke aanbesteding heeft op 10 september plaats. Om 11.00 uur moeten de enveloppen de «bus» in.

Aangezien alle vijf partijen op de dag van inlichtingen aanwezig zijn is de concurrentie bij elk van de inschrijvers bekend. Partijen kennen elkander goed, mede omdat zij in dezelfde provincie opereren. Zij doen ook regelmatig zaken met elkaar. Zo opereert partij B vaak als onderaannemer van partij A en springt partij C nogal eens bij als partij D een klus voor een bepaald tijdstip moet afronden en dit niet zelfstandig dreigt te lukken en partij D het betalen van boetes voor te late oplevering wil vermijden. Partij E is gespecialiseerd in spoedklussen en wordt om die reden door de anderen ingehuurd als het hen tegenzit. Kortom: de partijen zijn niet alleen concurrenten maar ook goede collega's.

Kort na de dag van inlichtingen neemt partij A, die het werk van gemeente K graag wil uitvoeren, contact op met de andere vier partijen. Hij neemt het initiatief om op 10 september om 09.30 uur bijeen te komen in de lobby van het hotel naast het gemeentehuis van de gemeente K, de plaats waar de aanbesteding op die datum om 11.00 uur zal plaatsvinden. De bijeenkomst van 09.30 kan worden geduid als het zogeheten «vooroverleg».

Tijdens het vooroverleg zijn alle partijen aanwezig. Partij A neemt wederom het voortouw en zegt dat hij het werk graag uit zou voeren. Een andere grote klus is net afgerond en hij wil nieuw werk aannemen om zijn manschappen aan het werk te houden. Daarbij komt dat hij wel vaker werk in opdracht van de gemeente K uitvoert. Hij ziet de klussen aldaar dan ook eigenlijk als zijn werkgebied en vraagt om «respect».

Partij B heeft weinig belangstelling. Zijn orderportefeuille is goed gevuld. Eigenlijk is hij niet eens in staat om het werk binnen de gestelde tijd uit te voeren. Hij wil partij A wel respect geven mits hij het een volgende keer krijgt.

Partij C geeft aan in een soortgelijke situatie als A te zitten: hij zit verlegen om werk en wil graag zijn werknemers aan de gang houden.

Partij D heeft slechts belangstelling voor een deel van het werk en geeft aan wel wat in onderaanneming te willen doen, mits hij de vrijheid krijgt de werkzaamheden over het laatste kwartaal van 2001 te spreiden.

Eventueel wil hij voor wat wisselgeld wel respect verlenen.

Partij E geeft aan de opdracht graag binnen te halen. Hij is in de gemeente K gevestigd en wil graag op zijn thuismarkt werken.

De partijen komen er na enig overleg niet uit. Partij A, C en E strijden het hardst. Partij B is het zat en wil naar het gemeentehuis. Er is immers nog meer te doen. Hij stelt voor dat eenieder een briefje invult met daarop het cijfer waarvoor men de opdracht zou willen uitvoeren. De partijen stemmen hiermee in en besluiten dat de laagste inschrijver het werk zal

krijgen. De briefjes worden opgemaakt en dicht op tafel gelegd. Na een laatste rondje koffie worden de briefjes geopend. Dit geeft het volgende beeld:

Tabel 1: inschrijfcijfers vooroverleg

Partij	Inschrijfsom (miljoen euro)
A	4,70
B	5,00
C	4,75
D	4,90
E	4,80

Alle partijen hebben een bedrag op of onder het geraamde bedrag, zijnde 5 miljoen euro, opgeschreven. Partij A krijgt als laagste inschrijver in het vooroverleg de klus toegewezen. De inschrijfcijfers van de anderen zijn conform hetgeen je naar aanleiding van het vooroverleg zou mogen verwachten; partij C en E tonen naast A de meeste «werkhonger». Besloten wordt dat de daadwerkelijke inschrijfcijfers tijdens de aanbesteding allen met een kwart miljoen zullen worden verhoogd. De enveloppen gaan dus met de volgende inschrijfcijfers tijdens de aanbesteding de bus in:

Tabel 2: inschrijfcijfers aanbesteding

Partij	Inschrijfsom (miljoen euro)
A	4,95
B	5,25
C	5,00
D	5,15
E	5,05

De laagste inschrijver blijft dan met een cijfer van 4,95 miljoen euro onder het door de aanbesteder geraamde bedrag. De aanbesteder zal dus niet snel vermoeden dat er van vooroverleg sprake is geweest. Partijen zijn ook van mening dat de opdrachtgever niet wordt benadeeld nu de laagste inschrijver, partij A, onder het bedrag van de raming blijft.

Het zal duidelijk zijn dat partij A de verhoging van het inschrijfcijfer tijdens het vooroverleg met een kwart miljoen euro via de aanbestedingsom incasseert. Nu er een vooroverleg van vijf partijen is geweest willen de andere vier wel enige compensatie hebben. Daarom wordt besloten om het bedrag van de verhoging door vijf te delen. Ieder verkrijgt daarmee een recht op $250\ 000/5=50\ 000$ euro. Partij A keert dit echter niet uit de anderen. Zij kunnen hun ten aanzien van A verworven rechten incasseren via het binnenhalen van andere opdrachten.

De onderling opgebouwde rechten kunnen als volgt worden weergegeven:

Tabel 3: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
A	-/- 200 000 (te verlenen aan B, C, D en E. Ieder heeft 50 000 tegoed van A)
B	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
C	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
D	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
E	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
Saldo	0

Nadat partij A het gezamenlijk gelag heeft afgerekend vertrekken ze al keuvelend naar het gemeentehuis om aldaar de enveloppen in de bus te doen. Geen der partijen is verbaasd als partij A een half uur later als laagste inschrijver uit de bus komt; eenieder is gelaten en tevreden. Zelfs de aanbesteder is tevreden: men is onder het raambedrag gebleven.

Hoe werkt het systeem? Deel II: de volgende aanbesteding

Stel dat de gegevens voor een volgende aanbesteding grotendeels gelijk zijn als bij de aanbesteding in gemeente K. Partij A heeft nu echter genoeg werk en zal niet laag inschrijven in het vooroverleg. Nu neemt partij C, deze zat immers verlegen om werk, het voortouw en arrangeert een vooroverleg. Het is nu echter partij E die als laagste inschrijver uit het vooroverleg komt en derhalve de opdracht van de andere partijen mag krijgen. Wederom worden de inschrijfbedragen met een kwart miljoen euro verhoogd. Nu bouwen de partijen A, B, C en D ten aanzien van E ieder een recht van 50 000 euro op. De bedragen tussen A en E kunnen tegen elkaar worden weggestreept. E heeft door het verkrijgen van de opdracht – van gelijke omvang als die van A – zijn rechten ten aanzien van A geïncasseerd.

De onderling opgebouwde rechten kunnen als volgt worden weergegeven:

Tabel 4: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
A	-/- 150 000 (te verlenen aan B, C en D. Ieder heeft 50 000 tegoed van A)
B	+ /+ 100 000 (zowel van A als van E een tegoed van 50 000)
C	+ /+ 100 000 (zowel van A als van E een tegoed van 50 000)
D	+ /+ 100 000 (zowel van A als van E een tegoed van 50 000)
E	-/- 150 000 (te verlenen aan B, C en D. Ieder heeft 50 000 tegoed van E)
Saldo	0

Hoe werkt het systeem? Deel III: ieder zijn opdracht

Indien eenieder een gelijke opdracht zou krijgen – van gelijke omvang, gelijke moeilijkheidsgraad én het belangrijkste: gelijke winstverwachting – dan zou het systeem glad lopen. In andere woorden: elke partij komt aan zijn trekken, de markt is eerlijk verdeeld en elke partij is in staat zijn werknemers aan het werk te houden. Kortom: er is stabiliteit en continuïteit in de markt. De winst die partijen behalen is afhankelijk van het eigen vakmanschap en de efficiencyvoordelen die – al dan niet in samenhang met andere opdrachten – kunnen worden behaald.

De onderling opgebouwde rechten kunnen als volgt worden weergegeven:

Tabel 5: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
A	0 (zijnde het saldo van een schuld van 4 maal 50 000 euro en een viertal vorderingen van een gelijk bedrag)
B	0 (idem)
C	0 (idem)
D	0 (idem)
E	0 (idem)
Saldo	0

In feite is er in geval van de beschreven marktomstandigheden sprake van hetgeen men in de bedrijfseconomie in het kader van de problematiek van afschrijvingen een *ideaal-complex*² noemt. In casu: de onderlinge verrekening van rechten loopt geheel glad.

Hoe werkt het systeem? Deel IV: de aard van de onregelmatigheden

Een belangwekkende vraag is wat er binnen het beschreven systeem nu precies als onregelmatigheid dient te worden geduid. Het samenkomen in een vooroverleg en het daarbij maken van onderlinge afspraken kan worden geduid als een onregelmatigheid in het kader van het mededingings- en aanbestedingsrecht. Door de beschreven wijze van handelen lijkt er immers al gauw sprake te zijn van kartelvorming.

Op eventueel andere zich voordoende onregelmatigheden – bijvoorbeeld van valsheid in geschrifte, oplichting, corruptie of onregelmatigheden van fiscaalrechtelijke aard – wordt later ingegaan. Deze onregelmatigheden zijn namelijk afgeleiden van de mededingings- en aanbestedingsrechtelijke onregelmatigheden. Laatstgenoemden zijn de kern van hetgeen waar het in het systeem om gaat.

Hoe werkt het systeem? Deel V: inschrijfcijfer vooroverleg

Waarom zijn de inschrijfcijfers in het vooroverleg nu vaak lager dan het uiteindelijke inschrijfcijfer tijdens de aanbesteding en de raming? Deze vraag is eenvoudig te beantwoorden. Een aannemer die nog rechten heeft te incasseren kan immers lager inschrijven dan een aannemer die blanco begint (en nog rechten moet opbouwen). Ofwel:

- stel dat de reële inschrijfprijs daadwerkelijk 4,95 miljoen euro bedraagt;
- partij C heeft rechten ter waarde van 250 000 euro opgebouwd. Hij kan in het vooroverleg inschrijven voor 4,70 miljoen euro. Hij weet immers dat partijen de echte inschrijfsom zullen vaststellen op 4,95 miljoen euro. Met andere woorden: hij incasseert zijn opgebouwde rechten indien hij het werk na het vooroverleg mag aannemen;
- partij B heeft geen rechten opgebouwd, heeft deze al verzilverd of is ze aan andere verschuldigd. In een dergelijk geval zal hij in beginsel niet onder de 4,95 miljoen euro tijdens het vooroverleg inschrijven. Doordat hij geen rechten heeft uitstaan kan hij ook niets incasseren (of wellicht beter: het «verlies» uit het vooroverleg compenseren).

Het is in het systeem dus van belang om aan zoveel mogelijk aanbestedingen en vooroverleggen mee te doen. Daardoor kunnen namelijk rechten worden opgebouwd. Dit schept de mogelijkheid om tijdens vooroverleggen, afhankelijk van de op dat moment te voeren bedrijfsstrategie en «werkhonger», laag in te schrijven. De opgebouwde rechten

² Een ideaal-complex is in de bedrijfseconomie de situatie dat afschrijvingsbedragen van identieke, duurzame produktiemiddelen, die onderling gelijkmatig in leeftijd verschillen jaarlijks hetzelfde zijn, onafhankelijk van de methode van afschrijving.

worden vervolgens geïncasseerd middels de gegunde opdrachten. We komen op dit punt later nog terug.

Hoe werkt het systeem? Deel VI: karakterisering systeem

Het systeem kan worden gekarakteriseerd als een overlegstructuur waarbij er op zijn minst sprake lijkt te zijn van overtreding van regelgeving op het gebied van mededinging en aanbesteding, kortweg: kartelvorming. Dit vanwege het feit dat de onderlinge afspraken uitmonden in het opbouwen van rechten die op enig moment geïncasseerd worden. Het systeem beoogt te leiden tot een evenwichtige marktverdeling en een – in ieder geval vanuit de bouwnijverheid gezien – redelijke prijsvorming. Of dat gezien vanuit de opdrachtgever ook zo is, is nog maar de vraag.

Tot slot wordt opgemerkt dat het systeem ook kan worden gehanteerd zonder de onderlinge toekenning van vorenbedoelde rechten, namelijk door het simpelweg staffelen van de aanbestedingssommen. Aan de hand van de staffel kunnen partijen zien wie de meeste omzet heeft binnengehaald. Indien een partij «voorligt» op zijn concurrenten, dient hij deze de volgende keer (keren) voorrang te verlenen. Indien eenieder een gelijke omzet binnenhaalt is er wederom een ideaal-complex. Het hanteren van een omzetstaffel ligt voor de hand indien alle opdrachten procentueel gezien dezelfde winstpotentie hebben.

Overigens blijkt in de praktijk dat er van een bepaalde wisselwerking tussen de staffel met rechten en de omzetstaffel sprake kan zijn. Die wisselwerking zal in paragraaf 3.2.2.3 nader uiteen worden gezet.

2.2 De realiteit: verstoringen van het ideaal-complex

In de vorige paragraaf werd de term ideaal-complex geïntroduceerd. Daarvan is sprake indien telkens dezelfde partijen op de markt opereren, alle aanbestedingen of clusters van aanbestedingen van gelijke omvang zijn en alle partijen in gelijke mate aan bod komen. Uit tabel 5 kunnen we immers afleiden dat de onderling opgebouwde rechten dan uiteindelijk gladlopen en op 0 uitkomen.

Indien er geen ideaal-complex kan worden bereikt loopt het systeem enigszins spaak. Dit kan worden geadstrueerd aan de hand van een voorbeeld.

Voorbeeld

Na de in het vorige hoofdstuk behandelde eerste aanbesteding zien de onderling opgebouwde rechten (en de daartegenover staande verplichtingen) eruit zoals opgenomen in tabel 3. Gemakshalve wordt deze hier nogmaals weergegeven:

Tabel 3: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
A	-/- 200 000 (te verlenen aan B, C, D en E. Ieder heeft 50 000 tegoed van A)
B	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
C	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
D	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
E	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
Saldo	0

Stel nu dat bij een volgende aanbesteding alleen de partijen B, D en E worden uitgenodigd (*verstoring I*: niet al de partijen A tot en met E zijn bij

een volgende aanbesteding genodigd). Het betreft een werk waarvan uit openbare gegevens blijkt dat het geraamd is op 2,4 miljoen euro. Tijdens het vooroverleg blijkt dat partij B de laagste inschrijver is. Het bedrag waarvoor hij in het vooroverleg inschrijft bedraagt 2,1 miljoen euro. Besloten wordt dat allen hun inschrijfcijfer tijdens het vooroverleg zullen verhogen met 0,3 miljoen euro (*verstoring II*: het bedrag van de verhoging wijkt af van de voorgaande keer). Met andere woorden: partij B schrijft tijdens de aanbesteding als laagste in voor een bedrag van 2,4 miljoen euro, zijnde het door de opdrachtgever geraamde bedrag. Afgesproken wordt dat de ophoging van 0,3 miljoen gulden ditmaal ten goede zal komen aan de twee andere partijen, te weten D en E. Zij bouwen rechten op ten bedrage van 150 000 euro.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 6: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
A	-/- 200 000 (te verlenen aan B, C, D en E. Ieder heeft 50 000 tegoed van A)
B	-/- 250 000 (50 000 tegoed van A, verschuldigd aan D en E: 2 maal 150 000)
C	+ /+ 50 000 (tegoed van A)
D	+ /+ 200 000 (50 000 tegoed van A en 150 000 van B)
E	+ /+ 200 000 (50 000 tegoed van A en 150 000 van B)
Saldo	0

Het geheel wordt nog gecompliceerder indien er nieuwe partijen op de markt komen (*verstoring III*: er worden partijen buiten de oorspronkelijke groep – partij A tot en met E – om uitgenodigd). Stel bijvoorbeeld dat bij een volgende aanbesteding in de regio de partijen A, C, F en G worden uitgenodigd. Ook nu is er vooroverleg. Daarin wordt besloten dat partij C de opdracht krijgt, dat de ophoging 100 000 euro bedraagt (waarmee men wederom onder de openbaar geworden raming van de opdrachtgever blijft) en dat dit bedrag door de vier partijen wordt gedeeld. Ofwel: partij A, F en G bouwen ten aanzien van partij C ieder 25 000 aan rechten op.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 7: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
A	-/- 175 000 (te verlenen aan B, D en E: ieder 50 000 tegoed van A. C heeft eveneens 50 000 tegoed van A, maar C is A 25 000 verschuldigd, dus per saldo heeft A aan C nog 25 000 rechten te verlenen)
B	-/- 250 000 (50 000 tegoed van A, verschuldigd aan D en E: 2 maal 150 000)
C	-/- 25 000 (50 000 tegoed van A en 25 000 verschuldigd aan A, per saldo dus: 25 000 tegoed van A. Voorts 2 maal 25 000 rechten te verlenen aan F en G)
D	+ /+ 200 000 (50 000 tegoed van A en 150 000 van B)
E	+ /+ 200 000 (50 000 tegoed van A en 150 000 van B)
F	+ /+ 25 000 (tegoed van C)
G	+ /+ 25 000 (tegoed van C)
Saldo	0

Uit tabel 7 blijkt dat de situatie steeds verwarrender wordt. De onderlinge rechten en verplichtingen gaan per partij divergeren. Van een ideaal-complex is niet langer sprake. Teneinde het systeem overzichtelijk te

houden kan men ertoe overgaan om de onderlinge rechten en verplichtingen periodiek te verrekenen.

2.3 Verrekeningen

In het navolgende wordt een aantal voorbeelden van mogelijke verrekeningswijzen behandeld. Teneinde in de tabel zichtbaar te maken voor welke partijen er iets zal wijzigen, zullen de partijen waarop de verrekening betrekking heeft met dubbele, vetgedrukte letters worden weergegeven.

1. Verrekenen met gesloten beurzen

Partijen kunnen binnen het systeem een beleid voeren dat zij nimmer tot een verrekening in geld komen. Die gelden dienen immers in de administratie te worden verantwoord. Het is dan ook zaak ervoor te zorgen dat de onderlinge rechten en verplichtingen «glad lopen» (in feite is dan sprake van een soort omzetsstaffel).

Laten we eens kijken naar de stand van zaken zoals weergegeven in tabel 7. Partij D heeft ten opzichte van partij B voor 150 000 aan rechten opgebouwd. Dit betekent in feite dat partij D gezien de onderlinge stand van zaken bij een volgende aanbesteding voor zou moeten gaan op partij B. Laten we gemakshalve uitgaan van de fictie dat bij een volgende onderhandse aanbesteding alleen partij B en D worden uitgenodigd. Zij spreken onderling af dat partij D de opdracht gaat uitvoeren en deze kent partij B daarvoor 150 000 aan rechten toe. Met andere woorden: zij vereffenen de zaak onderling.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 8: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
A	-/- 175 000 (te verlenen aan B, D en E: ieder 50 000 tegoed van A. C heeft eveneens 50 000 tegoed van A, maar C is A 25 000 verschuldigd, dus per saldo heeft A aan C nog 25 000 rechten te verlenen).
BB	-/- 100 000 (50 000 tegoed van A, 150 000 verschuldigd aan E)
C	-/- 25 000 (50 000 tegoed van A en 25 000 verschuldigd aan A, per saldo dus: 25 000 tegoed van A. Voorts 2 maal 25 000 rechten te verlenen aan F en G)
DD	+/+ 50 000 (50 000 tegoed van A)
E	+/+ 200 000 (50 000 tegoed van A en 150 000 van B)
F	+/+ 25 000 (tegoed van C)
G	+/+ 25 000 (tegoed van C)
Saldo	0

Uit tabel 8 blijkt dat de partijen B en D onderling «schoon» zijn.

2. Verrekenen door het uitruilen van rechten en verplichtingen

Laten we vervolgens eens kijken naar de partijen A, C en F en hun onderlinge rechten. Partij A is 25 000 euro verschuldigd aan C; partij C heeft op haar beurt weer een schuld van 25 000 aan F. Bij deze stand van zaken kunnen A en C hun onderlinge verhouding met gesloten beurzen afwickelen door af te spreken dat partij A de schuld van 25 000 van partij C aan partij F overneemt.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 9: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
AA	-/- 175 000 (te verlenen aan B, D en E: ieder 50 000 tegoed van A. Voorts heeft F 25 000 tegoed, zijnde de door A van C overgenomen schuld)
B	-/- 100 000 (50 000 tegoed van A, 150 000 verschuldigd aan E)
CC	-/- 25 000 (25 000 rechten te verlenen aan G. De verhoudingen met A en F zijn gladgestreken)
D	+/+ 50 000 (50 000 tegoed van A)
E	+/+ 200 000 (50 000 tegoed van A en 150 000 van B)
FF	+/+ 25 000 (tegoed van A, zijnde de door A van C overgenomen verplichting)
G	+/+ 25 000 (tegoed van C)
Saldo	0

Uit tabel 8 en 9 blijkt dat B en D respectievelijk A en C hun onderlinge verhouding met gesloten beurzen hebben vereffend. Maar wat nu indien dit niet lukt?

3. Verrekenen via ter beschikking stellen personeel

Partij G betreft een partij die slechts eenmalig aan een aanbesteding heeft meegedaan in de regio waarin de partijen A, B, C, D en E doorgaans opereren. Het is niet waarschijnlijk dat partij G nogmaals voor een onderhandse aanbesteding zal worden uitgenodigd. Partij G klopt dan ook aan bij partij C en zegt de opgebouwde rechten te willen incasseren. Partij C wil echter niet betalen omdat er dan een geldstroom zichtbaar wordt. En welke (legale) prestatie staat daar eigenlijk tegenover? Partij C en G komen vervolgens overeen dat een medewerker van C een half jaar voor partij G zal gaan werken. De kosten hiervan, begroot op 25 000 euro, komen ten laste van partij C. Op deze wijze lost partij C zijn schuld aan partij G in.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 10: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
A	-/- 175 000 (te verlenen aan B, D en E: ieder 50 000 tegoed van A. Voorts heeft F 25 000 tegoed, zijnde de door A van C overgenomen schuld)
B	-/- 100 000 (50 000 tegoed van A, 150 000 verschuldigd aan E)
CC	0
D	+/+ 50 000 (50 000 tegoed van A)
E	+/+ 200 000 (50 000 tegoed van A en 150 000 van B)
F	+/+ 25 000 (tegoed van A, zijnde de door A van C overgenomen verplichting)
GG	0
Saldo	0

In feite kunnen de partijen C en G nu uit de tabel worden verwijderd. In de volgende tabel zal dat dan ook het geval zijn.

4. Verrekenen via ter beschikking stellen van goederen

Partij D wil graag afrekenen met partij A. De reden hiervoor is dat men elkaar al een tijd niet meer bij aanbestedingen is tegengekomen. Partij D is namelijk andersoortige werkzaamheden gaan verrichten. Deze twee partijen willen geen geldstroom in de administratie opnemen. Zij komen dan ook overeen dat partij A in de loop van het jaar een hoeveelheid zand aan partij D zal leveren tot een waarde van 50 000 euro. Op deze wijze lost partij A de schuld aan partij D. Het door partij A geleverde zand zal

worden weggeboekt op andere projecten van A. Het door partij D ontvangen zand kan worden ingezet voor projecten, waardoor op het project minder kosten drukken – er hoeft immers geen zand ingekocht te worden – en een positiever resultaat kan worden getoond. Uiteraard zal een en ander niet in de reguliere administratie via werkbonden en andere vastleggingen tot uitdrukking komen.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 11: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
AA	-/- 125 000 (te verlenen aan B en E: ieder 50 000 tegoed van A. Voorts heeft F 25 000 tegoed, zijnde de door A van C overgenomen schuld)
B	-/- 100 000 (50 000 tegoed van A, 150 000 verschuldigd aan E)
DD	0
E	+/+ 200 000 (50 000 tegoed van A en 150 000 van B)
F	+/+ 25 000 (tegoed van A, zijnde de door A van C overgenomen verplichting)
Saldo	0

Partij D kan nu ook uit de tabel worden verwijderd en zal in de volgende tabel niet terugkeren.

5. Verrekenen via fictieve nota's met daartegenover echte geldstromen

Partij E dreigt in liquiditeitsproblemen te komen en zit dringend om geld verlegen. Aangezien partij E in het «zwarte circuit» nog een vordering heeft uitstaan van in totaal 200 000 euro besluit zij om aan te kloppen bij partij A en B. Zij zijn bereid om partij E te helpen. Maar hoe dienen de betalingen aan E nu administratief te worden verantwoord? Partij E komt zelf met de oplossing en stelt voor om twee facturen op te maken, te weten:

- een factuur gericht aan partij A met de omschrijving: «Aan u geleverd een hoeveelheid zand van X ton; door u te betalen: 50 000 euro»;
- een factuur gericht aan partij B met de omschrijving: «Aan u ter beschikking gesteld een asfaltset voor Y dagen; door u te betalen: 150 000 euro».

De facturen worden verzonden, verwerkt en betaald. Wederom is een aantal rechten en verplichtingen vereffend.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 12: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
AA	-/- 75 000 (te verlenen rechten aan B: 50 000, aan F: 25 000)
BB	+/+ 50 000 (tegoed van A)
EE	0
F	+ /+ 25 000 (tegoed van A, zijnde de door A van C overgenomen verplichting)
Saldo	0

Partij E kan nu eveneens uit de tabel worden verwijderd.

6. Verrekenen met zwart geld

Tot slot trekt partij F bij partij A aan de bel. F wil eveneens tot een

verrekening komen. Het toeval wil dat partij A met een aantal niet in de tabellen opgenomen partijen tot een verrekening is gekomen. Van partij H heeft hij een hoeveelheid stenen ontvangen die hij direct weer voor 25 000 euro kon doorverkopen. Partij A beschikt derhalve over dit bedrag in contanten. Een en ander is niet in de administratie verwerkt, zodat het in feite om zwart geld gaat.

Partij F heeft blijkt geen bezwaar te hebben tegen de ontvangst van zwart geld. Medewerkers van F hebben het hele weekend doorgewerkt om een klus af te ronden. Zij mogen wel een extraatje hebben. Als dat via de zwarte kas kan is het meegenomen omdat dan immers geen sociale lasten en belastingen worden afgedragen.

Kortom: A doet een betaling van 25 000 euro uit de zwarte kas en er is weer een schuld vereffend.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 13: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
AA	-/- 50 000 (te verlenen rechten aan B: 50 000)
B	+/+ 50 000 (tegoed van A)
FF	0
Saldo	0

Na de verrekening tussen A en F kan ook partij F uit de tabel worden verwijderd.

7. Verrekenen via een combinatiewerk

Partij A en B werken gezamenlijk aan een project. Ieder zou de helft van de kosten dragen. Partij A en B willen de onderlinge rechten en verplichtingen ook glad strijken. Zij spreken af dat partij A 50 000 euro van de kosten van partij B voor haar rekening zal nemen en dat zij dus met minder winst op het combinatiewerk genoegen neemt.

In tabelvorm levert dit de volgende stand van zaken op:

Tabel 14: onderlinge rechten

Partij	Opgebouwde rechten
AA	0
BB	0
Saldo	0

8. Verrekenen via onderaanneming

Een variant op verrekeningswijze 7 betreft de verrekening van onderlinge rechten en verplichtingen via werk in onderaanneming. Stel dat partij A een werk uitvoert en nog rechten met een andere partij dient te verrekenen. Hij kan die andere partij dan een deel van het werk in onderaanneming laten uitvoeren. Via de prijsstelling voor het werk in onderaanneming kunnen de rechten tussen partij A en de onderaannemer worden verrekend.

Uiteraard kan het systeem van onderaanneming ook worden gehanteerd om geschillen tijdens het vooroverleg op te lossen. Stel dat partij B een

bepaald werk graag wil uitvoeren, maar partij C dat ook wil. De andere tijdens het vooroverleg aanwezige partijen is het om het even wie, partij B of C, het werk gaat uitvoeren zolang zij maar rechten kunnen opbouwen. Het gaat dus slechts tussen partij B en C. In een dergelijk geval kunnen partijen eruit komen via de afspraak dat partij B het werk aanneemt en partij C een deel van het werk – al dan niet als officiële onderaannemer – mag uitvoeren. Bijvoorbeeld door het leveren van een hoeveelheid beton of asfalt. Het belang dat partij C hierbij heeft is dat hij zijn betonmolen of asfaltcentrale draaiende kan houden en productie kan maken.

Totaaloverzicht

In deze paragraaf is een aantal activiteiten binnen het systeem van onderlinge afspraken behandeld. Elke activiteit is via een afzonderlijke tabel besproken. Een totaaloverzicht levert het navolgende beeld op:

Tabel 15: totaaloverzicht (de cursief weergegeven B staat voor bedrag, de cursief weergegeven S staat voor Saldo)

Tabel	Betrokken partijen	A		B		C		D		E		F		G		Totaal
		B	S	B	S	B	S	B	S	B	S	B	S	B	S	
3	ABCDE	-200	-200	50	50	50	50	50	50	50	50		0		0	0
6	BDE		-200	-300	-250	50	50	150	200	150	200		0		0	0
7	ACFG	25	-175		-250	-75	-25		200		200	25	25	25	25	0
8	BD		-175	150	-100		-25	-150	50		200		25		25	0
9	ACF	0	-175		-100	25	0		50		200		25		25	25
			-175		-100	-25	-25		50		200	0	25		25	-25
10	CG		-175		-100	25	0		50		200		25	-25	0	0
11	AD	50	-125		-100		0	-50	0		200		25		0	0
12	ABE	50	-75		-100		0		0	-50	150		25		0	0
			-75	150	50		0		0	-150	0		25		0	0
13	AF	25	-50		50		0		0		0	-25	0		0	0
14	AB	50	0	-50	0		0		0		0		0		0	0

Over verrekeningen en onregelmatigheden

Na de bespreking van de diverse vormen van verrekenen staan alle partijen weer op nul. Nu er echter – in tegenstelling tot hetgeen in de voorgaande paragraaf is besproken – geen sprake bleek te zijn van een ideaal-complex, zijn de onregelmatigheden niet beperkt gebleven tot het terrein van mededinging en aanbesteding. Doordat men overgegaan is tot verrekeningen is er nu ook sprake van:

- *valsheid in geschrifte*. Bij verrekeningswijze 3 en 4 worden bij diverse partijen in de administratie gegevens op een onjuiste wijze geregistreerd. De medewerker van partij C zal immers toch op een project van C «weggeschreven» dienen te worden. Partij 9 geeft in haar administratie aan wie er allemaal op projecten werkzaam zijn, maar neemt daarin (uiteraard) niet de medewerker van C op. En ook de zandleveranties van A aan D zullen niet op de juiste wijze in hun administraties terecht komen. Bij verrekeningswijze 5 is het helemaal evident dat er van valsheid in geschrifte sprake is;
- *fiscale fraude*. Verrekeningswijze 3 en 4 kunnen bij de ontvangende partij aanleiding geven tot het vormen van een potje zwart geld (door bijvoorbeeld de medewerker voor een «zwarte klus» in te zetten en de opbrengsten in de zwarte pot te stoppen. Of door de ontvangen goederen te verkopen en de opbrengsten eveneens in de zwarte pot te stoppen). De «zwarte pot» kan weer worden aangewend voor de

uitbetaling van zwart loon, hetgeen in de bouwbranche – volgens gegevens van de Belastingdienst – niet ongebruikelijk is als het gaat om over- en weekendwerk. Zie voorts hetgeen is opgemerkt bij verrekeningswijze 6.

Indien voorts op valse facturen omzetbelasting in rekening wordt gebracht en deze door de ene partij wordt afgedragen en door de andere wordt verrekend is er ook nog eens sprake van het plegen van omzetbelastingfraude.³

Slechts verrekeningswijzen 7 en 8 behoeven niet noodzakelijkerwijs tot extra onregelmatigheden te leiden. Maar ook bij deze verrekeningswijzen kunnen valse facturen worden opgesteld (bijvoorbeeld door het opnemen van foutieve – lees: te hoge of te lage – prijzen).

Samenvatting en conclusie

Indien binnen het systeem geen ideaal-complex kan worden bereikt zullen de aan het systeem deelnemende partijen op enig moment over moeten gaan tot een onderlinge verrekening. Dit heeft tot gevolg dat de onregelmatigheden zich niet langer beperken tot die op het terrein van mededinging en aanbesteding. Doordat men overgaat tot het gladstrijken van de onderlinge schuldverhoudingen is het noodzakelijk valsheid in geschrifte en/of fiscale fraude te plegen. Maar nogmaals zij opgemerkt dat dergelijke delicten in feite afgeleiden vormen van de kern van de zaak: inbreuken op het terrein van het mededingings- en aanbestedingsrecht.

2.4 Het waarom van het systeem

Er is een aantal redenen waarom het beschreven systeem van de opbouw van rechten en verplichtingen en de daarbij behorende verrekeningswijzen wordt gehanteerd (paragraaf 2.4.1). Dit heeft mede te maken met cultuur en traditie (paragraaf 2.4.2). In deze paragraaf zal voorts worden ingegaan op een aantal rationalisaties die men binnen de bouwnijverheid als rechtvaardiging van het systeem toepast (paragraaf 2.4.3).

2.4.1 Redengeving vanuit de bouwnijverheid gezien

In paragraaf 3.1.5 wordt uitgebreid ingegaan op de doelen van het vooroverleg en de onderlinge afstemming. Samengevat kan daarover het volgende worden gesteld.

De doelen van het vooroverleg zijn in abstracto allen gelegen of onder te brengen in de hoofddoelstelling, namelijk het *continuïteitsstreven* van betrokken ondernemingen. Men moet er continu voor zorgen personeel en materieel in te zetten en de algemene kosten te dekken. «De omzet van morgen» lijkt dan ook belangrijker te zijn dan «de winst van vandaag».

De doelen worden in concreto kort uitgewerkt in de navolgende punten:

- *prijsbeïnvloeding* (of wellicht beter: prijsstabilisatie) door het maken van prijsafspraken teneinde te komen tot een – naar de mening van de betrokken aannemers – redelijk rendement;
- *risico-inperking*, onder meer door elkaar te behoeden voor misstappen door foutieve kostprijscalculaties. Een aannemer die tijdens het vooroverleg een inschrijfcijfer neerlegt dat dusdanig laag is en belangrijk afwijkt van de andere inschrijvers heeft mogelijk een foute

³ Althans in die zin dat het formeel zo is dat facturen die niet aan de daaraan te stellen eisen voldoen kunnen worden geweigerd als het gaat om het door de ontvanger van de factuur in aftrek brengen van omzetbelasting, zeker indien deze te kwader trouw is. Overigens laat dat onverlet dat de Belastingdienst de omzetbelasting gewoon kan innen bij diegene die de factuur heeft verzonden en omzetbelasting dient af te dragen.

kostprijs gecalculeerd. Vergelijking van kostprijsbegrotingen kan dan ook fouten aan het licht brengen. Mocht de aannemer die (te) laag heeft ingeschreven tot de conclusie komen dat hij fouten heeft gemaakt, dan krijgt hij de gelegenheid zich terug te trekken. Op deze wijze kunnen evidente missers in de calculatie alsmede onduidelijke risico's tijdig worden gesignaleerd;

- *marktverdeling*. Door de markt onderling te bespreken en te verdelen kan worden voorkomen dat enkelen de «ruif volledig leegeten» terwijl anderen «honger lijden». Dit geeft naast negatieve effecten ook een stuk kostenefficiëntie als het gaat om de kosten die zijn gemoeid met de inzet van personeel en materieel;
- *onderlinge vergoeding van de inschrijfkosten* ofwel de rekenvergoeding.

2.4.2 Ingebakken cultuur en tradities

De gehanteerde systematiek is er niet een die is ontworpen als reactie op de SPO-beschikking. Het handelen volgens deze systematiek «zit in de genen» van de aannemers. De volgende twee citaten illustreren dit treffend.

De heer Duivesteijn: Wanneer wordt u voor het eerst geconfronteerd met vooroverleg?

De heer Veerman: 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.

En:

De heer Ten Hoopen: U wist dus wel dat het onreglementair was?

De heer Swart: Ja hoor!

De heer Ten Hoopen: Toch ging men ermee door?

De heer Swart: Men ging er niet mee door, het is altijd zo geweest en het is zo gebleven.

Het is van belang te onderkennen dat het bestaan van een bepaalde cultuur en traditie bij het opstellen en veranderen van regels niet mag worden verontachtzaamd. Met name niet als het gaat om het handhaven van de regels. In het geval van de bouwnijverheid zijn de spelregels door de SPO-beschikking niet veranderd maar bevestigd, alhoewel men binnen de bouwnijverheid – naar later zal blijken – kennelijk een andere mening is toegedaan. De branche is op de oude voet doorgedaan; met alle gevolgen – waaronder de parlementaire enquête naar de bouwnijverheid – vandien. Juist in een branche waarin tradities en een eigen cultuur zo sterk aanwezig zijn, dient de handhaver dan ook zichtbaar en voelbaar aanwezig te zijn.

2.4.3 Rationalisaties

Binnen dat deel van de bouwnijverheid dat de geschetste systematiek toepaste is weliswaar het besef aanwezig dat de systematiek niet deugt (in de zin dat zij verboden is), maar past men deze toch toe omdat men van mening is dat het niet anders kan. Men voelt zich als het ware «gevangen» in de systematiek. Het volgende citaat illustreert dit treffend.

De heer Smulders: Dat is duidelijk. Hoe kijkt u achteraf aan tegen deze hele gang van zaken met die facturen, enzovoorts?

De heer De Bie: Hoe kijk ik daartegenaan? Ik kijk daar heel gek tegenaan. Ik zit hierover voor deze commissie te vertellen, wat voor mij heel vreemd is. 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 werkt. 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 – ik denk dat de heer Folkerts dat ook heeft verteld – 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.

De heer Smulders: Ik begrijp dat u helemaal gevangen was in het systeem waarin u verzeild was geraakt.

De heer De Bie: U vraagt iets aan mij, en ik geef daar antwoord op. Ik praat niet over gevangene zijn van het systeem, maar ik geef de redenen aan. U vraagt mij namelijk hoe ik daartegenaan kijk. Ik kijk hier op een vreemde manier tegenaan. Ik denk niet dat het een goed systeem was, omdat een ondergronds systeem nooit een goed systeem is. Maar ik heb wel begrip voor het systeem. Ik begrijp dus waarom het in de bouwnijverheid zo moest. Vandaaruit was ik bereid, mijn rol daarin te spelen. Ik doe dat niet, omdat ik zo graag een ondergronds systeem in de lucht wil houden. Helemaal niet! Wel omdat ik weet, waarom het speelde.

Teneinde het meedoen aan het systeem te rechtvaardigen wordt een aantal rationalisaties gehanteerd. Laten we er een aantal kort (op het aspect rekenvergoedingen na komt één en ander in latere hoofdstukken nog uitgebreid aan de orde) beschouwen.

Rekenvergoedingen zijn noodzakelijk

In de discussies over en de reacties naar aanleiding van de Zembla-uitzending van 9 november 2001 wordt regelmatig verwezen naar het aspect rekenvergoedingen. Vanuit de bouwnijverheid wordt ter verdediging van het systeem van vooroverleg en het onderling toekennen van rechten regelmatig aangevoerd dat het onrechtvaardig is dat opdrachtgevers geen vergoeding voor calculatie- en offertekosten verstrekken aan aannemers die op een werk inschrijven. Deze kosten zijn bij sommige werken zeer aanzienlijk. Het is echter te gemakkelijk om juist deze – veelal grotere – werken als voorbeeld in de discussie over rekenvergoedingen te nemen.

Er is ook een aantal tegenargumenten – plausibel of niet, dat is een subjectieve beoordeling – te vinden, waaronder:

- «de kost gaat voor de baat uit». Het hoort bij ondernemerschap om eerst te zaaien en dan pas te oogsten. Het is nu eenmaal niet zo dat elke aanbesteding waaraan wordt meegedaan kan worden gewonnen. Gemaakte kosten voor verloren aanbestedingen moeten dan ook als investeringen worden gezien;
- de kosten van «verloren» aanbestedingen kunnen worden terugverdiend middels «gewonnen» aanbestedingen;
- de offertekosten worden in andere branches – bijvoorbeeld bij aanbestedingen van de wettelijk verplichte accountantscontrole – ook niet horizontaal vergoed;
- genoemde kosten dienen als normale acquisitiekosten te worden gezien. In andere branches wordt veel geld uitgegeven aan marketing

en reclame, in de bouwnijverheid worden klanten veel meer op andere wijze verworven. Dat mag best wat kosten;

- veel werken – hoe uniek ook – bevatten standardelementen. Daarop kunnen standaardcalculaties worden losgelaten;
- het komt voor dat inschrijvers in het geheel geen calculatie opmaken en toch willen inschrijven om zo aan de aanbesteder te tonen dat zij in het werk zijn geïnteresseerd. In een dergelijk geval of indien zij geen tijd en zin hebben om zelf te calculeren omdat zij weten dat ze binnen het systeem toch niet aan «de beurt» zijn, kan een inschrijfcijfer van de collega aannemer worden gevraagd die preferentie voor het werk vraagt. Deze geeft dan een inschrijfcijfer af dat uiteraard boven zijn inschrijfcijfer ligt.

Indien een aannemer die een cijfer krijgt – en dus zelf geen kosten maakt – binnen het systeem voor het betreffende werk wel rechten op mag bouwen, kan niet gezegd worden dat die rechten tegenover de rekenvergoeding staan. Overigens is het de vraag of de aannemer die een cijfer afgeeft wel zal toestaan dat er evengoed rechten worden opgebouwd. Immers, dat lijkt niet rechtvaardig nu er geen arbeid tegenover die rechten staat.

Het strekt in het kader van dit deel van de rapportage te ver om de argumenten pro en contra uitputtend te behandelen. Dat doen wij dan ook niet. Wel vragen wij ons af waarom bedrijven binnen de bouwnijverheid voor én na de SPO-beschikking de in dit kader bedoelde kosten niet gewoon hebben gezien als door te belasten Algemene Kosten. Op die wijze had de horizontale verrekening kunnen worden omgezet in een verticale doorbelasting.

Hoe de argumenten pro en contra ook worden gewaardeerd, feit is dat het argument van de rekenvergoedingen wordt gehanteerd om het hanteren van het systeem zoals eerder geschetst te rechtvaardigen. Aan de hand van ons eerdere cijfervoorbeeld zullen we bezien of dat nu wel zo gerechtvaardigd is.

In het voorbeeld werden de inschrijfcijfers uit het vooroverleg met een kwart miljoen euro verhoogd. Dit bedrag werd vervolgens onder de vijf partijen verdeeld. Partij A die het werk kreeg verleende aan partij B, C, D en E ieder 50 000 euro aan rechten.

In casu zou van benadeling van de opdrachtgever geen sprake zijn omdat men onder de raming van de opdrachtgever bleef. Immers de laagste inschrijfsom tijdens de aanbesteding bedroeg 4,95 miljoen euro terwijl de raming 5 miljoen euro bedroeg.

Kijken we naar de periode voor de SPO-beschikking, dan zien we dat de rekenvergoeding toentertijd een percentage van de inschrijfprijs bedroeg. Dit bedrag moest vervolgens worden verdeeld onder de inschrijvers.

Stel nu dat voor het werk in ons voorbeeld een rekenvergoeding van 3% (voor het totaal aantal aannemers, dus niet per aannemer) gerechtvaardigd zou zijn.⁴ Gekeken naar de laagste inschrijfsom in het vooroverleg, die van partij A zijnde 4,7 miljoen euro, zou het in deze casus gaan om een totale rekenvergoeding van 141 000 euro. Met andere woorden: de ophoging van de inschrijfcijfers met een kwart miljoen euro zou slechts voor 141 000 euro gerechtvaardigd kunnen worden door de rekenvergoeding. Voor het overige, 109 000 euro, is er sowieso sprake van prijsopdrijving. Het argument dat men onder de raming van de opdrachtgever is gebleven door een inschrijfbedrag van 4,95 miljoen euro tijdens de uiteindelijke aanbesteding te hanteren maskeert de prijsopdrijving!

⁴ Overigens is dit percentage aan de hoge kant. Ten tijde van de WAC en de SPO werden meestal lagere percentages gehanteerd.

*Prijsopdrijving is niet aan de orde, want we blijven onder de raming*⁵

Zojuist zagen we dat men vanuit de bouwnijverheid de ophoging van het inschrijfcijfer uit het vooroverleg tracht te rechtvaardigen met het argument dat hen een rekenvergoeding toekomt. Benadeling zou niet aan de orde zijn nu men onder de raming van de opdrachtgever blijft. De laatste exercitie liet zien dat die veronderstelling niet voldoende is: ook indien men onder de raming blijft, kan er – in relatie tot een als standaardpercentage te beschouwen rekenvergoeding – een excessieve ophoging van het inschrijfcijfer uit het vooroverleg plaatsvinden. Zo dat aan de orde is, lijkt de opdrachtgever wel benadeeld te worden. Men eigent zich immers via de ophoging een te hoog percentage voor de «rekenvergoeding» toe.

Een tweede reden waarom ophoging van het inschrijfcijfer uit het vooroverleg tot een bedrag om en nabij de raming tot benadeling van de opdrachtgever kan leiden, betreft de situatie waarin de opdrachtgever een foutieve, namelijk een te hoge, raming heeft opgesteld. Nu de aanneemsom niet in een open markt tot stand is gekomen, en de prijs derhalve niet automatisch scherp is gesteld, is het zo dat door de ophoging tot het (foutieve) bedrag van de raming er een extra resultaat kan worden behaald. Een foutieve raming mogen we de inschrijvers niet aanrekenen. Dat ze vooroverleg plegen en in bepaalde gevallen de prijs ophogen echter wel; zeker in die situaties waarin de gegevens over de raming in een sfeer van collusie en corruptie zijn verkregen.

Maar belangrijker dan dit alles betreft de constatering dat niet verondersteld mag worden dat in een «geregelde» markt de scherpste prijs tot stand komt. Daarvan zal alleen sprake zijn in een markt van vrije mededinging.

De opdrachtgever heeft voordeel bij het systeem: ook zijn risico's en kosten worden beperkt

De opdrachtgever heeft er belang bij dat bouwwerken die zijn aanbesteed ook daadwerkelijk en op tijd worden afgerond. Ruis in het bouwproces, bijvoorbeeld door faillissementen, levert vertraging op en mogelijk ook hogere kosten. Beiden zijn ongewenst.

Dit is echter primair de zorg voor de opdrachtgever – bijvoorbeeld bij het opstellen van gunnings- en selectiecriteria – en betreft niet een probleem dat door de opdrachtnemer tot het zijne gemaakt moet worden. De risico-inperking die een doel en gevolg is van het vooroverleg zorgt er veeleer voor dat het aannemen van werken «prijssschieten zonder neten» wordt. Voor de aannemers wel te verstaan.

*Benadeling is niet aan de orde want we strepen onderling*⁶

Het onderling wegstrepen van vorderingen en schulden leidt er slechts toe dat over en weer niet hoeft te worden afgerekend. Maar dat zegt nog niets over de eventuele benadeling van de opdrachtgevers. De gefingeerde voorbeelden maken immers duidelijk dat de claimrechten uiteindelijk door de opdrachtgevers worden betaald en – indien het systeem goed werkt – niet door de aannemers.

*Facturen zijn niet vals indien deze maar op concrete werken en leveringen betrekking hebben*⁷

Deze rationalisatie is slechts juist voor zover op facturen reële prestaties tegen reële prijzen worden verantwoord. Dat nu is in het kader van de facturen die voor onderlinge verrekeningen worden gebruikt juist niet het geval. Aan deze facturen liggen in het geheel geen prestaties ten grond-

⁵ In hoofdstuk 4 komen we hier uitgebreid op terug.

⁶ Idem.

⁷ Zie hiervoor uitgebreider paragraaf 3.3.3.

slag of ze bevatten impliciete kortingen of toeslagen ter hoogte van het te verrekenen bedrag.

Het aantal facturen voor verrekeningen is gering, dus valt het wel mee⁸

Men wist door het strepen, de egalisatiefondsen en het doorschuiven van saldi het aantal op te maken facturen tot een minimum beperkt te houden. De stelling dat het daarom allemaal wel meevalt kan worden gekarakteriseerd als «window dressing». Immers, de facturen vormen slechts de resultante van een groot aantal ongeoorloofde afspraken en zijn het gevolg van een proces van versluiering. Met andere woorden: het aantal facturen is geen maatstaf voor de beoordeling van de ernst van het geheel.

2.5 Stimulerende factoren

De illegaliteit en onjuistheid van de rationalisaties ten spijt, toch werd de beschreven systematiek van oudsher en tot voor kort gehanteerd. «Maar waarom dan?», zult u zich wellicht afvragen. Het bestaan van het systeem kan worden verklaard vanuit een aantal factoren. De belangrijkste zijn:

- «leur»-angst (paragraaf 2.5.1);
- het systeem met onderhandse aanbestedingen (paragraaf 2.5.2);
- het hanteren van een beperkt aantal gunningscriteria, waaronder dat van de laagste prijs (paragraaf 2.5.3);
- en de mogelijkheden tot combinatievorming (paragraaf 2.5.4).

2.5.1 «Leur»-angst⁹

Leuren is een zeer oud en in de bouwwereld – althans in de relatie overheidsopdrachtgever en hoofdaannemer – zwaar bestreden fenomeen. Het houdt in dat een aanbesteder met de offerte van de ene aannemer in de hand naar een andere gaat om bij deze een lagere aanneemsom te bedingen. De bouwsector onderkent in feite twee soorten van werk: het opstellen van een offerte en het uitvoeren van het bouwwerk zelf. Als een opdrachtgever aan de haal gaat met het resultaat van het eerste soort werk (de offerte), zonder hiervoor te betalen en vervolgens daarmee naar een ander gaat om tegen een lagere prijs het bouwwerk (de andere vorm van werk) uit te voeren, is dat – naast niet netjes – in beginsel ook onrechtmatig naar die eerste aannemer.¹⁰

Opvallend is echter dat leuren door aannemers met prijzen van onderaannemers in de praktijk van de bouwnijverheid zeer gebruikelijk is en – ondanks dat het naar de betrokken aannemer onrechtmatig is – niet op daadwerkelijke weerstanden lijkt te stuiten.

In de private sector maken opdrachtgevers overigens regelmatig gebruik van leuren. Voor deze opdrachtgevers is het weliswaar niet expliciet door regelgeving verboden, maar ook hier kan het naar de desbetreffende opdrachtnemer onrechtmatig zijn. De bouwbedrijven zijn hier in voorkomende gevallen dan ook niet gelukkig mee.

In Nederland is van oudsher de remedie tegen het leuren – via de bepalingen in het aanbestedingsrecht – gevonden in afspraken aan de zijde van aannemers. Door de SPO-zaak had daaraan een einde moeten komen. De «leur»-angst aan de zijde van de aannemers is een verklarende en stimulerende factor voor het in stand houden van het systeem van vooroverleg en het ondergronds gaan.

⁸ Idem.

⁹ Zie uitgebreider het deelrapport «Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid».

¹⁰ Zie met name de voorgeschreven aanbestedingsprocedure zoals beschreven in artikel 24 van het UAR 2001.

2.5.2 Onderhandse aanbestedingen

Een tweede factor die het vooroverleg blijkt te stimuleren betreft het onderhands aanbesteden.¹¹

Op de onderhandse markt is er vaker sprake van vooroverleg en «geregeld» werk dan bij openbare aanbestedingen. De aannemerij kan op de onderhandse markt «waterdichte» afspraken maken omdat de voor een onderhandse aanbesteding genodigde aannemers vaak weten wie de andere genodigden zijn. Indien voorkomen kan worden dat dit onderling bekend wordt, valt de belangrijkste risicofactor met betrekking tot het maken van onderlinge afspraken in de onderhandse markt weg. De onderhandse markt leent zich voor het maken van klantgerelateerde en regionale afspraken. Aanbestedende diensten kunnen dergelijke afspraken tegengaan door minder met huisaannemers te werken en door meer werken bovenlokaal en bovenregionaal in de markt te zetten. Het laatste hoeft overigens niet altijd tot lagere prijzen te leiden. De niet-huisaannemers kennen immers de klantspecifieke situatie niet en moeten mogelijk hogere kosten maken. De bovenlokale en bovenregionale aannemers moeten meer vervoerskosten voor personeel en materieel maken. De onderhandse markt wordt door de aannemerij als lucratiever gezien, mede vanwege de verminderde concurrentie en de grotere mogelijkheden om het werk te regelen. Daar komt bij dat het selectiebeleid voor onderhandse aanbestedingen niet altijd even objectief en soms onvoldoende transparant is. Dit beperkt eveneens de marktwerking en kan er – bij een vast selectiebeleid voor genodigden – zelfs toe leiden dat een opdrachtgever, vermoedelijk onbedoeld, de vorming van een kartel zal bevorderen.

Echter, op een onderhandse markt weet de aanbesteder beter met wie men in zee gaat. Aspecten als «snelheid van werken», «betrouwbaarheid van de aannemer» en «verwachte kwaliteit» kunnen bij de selectie van genodigden worden meegewogen. Dat schept zekerheid. En daarvoor moet een stukje premie – het verschil tussen het prijsniveau op de openbare en de onderhandse markt – worden betaald. Het betalen van een dergelijke premie is niet erg indien er op de onderhandse markt van daadwerkelijke concurrentie sprake is. Zo dat niet het geval is, bestaat de mogelijkheid dat de hoogte van de premie niet realistisch (ofwel: te hoog) is. Nu er – in ieder geval binnen de GWW-sector, maar ook elders binnen de bouwnijverheid – sprake blijkt te zijn van een vernuftig systeem van onderlinge afspraken is het meer dan waarschijnlijk dat er op de onderhandse markt te hoge «premies» worden betaald.

Het belang dat aannemers erbij kunnen hebben om uitnodigingen voor de onderhandse markt te verkrijgen – dit in verband met de opbouw van claimrechten ten opzichte van collega's en vanwege het lucratieve karakter van deze markt – bevat tot slot de voedingsbodem voor collusie tussen aanbesteder en aannemer.¹² Voor velen is de stap van collusie naar corruptie te groot, voor sommigen is die dat echter niet.

2.5.3 Gunningscriteria

Het door aanbestedende diensten – bij klassieke aanbestedingen met uitgeschreven bestekken – veelal gehanteerde criterium van de laagste prijs is eveneens een belangrijke oorzaak voor het bestaan van voor-

¹¹ Deze paragraaf is gebaseerd op de conclusies die aan het einde van paragraaf 3.1.1.2 (inzake de onderhandse aanbesteding met meerdere partijen) worden getrokken.

¹² Voor een uitgebreide verhandeling aangaande dit begrip wordt verwezen naar het deelrapport «Aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid». Korthedshalve omschrijven we het begrip collusie hier als een heimelijk samenspel tussen twee partijen.

verleg. Het maakt het voor de aannemers immers relatief gemakkelijk om de markt te regelen: diegene die de laagste prijs indient krijgt het werk. Overigens wil vorenstaande niet zeggen dat het criterium van de laagste prijs vanuit de opdrachtgever gezien als ontoereikend dient te worden gekwalificeerd. Indien de bestekken kwalitatief van hoog niveau zijn en er voldoende marktwerking is zal dit criterium in veel gevallen goed werkbaar zijn en zal het leiden tot correcte marktprijzen.

Met betrekking tot de markt van openbare aanbestedingen is er door het hanteren van voornoemd criterium enkel prijsconcurrentie. Zaken als de te leveren kwaliteit en de betrouwbaarheid van de aannemende partij spelen in feite geen rol. Op de onderhandse markt kunnen laatsgenoemde zaken wel een rol spelen, namelijk in de fase van het uitnodigen van partijen die aan de onderhandse aanbesteding mogen meedoen. Maar zijn de partijen eenmaal geselecteerd dan rest ook daar slechts prijsconcurrentie.

In de vorige subparagraaf werd reeds opgemerkt dat het selectiebeleid voor onderhandse aanbestedingen niet altijd even objectief is en soms onvoldoende transparant. Dit beperkt de marktwerking en kan er – bij een vast selectiebeleid voor genodigden – zelfs toe leiden dat een opdrachtgever, vermoedelijk onbedoeld, de vorming van een kartel zal bevorderen. De onderhandse markt leent zich dan ook vaak voor het maken van klantgerelateerde en regionale afspraken. Aanbestedende diensten kunnen dergelijke afspraken tegengaan door minder met huisaannemers te werken en door meer werken bovenlokaal en bovenregionaal in de markt te zetten.

De gunningscriteria kunnen bijvoorbeeld zo worden gesteld dat zij de markt van de potentiële aannemers zodanig inkaderen dat eenieder binnen die markt weet wie er «in de race» zijn voor het werk. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de volgende criteria:

- de aannemer dient eerder een werk van een bepaalde omvang te hebben gemaakt. Des te groter die is, des te kleiner de groep aannemers die zich kan kwalificeren, des te groter de kans op (succesvol) vooroverleg;
- de aannemer dient eerder een werk met gelijke specificaties te hebben gemaakt. Des te ingewikkelder en specialistischer het werk, des te kleiner de groep aannemers die zich kan kwalificeren, des te groter de kans op (succesvol) vooroverleg;
- de aannemer moet het werk binnen een bepaalde tijd kunnen opleveren. Des te groter het werk, des te arbeidsintensiever het zal zijn, des te kleiner de groep aannemers die zich kan kwalificeren, des te groter de kans op (succesvol) vooroverleg;
- de aannemer dient aan veelsoortige kwalificaties te voldoen (bijvoorbeeld in staat zijn om asfaltwerken, betonwerken, groenvoorziening, afrastering en onderhoud te kunnen uitvoeren). Hierdoor kwalificeren alleen de grote(re) concerns en wordt combinatievorming gestimuleerd.

¹³ Bij horizontale integratie betreft het een samengaan van partijen op gelijk niveau binnen een bedrijfskolom (bijvoorbeeld twee aannemingsbedrijven) en bij verticale integratie gaat het om het samengaan van partijen van verschillend niveau binnen de bedrijfskolom (bijvoorbeeld een aannemerij en een zandhandel).

Het systeem van claimrechten in combinatie met de in de praktijk gehanteerde gunningscriteria stimuleert overigens de horizontale en verticale integratie van ondernemingen.¹³

Het is voor de partijen die groter willen groeien, bijvoorbeeld teneinde daardoor ook in aanmerking te komen voor omvangrijke en prestigieuze projecten, aantrekkelijk – dus ook in een markt van volledig vrije mededinging – om partijen uit het middensegment over te nemen.

Daardoor kan immers sneller worden voldaan aan omzetcriteria die bij aanbestedingsprocedures regelmatig worden toegepast. Bijkomend voordeel is voorts dat men binnen het systeem dan ook meer rechten kan opbouwen.

Als je wilt meedoen aan een aanbesteding, moet je aan regels voldoen. Zo dien je ervaring te hebben in het werk dat je wilt maken. Je moet eerder een vergelijkbaar werk gemaakt hebben, een werk van dezelfde omvang. Als je dat niet in de afgelopen vijf jaar hebt gedaan voldoe je niet meer aan de criteria. Een ander fenomeen is het omzetcriterium: je voldoet wel aan de eis dat je een werk van dezelfde omvang hebt gedaan, maar je moet ook een omzet van bijvoorbeeld 50 miljoen euro hebben. Heb je die niet, dan val je weer op grond van dat criterium buiten de boot.¹⁴

Het hanteren van omzetcriteria betreft slechts een voorbeeld van de gunningscriteria die door opdrachtgevers worden gehanteerd. Zij kunnen ook criteria stellen ten aanzien van bijvoorbeeld: financiële stabiliteit, de opzet en kwaliteit van het projectteam en het eerder uitgevoerd moeten hebben van een bepaald soort werk. Er zijn werken waarbij diverse disciplines aan bod komen. Zo kan een opdrachtgever eisen dat bij de aanleg van een weg, de aannemer deze niet alleen dient aan te leggen, maar dat hij ook de wegmarkering dient aan te brengen, de vangrails dient te monteren, de groenvoorziening voor zijn rekening moet nemen en dat hij ook nog enige jaren het onderhoud dient te verrichten. In een dergelijk geval kan worden gesproken over een zogeheten clusterbestek. Indien daarvan sprake is, zullen niet alle partijen die in staat zijn de weg aan te leggen voldoende geëquipeerd zijn ook de andere activiteiten voor hun rekening te nemen. Er zullen slechts enkele concerns aan alle criteria kunnen voldoen, namelijk zij die een zodanige diversificatie kennen dat zij aan alle gunningscriteria kunnen voldoen.

Vroeger kon je een jaar over een werk doen, nu moet het in de helft van de tijd en staan er boetes op tijdoverschrijdingen.

We zijn in Nederland met grote werken bezig; de einddatum is daarvoor al bepaald terwijl er nog niet is aanbesteed. Daardoor ontstaat tijdsdruk op het project. Veel bedrijven kunnen hier niet aan voldoen.

Indien je aan de criteria voldoet ben je spekkoper. Zo niet, dan ontstaan de problemen.

Het betoog over de omzet- en andere gunningscriteria maakt duidelijk wat het voordeel kan zijn van een grote marktpartij die binnen de concernstructuur een ruime mate van diversificatie kent. Bepaalde gunningscriteria maken dit soort marktpartijen in feite machtig en werken het maken van marktafspraken en kartelvorming in de hand. Immers: de partijen die voor een bepaalde opdracht – ook diegenen die in een openbare aanbesteding worden betrokken – in aanmerking komen omdat zij aan de gunningscriteria voldoen, worden voor de concurrenten steeds makkelijker herkenbaar. Met andere woorden: het is snel duidelijk met wie je afspraken moet maken en wie je voor het vooroverleg kunt benaderen. Althans: zo je dat zou willen.

Samenvattend: (1) het criterium van de laagste prijs is een belangrijke stimulans voor het in stand houden van het systeem, omdat de uitkomsten van het vooroverleg relatief makkelijk kunnen worden «geregeld»; (2) selectiecriteria beperken de markt en de concurrentie. Zodra de concur-

¹⁴ De gecursiveerde tekstblokken in deze paragraaf betreffen parafraseringen die ontleend zijn aan de besloten voorgesprekken.

rentie eenieder bekend is wordt vooroverleg mogelijk en (3) de gunningscriteria werken horizontale en verticale integratie in de hand.

2.5.4 Combinatievorming

Combinatievorming is een risicofactor als het gaat om het maken van afspraken via het vooroverleg. Zie bijvoorbeeld het volgende citaat naar aanleiding van een rapport van Cap Analysis¹⁵ over combinatievorming:¹⁶

«Het rapport Scan van de Nederlandse bouwsector, opgesteld door CAP Analysis in opdracht van de NMa, bevat boeiende observaties aangaande combinatievorming. De omstandigheid dat de grote Nederlandse bouwondernemingen gezamenlijk bieden in grote projecten en dus overeenstemming kunnen bereiken over de omvang van ieders deelname en de prijs, toont aan dat deze grote ondernemingen in staat zijn hun marktgedrag te coördineren. Het feit dat alle grote Nederlandse bouwondernemingen bovendien regelmatig met elkaar in dergelijke verbanden kunnen samenwerken, maakt de kans groter dat ze ook in staat zijn om op grotere schaal afspraken maken over hun gedrag op de markt, aldus de onderzoekers.»

Het feit dat er in de Nederlandse verhoudingen in ruime mate met bouwcombinaties wordt gewerkt – al dan niet vanwege de in de vorige paragraaf bedoelde gunningscriteria en clusterbestekken – en dat dit dus kennelijk snel wordt toegestaan, betreft een belangrijke factor voor het in stand blijven van het systeem van vooroverleg. De binnen een combinatie te maken afspraken kunnen betrekking hebben op alle in paragraaf 2.4.1 besproken doelen van het vooroverleg: prijsbeïnvloeding, risico-inperking, marktverdeling en onderlinge compensatie van de inschrijfkosten (rekenvergoedingen). Het belang van partijen om afspraken te maken vloeit – zoals eerder betoogd – voort uit het continuïteitsstreven.

Aan combinaties kleeft tot slot nog een gevaar: het is relatief simpel om binnen bestaande verhoudingen in combinaties (of via onderaanneming) tot verrekening van schulden en vorderingen over te gaan. Ook als het gaat om vorderingen en schulden die extracomptabel worden bijgehouden. Dit dient dan ook een belangrijk punt van aandacht voor de toekomst te zijn als het gaat om het handhavingsterrein. Controleurs en toezichthouders zijn nogal eens geneigd om in het kader van combinaties uit te gaan van tegengestelde belangen bij de combinanten; zij zouden elkaar als het ware moeten controleren. De praktijk toont niettemin het tegendeel aan. Voor een voorbeeld wordt verwezen naar de rapportage inzake de aanleg van de Schipholspoortunnel.

2.6 De risico's van het systeem

Het systeem kent een aantal risicofactoren. Wij behandelen een drietal belangrijke, namelijk:

- beperking van de marktwerking (paragraaf 2.6.1);
- collusie en corruptie (paragraaf 2.6.2);
- benadeling opdrachtgevers (paragraaf 2.6.3).

2.6.1 De kern: beperking marktwerking

De kern van het systeem van vooroverleg is dat de marktwerking wordt beperkt. Van eerlijke concurrentie op de markt van openbare aanbestedingen is bij het plegen van vooroverleg geen sprake. De macht van het kartel is dan zodanig dat partijen die eraan deelnemen kostenvoordelen

¹⁵ CAP Analysis, Scan van de Nederlandse bouwsector, in opdracht van de NMa, juni 2002, p. 29.

¹⁶ Het citaat is ontleend aan deelrapport «Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid», paragraaf 4.3.2.

kunnen realiseren waardoor bij volgende aanbestedingen scherper kan worden ingeschreven.

Het probleem van de beperkte marktwerking is op de onderhandse markt echter nog groter. Het systeem van claimrechten gecombineerd met het plegen van vooroverleg kan leiden tot het uit de markt drukken van partijen. En wel als volgt.

Partijen die vaak een uitnodiging krijgen voor onderhandse aanbestedingen zullen er naar verwachting ook in slagen vaker een opdracht binnen te slepen dan partijen die minder vaak worden uitgenodigd en dus minder rechten kunnen opbouwen. Laatstbedoelde partijen zullen indien zij worden uitgenodigd bij een vooroverleg minder rechten kunnen inzetten en moeten daarom hoger inschrijven (of – teneinde het werk binnen te halen – een lage opslag voor algemene kosten, winst en risico hanteren danwel onder de kostprijs tegen eenheidsprijzen inschrijven). Vorenstaande kan qua marktwerking belangrijke gevolgen hebben. Partijen met veel uitnodigingen aan (onderhandse) aanbestedingen, bouwen veel rechten op, halen naar verwachting meer opdrachten binnen, behalen daardoor meer omzet en voldoen daardoor sneller aan de gunningscriteria voor grotere opdrachten! Door het binnenhalen van steeds grotere opdrachten zal de omvang van de onderneming toenemen en kunnen schaalvoordelen – men kan doelmatiger en doeltreffender gaan opereren – worden behaald.

Vornoemde argumentatielijn doortrekkend kan tot de conclusie worden gekomen dat het middensegment uit de markt wordt gedrukt. De kleine marktpartijen bedienen een marktsegment dat voor de grote spelers niet interessant is. Zij vormen voor hen dan ook geen gevaar en mogen blijven bestaan. Het middenbedrijf dat op zichzelf genomen wel de potentie heeft om grote(re) werken uit te voeren komt niet aan de bak. Zij lopen het risico uit de markt te worden gedrukt door de grote spelers. Die hebben immers meer «rechten» om in het vooroverleg waar de marktprijzen tot stand komen in te zetten. Het middenbedrijf kan daardoor onvoldoende concurrerend werken.

Bedrijven in de categorie van het middenbedrijf worden eigenlijk allemaal overgenomen.

In de jaren '80 behoorde je tot het middenbedrijf, terwijl je anno 2000 een kleintje was geworden. Het werd daardoor moeilijker om aan de criteria van de overheid te voldoen.

Het lijkt op de grutter op de hoek tegen de supermarkt. Je gaat dan kijken naar een partner die je eventueel kan overnemen.¹⁷

Het betoog over de omzet- en ander gunningscriteria in paragraaf 2.5.3 maakt duidelijk wat het voordeel kan zijn van een grote marktpartij die binnen de concernstructuur een ruime mate van diversificatie kent. Bepaalde gunningscriteria maken dit soort marktpartijen in feite machtig en werken het maken van marktafspraken en kartelvorming in de hand. Immers: de partijen die voor een bepaalde opdracht – ook diegenen die in een openbare aanbesteding worden betrokken – in aanmerking komen omdat zij aan de gunningscriteria voldoen, worden voor de concurrenten steeds makkelijker herkenbaar. Met andere woorden: het is snel duidelijk met wie je afspraken moet maken en wie je voor het vooroverleg kunt benaderen. Althans: zo je dat zou willen.

Een bijkomend voordeel van het zijn van een grote, gediversificeerde organisatie betreft het punt dat het makkelijker wordt om onregelmatig-

¹⁷ De gecursiveerde tekstblokken in deze paragraaf betreffen parafrazeringen die ontleend zijn aan de besloten voorgesprekken.

heden binnen de organisatie af te dekken. Door de aanwezigheid van zelfstandige dochter- en zusterondernemingen wordt het makkelijker om geld- en goederenstromen te versluieren. Bijvoorbeeld als het gaat om verrekenmethodieken zoals eerder geduïd, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van gefingeerde goederenleveranties en de bijbehorende (echte) geldstromen. Door de hoeveelheid facturen zien de accountant, de Belastingdienst en andere controleinstanties al sneller door de «bomen het bos» niet meer. Bovendien zullen bij een relatief grote onderneming het te hanteren materialiteitsbegrip en de tolerantiegrenzen ruimer worden gesteld.¹⁸

Daarnaast kunnen dochter- en zusterondernemingen worden gebruikt om bepaalde afspraken uit vooroverleggen te verzilveren. Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat partij A die preferentie in het vooroverleg vraagt, deze ook krijgt van partij B. Echter slechts onder de voorwaarde dat dochter C van partij B een hoeveelheid beton, zand of asfalt mag leveren. Op deze wijze kunnen afspraken over claimrechten direct worden afgewikkeld, ofwel: boter bij de vis.

Laten we terugkeren naar de kern: het systeem van vooroverleg beperkt de marktwerking. In de vervolghoofdstukken zullen we hier nader op ingaan. Deze paragraaf wordt afgesloten met de constatering dat er als bijkomende onregelmatigheden binnen het systeem ook sprake kan zijn van straf- en fiscaalrechtelijke onregelmatigheden. Daarnaast kan er sprake zijn van integriteitsinbreuken.¹⁹ Daarover handelt de volgende paragraaf.

2.6.2 *Inzake collusie en corruptie*

Het systeem kent een tweetal belangrijke risicofactoren als het gaat om mogelijke integriteitsinbreuken. Ten eerste is het voor partijen van belang uitnodigingen binnen te krijgen om in te schrijven bij onderhandse aanbestedingen. Ten tweede is de raming een kwetsbaar punt.²⁰

Teneinde uitnodigingen voor onderhandse aanbestedingen binnen te krijgen is het noodzakelijk een relatie met de (potentiële) opdrachtgever op te bouwen. Dat betekent dat je een zodanige positie dient te verwerven dat je bij de opdrachtgever in beeld komt op het moment dat deze een werk heeft aan te besteden dat door jou gemaakt zou kunnen worden. Er zijn diverse manieren om bij de opdrachtgever in beeld te komen. Via algemene marketingactiviteiten met als doel het opbouwen van naam-bekendheid, het onder de aandacht brengen van de eindresultaten van afgeronde werken en dergelijke als voorbeelden van normaal en legaal netwerken tot het fêteren, smeren en corrumperen als voorbeelden van minder integer en soms zelfs strafwaardig gedrag.

Het is de taak van de acquisiteur ervoor te zorgen dat uitnodigingen worden verkregen. Hij is dan ook de functionaris die regelmatig bij (potentiële) opdrachtgevers op kantoor langsgaat: om zijn bedrijf te presenteren en om te horen of er nog wat in de markt komt. Het kan ook een stap verder gaan dan simpelweg op kantoor langsgaan, bijvoorbeeld door de (potentiële) opdrachtgever mee uit eten te nemen, samen naar een sportwedstrijd te gaan, hem mee te nemen op een buitenlandse reis of door een sexclub te bezoeken. Door één of meerdere van deze activiteiten regelmatig te doen wordt het netwerk opgebouwd, in stand gehouden en uitgebouwd.

Het hangt in eerste instantie van het beleid van zowel de aannemer als de opdrachtgever af hoever men gaat respectievelijk mee mag gaan met

¹⁸ Kort gezegd gaat het bij het materialiteitsbegrip en de tolerantiegrenzen om de marge die ten aanzien van fouten wordt geaccepteerd.

¹⁹ Bepaalde integriteitsinbreuken, namelijk corruptief handelen, vallen overigens onder het strafrecht.

²⁰ Op deze plaats zal niet worden stilgestaan bij de risico's die bestaan inzake meer- en minderwerk, bijvoorbeeld het risico dat een gecorrumpeerde ambtenaar ten onrechte zijn fiat geeft aan meerwerkdeclaraties. De reden dat hierop niet op deze plaats wordt ingegaan is gelegen in het feit dat de in deze noot bedoelde risico's niet inherent zijn aan het systeem. Zij zouden zich ook kunnen manifesteren in een markt van vrije mededinging.

voornoemde acquisitieactiviteiten. Wat is nog wel en wat is niet meer acceptabel? Is het onjuist om samen uit eten te gaan en zaken te bespreken? Is het onjuist om samen een sportwedstrijd of ander evenement te bezoeken? Waarom zou men geen kerstpakket van een handelsrelatie in ontvangst mogen nemen? Met andere woorden: waar ligt de grens? De opgeworpen vragen zijn niet met een simpel ja of nee te beantwoorden. De omstandigheden van het geval zijn bepalend. Hoe het ook zij, de taak van de acquisiteur is de opdrachtgever te masseren, een relatie op te bouwen en zorgen dat men telkens weer wordt uitgenodigd. Het is moeilijk te bepalen in hoeverre de opdrachtgever zich laat beïnvloeden door het acquisitiegedrag van aannemers. Wel is duidelijk dat er een sfeer kan ontstaan waarin de chemie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een zekere collusie tot stand kan brengen, hetgeen vervolgens zou kunnen leiden tot corruptief gedrag.

Naast het verkrijgen van uitnodigingen kan het ook van belang zijn te beschikken over informatie met betrekking tot de raming van de opdrachtgever. De mate van ophoging van het inschrijfcijfer in het vooroverleg kan in bepaalde gevallen samenhangen met kennis over de raming. De hoogte van de raming drukt immers het bedrag uit dat de opdrachtgever heeft gereserveerd voor uitvoering van het werk. Kennis over de raming heeft dus waarde en is een voedingsbodem voor mogelijke integriteitsinbreuken.

We zullen op het onderwerp collusie en corruptie op deze plaats niet dieper ingaan. Daarvoor wordt verwezen naar het deelrapport inzake de aard en omvang van integriteitsinbreuken en naar het deelrapport inzake de aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid.

2.6.3 De hamvraag: benadeling opdrachtgevers?

Een belangrijke – voor sommigen wellicht zelfs de belangrijkste – vraag heeft betrekking op het feit of de opdrachtgever door de handelwijze van opdrachtnemers nu wel of juist niet wordt benadeeld. Deze vraag zal in hoofdstuk 4 getiteld «De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid gelooft niet in het sprookje van de pepernoten» uitgebreid worden beantwoord. De titel van voornoemd hoofdstuk maakt reeds duidelijk dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid er geen geloof aan hecht dat het in het systeem van onderlinge afspraken en verrekeningen slechts om «pepernoten» of iets dergelijks gaat. Nee, het gaat uiteindelijk om geld: keiharde guldens (voor het verleden) of euro's.

Het is in een dergelijk systeem voorts niet geloofwaardig te veronderstellen dat een en ander niet tot benadeling van opdrachtgevers zou leiden. Waarom anders zou men zo ingewikkeld doen met het bewaren van (schaduw)administraties op «geheime» locaties? Waarom worden die administraties dan onttrokken aan het zicht van accountants en overheidscontroleurs? Waarom dan streven naar zo min mogelijk verrekenen en uitkomen op nul? Waarom dan de angst voor de NMA en voor justitiële onderzoeken?

In hoofdstuk 4 zal uiteengezet worden – met name op basis van onderzoek in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem – dat er naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid daadwerkelijk sprake is van benadeling van opdrachtgevers. Op deze plaats wordt volstaan met een verwijzing naar dat hoofdstuk.

3. VAN THEORIE NAAR PRAKTIJK: DE STRUCTUURKENMERKEN TOEGELICHT

Het theoretisch model dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid in hoofdstuk 2 heeft geconstrueerd kan worden gezien als een interpretatie van hetgeen zij heeft waargenomen, hetgeen niet altijd congruent is aan de waarnemingen en beleving van de aannemerij. Daarom schetsen we in hoofdstuk 3 en verder onder meer enige «Beelden vanuit de bouwput». We kruipen als het ware in de huid van de aannemers en zullen aan de hand van vele citaten een «tour de horizon» in hun wereld maken. De citaten zullen – waar nodig – worden voorzien van commentaar.

Er is bewust voor gekozen om veel met citaten te werken. Deze zijn vaak illustratief en schetsen een goed beeld van de handel- en denkwijze van de getuigen, die veelal uit de bouwnijverheid afkomstig zijn. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid merkt hierbij wel op dat het erop lijkt dat vanuit de bouwnijverheid óók op het punt van de verklaringen van enig «vooroverleg» sprake is geweest en dat enkele getuigen goed geprepareerd waren om bepaalde – vaak neutraliserende – «statements» te maken. Dit bleek onder meer uit de aantekeningen van getuigen, die door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid tijdens de besloten voorgesprekken en openbare verhoren meerdere malen zijn opgevraagd.

Met name ten aanzien van aspecten als «benadeling van opdrachtgevers»: *daarvan is geen sprake!*, «rendementen»: *slechts twee procent van de omzet!*, «terminologie»: *het waren slechts pepernoten of het was monopoly-geld, maar zeker geen echt geld!* en «valse facturen»: *bijna nooit, dat waren uitzonderingen!*, lijkt van vorenstaande – gezien voornoemde aantekeningen en verhoren – sprake te zijn.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op diverse aspecten van het vooroverleg (paragraaf 1), schaduwadministraties (paragraaf 2), de onderlinge verrekeningen (paragraaf 3), samenwerkingsverbanden (paragraaf 4) en de mogelijkheden tot toetreding tot de markt en uittreding uit het systeem (paragraaf 5). Voorts zal worden ingegaan op een aantal specifieke projecten, zoals het project Gelredome, de Floria(n)de en nog enige andere (paragraaf 6). In de slotparagraaf (7) wordt een uitstapje gemaakt naar de wereld van de installateurs.

Tussenconclusies

De (sub)paragrafen zullen worden afgesloten met enkele tussenconclusies die in kaders zijn weergegeven. Soms wordt daarin gerefereerd aan de opvattingen van de gehoorde; daar waar nodig is dat voor alle duidelijkheid expliciet aangegeven.

Regelmatig zal op bepaalde aspecten – met name in hoofdstuk 4 en in het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid – worden teruggekomen. Daar zullen bepaalde conclusies dan ook verder worden aangescherpt.

3.1 Aspecten vooroverleg

In deze paragraaf wordt ingegaan op het vooroverleg. Eerst komen de diverse vormen van aanbesteden aan de orde (paragraaf 3.1.1), waarna wordt ingegaan op het vooroverleg (paragraaf 3.1.2). In de praktijk blijkt dat er rond de prijsstelling diverse termen worden gehanteerd, waaronder

het inschrijfcijfer, de kostprijs en de marktprijs (paragraaf 3.1.3) en dat de raming van de opdrachtgever een belangrijke rol bij de prijsstelling kan spelen (paragraaf 3.1.4). Tot slot wordt ingegaan op de doelen van het vooroverleg (paragraaf 3.1.5).

3.1.1 Soorten aanbestedingen

In de praktijk blijken er drie hoofdvormen van aanbesteden voor te komen:

*De heer **Van Velden**: Wij hebben drie systemen voor het verkrijgen van werk; ik denk dat het al een keertje hier ter sprake is gekomen. Het eerste systeem is «uit de hand». Je gaat dan in overleg met de opdrachtgever, die jou uitkiest op basis van kennis en kwaliteit. Vervolgens maak je een werk. Vaak gebeurt dat met een open begroting. Het tweede systeem is de onderhandse besteding. Een klant nodigt jou en nog een aantal bedrijven dan uit, omdat hij denkt dat deze het werk kunnen maken. Het derde systeem is de openbare besteding. De openbare bestedingen worden gepubliceerd in de Cobouw.*

We zullen alle drie de hoofdvormen bespreken. Bij de gunning «uit de hand» of «één op één» zullen we slechts kort stilstaan. Immers indien er slechts één partij in beeld is zal er van vooroverleg of kartelvorming geen sprake zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat er bij een dergelijke gunning nooit onregelmatigheden zullen voorkomen. Het is immers mogelijk dat een dergelijke wijze van gunning het resultaat is van corruptieve handelingen.

In het vervolg van deze paragraaf zullen we eerst ingaan op de openbare aanbesteding en dan op de onderhandse aanbesteding met meerdere partijen. Het vooroverleg staat bij de bespreking centraal. Op voorhand dient echter nog wel te worden opgemerkt dat bij deze aanbestedingsvormen niet in alle gevallen vooroverleg plaatsheeft.

*De heer **Duivesteijn**: Hoeveel vergaderingen waren er per jaar? Hoeveel aanbestedingen deed u per jaar?*

*De heer **Groen**: Wat zouden wij doen? 250 aanbestedingen per jaar?*

*De heer **Duivesteijn**: Bij welk percentage daarvan waren er vooroverlegsituaties?*

*De heer **Groen**: Dat is heel moeilijk te zeggen, want er was niet bij elk werk een voorvergadering.*

3.1.1.1 Openbare aanbesteding¹

Tijdens de openbare verhoren is aan een aantal aannemers de vraag gesteld wat de verhouding is tussen het aantal openbare en onderhandse aanbestedingen. Daaruit is het beeld ontstaan dat er in de meerderheid van de gevallen sprake is van onderhandse aanbestedingen, zeker voor wat betreft de grotere bedrijven in de GWW-sector.

*De heer **De Wit**: (...) Kunt u echter eerst een indicatie geven van de verhouding tussen openbaar en onderhands aanbesteden?*

*De heer **Folkerts**: In onze regio vindt ongeveer 70% van de aanbestedingen onderhands en 30% openbaar plaats. Deze percentages zijn echter geen weerspiegeling van de markt. Wij zijn een klantaannemer dus het percentage dat daarmee samenhangt is hoger.*

¹ Opgemerkt wordt dat de openbare aanbestedingen zouden kunnen worden onderscheiden in de «gewone» openbare aanbesteding waaraan eenieder kan meedoen en de openbare aanbesteding met «voorselectie». Van het maken van een dergelijk onderscheid ten behoeve van de analyse wordt echter afgezien.

Bij openbare aanbestedingen is de markt minder goed te reguleren door de aannemers. Je weet immers nooit precies wie er op een werk zullen inschrijven en wie je moet benaderen voor het plegen van vooroverleg en

het maken van (prijs)afspraken. Het is daarom begrijpelijk dat het vooroverleg bij openbare aanbestedingen minder vaak zal voorkomen en ook vaker zal mislukken.

*De heer **Van der Staaij**: Kunt u iets preciezer aangeven in hoeveel procent van de gevallen, op te splitsen naar openbare en onderhandse aanbestedingen, er vooroverleg plaatsvond waar het bedrijf bij betrokken was?*

*De heer **Ter Hoeve**: Bij onderhandse bestedingen was dat bijna altijd het geval. Ik zal niet zeggen honderd procent, maar ruim meer dan negentig procent. Bij de openbare is dat wat moeilijker in te schatten. Wij hebben dat nooit bijgehouden, dus ik baseer mij op een ruwe schatting. Het zal tussen 20% en 40% zijn geweest van alle openbare bestedingen die wij bezochten.*

*De heer **Van der Staaij**: Bij de onderhandse bijna altijd en bij de openbare 20% tot 40% schat u. Waar hangt het vanaf of er al dan niet vooroverleg plaatsvindt?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat hangt er vanaf in hoeverre je weet of je de hele markt zou kunnen bestrijken. Vandaar dat het bij onderhandse meer gebeurde. Daar wist je meestal welke aannemers zouden inschrijven. Openbaar is dat wat moeilijker te overzien. Daar hing het meer af van het type werk. Het ene werk leent zich wat meer voor vooroverleg dan het andere werk. De moeilijkheidsgraad heeft ermee te maken en nog een aantal zaken.*

Het vooroverleg bij openbare aanbestedingen deed zich met name voor bij de werken waar asfalt mee was gemoeid ...

*De heer **De Wit**: Dat is helder. Ik kom terug op het vooroverleg. U noemde het voorbeeld van de onderhandse aanbestedingen. Komt vooroverleg ook voor bij openbare aanbestedingen?*

*De heer **Folkerts**: Vooroverleg komt ook voor bij openbare aanbestedingen. Dat heeft te maken met asfalt; als een openbaar bestek voor een substantieel deel bestond uit asfalt, kwamen wij in Noord-Holland met acht asfalteurs bij elkaar om dat te bespreken, op dezelfde manier als wij besprekingen hebben met aannemers bij onderhandse aanbestedingen.*

En:

*De **voorzitter**: Dus bij 70% à 80% van de onderhandse aanbestedingen vindt vooroverleg plaats. Hoe vaak is dit bij de openbare aanbestedingen?*

*De heer **Folkerts**: Dat gebeurt minder vaak. Er moet dan immers een deel asfalt in zitten. Als wij vier of vijf aanbestedingen per week hebben, is er misschien één met asfalt bij. Dat komt neer op ongeveer 50 per jaar.*

... maar ook bij werken die gecompliceerd en specialistisch zijn.

*De heer **Duivesteijn**: En bij openbare aanbestedingen?*

*De heer **Groen**: Bij openbare aanbestedingen gebeurde dat bij 10% van de aanbestedingen. Het werk moet zich er ook voor lenen. Niet elk openbaar werk is een werk waarbij je een voorvergadering houdt.*

*De heer **Duivesteijn**: Welk werk leent zich daar het beste voor?*

*De heer **Groen**: Gecompliceerd en specialistisch werk.*

Het is begrijpelijk dat bij gecompliceerd en specialistisch werk in de markt van de openbare aanbestedingen vaker vooroverleg plaats heeft. Bij dergelijke aanbestedingen zal het aantal marktpartijen dat in staat is om het werk te maken kleiner zijn en is het makkelijker te bepalen welke partijen er mogelijk in «de race» zijn. Het plegen van vooroverleg met die partijen heeft dan een grotere kans van slagen dan in die gevallen waarin

bij wijze van spreken eenieder kan inschrijven omdat het een standaardwerk betreft.

Conclusies

1. In de markt van de openbare aanbestedingen is het mogelijk om een deel van de markt te reguleren via het vooroverleg.
2. De kans op een succesvol vooroverleg is bij een openbare aanbesteding minder groot dan in de onderhandse markt.
3. Des te groter, gecompliceerder en gespecialiseerder het werk, des te groter de kans op een succesvol vooroverleg. Voor dergelijke werken is de concurrentie immers kleiner en kunnen collega-gegadigden beter worden geïdentificeerd waardoor de kans op goede afspraken hoger kan worden ingeschat.

3.1.1.2 *Onderhandse aanbesteding, meerdere partijen*

Bij onderhandse aanbestedingen is het aantal genodigden relatief gering en is het makkelijker dan bij openbare aanbestedingen om de markt «te regelen». Het is voor een genodigde aannemer uiteraard wel zaak te achterhalen wie de andere genodigden zijn. Vooroverleg heeft immers pas zin – zeker indien het systeem van vooroverleg een prijsopdrijvend effect zou hebben en het risico bestaat dat de niet-deelnemers aan het kartel lager zullen inschrijven – indien je de markt «dicht kunt zetten» door keiharde afspraken te maken.

De heer Folkerts: Vooroverleg bij onderhandse aanbestedingen vindt plaats met alle betrokkenen. Anders heeft het geen zin.

En:

De heer Terlingen: Het circuit van de aannemers is natuurlijk niet zo groot. Zeker waar wij voornamelijk regionaal opereren en weten welke aannemer wel of niet een goede relatie heeft met de opdrachtgever en ook weten welke aannemers goed in het werk zitten en welke niet goed in het werk zitten, is het mogelijk om na te gaan wie er bij deze aanbesteding aanwezig zijn. Zelfs kun je van tevoren beoordelen wie op dat werk serieus is.

De heer Smulders: Welke bronnen had u nog meer om erachter te komen welke aannemers bij een aanbesteding mee zouden doen?

De heer Terlingen: Elke aannemer heeft zijn relaties met z'n opdrachtgever. Dan praat ik gemakshalve even over de aanbesteding op uitnodiging. Dan zie je dat er een duidelijk verschil is tussen de cultuur van een onderhandse aanbesteding en die van een openbare aanbesteding.

De mogelijkheden om met een beperkt aantal gegadigden het werk te verdelen zijn derhalve groter dan in die gevallen waarin eenieder kan inschrijven. Het is dan ook voorspelbaar dat in een onderhandse markt vaker vooroverleg zal plaatshebben dan in de markt van openbare aanbestedingen.

De voorzitter: (...) Kunt u ons aangeven hoe vaak vooroverleg plaatsvindt bij onderhandse aanbestedingen?

De heer Folkerts: Ik schat het op 70% à 80% van de gevallen. Het is voor ieder bedrijf verschillend, maar een groot deel van de onderhandse aanbestedingen kent een vooroverleg.

En:

*De heer **Van der Staaij**: Ik heb het nu over de vraag in hoeveel procent van de gevallen dat er onderhands wordt aanbesteed, daadwerkelijk vooroverleg plaatsvond.*

*De heer **Groen**: Bij onderhands wordt in 90 tot 100% van de gevallen voorvergaderd, als dat de vraag is.*

*De heer **Van der Staaij**: Dat is inderdaad de vraag. Het is dus meer regel dan uitzondering?*

*De heer **Groen**: Ja, zonder meer.*

*De heer **Van der Staaij**: Gegeven het percentage waarin dat niet plaatsvindt. Wat zijn dan de redenen?*

*De heer **Groen**: Als je niet tot overeenstemming komt.*

*De heer **Van der Staaij**: Het uitgangspunt bij onderhandse aanbestedingen is dus altijd vooroverleg? Die 10% bestaat uit gevallen waarin je het niet eens wordt?*

*De heer **Groen**: Ja. (...)*

Vooroverleg is bij onderhandse aanbestedingen dus eerder regel dan uitzondering. De partijen die aan een vooroverleg deelnemen moeten eerst bepalen wie van de gegadigden het werk zal gaan uitvoeren. Daarbij speelt de hoogte van de onderlinge tegoeden een rol – wij komen daar nog uitgebreid over te spreken – maar ook het feit dat een aannemer veel werken voor een bepaalde klant of binnen een bepaalde regio heeft uitgevoerd. Men gunt elkaar (ofwel men had «respect») dan die klant of die regio, mits dat maar op basis van wederkerigheid plaats heeft.

*De heer **Van der Staaij**: Hoe werd bepaald wie uiteindelijk het werk kreeg?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat hing een beetje van de soort besteding af. Er waren twee redenen om een bedrijf de voorkeur te geven: of je had een schuld in werk aan ze of het was een typische klant van de collega-aannemer, dat speelde ook een zekere rol. Het is altijd moeilijk goede voorbeelden te noemen, maar wij hebben jarenlang in bepaalde plekken geen werk aangenomen, omdat het accent voor dat soort werkzaamheden bij een collega-aannemer lag. Omgekeerd respecteerden zij ons gebied.*

*De heer **Van der Staaij**: Het kon dus afhangen van het typische werk of het werkgebied van een bepaalde aannemer of je aan de beurt was in de onderlinge verhouding tot elkaar?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ja, en de verhouding tussen de desbetreffende aannemer en de klant, daar kon het ook van afhangen.*

Het vooroverleg heeft als het goed gaat twee afspraken tot gevolg, namelijk: (1) wie maakt het werk?, en (2) tegen welke prijs? Men wordt het echter niet altijd eens. In dergelijke gevallen schrijft eenieder voor zich in, dus onafhankelijk van elkaar. Wordt men het wel eens dan is er ook nog strijd voor diegene die als tweede en derde mag inschrijven. Ook in die gevallen waarin de markt is geregeld en men niet als eerste kan inschrijven, willen gegadigden zo goed mogelijk overkomen bij de aanbestedende dienst (lees: zo laag mogelijk inschrijven).

*De heer **Van der Staaij**: Hoe vaak gebeurde het dat je het niet eens werd?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat gebeurde ook maar incidenteel: vijf keer per jaar. Maar daar moet u nog iets anders bij betrekken. Over het algemeen werd het overleg alleen maar opgestart als iemand de overtuiging had dat het wel te regelen viel. Anders had het geen zin. Vaak zat het al een beetje in de lobby sfeer. Dan zei iemand dat hij het werk graag zou willen maken. Had een aannemer het idee dat hij er, ondanks de lobby die hij gestart was, toch niet uitkwam, dan had het ook geen zin om een vergadering te beleggen. Vandaar dat de meeste vergaderingen uiteindelijk wel lukten.*

*De heer **Van der Staaij**: Als de vergaderingen wel lukten. Hoe ging je dan naar huis als je niet het werk ging doen? Welke afspraken waren dan voor jou relevant?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat ging als volgt. Er werd besloten dat de laagste inschreef voor bedrag x. Vervolgens werd er een lijstje samengesteld waar andere aannemers voor zouden inschrijven. Door middel van loting werd bepaald voor welk bedrag jij zou moeten inschrijven. Iedereen wilde natuurlijk graag opvolger worden, want dan presenteer je je leuk in de markt. Om die strijd te voorkomen, werd daarover geloot.*

*De heer **Van der Staaij**: Ging dat altijd via een systeem van loting? Werd die volgorde zo bepaald?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ja.*

Met betrekking tot de prijszetting op de markt is het zo dat de onderhandse markt voor de aannemerij aantrekkelijker is dan de openbare markt. De prijzen – dit wordt mede ingegeven door het vooroverleg – die op de onderhandse markt tot stand komen zijn gemiddeld genomen hoger dan op de openbare markt. Dat heeft met de verminderde concurrentie te maken; het kan er evenzo mee te maken hebben dat de aanbestedende dienst voor een bepaald statuut, een aannemer van «grote» naam heeft gekozen. Het kwaliteitslabel wat hij daarbij verwacht heeft ook zijn prijs.

*De heer **Bos**: Als je een werk kunt aannemen of een aanbesteding hebt met veertig mensen of met drie, vier of vijf genodigden. In het eerste geval heb je te maken met veel meer concurrentie. In het tweede geval heb je wat meer resultaat.*

*De **voorzitter**: Daarmee bedoelt u dat je meer kunt verdienen aan een onderhands werk?*

*De heer **Bos**: Zonder meer.*

*De **voorzitter**: Zonder meer. Dat was in alle gevallen zo?*

*De heer **Bos**: Niet in alle gevallen, maar wel in heel veel gevallen.*

Het is zoals gezegd lucratiever om in de onderhandse markt te opereren. Dat maakt het ook noodzakelijk om je in deze markt zo goed mogelijk te positioneren opdat je uitnodigingen voor onderhandse aanbestedingen krijgt. Later zullen we zien dat een bijkomend voordeel van dergelijke uitnodigingen is dat je via afspraken met collega's claimrechten kunt opbouwen. Ofwel: des te meer uitnodigingen, des te hoger de verdiensten en de op te bouwen rechten.

*De **voorzitter**: U zegt: de acquireur moest ervoor zorgen om kans te maken op werk en om werk binnen te halen. Kunt u aangeven op welke manier zo'n acquireur dat deed?*

*De heer **Bos**: Het was natuurlijk de kunst om. Ten eerste moet je traceren waar het werk was, marktonderzoek doen: waar vinden de projecten plaats, wat voor projecten zijn het en op welke afdeling en locaties? Als je dat in beeld hebt gebracht, is het de kunst om uit te vinden wie de beslissingsbevoegde persoon is die erover gaat. Dan is het de kunst om je bedrijf te presenteren en ervoor te zorgen dat je het lobbywerk doet om mee te mogen doen in de onderhandse aanbestedingsfeer.*

Vorenstaande houdt het risico van collusie en corruptie in. Het gunstig stemmen van medewerkers van aanbestedende diensten kan immers leiden tot het verkrijgen van uitnodigingen voor aanbestedingen.

*De heer **De Vries**: Hebt u nog andere voorbeelden van het smeren of gunstig stemmen van mensen in de openbare sector, die u de commissie nog zou willen meegeven?*

*De heer **Swart**: In het bedrijfsleven is het over het algemeen zo dat men de opdrachtgever of relatie zo gunstig mogelijk pleegt te stemmen. Een aannemer probeert altijd een voorkeursbehandeling te krijgen, zowel voor het verkrijgen van uitnodigingen als voor het verkrijgen van opdrachten. Daarvoor zal hij altijd de mensen die hem belangrijk lijken, welwillend willen stemmen.*

Voordat we verder gaan met de doelen en de andere aspecten van het vooroverleg is het goed eerst een aantal conclusies te trekken ten aanzien van de onderhandse markt.

Conclusies

1. Op de onderhandse markt is er volgens de verklaring van de gehoorde vaker sprake van vooroverleg en «geregeld» werk dan bij openbare aanbestedingen. In hoofdstuk 4 komen we hier nader op terug.
2. De bouwnijverheid kan op de onderhandse markt «waterdichte» afspraken maken omdat zij vaak weten wie de genodigden zijn. Indien voorkomen kan worden dat dit onderling bekend wordt, valt de belangrijkste risicofactor met betrekking tot het maken van onderlinge afspraken in de onderhandse markt weg.
3. De onderhandse markt leent zich voor het maken van klantgerelateerde en regionale afspraken. Aanbestedende diensten kunnen dergelijke afspraken tegengaan door minder met huisaannemers te werken en door meer werken bovenlokaal en bovenregionaal in de markt te zetten.
4. Het laatste hoeft niet altijd tot lagere prijzen te leiden. De niet-huisaannemers kennen immers de klantspecifieke situatie niet en moeten mogelijk hogere kosten maken. De bovenlokale en bovenregionale aannemers moeten meer vervoerskosten voor personeel en materieel maken.
5. De onderhandse markt wordt door de bouwnijverheid als lucratiever gezien. Dit geeft aanleiding om in aanvulling op de conclusies van de vorige paragraaf de volgende opmerkingen over de openbare aanbestedingen te maken (6 en 7).
6. Het feit dat de onderhandse markt als lucratiever wordt gezien is een onderbouwing voor de stelling dat openbaar aanbesteden goedkoper is. Het scherpt immers de (prijs)concurrentie en geeft aanleiding tot meer innovatie omdat dit tot kostenreductie en dus lagere inschrijfprijzen zal leiden. Voorts worden de risico's van vooroverleg en prijsafspraken gemitigeerd. Een en ander stimuleert de marktwerking.
7. Daar komt bij dat een openbare markt per definitie transparanter is. Het selectiebeleid voor onderhandse aanbestedingen is niet altijd even objectief en soms onvoldoende transparant. Dit beperkt de marktwerking en kan er – bij een vast selectiebeleid voor genodigden – zelfs toe leiden dat een opdrachtgever, vermoedelijk onbedoeld, de vorming van een kartel zal bevorderen. De later te bespreken Schiphol-acht (paragraaf 3.4.3) lijkt hiervan een voorbeeld te zijn.
8. Echter, op een onderhandse markt weet de aanbestedende dienst beter met wie men in zee gaat. Aspecten als «snelheid van werken», «betrouwbaarheid van de aannemer» en «verwachte kwaliteit» kunnen bij de selectie van genodigden worden meegewogen. Dat schept zekerheid. En daarvoor moet een stukje premie – het verschil tussen het prijsniveau op de openbare en de onderhandse markt – worden betaald.
9. Het betalen van een dergelijke premie is niet erg indien er op de onderhandse markt van daadwerkelijke concurrentie sprake is. Zo dat niet het geval is, bestaat de mogelijkheid dat de hoogte van de premie niet realistisch (ofwel: te hoog) is. Nu er – in ieder geval binnen de GWW-sector, maar ook elders binnen de bouwnijverheid – sprake blijkt te zijn van een vernuftig systeem van onderlinge

afspraken is het meer dan waarschijnlijk dat er op de onderhandse markt te hoge «premies» worden betaald. We komen daar in hoofdstuk 4 nadrukkelijk op terug.

10. Het belang dat aannemers erbij kunnen hebben om uitnodigingen voor de onderhandse markt te verkrijgen – dit in verband met de opbouw van claimrechten ten opzichte van collega's en vanwege het lucratieve karakter van deze markt – bevat de voedingsbodem voor collusie tussen aanbestedder en aannemer. Voor velen zal de stap van collusie naar corruptie te groot zijn, voor sommigen is die dat echter niet.

3.1.1.3 *Onderhandse aanbesteding, één op één*

Zoals in de inleiding gesteld hoeven we niet lang stil te staan bij de onderhandse één op één gunning. We spreken in deze paragraaf immers over het vooroverleg tussen aannemers, een situatie die zich bij de hier centraal staande manier van onderhandse gunning niet kan voordoen. Wat zich echter wel kan voordoen is een «vooroverleg» tussen een medewerker van de aanbestedende dienst en de aannemer. Zij kunnen bepaalde aspecten – zoals de hoogte van de aanneemsom, het uit te voeren meer- en minderwerk en aanverwante zaken – afstemmen in een sfeer van collusie en corruptie. Deze manier van gunnen vergt dan ook dat de aanbestedende dienst adequate maatregelen op het punt van de administratieve organisatie en interne controle neemt teneinde onregelmatigheden te voorkomen. Het gaat dan om aspecten als functiescheidingen en het hanteren van het vier-ogen-principe op bepaalde overleg- en beslismomenten.

Een ander aspect van deze wijze van aanbesteden betreft het feit dat, net als bij de andere vorm van onderhands aanbesteden, de selectie van de aannemer vermoedelijk meer op basis van subjectieve dan op basis van objectieve gronden zal plaatsvinden en dat er nauwelijks van enige marktwerking sprake is. Dat klinkt als een nadeel terwijl er wel degelijk plausibele gronden zijn om voor deze wijze van aanbesteden te kiezen. Het gaat dan wederom om aspecten als «snelheid van werken», «betrouwbaarheid van de aannemer» en «verwachte kwaliteit». Maar ook hier kent de inperking van de marktwerking een prijs: de te betalen «premie» aan de aannemer.

Conclusies

1. De één op één gunning zal – per definitie – niet leiden tot vooroverleg tussen aannemers.
2. Wel bestaat er een verhoogd risico op collusie en corruptie. Dit risico kan worden gemitigeerd door het treffen van maatregelen op het punt van de administratieve organisatie en interne controle.
3. De selectiecriteria worden meer subjectief bepaald; adequate marktwerking ontbreekt.
4. De aanbestedende dienst dient een «premie» voor het uitschakelen van concurrentie te betalen.

3.1.2 *Vooroverleg*

In de voorgaande subparagraaf zijn we ingegaan op de diverse soorten

aanbestedingen. Vastgesteld is dat zowel bij de openbare als bij onderhandse aanbestedingen vooroverleg heeft plaatsgehad. Maar: wat is nu precies het vooroverleg? Hoe werkt het? Wat spreekt men erin af? Deze en andere vragen zullen in deze subparagraaf aan de orde komen.

Het vooroverleg komt tot stand omdat een bepaalde partij het initiatief neemt; bijvoorbeeld omdat hij graag afspraken met collega's wil maken omdat hij om werk verlegen zit, de klus om redenen van prestige graag wil doen óf omdat hij nog veel claimrechten bezit.

*De heer **De Wit**: U geeft dus aan dat vooroverleg plaatsvindt bij zowel onderhandse als openbare aanbestedingen. Bij onderhandse aanbestedingen komt het naar uw mening evenwel vaker voor. Wie neemt het initiatief tot vooroverleg?*

*De heer **Folkerts**: Dat verschilt. Aan de hand van afspraken worden tegoeden opgebouwd, zogenaamde «beurten». Als het tegoed zo groot is dat een bedrijf aan de beurt is, zal het zelf rondbellen om de aannemers bij elkaar te krijgen voor overleg.*

De reden waarom het vooroverleg een effectieve methode is om onderling de markt te verdelen en prijsafspraken te maken is gelegen in het feit dat veel aanbestedende diensten selecteren op het criterium van de laagste prijs. Als dat het enige selectiecriterium is en het vooroverleg goed functioneert, weten de aan het vooroverleg deelnemende partijen dat hun afspraken – zolang eenieder zich daar ook echt aan zal houden – er altijd toe leiden dat degene die in het vooroverleg is aangewezen het werk tegen de door hen afgesproken prijs mag maken.

*De heer **De Wit**: Hoe komt zo'n vooroverleg tot stand? Wie doet daaraan mee? Hoe weten mensen wie er komt en waar men moet zijn?*

*De heer **Van de Pol**: Om dat goed te vatten, denk ik dat het belangrijk is dat u het structuurkenmerk van de sector oppakt. In onze branche is het gebruikelijk om in dit soort gevallen overleg te doen. Dat is iets wat al decennia zo is. Dat heeft te maken met de manier waarop de contracten tot stand komen. In 80% tot 90% van de gevallen is de overheid opdrachtgever. De overheid besteedt aan op basis van prijs. Dat is altijd al een probleem geweest voor de sector. In een normaal bedrijfskundig boek kun je zien dat er een aantal manieren is om je als onderneming te onderscheiden. Elk marketingboek begint in het eerste hoofdstuk met de marketingmix. Dat is iets wat in onze sector niet kan; je kunt alleen concurreren op prijs. Dat zorgt ervoor dat aannemers in een negatieve spiraal naar beneden worden gebracht. De prijs van dinsdag is altijd lager dan de prijs van maandag en die van woensdag is weer lager dan die van dinsdag en een week later kun je absoluut niet meer leven van het bedrag waarvoor je eigenlijk een prijs neerlegt.*

Diegene die in het vooroverleg «toestemming» krijgt om voor de laagste prijs in te schrijven, mag het werk maken. Maar wie krijgt er toestemming? Wie is wanneer aan de beurt?

*De heer **Folkerts**: Bij dat overleg wordt het systeem van de beurten besproken. Ik zeg dan bijvoorbeeld dat ik van mening ben dat ik voor een werk aan de beurt ben. Het kan gebeuren dat nog drie aannemers menen dat zij aan de beurt zijn. De rondjes zijn immers verschillend; iedereen bouwt rechten en tegoeden op en daarom is het wel eens lastig om eruit te komen.*

*De heer **De Wit**: Kunt u aangeven wat de termen «beurt» en «opbouwen van een beurt» inhouden?*

*De heer **Folkerts**: Ik mag bijvoorbeeld bij een werk in Alkmaar van vier aannemers als laagste inschrijven. Bij het volgende werk in Alkmaar kunnen diezelfde vier aannemers bij elkaar komen. Het kan echter ook voorkomen dat er twee of drie andere aannemers bij zitten. In dat geval moet goed bijgehouden zijn met wie de vorige keer de beurten gedeeld zijn.*

En:

*De heer **Duivesteijn**: Geeft u eens een beeld van zo'n vergadering. Het liefste zou ik het horen aan de hand van een voorbeeld; dat maakt het voor ons begrijpelijker.*

*De heer **Swank**: Ik wil daar wel een beeld van geven. Er zijn bepaalde opdrachtgevers die in de onderhandse sfeer bestekken of bestekjes uitgeven. Als een bestekje werd uitgegeven, ging een van de partijen na welke partijen een bestekje hadden. Dat waren er dan 3, 4 of 5. Een dag van tevoren kwam je bij elkaar en maakte je een afspraak. Je doet dan aan een stukje werkverdeling. De ene keer krijgt de ene partij het en bij een volgende vergadering vier maanden later krijgt een andere het. Bij het overleg wordt met elkaar bekeken wie het meest in aanmerking komt voor een werk. Als je niet in aanmerking kwam, deed je gewoon een stapje terug en was je de volgende keer aan de beurt. Misschien was het pas de derde keer, maar je kwam een keer aan de beurt, als je maar af en toe een uitnodiging had. Soms was er een bedrijf dat heel hard werk nodig had, terwijl een ander net twee werken had aangenomen. Het tweede bedrijf deed dan even een stapje opzij. Als je echter al je personeel thuis had zitten, pleitte je ervoor dat jij een keer als laagste mocht vertrekken. Zo ging het in die tijd.*

In het vooroverleg wordt aldus bepaald wie er aan de beurt is. Degenen die niet aan de beurt zijn kunnen compensatie krijgen in de vorm van claimrechten. Binnen de aannemerij hanteert men liever termen als «pepernoten», «Monopoly-geld» of «Mickey Mouse-geld». Daarvan is in onze ogen geen sprake. We zullen daar in hoofdstuk 4 nader op ingaan. Vooralsnog zullen we de term claimrechten hanteren. Deze zijn in geld-eenheden uit te drukken. Enerzijds omdat ze aan de aanneemsommen en afspraken zijn gerelateerd, anderzijds omdat de praktijk leert dat de rechten verzilverd konden worden. Maar hoe bouw je nu precies claimrechten op?

*De heer **De Wit**: U komt bij elkaar en spreekt met elkaar af wie voor een werk aan de beurt is. Wat betekent dat voor degenen die niet aan de beurt zijn?*

*De heer **Folkerts**: Die bouwen daarmee een tegoed op.*

*De heer **De Wit**: Hoe moeten wij dat tegoed zien? In geld?*

*De heer **Folkerts**: Nee, niet in geld. Wij deelden de aanneemsom door het aantal deelnemers.*

In feite wordt in het voorgaande citaat kort besproken hoe de opbouw van omzetrechten werkt. Stel er is een werk dat een omzet van 5 miljoen euro genereert. Er is vooroverleg over dit werk waaraan door vijf aannemers (A, B, C, D en E) wordt deelgenomen. Ieder heeft binnen het «kartel» recht op een vijfde deel van de omzet. Indien partij A de klus krijgt komt hij op min vier miljoen, zijnde de aanneemsom van 5 miljoen euro minus zijn aandeel van 1 miljoen euro. Hij komt op min vier miljoen omdat de partijen B tot en met E ieder 1 miljoen aan omzetrechten tegoed hebben. Bij een volgend werk zal in beginsel niet partij A, maar één van de anderen aan de beurt zijn.

Indien partijen er niet uit kunnen komen met de omzetrechten en de beurten dan wordt er overgestapt naar een ander systeem, het systeem van de claimrechten in geld (of in de termen van de aannemerij: «het pepernoten-circuit»).

De heer De Wit: Het systeem draait in feite om degene die aan de beurt is. Kwam u daar in het vooroverleg altijd uit? Werd er altijd overeenstemming bereikt over de vraag wie er aan de beurt was?

De heer Folkerts: Nee. Ik probeerde net uit te leggen dat dit wat lastig is. Dan paste het bijvoorbeeld niet en dan waren er twee bedrijven, waarvan er een zei: «vandaag ik».

De heer De Wit: Wat gebeurde er als u er niet uitkwam?

De heer Folkerts: Er was dan wel eens een patstelling; dan gingen we of zo inschrijven, dan deden we verder niets en ging je met je eigen prijs naar de bus toe, dan gingen we uit elkaar met onze eigen prijs, of we kwamen met een paar partijen alsnog tot een afspraak, meestal in geld; we legden dan blankbriefjes neer en keken naar de laagste.

Indien men er niet uit komt, is het vooroverleg in feite mislukt. Gaat men dan zo naar de bus, dan is er in feite weer een open markt, waarin men met elkaar moet concurreren. In een dergelijke situatie komen waarschijnlijk lagere prijzen tot stand dan in de situatie met een succesvol vooroverleg. Dat is dan ook de reden waarom men eerst zal proberen afspraken in geld te maken.

Dat werkt als volgt: iedere aannemer berekent zijn kostprijs inclusief de opslag voor Algemene Kosten (AK) en Winst en Risico (WR); in feite betreft dit het bedrag waarvoor de aannemer kan inschrijven. Vervolgens beziet hij hoeveel claimrechten hij nog in geld ten opzichte van de andere genodigden bij een aanbesteding heeft staan. Deze rechten kan hij inzetten in het vooroverleg. De hoogte van de rechten die worden ingezet zijn gelijk aan de vermindering van zijn kostprijs inclusief AK + WR. Het bedrag van de kostprijs inclusief AK + WR minus de ingezette claimrechten wordt het «blankcijfer» genoemd.

De heer De Wit: Kunt u dit en de vaktermen uitleggen?

De heer Folkerts: Ik ga naar een aanbesteding. We worden het niet eens. Op dat moment kun je een systeem afspreken, kijken naar het laagste cijfer: vanuit je eigen begroting kijk je dan naar je tegoed op dat moment. Je pakt dan je kostprijs en daar doe je zoveel van af. Voor dat bedrag schrijf je in.

De heer De Wit: Dat deed iedereen?

De heer Folkerts: Ja. Als je dat altijd doet, kom je evengoed tot een normale kostprijs.

De heer De Wit: Wat kwam daar dan uit?

De heer Folkerts: Dan had je een laagste getal. Dat ging op dezelfde manier als met de beurten: we spraken af waarvoor we gingen inschrijven naar de opdrachtgever. Met dat systeem vulde je het deel waarvoor je gekeken, geblakt had, op tot dat getal. Dat werd gedeeld door het aantal deelnemers. Zo ging het meestal.

De heer De Wit: Dat delen betekende vervolgens ...

De heer Folkerts: Dan had je een tegoed, dat bleef staan totdat het kon worden weggestreept.

De heer De Wit: Dat was een tegoed in een geldbedrag?

De heer Folkerts: Ja, dan praat je over een tegoed in geld.

En:

De heer De Wit: Betekent het bij deze vorm van vooroverleg, waarbij men het niet eens wordt maar een bedrag schrijft, dat degene met het laagste bedrag voor zijn bedrag inschreef of gebeurde met het uiteindelijke inschrijfbedrag ook wel eens iets? Je zit dus allemaal in het vooroverleg met de vraag wie het laagste inschrijft. Die krijgt de opdracht dan ook. Maar schreef die laagste ook voor hetzelfde laagste bedrag in? Kunt u dat verduidelijken?

De heer Folkerts: Meestal niet. We keken meestal naar de raming van de opdrachtgever. We wisten dat, of je kunt daar achterkomen, want de raming van de opdrachtgever staat

in de stukken. Meestal gingen we onder dat bedrag van de opdrachtgever zitten, werd dat opgevuld en gedeeld door het aantal deelnemers.

*De heer **De Wit**: Laten we het voorbeeld nog even aanhouden ter verduidelijking. Een werk van 1 mln gulden, de laagste inschrijver heeft voor 800 000 gulden ingeschreven. Hoe gaat zo'n voorbeeld in de praktijk?*

*De heer **Folkerts**: Niet geschreven. Voor 800 000 gulden kijkt hij, dat is zijn prijs. De anderen kijken voor 810 000 gulden, 820 000 gulden, 830 000 gulden. Het getal tussen 800 000 gulden en 1 mln gulden werd gedeeld door het aantal deelnemers.*

*De heer **De Wit**: De degenen die het werk niet krijgen, krijgen dus een tegoed. De laagste had voor 800 000 gulden een cijfer geschreven. Voor welk bedrag schrijft hij in bij de aanbesteding?*

*De heer **Folkerts**: Voor 1 mln gulden.*

*De heer **De Wit**: Voor 1 mln gulden, terwijl hijzelf oorspronkelijk 800 000 gulden had begroot als laagste prijs, schrijft hij voor 1 mln gulden in.*

*De heer **Folkerts**: Dat had hij niet begroot. Hij had begroot dat ongeveer 1 mln gulden over was, maar hij trekt daar eerst zoveel af, omdat hij weet dat hij de beurten al heeft opgebouwd. In dit systeem bouw je tegoeden op als je meer beurten krijgt. Dat is zowel met geld als met beurten zo.*

*De heer **De Wit**: U heeft verduidelijkt dat het verschil tussen het laagste en het geraamde bedrag wordt verdeeld onder degenen die de opdracht niet krijgen. Hoe moeten wij dit systeem zien? Er is een verschil tussen 800 000 gulden en 1 mln gulden van 200 000 gulden. Dit betekent in feite dat u met zijn allen de prijs bepaalt. Klopt dat?*

*De heer **Folkerts**: Wij bepalen met zijn allen de prijs, maar het deel dat je eerst lager kijkt dan wat je eigenlijk moet hebben, heb je er later moeten bijplussen om tot een goede kostprijs te komen. Je trekt dus eerst af en hoogt later weer op. Zo werkt het. Het is niet een prijsopdrijvend systeem.*

Indien je veel «werkhonger» hebt moet je veel claimrechten inzetten om het werk te krijgen. Immers, hoe meer claimrechten je inzet, des te lager het blankcijfer, des te groter de kans dat je het werk krijgt.

*De heer **Spaargaren**: Ik wil wel graag dat het bij iedereen duidelijk is. Het heeft te maken met de kreet ophogen, zodat u snapt waarom die kreet ontstaat. Die kreet zit min of meer vervat in deze vraag en dit antwoord. Het gaat erom dat je in eerste instantie praat over het inschrijfcijfer. Daarover ben je het eens. Wat is een reëel inschrijfcijfer? Dat is een cijfer, zoals vaker is gezegd, met AK en een beetje winst en risico. Vervolgens is het blankcijfer het cijfer waaruit de gretigheid blijkt. Uit het blankcijfer blijkt wat een aannemer ervoor over heeft om dat werk te kunnen maken. Naarmate je meer materieel vrij krijgt, meer mensen vrij krijgt, is de gretigheid om lager te kijken groter. Vervolgens komt daar een getal uitrollen. U heeft zelf wel eens het voorbeeld aangehaald van 1 mln en 800 000 gulden. In eerste instantie praat je dus over 1 mln als reëel inschrijfcijfer. Vervolgens kijkt de laagste aannemer voor 800 000 gulden. Dat gaat van zijn cijfer af en niet erop. Je houdt dan 200 000 gulden over, wat in dit boek terecht komt. Als wij geen aannemer zijn en er zijn vijf aannemers bij betrokken, delen wij die 200 000 gulden door vier. Er komt dan een tegoed in het boek te staan van 50 000 pepernoten.*

Indien je veel claimrechten hebt opgebouwd kun je ook veel claimrechten inzetten. Je moet dan echter wel de kans krijgen deze claimrechten op te bouwen. Ofwel: je moet veel uitnodigingen krijgen voor – met name – onderhandse aanbestedingen. Doe je niet of slechts in beperkte mate mee aan het systeem, dan bouw je weinig rechten op.

De heer De Wit: Kunt u in die situatie ook nog spreken van een eerlijke kans voor iedereen?

De heer Folkerts: Als je maar vaak genoeg onderhands een uitnodiging krijgt voor je bedrijf en vaak genoeg de kans krijgt om mee te doen, bouw je tegoeden op waardoor je weer werken kunt aannemen. Zo werkt het beurtsysteem. Hoe meer je aan onderhandse aanbestedingen meedoet, hoe beter het is. Je kans wordt daarmee groter.

En als je over claimrechten beschikt ontstaat de moeilijkheid te bepalen hoeveel je er in moet zetten om als laagste te «blanken». Je weet uiteraard niet wat de collega's gaan doen. De «werkhonger» zal dan ook mede bepalend zijn voor het aantal in te zetten claimrechten.

De voorzitter: U wist dus van wie u wat te goed had. Hoe deed u dat dan? U had misschien van de één meer te goed dan van de ander.

De heer Folkerts: Ja, maar het aannemen van werk was een gok. Je dacht dat je het met je tegoed wel zou kunnen aannemen, maar dan waren er anderen die tegoeden van anderen hadden en dan was je niet de laagste. Als je niet de laagste bent, ben je niet aan de beurt. Het is dus heel moeilijk. Als wij op een bepaald moment nog tegoeden hadden, die er afrokken en dachten dat wij de laagste zouden zijn, waren wij ook wel eens niet de laagste. Dan zat iemand anders die meer te goed had van de deelnemers uit het rijtje, lager.

De voorzitter: U schatte in wat u ongeveer te goed had. Dat trok u ervan af en dan kwam u uit op de prijs waarvoor u het kijkcijfer op tafel legde. Degene die dan het laagste cijfer had, mocht inschrijven?

De heer Folkerts: Dat klopt.

Dat je op enig moment vanzelf aan de beurt komt, althans indien je maar vaak genoeg wordt uitgenodigd voor aanbestedingen en het vooroverleg en dus claimrechten kan opbouwen, blijkt goed uit het volgende citaat. Uit het citaat blijkt ook het enigszins virtuele of fictieve karakter van de claimrechten; zij worden pas echt op het moment dat zij bij een opdracht kunnen worden geïncasseerd. Reeds nu wordt opgemerkt, maar wij komen daar later nog uitgebreid op terug, dat het niet de deelnemers aan het vooroverleg zijn die de onderlinge claimrechten betalen. Uiteindelijk worden de claimrechten door de opdrachtgevers betaald. Dit roept de vraag op of de opdrachtgevers daardoor dan worden benadeeld. Ook die vraag komt later uitgebreid aan de orde.

De heer Terlingen: De vijf aannemers gaan bij elkaar zitten. De laagste aannemer schrijft in voor een bedrag van 15 mln gulden. Er wordt dus geblankt en die aannemer legt een bedrag neer van 15 mln gulden. De andere vier aannemers wijzen naar hun voorhoofd: deze man is gek, dit kan niet. Zij hebben immers allemaal een serieuze begroting gemaakt en zij komen allemaal uit op zo'n 20 mln. De een heeft 500 000 gulden meer, de ander 500 000 gulden minder. Op het moment dat die 15 mln op tafel ligt, kan de laagste aannemer twee dingen doen. De eerste mogelijkheid: hij kan zich doodschrikken, omdat hij dacht dat zijn prijs van 15 mln correct was. Dan kan hij zich terugtrekken en niet meer meedoen. De tweede mogelijkheid is dat die aannemer wel degelijk weet dat het werk 20 mln gulden kost, maar dat het voor hem noodzakelijk of heel belangrijk is dat hij dat werk kan maken. Waarom? Zijn bedrijf is daarop ingesteld, hij heeft ruimte in zijn orderportefeuille, enz. Er zijn een groot aantal motieven waarom je dat werk erg graag wilt hebben.

Dan gaat de volgende fase in. Die 15 mln gulden worden «opgevuld». De aannemer verhoogt zijn prijs tot omstreeks die 20 mln. Hij weet dat de opdrachtgever bereid is om dit werk voor 20 mln gulden te gunnen. Het probleem van het niet gunnen hebben wij dan gecancelled. Vervolgens gaan de aannemers naar huis. De laagste aannemer ontvangt voor het werk dus 15 mln gulden en de 1 mln gulden die hij erop heeft mogen zetten voor

zichzelf. 4 mln gulden moet hij uitdelen aan de overige vier aannemers. Dat zijn dan de bedragen waarover op dit moment in de bouwwereld wordt gesproken als zijnde de geweldige winsten die worden gerealiseerd.

Ik had een bedrijf en ik deed ook mee aan dat soort werken. De eerste keer dat ik binnenkwam, schreef ik in voor 19,5 mln gulden. Ik wilde dat werk graag hebben, maar ik kwam nergens, want de laagste was 15 mln. Ik ging wel naar huis met 1 mln gulden. Het leek erop dat ik een heel blij man was, maar dat was ik helemaal niet, want ik wilde dat werk hebben. Dat miljoen was natuurlijk heel aardig, maar daar had ik niet zoveel aan. De volgende keer komen de vijf aannemers weer bij elkaar. Weer is er een werk van 20 mln. Weer is er een aanbesteding en weer schrijft een aannemer in voor 15 mln. Ik was in staat om op dat werk in te schrijven voor 20 mln minus 1 mln gulden, want die 1 mln gulden had ik ontvangen en die kon ik rustig inzetten om dat werk te kunnen krijgen. Maar weer kwam ik er niet aan en weer ging ik naar huis met 1 mln gulden. Ik was dus een rijk man, want ik had 1 mln gulden en ik had nu weer 1 mln gulden. De derde keer kom ik weer met die vijf aannemers bij elkaar. Weer is het werk 20 mln en weer schrijf ik in. En waar schrijf ik voor in? Voor 20 mln min de 1 mln gulden die ik mijn zak heb zitten en opnieuw 1 mln gulden die ik in mijn zak heb zitten. Om het verhaal kort te maken: na vijf keer was ik aan de beurt, want dan had ik 5 mln gulden in mijn portefeuille, ik had 5 mln gulden die ik kon krijgen van de andere vier besteders, en dus kon ik het werk maken, want toen kon ik inschrijven voor 15 mln gulden. Zo is de realiteit van de voorbesteding van de aannemers.

Diegene die als laagste «blankt» mag het werk uitvoeren. Uit het citaat blijkt echter dat niet wordt ingeschreven voor het blankcijfer. Dat cijfer moet eerst worden opgehoogd tot het bedrag waarvoor men bij de inschrijving de bus in gaat. Het verschil tussen het blankcijfer en het inschrijfcijfer betreft het aantal claimrechten dat aan de deelnemers aan het vooroverleg, ofwel het kartel, toekomt. Men noemt dat de «opvulling» of de «ophoging». De hoogte daarvan hangt in bepaalde gevallen af van de raming van de opdrachtgever. Daar wil men onder blijven. En daarmee komen we op de vraag hoe de uiteindelijke inschrijfprijs voor de aanbesteding tot stand komt.

Het blanken tijdens het vooroverleg wordt ook wel het «kijken om werk» genoemd. Kwam men er met de «beurten» of via onderling overleg niet uit, dan moest het maar met briefjes: één met het blankcijfer en één voor het inschrijfcijfer tijdens de aanbesteding.

*De heer **Spaargaren**: Ik probeer het in een antwoord samen te vatten. Het vooroverleg kent een hele hoop vormen. Een van de vormen waaruit deze getallen ontstaan, is het vooroverleg waarin je niet tot overeenstemming komt. Dan wordt er gekeken om een werk. Wat belangrijk is om hierover te weten en te onthouden, is dat op het moment dat je gaat kijken voor een werk, er twee briefjes op tafel komen. Het eerste is het inschrijfcijfer dat reëel geacht wordt om naar een opdrachtgever te brengen. Het tweede is het blikcijfer of blankcijfer waar je uiteindelijk voor kijkt. Het inschrijfcijfer is het eerste. Alle aannemers leggen twee briefjes neer.*

Het bedrag waarvoor men naar de bus gaat wordt dus eveneens in het vooroverleg bepaald, zowel in het systeem van de omzetrechten als bij de claimrechten in geld.

*De **voorzitter**: U heeft gezegd dat vervolgens wordt bepaald wie aan de beurt is en wie mag inschrijven. Hoe bepaalt men in die gevallen de inschrijfprijs?*

*De heer **Folkerts**: Met zijn vijven, zijn zessen of zijn zevenen. Iedereen die er zit, heeft gerekend en heeft zijn eigen prijs. Die wordt op tafel gelegd en aan de hand daarvan*

wordt een prijs voor de opdrachtgever vastgesteld. U moet daarbij bedenken dat alle deelnemers heel graag netjes willen inschrijven bij de opdrachtgever. U zult zien dat de meesten graag inschrijven onder het bedrag van de raming, want men wil graag goed overkomen bij de opdrachtgever.

De voorzitter: Dus de deelnemers laten zien wat hun prijs is en dan komt u gezamenlijk tot een inschrijfprijs. Hoe doet u dat? Is het een gemiddelde?

De heer Folkerts: Wij schrijven het op. Als er heel grote verschillen zijn, gaan wij erover praten: heeft men daaraan gedacht, past het wel en is dit wel goed? Als de verschillen niet zo groot zijn, tel je het op en deel je het door het aantal. Dan heb je een gemiddelde. Vaak weet je uit de kredieten van de gemeenten en dergelijke wat ongeveer de raming is. Als dit een beetje past, ga je op dat niveau zitten. Het is overigens wel elke keer anders.

De kern van het systeem van vooroverleg is dat je rechten – op omzet of geld – kunt opbouwen. Deze kunnen worden ingezet op het moment dat je echt werkhonger hebt. Concurrenten kunnen elkaar ook werken gunnen en respect tonen. Het systeem is echter niet altijd zo vredelievend. Partijen hebben er immers belang bij zoveel mogelijk rechten op te bouwen.

De heer Van der Staaij: U zei dat een heleboel bedrijven voor werk gingen en niet voor geld. Proef ik daaruit dat er bedrijven zijn waarvan u betwijfelt of het hen ook om werk te doen was? Bedrijven die juist aan het systeem deelnamen om geld te kunnen krijgen?

De heer Swank: Die waren er inderdaad. Er waren bedrijven, niet zo veel, die voor het geld gingen. Zij incasseerden het niet gelijk met een aanbesteding, maar zij probeerden het jou wel af te troggelen.

De heer Duivesteijn: Hoe deden zij dat aftroggelen dan?

De heer Swank: Met dreigen.

De heer Duivesteijn: Op wat voor manier?

De heer Swank: Door bijvoorbeeld net op de kale kostprijs in te schrijven.

De heer Duivesteijn: Dreigen?

De heer Swank: Niet fysiek, bedoel ik.

De heer Duivesteijn: Dus gewoon door te dreigen om lager in te schrijven bij project X, Y of Z.

De heer Swank: Ja.

De heer Duivesteijn: Het gaat om geld aftroggelen, dus ik probeer mij voor te stellen hoe zij dan dat geld kregen.

De heer Swank: Er werd dan afgedwongen dat jij een bedrag op papier zette waarop zo'n partij recht had.

De heer Duivesteijn: Ik begrijp hieruit dat het ene bedrijf agressiever was dan het andere.

De heer Swank: De meeste bedrijven zijn helemaal niet agressief. Je moet er toch ook voor zorgen dat de werkgelegenheid van je mensen in stand wordt gehouden; je hebt ook machines. Dat begrip voor elkaar was er wel; je moest allemaal proberen te werken.

Naast het vooroverleg kan er ook sprake zijn van een voor-vooroverleg. Dit kan zich voordoen indien bepaalde partijen bijzonder graag een opdracht willen binnenvaarten en zich reeds voor het vooroverleg «sterk» willen maken door zich van de steun van andere marktpartijen te verzekeren. Het kan immers belangrijk zijn om reeds voor het vooroverleg te weten hoe hoog je moet inzetten om je van de opdracht te verzekeren. Teneinde zich van steun te verzekeren dienen partijen soms al in het voor-vooroverleg nadere afspraken te maken. Bijvoorbeeld over de toekenning van rechten aan de deelnemers aan het voor-vooroverleg. Een andere reden voor het plegen van voor-vooroverleg kan zijn dat op de dag van inlichtingen is gebleken dat een relatief onbekende marktpartij, bijvoorbeeld uit een andere regio, door de aanbesteder is uitgenodigd. Het kan dan van belang zijn deze ongenode gast te weren van de markt van de traditioneel binnen de regio werkzame partijen.

Daarnaast kan voor-vooroverleg nodig zijn om een concurrent die zich bij voorgaande aanbestedingen niet aan de onderlinge, informele spelregels heeft gehouden een lesje te leren door te voorkomen dat deze de opdracht krijgt. Door via het voor-vooroverleg een front te vormen kan men het de «onwillige» concurrent moeilijk maken.

Tot slot kan het voor-vooroverleg gewenst zijn om onderlinge combinaties te vormen. Door combinatievorming kunnen concurrenten in zekere zin worden uitgeschakeld. Als combinatie sta je immers sterker in het vooroverleg en weet je de concurrent aan jouw zijde. Doordat je samen sterker staat is er een gereede kans dat je de opdracht binnen haalt en in ieder geval een deel van het werk kunt uitvoeren.

We hebben nu een aantal belangrijke aspecten van het vooroverleg aan de orde gehad. Voordat we overgaan naar het onderwerp «Inschrijfcijfers, kost- en marktprijzen» is het goed eerst enige conclusies te trekken.

Conclusies

1. Het door aanbestedende diensten in het kader van klassieke aanbestedingen veelal gehanteerde criterium van de laagste prijs maakt het aannemers erg gemakkelijk om de markt te regelen: diegene die de laagste prijs indient krijgt het werk.
2. In het vooroverleg wordt de markt verdeeld aan de hand van een beurtensysteem (via de berekening van omzetrechten) of aan de hand van de stand van zaken met betrekking tot onderling te verdelen claimrechten (het «pepernoten-circuit»).
3. Naast de marktverdeling vindt de prijszetting plaats in het vooroverleg. Daarbij is een aantal stappen van belang, te weten:
 - iedere aannemer bepaalt zijn kostprijs inclusief opslagen voor algemene kosten en winst en risico;
 - in het vooroverleg kunnen de aannemers deze prijs verminderen met in te zetten claimrechten. De uitkomst hiervan betreft het blankcijfer;
 - de aannemers bezien gezamenlijk voor welk bedrag de laagste feitelijk tijdens de aanbesteding mag inschrijven, ofwel: het inschrijfcijfer. Hierbij kan de raming van de opdrachtgever – zo deze bekend is – een rol spelen;
 - het verschil tussen het blankcijfer en het inschrijfcijfer wordt – volgens wisselende verdeelsleutels – onderling verdeeld. De «verliezende» aannemers bouwen daardoor nieuwe claimrechten op.
4. Indien het vooroverleg mislukt gaat eenieder voor zijn eigen kansen. Daarbij komen door de open concurrentie naar verwachting lagere inschrijfprijzen tot stand. Met andere woorden: het systeem toont dan zijn prijsopdrijvend effect.
5. Dit prijsopdrijvend effect is sterk indien het verschil tussen de berekende kostprijzen en raming dusdanig is dat de ophoging tot de raming als excessief dient te worden aangemerkt.
6. De «werkhonger» bepaalt de hoogte van de inzet van claimrechten.
7. Des te vaker een aannemer wordt uitgenodigd voor een (onderhandse) aanbesteding en meedoet aan het vooroverleg, des te meer claimrechten kunnen er worden opgebouwd. De «jacht» op uitnodigingen kan leiden tot een agressieve marktbenadering waarbij collusie en corruptie een rol kunnen spelen.

8. Naast het vooroverleg kan er ook sprake zijn van een «voor-vooroverleg» waarin in kleiner verband kartelafspraken kunnen worden gemaakt.

3.1.3 Over inschrijfcijfers, kost- en marktprijzen

In de voorgaande subparagraaf hebben we gesproken over blankcijfers en inschrijfcijfers. Daarnaast kan nog worden gesproken over kostprijzen en marktprijzen. De vergelijking van het één en ander is van belang voor de vraag of opdrachtgevers door het plegen van vooroverleg worden benadeeld, en zo ja voor hoeveel. Die vraag komt met name in hoofdstuk 4 aan de orde. Maar laten we eerst eens naar de diepere betekenis van het blankcijfer kijken.

De heer De Wit: Als het geraamde bedrag volgens uzelf nu rond de 1 mln gulden ligt en u schrijft in het kader van het overleg een bedrag van acht ton. Wat is dan de betekenis van die acht ton? Is dat een bedrag waarvoor het werk volgens u niet kan worden gemaakt of is dat een bedrag dat u samen afspreekt om iemand het toch tegen kostprijs te kunnen laten maken?

De heer Folkerts: Nee, voor dat bedrag kunnen wij het niet maken. Dan lijdt je verlies.

De heer De Wit: Betekent dit dat u het werk alleen kunt maken als u voor 1 mln gulden zou inschrijven?

De heer Folkerts: Ja, dat is de prijs die je hebt berekend en nodig hebt om het te kunnen maken.

De heer De Wit: Berekent u allemaal in het vooroverleg dat u uitkomt op 1 mln gulden?

De heer Folkerts: Nee. Je hebt vijf calculatoren die alle vijf hun eigen inzichten hebben in de begroting. Er zit ook een stuk risico in, dat heel moeilijk is in te schatten. Het is duidelijk dat de bedragen wat uit elkaar liggen. Er komt niet hetzelfde bedrag uit, maar op een gegeven moment middel je, of je gaat zaken bespreken.

Het blankcijfer – in het citaat een bedrag van acht ton – betreft normaliter een bedrag waarvoor het werk niet gemaakt zou kunnen worden. Binnen de beschreven systematiek betreft het blankcijfer immers een lager bedrag dan de kostprijs plus toeslagen voor algemene kosten, winst en risico. Dit komt omdat deze kostprijs in het vooroverleg wordt verlaagd met de door de deelnemers in te zetten claimrechten. Des te meer er wordt ingezet, des te lager het blankcijfer. Het voorgaande citaat maakt ook duidelijk dat de kostprijs niet eenduidig te bepalen is. Met name de inschatting van risico's is subjectief.

De heer De Wit: Op welke wijze berekent Ballast Nedam de prijs waarmee naar de opdrachtgever wordt gegaan?

De heer Folkerts: De calculatieafdeling behandelt een bestek; deze zoekt de tekeningen en omschrijvingen in een bestek uit en hangt daar prijzen aan. De hoeveelheden en prijzen worden met elkaar vermenigvuldigd, de uitkomsten worden opgeteld en zo ontstaat de kostprijs. Daarbij worden het AK-percentage en het risicopercentage geteld. Op die wijze wordt de prijs opgebouwd waarmee wij naar de opdrachtgever gaan.

De heer De Wit: Kunt u voor alle duidelijkheid aangeven wat het AK-percentage is?

De heer Folkerts: Het AK-percentage is het percentage algemene kosten in de regio.

De heer De Wit: Hoe hoog is dat percentage?

De heer Folkerts: Dat verschilt per bedrijf. Het percentage is bij een klein bedrijf anders dan bij een groot bedrijf, want de kosten worden gedeeld door de omzet. Bij ons is het percentage ongeveer 7.

De heer De Wit: U noemt ook het winst-risicopercentage. Aan welk percentage moeten wij daarbij denken?

De heer Folkerts: Dat percentage ligt tussen de 5 en de 10.

De heer De Wit: Maakt het voor de berekening van de prijzen uit of u met een onderhandse aanbesteding met anderen, een onderhandse aanbesteding alleen of een openbare aanbesteding te maken heeft?

De heer Folkerts: De kostprijs is voor alle bestedingen hetzelfde. Ook het AK-percentage is meestal gelijk. Het winst-risicodeel, het commerciële deel, verschilt wel. De algemene kosten nemen wij mee in onze berekening.

De heer De Wit: Maakt het type aanbesteding, openbaar of onderhands, verschil?

De heer Folkerts: Dat maakt zeker verschil. Bij een openbare aanbesteding is meer concurrentie. Dan doe je dus wel eens wat met je winstpercentage. Wij zijn afhankelijk van continuïteit en nu en dan moet een bestek worden aangenomen.

In een markt met normale concurrentieverhoudingen zal de inschrijfprijs met name worden bepaald door de mate waarin aannemers de toeslag voor zowel de dekking van de algemene kosten als die voor winst en risico toepassen. Een aannemer die een goed jaar heeft gehad zal in oktober bijvoorbeeld reeds zijn algemene kosten gedekt kunnen hebben. Dat betekent dat hij bij een volgende aanbesteding met een lage(re) opslag genoeg kan nemen. Een aannemer die de risico's van een werk hoog inschat zal met een lager winstpercentage (of een lagere opslag voor algemene kosten) genoeg moeten nemen dan zijn collega die de risico's laag inschat, wil hij concurrerend kunnen zijn.

De praktijk van het vooroverleg is echter een praktijk waarin de concurrentieverhoudingen niet normaal zijn; deze worden onderling geregeld. Dit geldt ook voor het «beeld» wat men van dé kostprijs probeert te verkrijgen. Door het onderling afstemmen van kostprijzen worden in feite de risico's beter in beeld gebracht: wat de één niet ziet en waar hij geen rekening mee heeft gehouden, ziet de ander wel. Ofwel, door afstemming kunnen de risico's worden beperkt.

De heer Van der Staaij: Daar kom ik zo nog op terug, maar nu de vraag welk bedrag uiteindelijk tot stand werd gebracht in het vooroverleg. U zei dat eerst werd gekeken naar het gemiddelde van de kostprijs. Kunt u dat nader toelichten?

De heer Ter Hoeve: Ik heb even het gemiddelde genoemd, omdat het daar vaak op neerkomt, omdat de tijd vaak te beperkt is om ellenlange discussies te hebben over wat de goede kostprijs is. Het was zo dat er een aantal briefjes op tafel lagen. Het is misschien duidelijk te maken aan de hand van een verzonnen voorbeeld. Stel dat de briefjes van de kostprijs varieerden van 300 000 gulden tot 500 000 gulden en er zaten er zes bijna op 500 000 gulden en één op 300 000 gulden, dan mag het duidelijk zijn dat degene met 300 000 gulden een fout heeft gemaakt. Over het algemeen werd er dan even gesproken over die verschillen. Het was vaak heel snel te traceren waar de verschillen zaten. Daarna volgde enige discussie over wat de goede kostprijs was. Dan lag die vast en op dat moment deed je de volgende stap.

De afgestemde en onderling berekende kostprijs inclusief opslagen zou normaliter het inschrijfbedrag tijdens de aanbesteding moeten betreffen. Iedere inschrijver zou vervolgens zijn blankprijs moeten verhogen met het verschil tussen de blankprijs van de laagste aannemer in het vooroverleg en het aldus berekende inschrijfbedrag. Daardoor is voor eenieder de verhoging (of «ophoging» of «opvulling») gelijk en wordt de volgorde van schrijven in het vooroverleg gehandhaafd. Eerder zagen we echter dat het ook wel voorkwam dat er werd geloot voor de volgorde van schrijven. Dat is met name bij het beurtensysteem op basis van respect en preferentie het geval.

Het inschrijfbedrag tijdens de aanbesteding is dus hoger dan het blankcijfer. De verhoging wordt in het vooroverleg bepaald. Dit geeft de mogelijkheid om naar willekeur te verhogen – ofwel te verhogen tot boven het bedrag van de berekende kostprijs inclusief opslagen – en aan prijsopdrijving te doen. Dit blijkt in de praktijk ook daadwerkelijk voor te komen. Daarbij speelt ook een rol de inschatting van de prijs waarvoor een collega die niet aan het systeem van vooroverleg meedoet zal inschrijven.

*De heer **Van der Staaij**: Hoe kwam u van die kostprijs, waarover u met elkaar overeenstemming kon bereiken, tot het daadwerkelijke inschrijvingsbedrag?*

*De heer **Ter Hoeve**: Het inschrijvingsbedrag hing af van de vraag of je alle inschrijvers aan tafel had. Als niet alle inschrijvers aan tafel zaten, dan moest je gezamenlijk een inschatting maken van wat de concurrentie buiten de vergadering zou doen. De leidraad waarmee je inschreef, was in dat geval een inschatting van wat de meest gereede collega zou doen die op dat moment niet aan tafel zat. Als alle inschrijvers aan tafel zaten, dan stelde je in overleg vast wat een redelijke prijs zou zijn voor het werk. In dat geval diende de aannemer die het werk kreeg, er een redelijk winstpercentage aan over te houden, meestal tussen de 3% en 4% winst en risico. Bovendien moest de prijs zodanig zijn dat de opdrachtgever er ook mee zou kunnen leven.*

Voorts speelt de inschatting van de raming van de opdrachtgever een rol. Zo men die kan inschatten of kent uiteraard.

*De heer **Van der Staaij**: Bij het bepalen van de inschrijfprijs werd dus ook rekening gehouden met de opdrachtgever. Welke rol speelde de raming daarbij?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ik wil vooropstellen dat je de raming meestal niet kende. In gevallen waarin je de raming wel kende, speelde die een rol. Die rol kon tweërlei zijn. Ik heb situaties meegemaakt waarin de raming van de opdrachtgever te laag was. Dan poogden wij toch zo dicht mogelijk bij de raming te schrijven om de opdrachtgever tevreden te stellen. Dat verschil moest natuurlijk niet te groot zijn. Anderzijds kwam het omgekeerde natuurlijk ook voor dat de raming wat hoger lag dan onze kostprijs. In zo'n geval werd er wel naar gekeken, maar over het algemeen was dat geen aanleiding om de prijs flink te verhogen.*

*De heer **Van der Staaij**: Als bekend was dat de raming hoger lag dan uw kostprijs, dan gaf dat geen aanleiding tot verhoging? Gebeurde het in bijzondere situaties wel eens dat een inschrijfprijs werd opgeschroefd tot de hoogte van de raming?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat is wel eens voorgekomen, maar dat kwam in mijn praktijk een, misschien twee keer per jaar voor en dat op een driehonderdtal aanbestedingen per jaar.*

In bepaalde gevallen kan de raming van de opdrachtgever een rol spelen. En wel in die zin dat er een ophoging van de kale kostprijs plaats heeft die de normale percentages voor de algemene kostenopslag en winst en risico (ver) te boven gaat. Dan is er in feite sprake van evidente prijsopdrijving. Het is in dergelijke gevallen immers niet waarschijnlijk dat een dergelijke ophoging ook zou kunnen plaatsvinden in een markt van vrije mededinging.

*De heer **Van der Staaij**: Als er zo'n verhoging plaatsvond in dat beperkte aantal situaties dat u noemde, om welk bedrag kon het dan gaan? Welk percentage zou u daarbij kunnen noemen?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ik weet geen exacte bedragen. Ik kan mij op dit moment ook geen exact voorbeeld herinneren. Het was nooit meer dan onze kostprijs met AK plus 10% en misschien in een heel enkel geval 15%.*

*De heer **Van der Staaij**: Dat was hooguit 15% van het uiteindelijke inschrijvingsbedrag?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ja. Van de kostprijs. Dat is hetzelfde uiteraard.*

De voorzitter: U had uw kostprijs. Daar zat de AK al in. Dan werd daar nog 10 tot 15% bovenop gedaan?

De heer Ter Hoeve: Ja, in die een tot twee keer per jaar.

De voorzitter: Er werd een à twee keer per jaar dus 10 tot 15% maximaal bovenop gezet?

De heer Ter Hoeve: Ja.

De reden om tot een dergelijke – wellicht als excessief te betitelen – ophoging wordt gekomen laat zich raden: de gelegenheid is er volop doordat de opdrachtgever in feite te hoog heeft geraamd.

De voorzitter: Waarom gebeurde het dan een of twee keer per jaar?

De heer Ter Hoeve: Omdat je wel eens in de verleiding komt, dingen te doen die je eigenlijk niet zou moeten doen. Ik heb mijnheer Swart hier horen zeggen dat het misdadig was om het te laten liggen. Hem volg ik niet in die lijn, maar het is wel eens verleidelijk.

De voorzitter: U kwam in de verleiding. Dat was de reden waarom u het deed.

De heer Ter Hoeve: Ja, dat was de enige aanwijsbare reden.

Maar ook los van vorenbedoelde gevallen van prijsopdrijving doemt de vraag op of de prijs, nu deze kennelijk wordt «geregeld» in het vooroverleg, wel marktconform is en of deze in een markt van vrije mededinging niet lager zal zijn. Met andere woorden: is er sowieso geen sprake van prijsopdrijving?

De heer Duivesteijn: Aanbesteden – dat heb ik tenminste geleerd – doe je zodat iedereen op gelijke wijze toegang heeft tot die markt.

De heer Groen: Maar je bent toch niet uit op de laagste prijs? Je bent er niet op uit om te zeggen: ik kleed iedereen uit en ik zal eens een aannemer zoeken met weinig tussen zijn oren en grote handen, die voor een heel klein beetje geld dit werk kan maken. Zo kun je de branche toch niet overeind houden?

De heer Duivesteijn: Het gaat toch om het feit dat er een door de markt bepaalde prijs bestaat?

De heer Groen: Die hebben wij zelf moeten reguleren.

De heer Duivesteijn: Ja, maar een door de markt bepaalde prijs...

De heer Groen: De markt bepaalt de prijs, ja.

De heer Duivesteijn: Een door de markt bepaalde prijs is het beginsel van aanbesteden. Op het moment dat u bij elkaar zit, hebt u toch met elkaar een afspraak over een kunstmatige prijs?

De heer Groen: Dan hebben wij in principe een afspraak over een inschrijfniveau. Het inschrijfniveau is niet hoger dan het niveau dat een opdrachtgever ook zou moeten hebben. Ik ben nog geen opdrachtgever tegengekomen die heeft gezegd: de aanbesteding is mislukt, ik wil je nooit meer zien. Morgen moet ik immers weer bij die man inschrijven.

De geciteerde brengt treffend tot uitdrukking hoe de beleving aan de kant van de aannemerij is: men heeft zelf de markt moeten reguleren. Door onderling scherp te zijn en een ander niet (te) veel winst te gunnen zou er van benadeling geen sprake zijn. Voorts blijft men het belangrijk vinden om onder de raming van de opdrachtgever uit te komen.

De heer Duivesteijn: Je spreekt met elkaar af wat een reële prijs is en komt tot een gemeenschappelijke vaststelling hoe in te schrijven. Dan is dat toch per definitie een kunstmatig vastgestelde prijs? Hoe kunnen wij dan controleren of die kunstmatig vastgestelde prijs de werkelijke, reële marktprijs is, of het een goede prijs is?

De heer Swank: Een marktprijs of een goede prijs? Ik vind dat een opdrachtgever zelf moet kunnen bepalen wat de begroting van het werk behoort te zijn. Hij is daar deskundig in en heeft daar verstand van.

De heer Duivesteijn: Het gaat mij nu even om de definitie van wat ik net een kunstmatige prijs noemde. Die prijs is kunstmatig tot stand gekomen, in overleg met elkaar.

De heer Swank: Die prijs wordt in onderling overleg vastgesteld.

De heer Duivesteijn: Het beginsel van de markt is natuurlijk dat men in competitie, in concurrentie met elkaar komt tot de vaststelling van een marktprijs. In dit geval is er sprake van een kunstmatige prijs, omdat je met elkaar een prijs overeenkomt. Hoe kunnen wij nu ontdekken of dat een reële prijs is of dat er toch niet sprake is van het kunstmatig hoog houden van de prijs of prijsopdrijving.

De heer Swank: Misschien moet men (de opdrachtgever) eens mensen van bedrijven in dienst nemen die op een calculatieafdeling hebben gezeten. U kunt dan een echt goede prijs laten uitrekenen, een reële prijs. Iemand met ervaring kan een reële prijs bepalen.

De heer Duivesteijn: Als je de markt uitschakelt, vraag ik me af in hoeverre er dan nog sprake is van een goede of reële prijs.

De heer Swank: Daar heb ik geen mening over. Wij, als bedrijven, zijn voor 70 of 80% afhankelijk van overheidsorganen. Het is mogelijk dat niet gekeken wordt of een bedrijf aan innovatie ontwikkelingen doet. Ons bedrijf doet dat zeker wel. Wij hebben een researchafdeling, proberen kwaliteit te leveren, zijn allemaal gecertificeerd en wij doen ons best om vast te leggen wat wij doen. De laatste tien jaar zijn steeds meer activiteiten verschoven van de overheid naar de bedrijven. De bedrijven zijn volwassen geworden en wij zijn daar blij mee. Kortom, het is een samenspel. Als dan alleen de laagste prijs telt, blijven er alleen maar prijsvechters over en krijgt u helemaal geen service meer. U hoeft dan niet te bellen en te vragen of iets nieuws verzonnen kan worden.

De aannemerij wil er niet aan dat de «geregelde» prijs een te hoge prijs kan zijn, in die zin dat de prijs bij normale concurrentieverhoudingen lager zal zijn. De een na de ander stelt dat de prijzen die tot stand komen reële marktprijzen zijn.

De heer Duivesteijn: Zijn dat marktprijzen?

De heer Veerman: Ja.

De heer Duivesteijn: Zijn dat reële marktprijzen in concurrentie tot stand gekomen?

De heer Veerman: Daar moet ik een beetje aan twijfelen. U stelt twee vragen aan mij. Zijn het reële marktprijzen? Antwoord: ja. Zijn ze in volle 100% in open, open, open concurrentie tot stand gekomen? Nee.

De heer Duivesteijn: Hoe kan een prijs die niet in open concurrentie tot stand is gekomen, toch een marktprijs genoemd worden?

De heer Veerman: Omdat wij als bedrijven elkaar zeer scherp houden en omdat de meeste van onze opdrachtgevers heel goede nacalculatiesystemen hebben, waarmee ze ons ook scherp houden. (...).

Later zullen we nog op het aspect marktprijzen en benadeling van opdrachtgevers ingaan. Daarover voor dit moment genoeg. Wat met betrekking tot de diverse cijfers en prijzen nog rest is het volgende. Niet iedere aannemer die tijdens een aanbesteding inschrijft maakt zelf een kostprijsberekening. Er wordt weleens een inschrijfcijfer aan een collega gevraagd. Dat gebeurt in die situaties waarin men eigenlijk geen tijd, zin of capaciteit heeft om een werk te maken, maar men toch aan de aanbesteding mee wil doen teneinde geen nee te hoeven zeggen tegen de uitnodiging van de opdrachtgever om aan de aanbesteding mee te doen. Het komt ook voor dat er wel een kladberekening wordt gemaakt, het zogeheten «vloggertje», dat voor de zekerheid tegen een collega wordt aangehouden, teneinde er zeker van te zijn niet aan het werk te blijven «hangen» door te laag in te schrijven.

De voorzitter: In de schaduwboekhouding komen wij wel eens de term «cijfer gehad» tegen. Kunt u toelichten wat dat betekent?

De heer Folkerts: «Cijfer gehad» betekent dat je bij een openbare inschrijving wilt inschrijven, zonder dat je de capaciteit en de calculatie hebt. Je wilt dan voor die bepaalde opdrachtgever toch inschrijven en laten zien dat je geïnteresseerd bent.

De voorzitter: Waarom is dat belangrijk?

De heer Folkerts: Omdat wij aan de opdrachtgever wilden laten zien dat wij daar graag wilden werken en dat wij bij onderhandse aanbesteding graag mee zouden willen doen. Dat was voor ons natuurlijk belangrijker dan openbaar. Je wilde dan wel graag inschrijven, maar niet het werk aannemen. Wij maakten dan een calculatie op een A4'tje: eenheidsprizen maal hoeveelheden. Wij noemden dat een vluggertje. Je kwam dan wel tot een bedrag, maar daar was je niet zeker van. Dan vroeg je wel eens aan iemand van wie je dacht dat hij geïnteresseerd was in het werk: wil je mij een cijfertje geven? Dat noemden wij «cijfer geven».

De voorzitter: U rekende het dan zelf heel snel uit. Dat is een vluggertje?

De heer Folkerts: Je wist wel ongeveer waar je zat, maar je wilde niet de aannemer zijn. Dat wilde je dan even checken.

De voorzitter: U wilde er zeker van zijn dat u het werk niet zou krijgen?

De heer Folkerts: Ja, precies.

De voorzitter: U wilde niet als laagste inschrijven omdat u het werk niet wilde krijgen?

De heer Folkerts: In dit voorbeeld niet, nee.

De voorzitter: U vroeg dan aan iemand anders van wie u wist dat die het wel echt berekende, voor welke prijs hij inschreef?

De heer Folkerts: Ja.

En:

De heer Van der Staaij: Ten tweede is er de inschrijfstaat.

De heer Van Velden: Dan maak je eigenlijk een vluggertje. Je kijkt dan even bij een collega: is dit het goede bedrag? Dan blijf ik er in ieder geval niet aan hangen. Die collega zegt dan: schrijf maar in, want ik zit eronder. Dan deed je het in de bus.

De heer Van der Staaij: Voor de helderheid: wanneer deed je dat? Deed je dat als je bij een openbare aanbesteding wel wilde inschrijven ...

De heer Van Velden: maar niet geïnteresseerd was in het werk. Je wilde dan toch inschrijven om te voorkomen dat jouw opdrachtgever later zou zeggen: jullie hebben nooit interesse, dus ik hoef jou niet uit te nodigen. Aan de hand van de inschrijfstaat maak je wel een cijfer, maar daarvan was je niet helemaal zeker. Je kon dat controleren bij een collega. Dan kom ik bij calculatie derden. Dit kwam bijna niet voor, maar dan kreeg je direct een prijsje van een collega. Je zei dan bijvoorbeeld: ik heb geen tijd. Dan had je er helemaal niets aan gedaan.

Alvorens over te gaan naar het belang van de raming worden enige conclusies ten aanzien van het onderwerp «cijfers en prijzen» getrokken.

Conclusies

1. Normaliter ligt het blankcijfer onder de reële kostprijs inclusief opslagen; dit door de vermindering van deze prijs in verband met ingezette claimrechten. Het kan echter zo zijn dat een aannemer per ongeluk te hoog «blankt», door fouten te hebben gemaakt in de kostprijsberekening, danwel dit bewust doet, bijvoorbeeld door zo hoog te schrijven dat hij het werk zeker niet krijgt (dat zal hij doen indien hij het echt niet wil hebben).
2. Een werk kan normaliter dan ook niet voor de blankprijs worden uitgevoerd. Dat zou dan immers reeds op voorhand een verlieslijdend werk betreffen.

3. Doordat partijen de kostprijzen onderling afstemmen worden de risico's die aan een werk kleven in belangrijke mate gemitigeerd en geneutraliseerd.
4. De mitigering en neutralisatie van risico's heeft een prijsopdrijvend effect.
5. Het prijsopdrijvend effect kan worden versterkt indien het verschil tussen de berekende kostprijzen en raming dusdanig is dat de ophoging tot de raming als excessief dient te worden aangemerkt. Er is dan sprake van evidente prijsopdriving.
6. Van een dergelijke prijsopdriving is in de ogen van de aannemerij niet vaak sprake. Het zijn uitzonderingen; de regel is dat men onder de raming van de opdrachtgever poogde te blijven.
7. Niet alle aannemers rekenen zelf hun inschrijfcijfer uit. Soms maken ze een «vluggertje» en vragen een «cijfer» aan een collega. Door deze handelwijze wordt een onjuist beeld – namelijk dat van serieuze biedingen – in de richting van de aanbestedende dienst geschapen.

3.1.4 De raming van de opdrachtgever

In paragraaf 3.1.3. zagen we dat de raming een rol kan spelen bij het bepalen van de uiteindelijke inschrijfprijs bij de aanbesteding. Maar hoe en bij wie kun je die verkrijgen?

*De heer **Terlingen**: De kunst was om erachter te komen wie bepalend was voor de kennis over de prijs waarvoor de opdrachtgever bereid was het werk te gunnen. Dat geldt voor de aanbestedingen van de particuliere opdrachtgevers en dat geldt in het bijzonder voor de aanbestedingen van de openbare opdrachtgevers: overheid en gemeenten.*

En:

*De heer **Van der Staaij**: U kende de raming niet zo vaak. In die gevallen dat u die wel kende, hoe kwam u daar dan achter?*

*De heer **Ter Hoeve**: Er zijn enkele methodes om achter een raming te komen. De makkelijkste is, goed raadsverslagen bijhouden. Bij gemeenten is dat makkelijk. Je ziet welke uitvoeringskredieten er ter beschikking gesteld worden. Meestal zit daar ook iets in voor het toezicht op het werk. Wij weten globaal wat gemeenten daarvoor rekenen. Je kon dan terugrekenen wat er over zou blijven om het werk te maken. Dat is methode een. Methode twee is dat er wel eens opdrachtgevers wat loslippig waren en je van opdrachtgevers wel eens ramingen hoorde, al dan niet exact, of een toespeling op de grootte van het bedrag.*

*De heer **Van der Staaij**: Hoe vaak gebeurt dat?*

*De heer **Ter Hoeve**: In mijn praktijk gebeurde dat hooguit vijf tot tien keer per jaar op alle bestedingen die ik bezocht.*

*De heer **Van der Staaij**: Om welke ambtenaren ging het? Waren dat ambtenaren van de provincie, de gemeente of Rijkswaterstaat?*

*De heer **Ter Hoeve**: Van alle drie. Ik denk niet dat het bij de ene dienst erger is dan bij de andere. Ik kan niet zeggen dat wij meer van Rijkswaterstaatwerken wisten dan bijvoorbeeld van werken van de gemeente Amsterdam.*

De informatie over de raming kan in bepaalde gevallen op volstrekt rechtmatige wijze worden verkregen, namelijk via openbare informatie zoals raadsverslagen. Maar er kan ook op onrechtmatige wijze worden

gelekt, namelijk in strijd met de ambtsplicht; dit laatste geldt met name voor ambtenaren.

*De heer **Van der Staaij**: Gaat het in die vijf tot tien keer per jaar dat er gelekt wordt door ambtenaren om een groot aantal ambtenaren? Zijn dat er ook vijf tot tien of zijn het steeds dezelfde personen die dat doen?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ik heb dergelijke contacten heel weinig gehad, omdat ik ze nooit zelf gelegd heb, maar altijd via, via. Ik ga dan ook op verhalen af. Het betreft meestal dezelfde mensen. Het is een heel beperkte groep.*

*De heer **Van der Staaij**: Hoe groot schat u die groep die informatie doorgeeft?*

*De heer **Ter Hoeve**: In Noord-Holland heb je het dan over tien tot twintig mensen, hooguit. Ik weet dat niet uit eigen waarneming.*

*De heer **Van der Staaij**: Het gaat om tien tot twintig ambtenaren?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat is niet helemaal waar. Ingenieursbureaus konden daarin ook een rol spelen.*

Kennelijk zijn het niet alleen ambtenaren die informatie over de raming doorgeven. Ook andere betrokkenen zoals ingenieursbureaus en adviesbureaus kunnen dat doen. Het belang dat al deze personen hebben is dat zij graag zien dat de aannemers met hun inschrijfprijs een bevestiging geven van hetgeen de ambtenaar, ingenieur of adviseur heeft berekend. Dan heeft deze het in de ogen van zijn baas of opdrachtgever immers niet snel fout gedaan.

*De heer **Van der Staaij**: Zowel ambtenaren als mensen van ingenieursbureaus geven dus die informatie door, terwijl zij dat in alle gevallen niet behoorden door te geven.*

*De heer **Ter Hoeve**: Nee, ik vraag mij wel eens af of zij dat zelf zo beleefden. Ik denk dat zij ook wel eens een reden hadden om informatie door te geven.*

*De heer **Van der Staaij**: Welke reden?*

*De heer **Ter Hoeve**: Als ingenieursbureaus iets voor een opdrachtgever hebben uitgerekend, zij gaan het aanbesteden en hebben de raming van zo'n werk gemaakt, dan is het voor hen heel vervelend als de aannemer met een heel andere prijs komt dan hun raming. Zeker als die hoger is, vinden zij dat heel vervelend. Zij legden je daarmee een zekere beperking op. Gemeenteambtenaren en waarschijnlijk ook die van Rijkswaterstaat vonden het wel prettig als je een beetje rond hun raming schreef. Zij konden dan zeggen: nou, wij hebben toch keurig geraamd, wij raken het kwijt voor het bedrag waarvoor wij het willen, iedereen weer gelukkig vandaag!*

*De heer **Van der Staaij**: Dat was het belang dat ambtenaren erbij hadden dat die raming bekend was?*

*De heer **Ter Hoeve**: Voor zover ik dat kan inschatten, was dat hun belang.*

En:

*De heer **Smulders**: Op een gegeven moment kreeg u toch grip op de directiebegroting, op de raming. Wie gaf u dan die bedragen door?*

*De heer **Terlingen**: Om te beginnen was er de mogelijkheid dat de architect het deed of een adviseur die het deed en zelfs mensen vanuit de bedrijven en vanuit de opdrachtgever zelf. Dus de opzichters en allerlei personen die betrokken zijn bij de vorming van de prijs. Die wisten het en die moest je dus proberen te benaderen om te kunnen weten wat er kon gebeuren. Er was een dubbel belang. Er was niet alleen het belang van de aannemer. Er was nog een ander belang. De opdrachtgever, de architect en de constructeur – de mensen die de technische installatie moesten maken, die de bestekken moesten schrijven – waren vaak een aantal jaren met elkaar in onderhandeling over de wijze waarop het bouwwerk tot stand moest worden gebracht. Er moesten tekeningen worden gemaakt, de wensen van de opdrachtgever werden verwerkt, enz. Dikwijls verwaterde het allereerste waar de opdrachtgever van uitging. Het resultaat moest dan gebouwd worden. Vaak*

werden de wensen van de opdrachtgever tijdens de voorbereidingen en de besprekingen zover doorgedruwd en ingevuld dat de prijs die in het allereerste begin was vastgesteld, werd overschreden. Dan moest het werk worden aanbesteed. De opdrachtgevers – nu doel ik op de architect en de constructeur – hadden er ook zelf groot belang bij dat het werk tegen de prijs die zij hadden begroot, werd gerealiseerd. Een architect heeft immers jarenlang energie gestoken in een bouwwerk. Eindelijk kom je tot een resultaat en is duidelijk wat je zult gaan maken. Vervolgens wordt het aanbesteed. Als blijkt dat de kostprijs – onder de kostprijs versta ik de prijs die de aannemer wil bedingen voor het werk dat hij maakt – aanzienlijk hoger is dan de begroting die voor die tijd is gemaakt, is er een probleem. Dat betekent immers dat moeizame onderhandelingen moeten plaatsvinden. Dat kost energie en geld. Die architect krijgt ook een bepaald budget en daar moet hij dus extra werk voor verrichten. Ook de architect heeft er dus groot belang bij dat de aanbesteding een succes is. Ik heb menigmaal een besteding bijgewoond waarbij de architect een zucht van verlichting slaakte omdat de laatste **[NB: vermoedelijk is bedoeld «laagste»]** aannemer dicht bij zijn begroting zat.

Het binnen de raming blijven kan voor meerdere partijen van belang zijn. Voor de medewerkers van de aanbestedende dienst, voor haar adviseurs, maar ook voor de aannemer. Die wil een goede beurt maken bij zijn potentiële opdrachtgever.

De heer Swank: Er komt een gemeente die een bestek uitgeeft. De prijs wordt uitgerekend. Je komt bijvoorbeeld uit op een kostprijs zonder algemene kosten van 400 000 gulden. In de vergadering komt een ander bedrijf met 350 000 gulden en nog eentje met 280 000 gulden. Zijn er grote verschillen, dan bekijk je met elkaar wat er aan de hand kan zijn. Je probeert een inschatting te maken van de raming van de opdrachtgever. Het is zeker belangrijk dat de opdrachtgever niet in de problemen komt. Je bent blij als je zelf af en toe aan het werk bent in de onderhandse sfeer. Er worden wat cijfers bepaald waarvoor je schrijft. Als je met z'n vieren bent, blijf je alle vier onder de raming. Je weet nog niet of je dat werk gaat maken, dus ook als je derde of vierde wordt is het belangrijk voor je dat je onder de raming zit. Het heeft ook met het klantencontact te maken. Je moet ervoor zorgen dat de opdrachtgever tevreden blijft.

De heer Duivesteijn: En die opdrachtgever moet tevreden zijn omdat u de volgende keer ook graag weer wordt uitgenodigd voor een onderhandse aanbesteding.

De heer Swank: Die opdrachtgever moet ook niet in de problemen komen. Hij heeft het werk ook uitgerekend. Als de laagste schrijft voor een prijs die boven de raming ligt, komt zo'n dienst in de problemen. Wij lopen dan ook nog het risico dat zij anders gaan aanbesteden of een hele groep uitsluiten. Die angst was er altijd. Je moet wel proberen om het goede niveau met je opdrachtgever voor elkaar te krijgen.

In die gevallen waarin men zodanig boven de raming inschrijft dat de aanbestedende dienst de onderhandse aanbesteding intrekt en openbaar gaat aanbesteden (dat mag indien de laagste inschrijver meer dan 10 procent boven de raming inschrijft), loopt de aannemerij een risico. Op de openbare markt valt immers minder dan op de onderhandse markt, te verdienen. Daarnaast heeft een aannemer op de openbare markt minder kans om het werk te verkrijgen.

De heer Duivesteijn: Het binnen de raming blijven door iedereen is dus eigenlijk bedoeld om te voorkomen dat een opdrachtgever openbaar gaat aanbesteden, waarmee de uitnodiging vervalt?

De heer Swank: Dat is een van de redenen. Je hebt liever een onderhandse uitnodiging dan een openbare, want je hebt sowieso veel meer kans in de onderhandse sfeer. De opdrachtgever heeft ook voordelen door onderhands aan te besteden. Hij kan over het algemeen zelf bepalen welke bedrijven hij uitnodigt. Dat zijn bedrijven die de gemeente of de provincie al meer heeft meegemaakt en waar hij vertrouwen in heeft. Als hij een

bestek, zeker voor kleinere werken, echt goed moet voorbereiding [**NB:** vermoedelijk is bedoeld «voorbereiden»], kost hem dat veel meer dan wanneer hij onderhands met een stukje werkomschrijving aanbesteedt.

En:

De heer **Swart:** In het algemeen maken de opdrachtgevers hun raming niet bekend, maar als je lang in het circuit zit, kun je vrij nauwkeurig berekenen hoe hoog die raming is. Het UAR schrijft voor dat een opdrachtgever een aannemer niet mag weigeren als hij een overschrijding heeft van minder dan 10% van de raming.

Overigens is het zo dat ambtenaren, ingenieurs en adviseurs er juist ook een belang bij kunnen hebben om een verkeerd, namelijk juist een te lage, prijs naar de markt te laten «lekkert». Indien de aannemers hun gedrag inderdaad afstemmen op de raming van de aanbestedende dienst, dan komen zij op deze wijze van een koude kermis thuis. Zij schrijven dan immers te laag in.

De heer **Van der Staaij:** Even een vraagje over de ramingen. Gebeurde het wel eens dat u de raming kende en dat u wist dat zij hoger was dan wat u zelf als kostprijs had berekend?

De heer **Groen:** Nou, ik heb al zo veel ramingen gehoord. Er zijn ook wel opdrachtgevers die de kunst verstaan om je een bedrag te vertellen om ervoor te zorgen dat je laag genoeg blijft. Het is ook een kunst om de ander op het verkeerde been te zetten. Als je een miljoen hebt, kun je ook zeggen dat je een raming van 800 000 hebt. Dat kan ook. Je moet ervan uitgaan dat je altijd dingen bepaalt vanuit je eigen begroting. Dat kan niet anders. Een ander kan voor jou niet een werk uitrekenen. Dat moet je zelf doen. In heel veel gevallen kwam dat gewoon overeen met hetgeen je uiteindelijk bij een opdrachtgever neerlegde.

Indien aannemers er daadwerkelijk belang bij hebben om de raming in handen te krijgen kan er een sfeer van collusie en corruptie ontstaan. Een gevolg daarvan kan zijn dat de ambtenaar wordt beloond teneinde de ramingen hoog te houden. Stel bijvoorbeeld dat een werk normaal geraamd zou worden op 5 miljoen gulden, maar de ambtenaar zet 6 miljoen in de boeken. Dit heeft tot gevolg dat bij een ophoging van de inschrijfsom van de aannemer tot die 6 miljoen er teveel wordt betaald door de aanbestedende dienst. De «beloning» van de ambtenaar (of ingenieur of een andere adviseur van de opdrachtgever) bestaat dan bijvoorbeeld uit het ontvangen van een percentage van de extra ophoging.

De heer **Ten Hoopen:** Kan een individuele ambtenaar daadwerkelijk een raming hoog houden? Blijkt dat uit uw onderzoek? Of heeft de ambtenaar daarvoor altijd een cultuur en een structuur nodig?

De heer **Joling:** Ik wil een breder antwoord geven. Ik maak onderscheid tussen twee situaties. De ene situatie houdt in dat buiten de ambtenaar, buiten de opdrachtgever, buiten de gemeentelijke of de publieke organisatie om ramingen kunstmatig hoog worden gehouden zonder dat de desbetreffende ambtenaar daar iets van weet en zonder dat de gemeente daar enig baat bij heeft. Dan gebeurt zoiets dus buiten de organisatie. De andere situatie houdt in dat een raming kunstmatig hoog wordt gehouden met het oog op die zogenaamde potjescultuur. Dat zijn twee verschillende verschijningsvormen. Er zit een essentieel verschil tussen de ene en de andere vorm.

De heer Ten Hoopen: Maar de essentie van mijn vraag is: kan een individuele ambtenaar zelfstandig een raming hoog houden? Wij hebben het nu namelijk over betalingen aan een ambtenaar.

De heer Joling: In overleg met het betrokken bouwbedrijf: ja.

Overigens is het de vraag wat nu precies de werkelijke waarde van de raming van de opdrachtgever is. Deze weet immers – zeker indien het een incidentele aanbesteder is – niet altijd precies hoe de markt in elkaar zit. Indien door een gebrek aan kennis de raming te hoog of juist veel te laag wordt ingeschat, heeft deze uiteraard maar een beperkte waarde.

De heer Ten Hoopen: Als u nu kijkt naar de ramingen, dan zou u kunnen zeggen dat uw ramingen marktconform zijn. Zijn de ramingen van de Rijksoverheid, de provincie en gemeenten dan boekenconform?

De heer Ter Hoeve: Ja, ik denk dat u dat goed uitdrukt. Ik denk dat onze opdrachtgevers over het algemeen ook moeite hadden om de markt in te schatten. Ik heb in de praktijk wel eens meegemaakt dat wij bij inschrijving volgens onze opdrachtgever te duur waren. Als je dan de begroting naast elkaar legde, dan kwam je dat verschil eigenlijk niet tegen. Aan het eind van de begroting kwam dan de aap uit de mouw. Dan had de betreffende opdrachtgever gedacht dat de markt slecht was en dat er maar eens tien of twintig procent afgetrokken moest worden. Marktwerking, zo noemde hij dat aan het einde van de begroting. Het is voor een opdrachtgever natuurlijk heel moeilijk in te schatten wat de marktwerking is.

In de subparagrafen over het vooroverleg is een aantal belangrijke onderwerpen besproken, waaronder de verschillende markten voor openbaar en onderhands aanbesteden, de werking van het vooroverleg, de verschillende cijfers en prijzen en tot slot het belang van de raming. Een belangrijke vraag die overblijft is de vraag wat nu het doel van dit alles is. Alvorens daarop in te gaan worden eerst enige conclusies over het belang van de raming getrokken.

Conclusies

1. Bij de bepaling van de inschrijfprijs kan de raming een rol spelen. Deze is vaak op volstrekt rechtmatige wijze – via openbare stukken – te verkrijgen.
2. Medewerkers van aanbestedende diensten, in de GWW-sector veelal ambtenaren, kunnen informatie over de raming laten lekken. Dat kunnen zij doen omdat ze om hen moverende redenen graag willen dat de aannemers om en nabij de raming inschrijven. Dat geeft dan geen extra «gedoe».
3. Aan het onder 2 genoemde kunnen verschillende belangen ten grondslag liggen. Bijvoorbeeld het feit dat vertraging in de procedure dient te worden vermeden. Dat praat het handelen, het lekken echter nog niet goed. Daarnaast kan er worden gelet in een sfeer van collusie en corruptie.
4. Naast medewerkers van aanbestedende diensten, zoals gezegd zijn dat in de GWW-sector veelal ambtenaren, kunnen ook anderen er belang bij hebben informatie over de raming te lekken. Bijvoorbeeld ingeschakelde ingenieursbureaus en/of andere adviseurs van aanbestedende diensten.
5. De onder 3 en 4 genoemde betrokkenen kunnen ook andere belangen hebben om te lekken. Zij kunnen bijvoorbeeld bewust een te laag cijfer aan de markt doorgeven teneinde partijen te bewegen zo laag mogelijk in te schrijven.

6. De raming is in bepaalde gevallen met name van belang omdat de aanbestedende dienst gehouden is met die partij in zee te gaan die als laagste heeft ingeschreven, mits deze niet meer dan 10 procent boven de raming heeft ingeschreven.
7. De waarde van de raming moet niet worden overdreven. Veiligheidshalve zal een aannemer bovenal zijn «eigen plaatje» willen schetsen.

3.1.5 Het doel van het vooroverleg

*De heer **Terlingen**: Er zijn vier gronden. De eerste is risicobeperking. De tweede is verdeling van de markt. De derde is vergoeding van de bestedingskosten. De vierde is een zo groot mogelijk deel in de winst binnenhalen.*

Het vorenstaande citaat toont een viertal belangrijke redenen waarom het systeem van vooroverleg in stand werd gehouden. Elke aannemer wil zijn «tent» draaiende houden, ofwel zijn materieel en personeel continu inzetten. Dat kan door de markt zodanig onderling te verdelen dat de kosten worden vergoed (calculatie-, offerte- of rekenkosten) of worden geminimaliseerd (door de markt in regio's te verdelen waardoor de verplaatsingskosten van personeel en materieel kunnen worden beperkt). Onderling overleg kan voorts bijdragen aan het inperken van de risico's.

De hoofdredenen die het voornoemde viertal overstijgt betreft het streven naar continuïteit. Dat streven kan het beste worden gerealiseerd in een markt die stabiel is. De belangrijkste reden waarom dat deel van de aannemerij dat deelnam aan het vooroverleg erin slaagde om die stabiliteit te bereiken, heeft – wederom – te maken met het feit dat aanbestedende diensten veelal selecteren op het criterium van de laagste prijs. Voor de belastingbetaler wellicht gunstig, maar voor de aannemerij een prikkel om prijsafspraken te maken teneinde elkander niet kapot te concurreren.

*De heer **De Wit**: Hoe komt zo'n vooroverleg tot stand? Wie doet daaraan mee? Hoe weten mensen wie er komt en waar men moet zijn?*

*De heer **Van de Pol**: Om dat goed te vatten, denk ik dat het belangrijk is dat u het structuurkenmerk van de sector oppakt. In onze branche is het gebruikelijk om in dit soort gevallen overleg te doen. Dat is iets wat al decennia zo is. Dat heeft te maken met de manier waarop de contracten tot stand komen. In 80% tot 90% van de gevallen is de overheid opdrachtgever. De overheid besteedt aan op basis van prijs. Dat is altijd al een probleem geweest voor de sector. In een normaal bedrijfskundig boek kun je zien dat er een aantal manieren is om je als onderneming te onderscheiden. Elk marketingboek begint in het eerste hoofdstuk met de marketingmix. Dat is iets wat in onze sector niet kan; je kunt alleen concurreren op prijs. Dat zorgt ervoor dat aannemers in een negatieve spiraal naar beneden worden gebracht. De prijs van dinsdag is altijd lager dan de prijs van maandag en die van woensdag is weer lager dan die van dinsdag en een week later kun je absoluut niet meer leven van het bedrag waarvoor je eigenlijk een prijs neerlegt.*

*De heer **De Wit**: Dus het overleg gebruikte u normaal om afspraken te maken over die prijs?*

*De heer **Van de Pol**: Ja, over de prijs en gezien in het licht van de continuïteit van het bedrijf. In het verleden zijn daar spelregels voor uitgevonden om dat probleem te bestrijden. Die spelregels zijn nu verboden; dat weten wij natuurlijk ook. Wat dat betreft zit je als sector met een groot probleem, namelijk dat je weet dat er dingen gebeuren die niet mogen. Maar je komt niet uit de vicieuze cirkel, want als je als bedrijf besluit om daar uit*

te stappen, teken je onmiddellijk het einde-brevetje voor je onderneming. Immers, op het moment dat je niet meedoet in een overleg, komen er bizar lage prijzen tot stand en als je daar alleen maar van moet leven, dan is dat eenvoudigweg onmogelijk. Dat systeem houdt dus eigenlijk zichzelf in stand.

En:

*De heer **De Wit**: De vraag is vervolgens deze. Daar worden tijdens dat vooroverleg afspraken gemaakt, zoals in dit geval: u krijgt het werk; u mag als laagste inschrijven. Wat worden daar nu exact voor afspraken over gemaakt onder elkaar?*

*De heer **Van de Pol**: Het algemene principe – dat is in tegenstelling met de berichtgeving die er tot nu toe is – is dat de benadering is: wij schrijven in voor, wat wordt genoemd, de economisch verantwoorde kostprijs. Dat betekent dat de calculatie wordt gepakt, daar worden AK, winst en risico op gezet en dat is het bedrag dat de opdrachtgever moet betalen. Dat is normaal gesproken ook de raming. Wij noemen dat met een ander woord ook wel het beeld van de raming, namelijk wat wij denken dat een normale, economisch verantwoorde prijs is voor een werk, inclusief AK, winst en risico: wat je ervoor zou moeten hebben en waarvan je weet dat als je elkaar niet opzoekt, die prijs niet tot stand komt en dat je ten dode opgeschreven bent.*

Het vooraf bepalen van de prijs is een methode om de winst op peil te houden en daarmee de continuïteit van het bedrijf te verzekeren. Maar naast het winststreven kent de continuïteit nog een andere dimensie: het personeel en materieel moet aan de gang worden gehouden.

*De heer **De Wit**: De prijs is dus een belangrijk onderdeel van het vooroverleg. Zijn er nog andere bedoelingen met het vooroverleg? Om welke andere redenen behalve de prijs doet u dat nog?*

*De heer **Folkerts**: Voor de plek en de continuïteit van ons bedrijf, waar ik aan het werk kan en de tijd waarin. Kijk, wij kunnen niet op voorhand produceren, wij hebben geen fabriek en kunnen niet opstapelen. Wij moeten een continue stroom van opdrachten waarborgen voor onze werkgelegenheid.*

En:

*De heer **Van der Staaij**: Hoe belangrijk bij het al dan niet houden van vooroverleg is de vraag of de concurrentie te overzien valt?*

*De heer **Ter Hoeve**: Die is secundair. De belangrijkste vraag is in hoeverre jij de markt interessant vindt om te regelen of te beïnvloeden.*

*De heer **Van der Staaij**: Waar hangt dat vanaf? Kunt u iets meer factoren noemen, waardoor u zelf ook weet of er wel of niet vooroverleg is?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat kan ik wel enigszins. Het blijft een beetje een gevoelskwestie, maar ik werk bij een bedrijf dat als hoofdactiviteit heeft het produceren en verwerken van asfalt. Als er veel asfalt in een bestek zat, hadden wij meer belang bij enig vooroverleg dan bij het herstraten van een pleintje bij mij thuis voor de deur, als u begrijpt wat ik daarmee bedoel. Het hing van de orde van grootte van het werk en de ingewikkeldheid van het werk af.*

*De heer **Van der Staaij**: Welke rol speelt asfalt hierin precies?*

*De heer **Ter Hoeve**: Wij hebben enorme investeringen gedaan in onze asfalmolen en ons asfaltverwerkingsmateriaal, dus die willen wij graag zo goed en zo productief mogelijk inzetten. Dat is de rode draad die door het hele proces loopt. Als je asfalmachines stilstaan of, nog erger, je asfalmolen stilstaat, heeft dat enorme consequenties voor het bedrijf.*

*De heer **Van der Staaij**: Dat is de belangrijkste reden waarom er juist bij asfalt van uw kant werd gechecht aan vooroverleg?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat klopt.*

Eén van de doelen van het vooroverleg is te komen tot een stabiel prijsniveau waardoor een acceptabel winstniveau kan worden behaald. Men claimt in feite een bedrag waarop men ook recht meent te hebben. Men ziet het dan ook niet als prijsopdrijving of benadeling van de opdrachtgever.

*De heer **De Wit**: U zegt dus dat in het vooroverleg bij de aanbestedingen in ieder geval geen sprake is van een opdrijving van de prijs, omdat u ongeveer weet wat de raming is en daarnaar wordt geschreven. Maar bepaalt u daarmee de prijs dan niet in het vooroverleg?*

*De heer **Folkerts**: Dat klopt.*

*De heer **De Wit**: Dat is ook een van de bedoelingen van het vooroverleg?*

*De heer **Folkerts**: Het is de bedoeling om met ons bedrijf een bepaald rendement te halen. Wij moeten met de andere inschrijvers toch aan een bepaald bedrag komen voor de AK en we zullen voor een bepaald bedrag moeten inschrijven om die te halen. Dat is onze strategie. Ik heb het nodig ook, we gaan niet zomaar iets ophogen of plussen. Nee, dat werkt niet zo.*

Het op peil houden van de winsten (en daarmee het verzekeren van de continuïteit) kan ook door de risico's te beperken. Door onderling af te stemmen is het mogelijk dat diegene die de risico's te laag inschat en daardoor te laag schrijft wordt gecorrigeerd en zich kan terugtrekken.

*De heer **Swank**: Eigenlijk is het op een bepaalde manier toch vrij snel – het klinkt impopulair – ondergronds gegaan. Ik kan er wel omheen draaien maar het gebeurde gewoon. Men wilde elkaar gewoon zien, zaken afstemmen en voorkomen dat men in valkuilen zou vallen. Je kon ook een rekenfout maken. Als je echt een rekenfout in een werk had gemaakt, bestond bij de WAC het recht om niet te schrijven of als hoogste; ik weet het niet eens meer precies. Je hoefde in ieder geval niet op het bedrag te blijven staan.*

*De heer **Duivesteijn**: Je kon je terugtrekken.*

*De heer **Swank**: Je kon je terugtrekken qua schrijven. Het kwam best wel eens voor dat er een dikke fout in zat. Indertijd waren er nog geen computers. Ik heb het wel eens meegemaakt dat een calculator van ons calculatiebladen moest optellen waarop het werk werd uitgerekend en dat hij vergat, een blad mee te tellen. Ik weet dat nog heel goed want het was het blad waarop het asfalt stond. Ten opzichte van straatwerk is dat relatief duur. Je werd dus vliegend aannemer als je dat niet in de gaten had. Er is dus wel eens een overleg geweest waarbij ik mij heb teruggetrokken en niet heb geschreven.*

*De heer **Duivesteijn**: Als zo'n fout wordt gemaakt, is dat dramatisch voor een aannemer; je praat dan waarschijnlijk over tonnen.*

*De heer **Swank**: Ja, het ging toen volgens mij over 200 000 gulden. Op een werk van 1 mln of 700 000, 800 000 gulden is dat verschrikkelijk veel. Later is wel eens voorgekomen dat je – dat geldt zeker voor de grotere bedrijven – zelfs als er een aantoonbare fout was gemaakt, aan je prijs werd gehouden door de opdrachtgever. Anders werd je vijf jaar uitgesloten van werk. Als je af en toe ergens werkt, is dat nog wel overkomelijk in verhouding tot een verlies. Zo zitten wij echter niet in elkaar; wij doen het dan toch en dan ben je gewoon een hoop geld kwijt.*

*De heer **Duivesteijn**: Een belangrijk motief om ondergronds te gaan was dus de mogelijkheid om fouten in zo'n calculatie te corrigeren.*

*De heer **Swank**: Nou ja, «ondergronds». Het gebeurde lang niet altijd; het gebeurde wel en het gebeurde niet. Dat hing ook van het soort werk af.*

*De heer **Duivesteijn**: Welke soorten werk waren in de wegenbouwsector interessant om ondergronds te gaan?*

*De heer **Swank**: Het was in ieder geval een belangrijke factor dat je je eventueel kon terugtrekken als je echt een fout had gemaakt; dat is het antwoord op uw vorige vraag.*

Uiteraard heeft ook een opdrachtgever er belang bij dat de aannemerij tot een correcte risico-inschatting komt. Immers indien de risico's niet juist worden ingeschat waardoor er door een aannemer verlies wordt geleden en diens continuïteit in gevaar komt, kan dit ook gevolgen hebben voor de uitvoering van het werk; zowel qua planning als kosten.

Het is echter de – retorische – vraag of je de behartiging van de belangen van aannemers en aanbestedende diensten eenzijdig in handen van de aannemerij kan en mag leggen. Het is evengoed denkbaar dat de aanbestedende dienst, die tijdens een aanbesteding constateert dat de laagste inschrijver in verhouding tot zijn collega's veel te laag inschrijft, actie onderneemt. Indien de aanbestedende dienst meer inzicht zou kunnen krijgen in de biedingen van allen is het ook mogelijk de risico-inschattingen te vergelijken en eventueel met de laagste inschrijver nader te overleggen. Dat zou ertoe kunnen leiden dat deze zichzelf terugtrekt. Voorts zou een voorziening tot stand kunnen komen waarbij de aanbestedende dienst het recht krijgt de laagste inschrijving te weigeren indien deze kan objectiveren dat er vermoedelijk te laag is ingeschreven.

Hoe het ook zij, laten we terugkeren naar de doelen van het vooroverleg. Een daarvan is het verdelen van de markt. Eerder kwam het gebieds- en klantrespect al aan de orde.

*De heer **Van der Staaij**: Hoe werd bepaald wie uiteindelijk het werk kreeg?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat hing een beetje van de soort besteding af. Er waren twee redenen om een bedrijf de voorkeur te geven: of je had een schuld in werk aan ze of het was een typische klant van de collega-aannemer, dat speelde ook een zekere rol. Het is altijd moeilijk goede voorbeelden te noemen, maar wij hebben jarenlang in bepaalde plekken geen werk aangenomen, omdat het accent voor dat soort werkzaamheden bij een collega-aannemer lag. Omgekeerd respecteerden zij ons gebied.*

*De heer **Van der Staaij**: Het kon dus afhangen van het typische werk of het werkgebied van een bepaalde aannemer of je aan de beurt was in de onderlinge verhouding tot elkaar?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ja, en de verhouding tussen de desbetreffende aannemer en de klant, daar kon het ook van afhangen.*

Maar ook bij de marktverdeling speelt de continuïteit een belangrijke rol.

*De heer **Duivesteijn**: Het hele circus waar wij het dan over hebben, is in uw opvatting eigenlijk alleen maar marktverdeling, het verdelen van de markt onderling.*

*De heer **Groen**: Ja. En werkgelegenheid. Een werk claimen op het moment dat het je uitkomt en dat je er aan toe bent.*

Daarnaast kleeft er nog een kostenaspect aan de marktverdeling: personeel en materieel hoeft zich slechts over relatief korte afstanden te verplaatsen. Dat is kostenefficiënt. Dat kan leiden tot meer winst bij de aannemers, het zou echter ook tot uitdrukking kunnen komen in lagere biedingen in de richting van aanbestedende diensten. Maar of dat laatste ook daadwerkelijk is gebeurd, is nog maar de vraag.

Tot slot zou het systeem van vooroverleg zijn bedoeld om te komen tot een onderlinge vergoeding van offerte-, calculatie- of rekenkosten. De klacht van de aannemerij is dat er per werk meerdere partijen rekenen – en dus kosten maken – terwijl er maar één het werk gegund krijgt. Hoewel dit feitelijk juist is, is nu juist de horizontale vergoeding, ofwel die tussen aannemers, van dergelijke kosten verboden. In het verleden was een dergelijke vergoeding niet alleen gebruikelijk maar in Nederland ook

toegestaan. Door de Europese SPO-beschikking is één en ander echter in een ander daglicht komen te staan. Dientengevolge is het systeem van horizontale vergoedingen ondergronds voortgegaan.

De heer De Wit: Wat was dat voor bedrag dat ik aan u schuldig was?

De heer Wouda: Nou, dat kan variëren van....

De heer De Wit: Nee, het gaat niet om de hoogte. Waar is dat bedrag op gebaseerd?

De heer Wouda: Op calculatievergoedingen.

De heer De Wit: Dat weet u zeker?

De heer Wouda: Ja, dat weet ik zeker. Ik zat er zelf bij, toch?

De heer De Wit: Ja, u hebt gezegd dat u erbij was. Wij hebben namelijk ook gehoord dat voor 1992, toen de WAC bestond, voorvergaderingen plaatsvonden waarin afspraken gemaakt werden.

De heer Wouda: Ik moet u teleurstellen als u over dat onderwerp begint. Ik heb nooit aanbestedingen gedaan. Daar ben ik nooit bij geweest. Ik weet ook niet wat daar afgesproken is. Dat is mij volslagen onbekend.

De heer De Wit: Maar daarom vraag ik u ook: wat was dat voor bedrag? Niet de hoogte, maar U zegt dat het calculatievergoedingen zijn. Mijn vraag was: weet u zeker dat er in die bedragen niet ook andere afspraken zaten?

De heer Wouda: Nee. Ik heb steeds een consistent beleid gevoerd: een woord van de accountant dat ik graag overneem. Mijn beleid is in die tijd, toen ik verantwoordelijk was voor dit soort zaken, steeds geweest: het zijn rekenvergoedingen en als zodanig worden die ook geadministreerd.

De heer De Wit: U ging ervan uit dat de bedragen die u voorgeschoteld werden rekenvergoedingen waren.

De heer Wouda: Ja.

Vanuit de praktijk wordt gesteld dat het onderling vergoeden van rekenvergoedingen de afgelopen jaren ondergronds is gecontinueerd. Het is dan ook wellicht het beste de claimrechten te koppelen aan het aspect rekenvergoedingen. Dit biedt de meeste houvast. Beiden zijn in kwantitatieve zin uit te drukken, dat is een stuk moeilijker voor de andere aspecten (prijsafspraken, risico-inperking en marktverdeling). Het cumulatieve effect daarvan is wel te benaderen. Kijken we immers naar het percentage dat in het verleden, toen de horizontale verrekening nog wel was toegestaan, voor rekenvergoedingen werd gehanteerd en vergelijken we dat met het percentage aan claimrechten dat in de ons ter beschikking staande schaduwadministraties naar voren komt, dan zou weleens kunnen blijken dat laatsbedoeld percentage hoger is dan het percentage dat in het verleden gold. We komen daar in hoofdstuk 4 op terug.²

Conclusies

1. De doelen van het vooroverleg zijn in abstracto gelegen in het continuïteitsstreven van betrokken ondernemingen. Zij worden in concreto uitgewerkt in de navolgende punten:
 - prijsbeïnvloeding (of wellicht beter: prijsstabilisatie) door het maken van prijsafspraken teneinde te komen tot een – naar de mening van de betrokken aannemers – redelijk rendement;
 - risico-inperking;
 - marktverdeling;
 - onderlinge vergoeding inschrijfkosten.
2. De uit het vooroverleg voortvloeiende prijsafspraken, risico-inperking en marktverdeling zijn sowieso in strijd met de bedoeling van de Mededingingswet, namelijk dat er zoveel mogelijk sprake dient te zijn van een vrije markt met gelijke kansen voor eenieder.

² Zie ook het rekenvoorbeeld in paragraaf 2.4.3.

3. De horizontale rekenvergoedingen zijn sinds de SPO-beschikking verboden.
4. De berekening van claimrechten kan nog het beste worden gerelateerd aan het aspect rekenvergoedingen. Omdat een deel van de bouwnijverheid «ondergronds» is doorgegaan met een extra-comptabel systeem van onderlinge vergoedingen is het niet onwaarschijnlijk dat het ondergrondse systeem tot extra prijsopdrijving – dus bovenop de verboden horizontale rekenvergoedingen – heeft geleid. Het voorheen toegestane percentage aan onderling te vergoeden rekenvergoedingen kan een goede «benchmark» vormen om het effect daarvan in kwantitatieve zin te duiden. We komen daar in hoofdstuk 4 uitgebreider op terug.

3.2 Schaduwadministraties

In deze paragraaf wordt allereerst kort ingegaan op het begrip schaduwadministratie, op het vertrouwelijke karakter en het al dan niet vernietigen ervan na de Zembla-uitzending van 9 november 2001 (paragraaf 3.2.1). Vervolgens komen er diverse vormen – staffels geheten – aan de orde waarin de administratie werd gevoerd (paragraaf 3.2.2).

3.2.1 Inleidend

Reeds in het inleidend hoofdstuk werden kanttekeningen geplaatst bij het begrip schaduwadministratie, een term die inmiddels wijdverbreid is. Een schaduwadministratie is een administratie die extra-comptabel wordt bijgehouden en die geen onderdeel uitmaakt van het regulier administratief proces waarvan de vastleggingen toegankelijk zijn voor bijvoorbeeld de interne controle, de (externe) controlerend accountant en de fiscus. In zekere zin is dit deel van de administratie dan ook geheim. Verondersteld mag worden dat het geheime karakter zonder meer te maken heeft met de aard van de aantekeningen die we in de schaduwadministraties aantreffen. Deze hebben namelijk te maken met onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid. Onregelmatigheden die betrekking hebben op zaken als marktverdeling, prijsafspraken, prijsopdrijving, onderlinge verrekeningen en valse facturen. Niet alleen uit de aard van de aantekeningen kan het geheime karakter worden afgeleid. Wij noemden reeds het feit dat de schaduwadministratie geen onderdeel van het regulier administratief proces uitmaakt. Daarenboven komt dat de schaduwadministratie niet op de bedrijfslocatie maar doorgaans op een privéadres wordt bijgehouden en bij een werknemer thuis of in een auto wordt bewaard.

*De heer **Smulders**: U voerde een vrij beperkte administratie; die hield u voor zichzelf bij. Waar bewaarde u die administratie?*

*De heer **De Bie**: Die bewaarde ik in mijn auto of thuis.*

En:

*De heer **Van der Staaij**: Waar hield u die administratie bij?*

*De heer **Ter Hoeve**: Thuis.*

*De heer **Van der Staaij**: Wat was de reden dat u die thuis bijhield?*

*De heer **Ter Hoeve**: Omdat het toch een vertrouwelijk stuk was. Wij wilden niet dat iedereen daar zo maar inzicht in zou hebben.*

De reden waarom de schaduwadministratie niet op de bedrijfslocatie wordt bewaard laat zich raden: men beseft binnen de branche zelf ook wel dat een en ander illegaal is. We zullen daar in paragraaf 3.5 nog op terugkomen.

*De heer **Van der Staaij**: Waarom werd deze administratie wel mee naar huis genomen?*

*De heer **Ter Hoeve**: Er hing toch een zekere sfeer omheen. Dat kan u zich ongetwijfeld voorstellen.*

*De heer **Van der Staaij**: Hing er een sfeer omheen van: dit mag niet?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ja. Ik kan er omheen draaien, maar De heer **Van der Staaij**: Was het besef van het illegale karakter ervan de reden om de administratie thuis te bewaren en bij te houden?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ja.*

Vanwege het illegale karakter is het ook niet verwonderlijk dat er schaduwadministraties zijn vernietigd na de Zembla-uitzending van 9 november 2001 waarin het bestaan van dergelijke administraties publiek werd.

*De heer **Smulders**: Waar is die administratie nu?*

*De heer **De Bie**: Ik denk dat ze verbrand is want ik heb haar weggegooid.*

En:

*De heer **De Bie** (...) Ik heb dat in maart 2002 gedaan toen er invallen in bouwbedrijven werden gedaan en mensen thuis werden opgepakt. Ik ben daar erg van geschrokken en ben toen tot dat besluit gekomen. Bovendien had een en ander geen waarde meer omdat die praktijk verboden was, ook door de hogere directie van Ballast Nedam. Ik heb toen besloten om de administratie weg te gooien. Ik heb ook een gezin en dat belast ik liever niet met dat soort zaken.*

Maar niet iedereen vernietigde de stukken. Binnen sommige ondernemingen is er bewust voor gekozen de relevante stukken te bewaren (en deze later ook – desgevraagd en desgevorderd – te overhandigen aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid).

*De heer **Van der Staaij**: Hebt u ook de aanvechting gehad om die schaduwboekhouding na de Zembla-uitzending in de papierversnietiger te stoppen?*

*De heer **Ter Hoeve**: Nee, die aanvechting heb ik niet gehad, omdat binnen HBG Civiel, in ieder geval binnen de regio west/noord, afgesproken is om dat niet te doen. De achtergrond is – het is een heel klein beetje speculeren – dat wij van mening zijn, hoewel het wat moeilijk is om dat voor dit college te zeggen, dat het allemaal nog wel zou kunnen meevallen, wat wij wellicht aan de hand van die boekhouding zouden kunnen aantonen.*

*De heer **Van der Staaij**: U wilde gewoon maar open kaart spelen en laten zien wat er voor afspraken gemaakt zijn. Is dat ook de reden dat u ons die schaduwadministratie heeft overgelegd?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat klopt.*

3.2.2 Staffels

Eerder zagen we dat de onderlinge afspraken leiden tot het registreren

van de omzetrechten en de claimrechten in geld. Dit heeft plaats via twee hoofdvormen: de omzetstaffel (paragraaf 3.2.2.1) en de geldstaffel (paragraaf 3.2.2.1). Hoewel deze lijken te verschillen blijkt in de praktijk dat er – middels een zekere verdeelsleutel – ook een bepaalde samenhang tussen de staffels aanwezig is (paragraaf 3.2.2.3). In dit deel van het rapport zullen we ook ingaan op een variant op de hoofdvormen: de projectstaffel (paragraaf 3.2.2.4).

3.2.2.1 Omzetstaffel

In een omzetstaffel wordt tussen partijen bijgehouden wie een bepaald werk mag uitvoeren en voor welke prijs. De aannemer die een werk krijgt kan omzet realiseren, zijn collega's dus niet. Omdat zij wel genodigd zijn voor een aanbesteding claimen zij als het ware het recht op een deel van de omzet. Eerder werd dit toegelicht aan de hand van het navolgende citaat en het daaraan gekoppelde cijfervoorbeeld.

*De heer **De Wit**: U komt bij elkaar en spreekt met elkaar af wie voor een werk aan de beurt is. Wat betekent dat voor degenen die niet aan de beurt zijn?*

*De heer **Folkerts**: Die bouwen daarmee een tegoed op.*

*De heer **De Wit**: Hoe moeten wij dat tegoed zien? In geld?*

*De heer **Folkerts**: Nee, niet in geld. Wij deelden de aanneemsom door het aantal deelnemers.*

In feite wordt in het voorgaande citaat kort besproken hoe de opbouw van omzetrechten werkt. Stel er is een werk dat een omzet van 5 miljoen euro genereert. Er is vooroverleg over dit werk waaraan door vijf aannemers (A, B, C, D en E) wordt deelgenomen. Ieder heeft binnen het «kartel» recht op een vijfde deel van de omzet. Indien partij A de klus krijgt komt hij op min vier miljoen, zijnde de aanneemsom van 5 miljoen euro minus zijn aandeel van 1 miljoen euro. Hij komt op min vier miljoen omdat de partijen B tot en met E ieder 1 miljoen aan omzetrechten tegoed hebben. Bij een volgend werk zal in beginsel niet partij A, maar één van de anderen aan de beurt zijn.

*De heer **Van der Staaij**: Kunt u toelichten wat er in die schaduwadministratie stond?*

*De heer **Ter Hoeve**: Wij hielden bij wat wij weggaven en wat wij terugkregen. Onze administratie hield niet veel meer in dan een ruilbeurs voor werken. Wij probeerden net zoveel werk weg te geven als wij kregen en wij streefden daarin redelijke verhoudingen na. Hiervoor is ooit een systeem bedacht dat als volgt werkte: je wordt met zijn zessen voor een werk uitgenodigd, de opdrachtgever gunt dan schijnbaar ieder bedrijf blijkbaar dat werk. Je hebt allemaal even veel recht, dus in wezen heb je recht op een zesde deel van het werk. Wij schreven op: aangenomen door bedrijf y voor 500 000 gulden. Wij zijn met zijn vijven, dus iedereen bouwt een claimrecht op van 100 000 gulden. De partij die het aannam had natuurlijk 100 000 gulden in claimrecht gekregen. Dit systeem had als voordeel dat je een gewicht toekende aan het aantal aannemers dat meedeed. U kunt zich voorstellen dat het makkelijker was als je met drie aannemers voor een werk zat, dan als je er met tien zat. Daarnaast erkende je dat iedereen die was uitgenodigd voor een werk gelijke rechten had. Het maakte niet uit of het een klein of een groot bedrijf was.*

*De heer **Van der Staaij**: Er werden dus claimrechten opgebouwd. Hoe kwam u tot die bedragen die u op die staffel noteerde?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat waren de aanneemsommen van de laagste inschrijver.*

De omzetstaffel wordt onder meer bijgehouden voor wat betreft de onderhandse werken. In de schaduwadministratie van Koop Tjuchem wordt dan ook gesproken over de «staffel OH» ofwel de staffel voor onderhandse werken.

*De heer **Spaargaren**: Wij hebben een omzetstaffel van werken die wij elkaar geven en die je van elkaar krijgt. Dat systeem is u hier uitgelegd. Je deelt de aanneemsom door het aantal deelnemers bij een onderhandse besteding. Daar krijg je een omzetstaffel uit. (...)*

*De **voorzitter**: Wat betekent «staffel OH»?*

*De heer **Spaargaren**: Staffel onderhands. Dat zijn onderhandse werken. Ik weet toevallig dat wij in Noord-Holland erg veel met werktegoeden werken en weinig met geld.*

3.2.2.2 Geldstaffel

Naast het bestaan van een omzetstaffel wordt er ook gewerkt met een staffel waarop afspraken in geld («claimrechten») worden bijgehouden. Overigens spreekt een aantal aannemers in dit verband liever over «pepernoten».

*De heer **Van der Staaij**: Hoe hield u deze afspraken voor uzelf bij?*

*De heer **Ter Hoeve**: Buiten het stukje dat u van mij gehad heeft -zeg maar de staffel-boekhouding – hadden wij ook nog een systeem om dit soort bedragen bij te houden.*

En:

*De **voorzitter**: Hij beheerde dus een systeem waarin dit type van afspraken, afspraken in geld, werd neergelegd?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ja.*

De geldstaffel is in principe bedoeld voor de markt van de onderhandse aanbestedingen. Tegenover het niet serieus meedoen aan een aanbesteding (lees: ervoor gaan om als laagste in te schrijven en dus ernaar streven om het werk te verkrijgen) stond een geldbedrag: de premie of afkoopsom.

*De heer **Duivesteijn**: Er was het systeem waarbij werk tegen werk wordt weggestreept. Dat is omzet. Er kon echter ook worden verrekend op andere manieren. Welke hebt u zelf meegemaakt?*

*De heer **Groen**: U praat nu over geld?*

*De heer **Duivesteijn**: Ik praat over alle mogelijke andere manieren.*

*De heer **Groen**: In de onderhandse aanbestedingsituatie kreeg je een bedrag als je een werk niet aannam. Als je op een andere keer het werk wel aannam, was je dat bedrag weer kwijt. Dat bedoel ik met verrekenen.*

De wijze waarop de afspraken tot stand komen kan variëren. Soms wordt het verschil tussen de blankprijs en de inschrijfprijs gedeeld door het aantal deelnemers aan de aanbesteding. Soms eist een partij een bepaald, vaak rond, bedrag; als tegenprestatie laat hij dan de aanbesteding lopen. Ook komt het voor dat een vast percentage in «de kantlijn» werd gezet.

*De heer **De Wit**: Hoe gaat dat in zijn werk?*

*De heer **Van de Pol**: In dit geval heeft dat bijvoorbeeld betekend dat wij ons verplicht hebben om ons winst- en risicopercentage in de kantlijn te zetten als een vergoeding voor de andere inschrijvers.*

*De heer **De Wit**: Over welk percentage praat u dan in dit geval van Kampen?*

*De heer **Van de Pol**: Ik heb daar geen aantekeningen meer van maar ik kan mij herinneren dat het in de orde van grootte van 3% tot 5% zat.*

*De heer **De Wit**: Wat wil dat nu zeggen als u 3% tot 5% in de kantlijn zet?*

*De heer **Van de Pol**: Dat van de prijs die je naar de opdrachtgever brengt – ook in dit*

geval was dat in onze beleving de prijs die tot stand was gekomen op basis van het principe van de economisch verantwoorde verkoopprijs – je een bedrag in de kantlijn zet waardoor een ander een volgende keer aan de beurt kan komen en dan streep je die twee bedragen tegen elkaar weg.

De heer **De Wit**: Dus degenen die de opdracht niet kregen, die het bouwwerk niet konden gaan uitvoeren, kregen een bedrag te goed dat bij een volgende ronde, bij een volgende aanbesteding, als een soort tegoed naar voren kwam?

De heer **Van de Pol**: Ja, zeg maar dat hij een stapeltje fiches krijgt om een volgende keer te kunnen inzetten.

De fiches waarover in het citaat wordt gesproken betreffen de claim-rechten of pepernoten die in het vooroverleg bij volgende aanbestedingen kunnen worden ingezet. Niet alle partijen komen elkaar echter regelmatig tegen en dat heeft tot gevolg dat vorderingen en schulden over en weer blijven staan. Daarnaast kan het zijn dat een bepaalde partij zoveel te vorderen heeft dat hij weleens «boter bij de vis» wil zien. Of juist diegene die een en ander verschuldigd is wil weer op nul uitkomen teneinde bij volgende aanbestedingen weer een kans op het werk te maken (hij zal zijn personeel immers aan het werk willen houden).

Vorenstaande heeft tot gevolg dat men zo nu en dan de boel moest vereffenen, egaliseren of «clearen». Daarvoor werden «aannemersclubs», de zogeheten egalisatiefondsen, gebruikt. Het OEF, ofwel het Oostelijk Egalisatiefonds, is daar een voorbeeld van.

De heer **Ten Hoopen**: Dat geld werd op een gegeven moment ook verrekend of betaald?

De heer **Ter Hoeve**: Ik ben er nooit bij geweest, maar ik weet dat er in het OEF afspraken werden gemaakt om dat te egaliseren.

De heer **Ten Hoopen**: Er is een systeem dat in de regio zijn vertaling krijgt. Moet ik dan begrijpen dat in het OEF de bedragen werden verrekend die in de regio niet verrekend konden worden en dan maar via de landelijke bedrijven werden verrekend?

De heer **Ter Hoeve**: Daar komt het in de praktijk wel op neer.

De heer **Ten Hoopen**: Dat waren dan de bedragen die u in de regio ten opzichte van elkaar in het werk niet meer kon verdelen en dan werd het naar het landelijke niveau gebracht, zodat daar een verrekening kon plaatsvinden tussen de grote bedrijven via een egalisatiefonds?

De heer **Ter Hoeve**: Ja, daar komt het in feite wel op neer.

Voordat we dieper op de systematiek van verrekenen zullen ingaan, dat komt in paragraaf 3.3 aan de orde, kijken we eerst naar het verband tussen de twee staffelvormen.

3.2.2.3 Eén pot nat?

Het beeld van de omzetstaffel past meer bij het «beurtensysteem» en leidt niet (direct) tot onderlinge verrekeningen in geld. De omzetstaffel wekt dan ook een vriendelijker – zo u wil «minder frauduleus» – beeld op dan de geldstaffel. De laatste lijkt immers meer op een ondergrondse registratie van vorderingen en schulden, ergo: echte geldbedragen, die op enig moment worden «gecleard».

Toch zijn de verschillen tussen de omzetstaffel en geldstaffel minder groot dan wordt gesuggereerd. In de praktijk komt het voor dat de staffels via een verdeelsleutel worden verbonden: indien bijvoorbeeld de geldstaffel te hoog oploopt kan er een bedrag worden overgeheveld naar de omzetstaffel.

De voorzitter: Hoe komt u op die factor 5 uit? Waar is die op gebaseerd?

De heer Spaargaren: Dat is een factor die in de aannemerij, om het geld om te zetten in omzet, geaccepteerd is. Het is een van de manieren om geld om te zetten in omzet.

En:

De voorzitter: Als u zegt «zet het om in omzet» dan wordt er altijd gerekend met de factor 5?

De heer Spaargaren: Over het algemeen wel, ja.

Het was kennelijk gebruikelijk om de staffels via een factor 5 aan elkaar te verbinden. In het geval er geld in omzet werd omgezet verkreeg diegene die een «vordering» had het «recht» op toekomstig werk. Het omgekeerde was echter ook wel het geval: een te hoge omzetstaffel kon in geld – of zo de aannemerij wil doen geloven: pepernoten – worden omgezet.

De voorzitter: Ik wil ten slotte nog met u naar één concreet project uit de schaduw-administratie van het bedrijf Koop. Dat is blad 429. Daar staat: «OH staffel saldo -/- 955 x 20% = Uitkeren Saldo aan NBM -/- 191 000,- OEF-1998 Afspraak d.d. 24-03-'97 JS/HvV».

De heer Spaargaren: Ja.

De voorzitter: Kunt u uitleggen wat dit voor een afspraak is?

De heer Spaargaren: Dit is de omgekeerde afspraak met die factor vijf, wat ik u net heb uitgelegd. Hier loopt de omzetstaffel heel erg uit de hand. Waarschijnlijk in een ander gebied in Nederland loopt dan de pepernotenstaffel een beetje uit de hand. Vervolgens zet je hier de omzet weer terug met een factor vijf naar pepernoten.

De voorzitter: Kunt u dat precies uitleggen? U zegt: de omzetstaffel loopt ergens in Nederland uit de hand. Wat gebeurt er dan?

De heer Spaargaren: Dan gebeurt er niks. Dan kijk je of je dat op de een of andere manier recht kan trekken door de tegoeden of de verschillen op een bepaalde manier te vertalen. Meer niet.

De voorzitter: Dan gaat u de tegoeden vertalen in pepernoten?

De heer Spaargaren: Als wij aan de ene kant een hele hoop werktegoed hebben en aan de andere kant pepernoten zouden moeten betalen, dan lig je twee keer in onbalans. Als je te veel pepernoten hebt, verhoog je die met een factor vijf. Dan wordt het omzet. Heb je te veel omzet en te weinig pepernoten, dan doe je het andersom.

Reeds uit dit laatste citaat blijkt dat waar over pepernoten wordt gesproken het feitelijk over geld gaat. Immers het inruilen van omzet – en dus winstpotentie – doe je niet voor niets. Pepernoten zijn weliswaar lekker maar vertegenwoordigen weinig geldswaarde. Zelfs in het geval het bijvoorbeeld 50 000 pepernoten betreft ...

Omzetrechten kunnen ook in de kantlijn worden gezet. In het geval dat dit aan de orde is kan aanvullend worden afgesproken dat diegene die een vordering – ofwel een recht op toekomstige omzet – heeft en desondanks niet binnen een bepaalde periode aan de beurt komt een boete («penalty») kan uitdelen. Deze wordt dan vervolgens op de geldstaffel meegenomen en kan in het kader van een egalisatiefonds worden verrekend.

De voorzitter: Betekent dit dat de verrekening van dit bedrag onder meer via het OEF verliep, dat Oostelijk egalisatiefonds?

De heer Ter Hoeve: Ja. Overigens kon er een tweetal financiële afspraken worden gemaakt. Ik houd het maar even bij dit voorbeeld. U zult in het systeem van Koop ongetwijfeld het begrip «kantlijn» tegen zijn gekomen. Het kwam wel eens voor dat je een werk weggaf, maar niet het blinde vertrouwen had daar iets voor terug te krijgen. Dan kon je daar een soort penalty op zetten door een bedrag in de kantlijn te zetten. Als je bijvoorbeeld binnen twee jaar niets terug had gekregen, had je recht op dat bedrag.

De voorzitter: Wordt dat dan uitbetaald?

De heer Ter Hoeve: Nee, het kwam dan in datzelfde egalisatiefonds terecht.

Aan de hand van de citaten is naar onze mening afdoende aangetoond dat de omzet- en geldstaffel zodanig samenhangen dat het in feite dezelfde systematiek betreft.

3.2.2.4 Projectstaffel

Het komt ook voor dat er ten aanzien van een project of werkzaamheden binnen een bepaalde regio een aparte staffel wordt gehanteerd. De reden daarvoor is dan gelegen in het feit dat het project een dusdanige omvang kent dat de reguliere staffels totaal uit de pas gaan lopen als het desbetreffende project daarin wordt meegenomen. Een voorbeeld van een projectstaffel is de Floriande-staffel die betrekking heeft op een project van 160 miljoen omzet.

De heer Van Velden: (...) Er is een afspraak gemaakt. Dat is hier neergezet in een geldbedrag. Iedereen deed mee met een werk en er werd gezegd dat het 160 mln gulden zou zijn. Op dezelfde manier als met de andere werken is daarover gesproken. Dit kon je niet op een normale staffelmanier doen, want dan zou je geen werk meer aannemen. Er is gewoon gezegd: wij gaan voor de kostprijs, de AK en een beetje winst inschrijven. De bedrijven zouden daar een bepaald percentage van krijgen, zodat zij dat op een ander moment misschien ergens anders konden inzetten.

Op het Floriande-project zal nader worden ingegaan in paragraaf 3.6.2.

Een voorbeeld van een regiogebonden staffel is de staffel van de Schiphol-acht. Deze wordt in paragraaf 3.4.3 besproken.

Conclusies

1. Binnen (een deel van) de bouwnijverheid wordt een tweetal hoofdvormen van staffels gehanteerd om onderlinge afspraken te registreren: de omzetstaffel en de geldstaffel.
2. De gemaakte afspraken vertegenwoordigen een geldswaarde, ook als het gaat om de omzetstaffel. De in het kader van deze staffelvorm gemaakte afspraken vertegenwoordigen immers een omzetwaarde en daarmee winstpotentie.
3. Het verhaal dat het in casu slechts om een registratie van pepernoten gaat kan reeds om die reden op deze plaats naar het «rijk der fabelen» worden verwezen. Een nadere onderbouwing voor deze stelling volgt in hoofdstuk 4.
4. Het binnen de branche gehanteerde onderscheid tussen de omzetstaffel en de geldstaffel is in zekere zin kunstmatig, hoewel de geldstaffel primair werd gebruikt voor de afspraken ten aanzien van onderhandse aanbestedingen.

5. In de praktijk blijkt er – al dan niet in bepaalde gevallen – een wisselwerking tussen de twee staffels te bestaan. Kennelijk is binnen de branche een factor vijf gebruikelijk om geldrechten te vertalen naar omzetrechten. Vice versa geldt kennelijk een factor van 1/5.
6. Staffelrechten kunnen worden ingezet in het vooroverleg. Zij verklaren mede het verschil tussen blankprijzen en de uiteindelijke inschrijfcijfers bij de aanbesteding.
7. Periodiek vinden er onderlinge verrekeningen plaats.

3.3 Verrekeningen

De onderling opgebouwde claimrechten worden door iedere aannemer voor zich bijgehouden; er bestaat geen centrale registratie. Periodiek komt men bijeen teneinde te bezien of de diverse administraties op elkaar aansluiten (paragraaf 3.3.1). Zo dat het geval is kan er op diverse wijzen worden verrekend (paragraaf 3.3.2). Een methodiek van verrekenen betreft het opmaken van facturen. Maar zijn dit dan ook valse facturen (paragraaf 3.3.3)? Tot slot is het van belang te bezien wat er na de beruchte Zembla-uitzending van vorig jaar met de openstaande saldi is gebeurd (paragraaf 3.3.4).

3.3.1 Bilaterale periodieke afstemming schaduwadministraties

Iedere deelnemer aan het systeem van onderlinge afspraken moet voor zichzelf bijhouden hoe «de vlag erbij hangt». De afspraken zijn niet altijd eenduidig en worden niet altijd even goed genoteerd. Periodiek moet er dan ook worden afgestemd.

De heer De Bie: Over het algemeen ging ik één keer per jaar met andere aannemers rond de tafel zitten om die overzichten naast elkaar te leggen.

En:

De heer Van der Staaij: Vindt er periodiek afstemming plaats over hetgeen u hebt geadministreerd?

De heer Van Velden: Met wie?

De heer Van der Staaij: Met andere bedrijven.

De heer Van Velden: Uiteraard. Incidenteel kwam het voor dat je nog een paar bedragen had staan. Dan probeer je dat met elkaar op te lossen. Er is een term gevallen waarom een beetje werd gelachen en gegniffeld. De een noemt het pepernoten en de ander noemt het monopoliegeld. De bedragen zijn gerelateerd aan aannemingssommen. Het ging om bedragen in de kantlijn, die in principe altijd wegvielen tegen elkaar. (...)

Een partij die een «schuld» heeft staan is minder gretig dan een partij die een vordering heeft als het gaat om het onderling afstemmen. Om die reden is de periodiciteit en zijn de initiatiefnemers moeilijk aan te geven. Het hangt er maar net vanaf hoeveel aandrang eenieder voelt om te verrekenen.

*De heer **De Bie**: Er was geen vaste organisator. Over het algemeen nam degene die van mening was dat hij moest ontvangen, het initiatief tot overleg. Degene die moest betalen nam natuurlijk niet het initiatief. Als een partij dacht dat hij moest ontvangen, kwam het voor dat hij de andere bedrijven belde, inclusief mijn persoon, om een afspraak te maken om zaken af te stemmen.*

En:

*De heer **De Bie**: Ik werd in een dergelijk geval opgebeld door een collega met het verzoek om af te stemmen: wij moeten afrekenen. Dat kwam één keer per jaar voor. Het sloeg ook wel eens een jaar over. Je maakte een afspraak, je ging samen om de tafel zitten en je liep samen de afspraken door.*

3.3.2 De wijze van verrekenen

Indien men het eens is over het saldobedrag van de onderlinge schulden en vorderingen kan tot verrekening worden overgegaan. Het uitgangspunt is bilateraal op een nul-situatie uitkomen door het tegen elkaar wegstrepen van werken; soms ontstaan er driehoeksverhoudingen (3.3.2.1). Mocht men bilateraal niet kunnen strepen dan bestaat er de mogelijkheid van de (regionale) egalisatiefondsen; deze zijn te karakteriseren als een «ruilbeurs voor schulden en vorderingen» (paragraaf 3.3.2.2). Nadat bilateraal, in een driehoeksverhouding of via een egalisatiefonds – de balans is opgemaakt heeft men de keuze tussen het doorschuiven van het saldo naar een later jaar (paragraaf 3.3.2.3) of tot het opmaken van een factuur, al dan niet met tegenprestatie (paragraaf 3.3.2.4 en 3.3.2.5).

3.3.2.1 Bilateraal of met meerdere partijen: strepen

Men streeft ernaar de werken bilateraal zo te verdelen dat er tijdens de afstemming uiteindelijk sprake is van een «nul-situatie», ofwel: beide partijen hebben een vordering die gelijk is aan de schuld. Mocht de onderlinge stand echter niet geheel glad lopen dan probeer je het saldo door te schuiven naar een volgende periode. De partij die een vordering heeft is dan in principe in die periode het eerst aan de beurt voor het aannemen van nieuw werk.

*De heer **De Bie**: In principe streefden wij naar «geen verschillen». Dat klinkt gek, maar aannemers wilden wegstrepen en een nulsituatie creëren. Een verschil in saldo probeerden wij daarom door te schuiven naar de toekomst.*

De onderlinge wijze van afstemming heeft plaats via het «strepen» of «clearen» van werken en tegoeden.

*De heer **Folkerts**: Op één of twee keer na wachtte ik gewoon tot ik dat weer kon strepen met iemand. Dat werd dan weer nul, waarna je er een streep doorheen zette, en dan was het weer gelijk.*

*De heer **De Wit**: U gebruikt weer die vakterm. Wat is strepen?*

*De heer **Folkerts**: Een bedrag dat ik had en een bedrag dat een ander had, laten we dan tegen elkaar wegvallen. Een andere term daarvoor is «clearen».*

Een bilaterale afstemming leidt niet in alle gevallen tot het op nul uitkomen. Ook kan het voorkomen dat partijen elkaar niet vaak tegen-

komen waardoor vorderingen en schulden te lang blijven staan. Soms is het dan nodig om een derde partij in de verrekeningen te betrekken. Er ontstaan dan driehoeksverhoudingen.

*De heer **Van de Pol**: (...) Iedereen had een stapel fiches. Daarmee ging je een aanbestedingstraject in. Afhankelijk van de hoogte van de stapel kon je kans maken op aanneming van het werk. De verkoopprijs werd bepaald aan de hand van de begroting en de stapel fiches bepaalde wie het werk aannam. Dat was de kern van het systeem. Op het moment dat je fiches tegoed had van een aannemer die je nooit tegenkwam, kon je proberen om met iemand die je wel vaak tegenkwam en die die andere aannemer ook vaak tegenkwam een afspraak te maken. Je kon met hem nagaan of iets op de een of andere manier was weg te strepen. Op die manier gebeurde dat.*

*De heer **De Wit**: Dan werd tussen de drie partijen iets geregeld.*

*De heer **Van de Pol**: Er werd dan met een driehoeksverhouding gewerkt.*

*De heer **De Wit**: Op die manier werd afgesproken hoe de fiches zouden worden verdeeld.*

*De heer **Van de Pol**: Ja.*

Strepen is aldus het streven: bilateraal of via een verhouding met meerdere partijen. Dit lukt echter niet altijd waardoor er ook wel naar andere wegen moet worden gezocht. Bijvoorbeeld door (valse) facturen uit te schrijven of door voor elkaar een (stuk) werk uit te voeren.

*De heer **De Wit**: Wegstrepen met een driehoeksverhouding, maar werden ook andere methoden gebruikt?*

*De heer **Van de Pol**: Een heel enkele keer kon het voorkomen dat er geen enkele oplossing voorhanden was. Dan moest tot een afrekening worden gekomen.*

*De heer **De Wit**: Hoe gebeurde dat?*

*De heer **Van de Pol**: Op de een of andere manier zorgde je er dan voor dat er van de andere partij een factuur kwam. Je kon ook een gedeelte van een werk voor hem doen of iets dergelijks.*

*De heer **De Wit**: U kon bijvoorbeeld werk voor de andere partij doen en op die manier tot verrekening komen. Het bedrag dat openstond werd weggestreept tegen de waarde van dat werk.*

*De heer **Van de Pol**: Ja.*

Maar voordat we hierop doorgaan (3.3.2.4) kijken we eerst naar de egalisatiefondsen.

3.3.2.2 Egalisatiefondsen

Zojuist hebben we het egalisatiefonds geduid als een ruilbeurs voor schulden en vorderingen. In de praktijk bleken er in regionaal verband meerdere egalisatiefondsen te zijn geweest: in het Oosten het OEF, in het Noorden het NEF of EFN en in het verleden bijvoorbeeld ook in Brabant (BEF) en in Limburg (LEF). De twee eerstgenoemden komen in subparagraaf 3.3.2.2.1 aan de orde. Daarnaast bestond er nog een apart egalisatiefonds of verrekeningsstelsel voor de WO-6, een verbond van 6 grote bouwondernemingen (paragraaf 3.3.2.2.1).

3.3.2.2.1 OEF, NEF, BEF, LEF en dergelijke

Omdat partijen zo min mogelijk willen overgaan tot het uitschrijven van facturen voor gemaakte afspraken, poogt men de onderlinge schulden en vorderingen van de aan het systeem deelnemende partijen zoveel mogelijk uit te ruilen teneinde op nul uit te komen. Stel bijvoorbeeld dat partij A 25 000 euro aan partij B moet betalen en partij B moet 25 000 euro

aan partij C betalen. In een dergelijke situatie kan partij B er tussenuit. Tegenover haar vordering van 25 000 euro op A staat immers een schuld van een gelijk bedrag aan C. Per saldo is het bedrag van de vordering en de schuld van B gelijk aan nul. Indien men daadwerkelijk afspreekt dat partij B ertussen uitgaat ontstaat de situatie dat partij A 25 000 euro aan partij C verschuldigd wordt.

Het doel van het egalisatiefonds is om met zo min mogelijk partijen over te blijven en de stand van de schulden en vorderingen voor eenieder zo dicht mogelijk bij nul te krijgen. Een voorbeeld van een egalisatiefonds is het Oostelijk Egalisatiefonds, afgekort tot OEF.

*De heer **Smulders**: Heeft u wel eens van OEF gehoord?*

*De heer **De Bie**: Ja, dat staat voor het oostelijk egalisatiefonds. Daar werden afspraken onderling afgestemd. Dat gebeurde in het oosten van het land.*

Het OEF kan ook worden gebruikt om de verhoudingen tussen grote ondernemingen die in regionale vestigingen zijn opgedeeld en de kleinere aannemers te egaliseren. Stel bijvoorbeeld dat vestiging Noord van partij A een vordering heeft op partij B, en dat vestiging Zuid van partij A daarentegen een schuld heeft aan partij B. In een dergelijk geval kan de totaalstand tussen partij A en B worden «gecleard». Dat gebeurde in de praktijk wel via de OEF.

*De heer **Van der Staaij**: In hoeverre vonden op basis van de afstemming daadwerkelijk verrekeningen plaats?*

*De heer **Van Velden**: In principe werd er niet verrekend, maar gecleard. Alleen als dat een keertje niet uitkwam of het bepaalde bedrijven uitkwam om het anders te doen, werd er wel eens gevraagd of het bedrag dat men toch nog tegoed had in het OEF mocht worden verrekend. Ik heb mijn voorganger gezien. Die heeft er ook duidelijk over gesproken. Het bedrag werd dan wel eens overgeheveld. Dat bedrag viel dan weg tegen een bedrag dat mijn collega in het oosten van het land nog had staan.*

Naast het OEF bestond er ook een Noordelijk Egalisatiefonds, het zogeheten NEF. Voorts is uit het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid gebleken dat er in het verleden nog andere egalisatiefondsen, zoals de BEF en de LEF, actief zijn geweest.

*De heer **De Wit**: Dus het OEF en het NEF zegt u iets. Kunt u verklaren wat dat is? Waar staan die letters voor? Wat houdt dat in?*

*De heer **Wouda**: Het NEF en het OEF?*

*De heer **De Wit**: Ja, legt u het maar uit.*

*De heer **Wouda**: Het NEF is het Noordelijk egalisatiefonds en het OEF is het Oostelijk egalisatiefonds.*

*De heer **De Wit**: Ja, dat heeft u gezegd, maar wat betekent egalisatiefonds?*

*De heer **Wouda**: Dan ga je alle plussen en minnen vereffenen tussen een X-aantal bedrijven die lid zijn van het NEF c.q. het OEF.*

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft tijdens haar onderzoek de beschikking gekregen over een OEF-lijst met daarop de deelnemende partijen. Deze lijst zal dienen als voorbeeld om de systematiek van de OEF uit te leggen. Opgemerkt wordt dat de commissie eveneens de beschikking heeft gekregen over een zogeheten NEF-lijst. Deze zal niet expliciet worden besproken. Wel wordt opgemerkt dat de systematiek nagenoeg gelijk is aan die van de OEF-lijst.

De OEF-lijst dateert van begin negentiger jaren. Op de lijst komen zowel grote, beursgenoteerde ondernemingen (zoals: Ballast (vestiging Noord en Midden-Oost), KWS (vestiging Midden, onderdeel van KVWS), Heijmans, HWZ (onderdeel van HBG) en NBM (vestiging Noord-Oost)), middelgrote ondernemingen als kleine ondernemingen voor.

De lijst omvat 72 bedrijven die in drie blokken zijn onderverdeeld (te weten 1–27, 28–48 en 49–72). De bloksgewijze indeling geschiedde zodanig dat de partijen die elkaar regelmatig tegenkwamen bij elkaar in een blok kwamen te zitten.

Per deelnemer werd ingevuld welke vorderingen en schulden er met de diverse andere deelnemers te verrekenen waren. Uiteindelijk werd een en ander getotaliseerd. Vervolgens ging het in het systeem niet zozeer om de vraag wie nu precies wat van wie te vorderen had of aan hem verschuldigd was. Het ging er om (1) de saldi van het totaal aan schulden en vorderingen per deelnemer te bepalen; (2) een partij met een schuld van bijvoorbeeld 100 000 euro te koppelen aan een partij met een vordering van 100 000 euro en wel zodanig dat (3) die partijen werden gekoppeld die elkaar regelmatig tegenkwamen opdat zij de schuld respectievelijk vordering (4) op korte termijn zouden kunnen strepen.

Intermezzo «listige kunstgrepen en een samenweefsel van verdichtsels»

Zo kan het zijn dat een partij A die naar een OEF-bijeenkomst toegaat met:

- een schuld van 50 000 euro aan partij F;
- een schuld van 20 000 euro aan partij K;
- een vordering van 10 000 euro op partij Q;
- een vordering van 30 000 euro op partij R;
- en dus een saldo aan schulden en vorderingen heeft van 30 000 schuld;

de OEF-bijeenkomst verlaat met een schuld van 30 000 aan partij H, die op haar beurt naar de OEF-bijeenkomst was toegekomen met:

- een vordering van 55 000 euro op partij M;
- een schuld aan partij U van 25 000 euro;
- en dus per saldo een vordering heeft van 30 000 euro.

Via de OEF zijn de partijen A en H aan elkaar gekoppeld omdat zij elkander toch regelmatig op aanbestedingen tegenkomen en daardoor vrij snel kunnen strepen.

Door de egalisatiefondsen wordt het boekhoudkundig spoor doorbroken en heeft er versluiering plaats. Immers door de «uitruil» van schulden en vorderingen wordt het verband doorbroken tussen enerzijds de afspraken ten aanzien van specifieke werken, de daarbij betrokken partijen en de vorderingen en schulden en anderzijds de saldi van vorderingen en schulden per partij. Een dergelijke handelwijze komt sterk in de richting van hetgeen in strafrechtelijke termen wordt geduid als oplichting ex artikel 326 Wetboek van Strafrecht. In dit artikel wordt – gelijk als in het kopje van voorgaand intermezzo gesproken over «listige kunstgrepen en een samenweefsel van verdichtsels».

Samenvattend: het extracomptabel vastleggen van afspraken gevoegd bij de versluiering via de egalisatiefondsen maakt het moeilijk om een eventuele verrekening (middels facturen of anderszins) vast te stellen.

3.3.2.2.2 WO-6

Naast de verrekeningen via regionale egalisatiefondsen bestond er ook nog een aparte verrekeningssystematiek voor een zestal grote aannemers.

*De heer **De Vos**: Dat waren bedrijven uit de WO-6. (...) Dat waren zes grote concerns, te weten Ballast Nedam, HBG, Heijmans, KWS, NBM, zoals het heette toen het nog niet gefuseerd was met BAM, en Vermeer, dat tegenwoordig Dura Vermeer heet.*

Naar aanleiding van het verhoor van de heer Ter Hoeve van HWZ, een onderdeel van het HBG-concern, heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid op basis van artikel 3 Wet op de Parlementaire Enquête stukken bij het HBG-concern gevorderd.

*De heer **Van der Staaij**: Hoe hield u deze afspraken voor uzelf bij?*

*De heer **Ter Hoeve**: Buiten het stukje dat u van mij gehad heeft -zeg maar de staffelboekhouding – hadden wij ook nog een systeem om dit soort bedragen bij te houden.*

En:

*De **voorzitter**: Hij beheerde dus een systeem waarin dit type van afspraken, afspraken in geld, werd neergelegd?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ja.*

De gevorderde stukken hadden betrekking op de verrekeningen in geld die binnen het HBG-concern op het kantoor in Gouda werden bijgehouden. Nader onderzoek leerde dat er ook nog een aparte registratie van de WO-6 verrekeningen werd bijgehouden. Ook deze registratie is bij het HBG-concern gevorderd op basis van artikel 3 Wet op de Parlementaire Enquête.

De stukken met betrekking tot de verrekeningen binnen de WO-6 geven goed inzicht in de systematiek die men hanteerde. Deze ziet er – gezien vanuit HWZ, één van de deelnemers van de WO-6 en zoals gezegd onderdeel van het HBG-concern – als volgt uit:

- per project waar twee of meer partijen gezamenlijk in de «race» waren werd de gemaakte afspraak genoteerd en in een geldbedrag zijnde een vordering of een schuld – uitgedrukt;
- naar de stand van zaken per 31 december van het jaar werd een totaaloverzicht van de gemaakte afspraken, de vorderingen en de schulden opgesteld;
- naar aanleiding van het overzicht per 31 december stemde HWZ de afspraken af waarover overeenstemming bestond tussen haar en de vijf andere partijen;
- aangenomen mag worden dat de andere vijf partijen eveneens met een dergelijke registratie of administratie hebben gewerkt. Immers uit het overzicht van HWZ volgt feilloos het aantal afspraken waarover overeenstemming tussen de partijen bestond en die waar een dispuut

- over was. Dat kan niet anders worden vertaald dan dat partijen dit konden doen, ieder vanuit zijn eigen vastleggingen;
- werken waar overeenstemming over was konden worden afgerekend, de andere schoven door naar een latere periode (bijvoorbeeld omdat het werk waarop de afspraken betrekking hebben nog niet is afgerond), werden van de lijst afgevoerd of gaven aanleiding tot het maken van nieuwe afspraken over de te verrekenen bedragen;
 - voor zover er overeenstemming over de saldi bestond kon men tot verrekening overgaan.

Omdat niet over de vijf andere registraties van de leden van de WO-6 kan worden beschikt – van BAM NBM is deze overigens wel ten dele beschikbaar – is het niet goed mogelijk een totaalbeeld te krijgen. Niet kan worden vastgesteld of de saldibedragen – al dan niet na een voorafgaande uitruil van de saldibedragen op een wijze zoals beschreven in het grijze kader zoals opgenomen in de vorige paragraaf – via facturen of anderszins zijn verrekend. Dat er op enigerlei wijze is verrekend dan wel is doorgeschoven is om ten minste twee redenen wel zeer waarschijnlijk: (1) het eindejaarsaldo komt als zodanig niet terug in de cijferopstelling van de WO-6 in een volgend jaar; (2) het bijhouden van een dergelijke registratie is zinloos indien saldi niet worden doorgeschoven, worden verrekend (via strepen) of worden afgerekend.

Teneinde een indicatie te geven van de geldbedragen die in dit systeem omgingen wordt in onderstaande tabel per jaar het totaal van de vorderingen en schulden van HWZ aangegeven. Het betreft slechts die vorderingen en schulden waarover tussen partijen overeenstemming bestond.

	Te vorderen (fl) naar deelnemer	Te betalen (fl) naar deelnemer	Saldo (fl)
<i>31 december 1997</i>			
Ballast Nedam	601 250	317 790	283 460
Heijmans	1 326 377	962 540	363 837
KWS	936 150	1 430 217	(494 067)
NBM	1 207 000	1 358 747	(151 747)
Vermeer	361 000	342 500	18 500
Totaal 1997	4 431 777	4 411 794	19 983
<i>31 december 1998</i>			
Ballast Nedam	93 430	548 150	(454 720)
Heijmans	1 755 910	1 896 450	(140 540)
KWS	184 930	221 975	(37 045)
NBM	830 000	316 900	513 100
Vermeer	406 000	295 850	110 150
Totaal 1998	3 270 270	3 279 325	(9 055)
<i>31 december 2000</i>			
Ballast Nedam	507 500	550 468	(42 968)
Heijmans	2 457 100	914 367	1 542 733
KWS	614 720	840 000	(225 280)
NBM	910 060	322 640	587 420
Vermeer	783 005	484 800	298 205
Totaal 2000	5 272 385	3 112 275	2 160 110
Totaal 1997, 1998 en 2000	12 974 432	10 803 394	2 171 038

De cijfers geven aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen, te weten:

1. Er wordt vanuit gegaan dat het een weergave in gulden betreft.
2. De weergegeven cijfers betreffen de verhouding tussen HWZ enerzijds en de andere vijf partijen anderzijds. De totaalbedragen zeggen dan ook niets – anders dan dat het een minimumbedrag betreft – over de bedragen die in totaal binnen de WO-6 omgaan. Daarover kan pas iets gezegd worden nadat ook de onderlinge verhoudingen tussen de overige vijf partijen onderling worden toegevoegd.
3. Kennelijk komen HWZ en Heijmans elkaar vaker tegen dan dat HWZ het bedrijf Ballast Nedam tegenkomt, althans de absolute geldbedragen die omgaan zijn hoger. Dat wil noch zeggen noch uitsluiten dat Heijmans de grootste «speler» in het geheel is. Dat hangt af van de verhoudingen die tussen de andere vijf partijen anders dan HWZ spelen.
4. De saldi in de jaren 1997 en 1998 zijn in absolute bedragen gezien gering, respectievelijk een kleine 20 000 en 10 000 gulden. Tellen we echter voor die jaren de bedragen aan vorderingen en schulden op dan komen we tot relatief hoge bedragen, namelijk respectievelijk 8 843 571 en 6 549 595 gulden.

De eerste cijfers zeggen iets over de mate waarin men onderling de vorderingen en schulden kan wegstrepen. De laatstgenoemde cijfers zeggen iets over het totaalbedrag aan gemaakte afspraken en geven daarmee naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid een betere indicatie van het bedrag waarop de onregelmatigheden betrekking hebben. Maar daarover meer in hoofdstuk 4.

Overigens bedraagt het bedrag aan vorderingen en schulden in 2000 in totaal 8 384 660 en is het saldo wel fors, namelijk 2 160 110 gulden. Het totaal over de drie genoemde jaren bedraagt 23 777 826 gulden.

5. De WO-6 verrekeningen laten onverlet dat genoemde partijen ook aan de egalisatiefondsen hebben deelgenomen en ook met andere bedrijven bilateraal afspraken hebben gemaakt. Ofwel, het is aanneemelijk dat hun aandeel in het systeem van vooroverleg groter is dan vorenstaande cijfers doen vermoeden.

In paragraaf 3.6.1 zal een concreet project – inzake de infrastructuur rond het Gelredome-stadion in Arnhem – worden besproken. Een project dat naar voren komt in de verrekensystematiek van de WO-6.

3.3.2.3 *Doorschuiven (al dan niet met wettelijke rente)*

De egalisatiefondsen hebben zoals gezegd tot doel om zoveel mogelijk «naar nul te strepen» en om die partijen te koppelen die elkaar regelmatig tegenkomen. Soms moest er echter daadwerkelijk tot verrekening worden overgegaan en werden er (valse) facturen opgemaakt. Maar er was ook nog een andere oplossing: het saldo doorschuiven naar een volgende periode met bijboeking van rente.

De heer De Wit: U heeft geschetst hoe het eraan toe gaat binnen het NEF. U schetst ook dat je uitkwam op een nulsituatie. Was het zo dat je altijd in die vergaderingen uitkwam op nul?

De heer Wouda: Ik heb niet gezegd dat daar altijd op werd uitgekomen. De doelstelling van KWS was: a. bij een nulsituatie vereffenen tot je erbij neervalt en b. als dat niet lukte een klein saldo aan de balk, dus niet betalen en c. voor een groter saldo werd een rentevergoeding voorgesteld en d. geen factuur.

Het bijboeken van rente heeft tot doel dat men dan geen factuur hoeft op te maken. Sommigen vinden het opmaken daarvan kennelijk niet wenselijk, je pleegt dan immers valsheid in geschrifte ...

*De heer **De Wit**: Mijn vraag was: als het dan ook niet meteen binnen het OEF tot een oplossing kwam, hoe werd het dan opgelost? Als het wegstrepen niet lukte, wat gebeurde er dan?*

*De heer **Wouda**: In het OEF gebeurde het heel vaak dat ik met dat rentepercentage ging werken.*

*De **voorzitter**: Versta ik u goed, met een rentepercentage?*

*De heer **Wouda**: Ja, bijvoorbeeld als iemand 100 000 gulden tegoed had van mij, zei ik: dan krijg je 6% rente en dan werd het 106 000 gulden en dat is de start voor het volgend jaar. Ik betaal je niet, ik wil je niet betalen. Ik wil dit soort facturen niet in de boekhouding.*

Het gehanteerde rentepercentage betrof de wettelijke rente. Op zich is dat een eerlijke en objectieve maatstaf.

*De heer **Wouda**: Ik had ook nog het voorstel van rente. Dus als iemand geld wilde, dan zei ik: ik betaal jou een x percentage rente, dat gaat over naar volgend jaar en daar laten wij het staan. Dat lukte mij heel vaak.*

*De heer **De Wit**: Aan welk rentepercentage moeten wij denken?*

*De heer **Wouda**: Vroeger was het 10%, maar dat is het natuurlijk niet meer, want geld kost niks meer.*

*De heer **De Wit**: Het gaat over het moment waarop het gebeurde. Welke rente werd er dan gerekend?*

*De heer **Wouda**: Gewoon het wettelijke rentepercentage.*

*De heer **De Wit**: Het wettelijk rentepercentage?*

*De heer **Wouda**: Ja.*

3.3.2.4 Facturen met tegenprestatie

Soms staan partijen erop dat de saldi worden afgerekend. Je weet immers nooit hoe de vlag er in een volgende periode bij staat. En wat is er niet mooier dan boter bij de vis?

*De heer **De Wit**: En als u het ook op die manier niet rond kon krijgen en er geld werd gevraagd, hoe ging het dan?*

*De heer **Wouda**: Dan stond ik met de rug tegen de muur en moest er een factuur komen.*

*De heer **De Wit**: Hoe deed u dat?*

*De heer **Wouda**: Dan zei ik tegen de administrateur en de leiding van het district: dat is het saldo, dat moet worden verrekend, probeer een oplossing te vinden om dat saldo te verrekenen.*

Een manier om tot verrekening over te gaan is het verlenen van een korting (indien er sprake is van een schuld) of juist het berekenen van een toeslag (indien er sprake is van een vordering) op een leverantie goederen. Bijvoorbeeld zand, stenen of asfalt. Via de prijsstelling van de te leveren goederen worden de onderling te verrekenen bedragen vereffend.

*De heer **Duivesteijn**: U moest betalen en u heeft dat uiteindelijk gedaan via ...*

*De heer **Swank**: Dat weet ik niet. Die man wil bijvoorbeeld 1000 ton asfalt kopen voor een asfaltwerk dat hij ergens heeft. Hij koopt bij ons asfalt en krijgt korting. Voor welk werk dat is, weet ik niet.*

En:

*De heer **De Vries**: Werden die bedragen wel eens verrekend via leveranties van bepaalde grondstoffen?*

*De heer **De Vos**: Ik heb wel gehoord dat er kortingen werden gegeven op leveringen. Dit gebeurde voornamelijk met de wat kleinere aannemers. Kleinere aannemers die in onderaanneming asfalt moesten hebben, kregen korting als zij het absoluut niet op de lat wilden laten staan. Als zij die bedragen op dat moment nodig hadden, vroegen zij om korting.*

En:

*De heer **De Wit**: Ik vraag u eerst: als er geen overeenstemming komt, uitgaande van uw doelstelling dat u op nul wilt uitkomen, wat gebeurt er dan?*

*De heer **Wouda**: U bedoelt het ultieme geval dat je er echt niet uitkwam. Ik heb in de voorvergadering een voorbeeld genoemd, toen met mevrouw Vos, maar ik kan nu u wel nemen. Stel, u bent aannemer en ik weet van u dat u een groot werk hebt aangenomen waarin een partij asfalt voorkomt. Voor het gemak noem ik een partij asfalt, maar het kan ook materiaal zijn, het kan zand zijn, het kan straatwerk zijn. Ik vraag u dan: mijnheer De Wit, u hebt een behoorlijk werk aangenomen. Daar zit voor mij een stukje werk in. Kunnen wij tot een deal komen? U zegt dan: natuurlijk kunnen wij tot een deal komen. Komt u maar langs. Ik kom bij u langs en dan maken wij een prijs. Ik vraag: wat hebt u ervoor staan, wat doen wij ermee? Stel dat u zegt: 250 000 gulden is er voor het asfalt. Prima, dan maken wij een deal en dan zegt u aan het eind: ik heb toch nog wat in petto, want ik heb nog 15 000 gulden van u tegoed op basis van calculatievoeringen en die wil ik verdisconteren in de prijs; die wil ik nu beuren. Dan zeg ik: nee, dat is onzin, dat is aan de balk en dat gaat het volgend jaar mee. U zegt dan: ik wil dat nu beslist zien. Dan gaan wij net zolang bakkeleien tot wij het eens zijn over het verdisconteren ervan in de prijs. Dan wordt de prijs afgetekend inclusief die 15 000 gulden.*

*De heer **De Wit**: U noemt het voorbeeld dat in ieder geval door middel van het leveren van asfalt dat probleem werd opgelost. Dat deed u dan door een lagere prijs te betalen ...*

*De heer **Wouda**: Te vangen.*

*De heer **De Wit**: ... te vangen, ja, dan de prijs die ervoor staat. Dat is juist?*

*De heer **Wouda**: Ja, dat is de manier om uit de impasse te komen als zij echt niet anders willen hebben dan geld.*

En:

*De heer **De Wit**: Laten wij even een bedrag van 50 000 gulden nemen als bedrag waarover u het niet eens kon worden met de door u geschetste methode. Hoe werd dat dan in de praktijk gedaan? Eén factuur voor een bedrag van 50 000 gulden? Hoe ging dat?*

*De heer **Wouda**: Het kon best zijn dat er werk was dat in aanmerking kwam voor een stukje werk van hun kant. Als zij dan iets voor ons deden, werd die 50 000 gulden daarin verdisconteerd. Dan werd er bijvoorbeeld zand of materiaal of een daadwerkelijke prestatie voor geleverd.*

*De heer **De Wit**: Dat werd er dus bij gezet. Op basis van een werkelijk bestaande relatie werd het bedrag dat in rekening werd gebracht in feite opgehoogd.*

*De heer **Wouda**: Als hij bijvoorbeeld 20 000 m³ zand leverde dat zeg 25 gulden kostte, dan werd de zandprijs 26 gulden als hij 20 000 gulden moest hebben.*

De facturen waartegenover een prestatie staat worden normaliter weggeboekt op een werk dat door de partijen die moeten verrekenen gezamenlijk wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld in een combinatie of bij onderaanneming. Er moet immers wel een werkrelatie aanwezig zijn die aan de factuur kan worden gekoppeld.

*De heer **Smulders**: Waren die facturen ten gunste of ten laste van projecten geboekt of werden ze in de algemene kosten verwerkt?*

*De heer **De Bie**: Die werden op projecten geboekt, dus niet in de algemene kosten.*

*De heer **Smulders**: Welke projecten waren dat? Gaf u daarover geen instructies?*

*De heer **De Bie**: Dat weet ik niet, maar over het algemeen werden er projecten gekozen die zich daarvoor leenden. Als er een werkrelatie was tussen twee aannemers, dan werd die werkrelatie daarvoor gebruikt. Dat betekent dat er aan beide kanten al projectnummers waren tussen die twee aannemers. Dan werd dat projectnummer ook gebruikt.*

Overigens kan het ook aardig zijn om juist niet tot een verrekening te komen. Het systeem werkt immers zo dat een partij met een tegoed zich in feite heeft verzekerd voor werk in de toekomst. En dat is weer belangrijk voor de continuïteit en de voortdurende inzetbaarheid van personeel en materieel.

*De **voorzitter**: Heeft u het wel eens met de heer Handgraaf gehad over: wij moeten nu een factuur van dat of dat bedrijf hebben, want het moet nu maar eens een keer verrekend worden? Dat u al heel lang wachtte op een bedrag en dat u zei: nu moet het maar eens verrekend worden?*

*De heer **Spaargaren**: Nee. Ik heb liever dat het een tijdje open blijft staan. Ik heb liever een tegoed bij iemand, zodat ik op een moment dat een werk langskomt dat ook echt leuk is – ik bedoel technisch leuk – en dat past in de capaciteitsplanning, kan zeggen «nu ben ik aan de beurt» en dat je dan ook zoveel tegoeden hebt dat niemand kan zeggen «nou niet».*

3.3.2.5 Facturen zonder tegenprestatie

Het komt echter niet altijd voor dat een factuur wordt opgemaakt waartegenover een daadwerkelijke prestatie staat en er een korting wordt verleend of een toeslag wordt berekend. Het kan ook voorkomen dat er facturen worden opgemaakt waar geen enkele prestatie tegenover staat.

*De heer **Terlingen**: (...) Wij noemen dat «clearen». Met andere woorden: die boekhouding komt nooit ergens te voorschijn, want die is er niet. Die wordt op een gegeven moment gewoon weggewerkt.*

*De heer **De Wit**: Werd er dan altijd op deze manier afgerekend, als ik het zo mag noemen?*

*De heer **Terlingen**: Nee, want er zijn ook momenten dat je wel in de problemen komt, omdat je iemand wat moet uitkeren; omdat er geen verrekening of geen schuld tegenover die man tegenover staat. Ook dan moet je op een gegeven moment afrekenen.*

*De heer **De Wit**: Hoe doet u dat?*

*De heer **Terlingen**: Dan krijgen we de situatie dat de ene aannemer aan de andere aannemer een nota stuurt. Dan komt de zaak officieel in de boeken.*

*De heer **De Wit**: Wat staat er in die nota?*

*De heer **Terlingen**: Daar kan van alles in staan.*

*De heer **De Wit**: Kunt u een voorbeeld noemen?*

*De heer **Terlingen**: Er kan ook niets in staan. Er kan gewoon in staan: verplichting van A naar B.*

*De heer **De Wit**: Zo zal het niet omschreven worden. Kunt u een voorbeeld geven van wat er in zo'n nota staat?*

*De heer **Terlingen**: Enige inventiviteit van de aannemers mag u toch wel verwachten.*

*De heer **De Wit**: Kunt u een voorbeeld noemen van wat er dan op de nota staat?*

*De heer **Terlingen**: Dat kan bijvoorbeeld zijn: «adviezen» of «huur van een kraan». Er kan van alles op staan. De kunst is nu om dat als aannemer zodanig in de boeken te verwerken, dat niemand daarover enige argwaan krijgt. Het gaat er namelijk om, dat ik administratief die 1 mln gulden die ik moet ontvangen, moet kunnen verantwoorden. Daarvoor heb ik een nota nodig. Wat er op die nota staat, interesseert mij helemaal niet.*

De heer De Wit: Als ik u goed begrijp, is het zo: wat er op de nota staat, is in feite verzonnen, want er ligt geen prestatie onder.

De heer Terlingen: Dat klopt.

De heer De Wit: Er wordt alleen een nota gestuurd en op basis van die nota betaalt de ander bijvoorbeeld aan u uit.

De heer Terlingen: Ja.

Dergelijke facturen waartegenover dus geen prestaties staan worden, gelijk de «normale» facturen, in de administratie verwerkt. Zelfs de werkbonnen – eveneens gefingeerd – kunnen erbij worden gevoegd.

De heer Smulders: In feite stelt u dat die facturen niet zijn terug te vinden. Ingevolge de richtlijnen van de administratieve organisatie die van u afkomen, kun je aannemen dat die facturen helemaal gedocumenteerd zijn, omdat ze anders niet betaalbaar worden gesteld.

De heer De Bie: Ik denk dat u gelijk heeft. Dat betekent dat er ook een bon werd geschreven. Dat klopt, dus die factuur zag eruit als een normale factuur. Het is ook een normale factuur, die normaal in de administratie is geboekt en betaald.

De heer Smulders: Alleen lag er geen prestatie aan ten grondslag.

De heer De Bie: Ik sluit niet uit dat het wel eens is voorgekomen, maar ik denk dat er vaak wel een prestatie aan ten grondslag lag, bijvoorbeeld tegen een andere prijs om toch het bedrag af te rekenen.

De facturen zonder tegenprestatie moeten met name worden opgemaakt als het gaat om verrekeningen met ondernemingen waarmee geen werkrelatie, bijvoorbeeld binnen een combinatie of via onderaanneming, bestaat.

De heer De Wit: Ik heb een vervolgvraag over die facturen. U zegt dat het wel voorkwam dat er voor een lagere prijs werd geleverd. Kwam het ook voor dat de prestatie die op de factuur werd vermeld helemaal niet aanwezig was?

De heer De Bie: Ik weet het niet, maar ik kan mij voorstellen dat het wel eens is voorgekomen.

De heer De Wit: U kunt het zich voorstellen. Hoe komt u aan dat voorstellingsvermogen? Waarop is dat gebaseerd?

De heer De Bie: Er is niet altijd een werkrelatie aanwezig tussen een aannemer met wie moest worden afgerekend, dus het kan best zijn dat het soms op een andere manier moest worden gedaan dan via het geven van korting op een bestaande levering.

Voordat we overgaan tot het beantwoorden van de vraag of het in casu nu ook om valse facturen gaat, worden enige conclusies ten aanzien van het verrekenen getrokken.

Conclusies

1. Verrekeningen kunnen tussen partijen op meerdere wijzen plaatsvinden: bilateraal, in driehoeksverhoudingen of via egalisatiefondsen.
2. Een andere indeling is die in: strepen, doorschuiven en het opmaken van facturen (al dan niet met een tegenprestatie).
3. Strepen is de regel, doorschuiven een «nette» oplossing en factureren de noodgreep.
4. De egalisatiefondsen zijn te karakteriseren als «ruilbeurzen van schulden en vorderingen».
5. Door het verrekenen via de ruilbeurzen wordt het boekhoudkundig spoor doorbroken en heeft er ver sluïering plaats. Het volgen van het

boekhoudkundig spoor wordt reeds bemoeilijkt door het feit dat de afspraken extracomptabel worden geregistreerd.

6. Bij het doorschuiven van vorderingen en schulden kan de wettelijke rente in rekening worden gebracht.
7. Facturen worden zoveel mogelijk gekoppeld aan concrete werken en prestaties.
8. Op de geleverde prestaties worden kortingen verleend (ingeval de leverancier een schuld heeft aan de afnemer) of wordt een toeslag berekend (ingeval de leverancier een vordering heeft op de afnemer).
9. Ook komt het voor dat er facturen zonder tegenprestatie worden opgemaakt. De mogelijkheid tot verrekenen op een gezamenlijk werk, bijvoorbeeld in een combinatie of via onderaanneming, ontbreekt dan vaak.

3.3.3 Valse facturen?

Ter beoordeling van de vraag of het op de beschreven wijze werken met facturen – al dan niet met tegenprestatie – als onregelmatigheid kan worden bestempeld is het van belang vast te stellen of de facturen als vals kunnen worden beschouwd. Daar zijn verschillende visies op mogelijk. Ten eerste die van de bouwnijverheid.

De heer Duivesteijn: U heeft nooit valse facturen laten uitschrijven?

De heer Swank: Nee.

De heer Duivesteijn: Of bedragen ontvangen waar geen prestatie tegenover stond?

De heer Swank: Nee.

De heer Duivesteijn: Dat weet u zeker?

De heer Swank: Wij hebben wel eens geasfalteerd voor iemand en daarvoor iets minder ontvangen dan wij normaal zouden hebben gekregen. Op die manier heeft er wel eens een verrekening plaatsgevonden, maar dat noem ik geen valse factuur. Wij hebben in ieder geval weer een stuk werk kunnen maken.

In de ogen van deze aannemer is een factuur waartegenover een prestatie staat geen valse factuur, onverlet de vraag of er al dan niet terecht een korting voor die tegenprestatie is geleverd.

Naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is er in casu wel degelijk sprake van een valse factuur. De prijs op de factuur geeft immers niet de reële prijs voor de tegenprestatie weer. Daarnaast komt de korting niet op de factuur tot uitdrukking en wordt geen melding gemaakt van de reden waarom die korting wordt verleend. Die reden is immers niet gelegen in de onderliggende prestatie die op de factuur is vermeld, maar heeft te maken met het feit dat er ingevolge de gemaakte afspraken in vooroverleggen tot verrekening moet worden overgegaan.

De heer Duivesteijn: U hebt nooit valse facturen laten opstellen?

De heer Groen: Eind jaren '80 heb ik twee keer een levering gehad van iemand waarvoor ik een te hoge prijs heb betaald. Het ging om een levering van grond en een levering van zand. Ik kon toen de beste man niet tevreden stellen met een werk. Als een kuub zand 15 gulden kost, betaalde ik er 20 gulden voor.

In voornoemd citaat wordt geen expliciet antwoord op de vraag gegeven. Impliciet zou je erin kunnen lezen dat deze aannemer van mening is dat er in zijn voorbeeld sprake is van een valse factuur. Zo ook in het volgende

citaat waaruit in ieder geval duidelijk wordt dat het gaat om «facturen die de lading niet dekken». Valse facturen dus.

De heer Spaargaren: (...) U noemt het valse facturen. Ik heb ondertussen wel meer mensen gehoord die daar wat andere gedachtes over hadden en misschien nog wel hebben. Het zijn facturen die de lading niet dekken; ik denk dat iedereen het daarmee eens is.

De voorzitter: Ik vraag u nu naar het versturen van facturen om verrekeningen binnen de OEF te realiseren. Dat is de vraag aan u.

De heer Spaargaren: Er is geen beleidslijn, geen beleidsmaatregel, getroffen om te zeggen: je mag geen facturen versturen.

De heer De Vries: Was er een beleidsmaatregel die inhield dat, als er facturen door Koop werden verstuurd of ontvangen, dit uitsluitend facturen mochten zijn waarvan de titel de lading wel dekte, om uw formulering te gebruiken?

De heer Spaargaren: Nee, daar hebben wij eigenlijk nooit zo hard over nagedacht.

De heer De Vries: Maar u sluit niet uit dat door Koop facturen zijn ontvangen of verstuurd die de lading niet dekten?

De heer Spaargaren: Nee, dat sluit ik niet uit. Ik heb daar geen weet van.

Een andere aannemer had er minder moeite mee om toe te geven dat het in casu wel degelijk om valse facturen gaat.

De heer De Wit: Als u facturen werden gestuurd, wat voor facturen waren dat dan?

De heer Van de Pol: Tja ...

De heer De Wit: Wat stond erop?

De heer Van de Pol: Dat was afhankelijk van de manier waarop je iets het beste kon verrekenen. Je ging na wat het meest voor de hand lag.

De heer De Wit: Kunt u een voorbeeld geven van zo'n factuur? Wat stond erop?

De heer Van de Pol: Bijvoorbeeld: inzet van machines, levering van grond of iets dergelijks. Het kon ook voorkomen dat er een grondtransactie aan de orde was waarbij je iets kon verrekenen.

De heer De Wit: Was de prestatie die op die factuur werd genoemd, een werkelijke prestatie?

De heer Van de Pol: In het merendeel van de gevallen wel. Een enkele keer niet.

De heer De Wit: Een enkele keer niet. Hoe omschrijft u de factuur die voor die enkele keer gold?

De heer Van de Pol: Ik heb begrepen dat je daarover verschillend kunt denken, maar dit worden valse facturen genoemd.

De heer De Wit: Volgens u is dit dus een valse factuur. Hoe vaak kwam het voor dat een valse factuur werd gestuurd?

De heer Van de Pol: Een enkele keer per jaar.

Een andere redenering die de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid tot zich heeft genomen is dat het geen valse facturen betreft indien deze gewoon in de administratie worden opgenomen.

De heer De Wit: Kunnen wij dan concluderen dat dit een valse factuur is in zo'n situatie?

De heer Terlingen: Nee, het is een reële factuur. Een valse factuur zou een factuur zijn waar een bedrag op staat dat niet in de boeken terecht komt. Dit bedrag komt echter gewoon in de boeken terecht. Alleen de omschrijving van de nota.

De heer De Wit: Zou je de omschrijving vals kunnen noemen?

De heer Terlingen: De omschrijving dekt niet de werkelijkheid. Laat ik het voorzichtig zeggen.

De heer De Wit: Als ik u dan vraag of het een valse factuur is, omdat de omschrijving de werkelijkheid niet dekt ...

*De heer **Terlingen**: Dan zeg ik dat dit geen vervalste factuur is, want er staan een contranota en een betaling tegenover. Dat is niet vals. Daar is niets vals aan.*

In lijn met het voorgaande zal het de lezer duidelijk zijn dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid deze redenering niet volgt. Het criterium om te bepalen of een factuur wel of niet valselijk wordt opgemaakt is niet of een factuur wel of niet in de administratie wordt opgenomen, het gaat om de vraag of de omschrijving op de factuur – zowel van de beschreven prestatie als de prijs – overeenkomt met hetgeen daadwerkelijk is gepresteerd tegen de daarbij behorende prijs.

De administratieve verwerking van de facturen is wel een belangwekkend aspect binnen het systeem. Laten we daarom eens kijken naar de mening van de controller van een grote aannemer.

*De heer **De Wit**: Ik heb nog een vraag over het systeem van de afstemming en de afwikkeling. Het zou kunnen gebeuren – dat is ook gebeurd – dat er valse facturen worden opgemaakt. Ik neem aan dat u ook vindt dat dit niet kan. Hoe staat u daar tegenover?*

*De heer **De Bie**: Als je aan een systeem van afspraken meewerkt, als je aan vooroverleg doet, als je soms afspraken over geld maakt, als je dat soort zaken registreert, als je die vervolgens probeert tegen elkaar weg te strepen, zonder dat je altijd een nulsituatie bereikt, dan leidt dat wel eens tot een factuur. Dat is inherent aan het systeem.*

*De heer **De Wit**: Dat begrijp ik. Het gaat mij erom hoe u die valse facturen nu beoordeelt.*

*De heer **De Bie**: Ik ben er niet gelukkig mee.*

*De heer **De Wit**: Ziet u het als valsheid in geschrifte?*

*De heer **De Bie**: Ik zie dat niet als valsheid in geschrifte. Het waren normale facturen.*

*De heer **De Wit**: En als het gaat om een factuur waar niets onder zit, geen prestatie?*

*De heer **De Bie**: Dan nog gaat het om een factuur die door de administratie wordt geboekt en die vervolgens wordt betaald en waarover belasting wordt betaald, ook VPB en winstbelasting. Wat is dus vals? Ik vind dat geen valse facturen.*

Ook hier in eerste instantie de ontkenning dat het om valse facturen gaat met als redengeving dat de facturen uiteindelijk in de administratie worden opgenomen. Maar na enig doorvragen ...

*De heer **De Wit**: U zegt dus dat je er van alles op kunt zetten en dat, als je het maar in de boeken opneemt, er geen sprake is van valsheid in geschrifte.*

*De heer **De Bie**: Dat zeg ik niet. Dan komen wij weer terecht bij de vraag hoe vaak dit daadwerkelijk voor kwam.*

*De heer **De Wit**: Dat is helder. Dat heeft u heel duidelijk gezegd. Het gaat even om de vraag of u vindt dat hier sprake is van valsheid in geschrifte.*

*De heer **De Bie**: Ik weet niet precies wat de juridische kwalificatie is van dit soort zaken. U bent jurist en u weet het beter dan ik. Als u zegt dat het valse facturen zijn of valsheid in geschrifte is, zal dat wel zo wezen.*

*De heer **De Wit**: Dit is een situatie waarin je een valse factuur opmaakt die niet de werkelijkheid dekt. Wij hebben het vanmiddag een- en andermaal gehad over het wegstrepen van openstaande bedragen, want alles was erop gericht om op nul uit te komen. Het wegstrepen op zichzelf, is dat volgens u wel geoorloofd? Heb je dan niet te maken met strafbare feiten of valsheid in geschrifte?*

*De heer **De Bie**: Ik denk dat het hele systeem – het is niet voor niets ondergronds – van vooroverleg een beperking van de marktwerking inhoudt. Wegstrepen is dus ook een beperking van de marktwerking. Dat is niet toegestaan.*

*De heer **De Wit**: Men streept bedragen tegen elkaar weg die het gevolg zijn van afspraken die gemaakt zijn in een wat u een ondergronds systeem noemt. Dat is toch niet helemaal correct?*

*De heer **De Bie**: Ik denk ook niet dat het helemaal correct is. Ik denk dat het hele systeem niet correct is.*

... volgt ook hier min of meer de bevestiging van het feit dat het wel degelijk om valse facturen gaat. Belangrijker dan die bevestiging – de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, maar ook de rechter, kan immers ook zelf tot een oordeel hieromtrent komen – is hetgeen in het laatste deel van het citaat wordt opgemerkt: in de kern gaat het bij het vooroverleg om een beperking van de marktwerking. Het plegen van valsheid in geschrifte is daarvan een afgeleide. De ernst van het geheel zit hem dan ook niet in de facturen zelf, laat staan in het aantal, maar in de onregelmatigheden die er achter zitten. Maar laat ons toch eens kijken naar de aantallen en deze afzetten tegen het totaalaantal facturen.

*De heer **De Wit**: Om hoeveel facturen ging het dan volgens u?*

*De heer **De Bie**: Bij Ballast Nedam gaan er per jaar tienduizenden facturen doorheen. Het gaat om misschien vier, vijf facturen per jaar. Daar praten wij over.*

En:

*De heer **Smulders**: U noemde 4 à 5 facturen op jaarbasis, waar het over ging. Om welke bedragen gaat het daarbij in totaal?*

*De heer **De Bie**: Dat was verschillend, maar meestal ging het om een paar honderd-duizend gulden.*

*De heer **Smulders**: Per factuur, of per jaar?*

*De heer **De Bie**: Per factuur, denk ik.*

*De heer **Smulders**: Dat is dus een omvang van 800 000 gulden à 1 mln gulden op jaarbasis, verrekend door middel van facturen.*

*De heer **De Bie**: Ja.*

Uit de citaten blijkt dat er in dit geval – het betreft hier de controller van Ballast Nedam die wordt geciteerd – niet veel facturen in het systeem omgingen. Zeker niet als je dat afzet tegen het totaalaantal facturen. Daarom is het ook bijzonder moeilijk om de facturen in de administratie terug te vinden.

*De heer **De Wit**: Het gaat erom of die facturen zijn terug te vinden in de administratie, als de commissie dat nu aan u vraagt.*

*De heer **De Bie**: Nee.*

*De heer **De Wit**: Ook niet aan de hand van uw herinnering over de afspraken en de concrete bedragen die daaruit zijn voortgevloeid?*

*De heer **De Bie**: Nee. Als ik zei dat er een factuur moest worden opgemaakt of een bedrag moest worden verrekend van bijvoorbeeld 50 000 gulden, dan werd dat geen factuur van 50 000 gulden. Dan werd het een factuur van 23 976 gulden en nog een. Er werden facturen gemaakt die niet opvielen.*

*De heer **De Wit**: Daardoor wordt het voor u nog moeilijker om het terug te vinden.*

*De heer **De Bie**: Ik zou het niet terug kunnen vinden, echt niet.*

Kennelijk worden de facturen – teneinde het boekhoudkundig spoor nog verder te versluieren – soms ook weer in stukjes geknipt. Hierdoor komt het aantal valse facturen weer wat hoger uit.

De heer De Wit: Die 4 à 5 keer per jaar wil niet zeggen dat het ook slechts 4 à 5 facturen waren. U gaf een voorbeeld van die 50 000 gulden, gesplitst in 23 000 gulden en 27 000 gulden. Dat zijn dus al twee facturen. Er moet dan een veelvoud aan facturen verzonden zijn. Kunt u daarvan een schatting maken?

De heer De Bie: Nee.

De heer De Wit: U bent het wel met mij eens dat er op deze manier meer dan 4 à 5 facturen zijn verzonden?

De heer De Bie: Misschien zijn het wel 5 tot 10 facturen geweest. U moet begrijpen dat iedereen probeerde te vermijden om met facturen te werken.

Een bevestiging van het feit dat er door Ballast Nedam weleens met dergelijke facturen is gewerkt wordt aangetroffen in het verhoor van een medewerker van KWS.

De heer Wouda: Ik weet dat in er 1998 twee facturen zijn geweest die zijn gericht, ontvangen van Ballast Nedam.

De heer Smulders: Versta ik u goed: gericht en ontvangen van? Hebt u één factuur gericht aan hen en hebt u ..

De heer Wouda: Nee, Ballast Nedam heeft een factuur gericht aan ons.

De heer Smulders: Hoe is dat verrekend?

De heer Wouda: Op een project.

De heer Smulders: Hoe groot was het bedrag?

De heer Wouda: Dat was een rekening van in totaal 244 000 gulden.

De heer Smulders: Wat stond er tegenover?

De heer Wouda: Een prestatie of een gedeeltelijke prestatie.

De heer Smulders: Welke prestatie of gedeeltelijke prestatie?

De heer Wouda: De omschrijving op de factuur weet ik niet. Het zullen leveranties zijn geweest, denk ik, van ...

Juist in het streven om te komen tot zo min mogelijk facturen wordt het illegale karakter tot uitdrukking gebracht.

De voorzitter: Enerzijds zegt u dat iedereen het aantal facturen zo minimaal mogelijk moest houden. Dat was een afspraak in het bedrijf, zeg maar gevoerd beleid.

De heer De Bie: Nee, het was geen afspraak. Het gaat over zaken die niet toegestaan zijn. Dat wist ik ook. Je probeerde ook zo min mogelijk met facturen te werken, juist omdat je niet in dat afrekeningscircuit terecht wilde komen. Iedereen levert liever werkelijk, tegen een werkelijke prijs, dan anderszins. Ik kan mij niet anders voorstellen dan dat iedere regiodirecteur zo min mogelijk valse of andere facturen wilde maken.

Conclusies

1. De met betrekking tot verrekeningen opgemaakte facturen dienen als valse facturen te worden beschouwd. Dit ongeacht of het een factuur met of zonder tegenprestatie betreft. In de facturen met tegenprestatie is immers in de gehanteerde methodiek een korting of toeslag vervat die niet expliciet op de factuur tot uitdrukking komt.
2. (A) Het zoeken naar een relatie van de factuur met een werk, (B) het opnemen van kortingen of toeslagen en (C) het argument dat de facturen in de administratie zijn opgenomen betreffen louter rationalisaties van het eigen gedrag. Zij vormen echter geen legitimatie voor het onrechtmatig ofwel frauduleus handelen.
3. Men wist door het strepen, de egalisatiefondsen en het doorschuiven van saldi het aantal op te maken facturen tot een

minimum beperkt te houden. De stelling dat het daarom allemaal wel meevalt kan worden gekarakteriseerd als «window dressing». Immers, de facturen vormen slechts de resultante van een groot aantal ongeoorloofde afspraken en zijn het gevolg van een proces van versluiering.

4. Met andere woorden: het aantal facturen is geen maatstaf voor de beoordeling van de ernst van het geheel.
5. Het relatief geringe aantal facturen ten opzichte van het totaal aantal facturen dat binnen de bouwnijverheid omgaat en het opknippen van facturen in deelfacturen maken het moeilijk om de valse facturen op te sporen.

3.3.4 Post Zembla

Vanuit de bouwnijverheid is door een aantal getuigen verklaard dat het systeem van vooroverleg, afspraken over marktverdeling en prijzen na de Zembla-uitzending van 9 november 2001 is gestopt. Dat is bijzonder «spijtig» voor diegenen die na de uitzending nog vorderingen hadden openstaan, omdat men nadien ook is gestopt met de onderlinge verrekeningen. In feite zouden de vorderingen als verlies moeten worden afgeboekt. Zij die moesten betalen behalen een extra winst. Echter, daar alles extracomptabel werd bijgehouden zullen we ook deze «winsten» en «verliezen» niet expliciet in de reguliere administratie aantreffen.

*De heer **Smulders**: Hoe zijn de tegoeden verrekend die er na de Zembla-uitzending nog stonden?*

*De heer **De Bie**: Die zijn niet verrekend. Die zullen ook nooit worden verrekend. Na de Zembla-uitzending is er binnen Ballast Nedam gesteld: nooit meer vooroverleg. Dat is overigens niet tegen mij gezegd, want ik woonde het vooroverleg niet bij. Het is gezegd tegen de directies van de regiobedrijven. Dat betekent ook dat er geen afspraken meer worden gemaakt. Er is voorts gesteld dat er nooit meer een afrekening met een ander bouwbedrijf plaatsvindt. Het gaat natuurlijk niet aan dat de directies van de landelijke bouwbedrijven tegen elkaar zeggen dat ze stoppen met vooroverleg, als gevolg van de Zembla-uitzending, en dat ze na een halfjaar weer gaan afrekenen. Dat gebeurt dus nooit meer. Er gebeurt ook nooit meer iets met de tegoeden. Vandaar dat ik het spul gewoon heb weggegooid. Men komt daar niet meer op terug. Datgene wat nog open staat, wordt nooit meer afgerekend.*

En:

*De heer **Smulders**: U zegt dat er met name bij Teerbau en Von der Wettern bedragen in de kantlijn zijn gezet. Ik doel dan op die 125 000 gulden en die 62 500 gulden. Toch zijn die bedragen hier opgevoerd als kosten. Waar is dat geld gebleven?*

*De heer **Van Velden**: Dat geld zit nog in mijn pot. Er is afgesproken om het geld van Von der Wettern, als de mogelijkheid er is, te verrekenen met mijnheer Koop. Voor Teerbau hebben zowel NBM als Heijmans f 62 500 in de eigen kantlijn gezet.*

*De heer **Smulders**: Dat zijn dus eigenlijk bedrijven met wie nog afgerekend had moeten worden?*

*De heer **Van Velden**: Die worden straks inderdaad weggeschraapt of, zoals dat heet, geëgaliseerd.*

*De heer **Smulders**: Ze zijn hier wel opgenomen als kosten.*

*De heer **Van Velden**: Ja, ja, ja.*

*De heer **Smulders**: Het is dus in feite geld. Nu het systeem opgehouden is, heeft u mooi f 200 000 in uw zak kunnen steken of zie ik dat verkeerd?*

De heer Van Velden: Nee hoor, dat ziet u niet verkeerd. Als ik het zo zie, is het resultaat inderdaad 1% hoger. Dat klopt. Die 10% voor dat werk is dus 11% geworden.

3.4 Samenwerkingsverbanden

Het onderzoeksmateriaal geeft inzicht in het bestaan van diverse samenwerkingsverbanden. Eerder spraken we al over de egalisatiefondsen. Daarnaast bestaan er echter nog meer samenwerkingsverbanden. Een aantal daarvan zullen we bespreken, zoals de NH-8 (paragraaf 3.4.2), de Schiphol-8 (paragraaf 3.4.3), de FG-9 (paragraaf 3.4.4) en de WO-6 (paragraaf 3.4.5). Maar alvorens daartoe over te gaan worden enige woorden gewijd aan het aspect combinatievorming (paragraaf 3.4.1).

3.4.1 Combinatievorming

In paragraaf 2.5.4 zijn we reeds kort ingegaan op het aspect combinatievorming. Aldaar werd geconstateerd dat de mogelijkheid tot combinatievorming een belangrijke factor is als het gaat om het in stand houden van het systeem van vooroverleg. Middels een combinatie kunnen de subdoelen van het vooroverleg-prijsbeïnvloeding, risico-inperking, marktverdeling en onderlinge compensatie van de inschrijfkosten- maar bovenal de continuïteitsdoelstelling worden gerealiseerd.

De heer Van der Staaij: Dan ga ik nu naar het hoofdstukje combinatievorming en samenwerkingsverbanden. Waarom worden volgens uw ervaring in de praktijk veel werken in combinatie uitgevoerd?

De heer Weck: Mijn ervaring als hoofd calculatie is dat combinaties dienen om risicospreiding te waarborgen. De eisen aan een aantal bestekken zijn vaak zodanig, dat je niet anders kunt dan in combinatie schrijven. Ik gaf zojuist al het voorbeeld dat je in een weekend van vrijdagavond tien uur tot maandagochtend zes uur continu moet asfalteren, bijvoorbeeld met drie sets naast elkaar. Dan heb je negen asfaltploegen nodig. Die hebben wij natuurlijk niet. Dan kun je al niet anders dan een combinatie vormen.

In het citaat wordt nog een ander aspect dat met combinatievorming te maken heeft aangereikt, namelijk dat door de opdrachtgever opgestelde gunningscriteria ertoe bijdragen dat marktpartijen samen inschrijven. Bijvoorbeeld omdat het werk binnen korte tijd dient te worden afgerond; en wel in zo'n korte tijd dat één partij zulks niet kan realiseren. Een situatie die kennelijk regelmatig voorkomt.

De heer De Wit: Hoe ziet u het verschijnsel van combinatievorming? Waarom gebeurt dit?

De heer Folkerts: Wij vormden combinaties vanwege de complexiteit van de werken en vanwege de uitvoeringsduur. Het moest wel eens heel snel en 's nachts en dergelijke. Als ik op voorhand wist dat mijn eigen capaciteit niet voldoende zou zijn, dan vormde ik een combinatie.

Het vormen van een combinatie schept nog een ander voordeel: je schakelt een concurrent uit, althans in die zin dat je in ieder geval een deel van het werk kunt maken. Ofwel: «If you can't beat them, join them.»

De heer De Wit: Speelden ook andere motieven een rol dan dat u het werk wilde hebben, maar de capaciteit niet had? Zijn er nog andere argumenten om een combinatie aan te gaan?

De heer Folkerts: Nee, in principe niet. Als je met zijn tweeën bent, heb je een concurrent minder, maar voor de rest niet.

Een bijkomend voordeel van het in een combinatie uitvoeren van werk is dat je meerdere werken tegelijk kunt uitvoeren en derhalve bij meerdere klanten in beeld bent. Op termijn zou dat moeten leiden tot het verkrijgen van meer uitnodigingen voor bij voorkeur onderhandse aanbestedingen, tot het plegen van hernieuwd vooroverleg en het opbouwen van nieuwe claimrechten. En daarmee is de cirkel weer rond.

De heer Duivesteijn: Vermeer is een van de participanten in combinaties, neem ik aan. Of worden grote projecten ook door Vermeer alleen gedaan?

De heer Groen: Dat is haast onmogelijk. Als je geen klanten over wilt houden, moet je zo'n project alleen uitvoeren. Ik bedoel dat er ook nog andere opdrachtgevers zijn dan alleen die van de grote werken. Als je alle capaciteit van het bedrijf wilt inzetten voor zo'n groot werk – die heb je dan ook wel nodig – dan is daarna het werk af, maar zijn de klanten ook weg.

Tot slot wordt de opmerking uit paragraaf 2.5.4 herhaald dat aan combinatievorming het gevaar kleeft dat het relatief simpel is om binnen verhoudingen zoals een combinatie of via onderaanneming over te gaan tot verrekening van schulden en vorderingen. De combinatie is met name een interessant instrument als het gaat om de verrekening van extra-comptabele vorderingen en schulden. Herhaald zij dat dit een belangrijk aandachtspunt is als het gaat om handhavingsinspanningen in de toekomst.

Conclusies

1. Middels combinatievorming worden de risico's van het aannemen en ondernemen gemitigeerd. Het is dan ook te duiden als een aspect dat samenhangt met de systematiek van vooroverleg en de daaruitvolgende zaken zoals: prijsbeïnvloeding, risico-inperking, marktverdeling en onderlinge compensatie van de inschrijfkosten.
2. Door opdrachtgevers gehanteerde gunningscriteria kunnen combinatievorming in de hand werken.
3. Combinaties dienen in de toekomst meer aandacht te krijgen van opdrachtgevers en handhavingsinstanties. Combinaties bieden de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze tot verrekening van allerhande – dus ook illegale – afspraken te komen.

Naast combinatievorming bij losse projecten komen er ook structurele (doch informele) samenwerkingsverbanden voor. De NH-8 is daar een belangrijk voorbeeld van.

3.4.2 NH-8

Het regelen van asfaltwerken

De NH-8 – een overlegorgaan in Noord-Holland van een achttal GWW-bedrijven – kent een aantal voorlopers. Zo blijkt uit vergadernotulen dat er eind 1990 nog sprake was van een NH-4 bestaande uit: NBM, Vermeer, KWS en HWZ.³ De notulen van een vergadering op 16 december 1992 laten zien dat er dan reeds sprake is van de NH-7 door toetreding van:

³ De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft met toestemming tijdens BAM NBM kennis en voor een deel afschrift genomen van stukken die betrekking hebben op de uitvoering van asfaltwerken in Noord-Holland. Betreffende stukken zijn op 19 maart 2002 door het Openbaar Ministerie in beslag genomen. Deze stukken betreffen onder meer notulen van diverse vergaderingen van onder meer de NH-8.

Ballast Nedam, Koop Tjuchem en Ooms. Op de vergadering van 5 januari 1993 wordt gemeld dat Heijmans bij het overleg in Noord-Holland wil worden betrokken. Nadien – niet bekend is op welk moment exact – treedt Heijmans inderdaad toe tot het samenwerkingsverband en ontstaat de NH-8.

Het doel van de NH-8 is te komen tot een (regionale) marktverdeling. Dit heeft plaats door per werk de te verwerken hoeveelheid asfalt te staffelen en op basis van de staffel te komen tot een verdeling van toekomstig aan te besteden werken. De stand op de staffel is daarmee bepalend voor de preferentie ten aanzien van nieuwe werken. Uit de notulen blijkt dat respectgebieden en klantenrespect mede bepalend zijn voor de vraag of er daadwerkelijk de gevraagde preferentie zal worden verleend. De marktverdeling ziet primair op de openbare aanbestedingen hoewel het systeem in het verleden ook op onderhandse aanbestedingen is toegepast.

De NH-8 hanteert een dusdanige werkwijze dat men streeft naar een «nul-optie», hetgeen wil zeggen dat de staffel periodiek op nul uitkomt zodat er nooit in geld behoefte te worden verrekend. Periodiek komt men bij elkaar waarbij wordt geïnventariseerd welke aan te besteden werken er zijn. Vervolgens plaatst men deze in een tabel en door het zetten van kruisjes in de tabel kan men aangeven voor welk werk men de voorkeur heeft, waarna een zo redelijk mogelijke verdeling volgt.

Voorstel werkgroep verdeling Rijkswaterstaatwerken in NH-8 verband

In 1996 – vermoedelijk rond 9 september – heeft de werkgroep «verdeling Rijkswaterstaatwerken in NH-8 verband» het hiernavolgende voorstel aan de deelnemers van de NH-8 gedaan. Het geeft overigens zeer te denken dat er mogelijk perioden hebben bestaan waarin de opdrachtnemers en niet de opdrachtgever Rijkswaterstaat (Noord-Holland) de aan te besteden werken konden verdelen.

Letterlijk weergegeven luidt het voorstel – voor zover relevant – als volgt:

- Alle Rijkswaterstaatwerken in Noord-Holland.*
- Afspraken gelden voor 5 jaar, ingaande 1 september 1996, met een optie tot verlenging van 5 jaar.*
- Na 1 jaar evalueren en in elk 2de jaar de staffel trachten recht te trekken.*
- Het percentage wat gehanteerd wordt voor de asfalttonnen-verdeling, wordt ook gebruikt voor de te maken omzet. Uitgangspunt blijft echter wel dat de omzet in principe aan tafel blijft.*
- Resultaatsverdeling: 12,5% per bedrijf.*
- Voor de verdeling van de asfalttonnen is het ANPH-percentage gehanteerd, met een vermindering van 5% voor Heymans. Dit percentage is gemiddeld 12,5% (1/8 deel van het totaal). De uitkomsten hiervan zijn afgerond op een cijfer achter de komma, met een kleine correctie voor BNGW i.v.m. Bruil en voor Heymans, i.v.m. het aandeel openbare tonnen.*

Verdeling:

<i>• BNGW</i>	<i>10,2%</i>
<i>• Heijmans</i>	<i>9,0%</i>
<i>• HWZ</i>	<i>11,8%</i>
<i>• Koop</i>	<i>10,3%</i>
<i>• KWS</i>	<i>15,3%</i>
<i>• NBM</i>	<i>14,0%</i>
<i>• Ooms</i>	<i>15,4%</i>
<i>• Vermeer</i>	<i>14,0%</i>

Opgemerkt wordt dat APNH de afkorting is van de Asfaltproductie Noord-Holland.

Vastgesteld is dat de verdeling van werken in NH-8 verband in ieder geval tot ultimo 1999 is doorgedaan. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid kan niet anders dan tot de conclusie komen dat er in casu sprake is van een asfaltkartel.

Openbare verhoren

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is met name met de heer Folkerts van Ballast Nedam ingegaan op het bestaan van de NH-8. De NH-8 betreft een informeel samenwerkingsverband van 8 relatief grote – bedrijven die actief zijn binnen de GWW-sector.

De heer Folkerts: Die groep noemen wij de NH8, de Noord-Holland 8. Dat zijn KWS, NBM, Ballast-Nedam, Vermeer, Koop, Ooms, HBG en Heijmans.

De heer De Wit: Had die NH8 een structuur of een bepaalde vorm van samenwerking?

De heer Folkerts: Er was geen structuur, je kwam gewoon bij elkaar.

De heer De Wit: Er was niet een bedrijf dat de leiding had of het initiatief nam?

De heer Folkerts: Wanneer er werken te bespreken waren, kwamen wij bij elkaar.

De heer De Wit: En het initiatief daartoe hing af van de aanbesteding, zoals u zei?

De heer Folkerts: Ja.

De heer De Wit: Met welk soort werken hield de NH8 zich vooral bezig?

De heer Folkerts: Met grote asfaltwerken, werken waar een substantieel gedeelte asfalt in zat.

Zij plegen met name vooroverleg ten aanzien van openbare aanbestedingen waarbij asfalt een belangrijke rol speelt.

De heer De Wit: Dat is helder. Ik kom terug op het vooroverleg. U noemde het voorbeeld van de onderhandse aanbestedingen. Komt vooroverleg ook voor bij openbare aanbestedingen?

De heer Folkerts: Vooroverleg komt ook voor bij openbare aanbestedingen. Dat heeft te maken met asfalt; als een openbaar bestek voor een substantieel deel bestond uit asfalt, kwamen wij in Noord-Holland met acht asfalteurs bij elkaar om dat te bespreken, op dezelfde manier als wij besprekingen hebben met aannemers bij onderhandse aanbestedingen.

In het vooroverleg komt de NH-8 tot een verdeling van werkzaamheden op basis van het vragen en verlenen van preferentie.

De heer De Wit: Met wie kwam u in dat geval bij elkaar?

De heer Folkerts: Met de acht Noord-Hollandse aannemers.

De heer De Wit: Wat werd in dat overleg besproken?

De heer Folkerts: De preferent die op het werk dat besproken werd, als laagste mocht inschrijven. Daarbij mag niet worden vergeten dat daarna de aanbesteding volgde. Van die acht was een bedrijf preferent maar van die andere was geen bedrijf preferent.

De heer De Wit: In ieder geval werd tussen die acht bedrijven een prijs afgesproken?

De heer Folkerts: Ja, in de asfaltwereld is dat gebruikelijk.

En:

De heer De Wit: Wat was de bedoeling van de NH8?

De heer Folkerts: De bedoeling was het regelen van de asfaltwerken voor degene die op dat moment aan de beurt dacht te zijn.

Het moge duidelijk zijn dat indien acht grote ondernemingen, die reeds zelfstandig in staat zijn schaal- en efficiencyvoordelen te behalen, gaan

samenwerken en onderling de markt regelen hun concurrentiepositie ten opzichte van derden – degenen die niet aan de NH-8 deelnemen – nog verder vergroten. Van echte concurrentie binnen de NH-8 is vervolgens niet langer sprake. Zie hier de opmaat voor de totstandkoming van een hogere marktprijs dan die bij volle concurrentie normaliter tot stand komt. Zie hier dan ook de opmaat voor benadeling van opdrachtgevers. Zie hier dan ook de ongeoorloofdheid van dit samenwerkingsverband.

De heer De Wit: Hoe staat u tegenover de NH8 en tegenover deze vorm van combinaties? Hebt u het idee dat dit geoorloofd is?

De heer Folkerts: Ik heb niet het idee dat het geoorloofd is.

De heer De Wit: Waarom hebt u het idee dat het niet geoorloofd is?

De heer Folkerts: Er wordt nogal veel over de NH8 gesproken. Je leest er veel over. Dan denk ik: dit kan dus zo ook niet. Er moet echter wel een systeem zijn waarmee je de continuïteit waarborgt.

De heer De Wit: Waarom kan het dus eigenlijk niet, als u dit allemaal leest en hoort?

De heer Folkerts: Het zijn afspraken die je met elkaar maakt. Je maakt toch afspraken met elkaar en dat is niet geoorloofd.

Conclusie

1. De NH-8 draagt alle karakteristieken van een kartel in zich. Een kartel dat de asfaltmarkt in Noord-Holland de afgelopen jaren in belangrijke mate kon beheersen casu quo kon domineren.
2. De NH-8 heeft pogingen ondernomen – en is daar ook ten dele in geslaagd – te komen tot een verdeling van Rijkswaterstaatwerken in Noord-Holland. Het geeft zeer te denken dat er kennelijk perioden hebben bestaan waarin de opdrachtnemers en niet de opdrachtgever de aan te besteden werken konden verdelen.

3.4.3 Schiphol-acht en de fraude inzake de Schipholspoortunnel

In deze paragraaf komen twee onderwerpen aan de orde. Ten eerste wordt ingegaan op de Schiphol-acht en hetgeen zij doen. In het tweede deel van deze paragraaf komt – onder verwijzing naar het dossier van de fraude inzake de Schipholspoortunnel – de vraag aan de orde of er een verband bestaat tussen het project Schipholspoortunnel en de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

Schiphol-acht

In de schaduwadministratie van Koop Tjuchem komt een aantal pagina's voor waarin wordt gesproken over de Schipholclub en over de Schiphol-acht. Aangegeven wordt dat de Schipholclub uit vier partijen bestaat, te weten: BNGW (Ballast Nedam), HWZ, KWS en Vermeer. De Schiphol-acht zou uit deze vier partijen bestaan aangevuld met: Heijmans, Koop, NBM en Ooms.

Vornoemd achtttal is gelijk aan het achtttal dat de NH-8 omvat. In de beleving van diegenen die tijdens de openbare verhoren zijn gehoord mag de Schiphol-acht echter niet gelijk worden gesteld aan de NH-8. Dat heeft er met name mee te maken dat de NH-8 als term reeds langer bestaat en geaccepteerd is, terwijl de term Schiphol-acht meer een term is die de schaduwadministrateur hanteerde.

De voorzitter: Dat zegt u wel wat, de Schipholclub?

De heer Spaargaren: Wij hebben in het verleden de bedrijven die op Schiphol werkten, wel eens de Schipholclub genoemd, omdat je als aannemer geen toegang kreeg tot Schiphol. Er waren vier bedrijven die dat wel hadden, dus uiteindelijk ontstaat er dan een kreet, want meer is het ook niet, als een Schipholclub. Schiphol-8 komt denk ik bij Handgraaf vandaan.

De voorzitter: Heeft Handgraaf dit zelf verzonnen, de term «Schiphol 8»?

De heer Spaargaren: Dat denk ik, want ik heb deze tot de verhoren zijn begonnen, nog nooit gehoord.

Hoewel de term Schiphol-acht kennelijk niet door alle betrokkenen werd gehanteerd heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid wel geconstateerd dat er door de betrokken partijen een aparte staffel werd bijgehouden voor de werken op, maar ook rondom, Schiphol.

De heer Ter Hoeve: Nee, wij spraken ook nooit over de Schiphol-8. Dat moet ik nuanceren: wij menen wel dat er een afspraak was om elkaar op Schiphol in evenwicht te houden. Hiermee bedoel ik dat als wij met de Schiphol-8 werk weggaven—er was ook wel eens een negende of een tiende bij betrokken—wij het zo probeerden te regelen dat wij werk op Schiphol terugkregen.

De heer Van der Staaij: U zei dat er afspraken binnen die acht bedrijven, die wij net hebben genoemd, werden gemaakt?

De heer Ter Hoeve: Ja.

De heer Van der Staaij: Kwamen die bij elkaar?

De heer Ter Hoeve: Ja. Als er een aanbesteding op Schiphol was en wij waren met acht bedrijven voor het werk uitgenodigd, dan kwamen die bij elkaar. Meestal was dat echter niet zo en werden maar zes bedrijven uitgenodigd.

De heer Van der Staaij: Waren er, afgezien van het precieze aantal uitgenodigde bedrijven, ook nog vaste bijeenkomsten van die acht bedrijven die regelmatig werken op Schiphol deden?

De heer Ter Hoeve: Er waren alleen bijeenkomsten over werken op Schiphol wanneer er daar een aanbesteding was.

De heer Van der Staaij: Het hing dus uiteindelijk af van het aantal bedrijven dat door Schiphol werd uitgenodigd?

De heer Ter Hoeve: Jawel.

De heer Van der Staaij: Waren er toch afspraken die afweken van wat binnen die Schiphol-8 normaal was in het vooroverleg?

De heer Ter Hoeve: Nee, wij hanteerden op Schiphol in grote lijnen hetzelfde systeem als ik heb geschetst bij andere onderhandse bestedingen. Alleen hielden wij als HBG een aparte administratie bij voor de werken op Schiphol; die hielden wij buiten de aantekeningen die u mij net heeft laten zien.

De heer Van der Staaij: Waarom?

De heer Ter Hoeve: Dat deden wij, omdat wij de afspraak hadden om elkaar op Schiphol in evenwicht te houden.

Het «elkaar in evenwicht houden» duidt op concrete afspraken inzake het verdelen van de markt. In feite is hier dan ook sprake van een kartelstructuur, hetgeen ongeoorloofd is. De reden waarom een dergelijke structuur tot stand is gekomen is verklaarbaar: eenieder wilde er zeker van zijn een stukje van de «koek» te krijgen. De Schipholwerken zijn over het algemeen prestigieus.

*De heer **Van der Staaij**: Waarom is die afspraak gemaakt?*

*De heer **Ter Hoeve**: Het werken op de luchthaven Schiphol heeft een zeker uitstralings-effect. Er zijn technisch interessante werken te maken waardoor een bedrijf een goede uitstraling krijgt. Die werken vielen iets meer op dan gemiddelde werken, waardoor iedereen daar heel graag wilde werken.*

*De heer **Van der Staaij**: Dat zie ik nog niet als verklaring voor het feit dat u afspraken over Schiphol apart maakte en ook nadrukkelijk niet in uw normale staffel bijhield.*

*De heer **Ter Hoeve**: Het precieze ontstaan weet ik ook niet. Schiphol heeft een aantal jaren zoveel werk te vergeven gehad, dat wij als aannemers al moeite hadden om het allemaal te doen. Als HBG hielden wij die afspraken dan graag binnen Schiphol; het circuit was groot genoeg om het apart van de rest van de schaduwboekhouding te houden.*

Het bleek voor partijen echter niet goed mogelijk de markt geheel dicht te zetten en de werken exclusief onder de acht betrokken partijen te verdelen. Schiphol nodigde immers ook weleens partijen uit die niet tot de «club van 8» behoorden. Dergelijke partijen werden echter zoveel mogelijk geweerd. De Schiphol-acht spraken gezamenlijk af dat wie van de acht claimrechten zou gaan inzetten teneinde derden van deze markt te houden.

*De heer **Van der Staaij**: Betekende dit ook dat u met elkaar bepaalde wie en of andere bedrijven mochten deelnemen aan werk op Schiphol? Schermde u de markt af met de Schiphol-8?*

*De heer **Ter Hoeve**: Nee. Ik heb wel meegemaakt dat wij als aannemers die regelmatig op Schiphol overlegden over werken, in de situatie zijn geweest dat een derde buiten het overleg was uitgenodigd en dat wij eerst intern overleg hebben gehad wie de sterkste partij was om met die derde in onderhandeling te gaan.*

*De heer **Van der Staaij**: Kunt u dat toelichten?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ik kan dit het beste toelichten aan de hand van een verzonnen voorbeeld. Het kon gebeuren dat een bedrijf dat geen deel uitmaakte van wat Koop noemt de Schiphol-8, werd uitgenodigd op Schiphol. Een deel van de uitgenodigden kon dus tot die vermeende club behoren en een deel niet. Met die acht kun je dan overleg voeren: wat vervelend, maar men heeft nu de firma Bruil uitgenodigd, wie heeft nu de meeste punten om dit werk Bruil uit handen te spelen.*

*De heer **Van der Staaij**: Wie heeft de meeste punten?*

*De heer **Ter Hoeve**: Wie heeft het meeste werk van de firma Bruil te goed, zodat het werk op Schiphol binnen de club blijft. Alleen, al dit soort zaken is eindig. En laat geen misverstanden ontstaan: ik noem de firma Bruil toevallig. Het heeft echt niets met Bruil te maken. Je kunt dit een tijdje doen, maar op een gegeven moment zegt de firma Bruil dat zij ook een keer wil.*

De staffel die voor de zogeheten Schipholwerken – maar nogmaals zij gezegd dat het ook werken rond Schiphol, bijvoorbeeld de aanleg van de A5, betreft – werd bijgehouden is in feite een omzetstaffel. Men streefde ernaar de verhoudingen te egaliseren in omzet en de beurzen gesloten te houden.

*De heer **Ten Hoopen**: Vonden de verrekeningen die ook in het kader van de Schiphol-7 en later de Schiphol-8 werden gemaakt, ook plaats via de OEF-lijst?*

*De heer **Ter Hoeve**: Nee, want op Schiphol werden geen uitkeringen gedaan. Daar werd dezelfde ruilbeurs in omzetten behandeld.*

*De heer **Ten Hoopen**: Het was dus een gesloten circuit?*

*De heer **Ter Hoeve**: Daar werd ten volle naar gestreefd.*

En:

De heer Van der Staaij: Hebben op basis van deze werkverdeling nu ook verrekeningen tussen de betreffende aannemers plaatsgevonden?

De heer Van Velden: Nee, dat probeer ik nu juist met deze methode te voorkomen.

De heer Van der Staaij: Door het verder door te schuiven en te staffelen?

De heer Van Velden: Dit is hetzelfde als met onderhandse werken. Je kunt elkaar een werk tegen een kostprijs met AK en een klein beetje winst en risico. Dat is hier dan bij die grote werken, bij dit soort risicovolle werken, 2%. Alleen omdat deze werken dusdanig groot zijn en je ze niet eventjes met elkaar kunt «afdealen» is dit zo opgezet. Maar in principe is hetgeen wat al een paar keer naar voren is gekomen, het onderhandse circuit waar je elkaar werken kunt en staffelt, is hier voor deze grote groep zo opgezet, en nogmaals het zijn niet alleen Schipholwerken, maar er zijn ook andere werken in die hoek. Alleen is het groter, maar het is hetzelfde verhaal als bij een normale onderhandse.

De voorzitter: Is het nu zo dat u in feite deze combinaties voor die grote werken aangaat zodat u binnen die combinaties ook weer die bedragen die u nog tegen elkaar had uitstaan, met elkaar kan verrekenen? Is dat de bedoeling achter dit systeem?

De heer Van Velden: Natuurlijk. Als ik op een werk een AK en winst en risico 10% heb, dan kan ik wel zeggen: ik ga daarvan 6% van uitkeren, maar als ik ergens anders weer 4% terug krijg, dan wordt dit geëgaliseerd. Dit was zo'n beetje de opzet van dit verhaal.

Naast de schaduwadministratie van Koop Tjuchem zijn er nog andere stukken waaruit het bestaan van de Schiphol-acht blijkt. Met toestemming van BAM NBM heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid kennis genomen van de stukken die door Justitie bij BAM NBM in beslag zijn genomen. De stukken omvatten onder meer een aantal bladen op A3-formaat waarop de omzetverdeling van de Schipholwerken wordt bijgehouden.

Daarnaast heeft de heer Ter Hoeve van het HBG-concern de commissie de binnen dit concern bijgehouden omzetstaffel overhandigd.

Het bestaan van een staffel voor de werken op en rond Schiphol wordt vanuit drie van de acht bedrijven getoond. De drie staffels die de commissie ter beschikking staan sluiten ten dele op elkaar aan. Het feit dat ze niet geheel aansluiten kan meerdere oorzaken hebben. De belangrijkste oorzaak lijkt te zijn dat het moment waarop de afspraken zijn vastgelegd verschillend is. Telkenmale gaat het echter om dezelfde soort projecten die zijn vastgelegd.

In het hiernavolgende zullen we met name uitgaan van de staffel zoals getoond in de stukken van BAM NBM. Deze is het meest gedetailleerd en informatief. Meer concreet gedefinieerd zal worden uitgegaan van een bestand dat in de computer was opgeslagen als «File: JWE grote werken» en «Subject: Schiphol 02.10.00».

Opgemerkt wordt dat «JWE» de initialen betreffen van de heer J. Weck, zijnde de persoon die de staffel heeft bijgehouden in opdracht van zijn baas de heer Van Velden. Laatstgenoemde is door de commissie nadrukkelijk bevraagd over de Schiphol-acht en de staffel. We komen daar nog op terug. Maar eerst geven we een overzicht van de werken en aanneemsommen waar het omgaat. De gegevens zijn niet op juistheid en volledigheid gecontroleerd.⁴ Dat is in het kader van het duiden van de *systematiek* niet noodzakelijk. Het kan dus voorkomen dat de uiteindelijke aanneemsommen en/of de uitvoerende partijen anders luiden dan hier is weergegeven. Dat geldt meer in het bijzonder voor de weergegeven werken vanaf de «A5 Zuid». Daarvan is aangegeven dat het raambestekken betreft.

⁴ Voor de goede orde wordt hieraan toegevoegd dat hiermee wordt bedoeld dat er diverse bedragen ten aanzien van deze aanbestedingen circuleren. De bedragen variëren per document. Dit heeft te maken met zaken zoals de fase waarin het werk zit op het moment van het opmaken van het document, de mate waarin meer- en minderwerk is verwerkt en met de eventuele verrekening van de werken in onderaanneming.

Werk	Aanneemsom (fl)	Uitvoerende partijen
1. Noord-Oost Hoek	47 263 000	HWZ-Ooms
2. D-pier	15 299 000	BNGW-Koop
3. J-gebied	14 459 000	NBM-Heijmans
4. B-pier	30 135 000	KWS-Vermeer
5. E-pier	8 179 000	Koop
6. T-106	7 460 000	KWS
7. Zuidtangent	14 864 000	BNGW
8. Inpassing 5P	11 551 000	Ooms
9. 5P	140 975 000	Vermeer-KWS-BNGW-Heijmans
<i>Raambestekken</i>		
10. A5 Zuid	150 000 000	KWS-HWZ-NBM-Koop-Vermeer
11. N22 Knoop	10 743 000	Ooms-NBM (+BOKA)
12. N22 Zuidtangent	10 000 000	Heijmans-Ooms (+Rebru)
13. A10 West	26 934 000	KWS-HWZ-NBM-Koop-Vermeer
14. N22 Zuid	17 573 000	Koop-Heijmans-Ooms
15. Heuven Goedhartlaan	24 635 000	HWZ-Vermeer-NBM-BNGW
Totaal	530 250 000	

In de staffel wordt ook bijgehouden wat het voorziene resultaat op deze werken is en wat het aantal ton te verwerken asfalt is. De bedoeling van de staffel – en daarmee de Schiphol-acht – is om zowel de (1) omzet, (2) het resultaat als (3) de tonnen asfalt hoofdelijk over de betrokken partijen te verdelen. We zullen eerst ingaan op de kwalitatieve kant van het aspect resultaat en kort op de tonnen asfalt. Daarna keren we terug naar de omzet- en resultaatcijfers en naar de wijze waarop dit hoofdelijk wordt verdeeld.

Voor wat betreft het resultaat is het opvallend dat men bij de raambestekken (werken 10 tot en met 15) uitgaat van een voorzien resultaatpercentage van 10%. Op de andere werken (1 tot en met 9) realiseert men uiteindelijk een percentage van 10,07%. Daarbij wordt opgemerkt dat het werk met het laagste resultaat uitkomt op 6,70% en het hoogste resultaat bedraagt 22,50%.

In de staffel spreekt men over resultaat en resultaatpercentage. Uit de verhoren is gebleken dat het in feite niet het resultaat in termen van winst betreft maar dat wordt bedoeld op het resultaat in termen van gerealiseerd (respectievelijk te realiseren) AKWR.

*De heer **Van der Staaij**: Het resultaat verdeelt u tussen de acht bedrijven en dat wordt weer in de staffel gezet.*

*De heer **Van Velden**: Dat deden wij, omdat de werken niet allemaal even groot waren, zodat iedereen een stukje winstderving had. Als je aan het einde van die kolom kijkt, zie je dat er van al die werken een gemiddeld resultaat – AK, winst en risico – is geweest van 10% op een omzet van 125 mln gulden. Daar mag Schiphol blij mee zijn.*

*De heer **Van der Staaij**: U zegt: als rendement komt er gemiddeld 10% uit aan het einde van de berekening van een groot aantal projecten. Is het toevallig dat het op ongeveer 10% uitkomt?*

*De heer **Van Velden**: Nee hoor. Het is wel aardig dat er vandaag in de Volkskrant stond dat Schiphol geen enkele reden had om aan de prijzen te twijfelen. Je haalt tegenwoordig veel meer uit de Volkskrant dan bij je dingen. Als je zulke risicowerken in zo korte tijd moet uitvoeren en je een resultaat van algemene kosten, winst en risico hebt van 10%, dan kan Schiphol daar heel erg tevreden mee zijn. Of het volgens het boekje was, is wat anders. Dat was het niet, maar dat gold voor al die onderhandelingen.*

*De heer **Van der Staaij**: Het gaat mij er even om dat u daar bewust op stuurt. Wij begrijpen van dit verhaal.*

*De heer **Van Velden**: Wij stuurden erop aan om allemaal een bepaalde omzet te halen tegen een scherpe prijs voor de opdrachtgever. Dat haalt u uit dit formulier. De ene keer gaat het beter en de andere keer wat minder. Iemand heeft een wat lagere kostprijs en dan is het verschil wat groter. Zoals hier al verschillende keren is verteld, hebben wij de markt een beetje willen egaliseren zodat iedereen werk heeft en de opdrachtgever in ieder geval niet wordt benadeeld. Als je al die werken bekijkt en ziet dat Schiphol aan algemene kosten, winst en risico 10% moet betalen, dan denk ik dat ...*

Uit het citaat blijkt dat men nadrukkelijk streeft naar het realiseren van een AKWR-percentagage van 10%. Een streven waarin men voor wat betreft de werken 1 tot en met negen slaagt. Naar de mening van de gehoorde is één en ander weliswaar niet volgens het boekje, maar van benadeling van de opdrachtgever is volgens hem geen sprake.

*De heer **Van Velden**: Uiteraard wel. Als commerciële man heb je er juist belang bij dat je je opdrachtgever niet beduvelt. Dat is toch heel logisch? Wij hebben er toch geen van allen als bedrijf belang bij de opdrachtgever te benadelen? Er komt zo verschrikkelijk veel werk op Schiphol. Je kunt dat amper met elkaar maken. Je probeert een regeling te treffen om het voor de klant te maken zodat hij tevreden is en keurig netjes de kostprijs betaalt met 10% aan algemene kosten, winst en risico.*

*De heer **Van der Staaij**: U stuurt hier dus ...*

*De heer **Van Velden**: Ja, wij sturen.*

*De heer **Van der Staaij**: op 10% rendement. Klopt het dat wij dat ook aan de onderkant van het blad zien waar bij toekomstige projecten ook telkens als percentage netto omzet op voorhand 10% staat ingevuld?*

*De heer **Van Velden**: Dat klopt, omdat wij daar nog niet uitgerekend waren. Hier bovenin staan twee niet-Schipholwerken. De werken die daar onder staan, zijn allemaal geen Schipholwerken. Dat zijn gewoon de grote werken die daar zijn geweest. Toen hebben wij gezegd: wij gaan dat niet en detail, want het is nog niet precies uitgekristalliseerd hoe het was. Er is ook gesproken over de combinatievorming, maar daartoe word je door de opdrachtgever gedwongen, omdat je maar met z'n drieën mag inschrijven. Wij hebben daarom gezegd: die nemen we erbij. Over al die grote werken die erop staan, hebben wij met elkaar keurig netjes afspraken gemaakt.*

En:

*De heer **Van der Staaij**: Voor de helderheid: u stuurt gezamenlijk de onderlinge verdeling van het werk en de algemene winstmarge naar 10%. Dit wordt in uw visie onderling eerlijk verdeeld tussen de aannemers?*

*De heer **Van Velden**: Dat klopt.*

*De heer **Van der Staaij**: Als ik dat een kartel zou noemen, waarom zou dit dan al dan niet waar zijn?*

*De heer **Van Velden**: Omdat er namelijk meerdere bedrijven zijn, niet alleen die acht. Boskalis staat erbij, Rebru staat erbij. Er staan meerdere bedrijven bij dan de acht, dus die hebben gewoon meegedaan. Alleen die andere bedrijven werden niet geselecteerd door deze opdrachtgever. Nogmaals, dat is mijn verhaal niet. De opdrachtgever stelt eisen voor dit soort werken en zeker op Schiphol stellen zij dusdanig zware eisen, dat je niet anders kan om dit te doen, want een NBM of een KWS kunnen dat niet alleen. En als je wat kleiner werk hebt, kun je het wel met zijn tweeën, maar grote werken moet je met meer doen. Als je kijkt: zo'n verhaal als de A10-West. Wij moesten binnen de bouwvak de complete A10-West overhoop halen. Nou als je ziet, hoeveel machines daar werkten in de bouwvakvakantie, dat kon niemand, dus dat moest je met een aantal bedrijven doen. Dat moet je dan ook maar zien op te hoesten. Dan zit Rijkswaterstaat echt niet te wachten op noodprijzen. Die waren, denk ik, hartstikke tevreden met dit resultaat.*

De gehoorde geeft in feite aan dat de Schiphol-acht «keurige» prijzen hanteerden en dat de opdrachtgever daarom tevreden kan zijn. Een stelling die de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid niet zonder meer onderschrijft. Het is immers heel wel mogelijk dat derden bereid zouden zijn de genoemde werken voor een lager bedrag danwel een lagere marge aan te nemen. In casu is de markt echter «dicht gezet». Hoe het ook zij, het benadelingsvraagstuk komt in hoofdstuk 4 in algemene zin aan de orde.⁵ De citaten laten echter ook nog wat anders zien: opdrachtgevers die in feite zelf kartels in het leven roepen. De omvang, frequentie en de uitvoeringstijd voor de aan te besteden werken maakt dat partijen kennelijk niet zelfstandig in staat zijn om de werken aan te nemen en uit te voeren. Ofwel: de wijze van aanbesteden bij groot-schalige werken is een factor die het maken van afspraken – en daardoor kartelvorming – in de hand werkt.

De voorzitter: U heeft dan een idee met wie u in zee wilt gaan en vervolgens komt u dan in een vooroverleg bijeen met de combinaties?

De heer Van Velden: Er zijn dan drie partijen en dan wordt er inderdaad wel eens gezegd: iedereen heeft nu zijn prijs; wat is de kostprijs en degene die het mag maken, mag er 8% AK en 2% winstrisico op maken.

De voorzitter: U komt met die combinaties bij elkaar en spreekt dan met elkaar af voor welke prijs er ingeschreven gaat worden en wie het werk mag maken?

De heer Van Velden: Ja.

De voorzitter: U spreekt ook af welke resultaat of welke AKWR erop wordt gezet?

De heer Van Velden: Wij hebben gezegd dat het maximaal zo'n 10% mocht zijn. Dat klopt.

De voorzitter: Dat leidt dan tot een afspraak over een combinatie die mag inschrijven als laagste en een afspraak over de prijs waarmee wordt ingeschreven.

De heer Van Velden: Dat is inherent aan de situatie dat je met drie partijen bent. Je doet het dan op deze manier.

Wat betreft de asfalttonnen zijn de navolgende cijfers relevant. Opgemerkt wordt dat in de staffel wordt aangegeven dat deze voor de NH-8 zijn. Een gegeven waaruit blijkt dat er in de praktijk kennelijk nauwelijks een onderscheid bestaat tussen de NH-8 en de Schiphol-acht.

Werk	Asfalttonnen
1. Noord-Oost Hoek	47 200
2. D-pier	15 700
3. J-gebied	27 800
4. B-pier	20 900
5. E-pier	5 100
6. T-106	8 000
7. Zuidtangent	150
8. Inpassing 5P	5 650
9. 5P	250 000
<i>Raambestekken</i>	
10. A5 Zuid	250 000
11. N22 Knoop	53 500
12. N22 Zuidtangent	52 000
13. A10 West	75 800
14. N22 Zuid	66 300
15. Heuven Goedhartlaan	38 000
Totaal	916 100

⁵ Er zal niet specifiek worden ingegaan op de benadeling door de Schiphol-acht.

Het aantal te verwerken tonnen is aanzienlijk. We laten dit punt verder rusten, er ontbreken concrete gegevens ten aanzien van de verdeling van

de asfalttonnen over de acht betrokken partijen, en stappen over naar de «verdeelmethodieken» voor de omzet en het resultaat.

Per project wordt in de staffel bijgehouden welke partijen omzet en resultaat realiseren en wat de omvang daarvan is. Voorts wordt berekend wat de cijfers zijn indien de omzet- en resultaatbedragen over 8 partijen zouden zijn verdeeld. Laten we dit verduidelijken aan de hand van de resultaatcijfers van het eerste werk.

Resultaat werk Noord-Oost Hoek

Het resultaat waarmee men rekent bedraagt f 5 326 000,-. Indien dit zou worden verdeeld over acht partijen, dan heeft iedere partij recht op f 665 750,- (het normbedrag). Het werk is echter uitgevoerd door twee partijen, te weten HWZ en Ooms. Deze twee partijen realiseren ieder in werkelijkheid de helft van het totale resultaat ofwel f 2 663 000,-. In feite krijgen zij ten opzichte van het normbedrag teveel en de andere zes partijen krijgen te weinig (niets). Ofwel:

NBM	665 750 (-/-)
KWS	665 750 (-/-)
BNGW	665 750 (-/-)
Vermeer	665 750 (-/-)
HWZ	2 663 000
Koop	665 750 (-/-)
Heijmans	665 750 (-/-)
Ooms	2 663 000

De cijfers laten zien dat HWZ en Ooms na uitvoering van dit project «voorlopen» op de andere zes partijen. Die zijn de volgende keer dan ook in beginsel het eerst aan de beurt.

Een tweede bestand dat bij BAM NBM werd bijgehouden draagt de titel «Staffel grote werken». De staffel kent een opstelling met als opschrift «Norm/recht» en een opstelling met als opschrift «Werkelijk». De eerste opstelling gaat uit van de voorziene omzet- en resultaatbedragen die vervolgens door acht worden gedeeld; dit drukt daarmee het «recht» op omzet en resultaat per partij uit.

De tweede opstelling geeft aan welke partijen de werken uitvoeren en welke omzet- en resultaataandelen zij werkelijk realiseren. Indien de rechten met de werkelijke cijfers worden vergeleken ontstaat een verschil. Dit wordt in de staffel aangegeven als zijnde het «Te nivelleren totaal».

Een en ander kan bij wijze van samenvatting in tabelvorm worden weergegeven. Voorshands wordt aangegeven dat de cijfers in het tweede bestand van BAM NBM («Staffel grote werken») op onderdelen afwijken van het eerste bestand («JWE grote werken»). De afwijkingen zitten in de opgenomen werken, de bedragen en de uitvoerende partijen. Vermoedelijk worden de verschillen verklaard door het moment waarop de beide bestanden zijn opgemaakt.

De in de tabel opgenomen bedragen worden allen uitgedrukt in eenheden van 1 000 gulden. De kolommen «Te nivelleren» komen door afrondingsverschillen niet exact op nul uit.

De tabel ziet er als volgt uit:

Partij	Recht op omzet	Werkelijke omzet	Te nivelleren omzet	Recht op resultaat	Werkelijk resultaat	Te nivelleren resultaat
HWZ	64 903	63 632	(-/-) 1 271	6 607	6 665	58
KWS	64 903	95 135	30 232	6 607	9 885	3 278
NBM	64 903	54 767	(-/-) 10 136	6 607	5 750	(-/-) 857
Koop	64 903	63 150	(-/-) 1 753	6 607	6 019	(-/-) 588
Heijmans	64 903	60 267	(-/-) 4 636	6 607	6 300	(-/-) 307
Ooms	64 903	52 132	(-/-) 12 771	6 607	5 515	(-/-) 1 092
Vermeer ¹	64 903	70 000	5 097	6 607	7 000	393
BNGW	64 903	60 150	(-/-) 4 753	6 607	5 719	(-/-) 888
Totalen	519 224	519 233	9	52 856	52 853	(-/-) 3

¹ In de staffel van BAM NBM is deze onder de afkorting «VIS» opgenomen.

De tabel laat zien dat er soms aanzienlijke verschillen kunnen optreden. Zo loopt KWS ruim 30 miljoen gulden omzet voor en heeft Ooms een achterstand in omzet van ruim 12 miljoen gulden. Dergelijke verschillen zien we – uiteraard – ook terug bij de resultaatbedragen.

Ten aanzien van het belang van de staffels en de bedragen, de onderlinge «vorderingen» en «schulden», zegt de verantwoordelijke voor deze opstelling het volgende:

De heer Van der Staaij: U zegt: het stelt eigenlijk allemaal niet zoveel voor, zo'n te nivelleren bedrag ook al is het een fors bedrag. U stelt aan de andere kant zo'n overzicht toch ook niet voor niets op? Het vervult toch wel een belangrijke functie in het geheel?

De heer Van Velden: Dat is duidelijk. Als er nog een werk komt, zou ik me sterk maken omdat ik achterloop. Dat klopt. Ik ben heel eerlijk, want ik wil wel proberen dat wij een beetje in de pas blijven met elkaar. Daarom maak ik deze staffel.

De heer Van der Staaij: Wat is het verschil tussen norm en recht en werkelijk? Er staat boven norm recht en dan krijgen wij een overzicht en daaronder werkelijk.

De heer Van Velden: Als u naar norm en recht kijkt, dan ziet u dat dit allemaal hetzelfde uitgangspunt is. Dat iedereen gezegd heeft, al die bedrijven hebben recht op dezelfde omzet met een zelfde marge. U ziet weer de marge, dat is AK, winst en risico van 10%. Dat hebben wij afgesproken. Nu zijn wij bezig en nu blijkt dat het wat anders loopt dan wij hebben voorzien en de bedragen die daaronder staan, die verschillen, dat is ten opzichte van de norm. Die norm hebben wij zo afgesproken, maar het loopt wat anders. Dus het bedrag dat Boskalis volgens een normale afspraak zou maken, is wat hoger geworden. Aan de andere kant is dat bedrijf ook groter. Je hoort dan ook niemand zeggen: hij loopt wat voor. Als er straks een werk komt en de opdrachtgever doet het op dezelfde manier en je moet weer naar een combinatie toe, probeer ik in een combinatie te gaan zitten die het aan kan nemen.

Tot slot wordt opgemerkt dat de staffel van BAM NBM – die zeer gedetailleerd is – niet diende als karteladministratie ...

De heer Van der Staaij: Hield u dit systeem alleen voor u zelf bij of ook voor andere bedrijven?

De heer Van Velden: In principe voor mezelf, want ik wilde duidelijk weten wat mijn positie in dit verhaal was.

...; maar dat de Schiphol-acht deelnemen aan een structuur die de kenmerken van een kartel laat zien is voor de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid volstrekt duidelijk. De diverse schaduw-

administraties alsmede de openbare verhoren leveren daar naar de mening van de commissie voldoende bewijs voor.

Fraude inzake de Schipholspoortunnel

In het Schipholspoortunnel-dossier is een transactie gesloten met een drietal bedrijven, te weten: KSS, Strukton en HBW. Uit het doornemen van voornoemd dossier blijkt dat de verdediging van de genoemde bedrijven met het Openbaar Ministerie heeft gecorrespondeerd over een eventueel te treffen transactie. De correspondentie betreft onder meer een brief de dato 10 november 2000 van de verdediging gericht aan de Officier van Justitie.

In voornoemde brief wordt door de verdediging uiteengezet waarom de casus zich zou lenen voor het sluiten van een transactie. In de brief wordt onder meer ingegaan op de gevolgen van een terechtzitting:

«De gevolgen van een terechtzitting en een daarmee mogelijk samenhangende veroordeling voor valsheid in geschrift, zijn desastreus. De belangen van 5500 werknemers (2500 bij HBW en 276 bij Strukton Betonbouw) staan daarbij direct op het spel. Een veroordeling leidt tot een uitsluiting van (overheids)opdrachten hetgeen de facto neerkomt op bedrijfssluiting. Het betreft hier immers aannemers van grote infrastructurele overheidsprojecten zoals de HSL, Betuweroute-BTC-Botlek, Oosterschelde- en Deltawerken.»

Opgemerkt wordt dat 2500 plus 276 geen 5500 maakt. Mogelijk wordt met «276» het aantal van «2760» bedoeld.

Daarnaast is het volgende citaat van belang:

«Voorts zal een terechtzitting in deze zaken leiden tot een enorme reputatieschade bij de concerns waartoe de verdachte rechtspersonen behoren, terwijl deze geheel buiten de verweten gedragingen staan. Reeds nu (en al geruime tijd) ondervinden ook de andere onderdelen van de respectievelijke concerns dagelijks nadelige effecten en excessieve schade door de publicaties rond het (strafrechtelijk) onderzoek en de politieke aandacht die aan één en ander wordt besteed, terwijl al deze (rechts)personen totaal niets te verwijten valt (Bij HBG werken ongeveer 20 000 mensen en bij de Strukton Groep 3600) en dan hebben wij het nog niet eens over de schade (die ook nu al wordt geleden door partners en toeleveranciers.)»

Uit voornoemde citaten zou reeds kunnen worden afgeleid dat HBW van een groter concern deel uitmaakt. Voorts wordt opgemerkt dat in het laatste citaat aan het HBG-concern wordt gerefereerd. Onderzoek naar dit concern – bijvoorbeeld via de Kamer van Koophandel – laat op betrekkelijk eenvoudige wijze zien dat HWZ en HBW beide een dochteronderneming van HBG zijn.

Inzake het sluiten van een transactie naar aanleiding van het Schipholspoortunnel-dossier zou het in rede hebben gelegen dat het Openbaar Ministerie onderzoekt in hoeverre voornoemde bedrijven voorkomen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem, zijnde een administratie waarover men op het moment van de onderhandelingen met de bij de fraude betrokken bedrijven – hierover wordt breedvoerig gerapporteerd in het rapport inzake de fraude bij de aanleg van de Schipholspoortunnel – met de heer Bos onderhandelde.

Een snelle zoekslag in de schaduwadministratie leert onder meer het volgende. De namen van HBW, HWZ, HBG, en Strukton komen regelmatig

voor. Voorts is het zo dat er – zoals eerder gesteld – aparte pagina's in de administratie bestaan voor de Schipholclub en de Schiphol-acht. Juist omdat het Openbaar Ministerie zowel met de heer Bos als met de betrokken partijen bij de fraude inzake de Schipholspoortunnel onderhandelingen voerde, had het in de rede gelegen de heer Bos te vragen in hoeverre vorenbedoelde bedrijven in de schaduwadministratie aan de orde komen. Temeer daar hij tijdens de onderhandelingen erop had gewezen dat de administratie met name ook zag op de grotere bouwondernemingen.

Vornoemd aspect is ook in de Tweede Kamer aan de orde geweest en wel tijdens de kamerbehandeling op 14 en 28 november 2001. De navolgende punten betreffen passages uit de handelingen van de Tweede Kamer. Het betreft een aantal vragen over de transactie en een reactie van de minister daarop.

(Van der Steenhoven, 14 november 2001): «Kortom, er is van alles aan de hand. Is het dan niet verstandig, nu dit dossier van de heer Bos in uw bezit komt, om op dat moment de zaak rond Schiphol af te maken? Is het dan in dat licht niet verstandig om die aan te houden en te kijken of de ene zaak gegevens oplevert voor de andere zaak? Is er dan niet sprake van een enorme verkokering binnen de overheid, als die zaken niet aan elkaar worden gekoppeld?»

(reactie Korthals): «Je kunt natuurlijk alles aan elkaar koppelen. De ene zaak volgt het ene traject, de andere volgt het andere traject. Nogmaals, wij waren überhaupt niet op de hoogte van de transactie die eraan zat te komen. Dat hoefde overigens ook niet. Gesteld dat ik wel op de hoogte was geweest. Ik sta nu te beweren dat ik de gedrags- en beleidslijn van het College van procureurs-generaal verantwoord acht. Dat zou ik gisteren ook verantwoord hebben geacht, als men daarmee naar mij was gekomen. Dan had ik moeten zeggen: ik vind het nog wel verantwoord, maar laten wij nog maar twee weekjes wachten, want wellicht valt het verkeerd in het debat over de heer Bos. Dat vind ik een verkeerde manier van beleid voeren.»

(Van der Steenhoven): «Nu speelt een aantal zaken tegelijkertijd die verband met elkaar kunnen hebben. Dan is het toch juist een kans voor het openbaar ministerie om, misschien zelfs via de zaak die de heer Bos aandient, meer duidelijkheid en mogelijkheden tot strafvervolgung te krijgen in de kwestie van de Schipholspoortunnel. Dat kan een mogelijkheid zijn, maar de minister ziet het allemaal gescheiden. Dat lijkt mij in deze kwestie niet verstandig.»

(reactie Korthals): «In theorie is alles mogelijk, maar het gaat nu wel heel erg ver om verbanden te zien tussen hetgeen de heer Bos naar buiten heeft gebracht, waarvan wij nog steeds niet weten of er sprake is van criminele activiteiten of criminaliteit waarvan het niet ondenkbaar is dat wij strafrechtelijk niets kunnen bewijzen, en de kwestie Schiphol. Op deze manier gebeurt er altijd wel iets waardoor wij weer op het andere moeten wachten. Ik denk dat wij dan niet veel verder komen.»

(Dittrich, 28 november 2001): «Waarom heeft het college de minister niet van tevoren geraadpleegd?»

(reactie Korthals): «De eerste discussie over de schikking dateert reeds van half november 2000. De context was toen heel anders. Op dat moment had niemand redelijkerwijs kunnen vermoeden dat deze kwestie zou samenvallen met de discussie over de aanbestedingsfraude.» (... en later in het debat): «Het is eigenlijk allemaal tot stand gekomen, voordat de bouwfraude aan de orde kwam. Die kwestie heeft ongetwijfeld een hele grote rol gespeeld in de discussie die wij nu voeren. Zij heeft een dynamiek aan dit alles gegeven die haar weerga niet kent. In de discussie van vandaag blijkt dat meerdere woordvoerders de bouwfraude nog steeds verwarren met hetgeen er bij de Schipholspoortunnel aan de hand is.»

(Halsema): «Sterker, ik vind het ook echt discutabel dat de zaken samenvallen, omdat de minister van Verkeer en Waterstaat schijnbaar op de hoogte is geweest van de schikking en er toch mee akkoord is gegaan op het moment dat de zaak rond de schaduwboekhouding al speelde. Dat vind ik van een gebrek aan respect voor parlement en voor de samenleving getuigen.»

(reactie Korthals): «Over die schaduwboekhouding wisten wij op dat moment niets. Wij wisten wel dat er wat zou kunnen spelen, maar ook nu hebben wij het over vermeende bouwfraude. Die boeken heb ik pas de 13de [NB: 13 november 2001] gekregen. Toen was met Verkeer en Waterstaat deze overeenkomst allang gesloten.»

(Halsema): «U heeft één dag voor het debat een persbericht naar buiten gebracht over deze zaak en dat maakte deel uit van de schikking. Het openbaar ministerie heeft, als onderdeel van de schikking, de betrokken bedrijven tot 1 december de tijd gegeven om een besluit te nemen. U legt dus zelf dat verband. U moet daarvoor ook gewoon de verantwoordelijkheid nemen.»

(reactie Korthals): «Ik meen dat al op 29 december 2000 een schikkingsaanbod is gedaan. Uiteindelijk is de zaak op 6 november [NB: 6 november 2001] ter fine aan de wederpartij voorgelegd. Het is echt toevallig dat dit samenviel met de Zembla-uitzending. Voor mij als minister van Justitie was het begin van de bouwfraude de overhandiging van de schaduwboeken. Dat was het grote moment waarop wij actie konden ondernemen.»

Ter aanvulling wordt opgemerkt dat de minister tijdens het debat van 14 november 2001 ook is ingegaan op de onderhandelingen met de heer Bos. Het volgende is daarbij van belang:

- dat de eerste contacten met de heer Bos in januari 1999 via zijn advocaat hebben plaatsgevonden;
- dat in april 1999 een oriënterende bespreking met de heer Bos, zijn advocaat, de officier van justitie en de NMA heeft plaatsgevonden;
- dat de heer Bos bij die gelegenheid enkele kopieën van de administratie heeft getoond;
- dat het College van Procureurs-generaal in juni 1999 van de zaak rond de schaduwadministratie kennis heeft genomen en dat het College in november 1999 ermee heeft ingestemd te onderzoeken of de heer Bos een financiële tegemoetkoming kan worden verstrekt.

Op deze plaats wordt voor wat betreft de onderhandelingen met de heer Bos verwezen naar hoofdstuk 7 van dit deelrapport.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is nagegaan of het project Schipholspoortunnel als zodanig in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem voorkomt. Dit blijkt niet het geval te zijn.

Conclusies

1. Gezien de informatie die de heer Bos in algemene termen reeds aan het begin van zijn onderhandelingen met Justitie heeft aangereikt ziet de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid het als een gemiste kans, dat het Openbaar Ministerie dat aan de ene kant onderhandelde over een transactie inzake de fraude bij de aanleg van de Schipholspoortunnel en aan de andere kant pogingen ondernam om de schaduwadministratie van Koop Tjuchem te verkrijgen, geen verband heeft gelegd tussen deze twee zaken. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid acht dit optreden weinig doortastend.

2. Dit terwijl op relatief eenvoudige wijze in de schaduwadministratie, desnoods nadat het Openbaar Ministerie daartoe een vraag aan de heer Bos had gesteld, kon worden nagegaan of er een interferentie tussen het één en het ander zou bestaan.
3. Een dergelijke interferentie zou een rol hebben kunnen spelen ten aanzien van het sluiten van een strafrechtelijke transactie en ook voor wat betreft de hoogte daarvan – met de bij de geconstateerde fraude betrokken bedrijven. Immers, indien in een dergelijk geval zou blijken dat deze bedrijven bij meerdere strafbare feiten zijn betrokken, kan dat een rol spelen bij de overweging op het punt van het al dan niet daadwerkelijk voor de rechter brengen van hun strafzaak.
4. Voorts zou een dergelijke interferentie van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de vraag hoeveel moeite Justitie zou moeten doen om de schaduwadministratie van Koop Tjuchem – met daarin gegevens over onder meer het HBG-concern en Strukton – van de heer Bos in handen te krijgen. Immers, indien de schaduwadministratie een bewijsbijdrage levert in de zaak van de Schiphol-spoortunnel, heeft het daarmee direct haar waarde bewezen.
5. De commissie kan zich dan ook niet verenigen met de volgende woorden die minister van Justitie Korthals in de Tweede Kamer uitsprak: «Je kunt natuurlijk alles aan elkaar koppelen. De ene zaak volgt het ene traject, de andere volgt het andere traject».

3.4.4 FG-9

De «FG-9» betreft eveneens een voorbeeld van een samenwerkingsverband dat in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem voorkomt. De FG-9 staat voor de «Friesland-Groningen 9», ofwel een verbond van een negental bouwondernemingen die werken uitvoeren in het noorden van het land. Uit de administratie blijkt dat de FG-9 vermoedelijk bestaat uit de navolgende acht ondernemingen:

- Ballast Nedam Grond- en Wegenbouw regio Noord-Oost te Surhuisterveen;
- Gerrit Ooms BV te Drachten, onderdeel van HWZ regio Noord;
- Koop Tjuchem BV te Hoofddorp;
- KWS district Groningen te Leek;
- Oosterhof Holman Wegenbouw BV te Grijpskerk;
- Reef Wegenbouw te Emmen;
- Snitjer aannemings- en wegenbouwmaatschappij te Slochteren, onderdeel van NBM Noord-Oost;
- Vermeer Grond- en Wegenbouw te Leek.

De FG-9 heeft vermoedelijk vooroverleg gepleegd ten aanzien van de openbare aanbesteding van de asfalteringswerkzaamheden voor de RW-7 te Nieuweschans. Uit de administratie blijkt dat aan het vooroverleg vermoedelijk slechts acht partijen hebben deelgenomen, hetgeen de verklaring is voor het feit waarom in vorenstaande slechts acht in plaats van negen bedrijfsnamen zijn opgenomen. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft – buiten het onderzoek naar de schaduwadministratie van Koop Tjuchem – geen nader onderzoek verricht naar de negende deelnemer aan de FG-9 en de uitvoering van dit werk.

3.4.5 WO-6

In paragraaf 3.3.2.2.2 zijn we ingegaan op de verrekeningen binnen de

zogeheten WO-6, een informeel samenwerkingsverband van een zestal grote concerns. De WO-6 hield zich echter niet alleen met verrekeningen bezig. Zo heeft men in 1995 bijvoorbeeld het initiatief genomen om te stoppen met het systeem van afspraken over marktverdeling en prijzen.

De heer De Vos: 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.

De heer De Vries: Kunt u ons vertellen welke bedrijven in 1995 het initiatief hebben genomen om er echt een punt achter te zetten?

De heer De Vos: Dat waren bedrijven uit de WO-6. Die term is hier al eerder gebezigd. Dat waren zes grote concern, te weten Ballast Nedam, HBG, Heijmans, KWS, NBM, zoals het heette toen het nog niet gefuseerd was met BAM, en Vermeer, dat tegenwoordig Dura Vermeer heet.

De heer De Vries: Was dat een landelijke poging of was die beperkt tot regio's?

De heer De Vos: Nee, dat was een landelijke poging. We hebben toen alle regio-directeuren – dan praat ik over die grote bedrijven – in een hok gehaald. We hebben met een aantal middenbedrijven gesproken om dat met elkaar te keren. Onze markt is echter zo gefragmenteerd. We zijn een groot bedrijf, maar we zijn, zoals ik altijd zeg, net zo groot zijn als het kleinste bedrijf in de regio.

De heer De Vries: We, dat was toen nog Heijmans?

De heer De Vos: Ja, ik praat op dit moment alleen over Heijmans.

De heer De Vries: Ik moest even kijken wie u bedoelde met «we». U had het dus over de Heijmans-periode.

De heer De Vos: Ik praat ook over de zes die ik net noemde.

De heer De Vries: Was het nu zo dat het systeem uiteindelijk verwaterde, omdat leden van de zes op een gegeven moment weer aan vooroverleg begonnen deel te nemen? Of was het zo dat u van buiten de groep werd ondermijnd, om het zo maar te zeggen?

De heer De Vos: Wij hebben met de zes steun gezocht bij een aantal middenbedrijven en een aantal lokaal sterke bedrijven. We hebben onze rug echter niet recht kunnen houden, geen van allen. Dat zijn natuurlijk ook onze mensen in het veld geweest.

Men is er toentertijd echter niet in geslaagd het gebruik van het systeem uit te bannen. Een ander punt waar de WO-6 over sprak betrof de wellicht belangrijkste zorg van de bouwnijverheid, namelijk: dreigende discontinuïteit.

De heer De Vos: De WO-6 was een platform van de grote wegebouwers, die een aantal keren per jaar bij elkaar kwamen om te praten over een aantal zaken die de branche aangingen. Over de discontinuïteit hebben wij uitgebreid gesproken. We hebben personeelsmanagers bij elkaar gebracht om te praten over de «gap» die we altijd in de winterperiode hebben – dan moeten onze mensen in de WW – om te proberen de uitgaven van werk gewoon door te laten vloeien, om dat allemaal te regelen. We spraken over de branche, over onze brancheverenigingen. Het kwam natuurlijk toch op de grote bedrijven neer. Die moesten functies in de branchevereniging invullen. Ik noem de Nederlandse vereniging van wegebouwers, de Vereniging van asfaltaannemers, etc.

Voorts sprak men over zaken als productiecapaciteit

De heer De Wit: Ik hoor graag van de heer De Vos wat er nog meer gebeurde op de WO-6.

De heer De Vos: Wat ik al gezegd heb. Er werd gesproken over de branche, over de personeelsproblematiek die wij hadden. Wij hebben indertijd een aanzet gegeven tot het saneren van de asfaltinstallaties. Dan praat ik over begin jaren tachtig. Wij hadden een productiecapaciteit van 14 miljoen ton in Nederland, terwijl er maar 7 miljoen ton werd

geproduceerd. Met goedkeuring van Economische Zaken heeft een sanering plaatsgevonden. De bedrijven zijn bij elkaar gegaan en zijn samen gaan produceren. Nu is de NMa met een onderzoek bezig. Zij wil weer dat wij naar een productiecapaciteit van 14 miljoen ton gaan, want iedereen moet weer een zelfstandige asfaltinstallatie krijgen. Nou, dat is een probleem dat wij op te lossen hebben de komende tijd.

... maar toch ook over de verdeling van werken. Met name de werken die van nationaal belang zijn zoals de HSL en de Betuwelijn.

De heer De Wit: Was het enige wat u bij de WO-6 deed, overleggen over dit soort zaken? Of gebeurde er nog meer?

De heer De Vos: Als er een hoop werk op de markt komt, praat je ook wel eens over de markt.

De heer De Wit: Licht u dat eens toe.

De heer De Vos: Als je daar met vijf of zes man bij elkaar zit, ga je niet over.

De heer De Wit: Laat ik het anders vragen. Maakte u in de WO-6 ook afspraken, zo van «ik wil dat werk gaan doen, vinden jullie dat goed, dan doe ik dat», en dat soort zaken, vergelijkbaar met het vooroverleg?

De heer De Vos: Toen in 1998–1999 de hausse van werken kwam – de HSL en de Betuwelijn kwamen in uitvoering, evenals het reguliere werk – hebben wij binnen die WO-6 wel eens gezegd dat, als de regio niet uit het regionale overleg zou komen over een groot werk, wij daar overkoepelend toch eens moesten ingrijpen, zodat iedereen aan zijn trekken zou komen.

De heer De Wit: Dat is ook gebeurd?

De heer De Vos: Dat is ook gebeurd.

En:

De heer De Wit: Maar, u heeft wel gezegd: als wij zagen dat men er op regionaal niveau niet uitkwam, werd er vanuit de grote zes ingegrepen. Zo heeft u het een tijdje geleden gezegd. Wat betekent dat?

De heer De Vos: Nee, dat ging over werk.

De heer De Wit: Ja, maar ik vraag u wat dat betekent.

De heer De Vos: Dan moet u uw vraag toch duidelijker stellen.

De heer De Wit: U heeft straks gezegd: als de grote zes zagen dat het in de regio niet lukte met werk, dan grepen wij in.

De heer De Vos: Nee, ik heb gezegd: toen de hausse van grote werken kwam – HSL, Betuwelijn, een aantal rijkswegen, etc.; de werken worden regionaal geregeld, ook de grote werken – en dat fout dreigde te lopen, hebben wij ingegrepen door tegen onze mensen te zeggen dat zij nu maar even rustig moesten zijn omdat er over drie weken ergens anders een groter werk kwam. In die trend.

De heer De Wit: In die geest.

De heer De Vos: Ja. Want we kunnen het werk toch niet allemaal maken. Doe nou maar even rustig aan.

De heer De Wit: Dus de WO-6 was dus een hoger niveau, ook voor de mensen in de regio. Zij wisten dat er een WO-6 was en dat er aanwijzingen gegeven konden worden.

De heer De Vos: Dat is alleen maar sinds de laatste twee, drie jaar. Daar praat ik nu over. Daarvoor is dat absoluut niet voorgekomen.

Conclusies

1. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ziet de noodzaak van het bestaan van informele samenwerkingsverbanden, zoals de WO-6, niet in. Zaken als zorg voor de sector, zorg voor werkgelegenheid en sanering van overtollige productiecapaciteit vormen geen legitimatie voor het bestaan ervan. Daarvoor zijn immers brancheorganisaties opgericht, die de belangen van alle aangesloten leden behartigen.
2. Het door de WO-6 (maar uiteraard ook door anderen!) maken van afspraken over werkverdeling, prijzen en verrekeningen keurt de commissie echter ten zeerste af.
3. Het feit dat er kennelijk overleg is gevoerd en mogelijk ook concrete afspraken tussen aannemers zijn gemaakt over kostbare werken zoals de HSL en de Betuwelijn noodzaakt naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid dan ook tot stevige handhavings- en toezichtinspanningen zijdens opdrachtgevers en organisaties zoals de Belastingdienst en de NMA.⁶

3.5 Toe- en uittreding

Belangrijke vragen die resteren zijn onder meer de vraag of het systeem de toetreding tot de markt beperkt (paragraaf 3.5.1), of het mogelijk is om uit het systeem te treden (paragraaf 3.5.2) en of men zich bewust was van het illegale karakter van het systeem (paragraaf 3.5.3).

3.5.1 Toetreding tot de markt

Voor partijen die niet aan het vooroverleg deelnemen is het moeilijk om op de markt in te breken en deelgenoot in het systeem te worden.

De heer Duivesteijn: Koop heeft dat niet gedaan. Hij heeft echt ingebroken in bestaande structuren en verhoudingen.

De heer Groen: Hij heeft in ieder geval zijn best gedaan om deelgenoot te worden van een bouwmarkt in Nederland. Dat kun je wel zeggen.

De heer Duivesteijn: Hoe heeft u dat op dat moment ervaren?

De heer Groen: Op dat moment had ik er best respect voor dat een bedrijf van nul af zich erin vecht. Het is heel vervelend, maar het is wel gebeurd.

Partijen die aan het systeem – of beter: het kartel – deelnemen zijn uiteraard niet blij met inbrekers op de markt ...

De heer Groen: (...) Het is vervelend dat het gebeurt, maar je kunt het niet terugdraaien. Hij heeft het alleen maar gedaan, althans dat is mijn interpretatie, om deelgenoot te worden van een overleg en mee te draaien in een bepaald circuit. In het begin heeft hij niets te vragen, maar later natuurlijk wel weer, want dan heeft hij ook zijn zorgen om zijn orderportefeuille te vullen of werk voor klanten aan te nemen. Hij wordt op een bepaald moment toch deelgenoot van een overleg. Dat is een wetmatigheid. Dat is gewoon economie. Ik heb nooit economie gestudeerd, maar mij lijkt dat zo.

De heer Duivesteijn: Op een bepaald moment kun je inbreken, maar op hetzelfde moment ...

De heer Groen: Je moet het wel een tijdje volhouden hoor. Het is niet zo dat als je asfaltwerk aanneemt, men accepteert dat Koop heeft bijvoorbeeld niet, zoals u stelde, geïnvesteerd in een asfaltinstallatie. Hij heeft dat als een eenmalig iets ervaren.

⁶ Voor wat betreft de huidige inspanningen op dit punt van de belastingdienst wordt verwezen naar hoofdstuk 13 paragraaf 3 van het rapport «Rol van de overheid in de bouwnijverheid».

... en men probeert het inbreken dan ook te voorkomen.

*De heer **Duivesteijn**: U zegt: voordat men dat accepteert. U hebt het dan over u zelf.*

*De heer **Groen**: Over de markt.*

*De heer **Duivesteijn**: Wij noemen dat soms ook wel de heersende klasse. Wat doet men nu om het niet te accepteren? Op welke manier tracht men dat inbreken te voorkomen?*

*De heer **Groen**: Dat is moeilijk te zeggen. Hoe tracht je iets te voorkomen? Door voor een nette prijs in te schrijven. Dat is de methode om te proberen het inbreken te voorkomen.*

*De heer **Duivesteijn**: Sprak u dan met elkaar af om bijvoorbeeld lager in te schrijven dan Koop?*

*De heer **Groen**: Dat is moeilijk af te spreken, want je weet het niet. Je kent de policy van Koop natuurlijk niet. Als hij zegt: ik heb 2 mln voor dat werk over, dan kunnen wij met elkaar afspreken wat wij willen. Het is een beetje ongrijpbaar. U doet alsof er een methode is om in te schatten hoe hoog een ander schrijft, maar dat is niet zo. Elk werk is redelijk uniek.*

Het «echt» toe kunnen treden tot de markt hangt er dus vanaf of je toe werd gelaten tot het kartel. Daarvoor moet je eerst een aantal malen laag inschrijven en wellicht zelfs eerst verliezen incasseren. Dat «buitenom gaan» breekt de macht van het kartel zodat men niets anders kan dan je toelaten tot het kartel. En dan zit je «gevangen» in het – lucratieve – systeem.

3.5.2 Uittreding uit het systeem

Partijen die aan het systeem deelnemen vinden het moeilijk om het te staken of eruit te stappen. Men heeft tussentijds – na de datum van de SPO-beschikking en voor de Zembla-uitzending – weleens gepoogd met het systeem te stoppen. Zonder succes.

*De heer **Duivesteijn**: Op een bepaald moment staakte u uw deelname aan het vooroverleg. Door omstandigheden moest u echter weer wel deelnemen. Op welk moment besloot u dat u niet anders kon?*

*De heer **Swank**: Op het moment dat je stopt met alle overleg, moet je niet denken dat zaken die van jaren her achter iedereen aanslepen, zijn opgelost. In 1994 heb je natuurlijk wel een keer medewerking gehad met een werk. Als je dan in 1995 zegt dat je ermee stopt en dat je helemaal niets meer doet, dan kom je eigenlijk je woord niet na. Dat was voor ons best wel moeilijk.*

*De heer **Duivesteijn**: Was het ook een erekwestie?*

*De heer **Swank**: Ja, een beetje wel.*

*De heer **Duivesteijn**: Ik neem aan dat u bezig bent ervoor te zorgen dat het systeem ophoudt. Wie, of welke groep van bedrijven, heeft er dan voor gezorgd dat het toch bleef doorgaan?*

*De heer **Swank**: Dat weet ik niet precies, dat was de hele markt. Als wij stoppen en anderen niet en als andere bedrijven afspraken blijven maken, dan worden die afspraken op het laatst tegen jou gebruikt en kom je in een enorme achterstandssituatie. Dat speelde ook wel mee. Op een gegeven moment hield het gewoon op.*

*De heer **Duivesteijn**: Kreeg u nul op het rekest bij het stoppen met het vooroverleg? Kon u eigenlijk de opdracht van uw baas niet uitvoeren?*

*De heer **Swank**: Wij hebben het een paar maanden wel gedaan en geprobeerd.*

*De heer **Duivesteijn**: Toen merkte u dat u niet meer aan de bak kwam, dat u buiten die gesloten cirkel terechtkwam?*

*De heer **Swank**: Ja, precies. Er waren ook werken die werden aanbesteed, waar wij niet bijzaten. Als er dan bedrijven waren die wel wat regelden, stonden wij daar helemaal naast. Daar werden dan bepaalde verplichtingen of rechten of claimrechten afgesproken die op het laatst gewoon tegen jou werden gebruikt. Dan verlies je de markt.*

*De heer **Duivesteijn**: Moet je dat dan zien als een bevestiging van het feit dat het systeem systematisch bedrijven buiten hield?*

*De heer **Swank**: Ja, misschien wel. Het was ook zo afgelopen. U moet het zo zien: wij werden niet door anderen uitgesloten, maar wij sloten onszelf uit.*

Het citaat geeft de macht van het kartel weer: zij die er niet aan deelnemen kunnen uit de markt worden geweerd. Andere aannemers stellen:

*De heer **Van der Staaij**: Er is ook gesproken over initiatieven die zijn ondernomen om te breken met het systeem. Weet u of uw eigen onderneming daar ook bij betrokken is geweest of initiatieven heeft genomen?*

*De heer **Van Velden**: Het is al meerdere keren verteld dat diverse bedrijven dat hebben geprobeerd. Ik verval in herhaling als ik zeg: dat lukte niet. In Noord-Holland hebben wij wel bereikt – doordat een aantal bedrijven vond dat men ermee moest stoppen – dat het financiële circuit al heel lang is opgedroogd. Wij hebben echt gezegd: als er nog overleg is, doen wij dat op basis van staffels. Daarbinnen voeren wij een gesprek met elkaar. Het verhaal van echt grote uitkeringen, dat je zo links en rechts hoort, was bij ons al jaren niet meer aan de orde. Ik denk dat in de boekhouding van Bos te vinden moet zijn in welke periode in Noord-Holland financiële afspraken zijn gemaakt.*

En:

*De heer **Folkerts**: Omdat je met iets bezig bent waarvan iedereen zegt: we komen er niet uit, dat kan zo niet. Dan voel je wel dat je zelf in een systeem zit waar je eigenlijk uitwilt, maar dat kan niet.*

*De heer **De Wit**: Waarom niet?*

*De heer **Folkerts**: Bij Ballast Nedam beton- en waterbouw is een jaar geprobeerd, eruit te stappen, en dan word je behandeld als een paria. Die mensen kwamen niet meer aan het werk.*

*De **voorzitter**: Wanneer was dat?*

*De heer **Folkerts**: Ik was daar toen niet werkzaam, dus dat weet ik niet. Maar ik denk dat het een jaar of vijf terug is.*

*De **voorzitter**: Dat is dus één keer geprobeerd.*

*De heer **Folkerts**: Ja, bij Ballast Nedam.*

*De **voorzitter**: Hoelang heeft men dat geprobeerd?*

*De heer **Folkerts**: Ik denk dat het ongeveer een jaar geduurd heeft, zonder goede resultaten.*

Zij die niet deelnemen aan het kartel zijn veroordeeld tot de markt van de openbare aanbestedingen. Eerder zagen we immers al dat daar de macht van het kartel, ofwel de kans van succes van een vooroverleg, geringer was. Maar de te behalen marges ook ...

*De heer **Ten Hoopen**: De enquêtecommissie doet onderzoek naar onderlinge prijsafspraken, rekenvergoedingen en afspraken ter verdeling van de markt. Zijn dat praktijken die u als ondernemer bent tegengekomen?*

*De heer **Swart**: Met onregelmatigheden bedoel ik de niet reglementaire vergaderingen en de daaraan verbonden prijsverhogingen. Dat is naar mijn mening al sinds ongekend lange tijd, misschien wel vijftig jaar, gebruikelijk. Daar ben ik dagelijks mee geconfronteerd.*

*De heer **Ten Hoopen**: U werd daar dagelijks mee geconfronteerd. Hebt u daar zelf ook aan deelgenomen?*

*De heer **Swart**: Ja, noodgedwongen.*

*De heer **Ten Hoopen**: U bent daar ook regelmatig voor uitgenodigd?*

*De heer **Swart**: Het speelt hoofdzakelijk na de doorgroei van het bedrijf in de periode 1978–1991.*

*De heer **Ten Hoopen**: Hebt u als bedrijf veel hinder ondervonden van dit type onregelmatigheden?*

*De heer **Swart**: Ja, als je niet deelneemt aan dat soort vergaderingen, dan betekent het eigenlijk dat je niet in aanmerking komt voor het surplus op de aanneemsommen in de onderhandse bestedingen, voor de overwaarde die er is, voor de fiches die je moet winnen om in volgende bestedingen werk te kunnen aannemen. Daar val je dan buiten. Het is puur noodzakelijk om deel te nemen in die betrekkelijk kleine club van zo'n 100 bedrijven.*

*De heer **Ten Hoopen**: Het is voor een bedrijf als het uwe, met de omvang die u hebt geschetst, dus niet mogelijk om buiten dat soort afspraken en alles wat daarmee samenhangt te blijven?*

*De heer **Swart**: Ik heb dat een aantal jaren geprobeerd, maar dan moet je hoofdzakelijk leven van de openbare markt, die deels gefinancierd wordt door die opzetten van de onderhandse markt. Het prijsniveau dat door de overige bedrijven gehanteerd wordt, ligt zeer dicht bij de nullijn of daaronder. Het bestaansrecht in de openbare markt alleen is niet aanwezig.*

*De heer **Ten Hoopen**: Dus als je als ondernemer niet deelneemt aan dat circuit, heb je eigenlijk geen bestaansrecht?*

*De heer **Swart**: Dat is juist.*

Zij die niet aan het systeem deelnemen en af en toe buiten het kartel om gaan en zo toch opdrachten binnenhalen, kunnen ook los van de prijszetting getroffen worden door sancties van het kartel. Bijvoorbeeld door het niet leveren van benodigde grondstoffen, zoals zand en asfalt. Ook kan de opdrachtgever, in de GWW-sector veelal de overheid, in bepaalde situaties de deur dicht gooien.

*De heer **De Vries**: U zei zonet dat je met sancties kunt worden geconfronteerd indien je als aannemer het spel niet meespeelt.*

*De heer **Swart**: Het gaat dan om zaken als het niet leveren van asfalt en het niet kunnen beschikken over elevatorbakken van het centraal baggerbedrijf. Het gaat om allerlei soorten sancties, waaronder het niet kunnen inhuren van materieel.*

*De heer **De Vries**: Dat zijn sancties van bedrijven ten opzichte van elkaar. Zei u echter zonet niet dat als je niet meedoet aan het circuit, het gebeurt dat een overheid je niet uitnodigt voor een daarop volgende onderhandse aanbesteding?*

*De heer **Swart**: Het is voor een overheid heel erg vervelend dat, als er tien aanbestedingen zijn gehouden waarbij de kostprijsbepaling dicht ligt bij de prijs van de laagste aannemer, er een aanbesteding achteraan komt waarbij er 40% overblijft. Dan moet worden verdedigd dat de voorgaande tien aanbestedingen via die methode zijn gedaan. Daarmee sluit zich automatisch het circuit. Er is namelijk geen enkele overheid die gelukkig is met een aanbesteding waarbij men heel veel geld overhoudt of tekort komt. In dat licht is men zeer gebaat bij een alom vriendelijke houding van aannemerij en overheid tegenover elkaar.*

Uiteindelijk kan één en ander ertoe leiden dat partijen die buiten het systeem functioneren noodlijdend worden en in het uiterste geval zelfs besluiten het bijtje erbij neer te gooien. Dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomt is de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwrijverheid gebleken, zowel in de besloten voorgesprekken als tijdens de openbare verhoren. Een voorbeeld:

*De heer **Ten Hoopen**: U zei zojuist dat doordat u als ondernemer eigenlijk niet op de markt kon ondernemen, u uiteindelijk heeft besloten uw bedrijf te verkopen.*

*De heer **Swart**: ja.*

*De heer **Ten Hoopen**: Hoe stond u bij uw collega's bekend?*

*De heer **Swart**: Als niet zo collegiaal. Niet zo best.*

*De heer **Ten Hoopen**: In de zin van?*

*De heer **Swart**: In eerste instantie ben ik een marktbreker geweest en zeer onbetrouwbaar, gelet op de bestaande verhoudingen met onderhandse aanbestedingen. Ik heb daar niet aan mee willen werken. (...)*

3.5.3 Illegaliteit van het systeem

De illegaliteit van het systeem is op een aantal momenten reeds aan de orde geweest. Bijvoorbeeld toen wij spraken over de bewaarplaatsen van de schaduwadministraties en later toen het over de al dan niet valse facturen ging. De deelnemers aan het kartel waren zich wel degelijk van het illegale karakter ervan bewust en zijn dan ook «blij» dat één en ander na november 2001 is gestopt. Sommigen hadden – kennelijk vanwege het illegale karakter van het systeem – zelfs moeite om personeel te vinden voor de aanbestedingstrajecten.

*De heer **De Wit**: De parlementaire enquêtecommissie is begin dit jaar door de Kamer ingesteld. Is dat ook het moment dat de afspraken zijn gestopt?*

*De heer **Van de Pol**: Wij zijn daar in de loop van november/december vorig jaar, 2001, mee gestopt.*

*De heer **De Wit**: Is dat ook in uw eigen bedrijf, of in de combinatie wellicht ook, uitdrukkelijk een punt geweest dat besproken is in de zin van: vanaf nu stoppen wij ermee?*

*De heer **Van de Pol**: Zeker.*

*De heer **De Wit**: Hoe is dat gegaan?*

*De heer **Van de Pol**: Kijk, het is iets dat al heel lang een punt van discussie is in je bedrijf. Ik heb zelf in de afgelopen jaren heel veel discussie gehad met mensen over de vraag: hoe kunnen wij hiermee omgaan? Je ziet dat je in een cirkel zit. Je ziet eigenlijk geen mogelijkheden om eruit te komen maar je weet dat het uiteindelijk het goed functioneren van je bedrijf belemmert. Ik heb zelf bijvoorbeeld problemen om, in de doorstroming van de mensen, tot een goede bezetting van topposities in het bedrijf te komen, omdat er ook mensen zijn die zeggen: ik doe hier niet aan mee. Zij weten, omdat het heel breed bekend is in de sector, dat dit een systeem is dat gebruikelijk is en zij zeggen: ik wil heel graag doorgroeien in het bedrijf maar laat mij nu niet verantwoordelijk worden voor aanbestedingen. Dat betekent dat je best wel een probleem hebt om tot een goede bedrijfsvoering te komen. Dat betekent weer dat je er heel vaak met elkaar over discussieert: hoe zou je het anders kunnen doen? Kunnen we op een of andere manier komen tot een economisch verantwoord plaatje waarbij je dit soort praktijken achter je kunt laten? Elke keer kom je tot de conclusie dat daar eigenlijk geen oplossing voor is, omdat de kern van de marktstructuur gelijk blijft. Zolang het niet zo is dat er op méér dan alleen op prijs wordt geselecteerd, krijg je dat niet voor elkaar.*

De deelnemers aan het systeem weten uiteraard best waar ze mee bezig zijn. Zij presenteren zich echter als «gevangenen van het systeem».

*De heer **De Wit**: U had het idee dat er iets loos was, wat duidelijk werd gemaakt door de directie. Had u voordien niet het idee dat er wat loos was met dat vooroverleg?*

*De heer **Folkerts**: Natuurlijk voel je wel dat je met iets bezig bent waarvan je zegt: bij wet kan dat niet.*

*De heer **De Wit**: Voelde u dat, of wist u dat?*

*De heer **Folkerts**: Ik voelde dat dat niet kon.*

*De heer **De Wit**: Waarom?*

*De heer **Folkerts**: Omdat je met iets bezig bent waarvan iedereen zegt: we komen er niet uit, dat kan zo niet. Dan voel je wel dat je zelf in een systeem zit waar je eigenlijk uitwilt, maar dat kan niet.*

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft de beschikking over stukken waaruit blijkt dat partijen binnen de bouwnijverheid in de periode na de SPO-beschikking allerhande initiatieven heeft genomen om het toentertijd verboden systeem ondergronds te laten voortduren. De systematiek is zelfs verfijnd en geperfectioneerd. Dat moge onder meer blijken uit het volgend intermezzo dat betrekking heeft op een de commissie ter beschikking staande notitie inzake het «Marktgedrag bij aanbesteding van openbare WAC-werken». Het intermezzo bevat een selectie van illustratieve onderdelen van de notitie, waarin overigens ook uitgebreid wordt ingegaan op onderhandse aanbestedingen. De notitie wijst – al is het alleen maar door het woordgebruik – op praktijken als: marktverdeling, prijsafspraken, illegaal geldverkeer en valse facturen. De notitie sluit daarmee aan op de hoofdlijnen van het in hoofdstuk 2 geschetste theoretisch model en de in de hoofdstukken 3 en 4 beschreven systematiek die kennelijk ten aanzien van WAC- of GWW-werken gebruikelijk was. Daarom wordt niet diep op de notitie ingegaan; deze dient met name ter verdere illustratie.

Marktgedrag bij aanbesteding van openbare WAC-werken

Openbare aanbestedingen

«**Intentie:** uitbanning alle illegaal geldverkeer rond openbare aanbestedingen (naar buitenwacht en onderling).»

«**Markt:** zwart, grijs, milieu (WAC-werken).»

«**Ingangdatum:** 1 februari 1997.»

«**Methodiek:** er worden geen prijsafspraken meer gemaakt.»

Onderhandse aanbestedingen

«**Uitgangspunten:** uitbanning van al het illegaal geldverkeer rond onderhandse aanbestedingen (géén facturen!).»

«**Markt:** zwart, grijs, milieu (WAC-werken).»

«**Ingangdatum:** zo spoedig mogelijk.» [NB: hier staat handgeschreven de datum 13 maart 1998 bij]

«**Methodiek:** bij opdrachtgevers met een positieve grondhouding.»

«**Methodiek:** met partijen die zich willen conformeren met dit systeem en het vertrouwen van de deelnemende bedrijven hebben (regionaal te bepalen).»

«**Methodiek:** na opening van de vergadering komen per deelnemer 2 briefjes op tafel: (1) Maakcijfer; (2) K.P. inclusief contributies exclusief AK en WR.»

«**Preferentie:** bij (1) meeste achterstand in staffel; (2) relatie met opdrachtgever; (3) of bij de start, als het voorgaande geen soelaas biedt, loten.»

«**Methodiek bij preferentie na overleg (systeem A):** (1) briefje 2 (K.P. inclusief contributies) wordt geopend; (2) bedragen die meer dan 10% afwijken, zowel + als -/ vallen af en zo komt een definitieve K.P. tot stand; (3) deze K.P. wordt met max. 15% verhoogd tenzij preferentie lager dan 15% [romein is handgeschreven] en wordt het inschrijfcijfer voor de preferent; (4) deze inschrijfsom wordt gedeeld door het aantal deelnemers en komt op de staffel; (5) de volgorde van de andere inschrijvers wordt door loten bepaald.»

«**Methodiek indien er geen preferentie is na overleg (systeem B):** (1) briefje 1 (maakcijfer) wordt geopend; (2) de volgorde en verschillen blijven gelijk aan deze maakcijfers [NB: handgeschreven staat hierbij «laagste mag niet terugtrekken»]; (3) de laagste mag met max. 15% verhogen [NB: handgeschreven is hiervan gemaakt: «De laagste moet met 15% verhogen»]; (4) deze 15% wordt verdeeld onder de niet makers (laagste deelt dus niet mee).

«**Algemeen:** de ontstane geldelijke verplichtingen in systeem B kunnen, na wederzijds goedvinden, met een factor 5 omgezet worden in de staffel van systeem A [NB: handgeschreven staat erbij: «of vice versa»].»

In de notitie wordt expliciet gesproken over «illegaal geldverkeer». De – met name ten aanzien van de onderhandse aanbestedingen – aangegeven methodiek duidt nog steeds op een systeem waarin mededingings-

rechtelijke onregelmatigheden plaatsvinden. Zo worden de risico's gemitigeerd (bedragen die meer dan 10% in negatieve zin afwijken vallen af). Anderzijds wordt exorbitante prijsopdriving uitgesloten (bedragen die meer dan 10% in positieve zin afwijken vallen ook af). Echter men spreekt wel over een kostprijsverhoging (inclusief contributies) van 15% als het gaat om onderhandse aanbestedingen. En dat is meer dan men de opdrachtgevers telkens doet geloven!

In welke mate deze notitie tot daadwerkelijke uitvoering heeft geleid heeft de Parlementaire Enquêtecommissie niet kunnen vaststellen. Zij ziet echter wel duidelijk wat er de intentie van is en dat het in hoofdlijnen overeenkomt met de werkwijze die uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en de openbare verhoren volgt.

In 1998 werd de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de NMa, ingesteld. Deze kartelpolitie bij uitstek boezemde enige angst in maar heeft niet kunnen verhinderen dat het systeem tot de Zembla-uitzending van 9 november 2001 is blijven functioneren.

De heer De Wit: Dat heeft u verteld. Daar hebben wij tot nu toe over gesproken. Ik vroeg u: wat is er na 1998 of wellicht rond 1998 veranderd?

De heer Wouda: In zijn algemeenheid kwamen er na 1998 minder saldi in de boeken; was het veel vaker nul; werd er veel vaker weggestreept; werd er veel vaker vooruitgeschoven; werd er minder afgerekend en waren er minder facturen.

De heer De Wit: Hoe kwam dat dan?

De heer Wouda: Ik denk toch dat er een bepaalde angst was en dat men dacht: jongens, wij moeten hiermee stoppen.

Met betrekking tot de aspecten toe- en uittreding en ten aanzien van het illegale karakter van het systeem zijn de navolgende conclusies te trekken.

Conclusies

1. Voor degenen die niet aan het kartel deelnemen worden drempels opgeworpen om tot de markt toe te treden.
2. Dit noodzaakt partijen die niet aan het kartel deelnemen een aantal maal «laag te schrijven» en desnoods verlies te accepteren. Uiteindelijk kan dat ertoe leiden dat men wordt opgenomen in het kartel. Je moet je er dus invechten.
3. De macht van het kartel is groot. Zo groot dat zij die erin zitten «gevangen lijken te zitten in het kartelsysteem», aldus de gehoorde. Uitstappen heeft tot gevolg dat men met (substantieel) lagere marges genoegen moet nemen.
4. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid deelt de mening van de gehoorde op het punt van het «gevangen zitten in het systeem» niet. Binnen de bouwnijverheid is het systeem in de periode na de SPO-beschikking niet afgeschaft; integendeel, het is ondergronds gegaan en verfijnd. De aangehaalde notitie duidt op een doelbewust perfectioneren van het systeem.
5. Het illegale karakter van het kartel was de deelnemers eraan voldoende duidelijk. De oprichting van de NMa in 1998 boezemde dan ook enige angst in alhoewel deze niet heeft kunnen verhinderen dat het systeem – in ieder geval tot de Zembla-uitzending van 9 november 2001 – is blijven functioneren.

3.6 Enkele projecten bezien

Ter illustratie worden nog enige projecten die uit de schaduw-administraties afkomstig zijn besproken. In paragraaf 3.6.1 komt het Gelredome-project aan de orde en in paragraaf 3.6.2 het Floria(n)de-project. In paragraaf 3.6.3 worden vervolgens nog kort enige andere voorbeelden geduid.

3.6.1 Gelredome

Onder de kop «Het zwarte gat van de wegenbouwsector» verscheen in de Volkskrant van 27 april 2002 een artikel dat handelt over onder meer een project betreffende de aanleg van het transferium, parkeerterrein en een afslag bij het Gelredome in Arnhem, zijnde het stadion van voetbalclub Vitesse. Bij het artikel is een afdruk gevoegd van een kladblaadje dat gezien de datering op 24 februari 1997 te Arnhem zou zijn opgemaakt. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft een afschrift van voornoemd kladblaadje in de loop van haar onderzoek van de heer Bos ontvangen.

Het voornoemde artikel werd op 26 april 2002 voorafgegaan door een kort artikel met de kop «Bouwrivalen afgekocht bij opdracht Gelredome».

Het Volkskrant-artikel van 27 april 2002

In het artikel in De Volkskrant wordt op basis van het kladblaadje uitgelegd op welke wijze de aanbesteding van voornoemd project, kortheidshalve te duiden als het project Gelredome, is verlopen. Het kladblaadje geeft aan dat er kennelijk 16 bedrijven bij een vooroverleg inzake deze aanbesteding zijn betrokken. Voorts is het volgende genoteerd (bedragen in gulden).

1. Vermeer	14 550 000	15 550 000
2. Rasenberg/v. Kessel	13 982 000	14 982 000
3. KWS	15 836 000	16 826 000
4. Verh./Faber/Hegem/v. Broekhoven	14 400 000	15 400 000
5. Heijting/Mast/Watterbouw	15 850 000	16 850 000
6. Koop	14 521 000	15 521 000
7. HWZ	15 973 000	16 973 000
8. Heidemij	15 450 000	16 450 000
9. Mid. Betuwe/LBS	13 750 000	14 750 000
10. v. Gelder	13 430 000	14 430 000
11. Bruil Ede/Reef	13 981 000	14 981 000
12. NBM	15 912 000	16 912 000
13. Heijmans	12 860 000	13 860 000
14. Maurik	15 243 000	16 243 000
15. Huberts/Teerbouw	14 880 000	15 880 000
16. Ballast	15 450 000	16 450 000

De overige relevante opmerkingen zijn als volgt:

- «Procedure: kijken incl. 15 * f 100 000»
- «> f 150 000»
- «+ 1 000 000/20
- «Maurik problemen volhard»
- «OEF 1998 (maart)»

Opgemerkt wordt dat het verschil in de tabel tussen het eerste en het tweede rijtje getallen – op één uitzondering na (verschil f 990 000) – telkens 1 miljoen gulden bedraagt. Kennelijk is dit de ophoging van de prijs in het vooroverleg en de inschrijfprijs tijdens de aanbesteding.

Overigens wordt in het artikel gesuggereerd dat er onder de 15 «verliezers» 2,5 miljoen gulden valt te verdelen. Mogelijk wordt gedoeld op «15 * 100 000» + «1 000 000».

De aanbesteding op 25 februari 1997

Een dag na het vooroverleg is de aanbesteding. Daar blijkt – op volgorde van inschrijving – het volgende.

Nr. Bedrijf	Bedrag van Inschrijving (f)
1. Heijmans	13 860 000
2. Van Gelder	14 430 000
3. Midden Betuwe/LBS	14 750 000
4. Bruil Ede/Reef	14 981 000
5. Rasenberg/van Kessel	14 982 000
6. Verhoeve en Faber/Hegeman v. Broekhoven	15 400 000
7. Koop	15 521 000
8. Vermeer	15 550 000
9. Huberts/Teerbouw	15 890 000
10. Maurik	16 243 000
11. Ballast	16 450 000
12. Heidemij	16 450 000
13. KWS	16 826 000
14. Heijting/Mast/Watterbouw	16 850 000
15. NBM	16 912 000
16. HWZ	16 973 000

Het werk is vervolgens – na enig aanvullend overleg over gehanteerde eenheidsprijzen – aan Heijmans gegund voor een aanneemsom van f 13 860 000.

Persbericht Heijmans naar aanleiding van het Volkskrant-artikel

Nog op de dag van de eerste Volkskrant-publicatie – 26 april 2002 – komt Heijmans met een persreactie daarop. Heijmans geeft aan kennis te hebben genomen van het artikel waarin wordt gesteld dat Heijmans f 2,5 miljoen aan collega-bedrijven heeft betaald teneinde de opdracht voor de aanleg van infrastructuur rondom stadion Gelredome te Arnhem te verwerven. Voorts reageert Heijmans als volgt:

- het handgeschreven document waarop de Volkskrant zich baseert en waarvan Heijmans een afschrift heeft ontvangen, is geen document van Heijmans;
- op het beginsel dat geen mededelingen worden gedaan omtrent individuele projecten wordt in dit bericht een uitzondering gemaakt;
- aan de aanbesteding van de infrastructuur rondom stadion Gelredome hebben in 1997 zestien bedrijven deelgenomen waaronder grote en minder grote. Heijmans heeft begrepen dat dit project ook voorkomt in de «schaduwboekhouding» van Koop Tjuchem;
- bij de aanbesteding was Heijmans de laagste aanbieder voor een bedrag van f 13 860 000 (euro 6 289 000). Hiervoor is het werk ook aan Heijmans opgedragen;
- aan goedgekeurd meerwerk is uitgevoerd een bedrag van f 1 498 000 (euro 680 000), zodat de uiteindelijke waarde van het uitgevoerde werk f 15 358 000 (euro 6 969 000) bedroeg;
- blijkens mededeling van de opdrachtgever was de aanbieding van Heijmans passend, hetgeen betekent binnen het budget van de opdrachtgever;
- blijkens nacalculatie bedroeg het bruto resultaat (het resultaat vóór belasting en holdingkosten) f 333 723 (euro 151 437) ofwel 2,2%;

- er zijn door Heijmans geen betalingen verricht aan mede-inschrijvers ter beperking van concurrentie. Het beleid van Heijmans op dit gebied luidt: Heijmans werkt niet mee aan omkoping, vervalsing van facturen of instandhouding van zwart geld-stromen;
- als het gaat om concurrentiebeperking heeft Heijmans haar beleid na 9 november jl. aangescherpt door van haar medewerkers een schriftelijke verklaring te verlangen dat zij bij aanbesteding geen concurrentiebeperkende afspraken hebben gemaakt;
- overigens heeft Gelredome een bedrag van f 1 292 000 (euro 586 000) nog niet betaald, hetgeen te maken heeft met de financiële situatie waarin Gelredome zich bevindt (insolventie).

Brief Heijmans aan gemeente Arnhem

Op 29 april schrijft de heer Janssen, op dat moment voorzitter van de Raad van Bestuur van Heijmans, een brief aan de burgemeester van Arnhem, mevrouw Krikke. Daarin wordt als kern gesteld:

«Heijmans heeft al een jarenlange relatie met de gemeente Arnhem en immer zeer tot beider tevredenheid. Vanuit dat perspectief, maar ook vanwege de omvang en het prestigieuze karakter van het werk, had Heijmans in 1997 belangstelling voor de uitvoering van de infrastructurele werkzaamheden rond het nieuwe stadion. Daar komt bij dat de aanbesteding plaatsvond in een periode dat de uitvoerende partijen in de bouw van infrastructuur gretig zijn ten aanzien van de verwerving van opdrachten. In die periode (februari tot april) moeten zij namelijk hun orderboek vullen teneinde onderbezetting te voorkomen. De exacte hoogte van het budget dat Gelredome voor dit project had is ons niet bekend doch wel is nadien medegedeeld dat de aanbidding van Heijmans daar ruimschoots binnen bleef. Zeker achteraf gezien zijn wij dan ook van mening dat de aanbidding die wij destijds voor het werk hebben gemaakt een meer dan passende was; tijdens het werk hebben zich nauwelijks tegenvallers voorgedaan. Navraag bij de directie op het project zal zeker uitwijzen dat het werk voorspoedig en geheel overeenkomstig bestek binnen de afgesproken tijd is uitgevoerd. Inclusief ruim 10% aan extra werkzaamheden. Niettemin is het resultaat op het werk voor Heijmans beperkt tot 2,2% (voor belasting en hoofdkantoorkosten). Wij hechten er hier aan te benadrukken dat dit een zuiver resultaat is dat niet is beïnvloed door vergoedingen aan collega-inschrijvers: terzake het project zijn geen betalingen aan mede-inschrijvers verricht noch zijn facturen voldaan voor gefingeerde dienstverlening.»

Onderzoek gemeente Arnhem

De gemeente Arnhem heeft enig onderzoek verricht naar deze aanbesteding. Daaruit blijkt dat de voorcalculatie voor dit project f 16 281 500,- bedroeg, ongeveer 2,4 miljoen gulden boven de inschrijfprijs van Heijmans; na correctie voor het meerwerk bedraagt het verschil echter net iets meer dan f 900 000,-. Voorts is de inschrijving van Heijmans door een ingenieurs- en adviesbureau getoetst, hetgeen geen aanleiding gaf tot bedenkingen bij de prijs van Heijmans. Aangegeven wordt dat die bedenkingen wellicht wel gerezen waren, indien de laagste inschrijving het bedrag van de voorcalculatie oversteeg.

De gemeente Arnhem heeft haar bevindingen gerapporteerd aan de zogeheten «driehoek» (Burgemeester-Korpschef van Politie-Hoofdofficier van Justitie) en het dossier overgedragen aan de Hoofdofficier van Justitie. Dit heeft (nog) niet geleid tot een strafrechtelijk vervolg.

Intern onderzoek Heijmans

Heijmans – in de persoon van de directeur concerncommunicatie verricht intern enig onderzoek naar het project Gelredome. De aanbestedingsprocedure is geanalyseerd en er is naar aanknopingspunten voor de

beweerde onregelmatigheden in de administratie gezocht. De conclusie van de onderzoeker – in zijn rapportage van 15 augustus 2002 – luidt als volgt:

«Ik heb in de administratie van Heijmans Infrastructuur & Milieu géén betalingen kunnen traceren aan één of meerdere der medeinschrijvers op dit project noch heb ik in de werkadministratie facturen gevonden die geen betrekking hebben of gehad kunnen hebben op dit werk (valse of gefingeerde facturen). Tot dezelfde conclusie komt KPMG in het kader van de controle van de jaarrekening.»

Onderzoek KPMG

Bij het binnen Heijmans uitgevoerde onderzoek is door KPMG – de controlerend accountant van Heijmans – ondersteuning verleend en is een aantal specifieke werkzaamheden met betrekking tot de project-administratie verricht.

De werkzaamheden van KPMG hebben het volgende omvat:

1. Het vaststellen van de mate van onderlinge consistentie van bedragen uit de aannemingsovereenkomst in relatie tot de bedragen uit inschrijfbegrotingen en werkbegrotingen.
2. Verificatie met bescheiden van bedragen in de projectadministratie, die vooraf geselecteerd zijn op basis van de aard en omvang van de bedragen. Slechts bedragen van enige omvang zijn in het onderzoek betrokken.
3. Beoordeling van de projectoverzichten die bedoeld zijn voor de kostenbewaking en inzicht geven in de mate waarin de realisatie financieel overeenstemt met de werkbegrotingen.

KPMG komt op grond van haar werkzaamheden tot de volgende conclusie:

«Bij de uitvoering van de hiervoor genoemde werkzaamheden zijn in de projectadministratie van »project Gelredome« geen betalingen aangetroffen aan één of meerdere der mede-inschrijvers op dit project, noch zijn facturen aangetroffen die geen betrekking hebben of gehad kunnen hebben op dit project.»

Overigens wordt opgemerkt dat de totale omvang van het KPMG-rapport een tweetal pagina's omvat, dat ontstaat van standaardzinnen, in de kern hier geheel is weergegeven.

Onderzoek schaduwadministratie Koop Tjuchem

Het project Gelredome komt wel voor in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. En wel met de volgende omschrijving.

Transferium Arnhem-Zuid

*Voorselectie: 16 *. Afspraak uitkering f 150 000 via OEF 1998 afrekenen. Bedrag meenemen en dan kijken. 15 *.*

Voorts is van belang dat in de kolom ten aanzien van te verrekenen bedragen wordt aangegeven dat er een tegoed ten aanzien van Heijmans bestaat met betrekking tot dit project van f 150 000,-. Tot slot wordt met betrekking tot de verrekening aangegeven «EA/16-07-'98».

Opgemerkt wordt dat het bedrag van f 150 000,- overeenkomt met het kladblaadje zoals getoond in het artikel in de Volkskrant.

Met betrekking tot de verrekeningsafpraak meent de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid af te kunnen leiden dat er door Koop Tjuchem op 16 juli 1998 een «Egalisatieafpraak» (EA) met Heijmans wordt gemaakt. De omschrijving «EA» treffen we bij meerdere projecten aan waarbij Koop Tjuchem en Heijmans betrokken zijn geweest. Kennelijk is het bedrag uiteindelijk via het zogenaamde RAS-project, de Reconstructie Aansluiting Schiphol, afgerekend. Dit moge blijken uit de volgende aantekening in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Deze ziet op het totaalbedrag dat naar aanleiding van de projecten waarbij de aantekening «EA» is vermeld dient te worden afgerekend, namelijk f 451 889,-.

«EA. Op 16-07-'98 bedrag ad f 451 889,- vastgesteld / Wordt op het RAS-project afgerekend!»

Onderzoek schaduwadministratie HBG in relatie tot de WO-6

In paragraaf 3.3.2.2 zijn we ingegaan op de verrekensystematiek binnen de WO-6. Dit op basis van stukken die door de commissie bij het HBG-concern zijn gevorderd. Onderzocht is of het project Gelredome al dan niet in deze stukken naar voren komt. Daarbij is het volgende gebleken:

- HWZ – dochter van HBG en deelnemer aan de WO-6 – heeft een vordering van f 150 000,- op Heijmans inzake het Gelders stadion;
- aangetekend is dat Heijmans accoord is met deze vordering;
- het bedrag van f 150 000,- is vervolgens opgenomen in het saldo dat per 31 december 1998 tussen HWZ en Heijmans valt te verrekenen.

Opgemerkt wordt dat het bedrag van f 150 000,- overeenkomt met het kladblaadje zoals getoond in het artikel in De Volkskrant én met het bedrag dat voorkomt in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

Openbaar verhoor lid Raad van Bestuur Heijmans, de heer Van den Hoven
Tijdens het openbaar verhoor van de heer Van den Hoven is het project Gelredome eveneens ter sprake gekomen.

De voorzitter: Ik wil nog een laatste onderwerp aansnijden waarover u in het begin ook iets hebt gezegd, dat is het Gelredome in Arnhem. U gaf al aan dat bij dit project uw accountants naar aanleiding van de publiciteit hebben nagegaan of er sprake is geweest van mogelijk valse facturen.

De heer Van den Hoven: Nee, of er sprake is geweest van betalingen aan collega's.

De voorzitter: Betalingen aan collega's, goed. Het project staat in de schaduwadministratie van het bedrijf Koop Tjuchem, op blz. 205. De afspraken die gemaakt zijn, staan als volgt omschreven: voorselectie 16 keer, afspraak uitkering f.150 000 via OEF 1998 afrekenen. Zegt u dat wat? Kunt u dat verklaren?

De heer Van den Hoven: Nee.

De voorzitter: U hebt dat niet gezien?

De heer Van den Hoven: Niet gezien.

De voorzitter: Dit is ook in de publiciteit geweest. U hebt dat niet onderzocht?

De heer Van den Hoven: Nee, wij hebben als raad van bestuur opdracht gegeven aan de accountant, want het ging om betalingen aan concurrenten, als ik het goed heb, om te controleren of binnen de administratie van Heijmans betalingen aan concurrenten voorkomen. Hij heeft daarover gerapporteerd. Als ik het juist heb, hebt u daar inmiddels een afschrift van gekregen.

De voorzitter: Ik verstond uw laatste zin niet goed.

De heer Van den Hoven: Als ik het juist heb, heeft u daar inmiddels een afschrift van gekregen.

De voorzitter: Wij hebben daar inderdaad een afschrift van gekregen. Misschien is het goed te spreken over het afschrift van de accountant. Wij hebben gezien dat in totaliteit 31% van de kosten in detail is gecontroleerd met onderaanneemovereenkomsten en dat 11% van de totale projectkosten is gecontroleerd met onderliggende facturen en betalingen. Op basis daarvan zou zijn vastgesteld dat zich geen onoorbare dingen hebben afgespeeld rond het project Gelredome. Vindt u het onderzoek van voldoende omvang om de conclusie te kunnen trekken dat zich geen onregelmatigheden hebben voorgedaan?

De heer Van den Hoven: Ik heb geen oordeel over de accountantscontrole. Ik ken die niet. Ik weet dat u die in uw bezit heeft. Er is door de raad van bestuur opdracht gegeven aan de accountant van de vennootschap om die controle uit te voeren. Hij heeft de verantwoording over de uitgevoerde controle. Ik neem aan dat dit voldoende is voor zijn conclusie.

De voorzitter: Het spijt mij. Ik keek naar een verkeerd project. Wat ik u zei, klopte niet.

De heer Van den Hoven: Dat verandert niets aan mijn antwoord.

De voorzitter: U gaat er dus vanuit dat het accountantsrapport over het Gelredome uitsluitend heeft gegeven De heer Van den Hoven: dat er geen betaling via de administratie van Heijmans heeft plaatsgevonden.

De voorzitter: Heijmans heeft gesteld dat die betalingen zich niet hebben voorgedaan. U zegt dat de accountant dit bevestigt.

De heer Van den Hoven: Dat is hetgeen mij gerapporteerd is.

De heer Van den Hoven stelt nadrukkelijk dat er geen betaling via de administratie van Heijmans heeft plaatsgevonden en baseert zich daarbij in belangrijke mate op het accountantsrapport – van 2 pagina's – van KPMG.⁷ Maar ook op informatie van de gemeente Arnhem.

De heer De Vries: U wacht de externe onderzoeken naar het Gelredome af, bijvoorbeeld de onderzoeken die door de gemeente zijn geïnitieerd?

De heer Van den Hoven: De gemeente heeft het onderzoek afgerond, voor zover ik weet. Mevrouw de burgemeester heeft dat bericht. Zij heeft haar dossier ter beschikking gesteld van het openbaar ministerie. De gemeente heeft wel geconcludeerd dat de aanbesteding plaatsgevonden heeft binnen het budget. Wat nog niet plaatsgevonden heeft, is de volledige betaling van Heijmans, maar dat is een ander punt.

De heer De Vries: Dat is inderdaad een ander punt van discussie. Hebt u zich ervan vergewist dat er geen sprake is geweest van een vooroverleg dat zou kunnen hebben geleid tot prijsopdriving?

De heer Van den Hoven: Wij hebben ons ervan vergewist dat er geen betalingen vanuit de administratie van Heijmans gedaan zijn aan concurrenten van Heijmans met betrekking tot het project Gelredome.

De heer Van den Hoven refereert telkenmale aan de administratie van Heijmans. Daarin zijn geen aanwijzingen aangetroffen van betalingen aan collega-aannemers. Maar wat is zijn reactie op het feit dat er wel een aantekening staat met betrekking tot zijn bedrijf in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem?

De voorzitter: Inmiddels is de authenticiteit van de schaduwboekhouding van het bedrijf Koop Tjuchem vastgesteld. Dit is een authentiek document. U kunt het daar overigens zien liggen. Tweeëntwintig bladen daarvan betreffen afspraken met uw bedrijf, het bedrijf Heijmans. Wanneer er afspraken in deze schaduwadministratie staan, dan kan het niet anders dan dat er ook bij u een administratie is waarin deze afspraken zijn bijgehouden. Wat is uw reactie daarop?

De heer Van den Hoven: Dat het van u een stelling is.

De voorzitter: Kunt u deze stelling dan ontkrachten?

De heer Van den Hoven: Ik kan niet weten wat er niet is. Ik heb geen waarneming dat er bij Heijmans een schaduwadministratie is.

⁷ Overigens wordt in het citaat door de voorzitter gerefereerd aan een ander rapport van KPMG. Dat ziet op een project in Eindhoven dat eveneens in de schaduwadministratie naar voren komt. KPMG constateert in het kader van deze aanbesteding geen onregelmatigheden.

De voorzitter: Ik houd u voor dat inmiddels vaststaat dat deze schaduwboekhouding authentiek is.

De heer Van den Hoven: Ik heb u goed gehoord. Ik begrijp dat De voorzitter: Vormt dit voor u aanleiding om na te gaan of er binnen het bedrijf Heijmans een schaduwadministratie bestaat?

De heer Van den Hoven: Binnen Heijmans bestaat één administratie en dat is de financiële administratie.

De voorzitter: Dus u verklaart dat er geen schaduwadministratie is.

De heer Van den Hoven: Precies.

De voorzitter: U ziet als lid van de raad van bestuur geen aanleiding om te onderzoeken of er mogelijk een administratie bestaat?

De heer Van den Hoven: Ik kan niet naar iets op zoek gaan waarvan ik niet weet dat het er is.

Uit het citaat blijkt dat er is gevraagd naar het bestaan van een schaduwadministratie binnen het Heijmans-concern. De heer Van den Hoven is duidelijk in zijn antwoord: «Wij hebben één administratie en dat is de financiële administratie.»

De voorzitter: Is er binnen uw concern een schaduwadministratie aanwezig?

De heer Van den Hoven: Wij hebben één administratie en dat is de financiële administratie. Wij hebben geen schaduwadministratie.

De voorzitter: Weet u zeker dat er geen schaduwadministratie in uw bedrijf bestaat of heeft bestaan?

De heer Van den Hoven: Ik denk dat zeker te weten.

De voorzitter: Heeft u dat nagegaan?

De heer Van den Hoven: Wat er niet is, kun je niet vragen of het er is. Er is één administratie binnen Heijmans en géén schaduwadministratie.

Maar wat dient nu precies te worden verstaan onder het begrip «financiële administratie»? Zou hier sprake kunnen zijn van een semantisch woordenspel? De heer De Vos – voormalig medewerker van Heijmans – geeft desgevraagd de oplossing.

De heer De Wit: U zag dat hij bezig was met een administratie. Hoe noemde u dat indertijd onder elkaar?

De heer De Vos: Wij hadden het ook over pepernoten.

De heer De Wit: U noemde het pepernoten. Als wij aan de heer Van den Hoven, de huidige bestuursvoorzitter, gevraagd hadden of er bij Heijmans een pepernotensysteem bestaan had, had hij dan wél het antwoord geweten?

De heer De Vos: Dat moet u aan de heer Van den Hoven vragen.

De heer De Wit: Hij heeft gezegd dat er naast de officiële administratie bij Heijmans geen andere schaduwadministratie bestond of bestaat. Bent u het daarmee eens?

De heer De Vos: Ik kan alleen maar praten over Heijmans Wegenbouw. Misschien heeft mijnheer Van den Hoven wel over Heijmans totaal gesproken of heeft hij woordspelingen gemaakt.

De heer De Wit: Zegt u maar wat u vindt.

De heer De Vos: Voor Heijmans Wegenbouw was er geen schaduwadministratie, maar wel een registratie van rechten en plichten.

En:

De heer De Wit: Ik wilde even met u terug naar de administratie. Hoe zag die administratie eruit? Wat moeten wij ons daarbij voorstellen in het geval van Heijmans?

De heer De Vos: In het begin was het een ordnertje waarin de bedragjes werden opgeschreven. In het kader van de verdergaande automatisering is het later een laptopje geworden. Hoe het nu is, weet ik niet. Ik ben al drie jaar weg.

De heer De Wit: Hoe was het tot het moment waarop u vertrok?

De heer De Vos: Ik denk dat het een spreadsheetje was op een laptop.

De heer De Wit: Waar werd die spreadsheet bewaard?

De heer De Vos: Op kantoor in Rosmalen.

De heer De Wit: Hoe weet u zeker dat het een spreadsheet was?

De heer De Vos: Ik heb de desbetreffende mijnheer wel eens zien werken achter zijn schermje als hij weer een paar formuliertjes binnen kreeg.

De heer De Wit: U wist dan waar hij mee bezig was.

De heer De Vos: Ik heb u net al proberen uit te leggen wat je weet als je dertig jaar in de bouw werkzaam bent.

Kennelijk was er binnen Heijmans Wegenbouw dus sprake van een «registratie van rechten en plichten», hetgeen naar de opvatting van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid wel degelijk deel uit dient te maken van de financiële administratie. In hoofdstuk 4 van dit rapport zal uiteen worden gezet dat een dergelijke registratie een in geld uit te drukken registratie van rechten en plichten is.

Voorts wordt opgemerkt dat uit de gegevens uit de schaduwadministraties van zowel Koop Tjuchem, BAM NBM en HBG blijkt dat er door genoemde bedrijven ook afspraken met het Heijmans-concern werden gemaakt. Zo blijkt uit de eerder aan de orde gestelde HBG-stukken inzake de WO-6 verrekeningen dat er met betrekking tot de volgende onderdelen van het HBG-concern afspraken over verrekeningen staan genoteerd:

- Heijmans
- Van Lee
- Seignette
- Van Hees.

In de schaduwadministratie van Koop Tjuchem blijkt het te gaan om:

- Wegenbouw J. Heijmans
- Te Beest Wegenbouw
- Van Drunen
- Ad de Lange en Zoon
- Middelkoop
- Nationale Wegenbouw
- Joh. Ranzijn
- Wegenbouw Ribberink
- Seignette
- Wagroweg

Op basis van het de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ter beschikking staande onderzoeksmateriaal kan met voldoende zekerheid worden geconcludeerd dat binnen het Heijmans-concern eveneens een schaduwadministratie of een soortgelijke registratie werd bijgehouden.

Conclusies

1. Een drietal bewijsstukken wijzen – onafhankelijk van elkaar – nadrukkelijk op een vooroverleg en het maken van een prijsafpraak tussen partijen die belangstelling toonden voor het project Gelredome, te weten: het kladblaadje (afgedrukt in De Volkskrant; de commissie heeft een afschrift van het oorspronkelijke stuk van de heer Bos ontvangen), de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en de schaduwadministratie van HBG inzake de afrekeningen binnen de WO-6. Voorts heeft de heer De Vos gewezen op de binnen Heijmans aanwezige «registratie van rechten en plichten».
2. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is op basis van deze stukken ervan overtuigd dat er prijsafspraken zijn gemaakt. Dit ondanks het interne onderzoek binnen Heijmans, het KPMG-rapport én de verklaring van de heer Van den Hoven, lid van de Raad van Bestuur van het Heijmans-concern.
3. Op basis van het de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ter beschikking staande onderzoeksmateriaal kan met voldoende zekerheid worden geconcludeerd dat binnen het Heijmans-concern eveneens een schaduwadministratie of een soortgelijke registratie werd bijgehouden.
4. Het intern onderzoek en het KPMG-onderzoek hebben een zeer beperkte waarde. Gegeven de in dit rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid beschreven systematiek is het niet waarschijnlijk dat bewijsmiddelen in het projectdossier Gelredome kunnen worden aangetroffen. De systematiek van het verrekenen en ten gelde maken van afspraken is immers dusdanig vernuftig in elkaar gezet dat een oriëntatie op één projectdossier weinig zinvol kan worden geacht. Het ware wat dat betreft beter geweest indien men binnen Heijmans in de «registratie van afspraken» had gezocht. Dat had een zinvolle bijdrage aan het onderzoek inzake dit project kunnen opleveren.
5. Uiteraard heeft de commissie ook kennis genomen van de voorcalculatie van de gemeente Arnhem en van het feit dat deze 2,4 miljoen gulden hoger lag dan de inschrijving van Heijmans. Na declaratie van meerwerk bedraagt het verschil echter aanzienlijk minder, namelijk f 900 000,-. De nadruk leggen op dit aspect is een rationalisatie die voorbijgaat aan het feit dat de gemaakte afspraken concurrentiebeperkend zijn en naar hun aard als mededingingsrechtelijke onregelmatigheden kunnen worden bestempeld.
6. Gezien het feit dat er onderlinge verrekeningen tussen partijen hebben plaatsgevonden kan worden gesteld dat indien deze niet zouden hebben hoeven plaatsvinden er voor een lagere prijs ingeschreven had kunnen worden. In casu is er naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie dan ook sprake van benadeling. De onderbouwing van deze stelling volgt uit de in hoofdstuk 4 weer te geven argumentatie ten aanzien van de aspecten «pepernoten» en «benadeling».

3.6.2 Floria(n)de

Tijdens de openbare verhoren is naar aanleiding van onderzoek in de schaduwadministratie van BAM NBM aandacht geschonken aan het Floriande-project. Abusievelijk is door de commissie in dit verband in eerste instantie gesproken over het Floriade-project.

*De heer **Ten Hoopen**: Uit de schaduwboekhouding blijkt dat in 2000 nogal wat verrekeningen hebben plaatsgevonden. Wij komen daar ook het project Floriande 2000 tegen. Ik neem aan dat daarmee de Floriade bedoeld wordt.*

*De heer **Van Velden**: Nee. Dat is een misverstand in de commissie. Het heeft niets met de Floriade te maken.*

*De heer **Ten Hoopen**: Waarmee wel?*

*De heer **Van Velden**: Het is een grote uitbreiding in de buurt van Hoofddorp.*

*De heer **Ten Hoopen**: Het heeft absoluut niets te maken met de Floriade?*

*De heer **Van Velden**: Nee, het is een uitbreidingswijk.*

*De heer **Ten Hoopen**: Wat voor werk was dit?*

*De heer **Van Velden**: Het is een raamcontract voor het bouw- en woonrijp maken van een grote bouwlocatie.*

*De heer **Ten Hoopen**: Woningbouw?*

*De heer **Van Velden**: Ja.*

*De heer **Ten Hoopen**: In de schaduwadministratie komen heel wat bedragen voor: Bruil Ede 2001–2004 4 maal 100 000 gulden, Heijmans 5 maal 225 000 gulden, HWZ 5 maal 204 000 gulden, Koop 4 maal 225 000, Nelis Infra 5 maal 100 000 gulden en Reef 5 maal 100 000 gulden. Als die bedragen 5 keer verrekend worden, hebben wij het in totaal om zo'n kleine 5 mln gulden.*

*De heer **Van Velden**: U moet het anders zien. Er is een afspraak gemaakt. Dat is hier neergezet in een geldbedrag. Iedereen deed mee met een werk en er werd gezegd dat het 160 mln gulden zou zijn. Op dezelfde manier als met de andere werken is daarover gesproken. Dit kon je niet op een normale staffelmanier doen, want dan zou je geen werk meer aannemen. Er is gewoon gezegd: wij gaan voor de kostprijs, de AK en een beetje winst inschrijven. De bedrijven zouden daar een bepaald percentage van krijgen, zodat zij dat op een ander moment misschien ergens anders konden inzetten.*

*De heer **Ten Hoopen**: Die 4 mln gulden ...*

*De heer **Van Velden**: Dat was gebaseerd op een aanneemsom van 160 mln gulden, dus 2,5%.*

Kennelijk is er met betrekking tot dit project een projectstaffel bijgehouden. In totaal gaat het daarbij om een tussen BAM NBM en derden te verrekenen bedrag van een kleine vijf miljoen gulden. Uit de schaduwadministratie van BAM NBM blijkt dat een aantal van deze bedragen via de OEF, de WO-6 en dergelijke is verrekend, namelijk:

Bedrijf	Omschrijving	Bedrag (fl)	Verrekening via
Bruil Ede	Floriande 2003	100 000	OEF 1999
Bruil Ede	Floriande 2004	100 000	OEF 1999
Bruil Ede	Floriande 2001	100 000	OEF 2000
Bruil Ede	Floriande 2002	100 000	OEF 2000
Heijmans/Seignette/Beest	Floriande 2000	225 000	WO-6 2000
Heijmans/Seignette/Beest	Floriande 2001	225 000	WO-6 2000
HWZ	Floriande 2000	204 120	WO-6 2000
Koop	Floriande 2001	225 000	Bet. 30–10 via NO ¹
Koop	Floriande 2002	225 000	Bet. 30–10 via NO
Koop	Floriande 2003	225 000	Bet. 30–10 via NO
Koop	Floriande 2004	225 000	Bet. 30–10 via NO
Totaal verrekend		1 954 120	

¹ Vermoedelijk wordt bedoeld dat de bedragen op 30 oktober 2000 betaald dan wel verrekend zijn via BAM NBM Noord-Oost.

Van het totaal van een kleine vijf miljoen gulden is derhalve reeds twee miljoen verrekend. De verrekeningen met Koop komen niet in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem voor. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat de afspraken stammen uit de periode na 1998. Wel kan aansluiting worden gezocht bij de schaduwadministratie van HBG inzake

de WO-6. Daarin komt namelijk het door BAM NBM met HWZ te verrekenen bedrag ad f 204 120,- voor. Dit bedrag wordt benoemd als een vordering van HBG nogmaals zij gezegd dat HWZ een dochter van HBG is – waarbij wordt aangegeven dat het bedrag voor de andere partij accoord is.

Conclusies

1. Met betrekking tot het Floriande-project wordt een aparte staffel bijgehouden.
2. Het naar aanleiding daarvan te verrekenen bedrag bedraagt een kleine vijf miljoen gulden.
3. Daarvan is ongeveer 2 miljoen gulden daadwerkelijk via egalisatiefondsen zoals de OEF en WO-6 verrekend.

3.6.3 Overige projecten

In deze paragraaf zullen enkele losse projecten worden geduid en soms kort worden besproken die in de diverse schaduwadministraties en ander onderzoeksmateriaal zijn opgenomen. Ze betreffen voorbeelden, illustraties van het marktgedrag van partijen en/of de onderling in de praktijk te maken afspraken. Gepoogd wordt enige aspecten aan de orde te stellen die aansluiten op de rest van het rapport danwel in het voorgaande onderbelicht zijn gebleven of onbesproken zijn gelaten.

NS Breukelen

In de administratie van BAM NBM treffen we voorts een afspraak aan inzake een project van de NS Breukelen. Er zou door BAM NBM een bedrag van f 700 000,- te ontvangen zijn.

*De heer **Ten Hoopen**: Op pagina 13 treffen wij ook de opmerking aan BAM NBM 700 000 gulden van KWS zou hebben te ontvangen inzake NS Breukelen. Kunt u daarop een toelichting geven?*

*De heer **Van Velden**: Dat was een besteding met voorselectie waar KWS voor minder dan de helft keek. Dat verhaal heb ik u net verteld. Hij meende namelijk nog zoveel te kunnen wegschrappen bij andere bedrijven dat hij voor een bedrag keek waarvan iedereen zei: het zij zo. Het is exact hetzelfde systeem waarover ik u net vertelde: kostprijs, kostprijs verlaten en een verschrikkelijk verlies nemen op je kijkcijfer en dan hopen doordat je links en rechts nog wat tegoeden hebt, dat je dat weer wegwerkt.*

*De heer **Ten Hoopen**: Is er dan zoveel bereidheid om werk naar je toe te halen dat dergelijke bedragen...*

*De heer **Van Velden**: Vorige keer hebben wij over de voorselecties gesproken. Voor een groot bedrijf is het verschrikkelijk belangrijk dat je een groot werk op je naam hebt, omdat je anders geen kanshebber meer bent. De Spoorwegen doen het nu wel beter dan vroeger. Nu zeggen de Spoorwegen: iedereen die voldoet, krijgt een uitnodiging. Er zijn ook opdrachtgevers die van jou eisen, als je je ergens inschrijft, dat je een spoorwerk hebt gemaakt van 15 mln gulden om maar eens een voorbeeld te noemen. Als ik dat niet heb gedaan, ben ik niet meer in beeld als het op twee na grootste bedrijf van Nederland. Dan mag ik niet meer meedoen. Dat is de reden waarom, als je weer wat geld van een ander kreeg, dat werd ingezet op een ander project.*

*De heer **Ten Hoopen**: Als buitenstaander zou je het idee kunnen krijgen dat het werk gekocht wordt.*

*De heer **Van Velden**: In principe doe je dat ook, maar het gaat wel ten koste van je eigen prijs. Het houdt in dat je ergens anders je opbrengsten weer in mindering brengt. Als je geluk hebt, en dat blijkt uit dit verhaal, zit er na tien jaar haast geen verschil meer tussen. Dat vereffent. De ene keer staat op je staffel dat je tegoeden moet geven aan bedrijven en de andere keer bij een ander werk krijg je weer wat terug. Zo werd het vereffend.*

Het citaat maakt duidelijk dat ondernemingen er soms groot belang bij hebben om in het vooroverleg «laag te kijken». In deze casus was het kennelijk zo dat KWS het werk dusdanig graag wilde hebben dat men veel opgebouwde claimrechten inzette om het werk daadwerkelijk te krijgen. In het citaat wordt treffend tot uitdrukking gebracht dat door het inzetten van relatief veel rechten – f 700 000,-, althans ten opzichte van BAM NBM; ten aanzien van eventuele in het vooroverleg betrokken partijen is het financieel belang onbekend – KWS in het vooroverleg ruimschoots onder de kostprijs heeft ingeschreven. In dit geval lijkt de reden erin gelegen te zijn dat KWS het werk wel moest krijgen om aan de gunningscriteria van de NS te kunnen blijven voldoen.

Betuweroute

In de schaduwadministratie van HBG inzake de WO-6 komt naar voren dat HBG op 4 december 1998 een vordering van f 167 000,- op Ballast Nedam verkrijgt inzake de Betuweroute.

In dit verband wijst de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid op de in paragraaf 3.4.5 getrokken conclusie, namelijk:

Conclusie

«Het feit dat er kennelijk overleg is gevoerd en mogelijk ook concrete afspraken tussen aannemers zijn gemaakt over kostbare werken zoals de HSL en de Betuwelijn noodzaakt naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid dan ook tot stevige handhavings- en toezichtinspanningen zijdens opdrachtgevers en organisaties zoals de Belastingdienst en de NMA.»

Design & construct Autoboulevard

In de schaduwadministratie van HBG inzake de WO-6 komt ook naar voren dat HBG op 10 november 1999 een vordering krijgt op Heijmans inzake een project te Heerlen, namelijk het Design & Construct van de autoboulevard. Het door Heijmans aan HBG te vergoeden bedrag bedraagt f 200 000,-.

Eenzelfde afspraak lijkt ook gemaakt te zijn met Van Lee, een dochter van Heijmans. HBG noteert een vordering van f 200 000,- op deze onderneming te hebben.

Stationsomgeving Arnhem

In de schaduwadministratie van HBG inzake de WO-6 komt voorts naar voren dat HWZ op 3 juni 1996 een vordering op Vermeer (thans Dura Vermeer) zou hebben gekregen van f 488 000,-. Daarvan zou de helft in 1998 en de andere helft in 1999 zijn verrekend.

Waterkering Kampen

Uit de schaduwadministratie van HBG blijkt inzake de verrekeningen tussen de WO-6 – een samenwerkingsverband tussen een zestal grote Nederlandse aannemers – het navolgende. Op 12 november 1999 wordt de afspraak gemaakt dat HWZ een schuld aan Heijmans op zich neemt ten bedrage van f 441 750. Dit inzake een werk in Kampen-midden, uit te voeren voor het Waterschap Salland. De afspraak blijkt later te vervallen omdat het werk niet aan het HBG-concern, waarvan HWZ deel uitmaakt, wordt gegund.

Bij de aanbesteding op 23 november 1999 voor het werk «Waterkering Kampen» met als opdrachtgever het Waterschap Salland, maakt HWZ deel

uit van de combinatie die als laagste inschrijft. Heijmans neemt eveneens in een combinatie deel, maar schrijft fors hoger in.

Voor een uitvoerige beschrijving van het project Waterkering Kampen wordt verwezen naar dat deel van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid waarin wordt ingegaan op de overige casuïstiek.

Betonclearing en tramlijnen

In de schaduwadministratie van HBG inzake de WO-6 komt een aantal malen naar voren dat sprake is van een betonclearing. Bij diverse werken wordt expliciet aangegeven dat de te verrekenen bedragen verwerkt dienen te worden in de betonclearing. Bijvoorbeeld als het gaat om een werk inzake het «Oefencentrum Maasvlakte» (afspraak 19 augustus 1997, bedrag f 25 000,-) en «Hoornbrug Tramlijn 15» (afspraak 14 juli 1999, bedrag f 100 000,-). Overigens is dit niet de enige tramlijn die in deze schaduwadministratie naar voren komt. Zo worden er bijvoorbeeld ook afspraken gemaakt met betrekking tot de bestekken van tramlijn 17 in de regio Haaglanden (datum onbekend, bedrag f 121 013,-) en een restant trambanen in Den Haag (afspraak 14 februari 1996, bedrag f 165 000,-).

Grondstoffen

De Parlementaire Enquête ziet op de bouwnijverheid met een sterke focus op de GWW-sector. De schaduwadministratie en ander materiaal heeft met name op deze sector betrekking. Tijdens het onderzoek van de commissie zijn echter ook aanwijzingen gevonden voor onregelmatigheden in de grondstoffenmarkt. Een tweetal – kort uit te werken – voorbeelden: betonprodukten en de zandhandel.

Fabricage van betonprodukten

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft eind augustus 2002 per post informatie ontvangen inzake mogelijke fraude binnen de betonbranche. De informatie duidt erop dat door tussenkomst van de Bond van Fabrikanten van Betonprodukten Nederland (BFBN) prijsafspraken werden geregistreerd. De tipgever wijst erop dat reeds eerder gedetailleerde informatie door hem aan het ministerie van Economische Zaken en de Economische Controledienst is doorgegeven ten aanzien van grootschalige prijsafspraken in de bouwsector. Daar is naar zijn zeggen niet op gereageerd.

In het Algemeen Dagblad is vrij gedetailleerd verslag gedaan over de kwestie van de prijsafspraken binnen de betonbranche. Zo verscheen op 27 september 2002 een artikel met als kop «Betonliga fraudeert via apart pc-datanet».

Gezien de periode waarin de informatie bij de commissie is binnengekomen, namelijk pas bij de start van de openbare verhoren, en het feit dat er uitgebreid via de media over is bericht hetgeen tot actie van de daartoe competente autoriteiten zou moeten leiden, heeft de commissie geen prioriteit aan deze kwestie toegekend. Qua structuurkenmerken – hierna zal kort op de systematiek worden ingegaan – zijn er namelijk sterke overeenkomsten met de in dit rapport besproken systematiek van marktverdeling en prijsafspraken.

Het feit dat de commissie aan dit onderwerp geen prioriteit heeft toegekend wil overigens niet zeggen dat de informatie het onderzoeken niet waard is. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid beveelt dan ook aan dat de NMa – mede gezien het feit dat het ministerie

van Economische zaken kennelijk reeds over informatie ten aanzien van dit onderwerp beschikt – op dit punt nader onderzoek verricht. De reeds publieke informatie biedt daar voldoende aanknopingspunten toe.

In de kern komt de informatie op het volgende neer. Bij de BFBN zou al sinds jaren een computersysteem in gebruik zijn dat via een netwerk gekoppeld is aan diverse bouwbedrijven in Nederland. In het netwerk zou een database zijn gebouwd waarin alle in Nederland bekende bouwopdrachten en offertes worden opgenomen. Het betreft bouwplannen, lopende opdrachten en offertes enerzijds en opdrachtgevers uit zowel alle overheidsniveaus als van het bedrijfsleven anderzijds. Bestemmingsplannen van gemeenten, bedrijfsplannen met betrekking tot vestigingen, uitbreidingsplannen, plannen voor de wegenbouw, herzieningsplannen en alle infrastructuuractiviteiten die kunnen leiden tot bouwopdrachten zouden invoergegevens opleveren voor het systeem. Alle leden (vele honderden bouwbedrijven groot en klein) zouden informatie leveren en putten uit het systeem; dit via het netwerk. Het systeem zou uit twee vrijwel identieke databases bestaan waarvan de ene een geheime kopie is van de ander. De geheime kopie zou volledig afgeschermd zijn tegen alle overheidsinstanties, van de controlerende accountantskantoren en van iedereen die niet meedoet aan de centrale procedures ten aanzien van prijsafspraken in de bouwsector. Elk deelnemend bouwbedrijf zou via het netwerk informatie ontvangen over bouwprojecten waarvoor een offerte kan worden uitgebracht. Uit het ledenbestand van de BFBN zou een lijst van belangstellenden per project worden opgesteld, met richtlijnen voor de uit te brengen offertes. Via het systeem zou ook worden vastgelegd door wie en voor hoeveel een offerte wordt uitgebracht en wie de eventuele opdracht gaat uitvoeren. Daarbij worden winstmarges zodanig afgesproken dat de andere bouwbedrijven die offertes uitbrengen van de opbrengst van het desbetreffende project hun graantje meepikken. Tussen de bedrijven zou onderling worden afgesproken welk project het ene bedrijf wil laten vallen in ruil voor andere projecten en voorts hoeveel geld eenieder uit de opbrengst per project meepikt.

De informatie wijst op het bestaan van een illegale geautomatiseerde administratie waarin verboden (prijs)afspraken worden vastgelegd. Deze administratie zou worden afgeschermd voor de controlerend accountant en overheidsinstanties, zoals de Economische Controledienst en de Belastingdienst. Blijkens eerdergenoemd artikel in het Algemeen Dagblad zou de BFBN het bestaan van een dergelijk systeem hebben toegegeven. Echter, de huidige directeur die in het artikel wordt geciteerd stelt het volgende: «Er is een prototype geweest. Daar is later nog een keer aan gesleuteld. Maar op het laatst kwam niemand er meer uit. Het was te omvangrijk om het te laten opereren. Er moest een enorme hoeveelheid data in. Het zou nooit haalbaar zijn geweest». De directeur zou zich baseren op commentaren van zijn voorgangers.

Naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is nader onderzoek – bij voorkeur door de NMA -gewenst. De aanwijzingen zijn immers dusdanig concreet dat het de commissie waarschijnlijk voorkomt dat ze een kern van waarheid bevatten. Het citaat van de directeur van de BFBN geeft daar ook aanleiding toe. Het is immers niet logisch een prototype voor een dergelijk systeem te bouwen indien de in een dergelijk systeem in te voeren gegevens niet zouden bestaan. Het is dan ook niet zozeer de vraag of het automatiseringssysteem en de databases nu wel of niet voorbij de fase van het prototype zijn gekomen,

maar het is de vraag of de onderliggende feiten die betrekking zouden moeten hebben op marktverdelings- en prijsafspraken al dan niet hebben bestaan.

Voorts komt de commissie tot de conclusie dat indien vorenstaande informatie zou blijken te kloppen, dit een bredere betekenis heeft. Immers, één en ander zou betekenen dat de prijsstelling van grondstoffen geflatteerd is. Een eventueel structureel karakter daarvan zou tot gevolg hebben dat de eenheidsprijzen waarmee opdrachtgevers, ingenieursbureaus en anderen rekenen eveneens geflatteerd zijn. Wat is dan nog de waarde van een voorcalculatie, begroting of raming?

Zand

Er bestaan echter niet alleen binnen de betonbranche indicaties ten aanzien van afspraken met betrekking tot grondstoffen. Ook ten aanzien van de handel in zand zijn aanwijzingen aangetroffen. Zo komen in de administratie van BAM NBM onder meer de volgende afspraken voor:

- met Ballast Nedam: per 1 januari 1995, te ontvangen door BAM NBM (toen in feite nog NBM geheten) f 245 000,- in verband met afrekening zand Willis Van Vliet. Het zou gaan om «490 000 kubieke meter à f 0,50 Stagnatie zand Willis»;
- met Ballast Nedam: wederom per 1 januari 1995, te ontvangen door BAM NBM (toentertijd: NBM) in verband met zandcontract Vleuten een tweetal bedragen, te weten f 125 000,- en f 250 000,- ofwel in totaal f 375 000,-. Dit is – zoals in de schaduwadministratie wordt aangegeven – het equivalent van «1 500 000 m³ à f 0,25»;
- met Ballast Nedam: een vordering van BAM NBM (NBM) ad f 100 000,- per 1 april 1997 inzake een zandleverantie Diemerzeedijk.

Overheidshandelen

Het moge inmiddels duidelijk zijn dat binnen de bouwnijverheid onregelmatigheden van mededingingsrechtelijke en andere aard voorkomen. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid liep in haar onderzoek echter ook aan tegen overheidshandelen waarbij vraagtekens kunnen worden gezet. Een tweetal voorbeelden: de gemeente Goirle (alwaar blijkens een onderzoek sprake was van een marktsituatie die niet marktconform is) en de gemeente Beverwijk (alwaar men een herenakkoord heeft gesloten met een tweetal aannemers).

Onderzoek gemeente Goirle

De gemeente Goirle heeft Bakkenist Management Consultants (hierna: Bakkenist) opdracht gegeven het aangevoerde aanbestedingsbeleid in de periode 1988–1996 te onderzoeken,⁸ dit conform een besluit van de gemeenteraad genomen in de vergadering van 4 februari 1997. De gemeente wilde duidelijkheid scheppen over veronderstellingen en vermoedens. Dit naar aanleiding van – aldus het rapport van Bakkenist – commotie rond publicaties over de gemeentelijke handelwijze inzake aanbestedingen. Daarnaast is door een organisatie-adviesbureau – aldus Bakkenist – een rapport verschenen met daarin ferme conclusies ten aanzien van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Bakkenist concludeert in haar rapport ten aanzien van het onderwerp marktconformiteit het volgende:

1. Er is sprake van een aanbiddersmarkt die bovendien gedomineerd werd door één aannemer. De aldus gecreëerde marktsituatie is niet marktconform en heeft diensgevolge haar eigen, hoge prijsniveau bepaald.

⁸ Rapport «Achter gesloten deuren» de dato 27 juni 1997, Bakkenist Management Consultants.

2. Het gevoerde aanbestedingsbeleid heeft tot gevolg gehad dat zowel de prijsstelling van de opdrachtgever, als de prijsaanbieding van de aannemers op een te hoog niveau heeft gelegen.
3. Toetsing op maat van de door ons onderzochte projecten laat zien dat er in het algemeen geen sprake is van marktconforme prijsbepaling. De gunningsprijzen bevinden zich meestal ruim boven de toetsingscijfers.
4. Aankoop van materialen buiten de aanneemsommen om, is redelijk marktconform.
5. Bestuurlijke interventies in het onderhandelingsproces hebben een prijsopdrijvend effect gehad.
6. Wanneer meer marktconform zou zijn aanbesteed, zouden aanzienlijke financiële voordelen zijn behaald.

Voorgaande conclusies zijn gebaseerd op een analyse van in de volgende tabel opgenomen projecten. In de kolommen wordt achtereenvolgens het volgende aangegeven:

- projectnaam;
- wijze van aanbesteding. De getallen wijzen op het aantal genodigde partijen;
- ASR Rotterdam: betreft de aanneemsomraming (dit is de terminologie die Bakkenist hanteert) van een adviesbureau in Rotterdam dat een soort «second opinion» op de ramingen heeft uitgevoerd;
- ASR Goirle: betreft de aanneemsomraming van de gemeente Goirle;
- gunning: bedrag waarvoor het project door de gemeente Goirle is gegund.

Project	Wijze van aanbesteding	ASR (fl) Rotterdam	ASR (fl) Goirle	Gunning (fl)
Wittendijk	Openbaar	300 000	375 000	458 750
Emmastraat-Beatrixstraat	Openbaar	485 400	570 689	585 000
Plein 1803	Onderhands (4)	277 600	433 000	238 250
Nieuwkerksedijk	Openbaar	909 500	1 017 500	1 020 000
Groote Akkers	Onderhands (2)	320 900	406 900	418 500
Oranjeplein cultuurtechniek	Openbaar	114 000	135 000	121 000
Oranjeplein civieltechniek	Openbaar	575 000	675 017	682 500
Kerklaantje rioolverwijdering	Onderhands (2)	12 800	31 400	12 500
Riolering Kerklaantje	Openbaar	112 100	110 400	127 500
Nieuwe Erven	Onderhands (2)	3 290 500	4 900 000	3 598 000
Gladheidsbestrijding	Openbaar	44 200	44 200	53 000
Rotonde Tilburgseweg	Onderhands (4)	363 600	450 000	414 000
Hoge Wal	Onderhands (4)	893 500	1 141 541	980 000

De cijfers laten duidelijk zien dat de ramingen van de gemeente Goirle – althans conform de «second opinion» – op één uitzondering na te hoog zijn. In zes gevallen is het bedrag van de uiteindelijke gunning lager dan de raming van Goirle. In zeven gevallen is de uiteindelijke gunning hoger dan de – blijkens de «second opinion» reeds te hoog ingeschatte – raming van de gemeente Goirle.

Voor een gedetailleerde beschouwing inzake de aanbestedingen binnen de gemeente Goirle wordt verwezen naar het rapport van Bakkenist.

Herenakkoord Beverwijk

In de gemeente Beverwijk heeft de gemeenteraad op 15 mei 1995 het besluit genomen een plan van aanpak op te laten maken voor het beheersbaar maken van de zogeheten CAIJ- en St. Aagtenbelt. De opdracht om het plan van aanpak te maken is vergeven aan een combi-

natie van de aannemers Koop Tjuchem en Seignette. De combinatie opereerde onder de naam Combinatie Aagtendijk Milieutechniek, kortweg: CAM.

Het was de bedoeling om na het opstellen van het plan van aanpak tot uitvoering ervan over te gaan. Daar is het echter niet van gekomen. Bij de CAM leefde echter wel de gedachte dat na het schrijven van het plan van aanpak een door de combinatie uit te voeren vervolgopdracht zou worden verstrekt. Nu dat niet op deze wijze is gebeurd meende de combinatie dat er sprake was van winstderving. Ter compensatie van de door de CAM gemaakte meerkosten bestond binnen de gemeente Beverwijk de gedachte een herenakkoord met de combinatie te sluiten. Daartoe is een concept (de dato 30 september 1997) opgemaakt met daarin onder meer de volgende bepalingen:

- ter compensatie van deze meerkosten zal de gemeente Beverwijk beide firma's Seignette BV en Koop Tjuchem BV in de gelegenheid stellen mee te dingen in onderhandse meervoudige aanbestedingen voor werkzaamheden waarvoor deze firma's zich kwalificeren op basis van hun deskundigheid;
- in die gevallen stuurt de gemeente Beverwijk beide firma's een uitnodiging, waarna de firma's onderling uitmaken wie meedingt. De gemeente ontvangt vervolgens een door beide firma's ondertekend bericht waaruit blijkt welke firma meedingt;
- bovenstaande afspraak vervalt nadat beide firma's samen mee hebben kunnen dingen naar werken gedurende minimaal 3 jaar en voor een totaalbedrag van f 15 000 000,- (exclusief BTW, inclusief leveringen);
- de gemeente Beverwijk realiseert zich de kracht van beide firma's wanneer het om werken gaat waar een projectteam voor nodig is. In voorkomende gevallen zal de gemeente aan beide firma's denken;
- na voornoemde betalingen ziet de CAM nu en vooralsnog af van iedere mogelijke claim in verband met het project.

Naar aanleiding van het concept worden nog enige besprekingen gevoerd tussen de gemeente Beverwijk en de CAM. De in dit verband relevante raadscommissies voor Algemeen Bestuur en Personele Zaken en die voor Milieu, Groen, Recreatie en Reiniging adviseren de burgemeester in een advies de dato 10 februari akkoord te gaan met de kern van de afspraak, namelijk «het in de gelegenheid stellen van beide firma's om gedurende maximaal 3 jaar tot een totaal bedrag van maximaal f 15 miljoen mee te dingen in onderhandse meervoudige aanbestedingen van de gemeente». Uiteindelijk duurt het tot 27 juli 1998 voordat een en ander schriftelijk door het College van Burgemeester en Wethouders aan de combinatie wordt bevestigd, en wel met de volgende woorden:

«Tevens bevestigen wij de afspraak dat de gemeente Beverwijk voor een periode van drie jaar uw Combinatie Aagtenbelt Milieutechniek zal uitnodigen bij meervoudig onderhandse aanbestedingen. Om duidelijk te maken dat wij de intentie hebben u substantieel te laten meedingen bij de aanbesteding van werken, is met u deelname afgesproken gedurende deze periode tot een maximum van vijftien miljoen gulden voor aan te besteden werken. Medio 1999 lijkt me een geschikt moment om de tussenbalans van deze aanbestedingen op te maken. (...) Wij zien terug op een aantal inspannende en constructieve gesprekken waarin wij erin geslaagd zijn om gezamenlijk, zonder tussenkomst van arbiters en juristen, tot een aanvaardbare afronding te brengen.»

Vorenstaande laat zien dat in de praktijk – in dit geval door een overheidsopdrachtgever – pragmatische oplossingen worden gezocht om problemen, claims en juridische procedures te voorkomen. De beschreven oplossing – «voorrang» bij uitnodiging voor meervoudige onderhandse aanbestedingen – is onoirbaar. Het strookt immers niet met de uitgangspunten van een transparant aanbestedingsbeleid waarbij eenieder gelijke

kansen tot uitnodiging verkrijgt. Zeker niet nu de reden van uitnodiging mede gelegen is in het feit dat de gemeente een compensatie aan de genoemde bedrijven meent te moeten verstrekken.

De burgemeester van Beverwijk heeft een aantal vragen van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid over voornoemde kwestie beantwoord. In zijn antwoordbrief (de dato 18 november 2002) verwijst hij naar het eerdergenoemde concept van een brief, inhoudende een «herenakkoord». Dienaangaande merkt de burgemeester het volgende op: «Er is sprake geweest van langdurige onderhandelingen en het in uw bezit zijnde concept is onder voorbehoud goedkeuring van de raad aan de CAM voorgelegd of zij zich met een dergelijke inhoud konden verenigen. In dat concept is het begrip herenakkoord genoemd. Vijf jaar geleden had dat begrip nog een keurige semantische inhoud. Na de verhoren van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid heeft dit begrip een andere lading gekregen.» De commissie acht het gebruik van de woorden «keurige semantische inhoud» in dit verband ongelukkig.

3.7 Installateurs

Van het door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid opgemaakte deelrapport overige casuïstiek beslaat een deel een beschrijving van de markt van de installateurs. Ook daar komen onderlinge afspraken over marktverdeling en prijzen voor. De daarbij gehanteerde systematiek toont enige overeenkomsten met de tot nog toe in dit deelrapport beschreven systematiek. Bijvoorbeeld ten aanzien van het – overigens door een klokkenluidster aangegeven – systeem van «beurten» ...

De heer De Vries: U zei al dat u een claimbestand bijhield. Wat is dat precies?

Mevrouw Van Gelder: Een claimbestand is een bestand waaraan veel installatiebedrijven mee deden. Je kunt daaruit opmaken welk installatiebedrijf «aan de beurt» is om voor een opdracht in aanmerking te komen.

... maar ook ten aanzien van prijsafspraken ...

De heer De Vries: Hoe werd in dit systeem de aanneemsom bepaald?

Mevrouw Van Gelder: In principe was het zo dat de bedrijven die bij elkaar kwamen, al een indicatie hadden van de kosten van een project. Op het moment dat een koffierondje was belegd en werd bepaald welk bedrijf dit project zou verwerven, bepaalde dat bedrijf de aanneemsom en de andere gingen daarboven zitten. Hij was immers aan de beurt en de klant kiest in principe voor de laagste aanbieder. Op die manier werd de klant dus gemanipuleerd.

... en ook hier bestaat het risico van prijsopdrijving ...

De heer De Vries: Was er naar uw mening sprake van prijsopdrijving als gevolg van dat systeem?

Mevrouw Van Gelder: Ja.

De heer De Vries: Ten koste van wie ging dit?

Mevrouw Van Gelder: Uiteraard van de klant. Bedrijven rekenen dit uiteraard weer door aan hun klanten. Als het om overheidsaanbestedingen gaat, gaat het om gemeenschapsgeld en zijn de burgers de dupe. De klant is echter in de eerste plaats de dupe.

De heer De Vries: Het was dus een werkverdelingsstelsel gekoppeld aan een systeem van prijsafspraken?

Mevrouw Van Gelder: Ja.

... alsook is er sprake van de opbouw en registratie van claimrechten ...

De heer De Vries: U verwerkte die informatie in een soort overzicht op grond waarvan u uw directeur informeerde.

Mevrouw Van Gelder: Ja.

De heer De Vries: Wat deed hij met dit overzicht?

Mevrouw Van Gelder: Dit overzicht ging niet alleen naar mijn eigen directeur, maar ook naar alle andere directeurs van de Unica Groep en naar alle vestigingsdirecteuren. De directeurs van de groep en de vestigingsdirecteuren belegden dan een koffierondje met de medegegadigden en dan werden afspraken gemaakt over het verdere verloop.

De heer De Vries: Hoe werkte zo'n koffierondje precies?

Mevrouw Van Gelder: De verschillende installatiebedrijven kwamen bij elkaar. Zij hadden ieder een uitdraai van het claimbestand. Die werden met elkaar vergeleken en aan de hand daarvan werd uitgemaakt welk bedrijf aan de beurt was om een project te krijgen.

De heer De Vries: Zij bekeken dus de onderlinge claimverhoudingen?

Mevrouw Van Gelder: Juist.

De heer De Vries: Hoe werden die claimverhoudingen opgebouwd?

Mevrouw Van Gelder: Het bedrijf met de hoogste claim was aan de beurt om een project te verwerven. Wanneer een project werkelijk werd verworven, werd de aanneemsom gedeeld door het aantal inschrijvers. Dit bedrag werd verdeeld onder de andere gegadigden. Die kregen dit virtueel toebedeeld en kregen daardoor een hogere claim en het werd afgetrokken van het saldo van het bedrijf dat het project kreeg toegewezen. Dit bedrijf kwam daardoor lager te staan ten opzichte van zijn collega's.

... en was men zich bewust van het illegale karakter van het systeem ...

De heer De Vries: Riep het vragen bij u op toen u hiermee in aanraking kwam?

Mevrouw Van Gelder: In het begin niet. Het heeft een hele tijd geduurd voordat ik in de gaten kreeg dat er sprake was van illegale dingen. Mijn voorgangster had wel gezegd dat het om vertrouwelijke zaken ging. Dit vind ik vrij normaal als je secretaresse bent, maar ik had niet meteen in de gaten wat er aan de hand was.

De heer De Vries: Wanneer is dit besef bij u doorgedrongen?

Mevrouw Van Gelder: Het eerste signaal kreeg ik toen ik voor de eerste keer belde met CBVI en VEVA. Mijn voorgangster was er nog steeds – het was in die overlapperiode van drie maanden – maar zij was er die vrijdag niet en had gevraagd of ik dan een keer voor die lijsten wilde bellen. Ik nam contact op, maar zij wilden de informatie niet geven. Iedereen kon wel zeggen dat zij voor Unica werkte, het was heel vertrouwelijke informatie, enzovoorts. Toen heeft uiteindelijk de directeur van de vestiging Zwolle met een van de beide brancheorganisaties gebeld en gezegd dat zij de informatie wel aan mij konden geven. Ik vond dit zo'n omslachtige en geheimzinnige methode dat ik mij toen voor het eerst heb afgevraagd: is dit wel helemaal in de haak? Gaandeweg is mij steeds meer duidelijk geworden en viel alles op zijn plaats.

De heer De Vries: Die twee brancheorganisaties – CBVI en VEVA – deden dus volledig mee in het hele circuit en hadden daarin een centrale rol voor de informatievoorziening?

Mevrouw Van Gelder: Ja.

De heer De Vries: Zij gaven mede leiding aan dit hele verdelingssysteem van werk en het vaststellen van prijzen?

Mevrouw Van Gelder: Ja, want zij waren degene die de namen van de medegegadigden doorgaven. Als zij dat niet deden, hadden die koffierondjes niet kunnen plaatsvinden.

... waaraan ditmaal door brancheorganisaties werd deelgenomen.

Het verhaal van de klokkenluidster kan worden gestaafd aan de hand van diverse – de enquêtecommissie ter beschikking staande – bescheiden. Het wordt echter ook in woorden vanuit de installatiebranche bevestigd ...

*De heer **Ten Hoopen**: Kunt u aangeven wat het doel was, en misschien nog steeds is, van het «koffierondje»?*

*De heer **Jonkman**: Het is een beetje dualistisch. Het doel van dit soort vooroverleg bestond uit meerdere elementen. Het was een werkverdelingsstelsel en het was gericht op de continuïteit van de onderneming.*

*De heer **Ten Hoopen**: Dat is meer een resultaat.*

*De heer **Jonkman**: Ja, dat is een resultaat ervan. Als dat er niet was, kwamen er pieken en dalen in de bezetting voor, die vaak gepaard gaan met extreem hoge kosten. Continuïteit en werkverdeling waren de elementen van het vooroverleg. Verder werd er mee getracht om prijsbederf te voorkomen.*

*De heer **Ten Hoopen**: Begrijp ik hieruit dat er ook prijsafspraken werden gemaakt?*

*De heer **Jonkman**: In de meeste gevallen, maar niet in alle gevallen werden ook prijsafspraken gemaakt.*

... en ook hier speelt het streven naar continuïteit een belangrijke rol. Ook is er afstemming over de kostprijzen en risico's ...

*De heer **Jonkman**: Ik kom terug bij mijn verhaal. Er werd dan gezegd: aan de orde is dit en dit werk. Mag ik van de heren hun uitnodigingsbrief hiervoor zien? Nadat geconstateerd was dat dit klopte, werd gevraagd: zijn er nog vragen omtrent de inhoud van het bestek? Er stonden vaak punten in die verschillend konden worden geïnterpreteerd ten aanzien van de kosten. Het ging dan bijvoorbeeld om stelposten. Nadat duidelijk was dat iedereen over dezelfde relevante kennis beschikte, was de volgende stap in de procedure het inleveren van de prijs. De prijzen werden op een brief gezet, die werd dichtgevouwen, voorzien van de naam en ingeleverd bij de voorzitter.*

*De heer **Ten Hoopen**: Was dat dan de prijs waarvoor werd ingeschreven?*

*De heer **Jonkman**: Mijn verhaal is nog niet af. Ik heb nu de eerste objectieve zet weergegeven, zonder beïnvloeding van wat dan ook. Vervolgens werd de vraag gesteld: wat moet de prijs worden voor de gegadigde bij de aanbesteding? Er waren dan een aantal modellen, afgeleid van wat voor 1992 speelde. Het was eigenlijk dezelfde procedure. Het kon sec de laagste prijs zijn. Of het was de laagste prijs met afremming of de één na laagste. Het kon ook de op één na laagste of de op twee na laagste prijs worden. Soms werd het de gemiddelde prijs. Dit hing met name af van de risico's die aan een werk waren verbonden. Daarover werd dan gediscussieerd, soms heel lang. Daarover ontstond tenslotte consensus en lag de prijs voor de later te bepalen gegadigde vast. In mijn voorbeeld ga ik even uit van de op één na laagste prijs.*

... en mag degene met de meeste claimrechten de klus klaren ...

*De heer **Ten Hoopen**: En dan?*

*De heer **Jonkman**: Daarnaast bestond er een claimsstelsel, een urenstelsel. Dit kwam dan aan de orde. Ik hoop overigens dat ik geen stapje ben vergeten. Het claimsstelsel bestond uit opgebouwde uren tussen de collega's onderling. Daaruit kon naar voren komen dat een van de aanwezigen een grote vordering had. Ik ben toch een stap vergeten. Stel dat ik toevallig de op een na laagste prijs had na het openen van de papertjes. Uit het urenclaimsstelsel kon echter blijken dat niet ik aan de beurt was, maar u.*

*De heer **Ten Hoopen**: Als ik het goed begrijp, was het claimbestand uiteindelijk bepalend voor wie het werk mocht uitvoeren.*

*De heer **Jonkman**: De op dat moment grootste vorderaar op mij aan tafel mocht het werk claimen.*

... tegen een – naar de mening van de installateurs, maar zij bepalen dat zelf – marktconforme prijs ...

*De heer **Ten Hoopen**: Kun je dan spreken van een marktconforme prijs?*

*De heer **Jonkman**: Daar hebben wij juist naar gestreefd. Met het overleg wilden wij in de eerste plaats prijsdumping voorkomen en zo komen tot een marktconforme, marktverantwoorde prijs.*

... en komen er «vluggertjes» voor en krijgen partijen «een inschrijfcijfer» van collega's ...

*De heer **Ten Hoopen**: Dat begrijp ik. Werden er echter door Unica wel eens bestekken gekocht, zodat het bedrijf bij de aanbesteding vooroплиep en werd afgesproken dat anderen niet rekenden, maar wel offereerden en mee deelden?*

*De heer **Jonkman**: Nee, ik denk dat ik u nu begrijp. Bij openbare aanbestedingen was het wel eens zo dat een groot aantal bestekken werd verkocht. Vervolgens werd er overlegd: moeten wij wel met zijn vijftien of twintigen rekenen? In zo'n geval werden bijvoorbeeld drie partijen aangewezen, die los van elkaar een begroting maakten.*

*De heer **Ten Hoopen**: Hoeveel waren dat er dan?*

*De heer **Jonkman**: Bijvoorbeeld twee of drie partijen. Deze maakten een begroting, die beschikbaar werd gesteld aan de overige deelnemers, die hun eigen «staart» konden maken. Je kreeg een specificatie met de netto-materiaalkolom en een aantal kolommen in uren en in derden. Dat waren de objectieve bedragen over de kosten. De «staart», zaken als winst en opslagen, bepaalde ieder bedrijf voor zich.*

*De heer **Ten Hoopen**: Er werd dus afgesproken dat twee of drie partijen in principe de begroting maakten. Die werd bekendgemaakt aan een ieder die wilde inschrijven. Vervolgens vulde iedereen zijn eigen «staartkosten» in.*

*De heer **Jonkman**: Ja. Dit was niet structureel, maar het gebeurde wel.*

... ook hier met het doel de offerte-, reken- of calculatiekosten te verlagen ...

*De heer **Ten Hoopen**: U had het net over de «staartkosten», die zijn gerelateerd aan het bedrijf. Voor het maken van de basisbegroting werden er echter drie uitgekozen; daar doelde ik op. Er werd dan toch vooroverleg gepleegd en afgesproken wie die drie waren?*

*De heer **Jonkman**: Die drie werden vanaf het begin aangewezen of dienden zich aan.*

*De heer **Ten Hoopen**: Aangewezen door wie?*

*De heer **Jonkman**: Door de vergadering.*

*De heer **Ten Hoopen**: In het koffierondje?*

*De heer **Jonkman**: Ja.*

*De heer **Ten Hoopen**: Daar werd afgesproken wie er gingen rekenen en wie niet?*

*De heer **Jonkman**: Ja, maar slechts met het doel, extra kosten te voorkomen, die ontstaan als vijftien of twintig partijen apart gaan rekenen.*

... en ook hier zit één en ander in de cultuur en traditie van de branche ingebakken ...

*De heer **Jonkman**: Nee. Ik vond het een dualistisch systeem. Gedurende 50 tot 60 jaar heeft dat overleg transparant en legaal plaatsgevonden. Binnen de installatiebranche was het een cultuur geworden die overging van vader op zoon. De installatiebranche heeft nooit collectief aan persoonlijke of zakelijke verrijking gedaan. Wij zijn nu even gestopt, maar ik ben nog niet klaar met het systeem. Als de prijs bekend was en iemand moest het daarvoor maken, dan gebeurde dat ook. Het verhogen van prijzen in dat systeem was niet aan de orde.*

... en weet men dat het gehanteerde systeem illegaal was ...

*De heer **De Vries**: Was het binnen uw bedrijf zo dat dit circuit van werkverdelingsafspraken gold als legaal of als illegaal?*

*De heer **Jonkman**: Ik denk het laatste.*

*De heer **De Vries**: Weet u niet zeker of het in uw bedrijf legaal of illegaal was?*

*De heer **Jonkman**: Ja, ik weet niet of wij hebben dat namelijk – dat is ook het dilemma dat ik aangegeven heb – nooit als illegaal beschouwd.*

*De heer **De Vries**: Maar, mijnheer Jonkman, op het moment dat de hoogste rechter een uitspraak doet, geeft u dat dan niet een zekere indicatie?*

*De heer **Jonkman**: Zeker, maar ik heb ook aangegeven dat na 1992 dat overleg steeds op gang is gebleven, door het CBVI, met onder andere Brussel maar ook met Den Haag. Daaraan hebben wij, maar ik denk de hele branche, een bepaalde legitimiteit ontleend om gewoon door te gaan.*

*De heer **De Vries**: Het is toch zo dat in een rechtsstaat de overheid zich uiteindelijk schikt naar de rechter? Als de rechter een uitspraak doet, is daarmee de zaak toch uit?*

*De heer **Jonkman**: Ja, u hebt gelijk.*

*De heer **De Vries**: Dan was het daarmee toch per definitie illegaal?*

*De heer **Jonkman**: U hebt gelijk, alleen is de beleving dan anders geweest. Dat is één. Voorts blijf ik herhalen – ik denk dat ik dit ook namens de branche mag zeggen, tenminste vanuit mijn optiek – dat er gewoonweg behoefte was aan een stuk continuïteit. Discontinuïteit naar beneden of naar boven toe gaf gigantische problemen. Je had de monteurs «op de kist» zitten, want wij hebben een zeer loonintensieve sector met bijna allemaal vaste mensen in dienst. Als deze mensen niet kunnen produceren, dan kost dat geweldig veel. Dat wilde je dus voorkomen. En ook overcapaciteit aan de andere kant, want dan moest je heel duur inlenen. Dat gaf ook allerlei problemen, zowel in de kantoorsector als in de montagesector. Je probeerde dus een zekere balans te vinden in je portefeuille; dat was één van de redenen om met dat overleg door te gaan.*

... en is er vanuit de branche onvoldoende aan gedaan om te stoppen met het systeem – noch na de SPO-beschikking, noch na oprichting van de NMA – om vervolgens over te gaan tot een markt van vrije mededinging ...

*De heer **Ten Hoopen**: Er is in ieder geval niet gereageerd. Er is ook geen actie ondernomen. In 1998 werd door de NMA nogmaals helder en expliciet aangegeven wat in de kartel was verboden, maar men ging toch gewoon door met de bestaande praktijk, of er niets was gebeurd. Men nam kennis van de uitspraak, maar die leidde tot geen enkele verandering. Is dat de juiste conclusie?*

*De heer **Jonkman**: Vanuit mijn optiek is dat de juiste conclusie.*

*De heer **Ten Hoopen**: Wat vindt u daar nu van?*

*De heer **Jonkman**: Echt onvoorstelbaar. Ook voor mij geldt: er hadden bellen moeten gaan rinkelen. We hadden moeten zeggen: zo kan het niet meer.*

*De heer **Ten Hoopen**: Ik herhaal de vraag van de heer De Vries, gelet op wat er in 1998 gebeurde: is bij u niet de gedachte gerezen dat u handelde in strijd met de wet? Dacht u niet: wij moeten proberen alles op orde te krijgen?*

*De heer **Jonkman**: Dat is helaas, helaas niet gebeurd. Dat mag u mij verwijten. Ik vraag mij nu ook af: waarom niet? Ik had hier vandaag ook liever niet gezeten? Anderen met mij. Ik zeg nu: waarom heeft de branche, ook onze branche, niet massaal, collectief gezegd: daar moeten we wat aan doen? Ik denk dus aan onze brancheorganisaties. Dit is geen verwijt, maar een constatering. Er zijn te weinig of geen initiatieven genomen om de leden tot de orde te roepen, noch in 1998 noch 1996 noch in 1992.*

... terwijl men zoals gezegd met het illegale karakter van de handelwijze bekend is.

Conclusies

1. De problematiek rond marktverdeling en prijsafspraken is – binnen de bouwnijverheid – niet exclusief de problematiek van de GWW-sector. Andere sectoren binnen de bouwnijverheid zijn evenzeer kwetsbaar.
2. Een niet te veronachtzamen aspect betreft het feit dat de systematiek en het voortbestaan daarvan nadat het verboden is verklaard in belangrijke mate hun bestaansgrond kennen in een ingesleten cultuur binnen de sector.
3. Het behoeft geen betoog dat de geschetste problematiek zich ook buiten de bouwnijverheid kan voordoen in sectoren waar een soortgelijke aanbestedingsproblematiek speelt.

4. DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE BOUWNIJVERHEID GELOOFT NIET IN HET SPROOKJE VAN DE PEPERNOTEN

In de hoofdstukken 2 en 3 is uitvoerig gesproken over het systeem van marktverdeling en prijsafspraken. Een systeem waarin werd gewerkt met omzetrechten en claimrechten, die onderling overigens weer via een verrekeningsfactor met elkaar samenhangen. Het systeem van dergelijke rechten wordt door een deel van de bouwnijverheid neergezet als een systeem waarin het om «pepernoten» gaat en niet om geld. In dit hoofdstuk zal blijken dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid niet in een dergelijk sprookjesverhaal gelooft en dit ziet als een rationalisatie vanuit de sector (paragraaf 1). Voorts komt de vraag aan de orde of er ten gevolge van het binnen de bouwnijverheid gehanteerde systeem al dan niet sprake is van benadeling van opdrachtgevers (paragraaf 2); voorshands wordt opgemerkt dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid van mening is dat er wel degelijk sprake is van benadeling. Op basis van een analyse aan de hand van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem blijkt dat een ophoogpercentage van 8,8% een belangrijk referentiepunt is.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft voorts enig onderzoek gedaan naar de rendementen binnen de bouwnijverheid (paragraaf 3). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het beoordelen van de representativiteit van voornoemd ophoogpercentage (paragraaf 4).

4.1 Pepernoten of geld?

De bouwnijverheid heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid willen doen geloven dat het in het systeem gaat om rechten die worden geregistreerd als zijnde «pepernoten», «punten» «Mickey Mouse-geld» of «Monopoly-geld». In het vervolg zullen we – indien we de taal van de bouwnijverheid spreken hieraan refereren onder de term «pepernoten».

De heer Duivesteijn: U brengt dan in zo'n vergadering bij de andere collega's in dat u dat werk graag wilt doen?

De heer Groen: Ja, omdat je met elkaar een systeem hebt, waarbij je punten hebt. Ik zeg altijd maar het pepernotencircuit.

De heer Duivesteijn: Pepernoten zei u?

De heer Groen: Ja, ik heb dat altijd pepernoten genoemd en zo blijf ik dat maar noemen.

De een noemt het Mickey Mouse-geld en de ander noemt het misschien Monopoly-geld.

Het is een bepaald systeem dat rouleert en doorschuift. Als ik een werk vraag, ...

Een kernvraag betreft het feit of het nu daadwerkelijk om «pepernoten» of fictief geld gaat of dat het om echte geldbedragen gaat. Die vraag is dan ook aan diverse aannemers gesteld.

De heer Van der Staaij: U gebruikt de uitdrukkingen «pepernoten» en «Mickey-Mousegeld». Wat zegt het feit dat u deze uitdrukkingen gebruikt over uw oordeel over deze afspraken?

De heer Groen: Het zijn serieuze afspraken. Je komt alleen nooit tot uitbetaling. Je bouwt rechten op met elkaar. Het is niet tastbaar. Ik zeg niet tegen u dat ik morgen een werk wil maken, dat u 20 000 gulden krijgt en dat u het geld overmorgen op de bank hebt staan.

Het is een bepaald systeem van schuiven: vandaag heb je het en morgen ben je het weer kwijt. Je probeert het werk te maken voor een redelijke prijs. Je hoeft niet negen van de tien werken aan te nemen.

*De heer **Van der Staaij**: Als het niet tegen elkaar kan worden weggestreept en er op andere manier wordt verrekend, bijvoorbeeld door het gebruik van facturen ...*

*De heer **Groen**: Die egaliseren wij dan. Iemand krijgt 20 000 gulden van mij. Als die mijnheer mij dan om een werk vraagt, zet ik een streep door die 20 000 gulden.*

*De heer **Van der Staaij**: Ik begrijp dat je het tegen elkaar kunt laten wegvallen, maar dat betekent op zichzelf toch niet dat zo'n afspraak weinig waarde heeft?*

*De heer **Groen**: Die afspraak heeft heel veel waarde.*

*De heer **Van der Staaij**: Die afspraken die u «pepernoten» noemt, hebben dus een hoge waarde?*

*De heer **Groen**: Die hebben zonder meer waarde.*

*De heer **Duivesteijn**: Hebben die de waarde van de omzet?*

*De heer **Groen**: Ja.*

*De heer **Duivesteijn**: De omzet heeft de waarde van algemene kosten en winst en risico.*

*De heer **Groen**: Zo zou het moeten zijn.*

We zien hier reeds dat men verstrikt raakt in de eigen terminologie. Gevraagd naar de pepernoten volgt een voorbeeld waarin guldenbedragen centraal staan. Het citaat maakt duidelijk dat de pepernotenafspraken volgens deze aannemer wel degelijk een waarde en dus geld vertegenwoordigen. Deze waarde wordt verzilverd bij werken die een partij met toestemming van het kartel in de toekomst mag uitvoeren danwel bij verrekeningen tussen partijen.¹

Laten we nog eens naar een andere aannemer kijken en inzoomen op de vraag of het wel of niet om pepernoten gaat.

*De **voorzitter**: Hoe is het mogelijk dat een administrateur zelfstandig besluit op welke wijze dit soort bedragen, want het zijn niet de kleinste, verrekend wordt?*

*De heer **Spaargaren**: U noemt het een hoop geld. Ik noem het in dit geval een hoop pepernoten. Uiteindelijk gaat het erom en dat geldt voor de hele aannemerij dat je probeert geen geld over tafel te laten gaan. Volgens mij heeft u dat al een aantal keren over tafel gekregen. Dat houdt in dat de administrateur met deze bedragen, deze pepernoten, mag schuiven tot hij uiteindelijk weer ergens op nul uitkomt.*

Ook hier zien we eerst de ontkenning dat het om geld gaat en vervolgens stelt de gehoorde dat het erom gaat «dat je probeert **geen geld** over tafel te laten gaan», waarna hij het woord «bedragen» in zijn mond neemt en zich dan weet te «herstellen» en weer spreekt over pepernoten.

Tot slot nog een laatste voorbeeld dat bewijst dat het moeilijk is om consequent over pepernoten te spreken.

*De heer **Duivesteijn**: Vervolgens staat er een bedrag dat uitgekeerd wordt.*

*De heer **Veerman**: 25 000 gulden.*

*De heer **Duivesteijn**: Hoe moeten wij dat bedrag interpreteren?*

*De heer **Veerman**: In het pepernotensysteem, zoals wij dat net bespraken, is dit geen omzet maar gaat het om geldtegoeden die geëgaliseerd worden. Dat is net uitgelegd.*

*De heer **Duivesteijn**: Als wij het hebben over geldtegoeden, waar hebben wij het dan over? Zijn het pepernoottegoeden of geldtegoeden?*

*De heer **Veerman**: Het zijn pepernoten. Ik deed het zo goed, maar ik begon toch weer over geld.*

¹ In zekere zin representeren de rechten een garantie op dekking van de Algemene Kosten en de in rekening te brengen opslag voor Winst en Risico van nog uit te voeren werken.

Op de laatste dag van de openbare verhoren, werd uiteindelijk ruiterslijk toegegeven dat het om waarde en geld gaat.

*De heer **Ten Hoopen**: Dat is mij duidelijk. Als het geen waarde heeft, zou ik bijna de vraag willen stellen waarom u dit allemaal registreert, maar ik stel u die vraag niet.*

*De heer **Van Velden**: Natuurlijk heeft het waarde. Dat is duidelijk. Het heeft voor mij waarde om werk binnen te halen. Die waarde heeft het. Daar gebruikt iedereen dit systeem voor.*

En:

*De heer **Van Velden**: (...) Het verschil is 700 000 gulden. Dat is een andere insteek, mijnheer Ten Hoopen! Bij mijn collega's heb ik rechten opgebouwd ter waarde van 16 mln. Laten wij het nu maar «guldens» noemen in plaats van «pepernoten». (...)*

Maar ook zonder dit citaat zou de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid tot de conclusie zijn gekomen dat het onzin is te spreken over pepernoten in plaats van geld. Pepernoten hebben immers geen waarde. Waarom dan zo ingewikkeld doen met het bewaren van administraties (of zo u wilt: registraties) op andere locaties dan die van het bedrijf? Op privéadressen en in de achterbak van de auto? Waarom dan streven naar zo min mogelijk verrekenen en uitkomen op nul? Waarom dan het opmaken van zo min mogelijk facturen en er naar streven dat facturen gekoppeld kunnen worden aan concrete prestaties waarop kortingen worden verleend? Waarom het doorschuiven van «pepernotensaldi» om er vervolgens een wettelijke rente op te vergoeden? Waarom dan de angst voor de NMa en voor justitiële onderzoeken? Ja, waarom nu eigenlijk?

Deze en andere vragen en de daarop te geven antwoorden maken naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid duidelijk hoe ver de bouwnijverheid in haar eigen rationalisaties en drogredeneringen verstrikt is geraakt. Deze worden gerelativeerd op het moment dat wordt doorggevraagd en men in het eigen web vast komt te zitten. Zoals ook het volgende concrete voorbeeld duidelijk maakt dat het ook in de wereld van de bouwnijverheid louter om geld draait ...

*De **voorzitter**: Ik leg u nog een project voor, namelijk op bladzijde 30. Het is het project 10 233 strand zandsuppletie Texel, Den Helder, Zijpe, Bloemendaal Zuidvaart in opdracht van Rijkswaterstaat Noord-Holland voor ruim 42 mln. Er staat een aantal afspraken. De combi bestaat uit Van Oord, AZC, Ballast, Ham. Verder staat er: afspraken FJ/JS met de combinatie voor het einde werk, 300 000 kuub zand ten behoeve van strandsuppletie of 250 000 gulden. Kunt u die afspraak toelichten?*

*De heer **Spaargaren**: In feite is een afspraak gemaakt met een penalty, dat je een werk weggeeft en er een terugkrijgt.*

*De **voorzitter**: Wat bedoelt u met een penalty?*

*De heer **Spaargaren**: Dat als het werk niet terugkomt, 250 000 gulden of 250 000 pepernoten mag worden opgeschreven.*

*De **voorzitter**: Wat bedoelt u met «als het werk niet terugkomt»?*

*De heer **Spaargaren**: Als degene met wie je het afspreekt, zich niet aan de afspraken houdt voor een bepaalde tijd – over het algemeen heb je daar ruim de tijd voor – heb je een soort stok achter de deur om ervoor te zorgen dat die afspraak wel gehonoreerd wordt. De penalty is in dat geval hoger dan het werktegoed.*

*De **voorzitter**: Bedoelt u dat er een afspraak was over het werktegoed: u was de volgende keer aan de beurt?*

*De heer **Spaargaren**: Ja, en weinig vertrouwen in het inlossen van de afspraak.*

*De **voorzitter**: Als die afspraak niet op tijd werd ingewilligd, mocht u 300 000 kuub zand ten behoeve van strandsuppletie leveren?*

*De heer **Spaargaren**: Ja, winnen en lossen.*

De voorzitter: Of 250 000 gulden.

De heer Spaargaren: Ja.

De voorzitter: Dat bedrag zou u dan ontvangen?

De heer Spaargaren: Nee, dat komt uiteindelijk in een registratiesysteem terecht en dat probeer je op een andere manier te vereffenen.

De voorzitter: Het is opvallend dat er in feite twee penalty's zijn. Dat leveren van die 300 000 kuub zand was een concreet werk dat u dan mocht doen? Dat was de afspraak?

De heer Spaargaren: Ja.

De voorzitter: Als u dat werk mag doen, ontvangt u echter gewoon geld daarvoor. Staat het dan ook niet voor omzet en uiteindelijk voor een bedrag?

De heer Spaargaren: Als ik die 300 000 kuub zand mag leveren voor een suppletie of wat dan ook, dan is dat werk en dan reken ik daarvoor mijn AK en een beetje winst en risico.

Het is in dat geval een normaal werk tegen kostprijs. Als ik dat werk niet krijg, staan daar 250 000 pepernoten tegenover.

De voorzitter: Hoe komt dat bedrag van 250 000 tot stand?

De heer Spaargaren: Die 250 000 pepernoten zijn meer waard dan de verdiensten van het leveren van 300 000 kuub zand. De hoeveelheid winst bij dat werk staat niet in verhouding tot de 250 000 gulden. Als ik dat bedrag weer kan inzetten bij de betreffende bedrijven op een ander punt, ben ik misschien eerder aan de beurt.

De voorzitter: Is dat bedrag van 250 000 gulden willekeurig of zit daar een bepaald idee achter?

De heer Spaargaren: Nee, het is vaak een willekeurig bedrag.

De voorzitter: Hoe kan dat? Het gaat om grote bedragen.

De heer Spaargaren: Nee, het gaat om pepernoten.

De voorzitter: Goed, om grote bedragen aan pepernoten. Die staan echter wel voor werk waar u recht op heb. Er moet toch een gedachte zitten achter het bepalen van een dergelijk bedrag?

De heer Spaargaren: Een van de manieren van afrekenen is bijvoorbeeld het terugrekenen van geldbedragen naar omzet. Over het algemeen gebeurt dat met een factor 5. Als ik 250 000 gulden afspreek, in geld, en ik vermenigvuldig dat bedrag met de factor 5, heb ik 1 250 000 gulden aan omzet tegoed. Als ik bijvoorbeeld die 1 250 000 gulden aan omzet kan claimen, dan kan ik die bij Folkerts van Ballast – ik weet dat u de heer Folkerts aan tafel heeft gehad – weer terugvragen. Op zijn staffeltje met werktegoeden komt hij in dat geval heel negatief te staan en ben ik twee keer aan de beurt in plaats van een keer en dan twee keer niet.

Conclusies

1. De bewering dat er in het binnen de bouwnijverheid gehanteerde systeem van marktverdeling en prijsafspraken slechts wordt gewerkt met «pepernoten», «punten», «Mickey Mouse-geld» of «Monopoly-geld» in plaats van met echt geld berust op een rationalisatie vanuit de sector. Minstgenomen berusten dergelijke afspraken op in geld waardeerbare prestaties.
2. Uiteindelijk gaat het in het systeem om echt geld. We kunnen dan ook spreken van het «sprookje van de pepernoten». Ofwel het gaat om strooigoed van waarde!

4.2 Benadeling of niet?

In deze paragraaf zullen we eerst ingaan op hetgeen in de openbare verhoren over de benadeling is opgemerkt (paragraaf 4.2.1). Vervolgens volgt de beantwoording van het benadelingsvraagstuk door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. Die beantwoording valt in twee delen uiteen: een kwantitatieve analyse (paragraaf 4.2.2) en een kwalitatieve analyse (paragraaf 4.2.3).

4.2.1 De openbare verhoren

Nu is vastgesteld dat het om geld gaat en niet om pepernoten is het de vraag of opdrachtgevers al dan niet door het systeem worden benadeeld. Met name daar waar het gaat om de GWW-sector waarin de overheid de belangrijkste opdrachtgever is, rijst de vraag of zij in directe zin en de belastingbetaler in indirecte zin is benadeeld. Laten we ook voor de beantwoording van deze vraag eerst eens horen wat de visie van de bouwnijverheid op dit punt is. Allereerst de klokkenluider, de heer A. Bos.

*De heer **Bos**: Het is natuurlijk niet zo moeilijk om te constateren dat het geld bij de overheid vandaan moet komen voordat het in het potje komt. Dan gebruiken veel aannemers, als het hun past, dit als monopoliegeld, of hoe je het ook noemen wilt. Dat is natuurlijk logisch. Dat gaat misschien lang goed, maar het is voor de aannemer de kunst om zoveel mogelijk geld bij de overheid of bij de opdrachtgever vandaan te halen. Dat blijft als een paal boven water. Dat het in sommige gevallen niet lukt en het gewoon gelijk aan de raming is, dat zij dan zo, dat wordt in het hele spel vereffend en meegenomen. Dan krijg je een soort spelen met monopoliegeld, wat echt geld is. Dan is het in mijn beleving de kunst om toch weer van monopoliegeld echt geld te maken. Dat is het hele spel in dit geheel. Wie is daar de slimste en de handigste in? Bedrijven zijn anders georganiseerd, regio's, landelijk georganiseerde regio's, regionaal georganiseerd, kleintjes en grote. Zo zie ik dat.*

Het citaat bevat een belangrijke constatering: de gelden die in het pepernoten-circuit rondgaan komen bij de opdrachtgever, veelal de overheid vandaan. Een terechte constatering, de pepernoten of claim-rechten ontstaan immers door de ophoging van de blankcijfers naar de inschrijfcijfers. Omdat de opdrachtgever de prijs ter hoogte van het inschrijfcijfer moet betalen, komt het inderdaad uit zijn potje. Is er dan sprake van oplichting?

*De heer **De Wit**: (...) Maar ik wil even terug naar dat systeem van het vooroverleg en naar uw eigen boekhouding daarover. Als u dat vooroverleg nu op dit moment moet kwalificeren en de hele administratie die daar omheen zit, hoe zou u dat beschrijven: is dat een legale situatie of hoe ziet u dat nu?*

*De heer **Van de Pol**: Om het in kernwoorden te zeggen: het is een illegale situatie die niet heeft geleid tot structurele oplichting van de overheid.*

*De heer **De Wit**: U heeft het al over oplichting?*

*De heer **Van de Pol**: Ja, maar ik noem die woorden bewust omdat dat in de media iets is wat naar voren wordt gebracht en dat is absoluut onjuist.*

Zo er al sprake is van oplichting, is deze naar de mening van de gehoorde niet structureel van aard. De Parlementaire Enquêtecommissie komt daar nog op terug. Laten we eerst eens kijken naar het soort misstanden dat wordt genoemd.

*De heer **Van der Staaij**: Ik wil in aansluiting op het laatste punt nog een vraag stellen. U zei: er is geen sprake van structurele oplichting. Zegt u daarmee impliciet dat er incidenteel wel sprake was van prijsopdrijving?*

*De heer **Van de Pol**: Bij dit soort systemen is een van de belangrijkste negatieve punten dat incidenten kunnen plaatsvinden. Ik heb evenwel begrepen dat de parlementaire enquête niet wordt gehouden om incidenten uit te vergroten. Daarom heb ik gezegd: structureel gebeurt dit niet. Incidenten kunnen er zijn geweest.*

*De heer **Van der Staaij**: Kent u daar zelf voorbeelden van? Uw visie is helder: in het algemeen is er geen sprake van benadeling, maar wat ziet u dan wel als misstanden? Wat ziet de sector als misstanden, als situaties waarbij wel sprake is van prijsopdrijving?*

*De heer **Van de Pol**: Als iemand het een keer nodig vindt om richting raming te schrijven. Dat wordt nu beschreven als een standaardpraktijk. Dit is echter niet de standaard. Het is een enkele keer voorgekomen. Ik heb hiervan geen voorbeelden paraat, maar dit zal een enkele keer zijn voorgekomen.*

*De heer **Van der Staaij**: Doelt u dan op bekendheid met een raming, terwijl die niet openbaar is?*

*De heer **Van de Pol**: Of op een inschatting. Iemand kan altijd op een bepaalde plek werk hebben en hij weet ongeveer wat daar het prijsniveau zal zijn. Er kan ook sprake zijn van een inschatting op basis van historische gegevens. Beide zijn mogelijk. Hierbij gaat het evenwel om incidenten.*

*De heer **Van der Staaij**: In hoeverre ziet u zoiets als een misstand? Het wordt ook beschreven als een normale praktijk om uit te gaan van een bestaande raming. Soms kan men schatten hoe hoog die is.*

*De heer **Van de Pol**: Daarom probeer ik het beeld ook recht te zetten. Het is niet zo dat dit de normale praktijk is.*

*De heer **Van der Staaij**: U ziet het wel degelijk als een misstand als rekening wordt gehouden met de raming?*

*De heer **Van de Pol**: Ik had het net over de economisch verantwoorde verkoopprijs en als deze methode van werken tot gevolg heeft dat er iets bovenop die verantwoorde prijs komt, zie ik dat als een misstand. Zoiets komt wel een keer voor, maar niet structureel.*

Het citaat bevat een relativering als het gaat om de relevantie van de raming. De geciteerde sluit echter niet uit dat er in incidentele gevallen misstanden zijn waarbij van prijsopdrijving sprake is. Hij refereert eraan op te hogen tot een economisch verantwoorde prijs. In gelijke zin sprak een collega als volgt.

*De heer **Van der Staaij**: U zei dat u er in zijn algemeenheid vanuit gaat dat er een reële economische prijs in het vooroverleg tot stand kwam. Zijn er in uw visie uitzonderlijke gevallen waarvan u een prijs te hoog vond?*

*De heer **Swank**: Neen, te laag wel.*

En weer een ander:

*De heer **De Wit**: Moeten we volgens u nu spreken van prijsopdrijving in de situatie van het vooroverleg of niet?*

*De heer **Folkerts**: Absoluut niet, met prijsopdrijving heeft het niets te maken. Het heeft te maken met de continuïteit, de plaats en de tijd waarin je een werk wilt maken. Dat werd verdeeld en besproken. Wij gingen nooit boven een kostprijs die wij samen uitrekenden en het risicopercentage dat wij zelf wilden. Dat is ook logisch, want wij waren alleen maar gebaat bij uitnodigingen van opdrachtgevers. Ik moest een volgende keer weer aan de bak. Je moet dus werken in een systeem waarin een opdrachtgever ook tevreden is.*

Vorenstaande betreft de verklaringen van nog actieve aannemers. Maar wat zegt een oudgediende?

*De heer **De Wit**: Ik zou zeggen dat er sprake is van benadeling omdat men dit niet hoeft te doen.*

*De heer **Terlingen**: De benadeling hoeft in de realiteit voor de opdrachtgever geen feit te zijn. Voor de beoordeling van een benadeling moet bepaald worden of de genoemde 20 mln gulden een reële prijs is. Als dat zo is, is er geen sprake van benadeling. Als die 20 mln gulden geen reële prijs is, is er wel sprake van benadeling. U hoort mij niet zeggen dat er geen sprake is van benadeling. U hoort mij wel zeggen dat er ten principale geen benadeling bij elk werk het geval behoeft te zijn, zelfs met de ondoorzichtige en discutabele wijze waarop de prijs tot stand komt.*

Dit maakt de situatie niet echt duidelijker. Een andere oudgediende is helderder in zijn bewoordingen.

*De heer **Ten Hoopen**: Naar prijsaanbiedingen is veel onderzoek verricht. Daaruit blijkt dat de bandbreedte van het aanbod heel smal is. Dus kun je zeggen: overheid, zie wat er gebeurt!*

*De heer **Swart**: Dat komt omdat men voor het overgrote deel het werk onderhands aanbesteedt. Dan is die bandbreedte niet aanwezig. Men kruipt altijd naar de raming van de opdrachtgever toe.*

*De heer **Ten Hoopen**: Dus men vult in principe altijd het gat op tussen de kostprijs...*

*De heer **Swart**: Ja. Geld laten liggen is natuurlijk misdadig.*

*De heer **Ten Hoopen**: Dat zijn uw woorden. Er is dus een kostprijs en er is een raming. Door het vooroverleg vul je dat gat op en blijf je net onder de raming.*

*De heer **Swart**: Ja, je blijft in de buurt van de raming.*

«Geld laten liggen is misdadig». Wat zegt de klokkenluider hier nu, desgevraagd, precies over?

*De heer **Duivesteijn**: Dat spreekt mij aan. Het draait om het volgende. Via het boek van uw broer doet u uitspraken over de feitelijke betekenis van verrekenen. Ik begin met de belangrijkste uitspraak. Uw broer formuleert dat het gaat om gigantische bedragen. Als gevolg van het vooroverleg vloeien er gigantische bedragen weg in de richting van de aannemerij. Er wordt gesteld dat de overheid flink wordt gefleest. De bekende lijst van werken is opgenomen, een soort selectie. Er wordt ingegaan op de gemeenten, het type werk en de afspraken om geld onderling te verdelen. De termen «flink flessen» en «gigantische bedragen» duiden erop dat sprake is van een miljoenenoplichting, fraude of hoe je het ook wilt noemen. Op een bepaald moment wordt gesteld dat het om een bedrag gaat van acht nullen, dus een bedrag van 100 mln tot 900 mln. Dat bedrag heeft de overheid te veel betaald, ervan uitgaande dat het allemaal overheidsopdrachten zijn. Dan is er toch wel degelijk sprake van een vorm van oplichting of het zich onrechtmatig toe-eigenen van geld voor een bedrag tussen de 100 tot 900 mln gulden. Is die interpretatie juist?*

*De heer **Bos**: Ja, daar durf ik wel achter te staan. Het gaat daarbij wel om de periode. De schaduwboekhouding dateert van 1988/1989, dus dat is tien jaar. In voorkomende gevallen zijn er echte excessen. Men heeft het netwerk vanuit het geoorloofde vooroverleg van voor 1992 gebruikt om uit te bouwen, erin te kruipen en om daarmee in voorkomende gevallen extreme prijsverhogingen binnen te halen. Daar ben ik van overtuigd. Een bedrag van 500 mln klinkt mij dan niet gek in de oren.*

Terug naar de praktijk van vandaag. Zien de aannemers van vandaag de dag die honderden miljoenen ook?

*De heer **Duivesteijn**: Dat begrijp ik. Dat is na te rekenen. Ik heb ook niet zo veel verstand van filosofie, maar als er helemaal geen concurrentie is?*

*De heer **Groen**: Wij hebben toch concurrentie aan elkaar? Een ander houdt mij toch wel kort en laag. Wij controleren toch elkaars begrotingen? Als wij nou steeds kostprijzen neerleggen, dan moet u niet denken dat mijn collega zegt: ik zal er eens een dubbele kostprijs neerleggen, omdat ik mijnheer Groen zo'n aardige vent vind. Wij houden elkaar arm.*

*De heer **Duivesteijn**: Briljant systeem dan.*

*De heer **Groen**: Ja, het is erg jammer dat het afgelopen is. Het is echt niet zo dat opdrachtgevers voor tonnen en miljoenen opgelicht werden. Dat is beslist niet waar.*

Deze aannemer ziet de honderden miljoenen niet. Toch geeft hijzelf een voorbeeld van benadeling van de opdrachtgever.

De heer Duivesteijn: Maar u komt niet iedere keer bij elkaar om werk kwijt te raken, dus hebt u een aantal methoden om dat wezenlijk te kunnen beïnvloeden.

De heer Groen: Als een normale prijs 100 zou zijn, dan zou je met elkaar kunnen besluiten: jongens, de markt is niet dicht, dus schrijven wij in voor 95 of voor 90.

De heer Duivesteijn: U schatte de markt in en als de risico's niet te groot waren, werd er ingeschreven op 100 ...

Het voorgaande citaat geeft nu precies de essentie weer: op het moment dat de markt «dicht is» schrijven de aannemers hoger in! Met name in de onderhandse markt is het dichtzetten relatief makkelijk, mits er maar overeenstemming bereikt is over de onderlinge vergoedingen. Indien daar telkenmale de prijs van 100 – om bij het voorbeeld te blijven – in rekening wordt gebracht in plaats van 90 of 95 is er telkenmale een benadeling van 5 of 10. De werking van het kartelmechanisme is dus tweeledig: (1) de markt afgrendelen en (2) een hogere prijs in rekening brengen dan die bij vrije mededinging tot stand zou worden gebracht.

De heer Duivesteijn: Uw stelling is dat u met elkaar bepaalt wat ongeveer de kostprijs is en dan hebben jullie een AK die erbovenop wordt gezet voor winst en risico en vervolgens spreken jullie met elkaar af tegen welke prijs er wordt ingeschreven. Dat is dan toch per definitie een kunstmatige prijs?

De heer Groen: Dat is een overlegde prijs.

De heer Duivesteijn: Het is dan toch een prijs die tot stand komt zonder concurrentie, dus hoe kunnen wij met elkaar ontdekken waar nou precies... Laat ik de bewijslast omdraaien: hebt u structureel te goedkoop gewerkt door deze vooroverlegsituatie?

De heer Groen: Nou nee, wij waren tevreden met datgene wat eruit kwam. Dan moest je nog vreselijk je best doen wilde je dat tot een goed eind brengen.

De betrokken aannemers zijn er dus niet aan te kort gekomen, zoveel is wel duidelijk. In feite erkent men dat in bepaalde gevallen ook wel, zij het schoorvoetend. Men stelt echter telkens weer dat de verhogingen niet extreem zijn geweest. Zo werd een rem ingebouwd (bijvoorbeeld: «de laagste mocht ophogen naar de prijs van de derde») om te voorkomen dat er teveel werd opgehoogd.

De voorzitter: Helemaal bovenaan staat: laagste mag ophogen naar de prijs van de derde. Wat is de bedoeling daarvan?

De heer Spaargaren: De bedoeling is om het extreem laag kijken en dan weer ophogen naar een normale kostprijs te voorkomen. Als twee mensen laag kijken, in dit geval voor 800 000 gulden en nummer drie zou kijken voor 900 000 gulden, dan mag je maximaal verhogen tot 900 000 gulden.

De voorzitter: Waarom staat er dat de laagste mag ophogen naar de prijs van de derde? Het is toch louter willekeurig wat die derde heeft geschreven? Dat is toch toeval?

De heer Spaargaren: Zeker in het verleden was het zo dat de eerste drie van een grote groep aannemers echt serieuze concurrenten waren. Vaak zijn het er wel vijf, zes of zeven. Vroeger gebeurde het ook regelmatig bij een openbare aanbesteding. Dan zit je met dertig man, maar niet alle dertig zijn even grote concurrenten. Dat is wel het geval met de eerste vijf of de eerste zeven. Dit was een van de afspraken om het gewoon te beperken.

Een belangrijke vraag is in hoeverre de ramingen van de opdrachtgever adequaat genoeg zijn om de inschrijfprijzen te beoordelen.

*De heer **Van der Staaij**: Als dat bedrag van die ramingen te hoog was en u schroefde dat in dat beperkte aantal gevallen met elkaar op van de laagste inschrijving tot het niveau van die raming, is er dan een volgend jaar bij een vergelijkbaar werk niet weer sprake van een te hoge prijs?*

*De heer **Ter Hoeve**: Dat zou ik u niet durven zeggen. Het probleem is dat werken nooit vergelijkbaar zijn. Het is wel zo dat een groep opdrachtgevers altijd betrekkelijk laag in hun ramingen zitten en er opdrachtgevers zijn van wie je de indruk hebt dat zij wat hoger zitten met zo'n raming. Of dat afhankelijk is van onze inschrijfcijfers, durf ik u niet te zeggen.*

*De heer **Van der Staaij**: Kunt u dat specificeren? Welke groepen zitten hoger of lager in de raming?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ik denk dat de provincie Noord-Holland over het algemeen ruim raamt. Daar zijn ook wel eens uitzonderingen op. Rijkswaterstaat heeft meestal ook heel redelijke ramingen en dan bedoel ik met «redelijk» dat er voor ons nog iets te verdienen valt.*

*De heer **Van der Staaij**: Dus een beetje aan de hoge kant in feite, objectief gezien?*

*De heer **Ter Hoeve**: Objectief gezien? Je kunt nooit alle werken op een hoop gooien, maar in mijn praktijk was het meestal zo dat je bij Rijkswaterstaat redelijk kon inschrijven en dan zat je toch nog ruim binnen de raming van Rijkswaterstaat. De stadsdelen in Amsterdam raamden meestal vrij scherp. Ik kan dat ook een beetje verklaren. Onze opdrachtgevers hebben veel minder inzicht in moeilijkheden en schaden van werken. Stel dat je binnen de gemeente Amsterdam moet werken; de Kalverstraat is misschien het allerergste, maar ook op de Dam heb je veel te maken met omringende omstandigheden die je prijs heel erg beïnvloeden. Op een rijksweg heb je dat minder. Wij kwamen het toch wel vaak tegen dat de ton asfalt die op de Dam volgens de opdrachtgever 100 gulden mocht kosten, op de rijksweg ook nog steeds 100 gulden kostte. Dat klopte dan niet helemaal met elkaar. Vandaar dat de ramingen van Rijkswaterstaat vaak wat aan de hoge en die van de stadsdelen in Amsterdam vaak wat aan de lage kant liggen.*

De kwaliteit van de ramingen is kennelijk per opdrachtgever verschillend. Maar eenieder zou toch moeten werken met dezelfde eenheidsprijzen en kan daarmee toch de begrotingsstaten van de aannemers beoordelen?

*De heer **Van der Staaij**: Nog één vraag. In het beperkte aantal gevallen dat u noemt waarvan u weet dat er een bedrag is opgeschroefd naar het niveau van de raming, hoe verantwoordt u dat in uw eigen begrotingsstaat? Waar blijft het extra geld dat boven op de kostprijs wordt gezet zoals die met elkaar berekend was? U schrijft dan toch in voor een hoger bedrag. Hoe is dat dan zichtbaar in uw eigen specificatie van het bedrag waarvoor u dat werk wilt doen?*

*De heer **Ter Hoeve**: U doelt daarmee op de specificatie die wij onze opdrachtgever overhandigen?*

*De heer **Van der Staaij**: Ja.*

*De heer **Ter Hoeve**: Wij maken de eenheidsprijzen iets hoger dan zij in werkelijkheid zijn.*

*De heer **Van der Staaij**: U maakt de eenheidsprijzen iets hoger. Toch hoort men wel eens zeggen dat iedereen de eenheidsprijzen kan nagaan en dat dit vaste bedragen zijn. Hoe kan dat dan?*

*De heer **Ter Hoeve**: U hebt dat misschien wel horen zeggen, maar ik bestrijd dat je dat objectief kunt bepalen. Je eenheidsprijzen zijn afhankelijk van de producties die je zelf invult. Die ene ton asfalt, om even bij dat voorbeeld te blijven, kost in het ene geval 90 gulden en in het andere geval 120 gulden. Dus zo vaststaand zijn die eenheidsprijzen niet. Die kunnen per werk wel 50% variëren. Nu is dat misschien een heel zwaar voorbeeld, maar 10% is al heel weinig variatie.*

*De **voorzitter**: Hoe kunnen die eenheidsprijzen zo variëren?*

*De heer **Ter Hoeve**: Omdat zij sterk afhankelijk zijn van de productie.*

*De **voorzitter**: Als wij bij het voorbeeld van asfalt blijven: hoe kan dat nou zo variëren in prijs?*

*De heer **Ter Hoeve**: Het praat voor mij wat makkelijker als ik het bij het voorbeeld van het asfalt mag houden. Op een rijksweg verwerken wij ongeveer 1000 ton asfalt in een nacht. Wij werken over het algemeen 's nachts. Die asfaltverwerkingseenheid kost met auto's en alles erbij circa 10 000 gulden per dag. Als je 1000 ton verwerkt, zijn de verwerkingskosten 10 gulden. Op de Dam verwerken wij met dezelfde set iets van 200 of 300 ton. Dus liggen de eenheidsprijzen, althans het deel van de eenheidsprijzen dat de verwerking inhoudt, drie keer zo hoog. Dan kom je op 30, 40 gulden per ton. Vandaar dat er een grote variatie in zat.*

Uit het citaat blijkt dat een beoordeling van eenheidsprijzen niet altijd even eenduidig te maken is. Voorts wordt er een methodiek van ophogen uit de doeken gedaan: rommelen met de eenheidsprijzen. Dit is daarmee een belangrijk citaat: het relateert de waarde van de raming van de opdrachtgever en toont daarnaast hoe makkelijk het is om te frauderen en de ophogingen weg te moffelen. Hoe zou een belangrijke opdrachtgever, de voormalig minister van Verkeer en Waterstaat, hier tegenaan kijken?

*Mevrouw **Netelenbos**: De mededingingsthema's zijn de competentie van de minister van Economische Zaken. Ik waag te betwijfelen dat met de kennis die wij nu hebben, de ramingen er anders uit komen te zien. Daar geloof ik dus niet in. Er is geen enkele aanleiding om dat te verwachten.*

*De heer **Duivesteijn**: Waarom is er geen enkele aanleiding om dat te verwachten?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Dat noemden de heren pepernoten, heb ik geleerd door te kijken naar uw verhoren. Ik denk dat het geen echt geld is, omdat ik anders niet weet waar het is gebleven.*

*De **voorzitter**: Waarom denkt u dat het geen echt geld is?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Anders had de FIOD moeten ontdekken waar die stromen geld, die er kennelijk wel zijn, maar die niet reëel zijn, zijn gebleven. Zij zitten in ieder geval niet in de officiële verslaggeving. De Economische controledienst had het kunnen merken. Dat is tot nu toe nergens uit gebleken.*

*De **voorzitter**: U zegt: omdat de FIOD en de ECD het niet hebben ontdekt, is het niet echt geld. In de schaduwboekhouding wordt voortdurend de eerste inschrijfprijs opgehoogd met een bedrag dat wordt verdeeld onder verschillende partijen. De vraag die wij u willen voorleggen, is of er gewoon een ophoging van de prijs is geweest. Dat is toch gewoon geld? Er is een hogere prijs, althans dat is de veronderstelling.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Die kennis draag ik dus niet. Het vraagstuk is natuurlijk toch waar dat geld dan is. Ik interpreteer nu, dat is hier altijd een beetje riskant, maar je moet toch in de boeken kunnen zien hoe het zit met marges of je moet weten, of in ieder geval onderzoeken, maar dat is niet de competentie van de minister van Verkeer en Waterstaat, maar bijvoorbeeld van de minister van Financiën, waar grote stromen zwart geld naartoe zouden gaan. Tot nu toe draag ik geen kennis van dat vraagstuk. Dat maakt het zo complex. De raming berust op grote kennis van de markt. Ik heb geen enkele twijfel over de vraag of die kennis bij de bouwdienst van Rijkswaterstaat aanwezig is. Wij hebben een heel grote onderzoeksafdeling. Men kijkt niet alleen naar Nederland, maar ook naar de omgeving. De vraag is of men tot een andere raming was gekomen, wanneer dit allemaal niet was gebeurd.*

Het is opmerkelijk dat een minister het «pepernoten-verhaal» overneemt. Haar visie is kennelijk mede gebaseerd op een groot vertrouwen in het ambtenarenapparaat van de bouwdienst bij Rijkswaterstaat, alwaar men verantwoordelijk is voor de raming. Het vorige citaat liet echter zien dat er met ramingen kan worden gerommeld. Voorts is het zo dat de eenheidsprijzen waarmee wordt gewerkt niet transparant zijn. Door het bestaan en de werking van het kartel zijn de inschrijfbegrotingen immers reeds jarenlang vervuild. Het is de vraag in welke mate dit doorwerkt in de ramingen.

Voorts is de veronderstelling onjuist dat het in casu om «grote stromen zwart geld» zou moeten gaan. Hiervan is geen sprake: het is de opdrachtgever die moet betalen en die betalingen komen normaliter – geheel in de reguliere administratie terug. Het bedrag van de ophoging van het blankcijfer (hetgeen de claimrechten representeert) zit immers gewoon in de aanbestedingssom. Niks zwart geld.

Dit kan anders worden indien het gaat om de verrekeningen tussen aannemers, alhoewel ook deze veelal gewoon in de administratie – zij het via valse facturen – terecht komen. Slechts bij een beperkt aantal verrekeningswijzen zal het gaan om zwart geldstromen. Voor een aantal voorbeelden wordt korthedshalve verwezen naar de theoretische uiteenzetting in hoofdstuk 2.

Terug naar de voormalig minister. Enig doorvragen leidde tot enigszins genuanceerdere opvattingen. Nogmaals gevraagd naar de raming en het feit of de prijzen in de markt niet kunstmatig hoog werden gehouden, kwam het volgende antwoord.

*Mevrouw **Netelenbos**: Dat zult u met de experts moeten verifiëren. Ik kan dat niet beoordelen. Op basis van de kennis uit de stukken laat zich dat niet zomaar verklaren.*

*De heer **Duivesteijn**: Dat klopt, maar u trok zelf net de conclusie dat er geen sprake is geweest van prijsopdrijving, omdat het geld niet gelokaliseerd kan worden.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Tot nu toe is dat het grote vraagstuk. Voor u lijkt mij dat ook een groot vraagstuk als u dat niet kunt aantonen. Uit het onderzoek van FIOD en ECD zal moeten blijken waar dat geld zit.*

En:

*De **voorzitter**: Wij moeten dit deel afronden. Het misverstand tussen u en deze commissie is dat wij vaststellen dat er heel veel signalen zijn dat die markt zoals wij dachten dat die functioneerde, niet bestaat. Wij dachten dat er openbaar werd aanbesteed en dat als er openbaar werd aanbesteed, in concurrentie werd ingeschreven. De laagste prijs is immers een belangrijk mechanisme om de prijzen gezond te houden. Een dergelijke markt bestaat niet, omdat er voortdurend afspraken worden gemaakt, ook over de prijs. Ik noem het voorbeeld van een grondstoffenmarkt. Gesteld dat er eigenlijk geen marktwerking is, dan is de vraag of je ervan uit kunt gaan dat de prijzen die gevraagd worden voor grondstoffen, echt de prijzen zijn of dat zij kunstmatig hoog gehouden zijn. Wij leggen deze vraag aan u voor. Is het niet belangrijk dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat juist naar dat soort zaken kijkt? Vindt u het belangrijk dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf die analyse maakt?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Het zijn toch een paar verschillende dingen. Het gaat om de raming en de kennis van de markt. Je zou kunnen zeggen dat het aan kennis van de markt heeft gemankeerd. Dat er zo grootscheeps sprake was van prijsafspraken was niet bekend. De vraag is of dat heeft geleid tot prijsopdrijving. Dat moet wel bewezen worden. Je kunt ook als oud-minister niet zomaar een slag in de lucht doen en zeggen: ik denk van wel of niet.*

*De **voorzitter**: Dat klopt. U nam echter zelf de stelling in dat het volgens u niet zo was. Bent u nog steeds van mening dat het niet zo is? Of zegt u dat dit nog maar de vraag is?*

*Mevrouw **Netelenbos**: De vraag is waar die zwartgeldstromen gebleven zouden moeten zijn. Daar is tot nu toe niets uitgekomen. Daarom is het belangrijk dat de 14 actiepunten die door het vorige kabinet zijn opgesteld, worden afgewerkt. Zij gaan ook over dit soort vraagstukken. De vraag of dit alles uiteindelijk heeft geleid tot hogere prijsstelling laat zich op dit moment niet beantwoorden.*

Laten we eens kijken naar een andere politicus, de heer Van Gijzel. Hij nam – samen met zijn collega's Leers en Van Oven – het verhaal van de

klokkenluider serieus. Over de omvang van de benadeling zei hij het volgende.

*De heer **Van der Staaij**: Dat systeem hebben wij wel uitgelegd gekregen. Met het oog op de tijd gaat het erom beknopt aan te geven hoe u tot dat nadeel komt.*

*De heer **Van Gijzel**: Je moet kijken naar de omvang van de publieke werken bij de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. Dan gaat het niet alleen om investeringen, zoals velen denken, maar ook om onderhoudswerkzaamheden. Het zijn allemaal onderhoudscontracten. Als je dat bij elkaar optelt, waarvan ik met de heer Dijsselbloem op zijn kamer een snelle berekening heb gemaakt, kom je aan een budget dat varieert tussen 16 en 20 mld gulden. Dat is wat er ongeveer per jaar aan geld omgaat in investeringen en onderhoud. Als je kijkt wat er onderhands plaatsvindt of half onderhands, in de zin van openbaar aanbesteden met voorselectie, in allerlei formules waarbij afspraken gemaakt kunnen zijn, zit je aan de voorzichtige kant, wanneer je zegt dat er bij een kwart van dat budget voorafspraken worden gemaakt. Dat is echt aan de voorzichtige kant. Bij de Nederlandse Spoorwegen was het gebruik om er een 20%-marge op te zetten. Als je in de Bos-boekhouding kijkt naar de percentages, zit je met 20% echt aan de lage kant. Het loopt soms op tot 40 of hoger. Als je het over 20% van 5 mld hebt, kom je op een miljard.*

Indien deze berekening juist zou zijn dient het nadeel op een miljard gulden te worden gezet. Maar gaat het in deze berekening wel om de prijsopdrijving?

*De heer **Van der Staaij**: Dan hebben wij het over het bedrag dat opgezet wordt op de laagste inschrijfprijs. Er is vaak gezegd door aannemers dat je die laagste inschrijfprijs niet zomaar mag nemen als de kostprijs, maar dat door de werking van het systeem van afspraken de laagste inschrijfprijs waar die opzet op plaatsvindt, wel eens lager kan zijn.*

*De heer **Van Gijzel**: Dan moeten wij terug naar voor 1992. Voor 1992 was de laagste inschrijfprijs ook de prijs waarvoor het gemaakt zou kunnen worden. Daarboven werd toen reken- en tekengeld gemaakt. Dan maakte je een afspraak met elkaar dat er reken- en tekengeld was. Daar was een vast percentage voor. Iedereen die inschreef, kreeg een reken- en tekenvergoeding, dus er zaten heel veel mensen om de tafel, want als je er kranten in stopt, is die reken- en tekenvergoeding snel verdiend.*

*De heer **Van der Staaij**: Alles wat op de laagste inschrijfprijs komt, ziet u in feite als prijsopdrijving?*

*De heer **Van Gijzel**: Vanuit de bouwwereld zou je een redenering kunnen hebben voor 2% erbovenop voor de reken- en tekenvergoeding. Daar ben ik geen voorstander van, want het mag niet, maar je zou het kunnen zeggen. Wat er gebeurt, is dat zij om de tafel komen zitten en vragen: voor welk bedrag kun jij dit werk maken? Je moet inschrijven voor welk bedrag je dat kunt doen. Dat wordt met elkaar opengemaakt en dan wordt er besloten: oké, jij mag dat werk maken, ben jij ook aan de beurt? Voor dat bedrag gaan zij het dus niet maken. Zij gaan het maken voor een hoger bedrag. Dat is dus een opslag, die geen enkele relatie meer heeft met reken- en tekengelden. Het is gewoon opvullen van het geld. Of het geld is, heb ik hier wel gehoord. Mensen noemen het pepernoten of monopolygeld. Laat ik daar één ding over zeggen. Als je die opslag, die geregistreerd is, kunt afrekenen via valse facturen, is het onmiddellijk geld. Iemand doet dat werk voor dat hogere bedrag en incasseert dat geld van de opdrachtgever. Als een ander dat niet wil wegstrepen, kan hij eisen dat hij dat kan cashen.*

Het citaat bevat een aantal belangrijke vraagpunten waarop in de navolgende paragrafen – alwaar de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid haar oordeel over de benadeling uitsprekt – verder zal worden ingegaan. Het gaat om het volgende:

- Is het opzetbedrag, de verhoging, gelijk aan de prijsopdrijving?
- Voor welk deel kan de prijsopdrijving uit de rekenvergoedingen worden verklaard?
- Kan je claimrechten opeisen en via facturen in geld verrekenen?

Het laatste aspect is in het verhoor van Van Gijzel verder uitgediept.

De heer Duivesteijn: U gebruikte de valse facturen als het ultieme bewijs voor het feit dat er sprake is van prijsopdriving. Je zou het als exercitie ook kunnen omdraaien en kunnen zeggen: daar waar valse facturen gehanteerd zijn, is er sprake van prijsopdriving, maar dat is slechts incidenteel geweest.

De heer Van Gijzel: Dat zou kunnen.

De heer Duivesteijn: Dan is het verhaal van de honderden miljoenen ineens gereduceerd naar nul.

De heer Van Gijzel: Nee, ik ben het daar ook niet mee eens. Er zijn drie redenen waarom er gecash wordt. De eerste is dat je er niet van overtuigd bent dat degene die gewonnen heeft, nog lang in de markt wil blijven, dus je wilt snel cash zien. De tweede is dat je zelf een probleem hebt en snel cash wilt zien. De derde is dat je elkaar niet zo vaak tegenkomt. Dan moet je via ingewikkelde constructies via derden cashen of wegstrepen. Dat is ook een reden om te cashen.

Als er een opslag op dat geld komt, zie je dat sommigen zeggen: ik wil cash. Op dat moment moet je een gefingeerde rekening insturen, dan haal je een stukje van die opslag weg, en die wordt uitbetaald. Er komt een gefingeerde rekening en uit de opbrengsten wordt gewoon cash aan een ander bedrijf betaald voor dat project. Dat is onhandig, want daarvoor moet je valsheid in geschrifte plegen, dus daar voelen zij helemaal niets voor. Handiger is om die opslag gewoon te houden bij degene die het werk heeft uitgevoerd en bij een ander werk, waar dezelfde opslag plaatsvindt, tegen elkaar weg te strepen.

Kort en goed komt het er in mijn ogen op neer: bij het ene project til ik de overheid voor bedrag X, bij een ander project til jij de overheid voor hetzelfde bedrag, en dat strepen wij tegen elkaar weg. Dan zeggen zij: ja, het is allemaal gesloten, het is monopolygeld, want dat geld is nooit betaald. Nee, het is ook nooit betaald, maar het is wel geïncasseerd. De argumentatie dat het over en weer nooit uitbetaald is, is geen legitimatie voor het feit dat het daadwerkelijk geld is dat binnen die bedrijven binnenkomt.

Het moge duidelijk zijn dat het beeld uit de openbare verhoren niet eenduidig is, zelfs niet onder de aannemers. Reden genoeg om eens in de schaduwadministratie en vastleggingen van Koop Tjuchem te duiken.

Conclusies

1. De ophogingen maken deel uit van de aanbestedingssom. Het is dan ook de opdrachtgever die de ophogingen uiteindelijk moet betalen.
2. Doordat de opdrachtgever degene is die de ophogingen moet betalen, zit de ophoging besloten in de geldstromen die in de reguliere, officiële administratie tot uitdrukking komen. Ze zijn dus als normale omzet verantwoord.
3. Het is dan ook een misinterpretatie te veronderstellen dat de benadeling van opdrachtgevers die ontstaat ten gevolge van de ophogingen een zwart geldstroom tot gevolg geeft. Het is opmerkelijk dat voormalig minister Netelenbos vanuit deze misinterpretatie het «pepernoten-sprookje» vanuit de bouwnijverheid heeft overgenomen.
4. De raming van de opdrachtgever kan bij het ophogen van de blankprijzen een rol spelen. De kwaliteit van de ramingen is echter nogal verschillend.
5. Het begrip eenheidsprijzen zou de suggestie kunnen wekken dat de prijzen per eenheid materiaal of per manuur altijd gelijk zijn. De praktijk leert dat eenheidsprijzen niet altijd eenduidig te bepalen zijn. Via de eenheidsprijzen kan dan ook met de inschrijfbegrotingen worden «gerommeld».
6. Uit de openbare verhoren ontstaat geen eenduidig beeld als het gaat om de benadeling. Diverse aannemers hebben op dit punt een

verklaring afgelegd. Het beeld dat met name de nog actieve aannemers schetsen is dat benadeling slechts in incidentele gevallen heeft plaatsgevonden. De niet meer actieve aannemers denken daar anders over en wijzen wel op de benadelingsaspecten van het systeem. In het navolgende zal uitgebreid worden ingegaan op de visie van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid op dit punt.

4.2.2 Kwantitatieve analyse

In hoofdstuk 3 zijn we ingegaan op de verschillende wijzen van aanbesteden. De twee belangrijkste zijn de openbare en de onderhandse aanbesteding.² Aan de hand van de conclusies over het aanbesteden kunnen de volgende hypothesen worden geformuleerd:

1. Bij openbaar aanbesteden heeft het vooroverleg procentueel minder vaak plaats dan bij het onderhands aanbesteden.
2. Bij openbaar aanbesteden is de kans dat het vooroverleg mislukt aanzienlijk. De markt – lees: de potentiële inschrijvers – is immers niet geheel te overzien. Daardoor bestaat een gerede kans dat er een partij buitenom gaat.
3. Bij openbaar aanbesteden zal de prijsopdriving ten gevolge van het vooroverleg relatief gering zijn. Gezien de mogelijkheid van «buitenommers» zal het kartel niet voor een al te hoge prijs inschrijven.
4. Bij onderhandse aanbestedingen zal het vooroverleg niet vaak mislukken. Het vooroverleg heeft immers slechts zin indien alle genodigde partijen aan tafel zitten.
5. Bij onderhands aanbesteden zal de prijsopdriving ten gevolge van het vooroverleg relatief hoog zijn. Het risico dat één van de deelnemers aan een geslaagd vooroverleg zich niet aan de afspraken zal houden is gering.
6. De prijsopdriving kan worden gekwantificeerd op het moment dat een aanbesteding mislukt. De prijsopdriving is dan gelijk aan het verschil tussen de prijs die het kartel in het vooroverleg afspreekt en de inschrijfsom van de partij die de aanbesteding wint.

Deze hypothesen zullen worden getoetst aan de hand van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Het eerste project waarover vastleggingen zijn gemaakt dateert van 1 december 1986 (geselecteerd op aanbestedingsdatum), het laatste dateert van 15 december 1998 (eveneens de aanbestedingsdatum).

1. Bij openbaar aanbesteden heeft het vooroverleg procentueel minder vaak plaats dan bij het onderhands aanbesteden.

In de schaduwadministratie van Koop Tjuchem komen over de genoemde periode in totaal 3 445 projecten voor. Deze zijn te selecteren in openbare en onderhandse aanbestedingen.

² Opgemerkt wordt dat de openbare aanbestedingen zouden kunnen worden onderscheiden in de «gewone» openbare aanbesteding waaraan eenieder kan meedoen en de openbare aanbesteding met «voorselectie». De onderhandse aanbestedingen kunnen meervoudig en enkelvoudig zijn. In dit hoofdstuk zullen dergelijke onderscheiden niet worden gemaakt en wordt in de analyse slechts een onderscheid gemaakt in openbare en onderhandse aanbestedingen.

De voorzitter: Weet u wat «F en T» betekent in de schaduwadministratie?

De heer Spaargaren: False en true.

De voorzitter: Waar staat dat voor?

De heer Spaargaren: Het is een computernotatie. Je kunt dan «ja» of «nee» zeggen. Het staat voor openbaar en onderhands. «False» is onderhands en «true» is openbaar.

Aan de hand van de letters F en T kan een selectie worden gemaakt. Dit leidt tot de volgende opstelling:

Soort aanbesteding	Aantal	Aanneemsom (fl)
Openbaar	2 218	4 673 949.359
Onderhands	1 097	1 635 641.862
Onbekend	130	204 103 635
Totaal	3 445	6 513 694.856

Vorenstaande tabel laat zien dat in de praktijk van Koop Tjuchem vaker werd deelgenomen aan een openbare dan aan een onderhandse aanbesteding. Dit kan te maken hebben met het feit dat het bedrijf Koop Tjuchem zich heeft moeten «invechten» in de markt. Dit bedrijf is immers begonnen als nieuweling en moest zich bewijzen, zowel tegenover (potentiële) opdrachtgevers (in verband met de verkrijging van uitnodigingen voor onderhandse aanbestedingen) als tegenover de concurrentie (teneinde serieus te worden genomen en mee te mogen doen aan het vooroverleg).

Aan de hand van de schaduwadministratie kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat in alle gevallen vooroverleg heeft plaatsgevonden. Soms worden aantekeningen met de strekking «zo de bus in» of «geen overleg» aangetroffen. In het merendeel van de gevallen bestaan er sterke aanwijzingen dat er wel enige vorm van overleg heeft plaatsgevonden. Zo wordt in paragraaf 5.3.2 van dit rapport vastgesteld dat in de periode 1993 tot en met 1998 ten aanzien van 1 201 openbaar aanbestede werken op een totaal van 1 338 openbaar aanbestede werken, ofwel 89,8%, aanwijzingen voor onregelmatigheden van mededingsrechtelijke aard in de schaduwadministratie zijn aangetroffen. Deze wijzen met name op het plegen van vooroverleg.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid verwijst voorts naar hetgeen hierover door diverse aannemers is opgemerkt en door haar is weergegeven in hoofdstuk 3. Hetgeen daar naar aanleiding van de verhoren wordt weergegeven betreft een bevestiging van de hypothese dat vooroverleg bij openbaar aanbesteden procentueel – tijdens de verhoren zijn percentages van 10% en 20 tot 40% genoemd – minder vaak voorkomt dan bij onderhands aanbesteden; tijdens de verhoren zijn percentages van 70 à 80% en 90 tot 100% genoemd.

Geconstateerd wordt dat de genoemde percentages (10% en 20 tot 40%) voor wat betreft de openbare aanbestedingen sterk afwijken van hetgeen uit de analyse van de schaduwadministratie blijkt (bijna 90%).

2. Bij openbaar aanbesteden is de kans dat het vooroverleg mislukt aanzienlijk. De markt – lees: de potentiële inschrijvers – is immers niet geheel te overzien. Daardoor bestaat een gerede kans dat er een partij buitenom gaat.

Het vooroverleg is niet altijd succesvol. Het kan voorkomen dat een partij «buitenom» gaat, hetgeen wil zeggen dat de «buitenommer» lager inschrijft dan diegenen die onderling afspraken hebben gemaakt, het kartel.

In de volgende tabel is weergegeven hoe vaak het vooroverleg is mislukt. De selectie is gemaakt aan de hand van het geautomatiseerde bestand

van de schaduwadministratie. Daarin is een zoekslag gemaakt op het woord «mislukt».

Jaar	Aantal			Bedrag		
	Mislukt	Totaal	%	Mislukt	Totaal	%
1986		1	0%		–	
1987	2	40	5%	0	58 768 700	0%
1988	1	148	1%	0	207 434 700	0%
1989	1	263	0%	0	487 289 585	0%
1990	1	226	0%	5 500 000	421 645 340	1%
1991	3	201	1%	5 800 000	305 128 033	2%
1992	2	224	1%	5 428 000	271 053 150	2%
1993	6	144	4%	3 909 700	259 064 700	2%
1994	52	343	15%	55 019 515	548 444 831	10%
1995	67	516	13%	120 516 125	899 790 767	13%
1996	64	371	17%	80 952 588	661 156 588	12%
1997	56	437	13%	65 211 801	938 564 597	7%
1998	75	465	16%	144 080 227	1 415 904 810	10%
onbekend		66	0%		39 449 055	0%
Totaal	330	3 445	10%	486 417 956	6 513 694 856	7%

Uit het overzicht blijkt dat met name na 1993 het aantal mislukte aanbestedingen sterk toeneemt. Een mogelijke verklaring hiervoor betreft de al eerdergenoemde SPO-beschikking. Het bedrag 0 in de tweede kolom «mislukt» wordt verklaard door het feit dat er ten aanzien van de aldaar bedoelde aanbestedingen cijfers over de aanbestedingsom ontbreken. Dergelijke gegevens ontbreken vaker. Slechts voor in totaal 223 aanbestedingen zijn voldoende gegevens voorhanden. Dit geeft het volgende beeld.

Soort aanbesteding	Aantal mislukt	Totaal aantal	Percentage mislukt
Openbaar	211	2 218	9,51%
Onderhands	7	1 097	0,64%
Onbekend	5	130	3,85%
Totaal	223	3 445	6,47%

Wij leggen er de nadruk op dat de percentages minimumpercentages betreffen. Immers, aangegeven is dat aan de hand van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem niet met zekerheid kan worden vastgesteld of in alle gevallen van openbaar en onderhands aanbesteden vooroverleg heeft plaatsgevonden; overigens zijn de aantallen in de kolom «Aantal mislukt» wel exact bepaald. Wel is duidelijk dat het bij onderhandse aanbestedingen nagenoeg altijd heeft plaatsgevonden, zodat het percentage van 0,64% naar verwachting redelijk dicht het werkelijke percentage zal benaderen.

De hypothese dat de kans op het mislukken van het vooroverleg bij openbaar aanbesteden aanzienlijk is wordt op basis van vorenstaande bevestigd, althans in die zin dat de kans op mislukking groter is dan bij onderhands aanbesteden.

3. *Bij openbaar aanbesteden zal de prijsopdrijving ten gevolge van het vooroverleg relatief gering zijn. Gezien de mogelijkheid van «buitennommers» zal het kartel niet voor een al te hoge prijs inschrijven.*

Indien tijdens het vooroverleg een prijs voor de laagste inschrijver van het kartel wordt vastgesteld behoeft dat nog niet te betekenen dat deze laagste inschrijver ook dé laagste inschrijver wordt die de opdracht krijgt. Er kan immers iemand buiten het kartel om inschrijven. Omdat er een gereede kans bij een openbare aanbesteding bestaat dat er een partij buitenom gaat, je weet namelijk nooit wie er allemaal voor het werk in zijn, zal de laagste inschrijver van het kartel niet al te hoog inschrijven (zijn inschrijfsom duiden we in de tabel als de kartel-aanneemsom). Des te hoger een kartel-deelnemer inschrijft, des te groter de kans dat een niet kartel-deelnemer «duikt» (de inschrijfsom van de «duiker» is in de tabel gelijk aan de aanneemsom). Laten we eens kijken wat de cijfers ons leren.

Aantal mislukte openbare aanbestedingen	211
Anneemsom (fl)	321 428 848
Kartel-aanneemsom (fl)	349 833 454
Ophoogbedrag (fl)	28 404 606
Gemiddelde ophoging (fl)	134 619
Gemiddelde ophoging (%)	8,8
<hr/>	
Totaalaantal openbare aanbestedingen	2 218
<hr/>	
Totale aanneemsom (fl) openbare aanbestedingen	4 673 949.359

De mislukte openbare aanbestedingen geven een indicatie van het ophoogpercentage bij dergelijke aanbestedingen. Een indicatie – een percentage van 8,8% – die serieus te nemen is. Het gaat – blijkens de schaduwadministratie van Koop Tjuchem – immers in absolute zin om een fors aantal mislukte aanbestedingen (211) en om een fors bedrag qua totale aanneemsom van deze aanbestedingen.

De vraag in hoeverre het percentage van 8,8% als representatief voor alle openbare aanbestedingen en wellicht zelfs voor alle aanbestedingen kan worden bestempeld, zal in de volgende subparagraaf aan de orde komen. Aldaar zal aan de hand van een kwalitatieve analyse nader op het percentage worden ingegaan. Op deze plaats volstaan wij met de opmerking dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid het ophoogpercentage van 8,8% in tegenstelling tot hetgeen in de hypothese wordt verondersteld niet gering maar substantieel acht.

4. *Bij onderhandse aanbestedingen zal het vooroverleg niet vaak mislukken. Het vooroverleg heeft immers slechts zin indien alle genodigde partijen aan tafel zitten.*

Eerder becijferden we dat het aantal mislukte onderhandse aanbestedingen 0,64% van het totaal aantal onderhandse aanbestedingen betreft. Hiermee wordt de hypothese dat bij deze vorm van aanbesteden het vooroverleg niet vaak zal mislukken bevestigd.

5. *Bij onderhands aanbesteden zal de prijsopdrijving ten gevolge van het vooroverleg relatief hoog zijn. Het risico dat één van de deelnemers aan een geslaagd vooroverleg zich niet aan de afspraken zal houden is gering.*

We hebben ook gekeken naar het ophoogpercentage bij de mislukte onderhandse aanbestedingen. Dat levert het volgende beeld op.

Aantal mislukte onderhandse aanbestedingen	7
Aanneemsom (fl)	2 271 983
Kartel-aanneemsom (fl)	2 809 111
Ophoogbedrag (fl)	537 128
Gemiddelde ophoging (fl)	76 733
Gemiddelde ophoging (%)	23,6
<hr/>	
Totaalaantal onderhandse aanbestedingen	1 097
<hr/>	
Totale aanneemsom (fl) Onderhandse aanbesteding	1 635 641.862
<hr/>	

Het aantal projecten en het daarmee gemoeide bedrag is te gering om representatieve uitspraken over de hoogte van het ophoogpercentage te doen. We laten het dan ook bij de constatering dat het ophoogpercentage van 23,6% bij de 7 door ons onderzochte mislukte onderhandse aanbestedingen fors is. De hypothese kan op basis van dit onderzoeksmateriaal dan ook niet als juist worden bestempeld. Er spelen echter nog andere aspecten – de openbare verhoren, diverse studies, literatuur en dergelijke – een rol. We durven op basis daarvan wel de stelling aan dat er ook bij onderhandse aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden sprake is van prijsopdrijving en dus van benadeling. Dit juist mede gegeven het feit dat het aantal mislukte onderhandse aanbestedingen zo gering is en eenieder binnen het kartel dus kennelijk tevreden is over de uitkomsten van de aanbestedingen en het aantal daarbij op te bouwen claimrechten. Bij een dergelijke tevredenheid past het niet om buitenom te gaan en onder de voorgestelde kartelprijs te duiken. We komen hier in paragraaf 4.2.3 nog met een nadere onderbouwing op terug.

6. De prijsopdrijving kan worden gekwantificeerd op het moment dat een aanbesteding mislukt. De prijsopdrijving is dan gelijk aan het verschil tussen de prijs die het kartel in het vooroverleg afspreekt en de inschrijfsom van de partij die de aanbesteding wint.

In het voorgaande is een aantal malen gesproken over het ophoogpercentage. Deze wordt gelijk verondersteld aan de prijsopdrijving. Het ophoogpercentage wordt immers bepaald aan de hand van het verschil tussen de uiteindelijke aanneemsom voor een partij die niet aan het vooroverleg casu quo het kartel deelneemt en die de aanbesteding wint en de kartelaanneemsom die tijdens het vooroverleg tot stand is gekomen.

De vraag of het percentage dat op deze wijze kan worden berekend voor de mislukte aanbestedingen ook mag worden gehanteerd als indicatie voor de totale prijsopdrijving wordt in de volgende paragraaf beantwoord. Echter teneinde het aantal mislukte openbare aanbestedingen alsmede het ophoogpercentage kwalitatief beter te kunnen beoordelen is het noodzakelijk eerst een nadere onderverdeling te maken. Er is gekozen voor een classificatie aan de hand van het ophoogpercentage en wel per 5%. Dat leidt tot de volgende tabel.

Ophoogpercentage	Aantal mislukte openbare aanbestedingen	Aanneemsom (fl)	Kartel-aanneemsom (fl)	Ophoging (fl)
0 – 5%	82	141 888 853	145 491 056	3 602 203
5 – 10%	50	92 030 796	98 890 586	6 859 790
10 – 15%	33	43 578 100	48 801 600	5 223 500
15 – 20%	14	18 912 002	22 122 000	3 209 998
20 – 25%	11	9 148 000	11 124 500	1 976 500
25 – 30%	6	5 194 847	6 576 212	1 381 365
30 – 35%	4	2 430 600	3 238 700	808 100
35 – 40%	4	2 641 400	3 631 500	990 100
40 – 45%	–	–	–	–
45 – 50%	3	976 250	1 438 300	462 050
50 – 55%	–	–	–	–
55 – 60%	1	1 467 000	2 295 000	828 000
60 – 65%	–	–	–	–
65 – 70%	2	1 612 000	2 729 000	1 117 000
70 – 125%	–	–	–	–
>125%	1	1 549 000	3 495 000	1 946 000
Totaal	211	321 428 848	349 833 454	28 404 606

Deze cijfers laten zien dat er zowel van procentueel kleine als van grote ophoogpercentages sprake is. Conform de verwachting – zeker nu het om openbare aanbestedingen gaat, waarbij scherp wordt ingeschreven – is het aantal relatief kleine ophogingen (tot 5%) het grootst.

Het procentueel grootste verschil

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft ten aanzien van de aanbesteding met het grootste verschil tussen de kartel-aanneemsom en de uiteindelijk gerealiseerde aanneemsom enig nader onderzoek gedaan.

In casu ging het om een aanbesteding inzake de beplanting van Rijksweg A7 (bestek NHF 35 283). Het betrof een openbare aanbesteding waarop 9 partijen hebben ingeschreven. Daarbij zijn de volgende cijfers de bus ingegaan:

Nummer	Aanneemsom (fl)
1.	1 549 000
2.	2 467 000
3.	3 495 000
4.	3 590 000
5.	3 625 000
6.	3 630 000
7.	3 700 000
8.	3 775 000
9.	3 910 000

De partij, in dit geval een combinatie, die het vooroverleg heeft «gewonnen» door daar met de laagste prijs uit te komen heeft ingeschreven voor het derde bedrag, ofwel fl 3 495 000,-. De partijen die boven dit bedrag inschreven namen vermoedelijk aan het vooroverleg deel. De twee partijen die het laagste hebben ingeschreven vermoedelijk niet. Zij doken immers – ruim – onder de kartelaanneemsom.

Verdeling percentages

Daarnaast is het goed te weten hoeveel van de voor het kartel mislukte openbare aanbestedingen er onder het gemiddelde ophoogpercentage zijn gebleven en hoeveel erop of erboven zijn.

Ophoogpercentage	Aantal mislukte openbare aanbestedingen	Aanneemsom (fl)	Kartel-aanneemsom (fl)	Ophoging (fl)
0 – 8,8%	124	220 806 349	230 008 342	9 201 993
8,8% of hoger	87	100 622 499	119 825 112	19 202 613
Totaal	211	321 428 848	349 833 454	28 404 606

Deze tabel maakt duidelijk dat het aantal mislukte aanbestedingen dat onder het gemiddelde van 8,8% zit, uitgedrukt in een percentage van het totaalaantal mislukte aanbestedingen, een kleine 59% bedraagt. Het aantal mislukte aanbestedingen dat op of boven het gemiddelde van 8,8% zit is echter ook aanzienlijk. Uitgedrukt in een percentage van het totaal gaat het om ruim 41%. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het dus zeker niet alleen om relatief kleine ophoogpercentages gaat.

Hypotheses

1. De openbare verhoren bevestigen de hypothese dat vooroverleg bij openbaar aanbesteden procentueel (tijdens de verhoren zijn percentages van 10% en 20 tot 40% genoemd) minder vaak voorkomt dan bij onderhands aanbesteden (tijdens de verhoren zijn percentages van 70 à 80% en 90 tot 100% genoemd). Uit de administratie van Koop Tjuchem kan dit echter niet eenduidig worden afgeleid.
2. De hypothese dat de kans op het mislukken van het vooroverleg bij openbaar aanbesteden aanzienlijk is, wordt op basis van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem bevestigd, althans in die zin dat de kans op mislukking groter is dan bij onderhands aanbesteden.
3. Onderzoek naar 211 mislukte openbare aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden laat een ophoogpercentage zien van 8,8%. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid acht het ophoogpercentage van 8,8% in tegenstelling tot hetgeen in de hypothese wordt verondersteld niet gering maar substantieel.
4. Voorts wijst het onderzoek – conform de hypothese – uit dat de kans op een mislukt vooroverleg bij onderhandse aanbestedingen zeer gering is.
5. De hypothese dat het percentage prijsopdriving bij onderhandse aanbestedingen relatief hoog is, kan op basis van het onderzoeksmateriaal terzake mislukte aanbestedingen niet worden bevestigd. Er spelen echter nog andere aspecten – de openbare verhoren, diverse studies, literatuur en dergelijke – een rol. We durven op basis daarvan wel de stelling aan dat er ook bij onderhandse aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden sprake is van prijsopdriving en dus van benadeling. We komen hier in paragraaf 4.2.3 nog met een nadere onderbouwing op terug.
6. De prijsopdriving kan worden gekwantificeerd op het moment dat een aanbesteding mislukt. De prijsopdriving is dan gelijk aan het verschil tussen de prijs die het kartel in het vooroverleg afspreekt en de inschrijfsom van de partij die de aanbesteding wint.

4.2.3 Verdere kwantitatieve en kwalitatieve analyse

Het ophoogpercentage van 8,8% is intrigerend. Het percentage is ontleend aan een deelwaarneming van 211 specifiek geselecteerde werken. Maar is het ook toepasbaar op alle 3 445 in de schaduwadministratie van Koop

Tjuchem voorkomende werken? Teneinde daar iets zinnigs over te kunnen zeggen dient nog een aantal voor de beantwoording relevante aspecten te worden belicht. Daartoe worden de volgende vragen beantwoord:

1. Is het percentage van 8,8% hard genoeg om als indicator te kunnen gelden voor het gemiddelde ophoogpercentage bij openbare aanbestedingen waarbij kartelafspraken worden gemaakt?
2. Is het percentage van 8,8% toepasbaar op alle openbare aanbestedingen waarbij kartelafspraken worden gemaakt?
3. Kan het percentage van 8,8% ook gelden als indicator voor het ophoogpercentage bij onderhandse aanbestedingen waarbij kartelafspraken worden gemaakt?
4. Welke indicatie geven de claimrechten voor de omvang van de ophoging annex prijsopdrijving?
5. Welke argumenten kunnen nog meer een belangrijke rol spelen bij het vraagstuk over de benadeling?

1. Is het percentage van 8,8% hard genoeg om als indicator te kunnen gelden voor het gemiddelde ophoogpercentage bij openbare aanbestedingen waarbij kartelafspraken worden gemaakt?

Naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is het gemiddelde ophoogpercentage dat naar aanleiding van de 211 mislukte openbare aanbestedingen kan worden berekend de beste indicator voor de beoordeling van de benadeling, in ieder geval voor zover het deze 211 aanbestedingen betreft. Het kartel – overigens kan de samenstelling daarvan per aanbesteding verschillen – was immers van plan om in het kader van de in het onderzoek betrokken openbare aanbestedingen, gemiddeld 8,8% hoger in te schrijven dan de uiteindelijke laagste inschrijver.

Voorbeelden

Voorafgaande aan de voorbeelden wordt herhaald dat voor een kleine 59% van de onderzochte mislukte openbare aanbestedingen geldt dat het ophoogpercentage onder het berekende gemiddelde van 8,8% ligt. De hier weergegeven voorbeelden betreffen voorbeelden waarbij de ophoging meer dan 10% bedraagt.

Combi = V+F/Heymans/NBM. Verhoeven en Faber schrijven voor f 1 686 000,- afspraak mislukt. V.d. Water-Vaarink buitenom voor f 1 380 000,- en Verhoeven en Faber schrijven voor f 1 686 000,-.

Het betreft een werk in de gemeente Arnhem dat zou zijn aanbesteed op 21 januari 1994. In het vooroverleg was blijkbaar geregeld dat Verhoeven en Faber het werk zouden gaan uitvoeren voor f 1 686 000,-. Echter «buitennummer» Van der Water schreef in voor f 1 380 000,-. Een besparing op de aanneemsom van f 306 000,-, ofwel ruim 22 procent.

Afspraak met combi: vd Wouw/Vermeer f 15 000,- eind '96 = MISLUKT= 1e De Vries, Joure 2e Combi f 3 924 000,- 3e Jansma f 3981 000,-.

En:

Reef draait op dit werk het asfalt. Afspr. 6 000 ton a 10,-.

Het betreft hier een aanbesteding van de gemeente Sneek. Bij het vooroverleg waren onder andere betrokken Koop Tjuchem, Van der Wouw, Vermeer en Reef. Tijdens het vooroverleg werden blijkbaar de afspraken gemaakt dat Van der Wouw en Vermeer het werk zouden uitvoeren voor fl 3 924 000,- en dat Reef zou zorgen voor de levering van het asfalt tegen een vooraf afgesproken prijs. Koop zou van de combi fl 15 000,- ontvangen. Echter «buitennummer» De Vries gooide roet in het eten. Hij dook met een prijs van f 3 460 000,- onder de afgesproken prijs van de combi. Ofwel: een besparing van f 464 000,- (ruim 13 procent).

Combi Bruil-Ede/Hazeleger/Van Gelder. – werk tegoed- = MISLUKT. 1e Timmer 2e V+F f 5 162 000,- 3e Blok f 5 448 000,- 4e Combi f 5 874 000,-.

Hier betreft het de aanbesteding van werkzaamheden aan de RW-A28, aanbesteed door RWS Utrecht. De combinatie die in het vooroverleg ontstaat is slechts vierde, hetgeen wil zeggen dat er dus drie partijen onder de kartelprijs zijn gedoken. Timmer de laagste inschrijver heeft een prijs neergelegd van fl 4 960 000,-. Het verschil met de combinatie bedraagt fl 914 000,-, ofwel ruim 18 procent.

Werk weggegeven a/d HWZ = MISLUKT = 1e Rutte, 2e EVVM, 3e Verhoeven/ Plieger, 4e HWZ 3080 mislukt.

Dit betreft een werk wat is aanbesteed door de gemeente Amsterdam, stadsdeel Oud-west, betreffende de reconstructie Nassaukade/Stadhouderskade. Dit komt overeen met de bij de gemeente Amsterdam opgevraagde gegevens inzake aanbestedingen. De uitvoerend aannemer is, volgende de gegevens van de gemeente Amsterdam, EVVM geworden, die ook lager inschreef dan de aannemer waaraan het werk in het vooroverleg was gegund, te weten HWZ. De laagste inschrijver noteerde een prijs die fl 285 000,-, ofwel ruim 10 procent, lager was dan de prijs die in het vooroverleg tot stand was gekomen.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid wijst er nadrukkelijk op dat de benadeling ter hoogte van het gemiddeld ophoogpercentage in de onderzochte gevallen niet geëffectueerd is: de aanbestedingen zijn namelijk niet aan deelnemers van het kartel gegund, maar juist aan diegenen die buiten het kartel om zijn gegaan. In die zin ware het voor deze 211 aanbestedingen beter te spreken over een *poging* tot benadeling.

Overigens wordt opgemerkt dat het begrip «poging» een betekenis heeft in het strafrecht. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid plaatst het begrip ook in de context van het strafrecht en wel zodanig dat aannemers door deelname aan het systeem van vooroverleg «het voor lief nemen» dat er een kans bestaat dat de opdrachtgever door hun handelen wordt benadeeld. In die zin kan worden gesproken van «voorwaardelijk opzet» ten aanzien van de benadeling.³ Wederom een strafrechtelijke term die in dit verband de precieze betekenis heeft dat aannemers «*willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaarden*» dat de opdrachtgever wordt benadeeld. Het gaat er in het strafrecht in deze dus *niet om dat de aannemers bewust gericht* waren op de benadeling van de opdrachtgever. In paragraaf 2.4.3 is reeds gebleken dat een dergelijke bewustheid bij sommigen – zeker bij diegenen die vergroeid zijn met het systeem – is verdrongen en dat men de rationalisatie hanteert dat de opdrachtgever niet wordt benadeeld omdat men onder diens raming inschrijft.

Voorts wijst de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid erop dat niet zonder meer gezegd kan worden dat deelnemers aan het kartel altijd bereid zouden zijn geweest de klus ook te klaren voor het bedrag waarvoor de laagste inschrijver heeft ingeschreven; zij kunnen en zullen betogen dat zij het werk niet voor de laagste inschrijfsom zouden kunnen of willen klaren. Maar dat is dan ook irrelevant. De laagste inschrijver kan vanuit zijn gezichtspunt bezien echter goede redenen hebben om zo laag in te schrijven, bijvoorbeeld:

- het betreft een nieuwkomer in de markt die zich nog moet en wil bewijzen. Een dergelijke marktspeler dient via openbare aanbestedingen zijn plaats in de markt te verwerven teneinde ook voor uitnodigingen bij onderhandse aanbestedingen in aanmerking te komen. Een dergelijke positie op de markt kan aanleiding geven om

³ Een benadeling die onder meer plaatsvindt in de vorm van het plegen van valsheid in geschrifte ex artikel 225 Wetboek van Strafrecht als het bijvoorbeeld gaat om het opmaken van valse facturen. Of, indien we het meer op de systematiek richten, benadeling die plaatsvindt via het delict oplichting ex artikel 326 Wetboek van Strafrecht. De systematiek heeft immers de karakteristiek van een «samenweefsel van verdichtels en listige kunstgrepen» zoals is bedoeld in dat artikel.

- met geringe opslagen voor AKWR genoeg te nemen of zelfs onder de kostprijs in te schrijven;
- het betreft een marktpartij die om werk voor zijn personeel en materieel verlegen zit. Bij een geringe orderportefeuille kan er aanleiding bestaan om laag, mogelijk zelfs onder de kostprijs in te schrijven;
- het betreft een marktpartij die de risico's van een werk laag en mogelijk zelfs te laag inschat. Daardoor schrijft hij (te) laag in;
- het betreft een marktpartij die inschat dat er op het aan te besteden werk veel meerwerk zal volgen, bijvoorbeeld vanwege een slecht bestek. Het komt voor dat een dergelijke marktpartij het werk tegen of zelfs onder de kostprijs aanneemt omdat hij verwacht het via het meerwerk goed te maken;
- het betreft een marktpartij die in een bepaalde periode zijn algemene kosten reeds gedekt heeft. Daardoor ontstaat ruimte om met een geringe opslag AKWR rekening te houden;
- het betreft een marktpartij die via het aan te nemen werk efficiencyvoordelen en/of rabatkortingen kan behalen danwel in combinatie met andere werken synergievoordelen kan realiseren. Door dit alles is hij in staat lager in te schrijven dan het kartel;
- het betreft een marktpartij die het werk om prestigere redenen of marketingtechnische redenen graag wil uitvoeren en daarom met een geringe marge genoeg neemt.

Kortom, er zijn allerhande redenen waarom partijen laag inschrijven. Redenen die inherent zijn aan het functioneren van een markt en aan marktwerking. Dit is juist hetgeen door het kartel wordt verstoord, teneinde een hogere marge te behalen.

Beantwoording vraag 1

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is van mening dat het ophoogpercentage van 8,8% met betrekking tot de onderzochte 211 mislukte openbare aanbestedingen een voldoende harde indicatie geeft voor het *gemiddelde* ophoogpercentage ten aanzien van deze aanbestedingen. Dit percentage geeft inzicht in de omvang van de poging tot benadeling van de opdrachtgevers.

2. Is het percentage van 8,8% toepasbaar op alle openbare aanbestedingen waarbij kartelafspraken worden gemaakt?

Deze vraag kan niet zonder meer ontkennend of bevestigend worden beantwoord. Er dreigt immers een paradox, namelijk dat het ophoogpercentage dat volgt uit *mislukte* openbare aanbestedingen wordt toegepast op de *geslaagde* openbare aanbestedingen.

Ondanks de geschetste paradox acht de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid het ophoogpercentage van 8,8% een belangrijk referentiepunt voor de prijsopdrijving die heeft plaatsgevonden bij andere openbare aanbestedingen dan de 211 onderzochte mislukte openbare aanbestedingen. Het aantal van 211 mislukte openbare aanbestedingen op een totaal van 2 218 openbare aanbestedingen acht de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid representatief genoeg om dit te kunnen stellen. Hoewel de omvang van de onderzochte populatie – statistisch bezien – kwantitatief voor anderen wellicht te weinig «houvast en zekerheid» biedt, meent de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid deze stelling te kunnen handhaven op basis van de kwaliteit van

het onderzoeksmateriaal. De aantekeningen in de schaduwadministratie ten aanzien van de niet verder onderzochte openbare aanbestedingen, geven voldoende indicaties dat er ook in die gevallen van benadeling van de opdrachtgever sprake is omdat er onvoldoende marktwerking is. Enkele voorbeelden zijn in het navolgend kader weergegeven.

Voorbeelden

Koop 1e/Uitkering aan 22 aannemers f 10 000,- p.k. eind 1997.

Dit betreft een werk met een aanneemsom van fl 1 087 000,-. Kennelijk keert Koop Tjuchem aan 22 aannemers een bedrag van fl 10 000,- uit.

Koop 1e/Koop keert uit aan 21 aannemers f 5 000,- p.k.

Nu betreft het een werk met een aanneemsom van fl 496 000,- en bedraagt de uitkering 21 maal fl 5 000,-.

Voorvergadering aanwezig: BNW, Beentjes, Dekker, Dubbers bouw, Galjaard, Ippel, Koop, vd Made, Middelkoop, Noordenne, Osseweijer, Structon, VBK, Verstoep, Vobi, Zeiderveld, v. Dijk, vd Horst. Wij keren 138 000/kop uit. (totaal 2 208 000)

*Beentjes strepen tegen Java Eiland, 2*70 000*

Dubbers is failliet 138 000

Vobi 4 000, 7 500, 5 535 – – 17 035 resteert 120 665

Hier betreft het een aanbesteding van het GVB te Amsterdam. De aanneemsom bedraagt fl 12 180 000,-. De uitkering bedraagt fl 138 000,- per kop en fl 2 208 000,- in totaal. De beschrijving laat eveneens zien op welke wijze met een aantal aannemers wordt «gestreept».

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ziet het ophoogpercentage van 8,8% echter wel als het maximale *gemiddelde* percentage dat voor de berekening van de prijsopdrijving ten aanzien van de hier bedoelde openbare aanbestedingen mag worden gehanteerd. Dit heeft te maken met de geschetste paradox. Nu er niemand «buitenom» is gegaan, is er geen laagste inschrijver van buiten het kartel en dus geen referentiepunt voor de berekening van de benadeling; daardoor is het ophoogpercentage niet exact te bepalen. Het feit dat er niemand buitenom is gegaan geeft voeding aan de stelling dat er geen excessieve ophoging, de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid vat dit in dit kader op als hoger dan het eerder berekende ophoogpercentage van 8,8%, heeft plaatsgevonden. Met andere woorden: ondanks het vooroverleg, dat mede tot doel heeft risico-inperking en prijsstabilisatie, hebben de kartel-deelnemers grosso modo kennelijk scherp ingeschreven. Vandaar dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid voor de geslaagde openbare aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden het *gemiddelde* percentage van 8,8% als een maximum ziet. Dat laat dus onverlet dat bij een individuele beoordeling van een project een lager, maar ook een hoger ophoogpercentage kan blijken.

Referentiepunt en paradox

Zojuist is de paradox geduid die ontstaat doordat de mislukte openbare aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden worden gebruikt als referentiepunt voor de geslaagde openbare aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden.

Critici zullen mogelijk de nadruk leggen op dit element in de door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid gekozen benadering.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid hecht er dan ook zeer aan te wijzen op het feit dat een eventuele discussie over een percentage of het exacte bedrag van de benadeling niet mag leiden tot het verleggen van de aandacht ten aanzien van het probleem waarvan in de bouwnijverheid sprake is.

Het primaire probleem ziet immers op de mededingingsbeperking, het systeem van marktverdeling. Prijsopdrijving is daarvan een gevolg, niet de oorzaak. De structuurkenmerken die de voedingsbodem voor de onregelmatigheden vormen zijn de oorzaak. Daarop dienen de aandacht en inspanningen primair gericht te zijn. Niet op het aantonen van de exacte juistheid van een berekening daar waar het afgeven van indicaties, conform de opdracht aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid volstaat.

Het is niet erg waarschijnlijk dat er in de hier bedoelde gevallen in het geheel geen ophoging heeft plaatsgevonden. Het vooroverleg had immers mede tot doel prijsstabilisatie. Voorts heeft het vooroverleg alleen plaats in die gevallen waarin de kartel-deelnemers de kans groot achten dat het vooroverleg zal slagen en men de markt kan dicht timmeren. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer men alle gegadigden die het werk in potentie kunnen maken in het vooroverleg kan betrekken. Die gegadigden zijn meestal gevestigd in de regio waarin het werk moet worden uitgevoerd, zodat de aannemers elkander relatief gemakkelijk weten te vinden. Daarnaast acht de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid het onwaarschijnlijk dat men voor de hier bedoelde aanbestedingen een «circus» in stand zal houden (van vooroverleg, leidend tot vastleggingen in schaduwadministraties die op geheime locaties worden bewaard et cetera) zonder dat een en ander tot voordeel strekt. Want dat dit laatste het geval zou zijn geweest kan geenszins worden afgeleid uit het onderzoeksmateriaal van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

Tot slot wordt opgemerkt dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid concludeert dat bij openbare aanbestedingen *zonder* vooroverleg – zojuist spraken we over de openbare aanbestedingen *met* vooroverleg – de markt wordt geacht zelfstandig het werk te doen, ergo: in dat geval komt een marktprijs tot stand in vrije concurrentie en is van prijsopdrijving geen sprake.

Beantwoording vraag 2

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid maakt een onderscheid in de volgende categorieën openbare aanbestedingen met de daarbij behorende ophoogpercentages:

1. Mislukte openbare aanbestedingen met vooroverleg: hier is sprake van een *poging tot benadeling* van opdrachtgevers, de omvang daarvan bedraagt gemiddeld 8,8% van de aanneemsom.
2. Geslaagde openbare aanbestedingen met vooroverleg: hier is sprake van *benadeling* van de opdrachtgevers, de omvang daarvan is niet exact te bepalen maar bedraagt *gemiddeld* vermoedelijk *maximaal* 8,8%. Dat laat dus onverlet dat bij een individuele beoordeling van een project een lager, maar ook een hoger ophoogpercentage kan blijken.
3. Openbare aanbestedingen zonder vooroverleg: hier is *geen benadeling* van de opdrachtgever.

In de onder 1 en 2 genoemde situaties is de (poging tot) benadeling het gevolg van de beperking van de marktwerking door het gepleegde vooroverleg.

Voorts zijn de volgende conclusies met betrekking tot het aspect rekenvergoedingen van belang:

1. Het bedrag dat het equivalent is van het ophoogpercentage van 8,8% wordt onder de aan de aanbesteding deelnemende partijen verdeeld.
2. Geconstateerd wordt dat het percentage van 8,8% ruimschoots hoger is dan het percentage dat in het verleden, toen horizontale rekenvergoedingen nog waren toegestaan, werd gehanteerd voor de berekening van de onderling te compenseren vergoedingen.
3. Indien we ervan uit zouden gaan dat toentertijd een percentage van 2% werd gehanteerd, kan het verschil tussen het ophoogpercentage van 8,8% en die 2% worden gezien als een indicator voor het prijsopdrijvend effect van het systeem dat losstaat van de rekenvergoedingen.
4. Ofwel: de redenering terzijde van de bouwnijverheid dat het systeem van vooroverleg noodzakelijk is omdat de horizontale rekenvergoedingen verboden zijn loopt mank. Het systeem dient primair tot marktverdeling en heeft als consequentie prijsopdrijving.

3. Kan het percentage van 8,8% ook gelden als indicator voor het ophoogpercentage bij onderhandse aanbestedingen waarbij kartelafspraken worden gemaakt?

Eerder constateerden we dat het vooroverleg bij onderhandse aanbestedingen in 7 gevallen niet succesvol is geweest. In die gevallen bedroeg het ophoogpercentage gemiddeld 23,6%, hetgeen wil zeggen dat de kartelprijs in die gevallen gemiddeld 23,6% boven de inschrijfprijs van de laagste inschrijver lag. Dit percentage is als volgt tot stand gekomen.

Aaneemsom (fl)	Kartel-aaneemsom (fl)	Ophoging (fl)	Ophoogpercentage
74 000	77 500	3 500	4,7%
588 722	644 000	55 278	9,4%
371 000	412 000	41 000	11,1%
642 000	781 000	139 000	21,7%
104 350	134 500	30 150	28,9%
426 111	576 111	150 000	35,2%
65 800	184 000	118 200	179,6%
2 271 983	2 809 111	537 128	23,6%

Overigens zou het ophoogpercentage geschoond voor de laatste aanbesteding (waarbij een excessieve ophoging heeft plaatsgevonden) 19,0% bedragen.

Het aantal van 7 mislukte onderhandse aanbestedingen is echter te gering om een representatieve uitspraak te doen over het ophoogpercentage. Wel durven we de stelling aan dat er in geval van onderhandse aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden van prijsopdrijving sprake is. Dit juist mede gegeven het feit dat het aantal mislukte onderhandse aanbestedingen zo gering is en eenieder binnen het kartel dus kennelijk tevreden is over de uitkomsten van de aanbestedingen en het

aantal daarbij op te bouwen claimrechten. Daardoor wordt de neiging om competitief in te schrijven onderdrukt en gaat men niet buitenom.

Voorbeelden

Aanwezig: 15 aannemers. 14 uitgen. Op de verg./Hoorstra niet. Van Gelder werk maken voor f 781 000,- = afspr. 12 500,- eind '96 = MISLUKT-. Hoorstra schrijft lager in f 642 000,-
Het betreft hier een werk dat is aanbesteed door de gemeente Gieten. In het vooroverleg was blijkbaar bepaald dat Van Gelder het werk zou gaan maken voor een aanneemsom van fl 781 000,-. Door de «buitennummer», in casu aannemer Hoorstra die niet op het vooroverleg aanwezig was, is blijkbaar uiteindelijk het werk aangenomen voor fl. 642 000. Al met al een besparing op de aanneemsom voor de gemeente van fl. 139 000,-, ofwel ruim 21 procent.

Koop/BNGW-onderlinge afspraken. Elzinga buitom, niet op vergadering. -zo erin! Elzinga schrijft voor 104 350,-/Koop voor 134 500,- BNGW voor 138 000,-
Het betreft hier een werk dat is aanbesteed door Rail Infra Beheer. In het vooroverleg was blijkbaar bepaald dat Koop Tjuchem het werk zou gaan maken voor een aanneemsom van fl 134 500,-. Door de «buitennummer» aannemer Elzinga, die niet op het vooroverleg aanwezig was, is het werk uiteindelijk aangenomen voor fl. 104 350,-. Al met al een besparing op de aanneemsom voor Rail Infra Beheer van fl. 30 150,-, ofwel bijna 29 procent.

Aanwezig 5X : Seignette/Polderman/Koop/Ooms Niet op vergadering De Bie, Velsbroek. Afspr. OH Staffel. Polderman en Seignette voor zelfde cijfer willen het alle twee maken- MISLUKT- 1e De Bie (buitenom) – niet gemeld 2e Polderman 184 000,- en Seignette 3e Koop 4e Ooms

Uit de gegevens uit de Schaduwadministratie van Koop Tjuchem blijkt dat dit werk voor de onderhandse mislukte aanbestedingen het hoogste ophoog percentage heeft, namelijk bijna 180%. Het betreft hier een werk dat is aanbesteed door de gemeente Amsterdam, stadsdeel Geuzenveld Slotermeer. Bij de aanbesteding waren blijkbaar 5 aannemers aanwezig, te weten Seignette, Koop Tjuchem, Polderman, Ooms en De Bie, hetgeen ook bevestigd wordt uit het proces-verbaal dat is ontvangen van de gemeente Amsterdam. Vier van deze aannemers waren blijkbaar aanwezig op het vooroverleg. In het vooroverleg was blijkbaar afgesproken dat Polderman het werk zou uitvoeren voor fl 184 000,-. Verder kan uit de afspraak worden afgeleid dat er in het vooroverleg ook afspraken zijn gemaakt over wie als 2e, 3e en 4e mag inschrijven. «Buitennummer» De Bie schreef echter lager in, namelijk voor fl 65 800,-. Een en ander leverde de gemeente Amsterdam in dit geval een besparing op fl 118 200,-, ofwel bijna 180 procent.

De commissie acht het echter niet mogelijk het ophoogpercentage voor wat betreft de onderhandse aanbestedingen exact te duiden. Wel wordt gewezen op het feit dat de onderhandse markt als lucratiever wordt beschouwd en het feit dat de kans van slagen van vooroverleg juist op deze markt het grootst is. Voorts wordt gewezen op de hierna te bespreken literatuur en studies die uitwijzen dat de benadeling casu quo schade ten gevolge van kartelvorming meer dan eens uitkomt boven het door ons genoemde referentiepunt van 8,8%. Voorts wordt nadrukkelijk verwezen naar de notitie inzake het «Marktgedrag bij aanbesteding van openbare WAC-werken» zoals besproken in paragraaf 3.5.3. Daarin wordt expliciet gesproken over een kostprijsverhoging (inclusief contributies) van 15% als het gaat om onderhandse aanbestedingen.

Vorenstaande laat onverlet dat er onderhandse aanbestedingen kunnen voorkomen waarbij niet wordt opgehoogd. Eerder werd al gewezen op de 7 onderhandse aanbestedingen waarbij vooroverleg had plaatsgevonden, maar waarbij het kartel niet als winnaar uit de bus is gekomen.

Daarnaast kan het voorkomen dat een partij voor een onderhandse aanbesteding wordt uitgenodigd die niet aan het vooroverleg wil deelnemen. Het kartel kan dan de neiging vertonen een dergelijke partij uit de markt te willen drukken en zal daarom laag inschrijven. Voorts kan het voorkomen dat niet alle genodigden bekend zijn. Vooroverleg – zo dat in die gevallen al plaats heeft – zal dan niet tot een heel hoge inschrijfsom leiden. Het risico is dan immers te groot dat de onbekende partij lager inschrijft.

Beantwoording vraag 3

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid acht het niet mogelijk de benadeling bij onderhandse aanbestedingen *exact* te duiden. Alom wordt de onderhandse markt echter als lucratiever dan de markt van openbare aanbestedingen gezien. Temeer daar de kans op een succesvol vooroverleg groot is. Doordat het vooroverleg in de onderhandse markt veelvuldig voorkomt is het zeer aannemelijk dat er sprake is van structureel marktbederf waardoor de natuurlijke prikkel ontbreekt om positieve prijsconcurrentie te bedrijven. Dit heeft te hoge prijzen en dus benadeling van opdrachtgevers tot gevolg.

4. Welke indicatie geven de claimrechten voor de omvang van de ophoging annex prijsopdrijving?

In paragraaf 3.1.2 zijn we ingegaan op het vooroverleg en in paragraaf 3.1.3 op de inschrijfcijfers, kost- en marktprijzen. Aldaar werd aangegeven dat in het vooroverleg iedere aannemer zijn inschrijfcijfer in het vooroverleg vaststelt – het blankcijfer – en dat vervolgens gezamenlijk wordt bepaald voor welke prijs degene met het laagste blankcijfer tijdens de aanbesteding mag inschrijven. Het verschil tussen het laagste blankcijfer en de uiteindelijke inschrijfprijs betreft de ophoging en geeft het aantal claimrechten weer. In een cijfervoorbeeld werkt dit als volgt uit.

Cijfervoorbeeld (1)

Bij een openbare aanbesteding weten vijf partijen (A, B, C, D en E) van elkaar dat ze in de markt zijn. Zij besluiten een vooroverleg te organiseren. De partijen blanken tijdens het vooroverleg waarbij partij D als laagste naar voren komt. Zijn blankcijfer is 800. Gezamenlijk besluit men dat D voor 1 000 inschrijft en dat eenieder zijn blankcijfer met 200 ophoogt. Dit getal is ook gelijk aan het aantal onderling te verdelen claimrechten. De kartel-deelnemers spreken af dat de partijen die het werk niet krijgen ieder een kwart – ofwel 50 – van de claimrechten krijgen.

Ofwel:	Inschrijfcijfer partij D tijdens aanbesteding	1 000
	Laagste blankcijfer	800
		<hr/>
	Te verdelen claimrechten	200

Het blankcijfer – in het voorbeeld een bedrag van 800 – betreft normaliter een bedrag waarvoor het werk niet gemaakt zal kunnen worden. Binnen de beschreven systematiek betreft het blankcijfer immers een lager bedrag dan de kostprijs plus toeslagen voor algemene kosten, winst en risico. Dit komt omdat deze kostprijs in het vooroverleg wordt verlaagd met de door de deelnemers in te zetten claimrechten. Des te meer er wordt ingezet, des te lager het blankcijfer.

De te verdelen claimrechten in het voorbeeld betreffen de claimrechten die met betrekking tot deze aanbesteding kunnen worden verdeeld. De partijen A, B, C en E krijgen ieder 50 aan claimrechten, in totaal 200. Het laatste bedrag behoeft echter niet gelijk te zijn aan de benadeling van de opdrachtgever. Dit kan worden duidelijk gemaakt als we de gegevens van het voorbeeld als volgt aanvullen en het aantal partijen uitbreiden naar 7 doordat partij F en G er ook bijkomen. Partij F zal lager inschrijven dan D en krijgt het werk.

Cijfervoorbeeld (2)

Partij F doet ook mee aan de openbare aanbesteding en schrijft in voor 920. Partij G schrijft in voor 970. Partij D is met 1 000 de derde inschrijver.

Partij F krijgt het werk en voert dat dus uit tegen een prijs van 920.

In het voorbeeld is het verschil tussen de inschrijfprijs van F en D een bedrag van 80. Dit bedrag ziet de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid dan ook als het bedrag van de benadeling. En dus niet het bedrag van de claimrechten ad 200.

Het laatstgenoemde bedrag kan in uitzonderingsgevallen wel als het bedrag van de benadeling worden gedeut. Namelijk in die situaties waarin partijen het er tijdens een vooroverleg snel en zonder te blanken over eens zijn dat een bepaalde partij – laten we voor het gemak hiervoor wederom partij D nemen – het werk mag uitvoeren. Men besluit vervolgens om een bedrag van laten we zeggen 300 bovenop de kostprijs plus AKWR van partij D te zetten en dit bedrag door 5 te delen. In een dergelijke situatie kan het bedrag van 300 dat als claimrechten de (schaduw)boeken ingaat wel als ijkpunt voor de benadeling worden genomen. Er is immers sprake van een doelbewuste ophoging van een reële marktprijs. Maar zoals gezegd: een dergelijke handelwijze lijkt slechts bij uitzondering voor te komen.

Ter afsluiting van het punt van de claimrechten past nog de behandeling van een tweetal onderwerpen: de incasso van claimrechten via verrekeningen en de hoogte van de claimrechten in relatie tot de onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk en strafrechtelijk terrein.

Het vorenstaande voorbeeld maakt duidelijk dat de reële waarde van de claimrechten ter hoogte van 200 slechts 80 bedraagt. Met andere woorden indien de claimrechten ad 200 in de geldstaffel worden verwerkt en partij D moet deze met de andere partijen daadwerkelijk verrekenen, dan heeft dat tot gevolg dat er wel degelijk 200 verrekend moet worden. Indien er ten aanzien van deze verrekening een nota moet worden opgemaakt zal daarop het bedrag ter hoogte van 200 verschijnen. Een en ander kan ook verklaren waarom partijen de onderlinge schulden en vorderingen zoveel mogelijk wilden «strepen». Echt betalen is namelijk veel duurder: 200 aan kosten tegenover 80 aan extra opbrengsten (het bedrag van de benadeling)! Ergo: de partij die zijn vorderingen weet te verzilveren in echte guldens of euro's is spekkoper. Hij houdt er dan meer aan over (namelijk 200) dan door een verzilvering via het vooroverleg (daar is de 200 immers – althans in het voorbeeld – 80 waard!).

De hoogte van de claimrechten spelen in een ander verband wel een rol, namelijk bij het bepalen van de omvang van de onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk gebied. In het voorbeeld in het kader vertegenwoordigen de claimrechten (de «schuld» van partij D aan de andere partijen) een waarde van 200. Dit is dan ook gelijk aan de omvang van de mededingingsrechtelijke onregelmatigheden. Indien partij D bij een volgende aanbesteding een «vordering» op de andere partijen verkrijgt van eveneens 200, dan is dit een nieuwe mededingingsrechtelijke onregelmatigheid met een omvang van 200.

In totaliteit is er derhalve sprake van mededingingsrechtelijke onregelmatigheden ten bedrage van $(200 + 200) = 400$. Het is van belang dit op te merken. Tijdens de openbare verhoren is er vanuit de bouwnijverheid immers op gewezen dat een en ander nauwelijks omvang had omdat men alles tegen elkaar weg probeerde te strepen. Een dergelijke handelwijze zou met bovenstaande cijfers ertoe leiden dat er sprake zou zijn van onregelmatigheden ten bedrage van $(200 - 200) = 0$. En als de omvang van het saldo nihil is, is er in de beleving van velen geen sprake van fraude. Vanuit mededingingsrechtelijke optiek is dat echter onjuist. Strafrechtelijk gezien geldt naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid een soortgelijke redenering. De hoogte en totaliteit van de valselijk opgemaakte facturen zegt niets over de omvang van de onregelmatigheden. Op de facturen staan immers saldobedragen. Deze zeggen niets over de omvang van de onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk terrein zoals zo-even reeds bleek, maar zeggen ook niets over de totale benadeling.

Beantwoording vraag 4

1. De claimrechten zeggen op zichzelf weinig tot niets over de hoogte van de benadeling van de opdrachtgever. Dit komt door het feit dat de claimrechten bovenop de blankprijs worden gezet, zijnde een prijs die veelal onder de kostprijs ligt.
2. In uitzonderlijke situaties, namelijk die waarin partijen doelbewust excessief ophogen, kan het bedrag aan claimrechten wel iets zeggen over de benadeling.
3. Kortom: het bedrag aan claimrechten staat los van het ophoogpercentage.
4. In het gehanteerde systeem is het voor partijen «voordeliger» indien zij hun claimrechten ofwel hun vorderingen in echt geld – via fictieve nota's – weten te incasseren. Daar leveren zij «het volle pond op» hetgeen in het vooroverleg nog maar moet worden afgewacht.
5. De claimrechten zeggen wel iets over de omvang van de mededingingsrechtelijke onregelmatigheden. Om de omvang daarvan vast te stellen moeten alle claimrechten worden opgeteld. Het gaat derhalve om de absolute bedragen en niet om de saldi.
6. De saldi geven eveneens geen inzicht in de omvang van de strafrechtelijke onregelmatigheden indien deze via valselijk opgemaakte facturen worden verrekend. Juist omdat het saldi betreft waarin vorderingen en schulden zijn «gestreept» wordt geen inzicht gegeven in de omvang van het nadeel in strafrechtelijke termen.

5. Welke argumenten kunnen nog meer een belangrijke rol spelen bij het vraagstuk over de benadeling?

Vanuit de bouwnijverheid zal wellicht kritiek komen op de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid met betrekking tot de ophoogpercentages en de benadeling. En wellicht ook over de hoogte van het referentiepunt, zijnde de 8,8%, dat is genoemd in relatie tot 211 mislukte openbare aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden. Men heeft tijdens de openbare verhoren en anderszins voortdurend betoogd dat van benadeling van de opdrachtgever geen sprake is. Daarbij werd onder meer verwezen naar de rendementen, die slechts 2% van de omzet zouden bedragen. Wij komen over de rendementen in paragraaf 4.3 nog uitgebreid te spreken.

Op deze plaats zullen wij vanuit diverse perspectieven nader ingaan op het vraagstuk van de ophogingen en de daaruit volgende benadeling. Met name zal worden gekeken naar enige literatuur over mededingingsbeperking door kartelvorming, de SPO-beschikking en naar een economische benadering van het kartelvraagstuk.⁴ Het vraagstuk van de benadeling wordt vaak «verticaal» bezien: vanuit de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Aan het slot van deze paragraaf zal kort worden ingegaan op de «horizontale» dimensie van het benadelingsvraagstuk. Daarbij gaat het om de relaties tussen de ondernemingen binnen de bouwnijverheid onderling.

Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1986

Uit de bespreking van het verslag van de Algemene Rekenkamer over 1986 in de Tweede Kamer blijkt het navolgende:⁵

«De Rekenkamer vraagt zich af of de handelwijze van de Directie Gebouwen, Werken en Terreinen (DGWT) om zoveel mogelijk werk onderhands aan te besteden, financiële gevolgen voor het Rijk heeft. In 1984 heeft de Rekenkamer bij Rijkswaterstaat van 367 aanbestedingen met een aanneemsom van meer dan f 100 000 de werkelijke aanneemsom vergeleken met de geraamde. Uit de vergelijking bleek dat de openbare aanbestedingen ten opzichte van het geraamde bedrag gemiddeld 10% goedkoper uitvielen dan onderhandse aanbestedingen of gunningen uit de hand. Een zelfde vergelijking kan voor de aanbestedingen van de DGWT niet gemaakt worden, omdat de DGWT nagenoeg geen werken openbaar aanbesteedt. Wel heeft de Rekenkamer ongeveer 340 onderhandse aanbestedingen in 1984, met een aanneemsom van meer dan f 250 000, geanalyseerd. Gemiddeld werden vier tot vijf aannemers uitgenodigd om in te schrijven. Het aannemingsbedrag lag gemiddeld 0%-5% onder het door DGWT geraamde bedrag. Naarmate het aantal uitgenodigde inschrijvers toenam, daalde de laagste aanneemsom. Als er drie inschrijvers waren, lag deze som gemiddeld 5%-10% boven de raming, als er zeven à acht waren lag de som gemiddeld 5%-10% onder de raming. Doordat de kring van uitgenodigde aannemers in het algemeen beperkt is, worden de mogelijkheden tot fraude vergroot.»

⁴ Overigens is de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid een deel van de literatuur aangereikt door de NMa, waarvoor de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid deze dienst zeer erkentelijk is. Voorts wordt gewezen op de volgende – meer algemene – literatuur over kartelvorming: I. Ayres, *How cartels punish: a structural theory of self-enforcing collusion*, Columbia Law Review, vol. 87, p. 295–323 en I. Ayres en J. Braithwaite, *Responsive Regulation*, Oxford University Press, 1992.

⁵ TK 1986–1987, 19 905, nrs. 1–2.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wijst derhalve uit: (1) dat onderhands aanbesteden duurder voor de opdrachtgever is en daarmee vermoedelijk ook lucratiever voor de opdrachtnemer; (2) en dat op basis van een analyse van het aantal inschrijvers, de aanneemsommen en de ramingen geconcludeerd kan worden dat des te minder inschrijvers er zijn des te hoger de prijs is; (3) hetgeen – aldus de Algemene Rekenkamer – duidt op fraude, vermoedelijk in de vorm van het regelen van het werk in een verboden vooroverleg.

Koreans onderzoek

Een tweetal Koreaanse onderzoekers, Lee en Hahn, heeft recentelijk (2001) een studie verricht naar de kartelvorming in de Koreaanse bouwnijverheid.⁶ Het onderzoek naar 470 overheidscontracten over de periode januari 1995 tot en met juni 1998 laat zien dat de benadeling van de opdrachtgever uitkomt op een gemiddelde van 15,5%. De studie laat voorts zien dat aannemers de markt zodanig verdelen dat zij met name rond hun thuisbasis kunnen opereren.

Amerikaans onderzoek

In Amerika is eveneens recentelijk een onderzoek uitgevoerd naar de nadelige kartelvorming in de wegenbouw.⁷ Het onderzoek is gericht op werken uitgevoerd in een drietal staten (Minnesota, Noord- en Zuid-Dakota).

De onderzoekers leggen echter eerst aan de hand van een simpel voorbeeld de werking van een collusie (kartel) tussen twee partijen uit. Zij gaan uit van een drietal partijen in een markt: A, B en C. Voorts gaan zij uit van de fictie dat de enige kosten voor deze partijen betrekking hebben op de transportkosten van materiaal naar een werk. De kosten bedragen \$ 100 000 per mijl afstand van de werkplaats. Voor een bepaald werk dat wordt aanbesteed geeft dat het volgende beeld:

Partij	Afstand tot het werk	Kosten
A	10 mijl	\$ 1.0 miljoen
B	12 mijl	\$ 1.2 miljoen
C	13 mijl	\$ 1.3 miljoen

Bij een vrije marktwerking zal partij A vermoedelijk inschrijven voor \$ 1,19 miljoen, althans onder de kostprijs van partij B ten bedrage van \$ 1,2 miljoen. Partij C is niet competitief ten aanzien van dit werk.

Indien partij A en B een kartel vormen is het mogelijk de inschrijfprijs van partij A te verhogen naar \$ 1,29 miljoen, althans onder de kostprijs van partij C ten bedrage van \$ 1,3 miljoen. Overigens zal partij B uiteraard in moeten schrijven voor een prijs die hoger is dan die van partij A. Partij B zal daartoe gaarne bereid zijn, immers doordat partij A en B een kartel vormen is partij A in staat de inschrijfsom te verhogen met \$ 0,1 miljoen. Indien de helft van dit bedrag aan partij B wordt gegund is deze ook tevreden. Hij realiseert een resultaat zonder iets te doen en kan zijn aandacht richten op die werken waarbij hij de gunstigste kostenstructuur heeft en dus het meest competitief kan zijn.

Bij een tweede aan te besteden werk ziet het plaatje er als volgt uit:

Partij	Afstand tot het werk	Kosten
A	10 mijl	\$ 1.0 miljoen
B	13 mijl	\$ 1.3 miljoen
C	12 mijl	\$ 1.2 miljoen

⁶ I.K. Lee en K. Hahn, *Bid-rigging in auctions for Korean public-works contracts and potential damage*, Review of Industrial Organization, nummer 21, 2002, p. 73–88, Kluwer Academic Publishers.

⁷ P. Bajari en G. Summers, *Detecting collusion in procurement auctions*, Antitrust Law Journal, nummer 70, 2002, p. 143–170.

In dit geval dienen de samenspannende partijen A en B voor maximaal \$ 1,19 miljoen in te schrijven om onder de bieding van partij C te kunnen blijven, hetgeen tot gevolg heeft dat partij A wederom de laagste inschrijving zal doen.

Wat maakt het aan twee werken gerelateerde voorbeeld nu duidelijk? Het voorbeeld zegt iets over de beperking van marktwerking door kartelvorming en zegt voorts iets over de prijsopdrijving. Bij het eerste werk schrijft partij A onder de prijs van partij C in en wel voor \$ 1,29 miljoen. Omdat partij B aan het kartel deelneemt zal deze niet onder de genoemde prijs inschrijven; dit had – gezien zijn kostprijs ad \$ 1,2 miljoen echter wel gekund. Door kartelvorming is aldus een adequate marktwerking voorkomen.

Het aspect prijsopdrijving komt eveneens goed tot uitdrukking. Bij beide werken zijn drie partijen betrokken en bij beide werken zijn de drie kostprijzen gelijk. Het verschil zit hem in de wisseling van kostprijzen tussen partij B en C. Omdat partij C niet aan het kartel deelneemt is deze bij het tweede werk een ware concurrent. De samenspannende partijen, althans partij A, moet daarom lager inschrijven en wel onder de kostprijs van C. Concluderend kan worden gesteld dat bij eenzelfde kostenstructuur maar een andere verdeling daarvan over de betrokken partijen, de opdrachtgever bij het eerste werk \$ 0,1 miljoen meer heeft betaald hetgeen gelijk is aan de prijsopdrijving die door kartelvorming ontstaat.

Samenvattend ziet het er zo uit:

Partij	Kosten werk I	Competitieve bieding werk I	Bieding kartel A-B werk I	Kosten werk II	Competitieve bieding werk II	Bieding kartel A-B werk II
A	\$ 1,0 mil.	\$ 1,19 mil.	\$ 1,29 mil.	\$ 1,0 mil.	\$ 1,19 mil.	\$ 1,19 mil.
B	\$ 1,2 mil.	\$ 1,2 mil.	> \$ 1,29 mil.	\$ 1,3 mil.	\$ 1,3 mil.	\$ 1,3 mil.
C	\$ 1,3 mil.	\$ 1,3 mil.	\$ 1,3 mil.	\$ 1,2 mil.	\$ 1,2 mil.	\$ 1,2 mil.

Zoals gezegd hebben de onderzoekers de aanbestedingen van een drietal Amerikaanse staten onderzocht. De onderzoeksperiode betrof 1994–1998 en het onderzoeksobject waren de aanbestedingen – 495 in totaal met een totale aanbestedingssom van \$ 92,8 miljoen – in de wegenbouw. Het onderzoek laat zien dat de gemiddelde aanbestedingssom \$ 175 000 bedroeg. Het bedrag dat de inschrijvers onderling verdeelden bedroeg gemiddeld \$ 15 748, ofwel uitgedrukt in een percentage van de aanbestedingssom: 9,0%.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid constateert dat de Amerikaanse studie ten aanzien van 495 werken binnen de GWW-sector een ophoogpercentage laat zien dat nagenoeg gelijk is aan het door haar geconstateerde ophoogpercentage van 8,8% bij de 211 mislukte openbare aanbestedingen – eveneens in de GWW-sector – waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden.

Mehrerlös

In de literatuur wordt verwezen naar de wijze waarop in het Duitse *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* het zogeheten *Mehrerlös* wordt berekend.⁸ Letterlijk wordt het volgende aangegeven:

«De hoogte van de boete kan oplopen tot één miljoen Duitse mark. De totale boete kan nog stijgen, omdat in de praktijk drie keer het *Mehrerlös* van de afspraak als boete kan worden opgelegd. In het algemeen berekent het *Bundeskartellamt* als *Mehrerlös* het verschil tussen de nettoprijs van het object van de kartelafpraak en de door de afspraak verhoogde nettoprijs, vermenigvuldigd met de op de prijs afgezette hoeveelheid. Deze formule werkt echter niet bij de berekening van de meeropbrengst

⁸ G.W.A. van de Meent, *Overheidsaanbestedingen: de EG-rechtelijke context*, Bouwrecht Monografieën, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 1995, pp. 301–307 waarin wordt verwezen naar: J. von Czarnowski, H. Gutzler, V. Hoffmann, V. Strauch, *Erscheinungsbild, Aufklärung und Verhinderung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in der Bauwirtschaft*, Berlin, 1975.

ten gevolge van een opzetafpraak, omdat een bouwwerk meestal geen serieprodukt met een vaststaande marktprijs is. In de praktijk pakt het *Bundeskartellamt* daarom de berekening als volgt aan. Wanneer het bewijsmateriaal autonome calculaties van karteldeelne­mers bevat, dient de laagste calculatie als fictieve marktprijs. Het verschil tussen de in de voorvergadering vastgestelde nulprijs en deze fictieve marktprijs is dan het *Mehrerlös*. Wanneer enkel de hoogte van compensatiebetalingen kan worden vastgesteld, is het totaal ervan het *Mehrerlös*.»

De laatste zinnen maken duidelijk dat indien men niet tot een exacte berekening kan overgaan het bedrag van de onderlinge compensatie – in termen van de Nederlandse aannemers: de «pepernoten» – als meerop­brengst en dus als benadeling wordt gezien.

Federal Sentencing Guidelines Manual United States

In de «Scan van de Nederlandse bouwsector» wordt voor de berekening van het nadeel verwezen naar de *Federal Sentencing Guidelines* die in de Verenigde Staten worden gehanteerd.⁹ De Parlementaire Enquêtecom­missie heeft kennis genomen van een recente versie daarvan, namelijk die van 1 november 2002.

In de *Guidelines* wordt bij het berekenen van de op te leggen boete zowel rekening gehouden met de winst die door de karteldeelnemer wordt behaald alsook met het verlies dat deze veroorzaakt. De hoogte van de winst wordt gefixeerd op 10%, terwijl het verlies op minimaal 10% wordt ingeschat. Tezamen zorgt dat voor een boete van 20% van de omzet.

Federal Sentencing Guidelines

«It is estimated that the average gain from price-fixing is 10 percent of the selling price. The loss from price-fixing exceeds the gain because, among other things, injury is inflicted upon consumers who are unable or for other reasons do not buy the product at the higher prices. Because the loss from price-fixing exceeds the gain, subsection (d)(1) provides that 20 percent of the volume of affected commerce is to be used in lieu of the pecuniary loss (...). The purpose for specifying a percent of the volume of commerce is **to avoid the time and expense that would be required for the court to determine the actual gain or loss**. In cases in which the actual monopoly overcharge appears to be either substantially more or substantially less than 10 percent, this factor should be considered in setting the fine within the guideline fine range.»

«**The agreements among competitors** covered by this section are almost invariably covert conspiracies that are intended to, and serve no other purpose other than to, restrict output and raise prices, and **that are so plainly anticompetitive that they have been recognized as illegal per se**, i.e., without any inquiry in individual cases as to their actual competitive effect.»

«Tying the offense level to the scale or scope of the offense is important in order to ensure that the sanction is in fact punitive and that there is an incentive to desist from a violation once it has begun. The offense levels are not based directly on the damage caused or profit made by the defendant because damages are difficult and time consuming to establish. The volume of commerce is an acceptable and more readily measurable substitute.»

[NB: vetgedrukt door Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid]

⁹ *Scan van de Nederlandse Bouwsector*, Cap Analysis in opdracht van de NMa, 13 juni 2002.

De wijze van boeteberekening die zo-even is geschetst kan worden gekenmerkt als pragmatisch, afschrikwekkend en wellicht ook effectief. De

benadeling door het functioneren van een kartel wordt in feite voorhands aangenomen. Gemakshalve baseert men de boete op ervaringscijfers. Overigens wordt in de «Scan van de Nederlandse bouwsector» opgemerkt dat het percentage van 10 procent dat wordt geduid als de gemiddelde prijsverhoging als gevolg van kartelvorming, is gebaseerd op informatie die is verkregen uit een serie aanbestedingskartels in de wegenbouw die door de Amerikaanse autoriteiten in de jaren '80 zijn vervolgd. Voorts zou een en ander worden ondersteund door andere onderzoeken naar prijsverhogingen die het gevolg zijn van prijsafspraken.

SPO-beschikking

De SPO-beschikking gaat in op de vraag of de onderlinge afstemming tussen aannemers kan worden aangemerkt als mededingingsbeperkend.¹⁰ Het aspect van de benadeling van opdrachtgevers komt als zodanig niet nadrukkelijk aan de orde. Wel wordt ingegaan – en feitelijk is dat hetzelfde – op de vraag of er door de afstemming al dan niet sprake is van prijsopdrijving. Zulks is naar de mening van de Commissie van de Europese Gemeenschappen het geval.

SPO staat voor Samenwerkende Prijsregelende Organisaties. Artikel 3 van de SPO-statuten omschrijft het doel van de SPO: «het bevorderen en behartigen van een ordelijke mededinging, het tegengaan van niet behoorlijke gedragingen bij prijsaanbiedingen en het bevorderen van de totstandkoming van economisch verantwoorde prijzen». Met name in het laatste manifesteert zich impliciet het aspect prijsopdrijving. Daar komt bij dat er nooit één prijs valt te bepalen die als economisch verantwoord kan worden aangemerkt. Die prijs zal namelijk per aannemer verschillen. In de woorden van de Commissie: «een prijs die de ene onderneming in staat stelt haar kosten te dekken en een winstmarge te behalen is voor die onderneming een billijke prijs, terwijl dezelfde prijs voor een andere onderneming verliesgevend zou kunnen zijn omdat die onderneming hogere kosten heeft».

De SPO rechtvaardigde het door haar gehanteerde systeem door te verwijzen naar de hoge calculatiekosten die met de opstelling van een aanbidding gemoeid zijn. Ook daar maakt de Commissie korte metten mee: «de Commissie is evenwel van oordeel, dat in theorie twee manieren bestaan om de calculatiekosten terug te krijgen: ofwel betaalt de vrager apart voor de prijsaanbidding, ofwel neemt de aanbieder deze kosten op in de algemene kosten van zijn onderneming. De eerste mogelijkheid komt in beginsel niet in aanmerking voor zover volgens het burgerlijk recht geen contractuele betalingsverplichtingen ontstaan uit de uitnodiging tot het doen van een aanbod en uit het aanbod zelf. De tweede mogelijkheid is dan de geëigende manier, welke in de gehele Gemeenschap algemeen toepassing vindt, om de calculatiekosten terug te krijgen, op dezelfde wijze als dat gebeurt met reclamekosten en met kosten ter zake van de verhandeling van produkten, welke ook deel uitmaken van de algemene kosten».

In het naar aanleiding van de SPO-beschikking door het Gerecht in Eerste Aanleg gewezen arrest wordt de SPO-beschikking gehandhaafd en stelt het Gerecht kernachtig vast dat het geheel van prijsophogingen mededingingsbeperkend is: « Dit moet namelijk worden aangemerkt als het bepalen van een onderdeel van een prijs, beperkt de mededinging tussen de aannemers op het punt van de calculatiekosten en leidt tot een algemene prijsverhoging». Dit laatste wordt noch in de SPO-beschikking zelve, noch door het Gerecht gekwantificeerd. Wel is hierbij van belang op te merken dat de boete die zowel ingevolge de Europese mededingingsregelgeving als in de Mededingingswet kan worden opgelegd maximaal

¹⁰ Arrest van het Gerecht in Eerste Aanleg van 21 februari 1995 (zaak T-29/92) naar aanleiding van de Beschikking 92/204/EEG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen de dato 5 februari 1992.

10% van de omzet bedraagt. Dat niet naar de winst maar naar de omzet wordt gekeken kan worden verklaard uit het feit dat de omzet helpt inzicht te verschaffen in het marktaandeel en daarmee de marktmacht. Een marktmacht die leidt tot het behalen van marktvoordelen.

OESO-rapport «Council on hard core cartels»

Onlangs is een ontwerp tot stand gekomen van een OESO-rapport waarin wordt ingegaan op de aanpak van kartels.¹¹ In het rapport wordt ingegaan op de schade en economische inefficiënties die door kartelvorming ontstaan. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat een succesvol kartel in staat is om de prijzen boven een competitief niveau te tillen, maar ook dat het de productie reduceert. De schade door kartelvorming is echter moeilijk exact te duiden. In het OESO-rapport wordt aangegeven dat het moeilijk en vaak ook niet nodig is om de schade exact te duiden. Een schatting volstaat, mede omdat de wet een exacte berekening vaak niet vereist. Men volstaat in de regel met het opleggen van een boete, zijnde een percentage van de omzet. In feite weerspiegelt het percentage de «verwachte» benadeling die door kartelvorming tot stand komt.

OESO

«Cartels harm consumers and have pernicious effects on economic efficiency. A successful cartel raises prices above the competitive level and reduces output. Consumers (which include businesses and governments) choose either not to pay the higher price for some or all the cartelised product that they desire, thus forgoing the product, or they pay the cartel price and thereby unknowingly transfer wealth to the cartel operators. Further, a cartel shelters its members from full exposure to market forces, reducing pressures on them to control costs and to innovate. All of these effects harm efficiency in a market economy.»

«It is not easy to quantify these effects, however. It would require comparison of the actual market situation under a cartel to that which would exist in a hypothetical competitive market. Competition officials usually do not undertake to make such a calculation, both because it is difficult to do and because their laws usually do not require it. When an estimate of harm is necessary, most officials employ a proxy, which is the unlawful gain accruing to the cartel members from their activity. In its simplest form, this estimation is the product of the cartel «mark up» above the competitive price and the commerce affected (in units) by the cartel agreement. Even this calculation can be difficult, as it requires an assessment both of the amount of «affected commerce» and of what the «competitive» price would have been absent the agreement.»

In het OESO-rapport wordt voorts een analyse weergegeven van de geschatte schade die door kartelvorming is opgetreden in 14 zaken. De schade is uitgedrukt in een percentage van de handel die door het kartel bedreven is en varieert van 3 tot 65 procent. De mediaan ligt tussen de 15 en 20 procent.

Office of Fair Trading

Recentelijk is een discussie-paper uitgebracht ten behoeve van de «Office of Fair Trading», waarin wordt ingegaan op de prijsstelling ingeval er sprake is van kartelvorming.¹² Men komt op basis van een empirische literatuurstudie tot de conclusie dat er – hoewel er ook uitzonderingen in positieve zin zijn gevonden – het prijsopdrijvend effect van kartels 10% en soms zelfs 20% bedraagt. Men baseert zich onder meer op de markt voor schoolmelk alwaar de overheid de belangrijkste afnemer is. Er wordt

¹¹ Competition Committee on effective action against hard core cartels, *Second report* (draft), OESO, 8 oktober 2002.

¹² S. Davies en A. Majumdar, *The Development of targets for consumer savings arising from competition policy*, Economic Discussion Paper 4 (OFT 386), Office of Fair Trading, juni 2002.

echter ook een studie uit 1991 aangehaald naar «Bid rigging in Japanese public work contracts», waaruit bleek dat de prijsopdriving tussen de 16 en 33% betrof.

Ten aanzien van overheidsdiensten als aanbesteder wordt in algemene zin het volgende aangegeven: «Bid rigging is most commonly found when the public sector is the buyer. Typically demand is inelastic because the tender must be awarded. Thus higher bid prices do not reduce the quantity purchased, so long as the price is not so high as to exceed the available budget».

Parlementaire geschiedenis van de Mededingingswet

Vorenstaande studies zijn met name gericht op het vaststellen van de mate van prijsopdriving of het equivalent daarvan: de mate van benadeling van de opdrachtgevers. In feite gaat het dan om benadeling in directe zin, ofwel één op één te relateren aan een concreet project. De economische theorie wijst echter ook op de indirecte benadeling die ontstaat door diverse marktinefficiënties. We zullen er in het navolgend kader een aantal duiden. De voorbeelden zijn met name ontleend aan de stukken die zijn geproduceerd in het kader van de parlementaire geschiedenis van de Mededingingswet.¹³

Indirecte benadeling door marktinefficiënties

1. Door concurrentiedruk worden ondernemingen gedwongen tot efficiënter produceren. De kosten zullen dalen doordat in beginsel vermijdbare kostenelementen, zoals verspillingen in de bedrijfsvoering, zullen afnemen.
2. Opwaartse druk op de prijzen.
3. Maar ook op sector- of bedrijfstakniveau zijn voordelen te behalen. Concurrentie beperkende afspraken kunnen tot marktverstarring op een te hoog kostenniveau leiden, waardoor ze de zwakste aanbieders in een sector beschermen. Zo kunnen ze de soms onvermijdelijke herstructurering van de sector belemmeren of vertragen en de uiteindelijke kosten daarvan verhogen.
4. Het ontbreekt aan de prikkel tot vernieuwing, aan de stimulans om nieuwe technologie – bijvoorbeeld op milieugebied – te ontwikkelen of toe te passen. Het gaat hierbij niet louter om de welvaartsverliezen die mededingingsregelingen op dit moment teweegbrengen, maar om aantasting van de economische dynamiek die de welvaart en werkgelegenheid in de toekomst bepaalt.
5. Concurrentie beperking vermindert voorts de stimulans om flexibiliteit na te streven, om voldoende aandacht te besteden aan kwaliteitszorg, om nieuwe binnen- en buitenlandse markten te betreden et cetera.
6. Het onvermijdelijke gevolg van dit alles is een structurele erosie van concurrentievoordelen, beperking van het aanpassingsvermogen van de economie en aantasting van de economische groei. Ofwel: «The fundamental lesson is that the quiet life is an enemy of competitiveness» (Michael Porter, Harvard).

In technische termen spreekt men ook wel over *allocatieve inefficiëntie* (er wordt een te hoge prijs betaald waardoor men in zijn totaliteit gezien te weinig producten kan kopen), *kosteninefficiëntie* (ten gevolge van mededingingsbeperking vervalt de behoefte om zo zuinig mogelijk te werken) en *dynamische inefficiëntie* (een gebrek aan innovaties in de loop der tijd).

¹³ Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende uitgave: M.B.W. Biesheuvel, E.J. Daalder en J.M.E. van Breugel, *Mededingingsrecht. De parlementaire geschiedenis van de Mededingingswet*, SDU, 1998.

Voorbeelden marktgedrag

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft tijdens haar onderzoek meerdere accountantsdossiers ingezien. Gebleken is dat accountants bij de controle van bouwondernemingen met name het zogeheten «Onderhanden werk» beoordelen. De beoordeling van onderhanden werken speelt ook een rol bij overnameonderzoeken. In het kader van de overname van een bouwbedrijf uit het middensegment door een beursgenoteerde onderneming heeft de accountant in detail gezien welke resultaten er ten aanzien van nog lopende projecten waren voorzien. Daarbij is ook gekeken naar de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij het aannemen van projecten. Die overwegingen geven een aardig inzicht in de werking van de markt.

Beoordeling accountant van onderhanden werken

Project A, aanneemsom f 2 253 000: dit is een openbaar aanbesteed werk. Om markt-aandeel in plaats X te verkrijgen is op dit werk ingeschreven met een verlies van f 310 000.

Project B, aanneemsom f 613 000: het betreft een openbaar werk dat met een verlies van f 75 000 is aangenomen.

Project C, aanneemsom f 2 325 000: het betreft een onderhands werk, waarvan de resultaatverwachting op nihil wordt gesteld. Met de opdrachtgever is een discussie over uitvoeringskosten ter hoogte van f 80 000. Gezien de relatie van het betrokken bedrijf met de opdrachtgever zal een deel van deze kosten niet geïnd kunnen worden.

Project D, aanneemsom f 413 000: het betreft een openbaar werk dat is aangenomen met een verlies van f 165 000. Het betrokken bedrijf verricht in deze regio veel onderhandse werken. Om de onderhandse opdrachtenstroom op gang te houden, moet met enige regelmaat ook een openbaar werk worden aangenomen.

Project E, aanneemsom f 300 000: het betreft een onderhands werk met een resultaatverwachting van f 15 000 negatief.

Project F, aanneemsom f 215 000: het betreft een openbaar werk dat is aangenomen met een verlies van f 40 000.

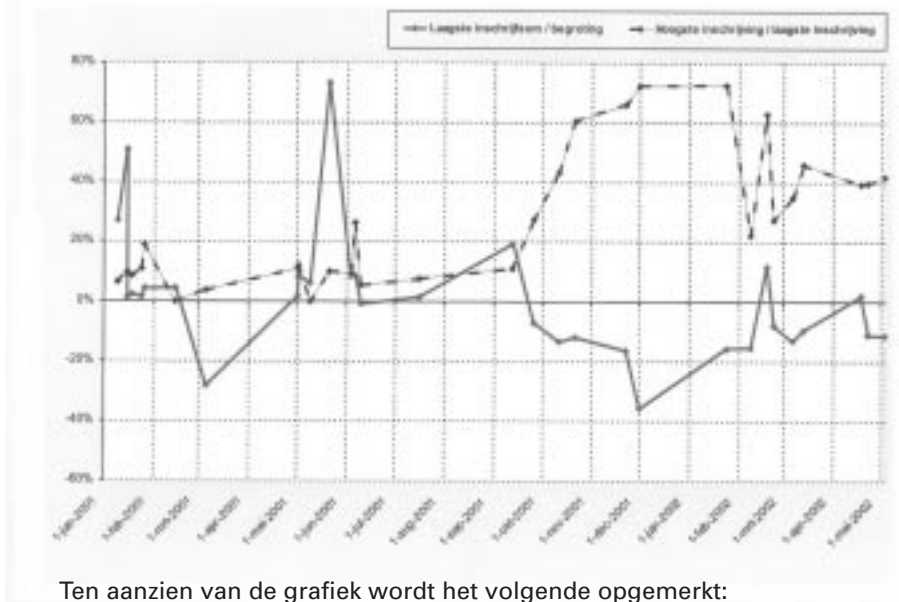
De voorbeelden maken duidelijk dat aannemers om hen moverende redenen ervoor kiezen om laag, soms zelfs lager dan de kostprijs, in te schrijven. Maar dat betreft dan een bewuste keuze voor het *nemen* van een verlies en niet het *lijden* van een verlies door het ondernemen! En daarmee illustreren de voorbeelden ook dat een ophoging van de prijs tot een «economisch verantwoorde prijs» kan leiden tot het neutraliseren van vorenbedoelde redenen en daardoor tot hogere prijzen.

Cijfers inzake aanbestedingen Railinfrabeheer

De Parlementaire Enquêtecommissie heeft desgevraagd van Railinfrabeheer (RIB) een opgave verkregen van hun aanbestedingen in de periode 1 januari 2001 tot 1 juli 2002. Het gaat om aanbestedingen waarbij de zogeheten «verwervingsbegroting» hoger is dan 500 000 euro.¹⁴ De gebruikte gegevens hebben betrekking op de branches «Civiele betonbouw» (viaducten, tunnels), «Baanbouw» (grondwerk) en «Staalbouw» (bruggen). Dit zijn de meest algemene branches.

¹⁴ De verwervingsbegrotingen kennen een gemiddelde van 6 000 000 euro, met een laagste bedrag van 504 000 euro en een hoogste van 56 723 000 euro.

Per aanbesteding staan in de navolgende grafiek twee punten op een tijd-as. De aan één stuk doorgetrokken lijn met stippen¹⁵ geeft het quotiënt weer van het laagste inschrijfbedrag en de verwervingsbegroting; dit is dus de procentuele afwijking tussen het laagste inschrijfbedrag en de verwervingsbegroting. Indien de lijn zich boven de as van 0% begeeft is de laagste inschrijfsom groter dan de begroting. Indien de lijn zich onder die as begeeft komt de begroting hoger uit. De lijn met streepjes¹⁶ geeft het quotiënt weer van het hoogste inschrijfbedrag en het laagste inschrijfbedrag; dit is dus de procentuele afwijking tussen de hoogste en laagste inschrijver en is daarmee een maat voor de spreiding.



Ten aanzien van de grafiek wordt het volgende opgemerkt:

1. Uit de opgaaf van RIB wordt niet duidelijk wat het exacte ijkmoment is dat in de grafiek is opgenomen: de datum van de begroting of die van de aanbesteding. Navraag bij RIB leert dat het in de grafiek om de datum van aanbesteding gaat.
2. Drie aanbestedingen (drie stippen) laten een laagste inschrijfsom zien die meer dan 20 procent boven de begroting ligt. Deze aanbestedingen zijn mislukt omdat RIB deze opdrachten niet heeft gegund.
3. De grafiek laat een breuk zien rond november 2001, ofwel rond de datum van de Zembla-uitzending waarin van onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid verslag werd gedaan. Voor alle zuiverheid wordt opgemerkt dat de breuk zich reeds voor de Zembla-uitzending voordoet.
4. De breuk laat zien dat rond november 2001 twee zaken opvallen: (A) de quotiënten van de de laagste inschrijfsommen ten opzichte van de begroting dalen in het algemeen onder as van 0%. Dat wil zeggen dat de laagste inschrijfsom onder de begroting komt te liggen; voor de breuk lag de laagste inschrijfsom in het algemeen boven de begroting; en (B) de quotiënten van de hoogste en de laagste inschrijfsom nemen in eerste instantie explosief toe. Nadien vlakkt de lijn in de grafiek weer iets af, maar blijft telkenmale boven de 20%. Op één uitzondering na begaf deze lijn zich voor de breuk tussen de 0 en 20%. Vorenstaande wil zeggen dat na de breuk de verschillen tussen de laagste en de hoogste inschrijfsom in ruimere mate uiteen zijn gaan lopen. In de meerderheid van de gevallen bedroeg het verschil tussen de laagste en de hoogste inschrijfsom meer dan 40%.

¹⁵ Helaas beschikt de commissie niet over een duidelijkere grafiek. Daarom wordt voor de duidelijkheid aangegeven dat deze lijn start boven de 20% grens en stopt onder de as van 0%.

¹⁶ Deze start vlak boven de as van 0% en stopt vlak boven het punt van 40%.

5. De veranderingen in het marktgedrag kunnen vermoedelijk in bepaalde mate worden verklaard uit de commotie rond de vermeende bouwfraude. Voor een deel kunnen andere marktomstandigheden een rol hebben gespeeld.
6. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid trekt uit de grafiek de conclusie dat het inschrijfgedrag voor de breuk wezenlijk anders was dan na de breuk. Voorts meent de commissie – met name uit de lijn van het quotiënt van de hoogste en de laagste inschrijfsom – uit de grafiek te kunnen afleiden dat er in de periode voor de breuk sprake is geweest van door de bouwnijverheid gecoördineerd marktgedrag.

Naast een verticale ook nog een horizontale dimensie

Het vraagstuk van de benadeling is tot nog toe gezien vanuit de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer, ofwel de verticale dimensie. Centrale vragen daarbij zijn gericht op de mate van prijsopdrijving en daarmee de benadeling van de opdrachtgever. De essentie van de mededingingswetgeving zit hem echter niet in de verticale maar in de horizontale relaties, ofwel die tussen de ondernemingen in de bouwnijverheid onderling.

Karteldeelnemers kunnen een dusdanige marktmacht opbouwen dat zij delen van de markt en soms zelfs de gehele markt kunnen afgrenzen. Met als gevolg dat slechts zij de mogelijkheid hebben om omzet te genereren en winst te realiseren. Omzet en winst die de niet karteldeelnemers, hun potentiële concurrenten, niet kunnen genereren en realiseren. Het moge duidelijk zijn dat de «uitgesloten» zich daardoor in een nadelige positie bevinden, zij derven inkomsten. De schade die zij leiden is moeilijk exact te duiden. Met behulp van economische modellen is zij wellicht benaderbaar. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid volstaat op deze plaats echter met het duiden van de horizontale dimensie. Voorts wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van dit rapport, alwaar dit aspect eveneens – maar dan benaderd vanuit de schaduwadministraties – aan de orde is gekomen.

Beantwoording vraag 5

1. Op basis van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem is het niet mogelijk om de benadeling van opdrachtgevers in absolute bedragen te becijferen. Enerzijds niet omdat niet exact te bepalen is in welke mate de in de schaduwadministratie opgenomen werken onderdeel zijn geweest van vooroverleg, anderzijds niet omdat Koop Tjuchem niet aan elke aanbesteding en elk kartel heeft meegedaan. Deze schaduwadministratie geeft daarmee een incompleet beeld en kan onvoldoende inzicht bieden in de absolute omvang van de benadeling.
2. Het onder 1 gestelde doet niets af aan de eerder getrokken conclusie: aan de hand van 211 mislukte openbare aanbestedingen waarbij het kartel – in wisselende samenstelling – vooroverleg pleegde is voor die aanbestedingen een *ophoogpercentage van 8,8% berekend*. Dit percentage is indicatief voor de prijsopdrijving. Daarbij wordt herhaald dat het bij de 211 onderzochte aanbestedingen gaat om het becijferen die is gericht op een *poging tot benadeling*.

3. Dat het genoemde percentage niet illusoir is blijkt uit de door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid onderzochte en aangehaalde literatuur. Daarin worden meer dan eens schade- of benadelingspercentages genoemd die de 8,8% (ruim) te boven gaan.
4. Voorts is het opvallend dat er in de literatuur regelmatig op wordt gewezen dat de schade casu quo de benadeling zo moeilijk te berekenen is en dat de berekening zoveel tijd en moeite kost. Mede daarom wordt veelal uitgegaan van de fictie dat een percentage van 10% een goede weerspiegeling geeft van de schade. Een percentage dat in de Nederlandse wetgeving gelijk is aan het maximaal op te leggen boetepcentage ex artikel 57 Mededingingswet.
5. Naast de benadeling die middels het ophoogpercentage tot uitdrukking komt is er in economische termen ook nog sprake van allocatieve inefficiëntie en kosteninefficiëntie (tezamen: statische inefficiëntie) aan de ene kant en dynamische inefficiëntie aan de andere kant. Het laatste duidt op een gebrek aan innovaties in de loop der tijd. Het onvermijdelijke gevolg van dit alles is een structurele erosie van concurrentievoordelen, beperking van het aanpassingsvermogen van de economie en aantasting van de economische groei.
6. Een derde benadelingsperspectief betreft de horizontale dimensie: partijen die niet aan het kartel deelnemen kunnen niet competitief concurreren en derven daardoor inkomsten.

4.3 Rendementen: 2 procent of meer?

Tijdens de openbare verhoren hebben diverse aannemers gewezen op de geringe rendementen binnen de sector. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de gehoorde veelal afkomstig waren uit de GWW-sector. Veelal werd erop gewezen dat het rendement zo'n 2% van de omzet betrof.

De heer Duivesteijn: Ik hoor in het kader van deze enquête namelijk steeds dat het om miljardenfraude zou gaan. Daarom proberen wij natuurlijk die miljarden te ontdekken.

De heer Groen: Ja, ik ook, maar ik kan ze ook niet vinden. Miljarden is veel, hoor. Als wij een rendement hebben van 2%, dan doen wij het heel erg goed. Dan weet ik niet waar die miljarden gebleven zijn. Dat vind ik raar. Maar goed, dat zijn uitlatingen van mensen die, denk ik, geen verstand hebben van de bouwbranche. Nogmaals: u hoort het mij niet zeggen. Wij moeten heel goed ons best doen, willen wij 2 tot 3% verdienen.

De heer Duivesteijn: Verdienen.

De heer Groen: Volgens mij kun je veel beter je geld op de bank zetten.

De gehoorde wijst erop dat je het geld naar zijn mening beter op de bank kan zetten. Maar wat zet je nu als ondernemer op de bank? Uiteraard alleen je eigen vermogen, je gaat immers geen geld lenen om het vervolgens weer op de bank te zetten. Met zijn bewering lokt de aannemer dan ook uit tot een analyse van de jaarrekening op basis van een ander kengetal namelijk: het rendement op eigen vermogen. Maar voordat we daarnaar toe gaan komt eerst nog een andere aannemer aan het woord.

De heer De Vries: (...) Toch stellen aannemers wel eens dat zij maar een marge hebben van een paar procenten.

De heer Swart: Ja, dat zegt Shell ook! De heer De Vries: Wat waren uw eigen marges?

De heer Swart: Als je spreekt over internationale aannemersbedrijven, heb ik mij er altijd

over verbaast dat bijvoorbeeld HBG gedurende tien jaar keurig netjes 2,3% en 2,4% rendement op zijn werken had. Ik ben ervan overtuigd dat dit niet zo is, dat men het ene jaar 10% of 20% verdient en het jaar daarop 10% of 15% verliest. De post «onderhanden werken» en het toerekenen van rendementen in de jaarrekening zijn voor een buitenstaander niet te bevatten.

De heer De Vries: Wat waren de marges in uw eigen bedrijf?

De heer Swart: Ik heb jaren gehad van 10% of 15% rendement.

De heer De Vries: Wanneer was dat?

De heer Swart: In de tachtiger jaren.

Deze aannemer geeft aan dat de werkelijke marges meer en soms ook minder kunnen bedragen dan de genoemde 2%. Voorts wijst hij erop dat je de gepresenteerde winsten in bepaalde mate kan sturen via de post onderhanden werken in de jaarrekening. Dat komt omdat er diverse winstnemingsmethodieken bestaan. Op dit punt komen we in paragraaf 4.3.3 terug.

Tot slot maakt het volgende citaat duidelijk dat de mate waarin risico wordt gelopen en het kapitaalsbeslag eveneens factoren zijn die relevant zijn bij de beoordeling van de rendementcijfers.

De heer Ten Hoopen: Ik heb nog een laatste vraag. Er wordt steeds gesproken over het lage rendement in de bouw: tussen de 0 en 2%. Je zou anderszins ook de stelling kunnen verdedigen: als je kijkt naar het rendement op het vermogen, dan is dat op zichzelf aanmerkelijk hoger, bij sommige zelfs tussen de 20 en 25%. Wat vindt u van een dergelijke benadering?

De heer Reigersman: Wat in de bouw natuurlijk wel gebeurt, is dat je op een gegeven moment niet veel kapitaal nodig hebt om een bouwbedrijf te starten, omdat je toch dikwijls ervoor kunt zorgen dat je vrij snel gefinancierd wordt. Daardoor heb je weinig geïnvesteerd vermogen en kun je een wat hoger rendement op eigen vermogen maken. Ik denk dat je het heel erg afhankelijk moet zien. Dat doen wij natuurlijk ook. Wij beginnen in een bedrijf als het onze toch veel meer in waarde te denken. Als je in waarde denkt, dan is de wijze waarop je de projectontwikkeling, een baggerbedrijf, een utiliteitsbouw of de waterbouw benadert gewoon anders. In de bagger heb je een hoog geïnvesteerd vermogen. Daar heb je hogere marges, maar daar heb je veel meer geïnvesteerd vermogen. Daar moet je dus veel meer kijken naar het geld en de investeringen die nodig zijn om die schepen rendabel te houden. Dat is dus het moeilijke in die hele branche. Ik zeg maar even wat: als je bijvoorbeeld 9% of 10% in de bagger maakt, zegt iedereen: goh, dat is veel meer dan in de bouw. Ja, dat is waar. Maar in de bagger heb je enorme investeringen nodig, in de bouw heb je veel minder investeringen nodig. Dus dat je die elementen allebei bekijkt, daar ben ik het absoluut mee eens. Maar het moeilijke is ook dat er zoveel verschillende onderdelen in de bouw zijn, die je eigenlijk afzonderlijk en verschillend zou moeten bekijken en ook vanuit financieel oogpunt verschillend zou moeten beoordelen. Dat maakt het ook af en toe zo complex.

In de navolgende subparagrafen zullen we de aangereikte thema's nader uitwerken. Achtereenvolgens komen aan bod:

- de waarde en diversiteit van kengetallen: de theorie (paragraaf 4.3.1);
- de waarde en diversiteit van kengetallen: de praktijk (paragraaf 4.3.2);
- de jaarrekeningpost onderhanden werken (paragraaf 4.3.3).

4.3.1 De waarde en diversiteit van kengetallen: de theorie

Kengetallen in de vorm van verhoudingscijfers kunnen snel inzicht geven in de prestaties van ondernemingen. Zij zeggen vaak meer dan absolute getallen. Immers een nettowinst van 1 miljoen euro kan voor de «bakker

op de hoek» een enorm bedrag zijn maar zou voor een organisatie als Philips, Shell, ING of welke multinational dan ook vermoedelijk als een teleurstellend resultaat worden afgedaan. Indien we de nettowinst relateren aan de omvang van het eigen of het geïnvesteerde vermogen, wordt duidelijk waarom.

Kengetallen worden in het kader van deze rapportage gedefinieerd als «verhoudingscijfers tussen twee of meer grootheden die aan elkaar worden gerelateerd».¹⁷ Zij worden op het terrein van de externe verslaggeving door ondernemingen voor een drietal doeleinden gebruikt:¹⁸

- de verticale analyse: met behulp van kengetallen kan men de situatie van een onderneming – of een onderdeel ervan – op een *bepaald moment* in beeld brengen;
- de horizontale analyse: door het berekenen en beoordelen van kengetallen over een opeenvolgende reeks van jaren kan een overzicht van de ontwikkeling over een *bepaalde periode* worden verkregen;
- de (bedrijfs)vergelijkende analyse: door kengetallen van de eigen onderneming te vergelijken met die van andere, soortgelijke ondernemingen kan de *relatieve positie* van de eigen onderneming worden beoordeeld.

Aan het gebruik van kengetallen kleeft een aantal nadelen.¹⁹ Zo zijn kengetallen niet altijd *vergelijkbaar* omdat de opstellers van het kengetal er diverse definities op nahouden. Bezien we bijvoorbeeld het kengetal «rentabiliteit van het vermogen», een kengetal dat een verband legt tussen het behaalde resultaat en het geïnvesteerde vermogen.

Voorts kunnen kengetallen *misleitend* zijn. Een rendement van 2% van de omzet suggereert voor sommigen dat er een laag rendement wordt behaald. Bij de bank kan immers meer rente dan 2% worden verkregen. Toch kan een rendement van 2% van de omzet een zeer goed resultaat zijn. Indien er immers slechts weinig vermogen nodig is om het rendement van 2% te realiseren, is het rendement op het geïnvesteerde vermogen veel hoger dan 2% en wellicht zelfs hoger dan het rentepercentage bij de bank.

Een derde punt dat uit het voorgaande volgt betreft het feit dat een beoordeling van kengetallen pas zin heeft indien zij in hun onderlinge *samenhang* worden gezien. De interpretatie van losse kengetallen kan de gebruiker ervan op het verkeerde been zetten.

Tot slot wordt opgemerkt dat kengetallen *manipuleerbaar* zijn. Indien bijvoorbeeld de aan het eind van het jaar aanwezige liquide middelen worden aangewend om de schulden af te lossen kan de solvabiliteitsratio – die geeft uitdrukking aan de verhouding tussen het eigen en het vreemde vermogen – sterk worden verbeterd.

In de literatuur wordt regelmatig verwezen naar de Du Pont-analyse of het Du Pont-systeem van kengetallen.²⁰ Deze analyse voegt de meest relevante kengetallen samen als het gaat om de analyse van de rentabiliteit op het vermogen. Vereenvoudigd weergegeven ziet het schema er als volgt uit:

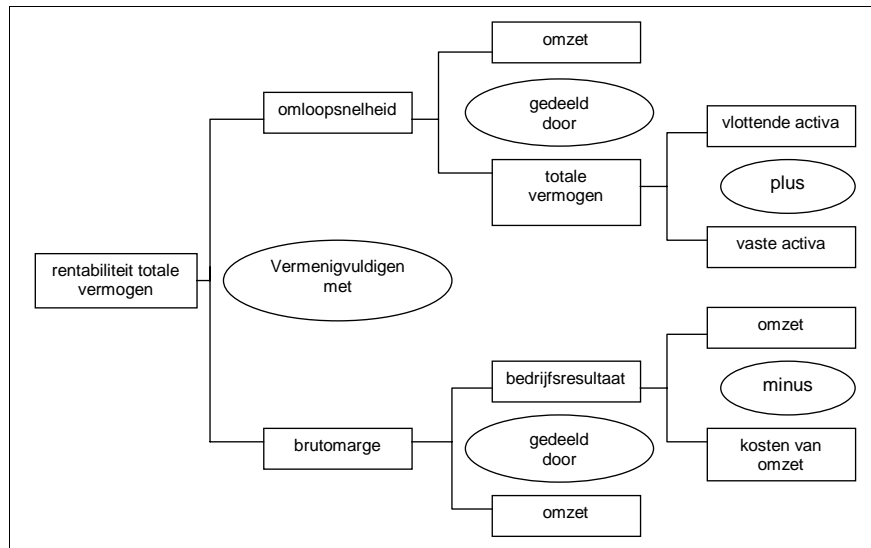
¹⁷ De eerste zin van deze subparagraaf laat reeds zien dat er kennelijk ook andere kengetallen zijn dan diegenen die in verhoudingscijfers worden uitgedrukt. In de literatuur wordt er soms wel op gewezen dat absolute cijfers ook wel onder de kengetallen worden geschaard. Men maakt binnen de groep kengetallen dan een onderscheid in verhoudingscijfers (ratio's) en absolute cijfers (kerntallen). De laatste blijven hier – blijkens onze definitie – buiten beschouwing.

¹⁸ R.M. Vijn, *Kengetallen*. Theorie en praktijk, Kluwer, 2000, p. 37–38.

¹⁹ Zie uitgebreider: J.P.C.M. van den Hoeven en W.G.J. Kappelle, *Kengetallen en jaarrekening*, Delwel, 1994, hoofdstuk 3.

²⁰ Zie onder meer: R.M. Vijn, *Kengetallen*. Theorie en praktijk, Kluwer, 2000, p. 85–86; J.P.C.M. van den Hoeven en W.G.J. Kappelle, *Kengetallen en jaarrekening*, Delwel, 1994, p. 88, en: J.M. Vecht en F. van der Wel, *Zicht op cijfers*, Educatieve Partners Nederland, 1997, p. 46–47

Du Pont-schema



Gekeken naar het schema zien we dat de aannemers met name de aandacht hebben gevestigd op de brutomarge, ofwel: het bedrijfsresultaat uitgedrukt in een percentage van de omzet. Zij becijferen deze op zo'n 2%. Binnen de bouwnijverheid is het vermogensbeslag over het algemeen dusdanig dat het vermogen meerdere keren kan worden aangewend om omzet te behalen. Met andere woorden: de omloopsnelheid is groter dan 1.

Indien we de omloopsnelheid van het vermogen in de analyse betrekken dan zien we al snel dat de rentabiliteit op het totale vermogen aanzienlijk kan stijgen boven het genoemde percentage van 2%.

Met deze constatering kan de korte theoretische beschouwing worden afgesloten en gaan we over naar de praktijk.

4.3.2 De waarde en diversiteit van kengetallen: de praktijk

Met betrekking tot de rentabiliteitscijfers blijkt dat in de praktijk vaak ook andere kengetallen worden gehanteerd dan de rentabiliteit op het totale vermogen. Men wijkt dus af van het Du Pont-schema waarin het gaat om de rentabiliteit op het totale vermogen; in feite geeft dit kengetal aan, hoeveel een euro vermogen – ongeacht of dit eigen of vreemd vermogen is – gemiddeld in een periode heeft opgebracht. Veelal wordt in de jaarverslagen gewezen op de rentabiliteit van het eigen vermogen dat laat zien hoeveel rendement een euro eigen vermogen opbrengt.²¹ Daarnaast komen we het begrip EBIT tegen. Dit zal worden uitgelegd bij de bespreking van het jaarverslag van Ballast Nedam.

²¹ Voor een uitgebreide beschouwing over dit kengetal wordt verwezen naar de literatuur, met name naar: R.M. Vijn, *Kengetallen. Theorie en praktijk*, Kluwer, 2000. In de literatuur wordt ook ingegaan op de relevantie van de vermogensstructuur (de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen) en de zogenaamde hefboomwerking daarvan. Dit onderwerp zal hier echter niet verder worden toegelicht.

Jaarverslagen

De jaarverslagen van de beursgenoteerde ondernemingen zijn het meest informatief. Deze zullen dan ook eerst worden besproken. Achtereenvolgens gaat het om de verslagen over het jaar 2001 van:

- Ballast Nedam;
- Koninklijke BAM NBM;
- Heijmans;
- Hollandsche Beton Groep;

- Koninklijke Volker Wessels Stevin.

Daarnaast zal enige aandacht worden geschonken aan de jaarverslagen van Koop Holding Europe, de moedermaatschappij van Koop Tjuchem.

Doordat elk jaarverslag zijn eigen opzet en structuur heeft en eenieder een eigen keuze ten aanzien van de op te nemen gegevens, waaronder de kengetallen, heeft gemaakt is de behandeling van de jaarverslagen helaas niet eenduidig. Zo is ook de periode waarover gegevens worden verstrekt vaak verschillend. Zoveel mogelijk is getracht vergelijkbare gegevens op te nemen.

Ballast Nedam

Ballast Nedam betreft een beursgenoteerde onderneming die op diverse fronten binnen de bouwrijverheid, zowel in binnen- als buitenland, werkzaam is. De omzetverdeling – in totaal 2 326 miljoen euro – over de diverse binnen Ballast Nedam onderscheiden sectoren zag er in het jaar 2001 als volgt uit (in miljoenen euro's):

• Infrastructuur Nederland:	474
• Bouw en Ontwikkeling Nederland:	540
• Industrie en Toelevering:	202
• Bouw Internationaal:	320
• Bouw Verenigd Koninkrijk:	582
• Baggeren:	206
• Overig:	2

De kengetallen leveren het volgende beeld op, waarbij wordt opgemerkt dat Ballast Nedam de marge uitdrukt in een percentage, zijnde het resultaat voor interest en belastingen (men noemt dit met de Engelse term EBIT, ofwel « Earnings Before Intrest and Taxes») in een percentage van de omzet.

Marge per sector (EBIT in percentage van de omzet)	2001	2000	1999	1998
Concerntotaal	-/- 1,0%	2,3%	1,0%	3,0%
Infrastructuur Nederland	2,5%	1,8%	0,3%	-/- 0,6%
Bouw en Ontwikkeling Nederland	2,7%	3,9%	3,3%	3,1%
Industrie en toelevering	6,7%	8,5%	8,2%	7,9%
Bouw Internationaal	-/- 10,9%	1,3%	-/- 4,6%	4,2%
Bouw Verenigd Koninkrijk	-/- 5,5%	0,2%	0,6%	0,5%
Baggeren	9,6%	9,9%	9,4%	8,8%

Voorts kan worden gekeken naar enkele in het jaarverslag opgenomen geaggregeerde rendementscijfers. Deze leveren het volgende beeld op.

Kengetal	2001	2000	1999	1998	1997
EBIT/gemiddeld werkzaam vermogen	-/- 8%	13%	6%	19%	22%
Nettowinst/gemiddeld eigen vermogen	-/- 20%	8%	3%	17%	17%

Ballast Nedam geeft in het jaarverslag over 2001 aan te streven naar een rendement op eigen vermogen van 15% en wel voor het jaar 2004.

Jaarverslag Ballast Nedam

De cijfers laten een negatieve marge zien voor het jaar 2001. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door tegenvallende resultaten bij de sectoren Bouw Internationaal en Bouw Verenigd Koninkrijk. De marge binnen de sector Infrastructuur bedraagt in 2001 2,5% en men noemt de vooruitzichten voor deze sector onveranderd goed.

De marges per sector zijn in de loop der jaren erg wisselend. Gekeken naar het rendement op het werkzaam vermogen zien we dat deze over een periode van vijf jaar ruim boven de 10% uitsteekt.

Koninklijke BAM NBM

Koninklijke BAM NBM, eveneens een beursgenoteerde onderneming, bestaat uit een viertal bedrijfsonderdelen. In 2001 bedroegen de bedrijfsopbrengsten (omzet) in totaal 2 916 miljoen euro. Deze zijn als volgt over de bedrijfsonderdelen verdeeld:

• Bouw en Vastgoed:	1 757
• Infra:	1 117
• Techniek	176
• Intercompany:	134 (–/–)

De kengetallen met betrekking tot de rendementscijfers laten het volgende beeld zien. Daarbij wordt opgemerkt dat de percentages met betrekking tot het nettoresultaat voor intrest en belastingen (EBIT) uitgedrukt in een percentage van de omzet door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid berekend zijn; dit omwille van de vergelijkbaarheid met de andere beursgenoteerde ondernemingen. Koninklijke BAM NBM geeft in haar jaarverslag wel het nettoresultaat als percentage van de omzet weer.

Kengetal	2001	2000	1999	1998	1997
Nettoresultaat als percentage van de omzet	1,4%	1,9%	1,8%	1,6%	1,6%
EBIT als percentage van de omzet	2,1%	2,6%	2,7%	2,5%	2,6%
Nettoresultaat als percentage van gemiddeld eigen vermogen	34,0%	34,2%	30,6%	26,5%	18,5%

Voorts is van belang dat Koninklijke BAM NBM in het jaarverslag aangeeft te streven naar een rendement op geïnvesteerd vermogen van 10%, een streven dat de afgelopen jaren ruimschoots is gerealiseerd.

Jaarverslag Koninklijke BAM NBM

Het jaarverslag van Koninklijke BAM NBM laat fraai zien dat een op het oog geringe – maar stabiele – marge (EBIT-percentages van boven de 2%) tot een hoog rendement op het vermogen (tot ruim boven de 30%) kan leiden. Dit heeft te maken met de vermogens- en financieringsstructuur van de onderneming.

Heijmans

Heijmans, de derde beursgenoteerde onderneming waarvan wij enige cijfers bespreken, is vooral actief in Nederland, België en Duitsland. Zij maakt in haar jaarverslag een onderscheid naar vier sectoren: Wonen en Werken, Verkeer en Vervoer, Industrie en Productie en tot slot Internationaal. De kerncijfers over de jaren 2000 en 2001 zijn met betrekking tot de bedrijfsopbrengsten (omzet) en de EBIT-marge als volgt.

Bedrijfsonderdeel	Bedrijfsopbrengsten 2001 (mln euro)	EBIT 2001	Bedrijfsopbrengsten 2000 (mln euro)	EBIT 2000
Totaal	2 288	4,9%	1 564	4,4%
Wonen en Werken	1 446	5,2%	865	5,3%
Verkeer en Vervoer	828	4,0%	705	3,6%
Industrie en Productie	200	3,3%	100	-/– 1,8%
Internationaal	253	4,9%	188	4,7%

De kengetallen met betrekking tot resultaat en rendement zien er over de periode 1995 – 2001 als volgt uit.

Kengetal	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Nettowinst op gemiddeld geïnvesteerd vermogen	18,4%	19,9%	16,4%	16,3%	18,1%	15,1%	15,8%
Winst op gemiddeld eigen vermogen	30,5%	29,8%	22,9%	22,1%	26,1%	23,2%	25,0%
Nettowinst op bedrijfsopbrengsten	3,1%	3,1%	2,8%	2,5%	2,5%	2,3%	2,2%

Overigens blijkt uit het jaarverslag dat Heijmans de afgelopen 10 jaar nimmer een verliesgevend jaar heeft gehad. In het jaarverslag wordt voorts aangegeven dat men ernaar streeft de nettowinst uitgedrukt in een percentage van de bedrijfsopbrengsten (omzet), ofwel de nettomarge, te verhogen van 3,1% naar 5%.

Jaarverslag Heijmans

Heijmans toont een opgaande lijn als het gaat om de rendementscijfers. De nettomarge ligt in 2001 boven de 3% en de winst op het gemiddeld geïnvesteerd eigen vermogen ligt in dat jaar voor het eerst boven de 30%. Bezien over een periode van 10 jaar zijn de jaarresultaten telkens positief geweest.

Hollandsche Beton Groep

De Hollandsche Beton Groep (HBG) deelt het concern in vier sectoren in. De totale omzet bedraagt 5 617 miljoen euro in 2001 en is als volgt over de onderscheiden sectoren verdeeld:

• Bouw en Vastgoed:	2 543
• Civiel:	2 502
• Baggeren:	480
• Consultancy en engineering:	141
• Intercompany en overig:	49 (-/-)

Voorts is van belang op te merken dat HBG 1381 miljoen euro in 2001, ofwel 25% van haar omzet in Nederland heeft gerealiseerd. Dat maakt de resultaten minder goed vergelijkbaar met de andere beursgenoteerde ondernemingen. Wel wordt opgemerkt dat de sector civiel – waarbinnen de GWW-divisie is opgenomen – in 2001 met 82 miljoen euro de grootste bijdrage aan het resultaat ad 107 miljoen euro heeft geleverd.

De relevante kengetallen met betrekking tot de resultaten zijn als volgt weer te geven.

Kengetal	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
EBIT/bedrijfsopbrengsten	1,9%	-/ 0,9%	1,7%	1,6%	1,8%	1,9%	1,4%
EBIT/gemiddeld geïnvesteerd werkzaam vermogen	34,8%	-/ 13,3%	20,8%	16,9%	27,9%	47,1%	35,4%
Nettoresultaat als percentage van het eigen vermogen	27,4%	-/ 21,8%	11,9%	19,1%	15,4%	12,4%	12,0%

Jaarverslag HBG

HBG geeft in de loop der tijd een positief beeld te zien met een negatieve uitzondering in het jaar 2000. De marge (EBIT-percentage) ligt normaliter boven de 1,5% en het nettoresultaat als percentage van het eigen vermogen ligt gemiddeld genomen ruim boven de 10%.

Koninklijke Volker Wessels Stevin

Koninklijke Volker Wessels Stevin (KVWS) betreft een beursgenoteerde onderneming die op diverse terreinen binnen de bouwnijverheid – grotendeels in Nederland – actief is. Zelf maakt KVWS in het jaarverslag een onderscheid in de volgende sectoren:

- *Bouw en Vastgoed.* Deze sector omvat de woningbouw en de utiliteitsbouw;
- *Infrastructuur.* Deze sector is onderverdeeld in 5 categorieën, namelijk: wegen, spoorwegbouw, netwerken, beton- en waterbouw en de industriebouw;
- *Specialismen.* Deze sector is onder te verdelen in: materiaalbeheer en dienstverlening, toelevering, technische installaties, industriële bouw en verkeerstechniek.

De totale bedrijfsopbrengsten (met name omzet) bedragen in miljoenen euro's in totaal 3 103. Dit bedrag is als volgt over de diverse sectoren te verdelen:

- Bouw en Vastgoed: 1 391
- Infrastructuur: 1 537
- Specialismen: 413
- Intercompany: 238 (-/-)

De sector Infrastructuur draagt absoluut en relatief gezien het meeste bij aan de bedrijfsopbrengsten. Indien we binnen deze sector kijken naar de bijdrage aan de bedrijfsopbrengsten van de categorieën wegen (48%) en beton- en waterbouw (16%) dan zien we dat deze met 64% een belangrijke bijdrage aan de bedrijfsopbrengsten aan deze sector en aan die van het concern leveren.

Wat betreft de bedrijfsopbrengsten refereerden we zojuist voornamelijk aan absolute bedragen. Kijken we echter naar enige aan het jaarverslag te ontleen kengetallen dan zien we het volgende:

Kengetal	2001	2000
Operationele marge (doelstelling)	5%	5%
Operationele marge (behaald totaal)	5,3%	4,9%
Operationele marge (behaald Bouw en Vastgoed)	5,3%	4,8%
Operationele marge (behaald Infrastructuur)	4,8%	4,8%
Operationele marge (behaald Specialismen)	6,0%	5,1%
Operationele marge (behaald Nederland)	6,1%	5,6%
Operationele marge (behaald Buitenland)	1,8%	2,5%
Rentabiliteit eigen vermogen na belastingen (doelstelling)	17,5%	–
Rentabiliteit eigen vermogen na belastingen (behaald)	23,2%	23,1%

KVWS verstaat onder operationele marge: het resultaat voor belastingen en interest (ofwel: EBIT) uitgedrukt in een percentage van de bedrijfsopbrengsten.

Jaarverslag Koninklijke Volker Wessels Stevin

De cijfers laten in 2001 een operationele marge zien van 5,3% van de omzet. De rentabiliteit van het eigen vermogen bedraagt 23,2%.

Koop Holding Europe

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft de cijfers van Koop Holding Europe als reflectiepunt genomen en heeft zich voor wat betreft dit concern dus niet beperkt tot de dochtermaatschappij Koop Tjuchem of de GWW-divisie. Daar is een aantal redenen voor. Ten eerste zijn de jaarverslagen van de beursgenoteerde ondernemingen ook op concernniveau bezien. Ten tweede toont de schaduwadministratie van Koop Tjuchem aan dat binnen de pijpleidingendivisie opgenomen dochterondernemingen – met name NACAP en Hogenboom – eveneens aan het systeem van vooroverleg en prijsafspraken hebben deelgenomen. Ten derde wordt in dit rapport aandacht geschonken aan de problematiek van wat de één steekpenningen noemt en de ander liever (eufemistisch) als acquisitie- of adviseurskosten duidt. Deze problematiek heeft onder meer betrekking op dergelijke kosten gemaakt door NACAP.

Koop Holding Europe betreft geen beursgenoteerde onderneming. Deze onderneming is zowel nationaal als internationaal actief op het terrein van de pijpleidingenbouw, de burgerlijke en utiliteitsbouw, de grond-, weg- en waterbouw en voorts een aantal kleinere activiteiten. In 2001 werd een omzet gerealiseerd van 974 miljoen euro. De onderverdeling is als volgt:

Divisie	Neder-land	Duits-land	Rest Europese Unie	Rest Europa	Rest wereld	Totaal
Pijpleidingenbouw	133	92	254	55	52	586
Burgerlijke en Utiliteitsbouw	79	48	–	–	–	127
Grond-, weg- en waterbouw	169	–	–	–	5	174
Overige	68	12	2	2	3	87
Totaal	449	152	256	57	60	974

Uit het jaarverslag zijn tevens de rendementscijfers af te leiden. Koop Holding Europe toont in het jaarverslag het bedrijfsresultaat voor interest en belastingen (EBIT) en drukt dat uit in een percentage van de bedrijfsopbrengsten. Door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is aan de hand van het jaarverslag voorts voornoemd bedrijfsresultaat uitgedrukt in een percentage van het eigen vermogen. Een en ander levert het volgende beeld op.

Kengetal	2001	2000	1999	1998	1997
EBIT als percentage van de bedrijfsopbrengsten	3,1%	3,0%	3,1%	2,3%	2,7%
EBIT als percentage van het eigen vermogen	25,6%	21,8%	27,5%	19,5%	27,4%

Jaarverslag Koop Holding Europe

Het EBIT als percentage van de omzet toont voor wat betreft Koop Holding Europe percentages die liggen boven de prestatiecurve op dit punt van Ballast Nedam, Koninklijke BAM NBM en HBG. Het EBIT uitgedrukt als een percentage van het eigen vermogen laat eveneens een behoorlijk brutorendement zien.

Tot slot

In het begin van deze paragraaf werd gewezen op het feit dat er nadelen zijn verbonden aan het werken met kengetallen. Kort gezegd zien deze op de aspecten: vergelijkbaarheid, het misleidend karakter, de onderlinge samenhang en de manipuleerbaarheid ervan. Op het punt van de vergelijkbaarheid hebben we inderdaad gezien dat niet in elk jaarverslag dezelfde soort kengetallen en andere gegevens tot uitdrukking worden gebracht en dat er wisselende terminologie wordt gehanteerd. Soms is de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid zelf aan het rekenen gegaan om aanvullende en te vergelijken informatie naar voren te halen. Wat betreft het misleidend karakter van kengetallen volstaan we met een verwijzing naar het derde punt, namelijk dat de kengetallen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang dienen te worden gezien. Immers de bruto- en nettorendementen suggereren op het eerste gezicht dat de resultaten niet al te best zijn en dat je geld beter op de bank kunt zetten. Het rendement op het geïnvesteerde vermogen laat echter zien dat het lucratiever kan zijn te investeren in een bouwonderneming. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft geen manipulaties in de jaarverslagen over 2001 kunnen waarnemen. Daarvoor zou een analyse over meerdere jaren dienen plaats te vinden. Dat aspect valt echter buiten de doelstellingen van het onderzoek van de commissie.

Voorts past nog een aantal afsluitende en nuancerende opmerkingen. Ten eerste het feit dat de jaarverslagen op concernniveau zijn bekeken. De analyse betreft dan ook een analyse op macroniveau en deze heeft betrekking op meerdere sectoren, terwijl de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en de openbare verhoren zich sterk geconcentreerd hebben op de GWW-sector. Waar mogelijk heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid gezocht naar kengetallen in de doorgenomen jaarverslagen die een vergelijking mogelijk maken tussen de diverse sectoren. Daaruit tekent zich een beeld af dat de marges binnen de GWW-sector fractioneel maar niet substantieel lager liggen dan binnen de B&U-sector. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is dan ook van mening dat de cijfers een redelijke indicatie geven van de

resultaatontwikkeling van de grootste ondernemingen binnen de bouwnijverheid.

Bedrijfsresultaat voor belasting

Het AVBB heeft in juli 2002 de uitgave «De bouw in cijfers 1997–2001 gepubliceerd. Daarin zijn onder meer macro-cijfers zoals het bedrijfsresultaat voor belastingen van B&U- en GWW-bedrijven opgenomen. Dergelijke cijfers ten aanzien van het rendement op het geïnvesteerde (eigen) vermogen ontbreken.

	<i>B&U-bedrijven</i>	<i>GWW-bedrijven</i>
1997:	2,6%	2,3%
1998:	3,0%	2,5%
1999:	4,1%	3,6%
2000:	4,2%	4,4%

De laatste opmerking brengt ons bij het tweede punt: de behandelde jaarverslagen zien op de grootste ondernemingen en kunnen daarmee het beeld van de sector vertekenen. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft bij diverse kleinere ondernemingen jaarverslagen opgevraagd. De mate van (on)gedetailleerdheid van die verslagen maakt het trekken van algemene conclusies tot een hachelijke zaak. Gezien de marktmacht en marktpositie van de grootste bouwondernemingen is het dan ook niet uitgesloten dat de resultaatontwikkeling bij kleinere ondernemingen een ander beeld te zien geeft. Voor een bredere analyse en wat algemenere cijfers wordt dan ook verwezen naar deelrapport 1 inzake het onderzoek naar de economische structuurkenmerken. Een derde opmerking betreft het feit dat kengetallen een beperkt inzicht geven in de ontwikkeling en samenstelling van de resultaten. Diepgaand onderzoek in bedrijfsadministraties zou inzicht kunnen geven in de resultaten die zijn behaald op de openbare en onderhandse markt en op het meer- en minderwerk. Een dergelijke analyse zou nog meer inzicht geven. Gezien de onderzoekstijd en -capaciteit van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, maar ook gezien de toegankelijkheid van bedrijfsinformatie, bleek een dergelijke analyse niet haalbaar. Voorts wordt opgemerkt dat de beantwoording van de vraag of de behandelde cijfers en kengetallen als goed of slecht dienen te worden aangemerkt achterwege blijft. Daartoe zou een vergelijking moeten worden gemaakt met andere branches en met soortgelijke bedrijven in andere landen.

Tot slot en in aanvulling op het laatste punt past nog de opmerking dat de cijfers wellicht nog beter hadden kunnen zijn. Dit in verband met de eerdergenoemde marktinefficiënties en dan met name de dynamische kant (het gebrek aan innovatief vermogen) daarvan.

Conclusies

Kengetallen ten aanzien van de resultaats- en rendementsontwikkeling van de beursgenoteerde bouwondernemingen en van Koop Holding Europe tonen aan dat de brutomarges over het algemeen (ruim) boven de tijdens de openbare verhoren veelvuldig genoemde 2% van de omzet liggen. Voorts is het rendement op het geïnvesteerde vermogen en het eigen vermogen aanzienlijk; het ontstijgt de genoemde 2% in ruime mate en komt soms uit boven de 30%.

4.3.3 Onderhanden werken

De post Onderhanden Werken (OHW) vormt bij bouwondernemingen een belangrijke post binnen de jaarrekening. Het OHW laat de waarde zien van de werken die op het moment van het afsluiten van de jaarrekening worden uitgevoerd. De post OHW kent een drietal elementen: de geactiveerde kosten, de post «winst en verlies» en tot slot de gedeclareerde termijnen. De reden waarom de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid enige woorden aan het onderwerp OHW wijdt is gelegen in het feit dat deze post gebruikt kan worden voor winststuring. Het beoordelen van deze post is dan ook van belang als het gaat om een analyse van het rendement en de behaalde winstcijfers.

De geactiveerde kosten bestaan normaliter uit de directe kosten (materialen en personeel) en uit een opslag voor de indirecte of algemene kosten (de som van de directe en indirecte kosten drukt de zogeheten «integrale kostprijs» uit). Daarnaast kan de rente op schulden in de geactiveerde kosten worden verwerkt, althans voor zover deze aan de onderhanden werken kan worden toegerekend.²²

Wat betreft de post «winst en verlies» zijn er twee hoofdvormen te onderkennen voor wat betreft de wijze waarop het OHW qua winstneming in de jaarrekening wordt weergegeven, namelijk:²³

- *Percentage of Completion Method*: winstneming op projecten in uitvoering naar rato de voortgang van het werk;
- *Completed Contract Method*: winstneming op uitgevoerde projecten heeft plaats bij afronding, dus in het jaar van oplevering.

Voor beide vormen geldt voorts dat uit hoofde van het zogeheten «voorzichtigheidsbeginsel» verliezen moeten worden genomen op het moment dat zij voorzienbaar zijn. Dit dient per project te worden beoordeeld. In geval van meerjarige projecten wordt niet eerder winst verantwoord dan nadat voldoende projectvoortgang is bereikt waardoor een reële inschatting van de projectwinst kan worden gemaakt. Bij projecten met een looptijd van minder dan een jaar hanteert men ook wel de stelling dat de winst aan het einde van het werk wordt genomen.²⁴

De derde post heeft betrekking op de bij opdrachtgevers reeds gedeclareerde termijnen. Deze worden vaak op de geactiveerde kosten in mindering gebracht. Zodra de gedeclareerde termijnen de gemaakte kosten en resultaten van de in uitvoering zijnde projecten overstijgen, kan in dat geval een negatief saldo voor de post OHW ontstaan.

Ter illustratie wordt verwezen naar de post OHW in de jaarrekening van Koninklijke Volker Wessels Stevin (met een positief saldo) en naar die van de Koninklijke BAM NBM (met een negatief saldo).

OHW in jaarrekening Koninklijke Volker Wessels Stevin

Integrale kostprijs inclusief naar rato voortgang gerealiseerd resultaat en verminderd met de getroffen voorzieningen	2 456 157
Af: gedeclareerde termijnen	2 333 433
Saldo	122 724
Ter vergelijking wordt het resultaat voor belastingen opgenomen:	167 304

²² Zie artikel 2:388 lid 2 BW.

²³ Overigens is het niet zo dat men elk jaar van waarderingswijze mag wisselen. Stelselwijzigingen dienen in de jaarrekening te worden gemotiveerd.

²⁴ Zie Raad voor de Jaarverslaggeving 220.407.

OHW in jaarrekening Koninklijke BAM NBM

Kosten inclusief naar rato van voortgang genomen winst, verminderd met voorziene verliezen	2 185 798
Af: ingediende termijnen	2 387 697
	<hr/>
Saldo	201 899 (-/-)
Ter vergelijking wordt het resultaat voor belastingen opgenomen:	39 444

Alle bedragen in 1 000 euro.

Ondernemingen – zeker beursgenoteerde ondernemingen – hebben er belang bij om de aandeelhouders en andere belanghebbenden een positief beeld van de onderneming te tonen. Het liefst presenteren ondernemingen elk jaar weer een beter omzet- en resultaatcijfer: de onderneming als «Stairway to heaven». Posten in de jaarrekening die subjectieve elementen in zich dragen kunnen ertoe bijdragen dat ze worden gebruikt om balansposten en winsten desgewenst te flatteren of juist te deflaten, afhankelijk van het beeld dat men wil tonen. Dergelijke posten lenen zich voor creatief boekhouden, een boekhoudvariant die zich de laatste tijd met name in de Verenigde Staten laat gelden, getuige de boekhoudschandalen bij ondernemingen als Enron en Worldcom.

De post OHW vormt in de jaarrekening een «risicovolle» post omdat deze een aantal subjectieve elementen bevat. Met name de inschatting van winsten en verliezen per project is subjectief. Voorts kan het voor de hoogte van de waardering van de post OHW zeer bepalend zijn op welk moment men besluit termijnen voor werken in uitvoering te declareren: doen we dat net voor of net na balansdatum?

Het «risicovolle» zit erin dat de uiteindelijk te maken keuze voor een waarderingssysteem en de wijze waarop de «winsten en verliezen» per project worden ingeschat (mede) bepalend zijn voor de uitkomsten van de berekening van de resultaatcijfers en de kengetallen. Het moge dan ook duidelijk zijn dat de post OHW zich leent voor een dusdanige winststuring dat er inderdaad een «Stairway to heaven» kan worden gecreëerd. Effectieve accountantscontrole dient te voorkomen dat winststuring buiten de kaders van wet- en regelgeving plaatsheeft. Voorts kan de post OHW worden gebruikt om te komen tot gunstige uitkomsten bij de berekening van kengetallen.

We zullen op dit punt op deze plaats niet verder ingaan. Het doel van de behandeling door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid van het onderwerp OHW was niet meer en niet minder dan het duiden van het belang ervan bij de beoordeling van het rendement en de behaalde winstcijfers. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid hecht er overigens aan op te merken dat het geenszins heeft willen suggereren dat de in het kader aangehaalde jaarrekeningen van de Koninklijke Volker Wessels Stevin en van Koninklijke BAM NBM voorbeelden betreffen van winststuring of beïnvloeding danwel manipulatie van kengetallen. De voorbeelden zijn slechts opgenomen ter illustratie van de wijze waarop de post OHW in de jaarrekening kan worden weergegeven.

4.4 De hoogte van de benadeling: conclusies

In deze paragraaf is een heikel punt aan de orde gesteld: het vraagstuk over de benadeling van de opdrachtgever. Bij de behandeling van dit vraagstuk is een kwantitatief referentiepunt gezocht. Aan de hand van 211 mislukte openbare aanbestedingen waarbij het kartel – in wisselende samenstelling – vooroverleg pleegde, is voor die 211 aanbestedingen een ophoogpercentage van 8,8% berekend. Dit percentage is *indicatief* voor de prijsopdrijving en werd beschouwd in het perspectief van een *poging* tot benadeling.

De waarde van het ophoogpercentage

Het is voor sommigen wellicht verleidelijk vornoemd percentage (8,8%) aan de totale aanneemsom van de bouwnijverheid te koppelen om vervolgens het bedrag van de benadeling exact te berekenen. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid laat deze berekening om een aantal redenen achterwege. De volgende twee redenen zijn de belangrijkste.

Een eerste punt ziet op de beperking in het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid op het punt van de schaduwadministraties die met name zijn gericht op de GWW-sector. Het is dan ook de vraag in welke mate dit representatief is te achten voor de gehele bouwsector; we komen hier dadelijk op terug. Dit laat onverlet dat er voldoende indicaties zijn aangetroffen dat er ook in andere deelsectoren van de bouwnijverheid – bijvoorbeeld in de installatiebranche en de betonhandel – sprake is van de aanwezigheid van structuurkenmerken die vooroverleg tot gevolg kunnen hebben.

Ten tweede: voor wat betreft de kwantitatieve analyse heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid zich in belangrijke mate gebaseerd op de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Deze toont over de onderzochte periode een totale aanneemsom van de projecten (3 445) waarbij Koop Tjuchem een rol heeft gehad (als inschrijver en/of uitvoerder) ten bedrage van ruim 6,5 miljard gulden.

Echter, dit bedrag dient zowel in negatieve als in positieve zin te worden bijgesteld. Ten eerste moet het gecorrigeerd worden voor het feit dat niet in alle gevallen vooroverleg heeft plaatsgevonden. Het loslaten van het percentage op het genoemde bedrag (dus enkel en alleen op basis van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem) zou aldus tot een te hoog berekende benadeling leiden.

Voorts wordt opgemerkt dat Koop Tjuchem niet bij elke aanbesteding interesse heeft getoond en niet op alle projecten in Nederland heeft ingeschreven. Ook bij de projecten waar Koop Tjuchem niet aan heeft deelgenomen kan vooroverleg hebben plaatsgevonden. Dat dit ook daadwerkelijk plaats heeft blijkt uit de diverse andere aangetroffen schaduwadministraties. Voorts is van belang te onderkennen dat de schaduwadministratie van Koop Tjuchem laat zien dat er meer dan 600 bedrijven aan het «kartel» deelnamen in die zin dat zij ten minste eenmaal aan het maken van afspraken hebben deelgenomen. Met andere woorden: de schaduwadministratie van Koop Tjuchem geeft maar een beperkt inzicht in de mate – qua totale aanneemsom – waarin vooroverleg heeft plaatsgevonden. Het is dan ook meer dan aannemelijk dat het bedrag waarop het percentage dient te worden losgelaten flink naar boven moet worden bijgesteld. Maar in welke mate precies? Dat valt gezien de beschikbare gegevens niet exact te duiden.

De analyse in dit hoofdstuk betreft met name een analyse op basis van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Dit betreft een aspect dat in het oog moet worden gehouden bij de beoordeling van de representativiteit van bijvoorbeeld het ophoogpercentage. Mag met andere woorden aan de analyse van deze schaduwadministratie de conclusie worden verbonden dat een gemiddeld ophoogpercentage van 8,8% een reëel percentage is als het gaat om (1) andere bedrijven in de GWW-sector of (2) de gehele bouwnijverheid?

Vorenstaande heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid zich uiteraard ook afgevraagd en de commissie overweegt daartoe het volgende:

- A. Hoewel het de schaduwadministratie van Koop Tjuchem betreft kan niet worden gesteld dat het in de schaduwadministratie alleen over dit bedrijf gaat. Het gaat immers over kartelafspraken, ofwel over afspraken gemaakt door meerdere partijen. Uit de schaduwadministratie blijkt dat bij deze afspraken meer dan 600 bedrijven zijn betrokken.
- B. Deze bedrijven nemen in telkens wisselende samenstellingen deel aan diverse samenwerkingsverbanden. Er is dan ook niet sprake van één kartel, maar van diverse – zo niet honderden – kartels.
- C. Deze bedrijven maken met name onderdeel uit van de GWW-sector. De in paragraaf 1.3 opgenomen tabel laat echter zien dat het daartoe niet beperkt blijft. Het materiaal dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ter beschikking staat toont eveneens het bestaan van kartelafspraken binnen andere sectoren van de bouwnijverheid aan.
- D. De administratie strekt zich uit over een periode van ongeveer 12 jaar en beslaat meer dan 700 pagina's op A3-formaat.
- E. Naast de schaduwadministratie van Koop Tjuchem heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ook de beschikking gekregen over de schaduwadministraties van BAM NBM en HBG. Deze beslaan eveneens vele bedrijven, meerdere kartels, een meerjarige periode en honderden pagina's. Daarnaast zijn meerdere saldilijsten aangetroffen van onder meer Ballast Nedam, Verlaat Polderman, VBK en NACAP.
- F. De openbare verhoren en het overige onderzoeksmateriaal (zoals de schaduwadministratie van Koop Tjuchem) bevestigen het beeld van het bestaan en functioneren van een ondergronds systeem met een illegaal karakter. Dergelijke systemen veroorzaken in het algemeen schadelijke effecten. Dat is met andere woorden inherent aan het ondergronds gaan.
- G. In sommige openbare verhoren – met name die van oudgedienden in de bouwsector – wordt toegegeven dat er binnen het systeem van afspraken wel degelijk van prijsopdrijving en benadeling sprake is. De uitspraak «Geld laten liggen is misdadig» is daar het meest sprekende voorbeeld van. Echter ook een enkeling die thans nog binnen de sector werkzaam is wees desgevraagd op het prijsopdrijvend effect van (en daarmee ook op de benadeling door) het systeem.
- H. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft getracht telkens voor een genuanceerde benadering te kiezen. Zo wordt met betrekking tot de 211 onderzochte mislukte openbare aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden gesproken over een *poging* tot benadeling; ten aanzien van de andere openbare aanbestedingen waarbij vooroverleg heeft plaatsgevonden wordt gesproken over een *gemiddeld* ophoogpercentage van *maximaal* 8,8%. Dat laat dus

- onverlet dat bij een individuele beoordeling van een project een lager, maar ook een hoger ophoogpercentage kan blijken.
- I. Binnen die genuanceerde benadering past ook dat de 8,8% wordt gezien als de best te geven *indicatie* van de gemiddelde prijsopdrijving en de poging tot benadeling ten aanzien van de bedoelde 211 onderzochte aanbestedingen. Het is dan ook niet meer, maar zeker ook niet minder, dan een referentiepunt.
 - J. Binnen die genuanceerde benadering past het voorts dat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid zich niet laat verleiden tot extrapolaties en het noemen van bedragen die een *schijnexactheid* tot uitdrukking brengen.
 - K. De benadering die de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft gekozen krijgt steun in diverse (wetenschappelijke) studies, mededingingsrechtelijke onderzoeken en literatuur; en wel in die zin dat deze aantonen dat de benadeling door kartelvorming in het algemeen het door de commissie gekozen referentiepercentage ontstijgt.
 - L. Voornoemde studies, onderzoeken en literatuur wijzen erop dat naast het optreden van directe schade voor opdrachtgevers ten gevolge van kartelvorming er ook indirecte maatschappelijke schade optreedt door marktinefficiënties en dergelijke.
 - M. De genuanceerde benadering brengt de Parlementaire Enquêtecommissie er voorts toe geen percentage te noemen dat op de benadeling bij onderhandse aanbestedingen van toepassing is.

Conclusies inzake de hoogte van de benadeling

1. In paragraaf 4.2.3 is een gemiddeld ophoogpercentage van 8,8% als referentiepunt genoemd voor 211 mislukte openbare aanbestedingen (met vooroverleg) die in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem voorkomen.
2. Het genoemde gemiddelde percentage kan naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid eveneens als referentiepunt dienen voor de benadeling van opdrachtgevers voor wat betreft de overige openbare aanbestedingen (met vooroverleg) die in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem voorkomen. Dat laat onverlet dat bij een individuele beoordeling van een project een lager, maar ook een hoger ophoogpercentage kan blijken.
3. De commissie ziet dit percentage echter wel als het maximumpercentage van de benadeling bij het onder 2 genoemde type aanbestedingen.
4. De commissie ziet dit maximumpercentage als een goed referentiepunt voor de openbare aanbestedingen binnen de GWW-sector. Het onderzoeksmateriaal uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en de overige de commissie ter beschikking staande schaduwadministraties (waaronder die van HBG en BAM NBM) rechtvaardigen die stelling. Dit gezien het aantal betrokken bedrijven, de lange periode waarover het onderzoeksmateriaal zich uitstrekt, de aard van de kartelafspraken, het illegale karakter van het systeem en de analyse van de openbare verhoren.
5. Voor wat betreft de analyse van de onderhandse aanbestedingen die in voornoemde schaduwadministraties voorkomen – en daarmee voornamelijk op de GWW-sector zien – is er volgens de commissie eveneens sprake van benadeling. Op basis van die administraties kan echter geen exact percentage worden bepaald.
6. De commissie spreekt voor wat betreft de openbare aanbestedingen

- dingen (met vooroverleg) bewust over een maximumpercentage. Met betrekking tot de onderhandse aanbestedingen wordt eveneens bewust – ondanks al het beschreven onderzoeksmateriaal (bijvoorbeeld de in paragraaf 3.5.3 besproken notitie inzake WAC-werken en de in paragraaf 4.2.3 besproken studies en literatuur) – geen percentage genoemd, maar wordt volstaan met de constatering dat er sprake is van benadeling.
7. Een discussie over een exact cijfer – zoals de 8,8% voor 211 specifiek beoordeelde werken – zal immers al gauw uitmonden in een discussie over de hoogte en schijnbare exactheid van zo'n cijfer en tot extrapolaties om tot een (eveneens schijnbaar) exact bedrag te komen. Een dergelijke discussie zou kunnen leiden tot het verleggen van de aandacht ten aanzien van het probleem waarvan in de bouwnijverheid sprake is. Het primaire probleem ziet immers op de mededingingsbeperking, het systeem van marktverdeling. Prijsofdrijving, en daarmee benadeling, is daarvan een gevolg en niet de oorzaak. De structuurkenmerken die de voedingsbodem voor de onregelmatigheden vormen zijn de oorzaak. Daarop dienen de aandacht en inspanningen primair gericht te zijn. Niet op het aantonen van de exacte juistheid van een berekening daar waar het afgeven van indicaties – conform de opdracht aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid – volstaat.
 8. Voor wat betreft die onderdelen van de bouwnijverheid die niet tot de GWW-sector behoren past eveneens een nuance. De commissie kan hier minder stellig zijn. Wel kan worden opgemerkt dat een deel van de onderzochte schaduwadministraties geen betrekking heeft op de GWW-sector maar voor dat deel wel eenzelfde systematiek vertonen als voor de GWW-sector als structureel mag worden verondersteld. Ook kan worden gewezen op signalen die voor andere deelsectoren op toepassing van eenzelfde systematiek duiden. Concreet wordt verwezen naar hetgeen de commissie rapporteert inzake de installatiebranche, de betonindustrie en de explosievenopruimingsbedrijven.
 9. De commissie acht het dan ook zeer aannemelijk dat ook buiten de GWW-sector veelvuldig afspraken worden gemaakt over marktverdeling en prijzen. Overigens heeft dat naar de mening niet alleen met de structuur- en cultuurkenmerken van de bouwnijverheid te maken. Naar de mening van de commissie heeft het te maken met de risico's ten aanzien van aanbestedingen in het algemeen.
 10. Dit laatste noopt de commissie er dan ook toe de vraag te stellen in hoeverre er onregelmatigheden rond aanbestedingen in andere branches dan de bouwnijverheid een rol spelen. Een vraag die naar de mening van de commissie in de komende periode met name beantwoord zal moeten worden door de NMa. Dit in het kader van risicoanalyses en prioriteitstelling.
 11. Het zij nogmaals gezegd: een discussie over structuurkenmerken die onregelmatigheden veroorzaken – in de bouwnijverheid of daarbuiten – is van wezenlijker belang dan een discussie over een exact percentage. De aandacht dient zich de komende tijd dan ook primair op het eerstgenoemde te richten.

5. KOOP TJUCHEM: ENIGE SPECIFIEKE ASPECTEN

Ongewild is het bedrijf Koop Tjuchem, onderdeel van het Koop-concern, een spil geworden in de discussie over onregelmatigheden in de bouwnijverheid. Met name door de Zembla-uitzending van 9 november 2001 en de daaropvolgende overhandiging van de schaduwadministratie van voornoemd bedrijf is zij nadrukkelijk in beeld gekomen. Zo ook in het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. De schaduwadministratie en de naar aanleiding daarvan uitgevoerde onderzoekshandelingen, waaronder het afnemen van openbare verhoren onder ede, hebben de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid voldoende zicht gegeven op de structuurkenmerken van (een deel van) de bouwnijverheid. Het woord «structuurkenmerken» geeft reeds aan dat aan de hand van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem gebleken onregelmatigheden niet exclusief onregelmatigheden betreffen van dit bedrijf. Deze administratie geeft immers zicht op onregelmatigheden waar meer dan 600 bedrijven bij betrokken waren. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid hecht eraan dit nadrukkelijk op te merken opdat de focus door derden niet eenzijdig op het bedrijf Koop Tjuchem wordt gericht.

Een en ander laat echter onverlet dat de haar ter beschikking staande gegevens de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ertoe nopen, juist vanwege het feit dat het hier gaat om de schaduwadministratie van Koop Tjuchem, de focus in enigerlei mate wel specifiek op dit bedrijf te richten. Daar is een aantal redenen toe, waaronder:

- de beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal dat serieuze aanwijzingen geeft over het bestaan van een conglomeraat van soms incidenteel, soms structureel samenwerkende ondernemingen. Telkens is Koop Tjuchem hierbij het scharnierpunt;
- de aandacht die in de media – met name in de Zembla-uitzending – aan dit bedrijf is geschonken;
- de geruchten en vermoedens ten aanzien van de betrokkenheid van dit bedrijf bij corruptieve handelingen;
- de naar aanleiding daarvan uitgevoerde onderzoeken van forensische afdelingen van twee accountantskantoren. Het gaat met name om het onderzoek van Deloitte & Touche naar omkoping van een ambtenaar, werkzaam bij de gemeente Hoorn en het onderzoek van KPMG Forensic Accounting naar corruptiehandelingen door medewerkers van Koop Tjuchem;
- de concrete signalen van de zijde van de Belastingdienst en het GAK over de betaling van steekpenningen vanuit het Koop-concern;
- het in het juiste perspectief zetten van de beelden die zouden kunnen zijn ontstaan naar aanleiding van opmerkingen tijdens de openbare verhoren over «belasting- en witwasparadijzen».

Vorenstaande leidt ertoe dat in dit hoofdstuk achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de vraag in hoeverre de in dit verband relevante leiding van het Koop-concern, meer specifiek de heren Veerman en Koop, kennis droegen van het bestaan van de schaduwadministratie (paragraaf 5.1);
- het bestaan van een tweede schaduwadministratie (paragraaf 5.2);
- enige gegevens ten aanzien van de inhoud van de schaduwadministratie (paragraaf 5.3);
- een dochteronderneming van het Koop-concern: NACAP (paragraaf 5.4);
- steekpenningen (paragraaf 5.5);

- de zogeheten Simatko-facturen (paragraaf 5.6);
- onderzoek KPMG Forensic Accounting (paragraaf 5.7).

5.1 Kennis omtrent het bestaan van de schaduwadministratie

Teneinde te bezien tot op welk niveau binnen een organisatie men bekend is met het bestaan van onregelmatigheden en wat men eraan doet bij ontdekking daarvan, wordt in deze en in de volgende paragraaf ingegaan op de vraag of de directie van de GWW-divisie van het Koop-concern in de persoon van de heer Veerman van het bestaan van de schaduwadministratie op de hoogte was (paragraaf 5.1.1), alsmede of de directeur van het Koop-concern, de heer Koop, op de hoogte was (paragraaf 5.1.2).

5.1.1 Wist de heer Veerman ervan?

De heer Bos heeft verklaard dat de schaduwadministratie in het verleden door de heer Veerman in een schriftje werd bijgehouden.

De voorzitter: Heeft u in de jaren voor 1990 die stukken, de schaduwadministratie, ook gezien?

De heer Bos: Ik heb ooit eens een schriftje gezien, maar inhoudelijk ben ik er niet mee geconfronteerd.

De voorzitter: Wie had dat schriftje?

De heer Bos: De heer Veerman.

De voorzitter: Waar werd dat schriftje bewaard?

De heer Bos: Dat zou ik niet weten. Voor zover ik het zag, hield hij het altijd bij zich.

De voorzitter: Later kwam er dus een wat grotere schaduwadministratie en werd de heer Handgraaf ervoor verantwoordelijk. Waar werd toen die schaduwadministratie bijgehouden?

De heer Bos: De bedoeling was dat het thuis werd bijgehouden.

De voorzitter: Waarom moest dat thuis worden bijgehouden?

De heer Bos: Vanwege de «vertrouwelijkheid» van de boekhouding.

Later heeft de heer Spaargaren het bijhouden van de schaduwadministratie van de heer Veerman overgenomen.

De voorzitter: Vanaf wanneer? Vanaf het begin dat u bij Koop Tjuchem werkte, vanaf 1985?

De heer Spaargaren: Nee, in het begin waren er eigenlijk geen afspraken. Dat is pas na een paar jaar gekomen. In de begintijd hield Fred Veerman het bij. Ik heb het van hem overgenomen.

De voorzitter: Wanneer hebt u het van hem overgenomen?

De heer Spaargaren: Ik denk dat u dat beter in dat boek kunt nalezen. Daar staan nog wel wat aantekeningen in waaruit blijkt wanneer het niet meer in een schriftje maar op een computer gedaan werd. Dat is de datum waarop ik het heb overgenomen.

De voorzitter: Klopt het dat de heer Veerman het in een schrift bijhield en dat u het op de computer bent gaan doen toen u het hebt overgenomen?

De heer Spaargaren: Dat klopt, ja.

De heer Veerman heeft in zijn openbaar verhoor echter moeite om zijn betrokkenheid bij de schaduwadministratie te duiden. Aan hem werd gevraagd te reageren op een uitspraak van de heer Kruithof, de accountant van Koop Tjuchem, die als volgt had verklaard.

*De heer **Ten Hoopen**: Ik ga terug naar de risicoanalyse. U heeft gesproken met de directie van Koop. Hoe noemde de heer Veerman de schaduwboekhouding?*

*De heer **Kruithof**: Hij vond dat een sprookjesboek.*

De heer Veerman gaf een iets andere uitleg. Hij plaatst de opmerking van de heer Kruithof in het perspectief van de getrouwheid van de jaarrekening.

*De heer **Duivesteijn**: U neemt deel aan het vooroverleg en vervolgens registreert u de afspraken die gemaakt worden. Hoe zou u zoiets, het registreren van afspraken, noemen?*

*De heer **Veerman**: Zoals u het zegt.*

*De heer **Duivesteijn**: Maar hoe zou u het noemen?*

*De heer **Veerman**: Het registreren van afspraken.*

*De heer **Duivesteijn**: Klopt het dat u in de richting van de heer Kruithof gezegd heeft, dat de schaduwadministratie een sprookjesboek is?*

*De heer **Veerman**: Ik kan mij niet herinneren wat ik precies tegen de heer Kruithof gezegd heb. Ik doelde op de miljarden, want er vlogen miljarden door de lucht. De heer Kruithof heeft mij een vraag gesteld die wat mij betreft betrekking had op het feit of wat Zembla uitzond, ook echt...*

*De heer **Duivesteijn**: ...waar was?*

*De heer **Veerman**: ... van invloed zou zijn op de jaarrekening. Ik heb hem geantwoord: dat zijn allemaal sprookjes.*

*De heer **Duivesteijn**: Nee, de heer Kruithof heeft in ieder geval hier gezegd: ik heb aan de heer Veerman gevraagd: weet u van het bestaan van de schaduwadministratie en hoe zou u dat benoemen? Zo heeft hij dat in ieder geval hier aangegeven. Hij heeft vervolgens aangegeven dat u gezegd heeft: ik ken de schaduwadministratie niet, het is een sprookjesboek.*

*De heer **Veerman**: Nou, dat zijn zijn woorden. Ik heb gemeend om in het kader van de jaarrekening het antwoord te geven dat ik net noemde. Maar de precieze bewoordingen kan ik mij niet meer herinneren.*

*De heer **Duivesteijn**: Heeft u met de heer Kruithof gesproken over het bestaan van de registratie of schaduwadministratie, zoals die in Zembla getoond is?*

*De heer **Veerman**: Daar hebben wij niet zo diepgaand over gesproken. Dat is ook makkelijk voor mij, want de beroemde plastic zak aan de deurknop en de inhoud daarvan zijn mij absoluut onbekend. Dat wil niet zeggen dat ik niet soms dingen herken in de inhoud ervan. Maar die boeken die ik steeds in beeld zie liggen, herken ik niet. In die zin zal ik ook wel aan de heer Kruithof geantwoord hebben, maar ik kan mij dat niet exact herinneren. Hij vroeg mij dat toen in het kader van het opstellen van de jaarrekening. Ik ben geen accountant, ik weet er niet zoveel van, maar hij vroeg of die registratie enige invloed had op de getrouwheid van de jaarrekening. Daar kon ik met volle overtuiging «nee» op zeggen. En dat was zijn vraag. Wat de letterlijke bewoordingen zijn geweest, weet ik niet.*

De heer Veerman geeft in zijn verklaring verder aan de boeken waarin de schaduwboekhouding werd opgeborgen nooit te hebben gezien.

*De **voorzitter**: U weet heel goed waar deze commissie het over heeft. De schaduwadministratie was in beeld geweest. De heer Kruithof heeft gezegd dat hij u die vraag heeft gesteld. De heer Duivesteijn stelt u nu de vraag of de heer Kruithof die vraag aan u heeft gesteld.*

*De heer **Veerman**: De heer Kruithof heeft mij zeker naar dit gebeuren gevraagd. Ik heb, denk ik, zoiets geantwoord als: dit zijn allemaal sprookjes.*

*De heer **Duivesteijn**: En de heer Kruithof heeft daar verder genoeg mee genomen?*

*De heer **Veerman**: Ja, ik denk dat de heer Kruithof mij als een eerlijk mens kent. Voor zover hij wel naar die boeken gevraagd heeft – dat weet ik niet – kon ik naar waarheid verklaren dat ik die boeken nooit gezien had.*

De boeken niet gezien hebben wil echter niet betekenen dat men niet met de inhoud ervan bekend is.

De voorzitter: Weet u of de heer Veerman wel eens vroeg naar openstaande saldi met andere aannemers?

De heer Spaargaren: Wij hebben wel zo af en toe gesproken over de openstaande saldi, niet alleen openstaande, maar ook Het is plus en min. Daar is wel eens over gesproken, ja.

De voorzitter: U sprak daarover met de heer Veerman?

De heer Spaargaren: Ja.

De voorzitter: U vroeg de heer Handgraaf dan ook om informatie uit de schaduw-administratie?

De heer Spaargaren: Dan kreeg ik van de heer Handgraaf een saldijijst, waar wij dan wel eens over spraken.

De voorzitter: Vroeg de heer Veerman aan u: ga eens even na waar wij nog saldi hebben openstaan?

De heer Spaargaren: Uiteindelijk weet je dat zo'n vraag een keer komt van: hoe staan wij ongeveer in de markt? Als je dat uit moet leggen, dan kun je wel zeggen: goed of slecht, maar vervolgens is dan vaak de vraag: hoe goed, hoe slecht? Dus dat onderbouw je dan met zo'n saldijijst, met: kijk maar, dit staat er ongeveer, zo staan wij in de markt.

En de heer Veerman zelf zegt het aldus:

De heer Duivesteijn: Nu hebben wij een aantal getuigen hier horen zeggen dat de schaduwadministratie, zoals die genoemd wordt, eigenlijk overal op kantoor lag en dat Veerman in de meest directe betekenis geïntervenieerd heeft en het boek hanteerde. Hoe staat u tegenover dergelijke opmerkingen?

De heer Veerman: Zoals u mij net hebt laten uitleggen, stuurde ik op hoofdlijnen. Ik heb periodiek – ik denk eens in de twee à drie maanden – kennisgenomen van een globaal overzicht.

De heer Duivesteijn: Dus u hebt wel kennisgenomen van de administratie.

De heer Veerman: Ja, ik ontken ook niet dat er een zekere registratie is van dat systeem waar wij het net over hadden. Alleen als u mij letterlijk vraagt of ik die boeken wel eens heb gezien, is het antwoord nee. Ik ontken echter helemaal niet dat ik het systeem, zoals dat hier op allerlei manieren omstandig is uitgelegd, herken.

De heer Veerman stelt de boeken niet gezien te hebben, maar geeft wel aan bekend te zijn met een registratie van een systeem van afspraken. Vervolgens is het uiteraard de vraag of hij ook kennis draagt van het illegale karakter van deze afspraken.

De heer Veerman: Ik heb u net uitgelegd dat dit de laatste vijf jaar niet meer zo is. U hecht echt veel te veel waarde aan die registratie, zoals u het gelukkig zelf ook noemt. Het is echt een systeem waarmee wij materieel en mensen op het goede moment op de goede plek inzetten.

De heer Duivesteijn: Het is een systeem waarin het gaat om afspraken, waarin wij te maken hebben met vooroverleg en waarin wij te maken hebben met de verdeling van markten. Kortom, het is in strijd met de wet.

De heer Veerman: Dat is uw conclusie.

De heer Duivesteijn: U vindt het vooroverleg, zoals dat structureel plaatsvindt, een wettige activiteit.

De heer Veerman: Nou, daar zijn we, denk ik, met z'n allen naar op zoek. Misschien komen we straks wel tot de conclusie dat het niet helemaal volgens de wet is, maar ik heb het zo niet ervaren. Anders had ik het ook nooit zo gedaan.

De heer Duivesteijn: Als u het niet zo ervaren hebt, waarom is het dan niet gewoon een onderdeel van de boekhouding?

De heer Veerman: Omdat het geen boekhouding is. Zoals u zelf terecht al opmerkte, is het een registratiesysteem.

Voorlopige bevindingen

1. De hoogst verantwoordelijke binnen de GWW-divisie van Koop Tjuchem heeft in den beginne zelf een registratie van afspraken bijgehouden.
2. Later heeft hij deze registratie overgedragen aan anderen binnen de organisatie.
3. Hoewel hij stelt de schaduwadministratie zoals deze door de heer Bos aan Justitie heeft overhandigd nooit te hebben gezien, weet de heer Veerman wel wat de aard is van de daarin vastgelegde afspraken.
4. De heer Veerman toont niet duidelijk al dan niet weet te hebben van het illegale karakter van de afspraken.
5. Tegenover de accountant heeft Veerman de schaduwadministratie, naar zijn zeggen in het licht van de jaarrekening en in feite in het perspectief van «schaduwmiljarden», afgedaan als «sprookjes».

5.1.2 Wist de heer Koop ervan?

De heer Koop is directeur en grootaandeelhouder van het Koop-concern, waarvan het bedrijfsonderdeel Koop Tjuchem deel uitmaakt. De heer Bos geeft aan dat hij de heer Koop heeft ingelicht over het bestaan van een schaduwadministratie.

De voorzitter: Hebt u wel eens met Koop gesproken over de schaduwadministratie?

De heer Bos: In mei 1997, zoals ik al zei.

De voorzitter: U hebt daar dus in mei 1997 met hem over gesproken.

De heer Bos: Ja. Ik heb hem ervoor gewaarschuwd.

De voorzitter: Wat zei de heer Koop toen over de schaduwadministratie?

De heer Bos: Niet zo veel. Toen was net de conflictsituatie met Veerman ontstaan en werd er eigenlijk niets meer over gezegd.

De voorzitter: U hebt dus tegen de heer Koop gezegd dat die schaduwadministratie bestond.

De heer Bos: Ja. Waarschijnlijk wist hij het al, maar goed ...

De voorzitter: Wat was zijn reactie?

De heer Bos: Hij reageerde haast niet.

De voorzitter: Hij heeft dus niet gezegd: o, dat wist ik niet.

De heer Bos: Nee.

De voorzitter: Hij heeft ook niet gezegd: ik ga er iets mee doen.

De heer Bos: Nee, geen van beide.

En:

De voorzitter: Heeft u er wel eens met de heer Koop over gesproken?

De heer Bos: Ik heb hem begin 1997 ervoor gewaarschuwd, toen ik de problemen met de heer Veerman had.

De voorzitter: Wat heeft u toen tegen de heer Koop gezegd?

De heer Bos: Ik heb hem erop gewezen dat met de wijziging van de wet in 1998 een probleem zou ontstaan.

De heer Koop geeft een bevestiging van het feit dat hij is ingelicht, alhoewel hij een andere mening heeft over het moment waarop en de omstandigheden – middels chantage – waaronder dat is gebeurd.

De heer Koop: Ik ga even terug naar uw vraag. Ik heb niet geweten van de schaduwboekhouding. Dat kunt u noteren. Ik had het idee dat er een bepaalde afstemming in de markt plaatsvond, maar ik wist niets van voorvergaderingen. Ik heb mij daar nooit mee bemoeid. Ik kwam ook niet uit die wereld. Ik kende die wereld niet. Om dat punt draaide mijn verbazing op dat moment. Ik wil daar nog wat aan toevoegen. Ik heb geen sein gehad in mei 1997, zoals gisteren verteld werd, maar pas in augustus 1998 van iemand die zei: ik heb een hoop kwalijke stukken verzameld uit jouw onderneming en als jij mij 651 000 dollar geeft, houd ik mijn bek dicht. Dat is letterlijk op die manier gezegd.

De heer Koop geeft enerzijds aan niet te weten van de schaduwadministratie, terwijl hij anderzijds wel een idee had terzake van markt-afstemming. Desgevraagd omschrijft hij het aldus.

De voorzitter: U heeft over een hoop zaken verteld die belangrijk zijn voor deze commissie en waar ik graag op doorga. Ik kom evenwel even terug op de stelling dat u niets wist van de schaduwadministratie. U zei dat u weliswaar een idee had van afstemming in de markt, maar dat u geen weet had van vooroverleg omdat u niet uit die wereld kwam. De heer Veerman heeft ons zo-even verteld dat hij de indruk had dat u niet verbaasd was over hetgeen u in Zembla hoorde.

De heer Koop: Dat bedoelde ik met de woorden dat ik wel een vermoeden had. Ik heb daar echter nooit expliciet naar gevraagd. In de bouwwereld, vooral in de wegenbouw, is toch zichtbaar dat altijd dezelfde aannemer in hetzelfde dorp werkzaam is? Kijk maar wie altijd in Den Haag zit. Op die manier vermoed je dat ergens afstemming plaatsvindt. Ik heb mij daar nooit mee bemoeid.

De Zembla-uitzending van 9 november 2001 was op het punt van de onderlinge afspraken binnen de bouwwereld kennelijk niet verrassend voor de heer Koop. Na die uitzending wilde hij echter wel het naadje van de kous weten.

De voorzitter: Heeft u op dat moment tegen uzelf gezegd: ik wil precies weten hoe het zit in mijn bedrijf dus ik ga ook ten aanzien van prijsafspraken en de schaduwadministratie de onderste steen boven halen?

De heer Koop: Uiteraard heb ik intern gezocht en antwoorden gekregen; met schuttede hoofden is toegegeven dat die administratie bestond.

De voorzitter: Hoe heeft u daar intern onderzoek naar verricht?

De heer Koop: Ik heb het uiteraard aan de directeur gevraagd.

De voorzitter: Wie bedoelt u nu?

De heer Koop: Veerman kende het niet persoonlijk; de een had een blaadje onderin de la en de ander een blaadje bovenin de la of in de auto. Zij hadden het echter bij iemand in huis liggen.

De voorzitter: U heeft de directeur, met wie u de heer Veerman bedoelt, gevraagd of hij het kende. Wat was zijn antwoord?

De heer Koop: Hij zei dat hij het niet persoonlijk kende, maar dat hij wel eens een overzichtje kreeg.

En:

De voorzitter: Heeft u aan hem gevraagd: wat had je dan?

De heer Koop: Hij heeft mij verteld dat hij een registratie had van zijn werken en de werken waar hij rechten op had gekregen. Hij had daarvan regelmatig, een keer in de twee maanden, een overzicht gekregen. Daarmee keek hij op welke wijze men in de markt de capaciteit inzette. Dat was zijn verhaal, precies zoals hij u vanmiddag verteld heeft.

Aan de heer Koop is voorts gevraagd of de schaduwadministratie geen onderdeel had behoren te zijn van de reguliere administratie van het bedrijf. Naar zijn mening behoort dat niet het geval te zijn, omdat de in de schaduwadministratie opgenomen rechten en verplichtingen niet rechtens afdwingbaar zouden zijn.

De voorzitter: Vindt u achteraf, als u dit hoort, dat zo'n systeem – waarin rechten en plichten staan van uw bedrijf – in feite onderdeel had moeten zijn van de gewone administratie van uw bedrijf?

De heer Koop: Dat lijkt mij niet relevant.

De voorzitter: Dat lijkt u niet relevant.

De heer Koop: Nee, absoluut niet.

De voorzitter: Waarom niet?

De heer Koop: Het is rechtens niet afdwingbaar. Het zijn afspraken buiten de wet- en regelgeving om. Het is rechtens dus niet afdwingbaar. Je kunt elkaar alles beloven, maar wat doe je ermee?

Voorlopige bevindingen

1. De heer Koop is op enig moment, naar zijn zeggen in augustus 1998, op de hoogte gesteld van het bestaan van de schaduwadministratie. Dit in het licht van wijzigende wetgeving, waarmee die schaduwadministratie zou conflicteren.
2. Niet gebleken is dat dit tot een concrete reactie, in de zin van het verbieden van het maken van afspraken, zijnerzijds heeft geleid. Dit terwijl de heer Koop wel het vermoeden had dat het ging om afspraken over marktverdeling.
3. Na de Zembla-uitzending van 9 november 2001 onderneemt de heer Koop wel actie door één en ander bij de heer Veerman na te vragen. Deze bevestigde het bestaan van een registratie van rechten ten aanzien van werken.
4. Naar de mening van de heer Koop heeft een en ander niet in de administratie te worden opgenomen daar het geen rechtens afdwingbare verplichtingen zou betreffen.

5.2 Een tweede schaduwadministratie

Zojuist werd geconstateerd dat niet is gebleken dat de heer Koop nadat – vermoedelijk in augustus 1998 – één en ander bij hem bekend is geworden het voortduren van het maken van afspraken heeft verboden. Het is dan ook de vraag in hoeverre nadien, en met name nadat de schaduwadministratie van Koop Tjuchem was verdwenen, de afspraken zijn doorgegaan en vastgelegd.

De heer De Vries: In 1998 doet u aangifte van diefstal van uw registratie, zoals u dat noemde. Na 1998 zijn door uw bedrijf nog afspraken gemaakt over wat u «pepernoten» noemt. Hoe zijn die geadministreerd?

De heer Spaargaren: Wij hebben geprobeerd dat weer ad hoc op te schrijven. Uiteindelijk is dat in een spreadsheetprogramma terechtgekomen op een floppy.

De heer De Vries: Wie was degene die dat spreadsheetprogramma en die floppy bijhield?

De heer Spaargaren: Iemand bij ons intern.

De heer De Vries: Wie?

De heer Spaargaren: Ik wil die naam wel op een briefje schrijven. Ik geef die echter niet in de openbaarheid.

De heer De Vries: Wat is er gebeurd met die administratie?

De heer Spaargaren: Die is ten tijde van de Zembla-uitzending verdwenen.

De heer De Vries: Is die ook in een vuilniszak aan een deur komen hangen? Is die administratie vernietigd?

De heer Spaargaren: Ik neem aan van wel. Ik weet in ieder geval dat die er niet meer is.

De heer De Vries: Wie heeft de opdracht gegeven tot die vernietiging?

De heer Spaargaren: Niemand. Degene die het bij heeft gehouden heeft zelf besloten om het te laten verdwijnen, vernietigen.

Na het verdwijnen van de schaduwadministratie in 1998 is men gewoon doorgegaan met het maken en vastleggen van afspraken. Er is dus sprake van een tweede schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Deze is echter na de bewuste Zembla-uitzending vernietigd.

5.3 Enige gegevens ten aanzien van de inhoud van de schaduwadministratie

In deze paragraaf zal worden ingegaan op enige kwantitatieve aspecten die samenhangen met de beoordeling van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem (paragraaf 5.3.1). Voorts komen diverse vormen en voorbeelden van onregelmatigheden aan de orde. Deze worden toegelicht aan de hand van concrete voorbeelden die aan de schaduwadministratie zijn ontleend (paragraaf 5.3.2).

5.3.1 Kwantitatieve aspecten

In deze subparagraaf wordt een nadere uiteenzetting gegeven ten aanzien van de gegevens die blijken uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

Opmerking vooraf

Ten aanzien van de hierna volgende kwantitatieve interpretatie moet worden opgemerkt dat het gaat om indicatieve cijfers. Gegeven de aard van de bronvastleggingen kan niet altijd met honderd procent zekerheid worden vastgesteld dat alle gegevens juist zijn. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat een aantal gegevens onvolledig is opgenomen in de schaduwadministratie (door de schaduwadministrateur) dan wel dat er gegevens geheel ontbreken en dat er – ondanks de veredeling op grond van diverse controlehandelingen – nog sprake kan zijn van invoerfouten (fouten die het gevolg zijn van een onjuiste inbreng van de gegevens uit de handmatige schaduwadministratie naar het geautomatiseerde bestand).

Gegeven de omvang van het databestand en de uitgevoerde controlehandelingen acht de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid de te geven indicaties echter voldoende betrouwbaar, mede omdat door haar bij twijfel voor een genuanceerde interpretatie is gekozen.

Guldens en euro's

Tenzij expliciet anders wordt aangegeven luiden de bedragen in guldens.

Totaalaantal werken

Het aantal werken dat in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem is opgenomen laat het volgende beeld zien. In totalen gaat het daarbij om 3 445 aanbestedingen met een aanneemsom van f 6 513 694 856,- ofwel

ruim 6,5 miljard gulden. Het totaal aantal werken opgesplitst naar jaar van aanbesteding geeft het volgende resultaat.

Jaar	Aantal werken	Totale aanneemsom	Gemiddelde aanneemsom
1986	1	–	–
1987	40	58 768 700	1 469 218
1988	148	207 434 700	1 401 586
1989	263	487 289 585	1 852 812
1990	226	421 645 340	1 865 687
1991	201	305 128 033	1 518 050
1992	224	271 053 150	1 210 059
1993	144	259 064 700	1 799 060
1994	343	548 444 831	1 598 965
1995	516	899 790 767	1 743 781
1996	371	661 156 588	1 782 093
1997	437	938 564 597	2 147 745
1998	465	1 415 904.810	3 044 957
onbekend	66	39 449 055	597 713
Totaal	3 445	6 513 694.856	1 890 768

Het meeste aantal werken is aanbesteed in het jaar 1998. De grootste gemiddelde aanneemsom ligt ook in het jaar 1998.

Soort opdrachtgever

Splitsen we het aantal werken op naar soort opdrachtgever en sorteren we op basis van het criterium «aantal werken», dan geeft dat de volgende tabel.

Opdrachtgever	Aantal werken	Totale aanneemsom	Gemiddelde aanneemsom
Gemeente	1 896	1 924 761 045	1 015 169
Rijkswaterstaat	522	2 431 499 766	4 658 046
Provincie	301	459 548 100	1 526 738
Waterschap	172	598 712 122	3 480 884
Rijksoverheid	130	229 224 805	1 763 268
Ruilverkaveling	102	91 593 200	897 973
Nederlandse Spoorwegen	91	261 584 250	2 874 552
Onbekend/ niet ingevuld	91	105 779 705	1 162 414
Particulier	88	129 324 416	1 469 596
Buitenland	35	109 469 047	3 127 687
Schiphol	11	135 552 600	12 322 964
Nutsbedrijven	6	36 645 800	6 107 633
Totaal	3 445	6 513 694.856	1 890 768

Gemeenten blijken het grootse aantal aanbestedingen te hebben verricht, terwijl Schiphol gemiddeld per aanbesteding de grootste werken aanbesteedt, althans gezien vanuit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

Wijze van aanbesteding

Indien we het totaal aantal werken opsplitsen naar wijze van aanbesteding ontstaat de volgende tabel.

Jaar	Aantal werken			Totale aanneemsom		
	Openbare aanbestedingen	Onderhandse aanbestedingen	Geen gegevens	Openbare aanbestedingen	Onderhandse aanbestedingen	Geen gegevens
1986	1			0		
1987	29	5	6	44 210 000	1 701 700	12 857 000
1988	127	18	3	187 948 100	14 020 900	5 465 700
1989	234	25	4	466 969 785	16 417 800	3 902 000
1990	171	49	6	377 640 740	32 095 600	11 909 000
1991	135	55	11	253 810 433	41 601 200	9 716 400
1992	159	58	7	208 962 750	47 798 800	14 291 600
1993	82	58	4	155 053 700	101 289 000	2 722 000
1994	220	115	8	425 479 415	115 674 916	7 290 500
1995	326	169	21	685 222 812	187 531 975	27 035 980
1996	210	152	9	382 799 488	264 149 100	14 208 000
1997	237	188	12	481 383 721	388 001 876	69 179 000
1998	263	187	15	991 199 065	409 413 995	15 291 750
onbekend	24	18	24	13 269 350	15 945 000	10 234 705
Totaal	2 218	1 097	130	4 673 949 359	1 635 641 862	204 103 635

De jaren 1997 en 1998

Indien bovenstaande tabel voor de jaren 1997 en 1998 (de jaren met de hoogste totale en gemiddelde aanneemsom) wordt opgesplitst naar aanbestedende diensten, ontstaat het volgende beeld voor de onderhandse aanbestedingen.

Opdrachtgever	Onderhandse aanbestedingen 1997		Onderhandse aanbestedingen 1998	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Gemeente	120	180 242 351	127	90 921 245
Particulier	16	6 766 175	3	1 897 000
Waterschap	12	113 021 000	9	19 569 600
Rijkswaterstaat	11	4 241 850	8	129 790 000
Nederlandse Spoorwegen	11	28 880 000	18	59 624 350
Provincie	7	2 757 700	7	2 632 800
Onbekend/niet ingevuld	5	1 782 200	4	9 055 000
Rijksoverheid	3	22 330 000	4	3 708 000
Schiphol	2	27 766 600	6	92 216 000
Ruilverkaveling	1	214 000	0	0
Buitenland	0	0	1	0
Totaal	188	388 001 876	187	409 413 995

En met betrekking tot de openbare aanbestedingen:

Opdrachtgever	Openbare aanbestedingen 1997		Openbare aanbestedingen 1998	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Gemeente	144	218 777 996	158	251 128 597
Rijkswaterstaat	35	135 346 900	41	541 826 016
Provincie	29	64 522 800	25	34 197 100
Rijksoverheid	17	35 951 025	24	59 844 330
Waterschap	7	11 225 200	11	24 916 022
Ruilverkaveling	3	3 564 800	0	0
Buitenland	1	11 059 000	0	0
Nederlandse Spoorwegen	1	936 000	1	870 000
Particulier	0	0	1	42 680 000
Nutsbedrijven	0	0	1	35 169 000
Onbekend	0	0	1	568 000
Totaal	237	481 383 721	263	991 199 065

Omvang van het werk

Naast een opsplitsing naar soort opdrachtgever en de wijze van aanbesteding is het totaal van de aanbestede werken dat is vermeld in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem ook uit te splitsen naar omvang van het aanbestede werk.

Jaar	Aanneemsom					Totaal
	Tot f 500 000	Van f 500 000 tot f 1 000 000	Van f 1 000 000 tot f 5 000 000	Van f 5 000 000 tot f 10 000 000	Meer dan f 10 000 000	
1986	1	0	0	0	0	1
1987	28	2	6	2	2	40
1988	73	25	43	3	4	148
1989	95	49	98	10	11	263
1990	67	51	91	10	7	226
1991	86	42	60	9	4	201
1992	83	47	90	4	0	224
1993	60	36	37	7	4	144
1994	142	62	121	11	7	343
1995	215	107	154	24	16	516
1996	157	79	110	13	12	371
1997	196	90	111	20	20	437
1998	179	94	154	18	20	465
onbekend	47	8	9	2	0	66
Totaal	1 429	692	1 084	133	107	3 445
Procentueel	41,5%	20,1%	31,5%	3,8%	3,1%	100,0%

Uit het bovenstaande overzicht kan worden afgeleid dat er relatief veel kleine werken voorkomen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. In totaal kent 41,5% van de werken een omvang kleiner dan f 500 000,- en is 61,6% kleiner dan f 1 000 000,-.

5.3.2 Aanwijzingen inzake onregelmatigheden

In deze paragraaf wordt vanuit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem ingegaan op mogelijke aanwijzingen voor onregelmatigheden op het gebied van mededingingsrechtelijke-, aanbestedingsrechtelijke-, fiscaalrechtelijke- en strafrechtelijke regelgeving. Per rechtsgebied zal worden omschreven welke selecties ten aanzien van de schaduwadmini-

stratie zijn uitgevoerd en zullen voorbeelden worden gegeven van aanwijzingen.

Ten aanzien van de vervaardigde selecties en de interpretatie daarvan is de volgende werkwijze gevolgd:

- op basis van zogenaamde «zoekslagen» is een eerste selectie gemaakt van de werken binnen de schaduwadministratie van Koop Tjuchem die aanwijzingen geven die duiden op onregelmatigheden per genoemd rechtsgebied;
- van deze eerste selectie van werken is een totaaluitdraai vervaardigd;
- deze uitdraai is inhoudelijk beoordeeld. Daarbij is per rechtsgebied aangegeven of de geselecteerde werken inderdaad concrete aanwijzingen geven voor onregelmatigheden. Deze inhoudelijke toets heeft geleid tot een bijstelling – in neerwaartse richting – van het aantal aanwijzingen voor onregelmatigheden.

Ten aanzien van de afspraken uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem die hierna worden aangehaald, wordt opgemerkt dat er in deze afspraken kleine taalkundige aanpassingen zijn gemaakt, zonder daarbij geweld te doen aan de strekking van de afspraak. Dit teneinde de leesbaarheid te vergroten. Voorts zijn de persoonsnamen verwijderd en indien nodig vervangen door X, Y et cetera. De bedrijfsnamen worden wel opgenomen. De aangehaalde afspraken worden cursief weergegeven.

Aanwijzingen ten aanzien van onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk terrein

In dit deel van de rapportage wordt uiteengezet in hoeverre er in de schaduwadministratie aanwijzingen zijn te vinden die duiden op mogelijke onregelmatigheden op het gebied van het mededingingsrecht. Dergelijke overtreding doen zich in ieder geval voor vanaf de SPO-beschikking de dato 5 februari 1992. In het kader van de te selecteren aanwijzingen is daarom uitgegaan van aanwijzingen voor onregelmatigheden die hebben plaatsgevonden vanaf 1 januari 1993.

Ten aanzien van de term *aanneemsom* is geselecteerd op de zoektermen «Aanneemsom» en «som <> aanneemsom». Hiermee wordt een indicatie verkregen ten aanzien van het feit dat door Koop Tjuchem met andere aannemers in het vooroverleg is gesproken over de hoogte van de aanneemsom.

Afspraak 2% v/d aanneemsom

Het gaat hier om een openbare aanbesteding van de gemeente Rotterdam voor een bedrag van f 1 480 000,-. De afspraak toont aan dat er in het vooroverleg een afspraak is gemaakt om 2% van de aanneemsom te verrekenen.

5 X aanwezig: v.d. Worp/BNGW/Te Siepe/Koop/Strukton. Afspraak 20% v/d aanneemsom = f 115 600 als statiegeld/inleveren binnen 2 jaar. Van der Worp heeft pref gehad/Koop acc + beurt tegoed

Het betreft hier een onderhandse aanbesteding van de Nederlandse Spoorwegen in 1997 voor een bedrag van f 578 000,-. Uit deze afspraak blijkt dat vijf aannemers aanwezig zijn geweest bij het vooroverleg. Ze hebben met elkaar de afspraak gemaakt dat 20% van de aanneemsom binnen twee jaar weer kan worden ingezet als «pepernoten».

Combi = K. Beens/Halteren/Heteren/Hazelaar/KWS/Chr. den Dekker. Uitkering 65 000,- en bij meerwerk 1% vergoeding bij een overschrijding van 10% op de aanneemsom
Dit betreft een aanbesteding van de Provincie Drenthe. Het gaat daarbij om een werk aan de vaarweg Almelo-Coevorden welke is aanbesteed voor f 4 787 000,-. In het vooroverleg is de afspraak gemaakt dat er per combinant een «uitkering» wordt verstrekt aan Koop Tjuchem van f 10 850,-. Dit te verrekenen bedrag vinden we ook terug op de bladen van de genoemde bedrijven, zoals opgenomen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

Aannemer HWZ/ Afspr. 2% v/d aanneemsom = f 31 400,- einde jaar. Schreuder maakt voor HWZ het werk ! 100% bij HWZ

Dit betreft de aanbesteding van de geluidsschermen op de ringweg van Amsterdam voor een bedrag van f 1 573 000,-. Uit de omschrijving blijkt dat Koop Tjuchem met HWZ de afspraak maakt dat zij f 31 400,- kunnen verrekenen met HWZ. De afspraak geeft verder aan dat het werk blijkbaar is uitgevoerd door Schreuder, maar dat het verschuldigde bedrag met HWZ dient te worden verrekend. In de schaduwadministratie van Koop Tjuchem komt de afspraak zowel op het blad van HWZ als ook op die van Schreuder voor, met dat verschil dat het te verrekenen bedrag alleen bij HWZ wordt vermeld.

Ten aanzien van de term aanwezig is geselecteerd op de zoektermen «aanwezig» en «aanw <> aanwezig». Ook deze zoekslag geeft een indicatie voor vooroverleg.

Koop 1e/aanwezig 3e Koop/Heymans/Seignette. Afspraak: Heymans op OH staffel, Seignette OH Staffel of wil de helft maken van werk DWR- stationweg, indien Ban de Haas zich terug trekt.

Betreft een gemaakte afspraak bij een onderhandse aanbesteding van de gemeente Amsterdam in 1997, inzake werkzaamheden in de PC Hoofdstraat voor een bedrag van f 322 000,-. Uit de afspraak blijkt dat er vooroverleg is geweest tussen tenminste de drie genoemde aannemers. Afgesproken wordt dat het werk wordt opgenomen in de omzetstaffel die bestaat tussen de verschillende bedrijven. Seignette heeft blijkbaar nog aanvullende eisen. Zij wensen blijkbaar wel mee te werken aan deze afspraak, op voorwaarde dat zij de helft mogen uitvoeren in een ander werk, waarbij blijkbaar aannemer Ban de Haas moet worden bewogen om zich terug te trekken uit die aanbesteding.

Aanwezig: Kooijman/Ruigrok/Meerleveld/Seignette/Koop. Afspraak 25 000,- einde werk (113 500,-:4=28 425,-) X rond het af naar 25 000,-

Hier betreft het een onderhandse aanbesteding van de gemeente Diemen inzake het herstraten van parkeerplaatsen. Bij het vooroverleg waren 5 partijen betrokken. Uit de schaduwadministratie blijkt dat Kooijman het werk heeft uitgevoerd en daardoor f 25 000,- verschuldigd is aan Koop Tjuchem.

5 X Aanwezig: KWS/Koop/NBM Stoel-Zwammerdam/Polderman. Afspraak De laagste heeft f 3 000,- calculatievergoeding.

Deze afspraak is gemaakt in het kader van een onderhandse aanbesteding in 1998 van de gemeente Amsterdam, inzake het omvormen van voetpaden. KWS heeft uiteindelijk het werk uitgevoerd en is f 3 000,- verschuldigd aan onder meer Koop Tjuchem.

Ten aanzien van de term *afspraak* is geselecteerd op de zoekterm «afspr». In de geselecteerde gevallen bleek dat er sprake was van gemaakte afspraken in het vooroverleg.

Wel of geen prijsbescherming Hogenbirk, wij schrijven boven hem met de afspraak dat bij de volgende uitnodiging in Weesp Koop aan de beurt is

In het vooroverleg, dat gevoerd is voorafgaand aan de onderhandse aanbesteding van de gemeente Weesp, maakt Koop Tjuchem met Hogenbirk de afspraak dat die nu het werk mag uitvoeren, op voorwaarde dat Koop Tjuchem het volgende (onderhandse) werk krijgt.

Afspraak = f 5000,-, 13-02-1998 Saldo bepaald op f 10 000,- acc = (Koop + 10 000) = Afrekening via APNH in voorjaar 1998/asfalttonnen acc.

Deze afspraak is gemaakt in het kader van een openbare aanbesteding van de gemeente Hengelo in begin 1995. Koop Tjuchem heeft met HWZ vooraf de afspraak gemaakt dat zij van HWZ f 5 000,- tegoed hebben. Uiteindelijk blijkt dat het totale saldo dat HWZ moet verrekenen met Koop Tjuchem is bepaald op f 10 000,- en dat dit bedrag zal worden verrekend in het samenwerkingsverband van de Asphalt Productie Noord Holland in «asfalttonnen».

Aanwezig 4 X : MKL/Koop Tjuchem/Verhoef/De Groot. Afspraak 5% v/d aanneemsom, wij krijgen onder dezelfde voorwaarden waar dan ook in NL een werk terug 5% is 20% - 4 Deelnemers

Bij deze onderhandse aanbesteding van de gemeente Utrecht is door vier aannemers vooroverleg gevoerd. MLK heeft blijkbaar het werk «gekregen» en is op grond van die afspraak aan Koop Tjuchem f 42 325,- verschuldigd. De schaduwadministratie vermeldt dat het bedrag is verrekend via GEVA, een dochteronderneming van het Koop-concern.

Ten aanzien van de term *loting* is geselecteerd op de zoektermen «geloot», «loting» en «loten». Deze terminologie geeft aan dat men er blijkbaar binnen het reguliere vooroverleg niet is uitgekomen. Vervolgens heeft men om het werk geloot. Daarbij werd door middel van loting bepaald wie als eerste, tweede, derde, et cetera mag inschrijven. Het zijn van tweede of derde blijkt vooral van belang bij onderhandse aanbestedingen. Bij dergelijke aanbestedingen wil de aannemer graag «gunstig» inschrijven, om vanuit die optiek in de ogen van de opdrachtgever in ieder geval als een serieuze inschrijver over te komen. Immers dat is – zo bleek uit de openbare verhoren van belang voor een goede relatie met de potentiële opdrachtgever.

Onderhandse met Buitenhuis, KWS, HWZ, Koop/Schema pref. Opgegeven aan Herman, geloot om de overige plaatsen. X destijds om de tafel gezeten. Wederom A'dam/Noord aangekaart.

Dit betreft een aanbesteed werk door de gemeente Amsterdam. Uit de afspraak blijkt dat er blijkbaar een schema werd bijgehouden wie voor een bepaald werk preferentie kreeg. Het werk is uiteindelijk uitgevoerd door Herman BV. Dat die als laagste mocht inschrijven is, zo blijkt uit de afspraak, vastgesteld bij loting. Tevens wordt uit deze afspraak duidelijk dat het loten om de andere plaatsen een onderdeel is van deze wijze van werkverdeling.

Met KWS/Vermeer/Koop, geloot om de eerste plaats.

Betreft een aanbesteding in 1987 van de gemeente Amsterdam voor f 500 000,-. In het vooroverleg is geloot om de eerste plaats.

Samen met Koop/NBM/Ooms/KWS/V&W wordt een grote combinatie met een vastgestelde kostprijs en een deling van de winst. V&W zal het zand leveren en Ooms zal voor zover mogelijk gaan rijden. Wij hebben uiteindelijk met NBM geloot om penvoerderschap. => Werk voor terug, 7/9/94

In het vooroverleg van deze onderhandse aanbesteding van de NS, zijn afspraken gemaakt over het vormen van de combinatie en de werkverdeling. Blijkbaar was er een punt waarover men geen overeenstemming kon krijgen, namelijk wie de penvoerder zou zijn. Daarover is uiteindelijk geloot.

Aannemer = Koop 5 x aanwezig: Koop/KWS/NBM/BNW/Te Beesd loten om werk. Allen hebben werk tegoed.

Bij de onderhandse aanbesteding van dit werk door de gemeente Castricum in 1995 kon men er blijkbaar in het vooroverleg – met vijf aannemers – niet uitkomen. Na loting mocht uiteindelijk Koop Tjuchem het werk uitvoeren.

Ten aanzien van de term *ophogen* is geselecteerd op de zoektermen «ophogen», «hoogt», «ophoogen», «verhogen», «verhoging» en «verhoogd». Deze zoekslag geeft een indicatie omtrent gemaakte afspraken over mogelijke ophogingen van de aanneemsom in het vooroverleg.

Laag kijken en ophogen, eerst 15 000,- dan 30 000,-, samen delen. nota 18696 dd 17-05-94 incl btw f 35 250,- bestelbon 9413.

In deze onderhandse aanbesteding van het zuiveringsschap Drenthe in 1993 maak Koop Tjuchem met Hulsink Oostmarsum een afspraak. Blijkbaar had Hulsink belang bij werk en heeft daarom «laag gekeken», hetgeen feitelijk betekent dat men met een lage prijs naar het vooroverleg is gegaan. Op basis van die lage kijkprijs heeft Hulsink het werk verworven. Daarna is blijkbaar met Koop Tjuchem de afspraak gemaakt om deze kijkprijs te verhogen met uiteindelijk f 30 000,-. Dit bedrag wordt door Koop Tjuchem met BTW in rekening gesteld, zo blijkt uit de omschrijving.

Combi: Nelis/Middelkoop. Combi vraagt preferentie. Vele hebben bezwaar, vergadering dreigt stuk te lopen. X komt met oplossing en redt de vergadering. Iedereen verhogen met f 400 000,-/zie blaadje uitkering Combi f 12 000,-.

Bij deze openbare aanbesteding van de NV Afvalzorg Noord Holland voor een werk van f 1 787 000,-, heeft blijkbaar overleg plaats tussen meerdere aannemers (uit de afspraak blijkt niet om hoeveel het gaat). Even lijkt het mis te gaan totdat X van Koop Tjuchem met een oplossing komt. Deze lijkt te hebben voorgesteld de inschrijving te verhogen met f 400 000,-. Koop Tjuchem geeft in de schaduwadministratie aan dat ze op basis van deze afspraak met Middelkoop – onderdeel van Heijmans – f 12 000,- kan verrekenen. Uit het te verrekenen bedrag zou kunnen worden afgeleid dat aan het vooroverleg zeker 30 aannemers hebben deelgenomen.

Koop 1e/keren uit aan 36 aannemers f 2000,- p.k. Verhoogt met f 100 000,-.

Dit betreft een openbare aanbesteding van de gemeente Marum in 1995. Uit deze afspraak kan worden afgeleid dat de kostprijs uiteindelijk met f 100 000,- is verhoogd. Van deze verhoging hebben de 32 aan het vooroverleg deelnemende aannemers allen recht op een bedrag van f 2 000,-. In totaal wordt door Koop Tjuchem een bedrag aan uitkeringen toegezegd van f 72 000,-, terwijl ze f 100 000,- verhogen. Met andere woorden Koop Tjuchem wordt er f 28 000,- beter van.

Ten aanzien van de term *per kop* is geselecteerd op de zoektermen «pk», «per kop» en «p.k.» Door te zoeken op deze termen worden afspraken geselecteerd die inzicht geven over de bedragen die onderling zijn overeengekomen en die «per kop» – per aannemer die de voorvergadering heeft bezocht – worden verdeeld en verrekend.

Rondje vooraf 7000 per kop.

In deze openbare aanbesteding van de gemeente Amsterdam is in het vooroverleg afgesproken dat VBK aan de andere aanwezige aannemers f 7 000,- zal vergoeden. Koop Tjuchem vermeldt dit bedrag als te vorderen op het blad van VBK in de schaduwadministratie.

Combi: Koop/Markus, afspraak 336000 pk Koop/Markus:2, aanwezige aannemers: Vermeer/Nelis/Ham/HWZ/KWS/Minck/De Vries en Van der Wiel/Hollebeek en Vens/Mourik/Seignette/Spaansen/Koop/Markus.

In dit onderhands door de NS aanbesteed werk wordt in het vooroverleg afgesproken dat een bedrag van f 336 000,- door de combi Koop Tjuchem en Markus zal worden vergoed aan de overige aannemers.

Ten aanzien van de term preferentie is geselecteerd op de zoektermen «preferentie» en «pref <> preferentie». Uit deze zoekslag blijkt dat in het vooroverleg regelmatig door aannemers werd gevraagd om preferentie. Feitelijk betekent dit dat de preferentie vragende aannemer het werk graag wil uitvoeren en daarvoor in het vooroverleg toestemming vraagt aan de andere aanwezige aannemers om het te mogen uitvoeren.

Nacap geeft VBK preferentie voor een persleiding in Zuid-Holland.

Dit betreft een afspraak gemaakt in een onderhandse aanbesteding van RWS Zuid Holland waarin wordt aangegeven dat VBK van Nacap – zijnde een dochtermaatschappij van het Koop-concern – preferentie krijgt om dit werk uit te voeren.

Koop 1e + Preferentie Aanwezig 9X: Koop/Ooms/Dienaar/KWS/BNGW/Wagroweg/NBM/Combi V+vdW – HMS/HWZ Staffel OH.

Dit werk is onderhands aanbesteed door de gemeente Den Helder in 1997. Koop Tjuchem heeft van de 8 andere aannemers die aanwezig waren op het vooroverleg preferentie voor dit werk gevraagd en gekregen. De afspraak «staffel OH» betekent dat de betreffende bedrijven het omzetbedrag verantwoorden op hun staffel, om dit te zijner tijd weer eens te kunnen compenseren met Koop Tjuchem.

Aanwezig5x: NBM/VBK/Ooms/Koop/Seignette. Preferentie NBM. Staffel OH Schrijfcijfer 1070/Aansom 1195 Verschil 120 000:5=24 000,- p.k. uitkeren.

Dit betreft een afspraak voorafgaande aan een onderhandse aanbesteding van de gemeente Hoorn in 1998. NBM heeft voor dit werk preferentie ontvangen. Uit deze afspraak wordt tevens goed duidelijk hoe de berekeningswijze is van het te verdelen bedrag per kop. Het verschil tussen de aanneemsom en het schrijfcijfer – in het vooroverleg – wordt verdeeld tussen de aanwezige aannemers in het vooroverleg.

Ten aanzien van de term *respect* is geselecteerd op de zoekterm «resp». Met de term *respect* wordt aangegeven dat de aannemers die aanwezig zijn op de voorvergadering een aannemer *respect* verlenen om het betreffende werk uit te voeren, bijvoorbeeld op grond van een reeds bestaande relatie met de aanbesteder.

Geva respecteert afrastering Apeldoorn en Arfman heeft respect voor onze Schade Rail Apeldoorn.

Een goed voorbeeld van het wederzijds respect voor werk van elkaar. Opmerkelijk is hierbij dat het niet een afspraak van Koop Tjuchem betreft, maar een afspraak die betrekking heeft op de Koop-dochter GEVA.

KOOP 1e = Bij de bus -Wil redelijk overleg in eigen gemeente Heiloo- Limmen. Wil ook eens iets meer, Is 1/4 van markt kwijt en wil meer/ wat respect. Toegezegd, werk voor werk onderhands, als wij elders iets meer krijgen dan hij iets meer in Heiloo.

Bovenstaande afspraak is gemaakt bij een openbare aanbesteding van de gemeente Zijpe. In dit geval beklagt het bedrijf G. P. Groot zich bij Koop Tjuchem dat hij door Koop Tjuchem te veel uit de markt wordt gedrukt. G. P. Groot vraagt in dit verband om wat meer respect van Koop Tjuchem.

Afgesproken met de onderhoudsaannemers van Amsterdam (Ooms, NBM, KWS, BNGW, Koop, Vermeer, HWZ, Sona) dat men elkaar zal respecteren op de bestaande onderhouden, voor dit werk waren uitgenodigd Hwz, Ooms, Koop, KWS, NBM.

Een goed voorbeeld van een afspraak waarbij niet alleen voor deze onderhandse aanbesteding in Amsterdam een afspraak wordt gemaakt, maar ook voor andere onderhoudswerken in Amsterdam. Ieder lijkt respect te krijgen voor zijn eigen gebied in Amsterdam.

Ten aanzien van de term *staffel OH* is geselecteerd op de zoektermen «staffel» en «oh». Door deze zoekslag worden afspraken inzichtelijk die betrekking hebben op de staffel onderhanden werken, een omzetstaffel tussen de verschillende aannemers.

Werk aan KWS-gegeven. 3x Aanwezig:480 KWS/499 Koop/40 Ooms. Prijs Koop lag al bij de opdrachtgever. KWS en Ooms schrijven later. Werk aan KWS gegeven, Ooms weet van niets – staffel OH.

Dit werk betreft een onderhandse aanbesteding van de gemeente Medemblik/Middenmeer in 1997. Vanuit het vooroverleg, blijkbaar tussen KWS en Koop Tjuchem, is bepaald dat KWS het werk mocht uitvoeren. Het bedrag aan omzet wordt opgevoerd op de omzetstaffel.

6x Aanwezig zijn: 1e KOOP/NBM/HWZ/KWS/Ooms/BNGW. Afspraken: Weggegeven aan NBM – onderhoud NH 14–7. De HWZ en KWS op staffel. Ooms werk tegoed. BNGW op staffel en is de volgende keer a/d beurt in Langedijk. KOOP 1e.

Betreft een onderhandse aanbesteding in 1994 van de gemeente Broek op Langedijk. Uit de afspraak mag blijken dat naast het vermelden van werken op de omzetstaffels tussen de verschillende aannemers, ook ander afspraken worden gemaakt over werkverdeling. Zo krijgt NBM het onderhoud (aan wegen) in Noord-Holland toebedeeld en wordt bepaald dat BNGW de volgende keer de onderhandse aanbesteding in de gemeente Broek op Langedijk van de andere aannemers krijgt toebedeeld.

Koop 1e/Aanwezig 4x: Koop/J. B. Rutte/Polderman/Seignette. (Polderman te laat, niet geschreven) Afspraak :J. B. Rutte doet groen werk/Seignette en Polderman op Staffel.

Dit betreft een onderhandse aanbesteding van de gemeente Amsterdam in 1997. Naast een stuk werkverdeling tussen de aannemers, worden er ook bedragen op de omzetstaffel bijgeboekt.

Naast voornoemde zoektermen is verder nog gezocht op de zoektermen: *uitkering, voorselectie, vergadering, werk tegoed, afgeboekt, complot, veto, wijn* en *gepasseerd*. Ook deze zoekslagen leverden aanwijzingen op voor het bestaan van onregelmatigheden op het mededingingsrechtelijk terrein. Op basis van de zoektermen blijkt het volgende.¹

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Totaal
Totaal aantal aanbestedingen	144	343	516	371	437	465	2 276
Aantal aanwijzingen voor onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk terrein	68	303	465	359	418	451	2 064
Percentage	47,2%	88,3%	90,1%	96,8%	95,7%	97,0%	90,7%

Op basis van dit overzicht kan worden geconcludeerd dat in verreweg de meeste van de in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem voorkomende werken sprake is van indicaties van onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk terrein.

Het enige jaar dat ruim beneden het gemiddelde ligt is 1993. Ten aanzien van de gehanteerde selectiecriteria werden in dat jaar relatief weinig

¹ Per aanbesteding wordt maximaal één onregelmatigheid in de tabel opgenomen.

werken geselecteerd waarin aanwijzingen zijn te vinden voor mededingingsrechtelijke onregelmatigheden. Indien echter de niet geselecteerde werken aan een nader onderzoek worden onderworpen, blijkt dat bij veel van de in dat jaar in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem opgenomen werken geen of onduidelijke afspraken zijn vermeld. In de wel ingevulde afspraken voor dat jaar wordt met grote regelmaat opmerkingen opgenomen zoals: «samen met», «laag, maar wel geregeld» en «wordt meegenomen in de weegschaal voor RW-22». Als dergelijke afspraken, die allen een aanwijzing in zich dragen van mededingingsrechtelijke onregelmatigheden, worden meegewogen, wordt het aantal relevante aanwijzingen voor het jaar 1993 flink hoger.

Indien de aanwijzingen voor onregelmatigheden op het terrein van het mededingingsrecht worden gespecificeerd naar de wijze van aanbesteding komen we tot het volgende overzicht voor wat betreft de openbare aanbestedingen.²

Jaar	Aantal werken			Bedragen		
	Aanwijzingen voor onregelmatigheden (mededinging)	Totaal	%	Aanwijzingen voor onregelmatigheden (mededinging)	Totaal	%
1993	41	82	50,0%	111 262 700	155 053 700	71,8%
1994	186	220	84,5%	380 472 415	425 479 415	89,4%
1995	290	326	88,9%	643 224 012	685 222 812	93,8%
1996	203	210	96,6%	372 416 488	382 799 488	97,2%
1997	226	237	95,3%	456 406 521	481 383 721	94,8%
1998	255	263	96,9%	891 795 518	991 199 065	90,0%
Totaal	1 201	1 338	89,8%	2 855 577 654	3 121 138 201	91,5%

En voor de onderhandse aanbestedingen tot het volgende overzicht.

Jaar	Aantal werken			Bedragen		
	Aanwijzingen voor onregelmatigheden (mededinging)	Totaal	%	Aanwijzingen voor onregelmatigheden (mededinging)	Totaal	%
1993	25	58	43,1%	74 217 500	101 289 000	73,3%
1994	113	115	98,3%	114 332 916	115 674 916	98,8%
1995	165	169	97,6%	186 065 975	187 531 975	99,2%
1996	149	152	98,0%	262 869 100	264 149 100	99,5%
1997	183	188	97,3%	387 538 876	388 001 876	99,9%
1998	182	187	97,3%	407 992 295	409 413 995	99,7%
Totaal	817	869	94,0%	1 433 016 662	1 466 060 862	97,8%

Aanwijzingen ten aanzien van onregelmatigheden op aanbestedingsrechtelijk terrein

In dit deel wordt uiteengezet in hoeverre er in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem aanwijzingen zijn te vinden die duiden op mogelijke onregelmatigheden op het gebied van het aanbestedingsrecht. Aanbestedingsrechtelijke regelgeving is van kracht sinds de invoering van de Richtlijn werken in 1971. Voor een inhoudelijke behandeling van de relevante regelgeving op dit gebied wordt verwezen naar het rapport «Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid».

² Indien het aantal van 1.201 (openbaar) en 817 (onderhands) wordt opgeteld kom je op 2.018. Het verschil met het aantal van 2.064 in de vorige tabel is gelegen in het aantal van 46 waarvan de aanbestedingswijze onbekend is.

Ten behoeve van de selectie uit het geautomatiseerde bestand, die met name heeft plaatsgevonden in de velden die betrekking hebben op de gemaakte afspraken, zijn de volgende criteria (zoektermen) gebruikt: aanneemsom, loting, onderhandse, ophogen, schrijven, voorselectie, vergadering en werk te goed.

Voorbeelden van afspraken zijn op gelijke wijze te selecteren en uit te werken als is aangegeven bij de onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk terrein. Op deze plaats wordt voor wat betreft de onregelmatigheden op aanbestedingsrechtelijk terrein volstaan met het opnemen van de volgende tabel.

Jaar	Aantal aanwijzingen voor onregelmatigheden (aanbestedingsrechtelijk)	Totaal	Percentage
1986	–	1	0%
1987	6	40	15,0%
1988	40	148	27,0%
1989	25	163	15,3%
1990	57	226	25,2%
1991	61	201	30,3%
1992	61	224	27,2%
1993	53	144	36,8%
1994	185	343	53,9%
1995	221	516	42,8%
1996	208	371	56,1%
1997	229	437	52,4%
1998	247	465	53,1%
onbekend	12	66	18,2%
Totaal	1 405	3 345	42,0%

Op basis van het voorgaande overzicht worden geconcludeerd dat in de jaren vanaf 1993 in gemiddeld de helft van het aantal werken dat is opgenomen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem er sprake is van aanwijzingen voor het bestaan van onregelmatigheden op het terrein van het aanbestedingsrecht.

Indien de aanwijzingen voor onregelmatigheden op het terrein van het aanbestedingsrecht worden gespecificeerd naar de wijze van aanbesteding komen we tot het volgende overzicht.

Jaar	Openbare aanbestedingen			Onderhandse aanbestedingen		
	Aantal aanwijzingen voor onregelmatigheden (aanbestedingsrechtelijk)	Totaal	%	Aantal aanwijzingen voor onregelmatigheden (aanbestedingsrechtelijk)	Totaal	%
1986		1	0,0%			
1987	5	29	17,2%		5	0,0%
1988	31	127	24,4%	9	18	50,0%
1989	15	234	6,4%	9	25	36,0%
1990	36	171	21,1%	19	49	38,8%
1991	44	135	32,6%	15	55	27,3%
1992	48	159	30,2%	13	58	22,4%
1993	32	82	39,0%	19	58	32,8%
1994	112	220	50,9%	71	115	61,7%
1995	136	326	41,7%	84	169	49,7%
1996	118	210	56,2%	88	152	57,9%
1997	168	237	70,9%	54	188	28,7%
1998	188	263	71,5%	54	187	28,9%
Onbekend	4	24	16,7%	5	18	27,8%
Totaal	937	2 218	42,2%	440	1 097	40,1%

Aanwijzingen ten aanzien van onregelmatigheden op strafrechtelijk terrein
In deze paragraaf wordt uiteengezet of er in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem aanwijzingen zijn te vinden die duiden op mogelijke onregelmatigheden op het gebied van het strafrecht.

In eerste instantie is voor de selectie van dergelijke aanwijzingen een zoekslag uitgevoerd in het bestand. Als zoektermen zijn hiervoor gebruikt: «fact» «bon» en «nota». Door de zoekslag wordt een indicatie verkregen van gemaakte afspraken waarbij sprake is van het vervaardigen van een werkbbon of een factuur.

In de schaduwadministratie van Koop Tjuchem zijn inderdaad meerdere afspraken aangetroffen, waarvan de afrekening lijkt te hebben plaatsgevonden via het vervaardigen van een bon dan wel het schrijven van een factuur. Gezien lopende en mogelijk nog op te starten strafrechtelijke onderzoeken wordt op dit punt volstaan met het kort omschrijven van een tweetal voorbeelden waarbij vermoedelijk sprake is van valselijk opgemaakte geschriften. Maar dit zijn zeker niet de enige voorbeelden waarvoor dergelijke aanwijzingen bestaan.

In 1998 werd bij een aanbesteding van de gemeente Amsterdam voor het uitvoeren van sloopwerkzaamheden de afspraak gemaakt dat Koop Tjuchem bij de beëindiging van het werk een vergoeding van de uitvoerende aannemer zal ontvangen van f 175 000,-. Bij de afspraak wordt vermeld, onder verwijzing naar een factuurnummer, dat Koop Tjuchem in juli 1998 een deel van dit bedrag in rekening heeft gebracht bij de betreffende aannemer. Kennelijk wordt er dus een factuur verstuurd voor het verrekenen van een afspraak. Gezien de systematiek van marktverdeling en prijsafspraken dient er rekening mee te worden gehouden dat dit een valse factuur kan betreffen.

Een ander voorbeeld betreft een aanbesteding bij een gemeente in 1994 inzake werkzaamheden aan de riolering. In het kader van de aanbesteding is er vooroverleg geweest tussen 7 aannemers. In dit vooroverleg is afgesproken dat de uitvoerende aannemer aan Koop Tjuchem f 8 000,- zal betalen. Bij de afspraak die is vermeld in de schaduwadministratie wordt aangetekend dat Koop Tjuchem een factuur heeft verzonden, met daarbij de vermelding van het bonen factuurnummer en de factuurdatum.

Aanwijzingen ten aanzien van onregelmatigheden op fiscaalrechtelijk terrein

In de schaduwadministratie van Koop Tjuchem zijn ook aanwijzingen te vinden die duiden op mogelijke onregelmatigheden op het gebied van het fiscaal recht. In eerste instantie is de voor de selectie van dergelijke aanwijzingen een zoekslag uitgevoerd in het bestand. Als zoektermen zijn gebruikt: *factuur/bon, ophogen, uitkering* en *wijn*.

Via de zoekslagen wordt een indicatie verkregen van gemaakte afspraken die een aanwijzing in zich dragen om te worden geselecteerd als een mogelijke onregelmatigheid op fiscaalrechtelijk terrein. Zo werden bijvoorbeeld afspraken aangetroffen, waarvan de afrekening lijkt te hebben plaatsgevonden via het vervaardigen van een bon dan wel het schrijven van een factuur. Aan dergelijke facturen zal vaak geen reële prestatie ten grondslag liggen wat BTW-technische consequenties tot gevolg kan hebben.³ Met het verrekenen van dergelijke afspraken door middel van facturen ontstaat tevens een verbinding tussen de schaduwadministratie (vanuit het grijze circuit) en de (witte) financiële administratie.

³ Althans in die zin dat het formeel zo is dat facturen die niet aan de daaraan te stellen eisen voldoen kunnen worden geweigerd als het gaat om het door de ontvanger van de factuur in aftrek brengen van omzetbelasting, zeker indien deze te kwader trouw is. Overigens laat dat onverlet dat de Belastingdienst de omzetbelasting gewoon kan innen bij diegene die de factuur heeft verzonden en omzetbelasting dient af te dragen.

Verder werden afspraken aangetroffen waarbij wijn wordt toegezegd aan degene die de afspraak maakt. Het verstrekken van wijn in het kader van dit soort afspraken kan worden beschouwd als een beloning in natura.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft geen aanvullend onderzoek gedaan naar de fiscaalrechtelijke onregelmatigheden. Zij betreffen afgeleiden van waar het in de kern om gaat: onregelmatigheden op mededingings- en aanbestedingsrechtelijk terrein

5.4 NACAP

NACAP betreft net als Koop Tjuchem een onderdeel van het Koop-concern, namelijk van de pijpleidingendivisie. In de schaduwadministratie van Koop Tjuchem worden aanwijzingen aangetroffen ten aanzien van afspraken en verrekeningen met NACAP. Deze zijn met de heer Koop besproken.

*De heer **Smulders**: Prima. Nacap, behoort dat ook tot uw pijpleidingdivisie?*

*De heer **Koop**: Ja.*

*De heer **Smulders**: Dan wil ik u toch iets laten zien over Nacap. Misschien kan een van de stafleden een blad laten zien over Nacap? En dan blad 1, van 1 oktober 1998.*

(Een lid van de staf legt de heer Koop een document voor.)

*De heer **Smulders**: Als u halverwege kijkt, ziet u daar links de naam Heijmans staan. Een aantal bedragen staat in het midden verrekend. Daaruit zouden wij kunnen opmaken dat dit door Koop is gedaan. Mijn vraag is: door welke Koop is dat gedaan? Wat betekenen die bedragen?*

*De heer **Koop**: Punt 1: ik zie dit blad voor het eerst. Punt 2: ik zie dat Koop erop staat, en Nacap, en Heijmans. Dat weet ik dus niet.*

*De heer **Smulders**: Het viel ons op omdat tot nu toe door u ook werd aangenomen dat dit alleen in de GWW-divisie plaatsvond, die schaduwadministratie waarvan u de stapel daar ziet liggen. Nu blijkt dus dat het ook is doorgedrongen tot uw pijpleidingdivisie. Wat is daarop uw commentaar?*

*De heer **Koop**: Is dit van de pijpleidingdivisie?*

*De heer **Smulders**: Nacap staat erboven en u zei net zelf dat Nacap tot de pijpleidingdivisie behoorde. Linksboven staat: Nacap.*

*De heer **Koop**: Is deze administratie van Nacap?*

*De heer **Smulders**: Nee. Deze administratie heeft betrekking op vorderingen en schulden die Nacap kennelijk aan Koop zou hebben.*

*De heer **Koop**: Ik weet niet hoe de zusterbedrijven dit onderling met elkaar doen. Dat kan best zijn, dat zij hebben samengewerkt en dat het in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem terechtgekomen is. Daarop moet ik u het antwoord schuldig blijven. Maar dit is geen administratie van Nacap.*

De heer Koop kent de aan hem voorgelegde stukken niet. De stukken maken naar zijn mening geen onderdeel uit van de administratie van NACAP. Maar wellicht wel van een schaduwadministratie?

*De heer **Smulders**: Als er zo'n schaduwadministratie bij Koop Tjuchem is, van Nacap, dan zal Nacap dat toch ook wel op een of andere manier zelf administreren, want anders weten zij niet waar zij aan toe zijn.*

*De heer **Koop**: Dan overvraagt u mij. Ik zeg u dat er bij Nacap geen schaduwboekhouding is, want Nacap zit totaal niet in die markt van die wegenbouw, in de GWW-sector.*

Misschien in deze gevallen Wat er wel eens gebeurd is, dat weet ik wel, men prekwalificeert samen wel eens voor werken. Ik zie «Schiphol» staan. Het zou best kunnen zijn dat Koop Tjuchem daar wel geprekwalificeerd is, samen met Nacap, en dat Koop Tjuchem dit heeft uitgevoerd met zijn kring van Heijmans en de rest. Het staat er allemaal op, u kent dit ding ook. Maar dit is geen schaduwboekhouding van Nacap, want die bestaat namelijk niet.

De heer Duivesteijn: Hoe weet u dat?

De heer Koop: Dat heb ik natuurlijk wel even nagevraagd, wat denkt u? Dat heb ik even nagevraagd: hebben jullie een schaduwboekhouding? «Nee mijnheer». Er is ook absoluut geen enkele aanwijzing dat dat bij Nacap nodig was, want Nacap heeft een heel andere markt. Die zit in een internationale markt, waar je je dus moet prekwalficeren. Als je je geprefkwalificeerd hebt in die markt, weet je op het internationale vlak nooit wie erbij zijn.

De heer Duivesteijn: Waarom zou Nacap niet een schaduwadministratie hebben? Als Nacap wel in deze administratie voorkomt

De heer Koop: Omdat ik het zeg.

De heer Duivesteijn: Omdat u het zegt.

De heer Koop: Ja.

De voorzitter: Er staat hier letterlijk: rekening gestuurd door Nacap.

De heer Koop: Het is niet verboden om dochtermaatschappijen onderling iets te laten verrekenen, hoor.

De voorzitter: Nee, maar het interessante is natuurlijk dit zijn bladen uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Dit zijn de twee bladen.

De heer Koop: U zegt dus: dit is uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

De voorzitter: Ja, inderdaad, van Koop Tjuchem.

De heer Koop: Die kende ik dus niet. Bij Nacap ken ik dus een soortgelijke administratie niet.

Naar de mening van de heer Koop is er bij NACAP geen sprake van het bijhouden van een schaduwadministratie. Dan blijft de vraag waarom er aantekening van afspraken met NACAP wordt gehouden in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Aantekeningen die niet alleen zien op de verhouding tussen NACAP en Koop Tjuchem, maar ook op verrekeningen met bedrijven zoals J.G. Nelis (onderdeel van BAM NBM), Van Gelder, HAK, Heidemij, Heijmans, HBW (onderdeel van het HBG-concern), KWS (onderdeel van Koninklijke Volker Wessels Stevin), Van Lee, Midden Betuwe, NBM (thans BAM NBM) en enkele anderen. Hetgeen door de commissie aan de heer Koop is voorgelegd.

De voorzitter: Wij leggen dit aan u voor. Wij zien hier staan Het zijn twee bladen waarin verrekeningen tussen Koop Tjuchem en Nacap staan. Er is dus blijkbaar een rekening gestuurd door Nacap en dat staat op dit schaduwblad van Koop Tjuchem.

De heer Koop: Ik ben nu niet in staat om dit te verifiëren. Als ik het mee mag hebben, zal ik het thuis verifiëren en dan doe ik u daar bericht over. Maar ik kan mij niet voorstellen dat dit door Nacap is gebeurd. Dit moet een samenwerkingsvorm zijn geweest. Het is regelmatig zo dat Als je je prekwalficeert in een markt, moet er één de «experience record» hebben van het kunnen lassen van Ik zie een kerosineleiding staan. Dat zijn brandstofleidingen die Nacap verwerkt en die heeft daar een speciaal certificaat voor. Ik denk dat er een samenwerking is geweest met een werk dat Koop Tjuchem op Schiphol heeft gemaakt en daarmee Nacap als onderaannemer of als combinant heeft meegenomen en daarmee de markt heeft gemaakt en gezegd: kijk, daar ligt een kans voor Koop Tjuchem en die neemt dan Nacap mee. Maar ik weet zeker dat er bij Nacap niet een soortgelijke boekhouding is.

De voorzitter: Uw redenering lijkt mij heel plausibel. Overigens lijkt het mij goed dat u dit inderdaad meeneemt en checkt. Onze vraag is alleen: als Nacap duidelijk in een bestaande schaduwadministratie van Koop Tjuchem wordt genoemd en als sprake is van een rekening die wordt gestuurd door Nacap, dan is onze vraag: heeft Nacap niet een dergelijke ...

De heer Koop: Ik beloof, mevrouw, dat ik het voor u verifieer en de originele stukken, als die er zijn, erbij zoek.

Een verklaring kan dus zijn dat er gezamenlijk werken door Koop Tjuchem en NACAP zijn uitgevoerd. Of dat ze zich omwille van de gunningscriteria

als eenheid hebben gepresenteerd. Laten we eens kijken naar de aantekeningen. Deze hebben gelijke kenmerken als de andere afspraken in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Zo is het opmerkelijk dat er concreet wordt aangegeven dat er verrekeningen via de OEF en de NEF hebben plaatsgevonden. Daarbij wordt wel aangetekend dat de OEF- en NEF-verrekeningen ten behoeve van NACAP door Koop Tjuchem worden afgewikkeld, hetgeen vervolgens weer tot interne concernverrekeningen aanleiding geeft tussen NACAP en Koop Tjuchem. Zo blijkt uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem (een opgave per 1 oktober 1998) dat Koop Tjuchem met NACAP de volgende bedragen te verrekenen heeft:

Te ontvangen door Koop Tjuchem van NACAP	f 2 963 750,-
Te betalen door Koop Tjuchem aan NACAP	f 1 626 900,-
Saldo	f 1 336 850,-
Rekening gestuurd door NACAP	f 594 000,-
Saldo per 1 oktober 1998	f 742 850,-

Heijmans-NACAP-Koop Tjuchem

De aantekeningen en afspraken zien onder meer op verrekeningen met het Heijmans-concern. Bijvoorbeeld met betrekking tot een werk «Rivierenland», een werk in Norg en Langelo en een kerosineleiding voor Schiphol. De onderling tussen NACAP en Heijmans te verrekenen bedragen zijn: f 400 000,-, f 1 000 000,-, f 82 500,- en f 880 000,- ofwel in totaal f 2 362 500,-.

Opmerkelijk is de volgende aantekening bij voornoemde bedragen: «Door Koop op 16-07-1998 met Heijmans verrekend». Dit is opmerkelijk omdat we eerder constateerden – zie hiervoor uitgebreider paragraaf 3.6.1, de bespreking van het project Gelredome – dat er tussen Koop Tjuchem en Heijmans op 16 juli 1997 vermoedelijk een bilaterale egalisatieafpraak voor een groot aantal werken heeft plaatsgevonden. En wel de volgende.

«EA. Op 16-07-'98 bedrag ad f 451 889,- vastgesteld / Wordt op het RAS-project afgerekend!»

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid komt tot de conclusie dat Koop Tjuchem in ieder geval de verrekeningen ten behoeve van NACAP in de OEF, de NEF en met Heijmans afwikkelde. Dit betekent – en we zagen dat al eerder, zie onder meer het intermezzo in paragraaf 3.3.2.2.1 – wederom een versluiering van het boekhoudkundig spoor.

Onderzoek in administratie NACAP

Naar aanleiding van de toezegging van de heer Koop in zijn openbaar verhoor om nader onderzoek te doen bij NACAP naar de vastleggingen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem, heeft de commissie begin oktober contact met Koop Holding opgenomen en gevraagd naar de stand van zaken. Daarop kwam op 9 oktober 2002 een schriftelijk antwoord van de secretaris van Koop Holding, namelijk: «Wij spraken deze dagen over de toezegging, die de heer Koop op 6 september jl. tijdens het getuigenverhoor voor Uw commissie heeft gedaan om nog iets uit te zoeken in de administratie van Nacap. Het ging in casu om wat in de zogenaamde schaduwadministratie van Koop Tjuchem als een rekening van Nacap zou zijn genoteerd. Na onderzoek door de interne accountant is van het bestaan van zulk een rekening niet gebleken. Ik hoop de Commissie hierdoor voldoende te hebben geïnformeerd».

De aantekeningen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem zien op concrete bedragen en facturen. Een bedrijfsbezoek door de (staf van de) Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid aan NACAP, alsmede inzage in de administratie zou daarom duidelijkheid moeten scheppen. Ondanks de concrete aanwijzingen is deze er, tijdens een bezoek aan NACAP op 4 november 2002, niet gekomen. Zijdens NACAP werd aangegeven dat:

- bepaalde stukken in het archief van Koop Materieel zouden liggen;
- bepaalde opgevraagde stukken niet via het geautomatiseerde systeem zijn te vinden;
- stukken gewoonweg geheel niet zijn te vinden;
- of dat deze zich bevinden in de door justitie bij Koop Tjuchem in beslag genomen stukken.

In een enkel geval kon wel een factuur worden overlegd. Deze verklaarde echter niet de aantekeningen zoals opgenomen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid stelt vast dat er door NACAP (nog) geen afdoende verklaring is verstrekt voor de aantekeningen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem met betrekking tot afspraken en verrekeningen.

5.5 Steekpenningen

Het is de Parlementaire Enquêtecommissie tijdens haar onderzoek gebleken dat er binnen het Koop-concern sprake is van het uitbetalen van kosten die, vanuit diverse perspectieven bezien, kunnen worden geduid als: steekpenningen, smeergelden, «facilitating payments», «nützliche Ausgaben», provisiebetalingen, commissies, advieskosten of acquisitiekosten.

De stukken waarop de enquêtecommissie zich baseert zijn afkomstig van de Belastingdienst, het GAK en uit dossiers van KPMG Forensic Accounting. Met name in de stukken van de Belastingdienst en het GAK wordt het begrip steekpenningen gehanteerd.

Wat zegt de fiscalist (en overigens oud-medewerker van de Belastingdienst) van Koop Holding, de heer Blom, hierover?

De heer Blom: Waar het gaat om de door u genoemde steekpenningen, spreken wij over commissies en acquisitiekosten. U moet weten dat de omzet van de Koop-organisatie 2,1 mld gulden is en dat 54% daarvan in het buitenland wordt gehaald. Dat gebeurt met name in de pijpleidingenbouw, dus niet in de wegenbouw, in landen als Nigeria, Indonesië en de Sovjet-Unie. In de boeken van de holding worden onder het hoofde advieskosten bedragen geboekt die oplopen tot een bedrag van 3 mln gulden. Ik meen althans dat dit bedrag in een eerder verhoor is genoemd. Dat is wat overdreven, maar evengoed zijn het substantiële bedragen van 1,3 mln tot 2 mln gulden. Deze bedragen worden, zo heb ik begrepen, besteed aan acquisitiekosten, kosten om de voortgang van de werken te bevorderen en commissies en provisies. Hoe gaat dat in zijn werk? De heer Koop is zelf verantwoordelijk voor de opname van die gelden.

In het openbaar verhoor is nadrukkelijk met de heer Blom over het aspect steekpenningen gesproken. In de kern komt zijn betoog erop neer dat de uitgaven die de Belastingdienst en het GAK duiden als steekpenningen

binnen Koop Holding (1) worden geadministreerd als advieskosten; (2) deze kosten in het buitenland worden gemaakt, met name voor de pijpleidingendivisie; (3) al dergelijke kosten en betalingen voor het gehele Koop-concern lopen via de heer Koop zelf en (4) dat alle bedragen binnen Koop Holding worden geadministreerd.

Gezien het feit dat de betalingen via de heer Koop liepen is het goed naar zijn bevindingen ten aanzien daarvan te vragen.

De voorzitter: Laten wij beginnen met de Belastingdienst, die het heeft over steekpenningen. U heeft met de dienst een discussie gehad over de aftrekbaarheid van steekpenningen. U had daar een regeling voor. Indertijd ging men ervan uit dat de helft van de steekpenningen in het buitenland werden uitgegeven en daarom aftrekbaar was. In '96 is de Belastingdienst daarop teruggekomen. Uiteindelijk heeft men gezegd: steekpenningen zijn helemaal niet meer aftrekbaar. Ik heb het over die posten en uw discussie daarover met de Belastingdienst.

De heer Koop: Ik moet even terug naar de afspraak die wij hadden gemaakt met de Belastingdienst in 1980. Wij waren destijds al veelvuldig aan het werk in het buitenland. Ik liet toen twee punten aantekenen. Ten eerste ging het om de nettoloonbetalingen aan mensen die in Saoedi-Arabië aan het werk waren. Deze waren niet onderworpen aan een belastingsysteem; Saoedi-Arabië kende toen nog geen inkomstenbelasting. De fiscus hier in Nederland zei in dat verband: oké, maar dan ben je onderworpen aan de fiscale zaken in Nederland. Op dat moment was het voor ons zaak, dat te regelen; er was de zogenaamde Cyprus-constructie. U moet mij overigens niet vastpinnen op een of twee jaar; wij werkten daar eind jaren '70, begin jaren '80. Met de Belastingdienst heb ik een regeling afgesproken dat wij een deel van de kosten in het buitenland contant aan de mensen mochten uitbetalen. Daarbij werd over de helft het hoogste regime geheven. Toentertijd was dat 50%, later is dat 60% geworden. Per saldo betaalden wij dus 25% tot 30%.

De latere regeling had betrekking op commissies, die wij moesten betalen toen wij in Nigeria terechtkwamen. Deze stonden bij ons in de begroting. Wij werkten daar met een Duitse partner, die dit «nützliche Ausgaben» noemde. Het ging om 2% van het totaalbedrag van de inschrijving. De helft van die 2% moesten wij contant uitbetalen; dat was de oorzaak. Ik heb dit toen aan de fiscus voorgelegd: ik loop hier tegen een probleem aan; het gaat zo en zo.

De kosten kunnen, aldus de heer Koop, worden verklaard aan de hand van de manier van zaken doen in het buitenland. Daar is het kennelijk noodzakelijk om in bepaalde gevallen dergelijke uitgaven te verrichten om zaken te kunnen doen. Laten we eens naar wat voorbeelden kijken.

De voorzitter: Mijnheer Koop, kunt u toch iets meer aanwijzingen geven? Om wat voor organisaties, partijen of zaken gaat het? U hoeft het niet precies te beschrijven, maar ongeveer. Waar gaat het in Rusland om?

De heer Koop: Ik wil wel een paar voorbeelden geven.

De voorzitter: Over dit geval in Rusland?

De heer Koop: Ik wil een aantal algemene voorbeelden geven. Wij hebben meegemaakt dat er mensen in Nigeria gegijzeld werden. Dan komen er onderhandelingen en moet ik bijvoorbeeld 100 000 pond betalen in Londen. Dat moet ik contant brengen. U kunt dat van mij geloven of niet, maar dat gebeurt.

De voorzitter: Ik neem aan van u dat dit gebeurt.

De heer Koop: In Rusland hebben wij een groot werk gemaakt in Kazachstan. Op een vrijdagavond kreeg ik van een van mijn managers bericht dat hij met onmiddellijke ingang 200 000 dollar nodig had voor Kazachstan. Hij moest verkassen van de ene kant naar de andere kant. U moet zich voorstellen dat daar machines staan van 16 tot 20 mln gulden per stuk. Er staan er een stuk of vier op een rij. Die maken speciale boringen. Het is dan de kunst dat de douane daar zegt: je mag wel transporteren, maar niet van de ene staat naar

de andere staat, of je komt maar over de brug. Dat soort problemen moeten wij regelmatig oplossen. Als u onze cijfers ziet, ziet u dat die contante opnames een enorme vlucht hebben genomen. In 1995 of 1996 nam ik een bedrijf over dat 700 mln D-mark omzet had. Die omzet bracht ons in een andere, gigantische markt in het buitenland. Als je daar een nieuwelings bent, word je plat gezegd regelmatig gewoon tegen de wand gezet: betalen en anders kom je er niet door.

De voorbeelden die de heer Koop noemt komen in de praktijk vaker voor. Ze geven uitdrukking aan het dilemma van «de dominee en de koopman». Maar om wat voor bedragen gaat het nu eigenlijk? En hoe verliep de discussie met de Belastingdienst?

De voorzitter: Wij hebben over drie jaar zo'n negen miljoen gulden gezien. In het verleden had u een regeling met de belasting. Toen had u een forse aftrek. Die hebt u niet meer want u wilt niet vertellen waar het geld voor bestemd was. Waarom wilt u de Belastingdienst niet vertellen voor wat voor type zaken u dit geld besteedt?

De heer Koop: Ik heb tientallen voorbeelden aan de Belastingdienst voorgelegd. Ik heb gezegd waar ik allemaal mee zit. Ik heb geen twee agenda's. Als ik met de Belastingdienst om de tafel zit, durf ik in beslotenheid wel te vertellen waar wij mee zitten. Maar ze accepteren mijn verhaal niet. Ik kan het niet anders bewijzen. Dit overkomt ons. Zeker in Nigeria hebben wij gigantische problemen gehad over community disturbance. Dan brengen wij gewoon op ons werk de lokale bevolking in stelling. Dan is het niet anders dan alle dagen betalen, of je staat stil met een crew van 500 000 D-mark per dag.

En:

De heer Koop: Wat ze daar geschreven hebben, zal best zo zijn, maar ik heb het niet zo op mijn netvlies. Er was in die tijd een discussie dat men wilde weten wat wij daar hebben.

Daar heb ik deals en afspraken over. Ik zal dat absoluut niet doen.

De voorzitter: Men wilde weten aan welke man u het geld gaf?

De heer Koop: Ja, daar ging het om.

De voorzitter: Was het één man waarvan u de naam niet wilde zeggen?

De heer Koop: Het is vaak niet één man, maar een groep. Dat zijn organisaties. Wij werken in het buitenland bijna niet voor overheden. Als ik echter aanduid om welk project het gaat, loop ik het risico dat op een of andere manier wordt getraceerd waar het gebeven is. Dan loopt mijn afspraak met de man die commissie ontvangt risico.

De voorzitter: Dus u vond dat u het de Belastingdienst niet kon vertellen?

De heer Koop: Ik kon het niet vertellen, want ik had een afspraak.

Omdat de heer Koop geen volledige openheid aan de fiscus wilde verschaffen, onder verwijzing naar zijn afspraken met de ontvangers van de gelden, werd de fiscale aftrek van de kosten inzake vorenbedoelde betalingen geweigerd. Bij het GAK speelde dezelfde problematiek, hetgeen heeft geleid tot aanvullende premiebetalingen door Koop Holding.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is met name uitgebreid op het onderwerp steekpenningen ingegaan omdat door de Zembla-uitzending van 9 november 2001 het beeld zou kunnen zijn ontstaan dat door het Koop-concern, met name binnen Koop Tjuchem, corruptiebetalingen zouden worden verricht. Het zou daarbij ook gaan om Nederlandse ambtenaren. Uit de verhoren van medewerkers van Koop Holding – de heren Blom en Koop – is niet gebleken dat er betalingen aan Nederlandse ambtenaren zijn verricht. In de eerder weergegeven citaten komen voorbeelden aan de orde die betrekking hebben op betalingen in

landen zoals Rusland, Nigeria, Indonesië en Saoedi-Arabië. Maar vonden dergelijke betalingen ook elders, bijvoorbeeld in Europa, plaats?

De voorzitter: Dan schrijft de Belastingdienst ook dat het opvallend is dat de omvangrijke stijging van steekpenningen in 1996 en 1997 niet door de belastingplichtige kon worden verklaard.

De heer Koop: Dat heb ik wel verklaard. Wij hebben zes Duitse bedrijven in één klap overgenomen. Daar liepen nogal wat verplichtingen. Ik moest dat allemaal regelen. Daar was nogal eens wat bij dat contant betaald moest worden.

De voorzitter: Ik wil nog even naar de opzet binnen uw eigen organisatie. Waren er bepaalde richtlijnen voor het omgaan met dit type betalingen voor commissies, acquisitie in het buitenland enz.? Had de Koop Holding daar een heldere richtlijn voor?

De heer Koop: Hoe bedoelt u? Commissies zijn bij Koop Holding gewoon verboden.

Alleen als je van je managers het sein krijgt dat er iets moet gebeuren – soms verwerving, soms een methode om een claim af te kopen – dan gaat dit soort dingen spelen. Ik heb altijd tegen mijn mensen gezegd, dat ze het mij maar moeten melden. Ik bekijk dat dan. Ik regel dan zelf de betaling.

De voorzitter: Het was in feite verboden, maar in bijzondere situaties besliste u ...

De heer Koop: Het blijft ook verboden, maar in Nigeria, Indonesië of het Rusland van drie jaar terug ontkom ik er niet aan om commissies te betalen, hoe ik het ook wend of keer. In Saoedi-Arabië betalen wij ook

En:

De voorzitter: En u heeft ook in andere Europese landen geen steekpenningen betaald?

De heer Koop: Wij hebben in Italië gewerkt en daar ging het niet om steekpenningen, maar ik weet dat er wel betaald is.

De voorzitter: U zegt dat u daar gewerkt heeft, dat het niet om steekpenningen ging, maar dat er wel betaald is? Betekent dit dat de Koop Holding of een bedrijf van Koop daar toch steekpenningen betaald heeft?

De heer Koop: Men had in Italië een hoeveelheid contanten nodig en ik heb daar geen reële kosten tegenover gezien.

De voorzitter: In welk jaar was dat?

De heer Koop: In 1997, geloof ik.

De voorzitter: Welk onderdeel van uw bedrijf had die contanten nodig?

De heer Koop: Dat was de pijpleidingendivisie.

De voorzitter: Die had dus in Italië contanten nodig. Weet u waarvoor die contanten nodig waren?

De heer Koop: Ik denk dat die gebruikt zijn voor het betalen van commissies om dingen te regelen in de procedure voor het werk. Ik denk dat de lokale autoriteiten daar min of meer gezegd hebben dat wij maar eens voor een leuke sponsoring voor hun cultuurkas moesten zorgen.

De voorzitter: De lokale overheid vroeg dus om dat geld. Gaf men aan dat uw bedrijf moest betalen omdat het anders het werk niet zou krijgen? Kwam het daarop neer?

De heer Koop: Het ging niet om het werk, want dat hadden wij, maar als je niet betaalde, kon je de voortgang van het werk wel vergeten. Denk maar aan vergunningen, aan het gebruik van wegen en dergelijke.

Normatief kader

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid stelt vast dat de verhoren van de heren Blom en Koop uitwijzen dat hetgeen zij als adviseurskosten, commissies of acquisitiekosten duiden naar de aard van deze uitgaven door anderen – bijvoorbeeld buitenlandse overheden – geduid zou kunnen worden als steekpenningen. KPMG spreekt in het accountantsdossier in dit verband over «omzetgenererende betalingen».

Het is in het kader van het onderzoek naar de structuurkenmerken van de Nederlandse bouwnijverheid niet aan de commissie om een normatief oordeel over vorenbedoelde uitgaven te geven. Het is ook niet aan de commissie om te duiden of er al dan niet goed is omgegaan met het dilemma van de «dominee en de koopman». Wel constateert de commissie dat er sprake is van botsende belangen: handelsbelangen zijn strijdig met de principes van de rechtsstaat en het belang van eerlijke mededinging op internationaal terrein. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat de uitgaven door Koop Holding zijn verricht in een periode waarin het fiscaal regime – geclausuleerd – ruimte bood voor de fiscale aftrek van steekpenningen. Binnenkort zal die ruimte naar verwachting worden geminimaliseerd.

Het is echter wel aan de commissie te wijzen op het normatief kader in deze. Het gaat dan met name om de recente strafbaarstelling in Nederland van het uitbetalen van steekpenningen aan buitenlandse ambtenaren.⁴ Dit in verband met diverse internationale initiatieven – met name in OESO-verband – die betrekking hebben op het tegengaan van corruptie. De commissie volstaat op deze plaats met een literatuurverwijzing⁵ en met een verwijzing naar de deelrapportage over de aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid. Voor wat betreft het vervolgingsbeleid in deze wordt verwezen naar de recentelijk verschenen «Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie».⁶

Conclusies

1. Onderzoeken door diverse overheidsinstanties en dat van KPMG Forensic Accounting wijzen uit dat door Koop Holding in de persoon van de heer Koop regelmatig substantiële betalingen worden verricht die door de bedoelde overheidsinstanties worden geduid als steekpenningen.
2. Zijdens Koop Holding worden minder beladen termen voor deze betalingen gehanteerd: adviseurskosten, commissies of acquisitiekosten.
3. Blijkens de verhoren van de heren Blom en Koop worden deze betalingen in het buitenland verricht, met name in Rusland, Nigeria, Indonesië en Saoedi-Arabië, maar ook dichterbij huis in Duitsland en Italië.
4. De commissie spreekt geen moreel oordeel uit over deze uitgaven en wijst erop dat de uitgaven gedaan zijn in een periode waarin de fiscale aftrek van steekpenningen – weliswaar geclausuleerd – mogelijk was en de uitbetaling van steekpenningen aan buitenlandse ambtenaren nog niet strafbaar was gesteld.

5.6 Simatko-facturen

Via de heer Bos heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid de beschikking gekregen over een achttal facturen die zijn gericht aan Simatko Constructions NV ter doorgeleiding aan Koop Holding. Alvorens op de relevantie van deze facturen in te gaan wordt gewezen op de discussie tussen de heer Koop en de commissie over «belasting- en witwasparadijzen». Deze discussie vond plaats naar aanleiding van het verhoor van de heer Kruithof op 5 september 2002.

⁴ Per 1 februari 2001, bij wet van 13 december 2000, Stb. 616, waarin is opgenomen artikel 178a lid 1 Wetboek van Strafrecht: «Met ambtenaren worden ten aanzien van de artikelen 177 en 177a gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie.

⁵ J. F. L. Roording, *Corruptie in het Nederlandse strafrecht*, Delikt en Delinkwent, nummer 32 2002, p. 106. Het artikel betreft een preadvies.

⁶ Stcrt. 25 oktober 2002, nr. 206. p. 9.

*De heer **Ten Hoopen**: De enquêtecommissie heeft ook onderzoek gedaan naar de drie bedrijven die ik zojuist noemde. Deze zijn opgericht bij trustmaatschappijen in Hong Kong en op Tortola, een van de Britse Maagdeneilanden. Zegt dit u iets?*

*De heer **Kruihof**: Dat is mij niet bekend.*

*De heer **Ten Hoopen**: Bent u er helemaal niet van op de hoogte dat die bedrijven daar zijn opgericht?*

*De heer **Kruihof**: Ik ben er niet van op de hoogte waar zij zijn opgericht.*

*De heer **Ten Hoopen**: Kent u de achtergrond van de oprichting wel?*

*De heer **Kruihof**: De achtergrond ken ik ook niet, althans niet van die locaties.*

*De heer **Ten Hoopen**: Hoe moet ik dit plaatsen in uw rol van huisaccountant?*

*De heer **Kruihof**: Dat ik huisaccountant ben, wil niet zeggen dat de heer Koop alle door hem voorgenomen projecten uitvoerig vooraf met mij bespreekt en aan mij vraagt of het al dan niet een goed project zou zijn. Hij is zelf ondernemer, ziet kansen en gaat projecten aan zonder dit altijd met mij te overleggen.*

*De heer **Ten Hoopen**: Komt het in uw praktijk wel eens voor dat dergelijke trustmaatschappijen worden gebruikt voor het witwassen van gelden?*

*De heer **Kruihof**: In de praktijk die ik heb, komt dat niet voor.*

En:

*De **voorzitter**: U heeft toegelicht, hoe wij kunnen beoordelen hoe u de adviseurkosten die de laatste jaren door het bedrijf Koop in het buitenland zijn neergelegd – het gaat om enkele miljoenen per jaar – hebt gecontroleerd. Ook op dat punt zullen wij ons onderzoek nader voortzetten. Enkele projecten die in het buitenland zijn verricht, met name op plekken die wij niet anders dan witwasparadijzen kunnen noemen, zullen wij zeker nader onderzoeken. Het lijkt ons namelijk van belang om dat punt in ieder geval op te helderen. Zoals gezegd, is uw toelichting zeer verhelderend geweest over de wijze, waarop u de rol van de accountant ziet en tot een goedkeurende accountantsverklaring komt. Daarover is uiteraard nadere discussie mogelijk, zij het niet nu. Die nadere discussie en die nadere conclusies zullen, denk ik, op een later moment volgen.*

De geciteerde teksten zouden de indruk kunnen wekken dat de heer Koop met witwassen in verband is te brengen. Dat is noch zo gezegd noch zo bedoeld. Voor alle duidelijkheid hecht de Parlementaire Enquêtecommissie er dan ook aan op te merken dat bedoeld is te zeggen dat de facturen in verband staan met trustmaatschappijen die zich bevinden op locaties die worden beschouwd als witwas- en belastingparadijzen, hetgeen de heer Koop met betrekking tot Hong Kong overigens in zijn openbaar verhoor heeft weersproken.

Terug naar de facturen. De acht facturen gaven, naar hun aard, aanleiding tot nader onderzoek door de commissie. Het ging met name om de volgende kenmerken:

- alle acht facturen hadden eenzelfde factuurbedrag van \$ 651 548,-, ofwel in totaal \$ 5 212 384;
- de acht facturen waren afkomstig van vier bedrijven die ieder twee facturen stuurden;
- twee bedrijven – Caine Industries Limited en Princetown Associates Limited – zijn in Hong Kong gevestigd;
- de andere twee bedrijven – Faruk Charleston Group Pte Ltd en Far East United Contractors Pte Ltd – zijn op Tortola, de Britse Maagdeneilanden, gevestigd;
- reeds uit de facturen van de bedrijven op Tortola blijkt dat zij op eenzelfde adres zijn gevestigd;

- de omschrijvingen op de facturen en de opmaak zijn nagenoeg hetzelfde;
- de bankrekeningen van de bedrijven in Hong Kong worden bij eenzelfde bank aangehouden, waarbij opvalt dat de bankrekeningnummers opeenvolgend zijn;
- de bankrekeningen van de bedrijven op Tortola worden eveneens bij eenzelfde bank aangehouden en hebben opeenvolgende nummers.

Voorts blijkt uit de overzichten van de adviseurskosten (we refereerden eerder aan deze omschrijving in het kader van de vorige paragraaf inzake steekpenningen) van Koop Holding dat een betaling aan een van de genoemde bedrijven voorkwam op het overzicht van betaalde adviseurskosten.

Dit laatste blijkt uit het accountantsdossier van KPMG dat tevens laat zien dat deze facturen zijn opgenomen in de balans van Koop Holding als kosten in de balanspost «Onderhanden Werk». In het dossier wordt aangegeven dat het in totaal gaat om een balanspost van f 10,9 miljoen op een balanstotaal van f 42,7 miljoen gulden.

Vorenstaande was voor de enquêtecommissie aanleiding tot nader onderzoek. Immers: uit het accountantsdossier bleek – niet dat de accountant hier overigens iets substantieels mee heeft gedaan – dat een betaling betrekking had op een post die de Belastingdienst kwalificeert als steekpenningen.

Via het onderzoeksbureau Dun & Bradstreet zijn de gegevens van voornoemde bedrijven opgevraagd. Deze zoektocht leverde niet veel nieuws op en stakte bij de naam van de beherende trustmaatschappijen. Wel bleek dat de in Hong Kong gevestigde bedrijven beiden op 10 september 1997 waren opgericht en dat een aantal van de genoemde bedrijven inmiddels niet meer actief was. Met betrekking tot de limiteds op de Tortola bleek in het geheel geen concrete informatie voorhanden. Hierdoor restte niets anders dan het stellen van vragen aan de heer Koop die de betalingen autoriseerde.

*De heer **Smulders**: Caine Industries en Princetown Associates zijn twee vennootschappen in Hong Kong; en dan hebben wij de Farouk Charleston Group en de Far-East United Contractors, twee vennootschappen op de British Virgin Islands. Volgens onze gegevens zijn er een paar van die vennootschappen niet meer actief. Klopt dat?*

*De heer **Koop**: Dat weet ik niet, want die zijn niet van ons.*

*De heer **Smulders**: Wat deden of wat doen die vennootschappen?*

*De heer **Koop**: Deze vennootschappen hebben voor 5,2 miljoen dollar facturen aan Simatko op Sint-Maarten gestuurd. Wij hadden, zoals ik al meldde, een contract op Sumatra van 600 km pijpleiding, 30-duims-gasleiding. Die hebben wij gebouwd daar en dat was een contract van 100 miljoen dollar. De helft van dat geld kregen wij in dollars en de andere helft kregen wij in de roepia. De roepia is gigantisch gedevalueerd; die ging op dat moment in een week tijd van 1200 roepia op de dollar naar 12 000 roepia op de dollar. Dat was een desastreus gevolg voor ons. Toen hebben wij met de Asian Development Bank, die dit project financierde, een regeling kunnen treffen. Wij hebben gezegd: wij kunnen niet anders; als je de bankgarantie Wij zaten toen in het werk en de bankgarantie die zij konden callen om de performance bond af te dekken, was ...*

*De heer **Smulders**: Legt u dat eens even uit. U had een bankgarantie moeten stellen?*

*De heer **Koop**: Die stond daar, van 10 miljoen dollar.*

*De heer **Smulders**: Maar u had die bankgarantie moeten stellen?*

*De heer **Koop**: Ja, die stel je altijd als je een opdracht krijgt.*

*De heer **Smulders**: U had een bankgarantie gesteld en waarom moest er teruggevallen worden op die bankgarantie?*

*De heer **Koop**: Nee, nee. U laat mij het verhaal uitvertellen. Ik moet hierin compleet zijn. Wij hebben toen met de Asian Development Bank gesproken en gezegd: wij willen opnieuw een herfinanciering van het project. Want hoe werkt dat? 50% van die 100 miljoen dollar kregen wij in de lokale valuta uitbetaald, maar toen ging die koers zo naar beneden. U kunt het zich voorstellen: als je daarmee de wereldmarkt op moet om je spullen te kopen, dan is dat desastreuus. Wij hebben dus gewoon gezegd: dat kunnen wij niet langer accepteren; call de bankgarantie maar. Toen heeft de Asian Development Bank de zaak herzien en gezegd: oké, dan betalen wij jullie buiten Indonesië het hele werk in dollars.*

*De heer **Smulders**: De complete 100 miljoen dollars, Amerikaanse dollars?*

*De heer **Koop**: Ja, de 100 miljoen in US-dollars. Dat had als gevolg dat een aantal leveranciers en een aantal lokale contractors van ons zeiden: jongens, je kunt wat ons betreft bekijken het maar, wij doen het ook niet, of je moet ons in dollars betalen. En dollars mag je niet importeren in Indonesië of je moet ze inwisselen bij de centrale bank. De centrale bank zat dus te wachten op die vreemde valuta maar dan kreeg je weer roepia's. Toen zijn een aantal leveranciers van ons als een haas naar Hong Kong gegaan en naar de Virgineilanden, en die hebben gezegd: dan richten wij daar een trust op om het buiten het circuit te krijgen van de centrale bank van Indonesië. Zij hebben ons een rekening gestuurd en dat wilden zij niet in Europa hebben. Toen heb ik gezegd: dat komt goed uit; wij zitten op Curaçao en wij zitten op St. Maarten: stuur maar naar de Antillen. Dat gaf hun het vertrouwen. Wij hebben die dingen gewoon teruggenomen in de Koop Holding-boekhouding; wij hebben het gewoon als Koop Holding betaald. Wij hadden het ook rechtstreeks kunnen doen, maar om het vertrouwen niet te schaden, hebben wij het via Curaçao gedaan.*

En:

*De heer **Smulders**: Maar nu is mij nog niet duidelijk waarom die vier zojuist genoemde maatschappijen, waarvan er twee in Hong Kong bankieren en twee in Singapore, rekeningen naar u stuurden.*

*De heer **Koop**: Dat is een contract geweest van 5,2 miljoen. Daar is later nog een verrekening op geweest van 2,1 miljoen gulden. Zij, die leveranciers en die onderaannemers, wilden het buiten Indonesië houden. Dus, iedere transactie die via Indonesië of Maleisië kwam, was voor hen gevaarlijk omdat zij de wet overtraden, met het geld binnenhalen bij de centrale bank in Jakarta. Dat was de reden.*

*De heer **Smulders**: Begrijp ik het goed dat u zegt: wij factureren vanuit Maleisië of vanuit Jakarta; dat geld komt op een Indonesische of Maleisische bank terecht op een Amerikaanse dollarrekening; vervolgens zijn er een aantal toeleveranciers en/of onderaannemers die geld van mij moeten hebben maar dat niet via welke kanalen dan ook willen laten lopen en dat rechtstreeks naar Hong Kong en naar Singapore willen hebben? Dat is de weg?*

*De heer **Koop**: Ja.*

Conclusies

1. De openbare verhoren zouden de indruk kunnen wekken dat de heer Koop met witwassen in verband is te brengen. Dat is door de enquêtecommissie noch zo gezegd noch zo bedoeld.
2. De Simatko-facturen bevatten meerdere opmerkelijke kenmerken. Het is opvallend dat de accountant van Koop Holding hier niet nadrukkelijker aandacht aan heeft geschonken. Deze opmerking volgt na analyse van zijn dossier en zijn openbaar verhoor.
3. De heer Koop heeft helderheid verschaft in het waarom van de Simatko-facturen. Zijn verhaal is gegeven de marktomstandigheden te begrijpen.

4. De enquêtecommissie spreekt geen moreel oordeel uit over deze kwestie. Wel constateert de commissie dat de handelwijze van met name de leveranciers en onderaannemers tegen de regelgeving in Indonesië is, hetgeen ten behoeve van en met medeweten van het Koop-concern plaatsheeft.

5.7 Onderzoek KPMG Forensic Accounting

5.7.1 Het rapport van KPMG Forensic Accounting

Reden onderzoek

Na de Zembla-uitzending van 9 november 2001 heeft de heer Koop – door tussenkomst van zijn advocaat – aan KPMG Forensic Accounting de opdracht gegeven een onderzoek in te stellen. Met name de suggesties met betrekking tot het omkopen van ambtenaren zijn de aanleiding geweest dit onderzoek uit te laten voeren.

De voorzitter: Een andere actie die u heeft ondernomen, is het inschakelen van KPMG Forensic. U gaf uw juristen opdracht om daartoe over te gaan. Waarom heeft u KPMG Forensic alleen gevraagd om naar omkoping en corruptie te kijken?

De heer Koop: Ik heb aangegeven dat ik binnen die tent direct onderzoek wilde laten verrichten naar hetgeen op televisie was geweest. KPMG heeft mij echter op voorhand laten weten dat men mij niet kon bedienen op het gebied van prijsafspraken omdat de KPMG-groep daar te veel bij betrokken is. Ik heb dat gerespecteerd. De opdracht-omschrijving is in samenwerking met mijn juristen en de KPMG-accountants tot stand gekomen vanwege de techniek. Door KPMG is direct aangegeven: wij zullen geen opdracht accepteren als daar het onderwerp «schaduwboekhouding» in besloten ligt. Ik was er niet van overtuigd dat er een schaduwboekhouding bestond zoals die nu voorligt. Je gaat echter nadenken en terug in gedachten en dan bedenkt je dat er toch wel wat meer aan de hand was.

In het vervolg van deze paragraaf volgt aan de hand van het door KPMG Forensic Accounting op 26 april 2002 uitgebrachte eindrapport een feitelijke en letterlijke weergave van enige belangrijke onderdelen van het rapport. Met andere woorden: in de citaten «spreekt» KPMG Forensic Accounting in de richting van haar opdrachtgever. Vandaar het gebruik van aanduidingen als «U» en «Uw».

Hoewel in het deelrapport «Casuïstiek» een apart onderdeel wordt gewijd aan het onderwerp integriteit, past het gezien de corruptieverdenkingen in de richting van Koop Tjuchem om aan dit aspect ook in dit hoofdstuk enige woorden te wijden opdat eenieder zich aan de hand van het door de heer Koop geïnitieerde onderzoek een oordeel kan vormen. Dat wil overigens geenszins zeggen dat de enquêtecommissie op alle onderdelen tot dezelfde inzichten komt als KPMG Forensic Accounting. Vandaar dat een reactie op het rapport in paragraaf 5.7.2 is opgenomen.

In hoofdstuk 6 zal nog op de rapportage van KPMG Forensic Accounting worden teruggekomen; dan in het perspectief van het optreden van accountants.

Doel van het onderzoek

«Het doel van uw onderzoek is vast te stellen of er bij Koop Tjuchem sprake is van kosten en/of uitgaven ten behoeve van ambtenaren en van eventuele betalingen aan ambtenaren door Koop Tjuchem, dan wel door aan Koop Tjuchem gelieerde ondernemingen, en zo ja inzicht te verschaffen in de aard en omvang daarvan. Het onderzoek heeft zich met name gericht op de periode 1996 tot en met 1999. U heeft daarbij aangegeven dat u geen onderzoek verricht naar eventueel niet toegestane prijsafspraken tussen aannemers en wij derhalve bij onze werkzaamheden daaraan geen aandacht dienen te besteden.»

Samenvatting

«Uw onderzoek heeft tot doel vast te stellen of, en zo ja in welke mate, er bij Koop Tjuchem sprake is van kosten en/of uitgaven ten behoeve van ambtenaren c.q. betalingen aan ambtenaren. U heeft daarbij aangegeven dat met uitgaven ten behoeve van ambtenaren met name wordt bedoeld op die uitgaven die niet zijn aan te duiden als uitgaven ten behoeve van de opdrachtgever waartoe door opdrachtgevers in de bestekken dan wel tijdens de uitvoering van werken opdracht is gegeven. Onze ondersteuning bestond uit het doen van onderzoek in de administratie van Koop Tjuchem en u voor zover als mogelijk duidelijkheid te verschaffen over het al dan niet voorkomen van voornoemde gedragingen.

Bij de uitvoering van onze werkzaamheden is gebleken dat er sprake is van zodanige beperkingen dat het geven van volledig inzicht in de gang van zaken dan wel het formuleren van eenduidige conclusies, niet mogelijk is gebleken. Derhalve kunnen slechts bevindingen op deelgebieden worden gerapporteerd. Dit houdt in dat onze onderzoeksbevindingen waarschijnlijk niet volledig zijn.

De beperkingen waarmee wij bij de uitvoering van onze werkzaamheden zijn geconfronteerd zijn als volgt samen te vatten:

1. Beperkingen die samenhangen met de kwaliteit van de administratie en de procedures ten aanzien van het verantwoorden van kosten. Het bleek daardoor veelal niet mogelijk om aan de hand van de bescheiden en/of in de administratie weergegeven omschrijving in de administratie de aard van de en/of het doel van de uitgave te herleiden.
2. Beperkingen die samenhangen met door ons bij het onderzoek gebleken omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de hoeveelheid mutaties en, als gevolg van de verhuizing van Koop Tjuchem ten tijde van het onderzoek, de toegankelijkheid van de archieven, waardoor het naar onze mening niet mogelijk was om op een economisch verantwoorde wijze alle mogelijk daarvoor in aanmerking komende posten in het onderzoek te betrekken.
3. Beperkingen die samenhangen met de mate van medewerking en openheid van de (ex-) medewerkers van Koop Tjuchem bij de uitvoering van het onderzoek. In voorkomende gevallen waren medewerkers niet bereid namen van eventueel bij een uitgave betrokken opdrachtgever te noemen. Slechts in een enkel geval, bijvoorbeeld in de situatie van een inmiddels overleden ambtenaar, zijn ons namen genoemd of bevestigd.

Onze bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

1. Het overgrote deel van de omzet van Koop Tjuchem bestaat uit opdrachten die door Rijkswaterstaat, provincies en/of gemeenten worden verleend. Hiermee in lijn is dat uitgaven die door Koop Tjuchem worden gemaakt, ten einde in aanmerking te komen voor

- opdrachten en kosten die verband houden met de uitvoering van opdrachten, voor een belangrijk deel dan ook zijn verricht ten behoeve van voornoemde (potentiële) opdrachtgevers.
2. Een aantal medewerkers heeft ons verklaard met relaties/opdrachtgevers, waaronder ook ambtenaren en politieke ambtdraggers, reizen te hebben gemaakt en/of (nacht-)clubs te hebben bezocht. Andere medewerkers hebben ons verklaard dat dit soort uitstapjes uitsluitend werd gedaan met eigen personeel van Koop Tjuchem of medewerkers van andere onderdelen van het Koop-concern.
 3. In een beperkt aantal gevallen hebben wij vastgesteld dat er door Koop Tjuchem goederen zijn aangeschaft ten behoeve van ambtenaren die naar onze mening zijn te kwalificeren als een persoonlijk bevoordeling van de desbetreffende ambtenaar.
 4. Een aantal malen zijn door medewerkers van Koop Tjuchem kennelijke privé-uitgaven, veelal de aanschaf van goederen, als zakelijke kosten gedeclareerd. Naar ons is medegedeeld dient dit in veel gevallen te worden beschouwd als een bijzondere beloning voor door personeel verrichte inspanningen tijdens het werk. Naar onze mening is in voorkomende situaties bij Koop Tjuchem sprake geweest van betaling in natura zonder afdracht van verschuldigde belastingen en premies sociale verzekeringen. Daarenboven zijn door medewerkers van Koop Tjuchem soms aanschaffingen gedaan voor familieleden waarbij de over de aanschaf betaalde BTW ten onrechte door Koop Tjuchem is teruggevorderd.
 5. Wij hebben van één werknemer van Koop Tjuchem vastgesteld dat door hem in de periode 1998 tot en met 2000 een bedrag van circa NLG 50 000 ten onrechte is gedeclareerd, hetgeen volgens de betrokkene is aangewend voor het betalen van lonen zonder dit in de administratie als loon te verantwoorden.»

Hoor en wederhoor met de heer Veerman

«In een bespreking op 4 maart 2002 hebben wij onze bevindingen tot dan toe besproken met de heer F. Veerman, directeur van Koop Tjuchem BV. Op 9 april 2002 heeft een bespreking van een op 25 maart 2002 vervaardigd conceptrapport met de heer Veerman plaatsgevonden. De opmerkingen van de heer Veerman zijn, voor zover door ons relevant geacht, in het rapport verwerkt.»

Invloed van tijdens het onderzoek gebleken omstandigheden

«Als gevolg van tijdens ons onderzoek gebleken omstandigheden zijn de door ons uitgevoerde werkzaamheden gewijzigd ten opzichte van de bij de aanvang van het onderzoek geplande werkzaamheden en hebben wij niet alle daarvoor in aanmerking komende bescheiden kunnen onderzoeken. Overigens zijn ons geen aanwijzingen gebleken dat het niet volledig onderzoeken van alle beschikbare bescheiden een wezenlijke invloed zou hebben op de thans voorliggende onderzoeksresultaten. De omstandigheden die aanleiding hebben gegeven voor het aanbrengen van beperkingen in het onderzoek zijn:

- De hoeveelheid projecten, de hoeveelheid mutaties per project en het feit dat de omschrijvingen in de projectadministratie weinig inzicht bieden in de achtergrond van de mutaties, maakte het niet mogelijk om vanuit de projectadministraties op een economisch verantwoorde wijze alle daarvoor in aanmerking komende posten in het kader van de doelstelling van het onderzoek te selecteren en in detail door te lichten.
- Ten aanzien van de door medewerkers van Koop Tjuchem gedeclareerde uitgaven is ons gebleken dat bij de declaraties ingediende

- onderliggende bescheiden veelal weinig of geen informatie bevatten over het doel van de uitgaven.
- Daar waar door ons aan medewerkers van Koop Tjuchem, die verantwoordelijk waren voor de administratie, om toelichting werd gevraagd omtrent in de administratie verwerkte uitgaven, bleken deze medewerkers veelal niet in staat om de achtergronden van in de administratie van Koop Tjuchem verwerkte mutaties te verstrekken. Deze medewerkers gaven doorgaans aan dat zijn slecht een formele controle en geen inhoudelijke beoordeling op de in de administratie te verwerken posten uitvoerden. Ook na aanvullende werkzaamheden onzerzijds bleek dat veel vraagpunten niet afdoende konden worden verklaard en dat derhalve slechts toelichting door de rechtstreeks bij de uitgave betrokken medewerker uitsluitend zou kunnen bieden.
 - In de door ons gehouden interviews is ons gebleken dat bij Koop Tjuchem de uitvoering van werk belangrijker wordt ervaren als het achteraf afleggen van verantwoording over gemaakte kosten. Volgens diverse door ons geïnterviewde (oud-)medewerkers van Koop Tjuchem werd dit mede veroorzaakt door de zeer sterke groei van de onderneming.»

Jaarwerkdossiers

«De onderzoeksbevindingen die in het kader van het onderzoek van belang zijn vanuit de beoordeling van de jaarwerkdossiers zijn als volgt weer te geven:

- Bij Koop Tjuchem zijn blijkens de jaarwerkdossiers in de periode 1996 tot en met 1998 substantiële bedragen contant opgenomen die vervolgens in rekening-courant met Koop Holding BV zijn verwerkt. Namens Koop Holding BV is ons medegedeeld dat deze opnamen om logistieke redenen zijn verricht bij Koop Tjuchem maar geen betrekking hebben op Koop Tjuchem en derhalve met Koop Holding BV in rekening courant zijn verrekend.
- (...)»

Bevindingen uit interviews

«(...) Met name in de onderhavige situatie waar de inzichtelijkheid van de administratieve verwerking te wensen overlaat is het verkrijgen van additionele informatie middels het houden van interviews van belang voor de kwaliteit van de uitkomsten van het onderzoek. Op grond van de door ons gehouden interviews zijn wij van mening dat de bereidheid om duidelijkheid te verschaffen direct leek te zijn gerelateerd aan het eventuele risico dat een bepaalde uitgave mogelijkerwijs zou kunnen worden gekwalificeerd als een uitgave aan of ten behoeve van ambtenaren. De heer Veerman heeft ons ter zake verklaard dat hij de medewerkers van Koop Tjuchem niet heeft tegengehouden namen te noemen maar ook niet actief heeft gestimuleerd met betrekking tot namen van ambtenaren openheid te betrachten richting onderzoekers. De reden hiervan is volgens de heer Veerman dat het noemen van namen van ambtenaren deze ambtenaren onnodig in diskrediet zou kunnen brengen. (...) Een aantal medewerkers waarvan door ons is vastgesteld dat door hen relevante bedragen zijn uitgegeven (bijvoorbeeld buitenlandse reizen, uitgaven in (nacht)clubs en exceptionele uitgaven in horecagelegenheden) hebben ons uitdrukkelijk verklaard dat dit soort uitgaven alleen werden gedaan met eigen medewerkers van Koop Tjuchem of met medewerkers van andere onderdelen van de Koop Groep. Indien deze uitgaven betrekking hebben op Koop medewerkers, zou dit betekenen dat deze kosten naar onze mening bij een fiscale toetsing zouden kunnen worden aangemerkt als loon in natura. Andere medewerkers hebben ons

verklaard dat dit soort uitgaven door hen wel zijn gedaan ten behoeve van relaties en/of opdrachtgevers en dat dit veelal ambtenaren betrof. Vrijwel nimmer is door de door ons geïnterviewde personen een naam van een (medewerker van een) opdrachtgever genoemd. Bij confrontatie van door ons aangetroffen namen op hotelafrekeningen etc. van niet op de personeelslijst van Koop Tjuchem voorkomende personen, is ons slechts bij hoge uitzondering bevestigd dat dit een ambtenaar betrof. Met name de door ons geïnterviewde acquireurs van Koop Tjuchem hebben aan ons verklaard dat het overgrote deel van de door hen gedeclareerde uitgaven was gedaan ten behoeve van medewerkers van (potentiële) opdrachtgevers. Indien door ons werd gevraagd naar de namen van de desbetreffende medewerkers, met name voor uitgaven die naar onze mening als niet regulier zijn aan te duiden, werd ons medegedeeld dat gelet op de gevoeligheid van de gevraagde informatie men geen namen van de betrokken medewerkers van opdrachtgevers wilde noemen. Een uitzondering hierop is de aan ons bekend gemaakte naam van een (inmiddels overleden) politieke ambtdrager en van een inmiddels niet meer in functie zijnde ambtenaar.»

Tot zover het rapport van KPMG Forensic Accounting. Dit geeft aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

5.7.2 Een reactie op de inhoud van het rapport

Het rapport van KPMG Forensic Accounting kent beperkingen, een aantal daarvan is reeds in het rapport aangegeven. Maar er zijn er meer. Zo is bij het doel van het onderzoek aangegeven dat de opdrachtgever heeft beoogd geen onderzoek te verrichten naar eventueel niet toegestane prijsafspraken tussen aannemers en dat KPMG Forensic Accounting daaraan dan ook geen aandacht hoefde te besteden. Dit is naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid een wezenlijke beperking in het onderzoek die de waarde van de rapportage gering maakt. Immers, het doel van eventuele corruptie is het behalen van voordelen. En waar worden die geëffectueerd? Het antwoord is simpel: bij het binnenhalen van uitnodigingen en via de uitvoering van werken. Met andere woorden, juist in de sfeer van projecten en aanbestedingen zou nader onderzoek moeten worden gedaan. Dat is blijkens het rapport van KPMG Forensic Accounting en het daaraan ten grondslag liggende dossier, echter nauwelijks gebeurd. Men heeft slechts een deelwaarneming verricht op een aantal geselecteerde werken. Dit terwijl het, gezien de tijdens de Zembla-uitzending van 9 november 2001 aan het licht gekomen verdenkingen, voor de hand had gelegen een diepgaand onderzoek te verrichten naar de aanbestedingen van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat Noord-Holland en de gemeente Hoorn.

In plaats van vorenstaande heeft het onderzoek zich met name geconcentreerd op het doorvoren van declaraties, creditcard- en kasuitgaven alsmede op het afnemen van interviews van medewerkers van Koop Tjuchem. Een werkwijze waar KPMG Forensic Accounting reeds enige ervaring mee had en die zijn beperkingen kent. We duiden er een aantal:

- het feit dat het niet waarschijnlijk is dat de declaraties en de aan de uitgaven ten grondslag liggende bescheiden wezenlijke concrete informatie inzake corruptie zullen opleveren. Hetgeen immers heimelijk is geschied zal men heimelijk willen houden en dus niet aan papier toevertrouwen en documenteren;

- het feit dat het evenmin waarschijnlijk is dat de af te nemen interviews zullen leiden tot «bekentenissen» van diegenen die corruptief gedrag hebben vertoond. Hooguit kan iets verwacht worden van diegenen die een verklaring tegen collega's willen afleggen. Maar die kunnen ook op andere wijze gestimuleerd worden om zulks te doen;
- het feit dat het daarnaast de vraag is of het zoeken naar detailposten zoals bonnetjes voor kleine uitgaven überhaupt wel zinvol is. Wat is de bewijsbaarheid van dergelijke bonnetjes? Het gemak waarmee uitgaven, die onder de categorie «smeren en fêteren» vallen, op andere wijze kunnen worden aangetoond, is evident. Een analyse van de omvang en frequentie van bepaalde uitgaven vallende onder categorieën zoals representatiekosten en dergelijke – geeft bijna net zoveel inzicht als een controle op detailpostniveau.

Maar ook indien op grond van detailcontrole op bonnetjesniveau wel tot het bewijs kan worden gekomen, is het nog maar de vraag of daarmee het volkomen van bewijs van corruptie kan worden geleverd. Immers, indien een ambtenaar bijvoorbeeld een fototoestel of iets dergelijks aanneemt, wil dat nog niet automatisch zeggen dat de ambtenaar wetenschap heeft ten aanzien van het doel van de gift. En dat was ingevolge de oude corruptiewetgeving (van toepassing tot 1 februari 2001) wel noodzakelijk. Thans is de corruptiewetgeving verruimd en is het afdoende dat hij redelijkerwijs kan vermoeden wat het doel van de gift is.

Voorts is het de vraag of private organisaties – zoals de forensische accountantskantoren – gezien hun beperkte «gereedschapskist» zich wel met dergelijke onderzoeken zouden moeten belasten. De kans dat zij corruptie kunnen aantonen is gering; de kans dat zij bewijsmateriaal voor eventuele onderzoeken van de Rijksrecherche en het Openbaar Ministerie «kapot» kunnen maken is aanzienlijk. Hier past het adagium «schoenmaker blijf bij je leest».

Dit laatste klemt temeer indien de forensisch accountant een onderzoek gaat uitvoeren ten behoeve van een klant die een controlerend accountant heeft die van hetzelfde kantoor is als de forensisch accountant. In casu was KPMG Groningen de controlerend accountant van het Koop-concern. Het forensisch onderzoek is uitgevoerd door KPMG Forensic Accounting. Zonder te willen suggereren dat er in casu geen kritisch, onafhankelijk en onpartijdig onderzoek door KPMG Forensic Accounting is uitgevoerd, kan in zijn algemeenheid wel worden gesteld dat een dergelijke samenloop van opdrachten binnen één accountantsorganisatie tot problemen kan leiden. Immers: hoe kritisch zal de forensisch accountant zijn indien hij tegen fouten in het werk van zijn controlerende collega aanloopt als zij beiden bij dezelfde accountantsorganisatie werkzaam zijn? Hoe wordt omgegaan met de commerciële belangen? En wat is de perceptie van het maatschappelijk verkeer ten aanzien van de uitkomsten van een dergelijk forensisch onderzoek?

Vorenstaande klemt nog meer – en dat was in casu het geval – als binnen één feitencomplex door hetzelfde accountantskantoor meerdere onderzoeken worden uitgevoerd. Het feitencomplex waarop in de Zembla-uitzending van 9 november 2001 wordt geduid gaat in belangrijke mate over integriteitschendingen door ambtenaren van Rijkswaterstaat. De integriteitschendingen zouden gelegen zijn in het corrumpere onder meer door medewerkers van Koop Tjuchem – van medewerkers van Rijkswaterstaat.

KPMG Forensic Accounting heeft de afgelopen jaren – reeds vanaf 1993 – veelvuldig onderzoek verricht in opdracht van Rijkswaterstaat.⁷ Dit onder meer in verband met vorengenoemde integriteitschendingen.

Voor wat betreft de activiteiten van KPMG levert dit het volgende beeld op:⁸

1. KPMG Groningen treedt op als controlerend accountant van het Koop-concern.
2. KPMG Forensic Accounting voert een onderzoek uit naar het door medewerkers van Koop Tjuchem vertonen van corruptief gedrag, onder meer in de richting van ambtenaren van Rijkswaterstaat.
3. KPMG Forensic Accounting voert integriteitsonderzoeken uit ten behoeve van Rijkswaterstaat inzake mogelijke corruptief gedrag van ambtenaren.

Waar al enige kritische noten zijn te kraken over de combinatie van de twee eerstgenoemde activiteiten, keurt de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid de combinatie van activiteit 2 en 3 ten zeerste af. Immers, die combinatie impliceert dat KPMG Forensic Accounting zowel aan de ontvangers- als verstrekterskant van mogelijke steekpenningen en andere beloningsvormen onderzoek verricht. En dat is naar de mening van de commissie een ongewenste combinatie.

Daar doet niets aan af of de onder 2 en 3 genoemde activiteiten nu wel of niet door één persoon binnen KPMG Forensic Accounting worden verricht. Reeds het feit dat verschillende onderzoeken ten behoeve van verschillende opdrachtgevers binnen eenzelfde feitencomplex door hetzelfde accountantskantoor uitgevoerd worden, wekt een beeld op dat niet past bij een onafhankelijk en onpartijdig opererend accountant(s-kantoor). De samenloop van de drie genoemde activiteiten is dan ook onwenselijk.

Daar doet ook niets aan af het feit dat de integriteitschendingen binnen Rijkswaterstaat niet noodzakelijkerwijs met het bedrijf Koop Tjuchem te maken behoeven te hebben (gehad). De schaduwadministratie van Koop Tjuchem heeft immers betrekking op een groot aantal bedrijven. De daarin vastgelegde afspraken, die mogelijkerwijs te maken hebben met het eventuele corruptief handelen, zien daarmee ook op een groot aantal bedrijven.

Daaraan doet eveneens niet af dat de uitgevoerde onderzoeken ten behoeve van Rijkswaterstaat zich over een langere periode – vanaf 1993 – uitstrekken en dat het onderzoek in opdracht van Koop Tjuchem eind 2001 aanvangt. Immers, de periode waarover het onderzoek inzake Koop Tjuchem zich uitstrekt interfereert met de periode waarin KPMG Forensic Accounting onderzoeken ten behoeve van Rijkswaterstaat heeft uitgevoerd.

Om vorengenoemde redenen is het onverstandig dat KPMG Forensic Accounting de activiteiten 2 en 3 in combinatie uit heeft gevoerd.

⁷ In feite Rijkswaterstaat danwel het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In het vervolg wordt korthedshalve gesproken over Rijkswaterstaat.

⁸ Zie hiervoor ook paragraaf 6.4.3.2.

Conclusies

1. Het rapport dat KPMG Forensic Accounting inzake Koop Tjuchem heeft opgemaakt kent een geringe waarde. Reeds in het rapport worden diverse beperkingen aangegeven.
2. Daarnaast heeft de commissie enige beperkingen geduid die te maken hebben met de aard van het onderzoek. Deze zien op de aard van het onderzoek die het per definitie moeilijk maakt om corruptief handelen te bewijzen.
3. Het is met name de vraag of private organisaties – zoals de forensische accountantskantoren – gezien hun beperkte «gereedschapskist» dergelijke onderzoeken wel zouden moeten uitvoeren. Hier past het adagium «schoenmaker blijf bij je leest».
4. De samenloop van forensische onderzoeken en het uitvoeren van werkzaamheden als controlerend accountant door eenzelfde kantorenorganisatie ten behoeve van dezelfde klanten is onverstandig. Om redenen gelegen in de onafhankelijkheidsperceptie dient daar door accountantskantoren zeer terughoudend mee te moeten worden omgegaan.
5. Ook andere combinaties van activiteiten die betrekking hebben op één feitencomplex vragen een bijzondere afweging bij de opdracht-aanvaarding door accountantskantoren. In het geval van KPMG Forensic Accounting acht de commissie de samenloop binnen één feitencomplex van de onderzoeken ten behoeve van Koop Tjuchem en die ten behoeve van Rijkswaterstaat onwenselijk.

Tot slot

In hoofdstuk 6 zal onder meer worden ingegaan op enige accountancy-aspecten, in paragraaf 6.4.3 zal nader worden ingegaan op het onderzoek dat KPMG Forensic Accountancy in opdracht van Koop Tjuchem heeft uitgevoerd. De reden om in die paragraaf nogmaals op dit onderzoek terug te komen is gelegen in de structuur van het rapport. Onzes inziens past het beter de overige aspecten ten aanzien van dit rapport in paragraaf 6.4.3 te bespreken.

6. TOEZICHT OP EN CONTROLE VAN ONDERNEMINGEN

In het voorgaande is naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid afdoende gebleken dat er binnen de bouwnijverheid gedurende een lange periode – blijkens de schaduwadministratie van Koop Tjuchem in ieder geval vanaf 1986 en blijkens de openbare verhoren in ieder geval tot de Zembla-uitzending van 9 november 2001 – op structurele wijze onregelmatigheden hebben plaatsgevonden. Dat gegeven roept een aantal vragen op. Waarom heeft dat zo lang kunnen duren? Wist de ondernemingsleiding hiervan? Wat is de rol van de Raden van Bestuur van beursgenoteerde ondernemingen geweest? En die van in- en externe controleurs en toezichthouders, zoals de Raden van Commissarissen, controllers en accountants?

In dit hoofdstuk zal op deze vragen vanuit het oogpunt van toezicht en controle worden ingegaan. Daarbij blijft de rol van de overheid buiten beschouwing. Los van de vraag of de overheid voldoende toezicht en controle heeft uitgeoefend speelt immers de eigen verantwoordelijkheid van de private sector een belangrijke rol.

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de rol van de Raden van Bestuur (paragraaf 1), die van de Raden van Commissarissen (paragraaf 2) en kort die van de controllers (paragraaf 3). In de slotparagraaf zal uitvoerig worden stilgestaan bij de rol en functie van zowel de forensische als controlerende accountants (paragraaf 4).

6.1 De rol van de Raad van Bestuur

Met betrekking tot de rol van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid zich in haar onderzoek beperkt tot een vijftal beursgenoteerde ondernemingen: Ballast Nedam, Koninklijke BAM NBM, HBG, Heijmans en Koninklijke Volker Wessels Stevin (KVWS).

In eerste instantie is gekeken naar de wijze waarop in de jaarverslagen over 2001 aandacht wordt geschonken aan de «bouwfraudeaffaire». Vervolgens is bij het genoemde vijftal ondernemingen, op basis van artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête, een aantal stukken gevorderd, te weten:

- passages uit notulen van vergaderingen van de Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur betreffende onregelmatigheden in de bouwnijverheid en de Parlementaire Enquête;
- de resultaten van onderzoeken die, in- of extern, in het kader van vermeende onregelmatigheden in de bouwnijverheid bij betrokken bedrijven zijn uitgevoerd;
- eventuele overige relevante verslagleggingen. Bijvoorbeeld die inzake bepaalde beleidsinitiatieven of belangrijke correspondentie.

Daarnaast is een drietal leden van de Raden van Bestuur van voornoemde bedrijven in het openbaar gehoord, namelijk de heren: Hazewinkel (KVWS), Van den Hoven (Heijmans) en Reigersman (HBG).

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de jaarverslagen (paragraaf 6.1.1), de notulen van vergaderingen (paragraaf 6.1.2) en op de openbare verhoren (paragraaf 6.1.3).

6.1.1 Jaarverslagen

Het is de enquêtecommissie opgevallen dat in de jaarverslagen relatief weinig aandacht wordt besteed aan de problematiek en de onrust die

door de aantijgingen inzake bouwfraude zijn ontstaan. De bedrijven beperken zich veelal tot het signaleren van de problematiek, maar leggen in de richting van aandeelhouders en andere belanghebbenden niet of nauwelijks verantwoording af over het eigen handelen. In het huidige tijdsgewricht waarin door de maatschappij meer openheid wordt verwacht over zaken als «corporate governance» en «maatschappelijk verantwoord ondernemen» is het naar de mening van de commissie passend om ook op voornoemd punt meer openheid te betrachten.

Ballast Nedam

«De Parlementaire enquête en de onderzoeken van het Openbaar Ministerie en de NMa naar onregelmatigheden in de bouwsector zullen in 2002 de branche in beroering brengen. De effecten van deze onderzoeken op de marktwerking zijn thans niet te voorzien. Ballast Nedam heeft verklaard de Mededingingsregels strikt toe te passen.»

(Jaarverslag 2001 pagina 23)

Op diverse plaatsen in deze rapportage van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is aangegeven dat Ballast Nedam – veelal via de dochteronderneming BNGW – deelnam aan samenwerkingsverbanden zoals de WO-6 (paragraaf 3.3.2.2 en 3.4.5), de NH-8 (paragraaf 3.4.2) en de Schiphol-acht (3.4.3). Naar de mening van de enquêtecommissie hebben deze samenwerkingsverbanden (mede) tot doel afspraken te maken over marktverdeling en prijsstelling.

Uit het de enquêtecommissie ter beschikking staande onderzoeksmateriaal kan met voldoende zekerheid worden geconcludeerd dat Ballast Nedam een frequent deelnemer was aan de binnen de branche – met name de GWW-sector – gebruikelijke vooroverleggen. Hoewel ons het zicht op een complete schaduwadministratie van Ballast Nedam ontbreekt, concludeert de commissie op basis van het onderzoeksmateriaal – met name de in ons bezit zijnde schaduwadministraties en de openbare verhoren van de heren Folkerts en De Bie, medewerkers van Ballast Nedam – dat deze onderneming heeft deelgenomen aan onregelmatigheden.

Overigens beschikt de commissie wel over enig materiaal uit de in het verleden binnen Ballast Nedam bijgehouden schaduwadministratie. Dit is echter niet via Ballast Nedam maar via de heer Bos verkregen. Binnen Ballast Nedam is de aldaar bijgehouden schaduwadministratie na de Zembla-uitzending van 9 november 2001 vernietigd.

Koninklijke BAM NBM

«Voor Koninklijke BAM NBM is essentieel dat opdrachtgevers vertrouwen in haar stellen en kunnen blijven stellen. Daarom zal Koninklijke BAM NBM zich, bij de verwerving en bij de uitvoering van opdrachten, houden aan de algemeen aanvaarde maatschappelijke normen en aan de lokale wetten en regels. Het verwerven en uitvoeren van opdrachten dient te geschieden binnen een zuiver, zakelijke verhouding.»

(Jaarverslag 2001 pagina 7)

«Niet voorbij kan worden gegaan aan de affaire die inmiddels bouwfraude is gaan heten. Het woord bouwfraude is ontstaan na de tv-uitzending van Zembla op 9 november 2001. De maatschappelijke onrust kanaliseerde zich in de roep om nader onderzoek uitmondend in een parlementaire enquête.

Met de constatering dat corruptie in welke gedaante dan ook uit den boze is en zonder op dit moment uitgebreid inhoudelijk op de affaire in te gaan, willen wij toch een aantal kanttekeningen maken. De discussie tussen bouwers en overheid over de rechtmatigheid van rekenvergoedingen heeft, mede door het «wakend» oog van Brussel, veel te lang geduurd.

(...)

Inmiddels heeft de bouwfraude het imago van de branche en allen die daar werken ernstig beschadigd. Het is dan ook te hopen dat de onderzoeken van justitie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) snel tot de nodige duidelijkheid leiden. De parlementaire enquête biedt ook een unieke kans om tot nieuwe verhoudingen in de sector te komen waarbij transparantie centraal staat en evenwichtiger zal worden gekeken naar de belangen van vragende en aanbiedende partijen.»

(Jaarverslag 2001 pagina 41)

Voorts bevat het jaarverslag op de pagina's 81 tot en met 83 een gedragscode. Daarin zijn onder meer bepalingen opgenomen terzake van het handelen volgens maatschappelijke normen en waarden, het verplicht naleven van wettelijke voorschriften en het verbod op het opmaken van valse facturen die de ware aard van een transactie verdoezelen.

Op diverse plaatsen in deze rapportage van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is aangegeven dat Koninklijke BAM NBM (danwel de daarin opgenomen entiteit NBM) deelnam aan samenwerkingsverbanden zoals de WO-6 (paragraaf 3.3.2.2 en 3.4.5), de NH-8 (paragraaf 3.4.2) en de Schiphol-acht (3.4.3). Naar de mening van de enquêtecommissie hebben deze samenwerkingsverbanden (mede) tot doel afspraken te maken over marktverdeling en prijsstelling.

Voorts wordt gewezen op de diverse malen aangehaalde schaduwadministratie van Koninklijke BAM NBM. Voor alle zuiverheid wordt gewezen op het feit dat het de schaduwadministratie betreft van BAM NBM Infra, het voormalige NBM Noord-West. Niet bekend is of en in hoeverre bij andere concern-onderdelen eveneens dergelijke administraties werden bijgehouden.

Een aantal projecten dat in de schaduwadministratie voorkomt is in deze rapportage expliciet aan de orde gesteld, waaronder het Floriande-project (3.6.2) en een project NS-Breukelen (3.6.3).

Hoewel deze administratie een geringere omvang kent dan die van Koop Tjuchem komen ook hier enige honderden afspraken in naar voren. De eerste stammen uit het jaar 1991, de laatste concrete afspraak is van 12 december 2001, ofwel: na de Zembla-uitzending van 9 november 2001. De afspraken met betrekking tot het Floriande-project zien op de periode tot en met 2004.

De bedragen die conform de gemaakte afspraken door Koninklijke BAM NBM zijn te ontvangen bedragen in totaal f 16 526 064,-, terwijl het totaal te betalen bedrag f 18 522 267,- zou bedragen. Het saldo van de te ontvan-

gen en te betalen bedragen op het moment dat de schaduwadministratie wordt afgesloten, bedraagt echter niet het saldo van deze twee bedragen (f 1 996 203,-), maar een bedrag van f 730 046,-. Het verschil wordt in de schaduwadministratie niet verklaard.

Bij beoordeling van deze bedragen benadrukt de enquêtecommissie dat het totaalbedrag van de gemaakte afspraken een indicatie geeft van de omvang van de onregelmatigheden in mededingingsrechtelijke zin. Op basis van deze schaduwadministratie gaat het om een bedrag van f 35 048 331,-. In mededingingsrechtelijke zin gaat het dus niet om het saldo van de te ontvangen en te betalen bedragen, maar om de som ervan. Het feit dat partijen onderling «strepen» en dat er, zoals diverse in het openbaar verhoorde aannemers hebben verklaard, nauwelijks valse facturen worden opgemaakt doet daar – zoals eerder gezegd niets aan af. Dergelijke redeneringen betreffen rationalisaties van het gedrag. Overigens zij hiermee niet gezegd – zie hiervoor de in hoofdstuk 4 gemaakte analyse – dat het bedrag dat in mededingingsrechtelijke zin in verband met de onregelmatigheden is geduid, gelijk is aan de benadeling. Voorts past de toevoeging dat voornoemd bedrag geen volledig zicht geeft op de omvang van de gemaakte afspraken over onder meer marktverdeling waarbij Koninklijke BAM NBM betrokken is. Niet alle afspraken met de WO-6, NH-8 en de Schiphol-acht zijn in de schaduwadministratie van Koninklijke BAM NBM opgenomen.

HBG

«In Nederland [waar HBG 25 procent van de omzet realiseert] zal een parlementaire commissie in 2002 onderzoek doen naar vermeende onregelmatigheden in de bouwindustrie. HBG werkt van harte mee aan de totstandkoming van een strikte gedragscode voor de branche vanuit de overtuiging dat wederzijds vertrouwen en respect tussen opdrachtgever en aannemer de grondslag vormen voor het succes van elk project.»

(Jaarverslag 2001 pagina 1)

Op diverse plaatsen in deze rapportage van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is aangegeven dat HBG – veelal via dochteronderneming HWZ – deelnam aan samenwerkingsverbanden zoals de WO-6 (paragraaf 3.3.2.2.2 en 3.4.5), de NH-8 (paragraaf 3.4.2) en de Schiphol-acht (3.4.3). Naar de mening van de enquêtecommissie hebben deze samenwerkingsverbanden (mede) tot doel afspraken te maken over marktverdeling en prijsstelling.

Desgevorderd is van HBG-zijde een afschrift ontvangen van de verrekeningen en afspraken binnen de WO-6. Daarvan is verslag gedaan in paragraaf 3.3.2.2.2. Voorts wordt verwezen naar paragraaf 3.6 waarin een aantal projecten aan de orde wordt gesteld dat afkomstig is uit de schaduwadministratie van het HBG-concern.

Naar aanleiding van het verhoor van de heer Ter Hoeve – een medewerker van het HBG-concern – en een daartoe op grond van artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête gedane vordering is door HBG de binnen het concern bijgehouden schaduwadministratie, op 4 september 2002 aan de enquêtecommissie ter beschikking gesteld.

De betreffende schaduwadministratie is door HBG aangeleverd in de vorm van:

- een uitdraai de dato 4 september 2002 van alle nog openstaande posten;
- een uitdraai de dato 4 september 2002 met daarop een overzicht van alle posten uit het geautomatiseerde systeem; en
- drie fysieke harde schijven met daarop de bestanden en programmatuur van de betreffende schaduwadministratie en een back-uptape daarvan.

De administratie beslaat meer dan 200 pagina's op A4-formaat en omvat volgens een conservatieve schatting ongeveer 2 500 projecten.

De schaduwadministratie werd geautomatiseerd bijgehouden op het kantoor Gouda. De afspraken werden geregistreerd per bedrijfs onderdeel, te weten: Hoofdkantoor, Noord, Oost, West-Noord, West-Zuid, Leidingen, Centraal Bureau en Milieu. Hieruit blijkt dat de afspraken niet beperkt bleven tot de wegebouwdienst waaronder HWZ (deelnemer aan de WO-6, NH-8 en Schiphol-acht) valt.

Heijmans

«In 2001 is in het maatschappelijk verkeer veel emotie ontstaan omtrent vermeende onregelmatigheden in de bouw. In dit jaarverslag vindt u onze mening hieromtrent in duidelijke bewoordingen.»

(Jaarverslag 2001 pagina 5)

«In november 2001 ontstond plotseling een hevig maatschappelijk debat over vermeende grootschalige fraude in de bouw. De bouwwereld werd beschuldigd van prijsafspraken bij inschrijvingen en daarnaast van valsheid in geschrifte en betaling van steekpenningen. Ten aanzien van het maken van afspraken bij aanbestedingen is het standpunt van Heijmans dat het betalen van rekenvergoedingen in Nederland decennia lang een algemeen aanvaarde en bij alle betrokken partijen – dus ook de overheid – bekende praktijk is geweest. Dit is pas veranderd sedert het van kracht worden van een Europees verbod op de hier geldende praktijk in 1993 (...).

Ten aanzien van de beschuldigingen over betaling van steekpenningen en valsheid in geschrifte is het standpunt van Heijmans dat van alle medewerkers wordt verlangd dat deze zich aan de wet houden. En méér dan dat. De wet is een minimumnorm. Sinds begin jaren negentig heeft Heijmans veel maatregelen getroffen ter voorkoming van ongeoorloofde praktijken. Expliciete richtlijnen zijn dat het niet is toegestaan om facturen op te maken die betrekking hebben op leveringen of diensten die niet plaats hebben gevonden of betalingen te verrichten voor niet geleverde diensten en productie. Er wordt geen geld en er worden geen geschenken aangeboden met als doel gedrag van beslissers in het bouwproces te beïnvloeden. Verder moeten alle vorderingen en opbrengsten worden geboekt en vindt betaling en ontvangst uitsluitend plaats via de bank, zodat accountants een en ander kunnen controleren.

Op basis van het gevoerde beleid en de genomen maatregelen ziet Heijmans de resultaten van het parlementaire, straf- en mededingingsrechtelijk onderzoek naar de vermeende bouwfraude, waar het de eigen onderneming betreft, met vertrouwen tegemoet.

(Jaarverslag 2001 pagina 66–67)

Op diverse plaatsen in deze rapportage van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is aangegeven dat het Heijmans-concern deelnam aan samenwerkingsverbanden zoals de WO-6 (paragraaf 3.3.2.2.2 en 3.4.5), de NH-8 (paragraaf 3.4.2) en de Schiphol-acht (3.4.3). Naar de mening van de enquêtecommissie hebben deze samenwerkingsverbanden (mede) tot doel afspraken te maken over marktverdeling en prijsstelling. Voorts wordt nadrukkelijk verwezen naar de bespreking van het project Gelredome, zoals weergegeven in paragraaf 3.6.1 en worden de eerste drie aldaar getrokken conclusies herhaald:

1. Een drietal bewijsstukken wijzen – onafhankelijk van elkaar – nadrukkelijk op een vooroverleg en het maken van een prijsafpraak tussen partijen die belangstelling toonden voor het project Gelredome, te weten: het kladblaadje (afgedrukt in De Volkskrant; de commissie heeft een afschrift van het oorspronkelijke stuk van de heer Bos ontvangen), de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en de schaduwadministratie van HBG inzake de afrekeningen binnen de WO-6. Voorts heeft de heer De Vos gewezen op de binnen Heijmans aanwezige «registratie van rechten en plichten».
2. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is op basis van deze stukken ervan overtuigd dat er prijsafspraken zijn gemaakt. Dit ondanks het interne onderzoek binnen Heijmans, het KPMG-rapport inzake de aanbesteding van het project Gelredome én de verklaring van de heer Van den Hoven, lid van de Raad van Bestuur van het Heijmans-concern.
3. Op basis van het de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid ter beschikking staande onderzoeksmateriaal kan met voldoende zekerheid worden geconcludeerd dat binnen het Heijmans-concern eveneens een schaduwadministratie of een soortgelijke registratie werd bijgehouden.

Onderzoek op instigatie van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid in de administratie van Heijmans heeft nauwelijks relevante informatie opgeleverd. Zijdens Heijmans is gezocht naar enige concreet opgegeven factuurnummers. Slechts in een enkel geval konden facturen worden aangereikt. In de overige gevallen waren stukken bij dochterondernemingen of andere bedrijfsonderdelen niet te achterhalen omdat de opgegeven factuurgegevens kennelijk onvoldoende waren om deze na te zoeken en bepaalde stukken zich – in verband met de wettelijke bewaartermijnen – niet meer in de archieven bevonden. De enquêtecommissie heeft geen eigenstandig onderzoek in de administratie van Heijmans en die van haar dochterondernemingen verricht.

Koninklijke Volker Wessels Stevin

«Of en hoe de onderzoeken van het parlement, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en justitie naar structuren in de bouwbranche hun invloed zullen hebben op onze branche in het geheel en op onze onderneming in het bijzonder, is vooralsnog onzeker. Mogelijk vormt het parlementaire onderzoek, overeenkomstig de ontwikkelingen na het verschijnen van het Britse onderzoeksrapport «Rethinking Construction» een stimulans voor vernieuwing van selectieprocessen en contractvormen. Negatieve effecten binnen de markten waarin wij opereren, zijn echter ook denkbaar.

(Jaarverslag 2001 pagina 43)

Op diverse plaatsen in deze rapportage van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is aangegeven dat het KVWS-concern – veelal via haar dochteronderneming KWS deelnam aan samenwerkingsverbanden zoals de WO-6 (paragraaf 3.3.2.2.2 en 3.4.5), de NH-8 (paragraaf 3.4.2) en de Schiphol-acht (3.4.3). Naar de mening van de enquêtecommissie hebben deze samenwerkingsverbanden (mede) tot doel afspraken te maken over marktverdeling en prijsstelling.

Uit de openbare verhoren is gebleken dat binnen KWS – een dochter van KVWS – eveneens een schaduwadministratie werd bijgehouden. Daarvoor werd het MIB te Soest gebruikt. MIB zou blijkens de verhoren staan voor «Markt in bedrijf» of «Markt in beweging».

*De heer **De Wit**: Wij hebben de afgelopen weken gesproken over de Bos-administratie, de schaduwadministratie van het bedrijf Koop Tjuchem. In deze administratie werden rechten en plichten vastgelegd van Koop Tjuchem en andere bedrijven. Deze rechten en plichten hingen samen met afspraken die werden gemaakt in het kader van aanbestedingen van werken. Had of heeft KWS ook een schaduwadministratie?*

*De heer **Wouda**: Ja.*

*De heer **De Wit**: Waaruit bestond die administratie en hoe zat zij in elkaar?*

*De heer **Wouda**: In de oude situatie hadden wij vier regio's, later zijn wij naar negen districten gegaan. Toen ik in 1997/1998 in Utrecht kwam, zei de toenmalige directie: jij komt in al die districten; kijk eens hoe het systeem landelijk in elkaar zit. Dat was het systeem waarvoor wij hier zitten. U heeft het over prijsafspraken, maar ik noem dat calculatievergoedingen of rekenvergoedingen. De directie vroeg mij daar eens naar te kijken omdat wij een vrij grote organisatie zijn en het links en rechts werd bijgehouden.*

En:

*De heer **De Wit**: Nee, mijn vraag was: wie heeft het MIB-systeem bedacht?*

*De heer **Wouda**: Ik denk dat wij dat met z'n allen in een discussie met de directie bedacht hebben. Het heeft uiteindelijk geresulteerd in het opzetten van het MIB. Het MIB moet u in mijn visie – ik zeg nadrukkelijk «in mijn visie» – zien als een tiende district. Wij hebben negen districten. In mijn optiek is het een tiende district. Het is niets meer. Iedereen denkt dat het een fantastisch spannend jongensboek is met alle geheimzinnige toestanden van dien, maar het is heel simpel een verzameling van negen A4-tjes op een tiende A4-tje.*

*De heer **De Wit**: Het is een verzameling van ...?*

*De heer **Wouda**: Negen districten. Zeg maar voor het gemak: negen A4-tjes die worden getotaliseerd in een tiende district. Je hebt dan de stand van het totaal.*

De Parlementaire Enquêtecommissie heeft veel moeite gedaan om bij KVWS informatie, stukken en dossiers te verkrijgen inzake het MIB en ten aanzien van de wijze waarop men binnen de dochteronderneming KWS afspraken inzake marktverdeling en prijsstelling registreerden. Naar aanleiding van het verhoor van de heer Hazewinkel, voorzitter van de Raad van Bestuur van KVWS, was de indruk ontstaan dat men binnen de onderneming over dergelijke stukken zou beschikken.

*De heer **Hazewinkel**: Toen ik de Bos-administratie op de televisie zag en na de gesprekken met onze mensen binnen de wegenbouw, was het voor mij duidelijk dat elk bedrijf een registratie had zoals ik die op de televisie zag. In die zin was de MIB voor mij geen nieuw feit. Ik vond de publiciteit erover natuurlijk zeer onplezierig, maar ik heb in de gesprekken in mijn onderzoek vastgesteld ... als je afspraken met elkaar maakt, is daar een of andere vorm van aantekening van. Ik heb ook vastgesteld dat dit geen gestructureerde manier van vastleggen is, dus niet zichtbaar in de financiële administratie. Ik nam dus aan dat als er ergens zo'n boekhouding wordt gemaakt, zo'n administratie of registratie zoals*

ik op de televisie heb gezien, de partijen die daarin worden genoemd ook zo'n registratie hebben. Ik nam niet aan dat iedereen afging op de administratie van Koop. In die zin was MIB geen nieuw feit voor mij.

*De heer **Ten Hoopen**: Heeft u het onderzocht?*

*De heer **Hazewinkel**: Zeker. Dat heb ik u aangegeven. Niet naar aanleiding van MIB, toen was ik al met dat onderzoek bezig. Toen heb ik het nog weer eens onderzocht. De laatste keer dat ik in overleg met de directie van KWS nog eens weer een onderzoek heb ingesteld, was naar aanleiding van het bezoek van de NMa. Dat was nog weer later, ik geloof in april. Toen hebben wij ... wij hadden eerst Zembla, toen de publicatie over MIB, toen de NMa ... ik wil ook proberen ... ik geloofde wat de mensen mij hadden gezegd, maar ik wilde ook voor mijzelf een goed beeld krijgen van wat er aan de hand was. Met de directie van KWS hebben wij afgesproken dat wij ook kopieën krijgen van alle stukken die de NMa heeft meegenomen of heeft gekopieerd. Die stukken hebben wij verzameld of zijn wij aan het verzamelen en daar gaan wij zelf nog onderzoek naar doen.*

*De heer **Ten Hoopen**: Was de raad van bestuur nu betrokken bij het instellen van het MIB in Soest?*

*De heer **Hazewinkel**: Nee, op geen enkele manier, want MIB had betrekking op het wegenbouwbedrijf, één van de honderd bedrijven die wij hebben. Dat was dus absoluut geen administratie die te maken had met verrekeningen in het concern of onder de jurisdictie of onder de instructie van de raad van bestuur. Dat was voor mij gewoon net zo'n verrassing als Zembla.*

De naar aanleiding van dit citaat van KVWS ontvangen stukken met betrekking tot het MIB te Soest kennen een beperkte omvang, namelijk: één papiersnipper met daarop de naam en het adres van MIB.

Tot slot wordt opgemerkt dat de NMa nader onderzoek verricht naar het bestaan en functioneren van het MIB. De enquêtecommissie wacht de resultaten van dit onderzoek met belangstelling af. Voor de commissie staat met voldoende zekerheid vast – mede gezien de in haar bezit zijnde schaduwadministraties – dat vanuit het KVWS-concern is deelgenomen aan de onregelmatigheden. Zo is dit concern «koploper» als het gaat om de kwantitatieve betrokkenheid bij projecten in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem.

6.1.2 Notulen van vergaderingen

Zoals gezegd heeft de enquêtecommissie op basis van artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête notulen van vergaderingen van de Raad van Bestuur van de vijf eerdergenoemde ondernemingen gevorderd. Het opvragen bleef beperkt tot het opvragen van die onderdelen die op de onregelmatigheden in de bouwnijverheid betrekking hebben. Het komt de enquêtecommissie voor dat dit onderwerp bij uitstek de aandacht van de Raden van Bestuur behoeft. De verslaglegging in de notulen ten aanzien van dit onderwerp is in het algemeen echter vrij summier. De stukken zijn opgevraagd over de periode november 2001 tot 15 juni 2002.

Ballast Nedam

- Notulen 21 november 2001: «De «bouwfraude Koop» wordt kort besproken.».
- Notulen 18 december 2001: «Inzake de «bouwfraude Koop» zal wellicht een opdracht gegeven worden voor een pilot-legal audit. Voorts wordt overwogen de interne instructies aan te scherpen.» en «Het AVBB

heeft naar aanleiding van de «affaire Koop» een gedragscode in ontwikkeling.».

- Notulen 12 februari 2002: «De al dan niet bestaande kwetsbaarheid van Ballast Nedam i.v.m. de bouwenquête is besproken.».
- Notulen 21 mei 2002: met betrekking tot BN Infra: «Met de directie van Infra is een aantal scenario's besproken als gevolg van de mogelijke effecten die in de markt zijn ontstaan ten gevolge van discussies over de «bouwfraude» en «Ondanks de negatieve effecten die het kan hebben op de toekomstige resultaten, blijft de instructie van de RvB om strikt conform de (mededingings)wetgeving te handelen, uiteraard onverkort van kracht.».

Koninklijke BAM NBM

- Notulen 12 november 2001: ingevoegd agendapunt Zembla: «De vergadering heeft kennisgenomen van de uitzending van Zembla over «de bouwfraude» en van de reacties daarop. De vergadering stelt – ten overvloede – vast dat laakbare praktijken zoals in Zembla gesuggered niet mogen plaatsvinden. Zou dit desondanks toch het geval zijn dan behoeft de betrokkene geen steun van de raad van bestuur te verwachten. Dit standpunt zal nogmaals groepsbreed worden uitgedragen. De voorstelling van zaken dat «de bouw» zichzelf met miljarden bevoorreed heeft, wordt gelogenstraft door de resultaten van bouwondernemingen en de marges die op (overheids)werken gemiddeld worden behaald. De vraag is of er – zoals sommigen van de collega's blijken te doen – instructies moeten worden uitgestuurd terzake van bejegening van opsporingsambtenaren.».
- Notulen 26 november 2001: inzake mogelijke bouwfraude: «Er rijzen in de organisatie nogal wat vragen. De lijn is en blijft: geen laakbare praktijken. Worden deze na 14 november toch bedreven, dan vliegt betrokkene eruit. Andere bedrijven blijken balie-instructies neer te leggen of te vernieuwen en instructies/trainingen aan medewerkers te geven. Voor degenen, die hier binnen de groep behoefte aan hebben, zal een bijeenkomst worden georganiseerd. Een ieder moet maar eens nadenken wat er over deze kwestie in het persbericht moet worden opgenomen.».
- Notulen 21 december 2001: inzake nabeschouwing raad van commissarissenvergadering: «De raad van commissarissen stelt zich zeer kritisch op. De raad van commissarissen is geïnformeerd over de ontwikkelingen. Voor de raad van commissarissen ligt deze zaak zo gevoelig, dat van die kant geen enkel begrip kan en mag verwacht worden.».
- Notulen 21 december 2001: inzake mogelijke bouwfraude: «Er wordt gewerkt aan een gedragscode op bedrijfstakniveau althans voor de grote bouwbedrijven. Ieder (potentieel) handelen in strijd met de mededingingsregels etc. moet worden gemeld en worden geblokkeerd.».
- Notulen 14 januari 2002: inzake mogelijke bouwfraude: «Er is een branchecode, waarin voorzien is in een tuchtcommissie + sancties in de maak. Er moet vanuit gegaan worden, dat er een parlementaire enquête komt.».
- Notulen 4 maart 2002: inzake bouwfraude: «De gehele sector dient zich aan de wet te houden. Dit geldt ook voor de installatiesector.».
- Notulen 15 april 2002: inzake bouwfraude: «Geen «nieuws» te melden; de onderzoeken lopen door.».

HBG

Hier is slechts één stuk ontvangen, zijnde een verslag van een bespreking van het aspect bouwfraude tijdens een bijeenkomst van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen op 4 februari 2002. Daarin staat het volgende:

«On behalf of the Supervisory Directors, the Chairman asked Mr. Reigersman some time ago to inform him about the building affair that received so much publicity in the press and about the measures the Board of Management took in respect hereof. Since there was no time to explain this issue further at the meeting, the requested information was included below in the minutes of this meeting.

Immediately after this first upsurge of publicity, Mr. Reigersman discussed the situation with the CEOs of HBG Civiel and HBG B&V. Whilst not commenting on whether if and if so what extent HBG employees participated in price negotiations, it was concluded that such conduct is unacceptable and is disapproved of by HBG company management. HBG employees ought not to participate in these practices. Both CEOs fully endorsed this view and promised to monitor compliance. Both CEOs then made this view known within their organisations, as was checked by Mr. Reigersman.

Mr. Reigersman further agreed with both CEOs that harsh measures will be taken against any violations and that violations will be reported to him. Both CEOs also made known within their organisations that harsh measures will be taken in case of violations.

HBG Civile has a code of conduct, drawn up after the Schiphol affair. HBG B&V's Management promised to comply with the code, and draw up a similar code.

Mr. Reigersman calls to mind that, in the past, the Board of Management issued a declaration on integrity in business dealings on several occasions; the latest in 1993. This declaration will be repeated in a new form and will be in line with the codes drawn up by Civile and B&V, and any further codes of conduct that will become applicable within the industry.

Within HBG preparations are made for investigations, if any. External assistance is provided by private and criminal law advisors. It is expected that NMa will be the first to act. The Prosecutor's office may direct its attention to embezzlement such as bribery etc. As far as the latter is concerned, both CEOs told Mr. Reigersman that they would be greatly surprised if HBG employees would have committed such offences, which is his experience too. Of course it is impossible to exclude individual cases, but culture and acceptance level within HBG as regards such practices are so disapproving, that it is not to be expected that HBG employees did indeed engage in such practices.

Obviously this affair is on everyone's lips within the industry. In his contact with CEO colleagues of large construction companies Mr. Reigersman discovered that they take more or less the same course of action as HBG. Price negotiations are disapproved.

Within AVBB, Mr. Brinkman is trying to set up a code of rules for the industry.

A proposal for conduct and compliance rules is tabled. Mr. Brinkman's endeavour is supported by the industry.»

Heijmans

Uit de notulen van de vergadering van het Heijmans-concern blijkt dat daar diverse malen uitvoerig over de bouwfraude is gesproken. Voor zover relevant geacht worden de belangrijkste punten zakelijk weergegeven of letterlijk geciteerd (in het laatste geval zal cursivering plaatsvinden).

- Notulen 13 november 2001: *«de raad van bestuur heeft met verbijstering kennis genomen van het programma Zembla. Ook de naam van Heijmans werd genoemd, Heijmans kwam prominent in beeld. Heijmans heeft commentaar op de uitzending geweigerd. Al in het verleden zijn maatregelen genomen op instigatie van de Raad van Bestuur, maar mocht desondanks blijken dat het hanteren van rekenvergoedingen (hetgeen vroeger wel werd geaccepteerd) nu nog*

voorkomt/voor is gekomen, dan zullen aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. De voorzitter van de Raad van Bestuur zal daartoe het initiatief nemen».

Voorts wordt in de notulen aangegeven dat er bekende richtlijnen binnen het concern bestaan waarover duidelijk is gerapporteerd. Deze hebben betrekking op het opmaken van valse facturen, omkoping en gedragsbeïnvloeding;

- Notulen 3 december 2001: *«Een gesprek heeft plaatsgevonden tussen bestuursvoorzitters van de 6 grootste Nederlandse bouwbedrijven over het nemen van maatregelen om het maken van afspraken tussen inschrijvers omtrent «rekenvergoedingen» en andere manipulaties bij aanbestedingen in de bouw uit te sluiten. Alhoewel er wat verschillen zijn in aanpak, is er consensus over de noodzaak om gezamenlijk een actief beleid op dit gebied te voeren en maatregelen te nemen. Afgesproken is een externe, onafhankelijke instantie aan te stellen belast met controle of door partijen genomen maatregelen in de praktijk worden toegepast. Het belang wordt onderkend dat alle partijen op dit gebied één lijn trekken».*
Daarnaast wordt gesproken over zaken als intern sanctiebeleid en preventieve maatregelen voor de toekomst;
- Notulen 11 december 2001: *«Uit het overleg van de grote bouwbedrijven rapporteert de voorzitter: voorzitter Brinkman van het AVBB heeft een gesprek gehad met de heer Kist, directeur van de NMa. De heer Kist gaf aan omdat het politieke draagvlak daarvoor ontbreekt, niet te verwachten dat er een generieke regeling getroffen zal kunnen worden met de overheid/NMa in verband met mogelijke overtredingen in het verleden op het terrein van mededingingswetgeving. (...) Het zou wellicht toch opportuun kunnen zijn om een advocaat de haalbaarheid van een generieke regeling met de overheid/NMa aangaande mogelijke in het verleden begane overtredingen van de mededingingswetgeving, te laten onderzoeken»;*
- Notulen 18 december 2001: *«De heer Brinkman, voorzitter van het AVBB, is er door de leden op aangesproken om zich namens het AVBB actief op te stellen als pleitbezorger voor de bouwsector in deze aangelegenheid. In de vergadering van het AVBB is gebleken dat er bij de leden concensus bestaat over een actieve opstelling inzake het nemen van maatregelen om eventuele onregelmatigheden in de bouw te voorkomen.»*
Daarnaast wordt in de notulen zeer uitgebreid ingegaan op voor de toekomst te nemen preventieve maatregelen;
- Notulen 8 januari 2002: Gerefereerd wordt aan een bespreking die op 7 januari 2002 heeft plaatsgevonden tussen de bestuursvoorzitters van de zes grootste bouwbedrijven in Nederland over het nemen van maatregelen om onregelmatigheden bij aanbestedingen in de bouw uit te sluiten. In vervolg daarop wordt opgemerkt: *«Aan het voorstel van de heer Kist, directeur van de NMa, dat bouwbedrijven die zich aan onregelmatigheden bij aanbestedingen schuldig hebben gemaakt, vrijwillig openheid van zaken zouden geven, is geen gevolg gegeven. Waarschijnlijk omdat dit door de betreffende bedrijven in verband met overwegingen van juridische aard niet opportuun werd geacht.».*
Voorts wordt ingegaan op zaken als de parlementaire enquête, de gedragscode van de AVBB en het ontwikkelen van een eigen gedragscode. Voorts wordt aangegeven dat een tweetal advocaten – vermoedelijk ten behoeve van de eerderbedoelde zes grootste bouwbedrijven – met de heer Kist van de NMa zal gaan overleggen;
- Notulen 5 februari 2002: gerefereerd wordt aan de ontwikkeling van een gedragscode door de AVBB en mogelijk te starten onderzoeken

naar aanleiding van de «Boslijst». Daarnaast wordt besloten te stoppen met de zogeheten branchereizen.

«Voorts is gesproken over overleg tussen bouwers met als doel het voorkomen van onregelmatigheden in de bouwbranche. De Raad van Bestuur is van mening dat het onderwerp van bespreking van zulke bijeenkomsten strikt beperkt moet blijven tot eventuele inbreuken op aanbestedingsregels door bouwbedrijven (...) Twee juristen hebben een gesprek gevoerd met ambtenaren van de NMa om te polsen in hoeverre het mogelijk zou zijn om met de NMa een regeling te treffen voor de afwikkeling van overtreding van mededingingsregels in het verleden door bouwbedrijven. De NMa heeft aangegeven niet genegen te zijn tegemoet te komen aan dergelijke verzoeken. Hij kondigde integendeel aan dat de NMa zijn inspanningen en tempo in deze kwestie zal verhogen.»;

- Notulen 19 februari 2002: *«Een verslag wordt gegeven van de laatste bijeenkomst van de voorzitters van de 6 grootste bouwbedrijven. Het volgende overleg vindt plaats op 11 maart. Er is onder meer gesproken over de te volgen strategie richting NMa en de (on)mogelijkheden om een generieke regeling te treffen met de NMa door bedrijven die misstappen in het verleden hebben begaan op het gebied van het mededingingsrecht. In het overleg is medegedeeld dat er behalve een overleg van de juristen van de grote bouwbedrijven, ook een overleg bestaat van accountants, over de vraag hoe om te gaan met het afgeven van goedkeurende verklaringen in het licht van de «bouwfraude»;*
- Notulen 19 maart 2002: men staat uitgebreid stil bij een onderzoek dat KPMG heeft uitgevoerd naar een integriteitsverklaring bij aanbestedingen. Voorts wordt stilgestaan op de invallen van justitie die week;
- Notulen 9 april 2002: Gerefereerd wordt aan een overleg met de voorzitters van de grote bouwbedrijven in Nederland met de voorzitter van het AVBB, de heer Brinkman.

Koninklijke Volker Wessels Stevin

Op 13 november 2001, kort na de Zembla-uitzending, stuurt de voorzitter van de Raad van Bestuur van KVWS, de heer Hazewinkel, een brief aan de directies van de werkmaatschappijen. Gewezen wordt op het feit dat rekenvergoedingen niet meer zijn toegestaan, en op eventuele economische delicten en strafrechtelijke aspecten van de onregelmatigheden. Voorts stuurt de Raad van Bestuur een brief aan de Raad van Commissarissen met een korte toelichting op de problematiek van onregelmatigheden. Aangegeven wordt dat het thema rekenvergoeding in de bouwsector een weerbarstige problematiek is.

Daarnaast wordt op 22 november een brief gezonden aan het management van het KVWS-concern. Daarin wordt benadrukt dat *«bij aanbestedingen rekenvergoedingen zonder expliciete uitbetaling door de opdrachtgever (...), en andere ongeoorloofde mededingingsbeperkende afspraken verboden zijn en door ons als Raad van Bestuur ontoelaatbaar worden geacht. Overtredingen op deze punten, zijn in strijd met de geldende wetgeving en kunnen als sanctie een boete voor het betrokken bedrijf (en/of concern als geheel) tot gevolg hebben van 10% van de omzet (!). Strafrechtelijke gevolgen zijn niet uitgesloten. Het zal duidelijk zijn dat, nog afgezien van de hiervoor beschreven gevolgen, overtredingen van de wet ook gevolgen zullen hebben voor het verkrijgen van nieuwe opdrachten. De mogelijkheid bestaat dat uw bedrijf voor jaren uitgesloten wordt van overheidsopdrachten. Wij doen dan ook een indringend beroep op u om u te houden aan de wet- en regelgeving op dit punt.».*

Uit notulen van vergaderingen van de Raad van Bestuur blijkt voorts dat het onderwerp bouwfraude een regelmatig terugkerend onderwerp van bespreking is geweest.

Tot slot wordt verwezen naar het in de vorige paragraaf genoemde intern onderzoek binnen KVWS, op instigatie van de heer Hazewinkel, naar het functioneren van MIB te Soest.

6.1.3 Openbare verhoren

De enquêtecommissie heeft tijdens de openbare verhoren een drietal leden van de Raden van Bestuur van voornoemde bedrijven in het openbaar gehoord, namelijk de heren Hazewinkel (KVWS), Van den Hoven (Heijmans) en Reigersman (HBG).

De leden van de Raden van Bestuur keurden de onregelmatigheden allen af. Zij beseffen ook dat de gebleken onregelmatigheden niet door de beugel kunnen. Het wordt echter ook wel gezien als inherent aan de branche. Een duidelijk markeringspunt voor de omslag in denken over mededinging lijkt, aldus bijvoorbeeld de heer Reigersman, te hebben ontbroken.

*De heer **Ten Hoopen**: Waarom had je zo'n systeem eigenlijk nodig? Wij spraken net over de rekenvergoeding. Wanneer er buiten de bouw offertes worden gemaakt, zit dat in feite in je algemene kostenstructuur. Waarom is dat in de bouw eigenlijk anders? Waarom kijkt men er anders tegenaan?*

*De heer **Reigersman**: Ik denk dat de bouw heel veel moeite heeft gehad met die omslag. Voor 1992 was er een helder en duidelijk systeem waarin de rekenvergoedingen waren gereguleerd. De verslagen van de vergaderingen lagen bij Economische Zaken voor iedereen ter inzage. Dat was een goed gereguleerd systeem. Op een gegeven moment wordt dat ineens afgeschaft. Theoretisch moet iedereen zijn AK verhogen. Als iedereen dat op dat moment had gedaan en had gezegd «geen rekenvergoeding meer, wij gaan nu allemaal onze AK verhogen», dan had je het probleem opgelost. Maar goed, het had financieel voor de opdrachtgevers verder niks uitgemaakt.*

*De heer **Ten Hoopen**: Het zit normaliter in de AK, maar dat heeft u net uitgelegd. U zegt «ineens», maar het is nu 2002. In 1992 was het al aan de orde.*

*De heer **Reigersman**: Dat ben ik met u eens. Het probleem, ook van de branche, is alleen dat er nooit zo'n duidelijk punt is geweest: nu is het afgelopen. U kunt ze aanwijzen en ik kan ze ook aanwijzen. Dat is allemaal helder en duidelijk. Ik denk alleen dat de beleving in de branche toch is geweest: de overheid zit hier ook mee, de heer Lubbers gaat niet voor niets naar Brussel om dat even te regelen, wij gaan in appèl, er wordt onderhandeld over een nieuw uniform prijsreglement en dergelijke. Er is steeds – dat is tenminste mijn uitleg – een sfeer blijven hangen: de overheid vindt het eigenlijk ook vervelend en onhandig dat het is afgeschaft. Ik vergoelijk dat niet, want het is gewoon verkeerd. Maar dat is mijn waarneming.*

In het citaat gaat het over een systeem waarbij rekenvergoedingen een rol spelen. Er spelen echter ook andersoortige onregelmatigheden een rol. Bijvoorbeeld het maken van afspraken over marktverdeling.

*De heer **Van den Hoven**: Wij voeren als bedrijf onze eigen strategie. Wij denken dat die leidt tot het behoud van continuïteit en identiteit. Dat is onze eigen afweging. Daar hoort concurrentie bij. Kijk je specifiek naar de bouwnijverheid, dan vinden wij het, behoudens als het gaat om heel grote projecten, niet noodzakelijk dat er sprake is van rekenvergoedingen. Het hoort een normaal onderdeel van je kostprijsberekening te zijn.*

*De heer **De Vries**: Het gaat in het systeem niet alleen om de rekenvergoedingen. Het gaat ook om het maken van afspraken om elkaar werk te gunnen. Dat is ook in strijd met uw filosofie.*

*De heer **Van den Hoven**: Dat hoort al helemaal niet. Dat is ook in strijd met de mededinging.*

Zaken die alom worden afgekeurd. Zo ook door de heer Hazewinkel, iemand die zijn sporen in eerste instantie niet binnen de bouwnijverheid heeft verdiend.

*De heer **Ten Hoopen**: U heeft het gehad over uw opvoeding en over uw opleiding. U bent accountant. Hoe kijkt u vanuit die professie aan tegen de onregelmatigheden die hebben plaatsgevonden, niet alleen in uw bedrijf maar in de bouwnijverheid?*

*De heer **Hazewinkel**: Ik kijk naar deze zaken als persoon én in mijn functie van bestuursvoorzitter. Ik heb u al gezegd dat ik die zaken afkeur. Ik heb u aangegeven welke overwegingen ik heb gemaakt en ik denk dat dit ook duidelijk te maken heeft met mijn achtergrond. Ik zou daarbij de volgende kanttekening willen maken, want ik heb daar lang over nagedacht en ik had ook wel verwacht dat u die vraag aan mij zou stellen. 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. Dat heb ik ook gemerkt in de gesprekken die hier maandag tijdens de verhoren aan de orde zijn geweest. 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. Het mag niet en wij zullen er alles aan doen om dit voortaan te vermijden.*

Het cultuuraspect is binnen de bouwnijverheid erg belangrijk. Hoe zal een bestuurder die binnen de bouwnijverheid is opgegroeid, die cultuuraspecten ervaren?

*De heer **Reigersman**: Ik voel mij daar volledig verantwoordelijk voor. Ik betreur het ten zeerste dat dit alles gebeurd is. Het is een heel trieste, droevige geschiedenis voor de hele bouwbranche, ook voor bedrijven als de onze. Daar werkt een gigantisch aantal mensen die zich allemaal enorm inzetten en continu proberen er het beste van te maken. Dat dit soort dingen gebeurd is, is buitengewoon ernstig.*

*De heer **Duivesteijn**: Hoe is het mogelijk dat op het allerhoogste niveau de een na de ander hier komt melden dat hij niet op de hoogte is, behalve in abstracte termen? Hoe is het mogelijk dat het op andere niveaus blijkbaar kan plaatsvinden? Hoe komt het dat wat op de werkvloer plaatsvindt, niet doorkomt op het allerhoogste niveau van het bouwbedrijf?*

*De heer **Reigersman**: Als u mij daar een verklaring voor vraagt, dan vermoed ik dat dit heel erg te zoeken is in het feit dat de branche een beetje een gevangene van zichzelf was. Als een directeur bij mij komt en zegt dat hij een rekenvergoeding gaat afspreken, dan weet hij wat het antwoord is! Het antwoord is: dat mag niet. Als ik op de hoogte word gebracht van dergelijke feiten, zal ik ingrijpen. Dat is overduidelijk. Dat weet men ook. Dat suggereert wellicht dat je een soort zwijgcultuur krijgt. Aan de andere kant vermoed ik dat alle mensen er voortdurend mee geworsteld hebben. Je ziet dat iedereen, van hoog tot laag, ermee geworsteld heeft, maar toch niet anders kon. Dat is mijn analyse op dit moment.*

De heer Reigersman spreekt over een «zwijgcultuur». Hoe denkt hij over het aspect schaduwadministraties?

*De heer **Ten Hoopen**: Ik ga nogmaals over naar de schaduwboekhouding, die na 9 november naar buiten is gekomen. Daarin staan nogal wat onregelmatigheden die in brede zin de bouw betreffen. Was u al eerder van dat soort afspraken op de hoogte?*

*De heer **Reigersman**: Ik denk dat ik daarop moet zeggen: ja, in die richting dat het fenomeen vooroverleg mij bekend was. Ik heb 27 jaar ervaring in de bouw, en ik weet dat vooroverleg een gewoonte in de bouw is geweest. Ik weet verder dat in 1992 wetgeving is veranderd en dat er een soort mistige periode is ontstaan. In de bouw leefde een heel sterk vertrouwen dat de overheid zodanig de problematiek begreep dat tot aan de minister-president Lubbers druk werd uitgeoefend in Brussel om het een en ander op te lossen. Ik was ervan overtuigd dat het zich op een gegeven moment had gewijzigd van een structureel systeem naar wellicht iets incidentiels, maar ik denk niet dat ik de illusie heb gehad dat dat volledig uitgebannen was.*

*De heer **Ten Hoopen**: De systematiek heeft sterke verdelingselementen in zich. Heeft het ook een oprijvend karakter gehad in het kader van de prijsvorming?*

*De heer **Reigersman**: Dat is niet mijn overtuiging. De sector waar naar nu blijkt het het hevigst is geweest, is de wegenbouw. Onze wegenbouwactiviteiten hebben tot 1996 zelfs nooit winst gemaakt. Wat ik verder als resultaat heb gezien vanuit die branche, geeft mij geen enkele aanleiding om ook maar een vermoeden van prijsopdriving te hebben.*

De heer Reigersman was bekend met de systematiek van het vooroverleg. Hij ziet er echter geen aspect in van benadeling van opdrachtgevers. In zijn ogen is er sprake van het maken van afspraken over rekenvergoedingen en werkverdeling, een soort «werkruilbeurs».

*De heer **Reigersman**: De mensen hielden staffels bij en hadden wat wij bouwclaims noemden. Op een gegeven moment kon de ene bouwen en had men een tegoed op elkaar. Het ging om dat soort zaken. Het ging veel meer om een vorm van een werkruilbeurs, een stukje werkgelegenheid zekerstellen, continuïteit van de bedrijven; daar ging het in wezen om.*

*De heer **Ten Hoopen**: Het is uiteindelijk toch geld wat je met elkaar ruilt? Er zijn hier allerlei termen over tafel gegaan, maar het gaat toch gewoon om geld?*

*De heer **Reigersman**: In mijn ogen gaat het om het ruilen van werk en om rekenvergoedingen. Een rekenvergoeding wordt uiteindelijk altijd door de opdrachtgever betaald. Als het niet in de vorm van een rekenvergoeding gaat, zit het in de AK van een bedrijf. Uiteindelijk betaalt de opdrachtgever dat toch altijd.*

Zoals uit de notulen van de vergaderingen van de Raden van Bestuur blijkt waren de onregelmatigheden bij de beursgenoteerde ondernemingen verboden. Dat was het officiële beleid. Maar wist de Raad van Bestuur dan helemaal niets van de verboden gedragingen? Laten we eens zien wat een oud-directeur van het Heijmans-concern hierover zegt.

*De heer **De Vries**: Het officiële beleid van de raad van bestuur was dat het systeem niet toegepast mocht worden, omdat de raad daartegen was. U hebt ons uitgelegd dat u zich door de marktomstandigheden genoodzaakt voelde om daar toch mee door te gaan. Is dat gecommuniceerd met hogere echelons binnen het bedrijf?*

*De heer **De Vos**: Nee, dat communiceerden wij niet. Hoe moet ik het zeggen: iedereen hield zich daar een beetje verre van. Als je evenwel 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 voorstellen dat je, als je van buiten komt, absoluut niet weet wat zich afspeelt. Ik begrijp dat u als commissie ook nog af en toe moeite hebt om te begrijpen wat claimen is en wat geldelijke rechten en plichten zijn. Het is ook heel moeilijk te bevatten. Ik kan mij dus voorstellen dat een financieel man die van buiten instroomt, het niet begrijpt, maar iemand van de raad van bestuur ...*

*De heer **De Vries**: U hebt vanuit uw directie dus nooit expliciet naar hogere echelons de boodschap doorgegeven dat het officiële beleid van het bedrijf helaas niet uitgevoerd kan*

worden en dat het oude stramien weer is opgepakt. U zegt echter ook dat de mensen die lange ervaring hebben in de branche en die lid zijn van de raad van bestuur, het geweten moeten hebben. Daar gaat u althans vanuit.

De heer De Vos: Ik heb met mijn aangewezen persoon van de raad van bestuur toen wij die brief kregen ...

De heer De Vries: Welke brief?

De heer De Vos: De 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?

De heer De Vries: Heeft u hier wel eens met de heer Janssen over gesproken?

De heer De Vos: Nee, want dat was de boekhouder, de financiële man in de raad van bestuur. De aangewezen man voor mij was iemand anders.

De voorzitter: Wie was dat?

De heer De Vos: Ik zal u die naam straks schriftelijk geven. Ik heb dertig jaar met heel veel plezier bij dat bedrijf gewerkt. Het is een prachtig bedrijf. U heeft zelf gezegd dat het er niet om gaat om mensen te beschadigen.

De voorzitter: In dit geval is het cruciaal dat u met een lid van de raad van bestuur over deze kwestie heeft gesproken.

De heer De Vos: De betrokkene is inmiddels niet meer werkzaam.

Binnen Heijmans is vanaf de «werkvloer» kennelijk wel degelijk met (een lid van) de Raad van Bestuur gesproken over de onregelmatigheden die in de SPO-beschikking zijn geduid. Men was er in 1992 dus in ieder geval mee bekend.

Wie wat op welk moment precies wist laten we hier verder in het midden. Wel van belang is vast te stellen wat de Raden van Bestuur na de Zembla-uitzending van 9 november hebben gedaan. Bijvoorbeeld in de richting van de brancheorganisatie, het AVBB.

De heer De Vries: Mag ik het dan toespitsen op de raden van bestuur van de beursgenoteerde ondernemingen: waren die naar uw overtuiging wel of niet op de hoogte? Dan gaat het om vóór Zembla.

De heer Brinkman: Ik heb direct na Zembla de voorzitters van de holdings, van de raden van bestuur van de beursgenoteerde ondernemingen, ook bijeen gehad en gevraagd: wat weten jullie ervan en hoe moeten wij daarmee omgaan? Ook zij hebben gezegd: wij zullen aan onderzoek medewerking verlenen. Vervolgens hebben zij elk hun eigen methode van deelname aan het onderzoek gehad.

De heer De Vries: De vraag was: waren zij op de hoogte?

De heer Brinkman: Nee, op dat moment hebben zij gezegd: wij zullen medewerking aan onderzoek verlenen ...

De heer De Vries: Waren zij op de hoogte?

De heer Brinkman: Nee, omdat zij mij op dat moment niet rechtstreeks een antwoord konden geven op wat er aan de gang was. In latere besprekingen – want wij hebben natuurlijk een aantal gesprekken gehad – hebben zij gezegd: wij hebben ons nader georiënteerd in huis, en de één was minder op de hoogte en de ander méér op de hoogte op dat moment. Ik heb dat vervolgens ook aan uw commissie gemeld op, naar ik meen, 20 juni.

Hier wordt door de heer Brinkman van het AVBB gesteld dat de Raden van Bestuur van de onregelmatigheden in eerste instantie niet op de hoogte waren. Later waren zij beter geïnformeerd.

*De heer **Brinkman**: 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.*

*De heer **De Vries**: Daar heb ik toch een vraag over, want wat is nu «in het algemeen op de hoogte»? In de Volkskrant van 17 augustus van dit jaar is de vraag: wist men in de top van de bedrijven van prijsafspraken? U antwoordt, en dat is ambivalent: ja, daar ga ik van uit. De vraag is, denk ik, duidelijk: wist men het nu wel of wist men het niet? Dat is natuurlijk cruciaal voor de verhouding tussen u als verbond en de grote bouwbedrijven in dit land, om het maar even te beperken tot de grote bouwbedrijven, want er zijn er natuurlijk nog veel meer. Het heeft te maken met de vertrouwensrelatie tussen u als voorzitter, u als organisatie, en de branche.*

Tijdens het openbaar verhoor bleef met name onduidelijkheid bestaan over de vraag wat er nou precies wordt bedoeld met «in het algemeen niet op de hoogte». Reden genoeg om door te vragen.

*De heer **De Vries**: Is het antwoord nu «ja» of «nee», mijnheer Brinkman? Het lijkt mij toch niet onmogelijk om daar een antwoord op te geven?*

*De heer **Brinkman**: Ik heb u door mijn antwoord, dat er in de jaren voor de Zembla-uitzending uit de bedrijfstak regelmatig signalen kwamen over.*

*De heer **De Vries**: Signalen over de uniforme aanbestedingsregeling. Maar ik vroeg u: waren dat ook signalen over onregelmatigheden? En daarop zei u: nee?*

*De heer **Brinkman**: Wij hebben vanaf het eerste moment gezegd: steekpenningen, omkoping, dat is foute boel. En wij hebben actief medegewerkt ...*

*De heer **De Vries**: Het gaat mij niet om steekpenningen en omkoppingen. Het gaat over de schending van de mededingingswetgeving, om prijsafspraken en marktverdeling. Ik vraag u nog een keer – ik hoop dat ik het in zo duidelijk mogelijk Nederlands formuleer: was nu de top van het Nederlandse bouwbedrijfsleven voor de Zembla-uitzending naar uw overtuiging op de hoogte, of wist niemand van iets?*

*De heer **Brinkman**: Dan herhaal ik wat ik in de Volkskrant heb gezegd: ja, naar mijn idee moet men in toppen van ondernemingen daarvan op de hoogte zijn geweest.*

Het cruciale woord in de laatste zin van het citaat betreft het woord «moeten»; de commissie plaats dit woord in het navolgende echter in een andere context dan in het citaat door de heer Brinkman wellicht is bedoeld. In het gesprek met de heer Brinkman ging het er onder meer om, vast te stellen of zijn gesprekspartners binnen de private sector van de onregelmatigheden wisten voordat één en ander via de media publiek werd gemaakt. De heer Brinkman lijkt deze vraag door het gebruik van de woorden «Ja» en «moeten» bevestigend te beantwoorden, alhoewel hij niet erg stellig en helder is. In gelijke zin heeft hij zich geuit in een interview in De Volkskrant (17 augustus 2002): «Uiteindelijk moet ik namens het bestuur van het AVBB erkennen dat er geen sprake is van een incident», «Wij hebben indicaties dat de regels structureel zijn overtreden» en tot slot: «Gezien de systematiek moet ik ervan uitgaan dat men binnen de sector wist dat er prijsafspraken zijn gemaakt en dat er voorvergaderingen worden belegd. Ook de manier waarop die afspraken werden, was binnen de sector bekend.» De interviewer stelt vervolgens de vraag of men het ook in de top van de bedrijven wist, waarop het volgende antwoord van de heer Brinkman volgt: «Ja, daar ga ik van uit.»

De commissie plaats het woord «moeten» in deze in een andere context: hadden de Raden van Bestuur van de onregelmatigheden *behoren te*

weten? Daarop luidt het antwoord volmondig ja. Immers, indien een systematiek van onregelmatigheden op een zodanige wijze is gecultiveerd binnen een branche dat er sprake is van structurele onregelmatigheden, behoort de top van een organisatie dat te weten. Deelname aan een dergelijke illegale systematiek kan immers leiden tot aanzienlijke gevolgen indien handhavingsorganisaties daartegen optreden. Thans is het opleggen van een boete van 10 procent van de omzet mogelijk. De Raden van Bestuur hadden daarom, alleen al vanuit het oogpunt van risico-beheersing, dan ook van de onregelmatigheden behoren af te weten. Maar ook vanuit een normatief standpunt behoort het tot de taak van de ondernemingsleiding te bewaken dat binnen de eigen organisatie geen onregelmatigheden plaatsvinden. Een actieve houding is op dit punt een eerste vereiste.

Daarnaast hadden de Raden van Bestuur er wel degelijk vanaf *kunnen* weten. Immers, binnen de branche, via brancheorganisaties maar zeker ook in het overleg met de overheid zijn de gevolgen van de SPO-beschikking veelvuldig aan de orde geweest. Het is niet waarschijnlijk dat daarbij nooit en te nimmer is gesproken over de gevolgen van deze beschikking voor de branche. Tijdens het onderzoek van de enquêtecommissie is meerdere malen gerefereerd aan het bestaan van grijze perioden. Daarbij wordt vanuit de bouwnijverheid gretig gewezen op de onduidelijkheid die de overheid heeft laten bestaan. Alsof de SPO-beschikking niet duidelijk genoeg was: het was «klip en klaar» dat het vooroverleg en het horizontaal betalen van rekenvergoedingen uit den boze was; overigens waren afspraken over marktverdeling en inschrijfprijzen ook voor de genoemde beschikking niet toegestaan.

De cruciale vraag is hoe het bedrijfsleven is omgegaan met de eigen verantwoordelijkheid in deze. Het is de enquêtecommissie niet gebleken dat de genoemde ondernemingen naast de uiting van het formele bedrijfsstandpunt – vooroverleg en horizontale rekenvergoedingen mogen niet – een actief beleid hebben gevoerd om onregelmatigheden op dit punt daadwerkelijk uit te bannen. Niet gebleken is dat er een expliciete actieve houding is geweest om te bewaken dat «ingesleten gewoontes» uit het verleden, zich niet ondergronds zouden voortzetten.

Tot slot stelt de enquêtecommissie aan de hand van de eerder besproken jaarverslagen en notulen van vergaderingen van de Raden van Bestuur vast, dat daaruit naar de mening van de enquêtecommissie teveel passiviteit ten aanzien van het verleden blijkt. Niet wordt uitgestraald dat al het nodige is gedaan om duidelijkheid te scheppen en om «de ondersteen boven te krijgen». Dit zou naar de mening van de enquêtecommissie wel mogen worden verwacht van een ondernemingsleiding, zeker indien het om de leiding van een beursgenoteerde onderneming gaat. Beleggers en andere belanghebbenden hebben immers baat bij inzicht en transparantie als het gaat om de beoordeling van het handelen van een onderneming. Het verschaffen van een dergelijk inzicht past dan ook, of nog beter: is noodzakelijk, in het kader van «corporate governance» en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Conclusies

1. De Raden van Bestuur van een vijftal beursgenoteerde ondernemingen leggen slechts in zeer beperkte mate via het jaarverslag verantwoording af over hun rol bij de gebleken onregelmatigheden.
2. Het officiële beleid van deze ondernemingen is het afkeuren en verbieden van onregelmatigheden. Daarbij wordt de nadruk gelegd

- op de onregelmatigheden in de zin van integriteitschendingen, zeker daar waar het gaat om het betalen van steekpenningen of andere vormen van corruptie.
3. Het duiden van dit laatste aspect neemt niet weg dat in de rapportage van de enquêtemissie meerdere malen wordt gewezen op de betrokkenheid van vorenbedoelde ondernemingen bij onregelmatigheden van mededingingsrechtelijke aard. De betrokkenheid van deze ondernemingen bij dergelijke onregelmatigheden is naar de mening van de enquêtemissie voor wat betreft het verleden dan ook genoegzaam komen vast te staan.
 4. De Raden van Bestuur hadden op de hoogte *behoren* te zijn én ook *kunnen* zijn, van het zich voordoen van dergelijke onregelmatigheden. Na de SPO-beschikking – waarin «klip en klaar» de grenzen van hetgeen niet is toegestaan zijn aangegeven – waren de kaders voldoende duidelijk. Men had daar afdoende kennis van moeten nemen en meer dan dat: dienen te controleren dat medewerkers zich niet buiten de kaders zouden begeven.
 5. De enquêtemissie wijst nadrukkelijk op de eigen verantwoordelijkheid die Raden van Bestuur naar haar mening zouden moeten nemen als het om dit soort zaken gaat. Zij is dan ook van mening dat Raden van Bestuur in hun handelend optreden tekort geschoten zijn.
 6. Die verantwoordelijkheid ziet ook op het verschaffen van inzicht en transparantie ten aanzien van het handelen van een onderneming bij vermeende en gebleken onregelmatigheden. Beleggers en andere belanghebbenden hebben daar recht op. Zeker in een tijdperk waarin begrippen als «corporate governance» en maatschappelijk verantwoord ondernemen in het bedrijfsleven centraal staan.

6.2 De rol van de Raad van Commissarissen

In het bericht van de Raad van Commissarissen aan de aandeelhouders, zoals opgenomen in het jaarverslag, van Koninklijke BAM NBM en Heijmans wordt expliciet ingegaan op de bouwfraude:

- **Koninklijke BAM NBM** (jaarverslag 2001 pagina 26): *«Door de raad van commissarissen is zowel onderling als met de raad van bestuur uitvoerig van gedachten gewisseld over de zogenoemde bouwfraude. De raad van commissarissen had geen wetenschap van de handelingen waarvan in het «Bouwfraude-dossier» sprake lijkt te zijn en herbevestigt, dat strijdigheid met de algemeen aanvaarde maatschappelijke normen, waaronder mededingingsregels, niet behoort voor te komen. De raad van commissarissen heeft kennis genomen van de door de raad van bestuur groepsbreed verspreide gedragscode en vertrouwt er op, dat die code door alle betrokkenen naar letter en geest wordt gevolgd.»*
- **Heijmans** (jaarverslag 2001 pagina 10): *«Gesteund door de raad van commissarissen heeft de raad van bestuur de afgelopen jaren veel tijd geïnvesteerd in de verbetering van het imago van de bouwsector, meer in het bijzonder in dat van Heijmans. 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 9 500 medewerkers middels hard werken een eerlijke boterham verdienen. Heijmans zal eraan bijdragen over dit onderwerp helderheid te verschaffen en het doet de raad van*

commissarissen deugd dat de raad van bestuur snel adequate, aanvullende maatregelen heeft getroffen ter vermijding van iedere schijn van fraude in de toekomst.».

De notulen van de vergaderingen van de Raden van Commissarissen geven enige aanvullende informatie.

Ballast Nedam

Notulen vergadering 13 december 2001: hierin wordt met name gerefereerd aan de publiciteit die naar aanleiding van de Zembla-uitzending is ontstaan. Daarover wordt onder meer het volgende gezegd: *«The Board of Management feels that is quite possible that competition regulations have not always been adhered to, but that it is very unlikely that Ballast Nedam managers have committed fraud, and even more unlikely that they would have bribed Dutch public officials. Of course laws and regulations should be adhered to, but especially the ban on the inclusion of a «calculation fee» in offers for public works, which was introduced some years ago, is widely felt to be unfair. We have not asked the Ballast Nedam managers and employees to sign a declaration that they will adhere to the competition regulations and/or abstain from committing fraud and/or bribery, as all Dutch citizens by law have to adhere to all Dutch laws and regulations anyway. But the Board of Management has been very clear in formal declarations to all staff members on the necessity to adhere to the competition regulations.»*

Koninklijke BAM NBM

Notulen vergadering 7 december 2001: *«De raad van commissarissen heeft onderling uitvoerig van gedachten gewisseld over de zogenaamde bouwfraude. Vervolgens heeft de raad van commissarissen daarover uitvoerig van gedachten gewisseld met de voorzitter van de raad van bestuur. De raad van commissarissen heeft daarbij in herinnering geroepen de besluitvorming die begin negentiger jaren heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een algemene maatregel van bestuur die rekenvergoedingen verbod. De Vennootschap heeft zich toen – vanzelfsprekend – geconfirmeerd aan dit verbod. De raad van commissarissen had geen wetenschap van handelingen waarvan in het «Bouwfraude-dossier» sprake lijkt te zijn, en herhaalt, dat strijdigheid met de algemeen aanvaarde maatschappelijke normen, waaronder de mededingingsregels, niet behoort voor te komen. De raad van commissarissen herbevestigt hiermee haar geldende opvatting.»*

Notulen vergadering 27 februari 2002: *«Voor wat betreft het verleden is overwogen of de bouwsector er verstandig aan doet opening van zaken te geven. Mede gelet op de komende verkiezingen en de politieke context waarin een en ander is gekomen, is deze handelwijze thans niet opportuun. Naar de toekomst toe is er maar één gedragslijn mogelijk en dat is strikte naleving van de wet. De Vennootschap heeft in december 2001 haar gedragscode opnieuw geformuleerd, binnen de organisatie verspreid, op het intranet en op haar website gezet. De gedragscode zal ook in het jaarrapport worden afgedrukt.»*

Het laatste citaat laat zien dat binnen Koninklijke BAM NBM een schadebeperkende strategie is gevoerd. De enquêtecommissie vindt de opmerking over het verleden interessant en intrigerend. Uit het feit dat men overweegt ten aanzien van het verleden opening van zaken te geven moge blijken dat men weet heeft van hetgeen er in het verleden is gebeurd. Het wekt bevreemding dat de Raad van Commissarissen –

gezien haar toezichthoudende taak – geen maatregelen neemt; dat behoort tot haar taak. Het past immers om de ondernemingsleiding niet alleen te corrigeren bij niet-integer gedrag van de leiding zelf, maar ook bij het met medeweten van de ondernemingsleiding laten voortduren van niet-integer gedrag binnen de organisatie.

HBG

Voor wat betreft HBG wordt verwezen naar paragraaf 6.1.2. Daarin wordt gewezen op een verslag van een bespreking van het aspect bouwfraude tijdens een bijeenkomst van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen op 4 februari 2002.

Heijmans

Uit het verslag van een vergadering van de Raad van Commissarissen op 6 februari 2002 volgt dat het bestuur een toelichting geeft van de stand van zaken op dat moment. Aangegeven wordt dat de heer Kist van de NMa vanuit de AVBB is gepolst over de mogelijkheden om een regeling voor het verleden te treffen voor bouwbedrijven die zich in het verleden aan onregelmatigheden bij aanbestedingen hebben schuldig gemaakt. Aangegeven wordt dat de heer Kist volstrekt niet genegen zou zijn aan het treffen van een dergelijke regeling zijn medewerking te verlenen. Voorts wordt het volgende opgemerkt: *«Bij Heijmans gelden en golden duidelijke regels: er wordt niet gedaan aan zwart geld, omkoping, facturen waar geen prestatie tegenover staat, etc. Deze regels zijn bekend gemaakt binnen de organisatie. Dit laat uiteraard onverlet dat individuele overtredingen daarmee nooit volledig uit te sluiten zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan zaken die zijn voorgevallen in bedrijven die inmiddels zijn overgenomen door Heijmans. Heijmans kan na een overname aangesproken worden op dergelijke onregelmatigheden die voor de overname hebben plaatsgevonden.»*

KVWS

De notulen van de vergaderingen van de Raad van Commissarissen laten zien dat het onderwerp bouwfraude regelmatig wordt geagendeerd en dat hierover uitgebreid wordt genotuleerd. Uit de notulen blijkt dat er van een open communicatie tussen de Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur sprake is. De Raad van Commissarissen bekleden een actieve rol als het gaat om het bevragen ten aanzien van de problematiek. Uit de stukken wordt echter niet duidelijk in hoeverre KVWS danwel specifieke bedrijfsonderdelen zijn betrokken bij onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid.

Conclusie

1. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is *in algemene zin* van mening dat een actieve rol van Raden van Commissarissen ingeval zich belangrijke onregelmatigheden voordoen, noodzakelijk is. De Raden dienen in een dergelijk geval kritisch te zijn ten opzichte van de ondernemingsleiding en zich niet automatisch aan haar zijde te scharen teneinde publicitaire schade te voorkomen. Bij concrete aanwijzingen van onregelmatigheden, zeker indien de ondernemingsleiding daarbij betrokken is of er weet van heeft, dient handelend en zonodig corrigerend te worden opgetreden.

2. In het kader van de aan de orde zijnde onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid zou het passend zijn geweest indien in het bericht van de Raden van Commissarissen breedvoeriger was gerapporteerd over de opvattingen van de Raden ten aanzien van deze onregelmatigheden.
3. Uit de notulen van vergaderingen van de Raden blijkt niet dat deze zeer actief zijn in het verkrijgen van inzicht in en het doorvragen over de problematiek van de onregelmatigheden. De Raad van Commissarissen van KVWS lijkt – blijkens de notulen – het meest actief. Dat wil overigens niet zeggen dat zij wel exact zicht heeft gekregen op de onregelmatigheden.

6.3 De rol van de controller

Naast de Raad van Commissarissen als toezichthoudend orgaan kent de onderneming nog een andere vorm van toezicht of controle, namelijk die van de interne «controller». Een dergelijke functionaris fungeert in feite als «interne waakhond» als het gaat om financiële en administratieve processen.

*De heer **Smulders**: Welke werkzaamheden heeft u sinds 2000, in uw hoedanigheid als controller?*

*De heer **De Bie**: Een controller is eindverantwoordelijk voor de financiën. Ik ben dus verantwoordelijk voor de dagelijkse administratie en gang van zaken, voor de liquiditeit van de onderneming, eigenlijk voor alle financiële processen maar met name voor het maken van prognoses.*

*De heer **Smulders**: Mag ik stellen dat u verantwoordelijk bent voor de gehele administratieve organisatie, inclusief de beslaglegging [NB: kennelijk is bedoeld «verslaglegging»], de begroting en de managementinformatie?*

*De heer **De Bie**: Dat is uitstekend samengevat.*

De controller is een belangrijke spil binnen de organisatie als het gaat om de beheersing van voornoemde processen, juist ook als het gaat om het bewaken van de juistheid, volledigheid en integriteit ervan. Het geeft dan ook te denken dat juist dergelijke functionarissen werden ingeschakeld bij zaken als schaduwadministraties en onderlinge verrekeningen tussen bouwbedrijven. Uit onderzoek van de enquêtecommissie is bijvoorbeeld gebleken dat in ieder geval de controllers binnen Ballast Nedam en HBG zich moesten bezig houden met dit soort zaken.

*De heer **De Wit**: Als u niet tot overeenstemming kwam of als er bedragen bleven staan, wat gebeurde er dan?*

*De heer **Folkerts**: Dat gaf ik door aan mijn controller, de heer De Bie.*

*De heer **De Wit**: De bedragen die openstonden of open bleven staan, gaf u aan hem door. Wat gebeurde er vervolgens?*

*De heer **Folkerts**: Hij voerde overleg met de andere regio's om het daar te klieren [NB: hier is bedoeld «clearen»]. Als ik een aannemer niet in mijn regio tegenkwam, opereerde hij misschien in een andere regio. Dat was het systeem.*

Maar het «balletje» rolt steeds verder: van de interne controle komen we uit bij de extern controleur: wat weet deze van dit alles?

De voorzitter: Was de externe accountant ervan op de hoogte dat u een schaduwadministratie bijhield?

De heer De Bie: De externe accountant was op de hoogte van het feit dat ik deze taak had.

De voorzitter: Wat wist de externe accountant precies van die taak van u?

De heer De Bie: De externe accountant was op de hoogte van het feit dat ik wel eens moest verrekenen met andere bouwbedrijven in Nederland.

De voorzitter: Wat heeft u hem daarover verteld?

De heer De Bie: Ik heb hem wel eens verteld hoe het systeem werkte.

De voorzitter: Wat heeft u aan hem verteld over hoe het systeem werkte?

De heer De Bie: Ik heb verteld over het systeem van vooroverleg en dat daar vervolgens geldafspraken uit kwamen of soms werktegoeden en dat dat soms in afstemming resulteerde. Dat heb ik hem wel eens verteld.

De voorzitter: Heeft u hem ook verteld op welke wijze uiteindelijk de afstemming, de verrekening met die andere bedrijven in Nederland plaatsvond?

De heer De Bie: Ja, dat wist hij ook.

De voorzitter: U heeft ook gesproken over het feit dat het ook via facturen plaatsvond?

De heer De Bie: De accountant wist dat er wel eens middels een factuur werd afgerekend.

Met dit citaat zijn we aanbeland bij de rol van de accountant. Deze staat in de volgende paragraaf centraal.

6.4 De rol van de accountant

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol van de accountant (paragraaf 6.4.1). Allereerst zal kort worden ingegaan op enige algemene kaders inzake het accountantsberoep.

Ter verdere verduidelijking is een uitleg over enige essentialia van het accountantsberoep als bijlage I bij dit rapport gevoegd. De lezer die zich wil beperken tot de rol van de accountant in relatie tot de bouwnijverheid kan direct overgaan naar paragraaf 6.4.2. Bij twijfel over een juiste interpretatie van begrippen kan hij deze nazoeken in de navolgende, inleidende paragraaf of in bijlage I.

Met betrekking tot de rol van de accountant in relatie tot de bouwnijverheid zijn in het onderzoek van de enquêtecommissie enige belangwekkende vragen gerezen. Was de accountant alert genoeg? Heeft hij op de juiste wijze invulling gegeven aan zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid? Deze en andere vragen komen in paragraaf 6.4.2 aan de orde. In paragraaf 6.4.3 komt de accountantscontrole bij Koop Tjuchem ter sprake en wordt voorts, net als in paragraaf 5.7, ingegaan op het onderzoek dat KPMG Forensic Accounting in opdracht van Koop Tjuchem heeft uitgevoerd. De reden om in dit hoofdstuk nogmaals op dit onderzoek terug te komen betreft het feit dat thans meer op de accountancyaspecten ten aanzien van dit onderzoek zal worden ingegaan. Een behandeling daarvan past beter in de structuur van hoofdstuk 6 dan in paragraaf 5.7.

Tot slot volgen in paragraaf 6.4.4 enige conclusies en aanbevelingen.

6.4.1 Inleidend en begrippenkader¹

Ontstaan van het accountantsberoep

Het accountantsberoep kent in Nederland zijn oorsprong in een fraudeschandaal rond de heer Pincoffs, dat in 1879 aan het licht kwam. Het Pincoffs-schandaal kan worden toegerekend aan het in die tijd ontbreken van een goede en objectieve controle van de boekhouding. Toentertijd werd onderkend dat het noodzakelijk was om te komen tot een onafhankelijk uitgevoerde controle op (met name) naamloze vennootschappen ten

¹ De algemene leerstukken in deze paragraaf zijn in belangrijke mate ontleend aan M. Pheijffer, *De forensisch accountant: het recht meester* (dissertatie Universiteit Leiden), SDU, Den Haag 2000, hoofdstuk 3. Voor nadere literatuurverwijzingen wordt korthedshalve naar dit brondocument verwezen. Vernoemde Pheijffer maakt onderdeel uit van de onderzoeksstaf van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

behoefte van commissarissen, aandeelhouders en andere geldschieters. Deze controle moest deskundig, onafhankelijk, onpartijdig en vertrouwelijk worden uitgevoerd en daarmee was het wezen van het beroep van openbaar accountant eigenlijk aangegeven.

Frauduleus handelen, in de vorm van het vervalsen van een administratie, is dus de directe aanleiding geweest tot de ontwikkeling van het accountantsberoep in Nederland. Het heeft echter tot 1895 geduurd voordat een beroepsorganisatie, het Nederlands Instituut van Accountants (NIVa) werd opgericht. Een wettelijke regeling van het accountantsberoep is pas in 1962 tot stand gekomen. De wettelijk verplichte accountantscontrole voor bepaalde categorieën rechtspersonen is sedert 1971 in het jaarrekeningenrecht verankerd.

Typen accountants

Er zijn twee typen accountants: registeraccountants (RA) en accountants-administratieconsulenten (AA). De laatste categorie valt onder te verdelen in AA's die wel en AA's die niet certificeringsbevoegd zijn. Tot 1993 was alleen de RA tot het certificeren van de jaarrekening bevoegd; door invoering van de Achtste Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het vennootschapsrecht is daar verandering in gekomen. Hoewel beiden accountant zijn en er daardoor in zekere zin sprake lijkt te zijn van een gelijkschakeling van de RA met de AA, bestaan er wel degelijk verschillen. Zo hebben beiden een eigen beroepsorganisatie, respectievelijk het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOVAA). Daarnaast gelden er per categorie specifieke wetgeving en hebben zij ieder hun eigen gedrags- en beroepsregels². Voorts is er sprake van een eigen en zelfstandige beroepsopleiding.

Kernfunctie van de accountant

In de inleiding bij de zogeheten Richtlijnen voor de Accountantscontrole (RLA) wordt de kernfunctie van de accountant als in het volgende kader weergegeven omschreven.

Kernfunctie van de accountant

«De basis voor de functie, taak en verantwoordelijkheid van de accountant in Nederland is gelegen in de vertrouwenspositie die hij in het maatschappelijk verkeer inneemt. (...)

De kernfunctie van de accountant is het beroepshalve controleren van de getrouwheid van jaarrekeningen, die zijn opgesteld door een verantwoordingsplichtige huishouding. Het doel van de accountantscontrole naar het maatschappelijk verkeer toe is het verschaffen van een (relatief) hoge mate van zekerheid omtrent de getrouwheid van jaarrekeningen. Het vertrouwen van het maatschappelijk verkeer in de effectiviteit van de controle is daarom essentieel voor het fungeren van de accountant.»

Naast controleur ten behoeve van het maatschappelijk verkeer treedt de accountant tevens op als controleur en adviseur ten behoeve van de leiding van de gecontroleerde huishouding. Indien zich bij de uitoefening van de accountantsfunctie strijdigheid van deze beide belangen voordoet, dienen de belangen van het maatschappelijk verkeer te prevaleren.

Het citaat toont in essentie een tweetal zaken: (1) de accountant controleert in de uitoefening van zijn kernfunctie de *getrouwheid* van een jaarrekening en (2) hij doet dat ten behoeve van het *maatschappelijk verkeer*. Twee termen die enige uitleg behoeven.

² Die overigens wel in belangrijke mate met elkaar overeenstemmen.

Getrouwheid of getrouw beeld

De accountant geeft een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening die onder verantwoording van de ondernemingsleiding is opgesteld. Getrouw wil zeggen dat het beeld dat de jaarrekening oproept, binnen bepaalde marges juist, volledig en toereikend is voor het nemen van beslissingen. Het betekent niet dat alles wat in de jaarrekening staat ook in absolute zin, tot op twee cijfers achter de komma, correct behoeft te zijn. De toegestane marge is echter zo gering, dat eventuele afwijkingen ten opzichte van de werkelijkheid de besluitvorming van de gebruiker van de jaarrekening niet zullen beïnvloeden. Om in accountantstermen te spreken: de onjuistheden zijn dan niet *materieel*.

De extra kosten die gepaard gaan met een hogere nauwkeurigheid, wegen in het algemeen niet op tegen het extra nut dat de gebruiker daardoor verkrijgt. De accountant richt zijn controle echter zo in dat afwijkingen die van «materieel belang» zijn door de controle wel aan het licht komen. Informatie is van materieel belang indien³:

«het weglaten of het onjuist weergeven daarvan de economische beslissingen die gebruikers op basis van de jaarrekening nemen, zou kunnen beïnvloeden. De materialiteit van de post of fout is afhankelijk van de omvang daarvan, beoordeeld onder de specifieke omstandigheden waaronder het weglaten of onjuist weergeven plaatsvindt. Het begrip materieel belang verschaft dus meer een drempel of kritische grens, dan dat het een primair kwalitatief kenmerk is dat informatie moet bezitten om nuttig te zijn.»

In de planningsfase van de controle maakt de accountant zijn afweging met betrekking tot de omvang van het materieel belang en vertaalt dit naar een te hanteren controletolerantie. In absolute zin zal het materieel belang bij een multinationale onderneming hoger liggen dan bij een minder grote onderneming. Het materialiteitsaspect kent naast de kwantitatieve component (een bedrag of percentage) ook een kwalitatieve component (de aard van de afwijkingen, bijvoorbeeld fraude of het overtreden van bepaalde overheidsvoorschriften).

Het maatschappelijk verkeer en de vertrouwensleer

De woorden «maatschappelijk verkeer» zijn sinds 1926 onlosmakelijk verbonden aan het accountantsberoep. In 1926 presenteerde Limperg – één van de grondleggers van de accountancy – op een internationaal accountantscongres zijn «leer van het gewekte vertrouwen», later aangeduid als de vertrouwensleer. Limperg was van mening dat de accountant vertrouwenspersoon is voor tal van bijzondere belangen, de belangen van zijn opdrachtgevers (in hoofdzaak: de bedrijfsleiding). Hij vervolgt echter met: «Maar de groote beteekenis van zijn ambt wordt ontleend aan zijn functie van vertrouwensman van de onpersoonlijke maatschappij, van de spaarders en van de andere belanghebbenden, *die niet zijn opdrachtgevers zijn*. Die functie van vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer is verreweg de belangrijkste functie van den accountant. Zij geeft den hoofdinhoud aan zijn ambt, bepaalt ook in hoofdzaak zijn economische rol in de maatschappij.»

Limperg plaatst de (in zijn ogen) belangrijkste functie, de vertrouwensfunctie, van de accountant zeer nadrukkelijk buiten de kring van opdrachtgevers. Deze functie is ontstaan, doordat vermogensverstrekkers en andere belanghebbenden (het maatschappelijk verkeer) in ruil voor het ter beschikking stellen van middelen, verantwoording van de ondernemingsleiding verlangden ten aanzien van het beheer over die middelen en het

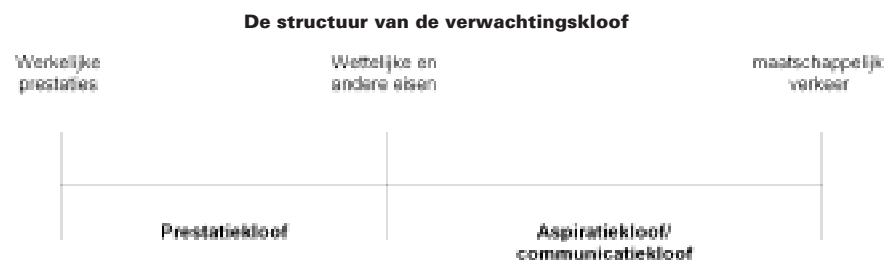
³ RLA 110.

gevoerde ondernemingsbeleid. Verantwoording afleggen vraagt om controle: de accountantsfunctie, in de zin van het optreden als vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer, is geboren.

De verwachtingskloof

De «verwachtingskloof» is een begrip dat wereldwijd wordt gebezigd als typisch accountantsjargon. Het wordt gebruikt om aan te duiden dat er een kloof gaapt tussen de prestaties die de openbare accountant levert en de verwachtingen die daaromtrent leven in het maatschappelijk verkeer. Een deel van deze kloof is ontstaan, doordat de werkzaamheden van de openbaar accountant achterblijven bij wat hij, al dan niet wettelijk, verplicht is te doen (prestatiekloof) en een deel wordt gevormd, doordat het maatschappelijk verkeer meer van de accountant verwacht dan hij waarmaakt of waar kan maken (aspiratiekloof of communicatiekloof).

Schematisch kan de structuur van de verwachtingskloof als volgt worden weergegeven:



Waarschijnlijk is de verwachtingskloof ten aanzien van het onderwerp «accountant en fraude» het breedst. Het maatschappelijk verkeer (of een deel daarvan) begrijpt niet of nauwelijks dat een onderneming failliet kan gaan of dat een omvangrijke fraude aan het licht kan komen, terwijl de accountant kort daarvoor de jaarrekening heeft geaccordeerd. Men vraagt zich af of de accountant zijn werk wel goed heeft gedaan, of hij «niet heeft zitten slapen» en of hij de belanghebbenden niet (eerder) had kunnen waarschuwen.

Diekman noemt een aantal factoren waardoor de accountant belast met de controle van de jaarrekening fraude niet altijd ontdekt⁴:

- de accountant is beperkt in zijn kennis van de organisatie en is ten dele afhankelijk van wat hem wordt verteld door het management;
- de accountant beschikt niet over alle controlemiddelen en over de bevoegdheden die voor de ontdekking van fraude nodig zijn;
- de accountant is niet altijd aanwezig en kan daardoor niet altijd vaststellen of en zo ja wanneer het systeem van interne controle is of wordt doorbroken;
- er kan sprake zijn van samenspanning waardoor de accountant moedwillig wordt misleid;
- waarderingsgrondslagen worden niet altijd absoluut toegepast. Dit betekent dat er altijd (enige) ruimte blijft bestaan voor het management om invloed uit te oefenen op het beeld dat de jaarrekening oproept.

⁴ P. A. M. Diekman 1997, *Auditor and fraud: the responsibility of the auditor for fraud prevention, fraud detection and fraud reporting*. Dissertatie Erasmus Universiteit, 1997, p. 218.

Regelgeving voor de accountant en fraude

Hoewel er situaties denkbaar zijn waarin de controlerend accountant niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het verborgen blijven van fraude, bestaat er een uit zijn kernfunctie voortvloeiende algemene

verantwoordelijkheid ten aanzien van het ontdekken ervan. Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in de Verordening op de Fraudemelding en in twee richtlijnen voor de accountantscontrole: Richtlijn 240 (Fraude en onjuistheden) en Richtlijn 250 (Het belang van wet- en regelgeving bij de controle van een jaarrekening).

Conform de genoemde regelgeving is de ondernemingsleiding in eerste instantie verantwoordelijk voor de preventie en het ontdekken van fraude en onjuistheden. De leiding draagt daartoe zorg voor een adequaat opgezet en continu werkend stelsel van maatregelen van administratieve organisatie en interne controle. Een dergelijk stelsel vermindert de mogelijkheid van fraude en onjuistheden, maar sluit die mogelijkheid niet uit. De accountant is niet primair verantwoordelijk voor de preventie van fraude en onjuistheden. Van het feit dat een jaarlijkse accountantscontrole wordt verricht, kan echter wel preventieve werking uitgaan.

Het is duidelijk: de leiding van de gecontroleerde onderneming is primair verantwoordelijk op het punt van fraudepreventie en niet de accountant. Dit is een logisch gevolg van de inhoud van de kernfunctie van de accountant: hij controleert de getrouwheid van jaarrekeningen die door anderen (verantwoordingsplichtige huishoudingen) zijn opgesteld. De accountant controleert en kan dus niet verantwoordelijk worden gehouden voor verantwoordingen (en hetgeen daaraan ten grondslag ligt) die door het bestuur van een huishouding zijn opgesteld. Het bestuur is verantwoordelijk voor de op te stellen verantwoording, de accountant voor de af te geven accountantsverklaring.

Blijkt de accountant tijdens zijn controle tegen aanwijzingen voor fraude aan te lopen, dan dient hij nader onderzoek te doen. In bepaalde, in de regelgeving nader omschreven, gevallen dient hij gebleken fraude bij een meldpunt te melden. Dit is in een periode van een kleine tien jaar, de periode dat de Verordening op de Fraudemelding van kracht is, slechts tweemaal gebeurd. Hetgeen naar de mening van de enquêtecommissie, alleen al op grond van haar eigen waarnemingen inzake het onderzoek naar onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid, opmerkelijk weinig is. Dit roept dan ook de vraag op in hoeverre de huidige regelgeving adequaat te noemen is. Op dit punt komen wij nog terug.

6.4.2 De accountant en de bouwnijverheid

Aan de hand van een aantal concrete voorbeelden en citaten doet de enquêtecommissie verslag ten aanzien van haar bevindingen als het gaat om de rol van de accountant in de bouwnijverheid. Tussen de voorbeelden door zal de commissie een aantal kaders plaatsen met daarin vervat haar opvattingen ten aanzien van de handelwijze van accountants. Opgemerkt wordt dat qua terminologie de termen «fraude», «onregelmatigheden» en «overtredingen» niet nadrukkelijk van elkaar worden onderscheiden.

De controle van de jaarrekening van Ballast Nedam (I)

Paragraaf 6.3 werd afgesloten met een citaat uit het openbaar verhoor van een controller van Ballast Nedam. Deze verklaarde dat de extern accountant op de hoogte was van het feit dat er een schaduwadministratie binnen Ballast Nedam werd bijgehouden en dat er verrekeningen tussen

aannemers plaatsvonden. Maar ook van de wijze waarop het systeem van vooroverleg in elkaar stak en van het feit dat daar geldafspraken werden gemaakt en werktegoeden werden besproken. Daarnaast was de accountant kennelijk ook op de hoogte van het feit dat verrekeningen middels facturen plaatsvonden.

Naar de mening betreft vorenstaande een weergave van feiten die door vele participanten in het «maatschappelijk verkeer» – zeker in de context van deze rapportage – als aanwijzingen voor onregelmatigheden of fraude zouden worden geduid. Conform de regelgeving die op de accountant in dergelijke gevallen van toepassing is, zou deze dan ook in actie moeten komen en hier expliciet aandacht aan moeten besteden. Laten we eens zien wat de controlerend accountant van Ballast Nedam in deze heeft gedaan.

De heer De Bie: KPMG is onze accountant. Die was ervan op de hoogte dat dit speelt in de bouw.

De voorzitter: Die was ervan op de hoogte dat dit speelt in de bouw. Waarop berust deze bewering van u? Heeft KPMG u dat zelf verteld?

De heer De Bie: Ik heb daar zelf met KPMG over gesproken.

De voorzitter: Wanneer heeft u daar met hen over gesproken?

De heer De Bie: Dat weet ik niet meer. Ik denk in 1998 of 1999.

De voorzitter: Toen heeft u daarover gesproken en toen heeft u dus ook gesproken over de wijze van verrekening, landelijk, met andere bouwbedrijven.

De heer De Bie: De systematiek heb ik uitgelegd.

De voorzitter: U heeft gesproken over het feit dat er verrekend werd, ook via facturen?

De heer De Bie: Ik kan mij dat gesprek niet woordelijk herinneren, maar ik denk dat dat best ter sprake kan zijn gekomen.

De voorzitter: U denk dat dat ter sprake kan zijn gekomen. Dit is een belangrijk gegeven voor ons. Wat was de reactie van KPMG? Kunt u zich dat nog herinneren?

De heer De Bie: Naar mij toe niets.

De voorzitter: Zij hebben u geen nadere vragen gesteld toen u dit heeft verteld?

De heer De Bie: Nee.

De voorzitter: Zij hebben u niet gevraagd hoe u verrekent of u facturen gebruikt en wat de grootte van de facturen was?

De heer De Bie: Nee. Ik heb met KPMG wel eens gepraat over het systeem van vooroverleg, zoals dat in de bouw plaatsvindt en dus ook over het bijhouden van registratie-overzichten. Daarvan was KPMG op de hoogte. KPMG zal denk ik ook wel weten hebben dat er wel eens een factuur moet worden opgemaakt, maar niet welke factuur dat zal zijn geweest. Die kunnen zij ook niet vinden, want die zien er uit als normale facturen.

De voorzitter: KPMG heeft dus niet gevraagd toen u dat vertelde, in welke regio's dat gebeurde en om wat voor bedragen het gaat.

De heer De Bie: Nee, niet aan mij.

De voorzitter: Weet u of KPMG daar wel eens met regiokantoren van Ballast over heeft gesproken?

De heer De Bie: Daar heb ik geen idee van, maar als dat soort informatie er is, dan komt die bij de centrale directie terecht en niet bij mij.

De Parlementaire Enquêtecommissie heeft – overigens was dat voor het openbaar verhoor van voornoemde controller – een dossieronderzoek bij KPMG uitgevoerd. Daaruit bleek onder meer het volgende. In het werkprogramma voor het jaar 1992/1993 werd specifiek aandacht geschonken aan het aspect rekenvergoedingen. Letterlijk staat er «volledigheid en juistheid opbrengst rekenvergoedingen vaststellen aan de hand van overzichten aannemersverenigingen.» Later blijken er nauwelijks meer aantekeningen voor te komen op het punt van de rekenvergoedingen. Wel blijken er tijdens een controle in 1999 facturen te worden aangetroffen waarvoor geen afdoende verklaring kan worden gegeven als het gaat om

de ertegenover staande prestaties. KPMG heeft dit aan de Raad van Bestuur gemeld die daarop actie heeft ondernomen om herhaling te voorkomen; door KPMG zijn de facturen geplaatst in het licht van betaalde rekenvergoedingen. De accountant heeft geen verdere actie ondernomen. Naar de mening van de accountant waren de bedragen waar het om ging – ruim f 340 000,- – niet materieel.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is van mening dat zowel de Raad van Bestuur als de controlerend accountant in een situatie waarin sprake is van concrete aanwijzingen voor wat betreft de betaling van rekenvergoedingen en dus van onregelmatigheden, nadere actie dienen te ondernemen.

Logische vragen zijn: Zijn dit incidenten of komt het vaker voor? Hoe kan het dat dergelijke facturen binnen de bestaande procedures van administratieve organisatie en interne controle «er doorheen zijn geslipt»? Nu die procedures kennelijk niet hebben gewerkt: kan het vaker voorgekomen zijn?

Deze vragen nopen tot nader onderzoek. Ook, néé juist, van de accountant.

Na de Zembla-uitzending van 9 november 2001 heeft KPMG het tijdens de uitzending aan de orde gestelde (dit is niet nader geprecisieerd, maar vermoedelijk wordt bedoeld op de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en de corruptie-aantijgingen) besproken met de Raad van Bestuur van Ballast Nedam. Daarbij is medegedeeld dat het beleid van Ballast Nedam erin voorziet dat zij zich aan de regelgeving houden. Van de bespreking met de Raad van Bestuur is geen verslag door de accountant opgemaakt.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid acht het wenselijk en noodzakelijk dat een accountant van belangrijke besprekingen een verslag opmaakt en één en ander in zijn dossier documenteert. Zeker ingeval van aanwijzingen van onregelmatigheden dient het dossier adequate vastleggingen te bevatten. Al is het alleen maar om achteraf te kunnen vaststellen wat de overwegingen van de accountant zijn geweest bij het onderzoeken van aanwijzingen tot fraude. Dergelijke vastleggingen kunnen voorts in voorkomende gevallen van belang zijn als het gaat om onderzoeken van rechtshandhavende organisaties. Of bij een gang naar de (tucht)rechter.

In het betreffende dossier van KPMG blijkt een notitie (de dato 5 december 2001) te zijn opgenomen waarin wordt gerefereerd aan de publiciteit inzake «fraude in de bouwbranche». Op basis van die publiciteit wordt het volgende gesteld: *«Op basis van de in de berichtgeving voorgespiegelde werkwijze van bouwondernemingen (maken van illegale prijsafspraken en omkoping van ambtenaren) kan geconcludeerd worden, op grond van de verordening op de fraudemelding, dat sprake zou zijn van onrechtmatig doen toevloeien van waarden aan de onderneming en dus fraude.»*

Naar aanleiding hiervan wordt een risico-inschatting terzake van frauderisico's op een aantal specifieke onderdelen opgemaakt.

Naast de discussie met de Raad van Bestuur en de risico-inschatting van frauderisico's wordt jaarlijks ook een zogeheten «Letter of Representation» of «bevestiging bij de jaarrekening» van de Raad van Bestuur gevraagd. In het geval van Ballast Nedam is daar in 1999 onder meer de volgende zinsnede in opgenomen: «*There have been no irregularities involving any member of management or employees who have significant roles in the system or administrative organisation and internal control. There have been no irregularities that could have a material effect on the financial statements.*»

Bevestiging bij de jaarrekening

Het vragen van een bevestiging bij de jaarrekening en het daarin opnemen van een zinsnede zoals voornoemd is binnen de accountancy gebruikelijk. Er is zelfs een specifieke richtlijn voor de accountantscontrole (RLA) die hierop ziet, namelijk RLA 580.

Ook in andere accountantsdossiers die op de controle van bouwondernemingen betrekking hebben is de enquêtecommissie een bevestiging bij de jaarrekening tegengekomen. Telkenmale is daarin aangegeven dat de Raden van Bestuur niet bekend zijn met eventuele fraude of onregelmatigheden van materieel belang.»

RLA 580 schrijft voor dat indien er sprake is van controle-informatie die in tegenspraak is met mededelingen van de ondernemingsleiding, de accountant de achtergronden daarvan dient te onderzoeken en zo nodig ook de betrouwbaarheid van andere mededelingen van de leiding van de huishouding dient te heroverwegen. Dit vereist derhalve in voorkomende gevallen een actieve houding van de accountant waarin hij niet alleen mag afgaan op – zoals men dat binnen de accountancy pleegt te noemen – «inlichtingen vanwege de gecontroleerde».

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is van oordeel dat de accountant bij gebleken aanwijzingen van fraude – ongeacht de materialiteit daarvan – altijd nader onderzoek dient te verrichten; het nader onderzoek dient verder te gaan dan het afgaan op «inlichtingen vanwege de gecontroleerde». De accountant kan zich niet verschuilen achter het feit dat de ondernemingsleiding aangeeft dat er binnen de onderneming geen sprake is van materiële fraude. Hij heeft hier immers ook een eigen verantwoordelijkheid. De uitkomsten van de aanvullende arbeid dienen expliciet in het dossier te worden gedocumenteerd.

De controle van de jaarrekening van Ballast Nedam (II)

Terug naar de controle van de jaarrekening van Ballast Nedam. Op 7 maart 2002 heeft de accountant een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening over het jaar 2001 verstrekt. De vraag is in welke mate KPMG tijdens haar controle aandacht heeft geschonken aan de vermeende onregelmatigheden die via de media aan de orde waren gesteld.

De voorzitter: Uw externe accountant heeft natuurlijk toch een bijzondere verantwoordelijkheid. Heeft u speciaal nadat dit via de Zembla-uitzending naar buiten is gekomen, met KPMG gesproken over wat er verder moest gebeuren met het systeem?

De heer De Bie: Nee, daar heb ik niet over gesproken. Het was ook niet hun probleem of wij nu wel of niet verder zouden gaan met dat systeem. Wij zijn er dus niet mee verder gegaan. Daar heb ik in elk geval niet over gesproken met KPMG.

En:

De voorzitter: U had een probleem, want via de Zembla-uitzending was de schaduwboekhouding naar boven gekomen. U wist dat u zelf ook een dergelijke administratie had. U vertelde ons dat KPMG ervan op de hoogte was dat u ook een administratie had voor het verrekenen met andere bouwbedrijven. Er was dus een groot probleem. Ik neem aan dat u ook met KPMG heeft gesproken over de vraag wat u nu met uw eigen schaduwadministratie moest.

De heer De Bie: Nadat de registratieoverzichten van de firma Koop in het nieuws waren gekomen, in die Zembla-uitzending, heeft KPMG in hetzelfde jaar weer de boeken gecontroleerd binnen de regio Noord-West van mijn bedrijf. Er is daarbij echter niet expliciet gesproken over dit soort zaken, wel in zijn algemeenheid: goh, wat overkomt de bouw nu toch? Hoe zit het in elkaar? Ik zal waarschijnlijk ook wel verteld hebben dat er sindsdien geen vooroverleg meer was, maar verder is er niet in detail over gesproken.

Kennelijk heeft de accountant tijdens zijn controle over het jaar 2001 in de richting van de controller geen expliciete aandacht aan de problematiek van onregelmatigheden geschonken. Terwijl uit de eerder in deze paragraaf aangehaalde citaten werd aangegeven dat KPMG reeds in 1998 of 1999 van de systematiek waarop de onregelmatigheden zien, op de hoogte was. De enquêtecommissie acht het – op basis van het openbaar verhoor van de controller én het dossieronderzoek, alsmede de naar aanleiding daarvan aan de controlerend accountant gestelde vragen en de verkregen antwoorden – opmerkelijk dat KPMG geen aanvullende actie in de richting van de controller en diens leidinggevenden heeft ondernomen. Immers RLA 240 omschrijft exact wat de accountant dient te doen bij aanwijzingen voor fraude.

Richtlijn voor de Accountantscontrole 240

«Indien de op basis van de risicoanalyse verrichte controlewerkzaamheden aanwijzingen geven voor fraude of onjuistheden, dient de accountant de mogelijke effecten daarvan op de jaarrekening af te wegen. Indien de accountant meent dat de aanwijzingen voor fraude of onjuistheden kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de jaarrekening, dient de accountant aanvullend onderzoek te verrichten.»

Vorenstaande betreft de internationale standaard op dit punt. Deze is door Nederland overgenomen en aangevuld met de volgende bepaling.

«In afwijking van het gestelde in (...), dient de accountant bij aanwijzingen voor fraude een aanvullend onderzoek te verrichten, ongeacht de omvang van de vermoedelijke fraude.»

Ongeacht de vraag of de accountant die in 1998/1999 de controle heeft verricht dezelfde persoon is die de controle over het jaar 2001 heeft uitgevoerd, had KPMG aanvullende actie moeten ondernemen. Het gesprek van 1998/1999 met de controller had in het dossier vastgelegd dienen te zijn. Het dossier is het collectief geheugen. De publiciteit in 2001 had de bevindingen en vastleggingen uit eerdere jaren in een ander perspectief kunnen plaatsen.

Zo de accountant wel dezelfde persoon is geweest was aanvullende actie niet alleen gepast doch ook noodzakelijk geweest.

Een andere vraag is of de accountant tijdens zijn controle eventuele valse facturen – met of zonder tegenprestatie – wel had kunnen ontdekken. Eerder werd gemeld dat de controlerend accountant wat betreft het jaar 1999 op dit punt enige relevante constatering had gedaan, namelijk het ontdekken van facturen waarbij geen verklaring ten aanzien van de daartegenover staande prestaties kon worden verschaft. Wat zegt de controller – verantwoordelijk voor de schaduwadministratie en de bijbehorende verrekeningen en facturen – hierover?

De voorzitter: Had de accountant van het bedrijf zicht op dit soort zaken?

De heer De Bie: Niet op de facturen, want die kon hij ook niet vinden.

De voorzitter: Er is nooit een accountant geweest die daarin inzicht zou kunnen hebben?

De heer De Bie: Nee, ik kon het zelf niet vinden, en ik denk dat de accountant dat ook niet kan. Het zijn gewoon normale facturen, die zijn geboekt en met 45 dagen zijn betaald.

Daar zaten bonnen achter, dus dat waren normale facturen. Dat valt niet op.

De voorzitter: Heeft u ooit signalen gehad van accountants dat zij wel degelijk het idee hadden dat dit type verrekeningen en facturen werd gebruikt?

De heer De Bie: Nee.

Naar de mening van een geïnvolveerde aan aannemerszijde kon de accountant dit niet ontdekken. Het systeem dat werd gehanteerd met allerhande verrekeningsystemen en verdichtingen, stak dan ook vernuftig in elkaar. Een accountant van Deloitte & Touche reflecteerde desgevraagd als volgt.

De voorzitter: U signaleert helder dat de start van de enquête en de uitzending van Zembla die daaraan voorafging, een soort breuk is waardoor bij u de alertheid is toegenomen. U kijkt nu met een andere bril naar de bouwbranche. Ook gemeenten kijken blijkbaar met een andere bril naar hun aanbestedingen en de betrokkenheid van hun mensen. Dan kom ik op de vraag hoe het toch mogelijk is dat zo'n systeem zo lang ondergronds heeft kunnen bestaan. Hebt u daar als accountant toch dingen laten liggen? Vindt u terugkijkend dat u dingen hebt laten liggen?

De heer Joling: In zijn algemeenheid niet. Je moet kijken naar de concrete verschijningsvormen. Samenspanning is een van de sleutelwoorden van het hele gebeuren. Samenspanning wil zeggen dat een partij binnen de organisatie iets afspreekt met een partij buiten de organisatie, hetgeen vervolgens administratief-financieel wordt weggemoffeld. Dat is heel moeilijk waarneembaar. Bovendien blijkt er meer creativiteit dan ik verwachtte te zitten in het totale systeem van de verrekeningen. Bij het begin van deze affaire dacht ik dat er gewoon wat bedragen over en weer gingen met enveloppen. Nu blijkt het een heel systeem te zijn met vorderingen en schulden, met een aparte registratie, enz. Die zogenaamde schaduwboekhouding maakt geen onderdeel uit van de feitelijke boekhouding van een bedrijf. Daarom heb ik ook bezwaar tegen de term. De afgeleide in de vorm van facturen en betalingen komt bij het bedrijf zelf terecht. Daarmee is het behoorlijk afgedicht. Samenspanning binnen een organisatie maken wij ook bij andere vormen van fraude mee, ook in andere sectoren. Dat kan met gemak tien jaar bestaan. Daar zijn wij wel vaker oprecht verbaasd over.

De voorzitter: De enquête is nog niet afgelopen en wij hebben nog geen conclusies getrokken, maar er zijn tal van aanwijzingen dat het om een zeer uitgebreid systeem gaat, ondergronds, waar zeer veel partijen deel aan hebben genomen. Het heeft vele jaren lang in strijd met regelgeving bestaan. Ik blijf benieuwd naar de reden dat het niet eerder ontdekt is. Die vraag is aan vele partijen te stellen, ook aan de politiek zelf. Ook de accountantswereld heeft het systeem niet eerder ontdekt. Ligt dat eraan dat zo'n systeem van samenspanning vrijwel niet te ontdekken is? Is het met de kennis van nu, met een scherpere risicoanalyse, wél te ontdekken? Bent u alert genoeg geweest? Hebt u signalen ten onrechte niet opgepakt?

De heer Joling: Ik ben oprecht van mening dat het systeem als geheel veel slimmer, veel complexer en veel creatiever in elkaar steekt dan ik had verwacht. Dat blijkt ook uit de termen die over tafel gaan: gestapelde parafen, de potjescultuur, het wegstrepen, enz. Voor mij zijn het deels volslagen nieuwe begrippen.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid begrijpt dat controlerende accountants – gezien de opzet van de accountantscontrole en gezien de omvangrijkheid van de facturenstroom binnen bouwondernemingen van enige omvang – moeite hebben om valse facturen tijdens een controle te ontdekken. Zeker indien er daadwerkelijk prestaties tegenover deze facturen staan. De enquêtecommissie begrijpt de beperktheid van de accountantscontrole op dit punt ook gezien vanuit de systematiek die binnen de bouwnijverheid met betrekking tot de verrekeningen werd gehanteerd. Die systematiek stak vernuftig in elkaar, met name als het gaat om de verrekeningswijzen via «ondergrondse» egalisatiefondsen en dergelijke.

De enquêtecommissie heeft echter geen begrip voor de passiviteit die controlerende accountants van bouwondernemingen hebben vertoond naar aanleiding van de vermoedens van onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid. Dossieronderzoek en de openbare verhoren laten een beeld zien van accountants die aan de zijlijn staan en «het spel aanschouwen». Als toeschouwer wel te verstaan en niet als grens- of scheidsrechter die optreedt als spelregels worden overtreden. En dat de accountant daarin wel een taak heeft blijkt uit de hierna te bespreken RLA 250.

De verantwoordelijkheid van de controlerend accountant conform RLA 250

De enquêtecommissie heeft naast RLA 240 inzake «Fraude en onjuistheden» kennis genomen van RLA 250 inzake «Het belang van wet- en regelgeving bij de controle van een jaarrekening».

RLA 250 heeft ten doel grondslagen vast te stellen en aanwijzingen te geven omtrent de verantwoordelijkheid van de accountant inzake het belang van wet- en regelgeving bij de controle van een jaarrekening. In de richtlijn is de bepaling opgenomen dat de accountant zich, bij de planning en uitvoering van controlemaatregelen en bij de evaluatie van controlebevindingen en bij de rapportering daarover, dient te realiseren dat het niet naleven van wet- en regelgeving door de huishouding een materieel effect op de jaarrekening kan hebben.

Het begrip «overtreding» zoals gebruikt in de RLA 250 omvat zowel handelingen als het nalaten van handelingen door de huishouding die wordt gecontroleerd die, al dan niet opzettelijk, in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving. Dergelijke handelingen omvatten transacties door de huishouding of door de leiding en het personeel namens of ten behoeve van de huishouding. In het geval van RLA 250 vallen persoonlijke misdrijvingen (die geen verband houden met de activiteiten van de huishouding) door de leiding of het personeel van de huishouding niet onder het begrip overtreding. Overtredingen kunnen gepaard gaan met handelingen om deze te verhullen, zoals samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk buiten de administratie laten van transacties, doorbreking van interne controles door de leiding of het opzettelijk onjuist informeren van de accountant.

Richtlijn voor de accountantscontrole 250

De accountant dient de controle op te zetten en uit te voeren met een professioneel-kritische instelling voor omstandigheden en gebeurtenissen die twijfel oproepen omtrent de vraag of de huishouding zich houdt aan wet- en regelgeving.

Om de controle te kunnen opzetten dient de accountant een algemeen inzicht te hebben in het geheel van wet- en regelgeving dat op de huishouding en de bedrijfstak van toepassing is en in de naleving daarvan door de huishouding.

Bij het verkrijgen van dit algemeen inzicht schenkt de accountant bijzondere aandacht aan de wet- en regelgeving die van fundamenteel belang is voor de activiteiten van de huishouding.

De accountant dient bovendien toereikende controle-informatie te verkrijgen omtrent de naleving van die wet- en regelgeving die door de accountant over het algemeen wordt beschouwd van invloed te zijn op de bepaling van bedragen en toelichtingen in jaarrekeningen die van materieel belang zijn. De accountant dient voldoende kennis omtrent deze wet- en regelgeving te hebben om hiermee rekening te houden bij de controle van beweringen die verband houden met de bepaling van te verantwoorden bedragen en te geven toelichtingen.

Vornoemde punten geven enige kernbepalingen aan uit de richtlijn die ziet op het belang van wet- en regelgeving bij de controle van een jaarrekening. Voor deze richtlijn geldt, net als bij RLA 240, een gelaagde verantwoordelijkheid. Het is primair de ondernemingsleiding die verantwoordelijk is voor de naleving van wet- en regelgeving en afgeleid van die verantwoordelijkheid dient de controlerend accountant – ter controle en bewaking – enige handelingen te verrichten. We zien ook hier dat de ondernemingsleiding aan de accountant dient te bevestigen, in soortgelijke zin als bedoeld in RLA 240, dat zij heeft gehandeld conform wet- en regelgeving. Maar afgeleide verantwoordelijkheid betekent nog steeds dat er ook van eigen verantwoordelijkheid van de accountant sprake is. Daarop wordt in het navolgende teruggekomen.

RLA 250 ziet met name op wet- en regelgeving die bepalend is voor de voorwaarden waaronder de onderneming haar activiteiten mag uitvoeren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opereren in streng gereguleerde branches zoals banken, casino's en de chemische industrie. Ingeval van de bouwnijverheid is het evident dat de regelgeving op het terrein van aanbestedingen zoals het Uniform Aanbestedingsreglement – van groot belang is voor het functioneren binnen deze branche. In termen van RLA 250 kan in casu dan ook worden gesproken van wetgeving die van fundamenteel belang is voor de activiteiten van bouwondernemingen. En die daarmee van belang is voor de controles die de accountant binnen deze branche uitvoert.

Naast fundamentele wetgeving kan er ook sprake zijn van fundamentele veranderingen door bepaalde jurisprudentie. De SPO-beschikking is daar een treffend voorbeeld van. De gevolgen van deze beschikking zijn voor de bouwnijverheid van eminent belang. Dat mag de accountant die

bouwondernemingen controleert en die daarmee wordt geacht deze branche te kennen, toch niet zijn ontgaan.

*De heer **De Vries**: Is er bij u in het bedrijf ooit overwogen om bijvoorbeeld naar aanleiding van de definitieve uitspraak van het Europese Hof van Justitie na te gaan of in de praktijk uitvoering werd gegeven aan dat arrest?*

*De heer **Joling**: Niet expliciet, maar wel impliciet ingebed in de totale controle van de cliënten die daarmee te maken hadden, hetzij aan de opdrachtgeverskant, hetzij aan de uitvoerderskant.*

*De heer **De Vries**: Hoe expliciet is impliciet? U moet dan toch concreet afspreken om daar extra naar te kijken? Dat is toch redelijk expliciet?*

*De heer **Joling**: In de controletaak is dat een aspect dat is meegenomen, zoals alle andere relevante regelgeving en jurisprudentie wordt meegenomen. Het maakt onderdeel uit van de risicoanalyse ...*

Aan vorenstaande doet, naar de mening van de enquêtecommissie, overigens niets af dat de richtlijnen voor de accountantscontrole pas vanaf 1996 officieel in de regelgeving voor accountants zijn opgenomen. De commissie is van mening dat van een accountant ook voor die tijd mocht worden verwacht dat deze – gezien zijn maatschappelijke taak en verantwoordelijkheid – alert was bij aanwijzingen voor fraude en overtredingen van regelgeving. Juist RLA 240 en 250 zijn voorbeelden van regelgeving waarin de door het maatschappelijk verkeer verwachte invulling van de rol die de accountant heeft tot uitdrukking wordt gebracht. In dat opzicht is 1996 te zien als het moment waarop codificatie van redelijke verwachtingen op dit punt heeft plaatsgevonden. Met andere woorden: naar de mening van de enquêtecommissie betreft het tot 1996 ontbreken van expliciete regelgeving, zoals RLA 240 en 250, geen legitimatie voor het uitblijven van handelen van de accountant in de periode dat de SPO-beschikking werd uitgesproken.

Naar de mening van de enquêtecommissie mag van de controlerend accountant worden verwacht en geëist, dat deze kennis heeft van de branche en de onderneming die hij controleert. Daar past bij dat hij actief handelt ter verkrijging van de benodigde kennis. Deze omvat in ieder geval de branchespecifieke regelgeving maar ook de meest relevante juridische kaders. Daar past ook bij dat de accountant geen «verschuilgedrag» toont en wijst op de door hem verkregen bevestiging bij de jaarrekening. Een dergelijke bevestiging laat onverlet, met name indien er sprake is van aanwijzingen tot onregelmatigheden, dat de accountant een eigen verantwoordelijkheid heeft.

In relatie tot de bouwbranche heeft de enquêtecommissie helaas niet waargenomen dat de controlerende accountants inzake de gebleken onregelmatigheden daadwerkelijk actief en corrigerend hebben opgetreden op het moment dat zij over aanwijzingen inzake die onregelmatigheden beschikten; een dergelijk optreden bleek op basis van onze deelwaarneming eerder uitzondering dan regel. Teneinde deze stelling nader te onderbouwen zal een aantal voorbeelden worden geduid.

Openbare verhoren

Tijdens de openbare verhoren is een aantal malen aan accountants gerefereerd die wel aanwijzingen kregen ten aanzien van het systeem dat aan de onregelmatigheden ten grondslag ligt.

De heer De Wit: Pleegde u daarover overleg met de accountant en zei u hem dat er aan die factuur een luchtje zat en dat alles niet helemaal klopte?

De heer Van de Pol: Nee.

De heer De Wit: Dus de accountant wist dat niet. Of wist de accountant wel van het bestaan van het hele systeem van vooroverleg af, van het maken van afspraken en van het bijhouden van schaduwboekhoudingen?

De heer Van de Pol: Iedereen die bemoeienis heeft met de sector, weet dat dit soort dingen voorkomt. Dit is heel breed bekend. Dus ook de accountant zal dat weten.

De heer De Wit: Maar u heeft er niet uitdrukkelijk met de accountant over gesproken. U neemt aan dat hij ervan wist. Het onderwerp besprak u echter niet met hem. U zei niet tegen hem: er spelen allerlei zaken.

De heer Van de Pol: In een informeel gesprek is daar wel een keer over gesproken, maar het speelde geen enkele rol bij het formele optreden van de accountant in het bedrijf. Het had niets te maken met het vaststellen van de jaarrekening of iets dergelijks.

De accountant die informatie uit een «informeel» gesprek terzijde legt bij zijn formele optreden? Is hier sprake van een gespleten persoonlijkheid die accountant heet? Hoe het ook zij, de accountant waarover wordt gesproken wist naar de mening van de door de commissie verhoorde aannemer, in ieder geval iets van het maken van afspraken en schaduwboekhoudingen. Een andere aannemer was desgevraagd iets explicieter in zijn uitspraken.

De heer De Wit: Op dat moment was duidelijk dat dit boekwerkje bestond, dus een registratie van de afspraken. Dat is helder. Werden die boekwerkjes ook ter sprake gebracht door u of door uw collega's bij het opmaken van de commerciële of de fiscale jaarrekening? Het gaat mij dan om de rechten en plichten die daaruit voortvloeiden.

De heer Wouda: Eerst een stukje geschiedenis. Tot 1992 was het allemaal officieel geregistreerd. Toen verliep dit normaal via de facturering. In 1992 – dit was de laatste jaarrekening waar ik als administrateur verantwoordelijk voor was – heb ik een uitgebreide discussie met de accountant gehad. Deze vroeg zich natuurlijk af hoe het nu verder moest. De balans is altijd een momentopname per 31-12. Hoe moest nu worden omgegaan met de verplichtingen en de plussen die ongetwijfeld nog zouden komen? Toen ik verantwoordelijk was voor de jaarrekening heb ik altijd het systeem gehanteerd dat in principe alle plussen en minnen die nog niet op kasbasis waren geëffectueerd, niet meegenomen werden. Alleen hetgeen op kasbasis was verrekend, kwam bij mij in de jaarrekening.

De heer De Wit: U heeft dit systeem met de accountant besproken.

De heer Wouda: Tot 1992.

De heer De Wit: Ook daarna?

De heer Wouda: In 1992 was het de laatste keer. Een logische vraag van de accountant was: hoe ga je daarmee om in de volgende jaren? Ik heb gezegd dat er nog een heleboel verplichtingen en plussen zijn die in de loop van de komende jaren zullen vervallen of tevoorschijn komen, maar dat vanaf 1-1-93 geldt dat alles extracomptabel is. Dat komt dus niet meer in de boekhouding.

De heer De Wit: Heeft u hem dat zelf gezegd?

De heer Wouda: Ik heb hem dat zelf gezegd. Daarop volgde een hele discussie. Ik heb hem gevraagd: wil je het zien? Want dan weet je precies waar je het over hebt. Hij wilde het niet zien en hij wilde het ook niet weten. Ik heb hem uitgelegd hoe het zit.

De heer De Wit: Het advies van uw accountant kwam erop neer dat het niet in de officiële boeken kon worden opgenomen.

De heer Wouda: Ja.

De heer De Wit: Kunt u aangeven welk accountantskantoor u in die tijd daarover raadpleegde? Wie was uw accountant?

De heer Wouda: Staat u erop dat ik die naam noem?

De heer De Wit: Graag.

De heer Wouda: Moret, Ernst & Young, volgens mij. Als dit kantoor tenminste toen nog zo heette. Er zijn de afgelopen jaren nogal wat wisselingen geweest.

De heer De Wit: Is op basis van dat gesprek met de accountant intern de conclusie getrokken dat dit niet aan de orde kan komen bij het opmaken van de officiële stukken? Bent u als financieel directeur afgegaan op dit advies?

De heer Wouda: Ik heb al gezegd dat ik het extracomptabel zou bijhouden. Dat wist de accountant. Verder kwam er niets naar voren.

Een accountant van het kantoor Ernst & Young – toentertijd de controlerend accountant van KWS – was kennelijk wat beter op de hoogte. Maar ook hij sloot na 1992 de ogen voor het ondergronds gaan ...

Nu de naam van Ernst & Young is gevallen komen we bij een ander punt: de controle van de WAC, de organisatie die voorheen voor de wegenbouw de afspraken inzake aanbestedingen en rekenvergoedingen voor de wegenbouw coördineerde. Ernst & Young is jarenlang de controlerend accountant van de WAC geweest en was uit dien hoofde bekend met de gevolge van de SPO-beschikking. Deze beschikking heeft uiteindelijk geleid tot de opheffing van de WAC. Ernst & Young was naar aanleiding van de controle van de WAC voldoende op de hoogte van de problematiek binnen de sector. En had die kennis kunnen aanwenden bij de controle van bouwondernemingen die in het verleden aan de WAC deelnamen. Bijvoorbeeld bij HBG, een onderneming waarvan de enquêtecommissie een schaduwadministratie heeft ontvangen die zich over meerdere jaren uitstrekt en die volgens een conservatieve schatting de afspraken over minimaal 2 500 aanbestedingen omvat. Afspraken die uit vooroverleg voortkomen.

In het Financieele Dagblad van 29 augustus 2002 wordt de heer Westerman, voorzitter van de maatschap Ernst & Young geciteerd.

«Het verhaal dat er in de bouwwereld vooroverleg plaatshad, deed al lange tijd de ronde. Het is onzin om dat te ontkennen, want dat weten we allemaal uit de wandelgangen, van andere accountants.»

Westerman stelt – aldus het artikel – dat «zijn» accountants nooit aantoonbare bewijzen voor gefingeerde facturen hebben gehad en dat ze bij de controle van jaarrekeningen ook niet op geruchten kunnen afgaan.

Vervolgens wordt hij weer letterlijk aangehaald:

«Ze doen systeemtesten en steekproeven, meer mogelijkheden zijn er niet. En al helemaal niet als bouwbedrijven onderling afspraken maken die geen weerslag vinden in de boekhouding, en als de directie ons in de «letter of representation» meldt dat alle informatie is verstrekt. Dan kunnen wij werkelijk niets beginnen».

De controle van KVWS: gebleken rekenvergoedingen

Een voorbeeld van corrigerend optreden trof de enquêtecommissie aan in het dossier van de accountant van KVWS, zijnde KPMG. In het dossier zijn aantekeningen aangetroffen waaruit bleek dat KPMG tijdens de controle vaststellingen had gedaan ten aanzien van niet onderbouwde posten voor de afwikkeling van aanbestedingen. Het betreft de controle over het jaar 1998 van Koninklijke Wegenbouw Stevin (KWS), een dochter van KVWS. In het accountantsdossier is aangetekend dat de accountant de niet onderbouwde posten «erg storend» acht. Aangegeven wordt dat deze

posten niets te maken heeft met openbare aanbestedingen, maar wel met de onderhandse. Voorts wordt het volgende aangegeven: «*Bij KWS een saldo van vorderingen en schulden bij Bijz Opdr alleen de schulden opgenomen*». Het gaat hier om een post die in de balans wordt verrekend. Ergo: we spreken hier over op geld waardeerbare zaken.

Tijdens het openbaar verhoor is over dit punt met de heer Hazewinkel, voorzitter van de Raad van Bestuur van KVWS, gesproken. Naar aanleiding van dat verhoor heeft KPMG schriftelijk laten weten dat de enquêtecommissie naar haar mening de indruk heeft gewekt dat KPMG niets heeft gedaan met deze bevindingen. Die indruk wil de commissie wegnemen. KPMG heeft wel degelijk actie ondernomen en wel de volgende.

Aan de groepsaccountant van KVWS, zijnde een partner van KPMG, is in maart 1999 het volgende bericht: «Bij onze controlewerkzaamheden in het district Drente/Overijssel kwamen wij een post van 2 miljoen gulden tegen in de kortlopende schulden met daaraan gerelateerd een last van 0,5 miljoen gulden in de overige baten en lasten. Bij navraag werd aangegeven dat dit verrekenvergoedingen betroffen met andere aannemers. KPMG heeft dit gemeld bij de directie van KWS en daarbij aangegeven dat deze handelwijze niet acceptabel is. De directie gaf aan de problematiek te onderkennen en mede tegenstander te zijn van dergelijke verreken-systematieken. De directie zal intern actie ondernemen om deze handelwijze voor de toekomst te voorkomen.» Naar aanleiding hiervan heeft de wegenbouwdivisie van KWS als reactie in de richting van KPMG aangegeven dat dit een incident betrof in één van de regio's van de onderneming. Men gaf ook in de richting van KPMG aan dat corrigerende maatregelen zouden worden genomen teneinde soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

In haar brief aan de enquêtecommissie geeft KPMG aan dat inzake de geconstateerde onregelmatigheid bij KWS is gehandeld conform de richtlijnen, hetgeen geleid heeft tot rapportering aan de relevante gremia. Het is nog maar de vraag of in casu geheel conform letter én geest van de richtlijnen is gehandeld. Want het handelen van de accountant is kennelijk gestopt nadat «inlichtingen vanwege de gecontroleerde» erop duiden dat de gecontroleerde maatregelen zou nemen teneinde dit soort situaties in de toekomst te voorkomen. Maar betrof het hier wel een incident? Kon de accountant volstaan met voornoemde inlichtingen? Had er conform RLA 240 en/of RLA 250 geen nader, diepgaand onderzoek moeten volgen? Had een dergelijk onderzoek dan geen onderzoek op detailniveau in bijvoorbeeld de projectenadministratie moeten zijn? Detailcontroles op factuurstromen? Detailcontrole op inschrijfbegrotingen? Controle van voor- en nacalculaties? Maar ook buiten de administratie om is aanvullend onderzoek best mogelijk. Bijvoorbeeld via het doen van interviews ten aanzien van het aanbestedingstraject met diegenen die daarbij betrokken zijn.

Hoe het ook zij: van diepgaand aanvullend onderzoek is niets gebleken. Wel blijkt uit het KPMG-dossier dat het zogeheten «Audit Committee» van KVWS in een vergadering op 6 maart 2002 vragen aan KPMG heeft gesteld naar aanleiding van wat genotuleerd staat als de «Zembla-affaire». Uit de notulen van de vergadering blijkt dat de voorzitter van het Audit Committee aan KPMG de vraag heeft gesteld of naar aanleiding van die affaire en de onderzoeken naar de aanbestedingspraktijk, door KPMG de controlewerkzaamheden zijn uitgebreid. KPMG stelt in de beantwoording van deze vraag dat er in dit verband geen meldingen zijn te doen en dat uit de financiële administraties niets in dit kader is gebleken.

Wel bevestigt de accountant dat bij enkele werkmaatschappijen aan dit onderwerp aandacht is besteed.

Nogmaals RLA 250

Overigens wil de enquêtecommissie wijzen op het feit dat bij RLA 250 een bijlage is gevoegd met daarin opgenomen aanwijzingen voor mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving. Een voorbeeld dat expliciet wordt genoemd betreft «onderzoek door overheidsinstanties, betaling van boetes en strafvorderingen». Indien daar sprake van is dient de accountant alert te zijn en eigenstandig actie te ondernemen. Het genoegen nemen met louter «inlichtingen vanwege de gecontroleerde» volstaat dan niet.

In het kader van de vermeende onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid hebben de afgelopen periode onderzoeken plaatsgevonden door de NMA, de Rijksrecherche, de politie en is een parlementaire enquête ingesteld. Dit zal en kan de controlerende accountants van ondernemingen binnen de bouwnijverheid niet zijn ontgaan. Het heeft de enquêtecommissie dan ook verbaasd dat zij in de accountantsdossiers nauwelijks aantekeningen heeft aangetroffen van onderzoek op dit punt. Nergens zijn aantekeningen aangetroffen waaruit blijkt op welke wijze men de kansen op en de realiteit ten aanzien van het opleggen van boetes – die inzake artikel 57 van de Mededingingswet kunnen oplopen tot 10% van de omzet en zijn dan ook per definitie materieel – inschat.

De enquêtecommissie beveelt aan dat accountants die kennis dragen van onderzoek naar onregelmatigheden (of in de terminologie van de richtlijnen: fraude en overtredingen van wet- en regelgeving) door overheidsinstanties, expliciet in hun dossier vastleggen wat zij naar aanleiding van die kennis hebben gedaan. Daarbij dient voorts in het dossier te worden aangegeven welke werkzaamheden zij hebben verricht om een reële inschatting te maken van eventueel op te leggen boetes of andere maatregelen.

Integriteit en kwalitatieve materialiteit

In het kader van de controle van de jaarrekening, maar zeker ook als het gaat om de primaire verantwoordelijkheid die de ondernemingsleiding draagt voor fraude en overtreding van wet- en regelgeving, dient de controlerend accountant te kunnen vertrouwen op de ondernemingsleiding. Het is van belang dat het beoordelen van de «integriteit van de ondernemingsleiding» daadwerkelijk een onderdeel is van de risicoanalyse en risicoinschatting die de accountant bij het opstellen van zijn controleplan maakt. Onderdeel van die beoordeling is dat de controlerend accountant de ondernemingsleiding ook aanspreekt op haar handelen bij vermoedens van onregelmatigheden.

Het feit dat leden van de Raden van Bestuur van beursgenoteerde ondernemingen tijdens de openbare verhoren van de parlementaire enquêtecommissie geen exact inzicht konden verschaffen over hetgeen er binnen hun onderneming qua onregelmatigheden gaande was baart zorgen. Bestuurders die geen weet hadden van schaduwadministraties, soortgelijke registraties of andersoortige vastleggingen die binnen en ten behoeve van hun onderneming werden aangehouden, hebben hun onderneming niet geheel «in control». Of dat een kwestie is van «niet

weten» of «niet willen weten» is een vraag waaraan de controlerend accountant bij vermoedens van onregelmatigheden aandacht moet besteden. Het op dit punt niet «in control» zijn dient te leiden tot aanvullende controleactiviteiten van de controlerend accountant.

In dit verband dient te worden gewezen op RLA 320 inzake materialiteit, een term die meestal in kwantitatieve termen door accountants wordt gehanteerd. In RLA 320 wordt echter ook gewezen op de kwalitatieve component van het materialiteitsbegrip: «Naast het bedrag (kwantiteit) moet echter ook de aard (kwaliteit) van onjuistheden worden beoordeeld. Voorbeelden van kwalitatieve onjuistheden kunnen zijn de ontoereikende of onjuiste uiteenzetting van een waarderinggrondslag indien het aannemelijk is dat de gebruiker van de jaarrekening daardoor zal worden misleid en het ontbreken van een uiteenzetting inzake een overtreding van voorschriften van regelgevende instanties indien het aannemelijk is dat het naderhand afdwingen van deze voorschriften een belangrijke invloed zal hebben op de bedrijfsvoering.»

De accountant dient, met andere woorden, ook onderzoek te doen naar de aard van de onregelmatigheden en niet alleen naar de omvang daarvan. Het feit dat het bij onderlinge verrekeningen binnen de bouwnijverheid zou gaan om een systeem van «strepen» van vorderingen en schulden, waarbij niet of nauwelijks (valse) facturen behoeven te worden opge- maakt, laat aan de ene kant zien hoe listig en vernuftig de binnen de bouwnijverheid gehanteerde systematiek in elkaar stak. Het toont aan de andere kant ook het belang van aanvullend onderzoek naar onduidelijke facturen. Daar kan een «verborgen wereld» achter schuil gaan.

Door accountants wordt regelmatig gewezen op het feit dat zij niet in staat zijn om fraude te ontdekken. Samenspanning, listige kunstgrepen en ander bedrog zouden daaraan in de weg staan. De accountant ontbeert in zijn gereedschapskist de instrumenten die hem kunnen helpen valse facturen en illegale circuits op te sporen. In deze geldt wat in het accountantsjargon wordt genoemd het «axiomatisch voorbehoud», een voorbehoud dat ziet op de natuurlijke beperkingen van de accountants- controle.

Het is de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid tijdens haar onderzoek opgevallen dat de beperkingen die tijdens de accountantscontrole op het punt van het ontdekken van fraude aanwezig blijken te zijn, kennelijk vervallen indien er andersoortige opdrachten dan controleopdrachten aan de orde zijn. Dan weet de accountant wel hoe hij zijn onderzoek dient in te richten teneinde zijn klant te bedienen. Bijvoorbeeld ingeval van adviesopdrachten, advisering op het gebied van integriteit, overnameonderzoeken en forensische onderzoeken. Teneinde deze stelling te onderbouwen volgt een aantal voorbeelden.

⁵ Overigens wordt opgemerkt dat in paragraaf 3.6.1 is gewezen op sterke aanwijzingen die bestaan ten aanzien van afspraken tussen Koop Tjuchem en Heijmans inzake verrekeningen. Het zou gaan om verrekeningen in het kader van vooroverleggen. Afrekening zou plaatsvinden via het RAS-project.

KPMG Forensic Accounting: onderzoek Koop Tjuchem

In het in paragraaf 5.7.1 genoemde onderzoek dat KPMG Forensic Accounting ten behoeve van Koop Tjuchem heeft uitgevoerd is aandacht geschonken aan het doorlopen van één, groot project uit de projecten-administratie. Het betrof het RAS-project, ofwel de Reconstructie Aansluiting Schiphol⁵.

De forensische accountants, dergelijke accountants zijn te karakteriseren als speurneuzen die van het uitvoeren van fraudeonderzoeken hun specialiteit hebben gemaakt, van KPMG Forensic Accounting waren in staat om ruim twintig facturen uit de administratie van dit project te halen die in eerste instantie vraagtekens oproepen: ofwel door hun omschrijving, de onderliggende stukken of de daarop genoteerde aantekeningen. Nader onderzoek in de volledige administratie van Koop Tjuchem zou opheldering kunnen verschaffen. Noch door KPMG Forensic Accounting noch door de enquêtemissie is diepgaand onderzoek naar deze facturen gedaan. Aan de kant van de commissie was dat gelegen in het feit dat Justitie op 19 maart 2002 een groot deel van de administratie van Koop Tjuchem voor nader onderzoek in beslag heeft genomen.

Aansluiting tussen de facturen en de schaduwadministratie van Koop Tjuchem leerde dat er minstgenomen in één geval sprake is van sterke aanwijzingen dat een factuur betrekking heeft op de verrekening van onderlinge afspraken tussen bouwondernemingen. Ook een aantal andere door de forensische onderzoekers geselecteerde facturen roept bij de commissie vraagtekens op. Maar daar gaat het nu niet om. Het dossier van KPMG Forensic Accounting leert dat accountants, zo zij willen, best in staat zijn opmerkelijke facturen uit een administratie te «vissen». Ook de controlerend accountant kan dat, gewoon door een detailcontrole op de projectadministratie uit te voeren. Dat is tijdrovend en duur. Een dergelijke controlehandeling dient door de controlerend accountant dan ook alleen te worden uitgevoerd indien daartoe de noodzaak bestaat. Dat is – conform RLA 240 – bijvoorbeeld het geval indien er concrete aanwijzingen bestaan voor fraude of overtreding van wet- en regelgeving.

Een betrokkene bij voornoemd onderzoek, de heer Rozekrans die werkzaam is bij KPMG Forensic Accounting, is in het openbaar verhoor door de enquêtemissie bevraagd over de aard van het door hem uitgevoerde onderzoek. Aan hem is onder meer gevraagd waarom KPMG Forensic Accounting wel onderzoek naar de corruptieverdenkingen binnen Koop Tjuchem heeft uitgevoerd (zie paragraaf 5.7.1) maar niet naar de schaduwboekhouding van dit bedrijf.

*De heer **De Vries**: Goed. De heer Koop heeft voor deze commissie verklaard dat KPMG hem op voorhand heeft laten weten dat het hem niet kon bedienen op het gebied van prijsafspraken omdat de KPMG-groep daar te veel bij betrokken was. Heeft de heer Koop dat correct weergegeven?*

*De heer **Rozekrans**: Ten dele. Het klopt dat wij hem hebben verteld dat wij geen onderzoek konden doen naar de schaduwadministratie of de prijsafspraken. Daarvoor was een technische reden en die hebben wij toegelicht. Het feit dat KPMG andere cliënten in de bouwsector heeft, is niet aan de orde geweest.*

*De heer **De Vries**: Wat was die technische reden?*

*De heer **Rozekrans**: De commissie heeft wat dit betreft een unieke positie. De schaduwadministratie is namelijk een systeem dat geheel buiten administraties werd gehouden. Een accountant of onderzoeker, zoals ik, kan dat niet vanaf één kant onderzoeken. Het bestaan van een schaduwadministratie – als Koop die opdracht had willen geven – had ik nooit aan de hand van de administratie van Koop of Koop Tjuchem kunnen achterhalen. Voor een accountant is een dergelijk onderzoek niet uitvoerbaar.*

De betrokkene heeft in de kern verklaard dat een onderzoek naar de schaduwadministratie niet mogelijk is omdat een dergelijk onderzoek niet slechts bij één bedrijf kan worden uitgevoerd. Het is in geval van een

dergelijke administratie noodzakelijk om een breder onderzoek uit te voeren, dus ook bij andere bedrijven.

*De heer **Rozekrans**: Het onderzoeksobject waarnaar ik moest kijken, was de administratie van Koop Tjuchem. Vanuit die administratie kun je niet op een fatsoenlijke manier onderzoek doen naar de schaduwadministratie.*

*De heer **De Vries**: Maar u zou natuurlijk ook mensen kunnen ondervragen. U zou gesprekken kunnen hebben met mensen.*

*De heer **Rozekrans**: Natuurlijk. Je kijkt niet alleen naar de administratie, maar houdt ook interviews. Het gaat natuurlijk om de vastlegging voor die administratie zelf. Een extern gegeven is geen onderdeel van de administratie van Koop Tjuchem. Wil je serieus onderzoek doen naar de schaduwadministratie, dan heb je precies de bevoegdheden nodig die u hebt en die het openbaar ministerie heeft. Je moet verbanden kunnen leggen tussen de administraties van alle betrokken bouwondernemingen. Dan kun je de schaduwadministratie op zijn merites beoordelen. Vanuit mijn bevoegdheid om alleen maar, in opdracht van Koop, naar Koop Tjuchem te kijken, heeft dat geen toegevoegde waarde. Sterker, als ik die opdracht wel had geaccepteerd en terug had gerapporteerd dat ik in de administratie van Koop Tjuchem geen aanwijzingen had gevonden voor een schaduwadministratie, dan was ik als accountant ongeloofwaardig bezig. Je roept dan een beeld op dat je helemaal niet kunt waarmaken. Dat is precies het argument waarom dit in de geformuleerde opdracht expliciet is uitgesloten. Wij wilden ieder misverstand daarover voorkomen.*

De stelling van de heer Rozekrans is duidelijk: het uitvoeren van de opdracht om vanuit één bedrijf naar afspraken in een schaduwadministratie te kijken heeft geen toegevoegde waarde. «Je bent dan ongeloofwaardig bezig. Je roept dan een beeld op dat je niet kunt waarmaken.» Deze opmerkingen indachtig kijken we nogmaals naar het in paragraaf 3.6.1 aan de orde gestelde project Gelredome. Een project waarnaar door KPMG, in dit geval de controlerend accountant, een bijzonder onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden is verricht ...

KPMG-onderzoek aanbesteding Gelredome

In paragraaf 3.6.1 zijn de vermeende aanbestedingsrechtelijke onregelmatigheden in het kader van het Gelredome-project beschreven. In haar conclusies wees de enquêtemissie op de zeer beperkte waarde van het KPMG-rapport dat in het kader van dit project is uitgebracht. Op deze plaats wordt kort herhaald wat in paragraaf 3.6.1 ten aanzien van dit project is opgemerkt:

«Bij het binnen Heijmans uitgevoerde onderzoek is door KPMG – de controlerend accountant van KPMG – ondersteuning verleend en is een aantal specifieke werkzaamheden met betrekking tot de projectadministratie verricht.

De werkzaamheden van KPMG hebben het volgende omvat:

1. Het vaststellen van de mate van onderlinge consistentie van bedragen uit de aannemingsovereenkomst in relatie tot de bedragen uit inschrijfbegrotingen en werkbegrotingen.
2. Verificatie met bescheiden van bedragen in de projectadministratie, die vooraf geselecteerd zijn op basis van de aard en omvang van de bedragen. Slechts bedragen van enige omvang zijn in het onderzoek betrokken.
3. Beoordeling van de projectoverzichten die bedoeld zijn voor de kostenbewaking en inzicht geven in de mate waarin de realisatie financieel overeenstemt met de werkbegrotingen.

KPMG komt op grond van haar werkzaamheden tot de volgende conclusie:

«Bij de uitvoering van de hiervoor genoemde werkzaamheden zijn in de projectadministratie van «project Gelredome» geen betalingen aangetroffen aan één of meerdere der mede-inschrijvers op dit project, noch zijn facturen aangetroffen die geen betrekking hebben of gehad kunnen hebben op dit project.»

Overigens wordt opgemerkt dat de totale omvang van het KPMG-rapport een tweetal pagina's omvat, dat ontdaan van standaardzinnen, in de kern hier geheel is weergegeven.

De enquêtecommissie constateert dat de controlerend accountant afkomstig van KPMG, in het kader van een bijzonder onderzoek wel meent in staat te zijn een onderzoek te doen naar een project waarover in het kader van aanbestedingen vooroverleg is geweest en afspraken zijn gemaakt, terwijl zijn forensische collega van dezelfde accountantsorganisatie in feite stelt dat een dergelijk onderzoek geen toegevoegde waarde heeft: «*Je bent dan ongeloofwaardig bezig. Je roept dan een beeld op dat je niet kunt waarmaken*».

Maar de controlerend accountant afkomstig van KPMG meende desondanks nog meer van dit soort onderzoeken uit te kunnen voeren. Zo ook naar een aanbestedingen inzake TNO Eindhoven.

KPMG-onderzoek TNO Eindhoven

Door het Heijmans-concern is de opdracht gegeven aan KPMG om nader onderzoek te doen naar de aanbesteding van een project voor TNO Eindhoven. Uit de schaduwadministratie blijkt dat dit project is aangenomen voor een bedrag van f 42 680 000,-. De aanbesteding vond blijkens aantekeningen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem plaats op 26 oktober 1998. Met betrekking tot deze aanbesteding is – aldus de schaduwadministratie – de volgende afspraak gemaakt.

Combi=HBM (Tebodin)-Heijmans. Verhogen met 1 500 000 + 100 000 wijn. Afspraak = f 100 000,- uitkeren p.k. per 1-10-1999 13 koppen (15 aannemers).

Door KPMG is onder meer een algemene cijferbeoordeling op de projectadministratie uitgevoerd en is 31 % van de kosten in detail gecontroleerd. De conclusie van het onderzoek luidt als volgt:

«De architect- en constructiekosten hebben betrekking op door de medewerkers van de combinanten uitgevoerde werkzaamheden, die aan de combinatie in rekening zijn gebracht tegen een overeengekomen uurtarief. Doordat de architect- en constructiekosten op diverse regels in de projectadministratie zijn verantwoord (o.a. beheerskosten en loonkosten) hebben wij het totaal van de architect- en constructiekosten (begroot 1,3 miljoen) niet kunnen vaststellen. Uit onze steekproef is niet gebleken dat op andere posten externe architect- en constructiekosten zijn verantwoord.

Voor het overige is ons op grond van onze werkzaamheden niets gebleken op basis waarvan wij zouden moeten concluderen dat onrechtmatige kosten en betalingen in de projectadministratie van de Bouwcombinatie Heijmans Bouw – HBG V.O.F. zijn verantwoord.»

Naar de mening van de enquêtecommissie gaat het ook hier om een accountantsrapport van geringe waarde. Dit vanwege het feit dat het onderzoek zich slechts heeft beperkt tot het doornemen van de project-administratie van dit project en tot een beoordeling van slechts 31 % van de kosten. Eventuele verrekeningen ten aanzien van aanbestedings-afspraken tussen aannemers zullen niet gauw worden aangetroffen in het dossier van het project waarover afspraken zijn gemaakt. Gezien de gehanteerde systematiek is het veel waarschijnlijker dat het wordt weggeboekt op een ander project in een andere periode of dat het gewoonweg wordt «gestreept» tegen een ander project. In dit verband wordt tevens gewezen op het feit dat er bijna een jaar zit tussen de datum van aanbesteding en de datum waarop de uitkering – althans volgens de schaduwadministratie van Koop Tjuchem – zou moeten plaatsvinden.

De enquêtecommissie is van mening dat de «gretigheid» waarmee accountantskantoren sommige opdrachten aannemen die niet gelegen zijn in de eigenlijke taak van de accountant, namelijk de controle, niet gepast is.

Niet gepast omdat de toegevoegde waarde soms ontbreekt. De twee laatste voorbeelden duiden daarop.

Niet gepast indien ze ten behoeve van een controlecliënt worden uitgevoerd. Dit omdat dan het gevaar bestaat dat de rapportage niet als onpartijdig en onafhankelijk door derden wordt gepercipieerd. Of erger nog: daadwerkelijk niet onpartijdig en onafhankelijk tot stand is gekomen.

Niet gepast omdat het de vraag is in hoeverre de controlerend accountant bij bepaalde opdrachten indirect zijn eigen handelen onderzoekt. Kan de controlerend accountant die een goedkeurende verklaring heeft afgegeven bij onderneming X ook een fraude-onderzoek doen binnen onderneming X? Indien hij immers de fraude tijdens een bijzonder onderzoek kan aantonen, doemt de vraag op waarom hij dat bij de controle niet heeft gezien. Met andere woorden: hoe kritisch kan en wil je dan nog zijn?

Niet gepast omdat in bepaalde gevallen de opdrachtgever de door de accountant te verstrekken rapportage ten onrechte naar derden toe als legitimatie blijkt te gebruiken⁶. Dit in die zin dat de opdrachtgever op basis van zo'n rapportage in de richting van derden stelt – zie de twee voorbeelden inzake Gelredome en TNO Eindhoven – dat uit onderzoek is gebleken dat er niets aan de hand is.

Overnameonderzoek KPMG inzake Heijmans-Seignette (1998)

In het kader van een zogeheten «due diligence» of overnameonderzoek is een team samengesteld dat onderzoek diende te doen naar de door Heijmans gewenste overname van het bedrijf Seignette te Assendelft. Er is daartoe een team samengesteld dat onderzoek moest doen naar de financiële, fiscale en juridische positie van Seignette. Aan dat team namen naast een zestal medewerkers van Heijmans nog drie personen deel: een juriste van Loeff Claeys Verbeke, een belastingadviseuse van KPMG Meijburg en een accountant vanuit KPMG. Deze accountant is tevens de controlerend accountant van het Heijmans-concern.

Uit het overnameonderzoek bleek onder meer dat er binnen Seignette in het verleden sprake is geweest van een FIOD-onderzoek naar aanleiding van een zwart geldcircuit (het onderzoek had betrekking op de belastingjaren tot en met 1993). Het zwarte geld werd onder andere aangewend voor de betaling van steekpenningen. Op dit punt gaan we hier niet nader

⁶ Waarbij het dan overigens nog maar de vraag is of de accountant toestemming heeft gegeven voor het gebruik van zijn rapportage tegenover derden.

in. Waar het hier wel om gaat is dat uit het bij KPMG opgevraagde dossier inzake het overnameonderzoek, is gebleken dat de controlerend accountant een actieve rol heeft vervuld. Zo was hij onder meer betrokken bij de beoordeling van de administratieve organisatie en interne controle van Seignette en bij het beoordelen van bedrijfseconomische en financiële informatie van dit bedrijf. Daarnaast nam hij deel aan de vergaderingen waarin de voortgang ten aanzien van het overnameonderzoek werd besproken.

Ten behoeve van het onderzoek is een vragenlijst opgemaakt. Met betrekking tot de bedrijfseconomische en financiële informatie wordt een aantal vragen gesteld over de post «Onderhanden werken en overige zaken». In de vragenlijst is met betrekking tot deze post onder meer de volgende vraag opgenomen:

«Wordt op al dan niet regelmatige basis overleg met een of meerdere concurrenten gevoerd, bijvoorbeeld in verband met het verkrijgen van bepaalde opdrachten. Zo ja, (i) wat is de aard van dit overleg en (ii) welke afspraken zijn gemaakt?»

Naar de mening van de enquêtecommissie staat hier «verkapt» in de taal van de aannemers: hoe staat het met de «pepernoten»? Het duidt er in ieder geval op dat men in het kader van het overnameonderzoek kennis draagt van het feit dat het binnen de bouwbranche voorkomt dat aannemers onderling afspraken maken.

Indien deze interpretatie de juiste is, acht de commissie dit zeer kwalijk. Het kan immers toch niet zo zijn dat een accountant in het kader van zijn controlerende functie zijn kennis aangaande eventuele onregelmatigheden – waaronder de «pepernoten»-systematiek – niet gebruikt maar deze wel hanteert in het kader van bijzondere onderzoeken?

PricewaterhouseCoopers en onregelmatigheden in de installatiebranche

Door het toenmalige Coopers & Lybrand, dat in PricewaterhouseCoopers (hierna PWC) is opgegaan, is in 1997 een onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ingenieursbureau Wolter & Dros. Een onderzoek in het kader van de naleving van de anti-kartelwetgeving. Ten aanzien van haar bevindingen met betrekking tot dit onderzoek rapporteert de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid in het deelrapport «Overige Casuïstiek», onderdeel «Installatiebranche».

De forensische afdeling van Coopers & Lybrand heeft een beperkt onderzoek ingesteld naar mogelijke onregelmatigheden op het terrein van de anti-kartelwetgeving. Het onderzoeksteam bleef niet beperkt tot medewerkers van de forensische afdeling van Coopers & Lybrand. Naast hen nam een tweetal andere medewerkers vanuit Coopers & Lybrand deel aan het onderzoeksteam. Deze medewerkers maakten deel uit van het team dat de accountantscontrole bij Wolter & Dros moest uitvoeren.

De opdracht in het kader van het forensisch onderzoek luidde als volgt:

«Wij hebben uw organisatie benaderd vanuit het uitvoeringsniveau van een overheidsinstantie met als onderzoeksdoel om zowel op centraal als op vestigingsniveau vast te stellen hoe het ondernemingsbeleid inzake de anti-kartelwetgeving wordt uitgevoerd. Zoals bij de opdrachtvaststelling was aangegeven is niet aan alle aspecten van de

anti-kartelwetgeving aandacht besteed, maar is met name onderzocht het maken van afspraken met concurrenten, c.q. de wijze van prijsvorming in het verwervingsproces van opdrachten.

Resultaat van ons onderzoek zal zijn dat wij in een memorandum kort en bondig zullen weergeven hoe de regelgeving en de toepassing voor uw onderneming is, alsmede dat wij een aantal richtlijnen zullen opstellen, waaraan eenieder binnen uw onderneming zich dient te houden indien een dergelijk onderzoek wordt verricht door de bevoegde overheidsinstanties. Voorts zullen wij de risicogebieden signaleren en beoordelen of de interne richtlijnen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Dit laatste houdt in afstemming met wet- en regelgeving, toetsen van de deugdelijkheid van interne instructies in relatie tot risicogebieden en toepasbaarheid daarvan.»

De belangrijkste conclusies van het forensisch onderzoek zijn:

- op alle in het onderzoek betrokken vestigingen en afdelingen werd informatie aangetroffen inzake afspraken met concurrenten die in het kader van de Mededingingswet per 1 januari 1998 verboden zijn. Alle in het onderzoek betrokken vestigingen en afdelingen maakten dergelijke afspraken met concurrenten;
- in enkele gevallen werden aanwijzingen aangetroffen met betrekking tot mogelijk ongeoorloofde relaties/afspraken met bestuurders en overheidswerknemers;
- onze overtuiging is dat, in de huidige situatie in geval van een diepgaand onderzoek, er door de Mededingingsautoriteit bij Wolter & Dros verboden afspraken geconstateerd zullen worden;
- een groot onbeheersbaar risico vormen de «concurrenten» waarmee «afspraken» gemaakt zijn.

Het rapport sluit af met een «briljant» advies van het forensisch team: *«Naar onze mening is de enige manier voor Wolter & Dros om nooit geconfronteerd te kunnen worden met constatering van «verboden afspraken» door een overheidsinstantie, dergelijke afspraken niet meer te maken».*

Minder briljant acht de enquêtemissie het feit dat er – de «Chinese walls» binnen accountantskantoren ten spijt – door leden van het controleteam aan het forensisch onderzoek is deelgenomen. Dit geeft reeds op voorhand een functievermenging die ongewenst is. Nogmaals zij gezegd: er bestaat een gevaar dat de controlerend accountant die in het kader van de controle van de jaarrekening bepaalde onregelmatigheden niet heeft gezien, gebleken onregelmatigheden in het kader van een forensisch onderzoek bij eenzelfde klant niet voldoende kritisch aanschouwd. Dat zou immers impliciet kritiek op zijn eigen functioneren als controlerend accountant kunnen betekenen.

Maar kwalijker nog dan de functievermenging acht de enquêtemissie het feit dat de controlerend accountant, die na afloop van het forensisch onderzoek van de «hoed en de rand» weet, deze nieuw verworven kennis niet meeneemt bij zijn controleopdracht. Hij beschikt immers over concrete aanwijzingen voor fraude⁷. Deze behoort hij dan ook te onderzoeken in het kader van RLA 240 en de Verordening op de Fraudemelding. Noch uit het controledossier noch uit het openbaar verhoor van de directeur van Wolter & Dros, de heer Engels, is gebleken dat de controlerend accountant zulks heeft gedaan.

⁷ Hoewel men binnen accountantskantoren veelal stelt dat er «Chinese Walls» tussen afdelingen bestaan – ook tussen de forensische afdeling en de controletak van het accountantskantoor – speelt dit argument hier in feite geen rol. De «Chinese Walls» waren immers reeds doorbroken door het feit dat controleteammedewerkers bij het forensisch onderzoek waren betrokken. Maar zelfs indien je wel zou uitgaan van «Chinese Walls» en men de aandacht zou vestigen op de relatief geringe actieve betrokkenheid van de controleteammedewerkers bij het forensisch onderzoek, was actie van de controlerend accountant vereist. Het enkele feit dat hij kennis droeg van de uitvoering van een forensisch onderzoek had al kunnen en moeten leiden tot het opvragen bij zijn cliënt van de rapportage in deze.

De heer Engels: Het hele rapport is uiteindelijk met de forensische accountant besproken.

De heer Duivesteijn: En met uw formele accountant?

De heer Engels: Bij de vaststelling van de jaarrekening over 1997 is er een gesprek geweest met de gewone accountant, de huisaccountant: ook Coopers & Lybrand. Hij maakte mij duidelijk dat hij ook kennis droeg van wat er was gebeurd. Dat was gebleken bij het onderzoek van de forensische accountant. Deze kwestie is toen besproken.

De heer Duivesteijn: Is daarvan door die accountant in zijn rapportage verslag gedaan?

De heer Engels: Niet dat ik mij kan herinneren. Laat ik het zo zeggen: wat ik mij heel goed herinner is dat de jaarrekening van 1997 is goedgekeurd. Het zou heel vreemd zijn als ik mij dat niet kon herinneren. Het zou kunnen dat er over het rapport een opmerking is gemaakt, maar dat kan ik mij niet herinneren. Ik denk echter niet dat dit is gebeurd. Er is wel over gesproken.

De heer Duivesteijn: Er is wel over gesproken, maar voor de gewone accountant was dit geen aanleiding voor het doen van nader onderzoek?

De heer Engels: Er is zeker geen nader onderzoek gedaan.

De heer Duivesteijn: Er is over gesproken. Hoe heeft de gewone accountant dit gewaardeerd? We hebben het nu namelijk over facturen waar geen prestaties tegenover staan. De facturen werden gebruikt in het kader van een niet-legaal systeem. Ik heb altijd begrepen dat het werk van een accountant juist is bedoeld om de rechtmatigheid van de uitgaven te controleren.

De heer Engels: Straks komen we te spreken over de periode na het rapport. Voor zover mij bekend is op dat ogenblik niets met deze constatering gedaan. Misschien zijn er tussen de accountants onderling over deze zaken gesprekken geweest. Er is echter zeer zeker geen maatregel getroffen of een ander onderzoek gedaan om te komen tot iets anders dan de vaststelling van de jaarrekening. Wij hebben een gewoon gesprek gehad. Zolang ik bij Wolter en Dros was, is er geen jaarrekening geweest die niet is goedgekeurd. Dat weet ik zeker. Dus de jaarrekening is goedgekeurd.

De heer Engels is er duidelijk in: de controlerend accountant droeg kennis van het rapport maar heeft geen aanvullend onderzoek verricht.

De heer Duivesteijn: U heeft zojuist aangegeven dat het rapport met uw gewone accountant is besproken.

De heer Engels: Ho, ho! Het is goed dat u dit zegt. Dit is namelijk niet zo. Ik heb het rapport besproken met de forensische accountants, de accountants die het onderzoek hebben uitgevoerd. In het voorjaar – zoiets gebeurt meestal in het voorjaar – is er een gesprek geweest met de accountants over de gewone jaarrekening en toen heb ik van ze begrepen dat zij wisten dat dat onderzoek werd uitgevoerd.

De heer Duivesteijn: Met de gewone accountant?

De heer Engels: Met de gewone accountant, de accountant van dezelfde groep als de forensische accountant. De accountant van Coopers & Lybrand. Hij wist van het rapport. Daarover hebben wij gesproken. Ik kan mij de details niet meer herinneren, maar er is over gesproken. Het enige wat ik zeker weet en wat ik ook echt zeker weet, is dat er geen conclusies aan zijn verbonden in de zin van het niet goedkeuren van de jaarrekening of iets dergelijks.

De controlerend accountant heeft, blijkens het dossier en het openbaar verhoor van de heer Engels, geen nader onderzoek verricht en heeft geen nadere consequenties aan het forensisch rapport verbonden. In het licht van de accountantsregelgeving op het gebied van fraude en naar aanleiding van de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid voor de accountant kan de enquêtecommissie niet begrijpen dat de controlerend accountant in deze geen nadere actie heeft ondernomen.

In het forensisch onderzoeksrapport wordt nota bene tot de volgende, stellige conclusie gekomen: «*onze overtuiging is dat, in de huidige situatie in geval van een diepgaand onderzoek, er door de Mededingingsautoriteit bij Wolter & Dros verboden afspraken geconstateerd zullen worden*».

Het feit dat de verboden gedragingen door de ondernemingsleiding zijn gestopt betreft een relevant feit als het gaat om de juistheid van handelen van de controlerend accountant.

De heer Engels: Net zoals over de andere zaken heb ik daarover gesprekken gehad. Ik heb duidelijk gemaakt dat het niet kon en dat ik het ook niet meer wilde hebben. Op die manier is het ook van de ene op de andere dag gestopt.

De voorzitter: Hoe weet u dat het van de ene op de andere dag is gestopt?

De heer Engels: Dat weet ik, omdat ik aan de controller, de administratie en de accountants opdracht heb gegeven om een aantal procedures aan te scherpen waarmee deze zaken geconstateerd zouden kunnen worden. Meestal laat ongeoorloofde beïnvloeding van overheidsfunctionarissen of andere functionarissen – ongeoorloofd is ongeoorloofd – namelijk sporen achter in administraties. Dat is het kenmerk van de twee zaken die niet mogen. Ik heb tegen mijn controller gezegd dat ik het niet meer wilde hebben en dat ik wilde dat hij er alerter op was. Ook aan de accountants heb ik meegedeeld dat dit soort zaken absoluut niet kan en dat zij ernaar moeten kijken.

Maar het stoppen van de verboden gedragingen is niet genoeg. Conform de regelgeving – met name de Verordening op de Fraudemelding – dient de accountant op te treden indien de ondernemingsleiding of het toezichthoudend orgaan niet binnen een redelijke termijn «toereikende maatregelen neemt om de gevolgen van fraude van materieel belang voor zover mogelijk ongedaan te maken en om herhaling daarvan te voorkomen.» Deze bepaling richt zich zowel op het heden als op het verleden. In casu stopt men de verboden gedragingen. Niet is gebleken dat er maatregelen zijn genomen die op het verleden zien. Kan er daarom wel gesproken worden over het nemen van toereikende maatregelen? Hierover kon het accountantsdossier geen duidelijkheid verschaffen ...

6.4.3 Accountantscontrole en bijzonder onderzoek Koop Tjuchem

Deze paragraaf zal in twee delen uiteen vallen. Eerst wordt ingegaan op de accountantscontrole die bij het Koop-concern en Koop Tjuchem heeft plaatsgevonden (paragraaf 6.4.3.1). Vervolgens wordt ingegaan op het forensisch onderzoek inzake Koop Tjuchem (paragraaf 6.4.3.2).

6.4.3.1 De controle van de jaarrekening

De enquêtecommissie heeft tijdens de openbare verhoren uitgebreid van gedachten gewisseld met de controlerend accountant van Koop Tjuchem, de heer Kruithof. De commissie onderzocht wat zijn overwegingen waren ten aanzien van de aanpak van de controle nadat hij via de Zembla-uitzending van 9 november 2001 op de hoogte raakte van de vermeende onregelmatigheden. De lezer zal aan de hand van citaten uit het verhoor langs een aantal volgens de commissie relevante aspecten in het verhoor worden geleid.

Wat heeft de controlerend accountant gedaan in de richting van de ondernemingsleiding?

*De heer **Kruihof**: Dat zal ik u vertellen. Wij hebben dat signaal opgepakt. De Zembla-uitzending was op een vrijdagavond. Heel snel daarna – ik dacht binnen een of twee dagen – heb ik met de heer Koop contact gehad over deze kwestie. Wij hebben in dit soort gevallen ingevolge de richtlijnen voor de accountantscontrole – ik sprak hier net al over – specifieke zaken te doen. Een van die zaken is bijvoorbeeld het met je relatie bespreken van hetgeen er in zo'n nieuwsuitzending aan de hand is geweest. Dat heb ik dus met de heer Koop gedaan, heel snel daarna. De eerste reactie van de heer Koop was: ik sta ver van de wegebouwdivisie af – ik wist dat ook uit eigen ervaring – ik bemoei me niet met operationele processen, dus ik ben zelf ook uitermate geïnteresseerd wat daar aan de hand is. Ik heb gezegd dat dit heel goed matchte met datgene wat wij graag wilden zien. Er is toen besloten tot een nader onderzoek naar de vermeende corruptie die door de heer Bos in de uitzending van Zembla werd genoemd.*

*De heer **Ten Hoopen**: Hebt u er ook nog met andere mensen over gesproken?*

*De heer **Kruihof**: In eerste instantie heb ik hier met de heer Koop over gesproken. Zoals ik het mij herinner, was dat op de maandag of de dinsdag. Vervolgens zat ik binnen twee tot drie dagen daarna met twee collega's van KPMG forensic accounting bij de heer Koop en hebben wij de opdracht besproken. De dagen daarna is er overleg geweest tussen KPMG forensic en onze directie assurance en de raad van bestuur om te bekijken of wij zo'n opdracht konden aanvaarden. Dat doen wij bij alle belangrijke opdrachten. Het antwoord daarop was ja. De week daarop heb ik mij op maandag samen met een collega die ook partner is bij KPMG en die samen met mij de Koop-groep doet, beziggehouden met de opdrachtformulering. Forensic is toen met dat onderzoek naar de vermeende corruptie van start gegaan ...*

*De heer **Ten Hoopen**: Daar komen wij zo nog over te spreken. Wij gaan straks ook nog verder in op het onderzoek. Is er ook met de raad van commissarissen gesproken of met andere directieleden van Koop?*

*De heer **Kruihof**: Er is ook met de heer Veerman gesproken.*

*De heer **Ten Hoopen**: Wat was zijn reactie?*

*De heer **Kruihof**: Zijn reactie was dat de schaduwboekhouding hem niets zei en dat hij het prima vond dat er een nader onderzoek naar de vermeende corruptie plaatsvond, omdat dit aspect in zijn beleving absoluut niet aan de orde was.*

Naast de inlichtingen van de zijde van de heren Koop en Veerman was er toch nog steeds die uitzending van Zembla ...

*De **voorzitter**: Niet zo lang na de uitzending van Zembla is de schaduwboekhouding daadwerkelijk in beeld gekomen en aan justitie overhandigd. Hoe beoordeelde u toen de uitspraak van de heer Veerman dat er geen schaduwboekhouding bestond?*

*De heer **Kruihof**: Ik heb toen slechts in een flits één A4'tje gezien. Zoals ik al zei, hebben wij nader onderzoek ingesteld, onder andere door hiernaar te vragen bij de heer Veerman, maar ook door nogmaals na te gaan of er in het verleden signalen waren die op de aanwezigheid van zo'n schaduwboekhouding konden wijzen. Wij zijn nagegaan of de effecten van een geweldige prijsopdrijving die de heer Bos heeft geschetst, tot uitdrukking kwamen in de winst van de onderneming. Het is een zeer marginale business. Het bottomline-rendement is 1 à 2%. Bij een slechte uitvoering van een groot project heb je zomaar een verlies van een paar miljoen aan je broek. Wij hebben om een verklaring van volledigheid gevraagd. In het kader daarvan wordt onder andere gevraagd of wij toegang hebben gehad tot alle administraties, of alle transacties zijn vastgelegd in de administratie en of directie en functionarissen zich aan de regelgeving hebben gehouden. Al deze vragen zijn positief beantwoord.*

*De **voorzitter**: Volgens mij heeft justitie gezegd: wij hebben in het verleden enkele bladen van deze schaduwadministratie gezien en die gaven geen aanleiding tot nader onderzoek. Op het moment dat het voor justitie helder werd dat het om drie ordners ging met een*

zeer complete schaduwadministratie is justitie direct tot het besef gekomen dat nader onderzoek noodzakelijk was. Dat is een ander beeld dan het beeld dat u schetst.

De heer Kruihof: Dat ben ik niet helemaal met u eens. Ik heb al aangegeven dat wij de uitzending van Zembla wel degelijk zeer serieus hebben genomen. Wij hebben een aantal nadere onderzoeken verricht. Die nadere onderzoeken hebben het bestaan van een schaduwboekhouding bij ons niet boven water gebracht. Daarmee houdt onze verantwoordelijkheid als controleur van de jaarrekening op.

Hier neemt de heer Kruihof naar de mening van de commissie zijn verantwoordelijkheid wel heel gemakkelijk op. Wat heeft de accountant nu precies gedaan om zicht te krijgen op de schaduwadministratie?

De voorzitter: Dat begrijp ik niet. Justitie is direct na de uitzending van Zembla begonnen met een nader onderzoek naar de schaduwboekhouding. Zodra die in bezit was, bleek het om drie grote ordners met een complete schaduwadministratie te gaan. Toen was gelijk duidelijk dat een en ander stevig onderzocht moest worden, ook voor de NMa. U zegt dat u onderzoek heeft gedaan en dat u heeft vastgesteld dat er geen schaduwadministratie was. Daarmee was het voor u afgelopen. Hoe kan dat?

De heer Kruihof: Wij hebben onderzoek gedaan in de administratie van het bedrijf. Dat is ook alles wat wij hebben. Wij hebben niet het recht van inval om te kijken of er elders nog stukken liggen die onderdeel van die administratie zijn.

De voorzitter: U wist dat die administratie inmiddels bij justitie lag. U wist dat het om drie dikke ordners ging.

De heer Kruihof: Wij wisten niet of dit wel een echte administratie was. Ik denk ook niet dat dit een goede naam is. Het gaat eerder om een registratie. Wij wisten nog steeds niet of dit een echte registratie was.

De voorzitter: Het feit dat justitie er onderzoek naar deed, heeft u niet op het idee gebracht dat dit een serieuze zaak was waar u niet aan voorbij kon gaan? U heeft gezegd dat u geen schaduwadministratie heeft aangetroffen. Was uw conclusie toen dat die er niet was?

De heer Kruihof: Op grond van het instrumentarium dat wij hadden in het kader van de controle op de jaarrekening, aangevuld met de stappen die wij moeten zetten volgens de richtlijnen 240 en 250, kwamen wij vaktechnisch niet tot een andere conclusie.

De voorzitter: U heeft die schaduwadministratie toch gezien? U kende de berichtgeving op dat moment. U wist dat een onderzoek was gestart door justitie en door de NMa. U kunt die gegevens toch niet naast u neerleggen als u een jaarrekening moet goedkeuren?

De heer Kruihof: Ik probeer uit te leggen dat wij dit absoluut niet naast ons neer hebben gelegd. Wij hebben daar zeer serieus naar gekeken. Op grond van de gedrags- en beroepsregels en de controlerichtlijnen die wij moeten volgen in het kader van de controle op de jaarrekening hebben wij een nader onderzoek verricht. Dit onderzoek, dat wellicht gelijk liep met dat van justitie, heeft ons geen aanwijzingen opgeleverd voor het bestaan van een schaduwadministratie.

De heer Ten Hoopen: Ik ga terug naar de risicoanalyse. U heeft gesproken met de directie van Koop. Hoe noemde de heer Veerman de schaduwboekhouding?

De heer Kruihof: Hij vond dat een sprookjesboek.

De heer Veerman van het Koop-concern spreekt in het kader van de schaduwboekhouding over een sprookjesboek. Hoe zou de controlerend accountant tegen deze boekhouding aankijken?

De heer Ten Hoopen: Zou een extracomptabele boekhouding niet op enigerlei wijze tot wijzigingen in de cijfers moeten leiden? Het gaat om forse veranderingen, ook in het kader van werk dat onder handen is.

De heer Kruihof: Dan zou ik eerst alle ins en outs van het systeem moeten kennen. Die ken ik nu absoluut nog niet. De volgende vraag is of het om het vorderingen of schulden

gaat die rechtens afdwingbaar zijn. Het kan ook gaan om een soort claimsysteem om het werk, om de markt te verdelen. Je moet dus eerst alle ins en outs van het systeem kennen om te kunnen vaststellen of dit leidt tot schulden en vorderingen op de jaarrekening.

Voor de heer Kruihof is het nog maar de vraag of de schaduwboekhouding relevant is voor de jaarrekening. Er was tijdens de controle van de jaarrekening naar zijn mening kennelijk geen sprake van fraude die de jaarrekening direct zou kunnen raken. Wel waren er aantijgingen van onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk terrein en inzake corruptie. De bijlage bij RLA 250 maakt de accountant attent op aanwijzingen voor overtredingen van wet- en regelgeving. Gewezen wordt op onderzoek van overheidsinstanties, betaling van boetes of strafvorderingen. Reden genoeg dus om in casu alert te zijn.

De controlerend accountant is ook gevraagd naar zijn materialiteitscriteria.

*De heer **Ten Hoopen**: Ik heb het over de accountantsverklaring van Koop. Ik stel voor om het daartoe te beperken, want daar gaan onze vragen over.*

*De heer **Kruihof**: Dat is prima. De jaarrekening 2001 van de Koop Groep kent een omzet van 1 mld euro en een eigen vermogen van 180 mln. Wij kunnen daar een bepaalde afwijking in accepteren.*

*De heer **Ten Hoopen**: Hoe groot is die afwijking?*

*De heer **Kruihof**: Wij hebben binnen KPMG bepaalde tabellen waarin is aangegeven hoe groot die afwijking mag zijn.*

*De heer **Ten Hoopen**: Kunt u dat concreet aangeven?*

*De heer **Kruihof**: Dat zal ik doen. Dat komt voor de Koop Groep neer op een eventuele afwijking van tussen de 3,5 en 4 mln gulden.*

*De heer **Ten Hoopen**: Over hoeveel procent van de omzet spreken wij dan?*

*De heer **Kruihof**: Het is beter om dan te kijken naar de verhouding eigen vermogen/balanstotaal en omzet. Je hebt het dan wellicht over een 1 tot 2%.*

*De heer **Ten Hoopen**: 1 tot 2% afwijking.*

*De heer **Kruihof**: Ja. Ik denk iets dichter bij de 1% dan bij de 2%.*

*De heer **Ten Hoopen**: Wij hebben vanmorgen besproken dat er twee componenten zijn, bestaand uit zowel kwalitatieve als kwantitatieve elementen. Hoe heeft u de kwalitatieve elementen van het materieel belang bekeken?*

*De heer **Kruihof**: Wat bedoelt u met de kwalitatieve en kwantitatieve elementen?*

*De heer **Ten Hoopen**: Het kwantitatieve hebben wij zojuist besproken. Dat is de afwijking ten opzichte van het eigen vermogen en mogelijkerwijs van het vreemd vermogen en het balanstotaal. Ik heb het nu over de kwalitatieve component van het materieel belang, dus de integriteit van de onderneming zelf.*

*De heer **Kruihof**: Wij geven in principe geen oordeel over de kwalitatieve component.*

Wij geven een oordeel over de kwantitatieve component.

Het materialiteitsbegrip wordt hier door de accountant met name in kwantitatieve termen uitgelegd. Eerder werd aangegeven dat RLA 320 ook wijst op de kwalitatieve component. Daarbij speelt de beoordeling van de integriteit van de leiding ook een rol. De controlerend accountant schenkt echter weinig aandacht aan de kwalitatieve component van het materialiteitsbegrip. Daarom terug naar de bedragen. Hoe kijkt hij tegen eventuele boete aan?

*De heer **Ten Hoopen**: Er zijn dus vermoedens. U sprak zojuist al over de NMa. Het kan zelfs in een ongelukkig geval zo zijn dat de vermoedens bewaarheid worden en dat u van de NMa een boete krijgt opgelegd van 10% van de omzet. Dan hebben wij het wel over materieel belang. Zou u dat dan ook niet in uw administratie c.q. de accountantsverklaring op moeten nemen?*

*De heer **Kruithof**: Wij hebben natuurlijk de eventuele boete van de NMa besproken. Overigens, het feit dat de NMa of de rijksaccountantsdienst een inval doet, wil nog niet zeggen dat er daadwerkelijk iets aan de hand is. Dat geeft aan dat er signalen zijn, maar dat wil nog niet zeggen dat er daadwerkelijk iets aan de hand is. Een aantal recente invallen hebben geen omvangrijke boetes of iets dergelijks opgeleverd. Je bent ook pas schuldig als het bewezen is.*

De controlerend accountant straalt hier een passieve houding uit als het gaat om een eventuele boete. Deze kan toch van materieel belang zijn voor het beeld van de jaarrekening?

*De **voorzitter**: Wat bedoelt u met «een aantal recente invallen hebben geen boetes opgeleverd»?*

*De heer **Kruithof**: Ik heb het over een aantal bijzondere operaties van de laatste jaren, want die volgen wij natuurlijk ook in de pers. Er zijn door de NMa ook andere invallen gedaan om te kijken of er bepaalde afspraken zijn gemaakt. Ik denk aan de oliebusiness, op dit moment de bierbrouwerijen, de bancaire sector. Voor zover mij bekend zijn daar geen boetes opgelegd. Maar wat ik daar eigenlijk mee wil zeggen, is dat je pas schuldig bent op het moment dat iets bewezen wordt. Dan heb je de volgende overweging: kan zo'n onderzoek leiden tot een mogelijke verplichting in de jaarrekening? Ik heb geen idee. Het kan nog wel twee of drie jaar duren voordat het onderzoek überhaupt is afgerond. Ik weet ook dat de boete 10% van de omzet kan bedragen. Als de hele bouwbranche een boete krijgt opgelegd van 10% van de omzet, dan is er geen bouwbranche meer. Dan heb je het dus niet over het risico van een onzekere post in de jaarrekening, maar dan heb je het over continuïteit van de jaarrekening.*

Even terug naar het verhaal. Wij vinden dus dat zolang dat helder is, je daar geen verplichting voor op hoeft te nemen. Dat kan zelfs ook niet, want ieder bedrag dat je daarvoor op zou willen nemen, is fout, omdat je a) het bedrag niet weet en b) betekent het opnemen van een verplichting door de onderneming gelijk een schuldigverklaring. Wij vonden het dus belangrijk dat in de jaarrekening de passage kwam dat de parlementaire enquêtecommissie een nader onderzoek zou instellen. Wij vinden dat de gebruikers van de jaarrekening daar voor dit moment genoeg aan hebben.

De passage in het jaarverslag van Koop Holding Europe is uiterst summier: «De aanbestedingspraktijk in de grond-, weg- en waterbouwsector in Nederland en de voorgenomen parlementaire enquête, waartoe omtrent voor de gehele branche veel negatieve publiciteit ontstond, zijn onderwerp van bespreking geweest» (aldus het bericht van de Raad van Commissarissen), en: «Binnen het door deze divisie bestreken werktelein in Nederland is in het najaar van 2001 negatieve publiciteit ontstaan rond de aanbestedingspraktijk. De overheid stelt een onderzoek in naar haar eigen functioneren en naar dat ter zake marktordening en rekenvergoedingen. De introductie van een bijdetijdse gedragscode wordt met belangstelling tegemoet gezien.» (verslag van de Raad van Bestuur).

En wat wist de controlerend accountant van het rapport dat door KPMG Forensic Accounting werd opgemaakt ten tijde van de controle?

*De heer **De Vries**: Ik ga in op het punt van de mogelijke inbreuken op de mededingingswetgeving. Straks komen wij nog uitvoeriger met u te praten over het rapport van KPMG Forensic, maar had u kennis van de strekking van dit rapport toen u uw goedkeurende verklaring afgaf?*

*De heer **Kruithof**: Het is misschien goed om nog even te zeggen wat mijn bijdrage is geweest aan dit rapport, teruggaand tot het eerste moment wat daarop is besloten, want als er signalen zijn, moeten wij volgens de richtlijnen 240 en 250 nader onderzoek doen.*

Dat liep parallel aan een nader onderzoek dat de heer Koop wilde doen. Ik ben betrokken geweest bij een aantal gesprekken met de heer Koop in de voorbereidende fase, vervolgens bij een gesprek met twee partners van KPMG Forensic over de vraag hoe wij dit onderzoek gaan opzetten en wat de bedoeling is. Vervolgens ben ik betrokken geweest bij de opdrachtformulering. In het kader van de uitvoering heb ik mij teruggetrokken om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen, want ik wilde niet het verwijt hebben van ...

*De heer **De Vries**: Mijn vraag was: kende u de conclusies op het moment dat u de goedkeurende verklaring gaf.*

*De heer **Kruihof**: Voor mij was op dat moment belangrijk – ik heb dat ook gecheckt bij mijn collega's – of er in het rapport zaken staan die het afgeven van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening in de weg staan. Op die vraag was het antwoord: nee.*

Het rapport van de forensische collega's stond een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening niet in de weg. Maar wat hebben zij nu precies onderzocht?

*De heer **De Vries**: Dat begrijp ik. Maar het is helder dat het onderzoek van KPMG Forensic expliciet geen betrekking had op eventueel niet toegestane prijsafspraken tussen aannemers.*

*De heer **Kruihof**: Dat is correct.*

*De heer **De Vries**: Dat is dus juist, niet suggestief, maar waar.*

*De heer **Kruihof**: Dat is waar.*

*De heer **De Vries**: Wij praten in dit verband over de mogelijkheid dat sprake is van ernstige inbreuken op de mededingingswetgeving, die tot een forse boete van de NMa kunnen leiden. U zegt dat het rapport van de collega's van Forensic in uw oordeel mede de basis is van de goedkeurende verklaring. Hoe kan ik die twee met elkaar rijmen? U moet kijken naar eventuele risico's, inclusief een boete van de NMa, maar uw eigen collega's hebben expliciet geen onderzoek gedaan naar eventueel niet toegestane prijsafspraken.*

*De heer **Kruihof**: Dat kan ik u uitleggen. Na de Zembla-uitzending zijn er twee componenten: de schaduwboekhouding van mijnheer Bos en de vermeende corruptie. KPMG Forensic heeft gekeken naar die vermeende corruptie en wij hebben zelf nader onderzoek gedaan naar de schaduwboekhouding. Daarmee is het ook logisch ...*

*De heer **De Vries**: Als ik u goed begrijp, zegt u: KPMG Forensic hoefde geen onderzoek te doen naar eventuele prijsafspraken, want dat hadden wij al gedaan en uw onderzoek bestond er uit dat u aan de heren Veerman en Koop hebt gevraagd of er sprake was van prijsafspraken.*

*De heer **Kruihof**: Het is goed dat u die vraag nog stelt, want ik dacht dat ik nog wat andere elementen had genoemd. Wij hebben de heer Koop en de heer Veerman gevraagd of zij de schaduwboekhouding kenden. Het antwoord daarop was «nee».*

*De heer **De Vries**: Maar het gaat niet alleen over de schaduwboekhouding. Dat is een neerslag van achterliggende afspraken. Heeft u ook gevraagd naar die afspraken zelf?*

*De heer **Kruihof**: Wij hebben gevraagd of de schaduwregistratie bestond. Voor ons is dat een een-op-een-situatie geweest.*

*De heer **De Vries**: Het feit dat de heren die vraag ontkennend beantwoorden, is voor u voldoende basis geweest om tot de conclusie te komen dat u daar genoeg mee kon nemen of heeft u daarnaast nog onderzoek verricht?*

*De heer **Kruihof**: Daarnaast hebben wij nog een aantal andere dingen gedaan. Wij hebben nog specifiek naar een aantal projecten, twee of drie, gekeken of wij daarin rare dingen tegenkwamen. Wij hebben zeer expliciet om de verklaring van volledigheid gevraagd. Wij hebben een aantal interviews gehad, ook in het kader van onze tussentijdse controle, waarin wij hebben gevraagd hoe een calculatie tot stand komt, hoe je komt op het traject waarin uiteindelijk een aanneemsom wordt afgegeven. U heeft in de stukken kunnen lezen dat wij ook vragen stellen -wij doen daar trouwens zelfs ook nog een aantal aanbevelingen voor – zoals hoe weet je nu, als je zo'n prijs neerlegt, wat je concurrenten*

gaan doen? Wij doen wat aanbevelingen om dat ook kritisch te volgen en te bewaken. Op het moment dat wij het vermoeden hadden gehad ... Stel dat wij op de hoogte zouden zijn geweest, dan hadden wij dit soort vragen niet op deze manier gesteld en daar ook absoluut geen aanbevelingen voor gedaan.

Twee of drie projecten zijn er bekeken. Dat is niet veel, sterker nog: het is ronduit weinig, op het totale aantal projecten waarbij Koop Tjuchem jaarlijks is betrokken. Is dit nu wat onder «aanvullend onderzoek» in het kader van de richtlijnen voor de accountantscontrole dient te worden verstaan?

De voorzitter: Ik heb nog een vraag over een ander aspect van het onderzoek dat u zelf hebt uitgevoerd naar mogelijke mededingingsrechtelijke problemen. Mij is niet helemaal duidelijk wat u precies heeft onderzocht. U hebt gezegd twee of drie projecten te hebben bekeken. U heeft onderzocht of er mogelijk sprake was van onregelmatigheden met betrekking tot de aanneemsom. Gaven die twee, drie projecten een voldoende representatief beeld om een oordeel te kunnen vellen over de vraag of er wel of niet sprake is van zaken die in strijd zijn met de mededingingsregelgeving?

De heer Kruithof: Wij vonden dat voor onze beroepsopvattingen op dat moment Wij hebben ook nog wat andere dingen gedaan. Wij hebben het expliciet besproken met de heer Koop en de heer Veerman.

De voorzitter: U hebt met hen gesproken. Zij hebben gezegd dat er niks aan de hand is.

De heer Kruithof: Inlichtingen van de gecontroleerden is op zichzelf een aanvaardbaar controlemiddel.

De voorzitter: Wat bedoelt u met «inlichtingen gecontroleerd»?

De heer Kruithof: Sorry voor de vaktechnische term. Het betekent dat je aan degene die je controleert, vragen stelt waarop hij antwoord geeft.

De voorzitter: Misschien is het wel goed voor ons om te snappen hoe dat werkt. Wat voor vragen heeft u gesteld?

De heer Kruithof: Wij hebben de heer Koop en de heer Veerman gevraagd: kent u het bestaan van een schaduwboekhouding? In beide gevallen was het antwoord ontkennend. In ons vakjargon heet dat inlichtingen van de gecontroleerden. Een ander voorbeeld van inlichtingen van de gecontroleerden is een debiteurenlijst die ik van mijn klant krijg. Je hebt een aantal vragen over die debiteurenlijst die je stelt aan degene die je controleert. Dat zijn ook inlichtingen van de gecontroleerde. Dat is een gangbaar begrip.

Voorts hebben wij gekeken of wij vanuit het verleden signalen hebben gehad voor een mogelijke schaduwboekhouding. Wij hebben die niet gehad. Ik heb u verteld dat ik regelmatig met mijnheer Bos heb gesproken en dat hij daarvan nooit iets tegen ons heeft gezegd. Wij hebben een aantal projecten gepakt waarvan wij op onze grondslagen vinden dat die afdoende zijn.

De controlerend accountant blijkt in belangrijke mate te steunen op de inlichtingen vanwege de gecontroleerde. Hij refereert daarbij aan de «verklaring van volledigheid», ofwel de eerder besproken bevestiging bij de jaarrekening. Naast de inlichtingen vanwege de gecontroleerde was er ook sprake van publiciteit en een publieke discussie.

De heer Ten Hoopen: U heeft inderdaad een goedkeurende verklaring afgegeven, maar het bedrijf staat publiekelijk ter discussie. Tegen dat bedrijf loopt een strafrechtelijk onderzoek. Naar aanleiding van de externe boekhouding van Koop Tjuchem wordt een parlementaire enquête gehouden. Toch geeft u een goedkeurende verklaring af. Kunt u ons dat uitleggen?

De heer Kruithof: Ik heb dat al een paar keer proberen uit te leggen. Het spijt me dat ik daar niet helder genoeg in ben. Op het moment waarop wij onze goedkeurende verklaring

hadden afgelegd, hadden wij de kennis tot aan dat moment. Van hetgeen deze weken allemaal boven tafel komt in de diverse gesprekken, hadden wij tot en met 5 april, eind april, geen weet.

Met het noemen van de datum van 5 april (2002) reikt de controlerend accountant een ander belangrijk punt aan. Kort voor die datum waarop de accountant de accountantsverklaring ondertekende, namelijk op 19 maart 2002, deed Justitie een inval bij tientallen bedrijven. Daaronder Koop Tjuchem, maar ook KPMG. Een dergelijke inval heeft niet eerder plaats dan na rechterlijke toestemming. Het doorstaan van die toetsing drukt de ernst van het feitencomplex uit. Naar de mening van de commissie had de inval op 19 maart 2002 tot een extra kritische blik van de controlerend accountant dienen te leiden.

Een ander punt betreft de vraag wat de controlerend accountant nu eigenlijk wist van het rapport van zijn collega's van KPMG Forensic Accounting?

*De heer **De Vries**: Ik kom nog even op de bevestiging die Koop stuurt bij de jaarrekening. Daarin wordt gezegd: leidinggevende functionarissen, functionarissen die een sleutelpositie bekleden of die te maken hebben met de administratieve organisatie en interne controle zijn niet betrokken geweest bij onregelmatigheden. Naar ik meen zijn dat bekende formules. Toch lezen wij en u in het rapport van uw collega's van Forensic een hele reeks onregelmatigheden, die door uw collega's zijn geconstateerd. Heeft u dat aanleiding gegeven om terug te komen op de verklaring van Koop?*

*De heer **Kruijthof**: Toen ik de verklaring afgaf, kende ik de inhoud van het rapport niet. Dat heb ik gezegd. Ik kende alleen de conclusie dat er geen zaken in stonden die de materialiteit van de jaarrekening zouden treffen. Dat was voor mij en mijn collega op dat moment belangrijk om te weten. Van het rapport zullen wij goede nota nemen. Op het moment waarop er – ik gaf u net al aan dat ik het rapport nu nog niet heb gelezen – ..*

*De heer **De Vries**: Van KPMG Forensic niet?*

*De heer **Kruijthof**: Van KPMG Forensic niet, omdat dat pas een belangrijk thema is voor de controle van de jaarrekening van 2002.*

*De heer **De Vries**: Het is een rapport van 26 april. Dat heeft u nog niet gelezen?*

*De heer **Kruijthof**: Toen hadden wij de verklaring al afgegeven.*

Op het moment van het afgeven van een goedkeurende verklaring had de controlerend accountant dat rapport nog niet gelezen. Het concept van dat rapport was echter al wel klaar.

*De heer **Ten Hoopen**: Het conceptrapport was beschikbaar voordat u uw accountantsverklaring afgaf.*

*De heer **Kruijthof**: Dat weet ik niet uit mijn hoofd.*

*De heer **Ten Hoopen**: Vond u het dan niet belangrijk om dat daarbij te betrekken?*

*De heer **Kruijthof**: Voor mij was op dat moment belangrijk – en dat is ook in overeenstemming met de richtlijnen – dat er geen zaken van materieel belang voor de jaarrekening aan de orde waren.*

*De heer **Ten Hoopen**: Het materiële belang valt in twee componenten uiteen. Daar zit ook een kwalitatief aspect aan. Dat vond u dan blijkbaar niet van belang in het kader van de goedkeurende verklaring.*

*De heer **Kruijthof**: Niet voor de controle van de jaarrekening 2001. Ik heb net ook al gezegd dat het ons met name om de kwantitatieve aspecten gaat. Straks neem ik kennis van het rapport. Als daaruit een aantal zaken blijkt waardoor vraagtekens kunnen worden gezet bij de integriteit van de ondernemingsleiding, dan zal dat tot een aantal nadere maatregelen leiden.*

*De heer **Ten Hoopen**: Welke afweging leidt er voor u toe dat u het rapport niet leest?*
*De heer **Kruithof**: Het rapport was nog niet definitief. Met name bij dit soort rapporten is het belangrijk dat het door iedereen die het had moeten zien, is gezien, dat het commentaar van iedereen die erbij betrokken is daarin is verwerkt en dat hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden. Anders baseer je je op conclusies die misschien achteraf niet waar blijken te zijn.*

En:

*De heer **Kruithof**: Ik kan mij uw vraag heel goed voorstellen. Wij geven een verklaring af bij de jaarrekening van Koop Holding. Daar is Koop Tjuchem een van de vele bedrijven, waarvan de jaarrekening uiteindelijk in de geconsolideerde jaarrekening wordt verwerkt. Het kan best zijn dat er binnen een bedrijf respectievelijk binnen dat bedrijf op een aantal onderdelen zaken niet optimaal voor elkaar zijn. Als de materialiteit daarvan niet zodanig is dat het beeld van de geconsolideerde jaarrekening in gevaar komt, kun je nog steeds die goedkeurende verklaring afgeven.*

Wederom legt de controlerend accountant de nadruk op de kwantitatieve kant van het materialiteitsbegrip. Maar het gaat hier in casu toch om aantijgingen inzake corruptie? Integriteitsinbreuken? Die moesten toch serieus worden genomen? Justitie doet nog voor het afgeven van de goedkeurende verklaring grootscheepse invallen bij tientallen bedrijven.

*De **voorzitter**: Wat betekent dan een goedkeurende accountantsverklaring bij een bedrijf dat in beeld is, omdat er een schaduwboekhouding bestaat, wat inmiddels heeft geleid tot grootscheepse invallen van justitie? Door uw eigen KPMG Forensic accountants is een conceptrapport uitgebracht waarin tal van aanwijzingen staan dat de administratie niet op orde is, dat uitgaven op oneigenlijke basis zijn gedaan, en waarin ook aanwijzingen staan van mogelijke corruptie van ambtenaren. Dat alles is u bekend. Wat is de betekenis van een goedkeurende accountantsverklaring met deze kennis?*

*De heer **Kruithof**: De betekenis van een goedkeurende verklaring in het algemeen is dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid. Ik heb zonet ook gezegd dat er afhankelijk van de grootte van het bedrijf, waarbij ik het voorbeeld van Koop Holding Europe heb genoemd, voor ons als privé-personen best een vrij groot bedrag als het ware als fout in kan zitten, maar dat dit het afgeven van een goedkeurende verklaring toch niet in de weg staat. Voor alle helderheid, want ik merk vaker dat er een stukje begripsverwarring is, een goedkeurende verklaring wil absoluut niet zeggen dat er geen sprake zou kunnen zijn van fraude of dat is voldaan aan alle wet- en regelgeving. Dat misverstand leeft vaak in het maatschappelijk verkeer. Ik denk dat het voor de beroepsgroep de komende tijd heel belangrijk is om helder te maken wat wij nu precies wel en wat wij nu precies niet doen. Een goedkeurende verklaring wil niet zeggen dat een onderneming tot in lengte van jaren bestaat, dat er geen sprake kan zijn van fraude en dat voldaan is aan alle wet- en regelgeving. Dat houdt een goedkeurende verklaring absoluut niet in.*

Dat de controlerend accountant het opsporen van fraude niet tot primaire taak heeft was reeds duidelijk. Maar hij heeft toch wel een verantwoordelijkheid bij aanwijzingen voor fraude? En hoe zit het eigenlijk met de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de controlerend accountant?

*De **voorzitter**: Mag ik er gewoon als burger van Nederland op rekenen dat u in dezen ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft? Wanneer u die goedkeurende accountantsverklaring afgeeft, mag ik u er dan op aanspreken dat ik zou denken dat u in ieder geval vindt dat de bedrijfsvoering binnen dit bedrijf in grote lijnen in orde is? Zo heb ik het altijd begrepen. Op de achterhand zit een grootscheeps onderzoek van justitie en van de NMa, omdat zij serieuze aanwijzingen hebben dat er daadwerkelijk wat mis is in*

dat bedrijf. Er is nota bene een rapport van KPMG Forensic, waarin tal van aanwijzingen zitten. Ik moet eerlijk zeggen dat ik niet begrijp hoe u dan die accountantsverklaring kunt afgeven, en dan spreek ik u gewoon aan als burger van dit land die denkt: het feit dat u deze accountantsverklaring afgeeft, heeft toch een betekenis?

*De heer **Kruithof**: Ik kan mij die vraag heel goed voorstellen en ik kan mij heel goed voorstellen dat dit af en toe wat lastig is te rijmen bij het brede publiek. Daarom zei ik ook dat de beroepsgroep de schone taak heeft om de komende tijd veel aandacht te besteden aan wat wij nu precies wel en niet doen. Ik denk dat heel veel mensen denken dat wij nog steeds alle facturen en alle kasbonnen van een bedrijf zien. Dat is niet zo. Wij werken met een aantal controle-instrumenten die binnen de accountantsberoepsgroep als algemeen aanvaardbaar worden beschouwd. Op grond van dat kistje met instrumenten dat ik bij mij heb, kom ik tot een verklaring van de jaarrekening. Daarbij spreken wij geen oordeel uit over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Impliciet verklaren wij daarmee dat de administratieve systemen en de procedures op hoofdlijnen aanvaardbaar zijn. Dat wil niet altijd iets zeggen over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Die verklaring betekent eigenlijk alleen maar dat de balans en de resultatenrekening een beeld geven dat getrouw is ten opzichte van de werkelijkheid, en dat de activa die op de balans staan, ook in het bezit zijn van de onderneming en goed gewaardeerd zijn.*

Hier toont zich de verwachtingskloof in volle glorie. Deze wordt echter slechts geduid in de betekenis van de communicatiekloof. Hetgeen de enquêtecommissie in haar onderzoek naar de rol van de accountant vaker is tegenkomen. Aan zelfkritiek op het eigen functioneren ontbreekt het nogal eens.

*De heer **De Vries**: Mijnheer Kruithof, is het niet zo dat er in uw eigen beroepsgroep een uitvoerige discussie is over de vraag hoe de accountant zich dient op te stellen, en dat u daar een zekere marge in hebt? Als accountant kunt u daar een zekere eigen invulling aan geven. Wij hadden hier vanochtend de heer Joling, die zei dat naar zijn mening de accountant zich meer zou moeten opstellen als waakhond. Hebt u dezelfde opvatting over uw rol?*

*De heer **Kruithof**: U hebt het gehad over een speurhond, maar er zijn ook heel veel andere honden. Je hebt ook slapende honden die je niet wakker moet maken. Onze waakhondfunctie is dat wij met de verklaring van getrouwheid die wij bij de jaarrekening afgeven, verklaren dat de jaarrekening een beeld geeft van de werkelijkheid. Als er in één onderdeel van zo'n geconsolideerde jaarrekening bij één dochtermaatschappij en misschien zelfs in een onderdeel van die dochtermaatschappij zaken niet op orde zouden zijn, dan gaat het veel te ver en is het te zwaar om daar een punt van te maken in de verklaring bij de jaarrekening.*

*De heer **De Vries**: Dat is duidelijk. Met andere woorden: als de mogelijke onregelmatigheden het niveau van een aantal miljoenen niet overschrijden, is dat voor u als accountant geen reden om een waarschuwingssignaal af te geven.*

*De heer **Kruithof**: Dat klopt. Omdat dit ook niet tot onze verantwoordelijkheid behoort.*

Niet precies duidelijk is wat de heer Kruithof hier heeft bedoeld met de opmerking: «Je hebt ook slapende honden die je niet wakker moet maken». Maar goed, terug naar de kern. Waarom nu die terughoudendheid tot eigen actie?

*De heer **Ten Hoopen**: Dat is mij helder. U heeft een aantal boekingen hersteld. Was dat voor u geen aanleiding om die te melden?*

*De heer **Kruithof**: Nee, want dan handel ik volgens 240 en 250, waarin staat dat ik zaken die niet van materieel belang zijn, mag melden, maar niet hoeft te melden.*

*De heer **Ten Hoopen**: Ook al zijn zij niet van materieel belang. Bent u dan nog steeds die mening toegedaan?*

*De heer **Kruihof**: Dan moet het heel zwaarwegend zijn. Je moet dan in overleg met je advocaat. U kunt zich voorstellen dat je een tegenclaim van een opdrachtgever kunt verwachten. Je moet daar heel zorgvuldig in zijn en het moet heel zwaarwegend zijn.*

De controlerend accountant wijst erop dat bij het ten onrechte melden van fraude er een claim kan volgen. Maar dan nog. Bij het afgeven was er niet alleen sprake van publiciteit: er liepen diverse onderzoeken, waaronder een parlementaire enquête en er werden op meerdere plaatsen huiszoeken gedaan. Het onderzoeken van fraude is voor controlerend accountants geen sinecure. Hetgeen overigens de vraag oproept of hier in het opleidingstraject van de accountant wel voldoende aan wordt gedaan.

*De **voorzitter**: Dat begrijp ik. Dat lijkt mij een van de kernen van het probleem: als men samenspanst, is het voor u heel moeilijk om het te ontdekken. U was geen nieuweling in de bouwwereld. Over die bouwwereld doen verhalen de ronde dat er wel eens wat onderling wordt afgesproken en dat er vooroverleg wordt gepleegd. Dat waren geen nieuwe verhalen. Ik neem aan dat u daar enige kennis van had. Vervolgens is die schaduwboekhouding echt in beeld gekomen. De omvang was bekend in het najaar van 2001. U wist dat het niet om een paar projecten ging, maar om een zeer groot aantal. Vindt u nu echt dat u afdoende onderzoek heeft gedaan om te kunnen zeggen dat u geen aanwijzingen hebt gevonden dat er sprake is van schaduwadministraties en dingen die in strijd zijn met de mededingingsregelgeving?*

*De heer **Kruihof**: Op grond van de kennis en ervaring die wij op dat moment hebben, hebben wij gevonden dat het afdoende was. Het beeld dat ik uit alle verhoren krijg, is dat er praktisch geen geld tussen bedrijven vloeit. Het zal dus ontzettend lastig zijn om dat überhaupt te constateren. Het fenomeen valse facturen is aan de orde geweest in een aantal verhoren. U heeft ook gehoord dat alle inspanningen erop zijn gericht dat die valse facturen er zo echt mogelijk uit moesten zien met de goede tenaamstelling, goed uitgerekend, prestaties erop vermeld, opdrachtbonnen erachter. Heel in het begin van dit gesprek heb ik gezegd dat het maatschappelijk verkeer vaak denkt dat wij alle facturen en alle kasbonnen zien, maar dat is niet zo. Wij hebben daar een aantal andere controle-middelen voor. Dat past in hetgeen wij als beroepsgroep met elkaar hebben afgesproken. Daar houden wij ons aan. Dan kan er af en toe een valse factuur in de administratie zitten die überhaupt niet in onze deelwaarnemingen valt.*

Wat heeft de controlerend accountant in casu gedaan met de signalen inzake steekpenningen en corruptie?

*De heer **Ten Hoopen**: Ik wil met u overgaan naar het onderwerp steekpenningen en corruptie. Bent u dat in de administratie van Koop Tjuchem wel eens tegengekomen, met name in relatie tot het verwerven van opdrachten?*

*De heer **Kruihof**: Wij zijn in de administratie, eigenlijk gedurende een reeks van jaren, een aantal kasopnames tegengekomen. Er was een aantal facturen waarvan wij hebben gezegd: hé, dat is een bijzondere factuur, daarvan moeten wij weten waarvoor dat is. Wij hebben daar, verzameld vanuit de verschillende werkmaatschappijen, een lijst voor gemaakt. Wij hebben die lijst voorgelegd aan de heer Koop en hem gevraagd: waar zijn deze kosten voor? Zijn antwoord daarop was: dat betreffen commissie- en acquisitie-kosten voor buitenlandse projecten. Wij hebben hem de vraag gesteld: zijn daar ambtenaren mee omgekocht? Daarop was het antwoord: «nee». Vervolgens hebben wij gekeken om welke bedragen en welke landen het ging. Dat werd toegelicht door de heer Koop. In de markt waarin de heer Koop opereert – dan heb ik het bijvoorbeeld over Afrika, Rusland en Azië – is het niet ongebruikelijk dat je, teneinde opdrachten te verwerven, dit soort kosten kwijt bent aan tipgelden, aan agenten die je daar hebt zitten en die je op de hoogte brengen van het feit dat er misschien een opdracht aan zit te komen.*

Wederom is er sprake van «inlichtingen vanwege de gecontroleerde» als het gaat om steekpenningen. Op welke wijze probeerde de controlerend accountant deze uitgaven in «de greep» te krijgen?

*De heer **Ten Hoopen**: Uit het dossier blijkt dat representatiekosten op enig moment niet meer op de werken maar op de algemene kosten worden geboekt. Wij denken dat dit werd gedaan om te voorkomen dat bij een overheidscontrole de link kon worden gelegd met de opdrachtgever, in verband met een mogelijke omkoping. Voorts blijkt uit uw dossier dat de stijging van de kosten wordt veroorzaakt door een actiever relatiebeheer. Er wordt dan gezegd: dat is in de huidige tijd gewoon nodig om goede werken te verwerven. Kunt u ons duiden of voor deze handelwijze wordt gekozen omdat het dan makkelijker is om steekpenningen administratief onzichtbaar te maken? Heeft u als accountant ook toegestaan dat een en ander op algemene kosten werd geboekt?*

*De heer **Kruithof**: Ik wil even beginnen met het eerste, met de context waarin deze notitie is geschreven. Die is geschreven door een van onze assistenten die een gesprek heeft gehad met een van de projectleiders van in dit geval Geva. Wij zien daar een verschuiving tussen projectkosten en algemene kosten. Voor ons, omdat het om relatief kleine bedragen gaat, is het overigens niet zo heel erg of het nu als projectkosten wordt verantwoord of als algemene kosten. Als de kosten maar goed tot uitdrukking komen in de jaarrekening! Ik heb destijds in het dossier ook de term «omkoping» zien staan. Ik heb gevraagd: wat is nu precies besproken en wat is daar de achtergrond van? Waar het op neerkomt, is dat met een aantal mensen af en toe uit eten werd gegaan en dat men het vervelend vond als die kosten op projecten kwamen te staan. Aan de andere kant, als u doorleest in die notitie, ziet u ook staan dat de klant zich dat heel goed heeft gerealiseerd en ook heeft gesteld het zakelijke karakter hiervan afdoende te kunnen aantonen. Wij hadden immers gezegd: pas ook op voor fiscale risico's.*

*De heer **Ten Hoopen**: Mag ik hieruit concluderen dat u ermee akkoord bent gegaan dat zij als adviseurskosten zijn geboekt?*

*De heer **Kruithof**: Ik heb al gezegd dat het voor het beeld van de jaarrekening niet zo heel erg belangrijk is of het nu op regel 1 of regel 2 komt te staan, omdat het in dit geval om vrij beperkte bedragen gaat.*

Naast het woord steekpenningen wordt in het bedrijfsleven ook wel de term commissie- of acquisitiekosten gebruikt.

*De heer **Ten Hoopen**: Ik nam het woord «steekpenningen» in de mond. Wat is uw waarneming van dit type bedragen?*

*De heer **Kruithof**: Dat het commissie- en acquisitiekosten zijn. En dat is een heel breed begrip. Daar kan tiggeld bij zitten. Daar kan bij zitten dat je iemand een keer geld geeft om een bepaalde claim af te kopen. Dat is een heel breed begrip. In de rapportage van de fiscus komt het woord «steekpenning» vrij regelmatig voor. Als je kijkt wat daar nu precies onder wordt verstaan, dan is dat een veel breder begrip dan de kop «steekpenningen» doet vermoeden.*

Uit het dossier bleek dat een alerte assistent wel vragen had gesteld over de steekpenningen of acquisitiekosten.

*De heer **De Vries**: Ik kom nog even op het punt van de acquisitiekosten. Ik citeer uit het kort verslag van de Koop-bijeenkomst op 12 september 1994, waar de evaluatie van de controle 1993 wordt besproken. Het citaat luidt «In een aantal gevallen is geconstateerd dat een aantal Koop-dochters moeilijk in de greep te krijgen is, omdat het management niet altijd even open met zaken omgaat als dat gewenst is. Hoe dient er te worden omgegaan met zaken als steekpenningen?» Daarop volgt als antwoord «Zolang deze onttrekkingen geen zwart geld-karakter hebben, zijn deze betalingen aanvaardbaar, omdat dit in de markt waarin de Koop Groep actief is, gebruikelijk blijkt te zijn». Hier wordt dus wel gesproken over steekpenningen.*

*De heer **Kruithof**: Ja, er is de vraag gesteld hoe om te gaan met steekpenningen. Ik denk dat die vraag ook enigszins in het teken stond van de nieuwe fraudeverordening die eraan kwam. Volgens mij wordt hier uitsluitend bedoeld op de commissie- en acquisitiekosten. Door wat slordig taakgebruik heeft iemand dat «steekpenningen» genoemd.*

*De heer **De Vries**: Dit is wel een gesprek dat heeft plaatsgevonden met KPMG.*

*De heer **Kruithof**: Dat was een gesprek met het team van KPMG.*

*De heer **De Vries**: U maakt zo'n duidelijk onderscheid tussen acquisitiekosten aan de ene kant en steekpenningen aan de andere kant. Dan begrijp ik niet waarom uw mensen volgens dit verslag praten over steekpenningen.*

*De heer **Kruithof**: Omdat iemand gewoon zo'n vraag heeft gesteld, vrij willekeurig. Dat was gewoon een vraag in het algemeen, niet op basis van bewezen feiten.*

Daarnaast troffen we in het dossier een aantekening aan inzake «betalingen met een dubieus karakter».

*De heer **De Vries**: Hoe moeten wij lezen dat «betalingen met een dubieus karakter tijdens de controle zo goed mogelijk moeten worden opgespoord, al moet de controle natuurlijk niet in een speurtocht naar fraude ontaarden»?*

*De heer **Kruithof**: Het laatste deel slaat op het feit, dat wij opereren in het kader van de controle van de jaarrekening en geen opsporingsambtenaren zijn. Je mag er dus van uitgaan dat de documenten die je worden voorgelegd, echt zijn. Ik had er geen behoefte aan dat mijn mensen de hele administratie factuur voor factuur zouden doorspitten om te kijken of er wat raars in zou zitten.*

6.4.3.2 Forensisch onderzoek Koop Tjuchem

Zowel in paragraaf 5.7 als in deze paragraaf is een aantal malen gerefereerd aan het door KPMG Forensic Accounting uitgevoerde onderzoek inzake corruptie-aantijgingen bij Koop Tjuchem. Het onderzoek is in opdracht van de heer Koop – maar via een advocaat – aan KPMG Forensic Accounting verstrekt.

*De heer **De Vries**: U heeft onderzoek uitgevoerd bij Koop Tjuchem om vast te stellen of er sprake was van kosten en/of uitgaven ten behoeve van ambtenaren en van eventuele betalingen aan ambtenaren door Koop Tjuchem dan wel door aan Koop Tjuchem gelieerde ondernemingen, en zo ja, inzicht te verschaffen in de aard en omvang daarvan. Van wie hebt u deze opdracht ontvangen?*

*De heer **Rozekrans**: Deze opdracht heb ik ontvangen van de advocaat van de heer Koop, de heer Plas van Plas & Bossinade advocaten. Hij fungeerde als opdrachtgever.*

*De heer **De Vries**: Met wie hebt u binnen het Koop-concern gesproken over de opdracht?*

*De heer **Rozekrans**: Met de heer Koop.*

*De heer **De Vries**: Met hem persoonlijk?*

*De heer **Rozekrans**: Ja.*

*De heer **De Vries**: Hij bevestigde dat hij aan zijn advocaten had gevraagd om u de opdracht te geven?*

*De heer **Rozekrans**: Er heeft een gemeenschappelijk gesprek plaatsgevonden waaraan zowel de heer Koop als de heer Plas deelnam.*

*De heer **De Vries**: Wie waren van de kant van KPMG daarbij betrokken?*

*De heer **Rozekrans**: Bij het eerste gesprek was mijn collega Kruithof aanwezig. Verder waren vanuit KPMG Forensic Accounting mijn collega Ten Wolde en ik aanwezig.*

*De heer **De Vries**: De heer Kruithof was in de hoedanigheid van controlerend accountant aanwezig?*

*De heer **Rozekrans**: Ja, als controlerend accountant en als cliënt partner van de Koop Groep.*

En:

De voorzitter: Ik wil met u nog even naar het KPMG-rapport. U heeft een onderzoek laten instellen. Waarom heeft u alleen binnen Koop Tjuchem een onderzoek laten instellen ten aanzien van de ambtenaren?

De heer Koop: Ik dacht dat dat duidelijk was. Ik heb in de Zembla-aflevering niets gehoord over andere bedrijven.

De voorzitter: Ik kan mij voorstellen – volgens mij staat dat ook in de opdracht – dat ook de aan Koop Tjuchem gelieerde bedrijven zouden worden meegenomen.

De heer Koop: Dat is ook gebeurd.

De voorzitter: Dus de Koop Holding is ook meegenomen?

De heer Koop: Koop Holding is niet gelieerd aan Koop Tjuchem. Koop Holding is de moeder van Koop Tjuchem. Aan Koop Tjuchem gelieerde bedrijven zijn bijvoorbeeld de «groen» en de «bagger».

De voorzitter: Waarom heeft u niet gezegd: bekijk de hele Koop Holding, bekijk alles?

De heer Koop: Wat er in Koop Holding gebeurt, weet ik zelf; dat ben ik zelf. Dat lijkt mij niet zo relevant.

Intermezzo: het afgeleid verschoningsrecht

Een (forensisch) accountant heeft geen eigenstandig verschoningsrecht, hetgeen overigens werd bevestigd in het kort geding dat de enquêtemissie voerde tegen Deloitte & Touche. Indien een advocaat aan een (forensisch) accountant een opdracht verstrekt, kan er in bepaalde gevallen sprake zijn van een van de advocaat *afgeleid* verschoningsrecht.

In het geval van de opdracht inzake Koop Tjuchem blijkt dat KPMG Forensic Accounting in haar dossier en tijdens interviews wijst op het bestaan van een afgeleid verschoningsrecht. Letterlijk weergegeven is het volgende vastgelegd: «KPMG heeft aangegeven dat opdrachtgever de advocaat van Koop is, dit ivm afgeleid verschoningsrecht». Uit het dossier blijkt echter dat niet de advocaat maar de heer Koop zelve de belangrijkste gesprekspartner van KPMG Forensic Accounting is.

De «omweg» via de advocaat is kennelijk gekozen om gebruik, wellicht is het zelfs beter te spreken over: misbruik, te maken van het afgeleid verschoningsrecht. De enquêtemissie vindt een dergelijke handelwijze niet passen bij het aureool van «onafhankelijkheid» waarmee (forensische) accountants zich graag tooien. Dit conform hun gedrags- en beroepsregels.

De heer Koop liet dus onderzoek doen naar vermoedens van corruptie binnen Koop Tjuchem. Het was nadrukkelijk niet de bedoeling dat onderzoek werd verricht naar de commissiebetalingen, acquisitiekosten of minder eufemistisch uitgedrukt, de steekpenningen die vanuit Koop Holding mogelijk werden betaald. Passages daarover naar aanleiding van bevindingen uit het onderzoek van KPMG Forensic Accounting behoeften van de heer Koop niet in het rapport te worden opgenomen.

De voorzitter: Wij komen zo op die posten zelf. Juist deze passage is uiteindelijk uit het rapport geschrapt. Er zijn nog een paar andere passages over de Koop Holding, die allemaal in het eindrapport van KPMG niet meer voorkomen. Waarom zijn deze passages uit dat rapport geschrapt?

De heer Koop: KPMG Forensic had de opdracht om binnen Koop Tjuchem en gelieerde bedrijven onderzoek te doen en niet bij Koop Holding. Over de kosten die zij daar

tegenkwamen, hadden zij vragen, die ik hun heb verklaard. De kasopnames waren, zoals zij hebben kunnen zien, doorberekend aan de holding. Dat zijn gewoon kasposten die ik heb opgenomen.

De **voorzitter**: Vond u het niet belangrijk dat ook de Koop Holding werd onderzocht, daar uw bedrijf in beeld was gekomen als een bedrijf waar sprake was van corruptie, in ieder geval bij Koop Tjuchem?

De heer **Koop**: U wilt toch niet beweren dat ik niet weet of er binnen Koop Holding corruptie is?

De **voorzitter**: Het gaat mij erom dat ik mij kan voorstellen dat het in uw belang is, te laten zien: KPMG heeft alles onderzocht en zij hebben ook de Koop Holding meegenomen. Ik wil u nog een opmerking uit het concept van 20 maart voorlezen. Daar stond toen nog in: «Blijkens de jaarwerkdoossiers van Koop Tjuchem betreft dit voor de jaren '96 tot en met '99 jaarlijks een bedrag tussen de 100 000 en 200 000 gulden. Volgens aan ons verstrekte informatie betreft dit door de heer Koop ten behoeve van Koop Holding BV opgenomen contanten.» De heer **Koop**: Ja.

De **voorzitter**: Waarom is zo'n passage uiteindelijk niet teruggekomen in het eindrapport?

De heer **Koop**: Dat moet u aan de forensic accountant, de heer Rozekrans, vragen. Ik weet dat niet.

De **voorzitter**: U heeft niet zelf voorgesteld, het weg te halen?

De heer **Koop**: Nee. Dat lijkt mij ook niet relevant.

In 5.7.2 zijn enkele kritische noten gekraakt als het gaat om het uitvoeren van de opdracht door KPMG Forensic Accounting. De heer Rozekrans deelde echter mede dat de opdrachtaanvaarding in overleg en met goedkeuring van de Raad van Bestuur van KPMG is gebeurd.

De heer **De Vries**: U hebt uw gedachtegang op dat punt duidelijk gemaakt.

De heer Kruithof heeft verklaard dat hij met twee collega's van KPMG Forensic en de heer Koop de opdracht heeft besproken. «Daarna is er overleg geweest tussen KPMG Forensic en onze directie assurance en de raad van bestuur, om te kijken of wij zo'n opdracht konden aanvaarden.» Wat heeft het overleg met de directie en de raad van bestuur opgeleverd? Hadden zij nog een probleem met het aanvaarden van de opdracht?

De heer **Rozekrans**: Nee, maar zoals u zelf al zei, was het een explosief onderwerp. Het is dan gebruikelijk om uit zorgvuldigheidsoverwegingen intern overleg te hebben. Dat heeft plaatsgevonden. Onze raad van bestuur heeft gezegd dat wij de opdracht konden en moesten aanvaarden.

Het uitvoeren van het onderzoek ging niet zonder «slag of stoot». In het eindrapport wordt een aantal beperkingen, die tijdens het onderzoek zijn gebleken, benoemd.

De heer **De Vries**: Tijdens het onderzoek ondervond u een aantal beperkingen, waarvan u in het rapport verslag doet. Kunt u kort toelichten welke beperkingen u ondervond?

De heer **Rozekrans**: Wij hebben eigenlijk te maken gehad met drie beperkingen. De eerste was de kwaliteit van de administratie van de kosten. Misschien moet ik zeggen: de subadministratie van onkosten en declaraties. Aan de tweede beperking kon niemand wat doen. Het bedrijf zat midden in een verhuizing, waardoor de toegang van de archieven moeilijk was. Ook de omvang leidde tot de beperking dat je niet integraal de administratie kon onderzoeken. De derde beperking was de niet volledige openheid van medewerkers van het Koop Tjuchem-concern.

De heer **De Vries**: De administratie gaf u onvoldoende inzicht en de medewerkers werkten onvoldoende mee met het onderzoek?

De heer **Rozekrans**: In ieder geval niet volledig.

*De heer **De Vries**: Dat leidt u dan tot de conclusie dat er sprake was van zodanige beperkingen dat het geven van volledig inzicht in de gang van zaken dan wel het formuleren van eenduidige conclusies niet mogelijk is gebleken. Dat was de letterlijke tekst.*

*De heer **Rozekrans**: Dat klopt.*

Bij dergelijke beperkingen moet je je afvragen of de opdracht nog wel tot een goed einde kunt brengen en of je de opdracht niet zou moeten teruggeven.

*De heer **De Vries**: Dat er beperkingen in rapportages kunnen zijn begrijp ik, maar het ging hier om een onderzoek naar mogelijke omkoping, naar aanleiding van een geruchtmakende televisieuitzending. U komt uiteindelijk niet tot eenduidige conclusies. Ik kan mij indenken dat dit voor u en misschien ook voor de opdrachtgever zeer onbevredigend is. Hebt u toen u al die belemmeringen ondervond nog overwogen om uw opdracht tussentijds terug te geven, met de boodschap dat u zo niet verder kwam? «Dit onderzoek levert niet op wat de opdrachtgever er redelijkerwijs van mag verwachten».*

*De heer **Rozekrans**: Het teruggeven van de opdracht is niet aan de orde geweest. Natuurlijk hebben wij wel met de opdrachtgever gesproken over de ontwikkelingen die zich in het onderzoek voordelen en over de manier om daarmee om te gaan. Ik ben van mening dat wij uiteindelijk tot een rapport zijn gekomen dat toch een toegevoegde waarde heeft voor de opdrachtgever.*

En:

*De heer **De Vries**: U bent onderworpen aan een belangrijk aantal beperkingen. Op grond van die beperkingen, die u expliciet formuleert, zegt u dat u eigenlijk niets hebt kunnen vaststellen dat concreet wijst op corruptie. Zijn er door de medewerkers van Koop namen van ambtenaren aan u genoemd?*

*De heer **Rozekrans**: Bij de aanvang van het onderzoek zijn enkele namen van ambtenaren die graag gebruik maakten van entertainment, genoemd. Later in het onderzoek zijn er geen namen meer genoemd.*

De enquêtecommissie kon over een aantal concept-versies van het rapport van KPMG Forensic Accounting beschikken. Deze verschilden onderling qua toonzetting en nuance. Heikele punten in de eerste versies kwamen in het eindrapport in afgezwakte vorm terug. Uiteraard is de enquêtecommissie bekend met het feit dat concept-rapporten formeel geen status hebben. Het zijn werkdocumenten die vaak nog bewerking nodig hebben en waarin aan de formuleringen moet worden geschaafd. Ook kan het zijn dat het nog moet worden onderworpen aan de toepassing van hoor en wederhoor.

Het voorgaande was ook het geval bij de concepten van KPMG Forensic Accounting. Het intrigerende van het onderzoek van KPMG Forensic Accounting is dat het de kern raakt van één van de opdrachten die de enquêtecommissie diende uit te voeren, namelijk dat naar de aard en omvang van integriteitschendingen door ambtenaren. De concept-rapporten bevatten op dit punt duidelijkere en explicitiere bewoordingen dan het eindrapport van KPMG Forensic Accounting. Naast het feit dat het van belang was vast te stellen welke bewoordingen nu de juiste zijn en met name wat daar de onderbouwing van is, heeft de enquêtecommissie het nodig bevonden te onderzoeken in welke mate hier nu van onafhankelijke oordeelsvorming zijdens de forensische accountants van KPMG sprake was. Juist nu KPMG ook de controlerend accountant van het Koop-concern is. Het samengaan van de forensische opdracht vanuit het

Koop-concern met die van de controleopdracht bij dit concern riep reeds op voorhand vraagtekens bij de enquêtecommissie op. Alles bij elkaar reden genoeg om in dit geval wel specifiek enige vragen over het concept-rapport te stellen. Bijvoorbeeld over de rol van de heer Veerman.

*De heer **Van der Staaij**: Oorspronkelijk stond er: Veerman heeft gezegd niet actief te hebben gestimuleerd dat medewerkers van Koop Tjuchem namen van eventueel betrokken ambtenaren bekendmaakten, en die zin schrapt u.*

*De heer **Rozekrans**: Wáár schrap ik die precies? Welk concept betreft het?*

*De heer **Van der Staaij**: Volgens onze informatie stond hij nog wel in het concept vóór het gesprek met Veerman maar niet meer in het concept daarna.*

*De heer **Rozekrans**: Ik moet even naar de tekst kijken; u gaat heel diep.*

*De heer **Van der Staaij**: Die zin stond er nog wel op 20 maart in, maar op 15 april niet meer.*

*De heer **Rozekrans**: Nee, dat klopt. Maar waar wilt u heen?*

*De heer **Van der Staaij**: Wij proberen er inzicht in te krijgen hoe zo'n proces verloopt: wat is de invloed van zo'n gesprek op de uiteindelijk rapportage die u doet? Dan vallen een paar dingen op, bijvoorbeeld zo'n zin die u er uiteindelijk uit haalt. Waarom?*

*De heer **Rozekrans**: Ik moet even in mijn geheugen graven waarom wij die specifieke zin geschrapt hebben. Ik denk – maar dat zou ik na moeten kijken – dat het met het volgende te maken heeft. Wij praten hier over de samenvatting van ons rapport en daar stond inderdaad op enig moment in dat Veerman niet actief zou hebben gestimuleerd. Dat staat ook verderop in het rapport en je probeert in de samenvatting een goed beeld van je onderzoek te geven. Het was niet uitsluitend Veerman die daar terughoudend in was, maar dat waren ook andere medewerkers die gewoonweg geen namen hebben genoemd. Wij hebben ook even naar de balans gekeken in de samenvatting; dat is misschien ook in die discussie geweest met Veerman. De kern van de beperking is dat niet iedereen die namen wilde noemen.*

*De heer **Van der Staaij**: Maar Veerman was wel de directeur van het bedrijf...*

*De heer **Rozekrans**: Ja, Veerman was de directeur.*

*De heer **Van der Staaij**: Dus, de opdrachtgever ziet dan meteen: ik heb hier een rapport over een bedrijf waarvan de directeur de medewerking heeft beperkt. Nou, er stond: hij heeft niet actief gestimuleerd – dat lijkt me nog een behoorlijk vriendelijk zinnetje – om namen te noemen van ambtenaren. Dat is een forse beperking van het onderzoek. Is dat niet heel relevant ten aanzien van een opdrachtgever?*

*De heer **Rozekrans**: Ja, maar laten wij ook even helder krijgen waar wij het over hebben. Het is een zin die in het rapport zelf staat; in de samenvatting van het rapport, aan het begin van het rapport, heb ik de specifieke aanduiding van Veerman laten vallen, omdat dit te veel erop zou duiden dat het alleen om Veerman ging en dat zou een verkeerd beeld oproepen. Er is dus niets uitgevallen; hij staat gewoon nog steeds in het rapport. Alleen in de samenvatting is die verwijzing eruit gehaald. Meer is het niet.*

Of ten aanzien van een zin over de gevolgen van de beperkingen die met betrekking tot het onderzoek werden ervaren.

*De heer **Van der Staaij**: Ik heb nog een tweede voorbeeld, waar het gaat over de gevolgen van die beperkingen. Er staat in het eerste concept nog een zin toegevoegd aan paragraaf 5.1 van het rapport: (...) en wij derhalve niet kunnen uitsluiten dat naast de door ons gerapporteerde bevindingen, er bij Koop Tjuchem in de onderzoeksperiode sprake geweest kan zijn van andere uitgaven ten behoeve van en/of aan ambtenaren. Het gaat hier over de passage betreffende de invloed van de tijdens het onderzoek gebleken omstandigheden die u in paragraaf 5.1, over de bevindingen, bespreekt. Daar trekt u de conclusie: die beperkingen hebben tot gevolg dat onze onderzoeksbevindingen niet volledig behoeven te zijn. Dat laat u staan, maar er stond oorspronkelijk nog bij: «(...) en wij derhalve niet kunnen uitsluiten dat naast de door ons gerapporteerde bevindingen er*

bij Koop Tjuchem in de onderzoeksperiode sprake geweest kan zijn van andere uitgaven ten behoeve van en/of aan ambtenaren». Waarom is deze toevoeging eruit gehaald?

De heer Rozekrans: Dat is een heel lange zin die u voorleest. Misschien mag ik even de desbetreffende tekst lezen.

De heer Van der Staaij: Het betreft paragraaf 5.1, blz. 6. Aan het slot van paragraaf 5.1 staat de passage: het feit dat wij bij de uitvoering van ons onderzoek als gevolg van onder meer de voornoemde omstandigheden (...). Die alinea is het.

De heer Rozekrans: Paragraaf 5.1, zegt u. Ik zie hier een subkopje: invloed van tijdens het onderzoek gebleken omstandigheden.

De heer Van der Staaij: Ja, en dan aan het slot van dat gedeelte.

De heer Rozekrans: Dat is een bladzijde verder; ik zie het nu. Ja, dat is in feite een overbodige opmerking. Als je niet volledig bent, kan het dus méér zijn. Dat heb ik op enig moment, denk ik, zelf geschrapd. Nogmaals, hoe gaat zo'n proces? Dat rapport wordt door verschillende medewerkers geschreven; ik kijk er zelf naar, wij praten erover en op een gegeven moment vallen er dan dingen uit. Ik neem aan dat ik dit zelf geschrapd heb, want het voegt niets toe.

De enquêtecommissie is het niet met de heer Rozekrans eens. De toevoeging «en wij derhalve niet kunnen uitsluiten dat naast de door ons gerapporteerde bevindingen er bij Koop Tjuchem in de onderzoeksperiode sprake geweest kan zijn van andere uitgaven ten behoeve van en/of aan ambtenaren», is eerder essentieel dan overbodig⁸. Zeker indien het forensisch rapport als rechtvaardiging voor het handelen van de opdrachtgever, of in dit geval van Koop Tjuchem, zou kunnen worden gebruikt. Na lezing van het eindrapport van KPMG Forensic Accounting zou de indruk kunnen ontstaan dat het met aanwijzingen voor corruptie-achtige gedragingen binnen Koop Tjuchem wel meeviel. Dit terwijl KPMG Forensic Accounting wel degelijk kon beschikken over enig onderzoeksmateriaal dat concrete, zij het beperkte, aanwijzingen gaf. Zo zou er sprake zijn geweest van een bijlage 4 bij het concept-rapport van 15 april 2002. De bijlage bevat een opgave van «Uitgaven ten behoeve van (potentiële) opdrachtgevers, waaronder ambtenaren».

De heer De Vries: Laten wij een paar punten even langslopen. Bij het conceptrapport van 15 april is een bijlage 4 gevoegd, met als titel: uitgaven ten behoeve van (potentiële) opdrachtgevers, waaronder ambtenaren. Die bijlage ontbreekt in het eindrapport. Waarom is dat het geval?

De heer Rozekrans: Die bijlage is vervangen door een andere bijlage bij het uiteindelijke rapport. Het ging om een brede categorie van uitgaven, waarvan je eigenlijk niet wist wat zij behelsden. De opdrachtgever heeft op enig moment wel aangegeven dat hij eraan hechtte om er een beeld van te krijgen, maar er werd geen antwoord mee gegeven op de vraag in de opdracht. Er is een andere ordening in het eindrapport opgenomen.

De heer De Vries: Wat is dan het verschil tussen de bijlagen? Waarom kwam de ene er niet in en de andere wel?

De heer Rozekrans: Het zijn allemaal dezelfde posten, misschien met een enkele correctie, maar zij zijn anders geordend in het rapport opgenomen.

De heer Van der Staaij: In een bijlage die oorspronkelijk bij het concept was gevoegd, staat een opsomming van uitgaven ten behoeve van potentiële opdrachtgevers, waaronder ambtenaren. Het is een aanmerkelijke lijst, waarop veel namen van ambtenaren worden genoemd. Die zijn uiteindelijk verdwenen. Klopt dat?

De heer Rozekrans: Nu weet ik niet op welke lijst u doelt. Kunt u die misschien even laten aanreiken?

De heer Van der Staaij: Ja, een van onze medewerkers zal het u laten zien. Er is een algemene lijst met diverse uitgaven voor relatiegeschenken, diners en clubbezoeken, maar onderaan staat dan «uitgaven ten behoeve van potentiële opdrachtgevers», waarna een lijst met 14 posten volgt uit de periode 1996–1999 waarbij ook heel wat namen van

⁸ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de heer Rozekrans na afloop van het verhoor in een brief aan de commissie nog heeft laten weten dat de bewuste passage in het definitieve rapport is weggelaten nadat was geconstateerd dat deze zinsnede overbodig was omdat in de zin direct voorafgaande aan de bewuste zinsnede al is geconstateerd dat de bevindingen van KPMG waarschijnlijk niet volledig zijn. De commissie acht het «niet volledig zijn van bevindingen» behoorlijk genuanceerder dan de weggelaten zinsnede «en wij derhalve niet kunnen uitsluiten dat naast de door ons gerapporteerde bevindingen er bij Koop Tjuchem in de onderzoeksperiode sprake geweest kan zijn van andere uitgaven ten behoeve van en/of aan ambtenaren».

ambtenaren worden genoemd en waarbij wordt aangegeven dat die uitgaven ten behoeve van ambtenaren zijn gedaan. Klopt het dat deze informatie niet meer in het eindrapport is opgenomen?

*De heer **Rozekrans**: Ik zie wat u bedoelt. Ik blader even in het uiteindelijke rapport.*

De kosten als zodanig maken nog steeds deel uit van het rapport, maar wij hebben ervoor gekozen, de namen van de ambtenaren niet meer in de bijlage te laten terugkomen. Dus nogmaals, er is sprake van een iets andere ordening in het eindrapport en de namen als zodanig vormen geen onderdeel van het rapport.

*De heer **Van der Staaij**: Maar daardoor is toch ook niet meer te zien, in welke gevallen het al dan niet om ambtenaren gaat of zou kunnen gaan?*

*De heer **Rozekrans**: Ik begrijp waarom u dit zegt en dat klopt in die zin ook. Maar het probleem was nu juist dat daaromtrent ook niet altijd helderheid te verkrijgen was. U moet zich voorstellen dat dit een concept is dat in de loop van het tot stand komen van het rapport wordt opgesteld. Daarbij wordt dan een indeling gemaakt, in dit geval de indeling die u noemde: uitgaven ten behoeve van potentiële opdrachtgevers. Daar worden ook namen bij genoemd. Maar op een gegeven moment moet je beoordelen – nu kom ik terug op de zorgvuldigheid, waarvan de heer De Vries sprak, op de vraag of je zoiets als accountant kunt doen – of je die namen in je rapport kunt opnemen en of je met zekerheid kunt stellen dat het om ambtenaren gaat. Uiteindelijk kom je dan onder andere door tegenstrijdige verklaringen van medewerkers van Koop Tjuchem tot de conclusie dat je dat niveau van gedetailleerdheid niet in je definitieve rapportage kunt aanhouden.*

Overigens heeft de heer Rozekrans na het verhoor een brief aan de enquêtecommissie geschreven waarin hij op dit punt terugkomt. Later is nog telefonisch contact met de heer Rozekrans op dit punt geweest. Hij geeft aan dat bijlage 4 zoals hier beschreven nimmer onderdeel van enig concept-rapport is geweest.

De enquêtecommissie heeft dit punt naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Rozekrans zorgvuldig nagekeken. Daarbij is gebleken dat in de versie van het concept-rapport dat ons door medewerkers van Koop Tjuchem na afloop van de verhoren van de enquêtecommissie is aangereikt bijlagen zijn gevoegd, waaronder bijlage 4. Daardoor is de indruk ontstaan dat deze bijlage bij het concept-rapport van 15 april is opgenomen⁹. Temeer daar het concept op pagina 8–9 de opmerking bevat: «Een aantal malen hebben wij vastgesteld dat door middel van kasdeclaraties uitgaven zijn gedeclareerd die betrekking hebben op goederen die aan ambtenaren zijn verstrekt en die naar onze mening geen betrekking hebben op de uitvoering van werken. Een overzicht van de desbetreffende transacties is opgenomen in bijlage ... bij dit rapport.» Het bijlagennummer is in het citaat niet ingevuld.

De enquêtecommissie is van mening dat KPMG Forensic Accounting de opdracht aan de opdrachtgever had moeten teruggeven. Dit gezien de beperkingen in het onderzoek én de verhindering die de heer Veerman in het onderzoek aanbracht: geen namen in het rapport. KPMG Forensic Accounting heeft zich hiernaar geschikt en heeft naar de mening van de commissie hiermee haar oor naar de wensen van de heer Veerman – nota bene de leidinggevende van het in onderzoek zijnde bedrijf – laten hangen. Dit klemt temeer nu KPMG Forensic Accounting in haar rapport zelf de volgende beperkingen constateert «Beperkingen die samenhangen met de mate van medewerking en openheid van de (ex-) medewerkers van Koop Tjuchem bij de uitvoering van het onderzoek. In voorkomende gevallen waren medewerkers niet bereid namen van eventueel bij een uitgave betrokken ambtenaar te noemen. Slechts in een enkel geval, bijvoorbeeld in de situatie van een inmiddels overleden ambtenaar, zijn ons namen genoemd of bevestigd. De heer F. Veerman heeft desgevraagd

⁹ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de heer Rozekrans dit onder meer heeft vastgesteld aan het aantal pagina's van het concept-rapport dat per fax aan Koop Tjuchem is verzonden. Op dit punt merkt de enquêtecommissie op dat op de versie van het rapport dat van de medewerkers van Koop Tjuchem is ontvangen inderdaad fax-gegevens staan. Deze ontbreken op de bijlagen. De commissie heeft deze stukken, het concept-rapport en de bijlagen, echter in één pakket ontvangen. Hoe het ook zij, het bewuste stuk bestaat. Of het feitelijk ook als bijlage bij het concept-rapport heeft gezeten is niet echt relevant. Wel de inhoud van het stuk. Dat handelt over uitgaven ten behoeve van onder meer ambtenaren.

bevestigd een dergelijke openheid niet actief te hebben gestimuleerd.» Reeds vanwege deze beperkingen had de opdracht terug gegeven kunnen en wellicht zelfs moeten worden. De heer Rozekrans zegt over de beperkingen in deze het volgende.

*De heer **De Vries**: Nog even naar «de beheerder van de speld», de heer Veerman. Die heeft u desgevraagd bevestigd, niet actief te hebben gestimuleerd dat medewerkers van Koop Tjuchem namen van eventueel betrokken ambtenaren bekend zouden maken. Hebt u gelet op het belang van het gesprek dat u ook met de heer Koop had gehad, er nog op aangedrongen dat hij toch medewerking zou verlenen om u het vinden van die eventuele speld te vergemakkelijken?*

*De heer **Rozekrans**: Ja, daar heb ik zeker met de heer Veerman over gesproken, ook over deze specifieke formulering in het uiteindelijke rapport. De heer Veerman was daar heel stellig in: «Ik zie niet wat het toevoegt aan jullie onderzoek, want het gaat er niet om dat jullie zouden moeten vaststellen of het ambtenaren betreft, maar wat er bij Koop Tjuchem gebeurt. En als het rapport ooit op straat komt, wil ik daar verder geen mensen mee beschadigen.» Hij volhardde daar dus in. Ik heb het aangekaart, maar ik kon hem helaas niet onder ede verhoren, zoals u dat kunt...*

*De heer **De Vries**: Maar de heer Koop vraagt u in een gesprek, al loopt het uiteindelijk via een advocaat, hoe het zit met steekpenningen bij Koop Tjuchem, en vervolgens zegt de heer Veerman dat hij niet actief stimuleert dat zijn medewerkers namen van eventueel betrokken ambtenaren bekendmaken. Hoe kan dat? Brengt dat u als uitvoerder van het onderzoek niet in een buitengewoon moeilijke situatie?*

*De heer **Rozekrans**: Het is wel een bijzondere situatie waarvoor je staat en het is ook niet voor niets een van de beperkingen geworden in de rapportage waarover wij zojuist spraken.*

*De heer **De Vries**: Maar het gaat nu juist om de essentie, het gaat erom dat u onderzoek moet doen naar het voorkomen van steekpenningen en dat vervolgens de heer Veerman, operationeel toch de hoogste baas, zegt dat er geen sprake zal zijn van actieve medewerking.*

*De heer **Rozekrans**: Ja, bij het noemen van namen. Misschien moet ik dan toch onderscheiden wat de functie was van dit onderzoek naar de aard en de omvang van de uitgaven. Het onderzoek was gericht op Koop Tjuchem zelf, ik had niet de opdracht om voor de advocaat of voor Koop een lijst met namen van ambtenaren te maken. De opdracht was, na te gaan wat er gebeurde bij Koop Tjuchem. Dat is ook precies de reden waarom er geen namen van ambtenaren in het rapport staan, voor zover wij die wél gekregen hebben. De heer Veerman gebruikte ook als argument: «Wat moet je met die namen? Dat is jouw opdracht helemaal niet, je moet in kaart brengen wat er hier gebeurt.» Daarmee kom ik terug bij mijn hooiberg; het wordt natuurlijk wel makkelijker om daarin te zoeken als je in interviews te horen krijgt dat het om ambtenaar X of ambtenaar Y gaat, want dan kun je bij kostendeclaraties of facturen nagaan of je die namen vaker tegenkomt. Op dat punt is er niet of nauwelijks medewerking verleend. In die zin waren mijn hulpmiddelen om in de administratie en in de interviews de feiten volledig op tafel te krijgen beperkt. Dat is ook precies de beperking waardoor ik niet tot eenduidige conclusies kon komen.*

Wel schonk KPMG Forensic Accounting aandacht aan voor de heer Bos, oud-medewerker van Koop Tjuchem die reeds op het moment van het onderzoek dat KPMG uitvoerde te boek stond als klokkenluider, belastend materiaal.

*De heer **De Vries**: In uw dossier is een fax aangetroffen die door de heer Bos is opgesteld. Het is een verzoek van de heer Bos aan zijn collega op de Antillen om een ambtenaar die daar met vakantie naar toe zou gaan gastvrij te ontvangen. Waar hebt u die fax aangetroffen?*

*De heer **Rozekrans**: Ik heb bekeken hoe wij aan die fax komen. Ik heb via het dossier kunnen vaststellen dat die ons tijdens ons onderzoek is aangereikt door de heer Veerman of door een van zijn medewerkers.*

De heer De Vries: U weet niet meer door wie dat is gebeurd.

De heer Rozekrans: Dat heb ik niet kunnen vaststellen, maar het was door de heer Veerman of door een van zijn medewerkers. Het is in ieder geval gebeurd vanuit de leiding van Koop Tjuchem.

En:

De heer Duivesteijn: Er brandt al een hele tijd een vraag op mijn lippen. Dat ene briefje van de heer Bos, de fax over het afreizen naar St. Maarten. U heeft die fax ontvangen van de heer Veerman of van iemand anders van de leiding. Het staat niet in de rapportage dat u die fax van de leiding heeft gekregen.

De heer Rozekrans: Nee.

De heer Duivesteijn: Ik wil het alleen even constateren. De heer Veerman werkte niet actief mee aan het onderzoek. Hij vernietigde zelfs zijn agenda, dat wil zeggen dat hij dat liet doen. Vond u het niet opmerkelijk dat hij op dit punt opeens zo bereidwillig meewerkte? Riep dat bij u geen vragen op?

De heer Rozekrans: Dat was natuurlijk wel verklaarbaar.

De heer Duivesteijn: Omdat?

De heer Rozekrans: Het verbaasde mij niet echt dat er binnen het Koop Tjuchem-concern enige rancune was over de gedragingen van mijnheer Bos. Dat hij op dat punt behulpzamer was, verbaasde mij dan ook niet echt.

De heer Duivesteijn: Zou het kunnen zijn dat er nog veel meer van dat soort briefjes zijn binnen de administratie, maar dan getekend door de heer Veerman of anderen. Is dat mogelijk?

De heer Rozekrans: Ik kan het niet uitsluiten, maar ...

De heer Duivesteijn: U kunt het niet uitsluiten. Zou het ook kunnen zijn dat die niet aan u zijn gegeven?

De heer Rozekrans: Dat is zeker zo, want ze zijn niet aan mij gegeven. Maar...

De heer Duivesteijn: Is het mogelijk dat u in dit proces gebruikt bent?

De heer Rozekrans: Nou, ik vind u toch een klein beetje suggestief, want u laat mij niet uitpraten. Ze zijn niet aan mij gegeven, maar we hebben wel degelijk gezocht naar meer van die briefjes. Wij hebben deze ook specifiek beoordeeld op de vraag of dit het wel of niet het geval was. Wij hebben ernaar gekeken. Deze kregen wij aangereikt. Die neem je dan mee. Je kent de context, waarbinnen je dat briefje krijgt aangereikt. Dat is een gegeven. Wij hebben wel degelijk onderzocht of dit vaker is gebeurd en hoe het precies zit.

De heer Duivesteijn: Aan de ene kant schrijft u – hierna houd ik er echt mee op – dat de heer Veerman zijn agenda's laat vernietigen en niet meewerkt, maar aan de andere kant schrijft u niet op: maar hier was hij plotseling actief. Ik begrijp dat dus niet.

De heer Rozekrans: Dat zou veel te veel het accent leggen op het feit dat Veerman of een ander hiermee aankomt. Dat zou een beetje gek zijn. Het zou de rapportage heel onevenwichtig maken als ik zou zeggen: Veerman legt op dit of dat punt de nadruk. Veerman heeft natuurlijk de uitgaven van Bos benadrukt. Die heb ik ook niet anders behandeld dan de uitgaven van anderen. Je moet dat soort invloed van belanghebbenden natuurlijk neutraliseren. Wij nemen het mee in het onderzoek, maar wij geven het geen extra lading, omdat het aangereikt is.

In de versie van het eerste concept-rapport wordt ook gerefereerd aan de commissiebetalingen, «facilitating payments» en dergelijke zoals besproken in paragraaf 5.5. Het gaat hier om de miljoenen die door de heer Koop in het buitenland zijn betaald.

De heer De Vries: (...) Ik wil u op een ander punt een vraag stellen. U bent gevraagd onderzoek te doen naar de situatie bij Koop Tjuchem. Terwijl u dat doet, krijgt u mogelijk interessante informatie aangereikt over de Koop Holding. Desgevraagd, zo staat in een van uw conceptversies, is ons door een medewerker van Koop Holding BV meegedeeld

dat contante betalingen voor commissies, afkoop van claims, facilitating payments, et cetera in zowel binnenland als buitenland alleen door of onder directe supervisie van de hoofddirectie van Koop Holding BV worden verricht. Dat stond in een van uw concept-versies. Die zin is in de eindversie niet meer opgenomen. Waarom is die niet meer opgenomen?

De heer **Rozekrans**: Ik weet op welke zin u doelt; die heb ik gezien. Wij hebben geconstateerd dat er grote kasopnames plaatsvonden bij Koop Tjuchem. Dat staat ook in ons rapport. Wij hebben onderzoek gedaan naar «waarom was dat». Wij hebben zowel van de heer Koop zelf als in latere instantie ook van de heer Blom antwoord gekregen over hoe dat systeem werkt. Dat systeem is hier uitgebreid aan de orde geweest. Ons onderzoek was gericht op Koop Tjuchem. Ik heb in dat kader kunnen vaststellen dat Koop Tjuchem uitsluitend gebruikt is als kaskantoor, omdat het om de hoek lag bij Schiphol. Ik heb daar met Koop zelf over gesproken, een medewerker van mij heeft daar met Blom nader over gesproken. Daar is precies dat hele proces doorgenomen dat ook hier aan de orde is geweest. Er kwam voor mij genoegzaam uit dat het geen betrekking heeft op Koop Tjuchem en geen betrekking op ambtenaren ten behoeve van Koop Tjuchem. Ik vond het wel relevant om in het rapport op te nemen; het staat ook in het rapport. Het rapport was uiteindelijk bestemd voor Koop. Om daar dan zijn eigen verklaring in op te nemen, is een soort cirkelredenering: ik rapporteer aan u, dat u aan mij gezegd heeft Uiteindelijk is dat dus gesneuveld in de eindredactie.

De heer **De Vries**: Het intrigerende is dat de heer Koop heeft verklaard dat waar er sprake is van betaling van commissiegelden of steekpenningen, dit uitsluitend in het buitenland gebeurt. Hier staat dat een medewerker van Koop Holding meedeelt dat contante betalingen voor commissies, afkoop van claims, facilitating payments, et cetera in zowel binnen- als buitenland alleen door of onder supervisie van de hoofddirectie van Koop Holding worden verricht. Als wij naar het rapport van de Belastingdienst kijken, dat ook in uw dossier was te vinden, dan blijkt dat door het Koop-concern in 1996 en 1997 bedragen van tussen de 2 en de 3 mln gulden aan steekpenningen zijn uitgegeven. Dan gaat het om aanzienlijke bedragen. Heeft u nog overwogen om daar nader onderzoek naar te doen?

De heer **Rozekrans**: Ik zat bij een dochteronderneming: Koop Tjuchem. Daar vinden opnames plaats, niet in bedragen van miljoenen die inderdaad op holdingniveau spelen. Wij praten over substantiële bedragen: uit mijn hoofd gezegd, één of twee ton op jaarbasis en in gulden, maar geen miljoenen. Sowieso ging het bij Koop Tjuchem om een kleiner bedrag. Daarvan heb ik van mijn opdrachtgever als verklaring gekregen: dat heeft niks te maken met Koop Tjuchem, want het zijn contante opnames. Desalniettemin heb ik gezegd: daar wil ik iets meer van weten. Vandaar dat een van mijn medewerkers daarover gesproken heeft met de heer Blom. Vervolgens is ons het rapport van de fiscus ter beschikking gesteld. Daaruit blijkt dat het in belangrijke mate betrekking heeft op het buitenland. Naar ik mij herinner, staat er in het gedeelte over Nederland dat het niet op ambtenaren slaat. Dat heeft Blom tegen ons gezegd, of het staat in het rapport van de fiscus. Dat heb ik niet helemaal paraat. Koop heeft dus gezegd dat het niets te maken had met Koop Tjuchem. Hij was de opdrachtgever. Je kunt dan wel eigenwijs tegen je opdrachtgever zeggen dat je dat niet gelooft, maar dat is niet aan de orde. Omdat het toch een moeilijk onderwerp was, heb ik gezegd dat ik meer details wilde hebben. Daar had Koop geen enkel bezwaar tegen. Wij hebben dus een gesprek met Blom gevoerd. Daaruit komt het eerder geschetste beeld naar voren. Dat beeld was dat het geen betrekking had op Koop Tjuchem. Daarmee was voor mij de kous af. Ik onderzoek namelijk alleen maar de dochteronderneming Koop Tjuchem.

Een groot deel van de bedoelde betalingen zijn via kasopnames bij Koop Tjuchem geboekt. Daarom waren ze relevant in het onderzoek van KPMG Forensic Accounting en voor het rapport. Daarom had naar de mening van de enquêtemissie met betrekking tot deze uitgaven dan ook op zijn minst de volgende opmerking in het eindrapport dienen te worden opgenomen: «Wij hebben geen inzage gehad in een (eventuele) administratie met betrekking tot de bestemming van de door de heer H. Koop

opgenomen gelden.» Deze zinsnede kwam wel voor in het concept-rapport van 11 maart 2002.

Tijdens het verhoor is met de heer Rozekrans ook gesproken over onderzoeken die hij en KPMG Forensic Accounting voor Rijkswaterstaat heeft uitgevoerd (zie op dit punt ook paragraaf 5.7.2).

*De heer **De Vries**: Ik wil graag nog enige andere punten met u langslopen. Koop Tjuchem doet veel werk voor Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten, dus voor de overheid. Is het waar dat KPMG Forensic Accounting onderzoek heeft verricht naar de integriteit en de uitvoering van aanbestedingen bij o.a. Rijkswaterstaat?*

*De heer **Rozekrans**: Ja, KPMG Forensic Accounting heeft een redelijk aantal repressieve onderzoeken gedaan voor Rijkswaterstaat, waarbij het ging om integriteitsvraagstukken.*

*De heer **De Vries**: Hebt u zulke onderzoeken ook bij provincies en gemeenten gedaan?*

*De heer **Rozekrans**: Ik weet ze niet allemaal uit mijn hoofd, maar ik weet wel zeker dat wij zulke onderzoeken bij één of twee gemeenten hebben gedaan, en ook bij een provincie.*

Het doen van dit soort onderzoeken is onze business, dus dat doen wij ook voor gemeenten en provincies.

*De heer **De Vries**: Hebt u overwogen dat er mogelijkwerwijs spanning zou kunnen zijn tussen enerzijds uw integriteitsonderzoeken bij de overheid en anderzijds onderzoek naar het mogelijk betalen van steekpenningen door een aannemer aan diezelfde overheid?*

*De heer **Rozekrans**: Nee, dat is niet overwogen. Die vraag is niet aan de orde. Wij zijn wel eerst nagegaan of wij onderzoek hadden gedaan dat zich tegen Koop Tjuchem richtte, maar voor zover wij hebben kunnen vaststellen, was dat niet het geval. Verder was mijn onderzoek gericht op de vraag wat er binnen Koop Tjuchem gebeurde, dus niet gericht op ambtenaar X of ambtenaar Y. Er zat dus geen tegenstelling in.*

*De heer **De Vries**: U ziet geen tegenstelling in het feit dat u onderzoek doet naar zowel de mogelijke betalende als de mogelijke ontvangers van steekpenningen?*

*De heer **Rozekrans**: Er is pas sprake van een tegenstelling als het over dezelfde casus zou gaan.*

*De heer **De Vries**: Dat weet u niet van tevoren, maar pas als u het onderzoek doet.*

*De heer **Rozekrans**: Nee, bij deze opdracht weet je dat wél van te voren omdat het heel specifiek ging om de vraag wat er binnen Koop Tjuchem gebeurt.*

*De heer **De Vries**: U onderzoekt toch niet alleen wat er gebeurt in de onderlinge relaties tussen de werknemers van Koop Tjuchem? U onderzoekt toch ook wat de relaties van die werknemers zijn met ambtenaren, dus met opdrachtgevers van overheidszijde?*

*De heer **Rozekrans**: Je hebt pas een conflict als het om dezelfde casus gaat. Wij doen onderzoeken voor een groot aantal partijen. Ik doe bijvoorbeeld onderzoeken voor de Staat der Nederlanden, maar ook tegen de Staat der Nederlanden. Zolang het om verschillende dossiers gaat, is er niets mis mee om feitenonderzoeken te doen.*

En:

*De heer **De Vries**: Hoeveel onderzoeken hebt u vanaf 1992 gedaan bij Rijkswaterstaat?*

*De heer **Rozekrans**: Dat heb ik van te voren even nagekeken. Onder mijn verantwoordelijkheid zijn twee onderzoeken bij Rijkswaterstaat uitgevoerd. Uit mijn hoofd gezegd, zijn die onderzoeken in 1996 en 1997 verricht.*

Binnen KPMG Forensic Accounting ziet men kennelijk geen spanning ontstaan tussen het onderzoek ten behoeve van het Koop-concern en die van Rijkswaterstaat. De heer Rozekrans zag de spanning niet omdat hij in het verleden slechts twee onderzoeken voor Rijkswaterstaat heeft uitgevoerd. Hij wijst erop dat het in casu om totaal verschillende dossiers gaat.

De enquêtecommissie ziet wel een zekere spanning ontstaan. In ieder geval in de beeldvorming. KPMG Forensic Accounting is in het verleden, maar ook in ons onderzoek, neergezet als dé organisatie die integriteits-

onderzoeken voor Rijkswaterstaat uitvoert. In de media wordt Koop Tjuchem na de Zembra-uitzending van 9 november 2001 neergezet als een organisatie die ambtenaren van Rijkswaterstaat corrumpert. Bij een dergelijke beeldvorming is het in de richting van overheidsopdrachtgevers ongepast een beeld op te wekken dat KPMG Forensic Accounting zowel aan de uitbetalers- als aan de ontvangerskant van steekpenningen onderzoek doet. Als accountant heb je in een dergelijk geval de schijn tegen; onverlet hoe de feiten daadwerkelijk liggen. In dit verband zijn nog enige aanvullende vragen gesteld. De heer Rozekrans wijst vervolgens impliciet op het bestaan van «Chinese Walls» binnen een accountantsorganisaties. Daarin heeft de enquêtecommissie na de in paragraaf 6.4.2 beschreven voorbeelden (waaronder die inzake de rol van PWC bij een onderzoek naar de installatiebranche en die ten aanzien van de rol van de controlerend accountant – werkzaam bij KPMG – van Heijmans in het overnameonderzoek Seignette) aanzienlijk minder vertrouwen dan de heer Rozekrans. De huidige, commerciële en gretige houding van het accountantsberoep staat daaraan te zeer in de weg.

De heer De Vries: Er loopt toch nog een onderzoek naar een ambtenaar van de werktuigbouwkundige en elektrotechnische dienst van Rijkswaterstaat Noord-Holland?

De heer Rozekrans: Er dreigt nu een misverstand te ontstaan. Het gaat erom dat ik dit onderzoek niet doe. Het is echter best mogelijk dat één van collega's dit onderzoek doet; ik ben maar één van de zes of zeven partners op onze afdeling. Ik heb voor mijzelf nagegaan welke onderzoeken ik in het verleden bij Rijkswaterstaat heb gedaan, en dat zijn de twee onderzoeken uit 1996 en 1997. Daarna heb ik zelf geen onderzoek meer voor Rijkswaterstaat gedaan.

De heer De Vries: Het gaat ons om de vraag of er mogelijk spanning bestaat nu uw bedrijf zowel onderzoek doet naar een ambtenaar in Noord-Holland als onderzoek naar de mogelijke betaling van steekpenningen door Koop Tjuchem.

De heer Rozekrans: Die onderzoeken staan los van elkaar en er wordt ook geen informatie over die onderzoeken uitgewisseld. Dat is een basisregel bij ons werk die overigens voor iedere accountant geldt. Dit zijn losstaande opdrachten. In het verleden heb ik wel eens onderzoek gedaan – dat was overigens geen onderzoek bij de overheid – waarbij ik op onregelmatigheden ben gestuit. Dat heeft toen ook geleid tot het vertrek van de betrokken medewerker bij die organisatie. Een paar jaar later deed ik onderzoek voor een andere opdrachtgever waar dezelfde persoon weer in beeld kwam. In zo'n geval moet je heel zorgvuldig handelen; je moet die kennis dan afscheiden en er een ander team op zetten. Dat geeft echter geen conflict, want het gaat om een andere opdrachtgever met een andere opdracht.

De heer De Vries: En die scheidingen bij u zijn voldoende waterdicht om erop te kunnen vertrouwen dat er geen spanning is?

De heer Rozekrans: Dat is de kern van het accountantsberoep. Dat geldt niet alleen voor het werk dat forensisch accountants doen, maar ook voor het werk van de grote groep accountants die jaarrekeningen controleert. Daarbij moet je gegevens van de ene cliënt heel strikt scheiden van de gegevens van de andere cliënt. Dat is de basis van ons beroep.

In aansluiting op deze laatste woorden beveelt de enquêtecommissie aan de scheiding tussen de controle- en overige activiteiten van accountantskantoren strikter te maken dan louter door «Chinese Walls». Concreet beveelt zij dan ook aan geen forensische onderzoeken uit te voeren bij een klant die reeds controleklant is bij hetzelfde accountantskantoor.

6.4.4 Conclusies en aanbevelingen

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft de opdracht gekregen onderzoek te doen naar aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid. Daarbij heeft zij zich tot taak gesteld ook

enige aandacht te besteden aan de rol die accountants daarbij spelen, met name als het gaat om hun controlerende taak. Aan het begin van haar onderzoek heeft de enquêtecommissie echter niet kunnen bevroeden dat de accountancy, in eerste instantie een zijlijn van het onderzoek, zo nadrukkelijk de aandacht van haar zou vergen. Die constatering noopt tot het maken van enige opmerkingen.

Kort geding

Het optreden van accountants was zelfs de aanleiding tot het eerste kort geding dat een enquêtecommissie in de parlementaire geschiedenis mocht voeren. En wel tegen Deloitte & Touche. Een kort geding dat in eerste instantie werd verloren, maar in hoger beroep succesvol kon worden afgerond. En gelukkig maar: de op basis van artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête gevorderde inzage in en afschrift van accountantsdossiers heeft het benodigde inzicht gegeven in de werkwijze van controlerende en forensische accountants.

Het in hoger beroep verliezen van het kort geding zou zeker nadelig zijn geweest voor het onderzoek van de enquêtecommissie. Voordat het kort geding diende heeft de enquêtecommissie reeds diverse accountantsdossiers ingezien en afschriften daarvan verkregen, zij het soms onder protest. De wens tot verkrijging van voornoemde was begrijpelijk in het licht van de opdracht van de enquêtecommissie, een opdracht die onder meer zag op het onderzoeken van de casus rond de Schipholspoortunnel en de onregelmatigheden die verband hielden met de casus rond Koop Tjuchem. In beide casussen heeft KPMG Forensic Accounting onderzoek gedaan, een dossier opgebouwd en een rapport geschreven.

Na het verlies in eerste aanleg van het kort geding tegen Deloitte & Touche heeft het accountantskantoor KPMG, via haar advocaat, de enquêtecommissie gesommeerd alle tot op dat moment aan de commissie verstrekte stukken te retourneren. En wel zonder daarvan eerst een kopie te hebben gemaakt. Indien de enquêtecommissie niet aan die sommatie zou voldoen, zou deze rekening moeten houden met het feit dat KPMG zich tot de rechter zou wenden. De enquêtecommissie heeft niet aan deze sommatie voldaan; desondanks heeft KPMG zich niet tot de rechter gewend.

Maar ook bij PWC bestond, na het verlies van het kort geding, grote terughoudendheid om het dossier inzake haar opdrachtgever binnen de installatiebranche middels een afschrift daarvan uit te leveren.¹⁰

Hoe het ook zij, uiteindelijk heeft de commissie alle benodigde stukken van de accountantskantoren ontvangen. Het zijn niet zozeer de eindrapporten van de diverse forensische accountants of de inhoud van de accountantsverklaringen van controlerende accountants geweest die de commissie inzicht hebben gegeven; veeleer konden de onderliggende dossiers de commissie van informatie voorzien.

Beeldvorming rond de accountant

Ten aanzien van de rol van de accountant is de enquêtecommissie kritisch geweest. De boekhoudschandalen van de afgelopen tijd in de Verenigde Staten (waarvan Enron, Tyco en Worldcom vermoedelijk de bekendste zijn), maar ook dichterbij huis (bijvoorbeeld de Belgische zaak rond Lernout & Hauspie) gaven daar ook de nodige aanleiding toe. Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat deze schandalen met name zien op verslaggevingstechnische vraagstukken. Die zijn in het onderzoek van de enquêtecommissie niet aan de orde geweest.

¹⁰ PWC liet zich hierbij eveneens door een advocaat bijstaan.

De afgelopen tijd is door alle schandalen en de berichtgeving daaromheen een negatief beeld rond het accountantsberoep ontstaan. Dat is niet goed als het gaat om een beroep dat niet alleen zelf vertrouwen moet uitstralen, maar dat ook vertrouwen van anderen moet ontvangen teneinde goed te kunnen functioneren. Vertrouwen van de ondernemingsleiding, de aandeelhouders, de overheid en andere belanghebbenden; de accountant is immers niet voor niets «de vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer». Vertrouwen krijg je echter niet zomaar, dat moet je verdienen. Op dat punt heeft het accountantsberoep nog de nodige slagen te maken, teneinde een verdere ontsokkeling tegen te gaan.

In de loop der jaren is de accountant afgedreven van zijn eigenlijke functie: het zijn van controleur van de jaarrekening. Accountantsorganisaties zijn meegegroeid op de golven van de concentratietendenzen in het bedrijfsleven. De «grote vier»¹¹ bieden een zeer gedifferentieerd dienstenpakket aan en zijn van vele markten thuis. Schaalvergroting en specialisatie zijn kernwoorden voor het accountantsberoep geworden. Met alle gevolgen van dien. De controle op de jaarrekening – lange tijd de kerntaak van de accountant – lijkt steeds meer een bijproduct te zijn geworden. Commerciële diensten, adviesverlening en de verkoop van bijproducten zoals de controle van het maatschappelijke jaarverslag en de integriteitsdienstverlening hebben de accountantsmarkt diffuus gemaakt.

Voorname ontwikkeling zet druk op de kwaliteit van de dienstverlening van de controlerend accountant. Daarnaast zijn vormen van dienstverlening die niet zijn gekoppeld aan de wettelijke controletaak vaak lucratiever. Dit zet – zeker binnen een grote kantorenorganisatie – ook druk op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de accountant. Terwijl dit juist twee belangrijke pijlers van het accountantsberoep zijn.

Het onderzoek van de enquêtecommissie

Tijdens haar onderzoek heeft de commissie regelmatig voorbeelden aangetroffen van het handelen van accountants dat zich naar de mening van de commissie niet goed verstaat met hetgeen het maatschappelijk verkeer van de accountant verwacht. In voorgaande paragrafen heeft de commissie meerdere voorbeelden van dergelijk handelen geduid. Binnen het accountantsberoep spreekt men in dit verband over het bestaan van een verwachtingskloof. In paragraaf 6.4.1 is deze reeds geduid en is aangegeven dat deze kloof uit twee delen bestaat: de communicatiekloof en de prestatiekloof. Aan beide aspecten dient in de nabije toekomst vanuit het accountantsberoep het nodige te worden gedaan; een onderzoek naar de werking van de Verordening op de Fraudemelding is dan ook niet afdoende.

Naar de mening van de enquêtecommissie zijn tijdens de openbare verhoren en in deze rapportage voldoende voorbeelden aan de orde gekomen die rechtvaardigen dat het accountantsberoep de aanbeveling wordt gedaan kritisch aan zelfreflectie te doen. Daarbij zullen vragen moeten worden beantwoord zoals: Wat doen wij goed? Waarin schieten wij tekort en hoe kan het beter? Welke maatregelen dienen er te worden genomen om geschonden vertrouwen te herstellen en de kwaliteit van onze prestaties te verbeteren? Kortom: het accountantsberoep dient te werken aan het dichten van de prestatiekloof.

Door het Koninklijk NIVRA is daar reeds een stap toe gezet door te starten met een onderzoek naar de werking en effectiviteit van de Verordening op de Fraudemelding. Een hoognodige stap. De binnen de deelwaarneming van de enquêtecommissie vallende vormen van onregelmatigheden hadden alleen al aanleiding kunnen zijn tot het doen van meer fraude-

¹¹ Deloitte & Touche, Ernst & Young, KPMG, PricewaterhouseCoopers.

meldingen dan het tweetal dat in de afgelopen jaren, sinds de inwerking-treding van de Verordening, is gemeld.

Het tweede deel van de verwachtingskloof betreft de communicatiekloof. Het maatschappelijk verkeer verwacht op sommige punten teveel van de accountant. Ook op het gebied van het ontdekken van fraude. De verwachtingen van het maatschappelijk verkeer dienen daarom beter in kaart te worden gebracht. Vervolgens zullen de verwachtingen dienen te worden gelegd tegen de vigerende wet- en regelgeving. Wat betreft de verschillen tussen de wet en de verwachtingen dient te worden bezien welke verwachtingen redelijk en reëel zijn en welke niet. Bij het bepalen van die verwachtingen dient het kostenaspect niet uit het oog te worden verloren. Meer inspanningen van de accountant zullen mogelijk ook een hogere declaratie tot gevolg hebben. Het is de vraag of eenieder die consequentie wil aanvaarden.

Het belang van een discussie daarover is dat deze niet dient te worden geleid door het accountantsberoep zelve. Zij denken daar zelf wellicht anders over; een hautaine houding is accountants op dit punt niet vreemd. Zo vroeg de algemeen directeur van het Koninklijk NIVRA, de heer Smit, zich in een recente column in het periodiek *De Accountant* nog af of het accountantsberoep nog wel *wil* en *kan* voldoen aan de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer¹². Zolang het accountantsberoep nog bij wet is geregeld zal de vraag over het «willen» primair door de wetgever moeten worden beantwoord. Het ware beter indien de accountants zich, zoals eerder al werd opgemerkt, zouden wijden aan het dichten van de prestatiekloof.

Het verwijt aan het accountantsberoep

In het kader van de communicatiekloof hecht de enquêtemissie er wel aan op te merken dat een verwijt in de richting van het accountantsberoep niet is gelegen in het feit dat accountants de onregelmatigheden van fraude niet hebben ontdekt tijdens hun controle van de jaarrekening. Zij die dit wel doen hebben te hoge, te dure en daarmee onredelijke verwachtingen van de accountant. Het systeem met egalisatiefondsen en valse facturen zit daarvoor te vernuftig in elkaar.

Accountants van bedrijven binnen de bouwnijverheid kunnen wel een collectieve afwezigheid en passiviteit worden verweten als het gaat om de vraag hoe men is omgegaan met het bewaken en controleren van de sector toen zich fundamentele wijzigingen – middels jurisprudentie – qua regelgeving voordeden. De accountant stond erbij, keek ernaar en sloot zijn ogen voor zijn klanten toen de rechter de kaders scherp stelde. De accountant keek wel naar anderen en schuift de schuld af: iedereen weet toch dat er in de bouwnijverheid wordt gerommeld?

Vorenbedoelde passiviteit kan de accountant ook worden verweten op die momenten dat hij tegen aanwijzingen van onregelmatigheden aanliep. Het is de vraag of accountants daarbij altijd conform de regelgeving hebben gehandeld. Meer alertheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid aan de zijde van de accountant was op zijn plaats geweest. Ongeacht het «materialiteitsvraagstuk» dient de accountant bij aanwijzingen van fraude nader onderzoek te doen. «Inlichtingen vanwege de gecontroleerde» en een verwijzing naar de «bevestiging bij de jaarrekening» volstaan dan niet meer. Voorts wordt aanbevolen dat de accountant wordt verplicht beter aantekening te houden in zijn dossier ten aanzien van zijn overwegingen terzake zijn handelen of nalaten bij gebleken aanwijzingen voor onregelmatigheden.

¹² De Accountant, oktober 2002, p. 7.

Zelfreinigend vermogen en de openbaar aanklager

Inzake de door de enquêtemissie onderzochte feiten is het de vraag in hoeverre het zelfreinigend vermogen binnen het accountantsberoep zijn werk doet. Het beleid van de accountantsorganisaties, waaronder de beroepsorganisaties, is er echter niet op gericht om een actief «opsporings- en vervolgingsbeleid» te voeren als het gaat om mogelijke misstanden.

Gedachten om in de nabije toekomst tot een soort «openbaar aanklager» voor het accountantsberoep te komen spreekt de enquêtemissie dan ook zeer aan. Deze zou zich niet moeten beperken tot onderzoek op verslaggevingstechnische aspecten ten aanzien van accountants van beursgenoteerde ondernemingen. Een dergelijk openbaar aanklager zou een onderzoeksbureau dienen te krijgen met zelfstandige onderzoeksbevoegdheden. Waaronder een inzagerecht in accountantsdossiers. Hij zou daarnaast de mogelijkheid kunnen krijgen een vooronderzoek te doen als het gaat om tuchtklachten. Op instigatie van de beroepsorganisatie, klagers of eigenstandig.

Forensische accountancy

In een tiental jaren heeft de private forensische accountancy zich vanuit het niets ontwikkeld. Een nieuwe loot aan de stam der accountancy is ontstaan. Waar het echter aan ontbroken heeft is dat er duidelijke kaders voor deze nieuwe vorm van private dienstverlening zijn gesteld. De nadruk ligt hierbij op het woord «private». Forensische, of in begrijpelijker Nederlands: gerechtelijke, deskundigheid is veelal binnen overheidsdiensten belegd. Bij een gerechtelijk laboratorium of in geval van forensische accountancy bij overheidsdiensten zoals de politie, de bijzondere opsporingsdiensten (met name de FIOD-ECD) of het openbaar ministerie. Voor dergelijke diensten en hun medewerkers zijn de wettelijke kaders helder. Dat is echter niet het geval bij de private forensische accountancy. De private forensisch accountant vindt slechts handvatten in algemene begrippen zoals «eer van de stand», «onpartijdigheid», «deugdelijke grondslag» en «onafhankelijkheid». Handvatten die ook gelden voor de controlerend accountant, maar die voor laatstgenoemde nader zijn uitgewerkt in gedetailleerde regelgeving zoals de richtlijnen voor de accountantscontrole. Dergelijke gedetailleerde regelgeving ontbeert de private forensisch accountant. Opgemerkt zij dat het Koninklijk NIVRA wel met de ontwikkeling van specifieke richtlijnen is begonnen maar nog niet tot een afronding daarvan is gekomen. De problematiek blijkt – gezien het relatief grote aantal tuchtzaken dat op private forensisch accountants betrekking heeft – weerbarstig te zijn.

Het is een principiële vraag of het reguleren van het beroep van private forensische accountant wel kan geschieden vanuit het accountantsberoep zelve. Tijdens haar onderzoek heeft de enquêtemissie een aantal malen waargenomen dat de private forensisch accountant zich presenteert als een «buitenwettelijke speurhond» en zich taken en bevoegdheden aanmeet die hem wellicht niet toekomen en die opsporings- en vervolgingswerkzaamheden van overheden kunnen belemmeren. Zo werd in paragraaf 6.4.3 gewezen op het gebruik danwel misbruik van het afgeleid verschoningsrecht. Dergelijke trucs passen een echt onafhankelijke accountant niet. In het kort geding tegen Deloitte & Touche werd (her)bevestigd dat de accountant geen verschoningsrecht toekomt. Hij heeft wel een geheimhoudingsplicht. Deze gaat echter niet zo ver – zoals we zagen in een onderzoek dat Arthur Andersen uitvoerde in opdracht van de Provincie Zuid-Holland – dat er sprake is van absolute geheimhouding¹³. De forensisch accountant kan in een forensisch onderzoek dan ook

¹³ In het door Arthur Andersen in opdracht van de Provincie Zuid-Holland uitgevoerde onderzoek was een vergaande vorm van geheimhouding aan de door hen te interviewen personen toegezegd.

niet de garantie aan te interviewen personen verstrekken dat al hetgeen zij zullen verklaren geheim kan worden gehouden.

Naar de mening van de enquêtemissie is het ongepast en ongewenst dat de private forensisch accountant zich begeeft op het pad van onderzoeken (bijvoorbeeld die inzake ernstige integriteitsinbreuken) die primair door de overheid zouden moeten uitgevoerd; zeker indien hij zich buitenwettelijke bevoegdheden aanmeet die hem niet toekomen. Liever een restrictieve uitleg van de eigen gedrags- en beroepsregels, dan het eigenstandig oprekken van de grenzen. De tuchtrechter en sinds kort ook de civiele rechter hebben in dezen al een aantal malen corrigerend opgetreden.

Overigens vergt vorenstaande ook een andere instelling van overheidsdiensten. Het kweken van eigen kennis en kunde én het beschikbaar krijgen van eigen onderzoekscapaciteit op het gebied van de forensische accountancy zijn aandachtspunten voor de toekomst. Het gemak en soms ook het automatisme waarmee overheidsdiensten onderzoeken bij private (forensische) accountantsorganisaties wegzetten dient te worden herbezien. Het relatief grote aantal integriteitsonderzoeken dat Rijkswaterstaat door een accountantskantoor (KPMG) heeft laten uitvoeren roept de vraag op waarom de overheid niet in staat is en de capaciteit niet heeft om dergelijke onderzoeken door een overheidsdienst uit te laten voeren. Zeker nu is gebleken dat KPMG – na consultatie van het hoogste niveau van deze organisatie – binnen het feitencolplex waarop een aantal van de onderzochte integriteitsinbreuken zien, er geen probleem in zag de opdracht naar de corruptie-aantijgingen binnen Koop Tjuchem aan te nemen. Dit terwijl in de media vele berichten verschenen dat juist dit bedrijf betrokken zou zijn bij het corrumpen van Rijkswaterstaat-ambtenaren.

Tot slot wordt gewezen op het feit dat de enquêtemissie het onwenselijk acht dat de private forensisch accountant onderzoeken uitvoert bij controleklanten van zijn kantoor. Het onderzoek dat PWC in het kader van de installatiebranche heeft uitgevoerd en het onderzoek van KPMG Forensic Accounting bij Koop Tjuchem zijn naar de mening van enquêtemissie voorbeelden van hoe het niet moet.

AA's en RA's

De enquêtemissie wijst er nadrukkelijk op dat de analyse van de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem laat zien dat de onregelmatigheden zich in de bouwnijverheid hadden «ingenesteld». Zowel bij grote als bij kleine ondernemingen. Van het totaal aantal ondernemingen dat in de schaduwadministratie is opgenomen en dat bij de onregelmatigheden betrokken is geraakt, vallen lang niet alle bedrijven onder wettelijke verplichting tot accountantscontrole. Het gaat om bedrijven die door AA's alsmede om bedrijven die door RA's worden gecontroleerd. Hoewel de aandacht in deze rapportage naar de RA's is uitgegaan kan dan ook niet worden gezegd dat de AA's en hun beroepsorganisatie de NOVAA uit deze rapportage geen lessen zouden kunnen en moeten trekken. Zij dienen dan ook te worden betrokken bij eventueel in de nabije toekomst te volgen acties vanuit de verantwoordelijke ministeries, het kabinet en de beroepsorganisaties. Zo dat niet zou gebeuren dreigt het «level playing field» tussen de RA's en AA's in onbalans te raken. Dit terwijl aan de door hen af te geven verklaringen evenveel waarde zou moeten worden gehecht. Het bewaken van de kwaliteit van de dienstverlening dient dan ook op gelijk niveau en in gelijke mate plaats te vinden.

Lopende trajecten

Vornoemde lessen moeten ook worden meegenomen in het kader van lopende trajecten zoals de evaluatie van de accountantswetgeving, de discussie over onafhankelijk toezicht en die over onafhankelijkheid. De enquêtemissie ziet het niet als haar taak zich in de genoemde trajecten te mengen. Wel wordt aanbevolen om bij deze trajecten de uitkomsten van de onderhavige parlementaire enquête mee te nemen in de oordeelsvorming.

De enquêtemissie geeft voorts in overweging te bezien in hoeverre een wettelijke normering voor de activiteiten van de private forensisch accountant noodzakelijk is. Dit in het licht van de discussie over de normering van private beveiligings- en recherchebureaus. Daarbij dient niet zozeer naar de naamgeving als wel naar de aard van de uit te voeren activiteiten te worden gekeken. De achtergrond van deze opmerking is gelegen in het feit dat de naam «forensische accountancy» in de private sector – mede door de recente tuchtzaken – steeds minder vaak wordt gehanteerd. Niet waargenomen is dat de activiteiten van de accountantskantoren hierdoor ook zijn gewijzigd.

Gevolgen voor opleidingen

Daarbij dient ook te worden bezien in hoeverre de bevindingen zouden moeten leiden tot een aanvulling op bestaande opleidingstrajecten. In de basisopleiding voor accountants zou meer aandacht kunnen worden geschonken aan zaken als fraude en witwassen. Maar wellicht nog belangrijker dan dat is een intensievere (dilemma)training als het gaat om de eigen beroepsethiek en het omgaan met klanten.

Overigens is het de enquêtemissie opgevallen – uit aantekeningen in de accountantsdossiers – dat controleassistenten vaak alerter zijn als het gaat om het signaleren van fraudesignalen dan dat de verantwoordelijke partners van het accountantskantoor zijn bij de verwerking van die signalen. Soms lijkt het erop dat het belang van die signalen «wordt gedempt» aan de top. Dit gegeven pleit ervoor om juist ook de eindverantwoordelijke accountants, zij die de handtekening onder de accountantsverklaring dienen te zetten, te verplichten voornoemde trainingen te laten volgen. Via verplichte permanente educatie op dit punt bijvoorbeeld. Zij zijn het immers die, ingeval van fraude of andersoortige onregelmatigheden, niet alleen met de vaktechnische maar ook met de commerciële dilemma's te maken krijgen. Afscheid moeten nemen van klanten betekent immers verlies van omzet en resultaat. En voor een partner bij een accountskantoor betekent dat ook verlies van inkomen.

Tot slot

Naar de mening van de enquêtemissie heeft het onderzoek naar onregelmatigheden in de bouwnijverheid als «bijvangst» een inkijk gegeven inzake het functioneren van de accountant. Het woord «bijvangst» is niet marginaliserend bedoeld. Integendeel zelfs, daarvoor is er teveel aan het licht gekomen. Zoveel zelfs dat bij de enquêtemissie de vraag opdoemt in hoeverre de conclusies over de rol van de accountant in de bouwnijverheid kunnen worden doorgetrokken naar een oordeel over de rol van de accountant in het algemeen. Daarbij merkt de commissie op dat veel van haar opmerkingen, conclusies en aanbevelingen een strekking hebben die terugslaat op de door de commissie waargenomen cultuur van en onder accountants. Onderzocht dient te worden of die cultuur anders is voor accountants die zich met andere sectoren dan de bouwnijverheid bezighouden.

Kortom de accountantsdossiers van zowel de controlerende als de forensische accountants, alsmede de tijdens de openbare verhoren afgelegde verklaringen van accountants én die van hun klanten, hebben de commissie de wenkbrauwen vele malen doen fronsen. De commissie beveelt het parlement en het kabinet dan ook aan goede nota te nemen van onze bevindingen in dezen. Een grotere afstand vanuit de overheid tot de beroepsorganisaties lijkt daarbij gewenst; deze worden in belangrijke mate «bestuurd» en «begeesterd» door (oud-) medewerkers van de accountantskantoren.

7. DE VERKRIJGING VAN DE SCHADUWADMINISTRATIE VAN KOOP TJUCHEM

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verkrijging van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Daarbij wordt in eerste instantie ingegaan op de wijze waarop de heer Bos in het bezit is gekomen van de schaduwadministratie (paragraaf 1), vervolgens zal aandacht worden besteed aan het onderhandelingsproces van de heer Bos met meerdere instanties en personen om de schaduwadministratie over te dragen voor nader onderzoek (paragraaf 2), daarna wordt ingegaan op de rol in dit proces van respectievelijk de klokkenluider (paragraaf 3), de advocaat (paragraaf 4), de NMa (paragraaf 5) en het Openbaar Ministerie (paragraaf 6).

7.1 De verkrijging van de schaduwadministratie door de heer Bos

In deze paragraaf wordt de wijze waarop de schaduwadministratie van Koop Tjuchem in het bezit is gekomen van de heer Bos aan de orde gesteld.

Ten aanzien van de gang van zaken met betrekking tot het verkrijgen van de schaduwadministratie door de heer Bos zijn er twee versies in omloop. Ten eerste de heer Bos die zegt dat op enig moment de betreffende administratie in vuilniszakken aan de deurkruk van de voordeur van zijn woning hing. Ten tweede de versie vanuit het bedrijf Koop Tjuchem dat de administratie zou zijn gestolen. Van deze diefstal is door het bedrijf aangifte gedaan.

Overigens is het mogelijk dat beide verhalen juist zijn alhoewel deze in tegenspraak lijken.

Informatie betrekking hebbende op de beide versies zal hierna worden weergegeven.

Versie 1

In het openbaar verhoor van de heer Bos op 22 augustus 2002 verklaart hij over het verkrijgen van de schaduwadministratie het volgende:

De voorzitter: Ik zou nu op een ander onderwerp willen overstappen en dat betreft de vraag hoe u in het bezit bent gekomen van de schaduwadministratie. Kunt u ons dat vertellen?

De heer Bos: Die hing in vuilniszakken aan de voordeur toen ik thuiskwam.

De voorzitter: In die vuilniszakken zaten dus drie ordners?

De heer Bos: Dat klopt.

De voorzitter: Die ordners hingen gewoon aan de voordeur in een vuilniszak?

De heer Bos: Dat klopt inderdaad.

De voorzitter: Wie had die daar achtergelaten? Hoe kan dat?

De heer Bos: Er stond geen naam bij, ik weet het niet.

De voorzitter: Hoe laat vond u dat?

De heer Bos: Het was op een ochtend.

De voorzitter: Weet u nog welke dag het was?

De heer Bos: Nee, dat is mij niet bekend.

De voorzitter: Het was natuurlijk wel heel bijzonder wat u aan uw voordeur aantrof.

De heer Bos: Dat vond ik ook.

De voorzitter: U heeft de datum niet in uw agenda opgeschreven?

De heer Bos: Nee, dat soort dingen schrijf ik niet op. Ik schrijf in mijn agenda dingen die nog komen gaan en niet wat reeds geweest is.

De heer Duivesteijn: Ook niet in een aparte administratie?

De heer Bos: Nee, dat is mij te veel werk!

De voorzitter: Waren die vuilniszakken vastgeknoopt aan de deur?

De heer Bos: Ja, twee vuilniszakken waren over elkaar heen aan de deurknop geknoopt.

De voorzitter: Hoe vond u die? Kwam u uit uw huis, kwam u aanlopen?

De heer Bos: Ik was weggeweest, ik kwam aanlopen, toen vielen die zakken mij meteen op en heb ik erin gekeken.

De voorzitter: Het lijkt mij nogal riskant dat iemand vuilniszakken met dit soort belangrijke informatie aan uw voordeur knoopt.

De heer Bos: Ik woon een beetje afgelegen, dus zo riskant is het niet.

De voorzitter: Iemand die toevallig langskwam, had die zakken toch kunnen zien en meenemen?

De heer Bos: Er komen niet zoveel mensen bij ons langs, dat risico is dus niet zo groot.

De voorzitter: Is het te zien vanaf de straat? Had ik de zakken kunnen zien als ik langs was gelopen?

De heer Bos: Nee.

De voorzitter: Dus ik was niet op een idee gekomen als ik langsgelopen was?

De heer Bos: Nee.

De voorzitter: Wat dacht u toen u die zakken zag hangen?

De heer Bos: Uiteraard heb ik erin gekeken. Ik weet niet wat er door mij heen gegaan is. Ik herkende het en heb mij uiteraard afgevraagd waar het vandaan kwam.

De voorzitter: Herkende u de inhoud?

De heer Bos: Ja, na bestudering.

De voorzitter: Na bestudering! Hoe herkende u het, wat viel u op?

De heer Bos: Ik had wel eens meer van dat soort administraties gezien.

De voorzitter: Had u dit eerder in het bedrijf gezien?

De heer Bos: Ja. Men werkt veel met kopieën en ook op kantoor zwerft er nog wel eens wat rond. Als er vandaag 10 à 20 aanbestedingen zijn en morgen weer 10 en overmorgen weer, dan wordt ermee gewerkt. Ik had het inderdaad dus wel meer gezien.

De voorzitter: U zei net dat het thuis werd bijgehouden, maar dus ook op kantoor?

De heer Bos: Het is ook een werkadministratie en die wordt nogal eens heen en weer gesleept. Men kan niet alles vanuit thuis doen. De tegoeden voor de volgende keer moeten bekeken en afgesproken worden. Er wordt dus nogal eens in gezocht. Het wordt er nogal eens bijgehaald om te kijken wat de kansen zijn bij een bepaalde aanbesteding.

De voorzitter: U heeft de vuilniszakken mee naar binnen genomen en erin gekeken. Wat heeft u toen gedaan?

De heer Bos: Eigenlijk niets. Ik heb erin gekeken en dacht dat ik wist wat het was. Toen heb ik er niets meer mee gedaan.

De voorzitter: U herkende het als een administratie van het bedrijf Koop Tjuchem?

De heer Bos: Ja.

De voorzitter: Heeft u toen eraan gedacht om het terug te bezorgen?

De heer Bos: Nee, of misschien heb ik er wél aan gedacht, dat weet ik niet meer precies. Ik heb het eerst een paar dagen rustig laten liggen.

De voorzitter: Heeft u erover gedacht om contact op te nemen met iemand in het bedrijf?

De heer Bos: Het is mogelijk dat ik erover gedacht heb maar ik heb het niet gedaan.

De voorzitter: Waarom heeft u niet gedaan?

De heer Bos: Ik zag het nut daarvan niet in. Ik wilde eens rustig nadenken wat ik ermee zou gaan doen. Daarvoor heb ik de tijd genomen.

De voorzitter: Klopt het dat het eind 1998 was toen u het vond?

De heer Bos: Ja.

Versie 2

Ten aanzien van de vermeende diefstal van de schaduwadministratie en de daarop gedane aangiften zijn de volgende verklaringen afgelegd tijdens de openbare verhoren.

De heer Veerman verklaart in zijn openbaar verhoor het volgende:

De heer Duivesteijn: Er is een moment waarop de administratie niet meer in het bezit is van Koop Tjuchem. Ik wil graag terug naar dat moment. Hoe wordt u dat gewaar?

De heer Veerman: Ik dacht dat, ook weer, of Jaap Spaargaren of Henk Handgraaf mij dat verteld heeft. Ik denk dat het een van die twee geweest moet zijn.

De heer Duivesteijn: Wat was uw reactie op dat moment?

De heer Veerman: Dat weet ik niet meer. Dat zou u ...

De heer Duivesteijn: U denkt dat de anderen zich dat nog wel weten te herinneren.

De heer Veerman: Dat weet ik niet.

De heer Duivesteijn: U weet in ieder geval niet meer wat uw reactie op dat moment was.

De heer Veerman: Niet exact.

De heer Duivesteijn: Wie heeft de beslissing genomen om aangifte te doen?

De heer Veerman: Ik niet.

De heer Duivesteijn: U hebt die beslissing niet genomen.

De heer Veerman: Nee.

De heer Duivesteijn: Ik neem aan dat er wel met u gesproken is over ...

De heer Veerman: Van wat ik heb horen zeggen – ik vind dat heel waarschijnlijk; dus ik kan dat rustig zeggen – dacht ik dat Henk Handgraaf Jaap Spaargaren hierover gebeld heeft en dat Jaap Henk heeft geadviseerd om het aan te geven. Ik dacht dat het zo is gegaan, maar ik weet het niet. Pas later hebben ze mij daarover gebeld.

De heer Duivesteijn: Hebt u zich erin verdiept hoe het mogelijk is dat zo'n belangrijke administratie ergens in een aantal vuilniszakken aan een knop van de deur wordt gehangen?

De heer Veerman: Ja, niet toen, maar wel recent.

De heer Duivesteijn: Recent?

De heer Veerman: Ja, naar aanleiding van publicaties, spotprenten in de krant met plastic zakken aan een deurknop en dergelijke heb ik mij afgevraagd hoe dat allemaal kan.

De heer Duivesteijn: Maar u hebt niet ontdekt hoe het kan?

De heer Veerman: Nee.

Door de heer Spaargaren wordt ten aanzien van de vermeende diefstal en de daarop gedane aangifte verklaard:

De heer Spaargaren: (...) Er is aangifte van diefstal gedaan in 1998. Vanaf dat moment weet ik dat die boeken niet meer in ons bezit waren, of de registratiesystemen. Vanaf dat moment weet ik dat het ergens onderweg zweeft.

De voorzitter: Wie heeft die aangifte gedaan?

De heer Spaargaren: De heer Handgraaf. Het is uit zijn huis verdwenen.

De voorzitter: Heeft hij daarover met u contact gehad?

De heer Spaargaren: Ja.

Ten aanzien van de aangifte verklaart de heer Bos op 22 augustus 2002 als volgt:

De voorzitter: (...) Op een bepaald moment is er aangifte gedaan door het bedrijf Koop van vermissing van de schaduwadministratie. Bent u daarvan op de hoogte?

De heer Bos: Ik heb het gehoord, maar voor de rest weet ik er niets van.

De voorzitter: Men heeft u niet benaderd?

De heer Bos: Ik ben niet benaderd. Nee, ik weet nergens van.

De voorzitter: De politie heeft u niet benaderd?

De heer Bos: Nee, die heeft mij niet benaderd.

De voorzitter: Dus u kunt er verder helemaal niets over verklaren wat er toen is gebeurd?

De heer Bos: Nee, helaas.

De voorzitter: Hebt u toen zelf niet gedacht: ik ga melden dat ik de administratie in mijn bezit heb?

De heer Bos: Nee.

Conclusie inzake verkrijging schaduwadministratie door de heer Bos
Tijdens de openbare verhoren is niet duidelijk geworden op welke wijze de schaduwadministratie van Koop Tjuchem nu feitelijk in het bezit is gekomen van de heer Bos. Het is – mede gezien de aangifte inzake diefstal en het justitieel onderzoek daarnaar – niet aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid om op dit punt nader onderzoek te doen.

Financiële vergoeding

Ten aanzien van de vermissing van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem bestaat voorts het verhaal dat de heer Bos geld zou hebben gevraagd van het bedrijf voor het teruggeven van de schaduwadministratie. In de pers is op woensdag 21 augustus 2002¹ een artikel verschenen met als kop «Bos probeerde Koop te chanteren». In dit artikel wordt bij monde van mr. Roelink, raadsman van het bedrijf Koop Tjuchem, aangegeven dat de heer Bos 2 miljoen gulden zou hebben geëist van Koop Tjuchem. In het betreffende artikel stond onder andere vermeld:

Klokkenluider Ad Bos, die deze donderdag verschijnt voor de parlementaire enquêtecommissie, heeft geprobeerd zijn werkgever Koop Tjuchem te chanteren voor twee miljoen gulden netto. Dat heeft de raadsman van het bedrijf verklaard tegenover het Dagblad van het Noorden.

Volgens advocaat Bart Roelink stapte Bos met zijn zogenoemde schaduwboekhouding rechtstreeks naar de hoogste baas van Koop Tjuchem, de Groninger ondernemer Henk Koop. Dat is volgens Roelink gebeurd in 1998, toen Bos nog in dienst was van het bedrijf. «Na zijn ontslag heeft hij het nog een keer geprobeerd.» De schaduwboekhouding bestaat uit handgeschreven kasboeken die moeten aantonen dat aannemers gezamenlijk de prijzen van grote werken hebben opgedreven. Toen Henk Koop niet wilde betalen, heeft Ad Bos aangeklopt bij andere bouwconcerns, zegt Roelink. «Pas toen hij daar ook bot ving, ging hij naar justitie.» Bos ontkent de beschuldiging. «Ik heb helemaal niets aangeboden. Als ik dat wel had gedaan, is het vreemd dat ze het nu pas zeggen. Dan hadden ze direct aangifte moeten doen.»

De heer Koop verklaarde hierover tijdens zijn openbaar verhoor als volgt:

De voorzitter: U maakte net een opmerking over de heer Bos. Hij heeft ons verteld dat hij u in mei 1997 heeft verteld dat er een schaduwadministratie in het bedrijf Koop Tjuchem bestond. Wilt u daarop reageren?

De heer Koop: Dat is pertinent niet waar.

De voorzitter: De heer Bos heeft dat niet aan u verteld.

De heer Koop: Nee. De heer Bos kwam ...

De voorzitter: Kunt u zich het gesprek met de heer Bos in mei '97 nog herinneren?

De heer Koop: Zeker. Niet dat het in mei was, maar wel dat het begin '97 moet zijn geweest. Toen was er dus de knallende ruzie, de machtsstrijd tussen Bos en Veerman. Ik heb daar toen veel aandacht aan moeten besteden. Het kwam mij helemaal niet goed uit. In ieder geval heeft het mij veel moeite gekost om precies te onderzoeken waar nu de discussie lag. Het enige was dat zij elkaars stijl niet meer accepteerden. Er is totaal niet gesproken over zaken die relevant zijn voor een schaduwboekhouding of voor de aanbesteding. Ik heb niet gemerkt dat de heer Bos daar ook maar enig probleem mee had; anders had hij mij die genoemd. Ik heb er dus niks van hem over gehoord. In 1998 kwam hij bij mij, want ik had hem teruggeroepen van Sint-Maarten.

De voorzitter: Waarom had u dat gedaan?

De heer Koop: Omdat het een absolute chaos was.

De voorzitter: Wat bedoelt u met «een absolute chaos»?

¹ Dagblad van het Noorden, 21 augustus 2002.

*De heer **Koop**: Ach mevrouw. Het gaat mij er niet om iemand (wijst naar de grond). Het gaat erom dat ik niet kan accepteren dat iemand met een salaris van misschien twee of drie ton, in een jaar tijd een miljoen gulden opmaakt aan kosten en onzin. Dat was gewoon de reden. Ik heb toen gezegd: ik stop ermee; het is voor mij einde. Toen kreeg ik te horen: ik heb voor jou nog een leuke verrassing, want ik heb enorm veel dingen verzameld en daar kan ik je behoorlijk mee pakken. Ik zei daarop: als je me wilt pakken Hij wilde 651 000 dollar hebben, zoals op de rekeningen stond van Simatko: dan is het voor mij klaar en ben ik weg; anders is het over en uit, ga ik en zorg ik ervoor dat jullie achter de tralies komen. Daarop zei ik: dan moet je rap eruit en je best doen. Dat was het einde van het gesprek.*

De heer Veerman verklaarde over dit onderwerp desgevraagd:

*De heer **Duivesteijn**: En u hebt de heer Bos ook geen bedragen aangeboden om de schaduwadministratie terug te krijgen?*

*De heer **Veerman**: Absoluut niet.*

*De heer **Duivesteijn**: Er is geen enkele poging op dat punt gedaan.*

*De heer **Veerman**: Nee.*

De heer Bos verklaarde in zijn openbaar verhoor van 22 augustus 2002 op dit punt als volgt:

*De **voorzitter**: Is u ooit geld geboden, bijvoorbeeld door het bedrijf Koop, om de schaduwadministratie terug te krijgen?*

*De heer **Bos**: Nee.*

*De **voorzitter**: Er is u nooit geld geboden?*

*De heer **Bos**: Nee.*

*De **voorzitter**: Hebt u het bedrijf zelf benaderd?*

*De heer **Bos**: Ook niet.*

En in zijn verhoor van 5 september 2002:

*De **voorzitter**: (...) Ik wil uw reactie op een bericht dat na uw vorige verhoor via de media door advocaat Roelink van Koop Tjuchem namens dit bedrijf wereldkundig is gemaakt, namelijk dat u hebt geprobeerd Koop Tjuchem voor 2 mln gulden te chanteren. U zou de schaduwadministratie hebben willen teruggeven voor dit bedrag. Het lijkt mij goed dat u uw visie op deze bewering geeft.*

*De heer **Bos**: Dat kan ik wel verklaren. In mijn ontslagprocedure van 1998 is de kantonrechterformule gehanteerd. Daaraan ging een hele geschiedenis vooraf. Het proces van voortschrijdende bouwfraude en corruptie constaterend, heb ik besloten er niet meer aan mee te doen. Ik heb mij daarvan willen distantiëren. Begin 1997 heb ik algemeen directeur Veerman van Koop Tjuchem hiervoor gewaarschuwd. Toen is er een conflictsituatie ontstaan. In mei 1997 heb ik Henk Koop erop geattendeerd en hem gewaarschuwd. Toen dat geen enkel effect sorteerde, heb ik op 30 juni 1997 mijn ontslag ingediend bij Koop Tjuchem in Hoofddorp. De heer Koop, eigenaar van Koop Holding, heeft mij daar weggehaald en naar het Caraïbisch gebied gestuurd als general manager om daar acquisitie te doen voor zijn overige divisies. Ik ben gegaan en had er na verloop van tijd wat opdrachten voor verkregen. Wie schetst mijn verbazing, Koop Tjuchem kwam naar Sint Maarten en het spel begon opnieuw. Dit resulteerde in mijn ontslag in november 1998. Dit heb ik meegenomen naar de kantonrechter. Ik vond dat ik hierdoor een vrij hoge formule kon hanteren voor mijn ontslag. Ik had daarvoor een factor zes aangemerkt. Zo zal dat verhaal wel zijn ontstaan. Ik heb uiteindelijk een factor half gekregen, maar dat maakt niet uit.*

*De **voorzitter**: U zegt dat het bedrag van twee miljoen te maken had met de ontslagprocedure.*

De heer **Bos**: Correct.

De **voorzitter**: U vond dat een redelijk bedrag. Gezien de tijd dat u werkzaam bent geweest en uw gedeelde inkomsten vond u dat u recht had op dit bedrag.

De heer **Bos**: Inderdaad.

De **voorzitter**: Dit bedrag had dus niets te maken met een door u willen terugverkopen van de schaduwboekhouding, of wat dan ook?

De heer **Bos**: Zeker niet.

Conclusie inzake financiële vergoeding

Ook op dit onderwerp is er sprake van tegenstrijdige verhalen. Aan de ene kant het Koop-concern dat aangeeft gechanteerd te worden door de heer Bos en aan de andere kant de heer Bos die dit heeft ontkend. De commissie rekent het niet tot haar taak – mede gezien de aangifte inzake diefstal – op dit punt nader onderzoek te doen.

7.2 De overhandiging door de heer Bos van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem

Inleiding

In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de onderhandelingen die de heer Bos heeft gevoerd met het Openbaar Ministerie om de schaduwadministratie aan hen te overhandigen ten behoeve van nader strafrechtelijk onderzoek. Daarna komt kort een specifiek aspect aan de orde met betrekking tot de rol van de NMa. Het gaat dan met name om het eerste contact van de NMa met de heer Bos.

Door het ministerie van Justitie is op verzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid de documentatie ter beschikking gesteld die betrekking heeft op de «onderhandelingen» met de heer Bos. In deze paragraaf wordt een chronologisch overzicht gegeven van de belangrijkste aspecten ten aanzien van deze «onderhandelingen». Daar waar nodig wordt daarbij verwezen naar passages uit de openbare verhoren.

De onderhandelingen van de heer Bos met het Openbaar Ministerie

Uit de door het ministerie van Justitie ter beschikking gestelde stukken blijkt dat mr. Heukels van Advocatenkantoor Heukels en Middendorp op 11 januari 1999 telefonisch contact tracht te zoeken met officier van justitie mr. De Groot van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie. Het lukt hem op dat moment niet contact te krijgen met mr. De Groot. In de daarna liggende dagen probeert mr. Heukels nogmaals diverse keren telefonisch in contact te komen met mr. De Groot.

Op 21 januari 1999 schrijft mr. Heukels een brief² aan mr. De Groot. In deze brief meldt hij: «Een van onze cliënten heeft namelijk bewezen, in originali, van een zeer omvangrijke fraude van in ieder geval tientallen miljoenen guldens, zo deelde hij mede, waarbij de overheid mogelijkerwijs de grootste benadeelde is». In de betreffende brief beschrijft mr. Heukels dat zijn cliënt, de heer Bos, geen arbeidsovereenkomst meer heeft binnen de branche en dat hij, gezien enkele uitlatingen van zijn vorige werkgever, leeft met de absolute zekerheid dat er voor hem geen baan meer openstaat binnen de bouwbranche. In de brief wordt verder vermeld: «dat cliënt met u in overleg wil treden via mij, om na te gaan of er aan deze medewerking een financiële vergoeding gekoppeld kan worden.»

² Brief mr. Heukels aan het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie, 21 januari 1999, kenmerk LJL/hv.

De heer Duivesteijn: In de eerste brief van uw advocaat, de heer Heukels, meldt hij schriftelijk, nadat hij een aantal pogingen had gedaan de officier van justitie telefonisch te bereiken, dat u die schaduwadministratie heeft, of in ieder geval informatie over een belangrijke fraudezaak. In die eerste brief wordt aangegeven: het is om die redenen dat cliënt met u in overleg wil treden via mij om na te gaan of er aan deze medewerking een financiële vergoeding gekoppeld kan worden. Cliënt voelt er weinig voor mee te werken aan zijn eigen ondergang. Herkent u dat?

De heer Bos: Ja, dat klopt.

De heer Duivesteijn: Ik kan dit niet anders interpreteren dan dat aan het overdragen van de schaduwadministratie heel nadrukkelijk een vergoeding is gekoppeld.

De heer Bos: Nou herinner ik mij dat, ja. Ik heb het nu over het aftasten van de mogelijkheden voor het overdragen van de boeken.

De heer Duivesteijn: Het aftasten van de mogelijkheden?

De heer Bos: Onderweg, staat mij weer bij, begon ik te begrijpen dat het een heikel punt werd voor het OM om daar geld voor over te hebben. Toen heb ik die eis ook laten vallen en toen heb ik daar bewust alles aan gedaan om te zeggen: nou okay, een soort expertisebetaling of een inzet

Op 25 februari 1999 antwoordt mr. De Groot³ dat het hem niet vrij staat enige toezegging te doen ten aanzien van een financiële vergoeding, maar dat het wellicht wel mogelijk is om aan een persoon die informatie verstrekt aan een opsporingsdienst en die leidt tot de aanhouding van de verdachte van een strafbaar feit, in het kader van de Regeling bijzondere opsporingsgelden een geldelijke tegemoetkoming te doen toekomen. De brief van mr. De Groot bereikt eerst op 5 maart 1999 mr. Heukels, zo blijkt uit een brief die mr. Heukels vervolgens schrijft aan de toenmalige voorzitter van het College van procureurs-generaal, mr. Ficq⁴. In deze brief schrijft mr. Heukels: «Gezien het «reageren» door de De Groot, kan cliënt zich nauwelijks aan de indruk onttrekken dat Justitie in het geheel niet geïnteresseerd zou zijn in deze informatie» en «Ook de brief van 25 februari jl. geeft géén enkele aanwijzing dat Justitie ook maar enigszins geïnteresseerd is, hetgeen cliënt op zijn minst verbaast.»

Deze brief is aanleiding voor een oriënterend overleg op 13 april 1999 tussen enerzijds mr. Heukels en de heer Bos en anderzijds mr. De Groot (LBOM), de heer Wiese (Landelijk Fraude Meldpunt) en de heren Roeleveld en Baaré (beiden NMa). In dit gesprek geeft het Openbaar Ministerie aan geen toezeggingen te kunnen doen ten aanzien van het betalen van een vergoeding aan de heer Bos en de NMa geeft aan geheel geen mogelijkheden te hebben voor financiële vergoedingen. Op de vraag op welke wijze de heer Bos de beschikking heeft gekregen over de betreffende administratie, antwoordt hij dat hij deze «op een ochtend voor zijn huisdeur op de stoep heeft aangetroffen». In het gespreksverslag, vervaardigd naar aanleiding van de bespreking met de heer Bos en mr. Heukels, wordt door Justitie melding gemaakt van het feit dat niet alle beschikbare gegevens zullen worden gebruikt in een mogelijk uit te voeren strafrechtelijk onderzoek. De stukken zouden wel goed kunnen worden gebruikt door de NMa bij het bestuursrechtelijk afdoen van de zaak.

Op 26 april 1999 zoekt mr. De Groot contact met mr. Heukels. In dit gesprek zijn, volgens een schriftelijke bevestiging van mr. Heukels aan mr. De Groot⁵, de volgende onderwerpen aan de orde geweest

- het «bezoek» van de heer Bos aan de Nederlandse Spoorwegen (NS),

³ Brief van het Project met Kennis bestrijden, mr. De Groot aan mr. Heukels, 25 februari 1999.

⁴ Brief mr. Heukels aan de Voorzitter van het College van procureurs-generaal, mr. Ficq, 9 maart 1999.

⁵ Brief mr. Heukels aan het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie, 28 april 1999, kenmerk LJL/mb/990 121.

- om ook daar de gang van zaken onder de aandacht te brengen (en teneinde daar eventueel een baan te verkrijgen);
- de mededeling vanuit het Openbaar Ministerie dat het wellicht toch mogelijk zou zijn dat Justitie een vergoeding beschikbaar zal stellen.

Ten aanzien van de besprekingen met de NS verklaart de heer Bos in zijn openbaar verhoor van 22 augustus 2002 het volgende:

De heer Duivesteijn: Hoe is het bij de NS?

De heer Bos: Bij de NS is het hetzelfde verhaal. Ik wilde een adviesbureautje bij de NS aanbieden en gewoon zakelijk aan het werk gaan. Dat was het. Dat heb ik de heer Van der Wal aangeboden. En de heer Van der Wal heeft daar in eerste instantie even gebruik van gemaakt.

De heer Duivesteijn: Hij heeft u een opdracht gegeven?

De heer Bos: Nee. Hij heeft mij in het voortraject gevraagd om een uiteenzetting te doen, een besprekingsmiddag te houden met twaalf projectleiders in Utrecht. De heer Van der Wal van de NS was hoofd afdeling inkoop. Qua inkoop en aanbestedingen gaat er heel veel geld over zijn afdeling. Maar ook in diverse disciplines. Ik heb een gesprek gehad met twaalf projectleiders van die disciplines.

De heer Duivesteijn: Dat gesprek is eigenlijk meer een soort voorlichtingsbijeenkomst of informatiebijeenkomst over de manier waarop vooroverleg mogelijkerwijs ...

De heer Bos: Ja. De vraag was dan: hoe ziet u uw inbreng? Ja, dat weet ik ook niet, maar ik heb dit, u heeft dat en is dat aan elkaar te koppelen? Daar hebben we zo'n gesprek voor bedacht. En dan om te kijken, om dan gericht een offerte in te dienen mits dat nog steeds van toepassing zou zijn. Na dat gesprek nog, mits er nog behoefte aan was van de opdrachtgever. Laat ik het zo maar zeggen!

Op basis van het gesprek van 13 april 1999 wordt op 4 mei 1999 door de heer Schep⁶, medewerker van Landelijk Fraude Meldpunt, een rapport vervaardigd waarin de conclusie wordt getrokken dat op basis van het eerste gesprek met de heer Bos de indruk bestaat dat de door hem «*verstreekte informatie betrouwbaar en waardvol is en dat deze kan dienen als uitgangspunt voor een onderzoek naar overtredingen van de Mededingingswet, waarbij voor de overheid aanzienlijke financiële belangen gemoeid lijken*».

Op basis van het rapport van de heer Schep, vervaardigd mr. De Groot een nota⁷, gedateerd 18 mei 1999, gericht aan de minister van Justitie door tussenkomst van de Hoofdofficier van justitie mr. Holthuis. In deze nota wordt ingegaan op het fenomeen opzetgelden in met name de wegenbouwsector en concludeert mr. De Groot: «*Omdat deze projecten vrijwel voornamelijk door de overheid worden aanbesteed is er geen twijfel dat de overheid op deze wijze veel meer betaalt dan nodig is en derhalve wordt opgelicht.*» Tevens noemt mr. De Groot aanwijzingen voor ambtelijk corruptie. In de nota stelt hij het volgende voor: «*De heer Bos is bereid zijn informatie aan ons te overhandigen, indien hij een geldelijke tegemoetkoming krijgt om de derving van inkomsten goed te maken. Gelet op het financiële belang dat de overheid heeft bij het beëindigen van deze praktijken en gelet op het belang van het hebben van een niet corrupt ambtelijk apparaat, moge ik U in overweging geven te bezien of het mogelijk is Bos een geldelijke tegemoetkoming te geven. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het betalen van een geldelijk bedrag gelijk aan zijn vroegere inkomen gedurende een periode van twee jaar, een periode die naar mijn mening nodig is voor het succesvol opsporen en vervolgen van een dergelijke zaak.*»⁸ Verder geeft mr. De Groot aan dat men bij het directoraat-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie heeft aangegeven te beschikken over de financiële middelen om een

⁶ Rapport van C. Schep, werkzaam bij het Korps Landelijke Politiediensten, divisie Centrale Recherche Informatiedienst, Landelijke Fraude Meldpunt, inzake: Melding van Valsheid in geschrifte, ambtelijke corruptie en overtreding van de Mededingingswet, 4 mei 1999.

⁷ Nota aan de Minister van Justitie door tussenkomst van de hoofdofficier van het landelijke parket, mr. Holthuis, 18 mei 1999.

⁸ Mr. De Groot heeft de commissie op 26 november 2002 per brief uiteengezet hoe het onderhandelingsproces met de heer Bos is verlopen. De uiteenzetting van mr. De Groot maakt voldoende duidelijk dat de referentie aan een periode van twee jaar en het vroegere inkomen van de heer Bos voortkomen uit het gesprek met hem op 13 april 1999.

dergelijke tegemoetkoming te financieren. De nota van mr. De Groot strandt bij de Hoofdofficier van justitie. Deze stuurt hem (op 16 juni 1999) terug naar mr. De Groot met daarbij onder andere de opmerking dat de nota eerst de goedkeuring behoeft van het College van procureurs-generaal en dat de hoogte van het toe te kennen bedrag dient te vallen binnen de beleidsregels die daarvoor gelden.

Omdat mr. Heukels van mening is dat een reactie van het Openbaar Ministerie – een mening waar de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid het overigens zeer mee eens is – wel lang op zich laat wachten, met name op het gebied van de vergoeding voor de heer Bos, stuurt hij een rappelbrief aan mr. De Groot⁹. Blijkbaar leidt dit niet snel genoeg tot een reactie, zodat mr. Heukels op 18 juni 1999 een brief richt aan de voorzitter van het College van procureurs-generaal¹⁰. In deze brief wenst mr. Heukels binnen 14 dagen duidelijkheid te krijgen ten aanzien van de door Justitie te ondernemen acties, anders overweegt hij contact te zoeken met de vaste Kamercommissie voor Justitie. Op 25 juni 1999 stuurt mr. De Groot zijn nota van 18 mei 1999 door aan de verantwoordelijke portefeuillehouder binnen het College van procureurs-generaal, mr. Steenhuis¹¹. De late toezending van deze wordt met name veroorzaakt door de eveneens late reactie van de Hoofdofficier van justitie, aldus mr. De Groot in zijn begeleidende brief.

Op 9 juli 1999 stuurt mr. De Groot nog een voortgangsbrief aan mr. Heukels¹², waarin hij uiteenzet dat het verzoek «in de pijplijn» zit en ter beoordeling ligt bij het College van procureurs-generaal.

Het College van procureurs-generaal stuurt op 13 juli 1999 een kort antwoord aan mr. Heukels. Daarin wordt de suggestie van mr. Heukels weersproken als zou het Openbaar Ministerie niet geïnteresseerd zijn in de zaak. Het College stelt dat een dergelijke suggestie niet op feiten is gestoeld en daarmee voor rekening van mr. Heukels komt.

Op 21 oktober 1999 stuurt mr. Heukels wederom een rappelbrief naar mr. De Groot¹³. Mr. De Groot reageert hierop met de mededeling dat hij een afspraak heeft gemaakt op 5 november 1999 met het College van procureurs-generaal en een medewerker van het ministerie van Justitie¹⁴.

Op 16 november 1999 neemt het College van procureurs-generaal het besluit om in te stemmen met het vervaardigen van een voorstel voor tipgeld in de bouwfraudezaak¹⁵. In het besluit van het College van procureurs-generaal wordt de zaak omschreven als: «*de zaak waarin een uit de bouwwereld afkomstige persoon (Bos) tegen betaling wil verklaren dat alle grote bouwondernemingen betrokken zijn bij grootscheepse fraude (wegsluizen van gelden die te veel zijn begroot).*» Het betreffende besluit wordt door mr. Steenhuis per brief¹⁶ op 19 november 1999 aan mr. De Groot medegedeeld.

Uit het door Justitie ter beschikking gestelde dossier blijkt dat het vervolgens tot 22 mei 2000 duurt – naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid duurt dit wederom veel te lang – voordat er weer enige concrete actie wordt ondernomen in de richting van mr. Heukels. Op die dag wordt door mr. De Groot een afspraak afgezegd die voor de volgende dag, 23 mei 2000 was gepland. Een afspraak die – en dat is mede de verklaring waarom één en ander zo lang heeft geduurd – na enig heen en weer bellen en in verband met over en weer kennelijk drukke verplichtingen tot stand was gekomen.

In een fax van 23 mei 2000¹⁷ spreekt mr. Heukels zijn teleurstelling uit over het afzeggen, wegens privé omstandigheden van mr. De Groot, van de afspraak die stond gepland voor deze datum. Mr. Heukels stelt in de

⁹ Brief mr. Heukels aan het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie, 1 juni 1999, kenmerk LJL/ho/990 121.

¹⁰ Brief mr. Heukels aan de Voorzitter van het College van procureurs-generaal, mr. Ficq, 18 juni 1999, kenmerk LJL/gl/990 121.

¹¹ Brief Project Met Kennis Bestrijden van mr. De Groot aan mr. Steenhuis, 25 juni 1999.

¹² Brief Project Met Kennis Bestrijden van mr. De Groot aan mr. Heukels, 9 juli 1999.

¹³ Brief mr. Heukels aan het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie mr. De Groot, 20 oktober 1999, kenmerk LJL/sc/990 121.

¹⁴ Brief Landelijk Parket van mr. De Groot aan mr. Heukels, 22 oktober 1999.

¹⁵ Vertrouwelijk deel van de besluitenlijst van de vergadering van het College van procureurs-generaal gehouden op 16 november 1999.

¹⁶ Brief namens het College van procureurs-generaal van mr. Steenhuis aan mr. De Groot, 19 november 1999.

¹⁷ Fax van mr. Heukels aan het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie mr. De Groot, 23 mei 2000, kenmerk LJL/hc/990 121.

betreffende fax: «*Cliënt kan zich niet aan de indruk onttrekken dat er
blijkbaar van de zijde van justitie geen interesse is, gezien de lange duur
waarop contacten van uw zijde worden gemaakt. In verband met deze
ontwikkelingen heb ik verleden week in ieder geval een aantal Tweede
Kamerleden van de teleurstelling van mijn cliënt en vooral ook het
onbegrip over de lange termijn op de hoogte gesteld.*»

Na deze fax volgt een verdere «woordenwisseling» per fax¹⁸ waarin met name wordt ingegaan op de toonzettingen van de faxen, de duur van de gehele procedure en de financiële vergoeding die mr. Heukels eerst wenst zeker te stellen voor zijn cliënt, alvorens de stukken te overhandigen aan Justitie. Het Openbaar Ministerie stelt hierin bij monde van mr. De Groot te herhalen nog steeds zeer geïnteresseerd te zijn in een mogelijke aanpak van een strafzaak naar aanleiding van de gegevens van de heer Bos.

Op 31 mei 2000 sturen de Kamerleden Van Gijzel en Leers een brief¹⁹ aan de minister van Justitie. Hierin delen zij mede dat zij op 18 mei 2000 een gesprek hebben gevoerd met mr. Heukels en dat zij naar aanleiding van dit gesprek direct telefonisch contact hebben gezocht met minister Korthals, met het verzoek hen zo snel mogelijk te informeren over «*de eventuele juridische stappen op korte termijn*». Verder stellen ze: «*Gelet op de mogelijke ernst van de zaak hebben wij, eind vorige week, onze respectievelijke fractievoorzitters op de hoogte gesteld. Dat geldt ook voor de Minister van Verkeer en Waterstaat, daar wij dat in het kader van de discussie over de mogelijke fraude bij de realisatie van de Schipholtunnel noodzakelijk achtten.*» De brief van de Kamerleden Van Gijzel en Leers zorgt er binnen het Openbaar Ministerie voor dat via het Parket Generaal mr. De Groot wordt verzocht om verantwoording af te leggen over de gang van zaken. Deze verantwoording legt hij af door middel van een nota aan mr. Steenhuis²⁰ waarin een chronologische opsomming van de gebeurtenissen wordt weergegeven. Opmerkelijk punten in deze nota zijn:

- mr. De Groot geeft aan op 21 maart 2000 te hebben gesproken met de heren Laman en Zwanenburg van het ministerie van Justitie. In dit overleg zou mr. De Groot met hen hebben gesproken over de hoogte van de aan de heer Bos toe te kennen geldelijke vergoeding voor het beschikbaar stellen van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem «*over het precieze bedrag en hoe dat zou zijn samengesteld was immers nog nooit gesproken.*»;
- «*Een aantal malen dat ik Heukels opbelde, heb ik de indruk gekregen dat hij wel aanwezig was (ik meende zijn stem op de achtergrond te horen) maar zei zijn secretaresse dat hij er niet was;*»
- mr. De Groot maakt melding van het feit dat de heer Bos een gesprek heeft gevoerd, zonder aanwezigheid van zijn advocaat mr. Heukels, met mr. De Groot en wel op 24 augustus 1999. In de correspondentie met mr. Heukels wordt door mr. De Groot niet verwezen naar dit gesprek. In dit gesprek zou de heer Bos tevens advies aan mr. De Groot hebben gevraagd over de vraag of hij mr. Heukels als advocaat moest blijven houden, waarop mr. De Groot geantwoord zou hebben dat de keuze van advocaat de heer Bos vrij staat.

¹⁸ Fax Project met Kennis Bestrijden, mr. De Groot aan mr. Heukels, 26 mei 2000 en fax mr. Heukels aan het Landelijk Parket openbaar Ministerie ter attentie van mr. De Groot, 30 mei 2000, kenmerk LJL/ho/990 102.

¹⁹ Brief van de Kamerleden Van Gijzel en Leers aan de minister van Justitie mr. Korthals, 31 mei 2000.

²⁰ Nota van mr. De Groot aan mr. Steenhuis, 8 juni 2000.

²¹ Memo «Aantekening voor de Minister», waarschijnlijk gedateerd 8 juni 2000 (niet goed leesbaar) van S. Dessens.

Blijkens een intern memo van het ministerie van Justitie²¹, afkomstig van de heer Dessens, is de minister geïnformeerd door mr. Steenhuis over de voortgang in deze zaak. In dit memo stelt de heer Dessens: «*Probleempje is nog wel dat hij er veel geld voor vraagt (± 5 ton)*». In de richting van de afdeling «BOZ» wordt hierop als volgt gereageerd: «*het gaat om de validiteit van de informatie van Bos; daarna komt het bedrag van de vergoeding (tipgeld) aan de orde. Daarbij gelden onze maatstaven. Een*

hoog bedrag vragen is een soort «chantage». Zijn jaarsalaris is voor ons niet relevant.»

Op 16 juni 2000 stuurt mr. Heukels een fax²² aan mr. De Groot, waarin hij wederom klaagt over het moeizame verloop van de voortgang in de onderhandelingen, met name daar waar het gaat om de financiële vergoeding die de heer Bos zou moeten toekomen voor derving van inkomen en eventueel voor Justitie uit te voeren werkzaamheden. In deze fax stelt mr. Heukels: *«Heden werd ik telefonisch benaderd door een van de leden van de Tweede Kamer die mij berichtte dat de Minister van Justitie hem had medegedeeld dat cliënt te hoge financiële eisen zou hebben gesteld. Ik heb dit lid van de Tweede Kamer meteen medegedeeld dat dezerzijds nog geen enkel concreet bedrag is genoemd dan wel eisen zijn gesteld. Daar zijn we nog niet eens aan toe gekomen deelde ik hem mede.»* En verder: *«Het is mij dan ook een raadsel hoe deze mededeling bij de minister komt.»* Op zich een logische reactie van mr. Heukels. Immers met hem was tot op dat moment, voor zover dit kan worden afgeleid uit de beschikbare stukken, inderdaad nog niet concreet gesproken over de hoogte van de vergoeding.

Verder stelt mr. Heukels in voornoemde fax het volgende: *«Voor de goede orde bericht ik u dat cliënt zich op zijn minst verbaasd heeft over het feit dat u mij telefonisch hebt medegedeeld dat het College van Procureurs-Generaal akkoord zou zijn gegaan met een financiële vergoeding, naar aanleiding waarvan u mij telefonisch benaderd heeft om de afspraak op 23 mei jl. te maken en anderszins hierover schriftelijk nog geen enkele informatie hebt gedaan, terwijl blijkbaar de Minister uitgaat van een hele hoge eis van cliënt die er niet eens geweest is. Mijns inziens zijn deze zaken niet met elkaar te rijmen.»* Op 20 juni 2000 benaderen de Kamerleden Van Gijzel en Leers wederom schriftelijk²³ de minister van Justitie. In dit schrijven stellen zij vragen aan de minister, na contact te hebben gehad met mr. Heukels, over de hoogte van het bedrag dat de heer Bos zou willen hebben voor het beschikbaar stellen van de administratie en de voortgang. De Kamerleden Van Gijzel en Leers vinden dat *«uitstel c.q. vertraging, op basis van argumenten die niet volledig juist zijn dan wel die voortkomen uit een gebrekkige communicatie»* niet gepast is in deze zaak. De gebrekkige communicatie lijkt te worden bevestigd in een intern memo²⁴ van het ministerie van Justitie, waarin staat *«Over de actuele stand van zaken in het onderzoek is op het departement niets bekend.»*

In een overlegvergadering²⁵ van de minister van Justitie met het College van procureurs-generaal op 21 juni 2000 wordt door de minister de brief van de kamerleden Van Gijzel en Leers aan de voorzitter van het College van procureurs-generaal overhandigd. In het verslag van deze overlegvergadering staat vermeld dat het College in overleg met het ministerie in een brief aan betrokkene een aanbod zal doen van tipgeld: *«dat past in de op dit terrein tot nu toe gevolgde lijn»*. En dat *«het gevraagde bedrag (twee keer jaarsalaris)»* buiten die regeling valt. Vervolgens wordt namens het College van procureurs-generaal een concept-reactie op het schrijven van de Kamerleden Van Gijzel en Leers geconcipeerd en op 26 juni 2000 aan de minister gezonden²⁶. In deze concept-reactie staat ten aanzien van de door de heer Bos gevraagde vergoeding gemeld: *«Als indicatie voor de gewenste vergoeding noemt de betrokkene twee vroegere jaarsalarissen.»* Dit bevreemd, omdat uit de stukken van Justitie blijkt dat mr. De Groot als eerste lijkt te spreken over een vergoeding met een dergelijke omvang. Immers hij stelde in zijn nota van 18 mei 1999: *«Ik denk daarbij bijvoor-*

²² Fax van mr. Heukels aan het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie mr. De Groot, 16 juni 2000, kenmerk LJL/a-/990 121.

²³ Brief van de kamerleden Van Gijzel en Leers aan de minister van Justitie mr. Korthals, 20 juni 2000.

²⁴ Memo van de heer Poffé aan de minister van Justitie, 20 juni 2000.

²⁵ Verslag van de Overlegvergadering van de minister van Justitie met het College van procureurs-generaal, gehouden op 21 juni 2000, vastgesteld op 5 juli 2000.

²⁶ Brief van het College van procureurs-generaal ondertekend door mr. De Wijker-slooth, 26 juni 2000, kenmerk 2000060931.

beeld aan het betalen van een bedrag gelijk aan zijn vroegere inkomen gedurende een periode van twee jaar, een periode die naar mijn mening nodig is voor het succesvol opsporen en vervolgen van een dergelijke zaak».

De heer Bos verklaart ten aanzien van de vergoeding die hij voor de schaduwadministratie zou willen hebben in zijn openbaar verhoor van 22 augustus 2002 het volgende:

De voorzitter: Over de financiële vergoeding is natuurlijk veel discussie geweest. Kunt u zich herinneren of u zelf degene bent geweest die voor het eerst een voorstel heeft gedaan richting justitie of heeft iemand anders een voorstel gedaan?

De heer Bos: Het is beide. Ik heb een voorstel gedaan over een bonus aan mr. Stikkelbroeck. Die was er toentertijd. Ik heb gezegd: als er een bonus op staat, wil ik die graag gestort zien op een charitatieve instelling. Want ik zag daar geen heil in op dat moment. Maar, heb ik hem uitgelegd, als u mijn expertise nodig heeft – want u huurt waarschijnlijk externe adviesbureaus in – dan heb ik graag dat u mij hiervoor inhuint als expert. Dat heb ik hem aangeboden. Toen heeft hij mij regelmatig in de onderhandelingen een bedrag proberen te ontlokken. Dat heb ik nooit genoemd. Toen zei hij: ja, maar ik moet toch weten waar wij het over hebben. Ik heb toen gezegd: als mijn inzet een jaar zou zijn, dan zijn dat ongeveer 2000 uren. Hij vroeg: wat voor uurtarief hanteert u? Toen heb ik 150 gulden genoemd. Toen heeft mr. Stikkelbroeck gezegd: dat is 300 000 gulden. En toen heb ik gezegd: als u mij een maand nodig heeft, dan is dat 300 000 gulden gedeeld door 12. Zo is het gegaan.

De voorzitter: Wij hebben het hele dossier doorgenomen, alle correspondentie tussen uw advocaat en justitie. Wij hebben een brief gevonden van de officier van justitie, de heer De Groot, van 18 mei aan de minister van Justitie en de hoofdofficier van het landelijk parket. Daarin schrijft de heer De Groot: moge ik u in overweging geven te bezien of het mogelijk is, de heer Bos een geldelijke tegemoetkoming te geven; ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het betalen van een bedrag gelijk aan zijn vroegere inkomen gedurende de periode van twee jaar. Hij schrijft ook nog dat hij reeds overleg heeft gehad met de directeur-generaal Rechtshandhaving en dat mensen van dat directoraat-generaal het goed mogelijk achten dat bij dit bureau beschikbare middelen daar wellicht ook voor beschikbaar zijn. Maar al op 18 mei 1999 schrijft de heer De Groot dat hij daarover nadenkt en denkt aan een soort vergoeding van expertise die u inzet. Is het nu zo dat de heer De Groot zelf als eerste met dat idee is gekomen of heeft u vooraf met de heer De Groot daarover gesproken? Het gaat over de beginperiode, begin 1999.

De heer Bos: Ik weet het eigenlijk niet. Wat ik u net verteld heb, was met mr. Stikkelbroeck.

De voorzitter: Ja, dat was in 2000.

De heer Bos: Ik kan mij niet herinneren met mr. De Groot over vergoedingen te hebben gesproken. Haast wel zeker niet, denk ik, want zo ver waren wij niet. Ik was nog steeds verdachte en het was de vraag hoe men daarmee om moest gaan. Wat mijnheer de advocaat Ik sluit niet uit dat hij nog wel wat contacten heeft gehad over vergoedingen met de heer De Groot. Dat weet ik niet precies, want ik heb gisteren of eergisteren wat van die brieven nagelezen en daar kwamen inderdaad wat bedragen boven water. Maar ik heb dat zelf nooit direct met de heer De Groot overlegd. In mijn visie, nogmaals, waren wij de eerste ronde nog niet eens door.

De voorzitter: Ik stel u deze vragen, omdat het heel opmerkelijk is dat het zo verschrikkelijk lang geduurd heeft. U heeft al in januari 1999 voor het eerst aan justitie bericht dat u dat materiaal had. U zei net zelf al: die eerste vergadering op 13 april vond eigenlijk iedereen die daar aanwezig was, zowel de NMa als justitie, dat het goed, belangrijk materiaal was. Ons intrigeert en verbaast het dat het zo verschrikkelijk lang geduurd heeft voordat dat materiaal uiteindelijk naar buiten is gekomen. Dan hebben wij het over november 2001. Dus als wij de stukken lezen, lijkt het erop dat er lange tijd een discussie over die financiële vergoeding is geweest, ook in het begin. Kunt u zich dat herinneren?

De heer Bos: Nee, niet zo goed. Ik geloof het eigenlijk ook niet zo. Althans, het is niet zo bij mij overgekomen.

De voorzitter: Heeft u zelf in het begin voorwaarden gesteld? Heeft u bijvoorbeeld tegen justitie gezegd: ik wil die schaduwadministratie aan u geven als ik dit of dat krijgt? Kunt u zich dat herinneren?

De heer Bos: Nee, volgens mij was dat niet zo. Maar ik heb nog wat stroeve brieven gelezen die over en weer gingen. Toen had ik toch wel het idee: ik begrijp dit niet zo goed. Het staat mij niet bij dat zij gestruikeld zijn over vragen of eisen die ik gesteld heb, want in mijn visie waren wij nog helemaal niet zo ver. Ik was nog verdachte en men zocht nog naar oplossingen om daarmee om te gaan. Verder dan dat stadium ben ik nooit gekomen.

Ten aanzien van de voortgang in de procedure wordt in de eerdergenoemde concept-reactie van 26 juni 2000 van het College van procureurs-generaal het volgende gemeld: *«Terugkijkend op de gang van zaken moet ik constateren dat de voortgang in deze zaak onvoldoende is geweest. Het College heeft hiervan goed nota genomen. Ik teken hierbij wel aan dat de oorzaak mede gelegen is in de «processuele» houding van Heukels en betrokkene, die de medewerking afhankelijk stellen van een wel zeer hoge financiële vergoeding.»* en *«Met voortvarendheid en in samenwerking tussen het betrokken OM en de afdeling van mijn departement daarom wordt thans een (financiële) regeling voorbereid. Daarbij zal wel voor de betrokkenen en zijn raadsman duidelijk moeten worden dat de gesuggereerde financiële tegemoetkoming buiten iedere proportie is in het kader van de toepasselijke regels met betrekking tot tipgeld, zoals neergelegd in de Regeling bijzondere opsporingsgelden.»*

Uit notulen van de overlegvergadering van de minister van Justitie met het College van procureurs-generaal²⁷ de dato 5 juli 2000 blijkt ook dat het College overleg heeft gevoerd met het ministerie over de hoogte van het uit te keren bedrag op basis van de regeling bijzondere opsporingskosten. Gesteld wordt dat *«een aanbod van f 50 000,- nog net in het gevoerde beleid past»*. Verder komt aan de orde dat de minister in zijn antwoord aan de Kamerleden zal ingaan op de vraag of de Kamerleden (in casu de heren Van Gijzel en Leers) zich moeten inlaten met dergelijk soort zaken en dat een en ander zorgt voor het «opdrijven» van de te betalen bedragen.

De voorgestelde vergoeding wordt per fax²⁸ aan mr. Heukels medege-deeld, met daarbij de voorwaarden dat de heer Bos de stukken aan het Openbaar Ministerie ter beschikking zal stellen en dat hij zal optreden als getuige in de zaak. De betreffende fax sluit af met de opmerking: *«Naar mij is medege-deeld heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat een bedrag van f 50 000,- voor het verschaffen van de mogelijke informatie en stukken door Uw cliënt aanmerkelijk hoger is dan in soortgelijke gevallen pleegt te worden uitgekeerd.»*

²⁷ Verslag van de Overlegvergadering van de minister van Justitie met het College van procureurs-generaal, gehouden op 5 juli 2000, vastgesteld 13 september 2000.

²⁸ Fax Project met Kennis Bestrijden, mr. De Groot aan mr. Heukels, 7 of 31 juli 2000 (de betreffende fax was gedateerd op 31 juli, maar is handmatig gewijzigd in 7 juli).

²⁹ Vertrouwelijke brief van de minister van Justitie aan de kamerleden Van Gijzel en Leers, 13 juli 2000, kenmerk 5039820/500/AZ1.

³⁰ Fax mr. Heukels aan het Landelijk Parket openbaar Ministerie ter attentie van mr. De Groot, 30 mei 2000, kenmerk LJJL/ho/990102.

³¹ Nota van mr. Stikkelbroeck inzake «zaak Bos», door tussenkomst van mr. Holthuis aan mr. Steenhuis, 22 september 2000.

Op 13 juli 2000²⁹ stuurt de minister van Justitie een antwoord aan de Kamerleden Van Gijzel en Leers inzake de voortgang in de zaak en de gemaakte afspraken in het kader van de Regeling Bijzondere Opsporingsgelden en de daarop betrekking hebbende voorwaarden.

Op 24 juli 2000 meldt mr. Heukels aan mr. De Groot per fax³⁰ dat hij ten aanzien van het gedane aanbod met zijn cliënt in beraad zal gaan. Inmiddels verlaat mr. De Groot het Openbaar Ministerie en draagt de zaak over aan Officier van Justitie mr. Stikkelbroeck. Die geeft in een voortgangsnote³¹, gericht aan de procureur-generaal mr. Steenhuis, aan dat hij op 23 augustus 2000 telefonisch contact heeft gehad met mr. Heukels. Deze zou ten aanzien van het aanbod van f 50 000,- hebben gezegd: *«dat*

het aanbod voor zijn cliënt onbespreekbaar was; de hoogte van het bedrag stond niet in verhouding tot het belang.» Het zou «Bos ook zozeer niet om het geld gaan», hij zou graag weer «een goede baan hebben». Verder meldt mr. Stikkelbroeck dat hij de in het dossier aangetroffen stukken uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem «ter bestudering heeft overgedragen aan de plaatsvervangend teamleider van het LRT», met het verzoek om een «financieel deskundige een quickscan te laten verrichten, om na te gaan of er inderdaad sprake zou kunnen zijn van een boekhouding waarover Bos spreekt.» Als uit deze quickscan zou komen dat het inderdaad gaat «om een boekhouding als aangeduid» komt het mr. Stikkelbroeck voor «dat het wenselijk is het onderzoek voortvarend voort te zetten».

Mr. Stikkelbroeck arrangeert daartoe een gesprek met mr. Heukels en de heer Bos; het gesprek heeft uiteindelijk op 24 oktober 2000 plaats. Aanwezig bij dit gesprek waren: mr. Stikkelbroeck (OM), de heer Jacobs (OM), mevrouw De Jager RA (LRT), de heer De Graaf (LRT), mr. Heukels en mr. Visser (beiden van kantoor Heukels en Visser) en de heer Bos³². In dit gesprek geeft mr. Heukels aan dat medewerkers van de NMa reeds een half jaar voor 13 april 1999 (gedoeld zal worden op de door de heer Kist in zijn openbaar verhoor genoemde ontmoeting met de heer Bos in oktober 1998) inzage hebben gekregen in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem ten kantore van mr. Heukels. In het gesprek deelt mr. Heukels – blijkens de door de parketsecretaris opgemaakte notulen – met betrekking tot de door Justitie geboden vergoeding mede dat «als met Koop Tjuchem gesproken zou gaan worden deze wel f 100 000 000,- betalen om weer in het bezit te komen van deze stukken». De heer Bos geeft – wederom blijkens de notulen – te kennen dat f 300 000,- dient te worden betaald voor zijn medewerking en het beschikbaar stellen van de stukken. In het betreffende gesprek wordt door mr. Stikkelbroeck de vraag aan mr. Heukels gesteld wat tot dan toe de kosten zijn van de raadsman die door de heer Bos moeten worden vergoed. Mr. Heukels antwoordt hierop later per fax³³ en geeft aan dat zijn kosten tot op dat moment reeds f 41 083,87 bedragen.

Waarschijnlijk naar aanleiding van een verzoek van mr. Stikkelbroeck om een zogenaamde «quickscan» uit te voeren, stelt mevrouw De Jager RA een rapportage op³⁴. In haar rapport beschrijft mevrouw De Jager RA de activiteiten die de heer Bos ondernomen heeft in de richting van de NMa en probeert zij een relatie te leggen tussen een ouder onderzoek van de Economische Controledienst uit de periode 1996/1997 (een onderzoek met als onderwerp mededingingsrechtelijke onregelmatigheden inzake de aanleg van een fietspad in Andijk) en de administratieve gegevens die zijn aangeleverd door de heer Bos. Haar conclusie luidde: «Uit het rapport van de Economische Controle Dienst blijkt dat er een redelijk vermoeden is van prijsafspraken bij de aanbesteding van een fietspad. Bedrijven die in de bescheiden van Bos worden genoemd komen ook in dit rapport naar voren. Uit de verklaringen van betrokken aannemers en de verkregen beschikbare gegevens blijken onvoldoende aanknopingspunten voor verder onderzoek en mogelijke vervolging».

³² Gespreksnotitie inzake de zaak Bos, 24 oktober 2000.

³³ Fax van mr. Heukels aan mr. Stikkelbroeck, 30 oktober 2000, kenmerk LJL/ho/990121.

³⁴ Rapport mevrouw De Jager RA, LRT, 6 november 2000.

³⁵ Nota van mr. Stikkelbroeck aan mr. Steenhuis, 17 november 2000.

Mede op basis van de quickscan schrijft mr. Stikkelbroeck een notitie³⁵ voor de verantwoordelijk procureur-generaal, mr. Steenhuis. In deze notitie concludeert mr. Stikkelbroeck dat hij van mening is dat de medewerking van de heer Bos onontbeerlijk is om het bewijsmateriaal toegankelijk te maken. Probleem blijft echter wel de vergoeding die de heer Bos vraagt, zeker in relatie tot het al dan niet aanmerken van hem als verdachte in de strafzaak. Mr. Stikkelbroeck zegt hierover: «Gelet op het

hiervoor overwogene, lijkt de conclusie onvermijdelijk dat Bos, aan te merken als verdachte, moet worden benaderd vanuit de regelgeving terzake toezeggingen aan getuigen. Daar past geen financiële beloning in. Te bezien ware of er in dit bijzonder geval plaats zou kunnen zijn voor een vergoeding wegens inkomensderving, niet zijnde een beloning».

Ten aanzien van het mogelijk worden aangemerkt als verdachte verklaart de heer Bos op 22 augustus 2002 als volgt:

De voorzitter: Heeft u zelf op dat punt een voorstel gedaan of een eis gesteld aan justitie? Heeft u gezegd: ik wil geen verdachte zijn?

De heer Bos: Dat zou kunnen. Ik heb er geen verstand van, moet ik zeggen, maar ik realiseerde mij heel goed dat ik, komende uit zo'n bedrijf, best medeverdachte zou kunnen zijn. Dat realiseerde ik mij wel. Maar hoe daarmee om te gaan, dat wist ik niet en mijn advocaat, dacht ik, ook niet.

De heer Duivesteijn: Waarom heeft u die administratie niet gewoon aan die officier van justitie overhandigd, met een ruimhartig gebaar, waarvan iedere burger doordrongen is? U kondigt aan bij de officier van justitie dat u beschikt over belangrijke informatie.

De heer Bos: Nou, ik heb eerst gevraagd of justitie het belangrijk vond. Verder ben ik mijns inziens niet meer gekomen. Men maakte mij erop opmerkzaam dat ik verdachte zou kunnen zijn en men begon over overdracht, enz. Verder ben ik in mijn ogen nog steeds niet gekomen, want onderhandelingen voeren je steeds een stapje verder, maar volgens mij stond ik nog steeds bij de voordeur op dat moment.

De heer Duivesteijn: Maar het was een onderhandelingsproces. Althans, zo lezen wij dat.

De heer Bos: Ja, ik vind het zo ... Je komt binnen, kennismaken, enz., want zij weten uiteraard ook niet wie ik ben. Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden? Bent u geïnteresseerd in deze stukken? Ja, de NMa wel. Allemaal enthousiast en vervolgens is de volgende stap nooit gezet in mijn ogen. Niet op dat moment in ieder geval.

De heer Duivesteijn: Nee, maar de volgende stap had nadrukkelijk wel te maken met het verstrekken van vergoedingen.

De heer Bos: Ik weet niet of dat zo was. Mijns inziens niet, want daar had ik het nooit op laten ... Justitie zou contact opnemen. Dat hebben zij niet gedaan.

De voorzitter van het College van procureurs-generaal, mr. De Wijkerslooth, verklaart hierover:

De heer De Wit: Laat ik mij even beperken tot die twee punten. In de eerste plaats dus de vraag van de vergoeding en eventueel de strafrechtelijke immuniteit. Wat is het standpunt van het openbaar ministerie geweest met betrekking tot deze twee voorwaarden?

De heer De Wijkerslooth: Deze twee problemen hangen nauw samen. Het probleem met de vergoeding was steeds dat deze alleen gegeven kon worden onder wat wij noemen de «tip- en toongeldenregeling». Deze regeling bestaat, maar veronderstelt twee dingen. In de eerste plaats krijg je alleen tipgeld als op grond van de tip uiteindelijk een succesvolle strafrechtvervolgning tot stand wordt gebracht. De tweede absolute voorwaarde is dat je zelf geen verdachte wordt in dat onderzoek en ook geen verdachte mag zijn. Die regeling bestaat omdat, als iemand zelf verdachte is, wij in een heel ander regime terecht komen, te weten het regime van de «toezegging getuige in strafzaken» zoals dat heel keurig heet. In de wandeling heet dit, een beetje ten onrechte overigens, «deals met criminelen». Tegelijkertijd is dat ook steeds het probleem geweest voor het openbaar ministerie. De mogelijkheid dat de heer Bos zelf op een zeker moment verdachte zou worden, was allerm minst uitgesloten, omdat hij nu eenmaal een bepaalde positie innam in het bedrijf waarover hij zou willen verklaren. Zijn positie was van dien aard dat je je niet kon voorstellen, daargelaten of hij klokkenluider was, dat hij niet linksom of rechtsom ook betrokken was bij de zaken waar het om ging, zoals de opzetcontracten en wat dies meer zij.

En:

De heer De Wit: Hoe is de kwestie van de strafrechtelijke immuniteit verder afgewikkeld?

De heer De Wijkerslooth: Het is altijd een beetje in de lucht blijven hangen. Het OM heeft de heer Bos nooit willen toezeggen dat hij enigerlei vorm van strafrechtelijke immuniteit tegemoet zou kunnen zien, omdat we dat niet mochten.

De heer De Wit: Hebt u zelf op basis van wat u ongetwijfeld teruggelzen heeft, de opvatting dat het openbaar ministerie steeds duidelijk een standpunt heeft ingenomen tegenover de heer Bos over wat het precies wilde en wat de voorwaarden waren en dat het daarover ook duidelijkheid heeft proberen te krijgen met de heer Bos zelf?

De heer De Wijkerslooth: Ik heb daar twee opmerkingen over. In de eerste plaats vind ik zelf dat het wel erg lang geduurd heeft. Ik verklaar dat een beetje vanuit het dilemma waarin het openbaar ministerie zich in die situatie bevond. De hoop was een beetje, zoals dat vaak gaat, dat je langzaam maar zeker, als je met mensen kon blijven praten, dichter bij een soort oplossing zou kunnen komen die wij eventueel te bieden hadden, maar dat was niet zo erg veel. Hier is wel eens verteld dat de Amerikanen daar veel professioneler in zijn. Dat verrast mij niet, omdat de ruimte van het Amerikaanse openbaar ministerie om dit soort afspraken te maken vrijwel onbeperkt is. Die ruimte hadden wij niet.

De heer De Wit: Maar de vraag is of u ten opzichte van de heer Bos steeds duidelijk hebt gemaakt wat het standpunt van het openbaar ministerie is.

De heer De Wijkerslooth: Nee, niet voldoende naar mijn gevoel. Dat is op zichzelf juist. Hij is een beetje aan het lijntje gehouden. Maar dat komt voort uit het feit dat wij heel graag over die schaduwboekhouding zouden willen beschikken.

Oud-minister van Justitie Korthals verklaarde ten aanzien van dit onderwerp desgevraagd als volgt:

De heer Korthals: (...) Naarmate het proces vorderde, nam de gedachte toe dat hij ook wel eens verdachte zou kunnen worden.

De voorzitter: De heer Bos heeft inderdaad op een bepaald moment dat als een punt naar voren gebracht. Hij heeft een aantal voorwaarden genoemd voor het overhandigen van de boekhouding. Heeft hij inderdaad op een bepaald moment gezegd dat hij de verklaring wilde hebben dat hij geen verdachte zou worden?

De heer Korthals: Het feit dat hij immuniteit wilde, zal in discussie zijn geweest. Het openbaar ministerie zou hem die nooit gegeven hebben.

De voorzitter: Wat was uw standpunt daarin?

De heer Korthals: Als iemand een belangrijke verdachte kan worden in een strafzaak, mag je hem niet op voorhand, terwijl je überhaupt nog niet weet wat er in die schaduwboekhouding staat, die immuniteit geven. Dat standpunt deel ik.

In de tussentijd komt er bij het Parket Generaal vanuit het Openbaar Ministerie in Groningen een ander bericht binnen inzake mogelijke onregelmatigheden binnen Koop Tjuchem. Aanleiding hiervoor is een rapport van de FIOD Groningen³⁶ waaruit het volgende blijkt: «*De materie is in alle openheid aan de orde gesteld en zeer uitgebreid besproken. Van de zijde van Koop Tjuchem werd duidelijk gemaakt dat er steekpenningen werden betaald in Nederland en in het buitenland*» en «*In de branche doet Koop Tjuchem vrijwel geen rechtstreekse zaken met de Nederlandse overheid en de betalingen zouden «grotendeels» in het buitenland zijn gedaan.*» De FIOD-teamleider komt vervolgens tot de conclusie dat «*op basis van dit gesprek en op basis van de reeds bekende feiten geen aanleiding bestaat voor verder onderzoek, laat staan voor landelijke aanpak en mogelijke strafrechtelijke aanpak*».

Het FIOD-rapport wordt door de Hoofdofficier van justitie in Groningen, mr. Moraal, op 13 november 2000 doorgezonden aan procureur-generaal mr. Hulsenbek³⁷. In zijn schrijven concludeert Moraal: «*Op basis van de open houding van het bedrijf concludeert collega Schuth dat er geen*

³⁶ Rapportage Koop Tjuchem en steekpenningen, opgesteld door J. de Vos, teamleider FIOD, vestiging Almelo, locatie Groningen, oktober 2000.

³⁷ Brief Openbaar ministerie Groningen, mr. Moraal aan de procureur-generaal mr. Hulsenbek, 13 november 2000, kenmerk HO2000/1500/88.

*verdenking is dat er sprake is van omkoping van ambtenaren. Ik deel deze mening. Voor het overige is omkoping binnen de particuliere sector slechts strafbaar gesteld bij art. 328 ter, een artikel met een lage strafbe-
paling en tevens een extra uitsluitinggrond, namelijk «als de baas er maar van wist». Deze omstandigheden, alsmede de weigering van het bedrijf om verder informatie te verstrekken doen mij besluiten om de zaak verder te laten rusten. Bent u het met mij eens?».* Mr. Hulsenbek onderschrijft het standpunt van mr. Moraal om de zaak te laten rusten, in een brief van 17 november 2000³⁸.

Op 1 december 2000 vindt er onder voorzitterschap van procureur-generaal mr. Steenhuis een overleg plaats op het Parket Generaal over de te volgens strategie in het totale Koop-dossier (zowel de schaduwadministratie van Koop Tjuchem als ook het genoemde rapport van de FIOD). Als belangrijkste uitkomst van dit overleg krijgt mr. Stikkelbroeck de opdracht mee om de zaak van het Parket Groningen nog eens nader te onderzoeken en om op korte termijn een afspraak te maken met mr. Heukels en de heer Bos.

Dit gesprek wordt gehouden op 18 december 2000³⁹. In dit gesprek komt onder meer aan de orde het gebruik van een zogenaamde «kluisverklaring». In deze verklaring, af te leggen en te deponeren bij een notaris, zou in ieder geval ingegaan moeten worden op de hoofdlijnen van het systeem, onderbouwd met praktische voorbeelden, en tevens inzicht moeten verschaffen in de rol van de heer Bos zelf. De verklaring zou in ieder geval in de kluis blijven totdat is beslist of verdere onderhandelingen met de heer Bos zouden kunnen plaatsvinden en of die zouden kunnen leiden tot een afspraak. Wanneer het niet tot een afspraak zou komen, zou de verklaring niet gebruikt mogen worden.

Verder stelt mr. Stikkelbroeck in het gesprek dat: *«door het openbaar ministerie geen geld kan worden geboden aan de getuige c.q. verdachte. Met het College van PG's is dan ook gesproken over een eventuele oplossing voor deze omstandigheid, bijvoorbeeld door middel van het beschikbaar stellen van een «vergoeding wegens inkomensderving».*». Aan het einde van de bespreking wordt de afspraak gemaakt dat een volgend contact medio januari 2001 zal plaatsvinden.

Op 22 januari 2001 zendt mr. Heukels een brief aan mr. Stikkelbroeck⁴⁰ waarin hij de problematiek van zijn honorarium aan de orde stelt. Mr. Heukels deelt mr. Stikkelbroeck mede dat *«het er gewoon simpelweg op neer komt dat als ik niet binnen 3 weken na dagtekening dezès de door mij opgegeven kostenpost vergoed heb verkregen, ik niet meer gemachtigd ben voor hem op te treden en hij de contacten verder met mij verbreekt».*

Over de ontstane situatie legt mr. Stikkelbroeck via een notitie⁴¹ wederom verantwoording af aan procureur-generaal mr. Steenhuis. Hij concludeert: *«Het komt als onontkoombaar voor op enigerlei wijze vast te stellen dat op deze wijze geen basis meer aanwezig is om tot zaken te komen»* en *«Niet is uit te sluiten dat Bos en/of Heukels met «hun» verhaal de publiciteit gaan zoeken. Het OM zou naar mijn mening alsdan het echte verhaal van deze gang van zaken moeten geven».* Stikkelbroeck sluit zijn notitie af met een opmerking over de contacten met de heer Bos. Hij stelt: *«Niet uit te sluiten valt immers dat hij bereidwilliger is dan blijkt uit de correspondentie van zijn raadsman».*

Aansluitend op deze bespreking zendt mr. Stikkelbroeck een brief aan mr. Heukels⁴² waarin hij aangeeft dat: *«Gezien alle omstandigheden van de situatie zoals door uw cliënt geschilderd, moet het er voor worden gehouden dat een financiële vergoeding van uw cliënt op basis van de*

³⁸ Brief van het College van procureurs-generaal, van mr. Hulsenbek aan mr. Moraal, 17 november 2000, kenmerk 2000110816.

³⁹ Memo van mr. Lunsingh Tonckens inzake bespeking «zaak Bos» de dato 18 december 2000 aan mr. Stikkelbroeck, 5 januari 2001.

⁴⁰ Brief mr. Heukels aan het Landelijk Parket ter attentie van mr. Stikkelbroeck, 22 januari 2001, kenmerk LJL/ho/990121.

⁴¹ Nota van mr. Stikkelbroeck aan mr. Steenhuis, door tussenkomst van mr. Valente, 1 februari 2001.

⁴² Brief Landelijk Parket van mr. Stikkelbroeck aan Heukels en Visser Advocaten ter attentie van mr. Heukels, 26 februari 2001.

relevante regelgeving thans niet mogelijk is. U constateert dat zelf ook in uw brief. Dat maakt dat er derhalve ook geen grond is voor het verstrekken van een vergoeding voor kosten van rechtsbijstand.» en «Ik constateer dat de inhoud van deze brief betekent dat u in dezen niet meer als raadsman optreedt voor Bos».

Uit de verklaring van het Kamerlid Van Gijzel blijkt verder nog het volgende:

De heer Van der Staaij: In september 2001 krijgt u een brief van de minister dat men onvoldoende aanknopingspunten heeft om hiermee verder te kunnen.

De heer Van Gijzel: Daar zit nog een stukje tussen. De heer Heukels meldt dat hij geen steek verder komt. Wij lezen die correspondentie en maken een afspraak. Ondertussen had ik al met mijn fractievoorzitter overlegd en hem gezegd dat ik het wel handig vond om hierbij juridische bijstand te krijgen. Ik ben specialist op het terrein van Verkeer en Waterstaat, Financiën en dat soort dingen, maar voor de juridische ins en outs rondom transacties vond ik het wel handig om daar een fractiegenoot bij te hebben. Ik heb eerst mevrouw Kalsbeek erbij betrokken; die werd staatssecretaris en toen is de heer Van Oven erbij gekomen. De heer Leers, de heer Van Oven en ik hebben een gesprek gehad met de heer Bos, de heer Heukels en de broer van de heer Bos over hoe het kwam dat het vastgelopen was. Dat gesprek heeft plaatsgevonden op 16 mei 2001. Zij leggen ons voor dat de heer Bos bereid is een contract te sluiten, dat hij geen geld hoeft te zien als hij zelf verdachte wordt, maar dat dit wel contractueel vastgelegd moet worden en dat hij bereid is voor dat geld te werken. Hij wil in het contract met het OM vastleggen dat de NMa erbij betrokken zal zijn. Zijn vertrouwen in het OM is dan niet zo gek groot meer, maar hij heeft nog wel vertrouwen in de NMa.

Dat was voor ons alle drie redenen om nogmaals met de minister van Justitie om te tafel te gaan zitten. Dan hebben wij gedaan. Wij hebben hem voorgehouden dat de heer Bos bereid was, een contract te sluiten, dat hij bereid was tot no cure no pay; als zijn stukken tot niets leidden, hoefde hij geen vergoeding; dat hij, als hij een vergoeding krijgt, ervoor wil werken en dat hij, als dat niet kan omdat hij verdachte is, bereid is om daarover de afspraak te maken dat hij het geld niet wil zien als hij veroordeeld zou worden. In dat gesprek zei de minister ons dat dit nieuw was voor hem en dat hij het zou terugkoppelen naar het college van PG's. Dat gesprek was een week later, want wij hadden natuurlijk wel haast. De minister vroeg ons terecht of wij het voor ons wilden houden, maar je kunt natuurlijk pas echt iets voor je houden als je weet dat er voortgang inzigt. Als er geen voortgang komt, houd je iets voor de Kamer weg terwijl dat eigenlijk niet verantwoord is. Het was immers een grote misgang. Voortgang was voor ons de enige reden om te kunnen blijven beargumenteren dat wij het niet naar buiten brachten. De minister zou het snel met het college van PG's bespreken. Wij horen echter niets en sturen op 28 juni de minister een brief dat wij vóór 3 juli antwoord willen hebben. De minister deelt ons mee dat hij nogmaals met het college van PG's heeft gesproken over vergoeding en dat men niet verder kan komen. Dan loopt het naar ons toe definitief vast. Ik wist op dat moment nog niet – heel snel daarna heb ik daarover wel contact gehad met de heer Heukels – dat de heer Bos al vóór de zomer meegedeeld is dat men er geen gat in zag en dat hij zijn stukken mocht houden. Ons wordt pas in september meegedeeld dat men er geen gat in zag!

De heer Van der Staaij: De heer Bos had dus al eerder die boodschap gekregen?

De heer Van Gijzel: Ja, ik meen dat de heer Bos het al in juni te horen heeft gekregen. Na ons gesprek met de heer Bos en na ons gesprek met de minister van Justitie heeft de heer Bos heel snel te horen gekregen dat hij het allemaal mocht houden.

De minister van Justitie heeft inmiddels, ten behoeve van een gesprek dat op 23 mei 2001 plaats zal vinden met de Kamerleden Van Gijzel, Van Oven en Leers, zijn ambtenaren verzocht om nog eens in kaart te brengen wat nu de stand van zaken is. Hiertoe wordt binnen het ministerie een nota vervaardigd⁴³. Het stuk sluit met de conclusie: «dat het OM van mening is dat Heukels van de baan is. Bos zal zich zelf weer moeten melden indien

⁴³ Memo van mr. Zwanenburg inzake de stand van zaken in de kwestie van de heer Bos aan de minister van Justitie, door tussenkomst van de secretaris-generaal, 18 mei 2001.

hij meent in aanmerking te kunnen komen voor een financiële beloning, maar dan is eerst, op basis van zijn informatie, nader onderzoek noodzakelijk naar de rol (mogelijk als verdachte) die hij in het gehele traject heeft gepleegd».

Ook mr. Stikkelbroeck legt, voordat hij bij het Landelijk Parket vertrekt en in Arnhem gaat werken, verantwoording af aan de verantwoordelijke procureur-generaal mr. Steenhuis⁴⁴. Laatstgenoemde vat het betreffende stuk op 27 juni 2001 samen als een «warrig verhaal», waarin op het ene moment de heer Bos wel wordt betiteld als verdachte en op een volgende moment weer niet.

Bij het ministerie van Justitie lijkt de zaak nu ook meer gevolgd te worden. Zo wordt er op 8 juni 2001 wederom⁴⁵ een memo opgesteld ten behoeve van de minister van Justitie. Hierin stelt de betreffende ambtenaar dat «*de zaak nu wel erg lang gaat duren en dat spoedige afhandeling gewenst is*» en «*Ik adviseer u, gelet op de nota van Stikkelbroeck aan Steenhuis, er bij het college nogmaals op aan te dringen dat deze zaak nu met grote voortvarendheid wordt aangepakt en zo spoedig mogelijk wordt afgedaan*». De zaak is vervolgens onderwerp van bespreking op de overlegvergadering van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal, de dato 20 juni 2001⁴⁶. In deze vergadering doet de secretaris-generaal (mr. Borghouts) de suggestie dat als het moet gedacht zou kunnen worden aan het vergoeden van de door de heer Bos gemaakte advocatenkosten bovenop het te vergoeden tipgeld, dit alles overigens onder handhaving van de overige voorwaarden («no cure no pay» en de heer Bos dient zelf niet strafrechtelijk aansprakelijk te zijn).

De Kamerleden Van Gijzel en Van Oven vragen zich af wat inmiddels de stand van zaken is⁴⁷. Zij sturen een brief aan de minister van Justitie om op korte termijn te laten weten of en zo ja welke acties het Openbaar Ministerie heeft ondernomen. De minister antwoordt, na het voorbereiden van een notitie dienaangaande door het Parket Generaal, op 3 juli 2001⁴⁸. Naast het uiteenzetten van de stand van zaken antwoordt de minister onder andere: «*Na ampel beraad heeft het College zich thans op het standpunt gesteld dat er in de huidige situatie geen ruimte is een strafrechtelijk onderzoek te starten naar de vermeende malversaties door bouwbedrijven bij aanbestedingen van bouwprojecten*» en «*Op grond van het verstrekte materiaal en de weigering om het materiaal inhoudelijk toe te lichten kan noch enig natuurlijk dan wel rechtspersoon als verdachte van een strafbaar feit worden aangemerkt*».

De Kamerleden Van Gijzel en Van Oven geven in een reactie aan⁴⁹ dat zij de gang van zaken betreuren «*nu kennelijk de kans bestaat dat een – in potentie – zeer belangrijk strafrechtelijk onderzoek niet zou kunnen worden ondernomen in verband met tekort schietende financiële regelingen*». Zij dringen nogmaals aan op het starten van een onderzoek, mede gezien de ernst en omvang van de gesignaleerde feiten.

Inmiddels wordt ook de heer Bos weer betrokken in de discussie. Hij krijgt van het Landelijk Parket een brief⁵⁰ waarin hem wordt medegedeeld dat de verkregen informatie geen aanwijzing opgeleverd heeft voor een verdenking van een strafbaar feit: «*De van u verkregen informatie heeft geen aanwijzing opgeleverd voor een verdenking van een strafbaar feit ter zake van malversaties door bouwbedrijven bij de aanbesteding van bouwprojecten, op grond waarvan een strafrechtelijk onderzoek kan worden aangevangen. Teneinde daar een begin mee te maken, is hiertoe – zoals reeds meermalen aangegeven – uw medewerking nodig. Gelet op de mogelijkheid dat u als verdachte kunt worden aangemerkt, in welk*

⁴⁴ Nota van mr. Stikkelbroeck aan mr. Steenhuis, door tussenkomst van mr. Valente, 28 mei 2001.

⁴⁵ Memo van mr. Zwanenburg inzake «Zaak Bos/Heukels» aan de minister van Justitie, door tussenkomst van de secretaris-generaal, 8 juni 2001.

⁴⁶ Verslag van de Overlegvergadering van de minister van Justitie met het College van procureurs-generaal, gehouden op 20 juni 2001, vastgesteld op 18 juli 2001.

⁴⁷ Brief van de Tweede Kamerfractie van de PvdA, in de persoon van de Kamerleden Van Gijzel en Van Oven, 28 juni 2001.

⁴⁸ Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamerfractie van de PvdA, ter attentie van de Kamerleden Van Gijzel en Van Oven, 5107245/501/AZ1, 3 juli 2001.

⁴⁹ Nota aan de minister van Justitie van de Kamerleden Van Gijzel en Van Oven, 5 juli 2001.

⁵⁰ Brief Landelijk Parket van mevrouw mr. Van der Molen Measen aan de heer Bos, 23 juli 2001, kenmerk Bos/230 701.

geval een financiële vergoeding is uitgesloten op grond van de (concept-)aanwijzing toezegging aan getuigen in strafzaken van het College van procureurs-generaal, alsmede de hoogte van de door u gevraagde financiële vergoeding, zie ik geen mogelijkheden om de contacten met u voort te (doen) zetten. Ten slotte wijs ik u er op dat het uitgangspunt zou dienen te zijn dat een burger die stelt te beschikken over informatie die betrekking heeft op ernstige strafbare feiten, deze zonder het stellen van voorwaarden zou moeten verstrekken aan het openbaar ministerie.»

In zijn openbaar verhoor van 22 augustus 2002 stelt de heer Bos ten aanzien van deze brief:

De voorzitter: U verwijst zelf steeds naar deze brief.

De heer Bos: Dat klopt. Ik probeer ook antwoord te geven op de vraag. Ik vond dit «the limit». Na drie jaar heen en weer naar Den Haag, Zoetermeer en weet ik veel allemaal wat, krijg ik deze brief.

De voorzitter: Wat dacht u toen?

De heer Bos: Dit heeft geen zin. Ik moet andere wegen bewandelen. Ik heb de Tweede Kamer geprobeerd. Ik heb het OM geprobeerd. Ik heb alles geprobeerd. Dan de pers maar.

De voorzitter: De pers maar?

De heer Bos: Ja.

De voorzitter: U bent naar de pers gestapt. Wie heeft u benaderd?

De heer Bos: Ik heb contact gehad met Oscar van der Kroon van Zembla.

De voorzitter: Weet u nog ongeveer wanneer dat is geweest?

De heer Bos: Wij hebben het over 2001. Hij heeft mij gebeld via een gemeenschappelijke vriend. Het was, denk ik, ongeveer in februari 2001.

De voorzitter: Februari 2001?

De heer Bos: Ik dacht het wel. Maart, zo iets.

De voorzitter: Wat is er in die periode daarna gebeurd, tot aan de Zembla-uitzending van november?

De heer Bos: Dat weet ik nog goed. Ik was nog steeds met het OM in onderhandeling. Dat was het niet helemaal meer; ik was nog met het OM bezig. Ik heb daarom de heer Van der Kroon van Zembla een beetje op afstand gehouden. Wij hebben wat overleg gepleegd. Wij hebben wat gedaan. Ik heb hem wat afgehouden. Ik wilde het eindresultaat van het OM afwachten.

De voorzitter: Heeft u met de heer Van der Kroon gesproken over het onderhandelingsproces met het OM?

De heer Bos: Dat zal ongetwijfeld. Ik denk van wel. Het lijkt mij heel logisch.

De voorzitter: De brief van 23 juli was «the limit». Heeft dat invloed gehad op het contact met de heer Van der Kroon? Heeft u toen andere stappen gezet?

De heer Bos: Ik had al lange tijd contact met hem. Ik had dat op een laag pitje gehouden omdat ik met het OM bezig was. Toen het OM de brief van 23 juli 2001 stuurde, voelde ik mij niet meer verplicht aan het OM. Toen ben ik verder gegaan met Oscar van der Kroon.

De voorzitter: Na de brief van 23 juli 2001 heeft u gedacht ...

De heer Bos: Dan maar televisie.

De voorzitter: U dacht: ik stop met het OM?

De heer Bos: Dat heb ik niet gedacht. Het OM schreef mij dat. U moet het niet omdraaien.

De voorzitter: Dit was voor u «the limit». Is toen het idee van het naar buiten brengen van de boekhouding opgekomen? Daar bent u toen aan gaan werken?

De heer Bos: Ja.

De voorzitter: Heeft u in die periode nog contact gehad met het openbaar ministerie, de minister van Justitie of het ministerie van Justitie?

De heer Bos: Ik denk het niet. Even denken. Sorry?

De voorzitter: Bent u in de periode tussen 23 juli 2001 en de Zembla-uitzending benaderd door justitie? Heeft justitie u nog een nieuw aanbod gedaan? Is er nog geprobeerd te bemiddelen?

De heer Bos: Nee. Nee. Helemaal niet.

De voorzitter: Tussen 23 juli 2001 en het moment dat u de schaduwboekhouding in het programma Zembla naar buiten heeft gebracht, heeft u geen contact gehad met Justitie of met het openbaar ministerie?

De heer Bos: Nee.

De voorzitter: En ook niet met de NMa?

De heer Bos: Nee.

Over de betreffende brief van 23 juli 2001 de voorzitter van het College van procureurs-generaal, mr. De Wijkerslooth, in zijn openbaar verhoor het volgende:

De voorzitter: Wat denkt u dat de reactie van de heer Bos was, op het moment dat hij deze brief ontving?

De heer De Wijkerslooth: Het antwoord daarop is: wij zeiden in die brief – ik zou bijna zeggen: eindelijk – volstrekt duidelijk wat het probleem was. Hij had gepraat, hij had een paar pagina's gegeven. Wij moesten beschikken over de hele boekhouding, wilden wij over een min of meer ordelijk strafrechtelijk onderzoek beschikken. Wij konden niet uitsluiten dat hij dan als verdachte zou moeten worden aangemerkt en dat wij hem daarom geen geld konden geven. Dat was uiteindelijk de kern van de poedel. U kunt wel zeggen dat het demoraliserend is voor zo iemand, maar ja, toen waren wij al een hele tijd in gesprek. Op een gegeven moment moet je toch zeggen waar het op staat, anders misleid je iemand ook.

De voorzitter: Het is misschien goed om u voor te houden wat voor de heer Bos demotiverend was. Dat was bijvoorbeeld de zin dat het geen aanwijzing heeft opgeleverd voor een verdenking van een strafbaar feit. Wat is uw reactie als hij zegt dat het demotiverend voor hem was om dat te lezen in een brief?

De heer De Wijkerslooth: Ja, maar goed, je communiceert wel met het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie probeert zich zo goed mogelijk in de burger te verplaatsen, maar wel tot op zekere hoogte over zijn eigen taal te blijven beschikken. Het betekende niets anders dan dat wij in het materiaal dat hij gegeven had, niet een verdenking konden construeren tegen een bepaald persoon – een verdenking bestaat alleen maar tegen een bepaald persoon – op grond waarvan wij een autonoom onderzoek zouden kunnen instellen. Daarvoor moesten wij over zijn complete materiaal beschikken.

Na 23 juli 2001 blijven de Kamerleden Van Gijzel en Leers actief. De heer Van Gijzel verklaart over deze periode in zijn openbaar verhoor als volgt:

De heer Van der Staaij: Ik ga nu naar de periode na september 2001 als er geen schot meer in de zaak lijkt te zitten. Justitie zegt immers dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een eigen strafrechtelijk onderzoek los van die boekhouding. Hoe handelt u dan verder?

De heer Van Gijzel: Wij krijgen een hele lange brief van de minister dat het met Bos niet verder kan omdat hij mogelijk verdacht wordt, te veel vraagt, et cetera. Vervolgens vragen wij de minister of hij in staat is om buiten de bewijslasten die voortkomen uit de boekhouding van de heer Bos, in dezen een strafrechtelijke zaak te ondernemen. Op een gegeven moment zou hij namelijk tot de conclusie kunnen komen dat er nog zoveel andere dingen zijn om het toch rond te krijgen en dat hij Bos daarvoor niet nodig heeft. Het was voor ons belangrijk om te weten hoe er met die boekhouding van Bos geopereerd moest worden. Stel dat de minister wel andere aanwijzingen had en wij zouden Kamervragen over die Bosboekhouding stellen, dan zouden wij de rest van de bewijslast ondermijnen. Wij moesten weten of de minister andere bewijzen had waarmee hij de zaak rond zou kunnen schrijven. Hij heeft ons geschreven dat er een intern onderzoek gedaan was op Justitie en dat men tot de conclusie gekomen was dat er één dun lijntje was en dat er buiten de boekhouding van Bos geen grondslag was tot strafrechtelijke vervolging. Ik heb toen gevraagd of wij inzicht mochten hebben in dat onderzoek van het Landelijk rechteam. Toen ik hem op 2 oktober tegenkwam, zei hij mij dat wij dat niet konden

krijgen. De desbetreffende brief was al verstuurd, maar hij vertelde het maar vast mondeling. Ik heb dat onderzoek tot op de dag van vandaag niet gehad en ik hoop dat de commissie dat wel heeft. Hij zei mij dat de heer De Wijkerslooth, de voorzitter van het college van PG's, contact met mij zou opnemen. Dat contact bleef echter uit. Ik ben toen zelf gaan bellen en kreeg zijn secretaresse aan de lijn. Die deelde mij mee dat hij ergens in november tijd zou hebben. Ik heb haar toen gevraagd, hem aan de telefoon te geven. Hij is aan de telefoon gekomen en wij hebben samen de situatie doorgesproken. Hij zei een aantal stukken uit die boekhouding van Bos gezien te hebben, dat hij niet echt reden had om te twijfelen aan de authenticiteit daarvan, maar dat hij de omvang en de waarde daarvan pas kon beoordelen als hij over alle stukken beschikte. Dus als de heer Bos dat wil leveren, ben ik bereid om van mijn kant te kijken of we nog tot zo'n eerder geformuleerd contract over verdachten, geld en vergoedingen kunnen komen. Hij zei: dan spreken we af dat wij die boekhouding onder beheer krijgen en dat wij haar in het strafrechtelijk traject niet eerder zullen gebruiken dan dat de heer Bos daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven. Toen heeft hij mij verzocht of ik dat aan de heer Bos of zijn advocaat wilde meedelen. Ik heb onmiddellijk de telefoon gepakt en dat de heer Heukels meegedeeld. Die heeft daarover met de heer Bos contact gehad, die tweeënhalf jaar had lopen leuren met zijn gegevens.

De heer Van der Staaij: Maar dat liep dus spaak. Kunt u samenvatten hoe dat verder ging?

De heer Van Gijzel: Zoals gezegd heb ik dat aan de heer Heukels gemeld. We zitten nu overigens eind oktober 2001. De heer Bos heeft toen meegedeeld dat hij er genoeg van had en dat hij overwoog, de publiciteit te zoeken. Ondertussen was hij al dik bezig met Zembla.

De heer Van der Staaij: Om het overzicht te behouden, het volgende. Eind september is gezegd dat men geen aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek ziet. U heeft daarna contact met de heer De Wijkerslooth. Hij ziet wel openingen, maar Bos wil op dat moment, gelet op al het gedoe dat er geweest was, niet meer verder gaan.

De heer Van Gijzel: Als ik twee minuten met de heer De Wijkerslooth praat, stellen we zo'n contractje samen, terwijl ze daar in tweeënhalf jaar zelf niet toe in staat zijn. Dat vind ik onbegrijpelijk.

De heer Van der Staaij: Ik begrijp uw gevoelens daarbij. Maar even voor de feitelijke gang van zaken: u heeft eigenlijk een opening bewerkstelligd, maar inmiddels heeft Bos er genoeg van. Dan gaat het richting de uitzending. Heeft u hierover toen nog contacten met bewindslieden gehad?

De heer Van Gijzel: Ja. Ik heb op 4 november de marathon van New York gelopen – een geweldige prestatie van mij! – zodat ik alle dagen eromheen precies voor mij heb. Ik was net terug uit New York toen Oscar van der Kroon van Zembla mij belde, met de mededeling dat hij vrijdag in de uitzending zou komen. Hij had juridisch advies ingewonnen en kwam met een uitzending over de bouwfraude en de boekhouding van Bos, en met de vraag of ik daarop wilde reageren. Er zijn opnames gemaakt, hij heeft mij wat stukken laten zien en ik had een houding van: ik ga er niets over zeggen als ik niets zwart op wit heb staan.

In diezelfde week speelde de begrotingsbehandeling Verkeer en Waterstaat. Op donderdag 8 november ben ik naar de minister van Verkeer en Waterstaat gegaan, waarbij ik haar heb gewezen op de uitzending van Zembla, de volgende dag. Ik zou het, heb ik haar gezegd, heel verstandig vinden als zij daar ook op reageert, want de uitzending gaat niet alleen over de schaduwboekhouding van Bos, maar ook over mogelijke corruptie binnen haar eigen ministerie. Ik heb haar geadviseerd, niet te reageren met: het is allemaal niet waar. Ik had daar immers stukken van gezien. Ik wilde haar met andere woorden een politiek signaal geven om de uitzending van Zembla serieus te nemen. Haar reactie was tamelijk hard en kort: dat jij aan dit soort uitzendingen meedoet! Het is allemaal niet waar, het is een canard. Dat is de letterlijke tekst. De heer Bos is alleen maar een rancuneuze medewerker van een bedrijf, die alleen maar vuil wil spuiten.

De heer Van der Staaij: Het is een canard? Daarmee werd gezegd dat alles onwaar was?

De heer Van Gijzel: In journalistieke termen is een canard het ergste wat je als journalist kan overkomen. Dan stort iets volledig in. Daarvan hebben we de afgelopen weken een paar voorbeelden gezien.

De voorzitter: Met die canard doelt u op de schaduwboekhouding?

De heer Van Gijzel: Dat de Zembla-uitzending, met de schaduwboekhouding erbij, een canard was. Ik dacht: jeetje, als de minister mij dat zo zegt! Ik begon echt te twijfelen! Dat paste niet in mijn beeld, want ik had natuurlijk die boekhouding gezien, ik had daarover overleg gepleegd, Justitie was ermee bezig enzovoorts. Ik vroeg mij af of ik er zo erg naast zat. Dan had het een soort Hitlerdagboek moeten zijn, zoals destijds gepubliceerd in Stern: helemaal nagemaakt. Maar daar had de heer Bos helemaal geen tijd voor gehad. Ik heb de heer Van der Kroon gebeld en gezegd: de minister zegt dat het een canard is, heb je alles goed gecheckt? De heer Van der Kroon zei dat alles juridisch was gecheckt en dat de bedragen klopten. De schaduwboekhouding is, zei hij, authentiek ten opzichte van wat er in werkelijkheid is gebeurd. Ik ging terug naar de minister en zei haar dat haar uitspraak over die canard gewoon niet waar kon zijn. Zij zei dat ik maar naar Harrie Prins, de hoogste man van Rijkswaterstaat moest gaan, die het allemaal had uitgezocht.

Eerst nadat er op 9 november 2001 bekend wordt dat het TV-programma Zembla aandacht zou gaan besteden aan de schaduwadministratie, komt er een schrijven van de Hoofdofficier van het Landelijk Parket⁵¹ dat er binnen het KLPD een opsporingsteam is ingericht dat een en ander zal gaan onderzoeken, zodra de door Bos overlegde stukken ter beschikking komen. Dat is op 13 november 2001.

Bos verklaart in zijn openbaar verhoor van 22 augustus 2002 nog het volgende:

De voorzitter: Dat is in ieder geval mooi meegenomen. U heeft de schaduwboekhouding na de uitzending van Zembla aan justitie aangeboden.

De heer Bos: Ja, dat klopt.

De voorzitter: U heeft die toen aangeboden zonder een vergoeding te vragen.

De heer Bos: Ja. Hoe ging het ook al weer? Ik heb na de uitzending van Zembla contact gehad met de heer Van Gijzel. Men vroeg mij, via de heer Van Gijzel, of ik bereid was de boekhouding, de schaduwboekhouding, te overhandigen. Zeg ik iets verkeerd?

De voorzitter: Nee hoor, ik zit indringend te luisteren. Dit is een spannend moment.

De heer Bos: Het kwam toen nog niet erg serieus bij mij over. Ik vroeg hoe het zou moeten gaan. Er was wel iemand op het ministerie die een koerier zou sturen. Die zou het wel even ophalen. Ik heb gezegd dat mijn wensen blijven staan: er moet serieus mee omgegaan worden en de ingewikkeldheid van de materie moet uitgepluist worden. Ik kon ze wel even langsbrengen. Ik kon ze overdragen aan de heer De Wijkerslooth of aan mijnheer Korthals. De heer De Wijkerslooth zou ze wel even laten ophalen door een koerier. Die heb ik toen ook geschrappt. Toen bleef alleen mijnheer Korthals over. Die had ineens een paar dagen de tijd om het te ontvangen en te bekijken wat de bedoeling was. Ik heb toen de NMa erbij gehaald. Ik heb gezegd: ik sta nog steeds op mijn eis van een kopie naar de NMa. Dat was mijn enige eis. Ik had geen zin meer in het verhaal van drie ton en al het geld dat door de lucht vloog. Wij zouden over f 50 000 gaan onderhandelen. Ik wilde die onderhandelingen niet opnieuw beginnen. Ik zeg: wij draaien het om en u krijgt ze lekker voor niks. Zo is het gebeurd.

De voorzitter: Toen heeft u de schaduwadministratie overgedragen?

De heer Bos: Ja. Ik heb een bewijs van ontvangst gemaakt. Ik heb daarbij gerefereerd aan de brief van 23 juli 2001, waarbij ik de onderhandelingen heropen en om niet de boekhouding geef.

Voormalig minister van Justitie mr. Korthals verklaart hierover:

De voorzitter: Hoe verklaart u het dat de heer Bos uiteindelijk, na alle publiciteit, wel de boekhouding aan u heeft overhandigd? Hij heeft die om niet, dus zonder enige tegenpres-tatie, overhandigd.

⁵¹ Brief van het Landelijk Parket van mr. Van Erve aan het college van procureurs-generaal, mr. De Wijkerslooth, 13 november 2001, kenmerk PL_NV/2001/1106.

De heer Korthals: Dat kan ik niet helemaal verklaren. Ik kan mij voorstellen dat hij op een gegeven moment zover gegaan is in de publiciteit dat hij voor zichzelf nauwelijks meer terug kon.

De voorzitter: Heeft uw secretaris-generaal nog een rol in gespeeld in de contacten met de heer Bos?

De heer Korthals: Ja, dat dacht ik wel. Dat dacht ik na de Zembla-uitzending. In ieder geval was er sprake van dat de heer Bos op een gegeven moment gezegd had dat hij niet meer met het openbaar ministerie zaken wilde doen, maar met Justitie. De enige aan wie hij het wilde overhandigen, was de minister van Justitie zelf, hetgeen uiteindelijk ook is gebeurd.

En:

De voorzitter: Als u terugkijkt naar de onderhandelingen rond het verkrijgen van de Bosboekhouding, zegt u dan achteraf dat het sneller had gekund?

De heer Korthals: Ik zou nog steeds niet weten hoe. Het klinkt heel onbevredigend, maar naar mijn gevoel is er veel ... Ik wil niet zeggen alles, want zeker in het begin heeft het ook naar mijn mening te lang geduurd. Ik heb er zelf zeer op aangedrongen dat het sneller zou gaan, maar er is veel gebeurd. Intern is er veel correspondentie geweest, nota's, besprekingen, het is vaak aan de orde geweest. Ik moet zeggen dat er veel aan is gedaan, maar helaas leidde dat niet tot het gewenste resultaat.

De voorzitter: Als wij de hele lijst doorlopen, zien we dat de eerste melding al in januari 1999 is gedaan door de heer Heukels aan de heer De Groot. Pas op 13 april was het eerste overleg. Toen zijn er inderdaad een aantal brieven heen en weer gegaan en zijn er acties ondernomen. Op 19 november 1999 is er weer een brief van de heer Steenhuis, waarin hij meldt dat het college van procureurs-generaal bereid is om na te denken over een financieel voorstel aan de heer Bos. Daarna gebeurt er echter een hele tijd niets, dus tussen 19 november 1999 en 23 mei 2000 vinden wij geen enkele actie of zet in ons dossier. Hoe is dat te verklaren?

De heer Korthals: Ik denk dat het ook te maken had met de verschillende posities die de heer Bos in de opvatting van het openbaar ministerie ging innemen: was hij aanvankelijk uitsluitend informant /tipgever, na verloop van tijd begon men ook de gedachte te krijgen dat hij wel eens zelf verdachte kon zijn. Dat betekende dat op een andere manier met de situatie moest worden omgegaan.

De voorzitter: Had dit allemaal, achteraf gezien, niet sneller kunnen worden vastgesteld? Waarom heeft een en ander geleid tot, naar het lijkt, een half jaar radiostilte op dit dossier?

De heer Korthals: Natuurlijk had het, achteraf gezien, best iets sneller gekund, maar het is gewoon een heel ingewikkelde zaak. Men was er uiteraard op uit om een vergoeding te krijgen, wij probeerden die schaduwboekhouding binnen te krijgen, maar wij moesten vasthouden aan de beginselen die in de wet en regelingen zijn vastgelegd. Ik heb wel vaker gezegd dat het het beste was geweest als men zijn burgerplicht had gedaan en de gegevens gewoon had overhandigd, zonder erover te onderhandelen. Er werd op een gegeven moment langdurig gediscussieerd over de vraag of zo iemand een percentage moest worden gegeven van hetgeen op die manier naar voren werd gehaald, maar dan zou het wel een zeer moeilijke en ongewenste aangelegenheid zijn geworden: niemand die ook maar enige informatie heeft die van belang is voor de politie, zou die dan ooit nog zomaar geven. Daarbij komt dat de heer Bos mogelijk getuige zou worden in strafzaken en een getuige wordt natuurlijk als minder betrouwbaar aangemerkt naarmate hij meer geld heeft gekregen voor de zaken die hij heeft aangeleverd. Al met al is het gewoon een ingewikkelde zaak.

De voorzitter: Het is duidelijk dat het ingewikkeld is, alleen: hadden die complicaties niet in een veel sneller tempo in kaart kunnen worden gebracht? En waarom is dat dan een verklaring voor het feit dat u na ruim twee jaar heeft moeten besluiten om er maar mee te stoppen?

De heer Korthals: We hebben er dus nog twee jaar over gedaan. Ik merk dat u zich afvraagt of het dan eerder had moeten worden afgesloten, als het zo belangrijk was.

Gesteld dat we wel veel effectiever en beter hadden gewerkt en dit bijvoorbeeld al na een jaar hadden gedaan, dan had men ons wellicht weer verweten dat wij niet langer over dit soort zaken hadden onderhandeld. Het is en blijft moeilijk.

De voorzitter: Nog iets over het moment waarop het college van procureurs-generaal besloot dat het geen zin meer had. Is dat moment u helder voorgelegd? Zijn u beslispunten voorgelegd?

De heer Korthals: Ja, ikzelf dramde hierin nogal door, omdat ik het ook wilde krijgen. Ik heb zelf meegedacht en kwam zelfs met de, achteraf gezien dwaze, gedachte om de zaak gewoon maar in beslag te nemen. Toen hebben ze me haarfijn uitgelegd waarom dat niet kon en ze hadden gelijk. Omdat ik er zo bij betrokken was, hebben zij me aangegeven dat ze er niet uitkwamen en er uiteindelijk een punt achter moesten zetten.

De NMa in contact met de heer Bos

In het openbaar verhoor is met de heer Kist, directeur-generaal van de NMa, gesproken over het eerste contact van de NMa met de heer Bos.

De voorzitter: Wanneer is overigens het eerste contact geweest met de advocaat?

De heer Kist: In mijn herinnering was dat oktober 1999.

De voorzitter: 1998 moet het zijn, denk ik.

De heer Kist: Is het 1998 geweest?

De voorzitter: Oktober 1998 moet het zijn geweest.

De heer Kist: In ieder geval vlak voordat onze rechercheurs bij de advocaat van de heer Bos op bezoek zijn geweest en daarbij het materiaal hebben gezien.

De advocaat belde: er is een schaduwboekhouding en die kunnen jullie krijgen als jullie ervoor willen betalen. Wij hebben ons natuurlijk beraden over wat ons daarmee te doen stond. Mijn besluit was dat het niet aangaat dat wij betalen om informatie te krijgen. Dit is meer de principiële overweging, maar ik had daar nog een andere overweging bij. Het was en is mijn opvatting dat, als je als beginnende toezichhouder bij een eerste benadering zou zeggen «wij gaan betalen», je dan een heel groot risico loopt om terecht te komen op een hellend vlak dat met groene zeep is ingesmeerd. Hierdoor zou je in een steeds lastiger pakket ten aanzien van tipgevers, klokkenluiders en informanten komen. Het besluit in ons huis was dus: nee, wij betalen daarvoor niet.

En:

De heer Kist: (...) De advocaat van de heer Bos heeft onze mensen, samen met mensen van het openbaar ministerie, die schaduwboekhouding laten zien.

De voorzitter: Was dat de eerste keer dat uw mensen deze bladen zagen? Was dat in april 1999?

De heer Kist: Naar mijn overtuiging was dat de eerste keer dat zij die bladen zagen.

De voorzitter: Het eerste telefoontje was in oktober 1998. Hebben uw medewerkers tussen oktober 1998 en april 1999 niets gezien?

De heer Kist: Nee. Daar zaten, aan de tafel van de advocaat van de heer Bos, die het gesprek voerde, het openbaar ministerie en de NMa. Waarom het openbaar ministerie? Omdat veruit het grootste deel van die Bosboekhouding betrekking had op een periode dat het openbaar ministerie bevoegd zou zijn om ook inbreuken op het toen geldende kartelverbod te vervolgen. Maar een zeer klein deel van die boekhouding had betrekking op de periode waarin de NMa bevoegd was. Daar en later in gesprekken met het openbaar ministerie is de conclusie bereikt dat het openbaar ministerie het voortouw zou nemen. Het openbaar ministerie had en heeft een regeling die onder zeer speciale omstandigheden het openbaar ministerie in staat stelt om wel te betalen voor informatie. Het openbaar ministerie zou in staat zijn om, als het de boekhouding op welke manier dan ook zou hebben gekregen, deze aan ons te geven zodat wij daarmee ons werk zouden kunnen doen. Kort en goed: het was een goede, effectieve en op efficiency gerichte afspraak tussen bestuursorganen om het op deze manier te doen. Die afspraak en het belang dat het openbaar ministerie hechtte aan het krijgen van de Bosboekhouding, zijn nog eens

aan de orde geweest en onderstreept in een gesprek dat ik met een van de procureurs-generaal heb gehad in juni 1999. In die fase hadden wij het vertrouwen dat het snel zou gebeuren. Dat is dus niet gebeurd.

Na het verhoor is gebleken dat door het openbaar verhoor van de heer Kist een misverstand is ontstaan. In een brief van 11 oktober 2002 geeft de heer Kist een verduidelijking van de contacten tussen de NMa en de heer Bos. De bijlagen bij deze brief bevatten een chronologisch overzicht van de contacten die de NMa met de heer Bos heeft gehad. Daaruit blijkt dat het eerste contact niet in oktober 1998, maar pas op 2 maart 1999 plaats heeft. Op dat moment is er een telefonische melding van mr. Heukels inzake de informatie die de heer Bos te bieden heeft. De informatie wordt niet heel specifiek geduid. Na intern overleg binnen de NMa wordt vastgesteld dat men geen financiële vergoeding kan verstrekken. Op 10 maart 1999 neemt een medewerker van de NMa contact op met mr. Heukels; zij maken een afspraak voor 22 maart 1999. Op die datum brengt een tweetal medewerkers van de NMa een bezoek aan mr. Heukels alwaar zij inzage in een aantal pagina's uit de schaduwadministratie van Koop Tjuchem krijgen. Nadien wordt binnen de NMa besloten dat het Openbaar Ministerie het onderzoek (in feite de onderhandelingen) zal leiden en dat de NMa mededingingsexpertise ter beschikking zal stellen.

Het verdere traject met de heer Bos is in deze paragraaf beschreven onder het kopje «De onderhandelingen van de heer Bos met het Openbaar Ministerie». Daaraan kan worden toegevoegd dat de NMa eigenlijk pas weer echt in beeld ronde de Zembla-uitzending van 9 november 2001.

Samenvatting

Samengevat kan worden gesteld dat Justitie (het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie) en de NMa een lange periode – een kleine drie jaar – nodig hebben gehad voor de onderhandelingen met de heer Bos en mr. Heukels ten aanzien van de overhandiging van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Diverse malen hebben er lange radiostiltes plaatsgevonden tussen het Openbaar Ministerie en mr. Heukels. Ook op momenten dat het in de rede had gelegen om vanuit het Openbaar Ministerie in diens richting te reageren. Uiteindelijk is het niet dankzij maar ondanks deze organisaties dat de schaduwadministratie ten behoeve van opsporingsdoeleinden wordt verkregen.

Op 22 maart 1999 krijgt de NMa, de toezichthoudende instantie bij uitstek op het terrein van het mededingingsrecht, reeds inzage in een deel van de schaduwadministratie. Blijkbaar kan men op dat moment nog niet de waarde inschatten van het beschikbare materiaal.

Het Openbaar Ministerie heeft, zo blijkt uit de stukken, een kleine drie maanden nodig om een serieuze reactie te geven op een melding van mogelijk ernstige strafbare feiten.

Al met al, een weinig adequate reactie van de toezichthoudende, de opsporende en de vervolgende instanties.

Een heikel probleem in het eerste stadium van het onderhandelingsproces is met name de vergoeding die de heer Bos zou wensen te ontvangen voor het overhandigen van en het geven van uitleg bij de schaduwadministratie. Of de heer Bos moet worden aangemerkt als getuige of verdachte is gedurende deze fase van de onderhandelingen nog niet aan de orde.

Na langdurig te hebben gecommuniceerd, besluiten de heer Bos en mr. Heukels in mei 2000 de hulp in te roepen van de Kamerleden Van Gijzel, Leers en Van Oven. Dit heeft tot gevolg dat in mei 2000 de zaak tijdelijk in een stroomversnelling komt.

Men begint zich binnen het Openbaar Ministerie op enig moment te realiseren dat de heer Bos in deze zaak wellicht als verdachte zou kunnen worden gekwalificeerd. Daardoor is in de visie van het Openbaar Ministerie (mede op basis van de op dat moment geldende richtlijnen) betaling aan de heer Bos niet meer aan de orde. Een derde complicerende factor is het FIOD-onderzoek naar de uitbetaling van steekpenningen door Koop Tjuchem.

Nadat het Openbaar Ministerie in juli 2001 in niet mis te verstane bewoordingen aan de heer Bos heeft meegedeeld dat men hem niet kan betalen, zoekt hij de publiciteit met de schaduwadministratie. Dit omdat de brief hem niet het gevoel gaf serieus te worden genomen. Met name niet door het gebruik van de zinsneden: «De van u verkregen informatie heeft geen aanwijzing opgeleverd voor een verdenking van een strafbaar feit (...) op grond waarvan een strafrechtelijk onderzoek kan worden aangevangen» en «Gelet op de mogelijkheid dat u als verdachte kunt worden aangemerkt».

Na de Zembra- uitzending van 9 november 2001 gaat de heer Bos op 13 november 2001 over tot overhandiging van de schaduwadministratie – om niet – aan de autoriteiten.

7.3 De rol van klokkenluider Bos

Op basis van het hiervoor omschreven onderhandelingsproces, kan de vraag worden gesteld of de door de overheid gevolgde werkwijze er een is die recht doet aan de positie van de klokkenluider. Teneinde die vraag te kunnen beantwoorden dient eerst de vraag te worden beantwoord of de heer Bos wel kan worden aangemerkt als klokkenluider. Van Dale⁵² omschrijft een klokkenluider als volgt: «een (ex-)werknemer die misstanden in een organisatie in de openbaarheid brengt». Op basis van deze beschrijving kan de heer Bos worden aangemerkt als klokkenluider.

Wel kan men zich nog de vraag stellen wat nu de beweegredenen van klokkenluider Bos zijn geweest om de problematiek wereldkundig te maken. Een overweging kan zijn geweest dat de heer Bos zich niet meer heeft kunnen verenigen met de gang van zaken binnen Koop Tjuchem. Daar staat tegenover dat er ook aanwijzingen zijn dat de heer Bos zelf actief is geweest binnen het systeem van vooroverleg en smeren. Onvrede kan een ander motief zijn. Onvrede van de heer Bos in de richting van met name de heer Veerman, ontstaan als gevolg van zijn ontslag.

Of speelden – zoals door sommigen is gesuggereerd – financiële motieven soms een rol?

Dit zijn echter vragen en kwesties die niet aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid zijn om nader te onderzoeken. Zeker niet nu er nog een strafrechtelijk onderzoek loopt waarin dit soort aspecten eveneens aan de orde (kunnen) komen.

Hoe het ook zij, de heer Bos heeft als klokkenluider een positie ingenomen die niet te benijden is. Hij heeft met het openbaar maken van de schaduwadministratie van Koop Tjuchem praktijken aan de orde gesteld, waarover tot op dat moment slechts vermoedens bestonden (die overigens deels werden bevestigd in eerder door de ECD uitgevoerde onderzoeken). De door hem openbaar gemaakte gegevens zijn, zo is door diverse

⁵² Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse Taal, Dertiende druk, 1999.

aannemers in de openbare verhoren aangegeven, de aanzet geweest om geheel te stoppen met dergelijke praktijken. In die zin heeft de heer Bos zijn rol als klokkenluider meer dan waar gemaakt.

Het langdurige onderhandelingstraject dat de heer Bos heeft moeten doorstaan, kan deels worden toegeschreven aan zijn eigen opstelling in de onderhandelingen, maar voor een belangrijk deel ook aan de positie die respectievelijk zijn advocaat, de NMa en het Openbaar Ministerie hebben ingenomen. In het hiernavolgende zullen we kort een beoordeling geven van de rol die zij hebben vervuld.

7.4 Beoordeling rol van de advocaat

Gedurende het onderhandelingsproces tussen de heer Bos en het Openbaar Ministerie heeft zijn advocaat mr. Heukels een actieve rol gespeeld. Dit is begonnen in januari 1999 en lijkt te zijn geëindigd in februari 2001. Uit de correspondentie wordt de indruk verkregen dat de advocaat zich in zeer grote mate heeft ingezet om te bewerkstelligen dat de heer Bos, hoe dan ook, een vergoeding zou krijgen voor de uitlevering van de schaduwadministratie. Een en ander lijkt mede te worden ingegeven door het belang om uiteindelijk ook zijn eigen declaratie vergoed te krijgen. Dit kan blijken uit het volgende:

Volgens een bespreekverslag van 24 oktober 2001 is het mr. Stikkelbroeck die op enig moment heeft – niet nader gemotiveerd – geïnformeerd naar de kosten die de heer Bos moet betalen aan zijn raadsman (achteraf lijkt de vraag te zijn ingegeven door de overweging die binnen het Openbaar Ministerie is gemaakt ten aanzien van de vraag of de heer Bos wel of geen vergoedingen van deze kosten kan krijgen). Daar kan de advocaat op dat moment geen antwoord op geven. Op 22 januari 2001 laat de advocaat schriftelijk aan officier van justitie weten: *«Cliënt zijn financiële positie is langzamerhand zodanig uitgehold dat hij er niet verder voor voelt mij nog opdracht te geven verder werkzaamheden uit te voeren zelfs ook niet het opstellen van een nadere afspraak. Dit betekent, dat als de Staat der Nederlanden niet mijn onkosten tot op heden mocht vergoeden, daadwerkelijk tot betaling zal overgaan, hij de zaak voor wat betreft deze procedure stop zet en zijn eigen gang verder gaat. Dat daarmee mogelijk voor justitie ongewenste gevolgen mogelijk zijn, acht hij dan volledig voor rekening van justitie zelf. Hij is van mening dat hij daar voldoende tijd en gelegenheid heeft gegeven om inhoudelijk afspraken van uw zijde te maken. Dat het moeilijk is om een vergoeding voor hem, zomaar zonder meer, toe te zeggen voor zijn eigen inbreng mag dan juridisch juist zijn, maar hij is niet langer van plan rechtsbijstandskosten te vergoeden. In het kort komt het er gewoon simpelweg op neer komt dat als ik niet binnen 3 weken na dagtekening dezes de door mij opgegeven kostenpost vergoed heb verkregen, ik niet meer gemachtigd ben voor hem op te treden en hij de contacten verder met mij verbreekt. Het leek mij juist u hiervan op de hoogte te stellen.»*

In de verklaring van de heer Bos kan worden gelezen dat het hem niet altijd even duidelijk is geweest hoe de discussie omtrent het krijgen van een financiële vergoeding nu feitelijk is verlopen. Bos verklaart op 22 augustus 2002 ten aanzien van de rol van zijn advocaat in het kader van de uit te betalen vergoedingen:

De heer Bos: Ik kan mij niet herinneren met mr. De Groot over vergoedingen te hebben gesproken. Haast wel zeker niet, denk ik, want zo ver waren wij niet. Ik was nog steeds verdachte en het was de vraag hoe men daarmee om moest gaan. Wat mijnheer de advocaat ik sluit niet uit dat hij nog wel wat contacten heeft gehad over vergoedingen met de heer De Groot. Dat weet ik niet precies, want ik heb gisteren of eergisteren wat van die brieven nagelezen en daar kwamen inderdaad wat bedragen boven water. Maar ik heb dat zelf nooit direct met de heer De Groot overlegd. In mijn visie, nogmaals, waren wij de eerste ronde nog niet eens door.

Verder kan ten aanzien van de rol van de advocaat worden gesteld dat de soms weinig constructieve toonzetting van zijn brieven het onderhandelingsproces geen goed heeft gedaan. Hoewel gezien de duur van het proces niet altijd zonder reden, werd regelmatig over en weer gecommuniceerd in een toonzetting die kan worden betiteld als hard.

7.5 Beoordeling rol van de NMa

Ten aanzien van het onderhandelingsproces met de heer Bos is de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid van mening dat de NMa, na een eerste bespreking met de heer Bos (gezamenlijk met het Openbaar Ministerie), terecht direct heeft aangegeven geen mogelijkheden te hebben om de heer Bos financieel tegemoet te komen. Na deze bespreking heeft men ogenschijnlijk een tamelijk afwachtende houding aangenomen en zich laten leiden door het Openbaar Ministerie. Te makkelijk heeft men de regie door het Openbaar Ministerie laten voeren. Naar de mening van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid had het feit dat de schaduwadministratie van Koop Tjuchem ziet op de periode 1986 tot ultimo 1998 hierbij slechts een beperkte rol mogen spelen. Immers het feit dat de NMa pas bevoegd is op te treden voor onregelmatigheden die na 1 januari 1998 hebben plaatsgevonden, laat onverlet dat het kennismaken van de schaduwboekhouding deze organisatie een goed zicht had kunnen geven op het systeem van de onregelmatigheden. Met deze kennis had men een betere uitgangspositie gehad voor het uitvoeren van onderzoeken naar de bouwnijverheid. Men wist vanuit eerdere door de ECD verrichte onderzoeken immers ook, dat er reeds langer aanwijzingen waren dat systemen van prijsafspraken en marktverdeling – hetgeen waar de heer Bos ook over sprak – binnen de bouwnijverheid gebruikt werden.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is samenvattend van mening dat een actievere rol van de NMa gepast zou zijn geweest.

7.6 Beoordeling rol van het Openbaar Ministerie

Ten aanzien van de rol van het Openbaar Ministerie moeten verschillende facetten worden onderscheiden.

De weinig adequate reactie

In januari 1999 komt er bij het Openbaar Ministerie schriftelijk een melding binnen van een «zeer omvangrijke fraude van in ieder geval tientallen miljoenen guldens, waarbij de overheid mogelijkwerwijs de grootste benadeelde is». Vervolgens duurt het meer dan een maand voordat de officier van justitie reageert. Een, mede gezien de omvang van de vermeende fraude, op dat moment uiterst trage reactie.

De duur van het onderhandelingsproces

Het Openbaar Ministerie heeft een te lange periode nodig gehad om de schaduwadministratie in haar bezit te krijgen. Als achteraf inhoudelijk naar de beschikbare stukken van het onderhandelingsproces wordt gekeken, blijkt dat er meerdere momenten zijn geweest waarop de zaak aan de kant van het Openbaar Ministerie lijkt stil te liggen. Het komt met regelmaat voor dat de advocaat van de heer Bos rappelbriefjes stuurt, teneinde de voortgang te bespoedigen. Men mag verwachten dat, zeker op het moment dat de heer Bos nog niet werd aangemerkt als mogelijke verdachte, het Openbaar Ministerie zorgvuldiger zou omgaan met de positie van een klokkenluider.

Echter, ook op het moment dat de heer Bos kennelijk wel als verdachte dient te worden aangemerkt, behoeft het niet zo lang te duren voordat er duidelijkheid wordt verstrekt. Van een overheidsinstantie mag adequater handelen worden verwacht en geëist.

Wisselingen van officier van justitie

In de loop van het onderhandelingsproces wordt de zaak tweemaal overgedragen. Nu is het overdragen van zaken van de ene naar de andere officier van justitie binnen het Openbaar Ministerie geen bijzonderheid. Als gevolg van de hoge mate van «job-rotatie» is het een bekend verschijnsel. In sommige zaken is bekend dat het ertoe heeft geleid dat zaken te laat worden «aangebracht op de zitting». Ook in het onderhandelingsproces heeft de overdracht van de zaak niet altijd even positief heeft gewerkt op de voortgang ervan.

Het betalen van een vergoeding aan de heer Bos

Van de zijde van het Openbaar Ministerie is in de richting van de heer Bos meerdere malen aangegeven dat geen enkele toezegging kon worden gedaan omtrent de betaling van een vergoeding in welke vorm dan ook. Echter in een interne notitie schrijft mr. De Groot aan de Hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket – dit op basis van een bespreking met de heer Bos op 13 april 1999 – in overweging te nemen aan de heer Bos een vergoeding uit te betalen. Daarbij denkt hij aan het betalen van een bedrag gelijk aan zijn vroeger inkomen gedurende een periode van twee jaar, een periode die naar zijn mening nodig is om een dergelijke zaak succesvol te vervolgen. Door het College van procureurs-generaal wordt dit, blijkens haar besluit van 16 november 1999, aangemerkt als tipgeld. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het Openbaar Ministerie tot op dat moment van mening is dat de heer Bos nog niet gekwalificeerd dient te worden als verdachte. Immers, de Regeling Bijzondere Opsporingsgelden⁵³ geeft aan dat tipgeld alleen kan worden uitbetaald als er onderzoek is gedaan naar de betrokkenheid van de informatieverstrekker bij het strafbare feit en verder dat tipgeld niet wordt toegekend indien blijkt dat de persoon die de inlichtingen verstrekt als verdachte kan worden aangemerkt.

Over de hoogte van de vergoeding, zo blijkt uit de correspondentie, bestaat op dat moment nog steeds onduidelijkheid. Dit terwijl de regeling daar voldoende duidelijk over is, maximaal f 50 000,-. Pas in een later stadium ontstaat bij het Openbaar Ministerie kennelijk het besef dat de heer Bos wellicht als verdachte moet worden gekwalificeerd. Daarmee werd een geldelijke vergoeding voor de heer Bos uitgesloten.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is van mening dat gezien de helderheid van de regelgeving op het punt van uit te betalen vergoedingen die als tipgelden kunnen worden aangemerkt en gezien de aard van de feiten in de kwestie rond de schaduwadministratie het

⁵³ Regeling Bijzonder Opsporingsgelden, Circulaire 19 mei 1998, Stcrt. 127, Artikel 4.

Openbaar Ministerie adequater had kunnen optreden. In ieder geval had men op een eerder tijdstip duidelijkheid aan de heer Bos – al dan niet door tussenkomst van diens advocaat – moeten verstrekken. Het handelen van het Openbaar Ministerie kan in deze dan ook geen schoonheidsprijs verdienen.

Betrokkenheid politiek

Uit de dossierstukken valt af te leiden dat op meerdere momenten de zaak in een stroomversnelling is geraakt door de betrokkenheid van Tweede Kamerleden. Het feit dat zij als katalysator hebben gediend geeft te denken. De feiten waarmee de klokkenluider kwam zijn immers niet anders dan de feiten die de Kamerleden hebben aangedragen. In casu hadden de feiten dan ook voor zich kunnen en zelfs moeten spreken.

Op basis van het voorgaande komt de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid tot de conclusie dat het Openbaar Ministerie op uitvoerend niveau, alsmede het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie voor zover deze geïnformeerd waren én zich hebben laten informeren, onvoldoende adequaat hebben gereageerd op de zich voordoende situatie en dat zij deze situatie voorts te lang hebben laten voortduren. Een dergelijke handelwijze is maatschappelijk onwenselijk en bevat voorts geen stimulansen om als klokkenluider op te treden. Uiteindelijk is het dan ook niet dankzij maar ondanks Justitie (en in mindere mate de eerder beschreven NMa) dat de schaduwadministratie ten behoeve van opsporingsdoeleinden wordt verkregen.

EPILOOG

Het onderzoek naar de schaduwadministraties wordt afgesloten met een korte terug- en vooruitblik.

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft op unieke wijze inzage verkregen in de werking van kartels. Het zal immers niet vaak gebeurd zijn dat publieke organisaties, bijvoorbeeld een opsporingsdienst zoals de FIOD of de «kartelwaakhond» NMA, of belangstellende wetenschappers een inkijk hebben gekregen in schaduwadministraties en dergelijke. De heer Bos heeft met het aanleveren van de schaduwadministratie van het bedrijf Koop Tjuchem, een belangrijke basis gelegd voor de door de enquêtecommissie opgestelde analyse van de werking van het binnen bepaalde delen van de bouwnijverheid gebruikelijke vooroverleg. Daarin werden afspraken gemaakt over marktverdeling en inschrijfprijzen: «de koek werd er verdeeld».

De schaduwadministratie vertelt zeker niet alleen het verhaal van het bedrijf Koop Tjuchem, maar heeft laten zien dat het onderling maken van afspraken inherent bleek te zijn aan het functioneren binnen de GWW-sector. Er blijkt sprake te zijn van een cultuur met diepgewortelde gewoontes. Het plegen van vooroverleg zit als het ware in de genen van vele aannemers.

Alras werd duidelijk dat er meer schaduwboekhoudingen moesten zijn. Het vooroverleg ten spijt, is er sprake van zakelijke verhoudingen waarin soms lang wordt onderhandeld over de verzilvering van gemaakte afspraken. Schaduwboekhoudingen dienen daarbij als leidraad. Eenieder heeft dan ook zijn eigen schaduwadministratie. Soms worden deze bewaard op geheime locaties, in de achterbak van een auto of op privé-adressen. Soms betrof het een paar kladvelletjes papier die na verrekeringen werden weggegooid en soms betrof het een geavanceerd geautomatiseerd systeem.

De commissie heeft naast de schaduwadministratie van Koop Tjuchem nog twee andere schaduwadministraties in haar onderzoek kunnen betrekken, namelijk die van Koninklijke BAM NMB en van HBG. Beide betreffen administraties die de commissie in de loop der tijd tot haar beschikking kreeg en die de eerder gemaakte analyses van de commissie bevestigden. Zo kon voor een deel ook aansluiting worden gevonden tussen deze administraties en die van Koop Tjuchem.

De commissie heeft in haar rapportage niet gestreefd naar volledigheid. De hoeveelheid ter beschikking gekomen materiaal kan als luxe worden beschouwd. Het aantal voorbeelden dat ter illustratie is gebruikt moest worden beperkt. Zo is de commissie in deze studie bijvoorbeeld niet ingegaan op bepaalde kwesties die tijdens de openbare verhoren wel aan de orde zijn gekomen, zoals de aanbesteding van de zogeheten Fortput in IJmuiden en mogelijke kartelvorming binnen de zandmarkt. Een ander punt dat relatief onderbelicht is betreft de kwestie van het meer- en minderwerk bij aanbestedingen. Daar kunnen immers eveneens onregelmatigheden bij plaatsvinden. Maar goed, onderzoeken omvat ook het maken van keuzes en het afbakenen van prioriteiten. Dit dient ook in het licht van de toekomst te geschieden. Met name door de kartelwaakhond, de NMA. Deze dienst dient bijvoorbeeld alert te zijn op verschuivingsgevaaren die dreigen. Hoe gemakkelijk is het immers niet om via computersystemen en het internet, extracomptabele administraties te gaan voeren? Of om de administratie in het buitenland te voeren?

Het instrument van de parlementaire enquête heeft zijn waarde zeer bewezen tijdens de openbare verhoren, zeker als het gaat om «het boven tafel krijgen» van de systematiek van het vooroverleg. Niet dat iedereen die voor de commissie verscheen even openhartig was en er geen woordspelletjes zijn gespeeld, maar toch. De verhoren hebben het beeld van de commissie verdiept en verrijkt. Dit moge ook blijken uit de mate waarin in dit deel van de rapportage van de commissie is geput uit de openbare verhoren.

De verhoren hebben ook het beeld van de commissie gescherpt. Een beeld waardoor de commissie zich afvraagt hoe het toch kan dat een ondergronds systeem zolang kon blijven bestaan. Waar was de daadkrachtige overheid?

Een beeld ook waarin we voorbeelden aantreffen van: een gebrek aan kritische zin, onwetendheid en een gebrek aan professionaliteit. Zowel aan publieke als aan private zijde. Op laag, maar zeker ook op hoog niveau binnen diverse organisaties. Een cultuuromslag is nodig. Deze dient zich niet te beperken tot (de ook noodzakelijke) gedragscodes en andere papieren maatregelen. Ingesleten gewoontes dienen te worden ingewisseld voor meer professionalisme en zakelijker verhoudingen⁵⁴.

Het gebrek aan kritische zin trof de enquêtecommissie onder meer aan bij minister Netelenbos, toen de commissie met haar sprak over aspecten die betrekking hebben op het onderzoek naar de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Minister Netelenbos identificeerde zich opmerkelijk genoeg met de bouwnijverheid door nota bene aan te sluiten bij het «pepernoten»-verhaal. Terwijl zij kennis droeg van aanwijzingen over mogelijke onregelmatigheden binnen het Koop-concern, schoof zij aan bij de heren Koop en Veerman. Zou hier meer afstand niet gepast zijn geweest?

Onwetendheid bleek een andere karakteristiek. Hoe kan het zijn dat de diverse signalen ten aanzien van onregelmatigheden die binnen de overheid aanwezig zijn, elkaar niet hebben gekruist en zijn samengebundeld? Hoe kan het zijn dat de ambtelijke top van overheidsopdrachtgevers soms überhaupt geen signalen van onregelmatigheden heeft weten op te pikken? Terwijl deze op de werkvloer in bepaalde gevallen wel degelijk aanwezig waren. Is hier sprake van niet weten of van niet willen weten? Of prevaleerde het belang van het realiseren van projecten op pragmatische wijze boven het realiseren van projecten op de wettelijk voorgeschreven wijze?

Ten slotte het aspect professionaliteit: terugkijkend op de verhoren vraagt de commissie zich af of de overheid qua kennis maar vooral qua houding en vaardigheden, bijvoorbeeld op het punt van onderhandelingen, wel voldoende tegenwicht kan bieden aan hun partners in de private sector. De commissie heeft de indruk dat die partners zakelijker, gewiekster en professioneler zijn; karakteristieken waar overigens niets mis mee is. Anders gezegd: de aannemer is van een ander slag dan de ambtenaar.

De commissie legt op voornoemde drie aspecten bewust de nadruk. De onregelmatigheden in de bouwnijverheid zijn weliswaar begaan door bouwbedrijven, maar de overheid heeft evenzeer steken laten vallen. Zo ook op handhavingsterrein. Op dat terrein zou de overheid slagvaardiger moeten opereren. Kennis dient tussen overheidsdiensten, binnen de daartoe bestaande wettelijke kaders uiteraard, beter te worden gedeeld. Signalen van burgers en ambtenaren die van «onderaf» opkomen dienen

⁵⁴ «Nieuwe zakelijkheid» is de term die de commissie daarvoor wil hanteren. We komen daarop in hoofdstuk 8 van het eindrapport van de enquêtecommissie terug.

serieuzer te worden genomen. Een kritische blik en doortastend optreden zijn gewenst. In dit verband is het handelen van minister Korthals op het punt van de mogelijke interferentie tussen het onderzoek naar de schaduwadministratie van Koop Tjuchem en die inzake het onderzoek naar de Schipholspoortunnel illustratief. Met zijn woorden «*Je kunt natuurlijk alles aan elkaar koppelen. De ene zaak volgt het ene traject, de andere volgt het andere traject*», wordt een houding tot uitdrukking gebracht die niet duidt op het benutten van kansen.

Het voorgaande wijst op belangrijke opgaven voor de overheid in de nabije toekomst. «Professionalisering» en «nieuwe zakelijkheid» zijn daarbij kernwoorden. Bestrijding van bouwfraude is nu een heet hangijzer en dient dat te blijven. De ingesleten gewoontes en de cultuur binnen de bouwnijverheid moeten veranderen. Er dient in het overleg tussen de sector en de overheid én in het handhavingsbeleid van de overheid nadrukkelijk aandacht te zijn voor de binnen de bouwnijverheid gehanteerde neutralisaties en rationalisaties. De volgende uitspraak symboliseert het voorgaande meer dan perfect⁵⁵: «*Misschien hadden ze gedaan waarvan ze nu beschuldigd werden, maar ze hadden het al zó lang gedaan dat ze niet meer dachten dat het fout was.*».

Vorenstaande vergt nadrukkelijk niet alleen een optreden van de overheid. AVBB-voorzitter Brinkman heeft een paar malen in relatie tot lopende onderzoeken, de volgende oproep aan de overheid gedaan: «*Beul maak het kort*». Meer dan de private sector wellicht beseft, ligt het «lot» in eigen handen. De in het afgelopen jaar aan het licht gekomen feiten noodzaken tot overheidsoptreden, dat is evident. Een dergelijk optreden vereist zorgvuldigheid, geen korte klappen. Ofwel: langdurig onderzoek en daardoor onduidelijkheid in de markt. Aan die onduidelijkheid kan, voor zover het gaat om mededingingsrechtelijke onregelmatigheden, wellicht snel een eind worden gemaakt. Een volledig open en transparante houding van het bedrijfsleven maakt een snelle oordeelsvorming en rechtsgang mogelijk. De ernst van de feiten maakt boetedoening noodzakelijk. Niet alleen door de grote beursgenoteerde ondernemingen, maar collectief vanuit de sector.

Wat dreigt is echter een «lawyers paradise»: eindeloze procedures door het uitnutten van allerhande juridische mogelijkheden. Volstrekt terecht dat deze er zijn, laat daar geen misverstand over bestaan! Maar is het reëel om die mogelijkheden te benutten, nu er zoveel boven tafel is gekomen? En hoe zit het met de realiteitszin van de bestuurders van bouwondernemingen?

Een aansprekend voorbeeld op dit punt is de heer Hazewinkel, bestuursvoorzitter van Koninklijke Volker Wessels Stevin. Nog tijdens zijn verhoor voerde de commissie een juridische strijd met de advocaten van andere medewerkers van dit concern. Zij werden door de commissie verhoord, direct na afloop van het verhoor van de heer Hazewinkel. Maar tot vlak voor hun verhoor dreigde het dat zij op onderdelen niet zouden gaan getuigen. Desgevraagd brak de heer Hazewinkel de ban. Hij adviseerde zijn medewerkers in het openbaar een verklaring af te leggen en duidelijkheid te scheppen. Die houding sprak de commissie aan.

Die houding is nodig om het «kort te maken». De bouw is daarvoor dan ook als eerste aan zet. De beul – overigens een wat ongelukkige kwalificatie voor de overheid – kan dat immers niet zelfstandig. De private sector dient daarvoor concrete handreikingen te doen. Deze dienen reëel te zijn opdat de overheid de aangereikte handen kan aannemen. Dat zou naar het

⁵⁵ Deze zinsnede is ontleend aan het onderzoeksrapport over de aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid: «De maat van het onregelmatige».

oordeel van de enquêtecommissie een goede aanzet zijn in het proces van het herstel van wederzijds vertrouwen.

Aanleiding en bron

In paragraaf 6.4 van dit deel van de rapportage van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid staat de rol van de accountant centraal. Gelijk elk beroep heeft het accountantsberoep een eigen geschiedenis en jargon. Deze bijlage verschaft enig inzicht in de essentialia van het accountantsberoep. Het beoogt te dienen als achtergrond en kader voor hetgeen in paragraaf 6.4 wordt besproken.

De algemene leerstukken in deze bijlage zijn ontleend aan: M. Pheijffer, *De forensisch accountant: het recht meester* (dissertatie Universiteit Leiden), SDU, Den Haag 2000, hoofdstuk 3. Voor nadere literatuurverwijzingen wordt hiernaar korthedshalve verwezen. Voornoemde Pheijffer maakt onderdeel uit van de onderzoeksstaf van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

Het ontstaan van het accountantsberoep

Het accountantsberoep kent in Nederland zijn oorsprong in een omvangrijke fraude die in 1879 aan het licht kwam en werd gepleegd door de heer Pincoffs, een man met een grote reputatie in Rotterdam en omgeving. Pincoffs was onder meer lid van de Gemeenteraad, de Provinciale Staten en de Eerste Kamer. Naast politicus was hij bovenal oprichter en directeur van de Afrikaansche Handelsvereniging. De administratie van deze onderneming werd echter vervuild met en door diverse onregelmatigheden. Het geld dat kredietgevers in de onderneming hadden gestoken moest als verloren worden beschouwd.

Het Pincoffs-schandaal kan worden toegerekend aan het ontbreken van een goede en objectieve controle van de boekhouding van de Afrikaansche Handelsvereniging. Toentertijd werd onderkend dat het noodzakelijk was om te komen tot een onafhankelijk uitgevoerde controle op (met name) naamloze vennootschappen ten behoeve van commissarissen, aandeelhouders en andere geldschieters. Deze controle moest deskundig, onafhankelijk en vertrouwelijk worden uitgevoerd en daarmee was het wezen van het beroep van openbaar accountant eigenlijk aangegeven. Frauduleus handelen, in de vorm van het vervalsen van een administratie, is dus de directe aanleiding geweest tot de ontwikkeling van het accountantsberoep in Nederland. Het heeft echter tot 1895 geduurd voordat een beroepsorganisatie, het Nederlands Instituut van Accountants (NivA) werd opgericht. Een wettelijke regeling van het accountantsberoep is pas in 1962 tot stand gekomen. De wettelijk verplichte accountantscontrole voor bepaalde categorieën rechtspersonen is sedert 1971 in het jaarrekeningsrecht verankerd.

Typen accountants

Er zijn twee typen accountants: registeraccountants (RA) en accountants-administratieconsulenten (AA). De laatste categorie valt onder te verdelen in AA's die wel en AA's die niet certificeringsbevoegd zijn. Tot 1993 was alleen de RA tot het certificeren van de jaarrekening bevoegd; door invoering van de Achtste Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het vennootschapsrecht is daar verandering in gekomen.

Hoewel beiden accountant zijn en er daardoor in zekere zin sprake lijkt te zijn van een gelijkschakeling van de RA met de AA, bestaan er wel degelijk verschillen. Zo hebben beiden een eigen beroepsorganisatie, respectievelijk het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA)

en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOVAA). Daarnaast gelden er per categorie specifieke wetgeving en hebben zij ieder hun eigen gedrags- en beroepsregels. Voorts is er sprake van een eigen en zelfstandige beroepsopleiding.

De genoemde aspecten doen wellicht vermoeden dat de verschillen tussen het beroep van de RA en AA groot zijn. Een vergelijking van bovengenoemde instanties en wet- en regelgeving leert dat er naast verschillen ook veel overeenkomsten zijn. Met name de Wet op de Registeraccountants (WRA) en de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (WAA) alsmede de Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants (GBR) en de Gedrags- en Beroepsregels Accountants-Administratieconsulenten (GBAA) kennen een gelijke structuur en inhoud. Door de invoering van de Achtste Richtlijn zijn de RA en AA dichter naar elkaar toegegroeid. In theorie lijken de verschillen tussen de AA en de RA niet erg groot te zijn; de praktijk wijst, zeker historisch bezien, iets anders uit. Traditioneel richt de AA zich op het midden- en kleinbedrijf, terwijl de RA zich voornamelijk richt op die organisaties die zijn onderworpen aan de wettelijke controleverplichtingen. Meer dan bij de AA het geval is, is de RA veelal een specialist. Dit laatste blijkt ook uit het «full service-concept» dat de grote accountantskantoren hanteren. Voor elk specialisme hebben zij wel een functionaris in huis.

Dat de RA is uit- of doorgesgroeid tot specialist, valt mede te verklaren uit de ontwikkelingen op de markt voor de wettelijk verplichte accountantscontrole. De concurrentie tussen de accountantskantoren is groot, wat mede een drang tot fuseren tot gevolg heeft gehad. Aan de andere kant is er sprake van een (relatief) stabiele vraag op het terrein van de wettelijk verplichte controle, of negatief geformuleerd: in dit marktsegment gaat grote concurrentie gepaard met zware druk op de tarifiering en blijft groei achterwege. Hierdoor komen de inkomsten onder druk te staan. Accountants(kantoren) moeten zich gaan onderscheiden door kwaliteit en aanvullende dienstverlening. Met name door dit laatste aspect komt de adviserende rol van de accountant dan wel van het accountantskantoor steeds meer op de voorgrond. Het is daarbij de vraag of het noodzakelijk is te komen tot een scheiding van de controle- en de adviespraktijk binnen de accountantskantoren. Dit omwille van aspecten zoals onpartijdigheid en onafhankelijkheid, twee belangrijke pijlers van het beroep van controlerend accountant. In de praktijk blijkt meer dan eens dat deze twee pijlers, en daarmee het functioneren van de controlerend accountant, onder druk (kunnen) komen te staan.

Kernfunctie van de accountant

In de inleiding bij de zogeheten Richtlijnen voor de Accountantscontrole (RLA) wordt de kernfunctie van de accountant als in het volgende kader weergegeven omschreven.

Kernfunctie van de accountant

«De basis voor de functie, taak en verantwoordelijkheid van de accountant in Nederland is gelegen in de vertrouwenspositie die hij in het maatschappelijk verkeer inneemt. (...)

De kernfunctie van de accountant is het beroepshalve controleren van de getrouwheid van jaarrekeningen, die zijn opgesteld door een verantwoordingsplichtige huishouding. Het doel van de accountantscontrole naar het maatschappelijk verkeer toe is het verschaffen van een (relatief) hoge mate van zekerheid omtrent de getrouwheid van jaarrekeningen. Het vertrouwen van het maatschappelijk verkeer in de effectiviteit van de controle is daarom essentieel voor het fungeren van de accountant.»

Naast controleur ten behoeve van het maatschappelijk verkeer treedt de accountant tevens op als controleur en adviseur ten behoeve van de leiding van de gecontroleerde huishouding. Indien zich bij de uitoefening van de accountantsfunctie strijdigheid van deze beide belangen voordoet, dienen de belangen van het maatschappelijk verkeer te prevaleren.

Het citaat toont in essentie een tweetal zaken: (1) de accountant controleert in de uitoefening van zijn kernfunctie de *getrouwheid* van een jaarrekening en (2) hij doet dat ten behoeve van het *maatschappelijk verkeer*. Twee termen die enige uitleg behoeven.

Getrouwheid of getrouw beeld

De accountant geeft een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening die onder verantwoording van de ondernemingsleiding is opgesteld. Getrouw wil zeggen dat het beeld dat de jaarrekening oproept, binnen bepaalde marges juist, volledig en toereikend is voor beslissingen. Het betekent niet dat alles wat in de jaarrekening staat ook in absolute zin, tot op twee cijfers achter de komma, correct behoeft te zijn. De toegestane marge is echter zo gering, dat eventuele afwijkingen ten opzichte van de werkelijkheid de besluitvorming van de gebruiker van de jaarrekening niet zullen beïnvloeden. Om in accountantstermen te spreken: de onjuistheden zijn dan niet *materieel*. Ook op dit begrip zal nog worden teruggekomen.

De accountant verstrekt dus geen absolute zekerheid. Dat is niet alleen onmogelijk, maar ook niet nodig; en uit kosten oogpunt zelfs onwenselijk. Dat zou ook niet doelmatig zijn. Als de gebruiker van de jaarrekening van de accountant zou verlangen dat deze een onderzoek instelt dat tot absolute zekerheid leidt, zou dat zoveel tijd vergen en zo duur worden, dat de kosten het nut van het «meerwerk» niet zouden rechtvaardigen. Verder kan een accountant niet constant op alle aspecten van de bedrijfsprocessen controle uitoefenen. Hij dient af te gaan op de soliditeit van ingestelde organisatorische procedures. En zelfs als deze perfect lijken te werken, is het mogelijk dat, met name door samenspanning van functionarissen binnen een huishouding – maar ook door onkunde of slordigheid – transacties buiten de boekhouding blijven en dus niet in de controle kunnen worden betrokken.

Getrouw betekent dus geen absolute, maar wel toereikende zekerheid voor de gebruiker van de jaarrekening; toereikend om tot een bij de situatie passende beslissing te kunnen komen.

Het maatschappelijk verkeer en de vertrouwensleer

De woorden «maatschappelijk verkeer» zijn sinds 1926 onlosmakelijk verbonden aan het accountantsberoep. In 1926 presenteerde Limperg – één van de grondleggers van de accountancy – op een internationaal accountantscongres zijn «leer van het gewekte vertrouwen», later aangeduid als de vertrouwensleer. In zijn tijdens het congres gehouden rede ging hij in op de betekenis van de accountantsverklaring in verband met de verantwoordelijkheid van de accountant. Limperg zette zijn visie op de maatschappelijke betekenis van het functioneren van de accountant later uiteen in een vierluik in het Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde (MAB).

Limperg begint met te stellen dat de accountant vertrouwenspersoon is voor tal van bijzondere belangen, de belangen van zijn opdrachtgevers (in hoofdzaak: de bedrijfsleiding). Hij vervolgt echter met: «Maar de groote beteekenis van zijn ambt wordt ontleend aan zijn functie van vertrouwensman van de onpersoonlijke maatschappij, van de spaarders en van de andere belang-hebbenden, *die niet zijn opdrachtgevers zijn*. Die functie van vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer is verreweg de belangrijkste functie van den accountant. Zij geeft den hoofdinhoud aan zijn ambt, bepaalt ook in hoofdzaak zijn economische rol in de maatschappij».

Limperg plaatst de (in zijn ogen) belangrijkste functie, de vertrouwensfunctie, van de accountant zeer nadrukkelijk buiten de kring van opdrachtgevers. Deze functie is ontstaan, doordat vermogensverstrekkers en andere belanghebbenden (het maatschappelijk verkeer) in ruil voor het ter beschikking stellen van middelen, verantwoording van de ondernemingsleiding verlangden ten aanzien van het beheer over die middelen en het gevoerde ondernemingsbeleid. Verantwoording afleggen vraagt om controle: de accountantsfunctie, in de zin van het optreden als vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer, is geboren.

Limperg achtte de (controle)mogelijkheden van de accountant echter beperkt en gaf dan ook de grenzen van de vertrouwensfunctie aan: «(...) de accountant is verplicht om zijn arbeid zoo te verrichten, dat hij de verwachtingen, welke hij bij den verstandigen leek opwekt, niet beschaamt; en, omgekeerd, de accountant mag geen grootere verwachtingen opwekken dan door den verrichten arbeid gerechtvaardigd wordt.» In de praktijk blijken de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer ten aanzien van de accountantsarbeid niet altijd synchroon te lopen met de resultaten van die arbeid. Er is dan ook sprake van een verwachtingskloof, waarop nu nader zal worden ingegaan.

De verwachtingskloof

De «verwachtingskloof» is een begrip dat wereldwijd wordt gebezigd als typisch accountantsjargon. Het wordt gebruikt om aan te duiden dat er een kloof gaapt tussen de prestaties die de openbare accountant levert en de verwachtingen die daaromtrent leven in het maatschappelijk verkeer. Een deel van deze kloof is ontstaan, doordat de werkzaamheden van de openbaar accountant achterblijven bij wat hij, al dan niet wettelijk, verplicht is te doen (prestatiekloof) en een deel wordt gevormd, doordat het maatschappelijk verkeer meer van de accountant verwacht dan hij waarmaakt of waar kan maken (aspiratiekloof of communicatiekloof).

¹ Het schema geeft een afbakening weer van de structuur van de verwachtingskloof en is mede tot stand gekomen naar aanleiding van de proefschriften van Porter (1990) en Berendsen (1991).

Schematisch kan de structuur van de verwachtingskloof als volgt worden weergegeven:¹

De structuur van de verwachtingskloof (1)



De prestatiekloof nader beschouwd

Grabosky heeft vanuit een criminologische invalshoek een verklaring proberen te vinden voor het ondermaats presteren door professionele dienstverleners; overigens zonder dat hij dit heeft geplaatst in het perspectief van de verwachtingskloof². Hij onderzocht met name de betrokkenheid van professionele dienstverleners op het terrein van de bestrijding van witteboordencriminaliteit. In het onderzoek van Grabosky stond de accountant centraal; daarnaast schonk hij aandacht aan de dienstverlening door juristen, consultants en andere professionals.

Grabosky noemt drie verklaringen voor het falen van professionele dienstverleners.

- 1. Inter-organizational explanations.** Dit betreft omgevingsfactoren die het werk van de professional beïnvloeden. Voorbeelden binnen deze categorie zijn tijdsdruk en competitiedruk binnen de branche. Onderbouwd door praktijkvoorbeelden stelt Grabosky: «*Underpricing one's professional services and then tailoring one's work to the anticipated remuneration can lead to neglect. Time constraints may invite the acceptance of inadequate audit evidence or may lead one to omit essential auditing procedures*», en: «*Tight reporting deadlines may also contribute to accounting failure. Time pressures may discourage auditors from pursuing anomalies*». Het tweede voorbeeld heeft betrekking op «normatieve vaagheid». Onduidelijke wet- en regelgeving nodigt uit tot het verkennen van de grenzen. Dit kan leiden tot een presteren waarbij niet wordt gehandeld volgens de wettelijke normen. Ten derde noemt Grabosky de relatie tussen de cliënt en de professional: «*One might envisage circumstances where in relations between professional and client become so close that the professional internalizes the client's values to the extent that the professional is no longer able to make an independent judgement. This process of internalization may flow from social or cultural similarity of professional and client, from the duration of their professional relationship, or from mutuality of economic interest*». De laatste subcategorie betreft de mate van institutionalisering van externe controle op het werk van de professional. Grabosky geeft aan dat de reputatie van een accountantskantoor daarbij een belangrijke rol speelt: een bekend kantoor, zoals een dat behoort tot de – toentertijd nog – «Big Six», heeft over het algemeen een goede reputatie. Wie een dergelijk kantoor inschakelt, verzekert zich van kwaliteit. Organisaties die bij de rechtshandhaving betrokken zijn (waaronder de beroepsorganisatie in verband met het tuchtrecht) kunnen daardoor wel eens minder waakzaam worden. Dit kan voor de professionals die aan dergelijke kantoren verbonden zijn, aanleiding

² P. N. Grabosky, *Professional advisers and white collar illegality: towards explaining and excusing professional failure*, Canberra, Australian Institute of Criminology, 1992.

zijn minder nauwgezet te opereren, omdat «het publiek toch wel zal vertrouwen op de goede naam».

- 2. Intra-organizational considerations.** Hier gaat het om factoren die spelen binnen de organisatie waar de professional werkzaam is: *«Although professional services may be provided by sole practitioners, they are often provided by members of an organized collectivity. In the factory-like environment of some professional organizations, the professional is less of an independent moral agent than an employee who must content with the various constraints and pressures of organizational life, which tend not to encourage moral reflection. These factors, and the process of adaptation to the perceived expectations of one's organization, can impede the individual's ability to make informed ethical judgements».*

Voor een voorbeeld binnen deze categorie kan worden gedacht aan de snelle groei van een organisatie, waardoor minder bekwame medewerkers (bijvoorbeeld ter ondersteuning van de accountant) worden aangenomen. Ook kan worden gedacht aan de problematiek van het werken in controleteams, wat kan leiden tot minder overzicht over de uitgevoerde werkzaamheden bij de eindverantwoordelijke.

- 3. Individual-level explanations.** Hier gaat het om de waarneming en herkenning door het individu: *«Selectivity of perception and the inclination to disregard dissonant information are familiar human characteristics. There are those individuals who will go to great lengths to interpret sensory data in a manner consistent with their preferences. Conversely, there are those professional advisers who may be exposed to information about which they would rather not know. Alternatively, they may encounter ambiguous data indicative of a problem which they subconsciously do not wish to understand. In the professions, as in life, both knowledge and ignorance can be selective».*

Grabosky legt aan de hand van een aantal voorbeelden uit dat het gevaar bestaat dat professionals (maar ook anderen) de neiging vertonen om op zeker moment routinematig, vanuit een «tunnelvisie», te gaan werken. Zij zien dan alleen nog die zaken die zij verwachten en ook wensen te zien. Zij zijn dan minder alert op afwijkende signalen. Dit proces wordt versterkt doordat professionals steeds vaker specialisten in plaats van generalisten zijn.

Grabosky heeft met zijn driedeling een aantal verklarende factoren gegeven voor het in zijn ogen ondermaats presteren van professionele dienstverleners. Zijn beschouwing is helder, maar geeft geen inzicht in de omvang van de prestatiekloof. Deze is niet of nauwelijks te meten en zal ook van accountant tot accountant en van situatie tot situatie verschillen. Het is aan het Koninklijk NIVRA, als beroepsorganisatie, om waarborgen ten behoeve van de beroepsuitoefening aan te brengen die de prestatiekloof minimaliseren. Dat gebeurt onder meer door de werking van gedrags- en beroepsregels en handhaving via het tuchtrecht. Een kapstokartikel in die GBR is de bepaling dat *«de accountant slechts mededelingen doet omtrent de uitkomst van zijn arbeid voor zover zijn deskundigheid en de door hem verrichte werkzaamheden daarvoor een deugdelijke grondslag vormen»* (artikel 11 GBR).

Het gaat echter niet alleen om deskundigheid en een hoge kwaliteit van de dienstverlening. De accountant dient zijn werk te verrichten conform ethische normen. Hij dient in zijn beroepsuitoefening integer, onafhankelijk en objectief te zijn. Ter waarborging van de naleving van deze eisen bestaat er een tuchtrecht dat ten doel heeft *«misslagen van registeraccountants in de uitoefening van hun beroep en van inbreuken op veror-*

deningen van de Orde en op de eer van de stand der registeraccountants» te weren en te beteugelen (artikel 33 WRA). Daarnaast speelt zich binnen het Koninklijk NIVRA en de politiek een discussie af aangaande de wenselijkheid van onafhankelijk extern toezicht. Dit omdat het beeld dat de buitenwereld heeft van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van accountants, onder druk staat; daardoor zou het vertrouwen van de maatschappij in het functioneren van de accountant beïnvloed kunnen worden.

De aspiratiekloof nader beschouwd

Grabosky heeft een praktische indeling gemaakt van factoren waarmee een deel van de verwachtingskloof, namelijk de prestatiekloof, kan worden verklaard. Het bestaan van de verwachtingskloof hangt echter ook nauw samen met de kernfunctie van de accountant: het beroepshalve controleren van de getrouwheid van jaarrekeningen. Het maatschappelijk verkeer verwacht echter meer van de accountant:

«De accountant is de vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer, maar dat verkeer wil hem maar niet begrijpen, waar ook ter wereld. Het blijft maar denken dat een goed-gekeurde jaarrekening een «waar» beeld van de onderneming geeft, dat de continuïteit van de onderneming daarmee is gewaarborgd en nog meer van dat soort onzin. (...) Slim gespeelde fraude, zeker indien gepleegd door de ondernemingsleiding, kan hij niet of nauwelijks ontdekken. De normen van het vak zijn zo ruim dat een positief balansbeeld per 31 december niet in de weg staat aan een faillissement kort daarna.»³

Het citaat maakt duidelijk dat de perceptie van de accountant en die van het maatschappelijk verkeer divergeren. Porter benoemt de volgende terreinen waarop (een deel van) het maatschappelijk verkeer meer van de accountant verwacht dan wettelijk wordt vereist:⁴

- het afgeven van harde garanties ten aanzien van de financiële stukken en de solvabiliteit van ondernemingen;
- het afgeven van een vroegtijdige waarschuwing op het moment dat organisaties in «zwaar weer» terechtkomen;
- het ontdekken van fraude en daarover rapporteren aan aandeelhouders;
- het ontdekken en blootleggen van andere illegale activiteiten;
- het rapporteren van zorgpunten aan regelgevende instanties.

Deze terreinen behoren tot dat deel van de verwachtingskloof dat de «aspiratiekloof» wordt genoemd. Het gaat namelijk om zaken waarvan (een deel van) het maatschappelijk verkeer verwacht dan wel van mening is dat ze behoren tot de verantwoordelijkheid van de accountant. Gezien de wetgeving worden deze verwachtingen soms ten onrechte gekoesterd, daar de accountant in het kader van de jaarrekeningcontrole een oordeel dient te geven over de getrouwheid van de jaarrekening. Niet meer, maar uiteraard ook niet minder. Laten we echter het wettelijk kader los en kijken we naar de kernfunctie van de accountant, het zijn van vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer, dan zijn de verwachtingen die het maatschappelijk verkeer koestert begrijpelijk.

³ H. M. Heijnen, *Beroepsaansprakelijkheid: juridische preventie*, in: Actualiteiten in accountancy '94/95, Samsom Bedrijfsinformatie 1994, p. 215–234.

⁴ B. A. Porter, *The audit expectation-performance gap and the role of external auditors in society*, dissertatie Massey University 1990, p. 15.

Aspiratiekloof óf communicatiekloof?

«In de gevallen van onredelijke verwachtingen en van een vermeend gebrek in de beroepsuitoefening door de openbare accountant, bestaat er een verwachtingskloof die voortkomt uit een gebrek aan communicatie: een communicatiekloof. De accountant heeft niet, niet tijdig of onvoldoende aan de samenleving duidelijk gemaakt, waar de grenzen van zijn

kennen en kunnen liggen. (...) Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de hoogste prioriteit bij het dichten van de verwachtingskloof gegeven zal moeten worden aan de communicatie met het maatschappelijk verkeer, omdat het ontbreken van een discussie met dat verkeer de basis vormt van de misverstanden en het onbegrip van de samenleving, die de kern uitmaken van het ontstaan en het voortduren van de verwachtingskloof», aldus Berendsen⁵.

Het «kennen en kunnen» van accountants gaat verder dan hetgeen zij in het kader van de jaarrekeningcontrole «moeten». Zo zijn forensische accountants in staat een fraudeonderzoek uit te voeren. Dat is ook het beeld dat deze gespecialiseerde accountants naar buiten toe oproepen. Een beeld waarmee zij de verwachting bij (een deel van) het maatschappelijk verkeer oproepen dat het tot de taak van alle accountants behoort om fraude te ontdekken en op te lossen. Berichten over omvangrijke fraudes bij organisaties als BCCI en Barings of recenter bij Enron en Worldcom verstoren dat beeld. Het maatschappelijk verkeer vraagt zich af hoe zoiets heeft kunnen gebeuren en waarom de controlerend accountant en de toezichthouders het niet hebben gesignaleerd.

Diekman noemt een aantal factoren waardoor de accountant belast met de controle van de jaarrekening fraude niet altijd ontdekt⁶:

- de accountant is beperkt in zijn kennis van de organisatie en is ten dele afhankelijk van wat hem wordt verteld door het management;
- de accountant beschikt niet over alle controlemiddelen en over de bevoegdheden die voor de ontdekking van fraude nodig zijn;
- de accountant is niet altijd aanwezig en kan daardoor niet altijd vaststellen of en zo ja wanneer het systeem van interne controle is of wordt doorbroken;
- er kan sprake zijn van samenspanning waardoor de accountant moedwillig wordt misleid;
- waarderingsgrondslagen worden niet altijd absoluut toegepast. Dit betekent dat er altijd (enige) ruimte blijft bestaan voor het management om invloed uit te oefenen op het beeld dat de jaarrekening oproept.

Bezien vanuit de jaarrekeningcontrole blijkt een beperkte verantwoordelijkheid («het moeten») van de accountant voor het ontdekken van fraude. (Gespecialiseerde) accountants zijn echter wel degelijk in staat om onderzoeken uit te voeren die gericht zijn op het ontdekken van fraude. Deze ambivalentie kan in het perspectief van de aspiratiekloof worden uitgelegd door deze te splitsen in «redelijke» en «onredelijke» verwachtingen van het maatschappelijk verkeer.

Dit alles leidt tot het volgende, nader uitgewerkte schema⁷:

De structuur van de verwachtingskloof (II)



⁵ J. G. Berendsen, *Maatschappij, Onderneming en Accountant*, MAB, april 1991, p. 144–147.

⁶ P. A. M. Diekman 1997, *Auditor and fraud: the responsibility of the auditor for fraud prevention, fraud detection and fraud reporting*. Dissertatie Erasmus Universiteit, 1997, p. 218.

⁷ Overigens wordt ten aanzien van het schema opgemerkt dat de begrenzingen willekeurig zijn weergegeven. Het betreft een theoretische weergave van de structuur van de verwachtingskloof. Het is niet de bedoeling, en het is waarschijnlijk ook niet mogelijk, exact aan te geven wat de omvang is van de diverse onderscheiden deelgebieden. De invulling van de begrippen «redelijk» en «onredelijk» bijvoorbeeld, is in hoge mate subjectief.

Een van de zaken die aan het maatschappelijk verkeer duidelijk dient te worden gemaakt, is de grens van het kunnen van de accountant. Deze is er immers niet aan gehouden het onmogelijke te doen. Accountants kunnen bij de uitvoering van hun werkzaamheden in bepaalde gevallen dan ook een beroep doen op het axiomatisch voorbehoud.

Het axiomatisch voorbehoud

Een axioma is een onbewezen, maar als grondslag aanvaarde stelling. Zo'n stelling kennen we ook binnen de accountancy, namelijk: dat de accountant geen verantwoordelijkheid draagt voor omissies die het onderzoek van de administratie niet aan het licht kon brengen. Dit wordt het axiomatisch voorbehoud genoemd, een begrip dat wordt gehanteerd in relatie tot de controle van een verantwoording (bijvoorbeeld een jaarrekening) en tot de daaromtrent af te geven accountantsverklaring. Het «voorbehoud» ziet op de beperking van de verantwoordelijkheid van de accountant ten aanzien van de juistheid van de door hem afgegeven verklaring. Hij kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor later blijkende tekortkomingen in de verantwoording indien deze (1) naar hun aard niet door een accountantscontrole kunnen worden ontdekt, dan wel (2) bij een goede afweging van kosten en nut van de controle, gezien de doelstelling, niet met volledige zekerheid behoeven te worden ontdekt. Deze indeling betreft het *kwalitatief* respectievelijk het *kwantitatief* axiomatisch voorbehoud. In de literatuur is daar later nog een derde categorie aan toegevoegd: het *technisch* axiomatisch voorbehoud. Dit heeft betrekking op de beperkte «gereedschapskist» van de accountant: hij heeft simpelweg niet de middelen om alles te kunnen.

Materieel belang

Zoals eerder werd opgemerkt, verschaft de accountant door het afgeven van de accountantsverklaring geen absolute zekerheid aangaande het beeld dat de jaarrekening geeft ten aanzien van het vermogen en het resultaat. Dat hoeft ook niet, omdat bijvoorbeeld een winst van 15,2 miljoen euro geen wezenlijk ander beeld geeft dan een winst van 15,26 miljoen euro. De extra kosten die gepaard gaan met een hogere nauwkeurigheid, wegen in het algemeen niet op tegen het extra nut dat de gebruiker daardoor verkrijgt. De accountant richt zijn controle echter zo in dat afwijkingen die van «materieel belang» zijn door de controle wel aan het licht komen. Informatie is van materieel belang indien⁸:

«het weglaten of het onjuist weergeven daarvan de economische beslissingen die gebruikers op basis van de jaarrekening nemen, zou kunnen beïnvloeden. De materialiteit van de post of fout is afhankelijk van de omvang daarvan, beoordeeld onder de specifieke omstandigheden waaronder het weglaten of onjuist weergeven plaatsvindt. Het begrip materieel belang verschaft dus meer een drempel of kritische grens, dan dat het een primair kwalitatief kenmerk is dat informatie moet bezitten om nuttig te zijn.»

In de planningsfase van de controle maakt de accountant zijn afweging met betrekking tot de omvang van het materieel belang en vertaalt dit naar een te hanteren controletolerantie. In absolute zin zal het materieel belang bij een multinationale onderneming hoger liggen dan bij een minder grote onderneming. Het materialiteitsaspect kent naast de kwantitatieve component (een bedrag of percentage) ook een kwalitatieve component (de aard van de afwijkingen, bijvoorbeeld fraude of het overtreden van bepaalde overheidsvoorschriften).

⁸ RLA 110.

Na afloop van zijn controle beoordeelt de accountant of de onjuistheden die hij tijdens de controle heeft geconstateerd, gezamenlijk van materieel belang zijn. Zo ja, dan zal hij deze met de gecontroleerde bespreken en voorstellen ter correctie doen. Veelal zal de leiding van de gecontroleerde huishouding bereid zijn de jaarrekening ten aanzien van de onjuistheden aan te passen. Weigert zij echter de aanpassingen en blijft de accountant van mening dat er wel gecorrigeerd dient te worden, dan heeft dit consequenties voor de aard van de af te geven accountantsverklaring.

Risicoanalyse

Het materieel belang kan in één adem met de risicoanalyse worden genoemd. Dit is een methodiek die wordt toegepast om de controle voor te bereiden en doelgericht op te zetten. De accountant dient op grond van vakkundige oordeelsvorming het risico te beoordelen dat hij een onjuiste accountantsverklaring verstrekt bij een jaarrekening die onjuistheden of omissies van materieel belang bevat. Dit risico wordt het accountantscontrole risico genoemd. Het materieel belang ziet dus op de nauwkeurigheid van het accountantsoordeel en het accountantscontrole risico houdt verband met de betrouwbaarheid van dit oordeel.

Het model van de risicoanalyse is in de VS ontwikkeld en is een methodiek van accountantscontrole die past in de Amerikaanse cultuur van aansprakelijkheidsstellingen. Met behulp van het model kan een afweging worden gemaakt ten aanzien van het risico dat de accountant loopt om een onjuiste accountantsverklaring af te geven. «Een dergelijke, bewuste afweging van de kans op fouten in de jaarrekening zou de efficiency en wellicht ook de effectiviteit van de controle ten goede kunnen komen. Een ander motief was om tot een gemotiveerde besparing van de controlekosten te kunnen komen»⁹. De risicoanalyse is gebaseerd op de gedachte dat de omvang van de controlewerkzaamheden kan worden beperkt als uit ervaringscijfers is gebleken dat er slechts een kleine kans op fouten in de jaarrekening (of een andersoortige verantwoording) bestaat.

Nogmaals de verwachtingskloof en fraude

Waarschijnlijk is de verwachtingskloof ten aanzien van het onderwerp «accountant en fraude» het breedst. Het maatschappelijk verkeer (of een deel daarvan) begrijpt niet of nauwelijks dat een onderneming failliet kan gaan of dat een omvangrijke fraude aan het licht kan komen, terwijl de accountant kort daarvoor de jaarrekening heeft geaccordeerd. Men vraagt zich af of de accountant zijn werk wel goed heeft gedaan, of hij «niet heeft zitten slapen» en of hij de belanghebbenden niet (eerder) had kunnen waarschuwen.

Het is inderdaad leken niet eenvoudig uit te leggen dat het heel goed mogelijk is dat de accountant zijn werk goed heeft uitgevoerd, terwijl er later toch een omvangrijke fraude wordt aangetoond. Zodra (een vorm van) samenspanning of directiefraude in het geding is, staat de accountant betrekkelijk machteloos. Er is sprake van samenspanning wanneer twee of meer partijen met elkaar overeenkomen een coalitie te vormen teneinde onrechtmatige handelingen te verrichten. In het bijzonder doel ik hier op de situatie waarin bijvoorbeeld de ondernemingsleiding en het hoofd van de administratie besluiten geld te verduisteren en dat af te dekken met valse of vervalste transacties. Van directiefraude is sprake indien een of meer directeuren wederrechtelijk middelen onttrekken aan de huishouding en tevens alle sporen daarvan uitwissen of verbergen. De accountant heeft in dergelijke situaties veelal onvoldoende houvast aan de controlemiddelen die hem ter beschikking staan. De fraude zou wellicht wel aan het licht kunnen komen door een tip van een rancuneuze of verontruste (ex-)werknemer of (na een tip) door een uitgebreide belasting-

⁹ B. A. J. Westra en M. J. Th. Mooijekind, *Compendium van de accountantscontrole (deel I)*, Ede: Pentagon Publishing 1997, p. 138.

controle. Belastingambtenaren beschikken nu eenmaal over meer controlemiddelen en controlebevoegdheden dan de openbaar accountant.

Hoewel er situaties denkbaar zijn waarin de controlerend accountant niet verantwoordelijk kan worden gehouden, laat staan aansprakelijk kan worden gesteld, voor het verborgen blijven van fraude, bestaat er een uit zijn kernfunctie voortvloeiende algemene verantwoordelijkheid ten aanzien van het ontdekken ervan. Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in de Verordening op de Fraudemelding en in twee richtlijnen voor de accountantscontrole: Richtlijn 240 (Fraude en onjuistheden) en Richtlijn 250 (Het belang van wet- en regelgeving bij de controle van een jaarrekening).

Verordening op de Fraudemelding: totstandkoming

Aan het begin van deze paragraaf werd gewezen op het feit dat het accountantsberoep in Nederland in de vorige eeuw is ontstaan naar aanleiding van een fraudezaak, het zogeheten Pincoffs-schandaal. Toch is de verantwoordelijkheid van de controlerend accountant ten aanzien van fraude, met name op het punt van detectie en rapportage, lange tijd beperkt gebleven. De controlerend accountant toetst slechts of de jaarrekening een getrouw beeld geeft; een beeld dat door niet-materiële fraude (in beginsel) niet wordt aangetast. Zowel binnen als buiten de beroepsgroep is na het ontstaan van het accountantsberoep regelmatig de discussie opgelaaid hoe ver de verantwoordelijkheid van de accountant op het punt van fraudeontdekking en van fraudebestrijding reikt, dan wel zou moeten reiken.

Aan het eind van de tachtiger jaren van de vorige eeuw komt het tot een discussie over een meldingsplicht voor accountants in het geval zij fraude ontdekken. Het NIVRA heeft op dit punt altijd geijverd voor zelfregulering. Een wettelijke meldingsplicht (bijvoorbeeld aan de fiscus) wordt van de hand gewezen. Als belangrijkste bezwaren tegen een dergelijke meldingsplicht voert het NIVRA aan¹⁰:

1. de functie van de openbare accountant betreft de controle van de jaarrekening. Het feit dat de beroepsuitoefening van de registeraccountant wettelijk is geregeld betekent niet dat op de registeraccountant ook een andere publieke taak is gelegd, of anders gezegd: daarmee wordt de accountant nog geen overheidsfunctionaris of verlengstuk van het overheidsapparaat;
2. het opleggen van een plicht tot melding aan de overheid betekent een onverantwoorde inbreuk op de open relatie registeraccountant/opdrachtgever, die nodig is om effectief te functioneren als controleur van de jaarrekening;
3. een verplichting tot fraudemelding aan de overheid betekent in feite de integratie van de registeraccountant in het opsporings-, controle- en inspectieapparaat van de overheid en zou derhalve een wettelijke grondslag behoeven;
4. zolang fraude in de wet een ongedefinieerde term blijft, is de aangiften meldingsplicht omgeven met onzekerheden. Daarmee behoort de registeraccountant niet opgezadeld te worden, mede gelet op de civiele risico's tegenover de opdrachtgever en derden;
5. het NIVRA is gebonden aan zijn wettelijk omschreven taak, waartoe niet behoort het doormelden van vermoede of geconstateerde fraude aan de overheid. Een van de taken van de Orde is de bevordering van de goede beroepsuitoefening en daarin past ook de bevordering van de naleving van de NIVRA-richtlijnen.

¹⁰ Zoals weergegeven in een brief van het NIVRA aan de Minister (26 juli 1991).

Het NIVRA vond, de bezwaren tegen een meldingsplicht ten spijt, echter geen gehoor bij de minister van Justitie. Naar zijn mening ging de definitieve richtlijn niet ver genoeg, waarna hij in 1992 met een wetsvoorstel kwam. Het was een vergaand wetsvoorstel waarin hij voorstelde dat de accountant geconstateerde fraude, zowel materiële als immateriële, en gebleken onrechtmatig handelen zou hebben te melden. Het wetsvoorstel riep evenwel grote weerstand op bij zowel het NIVRA als bij ondernemersorganisaties.

Gedurende 1993 is koortsachtig overleg gevoerd tussen de betrokken (beroeps) organisaties en het ministerie teneinde tot een voor eenieder acceptabele oplossing te komen. Dit resulteerde uiteindelijk in het intrekken van het wetsvoorstel en tot een door de minister geaccepteerd tegenvoorstel van het NIVRA. Het resultaat, de «Verordening op de Fraudemelding», betekent het behoud van zelfregulering (de «wens» van het NIVRA) en de instelling van een meldingsplicht (de «eis» van de politiek).

De Verordening op de fraudemelding: inhoud

De Verordening op de Fraudemelding heeft betrekking op het functioneren van de openbaar accountant, met name indien deze in een controlerende functie optreedt. In die functie kan hij worden geconfronteerd met fraude. De verordening verplicht de accountant het opzeggen van zijn opdracht tot wettelijke controle van een financiële verantwoording te melden aan een politieel meldpunt, indien de opdracht is beëindigd, omdat de accountant een fraude van materieel belang vermoedt. Een meldingsplicht voor fraude dus, althans zo lijkt het. Er is nog een aanvullende bepaling, namelijk dat er pas hoeft te worden gemeld indien de leiding van de huishouding (en in voorkomende gevallen, met name in geval van directiefraude, het toezichthoudend orgaan) de gevolgen van de fraude, voorzover mogelijk, niet ongedaan wil maken en geen maatregelen wil nemen om herhaling te voorkomen. Door de aanvullende bepaling wordt de meldingsplicht behoorlijk uitgehold. Een onderneming die een accountantsverklaring nodig heeft, heeft er immers belang bij aan de wensen van de controlerend accountant tegemoet te komen door de gevolgen van fraude ongedaan te maken en maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen. Het is echter maar de vraag of er op deze wijze ook afdoende correctieve maatregelen worden genomen tegen degenen die bij de fraude betrokken zijn; maatregelen die mogelijk wel genomen zouden worden indien de feiten met betrekking tot de fraude aan de justitiële autoriteiten bekend waren¹¹. Doordat er bij het nemen van bepaalde maatregelen niet gemeld hoeft te worden, komen de feiten echter niet onder de aandacht van Justitie.

Controlerichtlijn RLA 240

In de richtlijn wordt aangegeven dat de accountant bij de planning en uitvoering van de controlewerkzaamheden en het evalueren van en rapporteren over zijn controlebevindingen rekening dient te houden met het risico dat de jaarrekening afwijkingen van materieel belang zou kunnen bevatten als gevolg van fraude en onjuistheden. Expliciet wordt gesteld dat de accountant niet verantwoordelijk en aansprakelijk is voor de preventie van fraude en onjuistheden. Het is de leiding van de gecontroleerde huishouding die daarvoor verantwoordelijk is. Zij dient daartoe zorg te dragen voor een adequaat opgezet en continu werkend stelsel van maatregelen van administratieve organisatie en interne controle. Een dergelijk stelsel vermindert de mogelijkheid van fraude en onjuistheden, maar sluit de mogelijkheid dat hiervan sprake is, niet uit. Bij de planning van zijn controlewerkzaamheden beoordeelt de accoun-

¹¹ Een noodzakelijke randvoorwaarde is dan wel dat de justitiële autoriteiten beschikken over de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit om aan de ontdekte feiten aandacht te besteden.

tant het risico dat de jaarrekening ten gevolge van fraude en onjuistheden afwijkingen van materieel belang bevat. Op basis van de risico-inschatting bepaalt de accountant de opzet van zijn controlewerkzaamheden. Hij doet dit op zodanige wijze dat hij een redelijke mate van zekerheid verkrijgt dat de jaarrekening geen afwijkingen van materiële aard ten gevolge van fraude of onjuistheden bevat. In de richtlijn wordt aangegeven dat er, ook als deze procedure wordt gevolgd, een risico overblijft dat bedoelde materiële afwijkingen toch bestaan. Dit wordt de inherente beperking van de controle genoemd (RLA 240, punt 12).

Indien de controlewerkzaamheden die op basis van de risicoanalyse worden uitgevoerd, aanwijzingen geven voor fraude of onjuistheden, dient de accountant de mogelijke effecten daarvan af te wegen. Komt hij tot de conclusie dat de aanwijzingen kunnen leiden tot een afwijking in de jaarrekening van materieel belang, dan dient hij (volgens de internationale richtlijn) aanvullend onderzoek in te stellen (ISA 240, punt 15). Het NIVRA heeft ISA 240 op dit punt aangescherpt. In afwijking van de internationale richtlijn dient de Nederlandse accountant bij aanwijzingen voor fraude altijd aanvullend onderzoek te verrichten, ongeacht de omvang van de vermoedelijke fraude (RLA 240, punt 15A).

Het aanvullend onderzoek dient uit te wijzen of er inderdaad sprake is van fraude of onjuistheden en zo ja of deze op gepaste wijze in de jaarrekening is/zijn verwerkt of gecorrigeerd. Dit onderzoek kan door de controlerend accountant worden uitgevoerd.

Voorts beoordeelt de controlerend accountant de gevolgen die de fraude heeft voor de af te geven accountantsverklaring. Hij rapporteert zijn bevindingen aan de leiding van de huishouding en in voorkomende gevallen (bijvoorbeeld bij directiefraude) aan het toezichhoudend orgaan. Indien de fraude en onjuistheden van materiële aard niet op een juiste wijze in de jaarrekening worden verwerkt, dient de accountant een accountantsverklaring met beperking of een afkeurende verklaring af te geven. Indien niet met voldoende zekerheid is vast te stellen of er sprake is van een materieel belang, dient een verklaring met beperking of van oordeelsonthouding te volgen. Ingevolge de internationale richtlijn kan de accountant overwegen zijn opdracht te beëindigen indien de huishouding onvoldoende maatregelen neemt om de fraude voorzover mogelijk ongedaan te maken en herhaling daarvan te voorkomen. Ook op dit punt is de regeling ten aanzien van de situatie in Nederland aangepast: de openbaar accountant dient de controleopdracht terug te geven indien er sprake is van fraude of onjuistheden van materieel belang. Daarnaast dient hij daarvan melding te maken bij de CRI.

Controlerichtlijn RLA 250

Richtlijn 250 handelt over het belang van wet- en regelgeving bij de controle van een jaarrekening. Het overtreden van wet- en regelgeving door een te controleren huishouding kan een materieel effect op de jaarrekening hebben. De controlerend accountant dient daar dan ook alert op te zijn, ondanks het feit dat de leiding van de gecontroleerde huishouding, evenals bij fraude, de verantwoordelijkheid draagt voor het feit of de activiteiten van de huishouding conform wet- en regelgeving worden uitgevoerd. In de richtlijn wordt gesteld dat de vraag of een handeling als een overtreding dient te worden aangemerkt, een juridische interpretatie vergt die gewoonlijk verder gaat dan de deskundigheid van de accountant. Opleiding, ervaring en kennis van de huishouding en de branche kunnen de accountant helpen bij het onderkennen dat sommige handelingen die hem ter kennis komen, als mogelijke overtreding van wet- en regelgeving aangemerkt dienen te worden. Of een specifieke handeling

daadwerkelijk een overtreding is of kan zijn, wordt, aldus de richtlijn, gewoonlijk gebaseerd op het advies van een jurist. Maar het is uiteindelijk de rechter die het eindoordeel daarover kan vellen.

Met name in streng gereguleerde branches kan het van belang zijn te controleren of voldaan is aan (specifieke) wet- en regelgeving. Ondernemingen die onder een bepaalde vorm van toezicht vallen (banken en verzekeringsmaatschappijen) of te maken hebben met een vergunningenstelsel (met name in sectoren in de milieusfeer), kunnen, indien zij niet langer aan gestelde voorwaarden voldoen, worden geconfronteerd met gevolgen die van materieel belang zijn voor de jaarrekening. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan zaken als boetes, aansprakelijkheidsstellingen en het intrekken of niet-verlengen van vergunningen.

De procedure die de accountant op het punt van wet- en regelgeving dient te volgen, vertoont grote overeenkomsten met die procedure die hij dient te volgen in het geval hij stuit op fraude en onjuistheden (RLA 240). Er bestaat dan ook een groot verband tussen de richtlijnen 240 en 250. Waar wet- en regelgeving wordt overtreden, kan immers sprake zijn van fraude. Zo zijn bepaalde ondernemers binnen de agrarische sector verplicht een mestboekhouding bij te houden. Het kan lucratief zijn de boekhouding door het plegen van valsheid in geschrifte zodanig aan te passen dat daarmee bepaalde financiële voordelen kunnen worden behaald. In dat geval is er niet alleen sprake van overtreding van wet- en regelgeving, maar tevens van fraude.

De controlerend accountant: fraudepreventie en fraudedetectie

Diekman komt op basis van een analyse van (onder meer) voornoemde regelgeving tot de volgende conclusie: «Gesteld kan worden dat de accountant over het algemeen niet verantwoordelijk wordt gehouden voor de preventie van fraude. Wel wordt van hem verwacht dat hij materiële tekortkomingen in het systeem van interne controle zoals die blijken uit de controle van de jaarrekening tijdig meldt aan de leiding van de huishouding. Hieruit kan indirect wel een zekere verantwoordelijkheid worden afgeleid voor fraudepreventie.» Indien wordt gekeken naar de op dit terrein meest relevante regelgeving, met name RLA 240, moet worden geconcludeerd dat het door Diekman gestelde juist is. In de richtlijn wordt expliciet ingegaan op de verantwoordelijkheid van de leiding van de huishouding en die van de accountant (RLA 240, punten 5 en 6):

«De leiding van de huishouding is verantwoordelijk voor de preventie en het ontdekken van fraude en onjuistheden. De leiding draagt daartoe zorg voor een adequaat opgezet en continu werkend stelsel van maatregelen van administratieve organisatie en interne controle. Een dergelijk stelsel vermindert de mogelijkheid van fraude en onjuistheden, maar sluit die mogelijkheid niet uit.»

en:

«De accountant is niet verantwoordelijk en aansprakelijk voor de preventie van fraude en onjuistheden. Van het feit dat een jaarlijkse accountantscontrole wordt verricht, kan echter preventieve werking uitgaan.»

Het is duidelijk: de leiding van de gecontroleerde onderneming is primair verantwoordelijk op het punt van fraudepreventie en niet de accountant. Dit is een logisch gevolg van de inhoud van de kernfunctie van de

accountant: hij controleert de getrouwheid van jaarrekeningen die door anderen (verantwoordingsplichtige huishoudingen) zijn opgesteld. De accountant controleert en kan dus niet verantwoordelijk worden gehouden voor verantwoordingen (en hetgeen daaraan ten grondslag ligt) die door het bestuur van een huishouding zijn opgesteld. Het bestuur is verantwoordelijk voor de op te stellen verantwoording, de accountant voor de af te geven accountantsverklaring.

In de praktijk neemt de accountant toch een deel van de verantwoordelijkheid op het terrein van fraudepreventie op zich, namelijk bij de inrichting van het stelsel van administratieve organisatie en interne controle. Het accent van de accountantscontrole komt steeds meer te liggen bij het beoordelen van de opzet en de werking van dit stelsel. De bevindingen die daaruit voortvloeien, worden gebruikt om de controle zodanig in te richten dat er wordt gesteund op de sterke punten in het stelsel van administratieve organisatie en interne controle en dat de zwakke punten in het stelsel bijzondere aandacht krijgen. Het stelsel kan zulke zwakke punten bevatten, dat de accountant na de uitvoering van zijn controle tot de conclusie moet komen dat hij door de uit die zwakke punten voortvloeiende onzekerheden niet tot een «goedkeurende verklaring» kan komen. Hij dient dan tot een «verklaring van oordeelonthouding» te komen:

«De meest voorkomende reden voor het afgeven van een verklaring van oordeelonthouding is de onzekerheid als gevolg van tekortkomingen in het systeem van administratieve organisatie en interne controle. Zonder een goed functionerend systeem van administratieve organisatie en interne controle is het in de regel voor een accountant niet mogelijk om vast te stellen of de opbrengsten volledig zijn verantwoord. In geval van kleine organisaties waar één persoon zowel met de inkoop als met de verkoop is belast, heeft de accountant geen mogelijkheid om met behulp van onafhankelijke registraties van inkopen en verkopen het volume van de verkopen vast te stellen. Beide registraties komen van één en dezelfde persoon die praktisch de mogelijkheid heeft om daarin iets vast te leggen dat afwijkt van de werkelijkheid.»¹²

Huishoudingen die verantwoording (moeten) afleggen, zien uiteraard liever dat de controlerend accountant een goedkeurende verklaring afgeeft dan een verklaring van oordeelonthouding. Voorzover mogelijk en economisch haalbaar is, zullen zij dan ook streven naar een zodanige opzet en werking van het stelsel van administratieve organisatie en interne controle dat de accountant in beginsel tot een goedkeurende verklaring kan komen. Daardoor krijgt de «advisering» van de accountant met betrekking tot de opzet van het stelsel een dwingend karakter. De accountant dient zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de preventie van fraude door in voorkomende gevallen te persisteren in het duiden van de noodzaak dat het stelsel van administratieve organisatie en interne controle conform zijn aanwijzingen moet worden aangepast. Dit komt met name tot uitdrukking indien hij ook werkelijk overgaat tot het afgeven van een verklaring van oordeelonthouding indien zijn aanwijzingen niet worden opgevolgd. Op deze wijze neemt de accountant vanuit zijn functioneren verantwoordelijkheid voor de preventie van fraude. Deze uit de functie van controlerend accountant afgeleide verantwoordelijkheid laat onverlet dat het de leiding van de gecontroleerde huishouding is die beslist of zij, als (eind)verantwoordelijke, wel of niet gevolg geeft aan de aanwijzingen van de accountant.

¹² De accountantsverklaring 1997, p. 25.

Zojuist hebben we gezien dat de leiding van de gecontroleerde huishouding primair verantwoordelijk is «voor de preventie en het ontdekken van fraude en onjuistheden», en dat «de accountant niet verantwoordelijk en aansprakelijk is voor de preventie van fraude en onjuistheden». Uit de gekozen bewoordingen in RLA 240 blijkt dat de accountant verantwoordelijk (en aansprakelijk) is voor het ontdekken van fraude en onjuistheden van materieel belang. Bij de planning van de controle dient de accountant het risico in te schatten dat fraude en onjuistheden leiden tot een jaarrekening die afwijkingen van materieel belang bevat. Daarnaast dient de accountant bij de leiding van de gecontroleerde onderneming te informeren of zich fraude of belangrijke onjuistheden hebben voorgedaan in de verslagperiode. Op basis van zijn bevindingen stelt hij een controleplan op. Tijdens de controle van de jaarrekening kan de accountant stuiten op aanwijzingen van fraude. Conform RLA 240 (punt 15) dient de accountant, als de fraude materieel van aard is, aanvullend onderzoek in te stellen. De Nederlandse aanvulling op de richtlijn gebiedt zelfs in alle gevallen waarin aanwijzingen voor fraude aanwezig zijn, aanvullend onderzoek te verrichten (RLA 240 punt 15A).

**BOUWGERELATEERDE INTEGRITEITSCHEMENDINGEN:
UITZONDERING OF REGEL?**

BOUWGERELATEERDE INTEGRITEITSCHEIDINGEN: UITZONDERING OF REGEL?	385	5	INTEGRITEIT BIJ DE RIJKSGEBOUWENDIENST (RGD)	440
			5.1 Inleiding	440
			5.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteit- schendingen	440
			5.3 Integriteitbeleid bij de RGD	441
			5.4 Conclusie RGD	447
1 INLEIDING	389	6	INTEGRITEIT BIJ RAILINFRABEHEER (RIB)	449
1.1 Aanleiding onderzoek	389		6.1 Inleiding	449
1.2 Onderzoeksvragen, afbakening en doelstelling	390		6.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteit- schendingen	449
1.3 Leeswijzer	392		6.3 Integriteitbeleid bij RIB	450
			6.4 Conclusie RIB	453
2 BOUWGERELATEERDE INTEGRITEIT: EEN ALGEMEEN KADER	393	7	PROVINCIE ZUID-HOLLAND	456
2.1 Inleiding	393		7.1 Inleiding	456
2.2 Risicoprofiel bouwnijverheid	393		7.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteit- schendingen	457
2.3 Wat zijn bouwgerelateerde integriteit- schendingen?	394		7.2.1 <i>Integriteitschendingen</i>	457
2.3.1 <i>Indeling</i>	394		7.2.2 <i>Hoe hebben onregelmatigheden kunnen plaatsvinden?</i>	460
2.3.2 <i>Mogelijke incidentele reacties op integriteit- schendingen</i>	400		7.3 Integriteitbeleid provincie Zuid-Holland	464
2.4 Wat kunnen organisaties doen om integriteit- schendingen te voorkomen?	401		7.4 Conclusie	466
2.5 Algemene invalshoek enquêtemissie	405	8	GEMEENTEN	469
3 MELDINGEN VANUIT DE BOUWNIJVERHEID	407		8.1 Inleiding	469
3.1 Inleiding	407		8.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteit- schendingen	469
3.2 Aard en omvang integriteitschendingen	407		8.3 Structurele preventie bij gemeenten	472
3.2.1 <i>Omvang</i>	407		8.4 Conclusie gemeenten	473
3.2.2 <i>Aard</i>	411	9	SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN	475
3.2.3 <i>Redenen voor het fêteren van ambtenaren</i>	417		9.1 Inleiding	475
3.4 Integriteitbeleid in de bouwnijverheid	420		9.2 Meldingen vanuit bouwnijverheid	475
3.5 Conclusie	421		9.3 Overzicht beschouwing en aanbevelingen per organisatie	476
4 INTEGRITEIT BIJ RIJKSWATERSTAAT	424		9.4 Tot slot	481
4.1 Inleiding	424			
4.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteit- schendingen	424			
4.3 Integriteitbeleid bij Rijkswaterstaat	431			
4.4 Conclusie Rijkswaterstaat	438			
			Literatuur	484

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding onderzoek

In een recent overzicht gepubliceerd door Transparency International is Nederland terug te vinden op de 8e plaats in de ranking van minst corrupte landen. Nederland staat dus niet bekend als een land waar corruptie vaak voorkomt. Toch werd Nederland enkele maanden geleden opgeschrikt door uitlatingen van verschillende (ex-)aannemers in de media dat honderden ambtenaren omkoopbaar zouden zijn.¹ Zij zouden zich regelmatig laten fêteren door bouwbedrijven. Het zou daarbij gaan om onder andere etentjes, nachtclubbezoek, reizen in binnen- en buitenland en het verbouwen van woningen van ambtenaren. Niet eerder werden op deze grote schaal beschuldigingen over corrupte ambtenaren geuit door (ex-)medewerkers uit de bouwsector.

Mededelingen vanuit de bouwnijverheid dat ambtenaren op grote schaal omkoopbaar waren, zijn voor de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (hierna: de enquêtecommissie) aanleiding geweest om in haar onderzoek specifiek aandacht te besteden aan de aard en de omvang van (mogelijke) schendingen van de ambtelijke integriteit. Belangrijke vraag hierbij was of integriteitschendingen door ambtenaren een incidenteel of structureel verschijnsel zijn binnen de bouwnijverheid in Nederland. Tevens heeft de enquêtecommissie onderzoek gedaan naar de mogelijke oorzaken van integriteitschendingen. Daarbij spelen vragen als: Welke risico's lopen ambtenaren die veelvuldig met de sector bouwnijverheid in contact treden en daardoor een kwetsbare positie innemen? Werd het gedrag bevorderd door knelpunten en/of lacunes in het beleid? Welke rol speelt de bouwnijverheid in dit alles? De enquêtecommissie meent dat het integriteitbeleid van organisaties geldt als belangrijkste waarborg voor overheidsorganisaties om integriteitschendingen te kunnen voorkomen. Daarom heeft de enquêtecommissie nadrukkelijk aandacht besteed aan het integriteitbeleid bij de diverse onderzochte overheden.

Dichter Koos van Zomeren heeft over integriteit eens het volgende geschreven:

*Weinig woorden zijn zo nutteloos als integriteit.
Over andermans integriteit kun je onmogelijk oordelen; met de slechtste bedoelingen worden de beste werken verricht en andersom.
Op je eigen integriteit kun je je onmogelijk beroepen;
integriteit houdt op integriteit te zijn zodra je haar probeert te verzilveren.
Je eigen integriteit is als het kwartje dat me ooit door een oom werd beloofd:
ik zal je een kwartje geven, maar je mag er nooit om vragen.*

Koos van Zomeren, Een jaar in scherven, 1987
(citaat opgenomen met dank aan Koos van Zomeren en de Arbeiderspers)

Koos van Zomeren meent dus dat weinig woorden zo nutteloos zijn als integriteit en hij acht het tevens onmogelijk te oordelen over andermans integriteit².

De enquêtecommissie daarentegen meent dat het weliswaar een moeilijke opgave is over integriteit te oordelen, en er vele tinten grijs bestaan, maar dat het onderwerp wel degelijk een apart onderdeel in haar rapport rechtvaardigt. Het is naar mening van de enquêtecommissie van belang

¹ Het gaat hierbij om uitspraken van de heer Bos (ex-directeur Koop Tjuchem) en de heer Terlingen (oud vice-voorzitter van het AVBB) in Zembla-uitzendingen van 9 november 2001 en 15 maart 2002.

² Zie citaat bij begin van deze rapportage.

onderzoek te doen naar de integriteit van ambtenaren in Nederland. Dat integriteit in de eerste plaats iets is wat mensen zelf moeten beleven en naleven, kan de enquêtecommissie van harte onderschrijven.

Gelijktijdig met het onderzoek van de enquêtecommissie verrichtte het Openbaar Ministerie strafrechtelijk onderzoek naar omkoping van ambtenaren door medewerkers van bouwbedrijven. De enquêtecommissie heeft in haar onderzoek terughoudendheid betracht waar dit raakte aan het onderzoek van het Openbaar Ministerie. Ditzelfde geldt voor het onderzoek naar de meldingen van integriteitschendingen die de enquêtecommissie tijdens haar onderzoek heeft ontvangen. Dit in navolging van het protocol zoals dat door de enquêtecommissie met het ministerie van Justitie is gesloten. De focus van dit onderzoek ligt daarom op de reeds afgeronde zaken. Meldingen van actuele bouwgerelateerde integriteitschendingen zijn als zodanig geregistreerd en deels in deze deelrapportage beschreven. De enquêtecommissie acht het de taak van het Openbaar Ministerie om zonodig nader onderzoek te verrichten naar de aard en omvang van deze gemelde integriteitschendingen.

1.2 Onderzoeksvragen, afbakening en doelstelling

Een van de onderzoeksvragen van de enquêtecommissie betreft de rol van de overheid in de hoedanigheid van toezichthouder, vergunningverlener, rechtshandhaver en wet- en regelgever. Deze onderzoeksvraag is grotendeels in het deelrapport «Rol van de overheid» behandeld. Een onderdeel van de rol van de overheid dat daar niet aan de orde is gesteld betreft de rol van de overheid in relatie tot het integriteitvraagstuk. Dit zal in deze deelrapportage behandeld worden.

De onderzoeksopdracht is opgedeeld in twee centrale onderzoeksvragen:

1. Wat is de aard en omvang van bouwgerelateerde integriteitschendingen door ambtenaren in Nederland?
2. Welke (incidentele en structurele) maatregelen hebben betrokken overheidsorganisaties genomen om integriteitschendingen (in de toekomst) te voorkomen?

Een probleem waartegen de enquêtecommissie is aangelopen in haar onderzoek is dat de omvang van de integriteitschendingen moeilijk is vast te stellen daar er meestal geen directe slachtoffers zijn bij deze delicten en er nauwelijks aangifte van wordt gedaan³. Het verschijnsel zal dus niet snel aan het licht komen. Dit gegeven levert problemen op voor het onderzoek naar de aard en omvang van bouwgerelateerde integriteitschendingen. Betrokkenen hebben er immers belang bij de zaak stil te houden, waardoor veel zaken onopgemerkt zullen blijven (de zogenaamde dark number problematiek). Het onderzoek heeft dan ook niet tot doel gehad een totaaloverzicht van de aard en omvang van bouwgerelateerde integriteitschendingen te geven. De enquêtecommissie heeft zich in haar onderzoek naar de bouwgerelateerde integriteitschendingen met name gericht op de beschrijving van de aard van integriteitschendingen, om op deze wijze mogelijke oorzaken te kunnen achterhalen. Daarnaast is onderzoek gedaan naar *indicaties* van de omvang van integriteitschendingen. De enquêtecommissie heeft onderzocht of de haar bekend geworden bouwgerelateerde integriteitschendingen duiden op een incidenteel of structureel verschijnsel. Tevens is in het onderzoek de vraag betrokken wat gedaan kan worden om integriteitsinbreuken in de toekomst te voorkomen. Hierbij is met name aandacht besteed aan de kwaliteit van het integriteitsbeleid van de overheid. De overheid kan twee soorten

³ Zie ook brief van de minister van Justitie, TK, 2001–2002, 17 050, nr. 234, p. 46.

maatregelen nemen op het gebied van integriteitbeleid. Enerzijds structurele preventieve maatregelen in de vorm van een integriteitbeleid en anderzijds incidentele maatregelen bij de reactie op (vermoedens van) bouwgerelateerde integriteitschendingen (Deze hebben overigens zowel een repressief als preventief karakter.)

De enquêtecommissie heeft ook de cultuur van het «smeren» van ambtenaren door de bouwsector betrokken in haar onderzoek om zo de andere zijde van het integriteitvraagstuk te beschrijven.

In dit onderzoek brengt de enquêtecommissie van verschillende organisaties dus zowel de preventieve maatregelen als de aard en omvang van de bouwgerelateerde integriteitschendingen in kaart. Op deze wijze wil de enquêtecommissie onderzoeken hoe op de integriteitschendingen is gereageerd én of de aard en omvang van de onderzochte integriteitschendingen mede aanleiding geven de oorzaak ervan mede te zoeken in eventuele lacunes in het beleid.

Organisaties

Dit onderzoek is hoofdzakelijk uitgevoerd bij een drietal aanbestedende diensten op Rijksniveau. In de eerste plaats bij Rijkswaterstaat omdat dat door verschillende (ex-) medewerkers uit de bouwnijverheid nadrukkelijk genoemd is als een overheidsinstantie waarvan de ambtenaren omkoopbaar zouden zijn. Verder is onderzoek gedaan naar integriteit-(beleid) bij Railinfrabeheer en de Rijksgebouwendienst (Ministerie van VROM), omdat dit ook instanties zijn die veel contacten met de bouwnijverheid onderhouden en daarom als risicovol gekwalificeerd kunnen worden⁴. Daarnaast is onderzoek verricht bij de provincie Zuid-Holland en op globaal niveau onderzoek verricht bij enkele gemeenten.

Definitie bouwnijverheid

De enquêtecommissie gaat in dit deelrapport uit van de volgende definitie van het begrip bouwnijverheid: de bouwnijverheid omvat de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U), de grond- weg en waterbouw (GWW) en gespecialiseerde deelmarkten zoals die voor bouwstoffen zand, beton en asfalt⁵.

Onderzoeksmethodologie

De enquêtecommissie heeft bij haar onderzoek naar bouwgerelateerde integriteitschendingen gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Allereerst is gebruik gemaakt van algemene literatuur op het gebied van integriteit en corruptie. Bij een aantal organisaties zijn vervolgens alle relevante documenten op het gebied van integriteit(beleid) vanaf 1992 opgevraagd. Hierbij gaat het zowel om beleidsdocumenten als om registraties van bouwgerelateerde integriteitschendingen. De enquêtecommissie heeft door middel van gesprekken met functionarissen van betrokken organisaties een nadere toelichting gevraagd op de ontvangen documenten.

Daarnaast heeft de enquêtecommissie bij enkele grote onderzoeksbureaus (over het algemeen forensische accountants) de voor het onderzoek relevante rapportages op het gebied van bouwgerelateerde integriteitschendingen door ambtenaren opgevraagd. In een aantal gevallen is dit moeizaam gegaan en in één geval heeft de enquêtecommissie zelfs een kort gedingprocedure in twee instanties moeten aanspannen om haar recht op afgifte van stukken op basis van de Wet op de parlementaire enquête te kunnen effectueren⁶.

De enquêtecommissie heeft daarnaast in de openbare verhoren met medewerkers van bouwbedrijven aandacht besteed aan de vraag of en in

⁴ Voortgangsrapportage Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, Tweede Kamer 2001–2002, 28 244, nr. 1.

⁵ Idem.

⁶ Uitspraak in kort geding Rechtbank Amsterdam, 25 juli 2002, KG 02/1482P en uitspraak in hoger beroep kort geding gerechtshof Amsterdam, 12 augustus 2002, 1057/02 SKG.

welke mate bouwbedrijven ambtenaren omkopen of de relatie smeren door middel van het aanbieden van etentjes, reizen, uitstapjes et cetera. Tenslotte heeft de enquêtecommissie een groot aantal (anonieme) meldingen binnengekregen over mogelijke integriteitschendingen door ambtenaren.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is op de volgende wijze opgebouwd. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 het begrip bouwgerelateerde integriteitschending nader geanalyseerd en wordt de vraag beantwoord wat organisaties in het algemeen zouden kunnen en moeten doen om bouwgerelateerde integriteitschendingen te voorkomen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 uiteengezet welke meldingen van bouwgerelateerde integriteitschendingen de enquêtecommissie vanuit de bouwnijverheid ontvangen heeft. Hieruit rijst het beeld op dat aannemers een deel van het Nederlandse ambtenarenkorps structureel fêteren. Dit beeld wordt vervolgens getoetst bij een aantal van de meest betrokken overheidsorganisaties in de hoofdstukken 4 tot en met 8. Hierbij worden voor betrokken organisaties de twee centrale vragen van dit onderzoek naar de aard en omvang van integriteitschendingen en de getroffen beleidsmaatregelen beantwoord. In hoofdstuk 4, 5 en 6 worden achtereenvolgens Rijkswaterstaat (ministerie van Verkeer en Waterstaat), de Rijksgebouwendienst (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) en Railinfrabeheer behandeld.

In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan de onregelmatigheden die de enquêtecommissie heeft onderzocht bij de provincie Zuid-Holland. In hoofdstuk 8 wordt een overzicht gegeven van zaken waarin sprake was van bouwgerelateerde integriteitschendingen door ambtenaren van verschillende gemeenten. Deze laatste twee hoofdstukken zijn iets anders van karakter dan de hoofdstukken 4 tot en met 6, omdat het onderzoek van de enquêtecommissie hierbij van andere aard is geweest. De rapportage wordt afgesloten met een slotbeschouwing en aanbevelingen die de enquêtecommissie doet op grond van haar onderzoek.

2 BOUWGERELATEERDE INTEGRITEIT: EEN ALGEMEEN KADER

2.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de inventarisatie van de aard en omvang van «bouwgerelateerde integriteitschendingen». Hierbij gaat het om integriteitschendingen waarbij de bouwnijverheid in enigerlei vorm als partij betrokken is. Andere integriteitschendingen door ambtenaren (bijvoorbeeld fraude met reisdeclaraties of diefstal) blijven in dit onderzoek daarom buiten beschouwing. Daarnaast wordt in kaart gebracht welke maatregelen organisaties in het algemeen kunnen nemen (en genomen hebben) om (bouwgerelateerde) integriteitschendingen binnen de organisatie te voorkomen (integriteitbeleid).

2.2 Risicoprofiel bouwnijverheid

De bouwnijverheid geldt als een risicovolle sector als het gaat om contacten tussen aannemers en ambtenaren. Het is een sector waarin sprake is van grote overheidsaanschaffingen. Het gaat bij aanbestedingen van bouwprojecten om grote hoeveelheden geld. Voor aannemers loont het een klein gedeelte hiervan aan te wenden om een beschikkende ambtenaar gunstig te stemmen. Verder is het een sector waar sprake is van verlening van vergunningen door overheden aan bouwbedrijven. Er is sprake van bij de overheid aanwezige relevante informatie voor bouwbedrijven⁷. Voor de ambtenaar is het bevoordelen van één partij theoretisch in principe niet al te moeilijk. Er moet immers toch een besluit genomen worden door de ambtenaar. Vaak gebeurt dit formeel weliswaar op basis van objectieve criteria, maar deze criteria dragen ook subjectieve elementen in zich zoals kwaliteit en vertrouwen⁸. Deze wegen vaak eveneens mee in een besluit en zijn minder goed meetbaar dan objectieve criteria.

Uit bovenstaande blijkt dat ambtenaren die in deze sector werkzaam zijn interessant zijn voor bouwbedrijven en dat het lonend kan zijn om een relatie met hen op te bouwen. De overheid moet zich dit realiseren en haar ambtenaren hiertegen beschermen. Ook vanuit de bouwnijverheid zouden maatregelen genomen dienen te worden om ongewenste relaties met opdrachtgevers niet aan te gaan.

Het proces van aanbesteden in de bouwnijverheid kan verdeeld worden in verschillende aspecten.

Müller⁹ onderscheidt vier corruptiegevoelige momenten in het aanbestedingsproces van projecten:

- (1) Voor het uitbrengen van een offerte;
- (2) Tijdens het uitbrengen van de offerte;
- (3) Gedurende de tijd die ligt tussen het uitbrengen van de offerte en het vaststellen welk bedrijf de opdracht krijgt;
- (4) Na de aanbesteding (om de opdrachtgever te bedanken)

Daarnaast bestaat de fase van de uitvoering van een project, waarbij zich ook risico's voor integriteitschendingen voordoen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het risico dat een ambtenaar in ruil voor bepaalde giften of diensten onterecht meerwerk gunt of niet voldoende toezicht houdt op de kwaliteit van het door de aannemer geleverde werk.

Contacten met de bouwnijverheid gelden in beginsel dus als risicovol voor ambtenaren.

Een ambtenaar bekleedt, zoals hierboven reeds is aangegeven, een belangrijke positie voor de sector bouwnijverheid. Ambtenaren hebben de

⁷ R. Bekker *Ja, vriend, de ene dienst is de andere waardig. Enige beschouwingen over de integriteit van overheidsfunctionarissen*, Den Haag 1996 p. 59.

⁸ Idem.

⁹ U. Müller, «Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Typologie und Schaden im Baubereich, Kriminalistik 1993 p. 509/519. Zie ook deelrapport «Aard en omvang van onregelmatigheden» V.I.

bevoegdheid te beslissen over de gunning van werk en hebben belangrijke beslissingsbevoegdheid tijdens de uitvoering van het werk. Werk dat een belangrijke voorwaarde is voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van een aannemer. De ambtenaar bezit als het ware een bepaalde unieke machtspositie. Een ambtenaar dient zich hiervan terdege bewust te zijn en mag op generlei wijze misbruik maken van de informatie en/of bevoegdheden die hij bezit in zijn functie als ambtenaar door bijvoorbeeld informatie te lekken of te hoge ramingen te maken. Hij mag zijn bevoegdheden niet ten eigen nutte aanwenden en zelfs de schijn van enige belangenverstrengeling zou vermeden moeten worden.

2.3 Wat zijn bouwgerelateerde integriteitschendingen?

2.3.1 Indeling

De enquêtecommissie hanteerde in haar eerste voortgangsrapportage¹⁰ aan de Tweede Kamer een werkdefinitie van het begrip onregelmatigheden. Hieronder verstond zij onder andere strafrechtelijke normschendingen als corruptie en diefstal, maar ook niet strafrechtelijk verwijtbare schendingen van de integriteit van het ambtelijk apparaat (overtreding ambtenarenreglement, interne regelgeving organisatie). In dit onderzoek wordt daarbij deels aangesloten. Echter het begrip integriteitschending zal centraal staan, in plaats van het begrip onregelmatigheden. In het navolgende zal duidelijk worden dat het begrip integriteitschending valt onder het begrip onregelmatigheden zoals in de werkdefinitie van de enquêtecommissie is gehanteerd.

Niet-integer gedrag wordt in dit deelrapport gedefinieerd als gedrag van ambtenaren dat in strijd is met de in de samenleving geaccepteerde waarden en normen¹¹. Hierbij kan gesproken worden over wettelijke normen, zoals deze bijvoorbeeld in het Wetboek van Strafrecht de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) staan omschreven, en niet-wettelijke normen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan gedrags- en fatsoensregels. Het gaat dan om meer dan alleen de letter van de wet, namelijk om wat maatschappelijk wenselijk wordt gevonden.

Bouwgerelateerde integriteitschendingen zijn specifiek die vormen van niet-integer gedrag die samenhangen met de bouwnijverheid. Overigens zal in het vervolg waar sprake is van bouwgerelateerde integriteitschendingen zoveel mogelijk gesproken worden over integriteitschendingen.

In het onderzoek naar bouwgerelateerde integriteitschendingen concentreert de enquêtecommissie zich op de volgende categorieën¹²:

1. Omkoping
2. Smeren/fêteren (het aannemen of geven van dubieuze beloften of giften)
3. Belangenverstrengeling (het aangaan van onverenigbare functies en bindingen)
4. Misbruik van informatie en bevoegdheden
5. Valsheid in geschrifte

Omkoping

Binnen de verschillende verschijningsvormen van integriteitschendingen door ambtenaren vormt omkoping de ernstigste aantasting van de bestuurlijke integriteit¹³. Omkoping wordt in de praktijk vaak gelijkgesteld

¹⁰ TK, 2001–2002, 28 244, nr. 1, p. 4.

¹¹ Zie hiervoor L. W. J. C. Huberts, o.c. p. 6/7.

¹² In de literatuur (zie bijvoorbeeld J. H. J. van den Heuvel, L. W. J. C. Huberts en S. Verberk «Integriteit in drievoud») worden 11 categorieën van niet-integer gedrag onderscheiden te weten corruptie, fraude, diefstal, verduistering, dubieuze beloften of giften, onverenigbare functies en bindingen, misbruik van (toegang tot) informatie, misbruik van bevoegdheden, verspilling en wanprestatie, discriminatie en intimidatie, misdragingen in de vrije tijd. De indeling van de commissie is hieraan deels ontleend, echter vanwege het specifieke onderzoeksveld is voor betreffende indeling gekozen.

¹³ B. J. S. Hoetjes, «Het tegengaan van corruptie. Het recht en andere middelen.» NJB 1994, p. 1577/1582.

aan corruptie. Corruptie is echter geen juridische term en wordt ook wel als containerbegrip gebruikt voor allerhande onoorbare handelingen. Om verwarring te voorkomen wordt daarom hier de juridisch meer specifieke term omkoping gebruikt. Omkoping wordt strafbaar gesteld in de artikelen 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht (passieve kant). Een ambtenaar mag geen gift of belofte aannemen, terwijl hij beseft dat deze hem wordt gedaan in verband met een in zijn bediening verrichte of nog te verrichten doen of nalaten. Artikel 362 handelt hierbij over omkoping die leidt tot niet met de ambtsplicht strijdige handeling en artikel 363 handelt over de verzwarende omstandigheid van omkoping die leidt tot een met de ambtsplicht strijdige handeling¹⁴. Sinds februari 2001 is de wetgeving op het gebied van omkoping van ambtenaren en de ambtelijke corruptie gewijzigd. In de «Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie» staan de wijzigingen en de gronden voor opportuniteit van vervolging benoemd¹⁵. Belangrijkste wijziging is de verruiming van de delictsomschrijving. De «dienst» als omkopingsmiddel is toegevoegd en het is voor de strafbaarstelling van de ambtenaar niet langer noodzakelijk dat hij wetenschap heeft over het doel van de gift, maar is ook een redelijkerwijs vermoeden hiervoor voldoende.

Voor niet-ambtenaren geldt overigens artikel 328ter van het Wetboek van Strafrecht. Een voorbeeld van een omkopingszaak die aan de enquêtecommissie bekend is geworden is de zogenaamde ROFRA-zaak die heeft gespeeld bij enkele Woningcorporaties. Voor een uiteenzetting van deze zaak wordt verwezen naar het deelrapport «De maat van het onregelmatige»¹⁶.

Artikel 362 en 363 stellen het voor een ambtenaar strafbaar om zich te laten omkopen. Artikel 177 en 177a stellen het omkopen *van* ambtenaren strafbaar. Deze artikelen zijn relevant voor eventuele bestraffing van aannemers die ambtenaren (proberen) om te kopen. (Cursiveringen van de Enquêtecommissie).

Artikel 362 Wetboek van Strafrecht

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar:

1°. die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, *zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen*, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

2°. die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, *zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen*, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten;

3°. die een gift, belofte of dienst vraagt teneinde hem te bewegen om, *zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen*, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

4°. die een gift, belofte of dienst vraagt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, *zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen*, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft, hij die in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd, een feit begaat als in het eerste lid, onder 1° en 3°, omschreven.

3. Hij die een feit als omschreven in het eerste lid begaat in verband met zijn hoedanigheid van minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

¹⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het begrip het deelrapport «Aard en omvang van onregelmatigheden».

¹⁵ College van procureurs-generaal, Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie, 8 oktober 2002, Stcrt. 25 oktober 2002 nr. 206.

¹⁶ Hoofdstuk V 1.5 van betreffende deelrapport.

Artikel 363 Wetboek van Strafrecht

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar:

- 1°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, *in strijd met zijn plicht*, in zijn bediening iets te doen of na te laten;
- 2°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, *in strijd met zijn plicht*, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten;
- 3°. die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt teneinde hem te bewegen om, *in strijd met zijn plicht*, in zijn bediening iets te doen of na te laten;
- 4°. die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, *in strijd met zijn plicht*, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd, een feit begaat als in het eerste lid, onder 1° en 3°, omschreven.

3. Hij die een feit als omschreven in het eerste lid begaat in verband met zijn hoedanigheid van minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 177 Wetboek van Strafrecht

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:

- 1°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt met het oogmerk om hem te bewegen in zijn bediening, *in strijd met zijn plicht*, iets te doen of na te laten;
- 2°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door deze in zijn huidige of vroegere bediening, *in strijd met zijn plicht*, is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die een feit als in het eerste lid, onder 1°, omschreven, begaat jegens een persoon in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd.

3. Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten kan worden uitgesproken.

Artikel 177a Wetboek van Strafrecht

Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:

- 1°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt met het oogmerk om hem te bewegen in zijn bediening, *zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen*, iets te doen of na te laten;
- 2°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door deze in zijn huidige of vroegere bediening, *zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen*, is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die een feit als in het eerste lid, onder 1°, omschreven, begaat jegens een persoon in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling van ambtenaar is gevolgd.

3. Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten kan worden uitgesproken.

Omkoping doet zich voor wanneer functionarissen giften, diensten of beloften aannemen van of bij derden met het oog op of naar aanleiding van de uitoefening van hun functie op een door die derden vereiste

wijze¹⁷. Er dient dus een aanwijsbare tegenprestatie te zijn die in verband staat met hetgeen door de functionaris is aangenomen. Deze tegenprestatie kan bestaan uit geld (dan is er sprake van steekpenningen), maar ook uit gunsten, cadeaus of beloften. Een voorbeeld van dit laatste is bijvoorbeeld de belofte om een commissariaat beschikbaar te stellen aan een ambtenaar. Omkoping is overigens een van de weinige integriteitsschendingen die strafrechtelijk gehandhaafd wordt. Daarnaast is het aannemen van steekpenningen overigens uitdrukkelijk verboden in artikel 64 ARAR.

Smeren

Er bestaat een grijs gebied van niet integere gedragingen van ambtenaren, die niet als omkoping te kwalificeren zijn, maar wel in strijd zijn met de in de samenleving geaccepteerde waarden en normen (ook wel *fêteren* genoemd). Er is dus niet direct sprake van een aanwijsbare wederdienst, maar er vinden wel ongewenste contacten (dubieuze beloften of giften) plaats tussen ambtenaar en functionarissen vanuit de bouwnijverheid die niet direct gerelateerd zijn aan de uitvoering van het werk. Voorbeelden hiervan zijn het ter beschikking stellen van materiaal door een aannemer (telefoons, laptops etc.), of het door een aannemer laten betalen van (dienst)uitjes, feestjes, reizen etc. Een ander voorbeeld is het uitvoeren van werkzaamheden door een aannemer aan de privéwoning van een ambtenaar tegen kostprijs of zelfs gratis: «Ach het hout is toch over, daar kan wel even een dakkapel van gebouwd worden.» Ook bordeelbezoek op kosten van een aannemer is inmiddels een bekend fenomeen. Het gaat hier dus uitdrukkelijk verder dan de «normale» relatie tussen ambtenaren en aannemers, die noodzakelijk is voor de voortgang en uitvoering van het werk.

De grens tussen een aanvaardbaar geschenk, gunst of belofte en een geschenk, gunst of belofte die niet meer aanvaardbaar is, is niet zwart-wit aan te geven. Er is sprake van een groot grijs gebied. Het lijkt bijvoorbeeld aanvaardbaar voor een ambtenaar om op zijn werkadres een kerstpakket te ontvangen van een aannemer, maar wat indien er sprake is van 10 of meer kerstpakketten van verschillende bouwbedrijven? Is dat nog aanvaardbaar te noemen? En als een kerstpakket bezorgd wordt bij de ambtenaar thuis? Bij oplevering van het werk zijn opleveringsfeestjes of etentjes die betaald worden door een aannemer een geaccepteerde activiteit. Soms is hiervoor zelfs een stelpost gereserveerd in het bestek. Echter, hoe uitgebreid mag zo'n feestje zijn en waar kan tijdens zo'n gelegenheid wel en niet over gesproken worden?

De vraag die hierbij steeds speelt is of de gift werd gegeven met óf zonder bijbedoelingen. Het risico vormt de relatie die tussen de partijen gevormd wordt en de eventuele beïnvloeding van de ambtenaar hierdoor.

Ambtenaren kunnen hierdoor in een zeer kwetsbare positie komen. Juist in de sector bouwnijverheid, waar opdrachtgever en opdrachtnemer nauw samenwerken bij de uitvoering van een project en waar veel contacten tussen de partijen bestaan, is het risico van ongeoorloofde beïnvloeding van de ambtenaar aanwezig. Het kan voor de opdrachtnemer van groot belang zijn de relatie «te smeren». Ambtenaren moeten zich hiervan te allen tijde bewust zijn, evenals het bewustzijn van de unieke positie die zij bekleden.

De enige wettelijke bepalingen die hiervoor enigszins een kader bieden zijn artikel 64 van het ARAR dat stelt dat het aannemen van geschenken slechts is toegestaan indien het bevoegd gezag hiermee akkoord is, en artikel 50 van datzelfde ARAR dat stelt dat iedere ambtenaar verplicht is

¹⁷ Zie hiervoor deelrapport «Aard en omvang van de onregelmatigheden» hoofdstuk V 1.2.

zijn functie nauwgezet en ijverig te vervullen, *zoals een goed ambtenaar betaamt*.

Onverenigbare functies en bindingen

Er is nog een ander grijs gebied van handelingen die niet als omkoping te kwalificeren vallen, maar die in bepaalde gevallen wel niet-integer te noemen zijn. Hiervan is sprake als een ambtenaar betaald of onbetaald nevenfuncties bekleedt of bepaalde bindingen heeft die belangenverstremgeling in zich dragen. Wanneer sprake is van onverenigbare functies en bindingen bestaat een belangenverstremgeling waardoor het risico bestaat dat de ambtenaar zijn functie niet objectief kan uitvoeren. Zelfs de schijn van belangenverstremgeling dient door overheidsorganisaties en dus de daar werkzame ambtenaren, vermeden te worden. Een voorbeeld hiervan is een ambtenaar die werkzaam is bij een aanbestedende dienst en in zijn vrije tijd een eigen bedrijfje runt, waarbij hij zich laat inhuren door de aanbestedende dienst, of door een aannemer die voor de aanbestedende dienst werkzaam is. Op die manier komt de objectiviteit in zijn functie als ambtenaar in gevaar. Ook het bekleden van een commissariaat bij een bedrijf dat banden heeft met de overheidsorganisatie waar de ambtenaar werkzaam is, is een voorbeeld van een onverenigbare functievermenging. Artikel 61 ARAR stelt dat een ambtenaar opgave dient te doen van nevenwerkzaamheden die hij verricht of wil gaan verrichten, die de belangen van de dienst kunnen raken. Daarnaast wordt een ambtenaar verboden nevenwerkzaamheden te vervullen waardoor een goede vervulling van zijn functie niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. (Zie ook artikel 125, eerste lid, Ambtenarenwet)

Misbruik van informatie en bevoegdheden

Misbruik maken van informatie en bevoegdheden zal vaak de verschijningsvorm zijn van de voorgaande drie omschreven niet-integere handelingen. Immers, het is *de handeling* die een ambtenaar kan verrichten in ruil voor iets dat hij van de wederpartij ontvangen heeft. Bij omkoping is het zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor het vervullen van de delictsomschrijving. Het is echter geen noodzakelijke voorwaarde voor het zich laten smeren of het hebben van onverenigbare functies of bindingen. Het misbruik maken van informatie en bevoegdheden is daarom ook een zelfstandige vorm van integriteitschending te noemen waarbij de handeling op zichzelf ook reeds niet-integer is. Wanneer sprake is van misbruik van informatie en/of bevoegdheden worden informatie en/of bevoegdheden door ambtenaren aangewend om (persoonlijke) belangen te dienen in strijd met het algemeen belang of het belang van de organisatie (In een enkel geval wordt overigens door ambtenaren ook misbruik gemaakt van bevoegdheden terwijl zij menen in het belang van de organisatie te handelen; zie hiervoor bijvoorbeeld hoofdstuk 7). Een voorbeeld hiervan is het «lekkertje» van ramingen door ambtenaren aan een aannemer in de fase van de aanbesteding. Dit kan zijn omdat hij van de aannemer een tegenprestatie krijgt en dan valt het onder omkoping. Maar het kan ook bijvoorbeeld het geval zijn als een ambtenaar gegevens over een raming doorspeelt aan aannemers, omdat hij de raming te hoog of te laag heeft gemaakt, vanwege bijvoorbeeld een gebrek aan deskundigheid, of om zijn budget te maximaliseren. Het kan voor een ambtenaar prettig zijn de juistheid van zijn raming bevestigd te zien door een gelijksoortige aanbieding. Bij dit laatste hoeft niet direct sprake te zijn van een onoorbare relatie met een aannemer¹⁸.

Valsheid in geschrifte

Een handeling die in dit kader ook als bouwgerelateerde integriteit-

¹⁸ De heer Groen (Directeur projecten Dura Vermeer) heeft in zijn openbare verhoor overigens verklaard dat ramingen ook gelekt zouden worden om de prijs van een aannemer naar beneden te krijgen. Zie hiervoor ook 3.2.2).

schending te kwalificeren is, is het plegen van valsheid in geschrifte. Dit delict staat beschreven in artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 225 Wetboek van Strafrecht

1. Hij die een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, wordt als schuldig aan valsheid in geschrift gestraft, met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die opzettelijk gebruik maakt van het valse of vervalste geschrift als ware het echt en onvervalst dan wel opzettelijk zodanig geschrift aflevert of voorhanden heeft, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit geschrift bestemd is voor zodanig gebruik.

Valsheid in geschrifte is in principe een integriteitschending die door ambtenaren ook makkelijk zelfstandig kan worden gepleegd zonder dat de bouwnijverheid hierbij betrokken is. Een voorbeeld hiervan is het verschrijven tussen bestekken of het volschrijven van bestekken door ambtenaren. Dit kan gebeuren om overschrijdingen op een bestek te compenseren met onderschrijvingen op andere bestekken. Hierbij hoeft een aannemer in principe niet betrokken te zijn. Maar een aannemer kan ook wel betrokken zijn bij het plegen van valsheid in geschrifte. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als een aannemer een factuur stuurt voor werk dat hij niet verricht heeft (soms op initiatief van ambtenaren) en deze valse factuur met medeweten van ambtenaren betaalbaar wordt gesteld. Op deze wijze kunnen zogenaamde potjes met geld worden gevormd bij de aannemer, die buiten het controlebereik van de overheidsorganisatie vallen. Hieruit kunnen dan werken worden verricht door de aannemer, die niet in het bestek staan opgenomen en waar de organisatie geen geld voor had gereserveerd. Ook is het mogelijk dat ambtenaren hieruit persoonlijk bevoordeeld worden, bijvoorbeeld via «kick-backs», maar dit is nauwelijks na te gaan voor een overheidsorganisatie. Bij bovenstaande voorbeelden hoeft geen sprake te zijn van bevoordeling van een ambtenaar. Echter op zijn minst ontstaat toch een afhankelijkheidsrelatie met een aannemer die bij de valsheid betrokken is. Daarom behandelt de enquêtecommissie dit delict als een vorm van een bouwgerelateerde integriteitschending.

Collusie

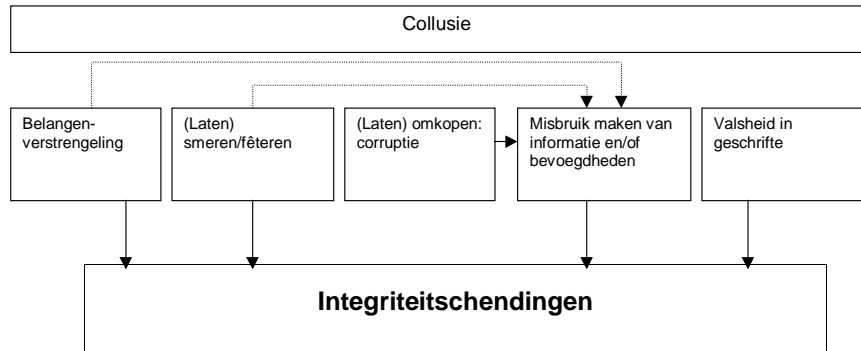
Naast bovengenoemde categorieën is het tevens van belang apart het begrip collusie te behandelen. Smeren, belangenverstrengeling, het misbruik maken van informatie en bevoegdheden en het plegen van valsheid in geschrifte zijn niet integere gedragingen die collusie-achtige kenmerken in zich kunnen dragen. Collusie is in de meest ruime zin van het woord een gevaarsaanduiding, die kan slaan op kartelproblemen of op een te innige samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven¹⁹. In de organisatiecriminologie is deze term gehanteerd om samenwerkingsverbanden aan te duiden die iets illegaals doen, dat geheim willen houden, en daarin (tenminste voor enige tijd) slagen. Het is een heimelijke verstandhouding met name om het opsporen van strafbare feiten te belemmeren. Een bedrijf, sector of bedrijfstak wordt tegen de regels, maar met instemming van de overheid zelf, bevoordeeld. Overheidscollusie is een organisatieprobleem²⁰. Het gaat hierbij om belangenverstrengeling die kan leiden tot voortrekkerij, oneerlijke concurrentie en partijdigheid, terwijl de overheid juist neutraal behoort te zijn. Collusie is op zichzelf niet strafbaar gesteld door de wetgever, maar heeft wel betrekking op een

¹⁹ G.A.A.J. van den Heuvel, *Collusie tussen overheid en bedrijf*, Maastricht 1986.

²⁰ Zie deelrapportage «De maat van het onregelmatige» II.10.

gedraging die tegen de geest/letter van de wet is en onwenselijk geacht kan worden. Collusie kan ook leiden tot corruptie²¹.

Figuur 1: Schematische voorstelling verschijningsvormen van bouwgerelateerde integriteitschendingen



Uit figuur 1 blijkt dat sommige vormen van niet integer gedrag, zoals belangenverstrengeling en het aannemen van dubieuze beloften of giften op zichzelf al een integriteitschending opleveren. Maar bijvoorbeeld het aannemen van giften geldt pas als omkoping als er sprake is van misbruik van informatie of bevoegdheden. Collusie is een overkoepelend begrip dat feitelijk kenmerken van alle beschreven gedragingen in zich kan hebben.

Integriteitschendingen kunnen zich dus in verschillende vormen en gradaties voordoen. In de hoofdstukken 3 tot en met 8 zullen de in het onderzoek aangetroffen vormen van integriteitschendingen behandeld worden.

2.3.2 Mogelijke incidentele reacties op integriteitschendingen

Hiervoor zijn vijf verschijningsvormen van bouwgerelateerde integriteitschendingen beschreven. Organisaties kunnen op verschillende manieren reageren indien binnen een organisatie een melding wordt gedaan van een vermoeden van een integriteitschending, namelijk:

- negeren;
- intern onderzoek instellen;
- onderzoek door externen laten uitvoeren;
- melding aan het Openbaar Ministerie of de Rijksrecherche doen.

Het vermoeden van een integriteitschending kan direct, zonder eigen onderzoek, gemeld worden aan het Openbaar Ministerie of de Rijksrecherche. Artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering vereist onder bepaalde omstandigheden deze melding.

Echter, in veel gevallen zal er nog niet meer dan een vermoeden van een integriteitschending bestaan en zal men binnen de organisatie nog niet precies weten om wat voor soort integriteitschending het gaat. Men kan dan besluiten om binnen de organisatie zelf nader onderzoek te doen naar de melding. Dit kan vervolgens ook weer op verschillende wijzen. Men kan een intern onderzoek opstarten, geleid door functionarissen van binnen de organisatie (vaak een diensthoofd, hoofd juridische zaken of hoofd personeelszaken), of men kan het onderzoek door externen laten

²¹ Zie deelrapportage «Aard en omvang van onregelmatigheden» II.10.

uitvoeren. Hierbij wordt in de praktijk vaak een forensisch accountant ingehuurd vanwege diens specialisme op het gebied van het opsporen van fraude.

In principe maakt het niet veel uit welke maatregel een organisatie kiest, iedere reactie heeft zo zijn voor- en nadelen. Het is echter wel van belang voor een organisatie hier vooraf richtlijnen voor te hebben ontwikkeld. Hiermee wordt willekeur bij een eventuele reactie op een melding voorkomen. Daarnaast kan het proces aanzienlijk versneld en vereenvoudigd worden, indien de te bewandelen weg voor een ieder vooraf helder is.

Verder speelt nog de vraag hoe als organisatie gereageerd moet worden indien het duidelijk is dat een medewerker een integriteitschending heeft begaan. Ook hiervoor kan geen algemene formule worden gehanteerd. Iedere integriteitschending staat op zich. Dit maakt het niet zinnig een soort strafmaattabel te ontwerpen voor de wijze van sanctionering. Toch is het wel van belang dat een organisatie eenduidig reageert op integriteitschendingen (er dient een soort crisisplan te zijn). Het geeft voor de rest van de organisatie een vreemd beeld als de ene overtreding wordt gestraft met ontslag, terwijl een gelijksoortige overtreding in een ander onderdeel van de organisatie niet of veel lichter gestraft wordt. Er moet rekening gehouden worden met het feit dat het opleggen van een sanctie ook een uitstraling heeft naar de rest van de organisatie. Er is een aantal reacties mogelijk op de constatering dat sprake is van een integriteitschending:

- geen sanctie;
- berisping;
- schorsing;
- ontslag;
- strafrechtelijk onderzoek/veroordeling.

Omkoping en het plegen van valsheid in geschrifte zijn de enige twee integriteitschendingen die strafrechtelijk gesanctioneerd kunnen worden. De overige integriteitschendingen kunnen alleen arbeidsrechtelijk gesanctioneerd worden. Het ARAR biedt hiervoor het kader. Indien een ambtenaar niet aan de hem opgelegde verplichtingen voldoet kan hij disciplinair gestraft worden (artikel 80 ARAR). Verder stellen artikel 90 en 91 ARAR dat een ambtenaar onder voorwaarden kan worden geschorst, bijvoorbeeld indien strafrechtelijk vervolging ter zake van een misdrijf tegen hem is ingesteld. Artikel 93 ARAR regelt het ontslag van een ambtenaar.

De incidentele reacties van organisaties op (meldingen van) integriteitschendingen worden in hoofdstuk 4 tot en met 8 besproken bij de paragrafen over de bespreking van de aard en omvang van de integriteitschendingen per organisatie.

2.4 Wat kunnen organisaties doen om integriteitschendingen te voorkomen?

De overheid is de laatste jaren steeds meer «bedrijfsmatig» gaan opereren. Het contact met marktpartijen en belangengroeperingen is toegenomen. De overheid moet steeds responsiever functioneren. Ook over het overheidshandelen wordt steeds meer in het openbaar verantwoording afgelegd. Gemaakte fouten of verkeerde handelwijzen komen sneller aan het licht²². Risico's in de omgang met marktpartijen spelen bij uitstek in contacten met de sector bouwnijverheid (zie hiervoor paragraaf

²² Zie ook prof.dr. J. H. J. van den Heuvel, prof.dr. L. W. J. C. Huberts en drs. S. Verberk, «Integriteit in drievoud, een onderzoek naar gemeentelijk integriteitbeleid», Utrecht 1999.

2.2). Mede om deze redenen is het voor een overheidsorganisatie verstandig een beleid te ontwikkelen ter voorkoming van ongewenst handelen en ongewenste omgangsvormen van ambtenaren met de bouwnijverheid. Een organisatie kan haar integriteitbeleid echter nooit helemaal waterdicht maken. Als een medewerker de regels wil overtreden, zal dat vrijwel altijd mogelijk zijn. Bij het ontwerpen van beleid zal een organisatie zich in moeten spannen om de kans op overtreding van de regels zo klein mogelijk te maken. Hierbij spelen zowel formele regels als gedrags- en fatsoensnormen een rol. Het adagium «*If it's legal, it's ethical*» gaat in het geval van integriteit(beleid) niet op. Deze paragraaf vormt een kader voor de beschrijving van het integriteitbeleid per organisatie. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 zullen de verschillende onderwerpen steeds behandeld worden.

Integriteit van het openbaar bestuur

Vanaf begin jaren '90 heeft het thema integriteit van het openbaar bestuur op de politieke agenda gestaan. Sindsdien is het integriteitbeleid vormgegeven. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vervult hierbij een coördinerende rol. Het uitgangspunt is dat het zorgdragen voor een integere organisatie allereerst een verantwoordelijkheid is van de departementen²³. Het ministerie van BZK heeft een aantal richtlijnen ontwikkeld die de ministeries in hun beleid dienen te incorporeren.

In 1994 heeft de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken in een circulaire de departementen verzocht een preventief integriteitbeleid te ontwikkelen. Hiertoe wordt een aantal stappen onderscheiden²⁴:

1. Het doorlichten van de organisatie: bepalen van kwetsbare onderdelen en functies.
2. Het veilig stellen van de integriteit van de organisatie: door middel van functiescheiding, functieroulatie, instellen van vertrouwensfiguren en het aanwijzen van bijzondere functies.
3. Het systematisch bewaken van de toetreding: beëdiging en werving en selectie.
4. Gedragsregels voor medewerkers.
5. Het levend houden van gedragsregels: op de agenda plaatsen, functioneringsgesprekken.
6. De controle op de naleving van de gedragsregels.
7. Maatregelen in geval van ontoelaatbare handelingen: overplaatsing, disciplinaire maatregelen, aangifte, ontheffing.

De kaders zijn verder te vinden in de door het ministerie van BZK geformuleerde wet- en regelgeving die geldt voor de sector Rijk. Binnen het beleidskader dat de minister van BZK de ministeries ter concretisering van het preventief integriteitbeleid heeft verschaft, hebben de ministeries de vrijheid om het beleid in te passen in de eigen bedrijfsvoering. Daarmee wordt – naast uniformiteit – ruimte gelaten voor maatwerk en differentiatie²⁵. De ministeries zijn naar mening van de minister van BZK zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop en het tempo waarin zij het integriteitbeleid in hun organisatie vormgeven²⁶.

Hieronder worden de circulaires weergegeven die de minister van BZK heeft uitgevaardigd:

- *Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand*²⁷ (klokkenluidersregeling) Deze procedure voorziet er onder andere in dat op alle departementen vertrouwenspersonen zijn aangesteld waartoe een ambtenaar zich kan wenden indien hij een

²³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «Vertrouwen in verantwoordelijkheid, integriteit van het openbaar bestuur», september 1999. Zie ook de daarbij behorende nota Integriteit van het openbaar bestuur van 21 september 1999.

²⁴ «Integriteit sector rijk; systematisch ontwikkelen van preventief beleid.» Circulaire van de minister van binnenlandse zaken, 6 december 1994.

²⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Nota Integriteit van het openbaar bestuur», 21 september 1999 p. 3.

²⁶ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer 2001–2002, 28 380 nr. 42, p. 27.

²⁷ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand» 7 december 2000.

misstand vermoedt. Verder dient er een onafhankelijke commissie integriteit rijksoverheid te zijn.

- *Circulaire aanvaarden van geschenken door rijksambtenaren*²⁸. Hierin wordt voorgesteld het maximumbedrag waarvoor geschenken mogen worden aangenomen op 100 gulden (nu 50 euro) te stellen.
- *Nevenwerkzaamheden rijksambtenaren*²⁹. Deze regeling houdt de verplichting tot melden van nevenwerkzaamheden in die direct verband hebben met functievervulling.
- *Circulaire tegengaan van draaideurconstructies binnen de rijksdienst*³⁰. Ministeries wordt verzocht ex-werknemers gedurende een periode van 2 jaren na beëindiging van het dienstverband niet als externe op enigerlei wijze in te huren. Hiermee moet de schijn van belangenverstrengeling worden vermeden.

In de nota «Integriteit in het openbaar bestuur» worden daarnaast verschillende voorwaarden gesteld voor een integer bestuur. Zo dienen misstanden of vermoedens daarvan door ambtenaren in principe altijd intern in een organisatie aan de orde te worden gesteld. Onder misstanden wordt in dit verband verstaan een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regels, het misleiden van Justitie, een groot gevaar voor volksgezondheid, veiligheid of milieu of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

Het kabinet ziet voor de ministeries de volgende weg voor zich voor het melden van integriteitschendingen: indien een ambtenaar vermoedens heeft van niet integer gedrag, dient hij zich tot zijn directe chef te wenden, dan wel tot zijn naasthogere chef. De melding moet vervolgens schriftelijk worden vastgelegd, worden onderzocht en er dient een schriftelijke reactie aan de melder gegeven te worden. Verder dient volgens het kabinet in alle gevallen de ambtelijke top te worden geïnformeerd. Een ambtenaar kan een vermoeden daarnaast melden bij een vertrouwenspersoon³¹.

Beleid ter preventie van integriteitschendingen kan op verschillende manieren beschreven en gestructureerd worden³². De enquêtecommissie heeft voor de beschrijving van het preventiebeleid van organisaties voor de volgende indeling gekozen. De indeling sluit aan bij de basisvoorwaarden voor preventief integriteitbeleid die het ministerie van BZK heeft bepaald.

- risicoanalyse voorafgaand aan ontwikkeling van het beleid;
- structurele aspecten van het preventiebeleid;
- cultuur aspecten van het preventiebeleid;
- werking van het beleid.

²⁸ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «Aanvaarden van geschenken door Rijksambtenaren», 14 juli 1999.

²⁹ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «Nevenwerkzaamheden rijksambtenaren», 6 december 1994.

³⁰ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «Tegengaan van draaideurconstructies binnen de rijksdienst», 13 september 1999.

³¹ Nota «Integriteit van het openbaar bestuur», ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 21 september 1999, p. 8.

³² Een andere indeling die enige overeenkomst vertoont met de indeling van de commissie is bijvoorbeeld de indeling van C. M. van den Hoff, «Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland», 1992, onder redactie van L. W. J. C. Huberts, Hoofdstuk 6.

Risicoanalyse

Een risicoanalyse wordt uitgevoerd voorafgaand aan de ontwikkeling van beleid teneinde te bepalen waar de risico's in het werkgebied zitten waartegen beleidsmaatregelen moeten worden ontwikkeld. Op deze wijze wordt duidelijk waar risico's op eventuele integriteitschendingen in de organisatie aanwezig zijn. Hiertegen kunnen dan gericht beleidsmaatregelen genomen worden.

Structurele maatregelen

De structuur van het beleid is vaak beschreven in een beleidsplan en/of in gedragsregels. De praktische uitwerking voor personeelsleden is soms neergelegd in makkelijk hanteerbare brochures. De volgende onderdelen vallen onder de structurele maatregelen ten aanzien van integriteit:

- functiescheiding;
- functieroulatie;
- beëdiging;
- aanwijzen kwetsbare functies;
- instelling vertrouwenspersoon;
- meldingstraject van vermoedens van integriteitschendingen;
- afhandeling meldingen van vermoedelijke integriteitschendingen;
- regels met betrekking tot omgangsvormen bij contacten met marktpartijen (aannemers).

Cultuurmaatregelen

Naast beleidsplannen, richtlijnen, procedures en evaluaties (de structuur van een organisatie) zijn ook de in een organisatie aanwezige cultuur en processen van groot belang voor de structurele preventie van integriteitschendingen. In de structuur van een organisatie kunnen waarborgen worden aangebracht, maar uiteindelijk is integriteit een kwestie van cultuur. De normen moeten continue bij alle medewerkers «tussen de oren» zitten. Hiervoor kunnen in een organisatie allerhande bewustwordingsmaatregelen genomen worden zoals:

- periodiek aandacht aan integriteit schenken op werkoverleggen;
- het aan de orde stellen van integriteit door de top van de organisatie;
- het organiseren van discussies over integriteit etc.

Het management van een organisatie speelt een belangrijke rol bij de initiëring ervan. Ook heeft ze hierbij een belangrijke voorbeeldfunctie.

Controle op de werking van het beleid

Bij de beschrijving van de structuur van het beleid moeten twee zaken onderscheiden worden, te weten de structuur zoals deze er in opzet uitziet en de werking van de structuur in de praktijk. Een organisatie kan veel mooie plannen maken, maar in de praktijk is het cruciaal dat die plannen ook concreet worden toegepast. De werking van het beleid kan onderzocht worden door middel van evaluaties of audits. Deze kunnen door een intern orgaan uitgevoerd worden of door een externe partij. Ook interne controles en reguliere accountantcontroles kunnen hiertoe bijdragen. Zowel de werking van de structurele als de cultuurmaatregelen kunnen hierbij aan bod komen.

In dit onderzoek is voor informatie over de werking van het beleid met name aansluiting gezocht bij evaluaties die door betreffende organisaties zelf zijn uitgevoerd.

Uit het voorgaande blijkt dat het integriteitbeleid stand beleid is vanaf 1994. Het ministerie van BZK heeft toen de kaders geschetst waaraan het preventiebeleid van de verschillende ministeries aan zou moeten voldoen. De jaren daarna is dit uitgewerkt in verschillende circulaire's. De enquêtecommissie meent dat zij er bij de beoordeling van het integriteitbeleid vanuit mag gaan dat overheidsorganisaties dit inmiddels hebben geïmplementeerd. Bij de beoordeling van de kwaliteit van het integriteitbeleid heeft de enquêtecommissie dan ook gekeken in hoeverre de kaders die door het ministerie van BZK gesteld zijn, door de overheidsorganisaties zijn geïmplementeerd.

Indien alle bovenstaande elementen in het beleid aanwezig zijn, is dit, zoals eerder opgemerkt, nog geen garantie dat een organisatie altijd gevrijwaard blijft van integriteitschendingen. Indien een medewerker vastbesloten is te frauderen, zullen hiervoor altijd wel mogelijkheden te vinden zijn. Een organisatie dient echter zoveel mogelijk waarborgen te

scheppen om te trachten dit te voorkomen en indien zich toch integriteitsschendingen voordoen, hierop altijd zo adequaat mogelijk te reageren.

2.5 Algemene invalshoek enquêtemissie

In de navolgende hoofdstukken 4 tot en met 8 worden de bevindingen van het onderzoek van de enquêtemissie beschreven. De enquêtemissie meent dat het op dit punt in het rapport passend is een algemene beschouwing te geven over de invalshoek van de enquêtemissie bij de beoordeling van integriteitsschendingen en integriteitbeleid.

Zoals ook in 2.2 beschreven kent de bouwnijverheid specifieke structuurkenmerken die risico's op integriteitsschendingen in zich dragen. Contacten tussen opdrachtgevers en aannemers zijn in deze sector noodzakelijk. Binnen de GWW-sector is de overheid de belangrijkste opdrachtgever. Contacten met deze opdrachtgever zijn dus voor een deel ook onontbeerlijk voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van een bouwbedrijf. Echter, gegeven de wijze van opdrachtverlening in de bouwnijverheid en de signalen van het mogelijk endemische karakter van het smeren van de relatie met overheden³³ moet het aangaan van deze relatie en het onderhouden ervan toch vanuit de overheid gezien worden als risicovol. De aard en structuur van de bouwnijverheid brengen naar mening van de enquêtemissie een hoog risicoprofiel met zich mee. Bepaalde deelsectoren van de bouw (met name daar waar ambtenaren en aannemers op elkaar zijn aangewezen) kunnen extra gevoelig zijn voor integriteitsschendingen. Hierbij is het voor de bouwbedrijven van het grootste belang opdrachten binnen te halen, hiertoe acquisitie te plegen en een relatie met (potentiële) opdrachtgevers op te bouwen. Bij de overheid is immers belangrijke informatie en beslissingsbevoegdheid aanwezig. Deze relaties verdienen daarom extra aandacht, omdat de verleidingen hierbinnen wellicht groter zijn. Deze aandacht zou niet alleen op papier moeten bestaan, maar ook in de praktijk nageleefd dienen te worden. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat het regelmatig contact zoeken van ambtenaren en aannemers, gezien de interactieve aard van de bouwnijverheid, hieraan inherent is. Het is dan ook niet de bedoeling van de enquêtemissie om dit soort contacten te ontmoedigen. Er moet geen overreactie gaan ontstaan, waardoor de noodzakelijke werkzaamheden verstoord zullen worden. Zo hoeft een normale wijze van het onderhouden van zakelijke relaties door de bouwnijverheid niet noodzakelijkerwijs te leiden tot integriteitsschendingen door ambtenaren. Wel meent de enquêtemissie dat er een zekere normering is aan te geven ten aanzien van de gedragingen van ambtenaren. Zij zullen zich in ieder geval te allen tijde bewust moeten zijn van hun unieke rol als opdrachtgever en zorgvuldig om dienen te gaan met de bevoegdheden en risico's die deze met zich meebrengt.

De grens tussen de categorieën zal niet altijd scherp aan te geven zijn. Omkoping en het plegen van valsheid in geschrifte zijn strafrechtelijke delicten en als zodanig in ieder geval niet geoorloofd.

Het maken van (buitenlandse) reizen met en op kosten van aannemers (waarvan het zakelijk karakter niet aangetoond kan worden) en excessief smeren (clubbezoek, structurele en dure uitjes/geschenken) zijn voorbeelden van zaken die naar mening van de enquêtemissie over de schreef gaan en direct aangepakt dienen te worden.

Daarnaast bestaat een grijs gebied van handelingen die dubieuze relaties en ongewenste contacten in zich houden. Voorbeelden hiervan zijn het zich laten fêteren door aannemers en het deelnemen aan buitenlandse reizen georganiseerd én bekostigd door aannemers, waarvan het zakelijk

³³ Zie hiervoor de deelrapporten «Rol van de overheid» en «Aard en omvang van onregelmatigheden».

karakter discutabel is. Hierbij bestaat ook het risico dat binnen een organisatie normen vervagen en er bij betrokkenheid van meerdere ambtenaren, collusie-achtige structuren kunnen ontstaan, die naar mening van de enquêtemissie ongewenst zijn.

Tenslotte bestaat, zoals ook hierboven reeds aangehaald, een categorie van contacten die legaal en noodzakelijk voor de werkzaamheden te noemen zijn. Contacten op het werk en afspraken in het kader van het normaal en noodzakelijk onderhouden van zakelijke contacten behoren hier bijvoorbeeld toe. Maar ook hierbij is het bewustzijn van de unieke positie die de ambtenaar bekleedt van belang. Het beleid dat de overheid op dit punt heeft opgesteld is hierbij leidend voor ambtenaren. Er dient bij alle contacten sterk gewaakt worden voor de rol die de ambtenaar vervult en risico van het ontstaan van een cultuur van collusie door het vervagen van de grenzen van wat wel en niet wenselijk of geoorloofd is.

Om de centrale onderzoeksvragen van dit deelonderzoek te kunnen beantwoorden en een beeld te kunnen krijgen van de aard en omvang van integriteitschendingen in de bouwnijverheid heeft de enquêtemissie het van belang geacht alle haar bekende bouwgerelateerde integriteitschendingen en concrete meldingen hiervan weer te geven. Natuurlijk is hierin een gradatie aan te brengen en moet hierbij direct opgemerkt worden dat de meldingen (nog) niet bewezen zijn.

In het licht van het hierboven beschreven hoge risicoprofiel van de bouwnijverheid en het grote belang van de rolvastheid en rolbewustzijn van een ambtenaar, acht de enquêtemissie het tevens van belang of en zo ja, welk beleid overheidsdiensten op verschillende bestuursniveaus hebben geformuleerd en in welke mate dit geïmplementeerd is en nageleefd wordt.

Tevens meent de enquêtemissie dat de bouwnijverheid zelf een taak heeft in het integer handelen bij het onderhouden van de relatie met (potentiële) opdrachtgevers. Zij dient ervoor te waken dat de relatie met opdrachtgevers, die noodzakelijk is voor de uitvoering van werkzaamheden, niet leidt tot het fêteren van ambtenaren. Het zou voor de bouwnijverheid een normale zaak moeten worden om ambtenaren niet te smeren met geschenken, uitjes en reizen. De bouwwereld zou hierbij een voorbeeld kunnen nemen aan andere bedrijfstakken waarbij veelvuldige contacten tussen ambtenaren en bedrijfsleven voorkomen en er nauwelijks sprake is van fêteren van ambtenaren door middel van geschenken, uitjes en reizen.

In hoofdstukken 4 tot en met 8 wordt het integriteitbeleid van enkele bij de bouwnijverheid betrokken overheidsorganisaties volgens de indeling die in dit hoofdstuk is beschreven, geanalyseerd. Eerst wordt voor elke organisatie de aard en omvang van de integriteitschendingen in kaart gebracht. Hierna wordt per organisatie bekeken hoe er op die schendingen is gereageerd en welke algemene maatregelen de organisatie heeft genomen om integriteitschendingen te voorkomen. Vervolgens wordt het integriteitbeleid en de handelingen van ambtenaren beoordeeld op basis van de door het ministerie van BZK opgestelde kaders en de algemene uitgangspunten die de enquêtemissie heeft geformuleerd. Allereerst wordt nu echter in hoofdstuk 3 geïnventariseerd welke meldingen van integriteitschendingen door ambtenaren er door de bouwnijverheid aan de enquêtemissie zijn gedaan en welke maatregelen de sector bouwnijverheid heeft genomen om integer handelen vanuit de bouwnijverheid te bevorderen.

3 MELDINGEN VANUIT DE BOUWNIJVERHEID

3.1 Inleiding

In de uitzendingen van het programma Zembla van 9 november 2001 en 15 maart 2002 worden door (ex-)aannemers uitspraken gedaan over de omkoopbaarheid van Nederlandse ambtenaren. Ex-directeur A. Bos van het bouwbedrijf Koop Tjuchem stelde dat het aantal omkoopbare ambtenaren «niet stopt bij honderd.» Verder verklaarde hij dat veel meer dan vijftig ambtenaren van Rijkswaterstaat zich hebben laten corrumperen. Ook zou hij weet hebben van steekpenningen die aan ambtenaren zouden zijn betaald. Er worden voorbeelden genoemd van een ambtenaar uit Hoorn die een auto en een caravan zou hebben gekregen en een ambtenaar van Rijkswaterstaat die met de heer Bos naar golfuitjes in het buitenland zou zijn gegaan en grote bedragen in een bordeel in Amsterdam zou hebben uitgegeven. Oud vice-voorzitter van het AVBB, de heer Terlingen, beweerde in deze uitzendingen dat het verkrijgen van een opdracht voor een aannemer een van de moeilijkste zaken is, waar hij alles voor doet. Daarbij zou een aannemer niet terugschrikken voor het betalen van steekpenningen aan een ambtenaar.

Mede hierdoor is een schokkend beeld neergezet van de integriteit van het Nederlandse ambtenarenkorps. Voor de enquêtecommissie was dit aanleiding nader onderzoek naar de onderbouwing voor deze (en andere) meldingen over niet-integere ambtenaren te doen.

In dit hoofdstuk wordt daarom zo gedetailleerd mogelijk het beeld gepresenteerd dat vanuit de bouwwereld wordt geschetst over de integriteit van de bij de bouwnijverheid betrokken ambtenaren.

Dit beeld hoeft overigens niet aan te sluiten bij de (meldingen van) integriteitschendingen die door overheidsorganisaties zelf zijn geregistreerd, noch hoeven alle feiten in strafrechtelijke zin bewezen te zijn. Ook is niet gezegd dat deze contacten gekwalificeerd zouden moeten worden als integriteitschendingen van de kant van de ambtenaren, indien zij bewezen zouden zijn. De enquêtecommissie meent echter dat voor een zo volledig mogelijk beeld van «de cultuur van het smeren» het van belang is alle meldingen die enquêtecommissie ontvangen heeft hier weer te geven.

3.2 Aard en omvang integriteitschendingen

3.2.1 Omvang

KPMG Forensic Accounting heeft begin 2002 een onderzoek bij bouwbedrijf Koop Tjuchem BV uitgevoerd teneinde vast te stellen of er sprake is van kosten en/of uitgaven ten behoeve van ambtenaren en van eventuele betalingen aan ambtenaren door Koop Tjuchem BV. De onderzoekers merken in het rapport overigens op dat bij de uitvoering van werkzaamheden is gebleken dat sprake is van zodanige beperkingen dat het geven van volledig inzicht in de gang van zaken dan wel het formuleren van eenduidige conclusies, niet mogelijk is gebleken³⁴.

De onderzoekers hebben vastgesteld dat bij Koop Tjuchem BV sprake is van een geregelde stroom uitgaven ten behoeve van (potentiële) opdrachtgevers. Dit zijn veelal overheidsinstellingen. Een deel van deze kosten zijn niet direct aan de uitvoering van werkzaamheden te relateren en betreffen met name acquisitiekosten zoals uitgaven in horeca-gelegenheden, kosten voor of tijdens reizen en kosten van evenementen en attenties. Er is onderzoek gedaan naar declaraties via de centrale kas.

³⁴ KPMG Forensic Accounting BV, Rapportage Onderzoek Koop Tjuchem BV, 26 april 2002.

Hieruit bleek dat voor een aantal kasopnamebonnen inzake voorschotten blijkt dat de achterliggende reden voor de opname is het doen van uitgaven in de relationele sfeer ten behoeve van (potentiële) opdrachtgevers. Dit blijkt onder andere uit omschrijvingen als «uitgave excursie gem. Hoorn» en «excursie stadsdeel Westerpark 25 personen». De omschrijving van een deel van de in het onderzoek betrokken bonnen geeft volgens de onderzoekers niet de juiste locatie of werkelijke aard van de besteding aan. Zo zijn bijvoorbeeld veel nota's aangetroffen op naam van «Restaurant Meerzicht» op een niet bestaand adres in de Haarlemmermeer. De onderzoekers hebben kunnen reconstrueren dat het in deze gevallen gaat om afrekeningen van een club in Abbenes³⁵. Medewerkers van Koop Tjuchem BV hebben, zo blijkt uit het onderzoek, gedurende de jaren 1996–1999 voor tienduizenden gulden creditcard uitgaven gedaan in Hotel/restaurants (in totaal f 373 076,47) en clubs (in totaal f 170 380,94). Overigens blijkt uit het onderzoek niet of deze uitgaven ook ten behoeve van ambtenaren zijn geweest. Dit onderzoek geeft een globaal beeld van de omvang van de kosten die gemoeid zijn bij relatiemanagement van een bouwbedrijf in de GWW-sector.

Een andere bron die de enquêtemissie meldingen heeft gedaan van mogelijke integriteitschendingen door ambtenaren is de ex-directeur van Koop Tjuchem, de heer Bos. De heer Bos heeft de enquêtemissie een lijst overhandigd waarop namen van 116 ambtenaren staan. Overigens staat deze lijst los van de namen van 4 ambtenaren die de heer Bos aan Justitie heeft overhandigd en waarnaar door het Openbaar Ministerie nu strafrechtelijk onderzoek gedaan wordt. De lijst dient voor hem als grondslag voor het door hem genoemde aantal van 100 ambtenaren die zich zouden hebben laten corrumperen. Als norm heeft hij hierbij gehanteerd het aannemen van 200 gulden of meer (of de waarde hiervan in geschenken) door ambtenaren. De lijst bevat namen van die ambtenaren die naar mening van de heer Bos boven deze norm uitkomen. Hierbij kan volgens de heer Bos sprake van zijn een lichtgrijs gebied tot een zwart gebied, waarbij zwart staat voor corruptie en lichtgrijs voor het zich laten smeren voor meer dan 200 gulden per jaar.

De voorzitter: Ik wil met u spreken over de Zembla-uitzending waarin u hebt aangegeven dat u vanuit uw actieve periode bij Koop Tjuchem weet hebt van ongeveer honderd gevallen van ambtelijke corruptie ofwel integriteitschendingen. Kunt u aangeven hoe u tot die honderd gevallen bent gekomen? Wanneer vindt u dat een ambtenaar te ver gaat?

De heer Bos: Ik vind sowieso dat hij al te ver gaat als er geld in het spel is. Ik heb het dan niet over een tientje of vijftig gulden, dan zal het wel een ongelukje zijn, maar als er grof geld wordt betaald zoals in een paar gevallen is gebeurd, dan gaat hij duidelijk te ver, vind ik. Het is natuurlijk een heel proces van beïnvloeding. Het is een voortschrijdend proces: eerst fêteren, zoals ik net al heb gezegd, met feestjes en eenvoudige lunches. Dat vind ik allemaal nog normaal. In een aantal geval geldt dat ook voor luxe lunches.

De voorzitter: Misschien kunnen wij heel precies proberen vast te stellen waar u de grens trekt. Neem het kerstpakket.

De heer Bos: Zoals ik al zei, is bij Rijkswaterstaat de norm een kerstpakket, f 75 per jaar. Ik vind die norm wat laag voor mensen die dag en nacht met elkaar optrekken op een werk. Is de lunch omdat zij hard hebben gewerkt of om te fêteren? Dat onderscheid zit erin. Er is een heel breed spectrum van mogelijkheden. Als ik de norm van de heer Pans optrek naar f 200 of f 250, zit ik al gauw op honderd, gebaseerd op de lijst van relaties die ik bij Koop Tjuchem had. Andere aannemers hebben ook dit soort lijsten. Daar staan dezelfde of weer andere personen op. Als je het zo benadert, zeg ik dat je al gauw honderd mensen te pakken hebt. Ik zeg er meteen bij dat ik die niet beschuldig van corruptie.

³⁵ KPMG Forensic Accounting BV, Rapportage Onderzoek Koop Tjuchem BV, 26 april 2002, 5.2.

De voorzitter: Daarover gaan wij het nog hebben. Als u het hebt over de honderd gevallen die u ook in Zembla hebt genoemd, doelt u dan op mensen die geschenken accepteren van zo'n f 200 of meer?

De heer Bos: Of de waarde daarvan in de vorm van reisjes of zo.

Het varieert volgens de heer Bos per ambtenaar in welk gebied hij zich bevindt. De enquêtecommissie heeft op onderdelen – buiten de openbare verhoren om – een nadere onderbouwing per ambtenaar van hem ontvangen. Tijdens haar onderzoek heeft de enquêtecommissie, naast bovenstaande lijst van de heer Bos, van diverse aannemers meldingen ontvangen van integriteitschendingen door ambtenaren. Al deze meldingen zijn hieronder, per overheidsorganisatie, weergegeven om een beeld te krijgen van de omvang van de aan de enquêtecommissie bekend geworden meldingen vanuit de bouwnijverheid.

Rijkswaterstaat

De enquêtecommissie heeft de beschikking gekregen over een afsprakenlijst over 2002 van een leidinggevende van het bouwbedrijf NBM³⁶. Hierin staan afspraken met 8 ambtenaren van Rijkswaterstaat waarmee de medewerker van NBM één of meerdere malen per jaar een lunch, diner of uitstapje plant. Een van deze ambtenaren is een Hoofd-Ingenieur Directeur van Rijkswaterstaat. De enquêtecommissie heeft zoals gezegd van de heer Bos een lijst gekregen met ambtenaren die zijns inziens voor meer dan 200 gulden aan geschenken hebben aangenomen. Op deze lijst komen in totaal 38 ambtenaren van Rijkswaterstaat voor. Een aantal van deze personen is nu betrokken in het strafrechtelijk onderzoek van Justitie. Op de lijst staan 25 ambtenaren van de directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat. Voor een aantal ambtenaren heeft de heer Bos een nadere onderbouwing voor zijn melding aan de enquêtecommissie verstrekt. Zo zou een projectleider van Rijkswaterstaat directie Noord-Holland samen met een medewerker van een bouwbedrijf een reis naar Curaçao hebben gemaakt op kosten van dat bouwbedrijf.

Uit onderzoek van KPMG Forensic Accounting BV blijkt dat een medewerker van een bouwbedrijf heeft verklaard dat er diensten zouden zijn verleend aan een andere projectleider bij Rijkswaterstaat directie Noord-Holland in de vorm van het ter beschikking stellen van materiaal voor de tuin van deze ambtenaar.

Uit de openbare verhoren van de enquêtecommissie is tevens een aantal gevallen naar voren gekomen. De heer Swart (oud eigenaar-directeur Hollebeek en Vens te Zaandam) heeft verklaard dat hij 20 000 gulden heeft betaald aan een ambtenaar van Rijkswaterstaat.

De heer Veerman (Directeur Koop Tjuchem) heeft verklaard met een ambtenaar van Rijkswaterstaat een bordeel te hebben bezocht. De heer Folkerts (regiodirecteur Ballast Nedam Infra) heeft in zijn openbare verhoor melding gemaakt van een ambtenaar van Rijkswaterstaat die op kosten van Ballast Nedam in 1999 een reis naar Suriname heeft gemaakt om aldaar een bouwproject te bezichtigen³⁷.

De enquêtecommissie heeft verder de beschikking gekregen over een fax die door de heer Bos gezonden is aan een collega op Curaçao, waarin hij verzoekt een ambtenaar van Rijkswaterstaat die daar met vakantie ging een aantal zaken ter beschikking te stellen. Uit onderzoek van de enquêtecommissie is voorts gebleken dat een medewerker van een bouwbedrijf in 1998 een reis naar Italië met een ambtenaar van Rijkswaterstaat heeft gemaakt om een voetbalwedstrijd te bezoeken. Ook heeft de enquêtecommissie vernomen dat een medewerker van een bouwbedrijf een afdelings-

³⁶ Hierbij wordt overigens niet bedoeld op de afsprakenlijst van dhr. Van Velden.

³⁷ De commissie heeft over de aard van deze reis nader informatie gevraagd aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze heeft de commissie per brief gemeld dat hij de betrokken ambtenaar geen toestemming heeft verleend en ook niet op de hoogte was van deze reis.

uitje voor Rijkswaterstaat heeft georganiseerd en bekostigd. Het ging hierbij om een bedrag van ruim 3000 gulden.

Rgd

De enquêtecommissie heeft tijdens het onderzoek geen meldingen vanuit de bouwwereld ontvangen over eventuele bouwgerelateerde integriteitsschendingen door ambtenaren van de Rgd.

Wel heeft zij een aantal (anonieme) tips gekregen. Deze worden in hoofdstuk 5 beschreven.

RIB

De enquêtecommissie heeft de beschikking gekregen over een afsprakenlijst over 2002 van een leidinggevende van het bouwbedrijf NBM. Hierin staan 2 medewerkers van RIB vermeld waarmee meerdere keren per jaar een afspraak staat gepland voor een lunch of diner.

Verder blijkt uit de lijst met personen (overhandigd door dhr. Bos) die meer dan 200 gulden per jaar aan geschenken/giften hebben aangenomen, dat hierop 8 medewerkers van NS vermeld staan. Dit zijn overigens niet allemaal medewerkers van RIB.

Provincie

De enquêtecommissie heeft de beschikking gekregen over een afsprakenlijst over 2002 van een leidinggevende van het bouwbedrijf NBM. Hierin staan afspraken voor een lunch, diner of uitje met 6 ambtenaren van de provincie vermeld. Hieronder valt ook een afspraak met een gedeputeerde. Op de lijst met personen die door de heer Bos zijn aangemerkt als personen die voor meer dan 200 gulden per jaar aan geschenken of giften hebben aangenomen, staan tevens 7 ambtenaren van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland.

Voor een deel van deze personen heeft de heer Bos de enquêtecommissie een nadere onderbouwing verschaft. Zo zouden twee ambtenaren van de provincie Noord-Holland een reis gemaakt hebben naar Sint Maarten in gezelschap van een medewerker van een bouwbedrijf.

Een ambtenaar van de provincie Zuid-Holland zou regelmatig clubs hebben bezocht in gezelschap van een medewerker van een bouwbedrijf. Een andere ambtenaar van de provincie Zuid-Holland zou onder andere steekpenningen hebben aangenomen. Deze is op dit moment overigens verdachte in strafrechtelijk onderzoek.

Uit het openbare verhoor van de heer Folkerts (regiodirecteur Ballast Nedam Infra) blijkt dat een ambtenaar van de provincie Noord-Holland op kosten van het bouwbedrijf in 1999 een reis naar Suriname heeft gemaakt om aldaar een project te bezichtigen dat Ballast Nedam Infra had gebouwd³⁸.

Gemeenten

In de afsprakenlijst van een leidinggevende van het bouwbedrijf NBM staan 23 gemeenteambtenaren vermeld, waarmee hij eens of meerdere keren per jaar een lunch, diner of uitje heeft gepland. Hieronder zijn ook enkele bestuurders. Daarnaast heeft de enquêtecommissie de beschikking over informatie van de lijst die door de heer Bos ter beschikking is gesteld. Hierop staan 57 gemeenteambtenaren genoemd. 26 van deze ambtenaren zijn werkzaam bij de gemeente Amsterdam, 8 zijn werkzaam bij de gemeente Hoorn. Informatie die de enquêtecommissie ter beschikking heeft gekregen wijst erop dat een ambtenaar van de gemeente Hoorn op kosten van een bouwbedrijf en in gezelschap van een medewerker van dat bouwbedrijf een reis naar Indonesië heeft gemaakt. In het openbare verhoor voor de enquêtecommissie heeft de heer Ter Hoeve (HBG civiel

³⁸ De commissie heeft de Commissaris van de Koningin in Noord-Holland gevraagd om nadere informatie te verstrekken over de aard van deze reis. De Commissaris van de Koningin heeft aangegeven dat betrokken ambtenaar voor de reis toestemming had gekregen en dat de provincie aan deze reis niet heeft meebetaald.

verklaard dat een ambtenaar van de gemeente Amsterdam stadsdeel De Baarsjes ramingen zou hebben doorspeeld aan het bouwbedrijf. De heer Folkerts (regiodirecteur Ballast Nedam Infra) heeft in zijn openbare verhoor voor de enquêtecommissie aangegeven (zie ook hiervoor) dat hij vanuit Ballast Nedam een reis naar Suriname had georganiseerd en bekostigd om een project van Ballast Nedam aldaar te bezichtigen, waarbij (naast de hiervoor besproken ambtenaren van Rijkswaterstaat en de provincie Noord-Holland) ook een ambtenaar van de gemeente Harlingen bij aanwezig was³⁹.

Uit interviewverslagen van onderzoek uitgevoerd door KPMG Forensic Accounting blijkt dat een medewerker van een bouwbedrijf reizen naar het buitenland heeft gemaakt met ambtenaren van gemeenten Scheemda, Heerenveen, Assen en Groningen. Wat het doel van deze reizen was en op welke wijze deze zijn bekostigd is de enquêtecommissie niet gebleken. Verder heeft de enquêtecommissie informatie verkregen over ambtenaren van de gemeente Amsterdam die in 1997 een voetbalwedstrijd in Italië zouden hebben bezocht op kosten van een bouwbedrijf en in gezelschap van een medewerker van dat bouwbedrijf. Verder blijkt uit deze informatie dat dezelfde medewerker van het bouwbedrijf in 1997 met 5 ambtenaren van de gemeente Amsterdam een bezoek aan een nachtclub heeft bekostigd. Daarnaast heeft een medewerker van een bouwbedrijf uitjes georganiseerd voor verschillende afdelingen van de gemeente Amsterdam.

3.2.2 Aard

De hierboven beschreven omvang van meldingen vanuit de bouwnijverheid wordt nu nader geanalyseerd en gecategoriseerd volgens de indeling uit paragraaf 2.3.

Omkoping

De enquêtecommissie heeft in totaal 4 concrete gevallen van omkoping van ambtenaren door de bouwnijverheid ontvangen vanuit de sector. Hieronder volgen enkele voorbeelden om de aard van de meldingen te duiden.

De heer Swart (oud eigenaar-directeur van Hollebeek en Venz) heeft verklaard dat hij 20 000 gulden heeft betaald aan een ambtenaar van Rijkswaterstaat.

³⁹ De commissie heeft de burgemeester van Harlingen gevraagd nadere informatie te verschaffen over de aard van deze reis. De burgemeester heeft per brief aan de commissie aangegeven niet op de hoogte te zijn geweest van deze reis en hiervoor ook geen toestemming te hebben gegeven. De betrokken ambtenaar heeft aangegeven deze reis privé gemaakt en bekostigd te hebben. Hiervoor heeft hij ook verlof opgenomen. De commissie constateert dat (ten tijde van het onderzoek) door betrokken ambtenaar geen bewijzen zijn overlegd (die althans aan de commissie bekend zijn) dat deze reis door hemzelf bekostigd is. De commissie heeft een verklaring ontvangen van een persoon (adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken) die de betrokken ambtenaar heeft uitgenodigd. Deze persoon is de vader van de regiodirecteur van Ballast Nedam, die de reis heeft georganiseerd. Hij heeft verklaard dat betrokken ambtenaar de kosten voor de reis aan hem heeft betaald. De commissie heeft van een vertegenwoordiger van de gemeente Harlingen vernomen dat voor de gemeente hiermee de zaak is afgedaan.

De heer Ten Hoopen: Ik wil u nog vragen stellen over de integriteit bij de overheid. Heeft u kennis van integriteitschennis door ambtenaren?

De heer Swart: Ja, daar heb ik kennis van.

De heer Ten Hoopen: Kunt u daar voorbeelden van geven?

.....

De heer Swart: Bij Rijkswaterstaat heb ik één fraudegeval gekend. Dat betrof het werk aan Rijksweg 22. De fraude deed zich voor in de tijd dat mijn bedrijf eigenlijk al was verkocht, in de periode maart/juli 1991. Een ambtenaar heeft het profiel van de zandbaan gewijzigd en daardoor werd honderdduizenden guldens hoger afgerekend. Daarvoor heeft hij f 20 000 gekregen om een nieuwe auto te kopen. Het geld is op mijn rekening-courant geboekt, is door mijn secretaresse van de bank gehaald en door mijn mededirecteur uitbetaald op een vrijdagmiddag.

De enquêtecommissie heeft de beschikking gekregen over een zogenaamd zwart kasboek van aannemingsbedrijf GEVA uit de periode 1994–1995. In dit kasboek staan betalingen aan twee ambtenaren, een van Rijkswaterstaat en een van de provincie Zuid-Holland. Het gaat hierbij om betalingen van enkele tienduizenden guldens.

Smeren

Zoals reeds beschreven, is het verkrijgen van een opdracht voor een aannemer van groot belang. Het betekent continuïteit in het werk. Hiervoor zouden aannemers een goede relatie willen opbouwen met een potentiële opdrachtgever. Het geven van geschenken, uitnodigingen voor etentjes, uitjes en reizen aan ambtenaren maakt hier onderdeel van uit en zou een gangbare zaak zijn in de bouwwereld. Sommige bouwbedrijven hebben speciale acquisiteurs in dienst om door middel van het leggen van contacten met opdrachtgevers projecten binnen te halen. De enquêtecommissie heeft de beschikking over een overzicht van een bouwbedrijf waarin bijgehouden wordt welke relaties een kerstpakket of relatiegeschenk ontvangen. Verder heeft ze een lijst ontvangen met een overzicht van afspraken die gedurende een jaar met (potentiële) opdrachtgevers gemaakt zijn door een acquisiteur van een bouwbedrijf. Ook clubbezoek met opdrachtgevers wordt in de bouwwereld genoemd als middel om een relatie met een opdrachtgever op te bouwen. De heer Bos heeft hierover tijdens zijn openbare verhoor met de enquêtecommissie verklaard dat hij dit in de periode 1992–1997 zo'n 10–15 keer heeft gedaan met verschillende opdrachtgevers.

De enquêtecommissie heeft tijdens haar onderzoek meerdere gevallen van smeren van ambtenaren ontvangen. De aard van het smeren liep hierbij uiteen van etentjes tot buitenlandse reizen. De heer Folkerts (regiodirecteur Ballast Nedam Infra) heeft bijvoorbeeld in zijn openbare verhoor melding gemaakt van 3 ambtenaren die op kosten van Ballast Nedam in 1999 een reis naar Suriname hebben gemaakt om aldaar een bouwproject te bezichtigen (zie ook hiervoor onder 3.2.1).

De voorzitter: Er gingen twee ambtenaren mee uit Noord-Holland, iemand van Rijkswaterstaat en iemand van de provincie. U gaf aan dat die van de provincie een Hoofd wegen was en die van Rijkswaterstaat Hoofd wegen of Hoofd nieuwe werken. Wat zou voor hen het belang zijn geweest van zo'n reis naar Suriname, waar u bruggen aan het bouwen bent? Wat is de relevantie?

De heer Folkerts: De relatie met Ballast Nedam.

De voorzitter: Wat bedoelt u daarmee?

De heer Folkerts: Daar bedoel ik mee dat ik mij bij hen zodanig heb geprofileerd dat zij mij zien staan als een aannemer waar zij werk mee zouden willen maken.

De voorzitter: Dat is dus uw doel van de reis, een goede relatie...

De heer Folkerts: Dat is ons belang.

De voorzitter: U wilt zich zodanig bij hen profileren dat zij u zien staan als potentiële aannemer. Dat is uw belang.

De heer Folkerts: Ja.

De enquêtecommissie heeft verder de beschikking gekregen over een fax die door de heer Bos gezonden is aan een collega op Curaçao, waarin hij verzoekt een ambtenaar van Rijkswaterstaat die daar met vakantie ging een aantal zaken ter beschikking te stellen.

Aan W,

A.s. zondag ca. 3 uur 's morgens komt een hoofdprojectleider van Rijkswaterstaat op Curaçao aan (vertrek Schiphol Ned. Tijd 23.30 uur) Zijn naam: A met vrouw B.

Doel: vakantie

Overnachten: Hotel B

Vertrek: ca. 19 mei

Deze man is belangrijk voor ons. Ter informatie:

- Hij tennist altijd op onze jaarlijks tennistoernooi in C*
- Zijn zoon zit ook in de GWW*
- Hij is net een paar maanden opa/oma geworden*
- We maken een werk voor hem: werk nabij aan het noordzeekanaal*
- Hij is van het bouwbuero en heeft kantoor op*
- Hij is bezig met golfessen*
- Duiken of snorkelen vindt hij leuk*
- Z'n vrouw en hij tennissen graag*
- Ze zijn +/- 4 jaar op Curacao geweest*

Waar denk ik aan:

- Auto beschikbaar stellen*
- Hotelkosten voor hen betalen voor bv. 50%*
- Tennisbaan regelen of wedstrijdje*
- Afspraak maken voor duiken*
- Golfbrevet voor hem kopen. Een zgn GVB. Als dit zou lukken en dat schijnt zo te zijn dat je dit op Curacao kunt kopen dan blijft hij ons z'n leven dankbaar (als dit lukt koop er dan s.v.p. ook één voor mij)*
- Werk bezichtigen*
- Reisje naar Aruba/Bonaire*

Overige dingen kun jij beter bedenken dan ik. Als je aan het e.e.a. wat aandacht kan besteden dank ik je bij voorbaat. Pas er evenwel voor op dat je weer niet teveel aandacht geeft, want hij wil vakantie houden. Misschien kan je hem een fax sturen met jouw telefoonnummer etc.,

Groetend aan allen

A. Bos

In het openbare verhoor licht de heer Bos dit als volgt toe:

De voorzitter: U stelt in de notitie voor om een aantal dingen te regelen voor een hoofdprojectleider van Rijkswaterstaat die met zijn vrouw op vakantie naar Curaçao gaat. U zegt: hij tennist altijd, dus hij houdt van tennissen, hij is net een paar maanden opa en zijn vrouw oma. U schrijft ook: wij maken een werk voor hem, het werk Zijkanaal C nabij pont Buitenhuizen aan het Noordzeekanaal tussen Velsen en Amsterdam. Verder schrijft u dat hij van het bouwbuero Amsterdam is en dat hij een kantoor heeft bij de Zeeburger-tunnel. Ook schrijft u dat hij duiken en snorkelen aardig vindt. U doet een aantal voorstellen: een auto beschikbaar stellen, hotelkosten helemaal of voor de helft betalen, een tennisbaan of een tenniswedstrijdje regelen en een golfbrevet voor hem kopen. U schrijft dat hij dat laatste geweldig zou vinden en dat hij dan zijn leven lang dankbaar zou zijn. Verder hebt u het over een reisje naar Aruba en Bonaire en een werk bezichtigen. Zojuist zei u dat de bedoeling hiervan was om die persoon gunstig te stemmen, om daarmee mogelijk toekomstig werk te krijgen.

De heer Bos: Klopt.

De voorzitter: Dat was het idee. Ik begrijp dat u al werk voor hem maakte, namelijk dat Zijkanaal. Hij was dus al een opdrachtgever van u. Heeft dit inderdaad tot een opdracht geleid?

De heer Bos: Nee, dit heeft niet direct tot een opdracht geleid. Het is een proces van lobbyen.

De voorzitter: Was de bedoeling dan om deze persoon gunstig te stemmen?

De heer Bos: Ja. Ik dacht: er is nog wel eens een bedrijfsauto over, dus je kunt een auto

beschikbaar stellen. Verder dacht ik over de hotelkosten: er zijn wel contacten met hotels daar, omdat er nog wel eens mensen op visite komen, zodat er misschien mogelijkheden zijn. Verder ging het om het regelen van een tennisbaan, regelen dat hij kon gaan duiken en kon gaan golfen: het kwam eigenlijk neer op wegwijs maken op Curaçao.

De voorzitter: U hebt dit voorgesteld aan een collega van u die naar Curaçao was gegaan. Is dit ook werkelijk zo gebeurd? Is die auto beschikbaar gesteld en zijn die hotelkosten betaald?

De heer Bos: Daar kan ik niets over zeggen. Ik heb het niet gecheckt of gecontroleerd, maar de cultuur bij ons is zodanig dat ik er zonder twijfel van uitga dat het goeddeels gelukt is. Ik heb er niet zoveel over gehoord en ik ga ervan uit dat dit een goed teken is, dus dat er wel iets geregeld is.

De heer Veerman (directeur Koop Tjuchem) heeft verklaard met een ambtenaar van Rijkswaterstaat een bordeel te hebben bezocht.

De voorzitter: ... Voor deze commissie is het evenwel van belang met wie u naar die clubs ging, of dat inderdaad opdrachtgevers waren en of daar ambtenaren bij waren. Dan zien wij dat u in 1999 nog ruim 15 000 gulden per creditcard aan een club heeft uitgeven. Mijn vraag is dan: met wie bent u in dat jaar in die clubs geweest? U hoeft geen namen te geven, maar

.....

De heer Veerman: Het was iemand van Rijkswaterstaat.

.....

De heer Duivesteijn: In welk teken stond dit bezoek?

De heer Veerman: Mag ik eerst uitleggen hoe het is ontstaan?

De heer Duivesteijn: Gaat u gang.

De heer Veerman: Helaas moet ik dan toch nog even de naam van de heer Bos noemen. De heer Bos had met de betrokken functionaris een afspraak. Ik weet niet meer precies hoe het is gegaan, maar hij kwam niet. Ik ben toen met mijn collega Jaap Spaargaren naar het restaurant gegaan waar de persoon zat. Jaap kan goed golfen en dat kan ik niet. Ik had gewoon de hoop dat het op golfen uit zou draaien. Het was vlak voor het vertrek van Ad naar Sint-Maarten. Ik was hem niet dankbaar, maar ik krijg straks nog de gelegenheid om uiteen te zetten waarom. Ik ga nu toch nog uitweiden, sorry. Ik wil echter even toelichten hoe die zaak tussen ons lag, want dat is ook verkeerd gezegd.

Ad ging niet, maar hoewel wij niet zo goed meer waren met elkaar, moet je wel professioneel zijn. Ik heb hem gevraagd wat de gewoontes van die man waren, of we uit eten zouden gaan of wat we zouden gaan doen. Toen zei Ad wat ik hem gisteren ook een aantal malen heb horen zeggen: hij geeft zelf wel aan wat hij wil. Ik heb Jaap meegenomen. Ik kan mij nog goed herinneren dat de man op een gegeven moment naar Jaap z'n handicap vroeg. Hij zei: 25. De man was toen heel complimenteus. Volgens mij jokte Jaap een beetje, want hij had nog niet zo'n goede handicap. Hij is daarna nog fanatiek op les gegaan. De man gaf inderdaad zelf aan wat hij wilde.

De heer Duivesteijn: Het was een ontmoeting in een restaurant. Ik neem aan dat het ook over werk ging.

De heer Veerman: Nee.

De heer Duivesteijn: Het was een ontmoeting tussen drie personen?

De heer Veerman: Ja. Twee gingen er uiteindelijk dineren en keerden daarna beiden huiswaarts, namelijk die persoon en ik. Hij gaf aan dat hij mij nog wel eens wilde spreken. Ik geloof dat dat drie maanden later weer eens is gebeurd. Zo is het ongeveer gegaan. Op enig moment gaf de man aan wat hij wilde.

De heer Duivesteijn: Hij wilde die club bezoeken.

De heer Veerman: En toen zat ik daar de hele avond te wachten. Zo is het gegaan.

Ook de heer Swart (oud directeur aannemingsbedrijf Hollebeek en Venz) verklaarde tijdens het openbare verhoor dat hij er weet van heeft dat ambtenaren niet integer handelden.

De heer De Vries: Ik wil nog even terug naar de vraagstukken van de integriteit bij de overheid. U hebt net een paar gevallen van niet integer handelen beschreven. Eerder in het gesprek zei u letterlijk dat er op grote schaal sprake was van het verlenen van gunsten aan ambtenaren. Wat voor soort gunsten hebt u meegemaakt?

De heer Swart: Nou, dat varieert. Het is heel breedschalig. Ik kan wel vijftig punten aangeven. Dat gaat van fotocamera's tot fietsen, auto's, videocamera's, kerstpakketten, driemaal per jaar uit eten gaan, benzineverstrekking en brandstofverstrekking op de hoofdposten. Het is ouwejongens-krentenbrood met elkaar, op grote schaal.

De heer De Vries: Op grote schaal, in die zin dat er veel ambtenaren bij betrokken waren?

De heer Swart: Ja, maar ik bedoel daarmee Waar ik het minste moeite mee heb, is dat een kantonnieër die voor je werkt en een uitvoering voor je pleegt of controlewerkzaamheden of maatvoering, een tank benzine bij je haalt, als hij daarvoor in de rondte rijdt en dat niet kan declareren bij een waterstaat. Dat vind ik het minst problematisch. Het grote gebeuren zit op een ander niveau.

De heer De Vries: Op welk niveau?

De heer Swart: Ik denk door de projectleiders en regiobesturen.

De heer De Vries: Concentreerde zich dat in bepaalde regio's van het land?

De heer Swart: Ja, wel degelijk.

De heer De Vries: Waar?

De heer Swart: Noord-Holland, centraal Noord-Holland. Er zijn zelfs namen voor bestekken gemaakt. In de periode waarover ik spreek – de jaren tachtig – waren er bijvoorbeeld HeMa-bestekken die openbaar werden aanbesteed. HeMa staat voor de heer Hermans, projectleider in Noord-Holland, en het bedrijf Markus uit Halfweg. Die bestekken werden op elkaars leven geschreven en dan zei de aannemerij: ah, daar heb je weer een HeMa-bestek.

De heer De Vries: Kunt u uit die periode nog wat andere voorbeelden geven van dit soort situaties?

De heer Swart: Ja, de onderhoudscontracten die jaarlijks of meerjarig worden afgesloten met de provinciale waterstaat en Rijkswaterstaat voor het onderhoud van wegen. Het is heel merkwaardig dat een bedrijf, een groenwerker of een asfalteur, gedurende dertig jaar hetzelfde contract heeft. Het zijn leuke werken, maar dat wordt gewoon afgekocht. Er is bij degene die het uitvoert, veel meer kennis hoe het uitgevoerd moet worden en of in een bestek dat gemaakt wordt, de werkelijke cijfers staan die worden uitgevoerd, of dat het maar fictie is en er veel meer of veel minder in staat. Ik bedoel daarmee het volgende te zeggen. Je neemt een bestek aan van een onderhoudsgebeuren in Noord-Holland. Daar staat in dat je 50 000 vierkante meter moet maaien, maar dan kom je tot de conclusie – dat is maar een kleine hoeveelheid – dat er helemaal geen maaiwerk is. Die 50 000 vierkante meter wordt echter gewoon afgerekend.

De enquêtecommissie heeft tijdens het onderzoek naar integriteitsschendingen in de provincie Zuid-Holland in het onderzoeksdossier van Arthur Andersen de volgende e-mail aangetroffen van een medewerker van een extern ontwerpbedrijf aan een ambtenaar van de provincie:

E-mail ambtenaar:

Ik heb een rekening gekregen opdrachtnummer XXXXXX factuurnummer xxxxx omschrijving «onderzoek beton R».

Waar is dat van?

Antwoord medewerker extern ontwerpbedrijf:

Dit betreft het onderdeel scheuren in de randbalk.

...

PS,

Je hebt mijn kado in de auto laten liggen. Vind je het niet mooi? Of mag je het niet aannemen?

Vertel me in het laatste geval hoe ik je wèl gunstig kan stemmen.

Misbruik van bevoegdheden

De enquêtecommissie heeft kennis genomen van een aantal gevallen van misbruik van bevoegdheden. Het gaat hierbij onder andere om misbruik van bevoegdheden dat tot omkoping heeft geleid van ambtenaren. Deze zijn op dit moment verdachte in het strafrechtelijk onderzoek. Hierop wordt door de enquêtecommissie hier niet verder ingegaan. Een ander geval van misbruik van bevoegdheden beschreef de heer Ter Hoeve (HBG civiel) in zijn openbare verhoor voor de enquêtecommissie. Hij verklaarde dat ambtenaren informatie over de ramingen van de opdrachtgever doorgaven aan aannemers (lekken):

*De heer **Ter Hoeve**: Er zijn enkele methodes om achter een raming te komen. De makkelijkste is, goed raadsverslagen bijhouden. Bij gemeenten is dat makkelijk. Je ziet welke uitvoeringskredieten er ter beschikking gesteld worden. Meestal zit daar ook iets in voor het toezicht op het werk. Wij weten globaal wat gemeenten daarvoor rekenen. Je kon dan terugrekenen wat er over zou blijven om het werk te maken. Dat is methode een. Methode twee is dat er wel eens opdrachtgevers wat loslippig waren en je van opdrachtgevers wel eens ramingen hoorde, al dan niet exact, of een toespeling op de grootte van het bedrag.*

*De heer **Van der Staaij**: Hoe vaak gebeurt dat?*

*De heer **Ter Hoeve**: In mijn praktijk gebeurde dat hooguit vijf tot tien keer per jaar op alle bestedingen die ik bezocht.*

*De heer **Van der Staaij**: Om welke ambtenaren ging het? Waren dat ambtenaren van de provincie, de gemeente of Rijkswaterstaat?*

*De heer **Ter Hoeve**: Van alle drie. Ik denk niet dat het bij de ene dienst erger is dan bij de andere. Ik kan niet zeggen dat wij meer van Rijkswaterstaatwerken wisten dan bijvoorbeeld van werken van de gemeente Amsterdam.*

*De heer **Van der Staaij**: Gaat het in die vijf tot tien keer per jaar dat er gelekt wordt door ambtenaren om een groot aantal ambtenaren? Zijn dat er ook vijf tot tien of zijn het steeds dezelfde personen die dat doen?*

*De heer **Ter Hoeve**: Ik heb dergelijke contacten heel weinig gehad, omdat ik ze nooit zelf gelegd heb, maar altijd via, via. Ik ga dan ook op verhalen af. Het betreft meestal dezelfde mensen. Het is een heel beperkte groep.*

*De heer **Van der Staaij**: Hoe groot schat u die groep die informatie doorgeeft?*

*De heer **Ter Hoeve**: In Noord-Holland heb je het dan over tien tot twintig mensen, hooguit. Ik weet dat niet uit eigen waarneming.*

De heer Ter Hoeve verklaarde voorts dat het lekken van ramingen overigens ook kon gebeuren zonder dat dat tot een tegenprestatie zou moeten leiden:

*De heer **Ter Hoeve**: Nee, ik vraag mij wel eens af of zij dat zelf zo beleefden. Ik denk dat zij ook wel eens een reden hadden om informatie door te geven.*

*De heer **Van der Staaij**: Welke reden?*

*De heer **Ter Hoeve**: Als ingenieursbureaus iets voor een opdrachtgever hebben uitgerekend, zij gaan het aanbesteden en hebben de raming van zo'n werk gemaakt, dan is het voor hen heel vervelend als de aannemer met een heel andere prijs komt dan hun raming. Zeker als die hoger is, vinden zij dat heel vervelend. Zij legden je daarmee een zekere beperking op. Gemeenteamttenaren en waarschijnlijk ook die van Rijkswaterstaat vonden het wel prettig als je een beetje rond hun raming schreef. Zij konden dan zeggen: nou, wij hebben toch keurig geraamd, wij raken het kwijt voor het bedrag waarvoor wij het willen, iedereen weer gelukkig vandaag!*

Ook de heer Groen (Directeur projecten Dura Vermeer) heeft tijdens zijn openbare verhoor een verklaring gegeven over het lekken van ramingen:

*De heer **Van der Staaij**: Even een vraagje over de ramingen. Gebeurde het wel eens dat u de raming kende en dat u wist dat zij hoger was dan wat u zelf als kostprijs had berekend?*

*De heer **Groen**: Nou, ik heb al zo veel ramingen gehoord. Er zijn ook wel opdrachtgevers die de kunst verstaan om je een bedrag te vertellen om ervoor te zorgen dat je laag genoeg blijft. Het is ook een kunst om de ander op het verkeerde been te zetten. Als je een miljoen hebt, kun je ook zeggen dat je een raming van 800 000 hebt. Dat kan ook. Je moet ervan uitgaan dat je altijd dingen bepaalt vanuit je eigen begroting. Dat kan niet anders. Een ander kan voor jou niet een werk uitrekenen. Dat moet je zelf doen. In heel veel gevallen kwam dat gewoon overeen met hetgeen je uiteindelijk bij een opdrachtgever neerlegde.*

*De heer **Van der Staaij**: Ja, maar mijn vraag was: kan het wel eens voorkomen dat u de raming kende en dat deze hoger was dan een bedrag waarvoor u het met elkaar goed zou kunnen doen?*

*De heer **Groen**: Dat is wel eens voorgekomen, ja.*

*De heer **Van der Staaij**: Hoe vaak kwam zo iets voor?*

*De heer **Groen**: Twee, drie keer per jaar.*

*De heer **Van der Staaij**: En om welke bedragen ging dat dan? Welke bedragen zaten er dan tussen?*

*De heer **Groen**: Het gaat er ook om hoe groot het bestek is. Als een aanneemsom 100 000 gulden is en de raming zou 120 000 zijn, zet dat niet zo veel zoden aan de dijk. Dat is ook een van die drie natuurlijk, dat gebeurt ook. Het gebeurt ook wel eens op een groot werk. Dan nog hielden wij met elkaar toch rekening met de kostprijs die wij uitrekenden. Niet zozeer om te zeggen: jongens, nu kunnen wij de leuning pakken en dan gaan wij er eens even in.*

*De heer **Van der Staaij**: U gaf net aan dat er aan de kant van de opdrachtgever wel tevredenheid was als je maar onder die raming bleef.*

*De heer **Groen**: Ja, rondom die raming. Dan heeft niemand een probleem met mijn inschrijfniveau. Dat is hetzelfde als je een auto koopt. Dan heb je er ook een idee van wat dat kost. Ik neem tenminste aan dat de opdrachtgever dat ook zo voelde. Ik heb verleden week verhalen gehoord van 70% of 60% boven een raming. Dan denk ik: heb je het dan over hetzelfde bij elkaar, want dat vind ik dan wel heel erg veel. Ik heb het nog nooit meegemaakt.*

De heer Groen meent dus dat het omgekeerde, namelijk het opzettelijk een lage raming lekken om de prijs naar beneden te krijgen, ook voorkomt.

3.2.3 Redenen voor het fêteren van ambtenaren

Uit het beeld zoals dat door de bouwnijverheid aan de enquêtecommissie is geschetst en hierboven is beschreven, blijkt dat het smeren van de relatie met ambtenaren een gebruikelijke zaak is in de bouwwereld. De heer Bos geeft hierover de volgende verklaring in zijn openbare verhoor met de enquêtecommissie:

*De heer **Duivesteijn**: Heeft u een verklaring voor dat fêteren dat in de bouw zo gangbaar is?*

*De heer **Bos**: Je moet redelijk agressief en creatief zijn om uitnodigingen te verkrijgen. Dat is van levensbelang voor een aannemersbedrijf. Daar gaat men dan ook in hun jeugdig enthousiasme nogal erg ver. Maar goed: het zijn allemaal verschillende personen die ermee bezig zijn. Voor sommige personen in Koop Tjuchem is het hun vak om acquisitie te plegen en anderen doen het erbij, omdat het voor hen wat minder belangrijk is. Zo zie ik dat.*

.....

De heer Duivesteijn: Laat ik het anders zeggen: stel dat alles openbaar wordt aanbesteed, zou het dan nog de moeite waard zijn om ambtenaren te fêteren?

De heer Bos: Nee, dan wordt het anders. Dan kom je in de werksituatie terecht, waarin het misschien interessant is om een ambtenaar te fêteren, maar niet in de uitnodigingsfase, de marketing- en acquisitiefase.

De heer Duivesteijn: De systematiek van het onderhands aanbesteden is echt een belangrijke oorzaak?

De heer Bos: Ja. Dat durf ik wel te zeggen.

De heer Duivesteijn: Als het openbaar zou worden aanbesteed, verdwijnt die redengeving en verschuift het naar de wijze waarop men met het werk zelf omgaat.

De heer Bos: Ja, dan blijft natuurlijk wel het punt over van de informatie en de berichtgeving over het project. Dat zit in het openbaar aanbesteden. Het aspect van «Hoe kom ik aan een raming?» blijft er wel in zitten. Het is een stuk minder, maar het blijft wel spelen.

.....

De heer Duivesteijn: Er is volgens u wel een bepaalde hoeveelheid informatie die echt niet terug te vinden is in de openbare stukken of de openbaren debatten?

De heer Bos: Dat klopt. Die is er zeker. Dat kan de raming zijn of informatie over het werk. Komt er meerwerk achteraan? Dat is natuurlijk ook iets. Als een werk, ook in de openbare sfeer, op de markt komt, is het altijd wel interessant om te weten of er extra werk achteraan komt.

De heer Duivesteijn: Vervolgwerk.

De heer Bos: Als achter een werk van 10 mln 50% meerwerk aan komt, dan gaat dat in een niet-openbare sfeer, zoals dat heet, één op één met de aannemer. Dat soort informatie is voor een aannemer dus ook nogal prettig om te weten.

De heer Duivesteijn: Omdat je dan bij de eerste openbare aanbesteding laag kunt inschrijven?

De heer Bos: Juist. Je kunt dan wat van je prijs laten vallen en op 0% winst gaan zitten. Dat kan je dan later wel weer terugverdienen.

De enquêtecommissie heeft over de omvang en de reden voor het opbouwen van de relatie met ambtenaren ook de heer Folkerts gehoord (regiodirecteur Ballast Nedam Infra).

De heer Folkerts: Ik ga wel eens met mensen eten. Ik nodig mensen wel eens uit voor een theatervoorstelling. Ik nodig mensen uit voor Sail. Wij zitten in Zaandam aan het kanaal. Een keer in de vijf jaar vindt daar Sail plaats. Dan nodigen wij mensen uit. Je doet dingen om je bedrijf zo goed mogelijk neer te zetten. Iedereen was daar vrij in.

.....

De heer De Wit: Dat gebeurde dus binnen het gehele bedrijf.

De heer Folkerts: Ja.

De heer De Wit: Waarom deed u dit?

De heer Folkerts: Om ons bedrijf zo goed mogelijk neer te zetten. Wij nodigen mensen uit om te laten zien wat we allemaal in huis hebben. Als ik in Zaandam mensen uitnodig, dan kan ik ze laten zien wat ik in Zaandam heb. Je wilt je bedrijf een zo goed mogelijke uitstraling geven. Het ging ons om onderhandse aanbestedingen. Daarvoor moest je werken.

....

De heer De Wit: De relatie met opdrachtgevers is van belang, omdat u wilt weten wat er speelt, maar wat wilt u precies weten?

De heer Folkerts: Als ik met een persoon van een bepaalde gemeente 's middags ga eten, dan vraag ik hem wat er binnenkort in zijn gemeente aan werk vrijkomt. Dan wordt er bijvoorbeeld verteld dat over zes maanden dat en dat werk op de markt komt en dat over acht maanden iets anders op de markt komt. Daar praat je over. Dat is je relatie.

De heer De Wit: Wat deed u met die wetenschap?

De heer Folkerts: Ik bracht die informatie naar de commerciële kant van het bedrijf.

Vervolgens gingen wij proberen om daarop te acquireren. Dat wil zeggen dat er na drie maanden nog een keer werd gebeld met de desbetreffende persoon met het verzoek of wij ook een uitnodiging konden krijgen.

Dat de uitnodiging voor reizen en geschenken niet altijd van het bouwbedrijf uitging blijkt uit het openbare verhoor van de heer Schuitemaker (Koop Tjuchem).

De heer Van der Staaij: In 1993 zijn, zoals u zelf al zei, kosten door u bij Koop Tjuchem gedeclareerd voor een excursie van de gemeente Hoorn naar Maleisië. Het zou gaan om een uitwisseling in het kader van een stedenband tussen Hoorn en Malakka. Het totaal van de kosten was ongeveer f 4 500,-. Betrof dit bedrag alleen uw reiskosten of ook kosten van uw relaties?

De heer Schuitemaker: Ja.

De heer Van der Staaij: Waarop zegt u nu «ja»?

De heer Schuitemaker: Kosten van die relaties.

De heer Van der Staaij: Dus op het totaal?

De heer Schuitemaker: Ja, maar ik wil er wel wat aan toevoegen.

De heer Van der Staaij: Met wie bent u daar geweest?

De heer Schuitemaker: Ja precies, dat wilde ik graag uitleggen. Ik ben daar geweest. Ik ben gebeld door de gemeente Hoorn met de vraag of wij een gedeelte van de kosten van een uitwisseling van, in dit geval, een voetbalelftal wilden dragen. Malakka is een zustergemeente van de gemeente Hoorn. Sponsoring zelf roept bij mij grote vraagtekens op of dat wel allemaal mag. Maar goed, toen was het gebruikelijk en wij hadden ook geen keus. Zij hebben ons met meerdere aannemers en een ingenieursbureau gevraagd.

De voorzitter: Wat bedoelt u met «wij hadden geen keus»?

De heer Schuitemaker: Toen was het een gewoonte. Wanneer je door een gemeente of een andere overheid wordt gevraagd om te sponsoren en je zegt tien keer «nee», dan kom je niet vriendelijk over.

De voorzitter: Wat bedoelt u nu precies met «je komt niet vriendelijk over»? Bedoelt u dat het slecht voor de relatie met de gemeente is?

De heer Schuitemaker: Dat is het hele maatschappelijke verkeer. Als je niet sponsort, raak je uit de publiciteit en tel je niet meer mee; je zult wel moeten sponsoren. Er zijn vele gemeenten – daar wil ik nu niet op ingaan – waarvan ik denk: ik snap ik het niet. Wij moeten allemaal heel precies zijn – dat is ook uw taak, daar hebt u gelijk in – bij wat er wel en niet mag, maar dan is het wel weer heel gewoon en leuk en aardig om enorme bedragen voor sponsoring te vragen. En dat moet dan maar wel worden gegeven. Maar het is gebruikelijk; wij zien dat bij ABN AMRO, bij Crédit Lyonnais, bij het Bouwfonds en bij andere aannemers, eigenlijk zie je het overal. Je zit in een bepaald pakket. Ik heb gevraagd of er nog andere mensen meededen, waarop bevestigend werd geantwoord. Genoemd werden projectontwikkelaars en aannemers. Wij zijn daar geweest met een door de gemeente samengestelde delegatie onder leiding van de wethouder. Er waren mensen van de gemeente bij, van de politie, van openbare werken en van sociale zaken. Wij zijn er naar toegegaan.

De voorzitter: Maar zegt u nu dat de gemeente u eigenlijk min of meer dwingt om te sponsoren?

De heer Schuitemaker: Dat hoort u mij niet zeggen.

De voorzitter: Ik probeer dit precies te achterhalen, omdat u zelf zei dat u niet anders kon. Krijgt u geen werk meer of raakt uw relatie met de gemeente verstoord als u weigert?

De heer Schuitemaker: Verstoord is een te zwaar woord, maar je wordt er niet populairder op. Daarbij had het bij mij nog een aspect...

De voorzitter: Het initiatief hiervoor komt dus echt van de gemeente? De gemeente zegt: «Koop Tjuchem, ik wil dat je mee sponsort»?

De heer Schuitemaker: Ja, wij houden ons geld liever in onze zak. Daarbij moet ik wel aantekenen, dat zij er met de Kamer van Koophandel voor contacten, waaruit eventueel handelscontacten zouden voortkomen, zouden zorgen. Dat is dan een soort tegenpres-

tatie. Het kwam echter beslist niet uit onze koker.

De heer **De Wit**: Als u niet zou sponsoren, wat zouden dan de consequenties zijn voor de relatie met deze gemeente?

De heer **Schuitemaker**: Er zouden niet direct consequenties zijn. Ze zouden waarschijnlijk zeggen: wat een zuinige jongens zijn dat.

De heer **De Wit**: Concreet: minder opdrachten of minder werk?

De heer **Schuitemaker**: Die relatie kan ik niet direct leggen. Als andere aannemers echter wel meegaan en jij er niet bij bent, laat je toch min of meer een kans liggen. Je moet erbij zijn.

Volgens verschillende verhoorde medewerkers van bouwbedrijven was er overigens geen relatie tussen het smeren van de relatie door middel van geschenken en/of uitnodigingen et cetera en tegenprestaties die door de ambtenaren geleverd zouden worden.

3.4 Integriteitbeleid in de bouwnijverheid

Verschillende bouwbedrijven hebben een gedragscode ontwikkeld of zijn deze momenteel aan het ontwikkelen. In deze gedragscodes zijn in het algemeen tevens bepalingen voor de omgang met opdrachtgevers opgenomen.

Zo staat in de gedragscode van het bedrijf Strukton⁴⁰ onder andere dat het verwerven en uitvoeren van opdrachten geschiedt op basis van zakelijke gronden. Het is werknemers van Strukton niet toegestaan geschenken te geven of gratis diensten of producten te leveren aan (mogelijke) opdrachtgevers. In de gedragscode van BAM-NBM is een gelijksoortige bepaling opgenomen.

Het AVBB heeft in haar onlangs verschenen rapport «Vernieuwing van de bouwnijverheid. Voor nu en morgen» opgenomen dat integer handelen door bouwondernemingen cruciaal is. Hiervoor is een gedragscode op bedrijfstakniveau opgesteld. Bedrijfsspecifieke gedragscodes zullen volgens het AVBB snel moeten volgen. Naleving van de spelregels heeft prioriteit⁴¹.

Voor de uitvoering van de gedragscode wordt de Stichting Gedragscode Bouwbedrijf opgericht. Ondernemingen die zich bij de stichting aansluiten verbinden zich de bepalingen in de gedragscode na te leven. Aan de toetreding worden eisen gesteld. Zo dienen ondernemingen een verklaring van goed gedrag te hebben, een bedrijfsspecifieke gedragscode, een complianceprogramma (dat ten doel heeft directies en werknemers ten volle vertrouwd te maken met de voorschriften van het mededingingsrecht) en een jaarlijkse interne beoordeling van de bedrijfsspecifieke gedragscode. Ook dienen ze een richtlijn te hebben ontwikkeld voor het aannemen en geven van geschenken en giften.

Daarnaast zijn sancties voorzien bij overtreding van de gedragscode. Het bestuur van de stichting ziet toe op de naleving van de gedragscode op basis van ontvangen klachten van aangesloten bouwbedrijven of opdrachtgevers⁴².

Het ONRI, de organisatie van advies- en ingenieursbureaus, heeft medio 2002 een enquête over integriteitmanagement uitgevoerd onder de aangesloten bureaus. Uit deze enquête blijkt onder andere dat ongeveer een derde van de bureaus integriteitmanagement een hoge prioriteit toekent. 40% van de leden kent een eigen gedragscode. Er bestaat groot

⁴⁰ Strukton en haar gedragscode, Maarssen april 1999.

⁴¹ AVBB, «Vernieuwing van de bouwnijverheid. Voor nu en morgen», 16 augustus 2002.

⁴² AVBB, «Gedragscode uitvoerend en ontwikkelend bouwbedrijf in het kader van opdrachtverwerving», 20 juni 2002.

draagvlak voor zelfregulering in de sector. Ook het opleggen van sancties door ONRI ondersteunen de aangesloten bureaus⁴³.

3.5 Conclusie

Gelet op de aard van de bouwnijverheid en de overheid als belangrijkste opdrachtgever (in bepaalde deelsectoren) ligt het in de rede dat vanuit de bouwnijverheid veel aandacht wordt besteed aan het ontwikkelen van relaties met overheidsdienaren. Zoals ook in hoofdstuk 2 is opgemerkt is het risicoprofiel hoog, mede door de interactieve aard en structuur van de bedrijfstak. Deze structuur heeft mede tot gevolg dat contacten tussen de overheid en de bouwnijverheid noodzakelijk zijn. Deze mogen volgens de enquêtecommissie echter niet leiden tot collusie-achtige structuren of een cultuur van smeren.

Uit de bevindingen blijkt naar mening van de enquêtecommissie dat vanuit de bouwnijverheid inderdaad veel aandacht wordt besteed aan het ontwikkelen en onderhouden van relaties met opdrachtgevers. De meldingen vanuit de bouwnijverheid geven met name aan welke acties er door de sector worden ondernomen in de richting van (potentiële) opdrachtgevers. Hierdoor is sprake van een hoog risicoprofiel. Daarbij is overigens niet gezegd dat het onderhouden van de relatie in alle gevallen ongeoorloofd en/of ongewenst is. Zoals ook in paragraaf 2.5 aangegeven is, acht de enquêtecommissie bepaalde contacten noodzakelijk voor een goede uitvoering van het werk en zijn deze contacten inherent aan de sector. Dat de bouwnijverheid zich hierbij bedient van het maken van afspraken met ambtenaren is in principe geoorloofd. Als voorbeeld hierbij kan de lijst van een leidinggevende van NBM dienen die de enquêtecommissie in haar bezit heeft. Hierop staan voor het jaar 2002 afspraken gepland met ambtenaren. De afspraken variëren van een etentje in een restaurant tot het bijwonen van een voorstelling van Cirque du Soleil met partners. Niet alles is van de kant van de ambtenaar een integriteitsschending te noemen. Binnen het gebied van het onderhouden van de relatie is een grijs gebied, waar de interne regels van betrokken organisaties ook een belangrijke rol spelen.

De enquêtecommissie heeft geconstateerd dat er verschillen zitten in de wijze waarop de relatie wordt onderhouden. Het smeren van de relatie van ambtenaren in alle gradaties betreft het overgrote deel van de meldingen. Meldingen van omkoping van ambtenaren heeft de enquêtecommissie niet vaak vernomen. Namen hierbij zijn, op een enkel geval na, beperkt gebleven tot 4 ambtenaren die op dit moment voorwerp van strafrechtelijk onderzoek zijn⁴⁴.

De enquêtecommissie vindt het zorgelijk dat er door verschillende medewerkers van verschillende bouwbedrijven meerdere malen dezelfde ambtenaren genoemd zijn. Bij deze ambtenaren is daarbij niet slechts sprake van een lunch of diner, maar gaat het vaak om buitenlandse reizen op kosten van bouwbedrijven en het aannemen van meerdere geschenken, diensten en uitjes. Voor een aantal van deze ambtenaren geldt overigens dat zij op dit moment verdachte zijn in het strafrechtelijk onderzoek, voor een aantal anderen is dit (tot op heden) niet het geval. Deze gemelde gedragingen zijn, indien ze op waarheid berusten, vormen van ongewenste en ongeoorloofde contacten te noemen. Uit de meldingen blijkt dat het in deze gevallen gaat om vormen van excessief smeren en reizen waarvan het zakelijk karakter niet aangetoond is en dat het gaat om structuren die collusie-achtige kenmerken in zich dragen.

Tegen deze integriteitsschendingen dient adequaat te worden opgetreden, terwijl tegelijk door het nemen van preventieve maatregelen, voorkomen moet worden dat ambtenaren zich schuldig maken aan collusie. Bij de

⁴³ Zie brief directeur ONRI, F. Hasselaar aan Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, 30 oktober 2002.

⁴⁴ Daarnaast heeft de Rijksrecherche 10 zaken «op de plank» liggen, waarnaar het onderzoek nog geen aanvang heeft genomen.

beoordeling hiervan moet met name gekeken worden naar de bedoeling die de bouwnijverheid heeft bij het aangaan en onderhouden van de relatie en de rolvastheid die vanuit de overheid mogelijk is. De middelen die de bouwnijverheid daarbij inzet kunnen hierbij als criterium dienen. Het zakelijk karakter en de noodzakelijkheid van deze middelen dient bewezen te worden.

Het overgrote deel van de meldingen van integriteitschendingen heeft betrekking op ambtenaren uit Noord-Holland. De omvang van de gemelde integriteitschendingen baart de enquêtecommissie zorgen. De enquêtecommissie meent overigens dat deze oververtegenwoordiging veroorzaakt zou kunnen worden door het feit dat dit het voornaamste werkterrein was van de klokkenluider, de heer Bos. Het is naar mening van de enquêtecommissie niet gezegd dat de situatie in Noord-Holland erger is of minder erg dan de situatie in andere delen van het land. De situatie in Noord-Holland kon mede dankzij deze klokkenluider in beeld gebracht worden. In andere regio's beschikte de enquêtecommissie niet over zo'n informatiebron.

Vanuit de bouwnijverheid is de laatste tijd een aantal acties ondernomen om integer gedrag vanuit de bouwnijverheid te bevorderen. De ontwikkeling van gedragscodes door bouwbedrijven en het AVBB zijn hier voorbeelden van. De enquêtecommissie merkt hierover op dat het ontwikkelen van beleid op dit gebied weliswaar noodzakelijk is, maar niet voldoende. Zeer belangrijk is dat de regels ook gecommuniceerd worden naar het personeel en dat op naleving van de regels gecontroleerd wordt. De enquêtecommissie mist bijvoorbeeld in het complianceprogramma dat in de gedragscode van het AVBB genoemd wordt een bepaling die betrekking heeft op de naleving van de integriteitsregels. Nu wordt daarin alleen gesproken over controle op de naleving van het mededingingsrecht. Ook het toezicht op de naleving van de gedragscode door het bestuur laat volgens de enquêtecommissie te wensen over. Dit gebeurt namelijk slechts op basis van signalen uit het veld. Handhaving vormt een onmisbaar onderdeel van het beleid. De enquêtecommissie zou graag zien dat de stichting toeziet op en bijdraagt aan het uitdragen van de gedragscode en de naleving ervan controleert. Er moet voor gewaakt worden dat de bepalingen niet slechts dode letters op papier vormen. Beleid is niet alleen het ontwerpen van een gedragscode, maar zeer zeker ook het uitdragen en handhaven ervan.

Uit de enquête naar integriteitsmanagement van het ONRI blijkt naar mening van de enquêtecommissie niet op welke wijze integriteit en integer gedrag gehandhaafd wordt binnen de organisatie van advies- en ingenieursbureaus en of de gedragscode in de praktijk leeft en nageleefd wordt.

De enquêtecommissie constateert dat, gelet op de risico's die de contacten met de sector bouwnijverheid met zich mee brengen en de verklaringen in onder andere de openbare verhoren dat vanuit de bouwnijverheid vaak actie wordt ondernomen om de relatie met opdrachtgevers te smeren, er noodzaak bestaat voor overheidsorganisaties om preventief beleid te ontwikkelen en te handhaven. Tegelijk wordt vanuit de sector tot nu toe weinig ondernomen om tegen deze risico's (preventief) op te treden. De enquêtecommissie meent dat het voor de overheid van groot belang is om beschermingsmaatregelen te nemen voor haar personeel. Daarom heeft de enquêtecommissie in de hoofdstukken 4 tot en met 8 in kaart gebracht welke preventieve maatregelen overheidsorganisaties hebben genomen om integriteitschendingen te voorkomen. Tevens is

geanalyseerd welke bouwgerelateerde integriteitschendingen de betreffende organisaties zelf hebben geregistreerd.

4 INTEGRITEIT BIJ RIJKSWATERSTAAT

4.1 Inleiding

Rijkswaterstaat is een directoraat-generaal binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het is een van de grootste aanbestedende diensten in de GWW-sector. Er werken ongeveer 10 000 mensen. Rijkswaterstaat is verdeeld in een hoofdkantoor, 10 regionale directies en zes specialistische diensten (zoals de Bouwdienst en de Dienst weg- en waterbouwkunde).

Ter uitvoering van en in aanvulling op de in hoofdstuk 2 beschreven algemeen geldende regels op het gebied van integriteit is men bij Rijkswaterstaat begin jaren '90 begonnen met de ontwikkeling van een structureel integriteitbeleid. Dit beleid is deels afgeleid en overgenomen van het integriteitbeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat ook voor Rijkswaterstaat geldt. Echter het specifieke terrein waarin Rijkswaterstaat werkzaam is, maakt het nodig meer specifiek op die situatie toegesneden maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken te hanteren.

Het onderzoek bij Rijkswaterstaat is uitgevoerd op basis van beleidsdocumenten die de enquêtemissie ontvangen heeft van Rijkswaterstaat, uitgevoerde evaluaties, registraties van meldingen van (vermoedelijke) integriteitschendingen, gesprekken met medewerkers van Rijkswaterstaat en het ministerie van Verkeer en Waterstaat en onderzoeksdossiers die de enquêtemissie van een extern onderzoeksbureau heeft ontvangen.

Rijkswaterstaat is de afgelopen maanden herhaaldelijk in het nieuws geweest vanwege de uitspraken van aannemers dat ambtenaren van Rijkswaterstaat op grote schaal omkoopbaar zouden zijn.

4.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteitschendingen

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de bij de enquêtemissie bekend geworden (bouwgerelateerde) integriteitschendingen bij Rijkswaterstaat vanaf 1992 en de meldingen daarvan. De zaken zijn gerangschikt naar vorm van integriteitschending. Zaken dragen echter vaak meerdere kenmerken van integriteitschendingen in zich. (Waar sprake is van omkoping is ook vaak sprake van misbruik van bevoegdheden, smeren en collusie.) Aan de enquêtemissie zijn tijdens het onderzoek 5 gevallen van mogelijke integriteitschendingen bekend geworden, waarvan het onderzoek op dit moment nog gaande is. Het gaat hierbij om 3 zaken binnen de directie Noord-Holland, een zaak binnen de directie Noord-Brabant en een zaak die speelt bij de directie Noord Nederland.

Laatstgenoemde zaak is intern in onderzoek bij Rijkswaterstaat. Deze zaken zijn niet in onderstaand overzicht betrokken. Bij de overige zaken is sprake van een verdenking van omkoping. Er is melding gedaan bij het Openbaar Ministerie, dat de zaak op dit moment in onderzoek heeft. Overigens is het de enquêtemissie duidelijk geworden dat het Openbaar Ministerie overweegt ook strafrechtelijk onderzoek te starten tegen een aantal andere ambtenaren van Rijkswaterstaat. Deze zaken zijn de enquêtemissie echter niet door Rijkswaterstaat zelf gemeld.

De enquêtecommissie heeft geïnventariseerd hoeveel meldingen van mogelijke bouwgerelateerde integriteitschendingen Rijkswaterstaat heeft ontvangen vanaf 1992.

Het gaat in totaal om 48 meldingen van vermoedens van bouwgerelateerde integriteitschendingen. Van deze 48 meldingen zijn er 6 aangaande nevenwerkzaamheden. Negen betreffen omkoping/zelfverrijking. Er zijn 4 meldingen over ongeoorloofde nevenwerkzaamheden. De meldingen worden bij Rijkswaterstaat in principe op decentraal niveau geregistreerd. Bij meerdere meldingen is na onderzoek gebleken dat deze niet bewezen kunnen worden. In de meeste gevallen volgt dan ook geen sanctie. In 7 gevallen is (eervol of straf) ontslag gegeven. Tweemaal heeft een medewerker zelf ontslag genomen.

Omkoping

Zaak 1

In 1991 werd bekend dat een ambtenaar van Rijkswaterstaat, werkzaam bij de directie bouwdienst, steekpenningen had aangenomen van diverse aannemers. De ambtenaar ontving deze steekpenningen via een eenmansbedrijf dat hij op zijn naam had opgericht.

Als wederdienst voor de betalingen door aannemers kon de betreffende ambtenaar in zijn functie als projectleider projecten gunnen aan betreffende aannemers. Opdrachten werden steeds uit de hand gegund, waarbij de projectleider zelf een paraaf zette. Er was zo weinig dossiervorming dat de Accountantsdienst geen duidelijkheid kon krijgen over de doorgaans gevolgde werkwijze. De omvang van de delicten is vastgesteld door de FIOD op basis van onderzoek van de administratie van de ambtenaar zelf. Uit onderzoek van de FIOD is gebleken dat de ambtenaar voor zo'n 700 000 gulden aan steekpenningen heeft aangenomen (Dit heeft overigens alleen betrekking op de periode na 1987, omdat de administratie van betrokken ambtenaar niet verder terugging in de tijd). Er waren verschillende bedrijven bij betrokken, waaronder diverse bedrijven waar een ex-werknemer van Rijkswaterstaat werkzaam was. De ambtenaar ontving overigens niet alleen giften in de vorm van geld, ook werd voor hem een tuin aangelegd op kosten van een van de betrokken aannemersbedrijven.

Uit het onderzoek bleek ook dat controles soms werden uitgevoerd door medewerkers van contractpartners, die daarvoor werden ingehuurd. Rijkswaterstaat heeft door de accountantsdienst intern onderzoek laten uitvoeren. Hieruit is gebleken dat de grote mate van zelfstandigheid van de projectleiders, het matige toezicht en het vaak gunnen van projecten uit de hand, hebben kunnen leiden tot dit gedrag. De administratieve organisatie werd niet afdoende geacht.

De ambtenaar is gedurende het onderzoek eerst geschorst. Nadat uit intern onderzoek bleek wat hij gedaan had, is hem ontslag verleend. Daarnaast is de ambtenaar vervolgd door het Openbaar Ministerie. De eis betrof 2 jaar gevangenisstraf en een boete van 250 000 gulden. Rijkswaterstaat heeft van verschillende betrokken aannemers geld teruggevorderd tot een totaalbedrag van zo'n 700 000 gulden, op straffe van uitsluiting van nieuwe opdrachten van Rijkswaterstaat.

Zaak 2

In deze zaak uit 1993 draaide het om een aantal ambtenaren van de directie Bouwdienst. Het bleek dat betreffende ambtenaren door aannemers privé-werkzaamheden lieten verrichten die voor rekening van Rijkswaterstaat werden gebracht door de aannemers. Verder is door een aannemer aan een van de ambtenaren de viering van een ambtsjubileum

aangeboden van ongeveer 33 000 gulden. Het onderzoek in deze zaak is uitgevoerd door KPMG Forensic Services.

Een betrokken aannemer verklaarde in het onderzoek over een ambtenaar dat deze op een gegeven moment 10 000 gulden contant van hem heeft ontvangen, dat via een werk dat de betrokken aannemer voor Rijkswaterstaat uitvoerde, werd doorgefactureerd aan Rijkswaterstaat. Hij verklaart ook diverse giften (onder andere een wasmachine en verbouwingen aan privé-woningen) te hebben verricht bij verschillende ambtenaren van Rijkswaterstaat. De onderzoekers van KPMG melden hierover het volgende:

«Bij een aantal ambtenaren, zijn door aannemingsbedrijven die tevens werkzaam zijn voor de Bouwdienst, privé-werkzaamheden en/of diensten verricht zonder dat door desbetreffende ambtenaren op reguliere wijze hiervoor een vergoeding is betaald. Het gaat hierbij in veruit de meeste gevallen om relatief geringe bedragen; in een beperkt aantal gevallen beloopt de omvang van de verrichte werkzaamheden en/of diensten echter een bedrag van enige duizenden tot enige tienduizenden guldens. In één geval gaat het om een bedrag van ruim f 300 000 (inclusief BTW), waarvan door betrokken ambtenaar f 80 000 op reguliere wijze is betaald. In die gevallen waarbij de omvang van de verrichte werkzaamheden enige duizenden guldens of meer beloopt, zijn op verzoek van desbetreffende ambtenaren door de betrokken aannemers de kosten van de werkzaamheden ten onrechte middellijk of onmiddellijk in rekening gebracht aan Verkeer en Waterstaat. Bij een aantal vermelde conclusies heeft een aantal leidinggevende ambtenaren een initiërende, dan wel een facilitaire rol gespeeld. Van een aantal andere leidinggevendenden wordt betrokkenheid vermoed, doch kan deze niet worden bewezen. Van een actieve betrokkenheid van het midden en hoger kader van Verkeer en Waterstaat is ons niet gebleken.In opdracht van ambtenaren van de bouwdienst zijn door aannemingsbedrijven goederen geleverd zonder dat daar een reguliere vergoeding tegenover staat. Het gaat hierbij om facilitaire zaken als autotelefoons en computers. De kosten van deze transacties worden in sommige gevallen door de desbetreffende aannemer gedragen; in andere gevallen worden zij ten laste van een project of opdracht gebracht en aldus in rekening gebracht van Verkeer en Waterstaat.»

Uit het onderzoek blijkt verder dat op enig moment in het onderzoek, door interviews met berokkenen, ook sprake is van een verdenking tegen de toenmalig Hoofd Ingenieurdirecteur. Deze vermoedens kunnen echter niet bewezen worden.

Tevens is door middel van het schrijven van valse facturen geld vrijgemaakt voor de bouw van een nieuw hoofdkantoor voor de dienst in Capelle.

Een betrokken ambtenaar verklaart hierover:

«Bij aannemer B is een afspraak gemaakt om ruimte te creëren in het project bouten natrekken in diverse brugdekken. In dit project is een bedrag opgenomen voor de Van Brienoordbrug, terwijl er aan de brug nauwelijks iets hoefde te gebeuren. Zo is ongeveer fl. 40 000 gulden vrijgekomen die bij het gebouw in Capelle is gevoegd.»

Onderhoudswerkzaamheden en andere kleine opdrachten werden, blijkens het onderzoek van KPMG, rechtstreeks opgedragen aan huisaannemers. Het management van de dienst wilde dit ook zo volgens een betrokken ambtenaar, omdat er dan geen risico's bestonden ten aanzien van uitloop, begeleiding en dergelijke.

De onderzoekers van KPMG concludeerden tevens dat de organisatiestructuur van Rijkswaterstaat mede oorzaak was van de gepleegde feiten. De onderzoekers meenden dat er onvoldoende deskundigheid was bij de

opstelling van bestekken, dat bij het betreffende onderdeel van Rijkswaterstaat weinig belangstelling bestond voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, dat er sprake was van een cultuur waarbij gewerkt werd met huisaanemers, dat de leiding onvoldoende aandacht had voor eventuele signalen van mogelijke integriteitschendingen.

Alle 4 de betrokken ambtenaren zijn door Rijkswaterstaat ontslagen. Daarnaast is melding gedaan bij het Openbaar Ministerie. Rijkswaterstaat heeft geld teruggevorderd van de betrokken bedrijven en drie betrokken bedrijven zijn voor een half jaar uitgesloten van opdrachten. Uit documenten van een betrokken aannemersbedrijf blijkt dat de medewerker die verantwoordelijk was voor het geven van giften door het aannemersbedrijf is ontslagen.

Smeren

Zaak 3

In 1997 werd bij de Dienstkring Autosnelwegen (DAS) Nijmegen door een aannemer een klacht ingediend over niet-integere gedragingen van ambtenaren van Rijkswaterstaat bij een project dat de aannemer voor Rijkswaterstaat uitvoerde. Nadat eerst intern onderzoek is verricht door de accountantsdienst, waaruit bleek dat sprake was van mogelijke onregelmatigheden, wordt ook extern onderzoek verricht door KPMG Forensic Accounting. Het bleek dat enkele ambtenaren gedurende de uitvoering van het werk door de aannemer voor 28 000 gulden gegeten hadden in diverse restaurants op kosten van de aannemer. Ook zou volgens de onderzoekers van KPMG sprake zijn geweest van andersoortige uitgaven als uitgaven voor feestjes en uitjes. De ambtenaren waren projectleiders, toezichthouders en directievoerders, belast met het toezicht op de uitvoering van het werk door de aannemer.

In het bestek was een bepaling opgenomen dat de aannemer zorg zou dragen voor eten en drinken van de ambtenaren tijdens de (nachtelijke) werkuren. Hiervoor was een niet verrekenbare post directiebehoeften van 5500 gulden in het bestek opgenomen, aangaande vergoeding voor een eenvoudige warme maaltijd. De aannemer meende echter dat dit betrekking had op «een kop koffie en een broodje». De onderzoekers van KPMG concluderen hierover:

«Met betrekking tot de in enkele relevante bestekken opgenomen regelingen voor maaltijdvoorziening is gebleken dat deze door diverse functionarissen ruimer zijn geïnterpreteerd dan omschreven. Daarbij is op grond van het interne onderzoek en ons onderzoek gebleken dat sprake is van de volgende onregelmatigheden:

- verteringen genoten door een functionaris zonder dat er sprake is van een noodzakelijke relatie met de werkzaamheden;
- verteringen buiten de in het bestek bedoelde tijdstippen;
- verteringen in strijd met de daarover gemaakte afspraken;
- verteringen die niet voldoen aan de begripsbepaling «eenvoudige maaltijd».

Ook blijkt uit het onderzoek dat een betrokken aannemer een jubileumviering voor een van de betrokken ambtenaren heeft bekostigd voor ruim 8 000 gulden.

Er zijn in het onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de ambtenaren een concrete tegenprestatie zouden hebben geleverd.

De betrokken ambtenaren zijn disciplinair gestraft met een periodieke korting op hun bezoldiging.

Zaak 4

Binnen een dienstkring in de Directie Noord-Holland is in 1997 een zaak aan het licht gekomen waarbij vier medewerkers van de dienstkring betrokken waren. In het onderzoek is een groot aantal vermoedens onderzocht ten aanzien onregelmatigheden begaan door ambtenaren van Rijkswaterstaat. In de projectadministratie van een van de betrokken aannemers komen kosten voor die aangeduid worden als «tipgelden RWS». Hiervan kon echter niet vastgesteld worden waarvoor ze precies aangewend waren. Onderzoekers konden niet uitsluiten dat deze gelden werden aangewend om betalingen aan medewerkers van Rijkswaterstaat te doen⁴⁵. Een aannemer rekende via het grijsbestek⁴⁶ de door haar verzorgde diensten met betrekking tot de «koffie en theevoorziening» toe aan Rijkswaterstaat. Hierbij ging het om aanzienlijke bedragen. Ook werden kosten voor ter beschikking stellen van auto's aan medewerkers van de dienstkring, en een aantal GSM's toegerekend aan bestekken. Over het aannemen van (relatie)geschenken wordt in het rapport onder andere het volgende opgemerkt:

«Het relatiebeheer van leveranciers beperkt zich voornamelijk tot het jaarlijkse kerstpakket en incidentele etentje bij de oplevering van een werk. Verder komt het voor dat een of meerdere medewerkers van de dienstkring op uitnodiging een bezoek brengen aan een leverancier. Dit kan ook in het buitenland zijn. In dit verband is het overigens opmerkelijk dat enige door ons geïnterviewde medewerkers ons hebben verklaard dat de rayonleiders bij aannemer X in het Duitse Bunde zijn geweest, terwijl dit door de rayonleiders zelf niet is gemeld. Meer incidenteel van karakter zijn het door een leverancier organiseren van een dagje uit (bijvoorbeeld een dag zeilen), een envelop met inhoud bij een afscheid of jubileum of een relatief gering bijdrage van een leverancier uit hoofd van sponsoring. Verder is ons gebleken» dat van de door ons geïnterviewde medewerkers slecht één persoon heeft verklaard op de hoogte te zijn van de interne regelgeving inzake het aannemen van relatiegeschenken en dergelijke.»

Ook is onderzoek verricht naar het vermoeden dat medewerkers van de dienstkring voor privé-doeleinden prestaties hebben laten verrichten door leveranciers van de dienstkring.

«De door aannemingsbedrijf X verrichte verbouwwerkzaamheden ten behoeve van dhr. Y (medewerker Rijkswaterstaat) zijn verantwoord op projecten van de dienstkring. In de betreffende projectdossiers zijn stukken opgenomen waarop de naam van dhr. Y staat vermeld en waarbij gegevens onherkenbaar zijn gemaakt. Bovendien had met betrekking tot de werkzaamheden ten behoeve van dhr. Y ten tijde van ons onderzoek nog geen facturering en/of deelbetaling plaatsgevonden. Evenmin was dit het geval met betrekking tot de door aannemingsbedrijf X uitgevoerde verbouwwerkzaamheden ten behoeve van overige medewerkers van Rijkswaterstaat. (hier niet bij name genoemd – red.) Volgens bedrijf X moet betaling nog plaatsvinden en hebben de onjuiste registraties abusievelijk plaatsgevonden.»

KPMG Forensic Accounting plaatst hierbij overigens de kanttekening dat het geheel wel degelijk de indruk wekt dat sprake is van opzet. De onderzoekers concluderen onder andere dat er geen handelingen hebben plaatsgevonden die zich met zekerheid laten kwalificeren als onregelmatigheden of fraude. Ook concluderen ze dat binnen de dienstkring op leidinggevend niveau geen of onvoldoende bekendheid is met interne regelgeving inzake het aannemen van relatiegeschenken en dat er geen duidelijkheid is over de toelaatbaarheid en de risico's van het door leveranciers laten verrichten van prestaties voor privé-doeleinden.

⁴⁵ Onderzoek KPMG Forensic Accounting.

⁴⁶ Dit is een bestek dat voornamelijk besta-
tingswerkzaamheden betreft.

Betrokken medewerkers zijn berispt, overgeplaatst of hebben een waarschuwing gehad.

Volgens Rijkswaterstaat «*wekken de onderzoeksresultaten van KPMG niet de indruk dat sprake is van fraude en corruptie en dergelijke. Wel geeft het rapport handelingen en omstandigheden weer die een zeker risico inhouden en die (volgens het management van de directie Noord-Holland) structureel binnen Rijkswaterstaat voorkomen, zoals opdrachtbonnen en oneigenlijke uitgaven op werkartikelen (bv GSM).*» Dit laatste zou volgens het management rigoureuus moeten worden aangepakt.

Zaak 5

Bij de dienstkring autosnelwegen in Breda was bij verschillende afdelingen sprake van een zwarte kas. De kas was opgebouwd uit de verkoop van oud ijzer, in het bijzonder het door aannemers langs de wegen verwijderd materiaal. Dit was in strijd met de procedure inzake de afvoer van oud ijzer. De kas had een omzet van ongeveer 1900 gulden per jaar. In de periode van 1990 tot 1998 heeft er rond 40 000 gulden in de kas gezeten. Hij was bedoeld om personeelsactiviteiten te financieren. Betrokken ambtenaar benaderde aannemers om materialen (of de opbrengst ervan) ter beschikking te stellen aan de zwarte kas. Ook bij andere afdelingen is vervolgens onderzoek verricht. Ook hier bleek in een aantal gevallen sprake van een zwarte kas, die soms ook gevuld werd door giften van aannemers. Overigens waren deze kassen over het algemeen bedoeld als «koffiepot» of «lief en leedpot».

Het onderzoek is uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau, KPMG Forensic Accounting.

De beheerder van de zwarte kas is overgeplaatst. Daarnaast is zoals gezegd ook onderzoek gedaan naar het bestaan van zwarte kassen bij andere afdelingen door de controller van Rijkswaterstaat. Overtollige materialen zijn van de opslagplaatsen op de werkterreinen afgevoerd en de magazijnvoorraden zijn tot een minimum beperkt.

De heer Van der Zande (medewerker contractzaken Rijkswaterstaat directie Noord-Holland) merkt over de relaties die bestaan tussen ambtenaren en medewerkers van bouwbedrijven tijdens zijn openbare verhoor met de enquêtecommissie het volgende op:

*De heer **Ten Hoopen**: Gaat u ook wel eens naar opleveringen en dat soort van bijeenkomsten? Of zijn er ook nog wel eens andere activiteiten die zo worden ontplooid rondom aanbestedingen of rondom opleveringen?*

*De heer **Van der Zande**: Ik ben, dat is al langere tijd geleden, twee keer naar een opleveringsfeest gegaan en bij de tweede keer heb ik voor mezelf besloten dat ik niet meer ga. Ik vond het wat te amicaal over en weer.*

*De heer **Ten Hoopen**: Amicaal? Hoe bedoelt u dat?*

*De heer **Van der Zande**: De vrouwen van de directeuren, van de aannemers en van Rijkswaterstaat kenden elkaar. Dat merkte je aan de omgang. Het was mij wat te amicaal; niet dat er echt afspraken werden gemaakt over het verdelen van het werk of zoiets, maar ik had er een beetje het gevoel bij van: zij kennen elkaar te goed.*

*De heer **Ten Hoopen**: Het was niet de eerste keer, zo had u de indruk?*

*De heer **Van der Zande**: Ja, dat klopt.*

Belangenverstrengeling

Zaak 6

In 1999 is door KPMG Forensic Accounting onderzoek gedaan naar

mogelijke belangenverstrengeling van een medewerker A van de directie Bouwdienst met een bedrijf dat tunnelventilatiesystemen levert en een bedrijf voor brandblussystemen. Uit het onderzoek is gebleken dat de medewerker van de bouwdienst, die technisch specialist was op het gebied van tunnelsystemen, de omschrijving van het onderdeel tunnelventilatiesystemen zodanig specifiek maakte dat slechts één bedrijf de ventilatiesystemen kon leveren, het bedrijf N.

Betrokken ambtenaar was de enige persoon binnen de dienst die deskundig was op dit gebied. Er was sprake van een soort eiland-situatie waarbij de omgeving van A slechts tot op zekere hoogte zijn technische inbreng kon beoordelen en hem daarnaast een grote mate van vrijheid liet. Volgens de onderzoekers heeft de dienst mede daardoor, zelf ook meegewerkt aan het in stand houden van de monopoliepositie van enkele aanbieders. Betrokken ambtenaar runde in zijn vrije tijd een bedrijf, dat op naam van zijn vrouw stond. Dit bedrijfje bracht regelmatig bedragen voor advisering in rekening bij een van de betrokken aannemingsbedrijven. De ambtenaar had daarnaast nauwe contacten met de directeur van dit bedrijf.

Onderzoekers van KPMG concluderen:

«Vaststaat dat A volstrekt onvoldoende afstand heeft genomen tot deze leveranciers en bovendien geen zuiver onderscheid wist te maken tussen zijn taken en verantwoordelijkheden als ambtenaar van de bouwdienst en als privé-persoon.»

Onderzoekers concluderen verder dat kan worden gesteld dat A privé financieel voordeel heeft van het feit dat deze (*een betrokken* – red.) leverancier, dankzij zijn technische inbreng in het verleden, sinds jaar en dag de enige leverancier is van brandblussystemen. Van ieder systeem dat in tunnels van Rijkswaterstaat wordt geplaatst ontvangt A privé (via het bedrijf van zijn echtgenote) een financiële vergoeding. Uit onderzoek bleek verder dat de betrokken ambtenaar in 1982 toestemming had gevraagd voor zijn nevenactiviteiten. Bij de aanvraag had hij echter gemeld dat het bedrijf zou handelen in onder andere keukenapparatuur en kunstnijverheid. De toestemming is hem door Rijkswaterstaat verleend onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat er geen vermenging van werk en privé-zaken mocht plaatsvinden. Enige tijd later heeft de betrokken ambtenaar de functie van het bedrijf echter gewijzigd in onder andere advisering ten behoeve van tunnelventilatie apparatuur. Uit het onderzoek blijkt verder nog dat reeds eerder wrijving was geweest met collega's die meenden dat de bestekken wel erg detaillistisch ontworpen werden door betrokken ambtenaar.

De onderzoekers vermoeden dat de omvang van de fraude richting 100 000 gulden gaat. Zij bevelen aan dat de bouwdienst de positie van technisch specialisten heroverweegt.

Betrokken ambtenaar heeft eervol ontslag gekregen. Uit de stukken blijkt dat men bij Rijkswaterstaat meent dat strafontslag wellicht een te zware sanctie is. De omvang van het verkregen voordeel voor de ambtenaar is moeilijk te bepalen en men meent dat Rijkswaterstaat zelf indertijd ook niet goed gecommuniceerd heeft naar haar medewerkers wat wel en niet toegestaan was op het gebied van nevenwerkzaamheden.

Zaak 7

Een ambtenaar van de directie Oost Nederland heeft op een gegeven moment zijn dienstverband zonder opgaaf van reden gehalveerd. Enige maanden later bleek uit een functioneringsgesprek dat de ambtenaar een

eigen bedrijf had opgericht. Uit het onderzoek blijkt dat toen van de zijde van Rijkswaterstaat uitdrukkelijk is aangegeven dat de werkzaamheden hiervoor niet strijdig mochten zijn met de richtlijn nevenactiviteiten. Later is gebleken dat de ambtenaar zich via zijn eigen bedrijf liet inhuren door een andere dienstkring.

Uit het dossier blijkt dat de HID van de directie voorstelt om betrokken ambtenaar strafontslag te verlenen. Het dossier vermeldt niet of hieraan ook uitvoering is gegeven.

Misbruik van bevoegdheden

Zaak 8

Deze zaak speelde in 2000 en handelt over een ambtenaar van de dienstkring Zuid-Holland. Hij wordt er onder andere van verdacht werkzaamheden voor aannemers te hebben verricht tijdens werktijden en zijn toezichttaken op handhaving van milieuwetgeving te verwaarlozen vanwege belangenverstremgeling met de te controleren bedrijven. Uit het dossier blijkt dat de zaak intern is onderzocht. Uit de stukken blijkt niet hoe de zaak is afgehandeld.

Een ander geval van misbruik van bevoegdheden (namelijk samen meten van hoeveelheden/gegevens) is door de heer Van der Zande gemeld in zijn openbare verhoor met de enquêtecommissie:

De heer Van der Zande: Wij hebben wel eens geconstateerd dat er in een factuur van een aannemer een fout zat en diezelfde fout zat dan in de prestatieverklaring. Dit is in theorie mogelijk, maar de kans zou eigenlijk niet zo groot mogen zijn dat dit in werkelijkheid voorkomt.

De heer Van der Staaij: Dat is een heel opvallend gegeven?

De heer Van der Zande: Dat vind ik wel, ja.

De heer Van der Staaij: Dit kwam een keer voor. Hoe heeft u naar aanleiding daarvan gehandeld?

De heer Van der Zande: Het is wel meer voorgekomen. Ik heb dit ooit wel eens op schrift gezet op verzoek van mijn directe chef en hem dat gegeven.

De heer Van der Staaij: Het is wel meer voorgekomen, zegt u. Hoe vaak kwam dit ongeveer voor? Kunt u zich daarvan iets herinneren?

De heer Van der Zande: Als ik over de afgelopen periode van 10 jaar praat, denk ik dat ik dit toch wel 15 à 20 keer heb geconstateerd.

4.3 Integriteitbeleid bij Rijkswaterstaat

Inleiding

Het integriteitbeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft als doel de aantasting van de integriteit te verminderen. Het bestaat uit de volgende elementen⁴⁷:

- maatregelen om niet-integer gedrag te voorkomen (regelgeving, procedures);
- maatregelen die gewenst gedrag moeten stimuleren;
- het creëren van een vangnet voor signalen van (vermeend) niet-integer gedrag en verankering van integriteit;
- het monitoren van het beleid.

Na een risicoanalyse, uitgevoerd door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) in 1994, is bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1995 de projectgroep Integriteit ingesteld om een preventief beleid ter voorkoming van aantasting van integriteit in concept te ontwikkelen.

⁴⁷ Nota integriteitsbeleid bij Verkeer en Waterstaat, directie personeel en organisatie ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001.

Ter uitvoering van deze doelstelling heeft de projectgroep allereerst een inventarisatie uitgevoerd onder alle dienstonderdelen door middel van het uitzetten van een vragenlijst⁴⁸. Hierbij is aansluiting gezocht bij de thema's zoals deze geformuleerd zijn door het ministerie van BZK in de circulaire van 1994. De belangrijkste resultaten kwamen overeen met de bevindingen uit het BVD onderzoek, veel dienstonderdelen gaven aan in enigerlei mate aandacht te besteden aan integriteit.

Ondanks het feit dat veel dienstonderdelen reeds aandacht besteden aan integriteit concludeerde de projectgroep dat nog niet gesproken kon worden van een geïntegreerd departementaal integriteitbeleid.

De projectgroep heeft daarom de basisvoorwaarden, die door het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn ontwikkeld ter voorkoming van integriteitsinbreuken, verwerkt in haar beleidsplan, namelijk⁴⁹:

- het management dient structureel aandacht te besteden aan integriteit;
- het beleid dient voor iedereen helder te zijn;
- kwetsbare functies dienen geïnventariseerd te worden;
- er dient functiescheiding toegepast te worden bij kwetsbare functies;
- bijzondere functies dienen gedefinieerd te worden;
- integriteit dient aandachtspunt te zijn bij werving en selectie;
- de ambtseed moet weer worden ingevoerd;
- in opleidingen dient aandacht besteed te worden aan integriteit;
- in functioneringsgesprekken moet integriteit een onderwerp zijn;
- functieroulatie moet worden bevorderd;
- er dienen vertrouwenspersonen Integriteit te worden aangewezen;
- als sluitstuk dient een Audit commissie te worden ingesteld die de mogelijkheid heeft tot onaangekondigd onderzoek van de implementatie van de basisvoorwaarden.

De doelstelling van het beleidsplan was dat alle dienstonderdelen in januari 1997 alle basisvoorwaarden ter voorkoming van integriteitsinbreuken zouden hebben geïmplementeerd.

Risicoanalyse

Bij Rijkswaterstaat is een risicoanalyse uitgevoerd naar mogelijke integriteitsrisico's die bij de dienst bestaan. Het beleidsplan «Waarborgen integriteit», dat de kern van het huidige integriteitbeleid vormt, is opgesteld nadat de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) in mei 1995 in opdracht van Rijkswaterstaat een onderzoek had uitgevoerd naar onder andere de kwetsbaarheid van de integriteit als het gaat om aanbestedingen bij Rijkswaterstaat⁵⁰. Belangrijkste conclusie van dit onderzoek was toen dat Rijkswaterstaat in grote lijnen een weerbare organisatie was. Wel concludeerde de BVD dat ambtenaren op regionaal niveau zich vooral identificeren met hun eigen eenheid en in veel mindere mate met «Den Haag» (de centrale directie). Ook bleek uit de risicoanalyse dat ambtenaren zich vaak ondernemer voelen en zich liever naast dan boven de aannemerij wilden positioneren. Een andere interessante bevinding was dat controle- en toezichtactiviteiten vaak uitbesteed werden aan ingenieursbureaus. Vanuit integriteit oogpunt zou zo iets een nadelig effect kunnen hebben en bovendien zou de expertise bij Rijkswaterstaat afnemen. Aanbevolen werd om de controles door Rijkswaterstaat zelf te laten uitvoeren.

Structurele maatregelen

Het integriteitbeleid van Rijkswaterstaat (en breder het ministerie van Verkeer en Waterstaat) kent de volgende structurele maatregelen ter voorkoming van integriteitschendingen.

De regeling van de Administratieve Organisatie, waar het principe van functiescheiding een belangrijk onderdeel van uitmaakt, is bij Rijkswater-

⁴⁸ Beleidsplan Waarborgen Integriteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 29 maart 1996, p. 7 e.v.

⁴⁹ Beleidsplan Waarborgen Integriteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 29 maart 1996, p.137 e.v.

⁵⁰ Integriteitonderzoek Rijkswaterstaat, Binnenlandse Veiligheidsdienst, mei 1995.

staat een belangrijk instrument ter voorkoming van integriteitschendingen. Door het systeem van functiescheiding wordt het een ambtenaar zeer moeilijk gemaakt zelfstandig te frauderen. Dit systeem wordt bij Rijkswaterstaat toegepast in alle contracten. Voor functiescheiding in contracten die met de sector bouwnijverheid worden gesloten is de UAV-contractenadministratie ontwikkeld. (UCA)⁵¹. Rijkswaterstaat besteedt aandacht aan integriteit in contracten met aannemers. Betreffende regelgeving is opgenomen in het handboek contractenadministratie van Rijkswaterstaat (HACON). Concreet betekent dit dat Rijkswaterstaat bij elke opdracht de gegadigden screent op onder andere het niet in staat van liquidatie/faillissement verkeren, het voldaan hebben van belastingverplichtingen, omzet, voltooide opdrachten. Ten aanzien van de contracten zelf wordt ervan uitgegaan dat de wet- en regelgeving voldoende moet zijn voor het waarborgen van de integriteit. Verder worden regelmatig verklaringen van geheimhouding ondertekend⁵².

Uit een brief van de directeur Personeel en Organisatie van november 1999 blijkt dat de registratie van nevenwerkzaamheden op decentraal niveau geregistreerd en getoetst dient te worden⁵³. In diezelfde brief worden de hoofden van dienst van Rijkswaterstaat verzocht conform de richtlijn draaideurconstructies van het ministerie van BZK te handelen. De directies van Rijkswaterstaat hebben deels procedures voor functie-roulatie ontwikkeld.

Uitgangspunt voor het melden van vermoedelijke integriteitschendingen bij Rijkswaterstaat vormt de aanschrijving Behandeling onregelmatigheden uit 1994⁵⁴. Onregelmatigheden worden hierbij gedefinieerd als alle handelingen door medewerkers van Rijkswaterstaat waardoor de dienst schade ondervindt of zou kunnen ondervinden. Een melding van (een vermoeden van) een onregelmatigheid dient bij Rijkswaterstaat altijd via een vaste procedure te verlopen en behandeld te worden.

Behandeling van onregelmatigheden moet bij Rijkswaterstaat via een viertal stappen verlopen:

1. *Het melden van signalen en/of vermoedens*: een medewerker moet vermoedens melden aan zijn directe afdelingshoofd of naast hogere afdelingshoofd⁵⁵. Deze meldt het signaal aan de Hoofd Ingenieur Directeur (HID) van de betreffende dienst. Dit alles in vertrouwelijkheid.
2. *Het beoordelen van signalen en/of vermoedens*: de HID beoordeelt of aanwijzingen op redelijke gronden zijn gebaseerd en koppelt binnen redelijke termijn terug naar melder. Indien financiële/materiële aspecten in het geding zijn vindt overleg plaats met controller van de dienst. Indien personele/juridische aspecten in geding zijn vindt overleg plaats met het hoofd personeelsafdeling of hoofd juridische afdeling. In dit stadium kan HID ook ordemaatregelen treffen.
3. *Het instellen van een onderzoek*: er moet een afweging worden gemaakt of het voorval in aanmerking komt voor afdoening door de HID zelf of dat het gemeld moet worden aan de directeur-generaal (centraal niveau). De keuze hiertoe wordt onder meer bepaald door de uitstraling die voorval heeft, de omvang van financiële en/of materiële schade, of het voorval gemeld moet worden volgens art 162 Wetboek van Strafvordering, de mate waarin sprake is van vooropgezette doelstellingen, mate waarin sprake is van samenspanning, recidivisme. Wel dient de directeur-generaal te allen tijde in ieder geval schriftelijk geïnformeerd te worden over de afloop van de zaak. (Op deze wijze zijn voorvallen altijd bekend bij de centrale directie). Bij melding aan de directeur-generaal wordt een intern onderzoek ingesteld door/in opdracht van onderzoekscommissie. Bij ernstige situaties (als de naam van Rijkswaterstaat ernstig kan worden geschaad en justitie ingeschakeld zal worden) is de secretaris-generaal

⁵¹ Rijkswaterstaat HAPER (november 1996).

⁵² Brief minister Verkeer en Waterstaat aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, 31 mei 2002.

⁵³ Brief Directeur Personeel en Organisatie, dhr. Stuitje aan hoofden van dienst aangaande integriteit van het openbaar bestuur, 17 november 1999.

⁵⁴ HAPER Behandeling onregelmatigheden, 10 oktober 1994, met brief van Directeur Generaal Rijkswaterstaat ir. G. Blom.

⁵⁵ Het is ook mogelijk voor medewerker om een vermoeden van integriteitschending te melden bij een vertrouwenspersoon Integriteit. De instelling van de vertrouwenspersonen integriteit bij iedere dienst is bedoeld om bij te dragen aan een laagdrempelig meldingstraject van mogelijk onregelmatigheden.

voorzitter van deze commissie. De samenstelling is verder afhankelijk van de ernst van de overtreding. Voor het onderzoek gelden bepaalde eisen die de zorgvuldigheid van het onderzoek en de privacy van betrokken ambtenaar moeten garanderen.

4. *Het treffen van maatregelen*: er kunnen verschillende disciplinaire maatregelen getroffen worden conform artikelen 80–84 van het ARAR. Tevens wordt onderzocht hoe de door Verkeer en Waterstaat geleden schade op de betrokken medewerker kan worden verhaald. Eventueel onderzoek van Justitie op basis van *strafrechtelijke* maatregelen staat hier los van, maar er dient wel afgestemd te worden. Ingeval derden (bv aannemers) bij zaak betrokken zijn kan besloten worden tot uitsluiting van opdrachten en/of verhalen van de schade. De aanschrijving gaat niet in op de procedure in het geval een (vermoeden van) onregelmatigheden binnen een dienst zelf wordt afgehandeld (door de HID). Hiervoor dienen de regio's zelf een beleid te ontwikkelen.

Cultuurmaatregelen

Naast dit beleidsplan Waarborgen integriteit uit 1996 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat tevens een aantal brochures ontwikkeld om het beleid inzake integriteit onder de aandacht te brengen van haar ambtenaren.

«*Zo zijn onze manieren* (april 1999)» bevat richtlijnen voor het aannemen van beloningen, vergoedingen, giften van derden etc. Medewerkers mogen geen geschenken aannemen die een objectief oordeel in gevaar kunnen brengen. Bij geschenken boven de f 100 zal men daarbij al snel de schijn tegen hebben. Bij uitnodigingen voor lunches, diners etc. moet steeds afgevraagd worden of de kosten niet voor rekening van Verkeer en Waterstaat moeten komen. Betaling van dienstreizen door andere bedrijven is in principe niet toegestaan. De brochure gaat vooral in op het feit dat zaken bij twijfel gemeld moeten worden en bespreekbaar moeten zijn. Leidinggevendenden hebben een belangrijke taak in het levend houden van de gedragsregels en het toezicht daarop.

«*Omgangsvormen en integriteit: hoe gaan we ermee om?*» handelt over omgangsvormen en niet-integer gedrag. Voor beide onderwerpen is een aparte vertrouwenspersoon aangesteld en is er bovendien een aparte commissie. Deze commissie kan worden ingeschakeld als men niet tevreden is met de afhandeling van de zaak door de vertrouwenspersoon. Deze commissie kan een onafhankelijk (leden zijn namelijk niet afkomstig van Verkeer en Waterstaat) onderzoek uitvoeren. In de brochure worden de mogelijkheden voor een werknemer om niet-integer gedrag te melden, op een rijtje gezet. Per dienstonderdeel zijn een of meerdere vertrouwenspersonen aangesteld. Daarnaast is er voor de organisatie als geheel een coördinator integriteit aangesteld. De vertrouwenspersoon beschrijft de melding op een speciaal registratieformulier Vertrouwenspersonen.

«*Integriteit is de verantwoordelijkheid van ons allemaal*» beschrijft de commissie Integriteit en de klokkenluidersregeling. Verder is ook hierin een stappenplan opgenomen voor de melding van vermoedelijke integriteitschendingen.

Naast de hierboven genoemde brochures, die dienen als laagdrempelig middel om de normen op het gebied van integriteit onder de aandacht van de ambtenaren te brengen en daarom ook gezien kunnen worden als bewustwordingsmaatregelen, maakt Rijkswaterstaat nog gebruik van andere maatregelen om het bewustzijn op het gebied van integriteit onder haar medewerkers te vergroten. Meest recente maatregelen zijn de ontwikkeling van een videofilm en een integriteitspel, waarin dilemma's

aan bod komen op het gebied van integriteit waar medewerkers mee geconfronteerd kunnen worden.

Sinds 2002 maakt integriteit een vast onderdeel uit van managementcontracten die de directeur-generaal van Rijkswaterstaat afsluit met enerzijds de secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat en anderzijds de HID's van de verschillende diensten van Rijkswaterstaat. In de gesprekken tussen de directeur-generaal Rijkswaterstaat en HID's en in bijvoorbeeld de directie Noord-Holland komt integriteit als apart agenda/aandachtspunt overigens voor het eerst voor in het gesprek in 2002⁵⁶. Daarvoor had het onderwerp geen speciale aandacht in de gesprekken. Uit gesprekken met functionarissen van Rijkswaterstaat blijkt een wat diffuus beeld voor wat betreft de aandacht die aan integriteit wordt gegeven in werkoverleggen etc.

De in het voorjaar van 2002 uitgevoerde integriteitaudit laat zien in dat 13% van de gevoerde functioneringsgesprekken aandacht is voor integriteit.

Op dit moment wordt bij Rijkswaterstaat overigens gewerkt aan een nieuwe gedragscode voor de omgang met de bouwnijverheid. Tot deze in werking is, is door de hoofddirectie op 11 oktober 2002 besloten dat medewerkers van Rijkswaterstaat geen uitnodigingen meer mogen aanvaarden voor feestelijke bijeenkomsten als theaterbezoek en sportevenementen. Opleveringsbijeenkomsten zijn alleen acceptabel als Rijkswaterstaat zelf betaalt en aan de brancheorganisaties van opdrachtnemers wordt verzocht geen kerstpakketten en dergelijke meer te sturen. Wel mogen medewerkers van Rijkswaterstaat participeren in bijeenkomsten waarin de inhoud van het werk aan de orde is, zoals congressen en seminars⁵⁷.

Controle van de werking van het beleid

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het integriteitbeleid verschillende malen geëvalueerd. In 1999 is het beleid zoals dat beschreven was in het beleidsplan «Waarborgen integriteit» geëvalueerd⁵⁸. In het beleidsplan «Waarborgen integriteit» uit 1996 werden een aantal acties en maatregelen genoemd die Verkeer en Waterstaat werd geacht voor januari 1997 te implementeren. IME consult heeft in 1999 in opdracht van het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat middels uitvoering van een audit onderzocht in hoeverre de aanbevelingen ruim 2 jaar later geïmplementeerd waren bij Rijkswaterstaat.

IME consult constateert dat er vooral maatregelen genomen zijn op het gebied van structuur en procedures. Over het algemeen zijn administratief-technische maatregelen genomen (zoals functiescheidingen), maar de componenten personeelsbeleid, beleidsinhoudelijke maatregelen en processen (communicatie en cultuuraspecten) zijn nog steeds minder goed ingevuld. Het integriteitbeleid zoals geformuleerd in het beleidsplan Waarborgen integriteit speelt binnen de directies over het algemeen een marginale rol, aldus IME consult⁵⁹.

IME consult concludeert verder ten aanzien van de procedurele maatregelen dat de ambtenaren maatregelen voor administratieve organisatie en interne controle over het algemeen als een grote last in verhouding tot doelmatigheid beschouwen en dat daardoor ambtenaren soms creatief met de regels omgaan, wat de validiteit van het systeem ondermijnt. Ook worden parafen gezet zonder dat men zich vergewist van de juistheid⁶⁰. In de regio's werd integriteit toch vooral gezien als «iets van het hoofdkantoor». Dit gold in 1999 ook voor het functieroulatiebeleid. Dit was nauwelijks ingevoerd.

⁵⁶ Verslagen DG-HID gesprekken 1999–2002.

⁵⁷ Brief directeur-generaal Rijkswaterstaat, H. Prins aan alle HID-en van Rijkswaterstaat, 16 oktober 2002.

⁵⁸ Onderzoek Preventiebeleid integriteit, IME consult, februari 1999.

⁵⁹ Onderzoek Preventiebeleid integriteit, IME consult, februari 1999, p. 2.

⁶⁰ Onderzoek Preventiebeleid integriteit, IME consult, februari 1999, p. 16.

Vertrouwenspersonen integriteit waren nog niet bij alle onderdelen van Rijkswaterstaat aangewezen. Waar dit wel het geval was, bleek de taakomschrijving nog niet duidelijk te zijn.

Belangrijke conclusie van de audit is volgens de onderzoekers dat Rijkswaterstaat er op hoofdlijnen goed in is geslaagd de procedurele condities te creëren, maar dat er op het gebied van de interactie nog het nodige te verbeteren valt⁶¹.

De integriteitschendingen laten vaak een bepaald patroon zien. Een groep mensen zondert zich af van de rest van de organisatie en ontwikkelt een afwijkend normenpatroon. De omgeving houdt zich daarvan afzijdig. Dit gaat zo door tot er opeens een serieus incident is. Betrokkenen hebben dan vaak absoluut niet het gevoel iets strafbaars gedaan te hebben. Het is daarom zeer belangrijk normvervaging en het ontstaan van subculturen tegen te gaan⁶².

De aanbevelingen van het rapport zijn er vooral op gericht om integriteit meer in de cultuur van de organisatie geïncorporeerd te krijgen (door middel van bijvoorbeeld een video, training of discussie over het onderwerp). Ook zou in managementteams expliciet stilgestaan moeten worden bij integriteit. Het management van Rijkswaterstaat zou af moeten wegen of de hoeveelheid regelgeving nog wel in evenwicht is met doelmatigheid.

Recentelijk (in het voorjaar van 2002) heeft een werkgroep internal auditing bij Rijkswaterstaat opnieuw een evaluatie van het integriteitsbeleid uitgevoerd. Deze audit maakte deel uit van de door het kabinet geïnitieerde acties naar aanleiding van vermeende onregelmatigheden in de bouwnijverheid en is bij de vier bouwdepartementen (Verkeer en Waterstaat, VROM, LNV en Defensie) uitgevoerd⁶³. Voor alle regio's en diensten van Rijkswaterstaat zijn de sterke en zwakke punten in het integriteitsbeleid beschreven.

Uit de doorlichting blijkt dat ongeveer de helft van de diensten van Rijkswaterstaat beschikt over een eigen beleidsplan integriteit. In bijna alle gevallen zijn bewustwordingsactiviteiten uitgevoerd (overigens blijkt niet altijd duidelijk wat dit dan inhoudt). Verder blijkt uit de audit dat functie-roulatie nauwelijks wordt uitgevoerd met het oogpunt op integriteit. 18% van de diensten heeft een procedure voor functie-roulatie ontwikkeld en 5% van de kwetsbare functies worden daadwerkelijk gerouleerd. Minder dan de helft van de diensten heeft een lijst waarop de kwetsbare functies zijn beschreven⁶⁴.

De secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zei hierover tijdens het openbare verhoor:

De heer Pans: Misschien mag ik nog even terug naar het onderzoek dat destijds door de BVD is gedaan. De BVD heeft toen al gezegd: jullie zouden, omdat dit een belangrijk aandachtspunt is, meer aandacht moeten hebben voor de kwetsbare functies. De IME-audit die in 1999 heeft plaatsgevonden, constateert dat ook, maar zegt dat door het treffen van een aantal aanvullende maatregelen de functie-roulatie bij kwetsbare functies iets minder belangrijk is. Men heeft zelfs voorgesteld om het niet te handhaven als een belangrijk aandachtspunt. Wij hebben die aanbeveling niet overgenomen. Je moet constateren dat naast functiescheiding in mijn ogen functie-roulatie toch een belangrijk aandachtspunt blijft. Wij moeten daar meer aan doen.

⁶¹ Onderzoek Preventiebeleid integriteit, IME consult, februari 1999, p. 20.

⁶² Idem.

⁶³ TK, 2001–2002 28 093, nr. 18.

⁶⁴ Brief van directeur Accountantsdienst H. Varenbrink RA, inzake rapportage integriteitscan, 13 juni 2002.

Verder valt op dat in iets minder dan de helft van de diensten in 2001 een registratie van integriteitschendingen werd bijgehouden. Een aantal grote diensten (met name Noord-Holland, IJsselmeergebied en de Bouwdienst)

houdt om uiteenlopende redenen (bv. volledigheid moeilijk te garanderen, vertrouwelijkheid van de medewerkers moet gewaarborgd blijven) geen centrale registratie van (integriteit)delicten (op naam) bij⁶⁵. Dit is tijdens het openbare verhoor van de secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de orde gekomen:

De voorzitter: Het is misschien goed om met betrekking tot de integriteitsaudit toch even de puntjes op de i te zetten. Wij hebben het heel uitgebreid over die kwetsbare functies gehad. Maar wat er natuurlijk ook aan de hand is, is dat er in minder dan de helft van de diensten een registratie van integriteitschending werd bijgehouden. Wat gebeurt daarmee?

De heer Pans: Er zijn dus nadere afspraken gemaakt, ook met de DG, dat dit op korte termijn ingevuld moet worden. Dat geldt overigens voor iedereen bij Rijkswaterstaat.

De voorzitter: Hoe is het eigenlijk mogelijk dat dit in 2001 nog in minder dan de helft van de diensten werd bijgehouden?

De heer Pans: Wij moeten constateren dat dit kennelijk het geval is, dat die registratie daar onvoldoende voor was...

....Zij hebben kennelijk in die directies geen eigen systeem ingevuld met betrekking tot de registratie. Alle integriteitschendingen op dat punt zijn in ieder geval wel bij het hoofdkantoor gemeld. Maar dat zijn de afspraken en de procedureregels op dat punt. Dus op het hoofdkantoor kan ik in ieder geval een uitstekende uitdraai krijgen van alle integriteitschendingen die hebben plaatsgevonden. Maar waar het hier specifiek om gaat, is natuurlijk dat je in al die directies zelf een heel duidelijke registratie wilt hebben. Je wilt weten wat zich daar precies heeft afgespeeld en welke documentatie op dat punt wordt bijgehouden. Als ik bijvoorbeeld een beeld wil hebben van wat er Rijkswaterstaat breed gebeurd is in allerlei regio's, dan krijg ik uitstekende informatie als ik mij tot het hoofdkantoor wend. Maar wij vinden het juist belangrijk dat het ook op decentraal niveau gewoon een helder onderdeel is van de administratieve organisatie.

.....

De voorzitter: Hoe kunt u er nu zeker van zijn dat alle integriteitschendingen bij u gemeld worden? Dat zegt u nu. U zegt: alles wordt in ieder geval bij ons gemeld. Maar tegelijkertijd houdt minder dan de helft van de diensten dat zelf bij. Drie diensten hebben zelfs helemaal geen centrale registratie. Hoe kunt u weten dat dat fundament blijkbaar toch zo in orde is dat alles bij u gemeld wordt?

De heer Pans: Wanneer ik een registratie op decentraal niveau invul, ga ik ervan uit dat die, op het moment dat die er is, ook gehanteerd wordt. Op het moment dat ik een afspraak heb – die is er op dit moment – dat bij integriteitschendingen altijd het hoofdkantoor moet worden ingeschakeld, is het enige punt waar aandacht voor wordt gevraagd, dat de diensten zelf ook gewoon een professioneel registratiesysteem moeten hebben om dit bij te houden. Daarmee is dus niet gezegd dat het in het ene geval beter gaat dan in het andere geval, maar wij vinden gewoon dat dit bij alle diensten op een uniforme manier, op dezelfde wijze, moet worden geregistreerd. Dat is eigenlijk wat wij vragen. Waar ik naartoe wil, is dat men dat niet alleen binnen Rijkswaterstaat zo doet, maar dat het binnen Verkeer en Waterstaat als geheel, ook bij de beleidsdirectoraten-generaal en de inspectie, op dezelfde manier allemaal uniform gebeurt. Daarover spreken wij hier.

Nevenfuncties worden in driekwart van de directies eenmalig geïnventariseerd, en in 12% van de gevallen gebeurt dit jaarlijks.

Verder vindt bij Rijkswaterstaat in 12% van de gevallen registratie plaats van de ontvangst van geschenken door de medewerkers. De functie van vertrouwenspersoon integriteit is inmiddels bijna overal ingevoerd. De toegankelijkheid en bekendheid ervan kan in bepaalde gevallen nog wel verbeterd worden⁶⁶. Bij meer dan de helft van de diensten wordt volgens de auditors onvoldoende structurele aandacht besteed aan het onderwerp. Niet overal is een expliciet integriteitbeleid ontwikkeld. Sommige directies geven aan hier ook geen behoefte aan te hebben⁶⁷. Daartegenover staat dat in bijna alle directies in 2001 bewustwordings-

⁶⁵ Deelrapportages integriteitsaudit per directie van Rijkswaterstaat.

⁶⁶ Integriteitsaudit V&W, voorjaar 2002 en rapportage integriteitscan bij alle diensten van Rijkswaterstaat, voorjaar 2002.

⁶⁷ Brief van directeur Accountantsdienst, H. Varenbrink RA, inzake rapportage integriteitscan, 13 juni 2002.

activiteiten zijn uitgevoerd. Het deelnemingspercentage ligt op 24% van het aantal medewerkers. Tijdens functioneringsgesprekken wordt niet standaard aandacht geschonken aan integriteit⁶⁸.

Rapporten van de interne Accountantdienst en de interne controle rapportages kunnen gezien worden als een periodieke monitoring van de werking van het beleid. In het accountantsrapport over 2001 is integriteit voor het eerst een apart onderdeel van de controle. Bij alle diensten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is het integriteitbeleid en de ervaringen daarmee, geïnventariseerd door middel van het uitzetten van vragenlijsten. Belangrijkste bevindingen zijn dat ieder jaar de nevenwerkzaamheden van onder andere de hoogste ambtenaren geïnventariseerd worden. Bijna alle onderdelen beschikken over een vertrouwenspersoon integriteit⁶⁹. Uit een personeelsonderzoek dat in 2000 bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat is uitgevoerd⁷⁰ blijkt dat er bij het ministerie een cultuur van afdekken bestaat. Besturingsystemen zouden verder te procedureel zijn en het ministerie zou niet snel genoeg inspringen op veranderingen in de buitenwereld. Overigens is wel de vraag in hoeverre dit onderzoek ook specifiek geldt voor Rijkswaterstaat⁷¹.

4.4 Conclusie Rijkswaterstaat

Aard en omvang integriteitschendingen

Bij Rijkswaterstaat zijn vanaf 1992 acht bouwgerelateerde integriteitschendingen geregistreerd tegenover 48 meldingen van vermoedens van bouwgerelateerde integriteitschendingen. Overigens zijn bij de 8 gevallen van niet integere gedragingen meer dan 8 ambtenaren betrokken. Daarnaast is sprake van 5 lopende onderzoeken.

De gevallen van integriteitschendingen geven naar aard een gemengd beeld te zien. In drie gevallen is sprake van omkoping, verder zijn het gevallen van smeren en belangenverstremgeling. Door het opnemen van bepaalde posten in de bestekken bij Rijkswaterstaat is collusie in de hand gewerkt.

Ook nevenfuncties vormen een risico op integriteitschendingen vanwege het risico van belangenverstremgeling. Voor wat betreft de lopende onderzoeken is het opvallend dat deze zich voornamelijk binnen één directie bevinden (Noord-Holland) en dat het grotendeels gaat om verdenking van omkoping. De commissie concludeert dat bij Rijkswaterstaat geen sprake is van integriteitschendingen op structurele wijze. Wel meent de commissie dat (signalen uit) de praktijk en de resultaten van de integriteitaudit aanleiding geven om zorgvuldig onderzoek te doen naar de aard en omvang van integriteitschendingen in de directie Noord-Holland.

De meldingen van integriteitschendingen worden bij Rijkswaterstaat in het algemeen onderzocht door de interne accountantsdienst of controleafdeling of door een extern (forensisch) onderzoeksbureau.

Integriteitbeleid

De structurele maatregelen die Rijkswaterstaat heeft genomen ter preventie van integriteitschendingen voldoen over het algemeen aan de randvoorwaarden zoals die door het ministerie van BZK zijn gesteld. Er is een risicoanalyse uitgevoerd, er zijn regels op het gebied van functiescheiding en functieroulatie. In navolging van de klokkenluidersregeling zijn vertrouwensfuncties ingesteld als meldpunt van vermoedens van integriteitschendingen. De beëdiging is verplicht gesteld en het meldings-traject van vermoedens van integriteitschendingen is beschreven. Er worden periodiek evaluaties uitgevoerd om de werking van het beleid te

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Rapport Warm kloppend hart van V&W, 2000.

⁷¹ Het warm kloppend hart van V&W, advies over strategisch personeelsbeleid, Project strategisch personeelsbeleid, december 2000.

toetsen en de naleving te controleren. Rijkswaterstaat heeft geen specifiek beleid ontwikkeld ter voorkoming van draaideurconstructies en voor de registratie van nevenfuncties. In een brief van de directeur Personeel en Organisatie van het ministerie worden de diensthoofden aangespoord uitvoering te geven aan de richtlijn die op dit gebied door het ministerie van BZK is uitgevaardigd⁷². Blijkens de audit wordt hier door de directies over het algemeen aandacht aan besteed.

Er zijn verschillende bewustwordingsmaatregelen genomen, die ervoor zorg moeten dragen dat integriteit structureel aandacht krijgt binnen Rijkswaterstaat. In functioneringsgesprekken wordt niet altijd aandacht besteed aan integriteit. Er zijn risicoanalyses uitgevoerd en er wordt voorzien in evaluaties over de werking van het beleid.

Het ontwikkelde beleid blijkt lang niet in alle gevallen ook daadwerkelijk uitgevoerd te worden in de regio's. De kans bestaat daardoor dat er integriteitschendingen voorkomen die onopgemerkt blijven. Dit temeer omdat integriteit tot voor kort (2001) geen speciaal aandachtspunt vormde van de reguliere controles (controles accountantsdienst en interne controles).

Uit de integriteitaudit blijkt ook dat in een aantal grote directies geen registratie van integriteitschendingen (op naam) wordt bijgehouden. De enquêtemissie vraagt zich daarom af of er op het hoofdkantoor wel een betrouwbare registratie van het aantal (meldingen van) integriteitschendingen is. Dit lijkt niet mogelijk gezien de voorgaande bevinding. Opvallend is overigens dat een deel van deze tekortkomingen reeds in 1995 geconstateerd werd door de BVD.

Bij meer dan de helft van de diensten wordt volgens de resultaten van de integriteitaudit onvoldoende structurele aandacht besteed aan het onderwerp.

Daartegenover staat dat in bijna alle directies in 2001 bewustwordingsactiviteiten zijn uitgevoerd. Dit lijkt in strijd met elkaar. De enquêtemissie is van mening dat het onderwerp in de regio's nog onvoldoende structureel op de agenda staat, ondanks vele maatregelen die het hoofdkantoor in Den Haag heeft uitgevaardigd. De enquêtemissie concludeert dat de importantie van beleid nog niet tot alle regio's is doorgedrongen. Integriteit is niet overal een vast agendapunt. Verder blijkt het naar mening van de enquêtemissie voor Rijkswaterstaat lastig om bepaalde knelpunten in het beleid op te lossen. Deze knelpunten zijn reeds uit audits van midden negentiger jaren gebleken en zijn nog steeds niet opgelost. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de registratie van nevenfuncties, het toepassen van functieroulatie op kwetsbare functies en het laten doordringen van het besef dat integriteit een onderwerp dat structureel een ieders aandacht verdient. De afstand tussen de centrale directie en Den Haag en de ambtenaren in de regio's blijkt nog steeds erg groot. De enquêtemissie is daarom van mening dat het integriteitsbeleid bij Rijkswaterstaat weliswaar in opzet kwalitatief goed is, maar dat in de praktijk te vaak sprake is van «een papieren tijger».

⁷² Brief directeur Personeel en Organisatie mr. J. Y. Stuitje, ministerie van Verkeer en Waterstaat inzake integriteit van het openbaar bestuur, 17 november 1999.

5 INTEGRITEIT BIJ DE RIJKSGEBOUWENDIENST (RGD)

5.1 Inleiding

De Rijksgebouwendienst (Rgd) is vormgegeven als een agentschap binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Dit wil zeggen dat de Rgd voor wat betreft de bedrijfsvoering in zekere mate onafhankelijk is van het kerndepartement. Een agentschap is een vorm van interne verzelfstandiging, waardoor het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort geldt voor de dienst. Bij de Rgd werken ongeveer 900 ambtenaren. De dienst is opgedeeld in een centrale directie en zes regionale directies. Overigens vindt op dit moment een reorganisatietraject plaats bij de Rgd. De Rgd vormt een grote aanbestedende dienst binnen het ministerie en is verantwoordelijk voor de huisvesting van overheidsorganisaties. Door de aard van het werk heeft de dienst veel contacten met de bouwnijverheid. De Rgd bouwt in opdracht van overheidsorganisaties nieuwe huisvesting. Daarnaast is de Rgd verantwoordelijk voor renovatie en onderhoud van bestaande overheidsgebouwen. De Rgd is opgedeeld in een centrale en een aantal regionale directies. Projecten onder de 20 miljoen gulden worden meestal uitgevoerd door de regionale directie. Daarboven voert de centrale directie (directie programma's en projecten) meestal de regie over de projecten. Het onderzoek bij de Rgd is uitgevoerd op basis van beleidsdocumenten die aan de enquêtecommissie zijn overhandigd, registraties van meldingen van (vermoedelijke) integriteitschendingen en gesprekken met medewerkers van het ministerie van VROM.

5.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteitschendingen

Op dit moment lopen er twee onderzoeken naar mogelijk niet-integere gedragingen door ambtenaren van de Rgd. Een melding is zowel bij de enquêtecommissie als bij het ministerie van VROM gemeld door een anonieme tipgever. Dit betreft een melding van mogelijke integriteitschendingen door ambtenaren van de Rgd bij de bouw van de Extra Beveiligde Inrichtingen in Vught en Lelystad. Hiernaar wordt op dit moment onderzoek verricht door de rechedienst van het ministerie en de Rijksrecherche. De tweede melding betreft eveneens een anonieme tip over een vermoeden van frauduleus handelen door een ambtenaar van de Rgd bij de toewijzing van onderhoudsopdrachten aan rijksgebouwen. Er is een rechercheonderzoek gestart en betrokken ambtenaar is op non actief gesteld.

Er zijn bij de Rgd vanaf 1992 zeven meldingen van vermoedens van integriteitschendingen geregistreerd, waarvan er twee bouwgerelateerd waren. Één daarvan is hierboven besproken. De andere melding bleek na intern onderzoek van het ministerie geen integriteitschending te zijn. Vanaf 1992 is bij de Rgd één bouwgerelateerde integriteitschending geregistreerd die aan de enquêtecommissie bekend geworden is.

Valsheid in geschrifte

Zaak A

Uit een bijzonder controleonderzoek van de afdeling Financiële en Algemene Zaken van de Rgd, bleek dat een aannemer X werkzaamheden had gefactureerd die in werkelijkheid niet waren uitgevoerd. Uit een gesprek met deze aannemer bleek dat hij door een medewerker van de Rgd aangezet werd tot het zenden van valse facturen aan de Rgd. Dit om

vergoeding te krijgen voor werk dat hij privé voor de betrokken ambtenaar had uitgevoerd. De ambtenaar stelde valse opdrachtbonnen ter beschikking aan de aannemer, zodat het voor de aannemer mogelijk werd gemaakt valse facturen in te dienen.

Uit nader onderzoek van de administratie blijkt vervolgens dat ook met betrekking tot andere opdrachtverleningen aan een andere aannemer, Y vragen rijzen. Bij deze aannemer Y wordt navraag gedaan door de Rgd, maar deze beweert niets te weten van ten onrechte bij de Rgd ingediende facturen. Wel geeft het bedrijf aan betrokken ambtenaar privé gesponsord te hebben voor 2 maal 1500 gulden voor nevenactiviteiten in de vrije tijd. Voor deze nevenwerkzaamheden had de Rgd overigens formeel toestemming gegeven, mits deze buiten werktijden zouden worden uitgevoerd. Uit intern onderzoek van de rechedienst van VROM blijkt dat in totaal 11 valse facturen zijn ingediend door drie verschillende bedrijven, voor een bedrag van f 21 693,92. Hieronder bevinden zich ook valse facturen die door bedrijf Y zijn ingediend. De betrokken ambtenaar heeft aangegeven dat facturen in overeenstemming waren met de opdrachtbonnen en heeft voorts aangegeven dat ze betaald konden worden. Dit om vergoedingen te bewerkstelligen voor privé verkregen diensten.

De betrokken ambtenaar gaf tijdens het onderzoek de volgende reden voor zijn handelen. Hij meende dat enige vorm van budgetcontrole bij de Rgd ontbrak en dat gerommeld werd met budgetten teneinde ze geheel uit te putten aan het eind van het jaar of werden gebruikt voor nadere doelen dan waarvoor ze bedoeld waren. Procedures zouden hebben ontbroken.

De ambtenaar is tijdens het onderzoek geschorst en later oneervol ontslagen. Voor betrokken aannemer is een opdrachtenstop ingevoerd. Tegen de betrokken medewerker en aannemer is een strafrechtelijk onderzoek gestart. Bij de Rgd zijn de aanwezige maatregelen van interne controle bekeken.

5.3 Integriteitbeleid bij de Rgd

Inleiding

Het integriteitbeleid van de Rgd is grotendeels gelijk aan het beleid met betrekking tot de administratieve organisatie en het integriteitbeleid zoals dat door VROM is ontwikkeld.

VROM wil met haar integriteitbeleid zorgdragen voor een integer handelen van haar ambtenaren, ondanks de verleidingen waarmee zij worden geconfronteerd. Een ambtenaar dient onkreukbaar, betrouwbaar en zorgvuldig te opereren⁷³. Om invulling te geven aan deze doelstelling zijn verschillende maatregelen genomen, die hieronder besproken zullen worden. De secretaris-generaal van het ministerie is eindverantwoordelijk voor de vormgeving en uitvoering van het integriteitbeleid. Daarnaast is de secretaris-generaal verantwoordelijk voor de afhandeling van eventuele integriteitschendingen door ambtenaren van VROM.

Aan deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt in de praktijk invulling gegeven door het hoofd van de afdeling personeelszaken van VROM. Deze functionaris ontwikkelt bij VROM het integriteitbeleid en heeft tevens een rol bij de afhandeling van meldingen van vermoedens van integriteitschendingen. Aanzet tot de ontwikkeling van een preventief integriteitbeleid werd in 1994 gegeven door de stuurgroep «bestrijding georganiseerde criminaliteit»⁷⁴. In het eindrapport van de stuurgroep wordt onder andere aandacht besteed aan het opstellen van interne spelregels door het ministerie om te voorkomen dat zaken worden gedaan met ondernemingen die op niet legale wijze aan kapitaal zijn gekomen.

⁷³ Nota «integer handelen» directie personeelszaken ministerie van VROM, maart 2000 p.2.

⁷⁴ Eindrapport stuurgroep «bestrijding georganiseerde criminaliteit», Ministerie van VROM, 15 juni 1994.

Dit heeft voor wat betreft risico's op integriteitsinbreuken geleid tot de volgende producten:

- een brochure bevordering gedragsregels ambtelijk apparaat (brochure «Onkreukbaar»);
- een cursusmodule «ongewenste beïnvloeding» waarbij ook een video is ontwikkeld;
- een centraal informatiepunt bij de directie recherchezaken van VROM;
- een risicoanalyse oneigenlijke en ongewenste beïnvloeding door derden.

Risicoanalyse

Er is voorafgaand aan de invoering van beleidsmaatregelen ter bevordering van integer gedrag bij de Rgd geen specifieke risicoanalyse uitgevoerd om te bepalen waar de risico's in het werkgebied zitten waartegen beleidsmaatregelen moeten worden ontwikkeld⁷⁵.

Structurele maatregelen

De eerste beleidsnota waarin specifiek aandacht werd besteed aan integriteit bij het ministerie van VROM, is de brochure «*Onkreukbaar, de integriteit van de ambtenaar bij zijn taakuitvoering*» uit 1994⁷⁶. In deze brochure worden gedragsregels, formele regels en normen en waarden beschreven die VROM ambtenaren in acht moeten nemen in contacten met organisaties en particulieren die zich op het terrein van VROM bewegen.

De brochure handelt over zaken als een geheimhoudingsverklaring die ambtenaren moeten tekenen bij indiensttreding. Verder worden regels gesteld inzake het aannemen van relatiegeschenken en het ingaan op uitnodigingen. Dit zal altijd met de leidinggevende moeten worden overlegd, waarbij geschenken het bedrag van 50 gulden in principe niet mogen overstijgen. Uitstapjes moeten zoveel mogelijk betaald worden door het ministerie. Nevenactiviteiten moeten bij de leidinggevende gemeld worden als er het risico van belangenverstremming bestaat. Voor het goed functioneren van leidinggevendens acht het ministerie het wel noodzakelijk dat zij deel uitmaken van maatschappelijke netwerken. Bij de afweging van het wel of niet ingaan op uitnodigingen van marktpartijen spelen elementen als aard van de uitnodiging, ontmoetingsplaats, gastheer, andere genodigden, openbaarheid, inhoud en belang van de relatie voor de Rgd een belangrijke rol⁷⁷.

In deze algemene brochure staan overigens geen specifieke verwijzingen naar de specifieke werkzaamheden van de Rgd en/of bouwgerelateerde risico's die daar gelopen worden door ambtenaren.

In 2000 is de nota «Integer handelen» verschenen⁷⁸. Deze vormt op dit moment de basis voor het integriteitsbeleid bij het ministerie. Ook in deze nota wordt een overzicht gegeven van de verschillende integriteitsaspecten en de wijze van omgang daarmee:

- Het afleggen van de eed of belofte is verplicht.
- Bij VROM zijn vertrouwensfuncties gedefinieerd. Medewerkers die aangewezen functies bekleden mogen geheime documenten zien.
- Verder zijn er in de nota regels opgenomen voor contacten met de pers/politiek en publiek.
- Indien een ambtenaar vermoeden heeft van misstanden, meldt hij dit bij leidinggevende of naasthogere leidinggevende. Deze legt melding vast en informeert ambtelijke top. Zij stellen onderzoek in. Indien een ambtenaar vermoeden heeft van ernstige misstanden moet hij dit ingevolge artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering aan de officier van justitie melden. Ernstige misstanden betreffen: een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving, het misleiden van

⁷⁵ Zie integriteitaudit Rgd juni 2002 p. 52.

⁷⁶ Ministerie van VROM, «Onkreukbaar, de integriteit van de ambtenaar bij zijn taakuitvoering» 1994.

⁷⁷ Rijksgebouwendienst, «Gedragregels voor het omgaan met mogelijk oneigenlijke beïnvloeding» 1995.

⁷⁸ Nota Integer handelen, directie Personele zaken van het ministerie van VROM, maart 2000.

- Justitie, een groot gevaar voor volksgezondheid, veiligheid of milieu, het bewust achterhouden van informatie over bovengenoemde feiten.
- Het ministerie heeft (op basis van de circulaire van BZK inzake ontvangen van geschenken door rijksambtenaren) een aantal gedragsregels ontwikkeld voor het aanvaarden van geschenken. Uitnodigingen moeten altijd besproken worden met leidinggevende. Men stelt als regel dat uitjes etc. niet worden bekostigd door derden. Dit wordt betaald door het ministerie. Geschenken onder de 100 gulden mogen worden aangenomen, maar moeten in sommige gevallen wel worden besproken met leidinggevende. Geschenken mogen nooit naar huisadres gezonden worden. Indien dit wel het geval is moet dit gemeld worden aan leidinggevende.
 - In navolging van artikel 61 ARAR, is een ambtenaar verplicht nevenwerkzaamheden te melden voor zover zij belangen van de dienst die verband hebben met zijn functie vervulling kunnen schaden. Het uitgangspunt van het beleid is dat de medewerker deze zelf meldt. De directeur toetst vervolgens of de medewerker nevenwerkzaamheden gaat verrichten die de belangen van de dienst kunnen raken. Tot een verbod wordt bijvoorbeeld overgegaan bij ontoelaatbare belangenverstremgeling, schade ten aanzien van het ambt of het onvoldoende beschikbaar zijn voor de functie.
 - In navolging van de circulaire van het ministerie van BZK inzake het tegengaan van draaideurconstructies binnen de rijksdienst, geldt bij VROM de richtlijn dat een ambtenaar gedurende twee jaar na zijn ontslag geen werkzaamheden mag verrichten bij het departement waar hij aan verbonden was. Zo wordt de schijn van belangenverstremgeling vermeden.
 - Ten slotte maakt de nota nog melding van de procedure plichtsverzuim. Indien een ambtenaar de geldende regels niet in acht neemt, zal de directeur Personeelszaken het voortouw nemen om eventuele sancties op te leggen conform de artikelen 80–84 ARAR.

Structurele maatregelen specifiek bij de Rgd

De Rgd heeft in 1995 op basis van het toenmalige beleid gedragsregels opgesteld voor het omgaan met marktpartijen. Deze staan beschreven in de notitie «*gedragsregels voor het omgaan met marktpartijen*». Deze gedragsregels geven een samenvatting van de beheersmaatregelen rondom opdrachtverlening en zijn specifiek ontwikkeld voor Rgd-medewerkers. Zij luiden als volgt:

- Altijd 2 of meer mededingers uitnodigen bij opdrachten boven de f 50 000.
- Vooraf objectieve criteria vaststellen op basis waarvan partijen worden uitgenodigd.
- Met betrekking tot de gunning wordt de projectverantwoordelijke (beslisser) geadviseerd door een projectteam dat hem op objectieve criteria adviseert over wie voor gunning in aanmerking komt. Als keuze afwijkt van advies wordt dit in een fase-document gemotiveerd.
- Bij onderhandelingen met marktpartijen moeten altijd minimaal 2 ambtenaren betrokken zijn.
- Opdrachtverlening van meer- en minderwerk gebeurt op basis van goedgekeurde offertes of ramingen. Afrekening vindt plaats op basis van gespecificeerde facturen die door de toezichthouder zijn medeondertekend.
- Ambtenaren worden herinnerd aan hun geheimhoudingsplicht en zijn zorgvuldig met de omgang met documenten.

De heer Meijer (hoofd projectmanagement en plaatsvervangend directeur van de directie Programma's en projecten) zei over deze gedragsregels en de naleving ervan tijdens het openbare verhoor:

De voorzitter: VROM, de RGD, heeft gedragsregels opgesteld om de integriteit te bewaken. In de gedragsregels lezen wij dat het gezien de kwetsbare positie van juist degenen die direct met aannemers onderhandelen, van belang is dat die regels er zijn. Wij hebben ze hier voor ons. Het gaat om de vraag waarom in dit geval de regels niet zijn toegepast. Dat is een heel heldere vraag en daar willen wij graag antwoord op.

De heer Meijer: Opdrachten die in 2000 aan uitvoerende partijen werden verstrekt, werden getoetst aan het verificatieplan, het Besluit aanbesteding van werken 1973 en de Europese regelgeving. U zegt dat er daarnaast nog een stuk is binnen de Rijksgebouwendienst waar de heer Smulders net uit voorleest en dat de actie die in de schikking is vastgelegd strijdig is met deze gedragsregel. Daar ben ik het mee eens. Dat klopt.

De voorzitter: Is die gedragsregel dan niet belangrijk? Is het een soort aanhangsel bij allerlei regelgeving die veel belangrijker is?

De heer Meijer: Nee, maar het staat altijd nog open om met de schikking die getroffen is – de voordelen ervan heb ik herhaaldelijk in dit verhoor uitgelegd – te zeggen dat er op enig punt strijdig met de regels van de Rijksgebouwendienst is gehandeld. Ook dat is een reden op grond waarvan de schikking met Geveke actief kan worden gemaakt en te zeggen dat de Rijksgebouwendienst niet tot gunning kan overgaan.

De voorzitter: Ik vraag u eigenlijk naar iets anders. Wat betekenen deze gedragsregels voor u? Hebt u, toen u de beslissing nam om tot deze schikking te komen, gezien dat die in strijd was met de eigen gedragsregels van het ministerie ter bewaking van de integriteit?

De heer Meijer: Op het moment dat ik de schikking trof, heb ik mij gebaseerd op de stukken die ik zojuist noemde. De passage die de heer Smulders heeft voorgelezen, is toen niet bij mij opgekomen, en ik heb er dus ook geen rekening mee gehouden.

De voorzitter: Kent u deze gedragsregels?

De heer Meijer: Ik ken deze gedragsregels.

De voorzitter: Maar toch hebt u er op dat moment niet aan gedacht?

De heer Meijer: Aan deze expliciete passage heb ik niet gedacht op het moment dat ik de schikking trof. Ik heb die niet meegenomen.

.....

De voorzitter: Ik houd u nog één keer voor waarom ik er zo'n nadruk op leg. Het gaat hier om een gedragscode ter bewaking van de integriteit in uw organisatie. Die heeft besloten, gezien de kwetsbaarheid van mensen in posities, juist de mensen die zaken doen met aannemers, regels op te stellen. U zegt nu dat u daar helemaal niet aan gedacht hebt op het moment dat u bezig was met die aannemer. Vindt u dan ook niet dat er iets mis is met de naleving en misschien ook het bewustzijn ten aanzien van die regel, in elk geval bij u in deze situatie?

De heer Meijer: Ik kan niet over de hele dienst oordelen.

De voorzitter: Ik vraag het aan u, als u naar uzelf kijkt.

De heer Meijer: Ik heb een schikking getroffen die te allen tijde beëindigd kon worden, maar op het moment dat ik die trof, heb ik deze gedragsregel die zoals ik zei als laatste in de hiërarchie van regels zit, niet op mijn netvlies gehad.

Cultuurmaatregelen

Een middel dat gebruikt wordt om integriteit onder de aandacht van de medewerkers van VROM te brengen is de uitgifte van de brochure «Integer handelen, hoe doe je dat?» (VROM, maart 2000). In de brochure worden ernstige misstanden genoemd, die gemeld moeten worden. Hiermee worden vooral de strafrechtelijk vervolgbare feiten bedoeld. Als een medewerker hierover vermoedens heeft, moet hij deze eerst melden bij zijn eigen leidinggevende. Als ze juist blijken te zijn, moet dit gemeld worden bij de leidinggevende van de overtredende ambtenaar. Verder worden zaken aan de orde gesteld als kopiëren op kantoor, privé-telefoongesprekken op kantoor voeren etc. Er worden richtlijnen

gegeven over bijvoorbeeld het aannemen van geschenken en uitnodigingen alsmede richtlijnen voor nevenactiviteiten. Daarnaast heeft het ministerie een videofilm ontwikkeld en een cursusmodule «Ongewenste beïnvloeding». Uit gesprekken met functionarissen van het ministerie is gebleken dat deze middelen in de praktijk niet frequent worden ingezet om het bewustzijn van de ambtenaren op het punt van integriteit te verhogen. Naar aanleiding van commotie rond het onderwerp integriteit heeft de directeur-generaal van de Rgd in een brief aan de diensthoofden nogmaals het belang van integriteitbeleid benadrukt⁷⁹. Verder wordt bij indiensttreding de eed of belofte afgelegd. Deze wordt afgenomen door de secretaris-generaal in een procedure waarbij specifiek aandacht wordt gevraagd voor integriteit. Op deze manier wil de secretaris-generaal het belang van het onderwerp te benadrukken. De heer Meijer (hoofd projectmanagement en plaatsvervangend directeur van de directie Programma's en projecten) zei over de naleving van deze gedragsregels tijdens het openbare verhoor het volgende:

De heer Meijer: Van leidinggevendenden binnen de Rijksgebouwendienst – en daartoe reken ik in dit verband ook de projectmanagers – wordt verwacht dat zij in maatschappelijke netwerken deelnemen en dat zij weten wat er zoal in andere branches op hun vakgebied gebeurt.

De heer Smulders: Wat houdt dat concreet in?

De heer Meijer: Dat kunnen uitnodigingen zijn voor symposia of voor nieuwe producten die ontwikkeld zijn. Als een projectmanager daarvoor een uitnodiging krijgt, meldt hij dat aan een meerdere en die moet dat dan goedkeuren.

De heer Smulders: Dus hij meldt dat aan u?

De heer Meijer: De projectmanagers voor wie ik verantwoordelijk ben.

De heer Smulders: Hoeveel keer per jaar melden projectmanagers zo'n uitje gemiddeld bij u?

De heer Meijer: Per projectmanager komt dat op jaarbasis gemiddeld drie à vier keer voor.

De heer Smulders: Dat wordt allemaal bij u gemeld.

De heer Meijer: Dat klopt.

De heer Smulders: Moet u dat ook goedkeuren?

De heer Meijer: Dat moet ik goedkeuren, ja.

De heer Smulders: Heeft u wel eens dit soort meldingen afgekeurd?

De heer Meijer: Ik heb tot nu toe voor geen enkele projectmanager een dergelijk verzoek hoeven af te keuren.

De heer Smulders: Welke uitnodigingen krijgt u zelf?

De heer Meijer: Dat kan ook een uitnodiging zijn om eens mee te doen aan een golftoernooitje in Nederland.

De heer Smulders: Moet u die ook voorleggen aan uw meerdere?

De heer Meijer: Voor mij gelden dezelfde gedragsregels als voor projectmanagers en ik meld uitnodigingen aan mijn meerdere.

De heer Smulders: Aan wie meldt u die dan?

De heer Meijer: Aan mijn directeur.

De heer Smulders: Hoeveel maal per jaar gebeurt het bij u?

De heer Meijer: Het gebeurt zes à zeven keer per jaar dat ik word uitgenodigd.

.....

De heer Smulders: Wie organiseerde die zes, zeven of acht golftoernooien waar u elk jaar naartoe gaat?

De heer Meijer: Uw vraag veronderstelt dat het steeds dezelfde partijen zijn die ieder jaar dezelfde toernooien organiseren. Het kunnen verschillende partijen zijn die dat organiseren. Het kan een groep van adviseurs zijn die opdrachtgevers, zoals de Rijksgebouwendienst of ook lagere overheden, daarvoor uitnodigt. Het kunnen architecten zijn, meerdere aannemers. Wij kijken daar natuurlijk naar bij een verzoek van een projectmanager om mee te mogen doen. Dan kijken wij naar de omstandigheden die daarbij gelden.

⁷⁹ Brief plaatsvervangend directeur-generaal van de Rijksgebouwendienst ir. A. J. Baayen aan het overleg van resultaatverantwoordelijke directeuren, 27 november 2001.

Controle van de werking van het beleid

Binnen het ministerie van VROM is niet voorzien in een periodieke evaluatie van het integriteitbeleid. Het integriteitbeleid was tot voor kort ook nooit geëvalueerd.

Op grond van de toezegging die het kabinet heeft gedaan aan de Tweede Kamer om een audit uit te voeren naar het integriteitbeleid van de vier «bouwdepartementen»⁸⁰ is in het eerste halfjaar van 2002 een audit uitgevoerd naar de kwaliteit van het integriteitbeleid bij de Rgd⁸¹. Belangrijkste bevindingen van de audit volgen hieronder:

- De beleidsvoorbereiding in het kader van integriteit is belegd bij de facilitaire dienst (fysieke beveiliging), directie Personeelszaken (integriteit van medewerkers), directie informatiemanagement en organisatie (informatiebeveiliging) en de beveiligingsambtenaar. De coördinatie tussen hen zou kunnen worden versterkt.
- De diensten van het ministerie zijn in het kader van integraal management zelf verantwoordelijk voor de implementatie van het integriteitbeleid. Het maakt ook geen deel uit van de planning en controlcyclus. Hierdoor bestaat onvoldoende zicht op de daadwerkelijke implementatie van integriteitaspecten binnen het ministerie.
- De doelstelling van het beleid wordt over het algemeen wel onderkend, maar de inhoud van het integriteitbeleid is niet bij iedereen bekend. Vooral de gedragscode en de procedure plichtsverzuim blijken minder bekend te zijn.
- De cultuur van een organisatie is een belangrijke factor voor integriteit. Volgens de onderzoekers kan de cultuur bij de Rgd het beste als volgt worden gekarakteriseerd: «Integriteit is over het algemeen goed bespreekbaar maar wordt op ad hoc basis besproken.» De heersende cultuur tussen de verschillende directies van de Rgd verschillen nogal van elkaar.
- De functie van projectverantwoordelijke is vanuit het oogpunt van integriteit risicovol te noemen. Hij heeft immers de integrale verantwoordelijkheid voor een project, heeft binnen een mandaat allerlei bevoegdheden en is een belangrijk persoon voor opdrachtnemers om een goede relatie mee te onderhouden. De maatregelen die de Rgd heeft getroffen om de risico's te beperken, (te weten financiële verplichtingen via de afdeling Verificatie en projectondersteuners laten lopen, onderhandelingen laten plaatsvinden door minimaal 2 personen en verantwoording afleggen aan het management) werken in de praktijk niet altijd adequaat.
- Voortgangs- en evaluatierapportages en managementinformatie over de projecten heen ontbreken (doorsnede op kostengebied, leveranciersgebied en dergelijke).
- De Rgd maakt voor bijvoorbeeld het opstellen van een detailbegroting gebruik van externe adviseurs en architecten. Gebleken is dat niet alle Rgd-directies bekend zijn met de regels die in het kader van integriteit gelden voor externen.
- Gezien het specialistische karakter van sleutelfuncties wordt functie-roulatie bij de Rgd maar beperkt toegepast. Derhalve is geen roulatiebeleid voor medewerkers in risicovolle functies ontwikkeld.
- Het omgaan met vertrouwelijke informatie is binnen de directies van de Rgd onvoldoende vormgegeven (bv. omgang met bouwtekeningen, vertrouwelijke ramingen etc.).

⁸⁰ Tweede Kamer 2001–2002, 28 093, nr. 18.

⁸¹ Werkgroep en stuurgroep Integriteitaudit, audit ministerie van VROM, juni 2002.

Naast informatie uit beleidsevaluaties en audits kan ook informatie over de uitvoering van het beleid verkregen worden door accountantcontroles en interne controles. De accountantsdienst van de Rgd heeft in haar

controles de afgelopen jaren⁸² geen specifieke opmerkingen gemaakt op het gebied van integriteit. Wel worden aanmerkingen gemaakt op de kwaliteit van de uitvoering van interne controles. Er wordt veel capaciteit extern ingehuurd, wat de verkregen expertise onder druk zet⁸³.

5.4 Conclusie Rgd

Aard en omvang bouwgerelateerde integriteitschendingen

Het aantal geregistreerde bouwgerelateerde integriteitschendingen bij de Rgd is naar mening van de enquêtemissie zeer laag te noemen. Dit geldt ook voor het aantal meldingen. Hierop staat haaks het recente aantal meldingen en verdenkingen van integriteitschendingen door ambtenaren van de Rgd, die ten tijde van het onderzoek van de enquêtemissie spelen. Verder constateert de enquêtemissie dat er bij de Rgd weinig aandacht is geweest voor handhaving van integriteit.

Uit gesprekken met functionarissen van het ministerie van VROM is de enquêtemissie gebleken dat meldingen van integriteitschendingen over het algemeen behandeld worden door de directeur personeelszaken van VROM. Deze onderzoekt de klacht, eventueel met behulp van een aantal ambtenaren. Het ministerie van VROM maakt bij dit onderzoek over het algemeen geen gebruik van externe partijen. Verder beschikt het ministerie van VROM over een dienst recherchezaken. Deze dienst kan een rol spelen bij onderzoek naar bouwgerelateerde integriteitschendingen. Op dit moment doet de dienst onderzoek naar een vermoeden van bouwgerelateerde integriteitschending door een ambtenaar van de Rgd.

Integriteitbeleid

De maatregelen die de Rgd heeft genomen ter preventie van integriteitschendingen voldoen niet geheel aan de randvoorwaarden zoals die door het ministerie van BZK zijn gesteld. Er is geen risicoanalyse uitgevoerd, om de risico's in kaart te brengen.

Wel zijn er regels op het gebied van functiescheiding, draaideurconstructies en de beëdiging van nieuwe medewerkers en is er een procedure voor de melding van vermoedens van integriteitschendingen.

Er is echter geen procedure voor de afhandeling van de meldingen. Er zijn geen speciale vertrouwensfuncties ingesteld als meldpunt van vermoedens van integriteitschendingen. Ook is geen procedure voor functie-roulatie vanuit het oogpunt van integriteitsrisico's.

De enquêtemissie meent dat het beleid algemeen van aard is (door het ministerie ontwikkeld en geldend voor het gehele ministerie) en nauwelijks specifiek is toegespitst op het werkkterrein van de Rgd en de specifieke integriteitsrisico's die daar spelen. Alleen de gedragsregels voor het omgaan met marktpartijen vormen hier een kader.

Blijkens de integriteitaudit bestaat er geen centraal punt dat overzicht over de implementatie van het integriteitbeleid heeft. Dit komt voort uit het principe van integraal management, waardoor de diensthoofden zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het beleid. Op centraal niveau wordt de beleidsuitvoering niet bijgehouden. Hierbij kan volgens de enquêtemissie ook de vraag gesteld worden of op centraal niveau wel een volledig overzicht bestaat van de meldingen van vermoedelijke integriteitschendingen.

Er is een aantal bewustwordingsmaatregelen genomen, die ervoor zorg moeten dragen dat integriteit structureel aandacht krijgt binnen de Rgd. Uit de toegezonden documenten, gesprekken met functionarissen van de Rgd en de uitgevoerde integriteitaudit bij de Rgd blijkt naar mening van de enquêtemissie niet dat het onderwerp integriteit structureel op de agenda staat bij de Rgd. Aan het onderwerp wordt ad hoc aandacht

⁸² Accountantsrapportages ministerie van VROM, Rijksgebouwendienst 1999–2001.

⁸³ Rapportage Financiële Verantwoording over 2001.

besteed. De cultuur van een organisatie is een belangrijke waarborg tegen integriteitschendingen. Volgens de integriteitaudit kan de cultuur bij de Rgd het beste als volgt worden gekarakteriseerd: «Integriteit is over het algemeen goed bespreekbaar maar wordt op ad hoc basis besproken.» Cultuuraspecten zijn naar de mening van de enquêtecommissie van groot belang. Het moet voor iedere medewerker duidelijk zijn wat wel en niet mag. Dit kan alleen bereikt worden door het onderwerp structureel op de agenda te zetten.

Door het ontbreken van periodieke beleidsevaluaties is nauwelijks inzicht in de werking van het integriteitbeleid en ontbreekt een grondslag om het beleid gericht bij te kunnen sturen wanneer de doelstellingen van het beleid niet bereikt worden.

Voor de zeer kwetsbare positie van projectverantwoordelijke zijn niet voldoende waarborgen geschapen om mogelijke integriteitschendingen te voorkomen en blijken deze tevens in de praktijk niet altijd te werken. Dit blijkt onder andere uit de integriteitaudit.

De enquêtecommissie meent daarom dat er bij de Rgd zowel in de opzet als controle op de naleving van het integriteitbeleid de nodige verbeteringen mogelijk zijn.

6 INTEGRITEIT BIJ RAILINFRABEHEER (RIB)

6.1 Inleiding

Railinfrabeheer (RIB) is onder andere verantwoordelijk voor de aanleg en onderhoud van het spoorwegennet in Nederland⁸⁴. Vanuit deze verantwoordelijkheid is RIB een grote aanbesteder. Bij RIB zijn ongeveer 800 mensen werkzaam⁸⁵.

De bekostiging van de door RIB uitgevoerde taken geschiedt op grond van ministeriële beschikkingen overeenkomstig het bepaalde in de wet en het besluit Infrastructuurfonds.

RIB heeft ter uitvoering van haar taken geen eigen ontwerpafdeling. Ontwerp- en ook uitvoerende taken worden ingekocht van externen. RIB is in 1995 opgericht als één van de op de overheid gerichte taakorganisaties van NS holding. RIB is een verzelfstandigde organisatie en als zodanig zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van het integriteitsbeleid. De minister van Verkeer en Waterstaat is niet verantwoordelijk voor dit onderdeel van de bedrijfsvoering. RIB is dan ook formeel niet gebonden aan de kaders zoals deze door het ministerie van BZK zijn gesteld. De medewerkers van RIB zijn geen ambtenaren, waardoor zij formeel niet gebonden zijn aan hetzelfde kader als ministeries.

De enquêtecommissie is echter van mening dat deze normen ook van toepassing zouden moeten zijn op RIB, als rechtspersoon die een wettelijke taak uitvoert, gefinancierd door overheidsgelden.

Het onderzoek bij RIB is uitgevoerd op basis van beleidsdocumenten die aan de enquêtecommissie zijn overhandigd, registraties van meldingen van (vermoedelijke) integriteitschendingen en gesprekken met medewerkers van RIB.

6.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteitschendingen

Bij RIB zijn drie gevallen van bouwgerelateerde integriteitschendingen geregistreerd. Alle drie de zaken speelden in dezelfde periode (jaren '90) bij dezelfde afdeling (systeemontwikkeling). In de pers verschenen in 2000 berichten dat in de jaren 80 en 90 bij NS-RIB zich mensen hadden schuldig gemaakt aan belangenverstrengeling en zelfverrijking ten koste van de NS. NS heeft een onderzoek ingesteld naar de werkwijze bij de betrokken afdeling van RIB. Hierbij heeft men bij drie medewerkers gedragingen geconstateerd die niet integer waren. Het gaat in alle gevallen met name om belangenverstrengeling als motief voor het niet-integer handelen. Naast deze zaken zijn bij RIB geen meldingen van vermoedens van bouwgerelateerde integriteitschendingen geregistreerd.

Zaak A

Betrokken medewerker was een ingenieur die als projectleider werkzaam was op de afdeling systeemontwikkeling bij RIB. Betrokken medewerker werkte zich in de loop van de jaren op tot specialist op bepaalde gebieden. A bedong bij bepaalde leveranciers provisie in ruil voor aankoop van producten door RIB van die bedrijven. Daarnaast voerde hij nevenwerkzaamheden uit die tot belangenverstrengeling met zijn functie als projectleider bij RIB leidden. Het onderzoek is binnen de NS uitgevoerd door de afdeling Corporate Security. Duidelijk is dat sprake is van zeer ernstige belangenverstrengeling.

A heeft na interne druk, uiteindelijk zelf ontslag genomen.

Uit het dossier blijkt verder dat A aanspraak heeft gemaakt op een «vertrekpremie» van in totaal f 40 000 plus rente. Dit bedrag zou deels

⁸⁴ In artikel 4 van de overeenkomst tussen de Staat en NS RIB staan alle taken beschreven.

⁸⁵ NS RIB «Integriteit van Railinfrabeheer» juni 2000.

bestaan uit vakantie-uitkering en cetera en deels uit vergoeding voor geleden immateriële schade.

Zaak B

B zou zich schuldig gemaakt hebben aan belangenverstremgeling door het verrichten van nevenwerkzaamheden bij een leverancier van RIB. Hij heeft in het buitenland werkzaamheden verricht voor een bedrijf E. Dit bedrijf is een leverancier van RIB. B had deze werkzaamheden in 1976 van zijn voormalige chef overgenomen en dacht dat hij te goeder trouw handelde. Het onderzoek in deze zaak is door dezelfde onderzoekers uitgevoerd als het onderzoek in de zaak A. Gedurende het onderzoek is B geschorst. Uiteindelijk heeft RIB besloten zijn schorsing op te heffen. Hij zou niet te kwader trouw hebben gehandeld. Hij wordt verplicht zijn adviseerschap te beëindigen. Overigens bevelen de onderzoekers aan B te bevorderen.

Zaak C

C zou als specialist zodanige producteisen stellen aan een bepaalde producten dat dit maar door een bedrijf geleverd kon worden. De tweede beschuldiging behelst diefstal van een ontwerp van een leverancier van RIB. Het prototype van het ontwerp zou C geleverd hebben aan een ander bedrijf om concurrentie te voorkomen.

Het onderzoek in deze zaak is door dezelfde onderzoekers uitgevoerd als het onderzoek in de andere zaken. Gedurende het onderzoek is C geschorst.

Onderzoekers concluderen dat er waarschijnlijk in dit geval voldoende grond was om C te ontslaan. Men heeft vanwege de leeftijd van betrokkene hem geadviseerd met de VUT te gaan, hetgeen C ook heeft gedaan.

6.3 Integriteitbeleid bij RIB

Inleiding

Binnen RIB is de algemeen directeur eindverantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van het integriteitbeleid.

Het integriteitbeleid is bij verschillende onderdelen van RIB ondergebracht. RIB hanteert het beginsel van integraal management. Zo heeft de afdeling personeel en organisatie met name een taak bij de arbeidscontracten en het opstellen van functieprofielen.

Binnen de afdeling Corporate Finance en Control is een controller aangesteld die het vastgestelde integriteitbeleid dient te implementeren. Daarnaast zijn bij deze afdeling de procedures van de administratieve organisatie en interne controle belegd. De afdeling Aanbestedingszaken, Kostenmanagement en Inkoop verzorgt de contacten met leveranciers en sluit contracten af. Deze afdeling is vanuit het oogpunt van integriteit het meest risicovol te noemen⁸⁶.

RIB heeft een visie op integriteit ontwikkeld:

«RIB is een integer bedrijf en neemt die maatregelen die nodig zijn dat ook te blijven. Er is geen substituuat voor integer handelen.»

Naast deze visie zijn doelstellingen voor het integriteitbeleid geformuleerd⁸⁷.

- RIB wil dat alle bestuurders, managers en personeelsleden zich terdege bewust zijn van het existentiële belang van het integer handelen door alle belanghebbenden.

⁸⁶ Gespreksverslag integriteit RIB, 24 mei 2002.

⁸⁷ Railinfrabeheer, «Integriteit met een hoofdletter», december 2001.

- RIB wil dat het integer, het rechtmatig en het doelmatig handelen gezamenlijk het professioneel handelen van RIB en al haar bestuurders, managers en personeelsleden karakteriseren.
- RIB wil continue voldoende waarborgen scheppen om de interne integriteit op een hoog niveau te houden en wil continue de externe integriteitsrisico's zo adequaat mogelijk minimaliseren.
- RIB wil een open en transparant integriteitbeleid voeren dat in voortdurend overleg met externe partijen aangepast zal worden aan de eisen en mogelijkheden van de tijd.
- RIB wil voortdurend goed inzicht hebben in zowel actuele als ook toekomstige integriteitsrisico's.
- RIB wil gepaste preventieve en repressieve maatregelen kunnen nemen en deze tijdig nemen indien de integriteit bedreigd wordt of geschonden is.
- RIB wil dat de eindverantwoordelijkheid voor beschikbaarheid en werking van het systeem voor de waarborging van integriteit ligt bij de algemeen directeur van RIB.

Deze doelstellingen van het beleid, alsmede de middelen, verantwoordelijkheden, implementatie en het toezicht daarop zijn vastgelegd in een systeem genaamd IBRT (Integriteit, Beleidsdoelstellingen, Regelingen en Toezicht). Dit vormt een database waarin het overzicht staat van de stand van zaken met betrekking tot het integriteitbeleid van RIB.

Risicoanalyse

Er is voorafgaand aan de invoering van beleidsmaatregelen ter bevordering van integer gedrag bij RIB geen risicoanalyse uitgevoerd om te bepalen waar de risico's in het werkgebied zitten waartegen beleidsmaatregelen moeten worden ontwikkeld.

Structurele maatregelen

In 2001 is het rapport «Aanbesteden door Railinfrabeheer» van de Algemene Rekenkamer verschenen. In dit rapport wordt een aantal kanttekeningen gemaakt bij de vormgeving en implementatie van het integriteitbeleid bij RIB. Op basis van dit rapport heeft RIB de visie op integriteit en de beleidsdoelstellingen aangescherpt en waar nodig aangevuld. Op dit moment wordt hieraan invulling gegeven. Hiervoor is een structuur ontwikkeld in de vorm van een matrix waarin alle maatregelen op het gebied van integriteit zijn opgenomen. Er zijn een visie en doelstellingen ontwikkeld die in december 2001 geaccordeerd zijn door de directie van RIB. Doel van de totale structuur is een actuele vastlegging van het benodigde beleid, de ontwikkeling en interpretatie ervan alsmede het toezicht erop.

In de nota «Integriteit» wordt een overzicht gegeven van de beheersmaatregelen die RIB heeft genomen om de integriteit van de organisatie en haar medewerkers te waarborgen⁸⁸.

In deze nota wordt verwezen naar de gedragscode van RIB. Hierin wordt onder andere melding gemaakt van het verbod van aannemen van geschenken of diensten die een tegenprestatie doen vermoeden. Maaltijden die een uitsluitend zakelijk karakter hebben worden hier overigens van uitgezonderd.

In de «Algemene Inkoopvoorwaarden 1997» van RIB is de tegenhanger van deze regel voor leveranciers opgenomen. Zij dienen ervoor zorg te dragen dat geen geschenken worden aangeboden aan medewerkers van RIB. De leidinggevenden dienen toezicht te houden op de uitvoering van de regels in de gedragscode. Verder wordt in deze nota aandacht besteed aan de uitsluitingscriteria die RIB heeft geformuleerd. Een gegadigde voor

⁸⁸ Railinfrabeheer «Nota Integriteit», 2000.

een werk van RIB dient aan te tonen dat de onderneming wordt gedreven met rechtmatig verkregen middelen.

In de administratieve organisatie van RIB zijn de mandaatstructuren vastgelegd. Op het gebied van functiescheiding hanteert de NS het zogenaamde vier ogen principe. Betalingen kunnen alleen worden verricht op basis van een vooraf in de boekhouding vastgelegde verplichting (opdracht) en na fiatting door twee andere personen (1 uit de lijn en 1 uit de staf) dan die de opdracht heeft verstrekt. Ook in de precontractuele fase past NS het vier ogen principe toe. Bij opdrachten tot uitvoering van werken voert RIB niet zelf de directie en het dagelijks toezicht. Dit wordt uitbesteed aan ingenieursbureaus.

In de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zijn bepalingen opgenomen over geheimhoudingsverplichting en het tegengaan van draaideurconstructies.

Vanaf begin 2000 geldt bij RIB de gedragscode Railinfrabeheer⁸⁹. Hierin staat een groot aantal regels waar men zich bij RIB aan dient te houden.

De gedragscode gaat onder andere in op de volgende onderwerpen:

- Veiligheid;
- Contacten met de media;
- Informatiebeveiliging;
- Giften: een medewerker wordt verboden giften aan te nemen die klaarblijkelijk een beloning zijn voor het in strijd handelen bij de uitoefening van de taak;
- Handelwijze bij rechtszaken waar werknemers bij zijn betrokken;
- Nevenfuncties: hierover dient in alle gevallen toestemming gegeven te worden door de directeur van een medewerker;
- Integriteit: hierbij wordt ingegaan op de omgang met gevoelige informatie. Medewerkers dienen hier zorgvuldig mee om te gaan en de informatie niet door te spelen aan derden. Afspraken met marktpartijen mogen pas gemaakt worden na overleg met de manager. Deze afspraken dienen verificerbaar vast te worden gelegd.

In functioneringsgesprekken dient aandacht besteed te worden aan integriteit. Daarnaast wordt aan integriteit aandacht besteed bij omschrijving van bepaalde aangewezen functies.

Functieroulatie vormt geen expliciet onderdeel van het integriteitbeleid. Dit is bij RIB nog niet expliciet ontwikkeld.

Bij RIB is geen formeel meldingstraject voor melding van vermoedens van integriteitschendingen geformuleerd. Sinds een aantal maanden is er wel een officieel meldpunt voor vermoedens van integriteitschendingen in de vorm van het hoofd van de afdeling Juridische Zaken en Grondverwerking. Hier worden meldingen van integriteitschendingen geregistreerd. Uit gesprekken met medewerkers van RIB is de enquêtecommissie gebleken dat deze persoon gedurende voorgaande jaren eveneens fungeerde als meldpunt. Dit was echter niet geformaliseerd. De officiële instelling van het meldpunt is via het interne netwerk van RIB aan alle medewerkers gecommuniceerd.

Meldingen van integriteitschendingen worden, vanwege het bij RIB geldende principe van integraal management, vaak op directieniveau afgedaan.

Cultuurmaatregelen

Nieuwe maatregelen op het gebied van integriteit worden via het interne netwerk en het personeelsblad gecommuniceerd richting medewerkers. In functioneringsgesprekken wordt aandacht besteed aan integriteit.

⁸⁹ Railinfrabeheer, «Gedragscode Railinfrabeheer», 31 december 1999.

RIB heeft een gedragscode ontwikkeld, waarin ook aandacht wordt besteed aan integriteit.

Controle op de werking van het beleid

Bij RIB zijn de afgelopen tijd geen periodieke evaluaties van het integriteitsbeleid uitgevoerd. Hierdoor bestond geen inzicht in de mate van implementatie en werking van het beleid. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de aanbestedings- en inkooppraktijk van RIB⁹⁰. Hierbij zijn ook afdekking van integriteitsrisico's aan de orde gekomen. Er is gekeken naar de aanbestedingspraktijk *tot het moment van gunning*. Het onderzoek behelsde met name de interne waarborgen die er bij RIB zijn om integer handelen te bevorderen. Het beleid bestaat bij RIB uit nota integriteitsbeleid uit 2000 en de gedragscode integriteit. Verder zijn er rond het externe integriteitsbeleid regels opgenomen in het aanbestedingsreglement en in de algemene inkoopvoorwaarden. Een formeel door de directie bekrachtigd integriteitsbeleid trof de Algemene Rekenkamer niet aan. In het rapport staan onder andere de volgende conclusies: Ramingen worden vaak door externe ingenieursbureaus opgesteld. Om te waarborgen dat zij geen gevoelige informatie doorspelen, moeten zij een geheimhoudingsverklaring ondertekenen. Er wordt echter niet gecontroleerd door RIB of de bestuursleden van het betrokken bedrijf nevenfuncties hebben. RIB gaat vanwege de moeilijke controleerbaarheid in de praktijk niet na wie welke nevenwerkzaamheden uitoefent en of aan de meldingsplicht van nevenfuncties wordt voldaan. Er is dus geen registratie van nevenfuncties. Ook is niet geoperationaliseerd welke voorwaarden RIB stelt aan het aanvaarden van nevenfuncties.

De Algemene Rekenkamer constateerde verder dat RIB bij inleenpersoneel (op ruime schaal aangetrokken binnen sectoren aanbesteding en inkoop) geen eigen antecedentenonderzoek toepast en dat bij deze medewerkers alleen de mogelijkheid bestaat van repressief toezicht.

Voor zover de Algemene Rekenkamer na kon gaan komt het onderwerp integriteit in de maandelijkse rapportages van (project)managers aan hun directeur met een zekere regelmaat aan de orde. De Algemene Rekenkamer constateerde tevens dat er risico's bestonden in de veelvuldige samenwerking met adviesbureaus in de verschillende fasen van een project. RIB bleek echter de synergiewinst van deze samenwerking te verkiezen boven de risico's van integriteitsaantasting. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om functie-inhoudelijke risico analyses uit te voeren. Aan de hand daarvan dienen aan bepaalde functies bepaalde eisen te worden gesteld. Verder wordt een systeem van functieroulatie voorgesteld. Ook wordt voorgesteld om eisen voor nevenwerkzaamheden te formuleren en hiervan een registratie bij te houden. Inleenkrachten zouden niet moeten worden ingezet in risicovolle sectoren en zouden een geheimhoudingsverklaring moeten ondertekenen. Ten slotte dient de procedure bij vermoedens van integriteitschendingen te worden vastgelegd en dient een register van (vermoedens van) integriteitschendingen te worden bijgehouden.

6.4 Conclusie RIB

Aard en omvang bouwgerelateerde integriteitschendingen

Bij RIB zijn sinds de oprichting in 1995 drie gevallen van bouwgerelateerde integriteitschendingen geregistreerd. Deze zaken hadden alle betrekking op belangenverstrengeling door medewerkers die een zeer specialistische functie bekleedden. Ook bestonden soms sterke aanwijzingen voor het zich laten smeren en in een geval het zich laten omkopen

⁹⁰ Rapport Algemene Rekenkamer «Aanbesteden NS-Railinfrabeheer 1995–2000». TK, 2000–2001, 27 847, nr. 2.

door leveranciers. Daarnaast zijn geen bouwgerelateerde meldingen van vermoedens van integriteitschendingen geregistreerd.

Vanwege het tot voor kort ontbreken van een centraal meldpunt voor integriteitschendingen zet de enquêtemissie wel vraagtekens bij de betrouwbaarheid en volledigheid van de registratie van het aantal meldingen van vermoedens van integriteitschendingen. Gezien de organisatiestructuur van RIB (integraal management) zou het mogelijk kunnen zijn dat op lager niveau meer meldingen geweest zijn. De drie integriteitschendingen zijn gelijktijdig onderzocht door een intern onderzoeksteam. Alle gevallen zijn arbeidsrechtelijk afgedaan. De enquêtemissie acht de wijze waarop deze gevallen zijn afgehandeld in principe adequaat. Echter het zonder verdere represailles continueren van het dienstverband en zelfs het bevorderen van een betrokkene, kan naar de mening van de enquêtemissie een verkeerd signaal afgeven richting de rest van de organisatie.

Integriteitbeleid

RIB heeft beleid ontwikkeld ten aanzien van integriteit. Er is een nota integriteit en een gedragscode. Daarnaast is men naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport dat op verzoek van de Tweede Kamer is opgesteld, begonnen met het ontwikkelen van een aangescherpte beleidsvisie. Op dit moment wordt een plan van aanpak opgesteld. Enkele hernieuwde beleidsmaatregelen zijn reeds geaccordeerd.

De doelstellingen van het integriteitbeleid zijn niet meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Hierdoor ontbreekt een meetpunt bij eventuele evaluaties van het beleid. Daarnaast is het voor de organisatie zo moeilijk te bepalen wanneer aan de doelstellingen wordt voldaan. Ook ontbreekt de concrete uitwerking in middelen om de gestelde doelen te bereiken.

Het preventiebeleid van RIB voldoet deels aan de kaders van het ministerie van BZK.

Er zijn regels geformuleerd op het gebied van functiescheiding, aanvaarden van geschenken, het tegengaan van draaieurconstructies. RIB heeft recent een officieel meldpunt ingesteld voor meldingen van vermoedens van integriteitschendingen, een regeling voor melding van nevenactiviteiten geaccordeerd. Nieuwe medewerkers dienen een geheimhoudingsverklaring te tekenen en in functioneringsgesprekken dient aandacht te worden besteed aan integriteit. Leveranciers dienen een verklaring te ondertekenen waarbij ze verklaren geen onoorbare geschenken aan medewerkers van RIB te geven. De enquêtemissie acht dit een goede manier om de bouwnijverheid te betrekken bij en te committeren aan het integriteitbeleid.

Er is geen procedure voor functieroulatie vanuit het oogpunt van integriteit ontwikkeld. Dit houdt naar mening van de enquêtemissie risico's in voor de controle op integer handelen van met name de (technisch) specialisten. Een bepaalde functie lange tijd vervullen kan leiden tot een (te) nauwe relatie met bijvoorbeeld leveranciers. Er is voorafgaand aan de ontwikkeling van het beleid geen risicoanalyse uitgevoerd om de risicovolle onderdelen van de organisatie te bepalen. Ook heeft RIB zelf geen evaluaties van het beleid uitgevoerd en is hierin ook niet voorzien bij de aanscherping van het beleid. Door het ontbreken hiervan bestaat bij RIB onvoldoende zicht op de werking van het beleid. Wel is er door de Algemene Rekenkamer een soort externe evaluatie uitgevoerd.

Verder is niet voorzien in regels aangaande de omgang met meldingen van vermoedens van integriteitschendingen. Omdat meldingen in

sommige gevallen op decentraal niveau worden afgehandeld (vanwege het principe van integraal management), bestaat op centraal niveau geen volledige registratie van de meldingen van vermoedens van integriteit-schendingen. RIB heeft een beperkt aantal bewustwordingsmaatregelen ingevoerd, om integriteit bij de medewerkers onder de aandacht te brengen. Integriteit vormt naar mening van functionarissen van RIB, waarmee de enquêtecommissie gesproken heeft, met enige regelmaat een onderwerp in de terugkoppeling van projectleiders richting management. Het vormt ook een onderdeel van functioneringsgesprekken. De enquêtecommissie zet echter haar vraagtekens bij de wijze van bekendmaking van nieuw beleid. Dit wordt gecommuniceerd naar medewerkers door middel van een bericht in het personeelsblad van RIB. De enquêtecommissie vraagt zich af of het beleid op deze wijze wel voldoende «tussen de oren» van alle medewerkers komt.

Er wordt incidenteel wel aandacht aan besteed door het management, maar niet gebleken is dat het een structureel onderdeel van werkoverleggen et cetera is. Verder is het de enquêtecommissie niet duidelijk geworden hoe de geldende regels op het gebied van integriteit onder de aandacht van *alle* medewerkers gebracht worden. Hierdoor blijft de vraag of alle medewerkers van RIB zich voldoende bewust zijn van de geldende normen op het gebied van integriteit. Bewustwordingsmaatregelen vormen naar mening van de enquêtecommissie een essentieel onderdeel van het integriteitbeleid. Dit mag niet alleen bestaan uit regels en richtlijnen, maar dient daadwerkelijk en consequent onder de aandacht van alle medewerkers gebracht te worden.

Op dit moment wordt zoals opgemerkt gewerkt aan de (her)structurering van het beleid. Op onderdelen zal het worden aangescherpt. Hoe deze plannen, die nu in de ontwikkelingsfase zitten, zullen gaan uitpakken zal moeten worden afgewacht.

7.1 Inleiding

De enquêtecommissie heeft specifiek onderzoek verricht naar integriteitsschendingen binnen de provincie Zuid-Holland. Aanleiding hiervoor was onder andere het verschijnen van het onderzoeksrapport van Arthur Andersen Accountants, waaruit bleek dat binnen de provincie sprake was van integriteitsschendingen door medewerkers van de provincie. De enquêtecommissie heeft geen onderzoek naar integriteitsschendingen en integriteitbeleid bij overige provincies uitgevoerd.

Een aantal maanden geleden constateerde Arthur Andersen Accountants dat binnen de afdeling Beheer en Onderhoud van de directie Ruimte en Mobiliteit van de provincie Zuid-Holland sprake was van onregelmatigheden door medewerkers van de betreffende afdeling. Medewerkers van de afdeling zouden zich schuldig gemaakt hebben aan valsheid in geschrifte. Op beperkte schaal zou sprake zijn van zelfverrijking. De afdeling Beheer en Onderhoud houdt zich bezig met beheer en onderhoud van de wegen en groenvoorzieningen van de provincie Zuid-Holland. Hiervoor worden verschillende soorten bestekken opgesteld en uitgevoerd door verschillende aannemers⁹¹. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de griffier van de provincie en had tot doel te achterhalen of en zo ja, bij welke dossiers ongeoorloofde handelingen hebben plaatsgevonden tussen de opdrachtnemer en één of meerdere medewerkers van de provincie, wat de aard was van die handelingen en in hoeverre opdrachtnemers en/of medewerkers van de provincie voordeel hebben genoten door of tengevolge van deze handelingen. Het onderzoek van Arthur Andersen heeft zich geconcentreerd op twee districten binnen de afdeling Beheer en Onderhoud van de provincie Zuid-Holland, de districten West en Zuid. Uit vooronderzoek had Arthur Andersen geconcludeerd dat er bij het derde district van de afdeling Beheer en Onderhoud, district Oost minder reden was voor diepgaand onderzoek⁹². Dit wil volgens de onderzoekers overigens niet zeggen dat ongeoorloofd handelen in de besteksadministratie van directie Oost uitgesloten is. Ook in deze administratie zijn zaken gesignaleerd die overeenkomsten vertonen met bevindingen uit besteksanalyses van de districten Zuid en West. De enquêtecommissie heeft hierover een persoon gesproken die werkzaam was bij de provincie Zuid-Holland. Deze merkt daarover op:

«Het feit dat binnen directie Oost geen nader onderzoek is gedaan zegt voor mij niet dat de onregelmatigheden daar niet voorkomen. Het zegt mij slechts dat ze het daar slimmer hebben aangepakt. Volgens mij is de situatie daar juist erger dan in de districten Zuid en West.»

⁹¹ Bij de afdeling Beheer en Onderhoud was sprake van zwartbestekken (asfalt), groenbestekken (groenvoorzieningen, bermen, slootkanten), grijsbestekken (bestrating), blauwbestekken (vaarwegen), witbestekken (belijning) en bruinbestekken (baggerwerkzaamheden).

⁹² Deze en navolgende bevindingen zijn een compilatie van de bevindingen uit het rapport van Arthur Andersen Accountants «Bijzonder onderzoek inzake al dan niet ongeoorloofd handelen van medewerkers van de Provincie Zuid-Holland bij aanbesteding, uitvoering en betaling van onderhoudswerken», 29 mei 2002.

Uit het onderzoek is gebleken dat er binnen de afdeling Beheer en Onderhoud slechts bij uitzondering sprake was van openbare aanbesteding van de bestekken. Aannemers werd op deze wijze de mogelijkheid geboden vele jaren in continuïteit de werkzaamheden te verrichten. De beperkte marktwerking heeft volgens de onderzoekers vermoedelijk tot hoge aanneemsommen geleid. De controle op de uitvoering van werkzaamheden was afwezig of niet systematisch georganiseerd. Voor de enquêtecommissie waren de bevindingen van Arthur Andersen Accountants aanleiding om het gehele onderzoeksdossier op te vragen.

Het onderzoek van de enquêtecommissie naar de aard en omvang van mogelijke integriteitschendingen bij de provincie Zuid-Holland is uitgevoerd op basis van documenten die door de provincie aan de enquêtecommissie zijn overhandigd, het onderzoeksdossier van Arthur Andersen Accountants en gesprekken en verhoren met medewerkers van de provincie.

7.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteitschendingen

7.2.1 Integriteitschendingen

Arthur Andersen concludeert dat binnen de afdeling Beheer en Onderhoud veel medewerkers zich hebben schuldig gemaakt aan valsheid in geschrifte. Er werd door medewerkers van de provincie vaak al vanaf het samenstellen van bestekken ruimte gemaakt door bestekken «vol te schrijven». Dit betekent dat de ruimte in bestekken altijd volledig werd benut, ook als werkzaamheden in werkelijkheid niet werden uitgevoerd. Betrokken aannemers stuurden dan een factuur in voor prestaties die niet geleverd waren. Deze facturen werden betaalbaar gesteld door medewerkers van de afdelingen, terwijl ze er weet van hadden dat de vermelde prestaties niet geleverd waren door de aannemers. De heer Schimmel (onderzoeksleider van het onderzoek van Arthur Andersen Accountants) legde in het openbaar verhoor het volschrijven als volgt uit:

De heer Schimmel: Wij hebben het over zogenaamde onderhoudsbestekken en in het bijzonder over zogenaamde groenbestekken. Die zijn het meest tot de verbeelding sprekend. Een groenbestek is een onderhoudsbestek waarbij het groen van de provincie wordt onderhouden, bijvoorbeeld het groen langs de provinciale wegen. Daar staan bomen en er zijn bermen en sloten. Het bestek bestaat uit twee delen. Het bovenste deel bestaat uit bijvoorbeeld maaiwerk, routinewerk dat altijd moet gebeuren. Het onderste deel bestaat uit ter beschikking staande posten (TBS-posten). Dat zijn bijvoorbeeld manuren die kunnen worden geleverd. Het kan een tractor zijn of een aantal bomen dat gesnoeid moet worden.

Er zijn twee varianten. Er kan een onderschrijving zijn op de bovenste post, bijvoorbeeld omdat het gras niet zo gegroeid is en je een maaibeurt kunt overslaan. Dat houdt in dat je op dat punt geld overhoudt. Dat kun je misschien weer aanvullen met meer TBS, zodat je toch precies binnen het miljoen blijft, wat er aanbesteed is. Of dit dan uitgevoerd is, weet je niet op dat moment. Je ziet alleen dat er geschreven is. Een andere variant is dat de bovenste werkzaamheden keurig verricht zijn, terwijl de onderste werkzaamheden nog ruimte toelaten, omdat ze nog niet verricht zijn, en dat ze toch gevuld worden. Overigens wil dat niet zeggen dat die werkzaamheden niet uitgevoerd worden. Ze worden wellicht overgeheveld naar het volgende jaar.

Op deze wijze zijn zogenaamde «potjes» met geld bij de aannemers gevormd. De administratie ervan werd bijgehouden door medewerkers van de provincie met behulp van zogenaamde «schaduwboekhoudingen». Deze potjes werden volgens de onderzoekers aangewend om onderhoudswerkzaamheden te verrichten waarvoor geen budget beschikbaar was. Vergelijking van de bestekken door de jaren heen leidt volgens de onderzoekers tot de conclusie dat bepaalde posten steeds verder zijn gekort. Dit zou uit technische en veiligheidsoverwegingen niet altijd mogelijk of wenselijk zijn voor de afdeling Beheer en Onderhoud. Gevraagd naar het motief blijkt dat het (vermeende) gebrek aan middelen bij de afdeling heeft geleid tot het creëren van ruimte voor noodzakelijk te verrichten werkzaamheden, waarvoor geen budget aanwezig was of

beschikbaar werd gesteld door Gedeputeerde Staten. Het geld dat in deze potjes zat zou wel ten goede van de provincie zijn gekomen.

*De heer **De Wit**: De aannemers krijgen dus een potje van waaruit werkzaamheden betaald worden. Zij krijgen dat in feite onder zich doordat er facturen zijn verstuurd en betaald, waarvan je soms kunt vaststellen dat zij vals zijn. Hebt u zelf kunnen controleren of er tegenover die bestedingen door de aannemers daadwerkelijk de beweerde prestatie heeft gestaan?*

*De heer **Schimmel**: Bij het groenbestek zijn misschien acht aannemers betrokken. Wij zijn bij de drie in onze visie belangrijkste geweest. Wij hebben daar de werkenadministratie bekeken. Daar kun je inderdaad uithalen dat er werkzaamheden zijn verricht, vermoedelijk tot het bedrag van het potje. Meer zal die aannemer ook niet willen doen. Je ziet die werkzaamheden wel degelijk op die werken terechtkomen. Niet elke aannemer administreert dat even inzichtelijk. Als er zo'n potje naar een algemeen project gaat of naar een project met een heel andere naam, is het moeilijk te zien welke prestatie voor de provincie is geweest of voor iemand anders. Je komt werkbriefjes tegen en je kunt zien dat mensen sloten hebben geschoond of populieren hebben gekapt. Het komt zelfs voor dat een onderaannemer is betaald vanuit het potje voor die provincie. Je kunt dus zien dat er daadwerkelijk werkzaamheden zijn verricht, maar de zekerheid dat er niet ook andere dingen uit de potjes zijn betaald of dat het ergens anders aan op is gegaan, hebben wij niet.*

Uit de interviewverslagen van Arthur Andersen is de enquêtecommissie gebleken dat veel van de geïnterviewde personen het systeem van verschrijven en volschrijven en het vormen van potjes bij de aannemer toe hebben gegeven. De medewerkers zagen echter niet in hiermee onregelmatigheden te hebben begaan. Dit leidt volgens de onderzoekers tot afhankelijkheid van deze aannemers, omdat hier de gelden «geparkeerd staan» en alleen deze aannemer weet welke werkzaamheden nog dienen te worden uitgevoerd. Binnen de afdeling Beheer en Onderhoud is naar de mening van de onderzoekers van Arthur Andersen een geïnstitutionaliseerde verschrijfcultuur ontstaan. Het verschrijven en volschrijven van bestekken was volgens de onderzoekers meer regel dan uitzondering. Doordat niet is ingegrepen door de organisatie, terwijl in de beleving van betrokkenen de kennis omtrent het verschrijven werd vermoed tot het hoogste niveau binnen de provincie aanwezig te zijn, werd dit door betrokkenen ervaren als impliciet gedogen.

In het onderzoeksdossier trof de enquêtecommissie een e-mail aan van een medewerker van de afdeling Beheer en Onderhoud aan twee andere medewerkers, die betrekking had op het verschrijven en volschrijven van de bestekken en de verdeling ervan:

Onderwerp: Verdeling activiteitenbegroting

Baakwagens en veegwagens inhuren, verdelen naar rato;

Vervangen borden en palen

Laatste mij bekende peiling: restant f 9 118,00

Laatste bedrag dat X te verdelen had was f 17 717,00

Waar is dit gebleven???

Mijn voorstel Jij 4000.00,

Ik 3000,00

X 2000,00

Klein onderhoud steunpunten en verbruiksmat delen door drie;

Onderhoud fietspad 1

Ik claim ongeveer 35 000,00 a 40 000,00 voor onderhoud door firma A, rest voor X.

Verwijderen drijfviul:

*Delen door drie
Aanschaf borden BPr:
Inventariseren (door jou?????) delen door benodigde borden.
Rest handel naar mijn gedachten, dus GEMEEN!!!!!!!!!!*

Z.

De onderzoekers van Arthur Andersen hebben in het rapport met name melding gemaakt van valsheid in geschrifte door het verschrijven en volschrijven van bestekken. De onderzoekers hebben echter geen reden gezien te twijfelen aan de integriteit van de meeste betrokkenen. Zij zouden niets anders gedaan hebben dan in hun ogen impliciet gedoogd werd en betrokkenen begingen de onregelmatigheden met de beste bedoelingen en in het belang van de provincie. Er zou in incidentele gevallen overigens wel sprake zijn van zelfverrijking. Een ambtenaar van de afdeling Beheer en Onderhoud wordt op dit moment door Justitie verdacht van het aannemen van steekpenningen.

Er was tijdens het onderzoek ook sprake van vermoedens van ander-soortige integriteitschendingen. Uit de dossiers blijkt dat de onderzoekers hierover wel vragen hebben gesteld aan de geïnterviewde personen, maar het hen niet is gelukt duidelijkheid te verkrijgen over de ware aard en omvang van deze geruchten. Verklaringen van medewerkers spraken elkaar tegen of medewerkers wilden hierover niets verklaren. Overigens hebben de onderzoekers het onderzoek naar de aard en omvang van integriteitschendingen ook niet volledig kunnen uitvoeren. Tegelijk met het onderzoek van Arthur Andersen voerde de Rijksrecherche namelijk een onderzoek uit naar een leidinggevende van de afdeling Beheer en Onderhoud, die inmiddels verdachte is in strafrechtelijk onderzoek. Hierdoor kon geen onderzoek gedaan worden naar de gedragingen van deze persoon. Ook bij een aannemingsbedrijf, dat ongeoorloofde geschenken aan medewerkers van de provincie zou hebben gegeven, kon geen leveranciersonderzoek uitgevoerd worden, vanwege invallen van Justitie die bij dat bedrijf plaats hadden gevonden in het kader van het strafrechtelijk onderzoek naar de bouwfraude.

Uit de onderzoeks dossiers zijn de enquêtecommissie onder andere de volgende vermoedens van integriteitschendingen gebleken:

- Er was sprake van vermoedens omtrent levering van afwasmachines door een aannemer aan een rayon in district Zuid.
- Verder zou een ambtenaar, die de functie van opzichter bekleedt, ongeoorloofde nevenactiviteiten hebben. Hij zou thuis een bedrijf in groenvoorzieningen hebben, op naam van zijn vrouw. Hijzelf verricht echter de activiteiten. Dit bedrijf zou volgens sommige geïnterviewden werk hebben uitgevoerd voor de provincie.
- Een andere ambtenaar zou zijn boot hebben laten opknappen door een aannemingsbedrijf. Weer een andere (leidinggevende) ambtenaar zou jaren geleden een aannemer werkzaamheden hebben laten verrichten aan privé-bezittingen op kosten van de provincie.
- Medewerkers van de provincie zouden zich restmaterialen die toebehoorden aan de provincie (zoals afvalhout, zand etc.) hebben toegeëigend.
- Er zijn meerdere incidenten gemeld waar gereedschap en materieel werd ingezet voor privé-doeleinden, terwijl op het bestek een zakelijk reden werd verantwoord.
- Een ambtenaar zou gebruik hebben gemaakt van een vakantiehuisje

van een aannemer. Hiervoor zou geen betaling verricht zijn, maar als wederprestatie zou de tuin van het vakantiehuisje door de ambtenaar zijn opgeknapt.

- Een aantal geïnterviewden maken melding van feestjes en uitjes die door huisaanemers zouden zijn georganiseerd en bekostigd. Dit wordt echter door anderen ontkend. Overigens wordt ook door een aannemer toegegeven dat hij een jaarlijks uitje zou hebben bekostigd.

Uit interviews gehouden door de griffier van de provincie blijkt onder andere dat medewerkers van de provincie veel kerstpakketten kregen van aannemers en dat regels hieromtrent niet duidelijk waren. Een ambtenaar van de provincie verklaarde:

«Het aantal kerstpakketten van aannemers bedroeg aan het eind van het jaar ongeveer 10 (per persoon). Dat was wel acceptabel, 20–25 zou teveel geweest zijn. In het MT-B&O is gesproken over het openbaar maken van deze giften, gelet op de integriteitsregels van de provincie. Eén districtshoofd weigerde dit te doen.»

Verder blijkt uit deze interviews dat een ambtenaar onder werktijd hebben gewerkt aan de badkamer van een andere ambtenaar van de provincie. Hierbij werd hem door die andere ambtenaar promotie in het vooruitzicht gesteld.

7.2.2 Hoe hebben onregelmatigheden kunnen plaatsvinden?

Binnen de provincie is sprake van een besluit (apostille genaamd) van Gedeputeerde Staten uit 1997 dat de basis vormde voor de praktijk van het onderhands aanbesteden.

Hierin is bepaald dat ter toetsing van de marktprijzen slechts één op de vijf groenbestekken openbaar aanbesteed zou hoeven worden. Het bestek kan vervolgens worden gegund aan de aannemer die de laagste inschrijver was bij de openbare aanbesteding. Dit besluit zou volgens de onderzoekers van Arthur Andersen genomen zijn omdat de aannemer investeringen pleegt die hij zou moeten kunnen terugverdienen in navolgende jaren.

De heer Schimmel legt uit hoe zijns inziens de apostille moet worden uitgelegd:

*De heer **Schimmel**: Er is, misschien om praktische redenen, besloten om nog maar in een op de vijf gevallen openbaar aan te besteden. Ik heb het niet in het besluit gelezen, maar ik heb begrepen dat dit is gedaan om de prijzen te testen en te toetsen. Als er in enig jaar vijf groenbestekken zijn, wordt één daarvan openbaar aanbesteed. In de praktijk is dat iets anders uitgelegd: binnen één groenbestek wordt eens in de vijf jaar openbaar aanbesteed. De aannemer weet dat als hij de opdracht eenmaal krijgt, hij haar vier jaar daarna onderhands heeft.*

De heer Houtman, Gedeputeerde van de provincie, gaat bij de uitleg van het begrip nog verder terug in de tijd:

*De heer **Houtman**: Ik wil nog wat eerder beginnen, want er is in 1995 niet ineens met beleid begonnen. In de periode vóór 1995, vanaf eind jaren tachtig, was het beleid geregeld via een «open mandaat». Dat was een soort open eind. De aanbesteding was overgelaten aan de directeur van de provinciale waterstaat, die wij toen nog hadden. Er vond openbare en onderhandse aanbesteding plaats. Daaruit is een bepaalde traditie gegroeid. Voor zover ik begrepen heb uit de stukken, is in 1995 gezegd: wij doen een heleboel dingen zo, maar het is eigenlijk nooit vastgelegd door gedeputeerde staten in*

een formeel besluit waardoor het bestuurlijk gedekt is, dus dat moeten wij maar eens doen. Dat besluit in 1995 heeft een discussie over het onderwerp op gang gebracht, wat ertoe geleid heeft dat men nauwkeuriger is gaan formuleren wat wel en wat niet. Toen heeft men afgesproken om het maar eens formeel twee jaar te gaan doen, vervolgens te bekijken hoe het uitpakt en er een nieuw besluit over te nemen. Dat is het besluit van 1997.

Volgens de griffier is het beleid sinds het najaar 2001 op instigatie van Gedeputeerde Staten gewijzigd. Sindsdien wordt alleen nog openbaar aanbesteed. Hiermee is de apostille komen te vervallen. Reeds in 1999 is door Ernst & Young Accountants aan onderzoek uitgevoerd naar het onderhands aanbesteden binnen de provincie⁹³. De conclusie hiervan was dat de tendens tot onderhands aanbesteden toenam binnen de provincie en dat hier risico's aan verbonden waren. Toch heeft het tot 2001 geduurd voordat de apostille die het onderhands aanbesteden op grote schaal mogelijk heeft gemaakt is vervangen.

Wanneer het gaat om de reden van het verschrijven en volschrijven van de bestekken, hebben verschillende medewerkers van de provincie aangegeven, dat dit is gedaan vanwege opeenvolgende bezuinigingen, terwijl de veiligheid vereiste dat bepaalde werkzaamheden toch werden uitgevoerd. Gedeputeerde Houtman heeft opgemerkt dat er begin jaren '90 bezuinigingen op de onderhoudsbudgetten zijn doorgevoerd binnen de provincie.

Met deze budgetten moest het onderhoud binnen de provincie op peil gehouden worden.

De heer Houtman kan zich voorstellen dat medewerkers die zich bezig houden met de uitvoering van de bestekken, zich verantwoordelijk voelden voor de veiligheid op de wegen:

*De heer **Houtman**: Mensen die met de uitvoering bezig zijn, kunnen het gevoel hebben dat er wordt bezuinigd op onderhoud, waardoor zij maar twee keer kunnen maaien in plaats van drie keer. Als dan het gras te hoog staat, waardoor iemand in een bocht niet ziet dat er een ander aankomt, denk ik dat iemand in zo'n district zich dan verantwoordelijk voelt.*

.....

*De heer **Duivesteijn**: Zou u hem daarvoor verantwoordelijk houden?*

*De heer **Houtman**: Tot op zekere hoogte wel. Ik weet niet precies waar de grens zou liggen, maar als ik als verantwoordelijke voor het beheer van de wegen er niet voor kan zorgen dat wij in Zuid-Holland een veilig wegennet hebben, dan voel ik mij daarvoor verantwoordelijk.....*

.....

*De heer **Duivesteijn**: Zou het kunnen zijn dat iemand die daarvan de gevolgen op het werk ondervindt, zelf naar oplossingen gaat zoeken omdat gedeputeerde staten dat niet voor hem doen?*

*De heer **Houtman**: Dat kan ik mij heel goed voorstellen, ja.*

.....

Het beleid veroorzaakt wel dat men – als men zich verantwoordelijk voelt voor zijn eigen gebied – alles zal doen om het geld dat op de begroting vorig jaar stond, niet weg te laten vloeien, op wat voor manier dan ook. Dat kan ook met legale middelen in de administratie in onze begrotingssystematiek. Wat je constateert, is dat men die weg niet gevolgd heeft, maar dat met eigen creativiteit is gaan doen. Dan is inderdaad de cruciale vraag of dat nou uitsluitend gedaan is omdat men zich er zo verantwoordelijk voor voelde en dacht: daar hebben zij toch geen verstand van, dus ik regel dat wel en dan mogen zij blij zijn dat ik zo goed voor de regio zorg, of dat er ook andere motieven een rol speelden, om het zo te stellen.

⁹³ Moret Ernst & Young Accountants, 15 april 1999.

*De heer **Duivesteijn**: Zijn dat vragen die u aan uzelf stelt?*

*De heer **Houtman**: Dat zijn vragen die je uiteraard aan jezelf stelt. Ik heb er natuurlijk de laatste weken ook over nagedacht hoe zoiets nou komt. Dat vind ik het schrijnende van zo'n rapport van Andersen. Daarin wordt geconstateerd dat er dingen gebeurd zijn die echt niet kunnen, op geen enkele manier. Tegelijkertijd staat er ook bij dat je ervan uit mag gaan dat het merendeel van de mensen dat eigenlijk zeer integer gedaan heeft of dacht te doen. Zij dachten: wij zijn hier heel integer bezig en wij dienen het doel van de provincie om te zorgen dat de kwaliteit van dit gebied goed blijft en dergelijke. Dan ga je inderdaad denken: hoe kan dat nou? Mijn verklaring is toch dat wij als provincie voor te weinig middelen hebben gezorgd. De beleving van de mensen in het veld was juist dat zij de kwaliteit moesten gaan handhaven, zij hebben zich daar zo verantwoordelijk voor gevoeld. Daar komt nog bij dat de afstand tussen de regio's en het provinciehuis zo groot is dat het als het ware als een andere wereld wordt ervaren, als een stelletje boekhouders en politici die allerlei mooie dingen opschrijven, terwijl wij weten hoe het nou echt in de praktijk moet gaan. Ik denk dat je dan een omgeving creëert waar dit soort dingen kunnen gaan ontstaan, althans dat heb ik voor mezelf als verklaring.*

De heer Schimmel, onderzoeksleider van Arthur Andersen, merkt hierover het volgende op:

*De heer **Schimmel**: Ik weet niet of dat altijd zo is geweest, maar bij de provincie is een aantal jaren heel sterk gedacht vanuit een beschikbaar budget waar je het maar mee moest doen. Het is inderdaad logischer dat je dat vanuit het pakket van eisen opbouwt, maar daar heb je meer voor nodig. Daarvoor heb je bijvoorbeeld de juiste areaalgegevens nodig en die zijn er gewoon niet. Je zult een goed beeld moeten hebben van de technische staat van alles wat in je bezit is en dat is er eigenlijk niet echt. Op dit moment maakt de provincie een enorme slag om dat voor elkaar te krijgen. Overigens speelde dat vorig jaar al een rol. Tot dat moment heb je echter niks. Wat je ziet is dat de provincie, wil zij nog enige grip hebben op haar budget en niet helemaal overgeleverd zijn aan prijzen van derden, probeert dat kort te houden. Ik vind het niet zo gek dat een provincie dat doet. Het is ons ook wel verteld dat op die manier grip werd gehouden op het budget. Dat leidt echter tot moeilijke situaties, want er zijn noodzakelijke werkzaamheden die toch moeten worden verricht.*

De onderzoekers melden ook dat administratieve bescheiden ontbraken, die geacht worden aanwezig te zijn. Onderzoekers menen dat het duidelijk is dat er binnen de provincie sprake is van jarenlang gebrek aan aandacht voor de administratieve organisatie binnen de afdeling beheer en onderhoud. Ook het geconstateerde gebrek aan functiescheiding heeft bijgedragen aan de mogelijkheid niet integere handelingen te kunnen verrichten. Uit het onderzoeksdossier van Arthur Andersen blijkt de enquêtecommissie dat de procedure met betrekking tot administratieve organisatie en interne controle in ieder geval in de regio's niet nagevolgd worden. De verschillende districten lijken ieder ook andere aanbestedingsregels te hanteren.

Ook in de interviews die de griffier van de provincie heeft gevoerd met (ex-)medewerkers wordt vaak aangevoerd dat de procedures in de districten niet werden nageleefd omdat men hiervan niet op de hoogte was, of omdat met dit ervoer als «rompslomp».

Een werknemer merkt op:

«Er lag wel een AO, maar onder dik stof en bij gebrek aan instructie deed men vaak maar wat.»

De enquêtecommissie heeft zelf navraag gedaan naar de vorm en inhoud van de AO-beschrijving en procedures. De enquêtecommissie is opgevallen dat de aangeleverde beschrijving bestond uit procedure-schema's en dat de toelichting daarbij ontbrak.

Het toezicht op de door een aannemer uitgevoerde werkzaamheden behoort tot de taken van provinciemedewerkers. Hiertoe worden weekstaten of weekbonnen opgemaakt die in de besteksadministratie worden verwerkt. Overigens bestaan hierop per afdeling, district of rayon afwijkingen.

De onderzoekers hebben per district een aantal bestekken geanalyseerd. Het ging hierbij met name om groen- en grijsbestekken. Reden hiervoor was dat de onderzoekers geconstateerd hadden dat bij de wit- en zwartbestekken vrijwel alle voor controle relevante bescheiden ontbraken, voor zover die al ooit hadden bestaan.

De heer Schimmel hierover tijdens het openbare verhoor:

*De heer **Schimmel**: Er was misschien wel een veel naarder gevoel rond de zwartbestekken dan rond de groenbestekken. Groenbestekken zijn heel regelmatig. Die kun je goed controleren.*

*De heer **De Wit**: Wie had een naar gevoel?*

*De heer **Schimmel**: Onze opdrachtgever, het interim-hoofd van beheer en onderhoud, die namens de griffier onze «spokesman» was, had hier een aantal ideeën over die ik gelet op de context ook wel een beetje kan delen. Waarschijnlijk gaan wij daar dadelijk nog op in. Groen is makkelijker te controleren en er kan eenvoudiger naar boven worden gehaald wat er precies is gebeurd. Het zwartbestek is geen routinebestek. Het kan elk jaar heel anders zijn. Dat maakt het moeilijker controleerbaar. Ook de provincie, die er al vaker naar had gekeken, zag dat er eigenlijk nauwelijks stukken van waren. Er zijn geen verantwoordingsstukken waaruit blijkt wat er nu precies is uitgevoerd. Er is geen kantonnier aangewezen, zoals bij een groenbestek, om daadwerkelijk aanwezig te zijn bij de uitvoering van de werkzaamheden en daarvan een verslag te maken. De aannemer krijgt bij wijze van spreken de vrije hand om het werk uit te voeren, zonder enige controle.*

*De heer **De Wit**: Wat vindt u van dit verschijnsel dat zich bij de zwartbestekken voordoet?*

*De heer **Schimmel**: Uit het oogpunt van verantwoording is dit dodelijk. Je hebt geen idee wat wordt uitgevoerd. De provinciale ambtenaren, met name de man van rijkswaterstaat, zijn zich er zeer van bewust dat juist dit een heel gevoelig werk is. Zwartbestekken hebben voornamelijk betrekking op asfalt. Asfalt kent kwaliteiten. Je weet niet hoe dik het is. Juist op dat gebied zijn er verdenkingen jegens aannemers die er anders mee omgaan of de asfaltcentrales, die toch moeten draaien. Dat leidt vooral door de afwezigheid van een administratie automatisch tot verschrikkelijke geruchten.*

Na analyse van de bestekken concluderen onderzoekers dat functiescheidingen met betrekking tot de bestekswerkzaamheden slechts in zeer beperkte mate zijn ingevoerd. In de districten Zuid en West is bij de zwart- en witbestekken geen sprake van functiescheiding. Ten aanzien van de groen- en grijsbestekken is deze onvoldoende. Niet overal was de administratie van de grijs- en groenbestekken voldoende. In district Zuid werden voor deze bestekken geen weekbonnen in de administratie aangetroffen. De besteksramingen waren grotendeels gebaseerd op geschatte hoeveelheden. Uit het onderzoek is verder gebleken dat regelmatig overfacturering plaatsvond bij over het algemeen de laatste en voorlaatste betalingstermijn.

Over de oorzaak van het jarenlange bestaan van de onregelmatigheden geeft de griffier van de provincie in het openbare verhoor de volgende analyse:

Mevrouw **Van Wieringen-Wagenaar**: Er is sprake van een reeks van oorzaken. Binnen de provincie doet zich bijvoorbeeld ook het fenomeen voor dat medewerkers vrij lang op een zelfde functie blijven zitten....

De **voorzitter**: Ik heb daar nog wel een aantal vragen over, maar ik zal u eerst de gelegenheid geven om uw analyse af te maken. Uw eerste punt was dat er te weinig uniforme regels waren en uw tweede punt was dat mensen te lang in dezelfde functie bleven zitten.

Mevrouw **Van Wieringen-Wagenaar**: Mijn derde punt is dat ik bij mijn komst bij de provincie, twee jaar geleden, heb geconstateerd dat de afstand tot het provinciehuis als groot wordt ervaren door de mensen die op de decentrale provincieposten werkzaam zijn. Ik heb bij mijn aantreden de ronde gedaan en ben op die plekken geweest; overal werd mij gemeld dat Den Haag erg ver weg was. Mijn vierde mogelijke verklaring is dat de provincie een goede werkgever is wat betreft de zorg voor het personeel, maar een slechte werkgever wat betreft het afleggen van verantwoording en het uitoefenen van controle....

.... Ik ben twee jaar geleden bij de provincie gekomen, waarbij mij opviel dat voldoende managementinformatie ontbrak. Je gaat dan zeggen: er moet hier wel gestuurd worden, waar is die informatie? Dat bleek slecht geregeld te zijn. Er wordt dan ook geen verantwoording afgelegd aan een meerdere over de gang van zaken, waardoor die managementinformatie ook op concernniveau ontbreekt. Naar mijn mening is dat een omissie in een organisatie. Ik concludeer dat er niet genoeg gestuurd is op het boven tafel komen van dergelijke informatie. Er is voldoende informatie voorhanden om af te leiden of mandaatregels al dan niet worden nageleefd, hoe het zit met posten....

7.3 Integriteitbeleid provincie Zuid-Holland

Inleiding

Bij de provincie Zuid-Holland zijn een paar duizend ambtenaren werkzaam. De griffier van de provincie is eindverantwoordelijk voor het integriteitbeleid van de provincie. De voor de bouwgerelateerde integriteitschendingen risicovolle functies bevinden zich met name bij de afdeling Beheer en Onderhoud en de afdeling Infrastructuur. Bij deze afdelingen worden veel contacten met de bouwnijverheid onderhouden.

Risicoanalyse

De provincie heeft eind 2000 een model voor risicoanalyse geïntroduceerd. Ten behoeve van de actualisering van het integriteitbeleid van 1996 is een auditonderzoek uitgevoerd. De aanbevelingen die in dit kader zijn gedaan, zijn bij de herijking van het beleid betrokken⁹⁴.

Structurele maatregelen

Sinds 1 oktober 2002 is binnen de provincie een nieuwe integriteitnota van kracht, die de nota's uit 1995 en 1996 heeft vervangen⁹⁵. Hierin wordt de controle en de verantwoordingsplicht van medewerkers aangescherpt. In de nota wordt een overzicht gegeven van wettelijke en rechtspositionele gedragsregels met betrekking tot integriteit. Het gaat hierbij onder andere om regels betreffende de verplichting van een medewerker om opgave te doen van nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met zijn functieervulling, kunnen raken. Ook bestaat het verbod deel te nemen aan aannemingen of leveringen ten behoeve van de provincie en het verbod voor een medewerker om bevoordeling te verzoeken of aan te nemen, tenzij hiervoor toestemming is verleend. Het aannemen van steekpenningen is verboden. Deze regels zijn opgenomen in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies.

De provincie heeft het voornemen per 1 januari 2003 over te gaan tot de

⁹⁴ Brief van de griffier van de provincie, mevr. Van Wieringen-Wagenaar aan de Enquêtecommissie Bouwnijverheid, 30 oktober 2002.

⁹⁵ Provincie Zuid-Holland «Integriteit is van alle tijden, het integriteitsbeleid van de provincie Zuid-Holland», oktober 2002.

invoering van het afleggen van de eed of belofte bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers.

Verder is een procedureregeling voor melding van misstanden (klokkenluidersregeling) ingevoerd. Sinds anderhalf jaar zijn er ook speciale vertrouwenspersonen voor meldingen van vermoedens van integriteitsschendingen ingesteld.

In de integriteitnota wordt overigens niet specifiek aandacht besteed aan de risico's die contacten met de bouwnijverheid met zich meebrengen voor ambtenaren. Hiervoor zijn door de provincie geen specifieke maatregelen ontwikkeld.

Cultuurmaatregelen

Binnen de provincie is een integriteitbeleid vastgesteld. Volgens de griffier van de provincie wordt dit meerdere malen per jaar gecommuniceerd met medewerkers van de provincie.

Het nieuw vastgestelde integriteitbeleid wordt door de griffier naar de medewerkers gecommuniceerd door gesprekken met alle leidinggevenden binnen de provincie. Hierbij wordt gewezen op de voorbeeldfunctie van de leidinggevenden en op het feit dat het onderwerp integriteit onderdeel dient te zijn van werkoverleggen en de jaargesprekken⁹⁶.

De provincie heeft een gedragscode ontwikkeld waarin regels zijn opgenomen met betrekking tot het aannemen van geschenken en giften. Deze mogen behouden worden als het gaat om een waarde van onder de 50 euro, maar dienen wel altijd gemeld te worden. Het deelnemen aan excursies, congressen et cetera mag slechts als vooraf toestemming is verleend. Lunches, diners en recepties dienen functioneel te zijn en vooraf gemeld te worden. Ook is het verbod op draaideurconstructies opgenomen.

Door de griffier wordt benadrukt dat adequaat gereageerd dient te worden op integriteitsinbreuken. Op dit moment wordt er gewerkt aan een actieprogramma integriteit. De nieuwe nota integriteit wordt in brochurevorm uitgebracht en op korte termijn aan alle medewerkers uitgedeeld⁹⁷. Uit het openbaar verhoor van de griffier van de provincie, mevrouw van Wieringen-Wagenaar blijkt dat de provincie de volgende maatregelen heeft genomen naar aanleiding van gebleken onregelmatigheden:

Mevrouw Van Wieringen-Wagenaar: Wij hebben een reeks maatregelen genomen. Wij hebben mensen op non-actief gesteld, anderen geschorst en ernstige gesprekken gevoerd met individuen en met groepen personeel. Verder hebben wij alle oud-leidinggevenden van dit bedrijfsonderdeel aan tafel gehad en gevraagd wat zij hiervan wisten. Wij hebben in dit opzicht ook een aantal maatregelen genomen. Wij hebben met die maatregelen niet gewacht op het rapport van Arthur Andersen. Wij hebben gedurende het onderzoek en zelfs nog voor het grote onderzoek een reeks maatregelen getroffen, omdat stukje en beetje duidelijk werd wat er aan de hand was.....

..... Wij hebben – als provincieleiding – veel mensen aan tafel gehad over die geruchten. Veel mensen zeggen ook dat de zaken zo gelopen zijn als ze gelopen zijn. Dus bijvoorbeeld twee kuub zand ten behoeve van je eigen tuin. Bij de heer Schimmel werd het voorbeeld genoemd van grote palen of resten hout of houtafval. Een aantal medewerkers heeft bij ons aan tafel verteld dat dit inderdaad is gebeurd en vertellen daarbij hun eigen verhaal. Afhankelijk van de ernst van het vergrijp nemen wij dan gepaste rechtspositionele maatregelen. Er zijn ook mensen bij ons aan tafel geweest waarvan wij vermoeden dat zij ook in dit geruchtencircuit een rol hebben gespeeld en waarbij zelfverrijking in kleine of grote mate aan de orde was, maar die systematisch hebben ontkend dat zij daarbij betrokken waren. Dan houden mijn middelen op.

⁹⁶ Zie ook: Provincie Zuid-Holland «Integriteit is van alle tijd, het integriteitsbeleid van de provincie Zuid-Holland», oktober 2002.

⁹⁷ Brief van de griffier van de provincie, mevr. Van Wieringen-Wagenaar aan de Enquêtecommissie Bouwnijverheid, 30 oktober 2002.

Toch moet zij vaststellen, dat gezien de jarenlange onregelmatigheden bij de afdeling Beheer en Onderhoud de regels op het gebied van integriteit vaak niet opgevolgd zijn⁹⁸.

De griffier heeft daarnaast aangifte gedaan bij de Rijksrecherche van alle vermoedens van en geconstateerde onregelmatigheden. Deze voert op dit moment strafrechtelijk onderzoek uit naar in ieder geval één leidinggevende van het district Zuid.

De enquêtecommissie heeft de verslagen van de gesprekken die de griffier met verschillende (ex-) medewerkers voerde, ingezien. Deels heeft de griffier met dezelfde personen gesproken als de onderzoekers van Arthur Andersen hebben gedaan. De enquêtecommissie stelt vast dat sommige ambtenaren die door beide partijen geïnterviewd zijn, soms niet consistent zijn in hetgeen ze vertellen. Zo worden geruchten omtrent integriteitschendingen bij het gesprek met de griffier ontkend of komen ze niet aan de orde, terwijl deze in gesprekken met onderzoekers van Arthur Andersen wel besproken zijn. Omdat de onderzoeker van Arthur Andersen de medewerkers geheimhouding hebben toegezegd in de interviews (behalve voor Justitie/Politie), kan de provincie niet beschikken over de verklaringen van de medewerkers aan de onderzoekers van Arthur Andersen.

Controle op de werking van het beleid

Door de provinciecontroller is in 2001 een audit naar integriteit binnen de provincie Zuid-Holland uitgevoerd⁹⁹. Doel van de audit was het inzichtelijk maken van de wijze waarop het is gesteld met de bekendheid en toepasbaarheid van regels en procedures ten behoeve van integer handelen bij management en medewerkers.

De conclusie van de audit was in het algemeen dat het integriteitbeleid van de provincie in opzet goed te noemen is, maar dat aan uitvoeringsvoorwaarden niet of in veel minder mate wordt voldaan. Op centraal niveau is weinig inzicht in de uitvoering van het beleid waardoor knelpunten niet worden gesignaleerd. Het personeel is over het algemeen slecht op de hoogte van de integriteitregels en procedures¹⁰⁰.

Als aanbevelingen worden onder andere de volgende punten genoemd:

- periodieke evaluatie en effectmeting van het integriteitbeleid;
- invoering klokkenluidersregeling¹⁰¹;
- ontwikkelen van nieuwe communicatiemiddelen om integriteitbeleid uit te dragen;
- ontwikkeling van instrumenten om integriteit in werkoverleggen en functioneringsgesprekken aan de orde te kunnen stellen;
- er dient aandacht besteed te worden aan het cultuuraspect van elkaar durven aanspreken.

In het derde kwartaal van 2003 staat een nieuwe integriteitaudit gepland om te bezien of de genomen bewustwordingsmaatregelen werken en of de regels en procedures goed toepasbaar zijn. De uitkomsten van deze audit zullen worden gebruikt om, indien noodzakelijk, het integriteitbeleid en het actieprogramma aan te passen¹⁰².

7.4 Conclusie

Aard en omvang

De enquêtecommissie meent dat binnen de provincie Zuid-Holland structureel sprake is geweest van integriteitschendingen bij de aanbesteding en uitvoering van bestekken door de afdeling Beheer en Onderhoud. Er is valsheid in geschrifte gepleegd en er zijn potjes met geld gevormd die bij de aannemers gesteld werden. Hierdoor was volgens de

⁹⁸ Openbaar verhoor Enquêtecommissie Bouwnijverheid van mevrouw Wieringen-Wagenaar, donderdag 29 augustus 2002.

⁹⁹ Provincie Zuid-Holland «Doelmatigheids-onderzoek integriteit», vastgesteld 1 maart 2002.

¹⁰⁰ Provincie Zuid-Holland «Doelmatigheids-onderzoek integriteit», p. 7.

¹⁰¹ Deze maakt inmiddels deel uit van de nieuwe integriteitnota die vanaf 1 oktober 2002 van kracht is.

¹⁰² Brief van de griffier van de provincie, mevr. Van Wieringen-Wagenaar aan de Enquêtecommissie Bouwnijverheid, 30 oktober 2002.

enquêtemissie geen goede controle op de aanwending van gelden meer mogelijk. Ook ontstond zo een afhankelijkheidsrelatie die in de richting van belangenverstrengeling zou kunnen gaan. De enquêtecommissie meent verder dat het vreemd is dat deze gang van zaken nooit uit interne controles is gebleken.

De enquêtecommissie constateert dat geen nader onderzoek is uitgevoerd naar mogelijke onregelmatigheden binnen de afdeling Beheer en Onderhoud district Oost terwijl de enquêtecommissie meent dat er wel aanwijzingen zijn voor onregelmatigheden. Ook in dit district zijn in de administratie immers zaken gesignaleerd die overeenkomsten vertonen met bevindingen uit besteksanalyses van de districten Zuid en West. Hierdoor, en ook door de informatie die de enquêtecommissie heeft ontvangen van een medewerker van de provincie, meent de enquêtecommissie dat ook binnen de directie Oost nader onderzoek naar de besteksadministratie dient te worden uitgevoerd.

Uit een ander onderzoek van Arthur Andersen naar de afdeling Infrastructuur van de directie Ruimte en Mobiliteit blijkt dat ook hier de kwaliteit van de beheersmaatregelen wat betreft opdrachtverlening, -uitvoering en betaling ons inziens niet toereikend is om dit proces binnen de afdeling Infrastructuur «In control» te achten. De belangrijkste oorzaak die de onderzoekers van Arthur Andersen hiervoor aanwijzen is het gebrek aan duidelijk omtrent verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. De onmogelijkheid om op eenvoudige wijze achteraf een kwalitatief oordeel over de opdrachtverlening te vormen, in relatie tot de grote sommen die de afdeling besteed, of doet besteden, maakt dat de afdeling Infrastructuur kwetsbaar voor interne en externe al dan niet opzettelijke integriteitsinbreuken¹⁰³.

De enquêtecommissie is van mening dat ook de bevindingen uit dit onderzoek bij deze afdeling, aanleiding geven voor nader onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden.

Integriteitsbeleid

Het integriteitsbeleid voldoet deels aan de randvoorwaarden die door het ministerie van BZK zijn opgesteld. In het integriteitsbeleid van de provincie is voorzien in een risicoanalyse van het beleid. Ook is voorzien in periodieke evaluatie van het beleid. In het integriteitsbeleid wordt naar mening van de enquêtecommissie echter onvoldoende specifieke aandacht besteed aan de risico's die contacten met de bouwnijverheid met zich meebrengen voor ambtenaren. Hiervoor zijn geen specifieke maatregelen ontwikkeld. Ook procedures van functieroulatie vanuit het oogpunt van integriteit zijn niet ontwikkeld. Het is de enquêtecommissie niet duidelijk geworden of en hoe binnen de provincie meldingen van integriteitschendingen worden geregistreerd. Procedures voor de afhandeling van meldingen van integriteitschendingen heeft de enquêtecommissie niet aangetroffen.

De gedragscode van de provincie biedt naar mening van de enquêtecommissie enkele goede gedragsnormen. Procedures om de gedragscode onder aandacht van medewerkers te brengen en deze actief te handhaven ontbreken echter. Op dit moment wordt in het kader van het programma «Verantwoord beter» van de provincie maatregelen genomen om de interne structuren en organisatie van de provincie te versterken. De enquêtecommissie wijst er in dit verband op dat het aanscherpen van de regels en procedures op het gebied van administratieve organisatie en integriteit ook noodzakelijk is, maar niet voldoende is.

¹⁰³ Arthur Andersen, «Operational Audit inzake: opdrachtverlening, uitvoering en betaling van werken en diensten.» Uitgevoerd in opdracht van de directeur Ruimte en Mobiliteit, afdeling Infrastructuur van de Provincie Zuid-Holland, 4 april 2002.

De conclusies en aanbevelingen die geformuleerd zijn in de integriteit-audit die in 2001 is uitgevoerd acht de enquêtecommissie waardevol. Hierbij wordt met name aandacht gevraagd voor het invoeren van bewustwordingsmaatregelen om de geldende regels op het gebied van integriteit onder de aandacht van alle ambtenaren te brengen. De enquêtecommissie concludeert dat uit het onderzoek is gebleken dat het integriteitbeleid door de provincialeiding niet helder is gecommuniceerd naar de provinciemedewerkers in de districten. Het uitvoering geven aan de aanbevelingen uit de audit is volgens de enquêtecommissie daarom van groot belang en is op onderdelen ook reeds aangevangen. Binnen de provincie is naar mening van de enquêtecommissie sprake van een cultuurverschil tussen het hoofdkantoor in Den Haag en de uitvoerende diensten «in het veld». Ook bij deze uitvoerende functionarissen zullen de geldende regels «tussen de oren» moeten komen. Hiervoor zijn tal van bewustwordingsmaatregelen noodzakelijk. De griffier heeft aangegeven dat zij bezig is hiertoe maatregelen te implementeren. De onwetendheid van de medewerkers op het gebied van integriteitregels blijkt naar de mening van de enquêtecommissie onder andere uit de interviews van Arthur Andersen Accountants en de griffier met verschillende medewerkers waarin zij bijvoorbeeld aangeven geen kwaad te zien in het volschrijven van bestekken, het meenemen van restafval of het aannemen van 10 of meer kerstpakketten. Uit de openbare verhoren van de griffier van de provincie en de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie blijkt dat zij naar aanleiding van de bevindingen van de onderzoekers van Arthur Andersen, een aantal maatregelen genomen hebben om herhaling in de toekomst te voorkomen. De enquêtecommissie wijst erop dat de provincie wat betreft deze problemen reeds een lange historie kent. Uit onderzoek naar aanleiding van de Ceteco-affaire in 1999, maar ook reeds uit een zaak uit 1995 is de enquêtecommissie gebleken dat hierbij een zelfde soort voedingsbodem is geconstateerd. In 1995 is door onderzoekers van KPMG Forensic Accounting een onderzoek verricht naar onregelmatigheden bij het Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde. Uit dit onderzoek bleek dat door leidinggevenden en medewerkers van deze afdeling op vrij grote schaal op diverse manieren verschrijvingen in de boekhouding van diverse jaren zijn gepleegd. Ook hierbij was sprake van valse facturen en ook hier gaven de medewerkers desgevraagd aan de verschuiving «normaal» te vinden¹⁰⁴. Hieruit blijkt naar mening van de enquêtecommissie dat het verschrijven van bestekken en het gebruik maken van valse facturen een fenomeen is dat breder in de organisatie voorkomt, en voor kan komen, door het gebrek aan procedures voor functiescheiding en een gebrek aan controle.

Er zijn zowel op het gebied van structurele maatregelen als op het gebied van cultuurmaatregelen nog veel verbeteringen door te voeren. Het beleid is nu nog teveel een «papieren tijger». De enquêtecommissie acht het daarbij wel positief dat momenteel veel maatregelen ontwikkeld worden door de provincie en dat het onderwerp integriteit volop de aandacht heeft. De ontwikkeling, implementatie en structurele handhaving van een adequaat integriteitbeleid is immers de beste waarborg om integriteit-schendingen in de toekomst te voorkomen.

¹⁰⁴ KPMG Forensic Accounting «Onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden binnen het Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde en het district Rivierenlanden», 19 september 1995.

8 GEMEENTEN

8.1 Inleiding

Aan de enquêtecommissie is tijdens het onderzoek tevens een aantal bouwgerelateerde integriteitschendingen op gemeentelijk niveau bekend geworden. Hieronder volgt daarvan een overzicht. De enquêtecommissie heeft hiervoor bij verschillende externe onderzoeksbureaus alle onderzoeken naar bouwgerelateerde integriteitschendingen opgevraagd¹⁰⁵. Tevens heeft de enquêtecommissie geïnventariseerd wat de stand van zaken is met betrekking tot de preventieve maatregelen die organisaties hebben genomen om (bouwgerelateerde) integriteitschendingen te voorkomen. Hierbij is geen onderzoek gedaan naar het beleid bij individuele gemeenten. De enquêtecommissie heeft zich beperkt tot maatregelen en evaluaties die zijn ingesteld onder leiding van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) als koepelorganisatie of het ministerie van BZK.

Het is daarom niet mogelijk een volledig beeld te geven van de bouwgerelateerde integriteitschendingen en de maatregelen die gemeenten hebben genomen om dit te voorkomen. Dit hoofdstuk is met name bedoeld om een globaal beeld te scheppen van de stand van zaken met betrekking tot integriteit op gemeentelijk niveau.

8.2 Aard en omvang bouwgerelateerde integriteitschendingen

Het onderzoek naar de aard en omvang van bouwgerelateerde integriteitschendingen door ambtenaren van gemeenten is met name gebaseerd op onderzoeksrapporten van verschillende onderzoeksbureaus. Daarnaast vormen de openbare verhoren een bron voor dit hoofdstuk.

Gemeente Veendam

Uit onderzoek van Deloitte & Touche blijkt dat een ambtenaar van de gemeente Veendam uit hoofde van zijn functie binnen de gemeente Veendam veelvuldig contact had met aannemingsbedrijf X. Dit aannemingsbedrijf voerde vaak opdrachten uit voor de gemeente Veendam. De ambtenaar heeft in samenwerking met het aannemingsbedrijf gedurende de periode augustus 1994 tot en met november 1999 stelselmatig facturen van het aannemingsbedrijf gericht aan de gemeente Veendam. Hij heeft valsheid in geschrifte gepleegd door een hoger bedrag te laten factureren dan de daadwerkelijke kosten. Ook werden facturen opgemaakt van werkzaamheden die in het geheel niet waren uitgevoerd. Vervolgens tekende de ambtenaar als budgethouder van Veendam voor akkoord, waardoor de gemeente Veendam steeds is overgegaan tot betaling van een hoger bedrag dan zij in werkelijkheid verschuldigd was. Het verschil werd door het aannemingsbedrijf bijgehouden op een speciale tegoedlijst ten behoeve van de ambtenaar. Het opgebouwde tegoed werd vervolgens door de ambtenaar aangewend voor privé-doeleinden.

Ultimo maart 2002 heeft de arrondissementsrechtbank te Groningen uitspraak gedaan in de strafzaak tegen voornoemde ambtenaar. De ambtenaar is schuldig bevonden aan valsheid in geschrifte, meermalen gepleegd, waarbij de rechtbank in haar overwegingen in het bijzonder in aanmerking neemt dat betrokkene misbruik heeft gemaakt van zijn positie bij de gemeente Veendam en op grove wijze inbreuk heeft gemaakt op het in hem gestelde vertrouwen.

¹⁰⁵ Aan volgende kantoren is door de commissie gevraagd afschrift te geven van alle onderzoeken naar bouwgerelateerde integriteitschendingen door ambtenaren: KPMG Forensic Accounting, Deloitte & Touche Forensic Services, PriceWaterhouseCoopers.

De ambtenaar is veroordeeld tot 18 maanden gevangenisstraf en tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel dat is gesteld op €142 168.

Gemeente Grootegast

Aanleiding voor onderzoek waren vermoedens die binnen de gemeente gerezen waren inzake het functioneren van een ambtenaar die werkzaam was als technisch ambtenaar bij de afdeling Ruimte, Bureau openbare werken, grondzaken. Hij zou een rol gespeeld hebben bij de ernstige overschrijding van het budget bij diverse projecten. Daarnaast zou hij bij een aannemersbedrijf een «potje» hebben gevormd dat gevuld werd uit te hoge facturen.

De heer Joling, partner bij Deloitte & Touche Forensic Services, merkt over deze potjes het volgende op:

De heer Joling: Er was het vermoeden dat zich daar onregelmatigheden hadden voorgedaan. Tijdens het onderzoek bleek al vrij snel dat daar de zogenaamde potjes-cultuur aan de orde was. Kort samengevat hield zij in dat er sprake was van samenwerking van één gemeenteambtenaar met leveranciers en bouwbedrijven van buiten de gemeenten. Zij creëerden gezamenlijk potjes en haalden die vooral ook leeg. Een potje creëren is namelijk wel interessant, maar het leeg halen is dat zeker. Hoe gaat men in zo'n geval te werk? Voor het vormen van een potje zijn er verschillende mogelijkheden. Zoals zojuist de heer Ten Hoopen aangaf, kun je de raming kunstmatig verhogen. Daarmee creëer je een reserve, een tegoed bij de betrokken aannemer, de betrokken leverancier. Die aannemer, leverancier kan dat tegoed aanwenden voor de realisering van een volgend project. Je kunt ook bij een afrekening de hoeveelheden wijzigen. Als bijvoorbeeld een schattingscalculatie is gedaan voor de gebruikte kubieke meters zand, kun je bij de afrekening die calculatie ophogen en op die manier ruimte creëren. Verder kun je een meerwerkfactuur sturen, terwijl dat meerwerk feitelijk niet is verricht. Dit zijn de meest voor de hand liggende vormen van het creëren van potjes. Essentieel is dat er iedere keer een afspraak is tussen de facturerende en de ontvangende partij. Het is een volstrekt formeel gebeuren. Dat wil zeggen: er worden facturen gestuurd, er worden parafen gezet en worden betalingen verricht.

De heer De Vries: Welke van deze drie varianten werd gebruikt bij de gemeente Grootegast?

De heer Joling: Eigenlijk allemaal. Er was sprake van een mix.

De heer De Vries: Hoe groot was het potje? Over welk bedrag spreken we?

De heer Joling: Wij namen dit verschijnsel waar, maar beperkten ons bij ons onderzoek tot een aantal specifieke projecten. We hebben het dan over een verlichtingsproject van toentertijd circa 150 000 gulden. Bij dit project speelde het potjesgebeuren. Er waren echter enkele andere projecten, waarbij de potjes ook heel concreet aan de orde waren.

De ondergrens van de bedragen waarom het ging lag op 5000 gulden. Het bedrag liep op tot 10 000 gulden of 100 000 gulden.

Gemeente Den Helder

Bij de afdeling stadsontwikkeling en beheer is door KPMG Forensic Accounting in een onderzoek in 1998 een aantal onregelmatigheden geconstateerd¹⁰⁶. Allereerst heeft een aannemingsbedrijf gefingeerde facturen gestuurd aan de dienst stadsontwikkeling en Beheer (S&B) voor een totaalbedrag van 164 000 gulden. Een medewerker van de afdeling Grond en Economie heeft verklaard deze aannemer te hebben benaderd met de opdracht tot werkzaamheden aan het dak van een sportvereniging. Hij heeft hierbij de aannemer opdracht gegeven een andere omschrijving op de facturen te vermelden. Een medewerker van de dienst S&B heeft eveneens deze aannemer benaderd met het verzoek contant geld ter beschikking te stellen ter dekking van de kosten voor de organisatie van het jaarlijkse managementteam-weekend van de dienst. De gefingeerde

¹⁰⁶ KPMG Forensic Accounting, Rapportage onderzoek Dienst S&B, 26 maart 1998.

facturen zijn volgens de onderzoekers ook door deze ambtenaar van de dienst S&B betaalbaar gesteld. Verder zijn door de aannemer werkzaamheden ten behoeve van een stichting gedaan, die door middel van valse facturen zijn doorberekend aan de dienst S&B.

De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen welke werkelijk geleverde tegenprestaties tegenover de betalingen van de gefingeerde facturen staan.

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken aannemer voor ruim 150 000 gulden aan valse facturen heeft verzonden aan de gemeente Den Helder. Ook is sprake van een gerucht dat verkoopopbrengsten van oude materialen deels voor niet-zakelijke doeleinden worden aangewend. Gezien de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle met betrekking tot de verkoop van oude materialen en de kas, hebben de onderzoekers deze geruchten niet kunnen onderzoeken. Tijdens interviews met medewerkers van de dienst S&B is enkele malen aangegeven dat het tot de cultuur van de dienst S&B behoorde om uitgaven op een onjuiste manier in de financiële verantwoording te verwerken. Als reden werd aangevoerd dat budgetten soms ontbraken dan wel ontoereikend waren. Door de betrokken aannemer is dus valsheid in geschrifte gepleegd en ambtenaren waren hiervan op de hoogte.

Het is de enquêtecommissie niet bekend welke maatregelen de gemeente Den Helder heeft getroffen naar aanleiding van de bevindingen uit dit rapport.

Gemeente Hoorn (lopende zaak)

Naar aanleiding van beschuldigingen die geuit zijn door de redactie van het TV-programma Zembla dat er sprake zou zijn van omkoping van een functionaris van de gemeente Hoorn, heeft het gemeentebestuur van Hoorn aan Deloitte & Touche Forensic Services de opdracht gegeven onafhankelijk onderzoek in te stellen naar deze beschuldigingen¹⁰⁷. Betrokken ambtenaar zou volgens de redactie van Zembla tevens een vakantiereis naar Indonesië hebben gemaakt samen met een werknemer van het betrokken aannemingsbedrijf (Koop Tjuchem). Volgens de redactie van Zembla zouden overigens nog meer ambtenaren van de gemeente Hoorn integriteitschendingen hebben gepleegd. De onderzoekers hebben deze beschuldigingen niet nader kunnen onderzoeken.

Betrokken ambtenaar zou van het aannemingsbedrijf Koop Tjuchem, naast de vakantie een auto en een caravan gekregen hebben. De wederdienst zou eruit hebben bestaan het aannemingsbedrijf uit te nodigen voor aanbestedingen en ervoor zorg te dragen dat de ramingen van de opdrachtgever niet omlaag gaan.

Zembla had deze informatie ontvangen van enkele (voormalig) medewerkers van het betrokken aannemingsbedrijf, waaronder de heer A. Bos. Mede omdat de onderzoekers niet met deze personen konden spreken is het uiteindelijk niet gelukt volledige duidelijkheid omtrent de beschuldigingen te verkrijgen.

Uit onderzoek is naar voren gekomen dat betrokken ambtenaar in 1994 een auto zou hebben gekocht/gekregen. Volgens de ambtenaar heeft hij deze auto gekocht van een familielid. Volgens de onderzoeker kan de ambtenaar een deel van de betaling van de auto aannemelijk maken, echter geen absolute duidelijkheid verschaffen. Het familielid blijkt overigens een oud-directeur van een dochteronderneming van het betrokken aannemingsbedrijf te zijn, GEVA. Ook voor wat betreft de aanschaf van de caravan worden de onduidelijkheden door het onderzoek niet weggenomen.

¹⁰⁷ Deloitte & Touche Forensic Services, «Onderzoek gemeente Hoorn», 5 maart 2002.

De onderzoekers concluderen dat de beschuldigingen rond betrokken ambtenaar noch geheel weerlegd, noch bewezen kunnen worden. Dhr. Joling, partner bij Deloitte & Touche Forensic Services, heeft hierover in het openbare verhoor opgemerkt:

De heer Joling: Onze bevindingen waren zodanig dat de gemeente Hoorn als werkgever besloten heeft om aangifte te doen van een strafbaar feit bij politie/justitie. In dit geval was vermoedelijk sprake van ambtelijke omkoping, laat ik zeggen: van fraude. We hebben de vermoedens rondom de bevoordeling in de vorm van het geven van een auto en een caravan respectievelijk van een bevoordeling die mogelijk is gedaan bij een onroerend-goedtransactie redelijk in kaart gebracht. Alleen, wij hebben daarvoor niet een rond bewijs kunnen creëren, simpelweg omdat wij ons uitsluitend hebben gericht op de financiële feiten, dus de administratieve feiten. Wij hebben bijvoorbeeld niet onderzocht wat precies de historie was van de auto waarom het ging en wat precies de historie van de caravan was. Dat onderzoeksgegevens konden wij niet in kaart brengen, simpelweg omdat wij als accountant daarnaar geen onderzoek doen.

De onderzoekers wijzen het gemeentebestuur op het bestaan van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering dat openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf, verplicht daarvan aangifte te doen aan de officier van justitie of een van zijn hulpofficieren. Dit is volgens onderzoekers ook mogelijk bij een redelijk vermoeden van een misdrijf. Het gemeentebestuur heeft 15 maart 2002 aangifte gedaan bij de hoofdofficier van justitie in Alkmaar van een vermoeden van een misdrijf. De Rijksrecherche heeft inmiddels het onderzoeksdossier van Deloitte & Touche Forensic Services in beslag genomen.

8.3 Structurele preventie bij gemeenten

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun integriteitbeleid. De enquêtecommissie heeft niet bedoeld een volledig overzicht te geven van de stand van zaken met betrekking tot dit beleid. Daarom kan in deze paragraaf geen conclusie worden getrokken over de kwaliteit van het integriteitbeleid bij gemeenten. Volstaan wordt hier met een algemeen overzicht van onderzoeken en maatregelen die de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) op dit gebied heeft gepubliceerd.

De minister van BZK heeft de Kamer op verschillende momenten geïnformeerd over de regelgeving op het gebied van integriteit bij lagere overheden¹⁰⁸. Zo zijn wethouders op grond van de Gemeentewet verplicht al hun nevenwerkzaamheden bekend te maken. Voor de burgemeester geldt dat hij verplicht is die nevenfuncties te melden die hij vanuit persoonlijke bekwaamheid of betrokkenheid vervuld (niet qualitate-qua nevenfuncties).

*Handreiking integriteit bestuurders bij provincies en gemeenten*¹⁰⁹

Deze handreiking is een gezamenlijke publicatie van de VNG, het Interprovinciaal overleg (IPO) en het ministerie van BZK. In navolging van de commissie Elzinga stelt het kabinet voor om voor raden en besturen gedragscodes op het gebied vast te stellen. Deze handreiking poogt hier een bijdrage aan te leveren. In de handreiking is een voorbeeld van een gedragscode voor integer handelen door bestuurders opgenomen. De handreiking handelt onder andere over het gebruik en misbruik van informatie, over de wijze waarop gehandeld moet worden bij aanbestedingsprocedures, over het aanvaarden van geschenken en diensten, over

¹⁰⁸ Zie onder andere TK, 1998–1999, 24 655, nrs. 5–7.

¹⁰⁹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, «Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies: een handreiking», Den Haag, oktober 2001.

bestuurlijke uitgaven en onkostenvergoedingen en over reizen naar het buitenland.

Quick scan VNG

VNG heeft op ambtelijk niveau een aantal vragen op het gebied van aanbestedingen en integriteitbeleid voorgelegd aan gemeenten die lid zijn van de fysieke pijler van de G26. Uit het onderzoek kwamen de volgende opmerkelijke punten naar voren:

- De meeste gemeenten geven aan dat zij regelmatig ervaren dat inschrijfsommen aanmerkelijk hoger liggen dan de directieraming.
- Bij de meeste gemeenten is bij de aanbestedingsprocedure een vorm van functiescheiding van kracht. Daarnaast worden aanbestedingen centraal uitgezet en zijn protocollen van kracht.
- Bij een aantal gemeenten wordt in meer of mindere mate aandacht besteed aan integriteit.

8.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is geen koppeling mogelijk tussen de aan de enquêtecommissie bekend geworden bouwgerelateerde integriteitschendingen van gemeenteambtenaren en het integriteitbeleid van betreffende gemeenten. De conclusies beperken zich daarom tot een conclusie over de aange troffen integriteitschendingen en conclusies over de stand van zaken met betrekking tot het integriteitbeleid, zoals dat is onderzocht.

Aan de enquêtecommissie zijn vier gevallen van bouwgerelateerde integriteitschendingen bekend geworden op basis van gegevens die van externe onderzoeksbureaus zijn ontvangen. Om een goed beeld te krijgen van alle onderzoeken naar bouwgerelateerde integriteitschendingen zouden alle gemeenten dienen te worden aangeschreven met het verzoek een overzicht te geven van alle registraties van bouwgerelateerde integriteitschendingen.

De enquêtecommissie merkt op dat het gebruik van valse facturen relatief vaak voorkomt om verschrijvingen in bestekken te verhullen. Bij de gemeenten Grootegast en Den Helder lijkt de situatie hiermee enigszins op de situatie die bij de provincie Zuid-Holland is aangetroffen. Dit soort handelingen wordt naar de mening van de enquêtecommissie vergemakkelijkt door het ontbreken van een goede administratieve organisatie, waarbij procedures van functiescheiding van belang zijn. Het uitvoeren van interne controles op basis van een risicoanalyse kan dit soort gevallen aan het licht brengen.

Verder lijkt ook hier bij verschillende gemeenten sprake van relaties tussen aannemers en ambtenaren die leiden tot het misbruiken van bevoegdheden door ambtenaren en het smeren van de relatie met geschenken. Procedures voor functiescheiding en functieroulatie kunnen een belangrijke waarborg zijn om dit soort ongeoorloofde relaties te voorkomen.

Het opstellen van richtlijnen voor het aannemen van geschenken en het melden van nevenactiviteiten kunnen er ook toe bijdragen dat integriteitschendingen worden voorkomen.

De enquêtecommissie meent dat de ontwikkeling van een integriteitbeleid van cruciaal belang is. Maatregelen zullen overal anders zijn, aansluitend bij cultuur en structuur van organisatie.

Tevens zouden gemeentebesturen aandacht dienen te besteden aan bewustwordingsmaatregelen voor het personeel. Duidelijk moet zijn wat wel en niet geoorloofd is. Integriteit moet structureel op de agenda staan bij afdelingen waarbij risico's bestaan tot integriteitschendingen door bijvoorbeeld veelvuldige contacten met de bouwnijverheid. De bevindingen uit hoofdstuk drie laten zien dat de werkwijze van de bouwnijverheid bij het verkrijgen van opdrachten en de uitvoering daarvan gereede risico's voor ambtenaren met zich meebrengen.

9 SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

9.1 Inleiding

De enquêtecommissie heeft onderzoek gedaan naar de aard en omvang van bouwgerelateerde integriteitschendingen door ambtenaren in Nederland. Schokkende uitspraken van (ex-) medewerkers uit de bouwnijverheid waren voor de enquêtecommissie mede aanleiding om het onderzoek uit te voeren.

In dit deelrapport is onderzoek gedaan naar de beantwoording van twee centrale vragen:

- Wat is de aard en omvang van bouwgerelateerde integriteitschendingen door ambtenaren in Nederland?
- Welke (incidentele en structurele) maatregelen hebben betrokken overheidsorganisaties genomen om integriteitschendingen (in de toekomst) te voorkomen?

Deze vragen zijn voor verschillende overheidsorganisaties beantwoord. Gelijktijdig met het onderzoek van de enquêtecommissie, heeft het Openbaar Ministerie strafrechtelijk onderzoek uitgevoerd. Om geen onnodige interferentie tussen beide onderzoeken te doen ontstaan heeft de enquêtecommissie terughoudendheid betracht bij haar onderzoek naar meldingen die zij heeft ontvangen van mogelijke integriteitschendingen. De meldingen vanuit de bouwnijverheid zijn dus niet onomstotelijk bewezen. Echter wanneer de meldingen voldoende onderbouwd waren heeft de enquêtecommissie ervoor gekozen deze toch op te nemen, met alle voorbehouden die daarbij gemaakt kunnen worden.

Naast het onderzoek naar de aard en omvang van integriteitschendingen heeft de enquêtecommissie tevens onderzoek gedaan naar integriteitsbeleid van verschillende betrokken overheidsorganisaties.

De bouwnijverheid is een sector met specifieke structuurkenmerken. De veelvuldige contacten die vanwege de aard van het werk in deze sector bestaan tussen ambtenaren en aannemers leiden tot verhoogde risico's op integriteitschendingen. Door de trend die binnen de overheid bestaat om bedrijfsmatiger te gaan werken nemen deze contacten, en dus de risicomomenten, verder toe. Voor de bouwnijverheid beschikken betrokken ambtenaren immers over belangrijke informatie en beslissingsbevoegdheid voor het verkrijgen en uitvoeren van werken.

De enquêtecommissie acht het in de eerste plaats van groot belang dat ambtenaren zich bij deze contacten zeer bewust zijn van hun unieke positie. Zoals ook in de inleiding is opgemerkt begint integriteit bij betrokkenen zelf. Het mag niet zo zijn dat ambtenaren de noodzakelijke contacten gebruiken voor gedragingen die in strijd zijn met de in de samenleving geaccepteerde normen en waarden. Ambtenaren mogen de relaties niet gebruiken om zich te laten omkopen, te laten smeren, hun bevoegdheden te misbruiken, valsheid in geschrifte te plegen of onverenigbare functies en bindingen aan te gaan. Bij de contacten dienen zij altijd het zakelijk karakter ervan in het oog te houden. Indien ambtenaren over de schreef gaan en integriteitschendingen plegen, moet daartegen dan ook hard worden opgetreden naar mening van de enquêtecommissie.

9.2 Meldingen vanuit bouwnijverheid

De enquêtecommissie heeft in haar onderzoek naar de aard en omvang van integriteitschendingen door ambtenaren ook de meldingen vanuit de bouwnijverheid betrokken.

De enquêtecommissie merkt op dat het hierbij gaat om meldingen die

door medewerkers uit de bouwnijverheid zijn gedaan die niet onomstotelijk bewezen zijn en waarvan de onderbouwing voor de meldingen niet altijd aanwezig is. Zij vindt het echter wel opmerkelijk en zorgelijk dat bij de meldingen vaak een vaste groep namen van 10–15 ambtenaren worden genoemd, die zich schuldig zou hebben gemaakt aan zich laten fêteren en waarvan de gedragingen collusie-achtige kenmerken in zich dragen. Meerdere malen worden hierbij ambtenaren genoemd die bij een zelfde afdeling of dienst werkzaam zijn. Hierbij is dan niet slechts sprake van een lunch of diner, maar van excessieve fêteringen, clubbezoek en reizen naar het buitenland waarvan het zakelijk karakter niet aangetoond kan worden of dubieus te noemen is. Er is over het algemeen een zorgelijk beeld ontstaan van een in de bouwnijverheid gebruikelijke cultuur van smeren en fêteren. In bepaalde gevallen ziet de enquêtecommissie aanwijzingen voor een cultuur van collusie. Het feit dat een aantal van de genoemde ambtenaren op dit moment voorwerp zijn van strafrechtelijk (voor)onderzoek versterkt dit vermoeden van de enquêtecommissie. Ook de verklaringen van (ex-)medewerkers uit de bouwnijverheid tijdens de openbare verhoren over de cultuur van het smeren dragen hieraan bij. In dit beeld passen tevens de meldingen vanuit de bouwnijverheid over de organisatie en bekostiging van (afdelings)uitjes voor overheidsorganisaties. Deze cultuur is naar mening van de enquêtecommissie ongewenst te noemen.

Van omkoping, een duidelijk ongeoorloofde praktijk, is overigens slechts sporadisch melding gemaakt. Namen hierbij blijven op een enkel geval na beperkt tot 4 ambtenaren die op dit moment voorwerp van strafrechtelijk onderzoek zijn.

De meldingen die door de bouwnijverheid zijn gedaan, zijn overigens niet allemaal integriteitschendingen van de kant van de ambtenaren te noemen. Sommige afspraken met aannemers, die een zakelijk karakter dragen, zijn simpelweg noodzakelijk.

De enquêtecommissie meent dat van de kant van de bouwnijverheid beleid gevoerd dient te worden om het aangaan van ongewenste omgangsvormen met ambtenaren te voorkomen. Ook vanuit deze kant zouden waarborgen geschapen dienen te worden. De gedragscode die door het AVBB ontwikkeld is, vormt hiertoe volgens de enquêtecommissie een eerste aanzet. Er zouden echter permanente waarborgen geschapen dienen te worden die de naleving van de gedragscode kunnen bevorderen. Het toezicht gebeurt in het huidige voorstel namelijk slechts op basis van signalen uit het veld.

Naar de opvatting van de enquêtecommissie zou de bouwnijverheid moeten breken met de cultuur van het verstrekken van giften, uitjes en reizen aan ambtenaren.

9.3 Overzicht beschouwing en aanbevelingen per organisatie

Rijkswaterstaat

Bij Rijkswaterstaat zijn vanaf 1992 acht bouwgerelateerde integriteitschendingen geregistreerd tegenover 48 meldingen van vermoedens van bouwgerelateerde integriteitschendingen. Overigens zijn bij de 8 gevallen van niet integere gedragingen meer dan 8 ambtenaren betrokken. Daarnaast is sprake van 5 lopende onderzoeken.

De gevallen van integriteitschendingen geven naar aard een gemengd beeld te zien. In drie gevallen is sprake van omkoping, verder zijn het gevallen van smeren en belangenverstrengeling. Door het opnemen van bepaalde posten in de bestekken bij Rijkswaterstaat is collusie naar de

mening van de enquêtecommissie in bepaalde gevallen in de hand gewerkt. Ook nevenfuncties vormen een risico op integriteitschendingen vanwege het risico van belangenverstremgeling. Voor wat betreft de lopende onderzoeken is het opvallend dat deze zich voornamelijk binnen één directie bevinden (Noord-Holland) en dat het grotendeels gaat om verdenking van omkoping. De enquêtecommissie heeft uit haar onderzoek geen aanwijzingen gekregen dat bij Rijkswaterstaat sprake is van integriteitschendingen op structurele wijze. Wel meent de enquêtecommissie dat (signalen uit) de praktijk en de resultaten van de integriteitaudit aanleiding geven om zorgvuldig onderzoek te doen naar de aard en omvang van integriteitschendingen met name in de directie Noord-Holland. Echter ook in andere directies zou deze situatie kunnen bestaan. De structuur van deze directies is immers niet anders dan die van de directie Noord-Holland. Gevallen uit het verleden wijzen uit dat ook eerder sprake was van meerdere integriteitschendingen binnen één directie. De kans is aanwezig dat binnen een directie normvervaging optreedt en steeds meer mensen betrokken raken bij niet-integere handelingen. Indien de meldingen vanuit de bouwnijverheid over mogelijke integriteitschendingen door ambtenaren van Rijkswaterstaat gelegd worden naast de registratie van Rijkswaterstaat zelf, sluiten deze niet op elkaar aan. Vanuit de bouwnijverheid zijn meer meldingen gedaan en zijn integriteitschendingen door ambtenaren beschreven die niet op de registraties van Rijkswaterstaat voorkomen. Het gaat hierbij met name om ambtenaren uit de directie Noord-Holland, die zich zouden laten smeren en in enkele gevallen laten omkopen door aannemers. De enquêtecommissie heeft meerdere gevallen gehoord van verre reizen die gemaakt worden op kosten van aannemers en van bordeelbezoeken. Overigens worden hierbij meer namen genoemd dan alleen die ambtenaren die momenteel onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek. De enquêtecommissie heeft daarnaast meerdere (onderbouwde) meldingen van integriteitschendingen van nog enkele ambtenaren gekregen. Indien deze meldingen gegrond zijn, is er reden om aan te nemen dat er een cultuur van collusie is binnen de directie Noord-Holland. Het vermoeden van de enquêtecommissie hieromtrent wordt versterkt door het feit dat verschillende bronnen vanuit de bouwnijverheid dezelfde namen van ambtenaren noemen die zich schuldig zouden maken aan het zich laten fêteren. De eigen registraties van Rijkswaterstaat laten zien dat zich binnen de directie Noord-Holland gelijksoortige gevallen hebben afgespeeld.

De structurele maatregelen die Rijkswaterstaat heeft genomen om integriteitschendingen te voorkomen zijn op papier redelijk volledig. Als de enquêtecommissie deze maatregelen vergelijkt met de andere onderzochte organisaties, is het beleid bij Rijkswaterstaat het meest compleet te noemen op het gebied van structurele en cultuurmaatregelen en de controle op de werking van het beleid. De enquêtecommissie beveelt op het gebied van de werking van het beleid wel aan om te bevorderen dat in alle regio's een registratie op naam bijgehouden wordt van alle (meldingen van) integriteitschendingen. De kans bestaat nu immers dat meldingen onopgemerkt blijven. Ook zou functieroulatie in de praktijk bevorderd dienen te worden.

Ontvangen geschenken dienen gemeld en geregistreerd te worden. De enquêtecommissie zou willen aanbevelen de registratie van deze meldingen te beleggen bij een derde persoon, niet zijnde een hiërarchische bovengeschikte. De vertrouwenspersoon Integriteit zou deze taak bijvoorbeeld op zich kunnen nemen. Dit heeft ook als voordeel dat

aangeboden en aangenomen geschenken op één plaats geregistreerd worden.

De enquêtecommissie heeft de indruk dat het beleid «op werkvloer-niveau» in bepaalde gevallen nog steeds een papieren tijger is. Dit blijkt naar mening van de enquêtecommissie bijvoorbeeld uit het zorgelijke beeld zoals dat bij de directie Noord-Holland lijkt op te rijzen. Rijkswaterstaat zou naar mening van de enquêtecommissie meer aandacht moeten besteden aan de daadwerkelijke uitvoering van het beleid in de regio's en de afdelingen binnen die regio's.

Uit verschillende evaluaties blijkt dat de uitvoering van het beleid bij Rijkswaterstaat soms te wensen overlaat. Het (centraal) ontwikkelde beleid blijkt niet in alle gevallen geïmplementeerd te zijn in de regio's. De enquêtecommissie beveelt aan meer aandacht te schenken aan cultuurmaatregelen om zo de aandacht te bevorderen voor de geldende normen en waarden op het gebied van integriteit in de regio's. De middelen zijn weliswaar ontwikkeld en beschikbaar, maar de enquêtecommissie heeft de indruk dat de overtuiging van het nut ervan nog niet in alle regio's aanwezig is. Deze regio's functioneren als redelijk zelfstandige eenheden waarbij het hoofdkantoor soms letterlijk «ver weg is». Er dient voor gewaakt te worden dat het integriteitbeleid in de regio's ook beleefd en bewaakt wordt. Het management speelt hierbij een belangrijke rol.

Rijksgebouwendienst

De enquêtecommissie heeft bij de Rijksgebouwendienst (Rgd) tijdens haar onderzoek slechts één geval van bouwgerelateerde integriteitschending aangetroffen. Ook het aantal meldingen van integriteitschendingen was laag te noemen. De enquêtecommissie vraagt zich af of dit veroorzaakt wordt door het feit dat integriteitschendingen hier simpelweg niet voorkomen of dat dit wellicht veroorzaakt wordt door de geringe aandacht die er bij de Rgd lijkt te bestaan voor het onderwerp integriteit en de handhaving ervan. Naar aanleiding van de publiciteit rond de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, heeft de enquêtecommissie namelijk vanuit verschillende (anonieme) bronnen meldingen ontvangen van mogelijk niet integere gedragingen van ambtenaren van de Rgd. Ook heeft de enquêtecommissie geconstateerd dat naar aanleiding van de enquête nu twee onderzoeken van de recherche lopen naar mogelijke integriteitschendingen door ambtenaren van de Rgd. Dit is in aantal gelijk aan het totaal aantal onderzoeken van de afgelopen 10 jaar. Beide onderzoeken zijn ook geïnitieerd door meldingen van buiten het ministerie.

Het integriteitbeleid van de Rijksgebouwendienst is volgens de enquêtecommissie niet volledig. Er is niet voldaan aan alle randvoorwaarden die door het ministerie van BZK gesteld zijn. De enquêtecommissie meent dat het beleid algemeen van aard is en weinig toegespitst op de risico's waarmee de Rgd te maken heeft bij de uitvoering van haar taak. Zo is er bijvoorbeeld geen risicoanalyse uitgevoerd. De enquêtecommissie beveelt aan dat de Rijksgebouwendienst, wanneer zijn overgaat tot herijking en aanscherping van het integriteitbeleid, allereerst een risicoanalyse uitvoert om de kwetsbare plekken in de organisatie in kaart te brengen. De enquêtecommissie beveelt verder aan dat de Rgd een procedure voor de afhandeling van meldingen van integriteitschendingen opstelt en speciale vertrouwensfuncties voor meldingen van integriteitschendingen. Ook zou de Rgd naar mening van de enquêtecommissie een procedure voor functieroulatie vanuit het oogpunt van risico's van integriteitschendingen moeten opstellen. Ontvangen geschenken dienen naar mening van de enquêtecommissie gemeld en geregistreerd te worden. De

enquêtecommissie zou willen aanbevelen de registratie van deze meldingen te beleggen bij een derde persoon, niet zijnde een hiërarchische bovengeschiede. Een vertrouwenspersoon Integriteit zou deze taak bijvoorbeeld op zich kunnen nemen. Dit heeft ook als voordeel dat aangeboden en aangenomen geschenken op één plaats geregistreerd worden.

Er zou een centraal punt dienen te zijn dat overzicht heeft over de ontwikkeling en implementatie van het integriteitbeleid van de Rgd. Verder zou de werking van het integriteitbeleid periodiek moeten worden geëvalueerd.

Het is de enquêtecommissie voorts gebleken dat integriteit geen structureel onderwerp is op de agenda bij de Rgd. Aan het onderwerp wordt ad hoc aandacht besteed. De Rgd zou naar mening van de enquêtecommissie meer aandacht moeten besteden aan bewustwordingsmaatregelen om de geldende regels en het belang daarvan op het gebied van integriteit onder de aandacht te brengen van alle medewerkers. Hierbij moet naar mening van de enquêtecommissie met name aandacht besteed worden aan de kwetsbare positie van projectmanagers. Zij vervullen een functie die vanuit de bouwnijverheid als belangrijk en invloedrijk gezien kan worden en lopen daarom risico's. Het management vervult bij het uitdragen van de normen en waarden een belangrijke (voorbeeld)functie. Indien het onderwerp niet periodiek wordt besproken bestaat het risico dat het management de gewenste normen en waarden onvoldoende uitdraagt. Het is wenselijk dat het onderwerp periodiek besproken wordt binnen de verschillende directies.

Railinfrabeheer

Bij RIB zijn sinds de oprichting in 1995 drie gevallen van bouwgerelateerde integriteitschendingen geregistreerd. Deze zaken hadden alle betrekking op belangenverstremgeling door specialisten. De omvang van deze integriteitschendingen geeft voor de enquêtecommissie geen aanleiding om te spreken over structurele integriteitschendingen bij RIB. Datzelfde geldt voor het aantal meldingen van integriteitschendingen die de enquêtecommissie ontvangen heeft vanuit de bouwnijverheid. Hierbij moet ter nuancering wel worden opgemerkt dat de enquêtecommissie haar vraagtekens heeft bij de volledigheid van de registratie van de meldingen van integriteitschendingen van RIB zelf, vanwege het feit dat tot voor kort een centraal meldpunt heeft ontbroken.

De preventieve maatregelen die RIB genomen heeft ter voorkoming van integriteitschendingen, zijn naar mening van de enquêtecommissie niet geheel voldoende. Op een aantal onderdelen zouden door RIB nog nadere maatregelen genomen dienen te worden. De enquêtecommissie heeft geconstateerd dat er geen risicoanalyse is uitgevoerd voorafgaand aan het beleid, zodat kwetsbare onderdelen van de organisatie niet structureel geanalyseerd zijn. Ook is in het beleid niet voorzien in een periodieke evaluatie, zodat de werking van het beleid niet structureel gecontroleerd zal worden.

Er is geen procedure voor functieroulatie vanuit het oogpunt van integriteit ontwikkeld. Dit houdt naar mening van de enquêtecommissie risico's in voor de controle op integer handelen van met name de (technisch) specialisten. Een bepaalde functie lange tijd vervullen kan leiden tot een (te) nauwe relatie met bijvoorbeeld leveranciers of andere derden. De enquêtecommissie beveelt, ook gezien de aard van de geregistreerde integriteitschendingen, aan om een specifieke procedure voor functieroulatie voor kwetsbare functies te ontwikkelen.

Er is niet voorzien in een procedure voor omgang met en afhandeling van meldingen van integriteitschendingen. Omdat meldingen in sommige gevallen decentraal worden afgehandeld, bestaat op centraal niveau naar de mening van de enquêtecommissie geen volledig overzicht van alle (meldingen van) integriteitschendingen. De enquêtecommissie beveelt aan dat RIB hiervan op een centraal punt een overzicht gaat bijhouden, zodat inzicht bestaat in de aard en omvang van alle meldingen op het gebied van integriteitschendingen en de afhandeling hiervan. Hier zou tevens een registratie van ontvangen geschenken bijgehouden kunnen worden, zodat hierover op een centraal punt overzicht bestaat. De enquêtecommissie heeft begrepen dat Railinfrabeheer momenteel bezig is met de herijking en aanscherping van haar integriteitbeleid en beveelt RIB aan om bovenstaande conclusies hierin te incorporeren.

De enquêtecommissie meent dat RIB meer aandacht dient te besteden aan bewustwordingsmaatregelen op het gebied van integriteit voor het personeel. Het is de enquêtecommissie namelijk niet gebleken dat aan het onderwerp structureel aandacht wordt besteed. Dit is volgens de enquêtecommissie de enige manier om naleving van de geldende regels te bewerkstelligen.

Provincie Zuid-Holland

De enquêtecommissie constateert dat binnen de provincie Zuid-Holland op grote schaal sprake is geweest van integriteitschendingen bij de afdeling Beheer en Onderhoud. Het gaat hierbij met name om verschrijvingen en valsheid in geschrifte. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat niet is aangetoond dat medewerkers zich op grote schaal hebben verrijkt. Over het algemeen is aangenomen dat de integriteitschendingen zijn gepleegd in het belang van de provincie. De enquêtecommissie meent dat onderzoek heeft aangetoond dat ook bij andere afdelingen binnen de provincie sprake is van risico's op bouwgerelateerde integriteitschendingen en beveelt de provincie daarom aan in ieder geval nader onderzoek te doen naar de aard en omvang van mogelijke integriteitschendingen bij district Oost van de afdeling Beheer en Onderhoud en bij Infrastructuur.

De enquêtecommissie meent voorts dat de kwaliteit van de beheersmaatregelen wat betreft opdrachtverlening, -uitvoering en betaling rondom aanbestedingen en uitvoering onvoldoende is. Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken zijn onvoldoende duidelijk belegd. De enquêtecommissie heeft geconstateerd dat het integriteitbeleid van de provincie onvoldoende toegespitst is op de risico's die contacten met de bouwnijverheid met zich meebrengen. De enquêtecommissie beveelt aan hiervoor specifieke richtlijnen op te stellen. Ook beveelt de enquêtecommissie aan een centrale registratie van (meldingen van) integriteitschendingen op te stellen, evenals een procedure voor de afhandeling van meldingen van integriteitschendingen.

Daarnaast beveelt de enquêtecommissie aan op korte termijn de procedures op het gebied van administratieve organisatie te ontwikkelen, dan wel aan te scherpen en deze duidelijk te communiceren richting gehele organisatie. De naleving van de regels op het gebied van integriteit en administratieve organisatie zouden moeten worden gecontroleerd. Dit zou kunnen door middel van het uitvoeren van interne controles, accountscontroles en periodieke evaluaties van het beleid. Hiervoor heeft de provincie overigens deels reeds plannen ontwikkeld.

Er zijn op het gebied van structurele maatregelen en met name op het gebied van cultuurmaatregelen naar mening van de enquêtecommissie nog veel verbeteringen door te voeren. Het beleid is nu nog teveel een

papieren tijger. De enquêtecommissie acht het daarbij wel positief dat momenteel veel maatregelen ontwikkeld worden door de provincie en het onderwerp integriteit volop de aandacht heeft.

De enquêtecommissie meent verder dat onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden ook bij andere provincies wenselijk is. Een aantal onderzoeken in een aantal provincies heeft aangetoond dat provincies kwetsbaar zijn op het gebied van administratieve organisatie en interne controle en de beheersing van processen niet altijd voldoende is. Hierdoor ontstaat een verhoogd risico op onregelmatigheden en integriteitschendingen. De enquêtecommissie wijst in dit kader ook op de conclusies van onderzoek dat in de provincie Gelderland is uitgevoerd en de conclusies die in de notitie «Bestuurlijke lessen uit enkele provinciale affaires» getrokken zijn¹¹⁰.

Gemeenten

De enquêtecommissie heeft globaal onderzoek verricht naar de aard en omvang van bouwgerelateerde integriteitschendingen door gemeentebtenaren in vier gemeenten. Het onderzoek in de gemeente Hoorn was ten tijde van dit onderzoek nog niet geheel afgerond. Opvallend aan deze zaken was het feit dat ook hier in sommige gevallen gewerkt wordt met valse facturen en «potjes» bij (huis)aannemers.

Deze handelingen kunnen naar mening van de enquêtecommissie alleen (langdurig) voorkomen als maatregelen van administratieve organisatie (zoals controletechnische functiescheidingen) en interne controle onvoldoende zijn.

De enquêtecommissie beveelt gemeenten dan ook aan aandacht te besteden aan de kwaliteit van de administratieve organisatie en de interne controles. Bij accountantscontroles of evaluaties zou expliciet aandacht geschonken dienen te worden aan de structurele en cultuurmaatregelen die de gemeente getroffen heeft op het gebied van integriteit.

De enquêtecommissie merkt op dat zij meerdere meldingen heeft gehad van mogelijke integriteitschendingen door gemeentebtenaren. Met name ambtenaren van de gemeente Hoorn werden meerdere malen genoemd als het ging om het maken van reizen, uitjes of bordeelbezoek. Maar ook uit andere gemeenten (bijvoorbeeld Amsterdam) zijn de enquêtecommissie meerdere meldingen van bordeelbezoek en reizen bekend geworden. Bij de gemeente Amsterdam zijn ook nog uitjes voor afdelingen georganiseerd door medewerkers van bouwbedrijven. De enquêtecommissie concludeert dat ook op gemeentelijk niveau aanwijzingen zijn voor het bestaan van collusie-achtige banden tussen overheid en bouwnijverheid.

9.4 Tot slot

Oud-minister van Binnenlandse Zaken mevrouw Dales sprake jaren geleden de beroemde woorden «een beetje integer kan niet.» De enquêtecommissie meent dat het onderzoek duidelijk maakt dat dit voor de bouwnijverheid in ieder geval niet zwart-wit gesteld kan worden en dat vele tinten grijs mogelijk zijn, en in de praktijk ook voorkomen. De grens tussen integer handelen en niet-integer handelen is vaak moeilijk exact te bepalen.

De enquêtecommissie meent dat zij op basis van haar onderzoek geen aanwijzingen heeft gekregen dat bouwgerelateerde integriteitschendingen door ambtenaren een structureel verschijnsel zijn. Het bewijs dat honderden ambtenaren omkoopbaar zouden zijn is door betrokken ex-medewer-

¹¹⁰ Griffier Provincie Fryslân, «Bestuurlijke lessen uit enkele provinciale affaires». Notitie t.b.v. CvdK-kring, 17 december 2001.

kers uit de bouwnijverheid niet geleverd. De gevallen van integriteitsschendingen die aan de enquêtecommissie bekend zijn geworden, geven geen aanleiding om dit te veronderstellen.

Wel is de enquêtecommissie bezorgd over het grote aantal (soms gedetailleerde en goed onderbouwde) meldingen dat is gedaan van vermoedelijke integriteitsschendingen door ambtenaren. Het ging hierbij om een vaste groep van 10–15 ambtenaren, die in verschillende bronnen werden genoemd en waarvan de meldingen nader zijn onderbouwd. Het varieerde hierbij van het maken van reizen naar het buitenland in gezelschap en op kosten van medewerkers van bouwbedrijven, tot incidentele gevallen van het aannemen van geld. Voor de enquêtecommissie was het niet altijd mogelijk deze meldingen nader te onderzoeken, zonder het onderzoek van Justitie (of mogelijk toekomstig onderzoek) in gevaar te brengen.

Ook uit de bewezen gevallen van integriteitsschendingen, die uit de registraties van overheidsorganisaties voortkomen, blijkt dat in veel van die gevallen sprake is van collusie tussen aannemers en ambtenaren.

Voor de enquêtecommissie geven de bevindingen aanleiding om te vermoeden dat het *smeren* van de relatie tussen aannemers en ambtenaren géén incidenteel verschijnsel te noemen is en soms collusie-achtige kenmerken vertoont. Dit tezamen met het feit dat de bouwnijverheid vanwege de aard en structuur een risicovolle sector te noemen is vanuit het perspectief van de overheid, geeft aanleiding alert te zijn op het bestaan van ongewenste relaties tussen ambtenaren en de bouwnijverheid. De enquêtecommissie meent dat er zeker reden is om de maatlat nog eens kritisch langs alle gemaakte afspraken en structuren te leggen. Ambtenaren zouden zich in de contacten met de bouwnijverheid over het algemeen meer bewust dienen te zijn van hun rol en positie en het belang dat deze positie vertegenwoordigd voor de bouwnijverheid.

Voor overheidsorganisaties is het naar mening van de enquêtecommissie van groot belang dat zowel aandacht wordt besteed aan structurele maatregelen als cultuurmaatregelen om medewerkers op de hoogte te stellen van de geldende regels en hen te doordringen van het belang van integer handelen. Nu is in teveel gevallen nog sprake van een discrepantie tussen het beleid zoals dat op papier beschreven is en de beleving en naleving ervan in werkelijkheid. Integriteitsschendingen kunnen niet geheel voorkomen worden. Wel is het de taak van overheidsorganisaties om zich in te spannen noodzakelijke waarborgen en controles aan te brengen. Handhaving van het beleid vormt een onmisbaar sluitstuk. Leidinggevenden hebben volgens de enquêtecommissie een zeer belangrijke (voorbeeld)functie bij het uitdragen en handhaven van de geformuleerde normen en waarden. Tegen deze achtergrond meent de enquêtecommissie dat toenmalig minister Jorritsma-Lebbink het verkeerde voorbeeld gaf door met het vliegtuig van Koop mee te vliegen naar schaatswedstrijden in Inzell¹¹¹.

De kerntoets voor de gewenstheid van contacten tussen overheid en bouwwereld zou naar mening van de enquêtecommissie de beoordeling van het zakelijke karakter van de contacten moeten zijn. Voor de overheidsorganisaties houdt dit in dat zij een goed handhavingsbeleid dienen te hebben, waarbij regels voor gewenste en ongewenste contacten worden opgesteld.

Zaken die collusiebevorderend kunnen werken en niet absoluut noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering, dienen naar mening van de enquêtecommissie voorkomen te worden. Voorbeelden zijn het door een aannemer laten organiseren van afdelingsuitjes/excursies of het zonder

¹¹¹ Verhoor van mevr. Jorritsma-Lebbink dd. 16/9/2002.

aanwijsbare en noodzakelijke reden deelnemen aan uitjes die door aannemers georganiseerd worden. Bij dit soort zaken moet naar mening van de enquêtecommissie van deelname worden afgezien. Tevens bepleit de enquêtecommissie dat overheidsorganisaties, indien (buitenlandse) reizen met een zakelijk karakter gemaakt worden, zij deze zelf financieren. Op deze wijze wordt de onafhankelijkheid vergroot. Ditzelfde geldt voor lunches, diners en uitjes. Het zakelijk karakter dient vast te staan en ook hier dient de onafhankelijkheid te worden gewaarborgd. In zijn algemeenheid zouden de kosten door partijen zelf gedragen moeten worden.

De enquêtecommissie merkt op dat het formuleren van regels op het gebied van integriteit door overheidsorganisaties feitelijk noodzakelijk is om de cultuur van smeren en fêteren in de bouwnijverheid, het hoofd te kunnen bieden. De cultuur begint bij de bouwnijverheid. De sector zou er naar mening van de enquêtecommissie daarom moeten breken met de cultuur van het geven van geschenken en het aanbieden van uitjes en reizen aan ambtenaren.

Alleen door deze terughoudende opstelling van de ambtenaren én bouwnijverheid, gecombineerd met een adequaat gehandhaafd integriteitbeleid van zowel overheidsorganisaties als de bouwnijverheid is naar mening van de enquêtecommissie de ongewenste cultuur van het smeren een halt toe te roepen en kunnen noodzakelijke contacten zonder wantrouwen voort blijven bestaan.

Literatuur

- Brief minister van Justitie, Tweede Kamer 2001–2002, nr. 234.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «*Vertrouwen in verantwoordelijkheid, integriteit van het openbaar bestuur*», september 1999.
- Minister van Binnenlandse Zaken, «*Circulaire Integriteit sector Rijk; systematisch ontwikkelen van preventief beleid*», 6 december 1994
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer 2001–2002, 28 380, nr. 42.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «*Regeling procedure inzake het omgaan van een vermoeden van een misstand*», 7 december 2000.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «*Aanvaarden van geschenken door Rijksambtenaren*», 14 juli 1999.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «*Nevenwerkzaamheden Rijksambtenaren*», 6 december 1994.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «*Het tegengaan van draaideurconstructies binnen de rijksdienst*», 13 september 1999.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, «*Nota integriteitsbeleid bij Verkeer en Waterstaat*», 2001.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, «*Beleidsplan Waarborgen integriteit*», 29 maart 1996.
- Binnenlandse Veiligheidsdienst, «*Integriteitonderzoek Rijkswaterstaat*», mei 1995.
- Rijkswaterstaat, Handboek contracten.
- IME consult, «*Onderzoek Preventiebeleid integriteit*», februari 1999.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, «*Rapportage integriteitscan 2002*», juni 2002. En bijbehorende rapportages per directie Rijkswaterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, «*Warm kloppend hart van V&W, advies over strategisch personeelsbeleid*», 2000.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, «*Nota integer handelen*», maart 2000.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, «*Eindrapport stuurgroep bestrijding georganiseerde criminaliteit*», 15 juni 1994.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, «*Onkreukbaar, de integriteit van de ambtenaar bij zijn taakuitvoering*», 1994.
- Rijksgebouwendienst, «*Gedragsregels voor het omgaan met oneigenlijke beïnvloeding*», 1995.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, «*Rapportage integriteitsaudits*», juni 2002.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, «*Accountantsrapportages Rijksgebouwendienst*», 1999–2001.
- Railinfrabeheer, «*Integriteit van railinfrabeheer*», juni 2000.
- Railinfrabeheer, «*Integriteit met een hoofdletter*», december 2001.
- Railinfrabeheer, «*Gedragscode Railinfrabeheer*», 31 december 1999.
- Algemene Rekenkamer, «*Aanbesteden NS-Railinfrabeheer 1995–2000*», Tweede Kamer 2000–2001, 27 847, nr. 2.
- Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, Tweede Kamer 2001–2002, 28 244, nr. 1.
- Brief van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude, «*Rapport van de tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude*», Tweede Kamer, 2001–2002, 28 093, nrs. 22–23.

- Rechtbank Amsterdam, uitspraak in kort geding 25 juli 2002, KG 02/1482P.
- Gerechtshof Amsterdam, uitspraak in hoger beroep kort geding, 12 augustus 2002, 1057/02 SKG.
- R. Bekker, *Ja, vriend, de ene dienst is de andere waardig. Enige beschouwingen over de integriteit van overheidsfunctionarissen*, Den Haag 1996 p. 59.
- U. Müller, «*Korruption in der öffentliche Verwaltung. Typologie und Schaden im Baubereich, Kriminalistik*» 1993 p. 509/519.
- Prof. Dr. J. H. J. van den Heuvel, prof.dr. L. W. J. C Huberts. Drs. S. Verberk, «*Integriteit in drievoud, een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*», Utrecht 1999.
- B. J. S. Hoetjes, «*Het tegengaan van corruptie. Het recht en andere middelen*», NJB 1994, p. 1577/1582.
- L. W. J. C Huberts, *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- AVBB, «*Vernieuwing van de bouwnijverheid, Voor nu en morgen*», 16 augustus 2002.
- KPMG Forensic Accounting BV, Rapportage onderzoek Koop Tjuchem BV, 26 april 2002.
- KPMG Forensic Accounting BV, diverse onderzoeksdossiers naar mogelijke onregelmatigheden bij Rijkswaterstaat in de periode 1992–2002.
- KPMG Forensic Accounting, «*Onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden binnen het Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde en het district Rivierenlanden*», 19 september 1995.
- KPMG Forensic Accounting BV, «*Rapportage onderzoek dienst S&B*, 26 maart 1998.
- Arthur Andersen Accountants, «*Bijzonder onderzoek inzake al dan niet ongeoorloofd handelen van medewerkers van de provincie Zuid-Holland bij aanbesteding, uitvoering en betaling van onderhoudswerken*», 29 mei 2002. Met bijbehorende onderzoeksdossier.
- Arthur Andersen, «*Operational audit inzake opdrachtverlening, uitvoering, en betaling van werken en diensten*», 4 april 2002.
- Deloitte & Touche Forensic Services, «*Onderzoek gemeente Hoorn*», 5 maart 2002.
- Deloitte & Touche Forensic Services, «*Onderzoek Gemeente Grootegast*».
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, «*Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies: een handreiking*», Den Haag, oktober 2001.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	491		
INLEIDING	491		
Aard en omvang van de onregelmatigheden, en de structuurkenmerken	493		
Opdrachtgeverschap NS en subsidieverstrekking door het ministerie van Verkeer en Waterstaat	495		
Rechtshandhaving door het Openbaar Ministerie	500		
Afronding van de zaak Schipholspoortunnel	504		
Bustunnel	508		
1 INLEIDING	511		
1.1 Inleiding	511		
1.1.1 <i>Aanleg van Schipholspoortunnel: complex werk onder tijdsdruk</i>	511		
1.1.2 <i>Bouwteam in de vorm van een raamcontract</i>	511		
1.1.3 <i>Organisatie van het bouwteam</i>	514		
1.1.4 <i>Vermoedens van onregelmatigheden</i>	515		
1.2 Achtergronden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel	516		
1.2.1 <i>Veranderende relatie rijksoverheid-NS</i>	516		
1.2.2 <i>Veranderende wet- en regelgeving en voorschriften</i>	516		
1.2.3 <i>Rekenkamer-onderzoek «Aanbesteden door Railinfrabeheer»</i>	517		
1.3 Aanpak van het deelonderzoek	518		
1.3.1 <i>Onderzoeksvragen</i>	518		
1.3.2 <i>Wijze van onderzoek</i>	518		
1.4 Opbouw van het deelrapport	518		
2 ONREGELMATIGHEDEN BIJ KSS	520		
2.1 Inleiding	520		
2.2 Vroege signalen: Belastingdienst en klokkenluider Zinhagel	520		
2.2.1 <i>Onderzoek van de Belastingdienst (1995)</i>	520		
2.2.2 <i>Klokkenluider bij Strukton, de heer J. Zinhagel (1995 en maart 1998)</i>	521		
2.3 Onderzoek van KPMG-Forensic (1999)	523		
2.3.1 <i>Opdracht van de Raad van Bestuur NS</i>	523		
2.3.2 <i>Maatregelen om winst te verlagen: valse facturen, extra facturen AK, rente en inkoopvoordelen</i>	523		
2.3.3 <i>Valse facturen: de motieven, de methode en de benadeling van de opdrachtgever</i>	524		
2.3.4 <i>Zwarte kas en benadeling van de fiscus</i>	530		
2.3.5 <i>Verrekening van inkoop – en efficiencyvoordelen met de opdrachtgever NS</i>	532		
2.3.6 <i>Accountantcontrole door Deloitte & Touche</i>	542		
2.3.7 <i>Betrokkenheid van Ballast Nedam</i>	544		
2.4 Reacties op het KPMG-rapport	546		
2.5 Conclusies	546		
3 OPDRACHTGEVERSCHAP NS	548		
3.1 Inleiding	548		
3.2 Subsidieverlening door het ministerie van Verkeer en Waterstaat	548		
3.2.1 <i>Wet- en regelgeving voor subsidieverlening</i>	548		
3.2.2 <i>Subsidie voor de eerste fase: f 215 miljoen</i>	548		
3.2.3 <i>Subsidie voor de tweede fase: f 740 miljoen</i>	550		
3.2.4 <i>Aanvullende subsidie vanwege tegenvallers: f 130 miljoen</i>	551		
		3.3	Contracteringswijze NS 554
		3.3.1	<i>Contracteringsstrategie</i> 554
		3.3.2	<i>Keuze contractvorm: bouwteam in de vorm van een raamcontract</i> 555
		3.3.3	<i>Aanbestedingswijze: onderhands of gunning uit de hand?</i> 556
		3.4	Deelcontracten voor de tunnelbouw 557
		3.4.1	<i>Repeterend karakter van de bouw</i> 557
		3.4.2	<i>Ontwerpfase: inbreng van deskundigheid van KSS</i> 557
		3.4.3	<i>Prijsvormingsfase: een risico op hogere prijs</i> 561
		3.4.4	<i>Uitvoeringsfase: toezicht en de verrekening van mee- en tegenvallers</i> 567
		3.5	NS-overeenkomst met HBG en Strukton: terugbetaling van 10 miljoen per bedrijf 571
		3.6	Terugvordering van f 50 miljoen door de minister van Verkeer en Waterstaat 574
		3.6.1	<i>Informatie-uitwisseling tussen NS en Verkeer en Waterstaat over vermeende onregelmatigheden</i> 574
		3.6.2	<i>Voorname om de subsidie terug te vorderen</i> 578
		3.6.3	<i>Op 31 mei 2000 stelt NS aan de minister «mediation» voor</i> 583
		3.6.4	<i>De minister wil subsidie van NS terugvorderen</i> 583
		3.6.5	<i>NS geeft haar zienswijze op 9 oktober 2000</i> 588
		3.7	Conclusies 589
		4	OPENBAAR MINISTERIE: DE TRANSACTIE 591
		4.1	Inleiding 591
		4.2	Aanwijzing hoge transacties 591
		4.3	Het strafrechtelijk onderzoek (juni 1999 tot oktober 2000) 593
		4.3.1	<i>Melding bij het Openbaar Ministerie</i> 593
		4.3.2	<i>Onderzochte strafbare feiten</i> 593
		4.3.3	<i>Afbakening van het onderzoek</i> 593
		4.3.4	<i>Nader onderzoek naar fiscale onregelmatigheden</i> 594
		4.3.5	<i>Koppeling met de schaduwboekhouding</i> 594
		4.3.6	<i>Initiële keuzes van de zaakofficier op basis van het Proces Verbaal</i> 597
		4.4	Besluitvorming over de transactie 598
		4.4.1	<i>Informeren van het College op 25 oktober 2000: vervolgen</i> 598
		4.4.2	<i>Ontnemingsdeel komt te vervallen</i> 600
		4.4.3	<i>Discrepancie tussen het besluit van het College en het beleid van het Parket Haarlem</i> 601
		4.4.4	<i>Ambtsbericht van 10 juli 2001: geen weg terug</i> 603
		4.4.5	<i>Instemming van het College op 4 september 2001</i> 605
		4.5	Informeren van de minister van Justitie 606
		4.5.1	<i>Had de minister ervan moeten weten?</i> 606
		4.5.2	<i>Op welke momenten «wist» de minister van de transactie?</i> 606
		4.5.3	<i>Verklaringen van de voormalig minister van Justitie, de heer Korthals</i> 609
		4.6	Conclusies 613
		5	AFRONDING VAN DE ZAAK 615
		5.1	Inleiding 615
		5.2	Onomkeerbaarheid transactie-aanbod 616
		5.3	Afstemming tussen de NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat 619
		5.4	De brieven van 13 november 2001 628
		5.5	Conclusies 629

6	BUSTUNNEL ZUID-TANGENT	631			
6.1	Inleiding	631	6.5	Onderzoeken naar valse facturen	640
	6.1.1 Zuid-Tangent	631		6.5.1 IPA -ACON en KPMG-deelonderzoek	640
	6.1.2 OV-busbaantunnel	631		6.5.2 FIOD-onderzoek	642
	6.1.3 Vermoedens van onregelmatigheden	632		6.5.3 Boekingsgang valse facturen Strukton Betonbouw	643
6.2	Organisatie van taken en bevoegdheden	633		6.5.4 Voorlopige bevindingen enquêtecommissie	645
6.3	Onderzoeken naar vermeende onregelmatigheden	634	6.6	Conclusies	645
6.4	Verloop van de aanbesteding	634			
	6.4.1 Wijze van aanbesteding	635	Bijlage 1:	Lijst met afkortingen	647
	6.4.2 Voorlopige bevindingen enquêtecommissie	639	Bijlage 2:	Lijst van openbare verhoren	648

SAMENVATTING

Inleiding

Eind 1987 maakte de N.V. Luchthaven Schiphol kenbaar dat zij van plan was de luchthaven uit te breiden. Volgens dit plan zou de aan- en afvoer van passagiers per trein fors gaan toenemen. NVLS berichtte aan de NS dat, wilde de NS haar infrastructuur rondom Schiphol uitbreiden, zij dit moest realiseren vóórdat NVLS haar plannen zou uitvoeren. De uitbreiding van de railinfrastructuur moest daarom in een korte tijd gerealiseerd worden. Het werk omvatte de spoorverdubbeling (van 2 naar 4 sporen op tracé Amsterdam-Hoofddorp), van 4 naar 6 perrons voor station Schiphol, van 2 naar 4 perronsporen op het station Hoofddorp alsmede het verplaatsen van dit station.

De NS zou de planning van NVLS moeten volgen, en tevens de werken moeten uitvoeren met zo min mogelijk hinder voor de in gebruik zijnde luchthaven en spoorverbindingen. Er was derhalve sprake van een complex werk dat onder tijdsdruk uitgevoerd moest worden. De NS zou op korte termijn, in april 1989, moeten beginnen met de aanleg.

De uitbreiding van de railinfrastructuur rondom Schiphol, waarvan de aanleg Schipholspoortunnel deel uitmaakt, heeft uiteindelijk circa f 1,2 miljard gekost. Het tunnelgedeelte heeft circa f 500 miljoen gekost. Het bouwproject begon in 1989 en duurde tot 2001. Het werk werd op 18 juni 2001 opgeleverd.

Vanwege de tijdsdruk koos de NS ervoor geen openbare aanbesteding te houden maar het werk uit te hand te gunnen aan de Combinatie Schiphol Spoortunnel (KSS) via een zogenoemd «bouwteamcontract» in de vorm van een «raamcontract».

KSS bestond uit de Hollandsche Beton en Waterbouw B.V. (hierna HBW), zijnde een werkmaatschappij van HBG, Strukton Betonbouw B.V. (hierna: Strukton), zijnde een werkmaatschappij van de Struktongroep N.V., een dochteronderneming van de NS. De bouwteamovereenkomst tussen de NS en de beide firmanten werd gesloten op 5 april 1989.

Kenmerkend voor een bouwteamorganisatie is dat opdrachtgever en aannemer een overeenkomst sluiten om gezamenlijk het ontwerp van een werk te maken. De betrokken aannemer heeft echter niet de zekerheid dat hij het werk vervolgens ook mag uitvoeren.

De bouwteam-aannemer denkt als ontwerp- en uitvoeringsdeskundige mee over het ontwerp en de uitvoering van het project. Dit heeft het voordeel dat tijd kan worden bespaard omdat de aannemer, mits hij de opdracht ook krijgt, direct aan de slag kan. Het doorlopen van een aanbestedingsprocedure, en het overleg met de verkozen aannemer over de invulling van de besteks-eisen, zijn dan niet meer nodig. Een mogelijk nadeel van een bouwteam is gelegen in de prijsvorming: als de opdrachtgever ervoor kiest door te gaan met dezelfde aannemer is er voor de aannemer minder concurrentiedruk om met een lage prijs in te schrijven. De bouwteamovereenkomst voor de aanleg van de Schipholspoortunnel had tevens als kenmerk dat de bouwteamovereenkomst werd gesloten als «raamcontract». Bij een raamcontract verbindt de opdrachtnemer zich min of meer gespecificeerde opdrachten uit te voeren tegen min of meer gespecificeerde voorwaarden, terwijl de opdrachtgever zich verbindt deze opdrachten in beginsel bij de gecontracteerde opdrachtnemer te plaatsen. Definitieve prijsvorming vindt in dat geval plaats bij het uitvoeren van het werk. Een vraag is of de aannemer die met de opdrachtgever een raamcontract heeft gesloten, in dit geval gehouden is informatie over

gerealiseerde of voorzienbare inkoop- en efficiencyvoordelen aan de opdrachtgever te verstrekken. Bij de aanleg van de Schipholspoortunnel was bovendien sprake van een min of meer repeterend karakter van de tunnelbouw: gerealiseerde en voorzienbare inkoop- en efficiencyvoordelen kunnen zich dan bij het volgende deelbestek opnieuw voordoen. In artikel 2 van de bouwteamovereenkomst was opgenomen dat het bouwteam als taak had «te komen tot een optimaal technisch ontwerp dat tegen zo laag mogelijke kosten kan worden gerealiseerd». KSS zou daartoe zonder vergoeding van de kosten de bij haar aanwezige kennis van zaken en bekwaamheden op organisatorisch en handelsgebied in het bouwteam inbrengen, ten behoeve van het ontwerp.

Op zaterdag 14 november 1998 verscheen er een bericht in de Telegraaf: «Megafraude bij bouw spoortunnel Schiphol». In dat artikel werd bericht dat er fraude was gepleegd bij de aanleg van de Schipholspoortunnel: valse facturen, een zwarte kas en privéaankopen via de zwarte kas. Dit was voor de Raad van Bestuur van de NS aanleiding om KPMG Forensic Accountancy te vragen hiernaar onderzoek te verrichten. Uit dit onderzoek, dat in april 1999 is afgerond, bleek niet alleen dat de vermoedens over de valse facturen en zwarte kas gegrond waren, maar ook dat door het behalen van aanzienlijke inkoop- en efficiencyvoordelen KSS een substantiële winst van bijna 20% had behaald. Deze winst werd onder meer door het versturen van 189 valse facturen onttrokken aan KSS. Mede op grond van dit rapport vorderde de minister van Verkeer en Waterstaat van de NS f 50 miljoen aan subsidie terug. De minister was van mening dat de NS als opdrachtgever tekort was geschoten. De aannemers betaalden op hun beurt, naar hun mening onverplicht, f 20 miljoen aan de NS, als bijdrage in deze f 50 miljoen.

Naast het onderzoek van KPMG dat werd verricht in opdracht van de NS was ook het Openbaar Ministerie te Haarlem in 1999 gestart met een onderzoek. Aanvankelijk was het voornemen van het Openbaar Ministerie om de zaak tot een rechtszitting te laten komen. Uiteindelijk werd echter een transactie overeengekomen tussen de betrokken 3 rechtspersonen (Strukton, HBW en KSS) en het Openbaar Ministerie. Elke rechtspersoon betaalde een boete van f 1 miljoen aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie verbond aan de transactie onder meer de voorwaarde dat Strukton en HBW elk f 10 miljoen aan de NS zouden terugbetalen.

De gepleegde onregelmatigheden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel en het bestuurlijk en strafrechtelijk handelen dat hierop volgde, vormde één van de redenen voor het instellen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Bouwfraude, die vervolgens heeft geleid tot de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (hierna: enquêtecommissie).

In het onderzoek van de enquêtecommissie is ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- wat is aard en omvang van de onregelmatigheden?
- met welke structuurkenmerken in de bouwnijverheid hangen deze samen?
- wat was rol van de opdrachtgever NS en de subsidiegever, het ministerie van Verkeer en Waterstaat?
- wat was de rol van het Openbaar Ministerie?

Deze vragen, alsmede de vraag hoe de zaak tot een afronding is gekomen, zullen achtereenvolgens worden behandeld.

Aard en omvang van de onregelmatigheden, en de structuurkenmerken

De enquêtecommissie stelt vast dat er sprake was van een systeem van het versturen van valse facturen om de gunstige bedrijfsresultaten die door KSS werden behaald over te boeken naar de firmanten Strukton en HBW en daaraan gelieerde bedrijven. Deze facturen werden overigens niet aan de opdrachtgever de NS verstuurd. Daarnaast werd ook door het toezenden van extra facturen voor Algemene Kosten, de overboeking van rente vanwege liquiditeitsoverschotten bij KSS, en het rechtstreeks doen toekomen van inkoopvoordelen naar de firmanten, de werkelijke winst van f 94,9 miljoen verlaagd tot f 36,9 miljoen: een verschil van f 58 miljoen. Met de 189 valse facturen was een bedrag gemoeid van f 29 miljoen.

Het motief voor deze handelwijze was dat Strukton Betonbouw de bedrijfsresultaten niet wilde laten vrijvallen voor de groep, maar als reserve zou willen behouden voor minder goed renderende projecten van Strukton Betonbouw. HBW was meegegaan in dit plan van Strukton. De enquêtecommissie acht het ook plausibel dat KSS op deze wijze wilde voorkomen dat de NS zicht kreeg op de gunstige bedrijfsresultaten: KSS moest met de NS steeds opnieuw onderhandelen over een prijs voor de aanleg van de opeenvolgende tunneldelen. Het besluit om de winst te verlagen is genomen door leden van de Raad van Bestuur van KSS, maar niet schriftelijk vastgelegd. Ballast-Nedam had geen deel aan dit plan.

De directeur van KSS, de administrateur, uitvoerders en projectleiders van KSS alsmede de firmanten werkten mee aan het opstellen van fictieve opdrachtbonnen, het plaatsen van de handtekeningen op de onjuiste prestatieverklaringen, en het kunstmatig verhogen van prijzen op de valse facturen. Betrokkenen van KSS gaven aan de systematisch gepleegde valsheid in geschrifte niet onoorbaar te vinden omdat de opdrachtgever NS hierdoor niet zou zijn benadeeld.

Er was bij KSS ook sprake van een zwarte kas die werd gevoed uit de verkoop van restmaterialen, en de terugstorting van BTW vanwege aanschaffingen door medewerkers via het bedrijf. Vakantiekrachten werden uit deze zwarte kas betaald. Medewerkers van KSS waren zich ervan bewust dat de fiscus hierdoor werd benadeeld, maar achtten een zwarte kas binnen de cultuur van de bouwnijverheid een geaccepteerd gebruik. De kas werd gevoerd met medeweten van de Raad van Bestuur.

De enquêtecommissie stelt vast dat de controlerend accountant van KSS de onregelmatigheden niet heeft opgemerkt. Betrokkenen van KSS hebben overigens bevestigd dat de accountant het niet zou kunnen hebben opmerken. De controlerend accountant heeft, nadat de onregelmatigheden waren gebleken, hierover overleg gepleegd met de leidinggevende: dat is ook zijn eerste verantwoordelijkheid conform de NIVRA-richtlijn. Hij heeft echter geen overleg gepleegd met de accountant van de firmanten. De accountant van KSS heeft, overigens conform de NIVRA-richtlijn, de geconstateerde onregelmatigheden niet gemeld bij het meldpunt van de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI). Dit had gezien zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid wél in de rede gelegen. Overigens was in 1995 reeds door de Belastingdienst signaleerd dat er sprake was van valse facturen. Dit werd echter niet doorgegeven aan het Openbaar Ministerie.

In 1995 heeft een klokkenluider, de heer Zinhagel, bij KSS de onregelmatigheden aangekaart bij zijn leidinggevende. Deze zag geen aanleiding om een onderzoek in te stellen. De leidinggevende bleek later betrokken te zijn bij de onregelmatigheden.

Daarnaast heeft de president-directeur van de NS nagelaten een nader onderzoek in te stellen naar aanleiding van een brief van dezelfde klokkenluider van Strukton. Vanwege het lopende arbeidsgeschil dat de klokkenluider had met zijn werkgever Strukton, achtte de president-directeur het niet passend inhoudelijk te reageren op de brief.

Uit het onderzoek dat KPMG in de periode 1998–1999 had verricht bleek dat KSS mede door aanmerkelijke efficiency- en inkoopvoordelen een substantiële winst had kunnen realiseren. KPMG riep de vraag op of vanwege de bouwteamovereenkomst deze inkoop- en efficiencyvoordelen niet ten gunste van de opdrachtgever hadden moeten komen. Dit idee werd versterkt door artikel 2 van de bouwteamovereenkomst waarin het bouwteam als taak had een ontwerp te realiseren tegen zo laag mogelijke kosten. KPMG velde er uiteindelijk geen oordeel over, omdat de door KPMG geraadpleegde deskundigen van mening verschilden.

Betrokkenen van KSS waren van mening dat informatie over werkelijk gerealiseerde efficiency- en inkoopvoordelen op grond van de bouwteamovereenkomst niet aan de opdrachtgever zouden behoeven toe te komen. De verplichting van KSS om in de ontwerpfase haar kennis in te brengen voor wat betreft de handelskennis en aankoop van materialen achtte zij afdoende. Dat wil zeggen kennis van de aankoop van materialen wel inbrengen, maar niet de daadwerkelijk betaalde prijzen en rabatkortingen evenmin. Verrekening na afronding van een deelbestek achtte zij al helemaal niet aan de orde: de opdrachtgever had immers gekozen voor een contract met een vaste prijs.

De enquêtecommissie stelt vast dat bij een aantal deelcontracten die openbaar waren aanbesteed, en niet uit de hand waren gegund, de inschrijvingsbedragen van KSS fors lager uitvielen. KSS had laag ingeschreven om te voorkomen dat andere aannemers delen van de tunnel zouden aanleggen. Het risico op concurrentie werkte hier prijsverlagend voor de opdrachtgever.

Omdat één van de grote onderaannemers van KSS, Ballast Nedam, bij de opdrachtgever «zeurde» om opdrachten, heeft de Raad van Bestuur van KSS een nieuwe combinatie gevormd met Ballast: de combinatie KSS-2, die later werd geformaliseerd tot de Combinatie Schiphol Zuid (KSZ). Door deze combinatievorming kon KSS voorkomen dat Ballast Nedam zich ontwikkelde tot een concurrent.

Conclusies

De enquêtecommissie concludeert over de aard, de omvang en de structuurkenmerken het volgende:

- medewerkers van KSS hebben in opdracht van de Raad van Bestuur en met medewerking van veel betrokkenen bij KSS via het systematisch gebruik van valse facturen, in strijd met de wet winst aan KSS onttrokken. Ook werd met medeweten van de directie en de Raad van Bestuur van KSS een zwarte kas gevoerd. De enquêtecommissie acht dit ontoelaatbaar;
- het argument van KSS dat de opdrachtgever NS hierdoor niet benadeeld zou zijn, en de benadeling van de fiscus slechts gering zou zijn, acht de enquêtecommissie geen rechtvaardiging voor het plegen

- van onregelmatigheden. Overtreding van de wet met een beroep op een gebruik (cultuur) in de branche acht zij onaanvaardbaar;
- de enquêtecommissie concludeert dat het motief om de winst versluierd over te hevelen werd ingegeven door de behoefte de bedrijfsresultaten binnen Strukton Betonbouw te houden. HBW ging mee in deze handelwijze. De enquêtecommissie acht het plausibel dat ook het behouden van een goede onderhandelingspositie ten opzichte van opdrachtgever NS een motief is geweest;
- de enquêtecommissie concludeert dat de controlerend accountant de onregelmatigheden niet had opgemerkt. De controlerend accountant heeft, nadat de onregelmatigheden waren gebleken, hierover overleg gevoerd met de leidinggevende: dat is zijn eerste verantwoordelijkheid conform de NIVRA-richtlijn. Hij heeft echter geen overleg gevoerd met de accountant van de firmanten. Dit had gezien zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid wél in de rede gelegen. De accountant heeft de onregelmatigheden niet gemeld bij het CRI. Dit was overigens in overeenstemming met de NIVRA-richtlijn;
- de Belastingdienst, die in 1995 de valse facturen reeds had opgemerkt, heeft dit niet gemeld aan het Openbaar Ministerie.

Opdrachtgeverschap NS en subsidieverstrekking door het ministerie van Verkeer en Waterstaat

De enquêtecommissie heeft in het licht van de gepleegde onregelmatigheden onderzocht hoe de NS haar opdrachtgeverschap bij de aanleg van de Schipholspoortunnel had ingevuld. Daarin heeft zij ook betrokken de wijze waarop de subsidieverstrekking vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat was verlopen en de manier waarop het ministerie toezicht hield op een juiste besteding van de subsidie. Daarbij werd door de enquêtecommissie rekening gehouden met de gewijzigde wet- en regelgeving, en de veranderde verhouding tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de NS (het verzelfstandigingsproces van de NS).

Vanwege de beoogde snelle start van het werk in april 1989 én het tekort aan eigen ontwerpcapaciteit heeft de NS er in 1989 voor gekozen de aanleg van de Schipholspoortunnel te realiseren middels een bouwteam in de vorm van een raamcontract. De NS benaderde HBW en Strukton met het verzoek om deel te nemen in een bouwteam. Reden dat de NS juist deze bedrijven benaderde was dat deze aannemers de eerste Schipholspoortunnel hadden aangelegd: zij hadden naar de opvatting van de NS de ontwerpcapaciteit en de deskundigheid in huis. Op 5 april 1989 werd de bouwteamovereenkomst gesloten.

De enquêtecommissie acht de keuze die de NS in 1989 maakte voor een bouwteamovereenkomst begrijpelijk, gezien de tijdsdruk, het tekort aan ontwerpcapaciteit bij de NS vanwege andere projecten en de moeilijke omstandigheden waaronder het project gerealiseerd moest worden. De wijze van gunning, «uit de hand» van het raamcontract, was niet in strijd met de toen vigerende wet- en regelgeving. De opdrachtgever NS en de rijksoverheid als subsidiegever hebben zich, gelet op de tijdsdruk vanwege de uitbreidingsplannen van Schiphol, in een lastig parket gebracht: er waren niet veel andere mogelijkheden meer over. Bij de NS werd onderkend dat de keuze voor een bouwteamovereenkomst in de vorm van een raamcontract een risico op een hogere prijs met zich meebracht.

De enquêtecommissie stelt vast dat deze constructie een prijsrisico bevatte en dat de NS onvoldoende maatregelen had ingebouwd om het prijsrisico te beheersen:

- In de bouwteamovereenkomst was opgenomen dat het werk in beginsel aan de KSS zou worden opgedragen, mits overeenstemming kon worden bereikt over de prijs (aanneemsom) van de opeenvolgende deelbestekken. Er was voor KSS slechts een geringe kans dat de opdrachtgever NS deelbestekken ook werkelijk aan een andere marktpartij zou opdragen.
- Het gebrek aan concurrentie heeft tot een hoge prijs geleid. Dat blijkt uit de enkele delen van de Schipholspoortunnel die wél openbaar aanbesteed zijn: de inschrijfprijzen vielen hier fors lager uit dan de raming van de opdrachtgever NS.
- De bouwteamovereenkomst bevatte een stimulans voor de aannemer om hoog in te schrijven: KSS zou conform de bepalingen in de bouwteamovereenkomst gehouden zijn aan haar inschrijfprijs, indien zij onder de raming van de opdrachtgever had ingeschreven. De stimulans om hoog in te schrijven werd niet gecorrigeerd door een kortingsmechanisme. De meeste inschrijfbedragen van KSS voor de 65 deelbestekken vielen hoger uit dan de raming van de opdrachtgever.
- De bouwteamovereenkomst was onvoldoende duidelijk over de vraag of en zo ja, welke inkoop- en efficiencyvoordelen aan de opdrachtgever hadden moeten toekomen gelet op de doelstelling van de bouwteamovereenkomst. Bij een bouwteamovereenkomst in combinatie met een raamcontract zou, volgens de enquêtecommissie, vanwege de goede trouw van de aannemer verwacht mogen worden dat hij informatie over inkoop- en efficiencyvoordelen deelt met de opdrachtgever. Zoals prijsinformatie over materialen, en werkmethoden, informatie uit marktverkenningen, reeds bedongen lagere marktprijzen uit eerdere deelbestekken, behaalde quantum-inkoopkorting (rabat), informatie over efficiëntere werkmethoden, gerealiseerde efficiencyvoordelen uit eerdere bestekken enzovoort. Partijen bij de bouwteamovereenkomst zijn, gelet op de zich steeds herhalende onderhandelingen over opéénvolgende tunneldelen, meer gehouden rekening te houden met elkaars gerechtvaardigde belangen dan bij een andere contractvorm. De taakomschrijving in artikel 2 van de bouwteamovereenkomst, die verwijst naar de kennis op organisatorisch- en handelsgebied met name ten aanzien van de aankoop van materialen, versterkt dit beeld. De enquêtecommissie veronderstelt dat betrokken aannemers hogere prijzen óók bij de opdrachtgever zouden aankaarten.
- Ondanks het feit dat er in de bouwteamovereenkomst een bepaling opgenomen was over inzage in offertes van onderaannemers, was het voor de NS lastig om van KSS informatie over inkoopkortingen te verkrijgen. Tijdens het openbaar verhoor van de voorzitter van het ontwerpteam, de heer Kragten (NS), bleek dat hij tevergeefs om inzage in de inkoopvoordelen van de onderaannemers heeft gevraagd. De enquêtecommissie heeft vastgesteld dat de NS overigens incidenteel gebruik gemaakt heeft van dit inzagerecht.
- De gerechtvaardigde verwachting van de opdrachtgever dat informatie over inkoop- en efficiencyvoordelen zouden worden ingebracht in het ontwerpoverleg laat onverlet dat de NS, door ernaar te vragen en door afdoende toezicht op de uitvoering te houden, efficiencyvoordelen zelf had kunnen constateren. Voorzienbare inkoopvoordelen had de NS via haar eigen kennis van marktprijzen, en haar bekendheid met inkoopkortingen in de prijsonderhandelingen naar zich toe kunnen halen. Het toezicht van de NS op de uitvoering was onvoldoende om de aanmerkelijke efficiencyvoordelen te kunnen opmerken. Het aantal toezichthouders was gering. Deze toezichthouders hadden bovendien

een uitgebreide taak. Zowel de fysieke als de administratieve controle van de NS op de uitvoering van dit project is tekortgeschoten. De enquêtecommissie stelt vast dat de keuze voor een bouwteam-overeenkomst in de vorm van een raamcontract een dure keuze is geweest. De keuze voor een bouwteamconstructie in de vorm van een raamcontract *kan*, naar de opvatting van de enquêtecommissie, soms opportuun zijn mits in het contract toereikende maatregelen worden getroffen om de kenmerkende prijsrisico's van de bouwteamconstructie te beheersen. Deskundig opdrachtgeverschap is vereist om een gelijkwaardige partner te kunnen zijn in een samenwerkingsvorm als het bouwteam.

De enquêtecommissie stelt vast dat de minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Smit-Kroes op 3 november 1989, vier dagen voor haar vertrek als minister, heeft ingestemd met het plan van de NS om te beginnen met de aanpassing van de railinfrastructuur bij Schiphol. Een subsidiebeschikking was hiermee nog niet vastgesteld. De enquêtecommissie constateert dat de bouwteamovereenkomst tussen de NS en KSS reeds in april 1989 was gesloten.

Het officiële subsidieverzoek werd op 6 september 1990 door de NS bij de minister ingediend. De Bouwdienst van Rijkswaterstaat heeft het subsidieverzoek, en de daarmee verbonden keuze voor het bouwteam in de vorm van een raamcontract, op 1 november 1990 beoordeeld. De Bouwdienst achtte de gemaakte keuzes te billijken maar waarschuwde dat het ontbreken van concurrentie een risico op een hogere prijs tot gevolg kon hebben.

De volgende minister, mevrouw Maij-Weggen, heeft achteraf ingestemd met de wijze van aanbesteding: de één op één gunning van een werk waarbij werd gekozen was voor een bouwteamovereenkomst in de vorm van een raamcontract. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft hiermee mede verantwoordelijkheid genomen voor de keuze voor een bouwteamovereenkomst en de afwijkende wijze van aanbesteding ervan. De enquêtecommissie stelt vast dat de opeenvolgende ministers vanwege de tijdsdruk akkoord zijn gegaan met een bouwteamovereenkomst in de vorm van een raamcontract. De enquêtecommissie is van mening dat minister mevrouw Smit-Kroes, het nooit zover had mogen laten komen en tijdig had moeten anticiperen op de ontwikkelingen die rond Schiphol in gang waren gezet.

Hoewel de Bouwdienst van Rijkswaterstaat een risico op hogere prijs had gesignaleerd, heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet aangedrongen op extra maatregelen. Dat had, onverlet de sturing op afstand ten aanzien van de NS, vanwege de grootte van het project en de risico's waarmee het was omgegeven, in de rede gelegen.

De enquêtecommissie constateert dat de NS vervolgens met de tweede fase van de realisatie van het project was begonnen zonder hiervoor toestemming te vragen aan de minister. De minister, mevrouw Maij-Weggen, gaf aan teleurgesteld te zijn dat de NS dit niet in een officieel overleg had aangekaart bij haar ministerie. Nochtans heeft zij er achteraf goedkeuring aan verleend. Dit had voor haar de tweede aanleiding kunnen zijn het toezicht te verscherpen.

In november 1993 vroeg de NS nogmaals subsidie aan vanwege tegenvallers bij de aanleg van de Schipholspoortunnel. De directie Financieel Economische Zaken van het ministerie weigerde aanvankelijk haar paraaf aan de goedkeuring van de derde subsidieaanvraag te verlenen omdat zij de kwaliteit van de informatie over het project en de

projectbeheersing onvoldoende achtte. De minister, mevrouw Jorritsma-Lebbink, heeft uiteindelijk, zonder zich hier zelf goed over te laten informeren, in 1995 ingestemd met een 3e subsidie van f 130 miljoen terwijl reeds gebleken was dat de kwaliteit van de ramingen van de NS en de maatregelen om de kosten te beheersen onvoldoende waren. De enquêtecommissie constateert dat het proces van de subsidieverlening door het ministerie van Verkeer en Waterstaat «rommelig» is verlopen. Het ministerie liep doorlopend achter de feiten aan.

Nadat in november 1998 in de media berichten waren verschenen over onregelmatigheden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel heeft de Raad van Bestuur van de NS aan KPMG opdracht gegeven een onderzoek te verrichten naar deze vermoedens. KPMG concludeerde dat de opdrachtgever NS, door het verzenden van valse facturen tussen KSS en de firmanten HBW, Strukton en daaraan gelieerde partijen, niet was benadeeld.

De minister van Verkeer en Waterstaat kwam, echter mede op basis van het KPMG-rapport, en overleg hierover met de NS, tot de vaststelling dat de NS als opdrachtgever tekort was geschoten: ze achtte de winst van 18,9% «bovenmatig» in relatie tot het percentage van 2,65% dat in de bouwteamovereenkomst zou zijn opgenomen. De enquêtecommissie constateert dat een dergelijke bepaling over winstmaximalisatie niet was overeengekomen in de bouwteamovereenkomst. De minister was voorts van mening dat NS de inkoop- en efficiencyvoordelen had moeten opmerken. NS had naar haar mening onvoldoende toegezien op de naleving van de bouwteamovereenkomst door KSS. Zij was van mening dat er te veel subsidie was betaald en wilde dat terugvorderen. De basis waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat een bedrag van f 50 miljoen terugvorderde van NS was juridisch niet onomstreden: de juridische adviseurs van de minister waren niet zeker van de juiste interpretatie van de bouwteamovereenkomst. De minister beschouwde de zaak onafhankelijk van de bouwteamovereenkomst. Het bedrag van f 50 miljoen is tot stand gekomen door onderhandeling tussen de NS en het ministerie. Grond voor deze terugvordering, op basis van de Wet personenvervoer, vormde het standpunt dat de NS als deskundig opdrachtgever tekortgeschoten was. De hoogte van de winst en het KPMG-rapport vormde daarvoor de basis. De minister had anderzijds ingestemd met het bouwteamcontract.

Hoewel de NS het standpunt huldigde dat KSS zich volledig had gehouden aan de bouwteamovereenkomst heeft de NS aan de firmanten van KSS, Strukton en HBG gevraagd elk f 10 miljoen aan NS terug te betalen. De bedrijven waren ertoe bereid mits NS zich zou inspannen om plaatsing op de zwart lijst te voorkomen. De NS had er als enige aandeelhouder van Strukton belang bij dat het bedrijf niet zou worden uitgesloten van aanbestedingen.

Conclusies

De enquêtecommissie betreurt het dat er een situatie is ontstaan waarin de minister van Verkeer en Waterstaat onder grote tijdsdruk nauwelijks meer de goedkeuring aan de gunning uit de hand van een bouwteamovereenkomst in de vorm van een raamcontract kon onthouden. De minister had tijdig dienen in te spelen op ontwikkelingen die in gang waren gezet, zoals de uitbreidingsplannen van Schiphol, zeker vanuit het perspectief van een verantwoorde besteding van rijks gelden.

De enquêtecommissie acht de keuze die de NS maakte voor een bouwteamovereenkomst, gezien de tijdsdruk, het tekort aan ontwerpcapaciteit bij de NS vanwege andere projecten en de moeilijke omstandigheden waaronder het project gerealiseerd moest worden, begrijpelijk. De wijze van aanbesteding, uit de hand, was niet in strijd met de wet- en regelgeving van die tijd.

De toenmalige minister, mevrouw Smit-Kroes, heeft ingestemd met de snelle start van het project. Haar opvolger, mevrouw Maij-Weggen, heeft, zij het achteraf, ingestemd met de keuze voor een bouwteamovereenkomst. De risico's op een hogere prijs van deze keuze waren zowel bekend bij de minister van Verkeer en Waterstaat als bij de opdrachtgever NS. De minister heeft nagelaten het toezicht op dit project te verscherpen in het licht van de risico's die werden gelopen.

De enquêtecommissie concludeert dat ánderzijds de opdrachtgever NS in het contract onvoldoende maatregelen had opgenomen om het prijsrisico te beheersen.

De enquêtecommissie is echter ook van oordeel dat van de aannemer verwacht had mogen worden dat deze, vanwege de goede trouw, gelet op *déze* bouwteamovereenkomst en het repeterende karakter van de deelcontracten van de tunnelbouw, zijn informatie over gerealiseerde inkoop- en efficiencyvoordelen had gedeeld met de opdrachtgever NS. Daarnaast is de enquêtecommissie ook van oordeel dat het toezicht van de NS op de uitvoering onvoldoende is geweest.

De enquêtecommissie acht het ministerie van Verkeer en Waterstaat medeverantwoordelijk voor de ontstane situatie omdat zij expliciet haar goedkeuring heeft verleend voor de keuze van de onderhandse aanbesteding van een bouwteamovereenkomst. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft niet aangedrongen op extra maatregelen om de prijsrisico's te beheersen. Dat had, gelet op de grootte van het project en de risico's waarmee het was omgeven, in de rede gelegen.

- NS was met de tweede fase begonnen zonder hiervoor toestemming te vragen aan de minister. De minister heeft er achteraf goedkeuring aan verleend. Dit had voor de toenmalige minister het signaal moeten zijn het toezicht te verscherpen.
- De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Jorritsma-Lebbink, heeft, zonder zich voldoende daarover te laten informeren, ingestemd met een 3e subsidie van f 130 miljoen terwijl reeds gebleken was dat de kwaliteit van de ramingen van de NS, en de maatregelen om de kosten te beheersen onvoldoende waren.
- De basis waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat een bedrag van f 50 miljoen terugvorderde van de NS was niet onomstreden: de juridische adviseurs van de minister waren niet zeker van de juiste interpretatie van de bouwteamovereenkomst. De minister vorderde van de NS een bedrag terug omdat zij van mening was dat de NS als deskundig opdrachtgever tekort geschoten was. Aan die vordering lagen de hoogte van de winst en het KPMG-rapport ten grondslag.
- De enquêtecommissie is van mening dat de minister, mevrouw Netelenbos, terecht een deel van de subsidie heeft teruggevorderd van de NS vanwege het tekortschieten als opdrachtgever. Dit betekent niet dat de enquêtecommissie van oordeel is dat de combinatie gebonden zou zijn aan een winstpercentage van maximaal 2,65%.

Rechtshandhaving door het Openbaar Ministerie

De enquêtemissie heeft onderzocht hoe de transactie van 12 november 2001 met KSS, Strukton en HBW tot stand is gekomen. De transactie bestond uit het betalen van f 1 miljoen per rechtspersoon (HBW, Strukton en KSS), de terugbetaling van f 10 miljoen door Strukton en HBW aan de NS en het uitbrengen van een persbericht door het Openbaar Ministerie.

Een transactie is een vorm van afdoening van een strafzaak zonder de rechter erin te betrekken. Voor een rechtsgeldige transactie is de vrijwillige acceptatie van het aanbod essentieel. Bij de totstandkoming van de transactie in de Schiphol-zaak was de «Aanwijzing hoge transacties» van toepassing. In de transactie dient een afweging plaats te vinden van het algemeen belang bij openbare behandeling van de strafzaak, tegenover het privé-belang van de verdachte. Naast het bepalen van een geldsom kunnen onder meer de volgende aanvullende voorwaarden aan een transactie worden verbonden: de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 74, lid 2, sub d, Wetboek van Strafrecht) en een perspublicatie met het oog op publieke normbevestiging.

Het strafrechtelijk onderzoek is gestart in juni 1999, na een gesprek begin 1998 tussen een journalist van de Telegraaf en de fraudeofficier van justitie bij het Parket Haarlem. Het strafrechtelijk onderzoek is onder leiding van het Parket Haarlem uitgevoerd door de FIOD.

Het strafrechtelijk onderzoek leidde ertoe dat de officier van justitie op 17 oktober 2000 aan de advocaten van KSS het voornemen bekend maakte om tot dagvaarding van de rechtspersonen over te gaan. Het strafrechtelijk onderzoek heeft zich gericht op de valse facturen die aan KSS werden gestuurd. De andere maatregelen om winst over te hevelen achtte de officier van justitie in strafrechtelijk opzicht niet relevant.

In het strafrechtelijk onderzoek is nog in beperkte mate aandacht besteed aan mogelijke fiscale fraude. De afdoening hiervan is overgelaten aan de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft in de zomer van 2002 een onderzoek hiernaar gestart nadat gebleken was dat de fiscale fraude in het strafrechtelijk onderzoek niet was meegenomen.

Ten onrechte werd in het strafrechtelijk onderzoek geen koppeling gelegd met de inmiddels uit de Bosboekhouding gebleken onregelmatigheden. Ten tijde van de onderhandelingen over het sluiten van de transactie in november 2001 was de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem uitgebreid in het nieuws geweest. Toen had duidelijk kunnen worden dat bedrijven die betrokken waren bij de Schipholspoortunnel ook voorkwamen in de Bosboekhouding. De enquêtemissie acht het feit dat het Openbaar Ministerie dit niet heeft onderzocht een gemiste kans. Het onderzoeksteam zag echter, blijkens het open verhoor van de teamleider op 11 september 2002, geen reden een koppeling te leggen met de Bosboekhouding. Argument hiervoor was dat het leek te gaan om een «andertypige fraude». Ook bij het bepalen van de afdoeningswijze van deze strafzaak werd geen relatie gelegd met de onregelmatigheden in de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem.

In september 2000 is het strafrechtelijk onderzoek afgerond door de FIOD en voorgelegd aan de officier van justitie. Op basis van het proces-verbaal heeft de officier van justitie ervoor gekozen slechts rechtspersonen te vervolgen omdat de fraudeconstructie ten doel had de rechtspersonen te bevoordelen. Naar de strafbaarheid van de leidinggevenden (natuurlijke

personen) werd geen onderzoek ingesteld. Persoonlijk gewin was op basis van het onderzoek onvoldoende gebleken. Later is door de officier van justitie gesteld dat met enig aanvullend onderzoek voldoende bewijs tegen de leidinggevenden te verzamelen zou zijn geweest. Tevens zou de officier van justitie een ontnemingsvordering instellen van f 29 miljoen in het geval het ministerie van Verkeer en Waterstaat de teveel uitbetaalde gelden niet zou terugvorderen.

De enquêtecommissie constateert dat de vervolgingsbeslissing, op 25 oktober 2000 door het Parket Haarlem, via de gebiedsprocureur-generaal onder de aandacht van het College van procureurs-generaal is gebracht. Het College van procureurs-generaal stemde in met het vervolgen van rechtspersonen en het niet-vervolgen van de natuurlijke personen. Aan de suggestie van de gebiedsprocureur-generaal om de minister te raadplegen over deze gevoelige zaak werd echter geen gevolg gegeven, stelt de enquêtecommissie vast.

Vanaf 10 november 2000 werd reeds door het Parket Haarlem met de advocaten van de verdediging overlegd over de mogelijkheid van een transactie.

In latere afstemming met het College van procureurs-generaal was er sprake van «schikken». Bij het openbaar verhoor is door de voorzitter van het College gezegd dat bij de berichtgeving door het Parket Haarlem over een schikking door het College is gedacht aan een ontnemingsvordering («minnelijke schikking»). Aangezien het College geen bezwaren kenbaar heeft gemaakt tegen het ingezette traject is er door het Parket Haarlem van uitgegaan dat het op de ingeslagen weg kon doorgaan. Het College van procureurs-generaal kwam er in april 2001, via het voorleggen van het persbericht, achter dat het Parket Haarlem wilde gaan transigeren. Uit een ambtsbericht, opgesteld door het Parket Haarlem, bleek dat vanwege het «gewekt vertrouwen» en «beginselen van behoorlijke rechtspleging» er geen weg terug meer was. Op 4 september 2001 stemde het College van procureurs-generaal in met de transactie, hoewel het College, blijkens het openbaar verhoor van de voorzitter van het College, de voorkeur had gegeven aan vervolging.

De enquêtecommissie constateert dat er ernstige miscommunicatie heeft plaatsgevonden tussen het College van procureurs-generaal en het Parket Haarlem.

Op grond van de richtlijn hoge transacties zal het College van procureurs-generaal «in voorkomende gevallen» de minister van Justitie raadplegen. Hiermee kan de minister, zij het terughoudend, invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie. Als gevolg van de miscommunicatie tussen het College van procureurs-generaal en het Parket Haarlem werd het College voor een voldongen feit geplaatst, namelijk een transactie «waar niet meer onderuit te komen was». Om deze reden heeft het College ervan afgezien de minister te raadplegen. Naar de mening van de enquêtecommissie had dit wel dienen te gebeuren. Het College is immers gehouden volgens de richtlijn de minister bij gevoelige zaken in voorkomende gevallen te raadplegen. Gelet op de eerdere debatten in de Tweede Kamer en gestelde Kamervragen had het College kunnen weten dat dit een gevoelige zaak was. Wanneer het College van procureurs-generaal de minister had geraadpleegd had deze in ieder geval zijn verantwoordelijkheid kunnen nemen en opheldering kunnen vragen.

De miscommunicatie tussen het Parket Haarlem en het College had tot gevolg dat aan een transactie niet meer te ontkomen was. Hierdoor heeft

de Schipholspoortunnel-zaak niet tot een rechtzitting geleid. In het openbaar verhoor van De Wijkerslooth is het aldus gezegd:

*De heer **Duivesteijn**: Door het misverstand tussen uw college en het parket Haarlem zijn de ondernemingen ontsnapt...*

*De heer **De Wijkerslooth**: ...aan een vervolging. Ja, dat klopt.*

In het interpellatiedebat van 14 november 2001 (TK, Handelingen 2001–2002, 23, p. 1622), dat een dag na de openbaarmaking van de transactie plaatsvond, stelde de minister dat hij niet op de hoogte was van een mogelijke transactie in de Schipholspoortunnel-zaak: «wij waren überhaupt niet op de hoogte van de transactie die eraan zat te komen. Dat hoefde overigens ook niet».

In het openbare verhoor heeft de voorzitter van het College van procureurs-generaal echter gemeld dat de minister wél op de hoogte is gebracht van de transactie in het periodiek overleg van 2 juli 2001. Bij brief van 23 september 2002 heeft de voorzitter van het College van procureurs-generaal van procureurs-generaal, naar aanleiding van vragen van de enquêtecommissie, een nadere toelichting gegeven op hetgeen hij had gezegd tijdens het openbaar verhoor. De heer De Wijkerslooth gaf aan dat hij «terloops» had aangegeven dat een transactie onvermijdelijk was. Hem stond niet meer bij of de minister of andere aanwezigen daar nog op gereageerd hadden. Ook wist hij niet of anderen bij dit gesprek aanwezig waren. De heer De Wijkerslooth stelde dat hij tussen 2 juli en 13 november 2001 niet met de minister over de Schipholspoortunnel-zaak had gesproken. Volgens de heer de Wijkerslooth koos het College van procureurs-generaal ervoor «de verantwoordelijkheid voor de transactie te nemen en niet de minister te confronteren met een zaak waarvan de uitkomst niet door hem te veranderen was. Dat kon het College van procureurs-generaal ook doen, nu het een beslissing in een individuele zaak betrof en de toen bestaande richtlijn niet noopte om de transactie aan de minister ter goedkeuring voor te leggen».

De enquêtecommissie stelt vast dat, volgens het openbaar verhoor van de heer De Wijkerslooth en diens aanvullende brieven, de minister van Justitie «terloops» is geïnformeerd over de voorgenomen transactie op 2 juli 2001.

De enquêtecommissie stelt vast dat de minister vervolgens, blijkens het openbaar verhoor van de heer De Wijkerslooth en diens aanvullende brieven, tussen 2 juli 2001 en 13 november 2001, niet nader is geïnformeerd over de Schipholtunnel-zaak. Tijdens het interpellatiedebat op 14 november is de minister er niet op gewezen dat hij op 2 juli door de heer de Wijkerslooth is geïnformeerd over de transactie.

De voormalig minister van Justitie gaf in zijn openbaar verhoor aan dat hij zich kon herinneren dat de heer De Wijkerslooth hem de schikking heeft gemeld:

*De heer **Korthals**: «Achteraf gezien en erover nadenkend weet ik dat mij iets in die zin is gezegd».*

Op 20 september 2002 schreef de voormalig minister van Justitie een brief aan de voorzitter van de enquêtecommissie waarin hij een nadere toelichting geeft op de vraag of hij de Tweede Kamer juist had geïnfor-

meerd. De heer Korthals gaf aan dat hij ten tijde van het Kamerdebat op 14 november niet wist dat door de heer De Wijkerslooth

«tijdens een periodiek overleg (volgens hem 2 juli 2001) kort – en marge – is gemeld dat er een schikking zat aan te komen in de Schipholtunnel. Van een dergelijke mededeling was ik mij ten tijde van het debat in november niet bewust. De Tweede Kamer heb ik derhalve op 14 november naar beste weten geïnformeerd, maar naar achteraf blijkt wellicht onjuist. Niemand heeft mij op of na 14 november erop gewezen, dat de door mij gegeven informatie onjuist zou zijn, zodat ik voor herstel had kunnen zorgdragen».

In het openbaar verhoor heeft de enquêtecommissie de voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, de heer Borghouts, gevraagd in hoeverre de minister op de hoogte was gebracht in het periodiek overleg, dan wel voor of tijdens het Kamerdebat. Hij zei zich niet te herinneren dat de minister op 2 juli 2001 iets was gezegd over de transactie. Hij sloot echter niet uit dat dit wel was gebeurd.

De enquêtecommissie stelt vast dat de voormalig secretaris-generaal heeft verklaard op 2 juli 2001 geen kennis te hebben gehad van de op handen zijnde transactie. Informatie hierover is hem pas in november 2001 bekend geworden. Voorts was hij van mening dat de voormalig minister «pertinenter», stilliger had mogen zijn over het feit dat hij op 2 juli 2001 niets had gehoord.

Conclusies

De enquêtecommissie concludeert het volgende over de rol van de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie als rechtshandhaver bij de gepleegde onregelmatigheden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel:

- de enquêtecommissie is van oordeel dat het strafrechtelijk onderzoek tekortkomingen vertoonde: het Parket Haarlem is te snel, op basis van het onderzoek van de FIOD, tot de conclusie gekomen dat vervolging van de «feitelijk leidinggevend» niet opportuun was. Het Parket heeft later ook erkend dat aanvullend onderzoek wellicht wel voldoende aanknopingspunten had kunnen opleveren.
- de afstemming binnen het Openbaar Ministerie om te komen tot een besluit over de afdoening van de zaak is ernstig tekort geschoten: het College van procureurs-generaal heeft pas een duidelijk standpunt ingenomen over de voorgenomen transactie toen er geen weg meer terug was.
- de miscommunicatie tussen het Parket Haarlem en het College van procureurs-generaal had tot gevolg dat er niet meer aan een transactie te ontkomen was. Hierdoor heeft de Schipholspoortunnel-zaak niet tot een rechtzitting geleid.
- de enquêtecommissie is van mening dat het Openbaar Ministerie op grond van de strekking van de richtlijn hoge transacties en gelet op het belang van de zaak de minister van Justitie had moeten raadplegen over de voorgenomen transactie.
- de enquêtecommissie stelt vast dat de minister op 2 juli 2001 in een periodiek overleg – zij het in de marge – door de voorzitter van het College van procureurs-generaal is geïnformeerd over de voorgenomen transactie.
- het College van procureurs-generaal heeft de minister niet geraadpleegd op grond van de richtlijn hoge transacties omdat het van mening was dat de minister geen vrijheid meer had om een aanwijzing

- te geven, vanwege de onomkeerbare stappen die door het Parket Haarlem waren genomen.
- de enquêtecommissie vindt dat het in de rede had gelegen dat de minister actiever had gereageerd op de mededeling over de transactie door de voorzitter van het College op 2 juli 2001. De minister was er immers van op de hoogte dat het een politiek gevoelige zaak betrof. In meerdere debatten (in mei en oktober 2000) met de minister van Verkeer en Waterstaat heeft de Kamer reeds geïnformeerd naar de afloop van het strafrechtelijk onderzoek. In antwoord op Kamervragen is door de minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd dat, in overleg met de minister van Justitie, de Kamer geïnformeerd zou worden over de uitkomst van het strafrechtelijk onderzoek.
 - de minister van justitie heeft de Tweede Kamer op 14 november 2001 onjuist geïnformeerd door te zeggen dat hij niet op de hoogte was van de transactie die eraan zat te komen. Hij was echter reeds op 2 juli 2001 op de hoogte gesteld van de transactie die op handen was.

Afronding van de zaak Schipholspoortunnel

In het najaar 2001 was er een complexe situatie ontstaan rond de definitieve afwikkeling van de Schipholspoortunnel-zaak. Het Openbaar Ministerie was in overleg met de aannemers om via een transactie tot afdoening van de zaak te komen. Aannemers drongen aan op een transactie om te voorkomen dat de zaak tot een rechtzitting zou komen. Zij zouden hiermee de kans lopen uitgesloten te worden van aanbestedingen. Het Openbaar Ministerie had als één van de voorwaarden voor de transactie gesteld dat eerst *f* 20 miljoen aan de NS terug betaald zou moeten zijn voordat de transactie rond zou zijn. De NS was in principe met de aannemers via een concept-overeenkomst overeengekomen dat Strukton en HBW elk *f* 10 miljoen zouden meebetalen aan de terugbetaling van *f* 50 miljoen van de subsidie die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat was gegeven voor de aanleg van de Schipholspoortunnel. De overeenkomst was in oktober 2001 nog niet getekend. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat was in augustus 2000 met de NS in principe overeengekomen dat het terug te vorderen bedrag *f* 50 miljoen zou zijn. De NS wilde de zekerheid dat in de brief van de minister aan de NS zou worden vastgelegd dat geen van de betrokken bedrijven zouden worden uitgesloten van aanbesteding. Deze brief was in oktober 2001 nog niet getekend. De Tweede Kamer had eerder gevraagd of het niet mogelijk was bedrijven uit te sluiten.

De koppeling van de afzonderlijke afspraken betekende dat een carrousel van ondertekeningen en betalingen ontstond voordat de zaak definitief afgedaan zou worden.

De enquêtecommissie heeft geconstateerd dat rond de uitzending van Zembla op vrijdag 9 november 2001 en het Kamerdebat op woensdag 14 november in korte tijd al de bovengenoemde afspraken tot uitvoering zijn gekomen. Dat gegeven heeft bij de enquêtecommissie tot de volgende vragen geleid:

- bestond er begin november 2001 een reële mogelijkheid dat principeafspraken teruggedraaid zouden kunnen worden onder invloed van de Tweede Kamer?
- welke maatregelen zijn door betrokken partijen genomen om tot een afronding van de afspraken te komen vóór het Kamerdebat?

Op 13 november 2001 berichtte de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer dat de afspraak met de NS rond was. Ook de transactie die het Openbaar Ministerie had getroffen werd in diezelfde brief vermeld.

Dezelfde middag bracht ook het Openbaar Ministerie via een persbericht naar buiten dat de transactie tot stand was gekomen.

De enquêtecommissie constateert dat er op 19 oktober 2001 een transactievoorstel van het Openbaar Ministerie aan de aannemers was verstuurd en nadien nog een gewijzigd transactievoorstel op 7 november. Het tempo van de totstandkoming lag vanaf dat moment in handen van de betrokken aannemers. Het Openbaar Ministerie kon vanwege de beginselen van behoorlijke rechtspleging niet meer terugkomen op het voorstel, tenzij de aannemers niet instemden met het voorstel. Betrokken aannemers hebben, de dagen na de Zembla uitzending, in een korte tijd aan alle voorwaarden van de transactie voldaan. Het Openbaar Ministerie heeft daar geen invloed op gehad. De enige voorwaarde waaraan nog niet was voldaan was de openbaarmaking van de transactie via een persbericht.

De enquêtecommissie constateert dat als gevolg van de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 13 november 2001, waarin ook bericht werd over de transactie, het Openbaar Ministerie zich genoodzaakt zag ook een persbericht uit te brengen. Hoewel het Parket Haarlem een toezegging voor een primeur had gedaan aan het NRC-Handelsblad over de transactie in de Schiphol-spoortunnel-zaak was er aan de zijde van het Openbaar Ministerie geen enkele reden om de transactie al op 13 november naar buiten te brengen. De reden van de toezegging van deze primeur was overigens dat het NRC-Handelsblad in een vroeg stadium van de onderhandelingen beschikte over informatie die de onderhandelingen kon schaden.

Ter voorbereiding van de openbaarmaking van de transactie vond er op 23 oktober een overleg plaats tussen HBW, Strukton en de NS. De coördinator bij de afdeling Juridische Zaken van de NS heeft vervolgens een «draaiboek» gemaakt met de volgorde van de te nemen stappen, waaronder ook het informeren van de pers. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Openbaar Ministerie waren niet betrokken bij het opstellen van dit draaiboek. De NS streefde wel een gelijktijdig uitbrengen van de persberichten van de NS, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Openbaar Ministerie na.

Op de dag dat het Openbaar Ministerie haar transactie-aanbod verzendt, 7 november 2001, verstuurt de coördinator bij de afdeling Juridische Zaken van de NS per koerier de overeenkomst naar betrokken bedrijven. De enquêtecommissie constateert dat op 8 november 2001 de overeenkomst tussen de NS, HBW en Strukton en KSS reeds bindend is geworden, enige dagen voordat de transactie met het Openbaar Ministerie werd ondertekend.

Eveneens op 7 november 2001 diende de NS haar aanvullend bezwaarschrift in bij de directeur-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In dit bezwaarschrift stelt de NS dat er geen rechtsgronden voor de wijziging van de subsidie bestonden. De NS was van mening dat de winst van KSS op het project «onevenredig hoog» was geweest. Er was volgens de NS niet ten volle rekening gehouden met de op grond van het repeterend karakter van de deelbestekken te behalen inkoopkortingen en efficiencyvoordelen. Een gedeelte van deze winst was, via de NS-dochter Strukton, ten gunste van de NS gekomen. De NS was bereid f 50 miljoen terug te betalen. De NS nam daarbij, volgens deze brief, het risico voor haar rekening dat bedrijven hun toezegging van f 20 miljoen niet zouden nakomen.

De enquêtecommissie stelt vast dat vanwege dit laatste formeel de overeenkomst van f 20 miljoen niet gekoppeld was aan de terugbetaling van f 50 miljoen. De bereidheid van de NS om de subsidie terug te betalen was in praktijk wel gekoppeld aan deze f 20 miljoen. Dat blijkt uit bovenstaand gelijklopende acties. Op 12 november 2001 zijn de bedragen door de bedrijven aan de NS betaald.

Op de maandag na de Zembla-uitzending over de Bosboekhouding, te weten maandag 12 november, maant de coördinator bij de afdeling Juridische Zaken van de NS, de heer Hagdorn, de bedrijven tot spoed aan om alle zaken rond te krijgen vóór het Kamerdebat. Dat was ook de strekking van zijn overleg op die maandagochtend met de coördinator Juridische Zaken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Kraak. De heer Hagdorn had immers van de laatste begrepen dat de minister een brief wilde sturen naar de Tweede Kamer voorafgaand aan het Kamerdebat waarin niet alleen de afspraken met de NS maar ook de transactie vermeld zouden worden. Diezelfde middag bevestigde de heer Hagdorn aan de officier van justitie dat de bedrijven aan hun verplichtingen jegens de NS hadden voldaan.

Via de plaatsvervangend directeur-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Olman, verneemt de heer Hagdorn op 13 november 2001 (12:20 uur) dat de minister op 14 november de Kamer zou willen informeren. Op dat moment ging men ervan uit dat het Kamerdebat op donderdag 15 november zou zijn. De brief aan de Tweede Kamer is uiteindelijk op 13 november om 16.45 uur verstuurd. De minister heeft in haar openbaar verhoor verklaard dat haar voorlichter haar had gemeld dat het Openbaar Ministerie een interview zou geven aan het NRC-Handelsblad over de transactie. Zij had begrepen dat dit zou leiden tot een bericht in het NRC-Handelsblad op 13 november. Daarop besloot de minister de brief versneld naar de Kamer te sturen. Zij had geen contact met Justitie laten opnemen om na te gaan of het bericht van haar voorlichter klopte. Ook nam zij geen contact op met de minister van Justitie over het verzenden van de brief aan de Kamer.

De enquêtecommissie constateert dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat hiermee het tempo van de perspublicaties bepaald. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had de regie.

De minister schreef aan de Tweede Kamer dat de NS haar rol als opdrachtgever beter had dienen uit te voeren gelet op de «bovenmatige winsten» en «gepleegde onregelmatigheden». De NS had gelet op de «hoogte van de door de aannemers behaalde winst», en «hoewel daarvoor volgens de NS geen rechtsgronden zijn», zich bereid verklaard tot een gedeeltelijke terugbetaling van de voorlopige subsidie. De minister stelde de verlaging van de subsidie vast op een bedrag van f 50 miljoen. De minister stuurde op dezelfde dag een brief aan de NS met een beslissing op het bezwaarschrift van de NS van 7 december 2001 waarin de subsidie werd verlaagd met f 50 miljoen. De brief bevatte ook de toezegging dat zij geen aanleiding zag «om jegens betrokken aannemers maatregelen te nemen» en de mededeling dat ze ervan uitging dat hiermee aanspraken betreffende bovenmatig genoten winst waren afgedaan. De minister verklaarde in het openbaar verhoor dat zij niet geweten had van deze toezegging aan de NS totdat zij genoemde brief aan de NS verstuurd op 13 november. Anderzijds erkende de minister tijdens het openbaar verhoor dat zij via een brief van 20 oktober 2000 (met aanhef «Tineke») van de heer Olman had vernomen dat voor de NS de garantie dat Strukton en HBW niet zouden worden uitgesloten van

aanbestedingen voorwaarde was om mee te werken aan het terugbetalen van de subsidie. De minister verklaarde tijdens het openbaar verhoor dat zij geen toestemming heeft gegeven om die voorwaarde te honoreren omdat zij zich op geen enkele wijze wilde mengen in de besluitvorming van het Openbaar Ministerie.

Conclusies

- De enquêtecommissie concludeert dat nadat het Openbaar Ministerie het transactievoorstel op 7 november 2001 aan HBW en Strukton had verstuurd de transactie onomkeerbaar was geworden, mits de bedrijven aan de voorwaarden zouden voldoen. Daarmee bestond er geen mogelijkheid meer dat de Tweede Kamer de totstandkoming van de transactie nog zou kunnen beïnvloeden naar aanleiding van de Zembla-uitzending.
- De NS heeft van het ministerie van Verkeer en Waterstaat op maandag 12 november begrepen dat de minister voor het debat de Kamer per brief wilde informeren over de gehele afhandeling van de Schiphol-spoortunnelzaak, inclusief de transactie. De NS zegde haar medewerking toe aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat om ervoor te zorgen dat de transactie definitief afgerond zou zijn en in de brief aan de Kamer gemeld zou kunnen worden. Het initiatief voor het melden van de afgeronde transactie in een brief aan de Tweede Kamer lag bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Het naderende Kamerdebat is voor de NS reden geweest om er bij de betrokken bedrijven op aan te dringen om op korte termijn over te gaan tot ondertekening van getroffen overeenkomsten en de daarmee verband houdende betalingen, zodat vóór het Kamerdebat de transactie afgerond zou zijn.
- De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Netelenbos, heeft verklaard dat zij op 13 november 2001 besloot een brief aan de Tweede Kamer te sturen over de afspraak met de NS en de transactie tussen het Openbaar Ministerie en de bedrijven, nadát ze meende begrepen te hebben dat het Openbaar Ministerie via een interview in de krant openbaarheid zou geven over deze zaak. De minister heeft nagelaten hierover contact op te nemen met Justitie. De enquêtecommissie vindt dat het zonder meer in de rede had gelegen dat zij hierover had overlegd met de minister van Justitie.
- De toenmalige minister heeft ontkend dat er contacten tussen het ministerie en het Openbaar Ministerie zijn geweest in die dagen. De enquêtecommissie constateert dat die er echter wel zijn geweest, namelijk op het niveau van voorlichters tussen het Parket Haarlem en het ministerie.
- De toenmalige minister heeft tijdens het openbaar verhoor verklaard dat zij niets wist van de voorwaarde die de NS stelde aan de bestuursrechtelijke schikking, te weten géén uitsluiting van de bedrijven. Via een brief van 20 oktober 2000 van de heer Olman, de plaatsvervangend directeur-generaal Personenvervoer bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat die zich bezig hield met de afwikkeling van de zaak, was zij echter wel op de hoogte van de voorwaarden die de NS stelde. Tijdens het openbaar verhoor heeft zij verklaard dat zij in reactie op deze brief de overeenkomst over het bedrag van f 50 miljoen heeft geaccordeerd, maar geen toestemming heeft gegeven om aan de voorwaarden van de NS mee te werken. De enquêtecommissie is van mening dat nadien nergens uit gebleken is dat zij heeft voorkomen dat

ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met de NS hebben overlegd over het voorkomen van uitsluiting van Strukton en HBW.

- De enquêtecommissie is van mening dat de minister van Verkeer en Waterstaat op de hoogte had moeten zijn van het overleg van haar ambtenaren met de NS over de voorwaarden die de NS stelde aan het terugbetalen van de subsidie.

Bustunnel

De enquêtecommissie heeft mede naar aanleiding van berichten in de media over vermeende onregelmatigheden bij de bouw van de OV-busbaantunnel, onderdeel van de Zuid-Tangent, nader onderzoek naar de bustunnel verricht. Het beeld was ontstaan dat sprake zou kunnen zijn van dezelfde soort onregelmatigheden als bij de Schipholspoortunnel.

De zogenoemde Zuid-Tangent is een nieuwe busverbinding ten zuiden van Amsterdam, tussen Haarlem en Amsterdam IJburg. In 1994 is met de bouw gestart. Het project wordt in fasen gerealiseerd en bestaat uit een Kerntraject (gereed), een Zuidtak (in aanbouw, medio 2005 gereed), een Oostelijk vervolgtraject (in voorbereiding, medio 2008 gereed) en een Westelijk vervolgtraject (in voorbereiding, medio 2008 gereed). De OV-busbaantunnel, waar vermoedens van onregelmatigheden zijn gerezen, maakt onderdeel uit van het Kerntraject.

Het zogeheten kerntraject is 25 kilometer lang en loopt van Haarlem-Schalkwijk via Hoofddorp en Schiphol-Centrum naar Schiphol-Noord. De bouw van het kerntraject is in 1994 gestart en inmiddels vanaf 13 januari 2002 operationeel tussen NS-station Haarlem en NS-station Amsterdam Bijlmer. De totale kosten van het kerntraject bedroegen circa f 600 miljoen gulden (ca. € 272 miljoen). De OV-busbaantunnel heeft zelf circa 62 miljoen gulden (ca. € 28 miljoen) gekost. De bouw ervan is uitgevoerd door de Combinatie Schiphol Zuid (KSZ) bestaande uit de bouwfirmanten: Strukton Betonbouw, Hollandsche Beton- en Waterbouw (HBW) en Ballast Nedam Beton- en Waterbouw. Voorts zijn enkele tunnelvakken van de OV-busbaantunnel, in verband met het samenvallen van de bouw met de Schipholspoortunnel, aangelegd door KSS (firmanten: Strukton Betonbouw en Hollandsche Beton- en Waterbouw (HBW).

Directe aanleiding tot nader onderzoek door de enquêtecommissie betrof de berichtgeving in de Volkskrant van 12 januari 2002 over vermeende onregelmatigheden bij de bouw van de Zuid-Tangent. Uit een bijlage van het KPMG-accountantsonderzoek over de Schipholspoortunnel van 23 april 1999 zou blijken dat door Strukton Betonbouw, als firmant van KSS, valse facturen in rekening zijn gebracht ten laste van de Zuid-Tangent voor een bedrag van f 500 670,- (€ 226 890). De combinaties KSS (Schipholspoortunnel) en KSZ (OV-busbaantunnel) zouden elkaar daartoe op de bouwnummers 3960 en 3760 zogenoemde «extra facturen» hebben gestuurd. Het beeld ontstond daarmee dat sprake zou kunnen zijn van dezelfde soort onregelmatigheden als bij de Schipholspoortunnel.

Op 10 januari 1994 is tussen KSS en de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS) een overeenkomst gesloten voor de bouw van 160 meter OV-busbaantunnel, tunnelvak F van de Zuid-Tangent ten bedrage van f 9 745 000,-. Vanwege een capaciteitsgebrek, zoals bij brief van 18 januari 2002 wordt gesteld door de advocaat van Strukton Betonbouw, zijn alle rechten en verplichtingen van de combinatie KSS overgedragen aan de combinatie

KSZ. De overdracht is vastgelegd in een onderaannemingsovereenkomst van 25 oktober 1994. Conform deze overeenkomst opereerde KSS ten opzichte van KSZ als opdrachtgever. KSZ heeft zich daarmee verbonden om het in de hoofdovereenkomst genoemde werk en verplichtingen van KSS jegens de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) over te nemen. Voor de nakoming van de verplichtingen en de uitvoering van het werk ontving KSZ van KSS een aanneemsom van f 9 745 000,-. Zoals vastgelegd in de onderaannemingsovereenkomst is Ballast Nedam als de derde firmant opgenomen in de combinatie KSZ voor de bouw van tunnelvak F. Dit terwijl KSS, zonder Ballast Nedam, aanvankelijk het werk was gegund. Door middel van de onderaannemingsovereenkomst heeft Ballast Nedam alsnog als één van de firmanten van KSZ kunnen participeren bij de bouw van de OV-busbaantunnel. Uit een brief van de provincie Noord-Holland is gebleken dat de opdrachtgever nooit formeel toestemming heeft gegeven voor het sluiten van bovengenoemde onderaannemingsovereenkomst.

De administratie inzake het eerste deel van tunnelvak F is blijkens de overeenkomst van 10 januari 1994 gevoerd binnen KSS. Na de overeenkomst van 25 oktober 1994 zijn de tot dan toe in de administratie van KSS geboekte kosten en opbrengsten van de OV-busbaantunnel overgeboekt naar KSZ. Hiertoe werden door KSZ en KSS over en weer facturen toegezonden met de werknummers 3960 (indirecte kosten OV-busbaantunnel) en 3971 (directe kosten OV-busbaantunnel). De enquêtecommissie stelt na controle van de facturen vast dat er door KSZ en KSS inderdaad kosten en opbrengsten zijn overgeboekt.

Vervolgens wordt bij een overschrijving door KSS ten onrechte een viertal facturen van Strukton meegeboekt ter waarde van f 500 670,-. Deze vier Strukton facturen blijken echter kosten te bevatten die gemaakt zijn ten laste van de Schipholspoortunnel. Zoals blijkt uit bescheiden wordt deze foutieve boeking door KSS gecorrigeerd per creditnota van 9 maart 1995 voor een bedrag van f 498 225,87-.

De vier facturen van Strukton maken evenwel onderdeel uit van de 189 valse facturen zoals gesteld in paragraaf 3.2.3. van het KPMG-rapport van 23 april 1999. De boekingsgangen van deze facturen zijn uiteindelijk separaat in het overzicht met de extra facturen «*via ov naar 3760, 4251*» en in de herrekening van de winst (extra-comptabele) «*prognose resultaat 12-08-1994*» opgenomen. Deze overzichten behoren toe aan de KSS-administratie. Aangezien de vier foutieve boekingsgangen door middel van één enkele creditnota zijn gecorrigeerd, is het bedrag als «*Extra faktuur Strukton 1x 500 000*» in het overzicht van de extracomptabele winstberekening opgenomen.

De enquêtecommissie stelt vast dat de boeking van de vier facturen van Strukton ter waarde van f 500 6760,- op projectnummers van de combinatie KSZ niet ten laste is gekomen van de OV-busbaantunnel. De vier facturen zijn gerelateerd aan de Schipholspoortunnel en verantwoord in de KSS-administratie. De commissie concludeert dat deze vier extra facturen wel onderdeel uit maken van de in totaal 189 facturen, waarvan KPMG in haar onderzoek heeft vastgesteld dat een substantieel deel ervan onjuiste omschrijvingen bevat dan wel dat er geen geleverde prestaties tegenover stonden. De vier Strukton facturen maken tevens onderdeel uit van de tot stand gekomen transactie van 12 november 2001 met Strukton en HBW, de beide firmanten van KSS (Schipholspoortunnel).

Conclusies

De enquêtecommissie komt tot de volgende conclusies:

- Het onderzoek van de enquêtecommissie heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat er bij de OV-busbaantunnel sprake is van onregelmatigheden zoals vastgesteld bij de Schipholspoortunnel.
- De vier valse Strukton facturen waarvan sprake is hebben geen betrekking op de aanleg van de OV-busbaantunnel, maar zijn gerelateerd aan de bouw van de Schipholspoortunnel.
- De vier Struktonfacturen maken onderdeel uit van de tot stand gekomen transactie van 12 november 2001 met Strukton en HBW, de beide firmanten van KSS.
- Een kanttekening wordt geplaatst bij de wijze van aanbesteding van tunnelvak F van de OV-busbaantunnel.
 - Ofschoon de onderhandse aanbesteding van het werk, onder de gestelde voorwaarden in artikel 15 lid 2d en artikel 15 lid 2f van de Europese Richtlijn Klussector (EEG 93/38/EEG) ogenschijnlijk conform de juridische toets is verlopen, brengt een dergelijke procedure evenwel kwetsbaarheden met zich mee. De uitzonderingssituaties dienen restrictief te worden geïnterpreteerd. Deze procedures doen immers afbreuk aan het zo doorzichtig mogelijk aanbesteden van opdrachten, ze beperken de mededinging. Bij toepassing van een uitzonderingssituatie dient zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer alert te zijn op aanwending voor oneigenlijk gronden. De uitzonderingsgronden voor Europese aanbesteding kunnen immers als kapstok worden gebruikt voor oneigenlijke motieven.
 - De rechten en plichten van een onderhands gegund werk zijn, uit hoofde van de hoofdovereenkomst, door middel van een onderaannemingsovereenkomst door KSS overgedragen aan de nieuwe combinatie KSZ. De commissie acht het opmerkelijk dat alle rechten en plichten zijn overgedragen aan KSZ terwijl het ook in de rede had gelegen om Ballast Nedam als onderaannemer aan de KSS te verbinden.
 - Een vervolgvraag is of de provincie Noord-Holland, als opdrachtgever, expliciet had moeten instemmen met de overdracht van alle rechten en plichten vanuit de hoofdovereenkomst van KSS naar KSZ. Uit een brief van de provincie Noord-Holland is gebleken dat de opdrachtgever nooit formeel toestemming heeft gegeven voor het sluiten van de onderaannemingsovereenkomst
- Het is de commissie gebleken dat een tunnelvak van de OV-busbaantunnel als meerwerk is opgedragen, terwijl een openbare aanbesteding in de rede had gelegen. De enquêtecommissie merkt in algemene zin op dat steeds kritisch beoordeeld moet worden of het op te dragen meerwerk niet als nieuwe opdracht aanbesteed moet worden. Vanzelfsprekend maakt een juridische toets op het bestek, en de controle van prijzen en hoeveelheden deel uit van deze beoordeling. Alertheid blijft geboden om te voorkomen dat, zelfs binnen de regels, op oneigenlijk motieven meerwerk wordt opgedragen of openbare aanbesteding wordt nagelaten.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleg van Schipholspoortunnel: complex werk onder tijdsdruk

Eind 1987 maakte de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS) kenbaar dat zij voornemens was de luchthaven uit te breiden. Volgens dit plan zou de aan- en afvoer van passagiers per trein fors gaan toenemen. NVLS berichtte aan de NS dat, wilde de NS haar infrastructuur rondom Schiphol uitbreiden, zij dit moest realiseren vóórdat NVLS haar plannen zou uitvoeren. De uitbreiding van de railinfrastructuur moest daarom in een korte tijd gerealiseerd worden. De NS zou op korte termijn, in april 1989, moeten beginnen met de aanleg. Het werk omvatte de spoorverdubbeling (van 2 naar 4 sporen op tracé Amsterdam-Hoofddorp), van 4 naar 6 perrons voor station Schiphol, van 2 naar 4 perrons op het station Hoofddorp alsmede het verplaatsen van dit station.

De NS zou de planning van NVLS moeten volgen, en tevens de werken moeten uitvoeren met zo min mogelijk hinder voor de in gebruik zijnde luchthaven en spoorverbindingen. Er was sprake van een complex werk dat onder tijdsdruk uitgevoerd moest worden. De kosten werden door NS toentertijd geraamd op circa f 700 miljoen á f 1 miljard (pp. 89).

De uitbreiding van de railinfrastructuur rondom Schiphol, waarvan de aanleg Schipholspoortunnel deel uitmaakt, heeft uiteindelijk circa f 1,2 miljard gekost. Het spoortunnelgedeelte heeft circa f 500 miljoen gekost. Het bouwproject begon in 1989 en duurde tot 2001. Het werk werd op 18 juni 2001 opgeleverd. Met de aanleg waren circa 1 400 contracten gemoeid waarvan 441 groter dan f 100 000. Het grootste financiële belang zat in de 65 deelcontracten van het tunnelgedeelte.

1.1.2 Bouwteam in de vorm van een raamcontract

Vanwege de tijdsdruk koos de NS ervoor geen openbare aanbesteding te houden maar het werk één-op-één (uit de hand) te gunnen aan de Combinatie Schiphol Spoortunnel (KSS) via een zogenoemd «bouwteamcontract» in de vorm van een «raamcontract». KSS bestond uit de Hollandsche Beton en Waterbouw B.V. (hierna: HBW), zijnde een werkmaatschappij van HBG, Strukton Betonbouw B.V. (hierna: Strukton), zijnde een werkmaatschappij van de Struktongroep N.V., een dochteronderneming van de NS. De firmanten van KSS, Strukton en HBG, hebben de V.O.F. KSS gevormd. De bouwteamovereenkomst tussen de NS en de beide firmanten werd gesloten op 5 april 1989.

Kenmerkend voor een bouwteamorganisatie is dat opdrachtgever en aannemer een overeenkomst sluiten om gezamenlijk het ontwerp van een werk te maken. De bouwteam-aannemer denkt als ontwerp- en uitvoeringsdeskundige mee over het ontwerp en uitvoering van het project. De betrokken aannemer heeft echter niet de zekerheid dat hij het werk vervolgens ook mag uitvoeren. In beginsel zijn, net als bij traditionele contracten, bij een bouwteam ontwerp en uitvoering gescheiden in die zin dat de uitvoering door een aannemer plaatsvindt en niet door degene die verantwoordelijk is voor ontwerp en uitvoering. Bij een bouwteamconstructie is het uitvoeringscontract in beginsel een traditioneel contract¹.

¹ Enquêtecommissie, Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid, Den Haag, augustus 2002.

M. A. M. C. van den Berg heeft een bouwteam in zijn proefschrift «Samenwerkingsvormen in de bouw» als volgt gedefinieerd:

«Een tijdelijke vorm van samenwerking op voet van gelijkheid tussen vertegenwoordigers van de bouwprocesfuncties initiatief nemen, ontwerpen en uitvoeren, waarbij de deelnemers in gecoördineerd verband de werkzaamheden vervullen die uit de eigen functie voortkomen en daarevenboven, waar mogelijk, door het geven van advies medewerken aan de taakvervulling van collegadeelnemers»².

Als mogelijke voordelen van een bouwteam kunnen worden genoemd:

- Een mogelijk voordeel is dat tijdwinst kan worden geboekt omdat de aannemer, mits hij de opdracht ook krijgt, direct aan de slag kan. Het doorlopen van een aanbestedingsprocedure, en het overleg met de verkozen aannemer over de invulling van de besteks-eisen kan zo worden bespaard.
- Een bouwteam heeft als ander mogelijk voordeel dat meerwerk kan worden voorkomen omdat de aannemer reeds in de ontwerpfase zijn opvatting over de uitvoerbaarheid van besteks-eisen heeft kunnen geven.

Als mogelijke nadelen van een bouwteam kunnen worden genoemd:

- Een mogelijk nadeel van een bouwteam is gelegen in de prijsvorming. De vraag of de uitvoering aan de bouwteam-aannemer wordt opgedragen is ook bij een bouwteam afhankelijk van het bereiken van overeenstemming over de aanneemsom. Normaal gesproken pleegt de opdrachtgever de bouwteamaannemer in het vooruitzicht te stellen (na voltooiing van het ontwerp) als eerste en voornog enige gegadigde een aanbieding te mogen doen. Een bouwteam is hiermee te beschouwen als een bijzondere vorm van aanbesteden: een variant op de vraagtechniek van de enkelvoudige uitnodiging³. Het is voor de opdrachtgever echter vaak (psychologisch) lastig om de betrokken aannemer te passeren bij de opdrachtverlening voor de uitvoering van het werk. Immers kennis en deskundigheid gaan ermee verloren. Daarnaast zou ook de beoogde tijdwinst verloren kunnen gaan met het starten van een aanbestedingsprocedure.
- Een ander mogelijk nadeel van het doorgaan met dezelfde aannemer is dat er voor de aannemer minder druk bestaat om met een lage prijs in te schrijven.

Zoals gezegd werd de bouwteamovereenkomst voor de aanleg van de Schipholspoortunnel gesloten als «raamcontract». Een goede besteksraming was ook bij de Schipholspoortunnel op het moment dat het werk zou moeten starten nog niet voorhanden. In dat geval kan door de opdrachtgever besloten worden te kiezen voor een zogenoemd «raamcontract».

Bij een dergelijk raamcontract verbindt de opdrachtnemer zich min of meer gespecificeerde opdrachten uit te voeren tegen enigszins gespecificeerde voorwaarden, terwijl de opdrachtgever zich verbindt deze opdrachten in beginsel bij de gecontracteerde opdrachtnemer te plaatsen⁴. Definitieve prijsvorming vindt in dat geval plaats op het moment van het opdragen van de afzonderlijke deelopdrachten.

Nadat een prijs per deelopdracht is overeengekomen kunnen de werkelijk benodigde hoeveelheden en de werkelijke inkooprijzen (actuele marktprijzen) afwijken van waarvan werd uitgegaan bij het sluiten van het contract. Voor de uitvoering van de opdracht kunnen minder manuren

² M. A. M. C. van den Berg, Samenwerkingsvormen in de bouw, diss. KUB, 1990, p.214.

³ Enquêtecommissie, Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid, Den Haag, augustus 2002.

⁴ Een raamcontract zij onderscheiden van een raamovereenkomst. Dit is een overeenkomst waarbij de opdrachtgever zich niet bindt jegens de opdrachtgever. Zie Pijnacker-Hordijk en van der Bend, Aanbestedingsrecht, 1999, p.65-66.

benodigd zijn dan was ingeschat, marktprijzen voor een kuub zand kunnen stijgen of dalen. De vraag of deze verrekend moeten worden met de opdrachtgever is afhankelijk van de betaalafpraak: vaste prijs, verrekenbare hoeveelheid of regie. Er kunnen verschillende betaalafspraken worden gemaakt. Belangrijke vormen daarvan zijn:

- bij een *vaste prijs* worden alleen extra opdrachten van de aannemer en onvoorzienbare wijzigingen in de wet- en regelgeving verrekend;
- bij een *contract met verrekenbare hoeveelheden* worden voor bepaalde posten (bijvoorbeeld zand) daarenboven de werkelijk gemaakte hoeveelheden verrekend op basis van vooraf bepaalde verrekenprijzen;
- bij *regie* worden de werkelijke marktprijzen en werkelijk benodigde hoeveelheden door de opdrachtgever vergoed: de werkelijk benodigde kuubs zand vermenigvuldigd met de werkelijke marktprijs voor zand.

Voor het merendeel van de 65 deelbestekken voor de aanleg van de Schipholspoortunnel is een vaste aanneemsom overeengekomen. Enkele kleinere contracten werden in regie uitgevoerd.

Een *andere* vraag is of de aannemer gehouden is aan de opdrachtgever informatie over gerealiseerde of voorzienbare inkoop- en efficiencyvoordelen te verstrekken. Bij de aanleg van de Schipholspoortunnel komt daarbij dat er sprake was van min of meer repeterende werkzaamheden: gerealiseerde en voorzienbare inkoop- en efficiencyvoordelen kunnen zich bij het volgende deelbestek opnieuw voordoen.

In artikel 2 lid a van de bouwteamovereenkomst is de taak van het bouwteam als volgt geformuleerd:

«Taak van het bouwteam is om binnen de door de interne projectorganisatie van NS geformuleerde en te formuleren uitgangspunten en randvoorwaarden (onder meer kosten, kwaliteit en tijd) te komen tot een optimaal technisch ontwerp dat tegen zo laag mogelijke kosten kan worden gerealiseerd. KSS zal daartoe zonder vergoeding van de kosten de bij haar aanwezige kennis van zaken en bekwaamheden op organisatorisch en handelsgebied in het bouwteam, ten behoeve van het ontwerp inbrengen. Dit geldt ook ten aanzien van haar kennis van zaken en bekwaamheden op organisatorisch en handelsgebied, met name ten aanzien van de aankoop van materialen».

De interpretatie van de bouwteamovereenkomst op dit punt zal in de volgende hoofdstukken aan de orde komen. Een samenhangende vraag die bij de prijsvorming op basis van de bouwteamovereenkomst aan bod komt, is de vraag of er een verschil bestaat tussen het begrip «netto-begrote kostprijs» zoals dat gebezigd is in de bouwteamovereenkomst en de «marktprijzen» waarvoor KSS de bouwstoffen (inclusief eventuele inkoopkortingen) heeft aangekocht.

Daarnaast komt de vraag aan de orde in hoeverre de toeslag op de prijs voor de Algemene Kosten, Winst en Risico (het zogenoemde «AKWR», zie kader) in het contract iets bepaalt over de hoogte van de werkelijk te maken winst. Dit begrip kan zowel een rol spelen bij de prijsvorming als bij de verrekeningen bij de uitvoering.

De begrippen «Algemene Kosten», «Winst» en «Risico» (AKWR)

Algemene kosten

Volgens het Handboek van de CROW zijn Algemene Kosten (AK) als volgt te definiëren⁵: «...Tot «algemene kosten» worden overheadkosten van de aannemer gerekend, die als percentage van zijn omzet door hem worden toegerekend aan de individuele werken. Zij omvatten de kosten van huisvesting van het bedrijf, van de centrale organisatie en van administratieve alsmede andere afdelingen, welke niet (intern) worden doorberekend op

⁵ CROW, Bestekken in de grond- water- en wegebouw, Ede, 2000, p. 135–138.

basis van verrichte diensten. Voor de inschrijver vormt dit percentage meestal een gegeven, dat zo nodig naar aanleiding van gemaakte kosten en omzet jaarlijks wordt bijgesteld. Daarbij is het niet ongebruikelijk dat voor verschillende werken verschillende percentages worden gehanteerd. Voor werken die door hun omvang of samenstelling afwijkend zijn te noemen, wordt dit percentage doorgaans aangepast.».

Bij afwijkingen van verrekenbare hoeveelheden wordt ervan uitgegaan dat de kosten AKWR mee veranderen naar rato van de te verrekenen hoeveelheid.

Winst

Een onderdeel van de aanbiedingsprijs is de winst die benodigd is voor de bedrijfscontinuïteit.

Risico's

In de inschrijfprijs dienen ook de risico's opgenomen te zijn.

- Objectieve risico's: risico's die op basis van statistische gegevens of eigen ervaringen te kwantificeren zijn objectieve risico's (bijvoorbeeld: onwerkbaar weer of bedrijfsschade als gevolg van een uitvoeringsfout). Deze risico's zijn vaak te verzekeren;
- Subjectieve risico's zijn risico's die maar moeilijk te kwantificeren zijn. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld obstakels in de bodem. Deze risico's kan de inschrijver mogelijk afwentelen op de opdrachtgever. Voor zo ver ze niet afgewenteld kunnen worden, kan de inschrijver er een bedrag voor opnemen in de inschrijfbegroting.

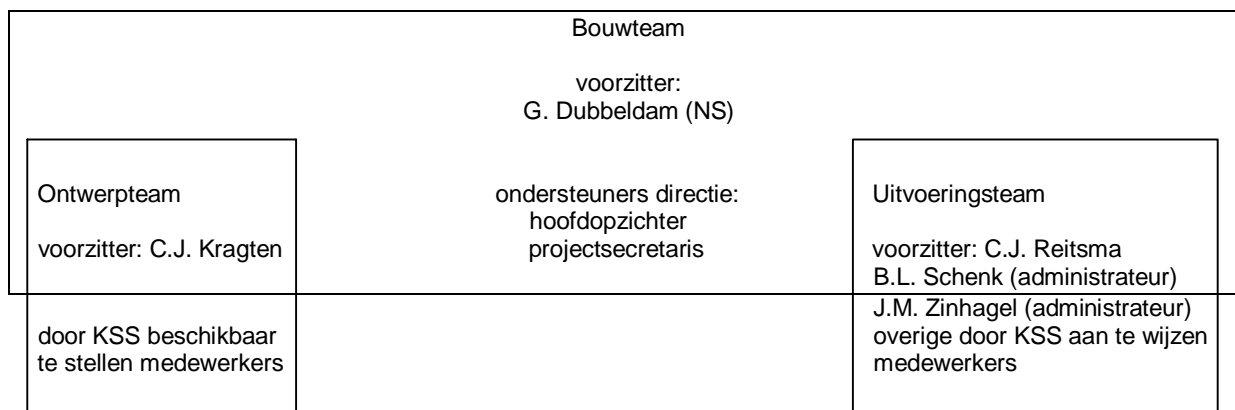
1.1.3 Organisatie van het bouwteam

Voor de aanleg van de Schipholspoortunnel was een bouwteamorganisatie in het leven geroepen. De NS leverde de voorzitter van het bouwteam via een gemachtigde van de sector Betonbouw van de toenmalige Dienst Infrastructuur van de NS⁶. De voorzitter werd ondersteund door een bouwadministrateur, secretaris en hoofdopzichter. In het bouwteam werden vervolgens twee eenheden onderscheiden te weten:

- een ontwerpteam onder leiding van een voorzitter namens de NS. Het ontwerpteam had tot taak een optimaal ontwerp tot stand te brengen. Het team bestond uit medewerkers van de NS en een aantal gedetacheerde medewerkers van HBW en Strukton;
- een uitvoeringsteam onder leiding van de algemeen directeur KSS dat uitvoering conform het bestek diende te realiseren. Het uitvoeringsteam werd gevormd door de organisatie van de aannemer: KSS.

⁶ Nu: NS Railinfrabeheer.

Schema bouwteamorganisatie
 In- en externe NS-projectorganisatie
 onder leiding van een overall projectmanager



Bij KSS was sprake van een Raad van Bestuur waarin directeuren van HBW en Strukton Betonbouw zitting hadden. In kleiner gezelschap werd soms overlegd in de zogenoemde «subraad». De dagelijkse leiding bij KSS was in handen van de algemeen directeur KSS. Hij was voorzitter van het «uitvoeringsteam». De algemeen directeur van KSS voerde ook de onderhandelingen met de NS over de prijzen van de deelbestekken. Op het werk was de leiding in handen van de projectleider. Voorts was er bij KSS een administratie en een bedrijfsbureau.

1.1.4 Vermoedens van onregelmatigheden

Op zaterdag 14 november 1998 verscheen er een artikel in de Telegraaf met de kop: «Megafraude bij bouw spoortunnel Schiphol». In dat artikel werd bericht dat er mogelijk onregelmatigheden waren gepleegd bij de aanleg van de Schipholspoortunnel zoals valse facturen, een zwarte kas en privéaankopen via de zwarte kas. Dit was voor de Raad van Bestuur van de NS aanleiding om KPMG Forensic Accountancy te vragen hiernaar onderzoek verrichten. Uit dit onderzoek, dat in april 1999 is afgerond, bleek niet alleen dat de vermoedens over de valse facturen en zwarte kas gegrond waren, maar ook dat KSS door het behalen van aanzienlijke inkoop- en efficiencyvoordelen een aanzienlijke winst van bijna 20% had behaald. Deze winst werd onder meer door het versturen van 189 valse facturen onttrokken aan KSS. Mede op grond van dit KPMG-rapport vorderde de minister van Verkeer en Waterstaat van NS f 50 miljoen aan subsidies terug. De minister was van mening dat de NS als opdrachtgever tekort was geschoten. De aannemers betaalden als bijdrage aan de f 50 miljoen op hun beurt, naar hun mening onverplicht, aan NS f 20 miljoen. Naast KPMG was ook het Openbaar Ministerie Haarlem in 1999 gestart met een onderzoek. Aanvankelijk zou de zaak tot een rechtszitting leiden, maar er werd uiteindelijk een transactie overeengekomen met de betrokken 3 rechtspersonen (Strukton, HBW en KSS). Elke rechtspersoon betaalde f 1 miljoen aan het Openbaar Ministerie.

De gepleegde onregelmatigheden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel alsmede het bestuurlijk en strafrechtelijk handelen dat hierop volgde, vormde één van de redenen voor het instellen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Bouwfraude, die vervolgens heeft geleid tot de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid⁷ (hierna: enquêtecommissie).

1.2 Achtergronden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel

1.2.1 Veranderende relatie rijksoverheid-NS

De aanleg van de Schipholspoortunnel bestrijkt een periode van 1988 tot juni 2001. Om de casus te kunnen plaatsen is het van belang de veranderende relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de NS en NS-Railinfrabeheer nader uit te diepen.

Tot 1995 werd de spoorweginfrastructuur geheel beheerd en aangelegd door de NS. De afdeling Infrabeheer was binnen de NS met aanleg, beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur belast. De NS beschikte over een eigen ingenieursbureau (nu: een zelfstandig bedrijf, t.w. Railconsult), een architectenbureau en een afdeling voor onderhoud en beheer. In mei 1995 werd de afdeling Infrabeheer verzelfstandigd tot Railinfrabeheer BV (RIB). De aandelen van de nieuwe BV bleven evenwel in handen van de NS-holding. De onderlinge verhoudingen tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en RIB zijn in 1995 vastgelegd in de «Overeenkomst op Hoofdlijnen». De verzelfstandiging van de NS is een proces dat anno 2002 nog niet voltooid is.

Het ministerie stelt zich terughoudend op bij de wijze waarop de NS als opdrachtgever aanbesteedt. De diepgang waarmee het toezicht van het ministerie op de aanbesteding en uitvoering van bouwcontracten wordt uitgevoerd verschilt van geval tot geval: de betrokkenheid bij de aanbesteding van de aanleg van de Sophiaspoortunnel is groter dan bij de aanbesteding van een klein onderhoudscontract.

Het is van belang deze veranderende bestuurlijke context in het oog te houden bij de analyse van onderhavige casus.

1.2.2 Veranderende wet- en regelgeving en voorschriften

De NS kan indien zij voor een bouwproject een ontwerp heeft opgesteld en daaruit een raming heeft afgeleid, een subsidieaanvraag indienen bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat toetst deze subsidieaanvraag aan het Programma van Eisen, de gewenste soberheid en de eisen voor een deugdelijke onderbouwing van de raming.

Voor de aanleg van de Schipholspoortunnel heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat driemaal een subsidie verleend op basis van de toenmalige Wet Personenvervoer (Wet van 12 maart 1987, Stb. 175), en het Besluit Personenvervoer (KB van 28 oktober 1987, Stb. 506). Op 1 januari 1994 is de Wet- en Besluit Personenvervoer vervangen door de Wet Infrastructuurfonds (Wet van 27 mei 1993, Stb. 319) en het Besluit Infrastructuurfonds (Stb. 1993, 629). Hoewel de derde subsidiebeschikking werd afgegeven op 31 oktober 1995 valt het besluit nochtans onder de oude Wet Personenvervoer⁸.

⁷ Rapport van de Tijdelijke Commissie onderzoek bouwfraude, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 093, nrs. 22–23.

⁸ Advies Landsadvocaat 24 maart 2000.

Nadat de minister de subsidiebeschikking heeft vastgesteld, mocht RIB als aanbestedende dienst de opdrachten aanbesteden. In de subsidiebeschikking is aangegeven aan welke regels RIB zich bij aanbesteding

dient te houden. Zolang RIB binnen haar mandaat blijft, is de rol van het ministerie bij de aanbesteding en uitvoering van contracten beperkt. RIB is belast met het toezicht op de kwalitatief juiste uitvoering van de contracten binnen de beschikbare tijd en aanneemsom. De naleving van de aanbestedingsprocedures en de contractvoorwaarden is getoetst door de Interne Accountantsdienst (IAD) van de NS. De Departementale Accountantsdienst (DAD) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat toetst «of de IAD zijn werk goed heeft gedaan» (een zogenoemde review). In de periode dat de Schipholspoortunnel werd aangelegd diende de IAD controles uit te voeren in overeenstemming met het controleprotocol NS-Infrastructuur van 1 januari 1992⁹.

NS-Railinfrabeheer (RIB) treedt op als aanbestedende dienst voor railinfrastructuur¹⁰. De werken die RIB aanbesteedt vallen niet onder de Richtlijn Werken (Richtlijn 92/37/EEG), maar onder de Richtlijn Nutssectoren (Richtlijn 93/38/EEG van 14 juni 1993). De Richtlijn Nutssectoren biedt wat aanbestedingswijze betreft meer keuzemogelijkheden dan de Richtlijn Werken. RIB heeft de EU-richtlijnen uitgewerkt in een eigen aanbestedingsreglement voor opdrachten boven de EU-drempel. Onder de EU-drempelwaarde heeft RIB het UAR van toepassing verklaard. Vanaf 1993 werd door NS in toenemende mate op openbare aanbestedingsprocedures overgegaan. Reden was onder meer de komst van de EU-Richtlijn Nutssectoren 90/531/EEG¹¹.

De aanbesteding van het bouwteamcontract voor de Schipholspoortunnel vond plaats in 1989. De EU-Richtlijn Nutssectoren was toen nog niet van kracht. De spoorwegen vielen onder de «Richtlijn Uitgesloten Sectoren». Het toenmalig Uniform Aanbestedingsreglement (UAR) was, met enige aanpassingen, en op aandringen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat door de NS overgenomen.

1.2.3 Rekenkamer-onderzoek «Aanbesteden door Railinfrabeheer»

In 2001 is, naar aanleiding van de vermeende fraude bij de Schipholspoortunnel, op verzoek van de Tweede Kamer door de Algemene Rekenkamer een onderzoek verricht naar de aanbestedingspraktijk van RIB in de periode 1995–2000. Vanwege het lopend strafrechtelijk onderzoek is ervoor gekozen de Schipholspoortunnel-casus zelf niet in dat onderzoek te betrekken.

Hoewel de Algemene Rekenkamer constateert dat er bij RIB afdoende waarborgen waren voor een rechtmatige en doelmatige aanbestedings- en inkooppraktijk en dat deze in praktijk naar behoren functioneerden, zag zij ook nog diverse mogelijkheden om aanbestedingen te verbeteren. Zo zouden opdrachten die soms nog onderhands werden gegund bij voorkeur openbaar aanbesteed moeten worden. Ook zou de afdeling Aanbestedingszaken Kostenmanagement en Inkoop, alsmede de Tenderboard (adviesraad) *altijd* ingeschakeld moeten worden bij opdrachten boven f 2 miljoen. De Algemene Rekenkamer oordeelde voorts dat de toezichtvisie van de minister van Verkeer en Waterstaat op de taakorganisatie RIB nog steeds niet op orde was. De minister schreef in een reactie dat de door de Algemene Rekenkamer gewenste reikwijdte van het toezicht te groot was: de minister wilde zich niet te intensief bemoeien met de interne bedrijfsvoering van de NS.

⁹ Brief van DGV van 19 mei 1993 aan Hoofd-directie NS inzake Controleprotocol NS Infrastructuur.

¹⁰ Mr. E. H. Pijnacker-Hordijk en mr. G. W. van der Bend, *Aanbestedingsrecht*, 1999., p. 49.

¹¹ RIB, *Aanbestedingen in de bouw van Railinfrabeheer*, maart 2002.

1.3 Aanpak van het deelonderzoek

1.3.1 Onderzoeksvragen

Het deelonderzoek naar de aanleg van de Schipholspoortunnel is onderdeel van het project «casuïstiek». Dit project bestaat uit vier delen: het onderzoek naar de schaduwboekhoudingen, bouwgerelateerde integriteitschendingen, de aanleg van de Schipholspoortunnel en overige casuïstiek. De enquêtecommissie heeft het deel over de aanleg van de Schipholspoortunnel gericht op vier onderzoeksvragen:

- wat is aard en omvang van de onregelmatigheden?
- met welke structuurkenmerken in de bouwnijverheid hangen deze samen?
- wat was rol van de opdrachtgever NS en de subsidie verstreker Verkeer en Waterstaat?
- wat is rol van de rechtshandhavende instanties, i.c. het Openbaar Ministerie, geweest?

Bij de eerste en tweede vraag gaat het erom welke onregelmatigheden KSS heeft gepleegd en welke motieven hiervoor de aanleiding zijn geweest. Cultuur en structuur komen aan de orde. Daarnaast komt ook de wijze van combinatievorming aan de orde. Bij de derde vraag wordt, ingegaan op de rol van de NS als opdrachtgever, alsmede de gekozen vorm van het bouwteam. Belangrijk vraagstuk hierbij is of de opdrachtgever op enige wijze benadeeld is. Bij de vierde vraag zal het met name gaan om de wijze waarop het Openbaar Ministerie de beslissingen heeft genomen in het proces van de totstandkoming van de transactie met KSS, Strukton en HBG.

Hoewel de aanleg van de Schipholspoortunnel tot stand is gekomen onder het regiem van andere wet- en regelgeving, blijven sommige aspecten voor het heden relevant. Men denke hierbij aan nieuwe contractvormen in de bouw waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer nauw samenwerken bij een project. Het vraagstuk van een optimale verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's hoeft daarbij niet anders te zijn dan bij een bouwteamovereenkomst uit 1989.

1.3.2 Wijze van onderzoek

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van beschikbare dossiers van Verkeer en Waterstaat, KPMG-Forensic, FIOD, Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. Complicatie was dat in sommige gevallen dossiers na zo veel jaren niet meer bewaard zijn gebleven. In dat geval moest afgegaan worden op (onder ede afgelegde) verklaringen van betrokkenen. Voorts is een aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen en deskundigen hetzij in de vorm van stafgesprekken, hetzij in de vorm van besloten voorgesprekken en openbare verhoren.

1.4 Opbouw van het deelrapport

De onderzoeksvragen zullen in de volgende hoofdstukken als volgt behandeld worden:

- hoofdstuk 2 zal ingaan op de onregelmatigheden die bij KSS werden gepleegd, het onderzoek dat KPMG hiernaar heeft verricht en de verklaringen die door betrokkenen hierover zijn afgelegd tijdens de openbare verhoren.
- hoofdstuk 3 behandelt de wijze waarop de NS haar opdrachtgeverschap heeft ingevuld in het kader van de bouwteamovereenkomst. Ook komt de rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat als subsidie-

verstrekker hierbij aan bod: zowel bij het verlenen van de subsidie als bij het terugvorderen van de subsidie nadat onregelmatigheden waren gebleken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat legde de verantwoordelijkheid hierover bij de opdrachtgever NS.

- hoofdstuk 4 gaat in op de transactie die het Openbaar Ministerie met betrokkenen is overeengekomen.
- hoofdstuk 5 beschrijft de samenloop bij de afronding van de Schipholspoortunnel-zaak: zowel het strafrechtelijk, het civielrechtelijk als het bestuursrechtelijk deel.
- hoofdstuk 6 gaat tenslotte in op de vermeende onregelmatigheden bij de aanleg van de bustunnel in het Zuid Tangent. Tussen de combinatie die de Schipholspoortunnel heeft aangelegd en de combinatie die de bustunnel heeft aangelegd bestond een nauwe band.

Elk hoofdstuk sluit met conclusies. De aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek naar de onderhavige casus staan niet in dit rapport vermeld maar in het eindrapport van de enquêtecommissie.

Verder is een lijst met gebruikte afkortingen opgenomen (bijlage 1) en een lijst met verhoorde personen (bijlage 2).

2 ONREGELMATIGHEDEN BIJ KSS

2.1 Inleiding

Naar aanleiding van de berichten over vermeende onregelmatigheden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel is een aantal onderzoeken verricht om de aard en omvang van de onregelmatigheden te bepalen. Het gaat daarbij om:

- het onderzoek van KPMG- Forensic Accountancy in opdracht van de Raad van Bestuur van de NS.
- het strafrechtelijk onderzoek van de FIOD in opdracht van het Openbaar Ministerie.

In het onderhavige hoofdstuk zal een analyse gepresenteerd worden van de wijze waarop en de motieven waarom onregelmatigheden zijn gepleegd door KSS en haar combinanten Strukton en HBW. Hierbij zal met name het doen-en-laten van de betrokken bedrijven KSS, Strukton en HBW aan de orde komen. In paragraaf 2.2 zal aangegeven worden of er reeds vóórdat op 14 november 1998 berichten in de Telegraaf waren verschenen, signalen waren dat er onregelmatigheden werden gepleegd bij KSS. In paragraaf 2.3 wordt het onderzoek dat KPMG heeft verricht in opdracht van de Raad van Bestuur nader toegelicht. Daarbij wordt aangegeven wat betrokkenen van KSS hierover hebben verklaard tijdens de openbare verhoren. In paragraaf 2.4 worden de reacties van betrokken bedrijven en de NS op het KPMG-rapport gegeven worden. In paragraaf 2.5 wordt afgesloten met conclusies.

2.2 Vroege signalen: Belastingdienst en klokkenluider Zinhagel

2.2.1 Onderzoek van de Belastingdienst (1995)

Uit stukken die de enquêtecommissie bij de Belastingdienst heeft opgevraagd blijkt dat de Belastingdienst reeds in 1995 had gesignaleerd dat er valse facturen werden verzonden tussen KSS en Strukton. Naar aanleiding van een klikbrief heeft de FIOD aan de Belastingdienst Grote Ondernemingen (BDGO) Utrecht gevraagd onderzoek te doen¹². Uit dit onderzoek bleek dat KSS bezig was via valse facturen winst te verschuiven. In een rapport van de BDGO/Utrecht van 17 juli 1995 inzake de fiscale eenheid Struktongroep NV c.s. wordt geconstateerd:

«De nota bleek te zijn opgemaakt om winst van Combinatie Schipholtunnel v.of. in een vroegtijdig stadium bij Strukton (één van de vennoten van deze combinatie) te laten opkomen. De facto was er geen enkele wettelijke grondslag voor de afgifte van deze factuur!»

Niettemin is de ondernemer de aldus gefactureerde omzetbelasting verschuldigd op grond van art. 37 van de Wet op de omzetbelasting».

Op 8 juni 1995 verklaart de BDGO aan de FIOD dat de valse facturen werden gebruikt om winst te verschuiven tussen ondernemingen. Omdat er geen fiscaal nadeel is ontstaan, is in overleg met de teamleider besloten geen verdere actie tot vervolging te ondernemen.

De Belastingdienst heeft geen aanleiding gezien het Openbaar Ministerie in te schakelen. Wel heeft ze vanwege deze facturen aan KSS/Strukton een bestuurlijke boete opgelegd.

Ook werd geconstateerd dat geen omzetbelasting werd afgedragen over verkopen van schroot: hiervoor heeft Belastingdienst over de periode 1990–1994 naheffingen van f 19 360,- opgelegd.

¹² Brief van FIOD van 9 mei 1995 aan Belastingdienst Grote Ondernemingen Utrecht inzake informatie.

Naar aanleiding van een onderzoek van het LISV (Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen) over de periode 1993–1997 ontving de Belastingdienst op 8 juni 1998 een controlerapport van het LISV waarin melding werd gemaakt van de betaling van vakantiekrachten uit niet verantwoorde opbrengsten van schrootverkopen¹³. Naar aanleiding van het controle-rapport van het LISV de Belastingdienst op 18 september 1998 heft een naheffingsaanslag loonbelasting/premieheffing ten bedrage van f 23 981,- en f 15 988¹⁴. Over beide aanslagen is een boete opgelegd van 100%¹⁵.

Tijdens de bespreking van de naheffingsaanslagen, op 9 november 1998, is ook een klikbrief aan de orde gesteld die in januari 1998 bij de Belastingdienst was binnengekomen, en handelde over valse facturen bij KSS. Er zou volgens KSS sprake zijn van reële facturen, maar die waren niet in rekening gebracht aan de NS. Enige dagen daarna, op 14 november 1998, verschenen berichten in de Telegraaf over deze facturen.

2.2.2 Klokkenluider bij Strukton, de heer J. Zinhagel (1995 en maart 1998)

In 1995 kaartte een medewerker van Strukton, de heer J. Zinhagel, bij zijn directeur, de heer Koelman, aan dat er onregelmatigheden werden gepleegd bij KSS. Zinhagel was vanuit Strukton Betonbouw als administrateur gedetacheerd bij KSS.

De directeur Betonbouw, de heer Koelman, was tevens lid van de Raad van Bestuur van KSS. De heer Koelman verklaarde hierover:

De voorzitter: Wat is er gebeurd met de melding van de heer Zinhagel dat er valse facturen werden uitgeschreven en er een zwarte kas bestond? Hij meldde dat al in 1995.

De heer Koelman: Had Zinhagel mij ooit verteld dat die facturen zo niet mochten worden uitgeschreven, dan was het direct anders gegaan. Dat had zijn rol moeten zijn, maar hij heeft ons tot dat moment nooit gezegd dat dit niet de goede weg was. Achteraf gezien had hij dat eigenlijk wel moeten doen.

De voorzitter: In het verslag van 17 november 1995 lees ik dat er in de directievergadering wel degelijk is besproken dat Zinhagel melding heeft gemaakt van frauduleuze handelingen bij KSS. Tussen haakjes staat er: het boeken van valse facturen. Op dat moment heeft hij die melding blijkbaar wel gedaan.

De heer Koelman: Ja, toen moest hij van het werk af. Het werk begon ten einde te lopen en tot het moment dat ik een gesprek met hem had dat hij van het werk af moest Nee, het was zijn controller die dat gesprek had. Het werk ging aflopen en het was logisch dat er mensen van het werk af moesten. Ik had Zinhagel nodig voor een ander werk en daarom werd er tijdens een gesprek tegen hem gezegd: goh John, je moet naar een ander werk. Dat wilde hij niet en toen kregen wij hetzelfde drama met hem dat ik eerder op de Prefab met hem heb gehad. Ik heb hem namelijk via de rechtbank naar dit werk moeten halen. (...)

De voorzitter: Hij heeft op dat moment wel gezegd dat er sprake was van frauduleuze handelingen.

De heer Koelman: Nee, dat heeft hij later gezegd.

(...)

De voorzitter: (...). U hebt zijn melding van frauduleuze handelingen niet nader onderzocht?

De heer Koelman: Nee, omdat hij altijd gewoon heeft gewerkt en nooit heeft gezegd: het gaat hier niet goed. Dat had hij wel moeten doen. Hij begon pas briefjes te sturen en vervelende dingen te zeggen toen wij zeiden: het werk eindigt en je moet nu naar een ander project. Toen dachten wij: het is weer hetzelfde liedje als toen hij van Prefab hierheen moest, dus zal het wel weer uitlopen op een kort geding. Als iemand gedurende zijn werkperiode geen enkel commentaar heeft, maar daarmee ineens op de proppen komt als hij weg moet, dan neem ik dat niet serieus, sorry.

¹³ LISV, Looncontrolerapport, Combinatie Schiphol Spoortunnel.

¹⁴ Belastingdienst: Het verkopen van oudijzer/schroot en dit opzettelijk buiten de administratie van KSS VOF houden en opzettelijk ook geen omzetbelasting afdragen over deze verkopen. Deze verkopen werd wel geadmini-streerd in een zwart kasboek en dit kasboek is verdwenen. De opbrengsten van deze verko-pen werden gebruikt om «zwarte lonen» uit te betalen. Op deze manier werd opzettelijk een geldstroom aan het oog van de Belasting-dienst onttrokken.

¹⁵ Brief de Directeur-Generaal van de Belas-tingdienst van 15 juli 2002 aan de enquête-commissie inzake de Schipholspoortunnel.

De voorzitter: De conclusie is dat u op dat moment geen nader onderzoek hebt ingesteld naar die mededelingen.

De heer Koelman: Inderdaad.

De enquêtecommissie stelt vast dat de melding die de heer Zinhagel in 1995 deed over vermeende onregelmatigheden aan de directeur van Strukton Betonbouw werd opgevat als «tegenstribbelen» vanwege het feit dat hij overgeplaatst zou worden naar een ander project. De directeur, waarvan achteraf is gebleken dat hij kennis had van de zwarte kas en opdracht had gegeven tot het versturen van valse facturen, nam geen actie op deze melding. De enquêtecommissie ziet hierin een bevestiging van een bekend risico bij het melden van onregelmatigheden namelijk dat de leidinggevende zelf betrokken kan zijn bij de onregelmatigheid.

In maart 1998 zond de heer Zinhagel een open, ongedateerde brief aan de president-directeur van de NS, de heer R. den Besten. In deze brief schreef hij dat er malversaties plaatsvonden bij KSS.

Hij vroeg de president-directeur waarom «accountantsdiensten van diverse pluimage» in en om het concern zich zo om de tuin hebben laten leiden. Voorts vroeg hij maatregelen te nemen om de financiële malversaties te onderzoeken.

In een brief van de NS van 7 april 1998 aan de heer Zinhagel geeft de president-directeur van de NS aan dat de brief van de heer Zinhagel aanleiding was om zich «te verstaan met de directie van de Strukton Groep» om zich te laten informeren over de aantijgingen aan het adres van Strukton. De NS achtte het, vanwege een arbeidsgeschil tussen Zinhagel en zijn werkgever, niet passend te reageren op andere opmerkingen in de brief.

De enquêtecommissie heeft de heer Den Besten, tijdens zijn openbaar verhoor, gevraagd naar een reactie hierop. Hij verklaarde aldus:

De heer De Vries: De heer Zinhagel heeft u een brief gestuurd waarin hij erop wees dat er mogelijk gefraudeerd zou zijn bij de aanleg van de Schipholspoortunnel. Wat is daarop uw reactie geweest?

De heer Den Besten: Die reactie was afhoudend. Ik kreeg de brief van de heer Zinhagel, maar ik had er wat moeite mee. Als u een kopie heeft van het exemplaar dat ik ooit ontvangen heb, zult u dat er ook op zien staan. Waarom? Ten eerste omdat het een open brief was. Ik heb in mijn NS-periode heel veel open brieven ontvangen; die kwamen heel vaak van vakbonden en dergelijke. Ik heb altijd geleerd: als iemand echt serieus een president-directeur of een bestuursvoorzitter wil inschakelen, stuurt hij geen open brief. Verder vond ik het erg verwarrend. (...)

Het ging naar de heer Nikkels en die stuurde de brief naar Strukton. Ik kreeg van de directie van Strukton een brief, dat hier geen sprake was van fraude of althans dat het hun niet bekend was en dat er dus geen sprake van was. Toen heb ik mijnheer Zinhagel een briefje teruggeschreven dat, mede gelet op het feit dat hij in een arbeidsconflict was verwickeld met Strukton, ik het passend vond dat die zaak met Strukton werd afgewikkeld en niet met mij.

(...)

De heer De Vries: Zijn er nog andere acties ondernomen door de Spoorwegen om opheldering te krijgen over de door de heer Zinhagel aangedragen mogelijke misstanden?

De heer Den Besten: Nee, dat is niet gebeurd. Als je als president-directeur van de NS aan je dochter Strukton, waar je 100% aandeelhouder bent, vraagt hoe iets zit en je krijgt daar antwoord op, dan neem je aan dat dat juist is.

In een brief van de toenmalig directeur van Strukton, de heer ir. F. H. Rijssen, van 3 april 1998 aan de Concernstaf van de NS, de heer E. M. Nikkels, schrijft de heer Rijssen dat er vanaf oktober 1995 problemen waren met betrokken medewerker. Vanwege werkvermindering bij de combinatie was hij overtollig geworden. De heer Zinhagel was het niet eens met deze gang van zaken, achtte zich gediscrimineerd, en beschuldigde de projectdirecteur van fraude. De brief gaat echter niet in op het waarheidsgehalte van de meldingen van de malversaties.

De enquêtecommissie stelt vast dat er al ruim voor november 1998 bij Strukton signalen waren dat er onregelmatigheden werden gepleegd bij KSS: het verzenden van valse facturen en het voeren van een zwarte kas. Ook de Belastingdienst was al in 1995 op de hoogte van het feit dat valse facturen werden verstuurd.

Op verzoek van de FIOD heeft de Belastingdienst onderzoek verricht naar de mogelijke onregelmatigheden, met als uitkomst dat navorderingsaanslagen zijn opgelegd (met boetes). Verdere vervolging heeft niet plaatsgevonden.

2.3 Onderzoek van KPMG-Forensic (1999)

2.3.1 Opdracht van de Raad van Bestuur NS

De Raad van Bestuur van de NS gaf, naar aanleiding van het bericht in de Telegraaf op 14 november 1998, aan KPMG-Forensic Accounting de opdracht te onderzoeken in hoeverre de NS als opdrachtgever was benadeeld door de mogelijk frauduleuze handelingen¹⁶.

Het eindrapport van KPMG werd op 23 april 1999 toegezonden aan de Raad van Bestuur van de NS. Het onderzoek had zich beperkt tot de vermeende onregelmatigheden bij KSS, eventuele onregelmatigheden bij Combinatie Schiphol Zuid (KSZ) werden niet onderzocht¹⁷. KSZ heeft enige delen van de Schipholspoortunnel aangelegd. Er waren op het moment van onderzoek door KPMG nog geen vermoedens van onregelmatigheden door KSZ bij de aanleg van de OV-bustunnel, onderdeel van de Zuid-Tangent (zie verder hoofdstuk 6).

Omdat het KPMG-rapport door veel partijen op vele manieren is geïnterpreteerd, wordt in het onderstaande verkort het rapport weergegeven. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de bewoordingen van het rapport¹⁸. Vervolgens zal steeds aangegeven worden wat de bevindingen van het onderzoek van de enquêtecommissie zijn.

Eén en ander zal worden toegelicht aan de hand van nadere verklaringen van de directeur van KPMG en de betrokkenen van KSS.

2.3.2 Maatregelen om winst te verlagen: valse facturen, extra facturen AK, rente en inkoopvoordelen

Uit het onderzoek van KPMG komt naar voren dat de winst die KSS werkelijk had gemaakt afweek van de winst zoals die bleek uit de financiële berichtgeving van KSS. De werkelijke winst tot en met het derde kwartaal 1998 bedroeg f 94,9 miljoen, terwijl de getoonde winst slechts f 36,9 miljoen omvatte. In het derde kwartaal van 1998 was het werk voor het merendeel al gerealiseerd.

Het totale resultaat van f 94,9 miljoen had, volgens KPMG, niet alleen betrekking op HBW en Strukton. Uit de administratie bleek dat Ballast Nedam voor een deel van het werk als derde combinant was opgetreden in de combinatie «KSS-II». In de eindfase van de aanleg van de Schiphol-

¹⁶ Brief van KPMG van 25 november 1998 aan de Raad van Bestuur NS, inzake opdrachtbevestiging.

¹⁷ KPMG Forensic Accounting, Rapportage inzake onderzoek KSS, Amstelveen, 23 april 1999.

¹⁸ Zo komt NS tot conclusie dat de opdrachtgever niet benadeeld is, terwijl het Ministerie van Verkeer en Waterstaat er uit afleidt dat de opdrachtgever wel benadeeld is.

spoortunnel is een nieuwe combinatie gevormd tussen Strukton, HBW en Ballast Nedam: Combinatie Schiphol Zuid (KSZ).

De winst was van *f* 94,9 miljoen, volgens KPMG, door vier maatregelen verlaagd met een totaalbedrag van *f* 58,0 miljoen. Deze vier maatregelen betroffen, naar de stand van het 3e kwartaal 1998:

• extra bij KSS door combinanten in rekening gebrachte Algemene Kosten (AK)	<i>f</i> 11,9 miljoen
• door KSS genoten rente vanwege liquiditeitsoverschotten	<i>f</i> 5,1 miljoen
• inkoopkortingen die rechtstreeks aan HBW en Strukton zijn verantwoord	<i>f</i> 11,9 miljoen
• extra facturen	<i>f</i> 29,1 miljoen
Totaal	<i>f</i> 58,0 miljoen

De vier maatregelen zullen in het onderstaande achtereenvolgens worden toegelicht.

Een eerste maatregel om de winst te verlagen was dat Strukton en HBW aan de combinatie KSS extra facturen toestuurden voor Algemene Kosten (AK). Combinanten HBW en Strukton hadden bij aanvang van het werk met KSS afspraken gemaakt over de AK die de combinanten bij KSS in rekening zouden brengen¹⁹. Het gaat hierbij, simpel gezegd, om afdrachten van KSS aan de combinanten ter dekking van «overheadkosten» van het moederbedrijf. Gedurende de uitvoering van het werk hebben Strukton en HBW het AK-percentages verhoogd. Het verschil tussen de oorspronkelijke en de verhoogde AK is door extra facturen zowel door Strukton als door HBW in rekening gebracht bij KSS. Als reden voor de verhoging van het oorspronkelijke AK-percentages werd aangegeven dat het ontoereikend was voor de dekking van stafkosten.

Een tweede maatregel om de winst te verlagen was het overboeken van rente door KSS naar de firmanten vanwege liquiditeitsoverschotten bij KSS. Met deze rente was een bedrag van *f* 5,1 miljoen gemoeid. Een derde maatregel betrof inkoopkortingen die ten gunste van de firmanten waren geboekt: uit een analyse van de extra-comptabele herrekening van de winst over het derde kwartaal 1998 kon door KPMG worden afgeleid dat het totaal van de inkoopkortingen *f* 11,9 miljoen had bedragen. Tot een bedrag van *f* 10,4 miljoen beschikte KPMG over onderliggende facturen.

KPMG had vastgesteld dat, als een vierde maatregel om de winst te verlagen, 189 extra facturen van diverse bedrijven aan KSS waren verstuurd. Met deze 189 facturen was een bedrag van *f* 29,1 miljoen gemoeid. De facturen bevatten onjuiste omschrijvingen, en er stonden geen prestaties tegenover. De 189 extra facturen maakten volgens KPMG geen deel uit van opgedragen meerwerk of werken die in regie waren uitgevoerd.

De facturen waren verstuurd door HBW (*f* 14,3 miljoen), Strukton (*f* 14,3 miljoen) en enkele toegerekend aan Ballast Nedam (*f* 0,5 miljoen). De facturen van Ballast Nedam zijn door HBW aan KSS in rekening gebracht bij KSS en later verrekend met HBW (zie hiervoor verder paragraaf 2.3.7).

2.3.3 Valse facturen: de motieven, de methode en de benadeling van de opdrachtgever

In het onderzoek van KPMG is kort ingegaan op het motief om valse

¹⁹ Het gaat om AK die combinanten in rekening brengen bij KSS. Het gaat niet om AK die KSS bij NS in rekening bracht bij de prijsvorming.

facturen van de firmanten en gelieerde partijen aan KSS te versturen. Het KPMG-rapport vermeldt hierover:

«Betrokkenen van KSS hebben verklaard dat de extra facturen ten doel hadden om winst uit KSS over te hevelen (te verschuiven) naar combinanten en aan deze gelieerde partijen, onder meer ter dekking van bepaalde verliezen elders. Voorts hebben betrokkenen ons medegedeeld dat de extra facturen te beschouwen zijn als verrekeningen tussen combinanten»²⁰.

(...)

«Gebleken is dat extra facturen gebruikt zijn als middel om winst uit KSS over te hevelen naar de combinanten en aan deze gelieerde partijen. (...) facturen met onjuiste omschrijvingen, heeft kennelijk het vermoeden van benadeling van de opdrachtgever en daarmee van de overheid doen ontstaan. Verschuiven van de winst leidt echter als zodanig niet tot benadeling van de opdrachtgever. Immers, de wijze waarop de aannemer meent te moeten omgaan met de door hem behaalde winst, raakt in principe de rechtsverhouding tussen opdrachtgever en aannemer niet»²¹.

KPMG concludeerde dat de valse facturen niet tot benadeling van de opdrachtgever hebben geleid. Over benadeling van de fiscus sprak KPMG zich niet uit. KPMG had zich, conform opdracht, uitsluitend gericht op de vraag of de opdrachtgever benadeeld was²².

De enquêtecommissie heeft door middel van de openbare verhoren trachten te achterhalen wat precies het motief was om de winst, via een systeem van valse facturen met onjuiste onderliggende gegevens, over te hevelen naar gelieerde partijen. Mogelijke motieven zouden kunnen zijn:

- lagere getoonde bedrijfsresultaten zouden KSS een betere onderhandelingspositie geven om over nieuwe deelbestekken te onderhandelen met opdrachtgever NS;
- de directeuren van de firmanten wilden de bedrijfsresultaten niet aan de groep laten vrijvallen, maar als reserve voor slecht lopende projecten behouden;
- fiscale verliescompensatie;
- bedrijfsonderdelen van Strukton zouden betere resultaten moeten laten zien zodat zij voor een betere prijs verkocht zouden kunnen worden.

Ook is onderzocht wie feitelijk de opdracht had gegeven tot het opstellen en gebruiken van valse facturen en hoe betrokkenen destijds tegen hun handelwijze aankeken.

De volgende betrokkenen van KSS zijn hierover gehoord:

- de heer B. L. Schenk die afkomstig was van HBW en de functie van administrateur vervulde;
- de heer K. G. J. Reitsma die afkomstig was van Strukton en de functie van directeur KSS vervulde;
- de heer J. Ph. Koelman die als directeur van Strukton Betonbouw lid was van de Raad van Bestuur van KSS;
- de heer B. Nagtegaal die als directeur HBW lid was van de Raad van Bestuur van KSS, en tevens voorzitter was.

De administrateur van KSS, de heer Schenk, verklaarde in zijn openbaar verhoor dat de NS mogelijk in het bezit zou zijn gekomen van financiële gegevens van KSS. Hierdoor zou de opdrachtgever NS inzicht hebben gekregen in de gunstige winstontwikkeling van het project. Dit zou nadelig voor KSS kunnen zijn bij prijsonderhandelingen over nog op te dragen nieuwe deelbestekken van de Schipholspoortunnel:

²⁰ KPMG Forensic Accounting, Rapportage inzake onderzoek KSS, Amstelveen, 23 april 1999, p. 6.

²¹ Ibidem, p. 6.

²² Ibidem, p. 2.

*De heer **Schenk**: (...) Ik ben ooit gebeld door een accountant van de Nederlandse Spoorwegen.*

*De heer **Van der Staaij**: Wanneer was dat?*

*De heer **Schenk**: Dat zal waarschijnlijk in de eerste helft van 1990 geweest zijn. Maar dat is alleen waarschijnlijk. Die accountant vroeg mij uitleg over een post of meerdere dingen van het financieel overzicht. Ik reageerde verbaasd, omdat een accountant van de Nederlandse Spoorwegen niet over zulke overzichten zou kunnen beschikken. Ik heb toen gevraagd: bent u inderdaad de accountant van de Nederlandse Spoorwegen? Dat bevestigde hij. Aan de hand van bepaalde uitspraken en vragen wist ik dat hij het financieel overzicht in handen had.*

(...)

*De heer **Schenk**: Hij vroeg op een zeker moment aan mij: hoe zit dat? Hij had het op een zeker moment over «een blauw boekje». Het financieel overzicht was blauw. Ik dacht: nou, dat kan niet. Toen bleek, na wat doorvragen, dat hij het toch had. Toen heb ik mijn overzicht gepakt. Hij heeft mij wat gevraagd en het bleek gewoon hetzelfde te zijn.*

(...)

*De heer **Schenk**: Ik ben mij wezenloos geschrokken en ik heb daarvan melding gemaakt bij de heer Reitsma.*

(...)

*De heer **Schenk**: De onderhandelaar, of de tegenpartij, van de combinatie Schipholspoortunnel was Holland Railconsult of de Nederlandse Spoorwegen; dat is eigenlijk één en hetzelfde bedrijf. De Nederlandse Spoorwegen waren onze opdrachtgever en als de opdrachtgever kan beschikken over een financieel overzicht, kan dat voor ons een ramp veroorzaken wanneer partijen nog bezig zijn met prijsonderhandelingen. Het project was namelijk niet in zijn geheel aangenomen, maar in gedeelten.*

(...)

*De heer **Schenk**: Ik ben direct op zoek gegaan naar de heer Reitsma. Hij was niet aanwezig. Een dag later heb ik het voorval gemeld en de heer Reitsma heeft het later gemeld bij de raad van bestuur. Ik ben naar binnen geroepen bij de raad van bestuur en ik heb het verhaal verteld.*

*De heer **Van der Staaij**: Wat was de reactie van Reitsma toen u het verhaal vertelde?*

*De heer **Schenk**: (...) Ik kan mij wel de reactie herinneren van de heer Koelman van de raad van bestuur; hij stond er vrij laconiek tegenover. Hij zei: de accountant van Strukton zit op dezelfde verdieping als de accountant van de NS, maar in wezen staat er toch een muur tussen die twee bedrijven, dus dat hoeft niet direct consequenties te hebben.*

(...)

*De heer **Van der Staaij**: Hoe reageerde de raad van bestuur daarop?*

*De heer **Schenk**: Vrij laconiek, zoals ik net de reactie van de heer Koelman beschreef. Hij zag het niet zo somber in. Voor mij als buitenstaander was het een mogelijkheid en ik kan de verhoudingen tussen die bedrijven niet inschatten.*

(...)

*De heer **Schenk**: Op een zeker moment werden er rekeningen gestuurd vanuit de moedermaatschappijen Strukton en HBW die niet altijd werden gedekt door werkelijke werkzaamheden. Mijn conclusie was op dat moment dat dit te maken had met dat gesprek, ik weet het alleen niet zeker.*

(...)

*De heer **Van der Staaij**: U veronderstelt dus dat het versturen van valse facturen werd ingegeven door de wens om de winst kunstmatig te verlagen?*

*De heer **Schenk**: Ja, dat is mijn veronderstelling.*

De enquêtecommissie constateert dat volgens de administrateur van KSS het vermoeden dat de NS via de financiële overzichten («het blauwe boekje») zicht had op de bedrijfsresultaten, de reden was geweest voor de Raad van Bestuur om te besluiten de bedrijfsresultaten kunstmatig te verlagen.

De algemeen directeur van KSS, de heer Reitsma zag geen risico dat de NS zicht zou krijgen op de werkelijke winstcijfers. Hij verklaarde hierover het volgende:

De heer De Vries: (...) KPMG Forensic doet een onderzoek, in opdracht van de Nederlandse Spoorwegen, waaruit blijkt dat er aanzienlijke aantallen valse facturen zijn verstuurd om winst over te hevelen van KSS. Wie heeft de opdracht gegeven om met valse facturen te werken?

De heer Reitsma: De raad van bestuur.

(...)

De heer De Vries: Waarom is dat gebeurd?

De heer Reitsma: Het is een vervroegde winstneming en dat hebben wij met dit vehikel gedaan, ja. (...)

De heer De Vries: Hoe vaak kwam het in uw ervaring voor dat met dit instrument werd gewerkt? Hoe verrast was u toen u die opdracht kreeg?

De heer Reitsma: Daarvoor heb ik dat op deze manier, met dit instrument, nooit gedaan. Ik heb zelf in de praktijk, toen ik bij Strukton werkte, wel via mijn depot middels overschrijfbonnen van het ene werk naar het andere werk geld beschikbaar gesteld op een slecht lopend werk. Dus in dat beeld vond ik dit niet zo vreemd.

(...)

De heer De Vries: Hebt u de raad van bestuur nog alternatieve voorstellen gedaan? Heeft u bijvoorbeeld gezegd: je vraagt me nu dit langs deze weg te regelen, maar het zou misschien ook op andere manieren kunnen?

De heer Reitsma: Ik heb nog even nagezien of hiermee de fiscus of wie dan ook in het nadeel was. Dat was helemaal niet zo. Verder heb ik dat zo laten gaan. Dus heb ik geen alternatieven voorgesteld.

De heer De Vries: Had het werken met valse facturen nog een relatie met uw onderhandelingspositie ten opzichte van de Nederlandse Spoorwegen?

De heer Reitsma: Waarom?

De heer De Vries: Dat is de vraag die ik u voorleg...

De heer Reitsma: Nee, je genereert een rendement en je neemt vroegtijdig winst. Dat heeft niets te maken met mijn prijsoverleggen met de Nederlandse Spoorwegen.

De heer De Vries: Er lag niet achter om de winst te verlagen, zodat uw onderhandelingspositie ten opzichte van de Nederlandse Spoorwegen zou verbeteren of niet zou verslechteren?

De heer Reitsma: Nee, de Nederlandse Spoorwegen heeft immers geen inzicht in mijn boekhouding, dus waarom zou ik mij daar nerveus over maken?

De enquêtecommissie leidt uit voorgaande verklaring af dat de algemeen directeur KSS geen risico zag dat de NS in het bezit zou komen van winstcijfers van KSS. Hij verklaarde dat de gunstige resultaten van de Schipholspoortunnel gebruikt werden om verliezen te compenseren op andere projecten waar men zich nog moest invechten op een markt.

De heer Koelman, lid van de raad van bestuur van KSS namens Strukton, verklaarde over de motieven het volgende:

De heer Koelman: (...). De winst was heel legitiem. Die winst was eerlijk verdiend.

De heer Smulders: U hoort mij niet zeggen dat die niet legitiem is.

De heer Koelman: De Telegraaf schreef er vanmorgen op een andere manier over. De winst was eerlijk verdiend. Daar hadden wij gewoon recht op. De boeken sloten ook. Wij waren verantwoordelijk voor de bedrijven. Ik kon die winst heel eerlijk en regulier nemen. Het is een kwestie van een overschrijving via een boeking. Dan hadden wij de winst genomen. Het nadeel daarvan was dat mijn BV de winst vervolgens kwijt was. Ik moest de winst aangeven op mijn balans, maar vervolgens nam de groep die als het ware in beslag, waardoor ik de winst kwijt was. Ik wilde de winst echter in mijn werkmaatschappij houden. Ik wilde dat geld nog langer gebruiken, want ik had goede en slechte werken. Ik wilde die nivelleren.

De heer Smulders: Dat begrijp ik niet. Als u winst neemt als vennoot – de KSS is een VoF met als firmanten Strukton en HBG -dan houd je die toch in je eigen vennootschap De heer Koelman: Nee, want dan zat de winst bij de groep. Dat wilde ik niet, omdat ik de winst naar de slechte projecten in mijn BV wilde hebben. Schiphol werd uitgevoerd en bemand door mensen van mijn BV. Het was dus een BV-werk. Ik wilde in mijn BV de baten van dit werk hebben. Dat was belastingtechnisch geen probleem. Je verschoof de winst, bijvoorbeeld door die naar een tussenrekening van de BV te verschuiven.

(...)

De heer Koelman: Ik heb zojuist uitgelegd dat ik de winst in mijn BV wilde houden.

De heer Smulders: Welke BV dan?

De heer Koelman: Strukton Betonbouw BV. Daar wilde ik de winst houden. Ik wilde die niet laten vrijvallen bij de groep. Ik was verantwoordelijk voor Betonbouw. Ik had aan Schiphol een groot werk. Daar werd winst gemaakt. Die winst wilde ik bij Betonbouw graag gebruiken voor mijn werken: een werk aannemen, een werk uitvoeren, een werk afsluiten. Daar wilde ik de winst voor gebruiken. Daarna zou die weer vrijvallen in de financiële overzichten. Belastingtechnisch was daar niets mis mee. Het ging gewoon een andere weg. Wij hebben er serieus over gesproken. (...)

(...)

De heer Smulders: Alle winsten die zijn genomen door middel van de valse facturen, hebben betrekking op facturen die vanuit Strukton Betonbouw zijn uitgebracht aan KSS.

De heer Koelman: Dat klopt.

(...)

De heer Koelman verklaarde over de vraag wie opdracht had gegeven voor het overhevelen van de winst via valse facturen het volgende:

De heer De Wit: Wie is op het idee gekomen van het sturen van valse facturen?

De heer Koelman: Ik ben daar vast bij betrokken geweest.

De heer De Wit: Maar iemand moet toch op het idee zijn gekomen? U heeft het probleem van de winst en u wilde dat oplossen. Dan moet er dus iemand op het idee komen om valse facturen te maken.

De heer Koelman: Wij hebben het niet gedaan onder het mom van valse facturen. Ik wil dat weg hebben. Intern, in de eigen werkmaatschappij ...

De heer De Wit: Wie is op het idee gekomen van valse facturen dan wel, in uw optiek, facturen?

De heer Koelman: Ik mede. Intern kon ik dat gewoon overboeken, overschrijven, normaal van werk naar werk, met een interne overboeking. Dat doe je dan binnen je boekhouding. In dit geval zat het ene werk niet binnen mijn boekhouding. 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 ...

De heer De Wit: Maar wie heeft de oplossing van facturen bedacht en vervolgens daartoe opdracht gegeven?

De heer Koelman: Ik denk dat Reitsma en ik dat besproken hebben en er moet iemand van de HBG bij geweest zijn.

De heer Smulders: Ik denk dat u dat gedaan heeft, want u was degene die het in de maatschappij wilde houden om het naar andere werken over te zetten.

De heer Koelman: Ik zeg toch: ik.

De heer Smulders: Maar benoem het dan ook zoals het is. U heeft daartoe dan het initiatief genomen. U wilde dat geld in uw werken houden.

De heer Koelman: Prima: ik.

(...)

De heer De Wit: Waarom gebruikte u deze moeilijke constructie van facturen met onderliggende afspraken, instructies en, zoals wij ook van de heer Schenk en de heer Reitsma hebben begrepen, administratieve systemen? Waarom is dit middel gebruikt?

De heer Koelman: Omdat er geen ander was.

De heer De Wit: Toen u dit bedacht, had u toen het idee dat dit niet kon of mocht?

De heer Koelman: Nee.

(...)

De heer De Wit: Maar u bent op enig moment tot het inzicht gekomen dat het niet kon. Wat heeft u toen gedaan?

De heer Koelman: Wij waren al eerder gestopt. Ik heb later eens gehoord dat Reitsma ermee is gestopt omdat het hem te veel werd. Daarna is het op de reguliere manier gegaan. Ik heb later op een cursus gehoord dat dit een delict werd.

De heer Nagtegaal, voorzitter van de raad van bestuur van KSS, verklaarde tijdens zijn verhoor dat Strukton erop aangedrongen had de winst over te hevelen naar andere projecten. Het besluit hiertoe was niet vastgelegd in de notulen van de raad van bestuur van KSS.

De heer Nagtegaal: (...).

Mijn collega van Strukton is bij mij gekomen en heeft gezegd dat hij graag jaarlijks de winst wilde nemen, dus niet meer aan het eind van één, twee of zes deelbestekken en dat het nodig was om een deel van die winst niet te laten zien.

(...)

De voorzitter: Wanneer heeft u voor het eerst hierover met uw collega van Strukton, de heer Overdiep, gesproken?

De heer Nagtegaal: Liever gezegd hij met mij. Ik denk dat het 1989/1990 was, vrij in het begin van het project.

De voorzitter: Hij heeft u toen voorgesteld om die winst vervroegd te gaan nemen?

De heer Nagtegaal: Hij heeft voorgesteld om de winst vervroegd te gaan nemen en om een deel van die winst niet te laten zien.

De voorzitter: Ik neem aan dat dit bij u beiden tot een besluit heeft geleid, dat u daarover overeenstemming heeft bereikt?

De heer Nagtegaal: Ja, dat wel.

De voorzitter: Maar u zegt dat over die overeenstemming niet gesproken is in de raad van bestuur van de combinatie KSS?

De heer Nagtegaal: Zover ik mij herinner, is daarover niet gesproken.

De voorzitter: En wie heeft het besluit genomen om het via valse facturen te regelen?

De heer Nagtegaal: Dat klinkt raar maar dat weet ik niet. Ik het toentertijd alleen gezegd: het is niet onze gewoonte maar ik zie niet zoveel bezwaar omdat de opdrachtgever op geen enkele manier nadeel berokkend werd. Ik heb toen echter niet geweten op welke manier een deel van die winst al of niet versluierd genomen zou worden. In een later stadium ben ik erachter gekomen dat het via valse facturen is gegaan.

(...)

De heer Nagtegaal: Nee, ik heb het een beetje gezien als een fait accompli. Nogmaals, wij hebben het niet gezien als benadeling van een opdrachtgever en ook niet als een strafbaar feit. Wij hebben het wel gezien als iets dat niet dagelijks voortkomt en waarmee wij niet al te blij waren. Het is geen nette manier.

De voorzitter: Wie draagt in uw ogen verantwoordelijkheid voor het feit dat er aanwijzingen zijn dat er wellicht voor 29 mln aan valse facturen is?

De heer Nagtegaal: De raad van bestuur, dat kan niet anders.

(...)

Nagtegaal was van mening dat de opdrachtgever door de handelwijze niet benadeeld was. Hij vond het daarom ook niet terecht dat HBW f 10 miljoen terugbetaald heeft aan de opdrachtgever NS.

Uit het verhoor van de administrateur bleek dat hij vermoedde dat KSS er belang bij had in het tonen van een lager resultaat omdat de opdrachtgever NS zicht zou hebben gekregen op de winstontwikkeling van KSS. De algemeen directeur van KSS zag geen risico dat accountants van de NS aan andere bedrijfsonderdelen inzage zouden geven in de cijfers van KSS. Hij gaf aan dat KSS er wel mogelijk belang bij had gunstige bedrijfsresul-

taten over te hevelen naar projecten die minder goed liepen. Het besluit daartoe was genomen door de Raad van Bestuur van KSS. Strukton zou erop aangedrongen hebben om de winst voortijdig te nemen. Strukton wilde de behaalde winst als reserve voor slechter lopende projecten gebruiken. Het openlijk nemen van de winst had voor Strukton Betonbouw het nadeel dat de winst zou vrijvallen voor het Strukton-concern. In dat geval zou het niet meer kunnen worden gebruikt als een «potje» voor andere slecht lopende projecten. HBW heeft ingestemd met het voorstel Strukton om de winst vervroegd te nemen. De enquêtecommissie merkt op dat het argument «Strukton moest gunstige resultaten laten zien omdat bedrijfsonderdelen zouden worden verkocht» of «fiscale verliescompensatie» als mogelijk motief niet zijn genoemd door betrokkenen van KSS. Opmerkelijk is dat in een later stadium, bij de onderhandelingen tussen de NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat de overweging dat bedrijfsonderdelen van Strukton verkocht zouden gaan worden, wel een rol speelde. Op het niveau van KSS was dit niet het geval.

Tijdens de openbare verhoren met betrokkenen van KSS is bevestigd dat er facturen werden geschreven waar geen werkelijke prestaties tegenover stonden. Er werden ook facturen opgesteld waar wel een prestatie tegenover stond maar dan met een te hoge prijs. Uit de verklaring blijkt dat de opdracht gegeven werd vanuit de Raad van Bestuur. De feitelijke uitvoering vond plaats door de administrateur in opdracht van de projectdirecteur. De valse facturen werden opgesteld in samenwerking met uitvoerders die opdrachtbonnen maakten en projectleiders die valse opdrachtbonnen tekenden (samenspanning). In totaal ging het om tien tot twaalf personen. Betrokkenen achtten de opdrachtgever NS niet benadeeld door deze facturen.

De administrateur hield van bovenvermelde facturen extra-comptabele overzichten bij. Deze werden ook afgestemd met de beide combinanten. De enquêtecommissie stelt vast dat er door KSS op grote schaal valsheid in geschrifte werd gepleegd. Veel personen binnen KSS hebben hieraan meegewerkt met het argument dat de opdrachtgever er niet door benadeeld zou zijn. De enquêtecommissie acht dit argument niet relevant voor de vraag of de wet- en regelgeving nageleefd moet worden.

2.3.4 Zwarte kas en benadeling van de fiscus

KPMG komt in haar onderzoek tot de vaststelling dat er sprake was een kas die buiten de reguliere administratie werd gehouden: een «zwarte kas»²³. De administratie van de zwarte kas werd bijgehouden door de projectadministrateur van KSS. Deze kasadministratie heeft KPMG niet kunnen achterhalen.

De projectadministrateur had de administratie overgedragen aan de voormalig financieel directeur van Strukton in verband met een door deze directeur in 1995 ingesteld onderzoek naar onregelmatigheden. De administratie blijkt reeds geruime tijd geleden vernietigd te zijn door de toenmalig directeur van Strukton Betonbouw, de heer Koelman. Dit heeft hij bevestigd tijdens het openbaar verhoor.

KPMG stelde over de omvang van de kas het volgende: «Vermoedelijk hebben de ontvangsten in de zwarte kas gedurende de looptijd van het werk (circa 10 jaar) in totaal tenminste f 200 000 bedragen». De kas werd gevoed met verkoop van materialen (restmateriaal afgebrande damwanden) en ontvangsten van medewerkers in verband met privé-aankopen voor zichzelf. KPMG meende dat de NS niet benadeeld was door de verkoop van deze materialen²⁴.

²³ KPMG Forensic Accounting, Rapportage inzake onderzoek KSS, Amstelveen, 23 april 1999, p. 8.

²⁴ De zwarte kas werd onder meer gevuld via de verkoop van restmaterialen (afgebrande damwanden). Vraag is of deze op eigendom waren geworden van KSS, of zij toebehoorden aan de opdrachtgever NS. Aanvankelijk zijn deze eigendom gebleven van de NS, maar later zijn zij eigendom geworden van KSS. In de prijsvorming is hier rekening mee gehouden.

KPMG had voorts vastgesteld dat privé-aankopen van medewerkers via KSS waren verlopen. KSS had facturen voor hen betaald. Medewerkers hadden vervolgens de factuurbedragen exclusief BTW contant afgerekend en de bedragen gestort in de zwarte kas. De nota's voor privé-aankopen zijn ten laste van de winst van KSS geboekt. Het was KPMG niet gebleken dat door deze handelwijze de opdrachtgever NS was benadeeld. Over de benadeling van de fiscus sprak KPMG zich niet uit. De combinanten van KSS hebben, na een intern onderzoek bij KSS (1995), te kennen gegeven dat de privé-aankopen via KSS niet acceptabel waren. Daarna is deze praktijk gestopt.

De administrateur van KSS, de heer Schenk, verklaarde over de zwarte kas het volgende:

*De heer **Van der Staaij**: Was u zich ervan bewust dat dit in strijd was met de regels?*

*De heer **Schenk**: Ja.*

*De heer **Van der Staaij**: U zei net: de norm is voor mij of er iemand door wordt benadeeld.*

*De heer **Schenk**: Ja.*

*De heer **Van der Staaij**: Hoe is dat in dit geval?*

*De heer **Schenk**: Als er sprake is van een substantieel bedrag, kan je dat stellen. Er is echter veelal sprake van overmacht. Ik zit niet op een kantoor, maar op een werk. Soms moet je direct reageren op bepaalde situaties. Je hebt slechte weersomstandigheden of er zijn mensen die niet willen overwerken. Soms wil echter de uitvoerder een planning halen en kan hij gebruik maken van een zwarte kas.*

*De heer **Van der Staaij**: Nog los van de rechtspositie van de mensen zelf: wordt de fiscus door deze handelwijze benadeeld?*

*De heer **Schenk**: Ja.*

(...)

*De heer **Van der Staaij**: U hebt veel begrip voor het overtreden van de regels.*

*De heer **Schenk**: Dat klopt.*

(...)

*De heer **Van der Staaij**: Ik heb nog een vraag over die privé-aankopen die via die kas zouden zijn gelopen. Hoe ging dat in zijn werk?*

*De heer **Schenk**: Als er spullen werden gekocht door iemand, kwam de factuur binnen bij de Combinatie Schiphol Spoortunnel. De rekening werd bij mij voldaan, exclusief btw.*

*De heer **Van der Staaij**: En daarna?*

*De heer **Schenk**: Daarna kwam hij bij mij op het saldo en de rekening zelf werd betaald via het reguliere kanaal.*

*De heer **Van der Staaij**: Wat waren de gevolgen daarvan voor de boekhouding?*

*De heer **Schenk**: De btw werd ontdoken door degene die iets aanschafte.*

*De heer **Van der Staaij**: Is aan die praktijk een einde gekomen?*

*De heer **Schenk**: Jazeker*

(...)

De algemeen directeur van KSS, de heer Reitsma, verklaarde dat hij op de hoogte was van de zwarte kas en zei hierover het volgende:

*De heer **De Vries**: (...). Wist u van het bestaan van deze kas?*

*De heer **Reitsma**: Ja.*

*De heer **De Vries**: Hebt u daaraan uw toestemming gegeven?*

*De heer **Reitsma**: Ook.*

*De heer **De Vries**: Waarom?*

*De heer **Reitsma**: Wij kregen in het werk wat schroot vrij en dat hebben wij inderdaad verkocht. De opbrengsten daarvan zijn buiten de boekhouding gehouden.*

*De heer **De Vries**: Waarom moesten die opbrengsten buiten de boekhouding blijven?*

De heer Reitsma: Op zo'n groot werk heb je wel eens behoefte aan een stortpremietje of een regentoeslag, als iets bijvoorbeeld toch op tijd klaar moet zijn. Het gaat om dingen als een harinkje of een barbecueetje.

(...)

De heer Reitsma: (...). Als mens probeer je altijd wel ergens een voordeeltje te krijgen. U kunt elkaar vragen of u nooit iets zwart heeft gedaan. Vanaf uw studie tot nu aan toe moet u dat nagaan. Ik heb dat gedaan en het spijt mij en het is hartstikke jammer en ik had dat nooit zo moeten doen, maar ik had nu ook een keer een voordeeltje. Het is een jeugdzonde, maar daar kun je iemand tien jaar lang mee pesten.

De heer De Vries: Er is geen sprake van pesten, mijnheer Reitsma. De vraag...

Over de zwarte kas verklaarde de heer Nagtegaal, voorzitter van de Raad van Bestuur:

De heer Nagtegaal: Nou, deze zwarte kas...

De voorzitter: Van een zwarte kas.

De heer Nagtegaal: In de bouw is het een gebruik in de jaren vanaf het begin dat ik ging werken tot later dat er altijd op een werk een zwarte kas was.

(...)

De voorzitter: Was het niet in strijd met een bedrijfscode? Had u niet een bedrijfscode waarmee het hebben van een zwarte kas in strijd was?

De heer Nagtegaal: Nee, het is een oud gebruik in de aannemerij.

(...)

De voorzitter: Heeft de fiscus volgens u schade geleden van deze zwarte kas?

De heer Nagtegaal: Ja, formeel wel, maar ik denk dat je over peanuts praat.

Tijdens de openbare verhoren werd door alle verhoorden bevestigd dat er sprake was van een zwarte kas tot circa 1996. De administratie hiervan is door de heer Koelman, lid van de Raad van Bestuur namens Strukton, vernietigd. Uit deze kas werden vakantiekrachten «zwart» betaald.

Ook zijn privé-aankopen die zijn geboekt ten laste van het werk teruggestort in de zwarte kas. Na een ingreep van de Raad van Bestuur is deze handelwijze gestopt. Betrokkenen bij KSS onderkenden dat hierdoor de fiscus werd benadeeld.

Uit de verhoren blijkt ook dat het voeren van een zwarte kas min of meer gebruikelijk was, ook bij andere werken. Als legitimatie hiervoor werd aangevoerd dat het overtreden van regels als onvermijdelijk werd gezien om op het werk snel te kunnen opereren.

De enquêtecommissie concludeert dat er een zwarte kas werd gevoerd met medeweten van de Raad van Bestuur. Hoewel de verhoorde leden van de Raad van Bestuur toegaven dat de fiscus hierdoor werd benadeeld, hebben zij deze praktijk niet verhinderd. Als reden voerden zij hiervoor aan dat het gebruikelijk was in de branches om een zwarte kas te hebben. Zij gingen ervan uit dat er sprake was van een gering financieel belang: «peanuts».

2.3.5 Verrekening van inkoop- en efficiencyvoordelen met de opdrachtgever NS

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat één van de centrale vragen van deze casus is of inkoop- en efficiencyvoordelen onder toepassing van een bouwteamovereenkomst ten gunste van de opdrachtgever moesten komen.

KPMG stelde in haar rapport de vraag aan de orde of de «substantiële winst» van f 94,9 miljoen in overeenstemming was met de tussen de

opdrachtgever NS en combinatie KSS gesloten overeenkomsten²⁵. KPMG had van de NS vernomen dat gekozen was voor een bouwteam-overeenkomst omdat de aanleg binnen enkele maanden had moeten starten én het de NS ontbrak aan ontwerpcapaciteit. Voor HBW en Strukton was gekozen omdat zij ervaring hadden met de reeds bestaande Schipholspoortunnel.

Het bouwteam was, in afwijking van wat bij NS gebruikelijk was, niet in concurrentie aanbesteed. Bij de NS was het bekend dat er hierdoor een risico bestond dat de tunnel duurder zou worden dan wanneer het openbaar aanbesteed zou worden. Daar stond tegenover dat door een betere aansluiting tussen ontwerp en uitvoering «de kans op meerwerk geringer zou zijn».

KPMG verklaarde de substantiële winst van KSS uit de volgende factoren:

- inkoopkortingen: KSS had voor f 11,9 miljoen aan inkoopkortingen bedongen;
- produktiekostenreducties: het ging hierbij om risico's en het gegeven dat in totaal 218 000 (24%) manuren minder benodigd waren dan begroot. Met deze laatste factor was een financieel belang van f 14 miljoen gemoeid.

Over de behaalde inkoop- en efficiencyvoordelen concludeerde KPMG:

«De kortingen hebben niet prijsverlagend voor de opdrachtgever (NS) gewerkt. De omvang van de kortingen roept de vraag op of, en zo ja in hoeverre, deze kortingen ten bate van de opdrachtgever van KSS hadden moeten komen»²⁶ (...)

«In bedrijfseconomische zin roepen bovenstaande feiten bij ons de vraag op of de door KSS gerealiseerde efficiencyvoordelen en inkoopvoordelen niet meer dan nu het geval is geweest op enige wijze onder het contract c.q. ten bate van de opdrachtgever hadden moeten worden gebracht» (...)

«Gebleken is dat er sprake is van zodanige interpretatieverschillen onder de geraadpleegde juristen, dat het voor ons niet mogelijk is de in de opdracht geformuleerde vraag of, en zo ja in hoeverre, sprake is van benadeling van de opdrachtgever ten aanzien van de efficiency-voordelen en inkoopvoordelen te beantwoorden»²⁷.

De enquêtecommissie constateert dat KPMG over de valse facturen concludeerde dat er geen benadeling van de opdrachtgever was geweest. Op de vraag of de inkoop- en efficiencyvoordelen onder toepassing van de bouwteamovereenkomst ten gunste van de opdrachtgever hadden moeten komen geeft KPMG geen antwoord.

In het openbaar verhoor van de verantwoordelijke directeur van KPMG heeft de enquêtecommissie op 13 september 2002 een nadere toelichting gevraagd. Ook is gevraagd naar de standpunten van de afzonderlijke deskundigen.

De heer De Vries: Er is een discussie geweest tussen u en de advocaten van KSS. Waar had Houthoff kritiek op?

De heer Rozekrans: Hij trad op voor de aannemers. Zijn voornaamste kritiek was dat wij niet goed begrepen hoe het toeging in de bouw en de bouwteamovereenkomst. Het was schandalig wat wij deden. Van dit soort kritiek word ik overigens warm noch koud.

De heer De Vries: Wat had u volgens Houthoff niet goed begrepen?

De heer Rozekrans: Dat inkoopkortingen vanzelfsprekend bij de aannemers thuishoren. Daar was volgens hem geen discussie over mogelijk.

De heer De Vries: Welke advocaten – of anderen – hebt u geraadpleegd die een tegenovergestelde mening hadden?

²⁵ KPMG Forensic Accounting, Rapportage inzake onderzoek KSS, Amstelveen, 23 april 1999, p. 10.

²⁶ KPMG Forensic Accounting, Rapportage inzake onderzoek KSS, Amstelveen, 23 april 1999, p.7.

²⁷ KPMG Forensic Accounting, Rapportage inzake onderzoek KSS, Amstelveen, 23 april 1999, p.23.

De heer Rozekrans: Ik ben niet zo goed in namen, dus heb ik een lijstje meegenomen. Ik heb geraadpleegd de heer Van Dijk van het toenmalige advocatenkantoor Steins Bisschop Meijburg, de heer Hebly, toentertijd van advocatenkantoor Trinité, en de heer Post van Houthoff.

De heer De Vries: Waren zij allen van mening dat de voordelen aan de bouwer toekwamen?

De heer Rozekrans: Nee, want als dat het geval was geweest, had ik eenduidige...

De heer De Vries: Precies, mijn vraag is welke advocaat welke mening had.

De heer Rozekrans: Van Dijk was heel duidelijk van mening dat het contract zou moeten worden geïnterpreteerd conform de visie van Verkeer en Waterstaat (voordelen horen bij de opdrachtgever). Hebly had een iets andere rol, maar ik heb er wel met hem over gesproken. Hij neigde ook die kant op. Hij heeft er niet expliciet een mening over gegeven, maar had wel de indruk dat het die kant op dreigde te gaan. De mening van Post was helder: alle voordelen naar de aannemers. Hij vertegenwoordigde immers de aannemers.

De heer De Vries: Hebt u nog anderen geraadpleegd?

De heer Rozekrans: Ja, ik heb ook nog gesproken met de heer Adriaans, van het onderdeel van KPMG dat zich bezighoudt met bouwactiviteiten. Verder heb ik nog gesproken met een jurist van KPMG, de heer Ysbrandi. Hij vertolkte de «Rijkswaterstaatsmening»: de voordelen horen bij de opdrachtgever. De heer Adriaans had een meer genuanceerde mening. Hij vond met het oog op de gebruiken in ons land dat bepaalde voordelen bij de aannemer horen, maar dat met het oog op de bijzondere omstandigheden een deel daarvan zeker ook bij de opdrachtgever thuishoorde.

De heer Van der Staaij: Alleen de advocaat van de aannemers was de stellige mening toegedaan dat de voordelen bij de aannemers thuishoorden?

De heer Rozekrans: Nee, die stelling is ook betrokken door sommige juristen van de opdrachtgever. Een aantal mensen had een genuanceerde opvatting, bijvoorbeeld Adriaans.

De heer Van der Staaij: Daarom had ik het ook over een «stellige» opvatting van de onafhankelijke juridische deskundigen die u hebt geraadpleegd.

De heer Rozekrans: In dit geval waren naar mijn mening alleen Van Dijk en Hebly als zodanig te kenmerken, Hebly al iets in mindere mate omdat hij in beeld kwam op het moment dat Post op het toneel kwam. Degene die echt onafhankelijk was, was Van Dijk. De heer Post had logischerwijs een belang te vertegenwoordigen.

(...)

In de slotbeschouwing stelt KPMG vast dat zowel opdrachtgever NS als KSS, alsmede enkele geraadpleegde deskundigen, van mening waren dat het «in de branche niet ongebruikelijk is» dat inkoop- en efficiencyvoordelen alleen aan de aannemer toekomen.

Over de vraag of dit gebruik ook geldt onder toepassing van een bouwteamovereenkomst verschilden deskundigen van mening. Betrokkenen van KSS hebben echter, onder verwijzing naar de gebruiken in de branche én de gesloten bouwteamovereenkomst, bevestigd dat zij deze voordelen niet met de opdrachtgever hadden verrekend.

De enquêtecommissie heeft naar aanleiding van het KPMG-rapport en nader eigen onderzoek de vraag naar de benadeling van de opdrachtgever in de openbare verhoren voorgelegd aan betrokkenen van KSS en de beide firmanten²⁸. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen drie fasen in het bouwproces: de ontwerpfase, de prijsvorming en de contractuitvoering.

Ontwerpfase

In de bouwteamovereenkomst is in artikel 2 opgenomen dat KSS zonder vergoeding van kosten de bij haar aanwezige kennis van zaken en bekwaamheden in het bouwteam *ten behoeve van het ontwerp* zou inbrengen. Dit gold ook ten aanzien van haar kennis van zaken en

²⁸ De opvattingen van NS, ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Openbaar Ministerie komen in latere hoofdstukken aan de orde.

bekwaamheden op organisatorisch en handelsgebied met name ten aanzien van de aankoop van materialen.

De enquêtecommissie heeft in de openbare verhoren aan betrokkenen van KSS gevraagd welke opvatting zij hadden over deze verplichting uit de bouwteamovereenkomst. De algemeen directeur KSS, de heer Reitsma, die deelnam aan de ontwerpfase, verklaarde hierover het volgende:

*De heer **Reitsma**: Ik kom dan terug op de voorbereiding, waarin engineers met elkaar praten over het werk en over de wijze waarop, de vorm waarin en de omstandigheden waaronder dit gemaakt wordt. Wij hadden de expliciete opdracht om Schiphol toegankelijk te houden. Al dat soort parameters kwam erbij. Wij hadden een overlegorgaan, het OCO, waarin goede constructeurs met elkaar bespraken hoe het werk gemaakt moest worden. Dat was de eerste stap in de voorbereiding. Los van het geld was dat de manier waarop wij onze kennis inbrachten over de goedkoopste manier om het werk aan te pakken. Dat was onze taak. Op basis daarvan kun je een bestek en tekeningen maken. Die heb je absoluut nodig voor de prijsvorming. Wij ontvingen iedere keer, met korte tussenpozen, een conceptbestek met tekeningen en wij hadden nauw contact met de tekenkamer over het oplossen van bepaalde zaken. Gaandeweg in dit proces van bestek en tekeningen vond de inrichting van de begroting plaats. Beide partijen deden dit op dezelfde manier om in het prijsoverleg over dezelfde kostenregels te kunnen praten. Bij de inrichting van de begroting ging het om de teksten. Parallel daaraan liep ook een proces waarin hoeveelheden vergeleken werden. Dit werd door beide partijen apart gedaan om te bezien of wij over dezelfde hoeveelheden spraken. Wij hadden dan overeenstemming over de tekst en over de hoeveelheden, zodat wij ook in de goede volgorde met elkaar konden praten. Daarna gingen beide partijen hun eigen weg voor de prijsvorming.*

(...)

*De heer **De Vries**: Ik heb u net een tekst voorgelezen, die aangeeft dat de bij u aanwezige kennis en bekwaamheden ook ten aanzien van bijvoorbeeld de aankoop van materialen moeten worden ingebracht. Suggereert deze tekst niet dat deze voordelen zouden moeten worden gedeeld?*

*De heer **Reitsma**: U slaat over dat er staat «voor het ontwerp» en dat hebben wij inderdaad gedaan.*

*De heer **De Vries**: Kunt u definiëren waarom u dat precies voor het ontwerp hebt gedaan? Dat is een belangrijke vraag voor de interpretatie. De vraag is: waar houdt het ontwerp op? U had immers 65 deelbestekken.*

*De heer **Reitsma**: Het ontwerp houdt op wanneer het bestek en de tekeningen gereed zijn.*

De heer Koelman was als lid van de Raad van Bestuur niet direct betrokken bij het ontwerp en de prijsvorming. Hij verklaarde hierover:

*De heer **De Wit**: Wat vindt u van artikel 2 van die overeenkomst, waarin het met name gaat om de rol van KSS in het kader van het bouwteam? In artikel 2 staat bijvoorbeeld de passage dat door KSS ten behoeve van het ontwerp kennis en bekwaamheden op het organisatorisch vlak zullen worden ingebracht, maar ook kennis en bekwaamheden met betrekking tot de aankoop van materiaal.*

*De heer **Koelman**: Ik denk dat wij daar keurig aan voldaan hebben.*

(...)

*De heer **De Wit**: Betekent dit ook dat u, als onderdeel van de kennis op het terrein van de materialen, ook inkoopvoordelen moest inbrengen?*

*De heer **Koelman**: Inkoopvoordelen krijgt men keurig terug. Dat kunt u overal zien.*

*De heer **De Wit**: U bevestigt hier dat ook de inkoopvoordelen onderdeel zijn van de besprekingen in de ontwerpfase met de NS.*

*De heer **Koelman**: Dat hoort u mij niet zeggen. Ik zeg dat de inkoopvoordelen voor de klant zijn.*

De heer Nagtegaal, eveneens lid van de Raad van Bestuur, was evenmin betrokken bij het ontwerp en de prijsvorming. Hij verklaarde over de rol van KSS in de ontwerpfase het volgende:

De voorzitter: Wij lezen in de bouwteamovereenkomst, in artikel 2, dat KSS zonder vergoeding van kosten de bij haar aanwezige kennis van zaken en bekwaamheden in het bouwteam ten behoeve van het ontwerp zal inbrengen. Dit geldt ook ten aanzien van haar kennis van zaken en bekwaamheden op organisatorisch en handelsgebied met name ten aanzien van de aankoop van materialen. U komt met elkaar tot een ontwerp. Betekent dit dat de kennis die bij de combinatie aanwezig is ten aanzien van de aankoop van materialen ook op dat moment wordt ingebracht of dient te worden?

De heer Nagtegaal: Nee. In de ontwerpfase slaat de kennis van materialen voornamelijk op het type damwand, de wijze van wapenen, de wijze van beton storten, de samenstelling, enzovoort. Het betekent dus dat je zo efficiënt mogelijk ontwerpt en dat je daarmee je kennis van de markt inbrengt. Dat heeft niet te maken met de in uitvoering zijnde werken, waarbij je dus een marktwerking gaat krijgen. Met de prijs die je hebt, moet je zorgen dat je het werk kunt maken. Dat kan in positieve zin uitvallen, maar het kan ook in negatieve zin uitvallen. Daardoor zit er dus een risico in voor de aannemer. Hij neemt dat aan.

(...)

De heer Duivesteijn: Ik wil graag weten hoe u tot die zo laag mogelijke kosten komt bij het opstellen van een optimaal technisch ontwerp.

De heer Nagtegaal: Ik moet het toch weer doen met een voorbeeld. Er gaat een bekisting van tunnelstuk A naar tunnelstuk B. Daarmee hebben wij al de nodige ervaring opgedaan en wat je vroeger met tien man deed, doe je nu bijvoorbeeld met vier man die het wat slimmer aanpakken. Dat is dus de efficiency die wij erin brengen.

De heer Duivesteijn: Wat je met vier man in plaats van tien man kan doen, is goedkoper.

De heer Nagtegaal: Uiteraard.

De heer Duivesteijn: Ik neem aan dat dat uw inbreng is bij het opstellen van het optimaal technisch ontwerp.

De heer Nagtegaal: Ja.

(...)

Uit de openbare verhoren leidt de enquêtecommissie af dat, naar opvatting van de leidinggevendenden bij KSS, zij adequaat invulling hebben gegeven aan hun taak in de ontwerpfase van het bouwteam. De heer Reitsma stelt dat hierdoor efficiencyvoordelen – althans voor het ontwerp – ten gunste van de opdrachtgever zijn gekomen.

Prijsvorming

De enquêtecommissie heeft in het licht van de bouwteamovereenkomst gezien of inkoop- en efficiencyvoordelen op enige wijze *bij de prijsvorming* zijn betrokken. KPMG heeft vastgesteld dat de prijsvorming over de 65 deelbestekken in overeenstemming was met de afspraken hierover in de bouwteamovereenkomst. Zij meldde hierover onder meer:

- bij grote verschillen tussen de raming van de NS en de begroting van KSS vond er prijsoverleg plaats om de verschillen nader te analyseren. Indien noodzakelijk werden in detail de prijzen, werkmethoden, materieelinzet en offertes van onderaannemers erbij betrokken. Dit prijsoverleg leidde tot wederzijds «aangepaste begrotingen».
- uit het onderzoek van KPMG is gebleken dat de aanneemsommen voor deelbestekken veelal zijn vastgesteld op het rekenkundige gemiddelde van de aangepaste begrotingen van de NS en KSS.

De prijsonderhandelingen met de NS werden gevoerd door de algemeen directeur van KSS, de heer Reitsma.

De heer Reitsma: (...). Beide partijen berekenden separaat een prijs. De opdrachtgever deed dat, met zijn kostendeskundige van AKI, ik deed dat op basis van mijn eigen calculatie. Op de dag van het prijsoverleg kwamen wij bij elkaar. Ik noemde dan eerst mijn prijs en vervolgens noemde de opdrachtgever of diens vertegenwoordiger zijn prijs. Het stond niet in het contract, maar het is een erecode dat je op ongeveer vijf procent van elkaar uitkomt. Beide partijen hebben zoveel kennis dat dit absoluut mogelijk moet zijn. Het kwam wel eens voor dat ik iets lager uitkwam dan de opdrachtgever, maar over het algemeen kwam ik iets hoger uit. Het verschil moest echter wel binnen die bandbreedte vallen.

De heer De Vries: Was KSS gehouden aan de eerste prijs als die lager zou zijn dan de raming van de NS?

De heer Reitsma: Nee, dat is niet zo. Elke prijs werd heel nauwkeurig besproken.

(...)

Volgens het rapport van KPMG heeft KSS een aanzienlijke winst kunnen behalen vanwege inkoop- en efficiencyvoordelen. Reitsma verklaarde hierover het volgende:

De heer De Vries: De Spoorwegen zeggen dat KSS haar winst mede heeft kunnen behalen, doordat in de begrotingen van KSS per deelbestek op basis waarvan met NS over vaste prijzen per deelbestek is onderhandeld, niet ten volle rekening is gehouden met de op grond van het repeterend karakter van de deelbestekken te behalen inkoopkortingen en efficiencyvoordelen. Wilt u daarop reageren?

De heer Reitsma: Er zijn inderdaad enkele standaardprijzen afgesproken, die zijn ook meegenomen en die zijn ook bijgesteld. Toen wij inderdaad in de strengperstunnel, zo noem ik dat maar even Dat is dan bijna allemaal dezelfde doorsnede, alleen de omstandigheden waaronder je moet functioneren kunnen totaal anders zijn. Het was dus niet altijd dezelfde koek; dat was het absoluut niet. Ik meen mij echter te herinneren dat wij de normen van de tunnelkisten hebben bijgesteld. KSS heeft overigens geweldig veel investeringen gedaan om de tunnelkist nog optimaler te maken. Hiervan hebben de NS kunnen profiteren; zij hebben twee complete tunnelkisten ter waarde van enkele miljoenen kunnen uitsparen.

De heer De Vries: Maar is er in uw interpretatie voldaan aan het contract met betrekking tot het inbrengen van uw kennis en dus ook van het doorgeven van voordelen aan de opdrachtgever?

De heer Reitsma: Absoluut.

De voorzitter: Even voor de helderheid. Is de uitsparing van de tunnelkisten wel ten goede van de opdrachtgever gekomen?

De heer Reitsma: Ja.

(...)

De heer De Vries: Hoe bent u omgegaan met kwantumkortingen die u hebt kunnen bedingen op bijvoorbeeld beton en damwanden?

De heer Reitsma: Kwantumkortingen of rabatkortingen zijn kortingen die je achteraf krijgt, die zijn gerelateerd aan de omzetten van de bedrijven en de bedrijven gewoon toekomen...

De heer De Vries: Ook die komen in uw interpretatie volledig toe aan de aannemerscombinatie?

De heer Reitsma: Nee, wacht even. Als je over rabatkortingen praat, dan horen die bij de omzetten van de partners thuis en niet bij mij. Je neemt die immers mee. Rabatkortingen gaan over de totale omzet van de partner an sich. Daar zat KSS ook in.

De heer De Vries: Ook op dit punt had u geen verschil van mening met de opdrachtgever?

De heer Reitsma: Wij hebben het daar niet over gehad.

De heer De Vries: De opdrachtgever heeft daarover ook geen vragen gesteld?

De heer Reitsma: Nee.

De heer Nagtegaal verklaarde over inkoopvoordelen het volgende:

De heer Nagtegaal: De inkoopkortingen worden bij ons geboekt bij de moedermaatschappijen, omdat wij van mening zijn dat die inkoopkortingen niet alleen te maken hebben met Schiphol, maar met het gehele bedrijfsbeleid. Wij verwerken als bedrijf per jaar zoveel ton betonijzer en zoveel kuub beton.

De voorzitter: Dat zijn dus die rabatkortingen?

De heer Nagtegaal: Ja.

De voorzitter: Maar een gedeelte van die rabatkortingen is toegerekend aan dit project en zelfs fifty-fifty verdeeld over de beide combinanten.

De heer Nagtegaal: Ja.

De voorzitter: Maar dan heeft u toch die rabatkortingen echt toegerekend naar dit project? Had het in die zin niet voor een deel ten goede moeten komen aan de opdrachtgever, aan de NS?

De heer Nagtegaal: Wij zijn van mening van niet.

(...)

Over efficiencyvoordelen verklaarde de heer Nagtegaal:

De voorzitter: Het gaat er nu om dat KPMG zegt dat uw winst met name te danken is aan productiekostenreducties ten gevolge van onder andere leereffecten. Dat is het ene punt. Het tweede punt is de inkoopkortingen. Dat is de analyse van KPMG. De vraag van deze commissie aan u is: zijn de leereffecten die hebben geleid tot winst aan uw kant, ten volle door u ingebracht bij de onderhandelingen over de deelbestekken?

De heer Nagtegaal: (...) Het enige wat ik wel weet, is dat ik mij niet kan voorstellen – ik heb dat zojuist ook gezegd – dat wij de leereffecten die wij hebben opgedaan in het reguliere werk, niet zouden hebben ingebracht. Ik mag er weliswaar niet over praten, maar ook de mensen van de NS zien natuurlijk dat het leereffect bepaalde gevolgen heeft. Zij brengen die ook zelf in.

(...)

De heer Duivesteijn: Hebt u de ervaringen ten aanzien van efficiency ingebracht?

De heer Nagtegaal: Die zijn natuurlijk ingebracht.

De heer Duivesteijn: En de ervaringen ten aanzien van inkoopvoordelen?

De heer Nagtegaal: Die zijn grotendeels ook ingebracht.

De heer Duivesteijn: Grotendeels?

De heer Nagtegaal: Er is natuurlijk een aantal zaken dat aan onszelf ligt, als aannemer. Een aannemer is ondernemer en een ondernemer heeft het recht om te proberen bepaalde voordelen te krijgen. Het lukt niet altijd, maar...

De heer Duivesteijn: De vraag is of u uw ervaringen ten aanzien van aankoop van materialen op basis van een deelbestek structureel hebt ingebracht.

De heer Nagtegaal: Voor zover dat op het ontwerp slaat: ja.

(...)

De voorzitter: Volgens de bouwteamovereenkomst was u verplicht om dat tegen zo laag mogelijke kosten te doen. Dat betekent toch dat u bij het ontwerp uw kennis omtrent het inkopen van materialen tegen zo laag mogelijke kosten moet inzetten? Het betekent toch dat u die kennis juist inzet ten behoeve van het ontwerp en dat die kennis ook daarna terugkomt wanneer u over de prijs gaat onderhandelen?

De heer Nagtegaal: Nee, ik zie die koppeling niet.

De voorzitter: Dat is toch merkwaardig? U verplicht zich, mee te werken aan een optimaal technisch ontwerp tegen zo laag mogelijke kosten. Dat betekent dat u in feite de plicht op u neemt om tegen zo laag mogelijke kosten steeds dat nieuwe deelbestek te ontwerpen.

De heer Nagtegaal: Ja.

De voorzitter: En dat u ook verplicht bent om uw kennis ten aanzien van materialen en bijvoorbeeld de wijze waarop u die inkoopt in het nieuwe ontwerp in te zetten.

De heer Nagtegaal: Dat doen wij ook, alleen wat de prijzen betreft niet. Die worden afgemaakt in een later stadium.

(...)

De voorzitter: U onderhandelt per deelbestek over het ontwerp. U wordt het eens over het bestek en de tekeningen. De tweede fase is dat u bij elkaar gaat zitten. Beiden hebben de prijs van het bestek en de tekeningen bepaald en de prijzen worden vergeleken. U zegt dat u op dat moment niet gehouden bent om uw kennis die u met andere bestekken vergaard hebt – u kunt bijvoorbeeld materiaal veel goedkoper inkopen – in te zetten.

De heer Nagtegaal: Neen.

De voorzitter: Daar bent u niet aan gehouden.

De heer Nagtegaal: Neen.

De voorzitter: Wat betekent het dan dat u zich hebt verplicht om tot een optimaal technisch ontwerp tegen zo laag mogelijke kosten te komen? Wat betekent het idee omtrent die zo laag mogelijke kosten?

De heer Nagtegaal: Dat zit in het ontwerp als zodanig. Je maakt een ontwerp dat zo laag mogelijke kosten met zich brengt. Wat die kosten uiteindelijk worden, en dat kan een positieve of negatieve kant opgaan, komt pas in the picture als je over de prijs- onderhandelingen gaat praten.

(...)

De voorzitter: Wacht even. U onderhandelt met elkaar over de prijs. Ik neem aan dat u dan een prijs op tafel legt voor bijvoorbeeld betonijzer waarvan u weet dat die op zo'n moment reëel is.

De heer Nagtegaal: Ja.

De voorzitter: U weet ook, uit eerdere ervaringen, dat u een inkoopkorting te wachten staat. Waarom legt u die daarbij dan niet op tafel en zegt daarbij dat dit de reële prijs is?

De heer Nagtegaal: Dan hadden wij een ander soort contract moeten afsluiten.

De voorzitter: Van de bepaling «tegen zo laag mogelijke kosten» zegt u dat die niets te maken heeft met de inzet van uw kennis over inkoopkortingen die u kunt verwachten.

De heer Nagtegaal: Gedurende het prijsoverleg heeft dat er niets mee te maken, net zo goed als het er niets mee te maken heeft dat de zaak kan tegenvallen.

De enquêtecommissie leidt uit de verhoren af dat er geen éénduidige interpretatie door KSS werd gegeven van de mate waarin informatie over gerealiseerde inkoop- en efficiencyvoordelen ingebracht moet worden in de ontwerpfase: enerzijds werd gesteld dat alle voordelen werden gedeeld met de opdrachtgever, anderzijds werd ook gesteld dat niet alle informatie over inkoopvoordelen in de ontwerpfase werd verstrekt aan de opdrachtgever.

Naast de inkoop- en efficiencyvoordelen geeft het KPMG-rapport nog een andere bevinding over de prijsvorming. In een laat stadium van de aanleg van de Schipholspoortunnel zijn twee tunneldelen openbaar aanbesteed²⁹. Deze deelbestekken zijn opgedragen aan KSZ. De inschrijvingen lagen circa 30% en 18% onder de begroting van de opdrachtgever. KPMG achtte dit opmerkelijk omdat, blijkens een steekproef van 18 uit 65 bestekken. De combinanten van KSS hebben dienaangaande verklaard dat zij steeds hoger hadden ingeschreven dan de begroting van de NS. KSS had er vanuit commercieel oogpunt belang bij het gehele werk uit te voeren. Bovendien werden er op dat moment minder opdrachten in de markt gezet.

De enquêtecommissie heeft aan betrokkenen bij KSS een nadere toelichting gevraagd waarom bij de openbaar aanbestede delen ineens fors lager werd inschreven in vergelijking met de raming van de opdrachtgever NS.

De heer Nagtegaal verklaarde hierover:

De heer Ten Hoopen: Er is een overeenkomst gesloten, de meeste bestekken zijn onderhands aan u gegund, maar als er dan twee openbaar worden aanbesteed, blijkt er een heel andere prijs uit te rollen. Hoe kijkt u daar tegenaan?

²⁹ Het betrof de vakken T/U (medio 1994) en D/E (eind 1995).

*De heer **Nagtegaal**: Ja, maar dat is een heel ander verhaal.*

*De heer **Ten Hoopen**: Waarom?*

*De heer **Nagtegaal**: Omdat wij toen in concurrentie waren met mensen die met alle geweld op Schiphol wilden komen.*

(...)

*De heer **Ten Hoopen**: Hoe kan er zo'n groot verschil bestaan tussen de onderhandse en de openbare aanbestedingen?*

*De heer **Nagtegaal**: Die kun je niet met elkaar vergelijken.*

*De heer **Ten Hoopen**: Waarom niet?*

*De heer **Nagtegaal**: Omdat men bij die openbare aanbestedingen wilde inbreken in ons contract op Schiphol en wij hebben getracht dat te voorkomen. Het staat iedereen vrij om nog lager in te schrijven dan wij deden, maar dat is, gelukkig voor ons, niet gebeurd. Dat heeft echter niets meer met een kostprijs te maken. Er is een kostprijs en daarop lever je dan in in wat het je waard is om daar te blijven zitten. En wij wilden daar graag blijven zitten.*

(...)

*De heer **Nagtegaal**: Nee, het gaat om een deel van de markt. Als je in je eigen markt wilt blijven en wij beschouwden Schiphol als onze markt, doe je er heel veel aan om daar te blijven. Er had ook iemand onder onze prijs kunnen komen, waardoor wij dat werk kwijt waren geraakt. Dat heeft dus niets meer met efficiencyfactoren of prijzen te maken, alleen met het wel of niet willen hebben van een werk.*

*De heer **Ten Hoopen**: In feite hebt u dat werk gekocht?*

*De heer **Nagtegaal**: In feite hebben wij dat werk gekocht.*

De enquêtecommissie leidt uit deze verklaring af dat het risico van concurrentie KSS ertoe heeft gebracht laag in te schrijven. Het is voor de enquêtecommissie niet in te schatten in hoeverre een lagere prijs voor deelbestekken verkregen zou zijn indien meer deelbestekken in concurrentie waren aanbesteed.

In het KPMG-onderzoek is tenslotte ook vastgesteld dat bij de prijsvorming over deelbestekken door KSS in plaats van de «begrote nettokostprijs», de marktprijs aan de opdrachtgever in rekening is gebracht. Deze verklaring zou afkomstig zijn van de projectdirecteur van KSS. KSS had hierdoor inkoopvoordelen gerealiseerd. KPMG heeft, gezien de aard van deze voordelen, niet kunnen kwantificeren in hoeverre deze inkoopkortingen zijn meegenomen in het prijsvorming van de deelbestekken. De enquêtecommissie stelt vast dat KPMG geen expliciet oordeel velt over de vraag of deze inkoopkortingen hadden moeten worden meegenomen in de prijsvorming. Daarnaast stelt de enquêtecommissie vast dat KPMG hier onderscheid maakt tussen een «begrote nettokostprijs» en een marktprijs. KPMG lijkt hiermee impliciet uit te spreken dat gehandeld is in strijd met de bouwteamovereenkomst.

De enquêtecommissie heeft aan de algemeen directeur van KSS een nadere toelichting gevraagd op zijn verklaring aan KPMG:

*De **voorzitter**: (...). U hebt nooit gezegd dat u in plaats van begrote netto-kostprijzen een marktprijs hebt gehanteerd, zoals in het KPMG-rapport staat?*

*De heer **Reitsma**: Nee. Absoluut niet.*

Uitvoeringsfase

Door de heer Nagtegaal is ook gewezen op het fenomeen dat informatie over de werkelijk betaalde marktprijs niet met de opdrachtgever werd gedeeld. Hij relateerde dat bovendien aan de uitvoeringsfase³⁰:

³⁰ In paragraaf 3.4.4. komt een advies hierover van prof. M. A. M. C. van den Berg aan KSS nader aan de orde.

De heer Duivesteijn: (...). U maakt een ontwerp. Stel nou dat het omgekeerde het geval is en dat de materialen erg duur zijn. Zou u dat niet inbrengen bij het ontwerp?

De heer Nagtegaal: Natuurlijk brengen wij dat in.

De heer Duivesteijn: Waarom brengt u dat dan wel in?

De heer Nagtegaal: Wij brengen beide in, als het duur is en als het goedkoop is. De aankoop van materialen als zodanig, dus in de uitvoeringsfase, brengen wij niet in.

De opvatting van KSS was dat informatie over werkelijk betaalde marktprijzen niet met de opdrachtgever NS gedeeld zou hoeven worden. De vraag óf er een verschil is tussen begrote nettokostprijs en de marktprijs en de vraag óf deze informatie op enige moment gedeeld zou moeten worden met de opdrachtgever komt in hoofdstuk 4 nader aan de orde: de opdrachtgever, de NS, en de subsidieverstrekker, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, hadden hierover een verschillend standpunt. In de bouwteamovereenkomst is een percentage voor Algemene Kosten, Winst en Risico opgenomen. In de berichten in de media is gesuggereerd dat hiermee ook een maximaal toelaatbaar winstpercentage is vastgelegd dat op deelbestekken mocht worden gerealiseerd. De enquêtecommissie stelt overigens vast dat KPMG in haar rapport geen uitspraak doet over de vraag of in de bouwteamovereenkomst een maximaal winstpercentage overeengekomen was. In het openbaar verhoor van 13 september 2002 van de verantwoordelijke directeur bij KPMG, de heer Rozekrans, heeft deze overigens bevestigd dat KPMG daar geen uitspraak over wilde doen. De enquêtecommissie heeft betrokken directeur van KSS, die de prijs- onderhandelingen met de NS voerde, gevraagd naar zijn interpretatie van het bouwteamcontract op dit punt.

De heer De Vries: Is in het contract de maximale hoogte van de winst afgesproken?

De heer Reitsma: Neen, absoluut niet. Er is een percentage afgesproken. In het eerste contract was dit 9,6 WRAK-kosten. In het tweede contract, het aanvullende bouwteamcontract, was dit 10,6.

De heer De Vries: Wat voor betekenis heeft het percentage als het geen maximum is?

De heer Reitsma: Dat percentage is een calculatienorm.

(...)

De heer Reitsma: Toen ik in 1989 kwam, heb ik uiteraard alle contracten doorgenomen, waarbij ik niet heb gelezen dat er bij een extra inspanning of wanneer een werk goed zou lopen een bovengrens was voor de winst.

De enquêtecommissie constateert dat het winstpercentage, dat onderdeel uitmaakt van de AKWR-toeslag op de prijs, door KSS werd geïnterpreteerd als voorcalculatorische toeslag³¹.

De enquêtecommissie leidt uit de verklaringen af dat KSS van mening is dat ze in de ontwerpfase voldoende invulling had gegeven aan de verplichting «inkoopinformatie over materialen» door te geven. In de fase van de prijsvorming werd informatie over rabat-kortingen niet verstrekt aan de opdrachtgever. Ook over de werkelijk betaalde inkoop-prijzen (inkooprijzen na het sluiten van het contract) zou de opdracht-gever niet geïnformeerd behoeven te worden volgens KSS. Verrekening in de uitvoeringsfase zou niet aan de orde zijn. Onder de netto-kostprijs werd de (nog niet definitieve) marktprijs verstaan. Dit zou, volgens KSS, in overeenstemming zijn met de bouwteamovereenkomst. In de bouwteam-overeenkomst was geen bepaling opgenomen over de maximaal toelaatbare winst. De behaalde winst achtte betrokkenen van KSS

³¹ Het standpunt van de opdrachtgever NS, en het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de enquêtecommissie zelf zal in hoofdstuk 4 aan de orde komen.

rechtmatig: immers conform bouwteamovereenkomst. De opdrachtgever was, volgens KSS, niet benadeeld.

2.3.6 Accountantcontrole door Deloitte & Touche

De jaarrekening van KSS werd jaarlijks beoordeeld door Deloitte & Touche Accountants. Accountants van dit kantoor hebben steeds, totdat berichten in de Telegraaf over de onregelmatigheden verschenen, een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarcijfers gegeven. Het KPMG-rapport vermeldt dat deze «verklaringen voor consolidatiedoeleinden zijn verstrekt en uitsluitend gebruikt mochten worden door combinanten van KSS». Vervolgens stelt KPMG in haar rapport het volgende:

«Directie en Raad van Bestuur van KSS hebben ons medegedeeld dat Deloitte & Touche van haar wijze van winstberekening op de hoogte was. Wij hebben de betrokken accountants van Deloitte & Touche gevraagd om een reactie. De reactie luidde dat men niet op de hoogte is geweest van extracomptabele winstberekening».

Dit roept de vraag op of Deloitte & Touche nu wel of geen weet had van de onregelmatigheden. Daarnaast is de vraag aan de orde of Deloitte & Touche adequaat gehandeld heeft nadat de onregelmatigheden bekend werden, mede in het licht van de NIVRA-richtlijn Fraude en Onjuistheden³².

Interimcontrole door KPMG (1995)

Bij dossieronderzoek trof de enquêtecommissie een Interim-controle-rapport (1995) aan van KPMG, (in de hoedanigheid van controlerend accountant bij Strukton), waarin het volgende wordt aangegeven:

«Kombinatie Schiphol Spoortunnel loopt door tot 1997 en verloopt erg voorspoedig. Als gevolg van een deelafsluiting verwacht Betonbouw hier een resultaat op te behalen in 1995 van f 2 400³³. Daarnaast heeft KSS aanvullend in 1995 f 1 450 uitgekeerd in verband met een hogere vergoeding voor het beschikbaar gestelde stafpersoneel. De achtergrond van deze uitkering is voornamelijk te verklaren uit het feit, dat de combinanten een niet te hoog werkenresultaat willen laten zien. Deze handelswijze is doorgesproken met de accountant van de combinatie, die ermee akkoord is gegaan»³⁴.

Naar aanleiding van vragen hierover van de enquêtecommissie heeft de betrokken accountant van KSS, Deloitte & Touche, het volgende aan de enquêtecommissie geschreven³⁵:

...«conclusie is dat volgens ons dossier de overweging voor de tweede uitkering van f 1 450 000 elk in 1995 niet was «dat de combinanten een niet te hoog werkenresultaat wilden laten zien», maar dat de doorbelaste tarieven voor het salarispersoneel hadden geleid tot een tekort bij de combinanten waar het personeel in dienst was.

De doelstelling van KSS en participanten om een niet te hoog werkenresultaat wilden laten zien was ons niet bekend.

Uit de passage die u mij heeft voorgelegd uit de controledossiers van KPMG blijkt dat KPMG reeds in 1995 bekend was met deze doelstelling.

Zoals u ziet waren wij niet op de hoogte en konden wij niet op de hoogte zijn van achterliggende doelstellingen van KSS en van de combinanten, zulks in tegenstelling tot KPMG, de accountant van Strukton».

³² NIVRA, Richtlijn 240, Fraude en onjuistheden.

³³ Bedrag is in dit citaat vermeld in duizenden guldens.

³⁴ KPMG, Interimcontrole Betonbouw, p. 4, 1995.

³⁵ Brief van Deloitte&Touche van 12 juli 2002 aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid inzake Schipholspoortunnel: uitkering 1 450.00 in 1995.

KPMG, in haar hoedanigheid als controlerend accountant van Strukton, heeft de enquêtemissie in een brief nadere toelichting gegeven op de hiervoor genoemde brief³⁶:

«Op basis van onze gesprekken met het verantwoordelijk management van Strukton heeft KPMG in haar verslag van de Raad van Commissarissen en de Directie van de Struktongroep inzake de jaarrekening 1995 als volgt gerapporteerd: «Voorts bevat het resultaat van deze groepsmaatschappij (Strukton Betonbouw) een bate uit hoofde van een nabetaling ad f 1,5 mln. over de periode 1989 tot een met 1994 voor de inzet van indirect personeel bij de combinatie Schiphol Spoortunnel». Wij geven u deze aanvullende toelichting teneinde te voorkomen dat de bewuste passage uit onze dossieraantekening in een onjuist perspectief wordt geplaatst».

Prof. Dr. F. D. J. van Schaik RA van Deloitte & Touche heeft tijdens zijn openbaar verhoor verklaard dat Deloitte & Touche op het moment van haar controle geen weet had van de onregelmatigheden die bij KSS werden gepleegd. Hij verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer **Van Schaik**: Inderdaad ja. Dit is een geval van samenspanning door de directie. Dit noemen wij in ons vak het axiomatisch voorbehoud. Als binnen een onderneming wordt samengespannen door het management, waarbij de administrateur en leveranciers worden betrokken, eventueel zelfs afnemers, sta je als accountant machteloos.*

(...)

*De heer **Ten Hoopen**: Heeft u als persoon regelmatig contact gehad met de raad van bestuur van KSS?*

*De heer **Van Schaik**: Nee, wij hadden met name contact met de projectdirecteur.*

*De heer **Ten Hoopen**: Wie was dat?*

*De heer **Van Schaik**: De heer Reitsma.*

*De heer **Ten Hoopen**: Uit uw antwoorden mag ik nu opmaken dat de wijze van factureren nooit aan de orde is geweest.*

*De heer **Van Schaik**: Die is nooit aan de orde geweest. Sterker, het hele complot zat kennelijk zo in elkaar dat de accountant niet kon zien hoe de werkelijke administratie in elkaar zat.*

In de verhoren met de betrokkenen van KSS, de administrateur en de algemeen directeur KSS, werd bevestigd dat het onwaarschijnlijk was dat de controlerend accountant van KSS de onregelmatigheden had kunnen signaleren.

De heer Van Schaik was van mening dat, nadat berichten over vermeende onregelmatigheden bekend waren geworden, hij in overeenstemming met de Richtlijn 240 Fraude en Onjuistheden had gehandeld. De bedrijfsleiding had adequate maatregelen genomen om onregelmatigheden te redresseren. Om die reden was er op grond van de Richtlijn geen reden om de onregelmatigheden te melden bij het meldpunt van de CRI.

*De heer **Van Schaik**: Nee, de verordening op de fraudemelding werkt als volgt. Als het onderzoek eenmaal is gebeurd, moet je alsnog contact opnemen met het eersthogere echelon binnen de onderneming. In dit geval hadden wij normaliter onze contacten met de projectdirecteur. Wij hebben vervolgens contact opgenomen met de raad van bestuur en daarmee een gesprek belegd. Volgens de verordening op de fraudemelding komen twee dingen naar voren: zijn er acties ondernomen om een en ander te redresseren en zijn er maatregelen genomen om herhaling te voorkomen? Als aan die twee elementen is voldaan, ga je niet melden bij de CRI. Zo werkt de verordening nu eenmaal. Omdat het zelfs geen wettelijk verplichte controle is – een vennootschap onder firma hoeft geen accountant te hebben – komt melden bij de CRI ook niet aan de orde.*

³⁶ Brief van KPMG-Assurance van 6 augustus 2002 aan de Parlementaire Enquête-commissie Bouwnijverheid.

*De heer **Ten Hoopen**: Als aan die twee componenten is voldaan, volgt dus geen melding. Gaat u dat in de toekomst anders doen? Of gaat u op dezelfde wijze verder met het eventueel melden van fraude?*

*De heer **Van Schaik**: De verordening op de fraudemelding gaat uit van het NIVRA, het instituut van registeraccountants. Ik ben er niet mee bekend of men naar aanleiding van deze enquête die verordening wil wijzigen.*

De enquêtecommissie stelt samenvattend vast dat de controlerend accountant Deloitte & Touche wel wist van de wijze van winstberekening. De accountant had echter geen zicht op de onregelmatigheden die waren gepleegd. De enquêtecommissie acht het, ondanks het grootschalige karakter van de fraude, bijzonder dat de onregelmatigheden niet zijn opgemerkt.

De gebleken onregelmatigheden zijn, nadat ze bekend zijn geworden bij de controlerend accountant, niet gemeld bij het meldpunt van de CRI. Daarmee heeft hij weliswaar gehandeld in overeenstemming met de Richtlijn Fraude en Onjuistheden desalniettemin acht de enquêtecommissie desbetreffende in het licht van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de accountant wel opmerkelijk.

2.3.7 Betrokkenheid van Ballast Nedam

Uit het onderzoek van KPMG blijkt dat het bedrijf Ballast Nedam betrokken was bij de aanleg van de Schipholspoortunnel: eerst als onderaannemer van KSS, daarna als derde partij in de zogenoemde combinatie KSS-II. Van de NS vernam de enquêtecommissie dat Ballast Nedam aan NS gevraagd heeft toe te mogen treden tot de combinatie KSS. NS heeft dit verzoek afgewezen omdat zij daar de meerwaarde niet van inzag³⁷.

Daarna hebben betrokken marktpartijen de Kombinatie Schiphol-Zuid (KSZ) opgericht. KSZ heeft enkele delen van de Schipholspoortunnel aangelegd en vervolgens de OV-busbaantunnel van het Zuid-Tangent (zie verder hoofdstuk 6).

Uit het onderzoek van KPMG is gebleken dat HBW een bedrag van f 0,5 miljoen had verrekend met Ballast Nedam. Deze verrekening en de vraag waarom Ballast-Nedam toetrad tot een goed renderende combinatie KSS, riep bij de enquêtecommissie de vraag op of Ballast-Nedam mogelijk ook betrokken zou kunnen zijn geweest bij de onregelmatigheden.

In het openbaar verhoor van 13 september 2002 heeft de verantwoordelijke directeur bij KPMG, de heer Rozekrans, de eventuele betrokkenheid van Ballast-Nedam bij de gepleegde onregelmatigheden bij de Schipholspoortunnel nader toegelicht:

*De heer **Rozekrans**: Ballast is op enig moment een rol gaan spelen binnen KSS, het zogenaamde KSS-2. Voor zover in mijn rapport staat, hebben zij voor een deeltje geparticipeerd in de verdeling van die extra winst, die overwinst. Wij hebben alleen vastgesteld dat er, voor zover ik weet, één of twee facturen via HBW zijn gelopen ten behoeve van Ballast.*

*De heer **De Vries**: Hebt u nog nagegaan waarom dat is gebeurd?*

*De heer **Rozekrans**: Wij hebben begrepen dat Ballast op enig moment is opgenomen in de combinatie als derde combinant en daardoor meedeelde in het resultaat en daarmee ook in bovenmatige resultaat of het extra resultaat.*

*De heer **De Vries**: En dus ook in de valse facturen.*

*De heer **Rozekrans**: De valse facturen zijn afkomstig van Strukton en HBW of van*

³⁷ Brief van NS van 30 oktober 2002 aan de enquêtecommissie inzake informatie Schipholspoortunnel.

dochterondernemingen ervan. Wij hebben vastgesteld dat het halve miljoen – het staat op bladzijde 5 van ons rapport – betrekking heeft op Ballast, maar is gefactureerd door HBW. Ik meen dat er in de extra algemene kosten – het staat niet in het rapport, maar ik heb het even opgezocht – ook nog een bedragje voor Ballast zat.

De heer De Vries: Om welke bedragen gaat dat dan?

De heer Rozekrans: In de extra algemene kosten zit een bedrag van Ballast – of althans een dochter van Ballast – van 248 000 gulden.

En verder:

De heer De Vries: Waren de facturen aan Ballast Nedam vals?

De heer Rozekrans: Facturen aan Ballast? Ballast is verrekend via HBW. Dat staat op bladzijde 5 van ons rapport. De verrekening tussen HBW en Ballast ligt buiten mijn gezichtsveld.

De heer De Vries: Gaat het om bedragen van 2 x 500 000 gulden?

De heer Rozekrans: Het gaat om 1 x 500 000 gulden.

De heer De Vries: Er staat: extra facturen HBW-Ballast 2 x 500 000 gulden.

De heer Rozekrans: Op welke bladzijde staat dat?

De voorzitter: Dat staat in de bijlagen «prognose totaal, 12 augustus 1994», het met de hand geschreven lijstje van de heer Schenk.

De heer Rozekrans: De enige logische verklaring is dat het bedrag 1 keer is bestemd voor HBW zelf als een van de drie combinanten en 1 keer voor Ballast. Dat laatste is dan via HBW gelopen. Vandaar 2 x 500 000 gulden.

De voorzitter: Waarom liep die factuur via HBW?

De heer Rozekrans: Geen idee. Misschien omdat de oorspronkelijke combinanten HBW en Strukton waren en Ballast er op enig moment bij is gekomen. Zijn aandeel in de extra winst is in dit geval via HBW gelopen.

De voorzitter: Hebt u dit nagevraagd?

De heer Rozekrans: Dat hebben wij wellicht nagevraagd, maar het staat mij niet bij dat er een specifieke reden voor was.

De heer Koelman verklaarde over de combinatievorming met Ballast-Nedam het volgende:

De heer Smulders: (...). Wanneer en waarom trad Ballast Nedam toe tot de combinatie?

De heer Koelman: Ballast Nedam is, hoop ik, toegetreden toen al meer dan de helft van het werk klaar was. (...). Zij waren eigenlijk vaste aannemer op Schiphol en zij wilden in onze combinatie participeren om meer aanzien te hebben dan zij als onderaannemer hadden. Zij hebben bij de NS heel erg hun best gedaan om erbij te komen. Wij hebben dat een poosje kunnen tegenhouden, maar op een gegeven moment niet meer.

De heer Smulders: Waarom kon u dat niet tegenhouden? Het was toch gewoon een onderaannemer?

De heer Koelman: Zij waren constant bij de opdrachtgever aan het zeuren om een uitnodiging voor het werk, waarbij zij erop wezen dat zij al zoveel deden op Schiphol. Op een gegeven moment wilden wij van die lobby af en hebben toen gezegd: kom er maar bij.

De heer Smulders: Zijn zij toen volwaardig lid van de combinatie geworden?

De heer Koelman: Via de instap in KSS-2.

De heer Smulders: KSS-2?

De heer Koelman: Ja.

De heer Smulders: Is toen eigenlijk een nieuwe combinatie gevormd?

De heer Koelman: Wij hebben bepaalde lopende werken toen even KSS-2 genoemd. Zij zijn daar ingestapt.

De heer Smulders: Betekende KSS-2 automatisch het einde van KSS?

De heer Koelman: Nee.

De heer Smulders: Dus er was een combinatie KSS en er was HBG en Strukton ...

De heer Koelman: Toen zij instapten hebben wij in de onderhandelingen bepaald welke

werken KSS bleef doen en welke werken eventueel later voor KSZ in aanmerking kwamen. (...)

De heer De Wit: Mijn vraag is: weet u of Ballast Nedam ook heeft meegedaan aan het sturen van valse facturen om uw probleem met de winst op te lossen?

De heer Koelman: (...). Zij hoefden niet mee te doen om mijn problemen op te lossen.

De heer De Wit: Mijn vraag was of zij hebben meegedaan met het sturen van facturen.

De heer Koelman: U insinueert nu weer verkeerde dingen. Er viel op een normale manier winst vrij. Dat gebeurde in de periode van KSS, maar ook in de periode van KSZ. Er viel gewoon winst vrij. Alleen, wij wilden graag ons deel van de winst naar Strukton Betonbouw hebben en daarvoor zijn facturen gehanteerd. Als er winst naar Ballast is gegaan, kan ik mij niet voorstellen waarom dat op zo'n manier is gegaan.

De enquêtecommissie constateert dat Ballast Nedam als derde combinant is toegetreten om ervoor te zorgen dat Ballast Nedam niet langer meer bij de opdrachtgever zou «zeuren» om opdrachten. Via combinatievorming kon worden voorkomen dat Ballast Nedam een serieuze concurrent zou worden.

Uit beschikbare informatie leidt de enquêtecommissie af dat Ballast Nedam voor wat betreft de Schipholspoortunnel niet betrokken was bij de gepleegde valsheid in geschrifte met als doel de winst te onttrekken aan KSS.

2.4 Reacties op het KPMG-rapport

In eerste instantie is door KPMG een conceptrapport vervaardigd. Het conceptrapport is besproken met NS en de advocaten van HBG en Strukton. In de commentaren werd uitgebreid ingegaan op het karakter van de bouwteamovereenkomst en de vraag of, en zo ja welke inkoop- en efficiencyvoordelen aan de opdrachtgever zouden moeten komen³⁸. Strukton en HBW achtten NS niet benadeeld. Hoewel de bedrijven kritiek hadden op veel punten in het KPMG-rapport (nettoprijs/marktprijs, inkoop- en efficiencyvoordelen voor de opdrachtgever), was men toch tevreden over de conclusie van KPMG dat de opdrachtgever NS niet is benadeeld.

De NS stuurde na ontvangst van het KPMG-rapport een persbericht uit met de strekking: de opdrachtgever is niet benadeeld. NS stuurde het eindrapport van KPMG op 27 april 1999 door aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze besloot hierop vervolgstappen te nemen (zie verder hoofdstuk 3). De NS stuurde het KPMG-rapport eveneens door aan het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst (zie verder hoofdstuk 4).

2.5 Conclusies

De enquêtecommissie concludeert over de aard, omvang en de structuurkenmerken het volgende:

- medewerkers van KSS hebben in opdracht van de Raad van Bestuur en met medewerking van veel betrokkenen bij KSS via het systematische gebruik van valse facturen in strijd met de wet winst aan KSS onttrokken. Ook werd met medeweten van de directie en de Raad van Bestuur van KSS een zwarte kas gevoerd. De enquêtecommissie acht dit ontoelaatbaar.
- het argument van KSS dat de opdrachtgever NS hierdoor niet benadeeld zou zijn, en de benadeling van de fiscus slechts gering zou zijn, acht de enquêtecommissie geen rechtvaardiging voor het plegen van onregelmatigheden. Overtreding van de wet met een beroep op een gebruik (cultuur) in de branche acht zij onaanvaardbaar.

³⁸ Brief van Houthoff-Advocaten & Notarissen van 18 maart 1999 aan KPMG-Forensic Accounting.

- de enquêtecommissie concludeert dat het motief om de winst versluierd over te hevelen werd ingegeven door de behoefte de bedrijfsresultaten binnen de Strukton Betonbouw te houden. HBW ging mee in deze handelwijze. De enquêtecommissie acht het plausibel dat ook het behouden van een goede onderhandelingspositie ten opzichte van opdrachtgever NS een motief is geweest.
- de enquêtecommissie concludeert dat de controlerend accountant de onregelmatigheden niet had opgemerkt. De controlerend accountant heeft, nadat de onregelmatigheden waren gebleken, hierover overleg gepleegd met de leidinggevende: dat is zijn eerste verantwoordelijkheid conform de NIVRA-richtlijn. Hij heeft echter geen overleg gepleegd met de accountant van de firmanten. Dit had gezien zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid wel in de rede gelegen. De accountant heeft de onregelmatigheden niet gemeld bij het CRI. Dit was overigens in overeenstemming met de NIVRA-richtlijn.
- De Belastingdienst, die in 1995 de valse facturen reeds had opgemerkt, heeft dit niet gemeld aan het Openbaar Ministerie.

3 OPDRACHTGEVERSCHAP NS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de rol van de NS als opdrachtgever. Deze rol is door KPMG niet onderzocht. De enquêtecommissie acht een analyse van deze rol van belang.

Verder heeft de enquêtecommissie onderzocht hoe het ministerie van Verkeer en Waterstaat haar toezicht op de juiste en sobere aanwending van subsidie door NS heeft ingevuld zowel bij het verstrekken van de subsidie als bij de eindafrekening.

3.2 Subsidieverlening door het ministerie van Verkeer en Waterstaat

3.2.1 Wet- en regelgeving voor subsidieverlening

Subsidies voor de aanleg van de Schipholspoortunnel werden door de minister van Verkeer en Waterstaat verleend op basis van de toenmalige Wet Personenvervoer en het Besluit Personenvervoer³⁹.

Nadere eisen die werden gesteld aan subsidieaanvragen van NS zijn door het ministerie van Verkeer en Waterstaat neergelegd in de Nadere Regeling VRONS (Verhouding RijksOverheid NS)⁴⁰. De voorwaarden en informatie-eisen die golden voor nieuwe investering waren onder meer:

- informatie over de wenselijkheid van een nieuwe lijn (nut en noodzaak);
- een Programma van Eisen;
- een investeringsbegroting (raming), met een verdeling van de uitgaven over de jaren.

De informatie-eisen zijn in deze regeling niet nader gepreciseerd.

Nadat de subsidie was verleend, kon de NS het project aanbesteden. Bij aanbesteding diende zij, conform de subsidiebeschikking, rekening te houden met de vigerende regelgeving.

Over de uitvoering van projecten diende de NS te rapporteren door middel van kwartaalrapportages aan het ministerie. Deze kwartaalrapportages werden besproken in het zogenoemde VRONS-overleg.

De Algemene Rekenkamer heeft in 1999 een rapport uitgebracht over het toezicht op de NS door het ministerie van Verkeer en Waterstaat: «Toezicht op het spoor». Het onderzoek had betrekking op de periode na de verzelfstandiging in 1995. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat kaders voor de aansturing van de taakorganisatie van NS, zoals Railinfra-beheer nog onvoldoende waren uitgewerkt. Ook bleek uit dit rapport dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de ramingen die in de subsidieaanvragen waren opgenomen slechts marginaal toetste⁴¹.

3.2.2 Subsidie voor de eerste fase: f 215 miljoen

Op 15 september 1989 diende de president-directeur van de NS bij de minister van Verkeer en Waterstaat een subsidieaanvraag in voor de aanleg van de eerste fase van de uitbreiding van de railinfrastructuur Schiphol⁴². De kosten van de eerste fase werden aanvankelijk geraamd op f 185 miljoen. Reden voor de subsidieaanvraag was de noodzaak om de railinfrastructuur bij Schiphol tijdig aan te passen vóórdát de luchthaven Schiphol haar uitbreidingsplannen, aangegeven in het «Masterplan Schiphol» (1988), zou gaan realiseren.

³⁹ Zie Hoofdstuk 1 paragraaf 1.2.

⁴⁰ Overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en NV Nederlandse Spoorwegen ter nadere regeling van hun onderlinge verhoudingen met betrekking tot het reizigersvervoer, Utrecht, december 1987.

⁴¹ TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 615, nrs. 1–2, p. 19.

⁴² Brief van de dienst de president-directeur van NS van 15 september 1989 aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake uitbreiden van de railinfrastructuur Schiphol.

De uitbreiding van die luchthaven had tot gevolg dat het aantal reizigers van en naar Schiphol zou gaan toenemen. Een snelle aanleg van de eerste fase was nodig omdat het «later fysiek niet meer mogelijk is de uitbreiding te plegen». De totale investering voor de railinfrastructuur werd geraamd op f 700 miljoen á f 1 miljard. Een vertraging van de aanleg van de railinfrastructuur was voor NV Luchthaven Schiphol «onaanvaardbaar»⁴³.

In deze brief van 15 september 1989 stond niet vermeld dat de NS gekozen had voor een bouwteam, en dat de opdracht uit de hand gegund was aan KSS. De bouwteamovereenkomst was op 5 april 1989 reeds gesloten met KSS.

De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Smit-Kroes, heeft bij brief van 3 november 1989, 4 dagen voor haar vertrek als minister, ingestemd met het doen van investeringen⁴⁴. De minister stelde wel dat ze nog niet op het subsidieverzoek kon beschikken omdat het verplichtingplafond bereikt was, en de NS over het subsidieverzoek nog aanvullende informatie diende te verstrekken.

Op verzoek van het directoraat-generaal Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de Bouwdienst van Rijkswaterstaat een toets uitgevoerd op de ramingen van de NS⁴⁵. De Bouwdienst maakte een voorbehoud bij haar advies: «Gezien het globale karakter van de toets, de tijdsdruk en het ontbreken van relevante gegevens is de toets tot stand gekomen door een informatief gesprek met de projectleiding van NS». De toets was niet erg diepgaand. De Bouwdienst kwam niettemin tot de volgende vaststellingen:

- de mate van optimalisatie van het ontwerp was aan de hand van het gesprek niet te beoordelen;
- de Bouwdienst constateerde dat gunning aan één aannemer zonder competitie had plaatsgevonden vanwege tijdsdruk (gunning uit de hand). De keuze voor HBW/Strukton was gemaakt vanwege daar aanwezige ervaring;
- de keuze van één aannemer zou voor de rijksoverheid negatieve gevolgen kunnen hebben voor het prijsniveau.

Hoewel de Bouwdienst in de toets het te billijken acht dat «uit de hand» gegund was, stelde de Bouwdienst dat het toch de voorkeur had verdiend dat een dergelijke keuze afhankelijk gemaakt wordt van instemming door de rijksoverheid.

Bij brief van 30 november 1990 stemt de toenmalige minister, mevrouw Maij-Weggen, «gezien de complexe situatie» op de luchthaven Schiphol «alsnog» in met onderhandse aanbesteding⁴⁶. Ze stelt op basis van de Wet en het Besluit Personenvervoer voor de eerste fase een subsidie van f 215 miljoen (pp. 90) ter beschikking. De subsidiebeschikking bevatte de volgende bepalingen:

- het subsidiebedrag zou per jaar worden bevoorschot in overeenstemming met de voortgang van het werk. De NS zou per kwartaal moeten rapporteren over de voortgang van het werk. Een precieze omschrijving van die informatie, in de vorm van een «informatieprofiel», lag op dat moment nog niet vast.
- jaarlijks zou binnen 3 maanden na afloop van het kalenderjaar een accountantsverklaring over de rechtmatigheid moeten worden ingezonden.
- binnen 2 jaar na afronding van het project zou een eindafrekening van het project moeten plaatsvinden, voorzien van een accountants-

⁴³ Brief van de dienst de president-directeur van NS van 15 september 1989 aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake uitbreiden van de railinfrastructuur Schiphol.

⁴⁴ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 3 november 1989 aan de Hoofd-directie van de NS inzake uitbreiding railinfrastructuur Schiphol (dgv/pbv/v925197).

⁴⁵ Bouwdienst-rapportage van 1 november 1990 inzake uitbreiding van railinfrastructuur Schiphol.

⁴⁶ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 30 november 1990 aan de president-directeur van de NV Nederlandse Spoorwegen inzake Schiphol, eerste fase uitbreiding railinfrastructuur (DGV/PBV/V0626411).

verklaring waaruit blijkt dat de kosten voor het project rechtmatig zijn gemaakt.

- de definitieve vaststelling van het subsidiebedrag zou onder meer plaatsvinden op basis van het raamcontract en de resultaten van de per bestek gevoerd onderhandelingen.

De bovengenoemde kwartaalrapportages op het niveau van het project zijn in de praktijk echter niet vaak gemaakt. De enquêtecommissie heeft de projectgewijze accountantsverklaringen van de IAD alleen over 1990 en 1991 aangetroffen.

De enquêtecommissie stelt samenvattend vast dat de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Smit-Kroes, op 3 november 1989, 4 dagen voor haar vertrek, heeft ingestemd met het plan van de NS om te beginnen met de aanpassing van de railinfrastructuur bij Schiphol. Een subsidiebeschikking was hiermee nog niet afgegeven. De minister, mevrouw Maij-Weggen, heeft achteraf, in 30 november 1990, ingestemd met de wijze van aanbesteding. Het investeringsbesluit van haar voorganger werd hiermee bevestigd.

De enquêtecommissie stelt vast dat, vooraf, door de NS geen toestemming aan de minister is gevraagd voor deze wijze van aanbesteden: de bouwteamovereenkomst was reeds op 5 april 1989 getekend. De enquêtecommissie constateert ook dat de Bouwdienst op 1 november 1990 waarschuwde voor een hogere prijs die het gevolg was van de gunning uit de hand van een bouwteam in de vorm van een raamcontract. Het ministerie heeft niet aangedrongen op extra maatregelen om dit prijsrisico te beheersen. Dit had, onverlet de sturing op afstand van de NS, vanwege de grootte van het project en de risico's waarmee het was omgeven in de rede gelegen.

3.2.3 Subsidie voor de tweede fase: f 740 miljoen

Per brief van 29 november 1990, één dag voor de vaststelling van de subsidiebeschikking voor de eerste fase, had de minister in een brief aan de president-directeur NS geconstateerd dat de NS reeds begonnen was met de tweede fase van de uitbreiding van de railinfrastructuur Schiphol⁴⁷. De minister gaf aan teleurgesteld te zijn dat de NS dit niet via het officiële overleg had aangekaart. Op grond van de VRONs-regeling had de NS deze investering alleen mogen doen na instemming van de minister. Ze wijst erop dat deze handelwijze tot problemen bij de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer kon leiden. Niettemin zegt de minister de activiteiten van de NS te kunnen «legitimeren».

De officiële tweede subsidieaanvraag volgt kort daarna: bij brief van 19 december 1990 doet de NS een subsidieaanvraag van f 740 miljoen (pp. 90) voor de tweede fase⁴⁸. De NS stelt in deze aanvraag dat de post «onvoorzien», die bedoeld is voor reserve voor tegenvallers tijdens de uitvoering, zeer laag is gehouden: slechts 5%⁴⁹. De president-directeur van de NS schreef in de subsidieaanvraag: «Door een strakke kostenbeheersing vertrouwen wij binnen het scherpe budget te kunnen blijven». De directeur-generaal van het directoraat-generaal Vervoer adviseert de minister in te stemmen met het subsidieverzoek⁵⁰.

Bij brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 3 mei 1991 aan de president-directeur van de NS inzake uitbreiden railinfrastructuur Schiphol 2e fase, stelt deze op grond van Wet en Besluit Personenvervoer aan de NS f 740 miljoen ter beschikking⁵¹. De minister stemt er tevens mee in dat opdrachtverstrekking op basis van de raamovereenkomst van de eerste

⁴⁷ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 29 november 1990 aan de president-directeur van de NV Nederlandse Spoorwegen inzake Schiphol, tweede fase uitbreiding railinfrastructuur (DGV/PBV/V027323).

⁴⁸ Brief van de president-directeur van de NV Nederlandse Spoorwegen aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake eerste fase uitbreiding railinfrastructuur Schiphol, (2e fase) (lf212/T100100/04/173).

⁴⁹ Gebruikelijk is 10 á 15% voor de uitvoeringsfase.

⁵⁰ Nota van de directeur-generaal van het Vervoer van 11 maart 1991 aan de minister inzake NS Infrastructuurproject Schiphol 2e fase.

⁵¹ Bij brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 3 mei 1991 aan de president-directeur NS inzake uitbreiden railinfrastructuur Schiphol 2e fase.

fase zal geschieden. De minister accordeerde de raamovereenkomst met KSS ook voor de tweede fase, omdat de eerste en tweede fase van de aanpassing van de railinfrastructuur één geheel vormden.

De enquêtecommissie constateert samenvattend dat de NS met de tweede fase was begonnen zonder hiervoor toestemming te vragen van de minister. De minister gaf aan teleurgesteld te zijn dat NS dat niet in een formeel overleg had aangekaart. Toch heeft ze er achteraf haar goedkeuring aan verleend. De enquêtecommissie stelt vast dat de minister in deze fase achter de feiten aanloopt. Dit had voor de minister aanleiding kunnen zijn het toezicht te verscherpen. De minister accordeerde de raamovereenkomst met KSS ook voor de tweede fase, omdat de eerste en tweede fase van de aanpassing van de railinfrastructuur één geheel vormden.

3.2.4 Aanvullende subsidie vanwege tegenvallers: f 130 miljoen

Eind juni 1992 vernamen ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat mondeling van de NS dat het beschikbare budget overschreden zou worden met f 157 miljoen⁵². De kostenoverschrijding was, volgens de NS, te wijten aan twee oorzaken:

- f 78 miljoen niet beïnvloedbare factoren (w.o. milieu- en veiligheidseisen);
- f 79 miljoen eigen keuzes van de NS;

Uit de notitie blijkt dat er in vergelijking met eerdere ramingen een overschrijding dreigde van f 350 miljoen. De overschrijdingen kwamen, blijkens een interne notitie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, voor het ministerie niet geheel onverwacht, de hoogte wel⁵³.

NS vraagt op 12 november 1992 een aanvullende subsidie aan van f 145 miljoen⁵⁴. De president-directeur verklaarde f 80 miljoen uit bewaarheid gebleken risico's en veranderende randvoorwaarden en f 65 miljoen uit tegenvallende uitvoeringskosten binnen het Programma van Eisen. De president-directeur noemt de bijzondere wijze waarop dit project is gestart, en de unieke kenmerken van het project een verzachtende omstandigheid. Hij kondigde maatregelen aan om de projectbeheersing te verbeteren: het beter omgaan met ramingsonzekerheden, gebruik van betere kengetallen, standaardisatie van ramingsoverzichten en het Europees aanbesteden.

De president-directeur van de NS schreef, in reactie op de brief van 29 november 1990, dat NS door de korte termijn waarop een subsidieverzoek opgesteld was twee kostenposten buiten beschouwing waren gelaten. Bij het opstellen van de raming voor de tweede fase was gewerkt met de toentertijd (1990) gebruikelijke ramingsmethode 5% onvoorzien en geen onzekerheidsmarge. Door deze manier van ramen was volgens de president-directeur NS de subsidie door de minister, te laag vastgesteld. De president-directeur van de NS verwees ook naar het IME-rapport «Audit Ramingen Prorail» (1992) waarin de ontoereikende kwaliteit van de ramingen was onderzocht. De raming beliep nu f 1 086 miljoen.

⁵² Interne V&W-memo van 28 juni 1993 inzake kostenontwikkeling NS-project Schiphol-tunnel.

⁵³ Interne V&W-memo van 28 juni 1993 inzake kostenontwikkeling NS-project Schiphol-tunnel.

⁵⁴ Brief van president-directeur NS van 12 november 1993 aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake Aanvullende beschikking «Schiphol 4-6-4» (lf-3/558/1/93-810).

Intermezzo:

IME-consult in opdracht van Verkeer en Waterstaat Onderzoek ramingen «PRORAIL '96» van juni 1992

De uitbreiding van de railinfrastructuur rondom Schiphol maakte deel uit van het programma «PRORAIL '96». Met dit programma werd een begin gemaakt met het 3-treinensysteem dat de uitvoering van het programma Rail-21 mogelijk moest maken. De geraamde kosten voor deze projecten (f 5,3 miljard) werden fors overschreden. De minister van Verkeer en Waterstaat had IME-consult opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de ramingen van de NS.

De kwaliteit van de ramingen bleek onvoldoende te zijn om er onvoldoende rekening hielden met kostenverhogende factoren. Deze ramingen waren in een, naar NS-begrippen, te vroegtijdig stadium openbaar gemaakt. De ramingen waren intern nog onvoldoende uitgewerkt.

De aanleg van de Schipholspoortunnel maakte ook deel uit van het onderzoek. IME stelt vast dat over alle projecten van PRORAIL-'96 de olopemde ramingen onder meer te wijten waren aan de volgende oorzaken:

- scopewijzigingen (nieuwe wet- en regelgeving, nieuwe functionele eisen opdrachtgever);*
- aanvullende eisen van derden;*
- onvolledigheid van de raming;*
- gebruik van verkeerde kengetallen;*
- niet of onvoldoende toetsen van ramingen.*

Veranderingen in de ramingen werden door NS onvoldoende aan de minister verantwoord.

Naar aanleiding van de dreigende kostenoverschrijdingen bij de Schipholspoortunnel werd op 25 januari 1994 een workshop georganiseerd. In deze workshop werden onder meer de volgende oorzaken van de budgetoverschrijding aangewezen⁵⁵:

- 5% voor onvoorzien was te laag en is al opgebruikt;
- f 145 miljoen van de subsidieaanvraag bestaat uit f 80 miljoen niet meegerekende risico's en f 65 miljoen uitvoeringskosten binnen het bestaande Programma van Eisen;
- station Schiphol is uitgebreider dan gepland, het kwaliteitsniveau was in de beschikking van de minister echter onvoldoende aangegeven;
- station Hoofddorp was geraamd op f 1,5 miljoen. De meerkosten bedragen f 23,9 miljoen (verplaatsing in plaats van een geheel nieuw station waar nu aan gewerkt wordt).

In de notitie wordt een overzicht gegeven van allerlei kostenoverschrijdingen, benoemd en gekwantificeerd⁵⁶. De belangrijkste vormen de stations. In deze notitie wordt geconcludeerd dat, ook volgens de Bouwdienst, de NS niet de meeste soberheid betracht heeft met name bij de verbouw van stations. Ook wordt nogmaals aangegeven dat een aantal posten onderschat is. Bij de tunnelbouw was sprake van een dreigende overschrijding van f 20 miljoen.

Tevens wijst de Bouwdienst op de wijze van opdrachtverlening door NS.

Op 18 februari 1994 vraagt de Bouwdienst nadere informatie over de kostenontwikkeling van het station Schiphol. Bij brief van 24 maart 1994 antwoordt de NS:

- de tunnel wordt gebouwd door KSS;
 - bovengronds werd middels prijsafsprake gebouwd door de KLS (Kombinatie Luchthaven Schiphol) dat bestaat uit Ballast-Nedam bv, Hollandse Wegenbouw Zanen B.V., IBC bouwgroep Nederland B.V., Volker Stevin Beton- en waterbouw bv, Koninklijke Wegenbouw Stevin B.V., Vermeer bouw B.V.
- De bovengrondse kosten maken deel uit van de subsidieaanvraag.

⁵⁵ V&W, CPV, Memo financieel advies d.d. 25 januari 1994 (FA/94/12).

⁵⁶ Notitie CPV-I van 16 december 1994 inzake beoedelingsnotitie aanvullende beschikkingsaanvraag project Schiphol «4-6-4».

Op 23 mei vraagt de NS, na een hernieuwde berekening inclusief een correctie voor inflatie, een aanvullend subsidiebedrag aan van f 130 miljoen (pp95)⁵⁷. De directeur FEZ weigert aanvankelijk medeparaaf te verlenen aan de subsidieverlening op de volgende gronden⁵⁸:

- er is geen onderbouwing voor de f 130 miljoen;
- ontwikkeling van kostencomponenten is niet te volgen;
- kosten van stations zijn verviervoudigd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou meebetalen aan «een luxueus station dat straks in eigendom van NS Stations komt»;
- de kwartaalrapportages van NS hebben vooraf geen beeld gegeven van de verwachte overschrijdingen van de raming;
- MIT-bedragen werden in de begroting al aangepast nog voordat het ministerie van Verkeer en Waterstaat had ingestemd met verhoging.

De directeur FEZ vroeg de directeur-generaal Vervoer eerst aanvullende maatregelen te nemen om de kosten beter te beheersen. De directeur-generaal antwoordde dat de beoordeling van de subsidieverzoeken van de NS in deze zaak «geen schoonheidsprijs» verdiende, en er inmiddels verbeteringen in dit proces van beoordeling waren doorgevoerd.

Op 28 augustus 1995 verleende directeur FEZ alsnog een medeparaaf aan de subsidieverlening omdat als verzachtende omstandigheid gold dat ook bij eerdere beschikkingen niet de nodige zorgvuldigheid vanuit Verkeer en Waterstaat was betracht⁵⁹: het ministerie had onder meer nagelaten een sober Programma van Eisen vast te stellen.

Op 31 oktober 1995 verleent de minister van Verkeer en Waterstaat een aanvullende beschikking van f 130,6 miljoen⁶⁰. De minister benadrukt in de brief nogmaals dat de kostenoverschrijdingen bij de stations Schiphol en Hoofddorp «niet de indruk gaven van een sobere uitvoering». De minister is echter ook van oordeel dat de wijze waarop het project is gestart en de unieke kenmerken ervan, verzachtende omstandigheden zijn voor de kostenoverschrijdingen.

Voormalig minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Jorritsma-Lebbink, zei in haar openbaar verhoor dat zij zich niet meer kon herinneren hoe één en ander was gelopen. Ze had er uiteindelijk wel mee ingestemd. In haar openbaar verhoor verklaarde zij het volgende:

De voorzitter: U zegt dat het eigenlijk uitzonderlijk is dat een minister zich bemoeit met of betrokken is bij een individueel project, ook als het gaat om een forse ophoging van subsidiegelden, met 130 mln. Is het uitzonderlijk dat een minister zelf beoordeelt of dat verantwoord is?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Daar geef je een oordeel over, maar daar wind je je wat minder over op als er een goede motivering voor is. Het gebeurt natuurlijk dagelijks, zou ik bijna zeggen, dat ramingen opgehoogd of verlaagd worden. Althans, dat gebeurde.

De voorzitter: Het gaat hier over 130 mln extra. Het is bovendien een project waarover eerder is gezegd dat het, gelet op de bouwteamovereenkomst, bijzondere risico's kent voor de prijs. Was dat niet voor u als minister een reden om extra alert te zijn?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ik heb daarover blijkbaar gesproken en blijkbaar heeft men mij daarover naar genoegen kunnen informeren. Ik weet het doordat ik het nu weer heb gelezen, maar ik heb er absoluut geen bijzondere herinnering aan.

De voorzitter: Deze commissie vindt het zo bijzonder dat u zich niets herinnert van een subsidieverhoging voor een uitzonderlijk project met bijzondere risico's.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ik moet u zeggen dat het project nu uitzonderlijk is. Toen was het dat nog niet, althans niet in de zin van risico's.

Nu weten wij dat dit zo is, ik weet dat nu ook. 130 mln is overigens bij Verkeer en Waterstaat normaal gesproken niet een bijzonder hoog bedrag. Dat kan mensen wel vreemd in de oren klinken, maar...

(...)

⁵⁷ Brief van NS van 23 mei 1995 aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat Afdeling infrastructuur OV inzake aanvullende beschikingsaanvraag «Schiphol 4-6-4».

⁵⁸ Nota van directeur FEZ aan dg-DGV van 21 augustus 1995 (FEZ/95/18107) inzake reactie FEZ op aanvullende bijdrage Schiphol 4-6-4.

⁵⁹ Nota van directeur FEZ van 28 augustus 1995 aan directeur CP inzake beschikking Schiphol 4-6-4, (DGV/FPI/95385).

⁶⁰ Brief van minister van Verkeer en Waterstaat van 31 oktober 1995 aan president directeur NS inzake aanvullende beschikking Schiphol 4-6-4 (DGV/CP/V-522758).

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Zo bedoel ik het niet. Ik bedoel dat het door ons wel als een forse ophoging werd gezien, maar de motivering daarvoor, de bijbehorende redenering en het feit dat men een aantal verbeteringen had gepland, hebben mij blijkbaar zo tevreden gesteld dat ik er geen bijzondere herinnering meer aan heb. Daarmee blijft het natuurlijk een zeer ernstige overschrijding, die ook als zodanig aan de Kamer is gemeld. Nogmaals, het gebeurde wel vaker dat je te maken had met verhoging van of verandering in budgetten doordat er iets veranderde. Er werd bepaald niet zomaar met geld gesmeten, dat zou verschrikkelijk zijn. Hierover is blijkbaar lang en nadrukkelijk gesproken.

De heer Ten Hoopen: U doet net of die twee zaken tegelijkertijd plaatsvonden: een aantal verbeteringen in ruil waarvoor de NS die 130 mln kregen. Welke verbeteringen zijn dan aangebracht?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ik heb nu net aangegeven waar mijn DG – hij is degene die dat doet – in de procedures tussen de NS en het ministerie verbeteringen heeft geëist. Mijn indruk is dat ik voldoende vertrouwen in een goede afloop had.

De heer Ten Hoopen: Is dat ook gemonitord?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Normaal gesproken worden zaken waarover afspraken zijn gemaakt, daarna gecontroleerd.

De heer Ten Hoopen: Heeft u daar een rapportage van gekregen?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Dat zou ik niet weten.

De enquêtecommissie stelt samenvattend vast dat in 1993 nieuwe tegenvallers op het project bekend werden. Blijkens nader onderzoek van Verkeer en Waterstaat had NS onderdelen van het project onvoldoende sober geraamd met name de stations; ook bleken ramingscijfers van onvoldoende kwaliteit. Om deze reden wilde FEZ aanvankelijk geen goedkeuring geven aan de subsidieverlening. Nadat DGV verbetermaatregelen had genomen, verleende FEZ medeparaaf aan de subsidie. De minister stemde op voorspraak van de directeur-generaal van het Vervoer, zonder zich hier goed nader over te laten informeren, in met het derde subsidieverzoek terwijl reeds was gebleken dat de ramingen van de NS en maatregelen om de kosten te beheersen onvoldoende waren.

3.3 Contracteringswijze NS

3.3.1 Contracteringsstrategie

Formeel kan de NS pas met aanbesteden starten nadat de minister van Verkeer en Waterstaat de subsidiebeschikking heeft vastgesteld. Bij de aanbestedingen van de Schipholspoortunnel is hiervan afgeweken (zie paragraaf 2.3). NS dient bij aanbesteding rekening te houden met vigerende wet- en regelgeving. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat bemoeit zich in het algemeen niet met de contracteringsstrategie voor individuele contracten bij de NS, wel wordt zij bij grotere werken hierover geïnformeerd.

Idealiter is het vertrekpunt voor een aanbesteding, naast toereikende kennis van de markt, een goed eigen ontwerp van de opdrachtgever met daaruit een afgeleide directie-raming. Dit biedt de opdrachtgever houvast bij het bepalen van een juiste «contracteringsstrategie»:

- de keuze van een passende contractvorm waarbij een risicoverdeling veel aandacht heeft;
- de keuze van een, binnen de mogelijkheden van de wet- en regelgeving, optimale aanbestedingswijze die een juiste prijs/kwaliteitverhouding waarborgt;
- bepalen van een selectie- en gunningscriterium.

De enquêtecommissie heeft nagevraagd of er een schriftelijk vastgelegde contracteringsstrategie bestond waarin belangrijke keuzes werden onderbouwd. NS heeft hierop geantwoord dat het toentertijd nog niet gebruikelijk was een contracteringsstrategie in een rapportage te verantwoorden: contracteringsplannen werden bij de NS pas vanaf 1994–1995 gemaakt⁶¹.

De aanleg van de Schipholspoortunnel is aan KSS opgedragen in 65 grotere deelcontracten. In het onderstaande zal de aandacht gericht worden op het proces waarin de 65 grotere deelcontracten tot stand zijn gekomen.

3.3.2 Keuze contractvorm: bouwteam in de vorm van een raamcontract

NS sloot op 5 april 1989 een bouwteamovereenkomst met Strukton Betonbouw en HBW. Op 15 november 1990 is een «aanvullende bouwteamovereenkomst» overeengekomen waarbij één overall opslagpercentage voor AKWR van 10,7% werd vastgesteld en er een bepaling werd toegevoegd over de inschakeling van onderaannemers. Tenslotte is op 20 november 1992 een tweede aanvullende bouwteamovereenkomst gesloten. In deze tweede aanvullende bouwteamovereenkomst werd de bepaling over onderaannemers nogmaals verhelderd.

NS heeft in een notitie aangegeven waarom door haar gekozen is voor een bouwteamovereenkomst⁶². Vanwege de beoogde snelle start van het werk (NS moest in april 1989 in het P4-parkeergebied aan het werk zijn) én het tekort aan eigen ontwerpers heeft NS de bouwbedrijven Strukton en HBW (dochter van HBG) benaderd met de vraag of zij bereid waren deel te nemen in een bouwteamovereenkomst. Reden dat NS juist deze bedrijven benaderde was dat deze aannemers de eerste Schipholtunnel hadden aangelegd: zij hadden capaciteit én deskundigheid in huis⁶³. Ook wilde NS, volgens deze notitie, geen beroep doen op de vaste huisaannemers van de luchthaven: KLS. Aanbesteding was volgens eerdergenoemde NS-notitie geen reële optie in het licht van de beperkte tijd die voor de aanleg beschikbaar was.

In de overwegingen geeft NS aan waarom gekozen is voor een bouwteamovereenkomst. NS geeft aan dat zij «op zeer korte termijn» wenst over te gaan tot verbreding van de Schipholspoortunnel. NS «wenst» medewerkers van KSS in te schakelen voor het opstellen van ontwerp en deelbestekken. NS was «voornemens» de uitvoering aan KSS op te dragen «mits» overeenstemming bereikt kon worden over de prijs. Partijen achtten het doelmatig voor het werk een bouwteamorganisatie te stichten⁶⁴.

In het openbaar verhoor van de heer Kragten (NS) verklaarde hij het volgende over de keuze van HBW en Strukton:

De heer De Wit: Welke bedrijven werden benaderd voor een eventuele samenwerking binnen zo'n bouwteam?

De heer Kragten: (...) Ons probleem was echter dat er op heel korte termijn een ontwerp moest worden gemaakt. Daar hadden wij capaciteit voor nodig. De NS heeft een eigen ingenieursbureau, maar had op dat moment niet voldoende capaciteit. Wij moesten dus de markt op om capaciteit voor het werk te verwerven. Er is toen gekeken naar de eerste Schipholtunnel. De engineering van de eerste Schipholtunnel is voor een groot deel voorbereid door de aannemer. Met name voor het stationsgedeelte ging het toen om Strukton, Nederhorst, Ballast en HBW. Die drie hebben toen als combinatie CSS het werk uitgevoerd. Neen, ik zeg het fout. Dat betrof een ander stuk van de tunnel. Het stationsgedeelte is uitgevoerd door Nederhorst. Dat is later opgegaan in HBW. Strukton heeft toen

⁶¹ Verslag van gesprek tussen staf PEC en NS op 28 maart 2002.

⁶² NS, «Verdubbeling Spoortunnel Schiphol: waarom werken in bouwteamverband?», FEA3/1163.doc/lm 90-12-17/jv.

⁶³ NS, «Verdubbeling Spoortunnel Schiphol: waarom werken in bouwteamverband?», FEA3/1163.doc/lm 90-12-17/jv.

⁶⁴ NS-Strukton-HBW, Bouwteamovereenkomst Schiphol, dd. 5 april 1989.

als engineeringpartij een stukje ontwerpwerk gedaan. Dat heeft ertoe geleid dat wij al heel snel keken in de richting van HBW, Strukton en eventueel ook Ballast. Er was namelijk heel weinig bekend over een en ander. In het verleden is ook nog gesproken over een diepwand. Dat zou een reden zijn geweest om in zee te gaan met Ballast. Uiteindelijk is er gekozen voor een combinatie van Strukton en HBW, omdat bij beide partijen de kennis voorhanden was via de mensen die nog aan de eerste Schiphol tunnel hadden gewerkt. HBW had op dat moment werkervaring bij Schiphol zelf en was ter zake kundig.

*De heer **De Wit**: Wij weten sinds afgelopen week dat er op Schiphol een heel grote groep aannemingsbedrijven werkt.*

*De heer **Kragten**: Dat is de KLS 2000. Dat is een bouwteamverband, waarbij een heleboel aannemers het werk voor de luchthaven Schiphol samen uitvoeren.*

De enquêtecommissie stelt vast dat de keuze voor een bouwteamovereenkomst met name ingegeven is door de tijdsdruk en een tekort aan ontwerpcapaciteit bij de NS. Een bouwteamovereenkomst werd hiervoor «doelmatig» geacht. De bouwteamovereenkomst is daarbij op te vatten als een raamcontract, hoewel het de naam «overeenkomst» draagt, omdat in de pré-ambule wordt gesteld dat NS in beginsel de opdrachten bij KSS wenst te plaatsen. Voorts wordt er gesproken over deelbestekken, een terminologie die past bij raamcontracten⁶⁵.

Uit gegevens die aan de enquêtecommissie zijn verstrekt blijkt dat onder toepassing van het raamcontract voor het merendeel van de 65 deelbestekken een vaste aanneemsom is overeengekomen, enkele kleinere contracten werden in regie uitgevoerd.

3.3.3 Aanbestedingswijze: onderhands of gunning uit de hand?

Bij de selectie van de aannemer heeft NS in 1988 slechts twee partijen, Strukton en HBW benaderd, waarmee vervolgens in april 1989 een bouwteamovereenkomst werd gesloten. De overeenkomst werd daarmee uit de hand, (één op één) gegund aan KSS.

Hoewel in de meeste stukken gesproken wordt over een «onderhandse» aanbesteding van de opdracht aan KSS zou er volgens de enquêtecommissie eigenlijke sprake zijn van «gunning uit de hand»: opdrachtgever NS heeft slechts één combinatie, KSS, bestaande uit twee marktpartijen benaderd. Conform de definitie van de enquêtecommissie in bijlage 1 van het rapport Juridische Aspecten is er dan sprake van «gunning uit de hand».

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft ingestemd met deze wijze van gunning.

De enquêtecommissie stelt vast dat de aanbesteding plaatsvond vóórdat de EU-richtlijn Nutssectoren (op 1 januari 1994) van kracht was geworden. De EU-richtlijn van 26 juli 1971 tot «de coördinatie van de procedure voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken» had in artikel 3 lid 4 bepaald dat «werken» die uitgevoerd werden door publiekrechtelijke lichamen die vervoersdiensten beheren, zoals de NS, uitgezonderd waren van de Richtlijn⁶⁶.

Het toentertijd geldende UAR maakte, met een enkele toevoeging, deel uit van de Algemene Bepalingen van de NV Nederlandse Spoorwegen voor de Uitvoering van werken (ABW, Katern I, Administratieve Bepalingen)⁶⁷. Artikel 2 lid 2 sub 2 bepaalde dat van openbare aanbesteding met pré-selectie kon worden afgeweken in geval van «dringende spoed, voortvloeiende uit voor de aanbestedende dienst onvoorziene gebeurtenissen». Nadat de bouwteamovereenkomst met KSS was overeenge-

⁶⁵ Enquêtecommissie, Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid, Den Haag, augustus 2002.

⁶⁶ Brief van NS, chef dienst infrastructuur, van 29 september 1976 aan de directeur-generaal van het Verkeer inzake openbare aanbestedingen al of niet met voorafgaande selectie van door NS uit te voeren werken.

⁶⁷ Brief van de president-directeur NV Nederlandse Spoorwegen van 29 september 1982 aan de Minister van Verkeer en Waterstaat inzake het aanbestedingsbeleid NS.

komen, konden deelopdrachten door NS op basis hiervan onder dezelfde voorwaarden aan KSS worden opgedragen.

De enquêtecommissie stelt vast dat het op basis van destijds geldende wet- en regelgeving mogelijk was het raamcontract voor de Schipholspoortunnel op deze wijze aan te besteden.

3.4 Deelcontracten voor de tunnelbouw

3.4.1 Repeterend karakter van de bouw

Omdat bij de aanleg van de Schipholspoortunnel gekozen is voor een bouwteam in de vorm van een raamcontract liggen de afspraken («spelregels») voor de ontwerpfase, de prijsvormingsfase en de uitvoeringsfase van de opéénvolgende 65 deelbestekken vast (zie voor nadere algemene toelichting op het fenomeen bouwteam in de vorm van een raamcontract, hoofdstuk 1). Omdat de aannemer steeds opnieuw met de opdrachtgever NS samen ontwerpt en vervolgens prijsoverleg voert, kan hij kennis van gerealiseerde prijzen en hoeveelheden betrekken bij het ontwerp en de prijsvorming voor volgende deelbestekken.

Bij de aanleg van de Schipholspoortunnel komt daarbij dat er sprake is van een min of meer repeterend soort werkzaamheden: gerealiseerde en voorzienbare inkoop- en efficiencyvoordelen kunnen zich bij het volgende deelbestek opnieuw voordoen.

In het onderstaande zullen deze fasen achtereenvolgens worden behandeld. Daarbij zal mede gebruik worden gemaakt van het openbaar verhoor van de heer C.J. Kragten. Hij was namens NS voorzitter van het ontwerpteam. Onder zijn verantwoordelijkheid werden de ontwerpen en bestekken opgesteld. Ook voerde hij namens NS de prijsonderhandelingen met KSS, in het bijzonder de directeur van KSS.

3.4.2 Ontwerpfase: inbreng van deskundigheid van KSS

Het ontwerpproces had op hoofdlijnen een repeterend karakter, waarbij kennis van markt, prijzen en benodigde hoeveelheden van reeds gerealiseerde tunneldelen had kunnen worden ingebracht bij het ontwerp van de volgende tunneldelen. Afspraken over de verplichtingen die KSS in de ontwerpfase had, zijn vastgelegd in artikel 2 van de bouwteamovereenkomst.

In artikel 2 lid 1 sub a van de bouwteamovereenkomst is de taak van het bouwteam als volgt geformuleerd:

«Taak van het bouwteam is om binnen de door de interne projectorganisatie van NS geformuleerde en te formuleren uitgangspunten en randvoorwaarden (onder meer kosten, kwaliteit en tijd) te komen tot een optimaal technisch ontwerp dat tegen zo laag mogelijke kosten kan worden gerealiseerd. KSS zal daartoe zonder vergoeding van de kosten de bij haar aanwezige kennis van zaken en bekwaamheden op organisatorisch en handelsgebied in het bouwteam, ten behoeve van het ontwerp inbrengen. Dit geldt ook ten aanzien van haar kennis van zaken en bekwaamheden op organisatorisch en handelsgebied, met name ten aanzien van de aankoop van materialen».

De enquêtecommissie stelt vast dat van KSS werd gevraagd haar deskundigheid op het vlak van organisatie- en handelskennis en de aankoop van materialen in te brengen in de ontwerpfase. Centrale vraag is hierbij of KSS daarmee gehouden was informatie over mogelijke

efficiencyvoordelen en ook inkoopvoordelen in deze fase aan de opdrachtgever te verstrekken. De opdrachtgever zou van dit voortschrijdende inzicht gebruik kunnen maken om andere keuzes te maken voor materialen of efficiëntere werkmethoden.

De inbreng van deze deskundigheid zou door KSS hebben kunnen plaatsvinden in het zogenoemde ontwerp-coördinatie-overleg. In dit overleg werden onder leiding van NS de ontwerpen en deelbestekken opgesteld⁶⁸. Medewerkers van HBG en Strukton waren betrokken bij het ontwerp. In dit overleg werden keuzes gemaakt voor materialen en werkmethoden, die potentieel invloed op de prijs hadden. Volgens artikel 2 lid 2 van de bouwteamovereenkomst werden notulen gemaakt van alle bouwteamvergaderingen. Om na te gaan in welke mate KSS in de ontwerpfase haar «realisatiecijfers» heeft ingebracht in de ontwerpfase heeft de enquêtecommissie de notulen van het bouwteam-overleg, en in het bijzonder die van het ontwerpoverleg, opgevraagd bij NS, Strukton en HBG. Zowel NS, Strukton als HBG hebben aangegeven dat deze notulen, op een enkele vergadering na, niet meer bewaard zijn gebleven. Vanwege het ontbreken van notulen van het ontwerpoverleg is het voor de enquêtecommissie niet meer vast te stellen of KSS de facto deze informatie heeft ingebracht.

In de openbare verhoren is door betrokkenen van KSS verklaard dat zij met name efficiencyvoordelen hebben ingebracht in de ontwerpfase. Informatie over «prijs technische inkoopvoordelen» werden in deze fase niet ingebracht (zie voor nadere analyse van de verhoren van KSS, hoofdstuk 2).

De heer Kragten (NS) verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Duivesteijn: De aannemer ging de markt verkennen en kwam met voorstellen. Hoe bracht de aannemer die informatie in?

De heer Kragten: Er werd naar twee zaken gekeken, enerzijds naar de uitvoering, anderzijds naar de offertes van de onderaannemer. Wij checkten die offertes, in zoverre dat wij via de NS die mogelijkheid hadden. De NS had een soort databank met alle gegevens over de werken van de spoorwegen in Nederland. Daar haal je een gemiddelde prijs uit. Wij bekeken dan of de prijzen van de onderaannemers conform de markt waren, dat wil zeggen conform de prijzen zoals die bij de NS bekend waren.

De heer Duivesteijn: Wij zitten nog steeds in de bouwteamfase.

De heer Kragten: Ja, in de ontwerpfase.

(...)

De heer Duivesteijn: U sprak over de offertes die werden ingebracht door aannemers en dan met name door onderaannemers. Waarom werden zij ingebracht?

De heer Kragten: Omdat wij als ontwerpteam toch wilden weten of het een reële methode was. Het is leuk om een mooie methode te bedenken, maar als je geen prijs-indicatie hebt, weet je nog niks.

De heer Duivesteijn: U zegt dus dat alternatieven, verschillende technische mogelijkheden op een rij worden gezet, onderbouwd met offertes van onderaannemers op basis waarvan de realiteitswaarde ingeschat kon worden.

De heer Kragten: Ja.

(...)

De heer Duivesteijn: U deed dat op basis van technische keuzes en financiële afwegingen.

De heer Kragten: Technische keuzes, dus de haalbaarheid, die daarna werd gecheckt op prijs. De goedkoopste oplossing is niet altijd mogelijk. Door de omstandigheden kan dat wel eens onmogelijk zijn. De gegevens waren afhankelijk van de aannemer, die deze toeleverde. Hij deed verkennend onderzoek, bracht dat in en wij checkte dat.

(...)

De heer Kragten: Vanuit het ontwerpteam, de kant van de NS, waren wij constant bezig om de meest optimale prijs op tafel te leggen. Wij deden dat los van de aannemer. U zei

⁶⁸ Artikel 2 lid b van de Bouwteamovereenkomst Schiphol, dd. 5 april 1989.

zojuist dat het prijsoverleg plaatsvond tijdens de totstandkoming van het bestek, maar dat is dus niet zo. Bij de realisatie van het bestek hebben wij alleen gesproken over werkmethode. Bij de keuze van de werkmethode werd gesproken over prijzen, maar er werd geen prijsoverleg gehouden, want er zaten technici.

De heer De Wit: Maar op welke manier vond het overleg over de prijs plaats?

De heer Kragten: Wij gingen samen beprizen. Niet in het allereerste begin, maar al redelijk snel. Na een of twee jaar, merkten wij dat er onduidelijkheid was over wat precies was afgesproken.

De aannemer had discussie over het werk. Hij zei dat wij dat niet hadden afgesproken, terwijl wij zeiden dat het er wel in zat. Toen hebben wij bekeken hoe wij een eenheid konden krijgen in de systematiek van de prijsafpraak. Dat wil zeggen: het bestek werd vertaald in een calculatieprogramma, waarbij alle hoeveelheden op papier stonden. Dat werd door de aannemer aan beide partijen beschikbaar gesteld. Ik kreeg van de aannemer een uitdraai. Het bestek was in feite vertaald in een begroting. Die begroting bestond alleen uit hoeveelheden en omschrijvingen. Bij het ontwerp werd gecheckt of de aannemer zich niet had vergist. Hij kon zich misschien wel vergist hebben in de hoeveelheden. Als er overeenstemming was, werd de overeengekomen lijst de basis voor het bepalen van een prijs. De aannemer maakte daarvoor geheel zelfstandig binnen zijn organisatie een prijs. Wij, het ontwerp bureau, deden dat ook. (...)

De heer De Wit: Wanneer vonden deze activiteiten precies plaats in het proces dat u nu beschrijft?

De heer Kragten: Ik denk vanaf 1990.

De juridische vraag of (informatie over) inkoop- en efficiencyvoordelen in de ontwerpfase aan de opdrachtgever behoren toe te komen, is niet eenvoudig te beantwoorden. De deskundigen die KPMG hierover had geraadpleegd verschillen hierover van mening.

Bij een bouwteamovereenkomst in combinatie met een raamcontract zou, volgens de enquêtecommissie, vanwege de goede trouw van de aannemer verwacht mogen worden dat hij informatie over inkoop- en efficiencyvoordelen deelt met de opdrachtgever. Zoals prijsinformatie over materialen, en werkmethode, informatie uit marktverkenningen, reeds bedongen lagere marktprijzen uit eerdere deelbestekken, behaalde quantum-inkoopkorting (rabat), informatie over efficiëntere werkmethode, gerealiseerde efficiencyvoordelen uit eerdere bestekken enzovoort. Een bouwteamonderhandelaar, *ook met name* gelet op de zich steeds herhalende onderhandelingen over opéénvolgende tunneldelen, is meer gehouden rekening te houden met elkaars gerechtvaardigde belangen dan bij een andere contractvorm. De enquêtecommissie veronderstelt dat betrokken aannemer hogere prijzen óók bij de opdrachtgever zou aankaarten. De taakomschrijving in artikel 2 van de bouwteamovereenkomst, die verwijst naar de kennis op organisatorisch- en handelsgebied met name ten aanzien van de aankoop van materialen, versterkt dit beeld.

In hoeverre KSS gehouden was de opdrachtgever NS te behoeden voor «dwaling» over inkoop- en efficiencyvoordelen blijft juridisch echter lastig te beantwoorden⁶⁹.

In het openbaar verhoor van de heer Kragten is het volgende gesteld:

De heer De Wit: Het gaat mij om artikel 2, lid 1 van de overeenkomst, met name om de passage over de rol die de aannemer, in dit geval de Combinatie Schiphol Spoortunnel, in het bouwteam vervult als het gaat over het inbrengen van kennis en bekwaamheden ten behoeve van het ontwerp. Hoe leest u die bepaling in de bouwteamovereenkomst? Hoe ziet u de rol van de aannemer als het gaat over de inbreng met betrekking tot het ontwerp?

⁶⁹ Enquêtecommissie, Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid, Den Haag, augustus 2002.

De heer Kragten: De rol van de aannemer was tweeledig. Voor het ontwerp sec werden er mensen van de aannemer toegevoegd, onder mijn leiding. Met hen maakten wij samen een ontwerp. Dat was het rekenkundige deel met betrekking tot de technische oplossing. Ze waren wat dat betreft verantwoording schuldig aan mij. Een en ander werd volledig aangestuurd vanuit de NS-organisatie. Ik had er ook rechtstreeks contact over met mijn baas. Daarnaast waren over het ontwerpproces afspraken gemaakt over hoe er tot het meest economische ontwerp zou kunnen worden gekomen. Wij hadden regelmatig ontwerp-coördinatieoverleg. Dat overleg vond plaats onder mijn voorzitterschap. Wij keken daarbij naar de problemen, zoals wij die verwachtten. Vervolgens keken wij naar de mogelijke oplossingen. In gezamenlijk overleg met de aannemer werd vervolgens bekeken wat de meest efficiënte oplossing was. Daar werd dan een werkmethode op losgelaten. Die bestond uit materialen en een manier van werken. Op die manier hebben wij er ongeveer 300 tot 400 gemaakt. Uiteindelijk vormden die de basis voor de prijsafpraak. Die werden in de prijsafpraak meegenomen.

(...)

Na het verschijnen van het KPMG-rapport gaf de interne bouwrecht-deskundige binnen NS hierover in oktober 1999 het volgende standpunt over:

«Indien KSS ten tijde van het bereiken van overeenstemming terzake van deelovereenkomsten inkoopkortingen, productiekortingen ten gevolge van efficiencyvoordelen of overige factoren die de netto kostprijs reduceren voorzag, was het zeker niet de bedoeling van de opdrachtgever om dit buiten de door KSS te produceren calculatie te laten. Juist dit soort aspecten, die in abstracto in artikel 2 lid 1 van de bouwteamovereenkomst worden genoemd (kennis van zaken en bekwaamheden op handelsgebied), zouden door KSS in het bouwteam worden ingebracht om in de prijsonderhandelingen tot zo economisch mogelijke deel-aanneemsommen te kunnen komen»⁷⁰.

De enquêtecommissie leidt hieruit af dat volgens de interne bouwrecht-deskundige van NS het kennelijk de bedoeling was dat deze kennis met de opdrachtgever gedeeld zou worden.

De voorzitter van de Raad van Bestuur NS stelt het echter zo, in reactie op vragen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat:

«Het was de bedoeling van de opdrachtgever om zich bij het ontwerp en de uitvoering van het project te verzekeren van zie artikel 2 lid 1 van de bouwteamovereenkomst- de kennis van zaken en bekwaamheden ten behoeve van het ontwerp, als ook die op organisatorisch en handelsgebied met name ten aanzien van de inkoop van materialen. Een en ander betekent ook dat KSS bij het bereiken van consensus over de prijzen per deelbestek niet zou mogen abstraheren van op dat moment voorzien of voorzienbare inkoopkortingen, efficiencywinsten in de productie en overige factoren die de netto-prijs zouden kunnen reduceren, een en ander in evenwicht met inschatting van de door KSS te lopen risico's.»

Kennelijk was de NS, in ieder geval toentertijd, van mening dat KSS bekende en voorzienbare inkoop en efficiency-voordelen moest inbrengen in de fase van de prijsvorming⁷¹.

De enquêtecommissie is van mening dat in het licht van het doel en de bewoordingen van de bouwteamovereenkomst de vraag aan wie de inkoop- en efficiency-voordelen toekomen, gerechtvaardigd is. Bij een

⁷⁰ Notitie van NS-bedrijfsjurist B. van den Berg, Afdeling Aanbestedingszaken, Kostenmanagement en Inkoop, van 5 oktober 1999 aan de heer E. M. Nikkels inzake KSS.

⁷¹ Brief van voorzitter Raad van Bestuur NS van 18 oktober 1999 aan de directeur-generaal van het Directoraat-Generaal Personenvervoer inzake onvolkomenheden bouw Schiphol-spoortunnel (BDP/174.100468/struk.65).

bouwteamovereenkomst in combinatie met een raamcontract zou volgens de enquêtecommissie een «spreekplicht», wel eens aan de orde kunnen zijn:

- partijen in een bouwteamcontract, *zijn*, gelet op de zich steeds herhalende onderhandelingen, meer gehouden rekening te houden met elkaars gerechtvaardigde belangen dan bij een andere contractvorm;
- de taakomschrijving in artikel 2 van de bouwteamovereenkomst, die verwijst naar de kennis op organisatorisch- en handelsgebied met name ten aanzien van de aankoop van materialen, versterkt dit beeld;
- in hoeverre KSS gehouden was de opdrachtgever NS te behoeden voor «dwaling» inzake inkoop- en efficiencyvoordelen blijft juridisch echter lastig te beantwoorden⁷².

De commissie is van opvatting dat bij een bouwteamovereenkomst in combinatie met een raamcontract, zoals in het onderhavige geval, vanwege de goede trouw van de aannemer verwacht mocht worden dat informatie over inkoop- en efficiencyvoordelen werd gedeeld met de opdrachtgever. Het betreft prijsinformatie over materialen, en werkmethoden, informatie uit marktverkenningen, reeds bedongen lagere marktprijzen uit eerdere deelbestekken, behaalde quantum-inkoopkorting (rabat), informatie over efficiëntere werkmethoden, gerealiseerde efficiencyvoordelen uit eerdere bestekken enzovoort. Partijen in het bouwteamcontract *zijn*, gelet op de zich steeds herhalende onderhandelingen over opéénvolgende tunneldelen, meer gehouden rekening te houden met elkaars gerechtvaardigde belangen dan bij een andere contractvorm. De enquêtecommissie veronderstelt dat betrokken aannemer hogere prijzen óók bij de opdrachtgever zou aankaarten. De taakomschrijving in artikel 2 van de bouwteamovereenkomst, die verwijst naar de kennis op organisatorisch- en handelsgebied met name ten aanzien van de aankoop van materialen, versterkt dit beeld.

De vraag of KSS gehouden zou zijn inkoop- en efficiencyvoordelen in te brengen in dit overleg laat onverlet dat NS door afdoende toezicht op de uitvoering efficiencyvoordelen zelf had kunnen constateren. Voorzienbare inkoopvoordelen had NS via haar eigen kennis van marktprijzen, en haar bekendheid met inkoopkortingen in de prijsonderhandelingen naar zich toe kunnen halen. Het toezicht van de NS op de uitvoering was onvolgende om de aanmerkelijke efficiencyvoordelen te kunnen opmerken.

3.4.3 Prijsvormingsfase: een risico op hogere prijs

De ontwerpfase is afgerond als bestek en tekeningen gereed zijn. De NS en KSS traden vervolgens met elkaar in (prijs)overleg om tot een prijs voor de uitvoering van het deelbestek te komen.

Op dat moment bestond er tussen NS en KSS overeenstemming over het ontwerp, werkmethoden en de benodigde hoeveelheden van de uitvoering van het bestek.

NS streefde ernaar bij prijsvorming voor deelbestekken tot een vaste prijs, aanneemsom, te komen. De aannemer had hiermee een stimulans om via efficiënter werken en inkopen extra resultaat te genereren *op dát bestek*. Dat laat onverlet dat in de ontwerpfase de prijsinformatie naar de mening van de enquêtecommissie wel ingebracht zouden moeten worden. Bij een costplus-contract heeft de aannemer er geen belang bij om in de uitvoering naar lagere kosten te streven: de werkelijke prijzen en hoeveelheden worden vergoed. Er bestaat dan een risico dat de aannemer

⁷² Enquêtecommissie, Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid, Den Haag, augustus 2002.

gaat streven naar omzet-maximalisatie. Dit is vanuit het oogpunt van kostenbeheersing niet wenselijk.

De regels voor de prijsvorming per deelbestek waren vastgelegd in artikel 4 van de bouwteamovereenkomst van 5 april 1989, de «bestedingen»:

«....

1. *KSS ontvangt in het bouwteam de voor uitvoering goedgekeurde deelbestekken. Het vaststellen van de aannemingssom zal binnen twee weken na ontvangst geschieden tussen NS en KSS volgens het systeem van open begroting, op de bij NS gebruikelijke en bij KSS bekende wijze.
De begrotingen zullen wederzijds zodanig worden opgesteld, dat de begrotingsposten aansluiten op de technische beschrijvingen in de deelbestekken. Met aannemingssom wordt steeds bedoeld: een aannemingssom voor een werkonderdeel, behorend bij een deelbestek.*
2. *Indien de door KSS begrote aannemingssom lager ligt dan het door NS berekende bedrag, wordt het deelbestek aan KSS opgedragen tegen een in de prijsafsprake vast te stellen aannemingssom met als maximum het door KSS aangeboden bedrag. KSS is gehouden deze opdracht alsdan te aanvaarden.*
3. *Indien partijen niet tot overeenstemming komen over een aannemingssom is NS niet gehouden het desbetreffende werkonderdeel aan KSS op te dragen. NS is in dat geval KSS verder geen enkele verklaring, dan wel vergoeding schuldig.*
4. *KSS, en de partners daarin afzonderlijk, zullen zich in het in lid 3 bedoelde geval volkomen distantieëren van de uitvoering van het desbetreffende deelbestek en zij zullen zich noch openlijk noch bedekt op enigerlei wijze mengen in een daarna te houden aanbesteding van dat deelbestek of in prijsoverleg dat eventueel tussen NS en andere aannemers daaromtrent mocht plaatsvinden.*
5. *De in artikel 3 bedoelde werkzaamheden, welke apart worden verrekend, mogen door KSS niet in de door haar te begroten aannemingssommen worden betrokken. Als opslagpercentages voor algemene kosten, winst en risico mag KSS haar begrote netto kostenprijzen in de begrote aannemingssommen maximaal verhogen met navolgende percentages:*

– op werk van KSS	10%,
– op leveranties van KSS	9%,
– op werk van onderaannemers	9%.

Hierbij is rekening gehouden met de gebruikelijke werkverdeling tussen NS en aannemers ten aanzien van uitvoeringstekeningen, uitvoeringsschema's, werkplanning, veiligheidszaken e.d.. Onder leveranties wordt hier verstaan alle materialen of bouwstoffen, waarbij derden als toeleverancier van KSS zijn betrokken, zoals damwanden, beton, wapening e.d. welke eigendom worden van de opdrachtgever.»

Bij de aanvullende bouwteamovereenkomst van 15 november 1990 is een nieuw artikel toegevoegd aan artikel 4:

«Aan artikel 4 van de bouwteam-overeenkomst wordt toegevoegd:

6. *Indien en voor zover KSS bepaalde onderdelen van de werken in onderaanneming wenst te laten uitvoeren, heeft zij vooraf de schriftelijke goedkeuring van de directie van het werk. Uiteraard blijft KSS niettemin jegens NS voor die onderdelen ten volle verantwoordelijk. KSS pleegt in dat geval tijdig overleg met de directie van het werk omtrent de keuze en het aantal van de in te schakelen onderaannemers welke voor een prijsaanbieding zullen worden uitgenodigd.
De directie van het werk is gerechtigd bij de prijsvaststelling tussen KSS en de betrokken onderaannemer(s) inzage te hebben in de prijsaanbiedingen en de onderhandelingsresultaten; zij kan bovendien vooraf aanwijzingen geven omtrent de*

wijze waarop de prijsvaststellingen tot stand dienen te komen. De directie van het werk kan zo nodig onderaannemers afwijzen, dan wel uit eigen initiatief zelve verlangen dat door KSS, buiten haar concernverband, voor onderdelen van het werk derde voor het doen van een prijsaanbieding worden uitgenodigd. Daarenboven kan de directie van het werk, waar zij zulks nodig oordeelt, bepaalde onderaannemers aan KSS voorschrijven. Onder onderaanneming wordt verstaan het betrekken bij het werk van bedrijven niet behorende tot de aannemersconcerns die in het onderhavige bouwteam deelnemen».

KPMG heeft vastgesteld dat de aanneemsommen voor deelbestekken in overeenstemming met de regels van het bouwteamovereenkomst tot stand zijn gekomen⁷³.

De heer Kragten, die namens NS de prijsonderhandelingen voerde met KSS, zei in zijn openbaar verhoor over de praktische uitvoering van het prijsvormingsproces het volgende:

De heer De Wit: Hoe kwam u ten slotte tot een prijs? En welke prijs was dat?

De heer Kragten: Bij de prijsafpraak gingen wij per hoofdstuk bekijken of wij dicht bij elkaar zaten. In het begin bestond het bestek uit twaalf hoofdstukken. Elk hoofdstuk stelde iets voor, bijvoorbeeld beton, wapening, hulpwerk, damwand, grondwerk. Bij de opening werd gekeken wat het totaal had gekost. Dat was een openingsgetal van de aannemer en een openingsgetal van ons. Dat werd keurig netjes vastgelegd. Als de aannemer de laagste zou zijn, was het gelijk bingo en was hij de winnaar, maar het is hem nooit gelukt om gelijk de laagste te zijn. Wij hebben dus altijd overleg moeten voeren. Dan gingen wij bekijken waar het verschil zat. Per onderdeel werd bekeken wat zij bijvoorbeeld voor hoofdstuk een hadden staan en wat wij daarvoor hadden staan. Dat ging helemaal door. Dat werd ook vastgelegd in een verslag. Dan bekeken we of het verschil groot was. Was het verschil groot, meer dan 5 of 6 procent, dan werd daarop ingezoomd, net zolang tot wij de verschillen hadden gevonden. In alle prijsafspraken die ik heb gemaakt, was het gebruikelijk dat wij dan zichtbaar maakten wat het verschil was: wat heeft de aannemer meegenomen in zijn prijs en wat heeft hij daarvoor afgeprijsd? Daarvan zijn ook voorbeelden. Wij hadden voor een bepaalde werkmethode veel meer kraanwerk. Dat hadden wij zwaarder ingeschat dan de aannemer. Dat wordt dan gecorrigeerd. Daar wordt over gesproken en dan wordt een inzet meegenomen waarmee beide partijen akkoord gaan. Dat de aannemer een lagere prijs heeft, betekent niet altijd dat hij ook goedkoper is. Als hij een lagere prijs heeft, maar er minder voor doet, is het helder dat je moet kijken waarop hij heeft afgeprijsd. Dat was de manier van werken. Wij hebben nooit gemiddeld. Wij maakten de verschillen inzichtelijk. Wij bekeken waar die verschillen waren en of een van ons wellicht een vergissing had gemaakt. Dan werd dat doorgeteld. Helemaal op het eind had je altijd een soort nivellering. Dan zei ik tegen mijn baas: we hebben nog een procent of 3, 4 verschil; we hebben alles doorgekauwd; ik weet niet wat ik ermee moet doen; ik stel voor om de middenprijs te nemen. En dat werd gedaan.

(...)

De heer Kragten: Als wij de prijsafpraak hadden gemaakt, vond nog één ding plaats: de inflatiecorrectie. Ik ben niet gespecialiseerd in die inflatiecorrectie, zodat ik daar niets van kan zeggen. Ik heb altijd aan het eind van de rit aan prijsvorming gevraagd – het werk duurde bijvoorbeeld 8, 11 of 12 maanden – welk bedrag wij moesten meenemen voor de inflatie. Dat werd bovenop de gemiddelde prijs gezet. Het verslag van de prijsafpraak ging naar mijn baas en later naar de Spoorwegen. Zij bekeken dat. Als zij het daarmee eens waren, gaven zij de opdracht aan de aannemer voor dat bedrag. Over het algemeen gebeurde dat ook.

Ook de Bouwdienst van Rijkswaterstaat had in 1990 gewezen op een risico van hoge prijzen vanwege het ontbreken van concurrentie. NS was zich ook bewust van het risico van een hogere prijs. De toenmalige voorzitter van het ontwerpteam, C. J. Kragten, zei in zijn openbaar verhoor dat hij

⁷³ KPMG, p. 14.

gerekend had op een prijseffect van 12%. Dit leidde hij af uit een onderzoek van Rijkswaterstaat.

Na het openbaar verhoor heeft de voorzitter van het ontwerpteam een e-mail gestuurd aan de enquêtecommissie waarin hij corrigeerde wat hij in het verhoor had gesteld. Het rapport waar hij naar verwees was geen rapport van Rijkswaterstaat maar een rapport van de Algemene Rekenkamer (1987) over het aanbestedingsbeleid van Rijkswaterstaat⁷⁴. Hieruit bleek dat werken die onderhands werden aanbesteed gemiddeld 10% duurder waren dan contracten die openbaar aanbesteed waren.

Het gegeven dat de prijsrisico werd onderkend en gekoppeld aan de substantiële winsten die KSS blijkbaar heeft kunnen realiseren, roepen de vraag op of maatregelen om de prijs te beheersen wel afdoende hebben gewerkt: van 65 deelbestekken viel bij 8 bestekken de prijs meer dan 10% hoger uit dan de raming van de NS⁷⁵.

De enquêtecommissie heeft de NS gevraagd welke maatregelen in de bouwteamovereenkomst waren opgenomen om een hoge prijs, als risico gesignaleerd, te voorkomen. Er werd door de NS gewezen op de volgende maatregelen⁷⁶:

- de NS begroting van de Afdeling Betonbouw werd vergeleken met een tweede begroting voor het bestek die opgesteld was door een andere afdeling binnen de NS, te weten een specialistische kostprijsafdeling (de afdeling Prijsvorming van NS, thans: AKI);
- KSS zou worden gehouden aan haar inschrijfprijs indien deze lager was dan de raming van opdrachtgever NS;
- bij de aanvullende bouwteamovereenkomst van 15 november 1990 heeft de NS bedongen dat zij inzagerecht zou krijgen in de offertes van de onderaannemers.
- KSS had geen zekerheid dat ze de uitvoering van de deelbestekken ook zou verwerven, het prijsoverleg werd gevoerd met afstandsverklaring;
- opslagpercentages voor AKWR werd vooraf bepaald zodat ze geen bron van discussie waren tijdens de opéénvolgende prijsvormingsrondes.

De NS waarborgde de kwaliteit van haar eigen begroting door een specialistische kostprijs-afdeling binnen de NS, tegenwoordig AKI, te vragen een onafhankelijke begroting over hetzelfde deelbestek op te stellen. Verschillen tussen beide interne NS-begrotingen werden nader onderzocht. Op basis van deze beide begrotingen werd de NS-begroting bepaald.

De onderdelen van de NS begroting werden vervolgens in het prijsoverleg met KSS doorgenomen. Eventuele omissies werden aangevuld. Op dat moment werden soms ook de ervaringen van gerealiseerde deelbestekken ingebracht. NS heeft hier het voorbeeld van zijn de «fibro-combinatiepalen» genoemd.

NS had voorts, in de aanvullende bouwteamovereenkomst, een bepaling toegevoegd waarin was vastgelegd dat zij inzage kon krijgen in de offertes van onderaannemers. NS heeft hiervan ook incidenteel gebruik gemaakt.⁷⁷

De begroting werd op basis van het prijsoverleg aangepast. KPMG had op basis van een steekproef opgemerkt dat de definitieve aanneemsom «veelal is vastgesteld» op basis van het rekenkundig gemiddelde van de aangepaste begroting.

⁷⁴ TK, 1986–1987, 19 905, nrs. 1–2, p. 219.

⁷⁵ Financieel Overzicht deelbestekken (ontvangen van RIB dd. 28-03-02).

⁷⁶ Verslag van gesprek van staf enquêtecommissie met NS op 10 april 2002.

⁷⁷ Blijkens stafgesprek van 28 maart 2002.

De NS gaf aan dat door het vastleggen van een vast percentage voor AKWR voor alle komende deelbestekken zekerheid werd gecreëerd voor de prijsvorming bij volgende bestekken (zie artikel 4 lid 5 van de bouwteamovereenkomst). Het vastleggen van een percentage had als voordeel dat niet bij elk deelbestek opnieuw hierover onderhandeld hoefde te worden. Het percentage AKWR, dat in de eerste bouwteamovereenkomst nog uitgesplitst was, is in de aanvullende bouwteamovereenkomst van 15 november 1990 samengevoegd en verhoogd tot één percentage van 10,7%. NS heeft de onderbouwing van dit percentage beoordeeld. Dit percentage was niet opmerkelijk hoog in vergelijking met andere projecten.

In het onderzoek van KPMG is gesteld dat KSS zich, in het prijsoverleg, niet aan de bouwteamovereenkomst had gehouden. KPMG had via de algemeen directeur KSS vernomen dat KSS in plaats van de begrote nettoprijs, een marktprijs heeft gehanteerd⁷⁸. De algemeen directeur heeft dit echter in zijn openbaar verhoor ontkend. NS en KSS, waren mede na advies van prof. Van den Berg, van mening dat «nettoprijs» hetzelfde is als «marktprijs exclusief AKWR». Gangbare jurisprudentie van de Raad van Arbitrage zou dat bevestigen, volgens de NS.

De heer Kragten verklaarde in zijn openbaar verhoor:

De heer Duivesteijn: Nu doet zich het volgende voor. In feite zegt u over artikel 4 lid 5 het volgende: het begrip «begrote nettokostprijzen» ken ik niet, want ik ben altijd uitgegaan van marktprijzen.

De heer Kragten: De begrote nettokostprijs die daar wordt genoemd, was voor mij de marktprijs zoals die bij ons bekend was.

(...)

De heer Kragten: De begrote nettokostprijs was niks anders dan de prijs die wij hanteerden. Dat was de marktprijs, de prijs die wij refereerden aan de databank in Utrecht.

(...)

De heer Duivesteijn: Je moet dus concluderen dat door de Nederlandse Spoorwegen het begrip «begrote nettokostprijzen» werd uitgelegd als marktconforme prijzen.

De heer Kragten: Ja, de marktconforme prijs.

(...)

De heer Duivesteijn: De extra winst komt dus niet in het voortraject van netto kostprijzen en opslagen naar voren.

De heer Kragten: Inderdaad, die komt pas naar voren nadat de aannemer de opdracht heeft gekregen. Dan gaat hij met zijn onderaannemers praten en proberen hen uit te melken.

(...)

De heer De Wit: Hoe moet ik dat dan zien? Zegt u dan tegen de aannemer «Kom maar op met cijfers over inkoopvoordelen, want wij weten dat je dat hebt bedongen»?

De heer Kragten: Die gaf hij niet. Hij stelde dat wij daar geen recht op hadden.

(...)

De voorzitter: Vond u niet dat de aannemer in ieder geval later, na zijn onderhandeling met onderaannemers, u inzage had moeten geven in de inkoopvoordelen?

De heer Kragten: Dat heeft hij nooit gedaan.

De voorzitter: Heeft u daarom gevraagd?

De heer Kragten: Wij hebben het meerdere malen gevraagd, maar dat krijg je niet.

De heer De Wit: En wat zei u dan? Zei u dan dat in een bepaald artikel staat dat u mag weten wat de aannemer met de onderaannemers heeft afgesproken?

De heer Kragten: Hij beriep zich erop dat dit wel kon tijdens het ontwerpproces, maar niet tijdens de uitvoering. Daar is voortdurend discussie over geweest. Daarnaast was de voortgang natuurlijk wel tastbaar. Wij hadden ook mensen op de werkplek en die controleerden dat. Er zijn ook voorbeelden van, waaruit blijkt dat het duidelijk goedkoper is geworden. In de loop van de jaren gingen de eenheidsprijzen eerder omlaag dan

⁷⁸ KPMG Forensic Accounting, Rapportage inzake onderzoek KSS, Amstelveen, 23 april 1999, p. 16.

omhoog. Het duurde lang voordat wij het echt compleet hadden. Je loopt zeker in het begin altijd een paar passen achter bij de aannemer.

(...)

De heer Kragten: (...). Of daar eventueel korting op werd gegeven, is iets waar ik geen zicht op heb.

De heer De Wit: U wist dat het gebeurt. Zei u dan bij de onderhandelingen over nieuwe fasen: wij weten dat je kortingen hebt gekregen en wij willen dus een bepaald bedrag afdoen van de prijs die nu op tafel ligt, juist met het oog op die inkoopvoordelen?

De heer Kragten: Ik kreeg wel cijfers genoemd die de basis vormden, maar een aannemer gaat pas onderhandelen met zijn onderaannemers nadat de prijs is afgesproken. Ik kreeg dus prijzen waar nog geen inkoopkorting op was verkregen.

(...)

De heer Kragten: Nee, bij de volgende keer kan het een andere aannemer zijn en krijg ik weer alleen de offerte van de aannemer. Als er nu weer bij een tunnel zou worden gekozen voor een bouwteam, zou ik juist over dat aspect duidelijke afspraken willen maken, om te zorgen dat de aannemer méér laat zien over zijn manier van inkopen, zijn winst en zijn risico's en om te bereiken dat een deel van de daarbij behaalde winst bij de opdrachtgever terugkomt.

(...)

Het AKWR-percentage bevat ook een onderdeel winst. De vraag is of hiermee een toelaatbare omvang van de winst is vastgelegd. Tijdens de verhoren van betrokkenen is van de zijde van KSS gesteld dat hiermee niet zou zijn beoogd de winst aan een maximum te binden (zie hoofdstuk 2.3).

In het openbaar verhoor van de heer Kragten heeft hij dat bevestigd:

De heer Kragten (...) Voorzover ik mij dat kan herinneren, is ook nooit afgesproken dat hij maar 2,5% winst mocht maken. Er is afgesproken dat wij tijdens het ontwerpproces een optimaal bestek zouden maken en dat wij dan, als volwaardige partijen, samen een prijsafspraken zouden maken. Wat heet dan «volwaardig»?

Netto-prijs versus marktprijs

De advocaat van KSS had hierover op 3 oktober 2000 aan prof. van den Berg de vraag gesteld wat bedoeld is met het begrip «netto-kostprijs» (art. 4 lid 5 van de bouwteam-overeenkomst). Prof. van den Berg antwoordde daarover het volgende⁷⁹:

- «Netto» wordt in de branche opgevat als marktprijs exclusief AKWR;
- men fixeert de opslagen van AKWR zodat tijdens onderhandelingen daarover niet steeds opnieuw onderhandeld dient te worden.

De enquêtecommissie heeft hierover nadere informatie gekregen van de NS⁸⁰. NS verwijst naar een uitspraak van de Raad van Arbitrage uit 1937:

«318: de aannemersvergoeding (AKWR) dient te worden berekend over normale prijzen: RvA 1937, nr.1122, Jaarverslag 1937, blz. 3.» Bij vergoeding aan aannemer over de bedragen der stelposten dient te worden uitgegaan van normale prijzen waarvoor de handel levert en niet zoals opdrachtgever in casu wil, van prijzen waarvoor hij de bouwstoffen op de veiling heeft gekocht»⁸¹.

NS sloot zich daarmee aan bij de visie van KSS.

In de bouwteamovereenkomst was opgenomen dat indien de inschrijfbegroting van KSS lager zou uitvallen dan de NS-begroting, de combinatie KSS gehouden was het werk voor de (lagere) KSS-begroting uit te voeren. Het systeem van prijsvorming bevat hiermee in opzet een prikkel voor KSS om niet te laag in te schrijven. De enquêtecommissie heeft vastgesteld dat, op enkele bestekken na, de aannemer altijd hoger heeft ingeschreven dan de raming van de opdrachtgever NS.

Een corrigerende maatregel op deze bepaling had kunnen zijn de bepaling dat KSS binnen bepaalde bandbreedtes van de NS-begroting zou moeten

⁷⁹ Brief van prof. M. A. M. C. van den Berg van 4 oktober 2000 aan Houthoff Buruma inzake nettoprijs.

⁸⁰ Ontvangen NS bij brief van 16 april 2002 inzake hoogte van aannemersvergoeding en nettoprijs.

⁸¹ Mr. M. A. van Wijngaarden hoofdstukken Bouwrecht, over aannemersvergoeding par. 317, 318, 319, nr.6. 4e druk: netto-prijs is exclusief AKWR.

blijven: daarbuiten zou een strafkorting bij te hoge prijs opgelegd kunnen worden, daaronder zou een bonus gelegd worden op de prijs van KSS. De enquêtemissie stelt vast dat een dergelijk bonus/kortingsstelsel in de onderhavige bouwteamovereenkomst ontbrak: hierdoor heeft de aannemer geen prikkel om binnen een bepaalde bandbreedte van de raming van de opdrachtgever te blijven.

NS heeft gesteld dat de prijsonderhandelingen met KSS werden gevoerd met afstandsverklaring. Bij grote verschillen tussen de begroting van de opdrachtgever NS en de inschrijfbegroting van de opdrachtnemer kon NS het werk aan derden opdragen (zie artikel 4 lid 3 en 4 van de BTO). Hoewel KSS geen juridische zekerheid had dat alle opdrachten aan haar verleend zouden worden, acht de enquêtemissie het in praktijk lastig deelopdrachten aan andere aannemers op te dragen. Redenen hiervoor zijn de tijdsdruk, en ook bepalingen omtrent redelijkheid en billijkheid in het BW.

In de praktijk zijn door NS alle werken, die via het prijsoverleg zijn verlopen, ook aan KSS opgedragen. In de praktijk was ook de lijn dat bij verschillen de werken in regie werden uitgevoerd.

De heer Kragten verklaarde in zijn openbaar verhoor dat voor NS de tijdsdruk een beperkende factor was in de vrijheid om een derde partij te benaderen:

De heer Kragten: Als je met je rug tegen de muur staat, je moet klaar zijn en je begint omdat je in tijdnood zit, en je besluit van aannemer te wisselen, dan haal je je tijdspad niet. Dat was opgelegd. Dit is nooit ter sprake geweest, maar wij hebben wel een paar keer gehad dat een prijsafpraak moeilijk tot stand kwam en toen is over de weg terug gesproken. Zelf zeg ik: als je eenmaal begint met een aannemer onder deze voorwaarden, dan ben je er eigenlijk toe veroordeeld om met elkaar verder te gaan. Ik heb het echter niet als een veroordeling ervaren.

De enquêtemissie stelt samenvattend vast dat het proces van prijsvorming bij de aanleg van de Schipholspoortunnel tekortkomingen vertoonde: het bevatte een inherente prikkel om hoog in te schrijven. Een bonus/strafkortingsstelsel om deze prikkel te corrigeren ontbrak. Ook waren de mogelijkheden om het werk aan derden op te dragen gering.

3.4.4 Uitvoeringsfase: toezicht en de verrekening van mee- en tegenvallers

Nadat NS met KSS een vaste aanneemsom per deelbestek was overeengekomen kon de opdrachtgever op verschillende momenten greep houden op de prijs: door het kritisch beoordelen van melding van meerwerk door de aannemer en het signaleren van minderwerk. KPMG heeft overigens vastgesteld dat valse facturen niet verwerkt waren in het meerwerk dat bij de opdrachtgever werd aangemeld. De enquêtemissie heeft dat op basis van onderliggende gegevens van KPMG geverifieerd; door toezicht te houden op de werkelijke uitvoering kan de opdrachtgever mogelijk inzicht verkrijgen in efficiency-voordelen die ontstaan in de uitvoering. Deze zijn relevant voor het opstellen van een nieuw bestek en een nieuwe begroting van de opdrachtgever. Primaire taak van de opdrachtgever tijdens de uitvoering van een deelcontract is echter erop toe te zien dat de aannemer de prestaties levert conform de afspraken in het contract om te waarborgen dat de aannemer alleen betaald krijgt voor werkelijk geleverde prestaties. Het betalen van facturen waar geen werkelijke prestatie tegenover staat, valse

facturen, kan zo worden voorkomen. De facturen waarvan sprake is in het KPMG-rapport werden verstuurd van bedrijven aan KSS, en niet van KSS aan de NS.

De enquêtecommissie heeft getracht de invulling van het toezicht van NS in beeld te brengen. Een toezichtsplan waarbij de specifieke risico's van het contract werden vertaald in adequate controle-maatregelen door de opdrachtgever NS, c.q. Interne Controlerapporten werden destijds volgens NS nog niet opgesteld.

De Interne Accountantsdienst (IAD) van de NS heeft mede ter uitvoering van de subsidiebeschikkingen, aan de hand van het vigerend controle-protocol⁸², controles uitgevoerd op de rechtmatigheid van de betalingen die NS aan KSS verrichtte. In de periode 1990–1991 heeft de IAD nog wel afzonderlijke declaraties opgesteld, daarna werd gerapporteerd en voor alle infraprojecten één gezamenlijk accountantsverklaring afgegeven. In die periode is door de IAD geoordeeld dat de declaraties aan Verkeer en Waterstaat voldeden aan destijds terzake geldende eisen.

Resultaten van deze controles vormden de basis voor het afgeven van accountantsverklaringen aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Departementale Accountantsdienst van het ministerie beoordeelt of de IAD haar onderzoek heeft verricht in overeenstemming met de afspraken hierover.

Naast bovengenoemde primaire taak van de opdrachtgever tijdens de uitvoering is het nog om een andere reden van belang adequaat toezicht te houden: ten tijde van de uitvoering van een deelcontract kunnen de werkelijk benodigde hoeveelheden (staal, beton, manuren) en de werkelijk te betalen marktprijs afwijken van de uitgangspunten die gehanteerd werden bij de prijsvorming. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het aantal manuren benodigd voor een onderdeel een stuk geringer is dan waarbij de prijsvorming van werd uitgegaan. Bij een vaste-prijs-contract komt dit voordeel ten gunste van KSS. Het was van belang toezichtinformatie over de efficiency van de uitvoering te benutten voor de prijsvorming over de volgende deelbestekken.

De heer **Kragten** verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor⁸³:

*De heer **Kragten**: Vanzelfsprekend. Het is een doorlopend proces. Het ontwerpteam staat eigenlijk compleet buiten de uitvoering in zoverre dat nadat wij een bestek hebben afgeprijsd en er een prijsafsprake is gemaakt, de aannemer gaat uitvoeren. Daarnaast hebben wij de toezichthouders, die in dienst zijn van de spoorwegen. Zij zijn dus niet beschikbaar gesteld door de aannemer. Het zijn eigen mensen, ingehuurd buiten de aannemer om, die toezicht houden op de uitvoering. Zij kijken of de realisatie gaat zoals in het bestek is overeengekomen. Zij melden de minderwerken en de meerwerken. Onderdeel van de procedure is dat zij de uitgangspunten van de prijsafspraken van ons meekrijgen. Zij waren betrokken bij het prijsoverleg en bij de werkmethodes. Hun taak was om terug te koppelen als dingen echt afweken van hetgeen was afgesproken. Dat werd meegenomen. Ik noem een voorbeeld. Er is altijd discussie geweest over het aantal prefab Vibro-palen op één dag gedaan kunnen worden. De aannemer had dagen dat hij er één op een dag deed en dagen dat hij er acht op een dag deed. Het aantal palen wordt dan bijgehouden. In de prijsafsprake wordt steeds het gemiddelde van het voorgaande bestek genomen.*

*De heer **De Wit**: Klopt het dat ook bij de gesprekken over de prijs de ervaringen van de eerdere fase betrokken werden en dat het mogelijk was dat de NS zeiden: voor dat onderdeel hebben jullie die prijs bepaald, maar wij hebben inmiddels gezien dat deze veel lager kan zijn of de prijs wellicht al is bijgesteld.*

*De heer **Kragten**: Een voorbeeld is de voortgangsproductie van bijvoorbeeld de prefab Vibro-palen en het grondwerk. De uitgangspunten liggen vast en worden gecheckt. Het is altijd een punt van discussie geweest met aannemers. Als zij stelden, maar twee of drie*

⁸² Controleprotocol NS Infrastructuur-1993; «Controle dient zowel de getrouwe weergave van de ingediende declaraties alsmede de rechtmatige besteding van de ter beschikking gestelde middelen te omvatten».

⁸³ De enquêtecommissie heeft over dit concrete voorbeeld nadere informatie ontvangen.

palen te kunnen maken, wezen wij op het gemiddelde van vijf of zes. Dat werd dan teruggekoppeld.

(...)

De heer Kragten: Uiteindelijk ontstaat er winst. Die winst kent een aantal facetten. Op de inkoop heb ik weinig zicht. Ik kan alleen maar nagaan wat de waarde van een bepaald materiaal op de markt is. Dat check ik. Er kan veel vraag en weinig werk zijn of andersom. Dat bepaalt de prijs. Aan de hand hiervan stuur ik. Het juiste beeld heb je nooit, want je ijlt met je gegevens na. Wij hebben een databank. Daarin worden de gegevens van alle bestekken opgenomen. Dan komt men tot normen en die normen zijn voor ons steeds het referentiepunt geweest.

Een ander facet kan zijn dat de aannemer sneller, effectiever werkt dan bij de onderhandelingen over de prijzen is afgesproken. Ook hier geldt dat je afhankelijk bent van de gegevens die je hebt gekregen. Als een aannemer een bepaald aantal manuren met je heeft afgesproken, kun je wel checken of dat aantal klopt, maar de aannemer heeft nogal eens de gewoonte om een deel van de werkzaamheden die in manuren zijn aangegeven, door een onderaannemer te laten uitvoeren. Het is dan voor ons ongelooflijk moeilijk een juist beeld te krijgen van de exacte tijd die hij aan het werk heeft besteed. De aannemer zit met een staf van een man of zeven, acht op het werk, terwijl wij met één man op het werk zitten, soms met twee. Die ene man moet letten op de kwaliteit, nagaan hoe de daadwerkelijke realisatie is, de vergaderingen bijwonen en daarnaast moet hij checken of het aantal mensen dat is genoemd, klopt. Je bent op het werk afhankelijk van de aannemers. Wij vragen aan de aannemers om wekrapporten. Die krijg je ook wel en aan de hand daarvan kun je een check doen, maar je krijgt nooit een compleet beeld. Voor ons is het proces vaak ondefinieerbaar, ongrijpbaar.

De heer Duivesteijn: Zat u maar met één man op de bouwplaats?

De heer Kragten: Per deelbestek was er maar één man op de bouwplaats. Over het algemeen is dat heel gebruikelijk.

De heer Duivesteijn: Wij doen niet anders dan proberen te ontdekken wat gebruikelijk is. Vanmiddag werd beweerd dat de NS heel goed konden weten hoe het bouwproces verliep. De NS zouden met nogal wat mensen op de bouwplaats zelf actief zijn. Daarom zouden de NS kunnen weten dat het werk goedkoper werd uitgevoerd dan was voorzien, dat er inkoopvoordelen zouden zijn en dat alles efficiënter gebeurde. Wat is uw reactie op deze bewering?

De heer Kragten: Degene die dit heeft gezegd, denkt dat wij supermensen zijn. De realiteit is dat wij in het ontwerpproces een man of dertig ter beschikking hebben. Die mensen zijn niet op de bouwplaats, maar zitten op het ontwerp bureau. Tijdens de realisatie is op de bouwplaats zelf per deelbestek één toezichthouder aanwezig. Bij een heel groot werk, zijn er twee aanwezig, en niet meer. Die mensen bewaken de voortgang en de kwaliteit. Het is een beetje optimistisch om te veronderstellen dat je met een, twee man hetzelfde weet als een aannemer die alle voorkennis heeft en daar met zes of acht man zit.

De heer Duivesteijn: U zei net al over het vergaren van kennis op de markt dat u daar niet makkelijk toegang toe had.

De heer Kragten: Ik heb eigenlijk geen mogelijkheden om bij de inkoop echt het onderste uit de kan te krijgen. Dat zie ik niet.

De heer Duivesteijn: U zei net zelfs dat u daarvan afgehouden werd.

De heer Kragten: Die markt is afgeschermd. Althans, dat gevoel heb ik, ook hier.
(...)

Een juridische relevante vraag voor de uitvoering is de vraag of de inkoop- en efficiencyvoordelen die worden behaald tijdens de uitvoering van een bestek verrekend moeten worden met de opdrachtgever. De firmanten van KSS hebben aan prof. M. A. M. C. Van den Berg advies gevraagd over de vraag of zij in het licht van de bouwteamovereenkomst gehouden zouden zijn inkoop- en efficiencyvoordelen ten gunste van de opdrachtgever te laten komen.

In antwoord op het verzoek van de advocaat van KSS (Mr. Post van Houthoff Buruma) concludeert Van den Berg in een brief van

15 september 2000 aan Houthoff Buruma dat KSS, gezien de figuur van een bouwteamovereenkomst in het algemeen en deze in het bijzonder, niet gehouden is inkoop- en efficiencyvoordelen ten gunste van opdrachtgever te laten komen⁸⁴. Van den Berg stelt dat het bouwteam als bouworganisatievorm het voordeel heeft dat een aannemer betrokken wordt bij het ontwerp. Dit heeft als voordeel dat mogelijk meerwerk wordt voorkomen. Bij de bouwteamconstructie heeft de aannemer niet de zekerheid dat de opdracht ook aan hem wordt gegund. Wel wordt vaak aan de aannemer toegezegd dat hij als eerste een aanbieding mag doen (enkelvoudige uitnodiging). «Hoewel minder gangbaar, kan een juridische binding aan de bouwteamaannemer op voorhand, voortvloeien uit de combinatie van een bouwteam met de figuur van een raamcontract». Van den Berg stelt dat met het bouwteammodel de nadelen kunnen worden ondervangen van traditionele scheiding tussen ontwerp- en uitvoeringsfase. Niettemin blijft er in deze fase ook inherente scheiding tussen ontwerp- en uitvoeringsfase.

Van den Berg koppelt de vraag of inkoop- en efficiencyvoordelen ten gunste moeten komen aan de opdrachtgever aan de vraag welke type «prijsafspraken» is gemaakt:

- als bij de prijsvorming gekozen wordt voor een lumpsumcontract, vaste prijs, hoeven inkoop- en efficiencyvoordelen niet verrekend te worden;
- als echter zou zijn gekozen voor een «cost-plus-contract» (cost-reimbursementcontract) wordt de aannemer vergoed op basis van werkelijk gemaakte uitvoeringskosten, verhoogd met Winst en AK. De aannemer heeft er in dit geval geen belang de kosten laag te houden.

Van den Berg stelde vast dat bij de Schipholspoortunnel steeds is gekozen voor een lumpsumcontract.

Om de kosten bij de laatste contractvorm toch te beperken wordt ook wel een «target(cost)contract» toegepast. In dat geval krijgt de aannemer niet alle kosten vergoed indien hij een bepaalde bandbreedte overschrijdt (strafkorting). Een «target(cost)contract» wordt met name wel toegepast indien de bouwmethode wordt gecombineerd met een raamcontract.

Van den Berg stelt vast dat de bouwteamovereenkomst bij de Schipholspoortunnel niet afwijkt van het gangbare model. De inbreng van de deskundigheid van de bouwteam-aannemer is volgens hem, blijkens de taakomschrijving in artikel 2 lid 1 van de bouwteamovereenkomst, geheel toegespitst op de vervulling van de ontwerpfunctie, niet op de uitvoeringsfase.

De bouwteamovereenkomst voor de Schipholspoortunnel vormt een combinatie van een bouwteam in de vorm van een raamcontract. Voor op basis daarvan aan te gane deelcontracten ontstaat de figuur dat per deelcontract het ontwerp tot stand komt met de inbreng van KSS, waarna volgens het systeem van open begroting wordt onderhandeld over de uitvoering van een deelbestek tegen vaste aanneemsom (artikel-4 bouwteamovereenkomst).

De enquêtecommissie stelt samenvattend vast dat de strekking van het advies van Van den Berg is dat inkoop- en efficiencyvoordelen niet achteraf per deelbestek verrekend hoeven te worden omdat de opdrachtgever NS immers gekozen heeft voor een vaste aanneemsom per deelbestek. In enkele gevallen heeft NS ervoor gekozen om contracten in regie uit te voeren. In dat geval worden de werkelijk gemaakte kosten vergoed.

In zijn advies laat de heer Van den Berg zich niet uit over de vraag of informatie over gerealiseerde inkoop- en efficiencyvoordelen in de

⁸⁴ Brief van M. A. M. C. van den Berg van 15 september 2000 aan Houthoff Buruma over bouwteamovereenkomst.

daaropvolgende ontwerpoverleg voor een volgend deelbestek met de opdrachtgever gedeeld zou moeten worden.

De enquêtecommissie constateert dat het voor de NS in de uitvoeringsfase moeilijk was zicht te krijgen op de behaalde inkoop- en efficiencyvoordelen. Het toezicht was ontoereikend om efficiencyvoordelen en inkoopvoordelen op te merken. Het aantal toezichthouders, één per bestek, was te gering om behaalde efficiency in het werk te signaleren. De omvang van het meerwerk was bij de aanleg van de Schipholspoortunnel relatief gering.

De enquêtecommissie heeft ook geen aanwijzingen dat er valse facturen naar de opdrachtgever NS zijn gestuurd. Evenmin zijn er aanwijzingen dat NS via meerwerk voor niet-geleverde prestaties betaald zou hebben aan KSS.

3.5 NS-overeenkomst met HBG en Strukton: terugbetaling van 10 miljoen per bedrijf

Strukton Betonbouw en HBW waren, met NS, van mening dat zij hadden gehandeld in overeenstemming met de bouwteamovereenkomst. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de leden van de Raad van Bestuur van KSS, alsmede de algemeen directeur KSS, van mening waren dat de opdrachtgever NS niet benadeeld was. Zij zagen dan ook geen reden voor de terugbetaling.

NS was echter van mening dat Strukton en HBG zouden moeten bijdragen aan een terugvordering die de minister van Verkeer en Waterstaat tegen NS zou instellen. Onderhandelingen hierover werden gevoerd tussen de onderhandelaar van de NS, de heer Nikkels, en de heer Witzel (Strukton), en de heer Koolen (HBG). Van deze onderhandelingen zijn, blijkens navraag van de enquêtecommissie, geen notulen gemaakt. De heer Nikkels die namens de NS hierover onderhandelde met Strukton en HBG verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer Nikkels: (...) Ik vond ook dat zo zwak als de «case» van de minister was om bij ons geld terug te halen op grond van het dossier en de interpretatie van de bouwteamovereenkomst zoals ik die kende, zo zwak was ook onze positie ten opzichte van de aannemers om mee te betalen als wij dat in rechte hadden gevorderd. Wij hebben niettemin wel druk uitgeoefend op de aannemers om mee te betalen.
(...)*

De heer Nikkels: Ik heb zelf met de aannemers gesproken.

De heer Van der Staaij: Wat was hun inbreng?

De heer Nikkels: Hun inbreng? Twintig mln.

De heer Van der Staaij: Maar onder welke voorwaarden?

De heer Nikkels: Aan die 20 mln die eigenlijk al geruime tijd op tafel lag als bereidheid van de aannemers om te betalen, was natuurlijk wel gekoppeld een voorwaarde dat zijdens een van hun grote opdrachtgevers – het ministerie van Verkeer en Waterstaat – geen nadere stappen zouden worden ondernomen om die aannemers op de zwarte lijst te plaatsen.

De heer Van der Staaij: Dus geen uitsluiting?

De heer Nikkels: Ja.

(...)

De heer Van der Staaij: Hoe ging u met dit verhaal terug naar de heer Olman?⁸⁵ De heer Nikkels: Terug? Ik heb het op deze manier met hem besproken.

De heer Van der Staaij: Wat kon hij op die voorwaarden – geen uitsluiting en geen strafvervolging – zeggen?

De heer Nikkels: Niet zoveel, want Verkeer en Waterstaat heeft altijd volgehouden dat het niets met de aannemers te maken wilde hebben. Het ministerie had wel met de NS te

⁸⁵ De heer Olman voerde namens het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderhandelingen met NS over de terugbetaling van subsidiegelden.

maken. Ik heb als onderhandelaar de voorwaarden gesteld. De heer Olman heeft in praktische zin eraan meegewerkt, daaraan te voldoen door te wachten tot het OM bevalen was van zijn bevindingen.

(...)

De heer Nikkels: (...)De aannemers stelden de bereidheid om mee te betalen afhankelijk van de vraag of zij al dan niet op de zwarte lijst werden geplaatst.

(...)

De heer Nikkels: De heer Olman was zelf wel op de hoogte van de situatie. Op dat moment waren er voornemens om de aandelen van Strukton te verkopen. De NS had er dan ook indirect, als aandeelhouder, belang bij om te voorkomen dat Strukton op de zwarte lijst zou worden geplaatst. Dat zou de prijs van de aandelen niet ten goede komen. Er was daarom sprake van een materieel belang als aandeelhouder. De NS heeft zich evenwel verre gehouden van de ontwikkelingen tussen Verkeer en Waterstaat en het openbaar ministerie, afgezien van het vragen naar de voortgang. Bovendien heeft de NS zich verre gehouden van de ontwikkelingen tussen aannemers en het openbaar ministerie.

(...)

De voorzitter: Was er een bepaalde onderbouwing van dat bedrag van 10 mln elk, 20 mln in totaal? Waarom is juist voor dat bedrag gekozen?

De heer Nikkels: Nee, eigenlijk is daar geen nadere onderbouwing van. Het is een substantieel bedrag.

De voorzitter: Was het een slag in de lucht? Voor deze commissie is het goed om te proeven op welke wijze tot een dergelijk bedrag wordt gekomen.

De heer Nikkels: Ik kan mij niet goed herinneren op welke basis ik tot het bedrag van 20 mln ben gekomen.

De voorzitter: Heeft u dat bedrag voorgesteld?

De heer Nikkels: Ik denk dat wij het bedrag van 50 mln samen zouden delen, hetgeen tot 25 mln voor de aannemers samen en uiteindelijk tot 10 mln per partij leidde. Niet meer en niet minder.

De heer Duivesteijn: Kan ik een en ander als volgt reconstrueren: eerst was in een vroeg stadium sprake van overeenstemming tussen de NS en Verkeer en Waterstaat over een bedrag van 50 mln, vervolgens is overeenstemming bereikt tussen de NS en KSS over een bedrag van 20 mln en ten slotte heeft KSS een schikking getroffen met het OM over drie keer 1 mln?

De heer Nikkels: Ja, dat is de goede volgorde.

(...)

Uit de openbare verhoren van de voorzitter van de groepsdirectie van Strukton, de heer G. A. Witzel, en de president van de Raad van Bestuur van HBG bleek dat zij van mening blijven dat de winst volledig toebehoorde aan de KSS. Zij waren wel van oordeel dat de wijze waarop de winst was overgeheveld in strijd met de wet was geweest. Ook achtten zij een zwarte kas onoorbaar.

Vanwege de goede verstandhouding met de NS, hun opdrachtgever, waren zij niettemin bereid een bedrag van elk f 10 miljoen aan NS te restitueren.

De voorzitter van de Groepsdirectie van Strukton, de heer Witzel zei het in zijn openbaar verhoor aldus:

De heer Witzel: Het hoofdprobleem, dat eigenlijk al boven ons hoofd hing vanaf het begin van het ontstaan van de affaire, is dat onderdelen van de groep – in dit geval met name de betrokken werkmaatschappij – uiteindelijk zouden kunnen worden veroordeeld en daarmee op een zwarte lijst zouden komen.

(...)

De heer Smulders: Wat waren uw voorwaarden bij de schikking?

De heer Witzel: Deze waren tweeledig. Het gaat eigenlijk om twee schikkingen die samen zijn gekomen; althans, die werden samengebonden. Het ene aspect was dat NS vrij spoedig na het aantreden van de heer Huisinga met een praktisch voorstel kwam: als jullie meedoen aan onze schikking met de minister, heb je misschien een kans dat je in ieder

geval niet door haar op de zwarte lijst wordt gezet. Verder kon de zaak zo wat worden bespoedigd, waarbij wij natuurlijk belang hadden. De mate waarin weet ik eigenlijk niet zeker. Wij hebben toen gezegd: dat kan alleen als wij zeker weten dat wij geen veroordeling krijgen in het kader van de strafrechtelijke vervolging. Die zou er alsnog toe leiden dat wij werden uitgesloten van werken, omdat wij een veroordeling op onze naam kregen voor die werkmaatschappij. Voor ons was het dus tweeledig.

(...)

Ja, wij wilden graag schikken en meedoen aan de schikking met de minister van Verkeer en Waterstaat. De voorwaarde voor ons daarbij was echter dat wij zeker zouden weten dat er ook strafrechtelijk zou worden geschikt. Wij wilden dus niet hier betalen en later alsnog worden gepakt via een veroordeling door justitie.

De heer **Smulders**: Als ik het goed samenvat, zegt u: ik heb met gang 1 mln betaald aan het openbaar ministerie om niet in een strafrechtprocedure terecht te komen en ik heb met gang 10 mln betaald aan NS om in ieder geval buiten de zwarte lijst te blijven.

De heer **Witzel**: Ja, zij het dat die twee dingen op een gegeven moment moesten samenkomen; ze zijn aan elkaar verbonden, op het moment dat onze verdedigers deze deal konden maken.

(...)

De heer C. J. A. Reigersman van HBG verklaarde hierover:

Ik heb in mijn agenda opgezocht dat ik op 14 september bij de heer Huisinga op zijn kantoor ben geweest. Dat was een soort kennismakingsbezoekje. Toen hebben wij heel globaal over het een en ander gesproken. Daarna heb ik hem op 24 oktober, meen ik, gezien bij een VNO/NCW-bijeenkomst. Daar heeft hij mij apart genomen en nog eens uitgelegd dat hij van mening was dat de enige mogelijkheid om dit te schikken was om akkoord te gaan met het inhouden van 50 mln subsidie. De minister had eerst 65 mln ingehouden. Hij stelde dat wij daar een substantieel deel aan moesten bijdragen. Hij zag niet dat het onder de tien miljoen een serieuze bijdrage was, dus dat zou toch het bedrag moeten zijn.

De heer **Ten Hoopen**: Weet u hoe dat bedrag tot stand is gekomen?

De heer **Reigersman**: Nee, er is mij toen gebleken dat de heer Veraart daar ook wel over gesproken heeft met de heer Den Besten. Ik geloof dat er eerst sprake is geweest van acht miljoen en dat het op een gegeven moment naar tien is gegaan. Daar hebben mensen van HBG Civiel over gepraat en mensen van de spoorwegen.

(...)

De heer **Reigersman**: (...) Voor mij is de druk daar, wanneer de directies bij mij komen en zeggen: wij worden uitgesloten van werk. Dan is de werkgelegenheid in het geding. Ik ben verantwoordelijk voor een bedrijf van 5,5 mld euro, met 18 000 mensen die iedere maand hun geld moeten ontvangen en allemaal afhankelijk zijn van de werkgelegenheid van dit bedrijf. Dat is mijn eerste prioriteit. Dan zeg ik: zo snel mogelijk dit zien te schikken.

(...)

De heer **Duivesteijn**: Die 10 mln gulden is eigenlijk een afkoopsom om vervolgens geen gezeur meer te hebben en de weg vrij te maken naar andere grote projecten in de richting van Verkeer en Waterstaat.

De heer **Reigersman**: Die 10 mln gulden is een commerciële daad. Ik moet dat op een gegeven moment afwegen tegen het eventueel mislopen van honderden miljoenen aan werken.

De NS en bedrijven hebben hierover reeds in november 2000 overeenstemming bereikt. Dit werd vastgelegd in een concept-overeenkomst. De ondertekening van de overeenkomst heeft daarna tot november 2001 op zich laten wachten in afwachting van het strafrechtelijke traject. De wisselwerking tussen deze afspraak, de terugbetaling van NS aan Verkeer en Waterstaat en het strafrechtelijk traject leidde ertoe dat deze drie afspraken in november 2001 in onderlinge wisselwerking tot afronding kwamen (zie hoofdstuk 5).

Het gegeven dat Strukton een dochteronderneming van NS was had mogelijk tot maatregelen kunnen leiden vanuit het NS-concern. De president-directeur NS, R. den Besten, zei het in zijn openbaar verhoor als volgt:

De heer Den Besten: (...) Ik wijs trouwens ook nog even op de voorlaatste zin van de brief⁸⁶, waarin ik aangeef dat het, als het bij ons bekend was geweest, ongetwijfeld tot repercussies zou hebben geleid. Daaruit blijkt overigens dat het bij ons, bij de raad van bestuur van de NS, niet bekend was.

De heer De Vries: Aan welke repercussies dacht u?

De heer Den Besten: Ik hoefde niet aan repercussies te denken, omdat de directie van Strukton kort daarvoor geheel was vervangen.

De heer De Vries: Dan is het helder wat u daarbij in gedachten had.

De heer Den Besten: In ieder geval een heel goed gesprek.

De concernleiding achtte sancties kennelijk niet meer opportuun.

De enquêtecommissie stelt vast dat de Strukton en HBG in november 2000 bereid waren om f 20 miljoen bij te dragen aan het subsidie-bedrag (f 50 miljoen) dat NS zou moeten terugbetalen aan de minister van Verkeer en Waterstaat. NS heeft dit bedrag bepaald door gewoonweg de helft te nemen van f 50 miljoen. Een relatie met eventuele benadeling werd niet gelegd (f 11 miljoen aan inkoopvoordelen en f 14 miljoen aan efficiencyvoordelen is immers f 25 miljoen). De bedrijven waren bereid deze f 20 miljoen bij te dragen, mits NS zich zou inspannen om uitsluiting van aanbesteding door de minister te voorkomen. NS had er, vanwege haar rol als enig aandeelhouder van Strukton, belang bij te voorkomen dat Strukton uitgesloten zou worden. In artikel 3 van overeenkomst tussen NS en de firmanten van KSS is deze inspanningsverplichting van NS vastgelegd.

3.6 Terugvordering van f 50 miljoen door de minister van Verkeer en Waterstaat

3.6.1 Informatie-uitwisseling tussen NS en Verkeer en Waterstaat over vermeende onregelmatigheden

Naar aanleiding van krantenberichten over de vermeende onregelmatigheden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel geeft de Raad van Bestuur van NS aan KPMG-Forensic op 25 november 1998 opdracht onderzoek te verrichten naar de vermeende onregelmatigheden. De directeur Nieuwbouwprojecten van NS-Railinfrabeheer stelt op 2 december 1998 het ministerie van Verkeer en Waterstaat via een brief van deze stap op de hoogte⁸⁷. In deze brief stelt de Raad van Bestuur van NS dat de financiële bewaking bij NS uitsluit dat de overheid, de belastingbetaler, benadeeld zou zijn. Om deze reden had de Raad van Bestuur van NS aan KPMG de opdracht gegeven om aan te tonen dat de overheid op geen enkele wijze is benadeeld. Op 23 april 1999 wordt het KPMG-rapport aangeboden aan de Raad van Bestuur van de NS.

De president-directeur van NS bericht op 27 april 1999 in een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de belangrijkste bevindingen van KPMG⁸⁸. KPMG had bevestigd dat er facturen bestonden waar geen prestaties tegenover stonden, er sprake was van een zwarte kas, en privéaankopen ten laste van KSS waren gebracht⁸⁹. De NS stelde dat

⁸⁶ Brief van 31 mei 2000.

⁸⁷ Brief van de directeur Nieuwbouwprojecten van NS-Railinfrabeheer van 2 december 1998 aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-generaal Personenvervoer, inzake fraudeberichten Schipholtunnel.

⁸⁸ Brief van de president-directeur NS van 27 april 1999 aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake onderzoek mogelijke malversaties bij het Schipholtunnel project.

⁸⁹ Zie voor uitgebreide toelichting op het KPMG-rapport hoofdstuk 2.

hoewel deze gang van zaken niet goed te praten was, dit niet tot een benadeling van NS had geleid. De fiscus was mogelijk wel benadeeld. De minister van Verkeer en Waterstaat ontving op 30 april 1999 het KPMG-rapport van NS. Het rapport werd door NS ook toegestuurd aan het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst.

Op 3 mei 1999 stuurt de Raad van Bestuur van de NS aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Personenvervoer een brief met enige aanvullende informatie over de aanbesteding van de Schipholspoortunnel⁹⁰: NS had reeds voordat de EU-richtlijnen voor de spoorwegen van kracht werden het beleid om projecten in concurrentie aan te besteden. Er waren echter twee grote projecten niet in concurrentie aanbesteed: de Schipholspoortunnel en de Willemspoortunnel bij Rotterdam. Bij de Willemspoortunnel lag de prijs geheel en al vast in de aanbieding van de inschrijvers, bij de Schipholspoortunnel niet. Bij de Schipholspoortunnel was vanwege de omstandigheden gekozen voor een bouwteammodel. NS was ermee bekend dat een bouwteam meestal duurder was dan een werk dat in concurrentie wordt aanbesteed.

Op 4 mei 1999 wordt de minister van Verkeer en Waterstaat door de directeur-generaal directoraat-generaal Personenvervoer nader geïnformeerd over het KPMG-rapport⁹¹. Hij plaats de volgende kanttekeningen bij het rapport:

- NS was van mening dat de opdrachtgever niet was benadeeld. Anderzijds roept KPMG vervolgens echter de vraag op of voordelen niet ten gunste van opdrachtgever NS hadden moeten komen. KPMG gaf daar geen oordeel over;
- het KPMG-rapport gaf volgens NS aan dat de keuze voor het bouwteamovereenkomst een goede zou zijn. Hij had dat oordeel niet aangetroffen in het rapport.
- Hij achtte voorts de rol van NS-Strukton onderbelicht door KPMG. Strukton had, als dochter van NS, het spel meegespeeld en ervan geprofiteerd. «Het is zeker de winst van NS ten goede gekomen».
- NS stelt dat wijze van aanbesteding van de Schipholspoortunnel een uitzondering vormt bij NS. Dit zou nader uitgezocht moeten worden. De directeur-generaal wilde het rapport nog nader bespreken met de eigen experts van het ministerie.

De Departementale Accountantsdienst (DAD) heeft op 5 juli 1999 advies uitgebracht aan de directeur-generaal over het KPMG-rapport. De DAD concludeerde, na een gesprek met KPMG en de IAD, dat nader onderzoek waarschijnlijk geen nieuwe feiten zou opleveren die een ander licht zouden werpen op de zaak. De DAD adviseerde de gehanteerde opslagpercentages voor AKWR door terzake deskundige juristen te laten beoordelen. Zij zouden moeten bezien of behaalde voordelen ten gunste van de opdrachtgever zouden hebben moeten komen. De enquêtecommissie heeft geconstateerd dat aan dit advies geen gevolg is gegeven.

De directeur-generaal van het directoraat-generaal Personenvervoer (DG-DGP) stelt na bestudering van het KPMG-rapport op 16 september 1999 nadere vragen aan de Raad van Bestuur van NS over de rol van NS als opdrachtgever⁹²:

- Omdat het oorspronkelijk overeengekomen winstpercentage 2,5% bedroeg (in de aanvullende overeenkomst 2,65%), en gerealiseerde winst 18,98%, wilde directeur-generaal weten of (bij het sluiten van de bouwteamovereenkomst) het de bedoeling van de opdrachtgever was dat de begrote netto-prijs de feitelijke kostprijs zou benaderen. Ook

⁹⁰ Brief van Raad van Bestuur van NS, de heer Schouten, van 3 mei 1999 aan de directeur-generaal Directoraat-Generaal Personenvervoer, de heer Diris, over het Rapport KSS-onderzoek inzake Schipholtunnelproject.

⁹¹ Vertrouwelijke nota van de directeur-generaal van het Directoraat-Generaal Personenvervoer van 4 mei 1999 aan de minister inzake de vermeende fraude bij bouw spoor-tunnel op Schiphol.

⁹² Brief van directeur-generaal van het Directoraat-Generaal Personenvervoer van 16 september 1999 aan de Raad van Bestuur van de NS inzake onvolkomenheden bouw Schipholtunnel.

wilde hij weten of het de bedoeling was dat de feitelijke winst het overeengekomen winstpercentage zou benaderen (2,5% respectievelijk 2,65%).

- Daarnaast wilde hij weten of het de bedoeling van NS was dat bij het sluiten van deelovereenkomsten «geabstraheerd» mocht worden van inkoopkortingen, efficiency-voordelen en overige factoren die de netto-kostprijs zouden kunnen verlagen;
- Ook wilde hij weten of opdrachtgever NS zich ervan bewust was dat bij de begrootte netto-prijs mogelijk was «geabstraheerd» van de kostenreducerende factoren;
- Ten slotte wilde hij weten of het antwoord op deze vragen het grote verschil tussen overeengekomen en gerealiseerde winst volgens NS rechtvaardigen was tegen de achtergrond van artikel 2 van de bouwteamovereenkomst die stelt dat bouwteam tot taak heeft te komen tot een ontwerp tegen zo laag mogelijke kosten.
De enquêtemissie plaats als kanttekening dat het bedoelde winstpercentage niet in de bouwteamovereenkomst staan vermeld.

De voorzitter van de Raad van Bestuur van NS, de heer Den Besten, antwoordde op 18 oktober 1999 aan de directeur-generaal Personenvervoer dat op grond van de voorliggende bouwteamovereenkomst NS van mening was dat er «onverminderd de onregelmatigheden bij KSS waarvan in het rapport gewag wordt gemaakt geen termen zijn die de conclusie kunnen staven dat KSS de opdrachtgever wederrechtelijk heeft benadeeld»⁹³. Het was NS bekend dat opdrachten buiten concurrentie 5 á 10% duurder uitvallen dan opdrachten die in concurrentie in de markt worden gebracht. Ook de Bouwdienst van Rijkswaterstaat had hierop gewezen bij haar advies over de Schipholspoortunnel. NS had er voorts voor gekozen om met een vaste prijs (lump-sum) te werken om de risico's in de prijs te mee te nemen. Alleen zo kon de opdrachtgever worden gevrijwaard van alle claims.

Vervolgens gaat NS in op de gestelde vragen:

- *Streven naar zo laag mogelijke kosten door een bouwteamcontract & AKWR:*
De bouwteamovereenkomst had ten doel de tunnel tegen zo laag mogelijke kosten te bouwen. Het begrip netto-kostprijs had als betekenis: een prijs geschoond van AKWR. In de bouwteamovereenkomst en de wijzigingen erop werden deze opslagpercentages vastgesteld. Het AKWR was volgens NS zeker «marktconform» te noemen. Nadat de afspraak hierover gemaakt was, heeft de feitelijke ontwikkeling zich aan het zicht van de opdrachtgever onttrokken. Of het de bedoeling was dat de begrootte netto-kostprijs de feitelijke kostprijs zou benaderen alsook de vraag of de feitelijke winst van KSS zou dienen te benaderen kan, volgens de president-directeur van NS, met ja en neen worden beantwoord. «Ja» omdat opdrachtgever streefde naar zo laag mogelijke prijs, en «Neen» omdat opdrachtgever wist dat afgekochte AK, winst en risico's e.d. zouden kunnen afwijken van de overeengekomen opslagpercentage voor AKWR.
- *NS: KSS mocht niet «abstraheren» van inkoopvoordelen*
Volgens de NS had de opdrachtgever een bouwteammodel juist gekozen vanwege onder meer de kennis van KSS over te behalen inkoopvoordelen. Daarvan mocht KSS niet «abstraheren». Aan de andere kant stonden NS en KSS als gelijke onderhandelingspartijen tegenover elkaar. KSS zou «niet het achterste van de tong laten zien». Juist daarom werden in de bouwteamovereenkomst de nodige «checks and balances» opgenomen.
Het zou gaan om de volgende instrumenten:

⁹³ Brief van de voorzitter van de Raad van Bestuur van NS, de heer Den Besten, van 18 oktober 1999 aan de directeur-generaal Personenvervoer inzake onvolkomenheden bouw Schipholtunnel.

- KSS was gehouden het werk te realiseren tegen de door NS begrootte aanneemsom;
- NS kon werk aan andere aannemer opdragen indien zij met KSS geen overeenstemming kon bereiken;
- In de Aanvullende Overeenkomst van 1990 is bepaald dat NS gerechtigd was bij prijsstelling tussen KSS en onderaannemers inzage te verlangen in prijsaanbiedingen en onderhandelingsresultaten.
- *NS: Voldoende inzicht in de netto-kostprijs:*
NS mocht aannemen dat de overeengekomen aanneemsom stond voor de op dat moment te verwachten netto-kostprijs. Zo nodig werden tegenoffertes gevraagd door NS. Efficiency-voordelen werden door adviseurs van de opdrachtgever verdisconteerd in nieuwe voorcalculaties. Dit heeft in de praktijk tot kostenverlagende bijstellingen geleid, stelt NS.
Dat na de overeenstemming KSS trachtte nog betere resultaten te behalen (efficiency en inkoopkortingen), is alom bekend en aanvaard in de branche. Ook NS was zich als opdrachtgever hiervan terdege bewust.
- *NS: Bovenmatige winst, ja, maar opdrachtgever formeel niet benadeeld:*
NS is van mening dat enerzijds door KSS een hoge winst is gerealiseerd, maar anderzijds de opdrachtgever niet is benadeeld. NS is van mening dat door de risico's die KSS liep de winst net zo goed een stuk lager had kunnen liggen. NS wees er overigens op dat relatief weinig meerwerk-claims zijn ingediend.

De directeur-generaal van het directoraat-generaal Personenvervoer vraagt de Landsadvocaat om advies. Naar aanleiding daarvan plegen de Landsadvocaat, de Departementale Accountantsdienst (DAD) en de Centrale Directie Juridische Zaken op 24 januari 2000 overleg. Op 24 maart 2000 brengt de Landsadvocaat advies uit aan de directeur-generaal over de mogelijkheden om ten onrechte uitgekeerde subsidiebedragen terug te vorderen⁹⁴.

De Landsadvocaat komt tot de volgende vaststellingen:

- De 3 subsidiebesluiten blijven slechts voorlopige toekenningen zolang een definitieve afrekening niet had plaatsgevonden;
- De efficiencyvoordelen zouden, naar ook door NS in de brief van 18 oktober 1999 was onderkend, in de netto-kostprijs moeten worden verwerkt;
- Vanwege het repeterend karakter van de deelbestekken hadden de inkoop- en efficiency-voordelen bekend kunnen zijn, en hadden zij meegenomen moeten worden in de volgende bouwfase. Door dit na te laten had KSS gehandeld in strijd met de bouwteamovereenkomst;
- De derde aanvullende subsidie was verstrekt op een moment waarop KSS ten onrechte aan NS te hoge bedragen in rekening had gebracht;
- Medewerkers van NS hadden, volgens de Landsadvocaat kennis van deze praktijken via de directeur en administrateur;
- Er waren voldoende gronden om tot terugvordering over te gaan, maar dit dient wel in overeenstemming met de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) te geschieden. Dit betekende dat de terugvordering binnen 5 jaar moest plaatsvinden.

De Landsadvocaat concludeert dat er voldoende juridische gronden waren om te komen tot een verdedigbaar terugvorderingsbesluit. De Landsadvocaat achtte het moeilijk te bepalen wat de exacte hoogte van het terug te vorderen bedrag zou moeten zijn.

⁹⁴ Advies van de Landsadvocaat van 24 maart 2000 aan de directeur-generaal van het Directoraat-Generaal Personenvervoer inzake Schipholtunnel.

De enquêtecommissie leidt uit de «informatie-ronde» af dat NS enerzijds stelde dat KSS de opdrachtgever niet wederrechtelijk had benadeeld, maar KSS niet had mogen abstraheren van inkoopvoordelen.

Dat KSS na sluiten van de deellovereenkomsten streven naar nog betere resultaten, was gebruikelijk in de branche, en was NS bekend. De precieze inbreng van KSS in de ontwerpfase werd niet belicht.

De enquêtecommissie stelt vast dat de minister van Verkeer en Waterstaat geen aanleiding had gezien om een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten. Zij steunde op het onderzoek dat in opdracht van NS was uitgevoerd. De vragen van de minister aan de NS richtten zich met name op de bedoelingen van de opdrachtgever bij het sluiten van de bouwteamovereenkomst. Eigen juridisch onderzoek naar het AKWR-percentage werd niet verricht.

De enquêtecommissie tekent daarbij aan dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat, via de Bouwdienst, kennis droeg van de risico's van de gekozen constructie en instemming had verleend aan de bouwteamovereenkomst (zie paragraaf 3.2). NS wees hier ook op.

3.6.2 Voornemen om de subsidie terug te vorderen

Na de «informatie-ronde» bericht de minister van Verkeer en Waterstaat in een brief aan de NS van 9 mei 2000 dat zij voornemens was de te veel betaalde subsidie terug te vorderen van de NS⁹⁵. De minister stelde, net als de NS, vast dat een winst van 18,9% op een bouwsom van circa f 500 miljoen «bovenmatig» was geweest. Dit percentage week, volgens de minister, af van het percentage waar in de bouwteamovereenkomst was van «uitgegaan». De minister stelt voorts, op basis van het KPMG-rapport, vast dat de bovenmatige winst is verkregen doordat omvangrijke inkoop- en efficiency-voordelen niet waren doorgegeven aan NS, en in sommige gevallen de marktprijs in plaats van de netto-prijs was aangehouden. Bij de subsidieverlening is de minister «uitgegaan van de werkelijke door NS te maken kosten, mits redelijkerwijs noodzakelijk. Daarom heeft minister kunnen instemmen met de systematiek van de bouwteamovereenkomst en daaruit voortvloeiende kostprijsberekening». De minister «ging ervan uit dat NS steeds nauwkeurig aan de bouwteamovereenkomst de hand zou houden». De minister stelt vast dat KSS heeft gehandeld in strijd met de bouwteamovereenkomst. Het feit dat, «door de tijd gedwongen», afgezien is van een openbare aanbesteding, zou volgens de minister tot extra zorgvuldigheid geleid moeten hebben.

- De minister was van mening dat mogelijke efficiency-voordelen in de nettoprijs meegenomen had moeten worden;
- Voor hanteren van marktprijs in plaats van netto-prijs bestond volgens de minister geen enkele rechtvaardiging.

KSS heeft door deze handelwijze te hoge kosten bij de NS in rekening gebracht, die vervolgens door NS in de subsidieaanvraag zijn meegenomen.

De minister van Verkeer en Waterstaat was van mening dat NS op de hoogte was, of had kunnen zijn van de gang van zaken. In KSS werd deelgenomen door Strukton; een 100% dochter van NS. Ook maakten vertegenwoordigers van NS deel uit van het bouwteam: uit het KPMG-rapport bleek dat de projectdirecteur verantwoordelijk was voor opmaken en verwerken van facturen. De projectadministrateur was op de hoogte van extra facturen, waarbij extra winst uit KSS werd overgeheveld naar firmanten van KSS, alsmede het niet doorrekenen van inkoopvoordelen in de nettoprijs. Het handelen en nalaten van deze personen, kon volgens de minister, «aan NS worden toegerekend».

⁹⁵ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 9 mei 2000 aan de voorzitter van de Raad van Bestuur van de NV Nederlandse Spoorwegen, de heer drs. R. den Besten, inzake de Schipholtunnel (kenmerk DGP/VI/U.0000098).

De minister was van oordeel dat op het moment van het toekennen van de derde beschikking de werkelijke kosten bij NS bekend had kunnen zijn. Ze was van mening dat onverschuldigde betalingen door NS terug zouden moeten worden betaald. Ze gaf er de voorkeur aan dat de NS vóór 1 juni 2000 een voorstel zou doen tot terugbetaling van onverschuldigde betalingen.

In haar openbaar verhoorde verklaarde voormalig minister van Verkeer en Waterstaat over deze brief het volgende:

De voorzitter: Middels een brief heeft u op 9 mei 2000 daarop gereageerd. Daarin stelde u dat de NS onvoldoende de hand heeft gehouden aan de bouwteamovereenkomst en dat medewerkers van de NS kennis hadden kunnen hebben van de gang van zaken bij de KSS. Op welke feiten baseert u dit oordeel?

Mevrouw Netelenbos: Vanaf het allereerste begin hebben wij de landsadvocaat ingeschakeld om te laten beoordelen hoe hiertegen moest worden aangekeken. Zijn oordeel heeft een belangrijke rol gespeeld bij de standpuntbepaling van het departement en van mijzelf, evenals bij de duiding van de bouwteamovereenkomst.

De voorzitter: U zegt dat de NS onvoldoende de hand heeft gehouden aan de bouwteamovereenkomst. Waarop baseerde u zich?

Mevrouw Netelenbos: Op het oordeel van mijn juridische dienst en van de landsadvocaat.

De voorzitter: U stelt in de brief dat KSS heeft gehandeld in strijd met de bouwteamovereenkomst, dat efficiencywinsten en inkoopkortingen in de nettokostprijs zouden worden verwerkt. Dat geeft u de NS aan, dus op dat punt vindt u dat de bouwteamovereenkomst onvoldoende is nageleefd. U zegt verder dat de NS had moeten of kunnen weten dat de Combinatie niet op goede wijze met deze afspraak omging. Kunt u aangeven waar u dat laatste op baseerde?

(...)

Mevrouw Netelenbos: (...) Nogmaals, mijn juridische dienst en de landsadvocaat komen voortdurend tot een beoordeling en op basis daarvan ben ik tot mijn bevindingen gekomen en heb ik mijn correspondentie gevoerd, zowel met de NS als met de Tweede Kamer, bij de beantwoording van Kamervragen en de verdere schriftelijke communicatie met de Kamer.

(...)

De voorzitter: Ik wil de verschillende fasen van dit proces met u langsgaan, maar nu even terug naar de brief van 9 mei. Uw oordeel dat er te veel winst was gemaakt, dat de efficiency- en inkoopkortingen onterecht bij de Combinatie waren beland en niet bij de NS, heeft u dus op basis van uw juristen geveld. Was het KPMG-rapport een belangrijke bouwsteen in het oordeel van de juristen?

Mevrouw Netelenbos: Dat heeft ook een rol gespeeld, maar uiteindelijk ook de bouwteamovereenkomst en het besluit personenvervoer.

De voorzitter: U zei dat er mensen in de NS waren die dit allemaal hadden moeten weten. Op basis waarvan zei u dat?

Mevrouw Netelenbos: In ieder geval dient het toezicht zo te worden georganiseerd dat men het had moeten weten. Daarnaast waren er naar ons beste weten afspraken gemaakt over kostprijs en maximale winst. In mijn herinnering was dat 2,5%. Zo is het ook met mij besproken. Ik hoorde onlangs 2,65%, maar ik heb mijn discussie altijd langs de lijn gevoerd van de 2,5%.

De voorzitter: Hoe is die 2,5% in een afspraak verwerkt, hoe is die vastgelegd in het bouwteamcontract?

Mevrouw Netelenbos: Dat heb ik laten beoordelen; de minister gaat natuurlijk niet al die contracten zelf bekijken. In mijn discussies daarna met de Tweede Kamer was dit ook altijd een belangrijke referentie op basis van de mededelingen uit mijn departement, en die waren uiteraard weer gestoeld op de beoordeling van de juristen en de experts. Want zo gaat dat natuurlijk; de minister doet dat niet zelf.

De voorzitter: Is deze maximale winst die mocht worden geboekt ook vastgelegd in subsidievoorwaarden?

Mevrouw **Netelenbos**: Dat heeft men beoordeeld, evenals de vraag of je een casus had die je zou kunnen winnen. De landsadvocaat komt op 24 maart 2000 tot de conclusie dat er alle aanleiding is om te denken dat is gehandeld in strijd met de bouwteam-overeenkomst en werkt dat uit. Later hebben wij echter gezegd dat de vraag of wij dit bij de bestuursrechter hadden gewonnen, niet zomaar positief is te beantwoorden. Maar ik had maar één missie: ik wilde het geld terug.
(...)

Over de merites van de bouwteamovereenkomst zei de minister het volgende:

Mevrouw **Netelenbos**: (...) Ik heb wel ook in het Kamerdebat gezegd dat je dit soort overeenkomsten eigenlijk niet moet aangaan. En voor zover ik weet, zijn er maar twee projecten met een bouwteamovereenkomst gerealiseerd, waarvan er een nog niet klaar is. De ene is de A5, die is nog in aanbouw.
De **voorzitter**: En bij het onderhoud van de A10-west is er ook gekozen voor een bouwteamcontract.
Mevrouw **Netelenbos**: Inderdaad, maar je zou geen voorstander van dit soort contracten moeten zijn, want je hebt tegenover de bouwer minder competenties dan anders.

Hoewel het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had ingestemd met de keuze van een bouwteamovereenkomst, achtte men vergaand toezicht op de uitvoering van afzonderlijke contracten niet noodzakelijk. De heer Olman, plaatsvervangende directeur-generaal Personenvervoer zei het in zijn openbaar verhoor van 11 september 2002 als volgt:

De heer **Olman**: Wij hebben pas in 1998, eigenlijk in 1999, op basis van het toen verschenen rapport van KPMG geconstateerd dat door de NS onvoldoende toezicht is gehouden. Daarvoor hadden wij dat inzicht niet. Dat hoefden wij niet te hebben en konden wij ook niet hebben omdat onze verhouding met de Nederlandse Spoorwegen zodanig is dat wij subsidieverlener zijn en zij subsidieontvanger en wij dus niet op de «finetuning» van de contracten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zaten.
(...)

De heer **Duivesteijn**: Wij spreken nu eigenlijk over de verantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat voor toezicht. Was er sprake van systematisch toezicht nadat het project was goedgekeurd door de minister?

De heer **Olman**: Ja.

De heer **Duivesteijn**: Hoe vindt dat toezicht dan plaats?

De heer **Olman**: Met name aan de hand van kwartaalrapportages die NS ons doen toekomen over de voortgang van aanlegprojecten. Daarvan was dit een voorbeeld.

De heer **Duivesteijn**: Kwartaalrapportages van aanlegprojecten. Dat is waarschijnlijk een hele bulk.

De heer **Olman**: Ja, dat klopt. De Nederlandse Spoorwegen – in het begin de Dienst infrastructuur, later de RIB – meldden in die kwartaalrapportages de stand van zaken en eventuele afwijkingen. Ook wordt er in de rapportages besproken of er eventuele scope-wijzigingen zouden moeten plaatsvinden. Het gaat met name om financiële verantwoording.
(...)

De heer **Duivesteijn**: Een redelijk globaal niveau wil zeggen dat het twee regeltjes zijn met de mededeling: Schipholtunnel nog steeds binnen de prijs?

De heer **Olman**: Het zijn misschien een paar regels meer, maar het is niet veel meer dan dat, dat klopt.

De heer **Duivesteijn**: Het is niet veel meer dan dat?

De heer **Olman**: Nee.

Over het winstpercentage in de bouwteamovereenkomst verklaarde hij het volgende:

De heer Olman: Hij mag daarin zijn winst nemen, maar wel gerelateerd aan de in de bouwteamovereenkomst opgenomen percentages. Als er meer winst in zit en je dat ook nog een keer wegsluit, berokken je nadeel aan je opdrachtgever; in dit geval de Nederlandse Spoorwegen.

Over het opdrachtgeverschap in relatie tot inkoop, efficiency-voordelen en de winst verklaarde de heer Olman het volgende:

De heer Olman: Men heeft er onvoldoende bovenop gezeten om er achter te komen of die efficiency- en inkoopvoordelen er waren.

De heer Ten Hoopen: Vindt u de NS in dat opzicht een niet goede marktkoopman?

De heer Olman: Ja, ik denk dat je het zo kunt uitleggen. De NS was in ieder geval geen goede opdrachtgever.

De heer Ten Hoopen: De NS onderhandelden dus onvoldoende marktconform en zij hielden zich blijkbaar ook niet aan de regels conform de beschikking die u hebt getroffen?

De heer Olman: In ieder geval zorgde men er niet voor dat men zicht hield op die winstpercentages.

De enquêtecommissie stelt vast dat de minister in de brief van 9 mei 2000 nog geen concreet bedrag had genoemd. Ze stelde wel dat KSS zich niet had gehouden aan de bouwteamovereenkomst voor wat betreft inkoop- en efficiency-voordelen, NS had dit moeten bemerken. Voor de minister vormde het winstpercentage van 2,65% een referentie: over de vraag of dit zo richting aannemers was bericht sprak zij zich niet uit.

Wel was zij van mening dat je een bouwteamovereenkomst niet zou moeten sluiten omdat je minder mogelijkheden tegenover de aannemer zou hebben. Op de aanleg van de Schipholspoortunnel werd, in overeenstemming met de relatie Verkeer en Waterstaat-NS marginaal toezicht uitgeoefend.

Intermezzo: Kamervragen en overleg met de Tweede Kamer in de periode mei – november 2000)

Op 12 mei 2000 antwoordt de minister van Verkeer en Waterstaat op schriftelijke vragen van de Kamerleden Leers (CDA) en Van der Steenhoven (GL).

De minister meldt aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van vragen van 12 mei 2000 van de heer Van der Steenhoven, dat ze voornemens was de onverschuldigde subsidies terug te vorderen van NS. NS had via haar deelname in het bouwteam inzicht in de werkelijke prijzen, en ontwikkelingen bij KSS.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had bij het toezicht de «de gebruikelijke stappen» genomen. De sindsdien ingevoerde MIT-systematiek zou voorkomen dat situaties, zoals bij de Schipholspoortunnel, zich opnieuw zouden voordoen.

Zij berichtte voorts dat te zijner tijd uitleg gegeven zou worden over het strafrechtelijk onderzoek⁹⁶ De minister meldt aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van vragen van 12 mei 2000 van de heer Leers over vermeende fraude bij de bouw van de Schipholtunnel dat vanwege de tijdsdruk en «bij wijze van uitzondering» – in 1990 door minister, mevrouw Maij-Weggen, ingestemd is met onderhandse aanbesteding⁹⁷. De minister was van mening dat geen sprake was van een «blanco cheque», omdat per deelbestek (65) onderhandeld moest.

De minister berichtte dat sedert de verzelfstandiging van de NS RIB optreedt als opdrachtgever aan de bouwbedrijven. Verantwoording door RIB vindt plaats per kwartaal-rapportages, waarbij wijzigingen ten opzichte van uitgangspunten van eerdere kwartaal-

⁹⁶ TK, vergaderjaar 1999–2000, 1272, pp. 2849–2850.

⁹⁷ TK, vergaderjaar 1999–2000, 1272, pp. 2851–2852.

rapportages voorgelegd dienen te worden aan Verkeer en Waterstaat. Daarnaast is er een jaarlijks accountantsverklaring.

De minister zei dat de aanleg Schipholspoortunnel-project bijzonder was, en er daarom geen aanleiding was op basis van de voorliggende feiten alle projecten te onderzoeken.

In een daaropvolgend Algemeen Overleg op 25 mei 2000 naar aanleiding van vragen de heren Leers en Van der Steenhoven (TK 1999–2000, 26 800, nr. 71) zei de minister dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat had ingestemd met de bouwteamovereenkomst. De minister hechtte eraan te stellen dat voormalig minister, mevrouw Smit-Kroes, niet de opdracht had gegeven voor de aanleg: NS was voor eigen rekening en risico al met het project gestart.

Over het lopend onderzoek van het Openbaar Ministerie kon zij nog niets zeggen. De minister was ervan overtuigd dat, indien dat noodzakelijk zou zijn het Openbaar Ministerie ook het KSZ-deel zal betrekken in haar onderzoek (p.7). Binnen een jaar zou de eindafrekening van het project moeten zijn voorzien van een accountantsverklaring, daarnaast loopt er nog het strafrechtelijk traject.

Op 9 juli 2000 verschijnt het rapport dat de Algemene Rekenkamer had verricht op verzoek van de Tweede Kamer naar aanleiding van de berichten over de bouw van de Schipholspoortunnel (p. 4). De casus Schipholtunnel zelf was niet onderzocht door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek verricht naar het aanbesteden door NS-Railinfrabeheer in de periode 1995–2000.

Uit het onderzoek bleek dat:

- er afdoende waarborgen aanwezig waren voor een rechtmatige en doelmatige aanbestedings- en inkooppraktijk en dat deze in de praktijk naar behoren functioneerden;
- er vanaf 1995 in de spoorwegbranche meer marktconforme verhoudingen waren ontstaan. De Algemene Rekenkamer had kunnen constateren dat met het aflopen van de verschillende convenanten (waarbij aan voormalige dochterbedrijven een omzetgarantie, een bruidschat, werd meegegeven) de concurrentie ook daadwerkelijk toeneemt;
- RIB prijsafspraken bij aanbesteding moeilijk uit te bannen acht. RIB achtte het echter niet zinvol om NMa hierover in te lichten;
- een reëel risico hierbij was wel dat de markt, met alle in gang gezette megaprojecten zoals de Betuweroute en de HSL, oververhit dreigde te raken. Enige coördinatie was hierbij zinvol;
- bij de afdekking van integriteitsrisico's door RIB verbeteringen mogelijk waren. Daarbij spelen ook aspecten die door RIB niet zijn te beïnvloeden, zoals wetgeving. De Rekenkamer gaf in overweging binnen RIB systematisch integriteitsrisico's te analyseren en daarvoor informatie te verzamelen;
- het eerstelijns financiële toezicht (accountantscontrole door de Interne Accountantsdienst van de NS (IAD) en een externe accountant) op het aanbestedings- en inkoopbeleid voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Na 1 januari 2001 had de IAD echter geen rol meer in de controle. In 2001 zou de operationele controle van de RIB-jaarrekening volledig onder de verantwoordelijkheid van een extern accountantskantoor worden verricht.
- het toezicht vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat was nauwelijks veranderd sinds de publicatie van het Rekenkameronderzoek «Toezicht op het spoor». Er is een projectgroep ingesteld, maar tot concrete resultaten is deze nog niet gekomen. De toezichtsvisie van het ministerie was nog altijd niet uitgewerkt en vastgelegd. De minister was echter van mening dat de door de Algemene Rekenkamer gewenste reikwijdte van het toezicht te groot is. De Algemene Rekenkamer drong aan op het ontwikkelen en vastleggen van een toezichtsvisie met sturingsinstrumentarium, waarbij ook aandacht is voor het reviewbeleid en actualiseren van controleprotocollen. Het toezicht vanuit het ministerie op het integriteitsbeleid was beperkt. De Rekenkamer beval aan om meer waarborgen voor de handhaving van de integriteit bij RIB te scheppen en meer inzicht in de risico's op dit punt te verwerven.

In het Algemeen Overleg van 10 oktober 2000 over de HSL-Zuid werd gevraagd naar de mogelijkheid om de bedrijven die betrokken waren bij de fraude van de Schipholspoortunnel uit te sluiten van aanbestedingen van de HSL-Zuid. De minister antwoordde dat het Openbaar Ministerie nog bezig was met een onderzoek. De minister kon aan Strukton of HBG achteraf geen sancties opleggen omdat de gunning van de onderbouw HSL-Zuid volgens de normale transparante regels had plaatsgevonden⁹⁸. De aanbestedingsprocedure biedt slechts mogelijkheden tot uitsluiting indien een partij daadwerkelijk veroordeeld is⁹⁹. Een strafrechtelijk (voor)onderzoek was op zich niet voldoende.

3.6.3 Op 31 mei 2000 stelt NS aan de minister «mediation» voor

De voorzitter van de Raad van Bestuur van NS schrijft op 31 mei 2000 een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat waarin hij uitlegt dat er volgens NS geen sprake is van onterechte betalingen van NS aan KSS. De voorzitter van de Raad van Bestuur van NS stelt dat in overleg met het ministerie gekozen was voor een bouwteamovereenkomst en een klassieke aanbesteding niet mogelijk was vanwege de tijdsdruk. Hij verklaart nog eens waarom NS gekozen had voor een vaste aanneemsom in plaats van een contract op costplus basis:

«Het grote nadeel van een costplus is dat elke incentive voor efficiency en kostenbesparing ontbreekt en het risico groot is dat de uiteindelijke aanneemsom ver uitstijgt boven de kostenbegroting van de opdrachtgever. Daarom is gekozen voor een vaste som per deelbestek. In die vaste sommen waren alle mogelijke risico's verdisconteerd. Voor de opdrachtgever werd aldus het risico van kostenoverschrijdingen geëlimineerd»¹⁰⁰.

NS was van mening dat er «onmiskenaar forse winst» was gemaakt door KSS maar de uitvoeringsrisico's net zo goed negatief hadden kunnen uitpakken. Uit het KPMG-rapport was volgens NS niet gebleken dat KSS efficiency- en inkoopvoordelen had verzwegen.

NS stelde dat het «ergerlijk» was dat KSS, waaronder dochteronderneming Strukton, winst versluiert heeft door valse facturen uit te schrijven. De directie Strukton bestond, volgens NS, al geruime tijd uit nieuwe directieleden. Volgens NS was versluiting niet nodig vanwege de vaste aanneemsommen. NS kon dit gedrag enkel begrijpen uit de vrees van KSS dat NS zich anders zou opstellen bij het bekend worden van deze hoge winst.

De voorzitter van de Raad van Bestuur van NS ontkent met klem dat NS op de hoogte zou zijn geweest van de gepleegde onregelmatigheden. De projectdirecteur en de administrateur waarnaar de minister verwees in haar brief van 9 mei 2000 waren geen NS-medewerkers maar medewerkers aan de kant van KSS (het uitvoeringsteam bij KSS). NS had er dus ook geen weet van.

De voorzitter van de Raad van Bestuur van NS stelt dat in de subsidieaanvragen zijn geen onterechte bedragen opgenomen: alle bedragen zijn door NS aan KSS betaald. NS stelt voor via bemiddeling tot een oplossing te komen.

3.6.4 De minister wil subsidie van NS terugvorderen

Op 14 juni 2000 brengt de Landsadvocaat een advies uit aan de directeur van de Centrale Directie Juridische Zaken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de Schipholtunnel¹⁰¹. De Landsadvocaat stelde over inkoopkortingen het volgende: «In de systematiek van de bouwteam-

⁹⁸ TK, 2000–2001, 22 026, p.5 en 8.

⁹⁹ Brief van minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 22 september 2000 (Verkeer en Waterstaat-00-992).

¹⁰⁰ Brief van 31 mei 2000 van de voorzitter van de Raad van Bestuur van de NS aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake Schipholtunnel.

¹⁰¹ Advies van de Landsadvocaat van 14 juni 2000 aan de directeur van de Centrale Directie Juridische Zaken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat inzake de Schipholtunnel. (ED/kb/48-1022865).

overeenkomst diende inkoopkortingen te worden opgenomen in de netto-kostprijs»; Terugvordering bedrag van f 40 miljoen achtte de Landsadvocaat niet onredelijk, maar niet gebaseerd op inhoudelijk onderzoek:

«Nader accountantsonderzoek zou de basis kunnen vormen voor een schatting welke winst nog aanvaardbaar mag worden geacht. Als vuistregel acht ik in ieder geval niet onredelijk dat tenminste de helft van de overwinst als achteraf te veel betaald moet worden beschouwd. In totaal zou het dan gaan om een bedrag van circa f 40 miljoen. Ik wijs er evenwel op dat dit niet meer is dan een eerste gedachte die niet gebaseerd is op enig inhoudelijk onderzoek mijnerzijds».

Omdat veel zaken met onzekerheden zouden zijn omgeven, adviseerde de landsadvocaat een «regeling in der minne» na te streven. De brief van de NS van 31 mei 2000 bood hiertoe volgens de Landadvocaat aanknopingspunten.

De directeur-generaal van het Vervoer, adviseerde op basis van het advies van de Landsadvocaat het volgende¹⁰²:

- snel te handelen om verjaring te voorkomen;
- bedrag van f 80 miljoen is te hoog ingeschat, Landsadvocaat adviseert bedrag van f 40 miljoen;
- onderhandelen met NS in plaats van mediation. Mediation duurt langer en uitkomst onzekerder.

De directeur-generaal formuleerde het centrale kritiekpunt op de NS: NS had kritischer in de prijsvorming kunnen zijn en had controle moeten uitoefenen op realisatiekosten.

De minister van Verkeer en Waterstaat geeft in een brief van 6 juli 2000 aan vaste kamercommissie van Verkeer en Waterstaat aan dat zij van mening blijft dat NS «zicht had moeten hebben op bovenmatige winsten». Omdat zij van mening was dat te veel subsidie was toegekend, bleef de minister voornemens de subsidiebeschikking te herzien.

Hoewel het ministerie van Verkeer en Waterstaat in overleg was met NS over een regeling in der minne, leek het de directeur Juridische Zaken zaak bij de minister onder de aandacht te brengen dat aan NS tijdig kenbaar moest worden gemaakt dat zij voornemens was de subsidie te verlagen¹⁰³. De systematiek van de Algemene Wet Bestuursrecht maakte dat noodzakelijk. Gewezen werd op de bedragen waaruit de derde subsidiebeschikking bestond: f 65 miljoen aan overschrijdingen en f 80 miljoen aan additionele kosten. In het rapport van KPMG werd een bedrag van f 25,9 miljoen genoemd dat NS onvoldoende kon verantwoorden. Geconstateerd werd dat het lastig was een «onterecht genoten» subsidiebedrag te bepalen. In de contacten met de Tweede Kamer werden bedragen van f 10 miljoen tot f 80 miljoen genoemd. De minister had zich openbaar nog niet vastgelegd op een bedrag.

Op 5 september 2000 adviseerde een medewerker van de afdeling Juridische Zaken, de heer Kraak, aan de minister nog geen concreet bedrag in de brief aan NS te noemen: dat zou een eigen leven gaan leiden¹⁰⁴. In het lopend overleg met NS vormde een bedrag van f 35 miljoen nog steeds een reële optie. Indien in de daaropvolgende weken geen «schikking» zou worden bereikt met NS zou op een hoger bedrag worden ingezet. Gedacht werd aan een bedrag van f 65 miljoen.

¹⁰² Notitie Diris, bijlage bij interne nota van Schouten 19 juni 2000.

¹⁰³ Nota van de directeur Juridische Zaken van 31 augustus 2000 aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake de Schiphol-tunnel.

¹⁰⁴ Nota van CDJZ van 5 september 2000 aan de minister inzake de Schiphol-tunnel.

Op 11 september 2000 stuurde de minister een brief aan de directie van de NS over de voorgenomen verlaging van het subsidiebedrag van f 65 miljoen.

De minister herhaalde in deze brief de argumenten van de brief van 9 mei 2000: de inkoop- en efficiency-voordelen waren niet in de netto-kostprijs verwerkt, soms is in plaats van de netto-kostprijs de marktprijs in rekening gebracht, en NS droeg er kennis van of had er «redelijkerwijs» kennis van kunnen dragen.

Op grond van deze feiten, mede gebaseerd op het KPMG-rapport, komt de minister tot de conclusie dat zij bij de toekenning van de subsidie van onjuiste kosten is uitgegaan. De minister is van mening dat omdat NS «redelijkerwijs op de hoogte was of had kunnen zijn» het risico voor de NS was.

De minister is voornemens de subsidiebeschikking van 31 oktober 1995 te herzien. De minister stelt dat f 65 miljoen vanwege overschrijdingen is gevraagd, en daarnaast f 80 miljoen voor additionele kosten (scope-wijzingen).

De minister stelde dat «van een deskundig opdrachtgever had redelijkerwijs verwacht mogen worden dat zij gedurende de loop der jaren de resultaten van eerdere projecten (prognose ten opzichte van de realisatie) bij opdrachtgever opgevraagd en gecontroleerd zou hebben. KSS zou daar op basis van de gesloten contracten ook haar medewerking aan moeten verlenen».

Zij is van mening dat NS als deskundig opdrachtgever tekort was geschoten.

De enquêtecommissie stelt vast dat hier eisen worden gesteld aan de NS als opdrachtgever (NS had het kunnen en moeten weten), bovendien zou KSS volgens de minister nadere informatie aan de NS hebben moeten geven.

De president-directeur NS, de heer R. den Besten, die tot 1 augustus 2000 president NS was, was voornemens de zaak bij de bestuursrechter te beslechten. In zijn openbaar verhoor zei hij het aldus:

*De heer **Den Besten**: Ja, vandaar dat ik in het begin zei dat de datum van mijn vertrek in dit verband cruciaal is. Ik kan het ook wel toelichten. Het rapport verschijnt en uiteindelijk, na een jaar, komt het antwoord van de minister: Ik heb de overtuiging dat de opdrachtgever geen wederrechtelijk nadeel berokkend is. Dan rijst de vraag wat je zou moeten doen. Het had toen mijn voorkeur om naar de bestuursrechter te gaan. Het ging immers om een buitengewoon ingewikkeld juridisch probleem met veel verschillende opvattingen. Het ging om veel geld, gemeenschapsgeld. Mede gelet op de commotie, ook in de pers, rondom de brief van mevrouw Netelenbos, wilde ik de zaak helder hebben: iemand anders moet maar uitzoeken hoe het zit. Later is er mediation aan de orde gekomen, dat is ook in de brief te vinden. Daarvoor hebben wij toen gekozen omdat het wat sneller zou zijn en omdat er wat meer aspecten bij aan de orde zouden kunnen komen, maar wel onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat het daarbij zou gaan om de vraag óf er sprake zou moeten zijn van restitutie en zo ja, hoeveel. De «of-vraag» was dus voor mij buitengewoon belangrijk.*

Op 1 augustus treedt de heer Huisinga aan als nieuwe president-directeur NS. Hij besluit een andere koers te varen dan zijn voorganger. In zijn openbaar verhoor zei hij het als volgt:

*De heer **Huisinga**: Ik moest op 1 augustus de keuze maken. Wat is dan de argumentatie om zo'n keuze te maken? Ik heb daarvan al één ding gezegd: op 1 augustus hadden wij de feitelijke situatie dat deze affaire een jaar of elf oud was. Het was een metier waarvan wij al in 1995 met de minister hadden afgesproken dat wij daarin niet zouden doorgaan, en*

feitelijk in de laatste jaren voor 1 augustus 2000 in dat hele vakgebied ook niets meer deden. Voor ons zat er geen perspectief in. Dat is een belangrijk gegeven. Een ander belangrijk gegeven was dat wij op dat moment heel grote financiële projecten met Verkeer en Waterstaat hadden. We hadden in dat jaar een winst van 3,5 mld gulden, waarvoor een bestemming gevonden moest worden. Het ging om een heel belangrijke discussie met Verkeer en Waterstaat, waar we heel graag uit wilden komen. Op dat moment hadden we een heel groot project van de HSL-zuid lopen. Dat had een moeizaam voortraject gehad. Ik kan de lijst nog veel langer maken, maar dat waren twee belangrijke zaken.

De heer Ten Hoopen: Waren dat de twee hoofdelementen in uw afweging?

De heer Huisinga: Dat waren in feite de twee hoofdelementen als het gaat om de projecten. Dan was het derde punt de inhoud van het dossier zelf. Als je keek naar de inhoud van het dossier – ik vat het heel kort samen – vielen er twee dingen op. Ik heb mij daarbij gebaseerd op het KPMG-rapport, dat het meest er uit springt. Daaromheen heb ik niet zo heel veel zware teksten overgedragen gekregen, maar het KPMG-rapport was heel duidelijk. Daarin stond dat door de aannemers een forse winst was behaald. Verder stond erin dat absoluut onduidelijk was, wat de juridische positie van die bouwovereenkomst nu precies was. Daarover waren allerlei meningen, ook in ons eigen huis.

(...)

Toen heb ik mij nuchter afgevraagd waar wij het hier over hebben. Ik moest nog enorme bedragen met Verkeer en Waterstaat regelen. Aan onze kant was er geen financieel probleem. Verkeer en Waterstaat was voor 100% aandeelhouder van ons en dus was het uiteindelijk een sigaar uit eigen doos. Er was geen financieel belang voor ons. Het was niet zo dat er iets niet goed ging of dat er een derde in het spel was. Mijn inschatting was -uiteindelijk krijg ik gelijk door hetgeen door het werk van deze enquêtecommissie naar boven komt – dat zowel het ministerie als wij zeer veel kosten zouden moeten maken om dit juridisch uit te vechten.

(...) Wij dachten: laten wij nu verstandig zijn en schikken; laten wij hopen dat wij er met de aannemers zodanig uitkomen, door een goed gebaar te maken en te zeggen...

(...)

In augustus 2000 bereikt de nieuwe president-directeur NS overeenstemming met Ministerie van Verkeer en Waterstaat over de terugbetaling een bedrag van f 50 miljoen. In zijn openbaar verhoor zei hij het aldus.

De heer Huisinga: De volgende vraag was hoe ik aan het bedrag kwam. Wij hebben met Verkeer en Waterstaat geconstateerd – het was vestzak-broekzak – dat het bedrag op zichzelf niet zo relevant was.

De heer Ten Hoopen: Wie was daarbij betrokken?

De heer Huisinga: Ik denk dat ik daar met mijnheer Van Eeghen over gesproken heb. Daar heb ik later, op 7 november, ook een brief naar gestuurd. Er was natuurlijk een gesprek aan voorafgegaan, omdat wij allang wisten welke kant zij op wilden. Wij moesten alleen nog praten over de hoogte van het bedrag van het vertrek van de onderhandelingen. Er circuleerden grote bedragen van tussen de 20 en 80 mln efficiencywinst. In een brief van de minister werd een bedrag van 65 mln genoemd en in de wandelgangen ging het zelfs om 90 mln.

De heer Ten Hoopen: Waar kwamen die bedragen vandaan?

De heer Huisinga: Verschillende betrokkenen hebben berekeningen gemaakt. Anderen hadden een vermoeden. Uiteindelijk was er een bepaalde bandbreedte. Wij wisten het ook niet. Wij zijn in het midden gaan zitten en hebben het bedrag afgerond op 50 mln. Beide instanties, NS en Verkeer en Waterstaat, gaven daarmee het signaal af dat zij ten opzichte van elkaar open kaart hadden gespeeld. Het ministerie had direct het rapport gekregen en men kreeg ook inzicht in alle informatie. Men wist hoe het zat en men had vijf jaar ervaring met Railinfrabeheer, waardoor men kon weten hoe het verder zou gaan. Het ministerie kon de materie inhoudelijk goed handelen.

Het signaal was echter ook belangrijk voor de aannemers, want daar was echt geld terug te halen. De belastingbetaler krijgt wel geld van de NS, maar dat bedrijf is voor 100%

eigendom van de overheid, dus dat is vestzak-broekzak. Het is interessanter als de aannemer wat wil betalen.

*De heer **Ten Hoopen**: Welke functie heeft mijnheer Van Eeghen?*

*De heer **Huisinga**: Directeur-generaal.*

*De heer **Ten Hoopen**: Had u die deal met de aannemers al op zak?*

*De heer **Huisinga**: Nee, ik heb het risico genomen*

De toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat verklaarde hierover in haar openbaar verhoor:

*Mevrouw **Netelenbos**: De landsadvocaat heeft mij ook zeer geholpen bij de beoordeling van de korting op de subsidie. Tussen de juristen bestond een enorme strijd over de vraag wat men kon verwachten bij een eventuele gang naar de bestuursrechter. In de pers verscheen een bedrag van 80 mln gulden, maar vanaf het begin is dat door alle experts te hoog bevonden. Daarna werd een bedrag van 29 mln als bottom line beschouwd. De landsadvocaat stelde voor om te middelen rond 40 mln, maar intern heb ik daarvan gezegd dat ik dat te weinig vond. Ik weet namelijk precies hoe de hazen lopen in de Tweede Kamer en een dergelijke beeldvorming van 80 naar 40 mln zou een eindeloos vervelend gesprek hebben opgeleverd. Eerst zijn we gaan zitten op 65 mln. U kent het vervolg van de procedure. Uiteindelijk is het bedrag met de heer Huisinga, die er bij de start van zijn president-directeurschap ontzettend graag van af wilde en omdat er verder tal van andere vraagstukken aan de orde waren, gemiddeld op 50 mln. Dat vond ik een goede uitkomst, omdat ik, wanneer het eropaan zou komen, wist dat ik misschien sterker had gestaan dan wanneer het 29 mln was geweest. Ik vond dat ik voor de Staat der Nederlanden heel wat geld had binnengehaald. Ik heb mij ook zeer geërgerd aan dat beeld van «een sigaar uit eigen doos».*

*Mevrouw **Netelenbos**: Maar men zei wel tegen mij, ook ambtelijk, dat het beter zou zijn om op zeker te spelen en de inzet op 29 mln te bepalen in plaats van op 65 mln. Ik vond dat er tussen 29 mln en 80 mln dermate groot verschil in beeldvorming was dat ik zei: dat gaan wij niet doen. En vervolgens heb ik een heel goede afspraak met de heer Huisinga kunnen maken. Het beeld «sigaar uit eigen doos» is een wonderbaarlijke beoordeling, want het ging hier om een investering infrastructuur. Het was dus weer daarvoor te benutten. Zoals algemeen bekend, keert dividend terug naar de rijksoverheid, maar niet naar Verkeer en Waterstaat.*

*De heer **Duivesteijn**: De heer Huisinga heeft hier nadrukkelijk gezegd dat hij in het licht van alle transacties die de NS moeten doen met Verkeer en Waterstaat, niet al te moeilijk wilde doen over 50 mln omdat hij de minister nog voor zoveel andere projecten nodig had.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Hij wilde er zeker vanaf. Hij is in die periode wel veel geld kwijtgeraakt en het gaat op het ogenblik financieel heel slecht met de NS. Zo'n verhaal van een sigaar uit eigen doos kan ik niet plaatsen.*

*De heer **Duivesteijn**: Zou u vanuit beleidsoverwegingen niet de behoefte moeten hebben gehad om het juist principieel uit te vechten? Het heeft immers én te maken met de wijze waarop de NS het opdrachtgeverschap inhoud geven én met het feit dat bouwbedrijven blijkbaar niet te goeder trouw uitvoering geven aan een aangegane bouwteam-overeenkomst. Wat is dan voor u de reden geweest om met het pragmatisme van Huisinga mee te gaan?*

*Mevrouw **Netelenbos**: In de eerste plaats wilde ik dat geld snel terughebben, dat was ook de afspraak die ik met de Tweede Kamer had gemaakt. In de tweede plaats zou een traject richting bestuursrechter jarenlang in beslag nemen en mijn juristen wisten niet zeker of ik dat zou winnen. Het zal je toch niet gebeuren, dat je het verliest na alles wat er gepasseerd was.*

*De heer **Duivesteijn**: Dus u was niet overtuigd van uw eigen casus?*

*Mevrouw **Netelenbos**: De juristen ook niet, niet 100%.*

*De heer **Duivesteijn**: Niet 100% wat het niveau van het bedrag betreft.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ook niet van het kunnen winnen van de zaak bij de bestuursrechter. Het blijft natuurlijk altijd enigszins gissen. Er was geen zekerheid dat dit te winnen was.*

Dat NS zich er voor had ingespannen dat bedrijven niet op de zwarte lijst zouden worden geplaatst, was haar niet bekend, zo bleek uit het openbaar verhoor:

De voorzitter: Misschien is het goed om het geheel te bezien. De NS zou 50 mln aan u betalen, maar de NS wilde 20 mln van de twee bouwbedrijven hebben.

Mevrouw Netelenbos: Ja, maar daar hadden wij niets mee te maken.

De voorzitter: Daar had u niets mee te maken, zegt u.

Mevrouw Netelenbos: Het was echt de sores van de NS. Als het niet zou zijn gerealiseerd, was het niet het probleem van het departement c.q. de minister van Verkeer en Waterstaat.

De voorzitter: Wat betekenden de voorwaarden die de NS had gesteld in het gesprek met u? De NS wilde geen schuld bekennen en de bedrijven moesten niet op een zwarte lijst komen. Die voorwaarden zijn blijkbaar in het ambtelijk overleg duidelijk gesteld en zijn ook later in een brief neergelegd.

Mevrouw Netelenbos: Ja, dat waren de voorwaarden, maar dat hing ook af van de uitspraken van het openbaar ministerie en van wat er uiteindelijk zou kunnen geschieden na die uitspraken.

(...)

De voorzitter: In de brief die uiteindelijk is opgesteld – een overeenkomst tussen NS en de twee bouwbedrijven – is als punt opgenomen dat de NS zich zal inspannen om bij de minister van Verkeer en Waterstaat ervoor te zorgen dat de relatie tussen de bedrijven en het ministerie van Verkeer en Waterstaat genormaliseerd zou worden. Bent u daarvan op de hoogte?

Mevrouw Netelenbos: Nee.

(...)

De voorzitter: De NS heeft ons toegelicht dat met die passage bedoeld werd dat ervoor moest worden gezorgd dat de minister HBW en Strukton niet op de zwarte lijst zou plaatsnemen. Is daarover met u gesproken?

Mevrouw Netelenbos: Nee.

De voormalig minister van Verkeer en Waterstaat was er blijkens haar verhoor niet van overtuigd of het ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoende juridische gronden zou hebben om de zaak met gunstige afloop aan de bestuursrechter voor te leggen.

3.6.5 NS geeft haar zienswijze op 9 oktober 2000

Op 9 oktober 2000 schrijft NS een brief aan de minister met daarin haar zienswijze: NS is eveneens van mening dat er sprake is van een forse winst, maar het begrip «overwinst» deed volgens haar geen recht aan het karakter van de bouwteamovereenkomst en met name de calculatieafspraken.¹⁰⁵ De afspraken over winst zijn, volgens NS, niet gemaakt om aan te geven welke winst van KSS «gerechtigd» zou zijn. Met afspraken over AKWR werd volgens NS beoogd te voorkomen dat bij de opstelling van de ramingen bij elk bestek opnieuw onderhandeld moest worden over deze percentages bij vaststelling van de aanneemsom. Ligt de aanneemsom éénmaal vast, dan ligt het risico daarna bij de aannemer. Opdrachtgever heeft geen recht op restitutie. NS constateert dat NS – als aandeelhouder van Strukton – zonder dit te weten hiervan heeft geprofiteerd. NS was hierom bereid een deel van de winst te restitueren.

¹⁰⁵ Brief van president-directeur NS van 9 oktober 2000 aan de minister inzake voorgenomen besluit tot wijziging van de subsidiebeschikking Schipholtunnel, BDP/174.100592/strukt.121.

Met begrote netto-kostprijs is bedoeld: prijs zonder AKWR. Het is niet de bedoeling van de NS geweest uit te sluiten dat KSS inkoopvoordelen en efficiency-winst zou boeken. Dit zou in strijd zijn met het idee van een vaste prijscontract. Inherent is dat KSS meer winst kon maken dan

waarmee rekening was gehouden bij het opstellen van de raming. Het had, volgens NS net zo goed negatief kunnen uitpakken.

- De NS stelt dat Verkeer en Waterstaat ingestemd heeft met bouwteam-model en afwijkende wijze van aanbesteden;
- In de ontwerpfase wordt in overleg met de aannemer gewerkt aan een sober ontwerp tegen zo laag mogelijk kosten;
- In de onderhandelingsfase is vanwege spoedeisend karakter gekozen voor deelbestekken. In de onderhandelingsfase wordt voorzienbare inkoop- en efficiency-voordelen aan de orde gesteld. Nádat overeenstemming is bereikt over de prijs, is het daarna aan de aannemer om «extra voordeel» te behalen.

Nadat NS haar zienswijze had gegeven, is het lange tijd stil geweest in het overleg. Bij de onderhandelingen was inmiddels overeenstemming bereikt over de terugbetaling van f 50 miljoen (€ 22,7 miljoen). De formele afronding van het bestuursrechtelijk traject (herziene zienswijze en beslissing op bezwaar) heeft lange tijd gewacht op de afronding van de afronding van het strafrechtelijk traject (zie hoofdstuk 4). Een concept-overeenkomst over het restitueren van f 20 miljoen door de firmanten van KSS was ook gereed, maar nog niet getekend. In de periode oktober-november 2001 kwamen, vanwege hun onderlinge wisselwerking, in een relatief korte tijd zowel het civielrechtelijk, bestuursrechtelijk- en het strafrechtelijk traject tot een afronding (zie hoofdstuk 5).

De enquêtecommissie stelt vast dat de minister van Verkeer en Waterstaat een terugvordering van subsidies instelde terwijl zij zich ervan bewust was dat de juridische gronden hiervoor niet onomstreden waren. De minister beschouwde de zaak los van interpretatie van de bouwteam-overeenkomst: NS was naar haar mening tekortgeschoten in haar hoedanigheid als opdrachtgever en had moeten én kunnen weten wat er zich bij KSS afspeelde.

De NS heeft er voor gekozen niet de gang naar de bestuursrechter te maken, maar omwille van een goede relatie met de minister een bedrag van f 50 miljoen terug te betalen. De toenmalig president-directeur NS, de heer Huisinga, achtte deze oude affaire, niet in het belang van de lopende onderhandelingen met de minister over onder meer de vervoersconcessie van de HSL-Zuid. De heer Huisinga achtte de terugbetaling overigens «een sigaar uit eigen doos»: de minister van Verkeer en Waterstaat was enig aandeelhouder van de NS. Zijn voorganger, de heer Den Besten, had de voorkeur gehad de zaak wel aan de bestuursrechter voor te leggen. Via NS, de heer Nikkels, hebben betrokken bedrijven gevraagd om het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te bewegen Strukton en HBW niet op de zwarte lijst te plaatsen. Dit zou tot gevolg hebben dat bedrijven werden uitgesloten van aanbestedingen. NS had er overigens belang bij dat het bedrijf niet zou worden uitgesloten van aanbestedingen omdat Strukton een dochterbedrijf van NS was. Dit verklaarde de toenmalig president-directeur NS, de heer Huisinga, in zijn openbaar verhoor.

3.7 Conclusies

De enquêtecommissie betreurt het dat er een situatie is ontstaan van grote tijdsdruk waarin de minister van Verkeer en Waterstaat nauwelijks meer de goedkeuring kon onthouden aan de gunning uit de hand van een bouwteamovereenkomst in de vorm van een raamcontract. De minister had tijdig dienen in te spelen op ontwikkelingen die in gang gezet waren, zoals de uitbreidingsplannen van Schiphol, zeker vanuit het perspectief van een verantwoorde besteding van rijks gelden.

De enquêtecommissie acht de keuze die NS maakte voor een bouwteamovereenkomst, gezien de tijdsdruk, het tekort aan ontwerpcapaciteit bij NS vanwege andere projecten, en de moeilijke omstandigheden waaronder het project gerealiseerd moest worden, begrijpelijk. De wijze aanbesteding, uit de hand, was niet in strijd met de wet- en regelgeving van die tijd.

De toenmalige minister, mevrouw Smit-Kroes, heeft ingestemd met de snelle start van het project, haar opvolger, mevrouw Maij-Weggen, heeft, zij het achteraf, ingestemd met de keuze voor een bouwteamovereenkomst. De risico's op een hogere prijs van deze keuze waren zowel bekend bij de minister van Verkeer en Waterstaat als bij de opdrachtgever NS. De minister heeft nagelaten het toezicht op dit project te verscherpen in het licht van de risico's die werden gelopen.

De enquêtecommissie concludeert dat anderzijds de opdrachtgever NS in het contract onvoldoende maatregelen had opgenomen om het prijsrisico te beheersen.

De enquêtecommissie is echter ook van oordeel dat van de aannemer verwacht had mogen worden dat deze vanwege de goede trouw, gelet op deze bouwteamovereenkomst en het repeterende karakter van de deelcontracten van de tunnelbouw, zijn informatie over gerealiseerde inkoop- en efficiency-voordelen had gedeeld met de opdrachtgever NS. Daarnaast is de enquêtecommissie ook van oordeel dat het toezicht van NS op de uitvoering onvoldoende is geweest.

De enquêtecommissie acht het ministerie van Verkeer en Waterstaat medeverantwoordelijk voor de ontstane situatie omdat zij expliciet haar goedkeuring heeft verleend voor de keuze van de onderhandse aanbesteding van een bouwteamovereenkomst. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft niet aangedrongen op extra maatregelen om de prijsrisico's te beheersen. Dat had, onverlet de sturing op afstand ten aanzien van de NS, gelet op de grootte van het project en de risico's waarmee het was omgeven, in de rede gelegen.

- NS was met de tweede fase begonnen zonder hiervoor toestemming te vragen aan de minister. De minister heeft er achteraf goedkeuring aan verleend. Dit had voor de toenmalige minister het signaal moeten zijn het toezicht te verscherpen.
- De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Jorritsma-Lebbink, heeft, zonder zich voldoende daarover te laten informeren, ingestemd met een derde subsidie van f 130 miljoen terwijl reeds gebleken was dat de kwaliteit van de ramingen van de NS, en de maatregelen de kosten te beheersen, onvoldoende waren.
- De basis waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat een bedrag van f 50 miljoen terugvorderde van NS was niet onomstreden: de juridische adviseurs van de minister waren niet zeker van de juiste interpretatie van de bouwteamovereenkomst. De minister vorderde van NS een bedrag terug omdat zij van mening was dat de NS als deskundig opdrachtgever tekort geschoten was. Aan die vordering lagen de hoogte van de winst en het KPMG-rapport ten grondslag.
- De enquêtecommissie is van mening dat minister Netelenbos terecht een deel van de subsidie heeft teruggevorderd van NS vanwege het tekortschieten als opdrachtgever. Dit betekent niet dat de enquêtecommissie van oordeel is dat de combinatie gebonden zou zijn aan een winstpercentage van maximaal 2,65%.

4 OPENBAAR MINISTERIE: DE TRANSACTIE

4.1 Inleiding

Het Openbaar Ministerie is op 12 november 2001¹⁰⁶ met Strukton en HBW, de beide firmanten van KSS, en de rechtspersoon KSS, een transactie overeengekomen ter afdoening van de strafzaak. De transactie bestond uit het betalen van f 1 miljoen per bedrijf (HBW, Strukton en KSS), de terugbetaling van f 10 miljoen per bedrijf (Strukton, respectievelijk HBG) aan NS en het uitbrengen van een persbericht door het Openbaar Ministerie.

De afdoening van deze strafzaak door middel van een transactie door het Openbaar Ministerie vormde voor de Tweede Kamer mede de aanleiding voor het instellen van deze parlementaire enquête.

In dit hoofdstuk komt «de rol van de overheid als rechtshandhaver», één van de vier onderzoeksvragen van de enquêtecommissie, aan de orde. Deze onderzoeksvraag is voor de Schipholspoortunnel – casus nader uitgewerkt in de volgende vragen:

- Welke regels gelden voor het treffen van een transactie door het Openbaar Ministerie? Ingegaan zal worden op de aanwijzing hoge transacties (zie paragraaf 4.2);
- Zijn de inhoudelijke keuzes in het strafrechtelijk onderzoek voldoende onderbouwd? Het gaat hier om de keuzes die gemaakt zijn in het strafrechtelijk onderzoek en daarmee samenhangende vervolgingsbeslissing (paragraaf 4.3);
- Zijn de besluiten in het strafrechtelijke proces op juiste wijze, conform de geldende aanwijzing, aan de desbetreffende verantwoordelijken ter informatie c.q. goedkeuring voorgelegd? Het betreft hier de relatie tussen zaakofficier, en hoofdofficier en het College van procureurs-generaal. (zie paragraaf 4.4);
- Is de minister tijdig, juist en volledig geïnformeerd door het Openbaar Ministerie? (paragraaf 4.5).

Voorts wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de wijze waarop de minister van Justitie de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over de transactie. Op welke momenten de minister zelf over de transactie was geïnformeerd en of hij op het moment dat hij de Kamer informeerde ook feitelijk ervan afwist, dan wel dat hij dat had kunnen of moeten weten.

Overigens is tegen het treffen van de schikking in de Schiphol-zaak op 4 december 2001 een artikel 12 Strafvordering-procedure gestart door de heer Marijnissen (fractievoorzitter van de Socialistische Partij (SP) in de Tweede Kamer). Het Gerechtshof te Amsterdam heeft op 26 september 2002 de klager niet ontvankelijk verklaard¹⁰⁷. De andere lopende zaken zijn nog niet afgewikkeld.

4.2 Aanwijzing hoge transacties

Het Openbaar Ministerie kan voor aanvang van de terechtzitting één of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van strafvervolgning wegens misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar en voor overtredingen (art. 74 Sr). Een transactie, gebaseerd op art. 74 Sr, is een vorm van afdoening van een strafzaak zonder de rechter erin te betrekken. Voor een rechtsgeldige transactie is de vrijwillige acceptatie van het aanbod essentieel. Bij de totstandkoming van de transactie in de Schipholspoortunnel-zaak was de «Aanwijzing hoge transacties» van toepassing¹⁰⁸. De aanwijzing was sinds 1 augustus 1999 van kracht.

¹⁰⁶ Datum ondertekening transactievoorstel door alle partijen was 12 november 2001. De transactie is definitief nadat aan alle voorwaarden is voldaan. Op 13 november was de transactie definitief.

¹⁰⁷ AE8119 Zaaknummer: R 01/311-1/12 Sv.

¹⁰⁸ «Aanwijzing hoge transacties», Stcrt. 1999, 142. De «Aanwijzing hoge transacties» verving de «Richtlijn Beleidsuitgangspunten hoge transacties in misdrijfzaken» van 17 juni 1987, Stcrt. 1987, nr. 117.

Bij de toepassing van de transactie als wijze van afdoening zijn, conform de aanwijzing, de volgende aspecten van belang:

- Er dient een afweging plaats te vinden van het algemeen belang bij openbare behandeling van de strafzaak, tegenover het privé-belang van de verdachte;
- Bij vaststelling van de hoogte van een transactiebedrag dient rekening gehouden te worden met draagkracht van de verdachte;
- Naast het bepalen van een geldsom kunnen onder meer de volgende aanvullende voorwaarden aan een transactie worden verbonden: de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 74, lid 2, sub d, WvSr) en een perspublicatie met het oog op publieke normbevestiging.

Een op transactie gelijkend instituut is de minnelijke «schikking» in de zin van artikel 511c Wetboek van strafvordering, ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om de maatregel van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel af te kopen zonder dat het recht tot strafvervolgning in de zaak teniet gaat voor het Openbaar Ministerie: «schikken» is in dat geval het afkopen van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

De aanwijzing schrijft voor dat de officier van justitie overleg pleegt over de transactie met de Parketleiding, de hoofdofficier van justitie. De aanwijzing stelt verder dat de Parketleiding in «gevoelige zaken» in overleg treedt met het College van procureurs-generaal. Het College zal in voorkomende gevallen de minister van Justitie raadplegen. De hoogte van de transactie is in dat geval niet van belang. Het College diende altijd gekend te worden in transacties van één miljoen gulden of meer, omdat deze transacties per definitie «gevoelig» zijn.

De minister van Justitie heeft in een brief van de Tweede Kamer de verhouding tussen de minister en het Openbaar Ministerie nog eens geschetst in een notitie over de afdoening van strafzaken door middel van hoge transacties: «De minister van Justitie is politiek volledig verantwoordelijk voor het handelen van het Openbaar Ministerie. De politieke bemoeienis met individuele zaken dient echter tot zeer uitzonderlijke gevallen beperkt te blijven. Deze uitgangspunten hebben mede geleid tot de regeling van de mogelijkheid van algemene en bijzondere aanwijzingen van de minister aan het Openbaar Ministerie, zoals vervat in de herziene Wet op de Rechterlijke Organisatie (art.127–129)»¹⁰⁹.

Op 21 februari 2002 is bovengenoemde «Aanwijzing hoge transacties» vervangen door een nieuwe aanwijzing «Aanwijzing hoge transacties en transacties in bijzondere zaken». Het debat over de transactie in de Schipholspoortunnel-zaak was hiervoor de aanleiding.

De nieuwe richtlijn verschilt van de oude richtlijn op de volgende punten:

- Het beleid is om bij zaken die publieke verontrusting hebben veroorzaakt «niet te transigeren, (maar voor te leggen aan de rechter) tenzij daar een zeer goede reden voor is»;
- De hoofdofficier van justitie legt de transactie voor aan het College via een ambtsbericht. Bij instemming van het College van procureurs-generaal legt het College de zaak schriftelijk voor aan de minister. Het College van procureurs-generaal koppelt schriftelijk terug aan betrokkenen;
- De officier van justitie legt de voorgenomen transactie voor aan de

¹⁰⁹ Brief van de minister van Justitie van 10 december 2001 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake hoge transacties.

hoofdofficier van justitie op het moment dat de transactie nog niet onomkeerbaar is;
Boven een drempelbedrag van f 100 000 (€ 45 000) moet, conform de motie-Van Oven c.s. (28 093, nr.15) de minister geraadpleegd worden¹¹⁰. Conform de motie De Graaf c.s. (28 093, nr. 14) moet de minister bij transacties die weliswaar onder de f 100 000 liggen, maar als «gevoelig» zijn te typeren, geraadpleegd worden¹¹¹. De Tweede Kamer zal periodiek geïnformeerd worden over de transacties via het Jaarverslag van het Openbaar Ministerie¹¹².

4.3 Het strafrechtelijk onderzoek (juni 1999 tot oktober 2000)

4.3.1 Melding bij het Openbaar Ministerie

Het strafrechtelijk onderzoek heeft een aanvang genomen in juni 1999, na een gesprek begin 1998 tussen een journalist van de Telegraaf en de fraudeofficier van justitie bij het Parket Haarlem, mr. Van Ling¹¹³. De klokkenluider zelf heeft de onregelmatigheden dus niet gemeld bij het Openbaar Ministerie.

Het strafrechtelijk onderzoek leidde ertoe dat de officier van justitie op 17 oktober 2000 aan de advocaten van KSS het voornemen bekend maakte om tot dagvaarding over te gaan.

4.3.2 Onderzochte strafbare feiten

Na vooronderzoek is een strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie gestart. Het strafrechtelijk onderzoek is onder leiding van het Parket Haarlem uitgevoerd door de FIOD. Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de dossiers van KPMG gebruikt en werden diverse betrokkenen gehoord.

De gepleegde feiten zouden te herleiden zijn tot de overtreding van de volgende drie artikelen van het Wetboek van Strafrecht:

- Art. 225 Sr. (juncto artikel 51 Sr.): valsheid in geschrifte met het oogmerk winst te versluieren;
 - Art. 140 Sr. (juncto artikel 51 Sr.): deelname aan criminele organisatie;
 - Art. 326 Sr. (juncto artikel 51 Sr.): oplichting.
- Voorts zou er op grond van artikelen 68 en 69 AWR (Algemene Wet Rijksbelastingen) sprake kunnen zijn van fiscale delicten.

4.3.3 Afbakening van het onderzoek

In het KPMG-rapport werd geconstateerd dat de bedrijfsresultaten op vier manieren werden onttrokken aan KSS: naast valse facturen ging het ook om het in rekening brengen van extra Algemene Kosten (AK), en het rechtstreeks laten toekomen van rente, en inkoop- en efficiency-voordelen aan de combinanten.

De officier van justitie heeft besloten geen onderzoek te verrichten naar andere feiten dan valse facturen. Zij achtte dit in strafrechtelijke zin niet relevant.

¹¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 093, nr. 20, p. 3.

¹¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 093, nr. 20, p. 4.

¹¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 093, nr. 20, p. 4.

¹¹³ Notitie van mr. W. F. Groos, van 6 juli 2001 aan de hoofdofficier van justitie, mr. H. P. Wooldrik, betreft ambtsbericht inzake Schip-holtunnel, p. 7.

Het onderzoek van het Openbaar Ministerie heeft zich enkel gericht op f 29,1 miljoen aan extra facturen. Voorts zijn niet alle 189 facturen die KPMG had getraceerd in het onderzoek betrokken. De reden hiervoor is dat per 1 augustus 1992 art. 225 Sr. is gewijzigd. Voor die datum bestond de opvatting dat door het gebruiken van valse facturen «enig nadeel kan ontstaan». Met ingang van 1 augustus 1992 is dit bestanddeel geschrapt (Wet van 4 juni 1992, Stb. 287; zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992,

21 186, nr. 10). Het financieel belang van de uiteindelijk onderzochte facturen bedroeg f 3 miljoen.

In het strafrechtelijk onderzoek is het KSZ-deel, de combinatie die de aanleg van de bustunnel in het Zuid-Tangent heeft gerealiseerd, aanvankelijk niet onderzocht. In de Tweede Kamer is aan de minister van Verkeer en Waterstaat gevraagd waarom het Openbaar Ministerie dit had onderzocht. De minister heeft hierop geantwoord dat het Openbaar Ministerie dit in onderzoek zou nemen indien er aanleiding zou bestaan¹¹⁴. Inmiddels is wel een strafrechtelijk onderzoek gestart. Een beslissing over de afdoening is nog niet genomen (zie hoofdstuk 6 over de bustunnel van het Zuid Tangent).

4.3.4 Nader onderzoek naar fiscale onregelmatigheden

Vanuit het strafrechtelijk onderzoek is ook nog beperkte aandacht besteed aan mogelijke overtredingen van de artikelen 68 (oud) en 69 AWR. Blijkens het strafdossier zouden ten onrechte in vooraf trek gebrachte omzetbelasting en privé-aankopen ten laste van de zwarte kas als fiscale fraude te kwalificeren zijn. De fiscale fraude zou echter nog nader «uitgerechercheerd» moeten worden, volgens het strafdossier.

De enquêtecommissie is bij de Belastingdienst nagegaan hoe deze zaak verder afgewikkeld is. De directeur-generaal van de Belastingdienst constateert in een brief aan de enquêtecommissie van 15 juli 2002 dat het onderdeel zwarte kas niet was meegenomen in het strafrechtelijk onderzoek en ook niet in de schikkingen. Om die reden heeft de Belastingdienst besloten tot nader onderzoek¹¹⁵. De directeur-generaal van de Belastingdienst schreef op 25 oktober 2002 dat het onderzoek nog niet was afgerond¹¹⁶.

De enquêtecommissie constateert dat de Belastingdienst, blijkens bovengenoemde brief, kennelijk in de veronderstelling verkeerde dat het Openbaar Ministerie de fiscale fraude had meegenomen in haar onderzoek. Blijkbaar is er onvoldoende afstemming geweest tussen de partijen.

In het openbaar verhoor van de teamleider van het strafrechtelijk onderzoek op 11 september 2002 stelt zij over de zwarte kas:

Mevrouw Groos: «Nee, dit is niet in het opsporingsonderzoek meegenomen. Het opsporingsonderzoek was uitsluitend geconcentreerd op de valse facturen.

De heer Van der Staaij: Is er contact geweest met de FIOD over de zwarte kas? Zouden zij dit verder onderzoeken?

Mevrouw Groos: In een eerder stadium heb ik u al aangegeven dat de FIOD zei dat dit fiscaal zou zijn afgedaan. Wij zijn ervan uitgegaan dat dit zo was gebeurd en dat er dus geen mogelijkheid meer was om dat opnieuw te onderzoeken».

4.3.5 Koppeling met de schaduwboekhouding

Tijdens het strafrechtelijk onderzoek naar de Schipholspoortunnel was het Openbaar Ministerie ook bezig de schaduwboekhouding van de heer Bos te verkrijgen. Dit was, via de media¹¹⁷, bekend bij het Parket Haarlem maar er leek naar de opvatting van de teamleider van het onderzoek geen sprake te zijn van dezelfde soort onregelmatigheden. De teamleider had een dergelijke overeenkomst kunnen veronderstellen, en had ook nader onderzoek ernaar kunnen verrichten. Het zou kunnen gaan om dezelfde

¹¹⁴ TK, 1999–2000, 26 800 XII, nr. 71, p. 7.

¹¹⁵ Brief de directeur-generaal van de Belastingdienst van 15 juli 2002 aan de PEC inzake de Schipholspoortunnel.

¹¹⁶ Brief van de directeur-generaal van de Belastingdienst van 25 oktober 2002 aan de enquêtecommissie inzake Schipholspoortunnel.

¹¹⁷ Telegraaf «Touwtrekken rond tip bouwfraude» dd 24 oktober 2000.

bedrijven, en er zou ook sprake kunnen zijn van het versturen van valse facturen. Ze heeft binnen het Openbaar Ministerie niet laten nagaan of er een verband was te leggen. Ook degenen die vanuit het Openbaar Ministerie betrokken waren bij de verkrijging van de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem hebben het Parket Haarlem er niet op gewezen¹¹⁸.

Het onderzoeksteam zag, blijkens het openbaar verhoor van de teamleider op 11 september 2002, toentertijd in de opsporingsfase geen reden een koppeling te leggen met de schaduwhouding. Reden hiervoor is dat het leek te gaan om een «andertypige fraude». Ook bij het bepalen van de afdoeningswijze van deze strafzaak werd geen relatie gelegd met de onregelmatigheden uit de schaduwboekhouding. Het College van procureurs-generaal heeft het Parket Haarlem hier ook niet op gewezen. De teamleider van het onderzoek zei het in haar openbaar verhoor van 11 september 2002 aldus:

Mevrouw Groos: *«Ik kan slechts ingaan op de vraag of wij, binnen het parket Haarlem, er kennis van droegen en een verband zagen. Dat was niet zo. De zaakofficier en mij was niet bekend dat er enige verwantschap tussen die zaken zou zijn.» ...«juist vanwege datgene wat wij in de krant zagen, door ons werd beschouwd als een heel andertypige fraude waardoor er geen verwantschap leek te bestaan».*

Over de koppeling via bedrijven zei ze het volgende:

Mevrouw Groos: *«... Al eerder gaf ik aan dat het op het oog heel andere strafbare feiten leken, die geen verband hadden. Misschien moet u het vergelijken de situatie waarin iemand van een winkeldiefstal wordt verdacht. Wanneer blijkt dat hij dat ook in een andere stad heeft gedaan, is het niet meteen voor de hand liggend om te zeggen: dat feit is van belang voor ons opsporingsonderzoek. Dat feit is wel van belang voor een eventuele berechting, maar het is niet van belang in de opsporingsfase».*

Echter ook in de afdoeningsfase achtte zij de koppeling niet relevant:

Mevrouw Groos: *«Het opsporingsonderzoek wordt verricht om na te gaan of de zaak al dan niet bewezen kan worden geacht. Er wordt dan gekeken naar de implicaties van de zaak; welke straf en maatregelen zouden kunnen worden gevraagd? Dat zijn dingen die worden afgeleid van de zaak zelf, dus «onze» Schipholspoortunnelzaak. Er werd door ons niet gekeken naar verbanden die zouden kunnen worden gelegd omdat het op beide terreinen om bouwfraude ging.».*

De enquêtecommissie stelt vast dat de relatie tussen de Schipholspoortunnel-zaak en de schaduwboekhouding niet door het Openbaar Ministerie werd gelegd. Een relatie tussen beide zaken was aannemelijk omdat het ging om dezelfde bedrijven en onderlinge verrekeningen tussen bedrijven. HBG, een bedrijf dat genoemd wordt in de schaduwboekhouding, was via haar deelname in de combinatie KSS in beide zaken betrokken. De schaduwboekhouding was weliswaar in zijn geheel pas in november 2001 overhandigd aan het Openbaar Ministerie, maar het was toentertijd denkbaar dat betrokken bedrijven erin voorkwamen. De afdoening van de Schipholspoortunnel-zaak had kunnen wachten op de uitkomsten van het onderzoek naar de schaduwboekhouding. Via de interne afstemming binnen het Openbaar Ministerie had deze informatie uitgewisseld kunnen worden. De enquêtecommissie acht het een gemiste

¹¹⁸ Openbaar verhoor, mevrouw Groos, 11 september 2002.

kans dat het Openbaar Ministerie geen verband heeft gelegd tussen de twee zaken.

De enquêtecommissie heeft bij de NS een overzicht opgevraagd van contracten met een financieel belang groter dan f 100 000,-. Hieruit kan afgeleid worden dat talrijke bedrijven die betrokken waren bij de aanleg van de Schipholspoortunnel ook genoemd zijn in de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem¹¹⁹.

Het voormalig Tweede Kamerlid, de heer Van Gijzel heeft in zijn openbaar verhoor op 12 september 2002 gewezen op een mogelijke tweede koppeling tussen deze zogeheten Bosboekhouding en de Schiphol-zaak, te weten verrekeningen via valse facturen:

De heer Van Gijzel: ...«dat met heel veel valse facturen werd gewerkt in het kader van de Bos-boekhouding. Dat had te maken met het wegsluizen, het verrekenen van geld. Ik zag dat er bij de Schipholtunnel met valse facturen werd gewerkt en ik zag dat de betalingen plaatsvonden aan bedrijven die daarbij niet direct betrokken waren. In de Bos-boekhouding had ik gezien dat er stond «te verrekenen bij de Schipholclub», «te verrekenen bij de Schipholgroep», waardoor bij mij het beeld ontstond van een relatie tussen die twee».

De heer Van der Staaij: Had u aanwijzingen dat met «Schipholclub» de Schipholtunnel werd bedoeld?

De heer Van Gijzel: Dat sloot ik niet uit. Ballast Nedam zat immers in die Schipholclub, terwijl het in dit lijstje ook terugkwam bij de Schipholtunnel».

De enquêtecommissie heeft de relatie tussen de Schipholspoortunnel en de Schipholclub nader onderzocht. De Schipholspoortunnel komt zelf niet voor in de Bosboekhouding, wel zijn er talrijke projecten die verband houden met de aanleg van de railinfrastructuur op en rondom Schiphol. Een voorbeeld van deze koppeling is de verlegging en teruglegging van de Rijksweg-4 (A-4) in verband met de aanleg van de Schipholspoortunnel. Dit werk werd door Rijkswaterstaat uitgevoerd op verzoek van de NS¹²⁰. Daarnaast werden talrijke andere werken uitgevoerd die niet rechtstreeks verbonden waren met de Schipholspoortunnel. Eén van die werken betreft de Reconstructie Aansluiting Schiphol Centraal (RAS-project).

Overigens heeft de voorzitter van de groepsdirectie van Strukton, de heer Witzel, in zijn openbaar verhoor aangegeven dat bij de werkmaatschappij Strukton Betonbouw, waar de heer Koelman directeur was, naar nu is gebleken ook een schaduwboekhouding werd bijgehouden¹²¹.

De minister van Justitie heeft tijdens het interpellatiedebat van 14 november 2001 in de Tweede Kamer gezegd dat een transactie met KSS mogelijk was omdat er geen relatie was met het lopend onderzoek naar de Bosboekhouding. De minister zag geen reden om de transactie aan te houden, hij zei het tijdens het Kamerdebat van 14 november 2001:

«Minister Korthals: In theorie is alles mogelijk, maar het gaat nu wel heel erg ver om verbanden te zien tussen hetgeen de heer Bos naar buiten heeft gebracht, waarvan wij nog steeds niet weten of er sprake is van criminele activiteiten of criminaliteit en waarvan het niet ondenkbaar is dat wij strafrechtelijk niets kunnen bewijzen, en de kwestie Schiphol. Op deze manier gebeurt er altijd wel iets waardoor wij weer op het andere moeten wachten. Ik denk dat wij dan niet veel verder komen.»

¹¹⁹ Brief van NS van 21 mei 2002 aan enquêtecommissie inzake Schipholspoortunnel (bijlage 2).

¹²⁰ Zie rapport «Rol van de Overheid» en ook de email van Houben (UM) van 29 november 2001 aan R. Pans inzake relatie RWS en Schipholspoortunnel.

¹²¹ Openbaar verhoor van de heer Witzel van 11 september 2002.

¹²² Tweede Kamer, Handelingen 23, 2001–2002, p. 1645.

4.3.6 Initiële keuzes van de zaakofficier op basis van het Proces Verbaal

In 29 september 2000 is het strafrechtelijk onderzoek afgerond door de FIOD¹²³. Kort samengevat kwam de FIOD tot de volgende vaststellingen:

- In een vroeg stadium bleek dat KSS aanzienlijke bedrijfsresultaten boekte op de eerste deelprojecten.
- KSS wilde, volgens het FIOD-dossier, niet dat NS als opdrachtgever op de hoogte zou komen van de hoge bedrijfsresultaten: er moesten immers nog steeds nieuwe aanneemsommen overeengekomen worden voor de volgende deelbestekken.

De Raad van Bestuur van KSS heeft volgens het Openbaar Ministerie besloten een aantal maatregelen te nemen om een lager resultaat te tonen in de twaalfwekelijkse financiële overzichten onder meer valse facturen opgemaakt. Hiertoe werden valse facturen opgesteld door de projectdirecteur en de administrateur van KSS. Het vermoedelijke motief zou, volgens de FIOD, zijn het afschermen van de werkelijke bedrijfsresultaten aan het zicht van de NS en Verkeer en Waterstaat. De drie betrokken rechtspersonen en vijf natuurlijke personen werden als verdachte aangemerkt.

Op 17 oktober 2000 had de zaakofficier van justitie aan de advocaten van KSS reeds geschreven dat zij op basis van het proces-verbaal van de FIOD voornemens was KSS, Strukton en HBW te dagvaarden op basis van artikel 225 en 140 Sr¹²⁴. Gestreefd werd naar zitting in december 2000. Tevens gaf zij te kennen een ontnemingsvordering in te dienen. De lijn op dat moment is *dagvaarding van rechtspersonen*.

Op basis van het proces-verbaal heeft de officier van justitie keuzes gemaakt inzake de vervolging. In een memo van de zaakofficier, mevrouw M. C. Beun van 20 oktober 2000 aan de hoofdofficier van justitie licht de zij haar keuzes toe. Na bestudering van het door de FIOD opgemaakte proces-verbaal kwam ze tot het volgende keuzes:

- Het voornemen is uitsluitend tot vervolging van rechtspersonen over te gaan, niet de natuurlijke personen. Ze koos ervoor slechts rechtspersonen te vervolgen omdat de fraudeconstructie ten doel had de rechtspersonen te bevoordelen, niet de natuurlijke personen. Persoonlijk gewin was onvoldoende gebleken op basis van het onderzoek;
- Tevens zou een ontnemingsvordering ingesteld worden ter hoogte van het met de valse facturen gemoeide bedrag *f* 29,1 miljoen «voor het geval dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat deze teveel uitbetaalde gelden niet terugvordert»¹²⁵.

Het vervolgen wegens oplichting (art. 325 Sr) bleek volgens de officier van justitie niet haalbaar. Ten eerste omdat het Openbaar Ministerie tijdens het onderzoek niet de beschikking had gekregen over afspraken tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de NS (subsidiebeschikkingen, advies Landsadvocaat). Later zijn deze stukken overigens wel verkregen. Daarnaast was niet duidelijk welke partij door de oplichting bewogen was tot afgifte van gelden.

Eveneens op 20 oktober 2000 werd het voornemen besproken de drie rechtspersonen te dagvaarden (op basis van 225 Sr. en 140 Sr.) in een intern overleg van het Parket Haarlem tussen mrs. Van Brummen (hoofdofficier), Bot (hoofdofficier), Groos (teamleider) en Beun (zaaksofficier). In dat overleg werd aangegeven dat natuurlijk personen niet werden vervolgd omdat¹²⁶:

¹²³ FIOD, Memorie van Toelichting contra Combinatie Schiphol Spoortunnel v.o.f. etc., dossiernummer 99131.53, p. 30.

¹²⁴ Brief van de officier van justitie van het Arrondissementsparket Haarlem, M. C. Beun, van 17 oktober 2000 aan dr. Mr. C. Waling.

¹²⁵ Memo van M. C. Beun van 20 oktober 2000 aan de hoofdofficier van justitie t.b.v. het College van PG, over de fraude bij de aanleg van de Schipholspoorwegtunnel.

¹²⁶ Verslag van bespreking van 20 oktober 2000 inzake Schipholtunnel (Brummen (hoofdofficier van justitie), Bot (hoofdofficier van Justitie), Groos, Beun).

- De fraudeconstructie niet ten doel had personen te bevoordelen;
- De rechtspersonen mede «gestraft» zouden worden door uitsluiting van aanbestedingen;
- Naar de huidige stand van het bewijs zou extra onderzoek nodig zou zijn om natuurlijke personen in relatie tot hun verantwoordelijkheden te kunnen vervolgen.
- De voorzitter van de Raad van Bestuur niet meer werkzaam was bij HBW.

In een vroeg stadium is door het Parket Haarlem besloten geen nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden natuurlijke personen te vervolgen.

Er werd van af gezien ook te vervolgen op grond van art. 140 Sr. om drie redenen:

1. Er bestond een kans op vrijspraak op dit artikel;
2. De toevoeging van het artikel gaf weinig meerwaarde;
3. De aanwezigheid van dit artikel kon leiden tot een «overkill», en het zou een verschuiving geven van de inhoud van de zaak naar de gekozen tenlastelegging.

In deze notitie wordt tevens de mogelijkheid van een transactie als afdoeningswijze reeds genoemd: «De transactiemogelijkheid blijft over, mits vergezeld van voldoende publiciteit om de beoogde strafdoelen te bereiken»¹²⁷. De lijn was echter tot dan toe vervolgen.

4.4 Besluitvorming over de transactie

4.4.1 Informeren van het College op 25 oktober 2000: vervolgen

Op 25 oktober 2000 schrijft de gebiedsprocureur-generaal Van Daalen, aan het College van procureurs-generaal dat het Parket Haarlem voornemens is enkel rechtspersonen te vervolgen, en niet de natuurlijke personen, en wel vanwege het plegen van valsheid in geschrifte. Bovengenoemde interne rapportages van het Parket Haarlem worden meegestuurd aan het College van procureurs-generaal. Opmerkelijk is ook dat de heer van Daalen het College van procureurs-generaal adviseert ook de minister te informeren, en via hem ook de minister van Verkeer en Waterstaat¹²⁸. Voornemen is dan nog tot vervolging over te gaan.

Op 10 november 2000 schrijft de advocaat van Strukton, HBW en KSS aan de zaaksofficier van justitie dat de vervolgingsbeslissing, blijkens haar brief van 17 oktober 2000, nog geen definitief oordeel behelst. De advocaat meende dat er voldoende argumenten waren om tot buitengerechtelijke afdoening te komen.

In de brief van de advocaat wordt aangegeven dat de opdrachtgever NS c.q. de Staat als subsidieverstrekker, door de handelwijze niet is benadeeld:

- Er is geen onrechtmatig verkregen winst behaald. De bouwteam-overeenkomst stelt geen regels voor de maximale winst. Het AKWR is alleen relevant bij het bepalen van aanneemsom, daarna niet meer omdat de contracten waren gebaseerd op een vaste prijs (fixed-price, in plaats van cost-plus). De advocaat baseerde zich op advies van prof. mr. M. A. M. C. van den Berg.
- De NS had niet aangegeven benadeeld te zijn;

De advocaten wijzen er in hun brief aan de officier van justitie verder op dat de gevolgen van een terechtzitting voor de bedrijven «desastreus» zouden zijn. Bedrijven zouden hiermee uitgesloten kunnen worden van opdrachten. Men achtte dat een disproportionele vorm van bestraffing. De

¹²⁷ Verslag van bespreking van 20 oktober 2000 inzake Schipholtunnel (Brummen, Bot, Groos, Beun).

¹²⁸ Memo van T. van Dalen aan de leden van het College van procureurs-generaal van 25 oktober 2000 inzake de Schipholtunnel.

advocaten gaven voorts aan dat de geconstateerde onregelmatigheden oude feiten betroffen en de bedrijven inmiddels maatregelen hadden genomen om herhaling te voorkomen. Ook hadden de bedrijven volledig meegewerkt aan het onderzoek van KPMG.

De advocaat pleitte voor een transactie: «Nu het hier strafvervolgning van rechtspersonen betreft, aan wie door de rechter de facto niet anders kan worden opgelegd dan datgene wat het Openbaar Ministerie door middel van een transactie kan, valt ook in dat opzicht de meerwaarde van een terechtzitting niet in te zien».

Op 14 november 2000 plegen het Openbaar Ministerie, de hoofdofficier van het parket Haarlem en de advocaat overleg over de wijze van afdoening. Blijkens een verslag van deze bespreking gaf het Openbaar Ministerie hierbij aan dat geen vervolging zou worden ingesteld tegen natuurlijke personen. Ook werd medegedeeld dat vervolging terzake van art. 140 Sr achterwege zou blijven¹²⁹. Gesproken werd over een mogelijke transactie voor de afdoening van de zaak.

Het transactieaanbod zag er op dat moment als volgt uit:

- a. Te betalen geldsom (art. 74 lid 2 sub a r).
- b. Ontneming van een wederrechtelijk voordeel.
- c. Perspublicatie.

Op 15 november 2000 deelden de advocaten mede dat zij zich grotendeels konden vinden in een buitengerechtelijke afdoening. Door de verdediging werd voorgesteld het onderdeel ontnemingsvordering te laten vervallen omdat HBW en Strukton bereid waren *f* 20 miljoen bij te dragen aan de vordering van *f* 50 miljoen die de minister van Verkeer en Waterstaat had ingesteld bij NS. De zaaksofficier stelt voor de verdediging nog nader te antwoorden op hun voorstel¹³⁰.

In de vergadering van het College van procureurs-generaal van 14 november 2000 wordt door procureur-generaal Hulsenk gemeld dat het Parket Haarlem denkt aan «schikken»:

«Het College is van oordeel dat het thans te vroeg is om in te gaan op die gedachte. Eerst moet worden nagegaan of het ontnemingstraject dan wel de terugvordering van de Minister van Verkeer en Waterstaat met succes kunnen worden afgerond. Mr. Hulsenk zal dit standpunt van het College aan de hoofdofficier van het Parket Haarlem overbrengen»¹³¹.

De enquêtecommissie stelt vast dat het voornemen van het Parket Haarlem om te komen tot een «schikking» vroegtijdig onder de aandacht van het College van procureurs-generaal is geweest. Tijdens de openbare verhoren is hierover door de voorzitter van het College van procureurs-generaal gesteld dat hiermee een misverstand is ontstaan: «schikken» zou in verband gebracht zijn met een ontnemingsvordering als bedoeld in artikel 511c Wetboek van strafvordering (Sv.). Een transactie als vorm van strafrechtelijke afdoening zou opmerkelijk genoeg hier niet door het College uit afgeleid zijn: het College had uit de rapportages van het Parket Haarlem en de informatie van de gebiedsprocurateur-generaal kunnen afleiden dat er sprake was van een transactie.

¹²⁹ M. C. Beun, Kort verslag van bespreking van 14 november 2000 inzake Schipholtunnel, opgesteld op 20 december 2000.

¹³⁰ M.C. Beun, Kort verslag van bespreking van 14 november 2000 inzake Schipholtunnel, opgesteld op 20 december 2000.

¹³¹ Vastgestelde vertrouwelijke besluitenlijst van de vergadering van het College van Procureurs-Generaal gehouden op 14 november 2000.

De advocaten van HBG en Strukton doen op 22 november 2000 het voorstel aan het Parket Haarlem dat hun cliënten zich bereid verklaren een bedrag van «circa *f* 20 miljoen» aan de NS te betalen mits het Openbaar Ministerie bereid zou zijn de strafzaken tegen KSS en haar firmanten Strukton en HBW te transigeren terzake van art. 225 lid. 1 Sr., met als

enige voorwaarde de betaling van een geldsom (ex. art. 74 lid onder a. Sr.)¹³². Het Openbaar Ministerie had hierbij een bedrag van f 1 miljoen per rechtspersoon in gedachten. De betrokken advocaten verzochten in het licht van de toegezegde f 20 miljoen om «nihilstelling» van het boetedeel.

Op woensdag 6 december 2000 wordt door een medewerker van het Parket-generaal van het Openbaar Ministerie aan het Parket Haarlem bevestigd dat op verzoek van het Parket Haarlem aanvullende stukken opgevraagd zijn bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (advies van de Landsadvocaat en de subsidiebeschikkingen). De medewerker maakt er melding van dat de onderhandelingen tussen NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich in een vergevorderd stadium bevinden en dat NS alleen betaalt als het «zwaard van Damocles van vervolging» uit de lucht gaat. In deze e-mail wordt ook gerefereerd aan de «wens tot transigeren»¹³³. De e-mail is overigens c.c. gestuurd aan procureur-generaal Hulsenbek.

Op 21 december 2000 bericht de teamleider, mevrouw Groos, aan de hoofdofficier van justitie, de heer Van Brummen dat NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat in principe overeenkomst hebben bereikt waardoor de ontnemingsvordering kon vervallen.

Op 22 december 2001 vraagt de zaakofficier, mevrouw Beun, aan de hoofdofficier van justitie, de heer Van Brummen, waarom voorlopig advies van het BOOM (Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie) nog nodig was daar de beslissing tot het laten vallen ontnemingsvordering reeds genomen was. De hoofdofficier antwoordde dat dit wel zin had om het vermoeden te bevestigen dat de hoogte van de ontnemingsvordering ongeveer hetzelfde zou zijn als bedrag waar het ministerie van Verkeer en Waterstaat op uit is gekomen¹³⁴. Uit voorlopige informatie van het BOOM was eerder al gebleken, zo stelde hij, dat het advies van het BOOM in de buurt lag van het bedrag dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou terugvorderen. Het bedrag was daarmee volgens de hoofdofficier «acceptabel»¹³⁵.

4.4.2 Ontnemingsdeel komt te vervallen

Bij brief van de teamleider van het strafrechtelijk onderzoek, mevrouw Groos, van 29 december 2000 aan Wladimiroff Waling Schreuders Advocaten geeft zij aan dat NS voornemens is f 50 miljoen aan de staat terug te betalen. De betrokken bedrijven zouden hier f 20 miljoen aan bijdragen¹³⁶. Dat was voor de officier van justitie, blijkens deze brief, reden om het ontnemingsdeel van het transactievoorstel te laten vallen. De officier van justitie stelde dat een transactiebedrag van f 1 miljoen per verdachte rechtspersoon hiermee overbleef. Ook een persbericht van het Openbaar Ministerie over de getroffen transactie maakte integraal deel uit van de transactie.

De enquêtecommissie constateert dat een nader onderzoek naar de wederrechtelijke bevoordeling, zoals was voorgesteld door het BOOM, hierdoor niet meer nodig werd geacht. De voorzitter van het College van procureurs-generaal zei het in zijn openbaar verhoor op 16 september 2002 aldus:

De heer De Wit: «Het college van procureurs-generaal vindt op dat moment dus dat er eerst duidelijkheid moet komen over het punt van de ontnemingsvordering voordat er verder gesproken kan worden».

¹³² Brief van Wladimiroff Waling Schreuders Advocaten van 22 november 2000 aan mr. M. C. Beun inzake KSS-Strukton-HBW/Schiphol tunnel.

¹³³ Email van Mr. D. J. de Jongen aan Mr. H. A. van Brummen (Haarlem) inzake onderzoek Schiphol tunnel.

¹³⁴ Het advies van het BOOM wordt op 4 januari 2001 aan de zaakofficier toegezonden.

¹³⁵ Email van Van Brummen van 22 december 2001 aan mevrouw Beun inzake Schiphol tunnel.

¹³⁶ Brief van de OvJ (Groos) van 29 december 2000 aan Wladimiroff Waling Schreuders Advocaten.

De heer **De Wijkerslooth**: «Er moet eerst duidelijkheid komen over de omvang van het genoten voordeel. Wij gaan nooit akkoord met een schikking over het genoten voordeel zonder advies van wat wij het BOOM, bureau ontnemingswetgeving OM, noemen».

De officier van justitie, mevrouw Groos, zou echter pas akkoord gaan met de transactie als de vaststellingsovereenkomst Verkeer en Waterstaat -NS en de verrekening tussen NS en KSS, Strukton en HBW was voldaan. «Uitgangspunt is en blijft dat wij kiezen voor dagvaarding van de drie rechtspersonen en daarmee het voorleggen van de onderhavige strafzaak in die vorm»¹³⁷.

In april 2001 is het aan het College inmiddels duidelijk geworden dat het Parket Haarlem niet meer zou vervolgen. Dat bleek toen het persbericht via de Voorlichtingsdienst bij het College kwam¹³⁸. Dit was vervolgens de aanleiding om over de transactie te spreken in de Collegevergadering van 1 en 2 mei 2000¹³⁹.

In het overleg van het College op 1 en 2 mei 2001 bericht procureur-generaal Steenhuis dat er een transactievoorstel voorligt van 3 maal *f* 1 miljoen. Het College is «van oordeel dat aan Verkeer en Waterstaat het terug te betalen bedrag, te weten 20 miljoen, in aanmerking mag worden genomen bij het bepalen van de transactie». De voorzitter van het College van procureurs-generaal heeft tijdens zijn openbaar verhoor aangegeven dat hiermee slechts het kader voor een eventuele transactie werd gegeven.

Indien een transactie van boven de *f* 1 miljoen aan de orde zou zijn, zou de zaak aan het College dienen te worden voorgelegd¹⁴⁰. Procureur-generaal Steenhuis zou hierover contact opnemen met mevrouw Groos, de teamleider.

Het Parket Haarlem bericht op 15 mei 2001 aan de verdediging van KSS dat het overleg binnen het Openbaar Ministerie gaande is: de onderhandelingen tussen het Openbaar Ministerie en de verdediging liggen tot die tijd stil¹⁴¹. Op 23 mei 2001 wijzen de advocaten van KSS nogmaals op de reeds «vergaande afspraken» die zouden zijn gemaakt over de transactie¹⁴².

Procureur-generaal Steenhuis pleegt op 12 juni 2001 overleg met de betrokken officieren van justitie bij het Parket Haarlem. Hij rapporteerde hierover aan de voorzitter van het College van procureurs-generaal met het bericht dat de onderhandelingen zo ver gevorderd waren dat het zeer onwaarschijnlijk was dat er nog op zou kunnen worden teruggekomen¹⁴³.

4.4.3 *Discrepantie tussen het besluit van het College en het beleid van het Parket Haarlem*

Op 19 juni 2001 schrijft de voorzitter van het College van procureurs-generaal aan de hoofdofficier van justitie te Haarlem een brief waarin opheldering gevraagd wordt over het feit dat «discrepantie is ontstaan» tussen de inhoud van de brief van Groos aan de advocaten van KSS en het besluit van College van 14 november 2000¹⁴⁴. Het College van procureurs-generaal herhaalt de stappen nog eens:

- Op 20 oktober 2000 had de zaakofficier, mevrouw Beun, aan het College van procureurs-generaal gemeld dat de zaak in aanmerking kwam voor dagvaarding.
- Het College had vervolgens in haar vergadering van 14 november 2000

¹³⁷ Brief van de officier van justitie (mevrouw Groos) van 29 december 2000 aan Wladimiroff Waling Schreuders Advocaten.

¹³⁸ Openbaar verhoor de heer De Wijkerslooth.

¹³⁹ Brief van het College van procureurs-generaal van 23 september 2002 aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

¹⁴⁰ De toentertijd geldende richtlijn bepaalde dat bij transacties van boven de *f* 500 000 en gevoelige transacties de zaak voorgelegd zou moeten worden aan het College van Procureurs-generaal dat in voorkomende gevallen de minister zou moeten informeren.

¹⁴¹ Brief van teamleider van 15 mei 2001 aan Mr. C. Waling.

¹⁴² Brief van Wladimiroff Waling Schreuders Advocaten van 23 mei 2001 aan mr. W. F. Groos, officier van justitie, Arrondissementsparket Haarlem.

¹⁴³ Brief van het College van procureurs-generaal van 23 september 2002 aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

¹⁴⁴ Brief van voorzitter van het College van procureurs-generaal van 19 juni 2001 inzake Schipholtunnel.

vastgesteld dat een beslissing om de zaak af te doen als transactie nog niet aan de orde was: eerst zou nagegaan moeten worden of het ontnemingstraject dan wel de terugvordering door ministerie van Verkeer en Waterstaat haalbaar was:

- Op 29 december 2000 echter schrijft de teamleider, mevrouw Groos, aan de advocaten van KSS (Wladimiroff cs.) dat het Parket Haarlem bereid was een transactie aan te bieden ter voorkoming van strafvervolging ter zake van artikel 225 Sr. Over de ontnemingsvordering bericht het Parket dat het bereid is niet langer vast te houden aan het transactievoorstel dat óók nog een geldsom aan de Staat moet worden betaald ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het College van procureurs-generaal vroeg daarom op 19 juni 2001 aan het Parket Haarlem door middel van een ambtsbericht opheldering te geven over het beleid van het Parket. Het Parket Haarlem diende daarbij in te gaan op de volgende vragen:
 1. De bewijspositie van het OM voor de vervolging van rechtspersonen en natuurlijke personen op grond van artikel 225, 326 en 140 Sr, alsmede de fiscaalrechtelijke kant, de artikel 68(oud) en 69 AWR;
 2. De ruimte die het parket «nog» meende te hebben om de zaak op zitting te brengen;
 3. De overwegingen van het parket (afzien van strafvervolging) die aan de brief van 29 december 2000 aan advocaten van KSS ten grondslag hebben gelegen.

De Hoofdofficier van Justitie van het Parket Haarlem, de heer Wooldrik, schrijft op 10 juli 2001 in een brief aan het College van procureurs-generaal dat het niet vreemd is dat het voornemen tot dagvaarding is veranderd in een bijna geaccordeerd transactievoorstel¹⁴⁵:

- Het College had volgens de hoofdofficier de mogelijkheid om tot een «schikking» te komen al in haar vergadering van 14 november 2000 onder ogen had gehad. Daarna is in overleg met gebiedsprocureur-generaal onderzoek gedaan naar deze mogelijkheid. Belangrijke impuls voor nader onderzoek vormde, volgens deze brief, de reactie van de zijde van de verdediging van KSS op het voornemen van het Openbaar Ministerie om partijen te dagvaarden. De verdediging van KSS verzocht om een buitengerechtelijke afdoening via een transactie;
- Vervolgens is steeds in nauw overleg met de gebiedsprocureur-generaal gesproken met advocaten van de verdediging van KSS. Een belangrijk nieuw element in het overleg met de verdediging van KSS vormde het gegeven dat de bedrijven bereid waren mee te betalen aan de terugbetaling van subsidie aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. «De noodzaak tot het vaststellen van de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel, hetgeen in het kader van een strafrechtelijke procedure bepaald niet eenvoudig was geweest, kwam hiermee te vervallen¹⁴⁶».
- Ook over de hoogte van het transactiebedrag werd overeenstemming bereikt, «tegenover de raadsliden van KSS is alleen over de tekst van het persbericht een uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt»¹⁴⁷. Conclusie van het Parket Haarlem was dat ruimte om nog tot dagvaarding over te gaan alleen nog bestond in de discussie over de tekst van het persbericht (die uitdrukkelijke toestemming van het College behoefde). De *nieuwe* hoofdofficier van justitie, de heer Wooldrik, concludeerde in zijn brief van 10 juli 2001 tenslotte dat de communicatie tussen parketleiding en het College onvoldoende was neergeslagen in documenten. Hierdoor meende het College blijkbaar dat zij de handen nog geheel vrij zou hebben bij de te nemen van een vervolgingsbeslissing. Uit een oogpunt van normbevestiging en normhandhaving

¹⁴⁵ Brief van hoofdofficier van justitie van 10 juli 2001 aan het College van PG's inzake KSS.

¹⁴⁶ Brief van hoofdofficier van justitie van 10 juli 2001 aan het College van PG's inzake KSS.

¹⁴⁷ Brief van hoofdofficier van justitie van 10 juli 2001 aan het College van PG's inzake KSS, p. 2.

zou de hoofdofficier van justitie *persoonlijk* de voorkeur hebben gegeven aan dagvaarding. De zeer beperkte zittingscapaciteit van de rechtbank Haarlem zou daarbij geen rol mogen spelen.

4.4.4 Ambtsbericht van 10 juli 2001: geen weg terug

Bij de brief van Wooldrik van 10 juli 2001 is als bijlage gevoegd het ambtsbericht dat opgesteld is door de teamleider in de zaak, mevrouw Groos.

Zij oordeelt in haar ambtsbericht over de bewijspositie en vervolgingmogelijkheden van respectievelijke artikelen als volgt¹⁴⁸:

- De teamleider was van mening dat de bewijspositie ten aanzien van de rechtspersonen bij het plegen van valsheid in geschrifte (art. 225 lid 1 Sr.) goed was. Verklaringen van getuigen en verdachten en 28 facturen waren hiervoor voldoende. Ten aanzien van «natuurlijke personen» (art. 225 lid 1 Sr.) stelde zij het volgende vast: «Hoewel onderzoek daar niet op gericht is geweest, is met enig nader onderzoek vermoedelijk wel voldoende bewijs te krijgen dat de directeur KSS, en de leden van de Raad van Bestuur van KSS zich als feitelijk leidinggever c.q. opdrachtgevers tezamen en in vereniging hebben schuldig gemaakt» aan valsheid in geschrifte. In haar eerdere notitie had zij echter gesteld dat het bewijs ontoereikend zou zijn, en extra onderzoek nodig zou zijn¹⁴⁹. Kennelijk zag zij later meer mogelijkheden om de feitelijk leidinggevendenden te vervolgen.
- Art. 225 lid 2 Sr. (gebruik van valselijk opgestelde geschriften): dit was bewijsbaar in de vorm van het medeplegen bij rechtspersonen, KSS feitelijk pleger, de directeur KSS zou als feitelijk leidinggevende aangemerkt kunnen worden.
- Art. 140 Sr. (criminele organisatie): dit strafbaar feit zou voor de rechtspersonen waarschijnlijk wel te bewijzen zijn. De teamleider achtte een koppeling van de gepleegde onregelmatigheden aan dit artikel niet wenselijk. Het zou weinig toevoegen aan andere ten laste gelegde feiten.
- Voor het optreden ingevolge van artikel 68 (oud) en 69 van de Algemene Wet Rijksbelastingen (AWR), de zwarte kas en privé-bestedingen bood het dossier evenwel onvoldoende aanknopingspunten. Er zou nog nader onderzoek verricht moeten worden. Handelingen werden binnen de fiscale eenheid verricht. De beide vennoten hadden wel de winst en omzet verantwoord. Voor wat betreft de zwarte kas en de privé-bestedingen lijkt wel sprake van fiscale fraude maar dit is van zodanig kleine omvang dat strafrechtelijke vervolging niet opportuun is. Deze feiten zouden bestuurlijk afgedaan kunnen worden¹⁵⁰.
- Art. 326 Sr. (oplichting): dit acht de officier van justitie niet haalbaar ten aanzien van rechtspersonen. Onvoldoende bewijs is voorhanden om (onomstotelijk) aan te tonen dat sprake is van een wederrechtelijke bevoordeling en waaruit dit voordeel dan bestaat¹⁵¹. Voor wat betreft de naleving van de bouwteamovereenkomst zou gekeken moeten worden of deze al dan niet is nageleefd en dat KSS daardoor een bovenmatige winst heeft kunnen realiseren op de prijs per bestek omdat zij NS een onjuiste stand van zaken voorschotelde hetgeen de onderhandelingspositie van de NS nadelig beïnvloedde. Dit ligt echter volgens de officier van justitie niet voor de hand omdat KSS zich door een hogere prijsstelling dan normaal uit de markt zou prijzen ten opzichte van andere aanbieders. De teamleider gaf aan dat ook in het rapport van KPMG gemeld is dat deskundigen het er niet over eens zijn

¹⁴⁸ Notitie van mr. W. F. Groos, van 6 juli 2001, aan de hoofdofficier van justitie, mr. H. P. Wooldrik, betreft ambtsbericht inzake Schipholtunnel.

¹⁴⁹ Memo van M. C. Beun van 20 oktober 2000 aan de hoofdofficier van justitie tbv het College van procureurs-generaal, over de fraude bij de aanleg van de Schipholtunnel.

¹⁵⁰ In het openbaar verhoor van de teamleider mevrouw mr. W. F. Groos is gesteld dat zij ervan uitging dat de Belastingdienst de zaak verder zou afwickelen (zie verder paragraaf 4.3).

¹⁵¹ Notitie van mr. W. F. Groos, van 6 juli 2001, aan de hoofdofficier van justitie, mr. H. P. Wooldrik, betreft ambtsbericht inzake Schipholtunnel, p. 5.

of er sprake is van benadeling opdrachtgever. Voor de toepassing van het strafrecht zijn onvoldoende vaststellingen voorhanden. Resumerend kan gesteld worden dat de teamleider de bewijspositie voor de gepleegde valsheid in geschrifte goed achtte, dat voor de vervolging van (leidinggevende) natuurlijke personen aanvullend onderzoek nodig zou zijn en mogelijk zou zijn, en dat voor oplichting onvoldoende aanknopingspunten aanwezig waren. De afdoening van de fiscale onregelmatigheden werden overgelaten aan de Belastingdienst.

In haar ambtsbericht constateert de teamleider voorts dat de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel moeilijk was te realiseren. De mogelijkheid hiertoe heeft bij keuze voor afdoening van de zaak een belangrijke rol gespeeld. Voor de vraag of ontneming mogelijk is, is van belang of feiten voor of na 1 maart 1993 zijn begaan. Hier is het proces-verbaal niet in alle gevallen duidelijk over. De omvang van het wederrechtelijk genoten voordeel kan alleen op basis van feitelijk genoten profijt. Dit is lastig aan te tonen omdat causaliteit tussen het behaalde voordeel bij onderhandelingen met NS en de gepleegde valsheid in geschrifte ontbreekt in het dossier. Er was inmiddels ook een vaststellings-overeenkomst gereed tussen NS en Verkeer en Waterstaat om f 50 miljoen terug te betalen, de beide firmanten van KSS droegen hieraan elk f 10 miljoen bij. Teamleider, en zaakofficier hadden in overleg met de hoofdofficier van justitie besloten de ontnemingsvordering te laten vallen maar de vaststellingsovereenkomst met NS (als bijdrage aan de subsidie-terugvordering met het ministerie van Verkeer en Waterstaat) onderdeel te laten zijn van de transactie van het Openbaar Ministerie.

De teamleider schreef in haar ambtsbericht verder dat de ruimte om nog een ander standpunt in te nemen beperkt was geworden¹⁵². Nadat bekend was geworden dat NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat overeenstemming hadden bereikt over de terugbetaling van f 50 miljoen had zij op 29 december 2000 aan de advocaten van de verdachten het volgende aanbod tot transactie voorgesteld:

1. De bedrijven betalen elk f 1 miljoen aan het Openbaar Ministerie;
2. De ontnemingsvordering vervalt, maar voordat het transactieaanbod uitgaat, moest eerst de vaststellingsovereenkomst worden nagekomen tegen bewijs van finale kwijting;
3. Het Parket Haarlem maakt een persbericht, dat eerst voorgelegd wordt aan het Parket-generaal voordat het voorgelegd wordt aan de betrokken partijen.

De teamleider meende hiermee te handelen in lijn met het Collegebesluit van 14 november 2000 dat verzocht na te gaan of terugvordering via Verkeer en Waterstaat bereikt kon worden. In een e-mail van de voorlichter van het College van procureurs-generaal van 2 mei 2001 werd voorts commentaar gegeven op het concept-persbericht. Dit versterkte het beeld dat het College van procureurs-generaal instemde met de transactie. Parket Haarlem had regelmatig overleg met de gebieds-PG (Van Daalen) en heeft daarbij aangenomen dat deze namens het hele College van procureurs-generaal sprak en daarbij begrepen dat het parket de onderhandelingen richting transactie kon voortzetten. Op 23 mei 2001 stemde de verdediging in met het transactiebedrag.

Uit dit alles was ook bij verdediging het vertrouwen gewekt dat zaak zou worden afgedaan met transactie, immers aan bijna alle voorwaarden zou worden voldaan. Interne communicatieproblemen binnen het Openbaar Ministerie mochten, volgens de teamleider, niet gebruikt worden tegen de verdediging. «Het zonder nieuwe feiten of omstandigheden alsnog overgaan tot dagvaarding zal dan ook wegens mogelijke schending van

¹⁵² Notitie van Mr. W. F. Groos, van 6 juli 2001, aan de Hoofdofficier van Justitie, mr. H. P. Wooldrik, betreft ambtsbericht inzake Schipholtunnel, p. 9.

de beginselen van behoorlijke procesorde kunnen leiden tot niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie dan wel aanzienlijke strafmitigering», aldus het ambtsbericht.

Verder was er nog een belangrijk pragmatisch punt voor de officier van justitie om een transactie te overwegen: de beperkte zittingscapaciteit bij de rechtbank Haarlem. Duidelijk was dat in de zaak zeer veel verdachten en getuigen gehoord zouden moeten worden. Dit zou dus veel tijd in beslag nemen. Hierdoor zouden andere zaken niet op zitting gebracht kunnen worden.

4.4.5 Instemming van het College op 4 september 2001

In de collegevergadering van 4 september 2001 geeft het College van procureurs-generaal aan dat het «zorgelijk» is hoe de totstandkoming van de schikking is verlopen. De onderhandelingen bevonden echter zich in een te ver gevorderd stadium om hierop nog terug te komen. Het College van procureurs-generaal stemde in met het transactievoorstel¹⁵³.

Op 10 september 2001 bericht de voorzitter van het College van procureurs-generaal aan de hoofdofficier van justitie dat het College instemt met de afdoeningswijze. «De tekst van het uit te geven persbericht is definitief»¹⁵⁴.

In het openbaar verhoor van de voorzitter van het College van procureurs-generaal geeft de voorzitter aan dat het College liever had vervolgd. Hij zei het aldus¹⁵⁵:

De heer De Wijkerslooth: «Wij hadden liever gezien dat er vervolgd werd. Als er echter geschikt moet worden, is dit een schikking die men niet gauw beter in elkaar had kunnen zetten. Dat heeft het parket Haarlem ronduit goed gedaan.

De heer De Wit: U zegt dat de opvattingen van het college anders waren. Wat waren de redenen voor de opvatting dat er in feite beter vervolgd had kunnen worden?

De heer De Wijkerslooth: Het OM denkt in termen van strafdoelen. Strafdelen zijn onder te verdelen in drie typen: een categorie generale preventie/normbevestiging, een categorie rechtsherstel voor het slachtoffer of de benadeelde en een categorie speciale preventie. Met dat laatste wordt bedoeld of degene over wie je het hebt, verder op het rechte pad blijft.

Wat die speciale preventie betrof, daarvoor was voldoende context om het met een transactie af te doen. Met betrekking tot het rechtsherstel hadden wij het gevoel dat de schikking met de NS en met het ministerie van Verkeer en Waterstaat een substantiële bedrag boven water bracht dan met een ontnemingvordering ooit gerealiseerd had kunnen worden. Dan blijft over de generale preventie. Worden de betrokken bedrijven weerhouden van dit soort acties dan wel worden andere bedrijven bevestigd in hun goede gedrag? Uit het oogpunt van normbevestiging hadden wij toch wel het idee dat het verstandiger was dat de rechter dat zou oordelen.

Er was nog een tweede argument, namelijk de vraag waarom de betrokken bedrijven dat gedaan hadden. In dat hele onderzoek blijft dat een beetje onduidelijk. Er worden hypothesen geuit, er is uitgesloten dat het uit fiscale motieven was, daarover ligt een notitie van de Belastingdienst. Het stond voor ons als een paal boven water dat er sprake was van valsheid in geschrifte. Naar het oordeel van het parket Haarlem kon de oplichting niet helemaal worden dichtgetimmerd. Dan blijf je zitten met een onplezierig gevoel ten aanzien van de reden waarom zij dit doen. Wij hadden het idee dat dit bij de rechter waarschijnlijk iets nadrukkelijker aan de orde zou kunnen komen».

¹⁵³ Vastgestelde vertrouwelijke besluitenlijst van de vergadering van het College van procureurs-generaal gehouden op 4 en 5 september 2001.

¹⁵⁴ Brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal van 10 september 2001 aan de hoofdofficier van justitie (mr. H. P. Wooldrik) inzake Schipholtunnel.

¹⁵⁵ Openbaar verhoor van 16 september 2002.

De enquêtecommissie constateert dat het College van procureurs-generaal lange tijd heeft nagelaten aan het Parket aan te geven dat een transactie nog niet aan de orde was. Uit de informatie-uitwisseling met het Parket Haarlem was voor het College af te leiden geweest dat het Parket werkte aan een transactie.

4.5 Informeren van de minister van Justitie

Conform de richtlijn hoge transacties (zie paragraaf 4.2) diende het College van procureurs-generaal de minister van Justitie in voorkomende gevallen te raadplegen bij transacties in gevoelige zaken. Hiermee kan de minister, zij het terughoudend, invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie.

In het interpellatiedebat van 14 november 2001¹⁵⁶, dat een dag na de openbaarmaking van de transactie plaatsvond, heeft de minister van Justitie gezegd dat het Openbaar Ministerie de transactie «verantwoord» vond. Volgens het Openbaar Ministerie zou het de beste transactie sinds jaren zijn¹⁵⁷. Voorts zei hij dat hij niet op de hoogte was van het feit dat er een transactie in de Schiphol-zaak zat aan te komen: «wij waren überhaupt niet op de hoogte van de transactie die eraan zat te komen. Dat hoefde overigens ook niet»¹⁵⁸.

De enquêtecommissie heeft onderzocht of de minister conform vigerend beleid op de hoogte «had moeten zijn» van de voorgenomen transactie, c.q. «had kunnen weten» of feitelijk «ervan wist».

4.5.1 Had de minister ervan moeten weten?

De destijds geldende Richtlijn schreef voor dat het College van procureurs-generaal gekend diende te worden in gevoelige zaken alvorens een schikking tot stand kan komen. De minister zou in voorkomende gevallen in gevoelige zaken gekend worden. De minister is, overigens conform gangbare staatsrechtelijke opvattingen, terughoudend met het geven van aanwijzingen in individuele zaken.

Dat de zaak gevoelig lag had de minister van Justitie in ieder geval kunnen afleiden uit het Kamerdebat van 25 mei 2000¹⁵⁹. In dit debat wordt aan de minister van Verkeer en Waterstaat gevraagd of zij al iets kan zeggen over de afloop van het strafrechtelijk onderzoek. De minister van Justitie is betrokken geweest bij de beantwoording van kamervragen aan de minister van Verkeer en Waterstaat¹⁶⁰. De enquêtecommissie is van oordeel dat vanwege het gevoelige karakter van de transactie het in de rede lag dat de minister door het College van procureurs-generaal zou worden geraadpleegd en bovendien tijdig. De voorzitter van het College, de heer De Wijkerslooth, en de toenmalige secretaris-generaal van Justitie, de heer Borghouts, delen deze opvatting blijkens de openbare verhoren.

De enquêtecommissie constateert voorts dat de gebieds-procureur-generaal, Van Daalen, op 25 oktober 2000 aan het College van procureurs-generaal geadviseerd heeft de zaak voor te leggen aan de minister en via hem de minister van Verkeer en Waterstaat (zie paragraaf 4.4). Door deze gebieds-procureur-generaal werd het van belang geacht dat de minister van de zaak op de hoogte zou moeten worden gebracht. De enquêtecommissie stelt hier vast dat er kennelijk geen vervolg aan is gegeven. Er was, blijkens de stukken, toen nog geen sprake van een vaststaand voornemen tot een transactie.

4.5.2 Op welke momenten «wist» de minister van de transactie?

Een ander aspect van het informeren van de minister is de vraag of de minister daadwerkelijk «wist» van de transactie. Van belang is hierbij onderscheid te maken naar de diverse momenten waarop de zaak onder de aandacht van de minister gebracht had kunnen worden:

¹⁵⁶ TK, 2001–2002, Handelingen 23, p. 1622.

¹⁵⁷ De enquêtecommissie heeft zich laten adviseren over het fenomeen meerdaadse samenloop. Dit onderzoek geeft haar geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen. Er is sprake van een verantwoorde beslissing in deze situatie.

¹⁵⁸ TK, 2001–2002, Handelingen 23, p. 1645.

¹⁵⁹ Tweede Kamer, 1999–2000, 26 800 XII, nr. 71.

¹⁶⁰ Zie o.a. brief van De Wijkerslooth aan de minister van over conceptantwoorden op derde deel van vraag 1 en 5 op Kamervragen van het lid Van der Steenhoven. Zie verder ambtelijke tussen Verkeer en Waterstaat en Justitie (dossier Justitie -2/index).

- het periodiek overleg tussen onder andere de minister en de voorzitter van het College;
- tijdens de voorbereiding op het Kamerdebat van 14 november 2001;
- tijdens het Kamerdebat;
- na het debat;
- op enig ander moment.

De verschillende verklaringen hierover van de heren De Wijkerslooth, Korthals en Borghouts zullen hiertoe achtereenvolgens kort weergegeven worden.

Individuele zaken worden door de voorzitter van het College aan de orde gesteld in het tweewekelijks periodiek overleg tussen hem en de minister. De enquêtecommissie heeft notulen van het periodiek overleg, lijstjes van agendapunten of onderwerpen van dit overleg opgevraagd. Deze blijken niet gemaakt te zijn¹⁶¹.

In de openbare verhoren heeft de voorzitter van het College gemeld dat de minister wel op de hoogte is gebracht van de transactie in de Schipholspoortunnel-zaak in het periodiek overleg van 2 juli 2001. Hij zei het aldus:

De heer De Wit: De vraag die overblijft, is wanneer de minister op de hoogte was van de schikking.

De heer De Wijkerslooth: Als u het zo vraagt, moet dat geweest zijn vlak voor de publicatie van de schikking, vlak voor het uitgaan van de verschillende persberichten.

De voorzitter: Welk moment was dat?

De heer De Wijkerslooth: Dat is dus op 12 november. Een andere vraag is of de minister nooit op de hoogte is geweest van het feit dat die schikking eraan zat te komen. Ik weet heel zeker dat ik dit tijdens een periodiek overleg op 2 juli heel kort aan de minister heb aangekondigd. Ik heb toen in de marge tegen de minister gezegd dat ik bang was dat een schikking onvermijdelijk was en dat er in de zaak van de Schipholtunnel wel een schikking zou aankomen.

De heer De Wit: Was dat het enige moment waarop u met de minister over die schikking heeft gesproken?

De heer De Wijkerslooth: Ja.

De heer De Wit: Hoe vaak spreekt u de minister over dit soort zaken?

De heer De Wijkerslooth: Er zijn allerlei vormen van communicatie met de minister.

De heer De Wit: Hoe noemde u het gesprek van 2 juli?

De heer De Wijkerslooth: Een periodiek overleg. De meest formele vorm van communicatie tussen het openbaar ministerie en de minister is de overlegvergadering. Daarin worden alle aanwijzingen vastgesteld en geaccordeerd. Daar komen in de marge of in de rondvraag allerlei zaken aan de orde, maar het overleg heeft een formele context. Ik heb verder een keer in de twee weken, soms een keer in de drie weken, periodiek overleg met de minister op maandagochtend. Ik laat daar in hoog tempo allerlei dingen passeren. Er is verder nog een vorm van informatie die loopt via brieven. Er wordt veel geschreven. Er is ook nog een communicatie die loopt via telefoongesprekken, hetzij van de collegeleden met de minister, hetzij van onze medewerkers met departementsambtenaren. Ten slotte communiceren de collegeleden nog met de secretarissen-generaal en de directeuren-generaal.

De heer De Wit: Dit zijn vijf vormen van overleggen waarbij de minister aan de orde is. U had het over het periodiek overleg van 2 juli. Hebt u er tijdens het reguliere overleg in de overlegvergadering ooit over gesproken dat er een schikking op handen was in de Schipholtunnel?

De heer De Wijkerslooth: Nee. Ik wilde dat eerlijk gezegd ook niet. Ik wilde de minister signaleren dat de schikking eraan kwam. Ik vond het buitengewoon onplezierig om de minister in wezen te manoeuvreren in dezelfde situatie als die waarin wij zaten, namelijk de minister confronteren met een schikking waar hij niet anders over kon denken. Mijn opvatting is steeds geweest – maar iedereen mag mij daarop aanvallen – dat ik, als ik de minister geen ruimte meer kan bieden om er anders over te denken, het voor mijn eigen rekening moet nemen.

¹⁶¹ Brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal van 25 september 2002 aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

De enquêtecommissie stelt vast dat de voorzitter van het College besloten heeft de minister niet officieel schriftelijk, of mondeling via een apart agendapunt tijdens een vergadering te informeren, omdat de minister geconfronteerd zou worden met een zaak waar hij toch geen invloed meer op zou kunnen uitoefenen. De minister is echter door hem wel degelijk «en marge» van een periodiek overleg op 2 juli 2000 geïnformeerd. Dit blijkt uit het navolgende:

Op 23 september 2002 heeft de voorzitter van het College, naar aanleiding van vragen van de enquêtecommissie, een nadere toelichting gegeven op hetgeen hij had gezegd tijdens het openbaar verhoor¹⁶². De heer De Wijkerslooth gaf aan dat hij «terloops» had aangegeven dat een transactie onvermijdelijk was. Hem stond niet meer bij of minister of andere aanwezigen daar nog op gereageerd hadden. Ook wist hij niet of anderen bij dit gesprek aanwezig waren. De heer De Wijkerslooth stelde dat hij in de periode na 2 juli tot 13 november 2001 niet met de minister over de Schipholtunnel-zaak had gesproken¹⁶³. Het College koos ervoor «de verantwoordelijkheid voor de transactie te nemen en niet de minister te confronteren met een zaak waarvan de uitkomst niet door hem te veranderen was. Dat kon het College ook doen, nu het een beslissing in een individuele zaak betrof en de toen bestaande richtlijn niet noopte om de transactie aan de Minister ter goedkeuring voor te leggen»¹⁶⁴. De enquêtecommissie is van mening dat de minister niettemin onder deze omstandigheden geraadpleegd had moeten worden.

Op 25 september 2002 heeft de voorzitter van het College (aangezien het een gevoelige zaak betrof die aanleiding had gegeven tot vragen in kamerdebatten en kamervragen), naar aanleiding van aanvullende vragen van de enquêtecommissie, nogmaals een nadere toelichting gegeven¹⁶⁵. De heer De Wijkerslooth gaf aan dat hij voorafgaand aan het interpellatiedebat van 14 november 2001 de minister niet nader had geïnformeerd over de Schipholspoortunnel. Pas aan het eind van de middag 13 november, de dag voor het kamerdebat, was duidelijk geworden dat de minister van Verkeer en Waterstaat een brief had gestuurd aan de Tweede Kamer over de Schipholspoortunnel. Tijdens het debat is de minister nader geïnformeerd over de Schipholspoortunnel toen bleek dat het interpellatiedebat vooral daarover zou gaan, en minder over de Bosboekhouding. «Hij is toen niet geweest op ons eerdere contact over deze zaak».

¹⁶² Brief de voorzitter van het College van procureurs-generaal van 23 september 2002 aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

¹⁶³ In zijn openbaar verhoor verklaarde de voorzitter van het College van procureurs-generaal overigens dat hij op de 12 november 2001 met de minister had gesproken over de Schipholspoortunnel.

¹⁶⁴ Brief de voorzitter van het College van procureurs-generaal van 23 september 2002 aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid van 20 september 2002.

¹⁶⁵ Brief de voorzitter van het College van procureurs-generaal van 25 september 2002 aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid inzake nadere vragen n.a.v. brief van 23 september jl.

De enquêtecommissie constateert dat, volgens de heer De Wijkerslooth in zijn openbaar verhoor en diens aanvullende brieven, de minister van Justitie alleen «terloops», en «en marge» op 2 juli 2001, is geïnformeerd over de voorgenomen transactie. De voorzitter van het College van procureurs-generaal had ervoor gekozen de minister niet officieel te raadplegen omdat de minister daarmee geconfronteerd zou worden met een zaak waar hij geen invloed meer op kon uitoefenen. De voorzitter van het College van procureurs-generaal koos ervoor de transactie voor zijn eigen rekening te nemen.

De enquêtecommissie stelt vast dat de miscommunicatie tussen het Parket Haarlem en het College van procureurs-generaal ertoe heeft geleid dat de minister zijdelings («terloops, en marge») en te laat (geen invloed meer) is geïnformeerd door de voorzitter van het College van procureurs-generaal. De minister had wel opheldering kunnen vragen.

De miscommunicatie had ook al geleid tot het niet-vervolgen van de ondernemingen.

Dit blijkt naar mening van de enquêtecommissie ook uit de volgende passage uit het openbaar verhoor van de heer de Wijkerslooth:

*De heer **Duivesteijn**: Door het misverstand tussen uw college en het parket Haarlem zijn de ondernemingen ontsnapt...*

*De heer **De Wijkerslooth**: ...aan een vervolging. Ja, dat klopt.*

De enquêtecommissie is van oordeel dat, volgens het openbaar verhoor van de heer De Wijkerslooth en diens aanvullende brieven, de minister van Justitie in de periode na 2 juli 2001 en 13 november 2001, niet nader is geïnformeerd over de Schipholspoortunnel-zaak. Wel is hij tijdens het interpellatiedebat inhoudelijk geïnformeerd, echter niet over het feit dat de minister reeds eerder op de hoogte was gebracht van de schikking waar niet meer aan te ontkomen bleek.

4.5.3 Verklaringen van de voormalig minister van Justitie, de heer Korthals

De verklaringen van de voorzitter van het College van procureurs-generaal geven aan dat de minister van Justitie al voor het Kamerdebat op 14 november op de hoogte was van de voorgenomen transactie. Ook het voormalig Tweede Kamerlid, de heer Van Gijzel, heeft de minister bij het schoenpoetsapparaat bij de ingang aan het Plein in het Tweede Kamergebouw op 2 oktober 2001 gevraagd naar de voortgang in de Schiphol-zaak. De heer Van Gijzel zei in zijn openbaar verhoor:

*De heer **Van Gijzel**: (...). Toen ik de minister van Justitie vroeg hoe het zat met de Schipholtunnel, zei hij dat men er met elkaar probeerde uit te komen. Dus ook de minister van Justitie was daarvan op de hoogte. Hoewel hij in latere debatten zei dat hij van niets wist, heeft hij mij in september verteld dat men probeerde eruit te komen. Formeel was hij misschien niet schriftelijk op de hoogte gesteld van de schikkingen.*

Beide verklaringen waren voor de enquêtecommissie aanleiding om voormalig minister van Justitie, de heer Korthals, nader te bevragen op deze punten. Over het gesprek met R. van Gijzel bij het schoenpoetsapparaat zei hij in het openbaar verhoor van 16 september 2002 het volgende:

*De **voorzitter**: «(...)De heer Van Gijzel heeft in het inmiddels beroemde gesprek bij het schoenpoetsapparaat met u op 2 oktober 2001 gesproken over de stand van zaken bij de Bos-schaduwadministratie. Hij heeft u toen ook gevraagd hoe het met de zaak van de Schipholtunnel stond. Hij zegt dat u hem toen heeft gemeld: ze proberen eruit te komen. Hij heeft dat opgevat als: ze proberen tot een schikking te komen. Wat heeft u de heer Van Gijzel op 2 oktober gemeld?*

(...)

*De heer **Korthals**: Ik wil even een beetje de context schilderen. We kwamen elkaar tegen bij de uitgang. Hij heeft primair gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot de Bos-schaduwboekhouding. En passant heeft hij inderdaad iets gevraagd over de Schipholtunnel. Naar buiten lopend dacht ik nog: dit soort gesprekken zijn gevaarlijk. Dat blijkt dus ook waar te zijn. Ik dacht dat hij het met name had over de schikking tussen NS en Verkeer en Waterstaat. Ik had toen ook gehoord dat, wanneer je dit soort schikkingen treft, een voorwaarde is dat er in ieder geval tussen partijen die erbij betrokken zijn, eveneens een schikking wordt getroffen.*

(...)

De heer Korthals: Ik kan mij niet herinneren dat wij daar over het openbaar ministerie gesproken hebben met betrekking tot de Schipholtunnel. Ik kan mij wel herinneren dat wij daar over het openbaar ministerie gesproken hebben met betrekking tot de Bos-schaduwboekhouding».

De toenmalig minister van Justitie heeft in het openbaar verhoor van 16 september 2002 over het geïnformeerd zijn door het Openbaar Ministerie het volgende verklaard:

De heer Korthals: Ik werd niet geïnformeerd over de voortgang, dit was een individuele strafzaak waarin het openbaar ministerie een zelfstandige bevoegdheid had en waarin de minister van Justitie zich terughoudend opstelde: hij werd er niet over geïnformeerd, tenzij het college van procureurs-generaal vond dat hij geïnformeerd moest worden. Het kan zijn dat ik ooit in een periodiek overleg te horen heb gekregen dat in die zaak een schikking of transactie kon komen.

De voorzitter: Kunt u zich herinneren op welk moment u misschien geïnformeerd bent?

De heer Korthals: Als dat het geval is geweest, dan denk ik dat dit in de periode tussen juli en september 2001 was.

De voorzitter: Op welk moment bent u dan geïnformeerd?

De heer Korthals: In het periodiek overleg met de voorzitter van het college van procureurs-generaal. Wij spreken iedere twee weken. Dan komt er een hele rits punten naar voren waarover hij me snel informeert. Over sommige zaken praten wij langer door en van sommige zaken wordt gezegd dat ze verder worden besproken in de overleg-vergadering.

De voorzitter: Kunt u zich nog herinneren wat de mededeling van de voorzitter van het college aan u was?

De heer Korthals: Nee, niet precies, maar het was iets in de richting van: het zou wel eens kunnen dat wij in deze zaak niet onder een transactie uitkomen. Ongeveer in dat soort bewoordingen: we gaan in de richting van een transactie omdat het niet anders kan. (...)

De voorzitter: Wat heeft u op dat moment met dat bericht gedaan?

De heer Korthals: Op dat moment heb ik niets met dat bericht gedaan. Als er een moment komt dat de minister van Justitie behoort te worden ingeschakeld, komt het college van procureurs-generaal daar zelf mee.

De voorzitter: Dat de schikking wellicht onontkoombaar zou worden, was een mededeling van de voorzitter van het college in een overleg met u?

De heer Korthals: Ja. Daar neem ik dan kennis van. Er was voor mij toen geen aanleiding om erover door te gaan, temeer daar volgens mij op dat moment andere zaken speelden die wij uitvoerig doornamen.

De voorzitter: Het gaat nu om deze precieze mededeling vanuit het college van procureurs-generaal. Is u toen ook iets over de hoogte van de schikking meegedeeld?

De heer Korthals: Nee, daarover is naar mijn beste herinnering niets aan mij meegegeeld.

De voorzitter: U kende de aard van de zaak, u wist waarover het ging?

De heer Korthals: Door Kamervragen wist ik dat dit een belangrijke zaak was. Daarbij is ook van belang dat er voor een ontnemingsvordering wordt gezorgd of dat er een civiele schikking tussen de betrokken partijen komt, in dit geval tussen de NS en V en W. (...)

De voorzitter: U wist dat het een kwestie was die ook politiek gevoelig was, waarover veel beroering was in de Kamer. Waarom heeft u dan niet op dat moment aan het college vragen gesteld en opheldering gevraagd over wat er aan de hand was?

De heer Korthals: Daar zijn twee redenen voor. Ik heb mij als minister van Justitie altijd op het standpunt gesteld dat in individuele strafzaken de minister van Justitie zich uitermate terughoudend moet opstellen. Daar waar het gaat om werkelijk beleid van het openbaar ministerie, behoort er met mij te worden overlegd. Wanneer individuele zaken een beleidsmatig aspect hebben, vind ik dat dit ook behoort te gebeuren. Voor het overige is het een zaak die het openbaar ministerie aangaat.

(...)

De tweede reden is dat als het een zodanig gevoelige zaak is dat het van belang wordt van de minister van Justitie, dan zal na verloop van tijd het college van procureurs-generaal mij daarvan op de hoogte stellen.

*De heer **De Wit**: Was dit de eerste keer dat u hoorde van een mogelijke schikking in deze zaak?*

*De heer **Korthals**: Van deze transactie?*

*De heer **De Wit**: Ja.*

*De heer **Korthals**: Dat was de eerste keer en ook de enige keer.*

*De heer **De Wit**: Wat heeft u gezegd tegen de heer De Wijkerslooth toen hij u dat vertelde?*

*De heer **Korthals**: Ik kan het mij niet meer goed herinneren. Voor zover mij bekend, heb ik er kennis van genomen in de trant van: dat moet dan kennelijk wel, als jullie Hij bracht het in de zin van: daar komen wij niet onderuit.*

(...)

*De **voorzitter**: Wij komen straks nader op dit punt terug.*

Nog even voor de volledigheid: zijn de gronden waarop de schikking zou worden getroffen en uiteindelijk is getroffen, met u afgestemd?

*De heer **Korthals**: Nee, dat is helemaal niet gebeurd. Sterker nog, de definitieve schikking hoorde ik pas op het moment dat de zaak in de publiciteit kwam.*

*De **voorzitter**: Op welk moment was dat?*

*De heer **Korthals**: Dat moet ongeveer zijn geweest vlak vóór het Kamerdebat over de Bos-boekhouding. Wij kregen toen een interpellatie, dat was op 14 november 2001, over de Bos-boekhouding. Een van de vragen ging toen over de Schipholtunnel. Dat heeft eigenlijk de volledige aandacht gekregen.*

(...)

*De **voorzitter**: In het Kamerdebat is u gevraagd, wanneer u op de hoogte was van de schikking. U heeft daarbij gezegd: nogmaals, wij waren überhaupt niet op de hoogte van de transactie die eraan zat te komen. U verklaart nu dat u tussen juli en september van de heer De Wijkerslooth hebt gehoord dat een schikking in deze kwestie onvermijdelijk leek. Hoe kan ik dat rijmen met uw mededeling aan de Kamer op 14 november?*

*De heer **Korthals**: Dan zou ik het verslag moeten zien. Ik heb niet geweten dat er een schikking was. Maar de mogelijkheid dat er een schikking zou komen, heb ik wel geweten, ja.*

*De **voorzitter**: U zegt namelijk: je kunt natuurlijk alles aan elkaar koppelen, de ene zaak volgt het ene traject, de andere een ander traject. Nogmaals, wij waren überhaupt niet op de hoogte van de transactie die eraan zat te komen. U zegt vervolgens dat dat ook niet hoefde. Hoe heeft u dit in de Kamer kunnen melden? De voorzitter van het College had u immers gemeld dat een schikking onvermijdelijk leek.*

*De heer **Korthals**: Dat het mogelijk was dat er een schikking zou komen. Maar dat die tot stand was gekomen, wist ik op dat moment niet. Ik denk dat ik dat bedoeld heb te zeggen op dat moment. Ik wist dat niet op 12/13 november.*

*De **voorzitter**: Maar de voorzitter van het College drukte zich sterker uit tegen u: het lijkt erop dat een schikking in de Schipholzaak onvermijdelijk gaat worden. Hij heeft eerder geweten dat die kans zeer groot was.*

*De heer **Korthals**: Dat het die kant uit zou gaan, ja.*

*De **voorzitter**: Waarom heeft u dat niet gemeld in het Kamerdebat?*

*De heer **Korthals**: Ik weet niet of ik mij dat op dat moment heb gerealiseerd. Ik ben daar heel eerlijk in. Ik weet dat gewoon niet. Waar het mij om dat moment om ging, was dat ik niet wist dat er een schikking tot stand was gekomen.*

*De **voorzitter**: U heeft net zelf aan ons gemeld dat dat uw herinnering was van de melding van de voorzitter van het college van procureurs-generaal.*

*De heer **Korthals**: Achteraf gezien en erover nadenkend weet ik dat mij iets in die zin is gezegd.*

Op 20 september 2002 schreef de voormalig minister van Justitie een brief aan de voorzitter van de enquêtemissie waarin hij een nadere toelichting geeft op de vraag of hij op 14 november 2001 de Tweede

Kamer juist had geïnformeerd¹⁶⁶. De heer Korthals gaf aan dat hij ten tijde van het Kamerdebat op 14 november niet wist dat hij door de heer De Wijkerslooth zou zijn geïnformeerd:

*«tijdens een periodiek overleg (volgens hem 2 juli 2001) kort – en marge – is gemeld dat er een schikking zat aan te komen in de Schipholtunnel.
Van een dergelijke mededeling was ik mij ten tijde van het debat in november niet bewust. De Tweede Kamer heb ik derhalve op 14 november naar beste weten geïnformeerd, maar naar achteraf blijkt wellicht onjuist.
Niemand heeft mij op of na 14 november erop gewezen, dat de door mij gegeven informatie onjuist zou zijn, zodat ik voor herstel had kunnen zorgdragen».
Ik ben pas enkele dagen voor het verhoor door uw Commissie van de lezing van de heer De Wijkerslooth op de hoogte gesteld. Bij de beantwoording van de door u gestelde vragen ben ik mede daarop afgegaan, omdat ik hem als uiterst zorgvuldige man ken.
Eigenlijk weet ik niet of ik uw vragen beantwoordde uit herinnering dan wel uit veronderstellingen op basis van de mededelingen van de heer De Wijkerslooth».*

De enquêtecommissie stelt vast:

- dat de minister tijdens het openbaar verhoor heeft verklaard dat de voorzitter van het College hem in de periode tussen juli en september 2001, in het periodiek overleg, heeft geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de transactie in de Schipholspoortunnel-zaak. Het College heeft hem gemeld dat men in de richting van een transactie ging, omdat het niet anders kon;
- dat de minister geen opheldering heeft gevraagd aan het College over deze mededeling;
- dat de minister heeft verklaard dat dit het enige moment van informatie over de mogelijke transactie was tot aan het moment dat de zaak in de publiciteit kwam;
- dat de minister via de brief van 20 september 2001 heeft verklaard dat hij zich tijdens het debat op 14 november 2001 niet bewust was van de mededeling op 2 juli door de heer De Wijkerslooth.

4.5.4 Verhoor van voormalig secretaris-generaal van Justitie, de heer Borghouts op 27 september 2002

In het openbaar verhoor heeft de enquêtecommissie de voormalig secretaris-generaal van Justitie, de heer Borghouts, gevraagd in hoeverre de minister op de hoogte was gebracht in het periodiek overleg, dan wel voor of tijdens het Kamerdebat. Hij zei het aldus:

*De heer **Van der Staaij**: «De heer De Wijkerslooth heeft hier verklaard dat hij heel zeker weet dat hij tijdens het periodiek maandagochtendoverleg met de minister op 2 juli 2001 heeft aangekondigd dat de transactie eraan zat te komen. Wat is u daarvan bekend?
De heer **Borghouts**: Mij is bekend dat hij dat heeft gezegd. De tijd dat mij dat bekend werd, lag na de schikking. Ik heb daar op 2 juli geen kennis van. Met andere woorden: ik heb het de heer De Wijkerslooth niet horen zeggen.
De heer **Van der Staaij**: U heeft geen feiten of aantekeningen op grond waarvan u kunt zeggen dat het niet aan de orde is geweest, maar u herinnert het zich niet.
De heer **Borghouts**: Ik herinner het mij niet. Dat wil niet zeggen dat het niet gezegd is. Dat wil ook niet zeggen dat het wel gezegd is.*

¹⁶⁶ Brief van A. H. Korthals van 20 september 2000 aan de voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

En verder:

De heer Van der Staaij: Klopt het dat u recent ook met de heer Korthals, voormalig minister van Justitie, contact hierover hebt gehad? In een Netwerk-uitzending kwam zo iets naar voren.

De heer Borghouts: Ja, ik heb met de heer Korthals contact gehad, voor en na zijn verhoor hier.

De heer Van der Staaij: Toen hebt u ook dit punt nog gewisseld?

De heer Borghouts: Ja, ik heb hem gezegd dat hij in zijn verhoor wel iets pertinentier had mogen zeggen dat hij zich niets herinnerde. Ik heb zijn verhoor nog een keer nagelezen en het lijkt er soms op of hij zich iets herinnerde, maar hij herinnerde zich niets.

De heer Borghouts: (...) Verder heeft de heer De Wijkerslooth verklaard dat hij dit en marge van het maandagochtendoverleg heeft gezegd. Ik houd dat voor waar.

De heer De Wit: Hij heeft gezegd: als niet minder of meer terloops dan alle andere mededelingen die op zijn lijstje stonden.

De heer Borghouts: In zijn brief staat: «en marge».

De heer De Wit: Ik heb het nu over zijn getuigenverklaring.

De heer Borghouts: Ja, maar «terloops» en «en marge» spreken elkaar niet tegen. Ik zei zojuist al dat het meestal aan het eind van het gesprek wordt gedaan. Omdat de ministerstaf om kwart over tien begon, gebeurde het bij het opstaan of het naar de deur lopen. Ik sluit niet uit dat dat ook hier gebeurd is. Ik sluit ook niet uit, zelfs als het zittend is gebeurd, dat de tijd drong en dat het niet helemaal doorgedrongen is. Als het gezegd is, is het in ieder geval niet doorgedrongen bij de heer Dessens en de heer Borghouts en wellicht ook niet bij de heer Korthals».

De enquêtecommissie stelt vast dat de voormalig secretaris-generaal verklaarde op 2 juli 2001 geen kennis te hebben gehad van de op handen zijnde transactie. Informatie hierover is hem pas in november 2001 bekend geworden. Voorts was hij van mening dat de voormalig minister «pertinenter», stilliger, had mogen zijn over het feit dat hij zich niets herinnerde.

Hij stelde overigens dat hij niet het gehele gesprek bijgewoond had. Dat hij het niet gehoord had, wilde volgens hem niet zeggen dat het niet gezegd zou zijn. Hij sloot daarbij niet uit dat het wél gezegd zou zijn.

4.6 Conclusies

De enquêtecommissie concludeert het volgende over de rol van de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie als rechtshandhaver bij de gepleegde onregelmatigheden bij de aanleg van de Schipholspoor-tunnel:

- De enquêtecommissie is van oordeel dat het strafrechtelijk onderzoek tekortkomingen vertoonde: het Parket Haarlem is te snel, op basis van het onderzoek van de FIOD, tot de conclusie gekomen dat vervolging van de «feitelijk leidinggevende» niet opportuun was. Het Parket heeft later ook erkend dat aanvullend onderzoek wellicht wel voldoende aanknopingspunten had kunnen opleveren.
- De afstemming binnen het Openbaar Ministerie om te komen tot een besluit over de afdoening van de zaak is ernstig tekort geschoten: het College heeft pas een duidelijk standpunt ingenomen over de voorgenomen transactie toen er geen weg meer terug was;
- De miscommunicatie tussen het Parket Haarlem en het College had tot gevolg dat er niet meer aan een transactie te ontkomen was. Hierdoor is de Schipholspoortunnel-zaak niet tot een terechtzitting gekomen.
- De enquêtecommissie is van mening dat het Openbaar Ministerie op grond van de strekking van de richtlijn en gelet op het belang van de

zaak de minister van Justitie had moeten raadplegen over de voorgenomen transactie.

- De enquêtecommissie stelt vast dat de minister op 2 juli 2001 in een periodiek overleg zij het in de marge – door de voorzitter van het College is geïnformeerd over de voorgenomen transactie.
- Het College heeft de minister niet geraadpleegd op grond van de richtlijn hoge transacties omdat het van mening was dat de minister geen vrijheid meer had om een aanwijzing te geven, vanwege het feit dat onomkeerbare stappen door het Parket Haarlem waren genomen.
- De enquêtecommissie vindt dat het in de rede had gelegen dat de minister actiever had gereageerd op de mededeling over de transactie door de voorzitter van het College op 2 juli 2001. De minister was er immers van op de hoogte dat het een politiek gevoelige zaak betrof. In meerdere debatten (in mei en oktober 2000) met de minister van Verkeer en Waterstaat heeft de Kamer reeds geïnformeerd naar de afloop van het strafrechtelijk onderzoek. In antwoord op Kamervragen is door de minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd dat, in overleg met de minister van Justitie, de Kamer geïnformeerd zou worden over de uitkomst van het strafrechtelijk onderzoek.
- De minister van justitie heeft de Tweede Kamer op 14 november 2001 onjuist geïnformeerd door te zeggen dat hij niet op de hoogte was van de transactie die eraan zat te komen. Hij was echter reeds op 2 juli 2001 op de hoogte gesteld van de transactie die op handen was.

5 AFRONDING VAN DE ZAAK

5.1 Inleiding

In het najaar 2001 was er een complexe situatie ontstaan ten aanzien van de afronding van de diverse afspraken in de fraudezaak: strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk. Het ging om de volgende afspraken:

- het Openbaar Ministerie was in overleg met de aannemers om via een transactie tot afdoening van de zaak te komen. De aannemers drongen aan op een transactie om te voorkomen dat de zaak tot een rechtzitting zou komen. Bij een terechtzitting zouden zij kunnen worden uitgesloten van aanbestedingen. Het Openbaar Ministerie had als één van de voorwaarden voor de transactie gesteld dat eerst f 20 miljoen aan NS terug betaald zou moeten zijn voordat het transactievoorstel van kracht zou worden;
- de NS was in principe met Strukton en HBG via een concept-overeenkomst overeengekomen dat zij beiden f 10 miljoen zouden meebetalen aan de terugbetaling door NS van f 50 miljoen aan de subsidie die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat was gegeven voor de aanleg van de Schipholspoortunnel. De overeenkomst was in oktober 2001 nog niet getekend. NS meende overigens dat de bouwteam-overeenkomst op zich geen gronden bood om aanspraak te kunnen maken op deze bijdrage van f 10 miljoen per bedrijf (zie hoofdstuk 3);
- het ministerie van Verkeer en Waterstaat was reeds in augustus 2001 met NS in principe overeengekomen dat het terug te vorderen bedrag f 50 miljoen zou zijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat beseftte dat het juridisch gezien niet zo sterk stond. NS wilde de zekerheid dat in de brief aan de NS zou worden vastgelegd dat geen van de betrokken bedrijven zou worden uitgesloten van aanbestedingen. De afspraken hadden in oktober 2001 nog niet geleid tot een onomkeerbare wijziging van het subsidiebesluit: daartoe moesten nog nadere stappen gezet worden;
- de Tweede Kamer heeft in het debat op 10 oktober 2000 over de aanbesteding van de onderbouw HSL-Zuid gevraagd of het mogelijk was dat betrokken bedrijven bij de Schipholspoortunnel-zaak zouden kunnen worden uitgesloten bij aanbestedingen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft hierop geantwoord dat uitsluiting van betrokken bedrijven voor de aanleg van de onderbouw HSL-Zuid niet mogelijk was omdat het strafrechtelijk onderzoek nog niet was afgerond. De afdoening van de zaak was nog niet bekend¹⁶⁷. De koppeling van de afzonderlijke afspraken betekende dat een «carrousel» van ondertekeningen en betalingen zou ontstaan voordat de Schipholspoortunnel-zaak definitief afgedaan zou zijn.

De enquêtecommissie heeft geconstateerd dat rond de uitzending van Zembla op vrijdag 9 november 2001 over de zogenoemde schaduwboekhouding zoals bekend geworden via de heer Bos, en het Kamerdebat op woensdag 14 november 2001, in een korte tijd alle bovengenoemde afspraken tot uitvoering zijn gekomen. Dat gegeven heeft bij enquêtecommissie tot de volgende vragen geleid:

- Bestond er begin november 2001 een reële mogelijkheid dat principeafspraken teruggedraaid konden worden onder invloed van de Tweede Kamer?
 - Welke maatregelen zijn door betrokken partijen genomen om tot een afronding van de afspraken te komen vóór het Kamerdebat?
- Op 13 november 2001 berichtte de minister van Verkeer en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer dat de afspraak met de NS rond

¹⁶⁷ TK 2000–2001, 22 026, nr. 125, p. 5 en 8.

was, alsmede de transactie die het Openbaar Ministerie was overeengekomen¹⁶⁸. Dezelfde middag bracht ook het Openbaar Ministerie via een eigen persbericht naar buiten dat de transactie tot stand was gekomen.

In paragraaf 5.2 zal ingegaan worden op de afwikkeling in de strafrechtelijke lijn, in paragraaf 5.3 de afwikkeling in de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke lijn. In paragraaf 5.4 zal ingegaan worden op de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer waar zij de drie lijnen samenbrengt.

5.2 Onomkeerbaarheid transactie-aanbod

Nadat het College van procureurs-generaal op 4 september 2001 had ingestemd met de transactie doet de officier van justitie op 19 oktober 2001 aan de advocaten een transactievoorstel toekomen. Strukton, HBW en KSS zullen niet worden vervolgd indien¹⁶⁹:

- de NS met Verkeer en Waterstaat overeenstemming heeft bereikt over de terugbetaling van f 50 miljoen aan subsidies¹⁷⁰, én Strukton en HBW hiertoe ieder f 10 miljoen aan de NS hebben betaald;
- de rechtspersonen HBW, Strukton en KSS elk een boete van f 1 miljoen aan de Staat betalen vóór 1 januari 2002;
- het Openbaar Ministerie via een persbericht landelijke bekendheid geeft over de afdoening van de zaak. Een conceptpersbericht was bij het transactievoorstel gevoegd.

De officier van justitie verbindt aan dit voorstel de voorwaarde dat vóór 1 december het transactievoorstel bij het Openbaar Ministerie terugontvangen moest zijn. Indien deze voorwaarden niet zouden worden geaccepteerd, zou overgegaan worden tot dagvaarding.

Medio oktober 2001 had een medewerker van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Bekius, contact opgenomen met de voorlichtingsdienst van het College met het verzoek het persbericht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS over de terugbetaling van f 50 miljoen én het persbericht van het Openbaar Ministerie gelijktijdig uit te brengen. Door het Openbaar Ministerie is toen mondeling meegedeeld dat het naar buiten brengen van een persbericht primair een zaak van het Openbaar Ministerie is¹⁷¹. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft hierover ook contact gehad met het Parket Haarlem. Afsproken is dat de concept-persberichten aan elkaar toegestuurd zouden worden.

Wat betreft de voorlichting is van belang dat een half jaar eerder, in maart 2001, het Parket Haarlem aan een journalist van het NRC-Handelsblad een primeur had toegezegd over de transactie in de Schipholspoortunnel-zaak. Reden hiervoor was dat deze journalist belangrijke informatie had, waarvan de openbaarmaking de onderhandelingen zou hebben kunnen schaden. Deze toezegging diende het Parket voorafgaand aan de openbaarmaking van het persbericht gestand te doen. Om deze reden heeft het Parket het NRC-Handelsblad het conceptpersbericht toegestuurd. De persofficier van het Parket Haarlem, de heer Hartjes, zei het in zijn openbaar verhoor aldus:

De heer De Wit: Welke afspraken had u met de NRC gemaakt over het persbericht?

De heer Hartjes: Ik heb zelf geen afspraken met de NRC gemaakt over het persbericht. Ik heb de portefeuille in maart 2001 van mijn voorganger overgenomen. Die had destijds afspraken met de NRC gemaakt, inhoudende dat de NRC de primeur zou krijgen en in de gelegenheid zou worden gesteld om een interview te hebben met de zaaksofficier.

De heer De Wit: Moet ik daaruit afleiden dat die afspraken gemaakt zijn voor maart 2001?

¹⁶⁸ TK, 2000–2001, 18 986, nr. 76.

¹⁶⁹ Brief van Parket Haarlem, de officier van justitie, van 19 oktober 2001 aan dr. mr. C. Waling c.q. mr. A. J. N. van Stigt inzake transactievoorstel.

¹⁷⁰ Op dat moment was er nog sprake van een vaststellingsovereenkomst, later zou daarvoor een verlaging van het subsidiebedrag voor worden gebruikt.

¹⁷¹ Brief van minister van Justitie van 25 september 2002 aan voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid inzake transactie Schipholspoortunnel.

De heer Hartjes: Dat klopt.

De heer De Wit: Wie was uw voorganger?

De heer Hartjes: Dat was de heer Bot.

De heer De Wit: De afspraken met de NRC zijn dus door de heer Bot gemaakt. Zijn dat gebruikelijke afspraken in dit soort zaken?

De heer Hartjes: Het is niet ongebruikelijk, maar de media krijgen niet altijd van tevoren toezeggingen van het OM. In dit geval is het wel gebeurd. Voor zover ik heb begrepen – nogmaals, het waren niet mijn afspraken – heeft dat erin gelegen dat de NRC beschikte over informatie waarvan het voortijdig bekend worden door mijn voorganger werd ingeschat als mogelijk schadelijk voor het onderzoek in de zaak. Daarom heeft hij met de NRC afgesproken dat de NRC die informatie niet naar buiten zou brengen. In ruil daarvoor zou de NRC door ons als eerste op de hoogte worden gesteld wat wij naar buiten zouden brengen».

De wijze waarop het Openbaar Ministerie met de pers dient om te gaan is vastgelegd in een aanwijzing: de Aanwijzing «Voorlichting, opsporing en vervolging». In de, ten tijde van de Schipholspoortunnel-zaak, vigerende «Richtlijn voorlichting, opsporing en vervolging» wordt erop gewezen dat de eigen verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie met zich mee brengt dat het Openbaar Ministerie de pers niet altijd even snel te woord kan staan als andere partijen.¹⁷² Een afweging van een journalist mag niet in de plaats komen van die van het Openbaar Ministerie zelf.

De advocaten stemden op 25 oktober 2001 in principe in met de voorwaarden die het Openbaar Ministerie stelde aan de transactie¹⁷³. De advocaat van Strukton verzocht daarbij om afstemming over de persberichten tussen het Openbaar Ministerie en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De officier van justitie zegde toe zorg te dragen voor het gelijktijdig uitbrengen van de persberichten.

De officier van justitie stuurde op 7 november 2001 een nieuw transactievoorstel uit naar de verdediging van Strukton en HBW¹⁷⁴. Reden hiervoor was dat de tekst nog aangepast diende te worden: de bepaling dat «de vaststellingsovereenkomst tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS moest zijn getekend alvorens het transactievoorstel van kracht zou worden», werd geschrapt. Er was immers niet sprake van een vaststellingsovereenkomst tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS maar van een aanpassing van de subsidiebeschikking. Andere voorwaarden waren in vergelijking met het transactievoorstel van 19 oktober 2001 niet aangepast. De officier van justitie verzocht vóór 1 december 2001 een ondertekend transactie-aanbod terug te sturen.

De transactie was in juridische zin afgerond op het moment dat aan alle voorwaarden was voldaan. De voorzitter van het College van procureurs-generaal zei het in het openbaar verhoor van 16 september 2002 aldus:

De heer De Wijkerslooth: In formeel juridische zin is een transactie afgerond wanneer er betaald is en voldaan is aan alle voorwaarden die bij de transactie zijn gesteld. Dan pas is de transactie definitief.

De heer De Wijkerslooth: Het OM was al gebonden in termen van de beginselen van behoorlijke rechtspleging en dat werd door de laatste brief – ik zeg dat als civilist van origine – een onherroepelijk aanbod dat je alleen maar hoefde te aanvaarden om de transactie definitief te maken. Met andere woorden: het OM kon aanvankelijk uit een oogpunt van de beginselen van behoorlijke rechtspleging niet meer terugkomen, en op dat moment in termen van transactierecht niet meer terugkomen. Als je het zo op tafel

¹⁷² Richtlijn Voorlichting, opsporing en vervolging, Scrt. 27 januari 1998.

¹⁷³ Brief van Sjöcrona-Van Stigt van 25 oktober 2001 aan mr. M. C. Beun, officier van justitie, Arrondissementsparket Haarlem, inzake Strukton/advies.

¹⁷⁴ Brief van Parket Haarlem, de zaakofficier, mevrouw Beun, van 7 november 2001 aan Dr. mr. C. Waling c.q. mr. A. J. N. van Stigt inzake transactievoorstel.

Op 7 november 2001 nam de afdeling voorlichting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat contact op met de voorlichtingsdienst van het College met het verzoek de persberichten gelijktijdig uit te brengen. Het Openbaar Ministerie ging hier niet op in. De medewerker van het ministerie van Verkeer en Waterstaat berichtte aan de voorlichtingsdienst overigens dat de minister van Verkeer en Waterstaat voornemens was op de korte termijn de Tweede Kamer te informeren over de terugbetaling van f 50 miljoen én de transactie van het Openbaar Ministerie¹⁷⁵.

Op vrijdag 9 november 2001 vond de Zembla-uitzending plaats. In deze uitzending wordt over de Schipholspoortunnel gemeld dat de strafrechtelijke afdoening van de zaak nog niet rond was. Direct na het weekend, op maandag 12 november 2001, retourneerden Strukton en HBW de door hen ondertekende transactievoorstellen aan het Openbaar Ministerie, Parket Haarlem. De advocaten schreven namens Strukton en HBW op 12 november 2001 dat zij met de instemming met de transactie geen schuld bekennen¹⁷⁶.

In de ochtend van dinsdag 13 november 2001 (8:56) is door Strukton Betonbouw de transactiesom betaald. Op dinsdagmiddag 13 november werd het bij de afdeling Voorlichting van het College bekend dat Verkeer en Waterstaat voornemens was een brief naar de Tweede Kamer te sturen, waarschijnlijk op woensdag 14 november, waarin ook de strafrechtelijke afdoening van de Schipholspoortunnelzaak aan de orde kwam¹⁷⁷. De voorlichtingsdienst van het College nam vervolgens contact op met de persofficier in Haarlem.

De persofficier had een primeur toegezegd aan het NRC-Handelsblad om te voorkomen dat informatie waarover het NRC-Handelsblad beschikte vroegtijdig naar buiten zou komen. Dit zou de onderhandelingen kunnen schaden¹⁷⁸.

Om deze afspraak na te komen zou het Openbaar Ministerie het NRC-Handelsblad op 13 november informeren. Het NRC-Handelsblad zou pas op zijn vroegst op 14 november kunnen publiceren. Het Openbaar Ministerie zag dan ook geen reden om de openbaarmaking op dinsdag 13 november te doen plaatsvinden. Met openbaarmaking op 14 november zou de afspraak met het NRC-Handelsblad nagekomen kunnen worden. Op verzoek van voorlichtingsmedewerker van Verkeer en Waterstaat heeft het College de persofficier in Haarlem verzocht het NRC-Handelsblad pas woensdag te informeren. Dit contact met het NRC-Handelsblad is teruggekoppeld naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Een half uur na het gesprek met de voorlichtingsdienst van het College heeft de minister van Verkeer en Waterstaat besloten de brief naar de Tweede Kamer nog dezelfde middag te verzenden.

De persofficier reageerde hier in zijn openbaar verhoor aldus:

De heer Hartjes: Ik heb begrepen dat zij van de afdeling Voorlichting van het ministerie had gehoord dat de minister (van Verkeer en Waterstaat, red.) meende dat zij die brief sneller zou moeten versturen omdat wij al contact hadden met de NRC.

De voorzitter: Wat heeft u toen tegen mevrouw Van het Erve gezegd?

De heer Hartjes: «.....de NRC, immers een avondblad, het verhaal pas woensdagavond

¹⁷⁵ Brief van minister van Justitie van 25 september 2002 aan voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid inzake transactie Schipholspoortunnel, p. 3.

¹⁷⁶ Brief van Wladimiroff Waling Schreuders advocaten van 12 november 2001 aan Mr. M. C. Beun, Officier van Justitie, respectievelijk brief van Sjöcrona-van Stigt advocaten van 12 november 2001 aan Mr. M. C. Beun, Officier van Justitie.

¹⁷⁷ Brief van minister van Justitie van 25 september 2002 aan voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid inzake transactie Schipholspoortunnel.

¹⁷⁸ Openbaar verhoor van de heer Hartjes 27-09-02: «Voor zover ik heb begrepen – nogmaals, het waren niet mijn afspraken – heeft dat erin gelegen dat de NRC beschikte over informatie waarvan het voortijdig bekend worden door mijn voorganger werd ingeschat als mogelijk schadelijk voor het onderzoek in de zaak. Daarom heeft hij met de NRC afgesproken dat de NRC die informatie niet naar buiten zou brengen. In ruil daarvoor zou de NRC door ons als eerste op de hoogte worden gesteld wat wij naar buiten zouden brengen».

Deze brief is op dinsdag 13 november 16:45 uur bij de Tweede Kamer aangekomen, het persbericht van het Openbaar Ministerie is op diezelfde dag om 17:45 uur bij het ANP aangeleverd.

Het College van procureurs-generaal constateert hierover: «Niet duidelijk was waarom de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat met spoed naar de Tweede Kamer zou moeten worden verzonden. Achteraf gezien constateert het College dat dergelijke afspraken met de media slechts ongewenste complicaties veroorzaken»¹⁷⁹.

De persofficier van het Parket Haarlem biedt in een brief van 16 november 2001 aan het NRC-Handelsblad excuses aan voor het niet-nakomen van de afspraak over een primeur¹⁸⁰. Door de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat kon het Openbaar Ministerie niet anders dan op 13 november het persbericht uitbrengen. De bedoeling was geweest het persbericht op 13 november aan het NRC-Handelsblad te verstrekken, en deze op 14 november 2001 algemeen bekend te maken. Het Parket stelt in de brief de gang van zaken te betreuren.

Minister Korthals heeft in zijn openbaar verhoor aangegeven dat hij «nijdig» was dat minister Netelenbos geen contact had laten leggen over haar besluit de brief aan de Tweede Kamer te sturen. Hij had er echter geen behoefte om de minister hierover aan te spreken.

De enquêtecommissie constateert samenvattend dat er op 19 oktober 2001 een transactievoorstel van het Openbaar Ministerie aan de aannemers was verstuurd, en nadien op 7 november 2001 nog een gewijzigd transactievoorstel. Hiermee lag het tempo van de totstandkoming in handen van de betrokken aannemers. Het Openbaar Ministerie kon, vanwege de beginselen van behoorlijke rechtspleging, niet meer terugkomen op het voorstel, tenzij de aannemers niet zouden instemmen met het voorstel. Betrokken aannemers hebben, de dagen na de Zembla uitzending, in een korte tijd aan alle voorwaarden van de transactie voldaan. Het Openbaar Ministerie heeft daar geen invloed op gehad. De enige voorwaarde waaraan nog niet was voldaan was de openbaarmaking van de transactie via het persbericht. Dit is op 13 november 2001 gebeurd. De enquêtecommissie constateert dat als gevolg van de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, waarin ook bericht werd over de transactie, het Openbaar Ministerie zich genoodzaakt zag eveneens haar persbericht uit te brengen. In de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 13 november 2001 aan de Tweede Kamer wordt óók gerapporteerd over de transactie.

5.3 Afstemming tussen de NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat

In het transactievoorstel van het Openbaar Ministerie aan de advocaten van HBW en Strukton is onder meer de voorwaarde opgenomen dat de betrokken bedrijven elk *f* 10 miljoen aan NS zouden terugbetalen¹⁸¹. Daarmee was de betaling van *f* 20 miljoen een voorwaarde om het strafrechtelijk traject af te kunnen ronden. De NS werd via advocaten op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in het strafrechtelijk traject¹⁸². Tussen NS en Verkeer en Waterstaat werd al geruime tijd overlegd over een conceptbrief aan de Tweede Kamer waarin bericht werd over de

¹⁷⁹ Brief van minister van Justitie van 25 september 2002 aan voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid inzake transactie Schipholspoortunnel.

¹⁸⁰ Brief van persofficier van het Parket Haarlem aan de hoofdredactie van NRC van 16 november 2001 inzake afspraak over berichtgeving fraude Schipholspoortunnel.

¹⁸¹ Het ondertekende voorstel zou uiterlijk 1 december 2001 ondertekend zou moeten zijn terugontvangen.

¹⁸² Openbaar verhoor Hagdorn (NS) 27 september 2002.

terugbetaling van f 50 miljoen aan subsidie. Het wachten was op een reactie van het Openbaar Ministerie.

De plaatsvervangend directeur-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Olman, wordt op 19 oktober 2001 door de officier van justitie bericht dat zij een transactievoorstel had gedaan. In deze brief geeft zij aan dat ook hij het belang zag van een afgestemd persbericht.

Niet lang daarna stelt het hoofd Juridische Zaken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat per brief op 23 oktober 2001 de Officier van Justitie, mevrouw Beun, op de hoogte van de beoogde brief aan de Tweede Kamer. Ook de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de NS over de verlaging van de subsidie en een brief van de NS aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat inhoudende een aanvullend bezwaar tegen de verlaging van de subsidie worden meegezonden. In de brief wordt tevens gevraagd aan te geven wanneer het Openbaar Ministerie naar buiten treedt om «ruis» te voorkomen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de NS zouden in goed overleg de beslissing van Verkeer en Waterstaat op het bezwaarschrift van NS, de brief aan de Tweede Kamer en het gezamenlijk persbericht doen uitgaan. In deze brief wordt er ook de aandacht op het gevestigd dat er Kamervragen kunnen komen, ook over de strafrechtelijke afwikkeling van de zaak. Afstemming met het Openbaar Ministerie zou «zinnig» kunnen zijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is ermee bekend dat aannemers voor 1 december moeten instemmen met de schikking.

Op 24 september 2001 had NS, via de heer Olman, al vernomen dat het College van procureurs-generaal akkoord was met het voorstel om te transigeren. Toen was de overeenkomst tussen NS en HBW/Strukton over de bijdrage van het bedrijfsleven al in principe gereed. De NS onderhandelde met het ministerie van Verkeer en Waterstaat nog over de brief aan de Tweede Kamer¹⁸³. De NS hield vast aan haar opvatting dat er geen juridische gronden waren voor de terugvordering van de subsidie.

Ter voorbereiding van de openbaarmaking van de schikking vond er op 23 oktober 2001 een overleg plaats tussen HBW, Strukton en de NS. Er is geen verslag van dit overleg¹⁸⁴. De juridisch coördinator vanuit de NS, de heer Hagdorn, heeft vervolgens een «draaiboek» gemaakt met de volgorde van de te nemen stappen; waaronder ook het informeren van de pers. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Openbaar Ministerie waren niet betrokken bij het opstellen van dit draaiboek. NS streefde wel naar een gelijktijdig uitbrengen van de persberichten van NS, Verkeer en Waterstaat en het Openbaar Ministerie. Dat blijkt onder meer uit een memo van 18 oktober van de juridisch coördinator vanuit de NS aan de president-directeur NS¹⁸⁵.

De juridisch coördinator vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Kraak, meldt op 5 november 2001 per e-mail aan Olman dat de overeenkomst tot terugbetaling voorligt bij de president-directeur NS (de heer Huisinga). Zodra geld van de aannemers binnen is, meldt NS dit aan het Openbaar Ministerie in Haarlem. Hij stelt dat het goed zou zijn dat de afdeling voorlichting van Verkeer en Waterstaat «de lijn open houdt met de persvoorlichter van het Openbaar Ministerie Haarlem om te voorkomen dat het om op een andere dag dan wij naar buiten treedt». De enquêtecommissie constateert dat er geen vaste afspraken met het Openbaar Ministerie waren gemaakt, enkel intenties waren uitgesproken.

¹⁸³ Memo van Hagdorn van 18 oktober 2001 aan de heer Huisinga inzake Schipholtunnel-affaire.

¹⁸⁴ Openbaar verhoor Hagdorn (NS) 27 september 2002.

¹⁸⁵ Memo van Hagdorn van 18 oktober 2001 aan de heer Huisinga inzake Schipholtunnel-affaire.

Op 5 november 2001 krijgt de juridisch coördinator vanuit de NS, de heer Hagdorn, een telefoontje van de heer Van Stigt, de advocaat van Strukton, dat officier van justitie, mevrouw Beun, slechts bereid was het persbericht van het Openbaar Ministerie minimaal aan te passen¹⁸⁶. Dezelfde dag schrijft de heer Hagdorn aan de president-directeur NS, de heer Husinga, een kort memo met daarin een tweetal verzoeken¹⁸⁷:

- de president-directeur zou het aanvullend bezwaarschrift moeten tekenen waarin de NS tegen het besluit van Verkeer en Waterstaat om de subsidie met f 65 miljoen te verlagen, maar NS wel instemt met een verlaging van f 50 miljoen;
- voorts zou hij de overeenkomst tussen NS en de aannemers, ter terugbetaling van de f 20 miljoen, moeten tekenen zodat ze aan de aannemers gestuurd zouden kunnen worden.

Op de dag dat het Openbaar Ministerie haar transactie-aanbod verzendt, 7 november 2001, zendt de heer Hagdorn per koerier de overeenkomst ter betaling van f 20 miljoen aan de heer P. Koolen, directeur van HBW. Hagdorn verzoekt Koolen de overeenkomst «snel» te ondertekenen, evenals het transactievoorstel. Hij verzoekt Koolen tevens de overeenkomst voor tekening door te sturen naar de heer Witzel ter ondertekening door Strukton. Deze brief is bovendien 7 november 2001 om 10:39 uur naar HBW gefaxt.

Eveneens op 7 november 2001 dient NS haar aanvullend bezwaarschrift in bij de directeur-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat¹⁸⁸. In dit bezwaarschrift stelt NS dat er geen rechtsgronden voor de wijziging van de subsidie bestond. NS was van mening dat de winst van KSS op het project «onevenredig hoog» was geweest. Er was volgens de NS niet ten volle rekening gehouden met de op grond van het repeterend karakter van de deelbestekken te behalen inkoopkortingen en efficiencyvoordelen. Een gedeelte van deze winst was, via de NS-dochter Strukton, ten gunste van de NS gekomen die mogelijk zou hebben kunnen leiden tot lagere subsidies. NS was bereid f 50 miljoen terug te betalen. NS nam daarbij het risico voor haar rekening dat de bedrijven zouden bijdragen aan deze f 20 miljoen. De enquêtecommissie stelt vast dat vanwege dit laatste, formeel de overeenkomst van f 20 miljoen niet gekoppeld was aan de terugbetaling van f 50 miljoen. De bereidheid van de NS om de subsidie terug te betalen was echter in praktijk wel gekoppeld aan deze f 20 miljoen. Dat blijkt uit bovenstaand gelijk-oplopende acties.

De president-directeur NS stuurt, per fax (om 11:26 uur), op 7 november 2001 deze brief aan de directeur-generaal personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Op donderdag 8 november 2001, rond de middag, mailt de bedrijfsjurist van de NS (de heer Hagdorn) aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat (de heer Kraak) dat de zaakofficier van het Openbaar Ministerie voornemens was zich te laten interviewen door het NRC-Handelsblad¹⁸⁹. Dezelfde dag, 8 november 2001, stuurt de heer Kraak vanuit Verkeer en Waterstaat een e-mail aan NS (de heer Hagdorn) waarin hij laat weten dat in de brief aan de Tweede Kamer een nieuwe tekst komt: «Terzake is een schikking getroffen bestaande uit het betalen door aannemers van een bedrag aan het Openbaar Ministerie. Daarbij neemt het Openbaar Ministerie in overweging dat de aannemers tevens een bedrag terugbetalen aan de NS». Deze brief is ook eerder aan de betrokken bedrijven voorgelegd¹⁹⁰. De heer Kraak merkt terzijde op dat hij «niet de indruk»

¹⁸⁶ Gespreksverslag van staf enquêtecommissie met de heer Hagdorn (NS) op van 16 september 2002.

¹⁸⁷ Memo van Hagdorn van 5 december 2001 aan de heer Husinga inzake Schipholaffaire.

¹⁸⁸ Brief van de president-directeur NS van 7 november 2001 aan de directeur-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat inzake uw beschikking van 30 oktober 2000 (aanvullend bezwaarschrift).

¹⁸⁹ Email van NS (Hagdorn) van 8 november 2001 (12:15) aan Verkeer en Waterstaat (Kraak) inzake Schipholaffaire.

¹⁹⁰ Zie o.a. brief van NS van 8 november 2001 aan HBW inzake beslissing op bezwaarschrift, brief van minister aan Tweede Kamer, gezamenlijk persbericht NS-V&W.

heeft dat het Openbaar Ministerie afstemming wil over de timing van het persbericht¹⁹¹.

Op 8 november 2001 stuurt de heer Hagdorn een brief aan de heer aan Koolen (HBW) waarin hij bevestigt dat NS de inmiddels door alle partijen ondertekende overeenkomst in goede orde had ontvangen. Deze brief is op 8 november 17:41 uur per fax verzonden.

De enquêtecommissie constateert dat hiermee de 8 november 2001 de overeenkomst tussen NS, HBW en Strukton en KSS bindend is geworden, enige dagen voordat de transactie met het Openbaar Ministerie werd ondertekend. De nakoming van de overeenkomst, de betaling, is de volgende stap.

Op vrijdag 9 november 2001 stuurt de heer Hagdorn ter kennisneming de door HBW, Strukton en NS op 8 november 2001 getekende overeenkomst aan de heren Koolen (HBW), Nikkels (NS), Witzel (Strukton), Van Stigt (advocaat Strukton), Post (advocaat Strukton) en mevrouw Waling (advocate HBW).

De heer Witzel heeft in zijn openbaar verhoor aangegeven dat hij het merkwaardig vond dat de financieel directeur van Strukton had getekend. In een brief na de openbare verhoren heeft hij echter aangegeven dat hij op 8 november al op vakantie was, en niet, zoals hij zei tijdens het openbaar verhoor, gewoon op kantoor¹⁹².

Uit de financiële administratie van NS blijkt dat op 9 november 2001 een telefonische overboeking van f 10 miljoen van HBW is bijgeschreven op de rekening van NS.¹⁹³

Op 9 november 2001 bericht de directeur Juridische Zaken via een nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat dat de aannemers op korte termijn aan hun verplichtingen zullen voldoen. «Het is de bedoeling om – in goed overleg tussen het Openbaar Ministerie, de NS en Verkeer en Waterstaat – op één en dezelfde dag alles in de publiciteit te brengen, te weten de afspraak OM-aannemers, de brief van U aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de beslissing op bezwaarschrift van U aan de NS en een gezamenlijk persbericht van Verkeer en Waterstaat en de NS»¹⁹⁴.

Op maandagochtend 12 november 2001 heeft de heer Kraak telefonisch contact met Hagdorn. Ze bespreken de commotie rond de Zembla-uitzending. Per e-mail bevestigt NS (Hagdorn) op die dag aan de heer Kraak dat hij die ochtend van het ministerie van Verkeer en Waterstaat had begrepen dat de commotie rondom Zembla niet zou leiden tot aanpassing van de brief aan de Tweede Kamer¹⁹⁵. Op één punt zou de brief wel worden aangepast. Er kwam een bepaling in dat de Bosboekhouding en Schipholspoortunnel los stonden van elkaar.

De heer Hagdorn maant de betrokken bedrijven in de namiddag van 12 november 2001 tot spoed aan¹⁹⁶.

«gelet op alle commotie rondom de uitzending van Zembla is de minister vandaag voornemens een brief aan de Tweede Kamer te zenden. Morgen vinden er interrupties plaats in de Tweede Kamer. Het journaal bestoort haar en ook ons met vragen over de Schipholaffaire. Graag ontvang ik per kerende fax van HBG en Strukton (bij monde van hun Raadsman) dat de brief aan Beun kan worden verzonden».

Dat de brief van de minister mogelijk maandag al naar de Tweede Kamer gestuurd zou worden had de heer Hagdorn afgeleid uit het telefoonge-

¹⁹¹ Email van Kraak (Verkeer en Waterstaat) van 8 november (14:21) aan Hagdorn (NS) inzake Schipholaffaire.

¹⁹² Brief van voorzitter groepsdirectie Strukton Groep NV, Ir. G. A. Witzel van 24 september 2002 aan de enquêtecommissie inzake schikking Schipholspoortunnel.

¹⁹³ Op 12 november 2001 is de telefonische overboeking van 10 miljoen van Strukton bijgeschreven op de rekening van NS.

¹⁹⁴ Nota van 9 november 2001 van de directeur Juridische Zaken aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake de Schipholtunnel-fraude.

¹⁹⁵ Email van dhr. Hagdorn van 12 november 2001 (15:55) aan dhr. Kraak (Verkeer en Waterstaat) inzake Schipholaffaire

¹⁹⁶ Brief van NS van 12 november 2001 aan geadresseerden (HBW, Strukton) inzake Schipholtunnel.

sprek met de juridisch coördinator vanuit Verkeer en Waterstaat. In zijn openbaar verhoor zei de heer Hagdorn het aldus¹⁹⁷:

«De heer **Hagdorn**: Ja, dat klopt. Wij konden gewoon doorgaan. Wel werd die maandag al vrij snel duidelijk dat er een interpellatie zou komen in de Tweede Kamer. Ik kan mij herinneren dat Peter Kraak tegen mij zei: het is mogelijk dat wij in de brief – toen nog conceptbrief – van de minister aan de Tweede Kamer ook nog iets moeten zeggen over de Zembla-uitzending. Ik heb toen tegen Kraak gezegd: nu, dat kan ik mij voorstellen; als jullie nog veranderingen aanbrengen, laat het mij dan weten, dan kan ik er even naar kijken. Op zichzelf vond ik het geen onlogische gedachte. Terugkomend op het element van versnelling: omdat het interpellatiedebat al gepland was, aanvankelijk zelfs op dinsdag, terwijl het uiteindelijk woensdag is geworden, waren Kraak en ik het er ook over eens dat de brief van de minister aan de Tweede Kamer vóór die tijd uit zou moeten gaan.
De heer **Duivesteijn**: Waarom?
De heer **Hagdorn**: Omdat het onbestaanbaar was dat de Tweede Kamer in de situatie die de Zembla-uitzending teweeg had gebracht, pas daarna zou worden geïnformeerd over de Schipholttransactie».

En verder:

De heer **Duivesteijn**: (...) Ik wil terug naar donderdag 8 november. U stuurt een e-mail: «Beste Ronald, Frits en Marianne ... de Schipholtunnelaffaire nadert zijn ontknoping! Willen jullie dit in de gaten houden en mij onmiddellijk op de hoogte stellen indien het geld binnen is? ... Voorts zullen wij te zijner tijd, ik vermoed ergens aan het eind van deze maand, maar mogelijk eerder, het definitieve besluit van de minister van V en W ontvangen, strekkende tot vermindering van de eerder aan de NS verleende bouwsubsidie met 50 mln.» U ging er op dat moment van uit dat de minister pas aan het eind van de maand, maar mogelijk eerder, het definitieve besluit zou nemen?
De heer **Hagdorn**: Dat klopt. Nogmaals, Zembla was nog niet aan de orde toen ik die mail schreef. Er was onzekerheid over de duur van de interne behandeling van het aanvullend bezwaarschrift. Ik deelde mee dat ik zou proberen om het zo goed mogelijk voor te bereiden, maar niet wist hoe lang het zou duren. Voor mij was dat een onzekere factor.
De heer **Duivesteijn**: Dat betekent dus dat u er op 8 november nog van uitging dat het eventueel aan het eind van de maand pas volledig zijn beslag zou kunnen krijgen?
De heer **Hagdorn**: Ja, dat is een juiste conclusie.
De heer **Duivesteijn**: Waarom had u het over «Zembla was nog niet aan de orde» op 8 november?
De heer **Hagdorn**: Dat weet ik niet goed meer ... Om aan te geven dat er op dat moment geen noodzaak was tot spoed of wat dan ook.
De heer **Duivesteijn**: Waarom is Zembla een noodzaak tot spoed?
De heer **Hagdorn**: Het stond vast dat de zaak kort na de uitzending van Zembla in de openbaarheid zou komen.
De heer **Duivesteijn**: Wat zou in de openbaarheid komen?
De heer **Hagdorn**: De brief van de minister aan de Tweede Kamer. Na de Zembla-uitzending, na het gesprek van die maandagochtend met Peter Kraak heb ik dat verder als uitgangspunt gehanteerd: «er moet openheid komen» en «die brief gaat uit».
De heer **Duivesteijn**: Ik probeer nog steeds die maandag helder te krijgen, met name het gesprek met Kraak en de relatie met de brief van de minister aan de Tweede Kamer. U moet het iets scherper omschrijven: het moment waarop u kreeg te horen dat er een brief van de minister van V en W naar de Tweede Kamer ging, met een bepaalde betekenis.
De heer **Hagdorn**: In de loop van maandagochtend wist ik dat het interpellatiedebat zou komen en dat V en W voornemens was om vóór het interpellatiedebat de brief uit te sturen.
De heer **Duivesteijn**: Dat heeft u begrepen van de heer Kraak? Op maandagochtend?
De heer **Hagdorn**: Ja.

¹⁹⁷ Openbaar verhoor, d.d. 27 september 2002.

En verder:

De voorzitter: De heer Duivesteijn vroeg u of de uitzending van Zembla een rol heeft gespeeld in uw acties op 12 november en daarna om extra druk op de ketel te zetten. Wat is uw antwoord daarop?

De heer Hagdorn: Dat is het geval geweest. Het gaat niet zozeer om de uitzending van Zembla als zodanig, als wel om de reactie van minister aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de uitzending en het geplande Kamerdebat.

De voorzitter: U zegt dat met name de reactie van de minister naar aanleiding van de Zembla-uitzending en het geplande Kamerdebat redenen voor u waren om deze brief te sturen en de advocaten aan te sporen tot haast, zodat alles die middag aan mevrouw Beun kon worden verzonden.

De heer Hagdorn: Dat is juist.

(...)

De voorzitter: Hebt u in dat telefoongesprek met de heer Kraak afgesproken dat u zou doen wat in uw vermogen lag? U zou het regelen, ervoor zorgen dat het rondkwam.

De heer Hagdorn: Ja, zo staat het mij wel bij.

En verder:

De heer Duivesteijn: Op 12 november heeft u telefonisch overleg met de heer Kraak. Vervolgens bevestigt u dat in een mail van 15.15 uur, waarin u stelt: «voor de goede orde bevestig ik hierbij dat ik hedenochtend van je» – ik neem aan dat dit Kraak is – «heb begrepen dat de commotie rond de uitzending van Zembla er niet toe zal leiden dat de brief aan de Tweede Kamer en de beslissing op ons aanvullend bezwaarschrift wordt aangepast, met dien verstande dat de minister wel voornemens is, duidelijk te maken dat de Schipholaffaire geheel los moet worden gezien van de perikelen zoals door Zembla gesignaleerd. Tegen deze laatste toevoeging hebben wij geen bezwaar».

De heer Hagdorn: Ja.

De heer Duivesteijn: Dat herkent u.

De heer Hagdorn: Dat herken ik. Ik kan het nu alleen even niet vinden.

De heer Duivesteijn: Maar ik wel. Dan is toch de interpretatie juist dat door de heer Kraak is ingebracht De heer Hagdorn: Ja.

De heer Duivesteijn: Zegt u het eens in uw eigen woorden. Ik wil u namelijk niets in de mond leggen.

De heer Hagdorn: Dan mag u concluderen dat het initiatief dus bij Verkeer en Waterstaat vandaan kwam.

De enquêtecommissie leidt uit dit gesprek dat maandagochtend 12 november plaatsvond af dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat eraan hechtte dat de afspraken voor het Kamerdebat afgerond zouden zijn zodat de minister hierover een brief aan de Tweede Kamer kon sturen. De coördinator vanuit de NS, de heer Hagdorn, neemt vervolgens het initiatief de afwikkeling te bespoedigen.

De heer Hagdorn belt op 12 november 2001 naar de heer Versseput van Strukton met het verzoek het transactievoorstel snel te tekenen met het oog op het Kamerdebat en alle uit te sturen persberichten. Vanuit Verkeer en Waterstaat is, volgens de heer Hagdorn in zijn openbaar verhoor, geen druk uitgeoefend om de ondertekening van de overeenkomst te versnellen. Het Kamerdebat op 14 november gaf echter wel publicitaire druk: het persbericht en de brief aan de Tweede Kamer moesten snel rond zijn.

In het openbaar verhoor zei de heer Hagdorn het letterlijk aldus:

*De heer **Hagdorn**: «Omdat dat interpellatiedebat zou plaatsvinden en ik ervan uitging dat de brief van de minister vóór die datum, dus vóór het debat, uit zou moeten gaan, was het noodzakelijk dat ook het strafrechtelijke deel van de transacties was afgerond. Daarom heb ik die maandag inderdaad contact opgenomen met aannemer, heb ik de zaak uitgelegd en heb ik gezegd dat zij een brief van 7 november van mevrouw Beun ter ondertekening hadden en dat die brief snel ondertekend moest worden».*

In het stafoverleg van de minister van Verkeer en Waterstaat met DGP op maandag 12 november 2001 meldt de minister dat zij voornemens is een brief naar de Tweede Kamer te sturen over de Schipholspoortunnel¹⁹⁸.

Aan het eind van de middag, 12 november 2001, stuurt NS per fax (17:51 uur) een brief aan de officier van justitie, mevrouw Beun, waarin de betaling van f 20 miljoen door de aannemers wordt bevestigd en aangegeven wordt dat door NS finale kwijting is verleend. In deze brief verzoekt NS het Openbaar Ministerie de persberichten te coördineren – wat betreft timing – in verband met de media-aandacht. Kort daarna is de brief, ter informatie, ook aan betrokken bedrijven gestuurd.

In een fax van dinsdag 13 november 2001 (11:54 uur) van NS (Hagdorn) aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Olman, bevestigt de NS dat de dag ervoor, 12 november, het getekende transactievoorstel van 7 november 2001 aan het Parket Haarlem, mevrouw Beun, is toegezonden¹⁹⁹. NS stemt in met brief aan de Tweede Kamer. NS: «Ik ga ervan uit dat dit zal worden gecoördineerd met het OM Haarlem en/of het ministerie van Justitie».

Op 13 november 2001 stuurt de heer Hagdorn een brief per fax (11:59 uur) aan de heer Olman van Verkeer en Waterstaat waarin hij bevestigt dat de aannemers op 12 november 2001 het transactievoorstel hadden getekend en aan het eind van de middag naar de officier van justitie, mevrouw Beun gestuurd hebben²⁰⁰. Verder verzoekt hij op de hoogte te worden gesteld van het tijdstip waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat de zaak openbaar zal gaan maken. Hij stelde dat hij ervan uitging dat dit door het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd gecoördineerd met het Openbaar Ministerie of Justitie.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Olman, neemt, blijkens een telefoonnotitie van 13 november 2001 (12:20 uur), telefonisch contact op met de NS, de heer Hagdorn. De heer Olman meldt dat 3 maal 1 miljoen gulden is ontvangen. Er komt een gezamenlijk persbericht van Verkeer en Waterstaat en NS. Verkeer en Waterstaat wil «in principe 14 november» (werd uiteindelijk 13 november) de Kamer informeren. Het Kamerdebat zou zijn op donderdag 15 november. Het was niet duidelijk wat het Openbaar Ministerie zou doen wat betreft het persbericht, maar «ze zullen wel móeten».

Kort daarna besluit de minister van Verkeer en Waterstaat de brief naar de Tweede Kamer te sturen. Op het laatste moment volgt een gezamenlijk persbericht van NS én Verkeer en Waterstaat. Betrokken bedrijven worden hierover in kennis gesteld.

De toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat zei het in haar openbaar verhoor aldus:

¹⁹⁸ Stafoverleg van minister van Verkeer en Waterstaat en DGP d.d. 12 november 2001.

¹⁹⁹ Telefax van NS (Hagdorn) van 13 november 2001 aan Verkeer en Waterstaat (Olman) inzake Schipholtunnel.

²⁰⁰ Telefax van NS (Hagdorn) van 13 november 2001 aan Verkeer en Waterstaat (Olman) inzake Schipholtunnel.

Mevrouw Netelenbos: ... Er is met de NS op ambtelijk niveau afgesproken dat het naar buiten brengen van het vraagstuk met betrekking tot de subsidiekorting en de beslissing van het OM op hetzelfde moment zou gebeuren. Er is door Verkeer en Waterstaat zowel ambtelijk als door mijzelf geen enkel maar dan ook geen enkel contact geweest met het OM over het moment van uitbrengen. Ik heb dat vanmiddag nog even geverifieerd vanwege de berichtgeving. Op de maandag na de uitzending van Zembla kreeg ik via mijn persvoorlichter de mededeling dat het openbaar ministerie voornemens was om via de NRC de bevindingen met betrekking tot deze zaak naar buiten te brengen.

De voorzitter: Het openbaar ministerie wilde via de NRC...

Mevrouw Netelenbos: Men had kennelijk een afspraakje met de NRC.

De voorzitter: Dat zou op 4 november 2001 plaatsvinden, zegt u?

Mevrouw Netelenbos: Nee, na Zembla. Zembla was op 9 november. Het was 12 november. Op 13 november zou het allemaal keurig in de NRC staan. Maar omdat het informeren van de Tweede Kamer toch echt een taak is van ministers, was ik daar buitengewoon gepikeerd over. Ik heb tegen mijn mensen gezegd: dan gaat mijn brief de deur uit; wij delen aan de minister van Justitie ambtelijk mee dat wij dat doen en dan bekijken zij maar wat zij daar doen. Dat heeft ertoe geleid dat vervolgens op die dinsdag tegelijkertijd de bevindingen de deur uit zijn gegaan. Maar het beeld dat de minister van Verkeer en Waterstaat op zaterdag nog met het OM heeft gebeld is echt zotteklap. Ik heb niet eens een telefoonnummer waarop ik die mensen kan bereiken. Ik ben de laatste om dat soort fouten te maken. Dat is dus niet gebeurd. Ik vind het heel jammer dat het hier onder ede is gezegd op horen zeggen. Het is zo banaal als ik het hier zeg. Journalisten informeren meestal even hoe het zit. Zo is de heer Poppes, een van mijn voorlichters, bij mij de Kamer binnengekomen; ik weet het nog heel goed: nu gaan zij via de NRC vertellen wat zij gaan doen. Zo is het gegaan.

En verdere verklaarde mevrouw Netelenbos:.

Mevrouw Netelenbos: Ik was al maanden klaar met de afspraken met de NS. Het wachten was op het openbaar ministerie, dat vaak lang doet over zaken; dat weten wij. Wel was de afspraak gemaakt dat het tegelijkertijd naar buiten zou gaan, maar er was geen deal gemaakt met bouwers. Wij hebben geen deal gemaakt met bouwers. Van wat de NS met bouwers heeft geregeld heb ik geen kennis. Maar de minister van Verkeer en Waterstaat heeft evenals – dat heb ik vandaag nagegaan – de SG van Verkeer en Waterstaat of de plaatsvervangend DG Personenvervoer van Verkeer en Waterstaat nooit contact gehad met het openbaar ministerie in dit stadium. Ik vind het dan ook een ernstige aantijging van de kant van horen zeggen. Ik heb het vanochtend horen zeggen; ik heb het gisteren horen zeggen. Het is echt niet waar.

En verder verklaarde zij:

Mevrouw Netelenbos: Nee. Het is zo banaal gegaan als ik zeg, namelijk dat het via dat NRC-verhaal bij mij binnenkwam. Als je even politiek denkt, was het toch op zichzelf een ongelooflijk ongelukkig moment. Als een minister aan politiek doet, is dit wel het laatste wat zou moeten gebeuren. Maar het is gegaan zoals ik heb gezegd. Ik denk dat het OM gedacht heeft dat zij de Tweede Kamer een geweldige dienst bewezen.

Voorts verklaarde zij:

Mevrouw Netelenbos: «Nee, de afspraak was dat de subsidiekorting en de bevindingen van het openbaar ministerie, dat het in onze rechtsstaat natuurlijk op geheel eigen kracht doet, tegelijkertijd werden gepubliceerd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had al maanden zijn verhaal klaar en wachtte op het openbaar ministerie. Dat het de bedoeling was van het openbaar ministerie om op de dertiende te publiceren en dat via de NRC te lanceren is mij ter ore gekomen op de twaalfde aan het eind van de middag. Toen ben ik geëxplodeerd en heb ik gezegd: dat is geen manier van werken; wij sturen nu onze

In het openbaar verhoor heeft mevrouw Netelenbos aangegeven dat zij op maandagmiddag 12 november vernam dat het Openbaar Ministerie voornemens was via een interview met een NRC-journalist bekendheid te geven aan de afronding van de Schipholspoortunnel-zaak. Dat was voor haar aanleiding om de brief niet woensdag 14 november maar reeds dinsdag de 13de te versturen.

In een e-mail van de medewerker van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (L. Loonstra) van 13 november 2001 (19:22 uur) aan Olman wordt bericht dat het Openbaar Ministerie 's-middags al het persbericht naar buiten had gebracht. «Om die reden heeft de minister vanmiddag de brieven aan de TK en de NS afgedaan en zijn ze ook verstuurd».

De enquêtecommissie stelt vast dat dit bericht niet klopt. Het Openbaar Ministerie heeft immers pas tegen de avond een persbericht aan het ANP had verzonden, terwijl de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat al een uur eerder (16:45) bij de Tweede Kamer was aangekomen.

- De enquêtecommissie constateert dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorafgaand aan het interpellatiedebat naar aanleiding van de Zembla uitzending (9 november 2001) de Tweede Kamer wilde informeren over de afhandeling van de Schipholspoortunnel-zaak. De minister wilde de Kamer informeren over het totale pakket, te weten de definitieve beschikking tot vermindering van de subsidie aan NS met f 50 miljoen, de betaling van f 20 miljoen door de aannemers aan de NS en de transactie van het Openbaar Ministerie met de aannemers.
- De enquêtecommissie stelt vast dat de Zembla-uitzending en het interpellatiedebat naar aanleiding van deze uitzending de reden zijn geweest voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om de Tweede Kamer voorafgaand aan dit Kamerdebat te informeren over de afhandeling van de Schipholspoortunnelzaak. Om deze brief te kunnen versturen waren de juridisch coördinator vanuit Verkeer en Waterstaat, de heer Kraak, en de juridisch coördinator van NS, de heer Hagdorn, van mening dat de zaak volledig afgehandeld diende te zijn. De heer Hagdorn heeft daartoe de aannemers verzocht het transactievoorstel van het Openbaar Ministerie snel te ondertekenen.
- De minister van Verkeer en Waterstaat meldde tijdens haar openbare verhoor dat voor haar met name het feit dat het NRC-Handelsblad mogelijk als eerste de afhandeling zou publiceren reden was om de brief aan de Tweede Kamer reeds op dinsdag 13 november (16:45 uur) te verzenden. Het NRC-Handelsblad zou echter nooit eerder dan woensdagmiddag 14 november over de afhandeling van de Schipholtunnel-zaak hebben kunnen berichten, gezien de afspraak daarover met het Parket Haarlem.
- De minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Netelenbos, zei in haar openbaar verhoor dat er op ambtelijke niveau geen contacten waren geweest met het Openbaar Ministerie over het moment van openbaarmaking van de afronding van de zaak. Uit de reconstructie van de feiten blijkt dat echter medio oktober, 7 november en 13 november er wel degelijk contacten zijn geweest over het openbaarmaking van de afronding van de zaak.
- De huidige minister van Verkeer en Waterstaat, de heer de Boer, heeft naar aanleiding van een brief van de enquêtecommissie desgevraagd

aangegeven dat er in die dagen geen contacten zijn geweest tussen Verkeer en Waterstaat, NS of het Openbaar Ministerie over de kennelijke «versnelling» van de transactie²⁰¹. Uit bovenstaande blijkt echter wél dat er intensieve contacten zijn geweest.

5.4 De brieven van 13 november 2001

De brief die de minister van Verkeer en Waterstaat op dinsdag 13 november 2001 aan de Tweede Kamer stuurt, bevat de volgende elementen²⁰²:

- de minister stelt vast dat de NS haar rol als opdrachtgever beter had dienen uit te voeren gelet op de «bovenmatige winsten» en «gepleegde onregelmatigheden»;
- gelet op de «hoogte van de door de aannemers behaalde winst», heeft de NS – «hoewel daarvoor volgens de NS geen rechtsgronden zijn» – zich bereid verklaard tot een gedeeltelijke terugbetaling van de voorlopige subsidie;
- gelet op de Algemene wet bestuursrecht had de minister in haar beslissing op het bezwaarschrift van de NS de eerdere verleende subsidie verlaagd met een bedrag van f 50 miljoen;
- de minister berichtte voorts dat het Openbaar Ministerie geen verdere strafrechtelijke vervolging tegen betrokken aannemers had ingesteld. Ter zake is een schikking getroffen bestaande uit het betalen door de aannemers van een bedrag aan het Openbaar Ministerie. Daarbij nam, volgens de minister, het Openbaar Ministerie in overweging dat de aannemers tevens een bedrag zou terugbetalen aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen.

De enquêtecommissie acht het opmerkelijk dat de minister van Verkeer en Waterstaat zich in de brief van 13 november 2001 aan de Tweede Kamer uitsprekt over de afwikkeling van het strafrechtelijk traject. De minister van justitie heeft hier overigens niet op gereageerd.

De minister stuurde 13 november tevens een beslissing op het bezwaarschrift van de NS van 7 december 2001 waarin de subsidie werd verlaagd met f 50 miljoen²⁰³. De brief bevatte ook de toezegging dat zij geen aanleiding zag «om jegens betrokken aannemers maatregelen te nemen» (dat ze op de zwarte lijst geplaatst zouden worden). Ze ging ervan uit dat hiermee aanspraken betreffende bovenmatig genoten winst waren afgedaan.

Mevrouw Netelenbos zei het in haar openbaar verhoor aldus:

De voorzitter: «De NS heeft ons toegelicht dat met die passage bedoeld werd dat ervoor moest worden gezorgd dat de minister HBW en Strukton niet op de zwarte lijst zou plaatsen. Is daarover met u gesproken?»

Mevrouw Netelenbos: Nee.

De heer De Wit: De heer Olman, u ook bekend, heeft hier gisteren verklaard dat in de onderhandelingen tussen Verkeer en Waterstaat en de NS, tussen hem en de heer Nikkels twee voorwaarden aan de orde zijn geweest. De eerste is dat de NS never nooit schuld zou bekennen, en de tweede is dat de bedrijven Strukton en HBG zeker moesten weten dat ze niet werden uitgesloten. Die zekerheid dat ze niet zouden worden uitgesloten konden ze alleen maar krijgen als er een schikking op het OM tot stand zou komen. Op het moment dat de schikking tot stand komt, weet u, weet NS, weten de bedrijven dat er geen uitsluiting tot stand komt. Wat zegt u over die verklaring van de heer Olman?»

Mevrouw Netelenbos: Ik wil heel graag vanuit mijn eigen waarneming en mijn eigen perceptie op die procedure ingaan, onderstrepend dat permanent wordt onderhandeld over dit soort uiterst complexe vraagstukken».

²⁰¹ Brief van minister van Verkeer en Waterstaat van 13 september 2002 aan de griffier van de enquêtecommissie inzake informatieverzoek.

²⁰² TK, 2001–2002, 18 986, nr.76.

²⁰³ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 13 november 2001 aan de president-directeur van de NS inzake beslissing op bezwaarschrift railinfrastructuur Schipholtunnel.

Eerder zei de minister in haar openbaar verhoor:

*Mevrouw **Netelenbos**: «Het was echt de sores van de NS. Als het niet zou zijn gerealiseerd, was het niet het probleem van het departement c.q. de minister van Verkeer en Waterstaat.*

*De **voorzitter**: Wat betekenden de voorwaarden die de NS had gesteld in het gesprek met u? De NS wilde geen schuld bekennen en de bedrijven moesten niet op een zwarte lijst komen. Die voorwaarden zijn blijkbaar in het ambtelijk overleg duidelijk gesteld en zijn ook later in een brief neergelegd.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ja, dat waren de voorwaarden, maar dat hing ook af van de uitspraken van het openbaar ministerie en van wat er uiteindelijk zou kunnen geschieden na die uitspraken.*

*De **voorzitter**: Dus er was een relatie tussen de uitspraak van het openbaar ministerie en uw afspraak met de NS?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Maar niet wat de subsidiekorting betreft.*

*De **voorzitter**: Maar u zegt net zelf dat de NS voorwaarden had gesteld in het bestuurs-overleg met uw ambtenaren. Juist de vraag of kon worden voldaan aan de voorwaarde dat men niet op een zwarte lijst werd geplaatst, hing af van het OM. Dus er was een relatie tussen uw afspraak met de NS en de uitspraak van het OM.*

*Mevrouw **Netelenbos**: De heer Huisinga is onder protest akkoord gegaan. Het is mogelijk dat hij dan voornemens zou zijn geweest om alsnog procedures te starten, maar dat weet ik niet.*

*De **voorzitter**: In de brief die uiteindelijk is opgesteld – een overeenkomst tussen NS en de twee bouwbedrijven – is als punt opgenomen dat de NS zich zal inspannen om bij de minister van Verkeer en Waterstaat ervoor te zorgen dat de relatie tussen de bedrijven en het ministerie van Verkeer en Waterstaat genormaliseerd zou worden. Bent u daarvan op de hoogte?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Nee».*

Ook is een brief van de heer Olman aan de minister hierover aan de orde geweest:

*De **voorzitter**: Over wat u wist van wat er bij het OM gebeurde, wil ik u het volgende stukje uit een brief voorhouden. Wij hebben een brief ontvangen die door de heer Olman is gestuurd op 20 oktober 2000. De brief is gericht aan u. Er staat Tineke boven: (...)*

En dan staat er: in de deal willen de NS juist met het oog op de voorgenomen verkoop van Strukton opnemen dat deze Schipholzaak niet tot uitsluiting van de aannemers leidt. Daarvoor bestaat juridische ruimte, omdat een eventuele veroordeling jou niet verplicht tot uitsluiting. Dat is een vrije keuze.

De enquêtecommissie stelt vast dat de toezegging van de minister van Verkeer en Waterstaat aan NS dat jegens betrokken bedrijven geen maatregelen zouden worden getroffen, in de brief was opgenomen. De minister stelde hier niet van te weten.

5.5 Conclusies

Over de afronding van de Schipholspoortunnel-zaak komt de enquêtecommissie tot de volgende conclusies.

- De enquêtecommissie concludeert dat nadat het Openbaar Ministerie het transactievoorstel op 7 november 2001 aan HBW en Strukton had verstuurd de transactie onomkeerbaar was geworden, mits de bedrijven aan de voorwaarden zouden voldoen. Daarmee bestond er geen mogelijkheid meer dat de Tweede Kamer de totstandkoming van

de transactie nog zou kunnen beïnvloeden naar aanleiding van de Zembla-uitzending.

- De NS heeft van het ministerie van Verkeer en Waterstaat op maandag 12 november begrepen dat de minister voor het debat de Kamer per brief wilde informeren over de gehele afhandeling van de Schiphol-spoortunnelzaak, inclusief de transactie. De NS zegde haar medewerking toe aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat om ervoor te zorgen dat de transactie definitief afgerond zou zijn en in de brief aan de Kamer gemeld zou kunnen worden. Het initiatief voor het melden van de afgeronde transactie in een brief aan de Tweede Kamer lag bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Het naderende Kamerdebat is voor de NS reden geweest om er bij de betrokken bedrijven op aan te dringen op korte termijn over te gaan tot ondertekening van getroffen overeenkomsten en de daarmee verband houdende betalingen, zodat voor het Kamerdebat de transactie afgerond zou zijn.
- De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Netelenbos, heeft verklaard dat zij op 13 november 2001 besloot een brief aan de Tweede Kamer te sturen over de afspraak met NS en de transactie tussen het Openbaar Ministerie en de bedrijven, nadát ze meende begrepen te hebben dat het Openbaar Ministerie via een interview in de krant openbaarheid zou geven over de zaak. De minister heeft nagelaten hierover contact op te nemen met Justitie. De enquêtecommissie vindt dat het zonder meer in de rede had gelegen dat zij hierover had overlegd met de minister van Justitie.
- De toenmalige minister heeft ontkend dat er contacten tussen het ministerie en het Openbaar Ministerie zijn geweest in die dagen. De enquêtecommissie constateert dat die er echter wel zijn geweest, namelijk op het niveau van voorlichters tussen het Parket Haarlem en het ministerie.
- De toenmalige minister heeft tijdens het openbaar verhoor verklaard dat zij niets wist van de voorwaarde die de NS stelde aan de bestuursrechtelijke schikking, te weten geen uitsluiting van de bedrijven. Via een brief van 20 oktober 2000 van de heer Olman, de plaatsvervangend directeur-generaal Personenvervoer bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat die zich bezig hield met de afwikkeling van de zaak, was zij echter wel op de hoogte van de voorwaarden die NS stelde. Tijdens het openbaar verhoor heeft zij verklaard dat zij in reactie op deze brief de overeenkomst over het bedrag van f 50 miljoen heeft geaccordeerd, maar geen toestemming heeft gegeven om aan de voorwaarden van de NS mee te werken. De enquêtecommissie is van mening dat nadien nergens uit gebleken is dat zij heeft voorkomen dat ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met de NS hebben overlegd over het voorkomen van uitsluiting van Strukton en HBW.
- De enquêtecommissie is van mening dat de minister van Verkeer en Waterstaat op de hoogte had moeten zijn van het overleg van haar ambtenaren met de NS over de voorwaarden die de NS stelde aan het terugbetalen van de subsidie.

6 BUSTUNNEL ZUID-TANGENT

6.1 Inleiding

De enquêtecommissie heeft mede naar aanleiding van berichten in de media over vermeende onregelmatigheden bij de bouw van de OV-busbaantunnel, onderdeel van de Zuid-Tangent, ter zake nader onderzoek verricht. Onderstaand wordt allereerst een toelichting gegeven op het project de Zuid-Tangent en de OV-busbaantunnel.

6.1.1 Zuid-Tangent

De zogenoemde Zuid-Tangent is een hoogwaardige openbaar vervoersverbinding ten zuiden van Amsterdam. In 1994 is met de bouw van de Zuid-Tangent gestart, een nieuwe busverbinding tussen Haarlem en Amsterdam IJburg. Het traject loopt tussen IJmuiden-Haarlem-Haarlemmermeer (Vijfhuizen/Floriade/Hoofddorp)-Schiphol-Amstelveen-Ouderkerk a/d Amstel-Amsterdam-Zuidoost en IJburg²⁰⁴. Medio 2008 dient het traject operationeel te zijn. Doel van de aanleg is het bieden van een voldoende alternatief voor de auto en het garanderen van de bereikbaarheid, alsmede de ontsluiting van nieuwe woon- en werklocaties in onder meer Haarlemmermeer, Haarlem, toekomstige Vinexlocaties en de ontwikkeling van Schiphol. Naar verwachting zullen bij de start van de Zuid-Tangent tussen de 4 en 5 miljoen reizigers per jaar op het exploitatie-traject reizen. In 2007 dient het aantal reizigers te zijn gegroeid tot het totaal van 7 tot 8 miljoen per jaar. Tevens wordt een groei geambieerd in het openbaar vervoersaandeel van reizigers en personeel van en naar de Luchthaven Schiphol van 26% naar ruim 40% in 2010²⁰⁵.

Voor het vervoer op het traject van de Zuid-Tangent wordt momenteel gebruik gemaakt van bussen, echter bij de aanleg hiervan is tevens rekening gehouden met de eventuele komst van trams. Op de middellange termijn kan de Zuid-Tangent zonodig worden uitgebreid tot een sneltramlijn. De bouwtechnische voorzieningen zijn met het oog daarop reeds aangebracht zoals extra hoge tunnels en extra dikte van de busbaan.

Het project wordt in fasen gerealiseerd en bestaat uit een Kerntraject (gereed), een Zuidtak (in aanbouw, medio 2005 gereed), een Oostelijk vervolgentraject (in voorbereiding, medio 2008 gereed) en een Westelijk vervolgentraject (in voorbereiding, medio 2008 gereed). De OV-busbaantunnel, waar vermoedens van onregelmatigheden zijn gerezen, maakt onderdeel uit van het Kerntraject.

6.1.2 OV-busbaantunnel

Het zogeheten Kerntraject is 25 kilometer lang en loopt van Haarlem-Schalkwijk via Hoofddorp en Schiphol-Centrum naar Schiphol-Noord. De bouw van het Kerntraject is in 1994 gestart en inmiddels vanaf 13 januari 2002 operationeel tussen NS station Haarlem en NS station Amsterdam Bijlmer. De totale kosten van het Kerntraject bedroegen circa 600 miljoen gulden (ca. € 272 miljoen). Op 14 januari 1994 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ten behoeve van de realisatie van het Kerntraject, een subsidie verstrekt van 300 miljoen gulden (ca. € 136 miljoen)²⁰⁶. De OV-busbaantunnel heeft zelf 62 miljoen gulden (ca. € 28 miljoen) gekost.

²⁰⁴ Brief van Noord-Zuid-Hollandse Vervoer Maatschappij inzake aanvraag rijksbijdrage kerntraject Zuid-Tangent, d.d. 15 november 1993, (met kenmerk: 4590/MVO/725.6.4.7).

²⁰⁵ Internetsite van de Zuid-Tangent, www.zuidtangent.nl.

²⁰⁶ Brief ministerie van Verkeer en Waterstaat inzake toekenning financiële bijdrage kerntraject Zuid-Tangent, d.d. 14 januari 1994 (met kenmerk: DGV/CPV/V420552).

De bouw ervan is voornamelijk uitgevoerd door de Combinatie Schiphol Zuid (KSZ) bestaande uit de bouwfirmanten: Strukton Betonbouw, Hollandsche Beton- en Waterbouw (HBW) en Ballast Nedam Beton- en Waterbouw. Voorts zijn enkele tunnelvakken van de OV-busbaantunnel, in verband met het samenvallen van de bouw met de Schipholspoortunnel, aangelegd door KSS (firmanten: Strukton Betonbouw en Hollandsche Beton- en Waterbouw).

6.1.3 Vermoedens van onregelmatigheden

Directe aanleiding voor nader onderzoek door de enquêtecommissie was de berichtgeving in de Volkskrant van 12 januari 2002 over vermeende onregelmatigheden bij de bouw van de Zuid-Tangent. Uit een bijlage van het KPMG-accountantsonderzoek over de Schipholspoortunnel van 23 april 1999 zou blijken dat door Strukton Betonbouw, als firmant van KSS, valse facturen in rekening zijn gebracht ten laste van de Zuid-Tangent voor een bedrag van f 500 670,- (€ 226 890). De combinaties KSS (Schipholspoortunnel) en KSZ (OV-busbaantunnel) zouden elkaar daartoe op de bouwnummers 3960 en 3760 zogenoemde «extra facturen» hebben gestuurd. Het beeld ontstond daarmee dat sprake zou kunnen zijn van dezelfde soort onregelmatigheden als bij de Schipholspoortunnel.

Het onderzoek van de enquêtecommissie naar de vermeende onregelmatigheden is afgebakend tot een aantal te stellen onderzoeksvragen gerelateerd aan het werk van de OV-busbaantunnel. De centrale onderzoeksvragen die gesteld kunnen worden zijn:

- Wat is de aard en omvang van de onregelmatigheden?
- Met welke structuurkenmerken in de bouwnijverheid hangen deze samen?
- Wat was de rol van de opdrachtgever?
- Wat is de rol van de rechtshandhavende instanties geweest?

Bij het onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van de dossiers afkomstig van KPMG en IPA-ACON, alsmede van stenografische verslagen van de openbare verhoren. Voorts heeft de enquêtecommissie kennisgenomen van het nog lopende strafrechtelijk onderzoek van het Openbaar Ministerie (OM) naar de Zuid-Tangent, te weten een onderzoek van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Het protocol dat tussen de enquêtecommissie en het Openbaar Ministerie is gesloten, is van toepassing op het gebruik van de informatie afkomstig van het openbaar ministerie²⁰⁷.

In de onderhavige paragrafen wordt in het kader van de OV-busbaantunnel onder meer het aspect van de aanbestedingsprocedure en het vraagstuk inzake de valse facturen behandeld.

In paragraaf 6.2 wordt de organisatie van taken en verantwoordelijkheden toegelicht. In paragraaf 6.3 volgt een weergave van de lopende en afgeronde onderzoeken die zijn ingesteld naar de vermeende onregelmatigheden. In paragraaf 6.4 komt de wijze van aanbesteding aan de orde. In paragraaf 6.5 wordt, aan de hand van de verschillende onderzoeken, een nadere toelichting gegeven op de aard en omvang van de vermeende onregelmatigheden. Het onderzoek wordt in paragraaf 6.6 afgesloten met de conclusies van de enquêtecommissie.

²⁰⁷ TK, 2001–2002, 28 244, nr. 3.

6.2 Organisatie van taken en bevoegdheden

In 1990 heeft de provincie Noord-Holland in de nota Beleidsvisie en Programma Openbaar Vervoer haar voornemens kenbaar gemaakt inzake het toekomstige openbaar vervoersbeleid²⁰⁸. In deze nota is onder meer gepleit voor de realisatie van de Zuid-Tangent als een openbaar vervoerverbinding van hoge kwaliteit ten zuiden van Amsterdam.

De Stuurgroep Zuid-Tangent, bestaande uit onder meer vertegenwoordigers van de betrokken provincie, gemeenten, vervoerders (NZH, Centraal Nederland, NS), Rijkswaterstaat en NV Luchthaven Schiphol, heeft in april 1993 een beleidsplan gepresenteerd voor de aanleg van de OV-busbaantunnel²⁰⁹. Het beleidsplan Zuid-Tangent beschrijft het resultaat van een tracé- en haalbaarheidsstudie naar een hoogwaardige openbaar vervoerverbinding. Vervolgens is op 23 april 1993, ten behoeve van de realisatie van de Zuid-Tangent, door de betrokken partijen een intentieverklaring ondertekend. Op verzoek en in overleg met betrokken partijen heeft Schiphol Project Consult (SPC, het projectbureau van de NV Luchthaven Schiphol) een plan van aanpak opgesteld en de subsidieaanvraag voorbereid, waarna op 15 november 1993 door NZH (Noord-Zuid-Hollandse Vervoer Maatschappij, thans Connexxion) voor het project Zuid-Tangent een formele subsidieaanvraag is ingediend bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daartoe is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat op 14 januari 1994, op grond van de Wet personenvervoer en het Besluit personenvervoer, voor het kertraject Zuid-Tangent fase 1 een financiële bijdrage toegekend van 300 miljoen gulden²¹⁰. Op grond van de Wet personenvervoer en het Besluit personenvervoer is de subsidie verleend aan de NZH en is zij daarmee door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aangemerkt als formele opdrachtgever²¹¹. Aan de bijdrageverlening is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat de voorwaarde gesteld dat de NZH met de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer en de N.V. Luchthaven Schiphol een contract sloot inzake het beheer en het onderhoud van de voorziening in kwestie. Per 1 januari 1997 is, op basis van de Raamovereenkomst tussen NZH en de provincie Noord-Holland, d.d. 11 oktober 1996, het formele opdrachtgeverschap overgedragen aan de provincie Noord-Holland. Conform artikel 2, lid 1 en 2 van de Raamovereenkomst zijn daarmee tevens met terugwerkende kracht alle rechten en plichten van NZH overgenomen door de provincie Noord-Holland.

Het overall projectmanagement voor het kertraject van de Zuid-Tangent is gedurende de gehele aanleg uitgevoerd door het projectbureau SPC (Schiphol Project Consult) van de NV Luchthaven Schiphol (NVLS). Tevens heeft SPC het deelmanagement en enkele andere diensten op zich genomen. Deze dienstverlening is op 11 oktober 1996 in een raamovereenkomst tussen NZH en de NV Luchthaven Schiphol/Schiphol Project Consult (NVLS/SPC) vastgelegd. NVLS/SPC trad daarbij op als contractpartij jegens de in te schakelen adviseurs, architecten, aannemers, onderaannemers en leveranciers (art. 5.1 raamovereenkomst). Het overall projectmanagement hield onder meer in dat SPC de financiële en projectadministraties voor de OV-busbaantunnel zou voeren. Tevens heeft SPC vanaf 1 januari 1997 SPC als gedelegeerd opdrachtgever opgetreden voor de provincie Noord-Holland. In een projecthandboek Zuid-Tangent zijn door SPC alle toe te passen procedures neergelegd.²¹²

²⁰⁸ Brief van Noord-Zuid-Hollandse Vervoer Maatschappij inzake aanvraag rijksbijdrage kertraject Zuid-Tangent, d.d. 15 november 1993 (met kenmerk: 4590/MVO/725.6.4.7).

²⁰⁹ IPA-ACON accountantsrapport, d.d. 28 februari 2002.

²¹⁰ Brief van Noord-Zuid-Hollandse Vervoer Maatschappij inzake aanvraag rijksbijdrage kertraject Zuid-Tangent, d.d. 15 november 1993 (met kenmerk: 4590/MVO/725.6.4.7).

²¹¹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, inzake toekenning financiële bijdrage kertraject Zuid-Tangent, d.d. 14 januari 1994.

²¹² IPA-ACON-accountantsrapport, d.d. 28 februari 2002.

6.3 Onderzoeken naar vermeende onregelmatigheden

Op 12 januari 2002 verschenen in de media berichten als zou ook bij de OV-busbaantunnel sprake zijn van onregelmatigheden. Aanleiding tot deze berichtgeving was een bijlage van het KPMG-accountantsonderzoek naar vermeende onregelmatigheden bij de bouw van de Schipholspoor-tunnel door combinatie KSS (firmanten: Strukton Betonbouw en HBW). Daaruit zou blijken dat zo mogelijk door één van de firmanten Strukton Betonbouw valse facturen waren gestuurd ten laste van de OV-busbaan-tunnel (Zuid-Tangent) voor een bedrag van f 500 670,- (€ 226 890). Naar aanleiding van deze vermoedens is onderzoek verricht door:

- het accountantsbureau IPA-ACON d.d. 28 februari 2002. In opdracht van het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland zijn, gerelateerd aan de OV-busbaantunnel, de aanbestedings-procedure, de financiële afwikkeling en de in de media vermelde valse facturen onderzocht;
- KPMG-(deel)onderzoek d.d. 28 februari 2002. Op verzoek van IPA-ACON heeft KPMG een nader onderzoek verricht naar valse facturen bij de OV-busbaantunnel in relatie tot de Schipholspoor-tunnel;
- de FIOD d.d. 22 mei 2002. In opdracht van het OM heeft een onderzoek plaatsgevonden door de FIOD inzake de valse facturen bij de OV-busbaantunnel.

Onlangs is er een nieuw onderzoek gestart door een onderzoeks-commissie van Provinciale Staten van Noord-Holland²¹³. De enquêtecom-missie heeft bij brief van 15 oktober 2002 aan de provincie Noord-Holland nadere informatie opgevraagd over de onderzoeksopdracht en de planning²¹⁴. Bij brief van 25 oktober 2002 heeft de griffier van Provinciale Staten toegelicht dat in de Statenvergadering van 21 oktober 2002 een «Commissie van onderzoek besluitvorming» is geïnstalleerd²¹⁵. Deze commissie heeft, ingevolge artikel 1 van haar reglement, tot taak te onderzoeken of inzake de besluitvorming over de Zuid-Tangent aan het budgetrecht van Provinciale Staten is voorbijgegaan. Het advies van de commissie zal uiterlijk 27 november 2002 aan zowel Provinciale Staten als aan Gedeputeerde Staten worden uitgebracht. De enquêtecommissie leidt uit deze brief af dat het onderzoek zich niet richt op vermoedens van onregelmatigheden bij de uitvoering van de Zuid-Tangent.

In paragraaf 6.4 wordt aan de hand van de rapporten van met name IPA-ACON en het KPMG-deelonderzoek een nadere uiteenzetting gegeven inzake de aanbestedingswijze bij de OV-busbaantunnel.

6.4 Verloop van de aanbesteding

Om helderheid te verkrijgen over de mogelijke onregelmatigheden heeft het accountantsbureau IPA-ACON, in opdracht van het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland, een onderzoek uitgevoerd naar de aanbestedingsprocedures en financiële afwikkeling van de OV-busbaantunnel in het algemeen en in het bijzonder naar de in de media vermelde valse facturen. Het onderzoek heeft zich gericht op een beoordeling van de opzet en werking van de administratieve organisatie en de interne controle bij SPC (gedelegeerd opdrachtgever). Daartoe is onder meer gebruik gemaakt van aanwezige documenten in de project-dossiers, de inkoopadministratie en de financiële projectadministratie. Door IPA-ACON wordt nadrukkelijk gesteld dat er geen accountants-

²¹³ Cobouw d.d. 10 oktober 2002.

²¹⁴ Brief van de enquêtecommissie inzake informatieverzoek OV-busbaantunnel/Zuid-Tangent, d.d. 15 oktober 2002 (met kenmerk: PECB-383/OM).

²¹⁵ Brief van de provincie Noord-Holland naar aanleiding van informatieverzoek enquête commissie, d.d. 25 oktober 2002.

onderzoek is uitgevoerd bij de deelnemende aannemerscombinatie KSZ (Strukton Betonbouw, HBW en Ballast Nedam) en bij de ingenieursbureau's die met de directievoering waren belast.

6.4.1 Wijze van aanbesteding

De OV-busbaantunnel is in drie tunnelvakken aanbesteed. Per vak zijn verschillende deelnemende aannemerscombinaties bij de bouw betrokken geweest, te weten: KSS, KHS en KSZ.

Tabel 1: wijze van aanbesteding

Vak	Wijze van aanbesteding	Start Uitvoering	Uitvoerder	Directievoering	Aanbestedingsbedrag	Meer- en minderwerk
F	Onderhandse, zonder voorafgaande oproep tot Europese aanbesteding	januari 1994	KSS (HBW en Strukton Betonbouw).*	NS ingenieursbureau en SPC	f 9.745.000,-	f 31.522,90
C-G-H en gedeeltelijk E	Via een selectie Europees aanbesteed (E: onderhandse gunning)	september 1994	KHS (HBW en Strukton Betonbouw).	NS ingenieursbureau en SPC	f 20.164.756,-	f 487.674,- f 1.300.000,- (E)
A-B-D-I-J en E	Via een selectie Europees aanbesteed	maart 1996	KSZ (HBW, Strukton Betonbouw en Ballast Nedam Beton- en Waterbouw).	TEC (projectbureau) en SPC	f 28.390.000,-	f 5.204.454,-
TOTAAL					f 58.899.756,-	f 5.723.650,- f 7.023.650,- (incl. E)

* Op 25 oktober 1994 is een onderaannemingsovereenkomst gesloten tussen de combinatie KSS en KSZ.

Tunnelvak F

Het tunnelvak F is onderhands, zonder voorafgaande oproep tot Europese aanbesteding, aanbesteed aan de Combinatie Schiphol Spoortunnel (KSS: HBW en Strukton Betonbouw)²¹⁶. Voorts zij opgemerkt dat KSS ook als uitvoerder betrokken was bij de bouw van de Schipholspoortunnel. Het tunnelvak is uiteindelijk onderhands gegund voor een bedrag van f 9 745 000,-. Op 10 januari 1994 is daartoe tussen KSS en de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS) een overeenkomst gesloten met betrekking tot de uitvoering van de ruwbouw van 172 meter bouwkuip, alsmede de realisatie van 160 meter tunnel voor de Zuid-Tangent OV-tunnel vak F op de luchthaven Schiphol (onder Rijksweg A4).

In het IPA-ACON onderzoek komt naar voren dat op 17 december 1993 tussen NS als directievoerder, KSS en SPC een overleg heeft plaatsgevonden inzake de onderhandse aanbesteding van tunnelvak F. Bij brief van 30 december 1993 is door een aannemerscombinatie Combinatie Zuid-Tangent, bestaande uit HBW, Strukton Betonbouw en Ballast Nedam Beton- en Waterbouw, gemeld dat zij op 4 januari 1994 een aanbieding voor de bouw van tunnelvak F zullen aanleveren. Echter een overeenkomst voor de bouw van tunnelvak F wordt op 10 januari 1994 gesloten tussen KSS en de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS).

De overwegingen om tunnelvak F onderhands, zonder voorafgaande oproep tot Europese aanbesteding, te gunnen waren:

- de onvoorziene, zeer spoedige toekenningsbeschikking van het ministerie van Verkeer en Waterstaat d.d. 14 januari 1994 waardoor het

²¹⁶ IPA-ACON accountantsonderzoek OV-busbaantunnel Zuid-Tangent, d.d. 28 februari 2002.

- project kernfase Zuid-Tangent sneller dan was voorzien, moest worden opgestart;
- de mogelijkheid om met het project nog onder de financieel gunstiger Wet personenvervoer te vallen (100% bijdrage van het Rijk);
 - de tijdsdruk in verband met de voorbereiding (ontwerp, directiebegroting, bestek e.d.) van tunnelvak F. Dit om te voorkomen dat de rijksweg A4 ter hoogte van Schiphol tweemaal zou moeten worden omgelegd;
 - de beperkte ruimte op de bouwplaats waardoor het praktisch onmogelijk zou zijn om met meerdere aannemerscombinaties gelijktijdig aan de Spoorwegtunnel en de OV-busbaantunnel te werken. Door met de NS samen te werken met betrekking tot de aanleg van de spoorwegtunnel konden kosten worden bespaard en kon de overlast worden beperkt. Ten behoeve van efficiency is KSS, die ook betrokken was bij de aanleg van de Schipholspoortunnel, aangezocht voor het realiseren van het detailontwerp als ruwbouw voor de OV-busbaantunnel;
 - de opdracht tot aanbesteding blijft onder het Europese aanbestedingsbedrag.

Conform artikel 12 van de Europese Richtlijn Nutssectoren (93/38/EEG) had de OV-busbaantunnel in beginsel Europees moeten worden aanbesteed²¹⁷. De drempel voor Europese aanbesteding van opdrachten voor uitvoering van werken was gesteld op 5 miljoen euro (circa 11 miljoen gulden). Eveneens wordt in artikel 12 lid 9 van de richtlijn gesteld dat de richtlijn niet mag worden omzeild door middel van het opsplitsen van opdrachten. Echter vanwege financiële, praktische en beheersmatige overwegingen, zoals bovenstaand omschreven, heeft de aanbesteding van de OV-busbaantunnel in clusters plaatsgevonden. IPA-ACON oordeelt dat het onderhands gunnen aan KSS is gerechtvaardigd op grond van de specifieke omstandigheid toentertijd en in overeenstemming was met artikel 15 van de Europese richtlijn (93/38/EEG)²¹⁸.

Artikel 15, lid 2 stelt dat aanbesteding zonder voorafgaande oproep is toegestaan

«in strikt noodzakelijk gevallen waarin dringende spoed, voortvloeiende uit gebeurtenissen die door de betrokken aanbestedende diensten niet kon worden voorzien, de inachtneming van de openbare of niet openbare procedures gestelde termijnen onmogelijk maakt».

In artikel 15 lid 2f wordt bepaald dat aanbestedende diensten kunnen aanbesteden zonder voorafgaande oproep tot mededeling in het geval dat *«voor aanvullend werk die noch in het oorspronkelijk ontwerp, noch in de eerste gegunde opdracht waren opgenomen, maar die ten gevolge van een onvoorziene omstandigheid noodzakelijk zijn geworden voor de uitvoering van deze opdracht, mits de gunning geschiedt aan de aannemer die de eerste opdracht uitvoert; wanneer deze aanvullende werken technisch of economisch niet los van de hoofdopdracht kunnen worden uitgevoerd zonder de diensten grote ongemakken te bezorgen».*

²¹⁷ Artikel 12 is thans artikel 14 van de Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten in de nutssector (93/38/EEG) waarin opgenomen Richtlijn 98/4/EG.

²¹⁸ Artikel 15 is thans artikel 20 van de Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten in de nutssector (93/38/EEG) waarin opgenomen Richtlijn 98/4/EG.

Voorts acht IPA-ACON het gezien de in haar rapport vermelde feiten en omstandigheden niet onaannemelijk dat de uiteindelijke samenloop van de aanleg van tunnelvak F met de NS-spoortunnel heeft geleid tot een kostenvoordeel voor de OV-busbaan (onder meer omdat de busbaan nagenoeg niet is belast met de omliggingskosten van de A4). Een vertraging van tunnelvak F zou er immers toe hebben geleid dat de A4 ten laste van het Zuid-Tangent-budget zou zijn omgelegd, hetgeen tot

aanzienlijke meerkosten zou hebben geleid. De meerkosten zijn groten-deels voorkomen door gunning aan KSS.

De uitvoering van betreffend tunnelvak F heeft tot een definitieve staat van meer- en minderwerk geleid van per saldo f 31 522,90. De financiële afwikkeling en de staat van meer- en minderwerk geeft voor IPA-ACON geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

Tunnelvak F: onderaannemingsovereenkomst

Voor de aanleg van tunnelvak F is op 25 oktober 1994 een onderaannemingsovereenkomst gesloten tussen KSS en KSZ²¹⁹. Daaruit blijkt dat een overdracht heeft plaatsgevonden van alle rechten en plichten, inzake tunnelvak F, vanuit de combinatie KSS (Strukton Betonbouw en HBW) naar de combinatie KSZ (Strukton Betonbouw, HBW en Ballast Nedam). Blijkens een brief van de advocaat van Strukton is de overdracht het gevolg geweest van capaciteitsgebrek bij KSS²²⁰. In de notulen van de Raad van Bestuur van KSS van 17 augustus 1994 komt naar voren dat de doorbesteding is besproken met de NS en NVLS als vertegenwoordigers van de opdrachtgever. Onder juridisch voorbehoud is toentertijd positief op dit voorstel gereageerd. Echter door Strukton is per brief van 13 november 2002 toegelicht dat het niet bekend is of de opdrachtgever inhoudelijk ook bekend was met de onderaannemingsovereenkomst. Naar de mening van Strukton is dat ook niet relevant aangezien de bedoelde overeenkomst de juridische uitwerking is van de door de klant verleende toestemming om de uitvoering van de tunnel van KSS over te dragen aan KSZ. Uit een brief van de provincie Noord-Holland is gebleken dat de opdrachtgever nooit formeel toestemming heeft gegeven voor het sluiten van bovengenoemde onderaannemingsovereenkomst²²¹.

In de onderaannemingsovereenkomst is onder meer opgenomen dat ingevolge de overdracht van alle rechten en plichten, de bouwcombinant KSS als opdrachtgever opereert ten opzichte van bouwcombinant KSZ zijnde de aannemer. Voor de nakoming van al haar verplichtingen heeft KSZ, uit hoofde van de onderaannemingsovereenkomst, van KSS een aanneemsom van f 9 745 000,- ontvangen. De onderaannemingsovereenkomst is van belang in het geheel van de beargumentering inzake de boekingsgangen van facturen van bouwcombinant KSS aan bouwcombinant KSZ. In paragraaf 6.5 is een ter zake nadere toelichting opgenomen.

Zoals vastgelegd in de onderaannemingsovereenkomst is Ballast Nedam als de derde firmant opgenomen in de combinatie KSZ voor de bouw van tunnelvak F. Dit terwijl KSS, zonder Ballast Nedam, aanvankelijk het werk was gegund. In hoofdstuk 2 van het voorliggende onderzoek is een nadere toelichting opgenomen inzake het fenomeen combinatievorming: de toetreding van Ballast Nedam tot KSS-2. In de eindfase van de aanleg van de Schipholspoortunnel is een nieuwe combinatie gevormd tussen Strukton, HBW en Ballast Nedam: de Kombinatie Schiphol Zuid (KSZ). (zie paragraaf 2.3)

Tunnelvak C-G-H-(E)²²²

De gunning van tunnelvak C-G-H is verlopen door middel van aanbesteding met voorafgaande selectie. In totaal zijn een achttal inschrijvingen ontvangen. Het complete werk is gegund aan de laagste inschrijver, de combinatie HBW en Strukton Betonbouw (KHS), voor een bedrag van f 20 164 756,-. Naar het oordeel van IPA-ACON is het aannemelijk dat

²¹⁹ Onderaannemingsovereenkomst d.d. 25 oktober 1994.

²²⁰ Brief van Sjöcrona van Stigt d.d. 18 januari 2002.

²²¹ Brief van de provincie Noord-Holland aan de enquêtecommissie inzake onderaannemingsovereenkomst, d.d. 25 november 2002.

²²² IPA-ACON accountantsonderzoek OV-busbaantunnel Zuid-Tangent, d.d. 28 februari 2002, pag. 7.

wanneer de busbaantunnelvakken afzonderlijk waren aanbesteed het tot een hogere aanneemsom zou hebben geleid.

Bij de uitvoering van het tunnelvak is een staat van meer- en minderwerk ontstaan voor een bedrag van f 487 674,-. Daarnaast is ten tijde van de aanleg van vak C-G-H een gedeelte van tunnelvak E als meerwerk onderhands opgedragen aan de combinatie KHS, zonder het vak tussentijds Europees aan te besteden. Bij de subsidieaanvraag van 14 november 1993 was de opdrachtgever ervan uitgegaan dat voor de realisatie van tunnelvak E kabels en leidingen tijdelijk moesten worden verlegd. Bij de uitvoering van het project bleek deze verlegging echter niet nodig en kon een efficiencyvoordeel worden behaald indien tunnelvak F voor 1 oktober 1995 met dertig meter zou worden verlengd, met het gevolg dat het resterende deel van tunnelvak E in één bouwstroom met vak D gebouwd zou kunnen worden. Op verzoek van de opdrachtgever heeft KHS een offerte opgesteld voor betreffend meerwerk en gegund voor een bedrag van f 1 300 000,-

Tunnelvakken A-B-D-I-J-(E)²²³

Betreffend tunnelvak A-B-D-I-J-(E) is met voorafgaande selectie Europees aanbesteed inclusief het opgedeelde tunnelvak E. In totaal zijn er een tiental inschrijvingen binnengekomen variërend van f 28 390 000,- tot f 33 590.00. Het werk is uiteindelijk gegund aan de laagste inschrijver de Combinatie Schiphol Zuid v.o.f. (KSZ) voor een geoffreerd bedrag van f 28 390 000,- De Combinatie Schiphol Zuid v.o.f. (KSZ) bestaat uit HBW, Strukton Betonbouw en Ballast Nedam Beton en Waterbouw.

Het saldo van meer- en minderwerk bedraagt als gevolg van diverse omstandigheden f 5 204 454,-. Dit saldo is onder meer opgebouwd uit extra kosten als gevolg van stagnatie in de bouw in samenhang met het niet tijdig beschikbaar hebben van de benodigde gronden f 3 593 980,-. IPA-ACON concludeert in haar onderzoek dat het projectdossier van SPC een beperkt aantal documenten bevat waaruit blijkt dat de opdrachtgever is geïnformeerd over de onderhandelingen tussen SPC en de combinatie KSZ aangaande de meerkosten. Tevens is gebleken dat voor het overgrote deel de relevante beslisdocumenten ontbraken, waarin de opdrachtgever de meerkosten goedkeurde. Uiteindelijk zijn de meerkosten alsnog, door middel van revisies d.d. 31 december 1998 en d.d. 1 juni 2000, goedgekeurd door de opdrachtgever, de provincie Noord-Holland.

Meer- en minderwerk

Wat betreft het verrichten van meer- en minderwerk is vastgelegd dat de aannemer daarvan melding maakt bij de directievoerder. Deze meldingen werden door de directievoerder beoordeeld op noodzaak en het daarbij gemoeide bedrag werd zonodig gefiatteerd, onder voorbehoud van de goedkeuring door de opdrachtgever de provincie Noord-Holland. Alleen op basis van goedgekeurde meerwerkstaten mochten aanvullende facturen worden ingezonden.

Samenvatting van het onderzoek IPA-ACON

IPA-ACON concludeert in haar onderzoek dat «de administratieve organisatie bij het projectbureau SPC aan redelijkerwijs daaraan te stellen eisen voldoet, en dat, alhoewel in enkele gevallen is afgeweken van de van toepassing zijnde procedure, de aanbestedingen en de financiële afwikkeling van de tunnelvakken met de vereiste zorgvuldigheid hebben plaatsgevonden. Wel zijn wij van mening dat bepaalde meerkosten in een eerder stadium expliciet via een beslisdocument aan de opdrachtgever,

²²³ IPA-ACON accountantsonderzoek OV-Busbaantunnel Zuid-Tangent, d.d. 28 februari 2002, pag. 8.

zijnde de provincie Noord-Holland, hadden moeten worden voorgelegd». ²²⁴

6.4.2 Voorlopige bevindingen enquêtecommissie

- De enquêtecommissie stelt vast dat, ondanks de zorgvuldige omschrijving van de procedures inzake de verhouding opdrachtgever en opdrachtnemer, desalniettemin toch delen van staten van meer- en minderwerk zonder expliciete instemming van de opdrachtgever (de provincie Noord-Holland) zijn uitgevoerd. Mede gezien het gegeven dat er sprake is van een gedelegeerd opdrachtgeverschap aan SPC is het juist des te belangrijker dat er gedegen toezicht plaatsvindt.
- Tevens stelt de enquêtecommissie vast, op basis van de beschikbaar gestelde bescheiden, dat ten behoeve van de aanbestedingsprocedure geen van de OV-bustunnelvakken onrechtmatig is aanbesteed.
- In het geval van de specifieke aanbestedingsprocedure voor tunnelvak F stelt de enquêtecommissie het volgende vast:
 - Bij brief van 30 december 1993 door aannemerscombinatie Combinatie Zuid-Tangent (KSZ), bestaande uit HBW, Strukton Betonbouw en Ballast Nedam, is gemeld dat zij op 4 januari 1994 een aanbieding voor de bouw van tunnelvak F zouden aanleveren.
 - Een aanbieding werd evenwel gedaan door combinatie KSS.
 - De bouw van tunnelvak F wordt onderhands zonder voorafgaande selectie gegund, artikel 15 lid 2 en artikel 15 lid 2f van de Europese Richtlijn Nutssectoren gaven daartoe een wettelijke grondslag.
 - Op 10 januari 1994 sloten NV Luchthaven Schiphol en KSS een overeenkomst voor de bouw van 172 meter bouwkuip en 160 meter tunnel ten behoeve van vak F.
 - Op 25 oktober 1994 werd voor de aanleg van tunnelvak F een onderaannemingsovereenkomst afgesloten tussen KSS en KSZ. Daaruit blijkt dat een overdracht heeft plaatsgevonden van alle rechten en plichten, inzake tunnelvak F, vanuit de combinatie KSS (Strukton Betonbouw en HBW) naar de combinatie KSZ (Strukton Betonbouw, HBW en Ballast Nedam). Zoals vastgelegd in de onderaannemingsovereenkomst is Ballast Nedam als de derde firmant opgenomen in de combinatie KSZ. Dit terwijl KSS, zonder Ballast Nedam, aanvankelijk het werk was gegund. Door middel van de onderaannemingsovereenkomst heeft Ballast Nedam alsnog als één van de firmanten van KSZ kunnen participeren bij bouw de OV-busbaantunnel.
 - Uit de notulen van de Raad van Bestuur van KSS, van 17 augustus 1994, wordt duidelijk dat de doorbesteding mondeling is besproken met de NS en NVLS als vertegenwoordigers van de opdrachtgevers. Onder juridisch voorbehoud is positief op het voorstel gereageerd. Het is de commissie echter niet gebleken dat de juridisch uitwerking in de vorm van een onderaannemingsovereenkomst is voorgelegd aan de opdrachtgever c.q. vertegenwoordigers namens de opdrachtgever.
 - In het getuigenverslag van de heer Koelman van 9 september 2002 komt tot uiting dat bij de onderhandelingen in het kader van KSS-2, Schipholspoortunnel, ook de combinatie KSZ ter sprake is gekomen. De heer Koelman verklaart «Toen zij instapten hebben wij in de onderhandelingen bepaald welke werken KSS bleef doen en welke werken eventueel later voor KSZ in aanmerking kwamen».

²²⁴ IPA-ACON accountantsonderzoek OV-Busbaantunnel Zuid-Tangent, d.d. 28 februari 2002, pag. 11.

6.5 Onderzoek naar valse facturen

Zoals gesteld zijn er drie onderzoeken uitgevoerd naar de vermeende onregelmatigheden, te weten de onderzoeken van IPA-ACON, KPMG op verzoek van IPA-ACON en van de FIOD in opdracht van het Openbaar Ministerie. Aan de hand van deze rapporten en overige bescheiden wordt in de onderstaande paragraaf onder meer een nadere uiteenzetting gegeven over de boekingsgangen van de vier valse Strukton-facturen in relatie tot de OV-busbaantunnel.

6.5.1 IPA -ACON en KPMG-deelonderzoek

IPA-ACON

Naar aanleiding van het KPMG-onderzoek van 23 april 1999 naar de Schipholspoortunnel zijn vermoedens gerezen van onregelmatigheden bij de bouw van de OV-busbaantunnel. Uit het KPMG-onderzoek zou blijken dat door één van de firmanten, Strukton Betonbouw, mogelijk een viertal valse facturen zou zijn gestuurd ten laste van de OV-busbaantunnel (Zuid-Tangent) voor een bedrag van f 500 670,- (€ 226 890). Naar aanleiding van deze aanwijzing is in opdracht van het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland een onderzoek verricht door IPA-ACON.

Uit dit onderzoek blijkt dat deze vier facturen, afkomstig van Strukton Betonbouw, onderdeel uitmaken van in totaal 189 valse facturen, met een totale waarde van f 29,1 miljoen. KPMG heeft in haar onderzoek naar de Schipholspoortunnel vastgesteld dat een substantieel deel van de facturen onjuiste omschrijvingen bevat en dat er geen geleverde prestaties tegenover stonden. Betreffende facturen waren verstuurd vanuit HBW (f 14,3 miljoen) en Strukton Betonbouw (f 14,3 miljoen) en vervolgens toegerekend aan Ballast Nedam (f 0,5 miljoen). De extra facturen maakten volgens KPMG geen deel uit van opgedragen meerwerk of werken die in regie waren uitgevoerd. Voorst constateert KPMG dat, mede op basis van verklaringen, deze valse facturen ten doel hadden om winst uit de combinatie KSS te verschuiven naar combinanten en aan haar gelieerde partijen. Door middel van deze handelwijze zou onder meer getracht zijn verliezen op andere projecten te dekken. De extra facturen zouden eveneens te beschouwen zijn als een middel ter verrekening tussen de combinanten (zie hoofdstuk 2).

Deelonderzoek KPMG²²⁵

Het onderzoek van KPMG van 23 april 1999 had in eerste aanleg betrekking op de bouw van de Schipholspoortunnel, voor zover deze was uitgevoerd door KSS. De bouw van de OV-busbaantunnel maakte dan ook geen deel uit van dat onderzoek. Op verzoek van IPA-ACON van 11 februari 2002 heeft KPMG enkele beweringen aangaande valse facturen bij de OV-busbaantunnel in relatie tot de Schipholspoortunnel nader onderzocht.²²⁶

Uit de administratie van de combinatie KSS blijkt dat op twee afzonderlijke projectnummers kosten van de bouw van de OV-busbaantunnel zijn verantwoord. Betreffende kosten blijken in eerste instantie te zijn doorberekend aan de combinatie KSZ. Beide projectnummers waren niet in het oorspronkelijke onderzoek naar de Schipholspoortunnel onderzocht. Het betreft facturen voor een bedrag exclusief BTW van f 250 000, f 100 000, f 113 785 en f 36 885 (zie tabel 2). Deze facturen zijn opgenomen in een extracomptabel overzicht van de extra facturen die

²²⁵ KPMG Forensic Accounting, deelonderzoek OV-busbaantunnel, d.d. 28 februari 2002.

²²⁶ KPMG d.d. 28 februari 2002.

door Strukton en aan haar gelieerde partijen, in rekening zijn gebracht aan KSS. Achter de facturen staat vermeld: «*via o.v. naar 3760, 4251*» ... Het nummer 3760 is het projectnummer en 4251 is de aanduiding van een kostensoort binnen de Schipholspoortunnel.

Tabel 2: facturen

Van	Aan	Factuur nummer	Datum	Omschrijving	Bedrag	Werknummer OV-busbaantunnel
Strukton Beton- bouw	KSS	9404980 – 6579	31-10-1994	Damwand	f 250.000,-	3971/4250
Strukton Beton- bouw	KSS	940529 – 5679	11-11-1994	Stempels	f 100.000,-	3971/4250
Strukton Beton- bouw	KSS	950335	23-05-1995	Gebruikte stalen profielen	f 113.785,-	3788/8005
Strukton Beton- bouw	KSS	950354	29-05-1995	Gebruikte stalen profielen	f 36.885,10	3788/8005
TOTAAL					f 500.670,10	

KPMG stelt in haar brief van 28 februari 2002 dat de genoemde vier extra facturen van Strukton in de herberekening van de winst, per 12 augustus 1994 (de extracomptabele winstberekening), van KSS zijn betrokken. Dit wordt duidelijk uit het overzicht van de extracomptabele winstberekening waarin «*Extra faktuur Strukton 1x 500 000*» is opgenomen. Hoewel er in het overzicht één factuur staat vermeld is het nagenoeg gelijk aan het totaalbedrag van de vier facturen dat f 500 670,- bedraagt. Volgens KPMG zijn de vier facturen in eerste instantie geboekt ten laste van een projectnummer van de OV-busbaantunnel en vervolgens gecorrigeerd door middel van een doorbelasting naar de Schipholspoortunnel op projectnummer 3760. Dit komt overeen met het handmatig bijgehouden extra-comptabel overzicht van valse facturen.

In het prognose resultaat van 12 augustus 1994 zijn ook twee extra facturen ter waarde van f 500 000,- ten behoeve van Ballast Nedam opgenomen. Naar het oordeel van KPMG hebben deze facturen echter geen andere relatie met de 4 facturen van Strukton dan dat ze allen deel uitmaken van de categorie extra facturen zoals behandeld in het KPMG-rapport over de Schipholspoortunnel van 23 april 1999.

Deze lezing van KPMG wordt door de heer Rozekrans (de verantwoordelijke directeur bij KPMG) in het openbaar verhoor van 13 september 2002 bevestigd. Inzake de betrokkenheid van Ballast Nedam bij de gepleegde onregelmatigheden bij de Schipholspoortunnel en de vermeende onregelmatigheden in relatie tot de OV-busbaantunnel (Zuid-Tangent) is door de heer Rozenkrans het volgende verklaard:

De voorzitter: Ik wil u een vraag stellen over de facturen van Ballast Nedam. Ballast Nedam was onderdeel van de combinatie KSZ, die ook betrokken was bij het bustunnel-project. U heeft ook het accountantsbureau, IPA-ACON, geadviseerd dat de bustunnel-zaak onderzoekt. Klopt dat?

De heer Rozekrans: Ja, dat klopt.

De voorzitter: Wat heeft u geadviseerd over de facturen die tussen HBW en Ballast Nedam zijn verzonden en tussen Ballast Nedam en de combinatie?

De heer Rozekrans: Dat ging niet daarover. Ik heb ook niet geadviseerd, maar vragen beantwoord van de accountants van IPA-ACON, die onderzoek deden...

De voorzitter: ...vragen beantwoord... Dat is prima.

*De heer **Rozekrans**: ...voor de provincie Noord-Holland naar de bustunnel. Die vragen gingen heel concreet over bijlage 1 bij ons rapport, waarin helemaal onderaan de pagina over de OV-tunnel staat: extra factuur Strukton een keer 500 000. Dat is een misverstand. Die 500 000 is namelijk wel hetzelfde getal, maar heeft verder niets te maken met het Ballast Nedam-verhaal dat wij zojuist besproken hebben. Wij hebben vastgesteld – dat staat ook in het rapport – dat die 500 000 onderdeel uitmaakt van de extracomptabele winstberekening die KSS voerde. Die zit dus in de Schipholtunnel, in KSS. Ik heb daar naar aanleiding van de vragen van IPA-ACON nog een keer heel specifiek naar gekeken. Daaruit is gebleken dat die facturen, hoewel er wel wat boekingsgangen in de administratie van KSS zijn geweest, niet ten laste van de bustunnel zijn gekomen, maar gewoon binnen KSS zijn gebleven.*

*De **voorzitter**: Volgens u is er dus geen relatie met de extra facturen die door KSS zijn toegerekend aan Ballast Nedam.*

*De heer **Rozekrans**: Nee, het is alleen hetzelfde getal.*

*De **voorzitter**: Er is geen relatie met de bustunnel?*

*De heer **Rozekrans**: Nee. Het is hetzelfde getal, maar het gaat om een andere post.*

Tot slot constateert KPMG dat er geen zaken aan het licht zijn gekomen die naar haar oordeel van belang zijn voor het onderzoek naar eventuele onregelmatigheden bij de OV-busbaantunnel.

Samenvatting onderzoek IPA-ACON, d.d. 28 februari 2002

Mede op basis van het KPMG-deelonderzoek stelt accountantsbureau IPA-ACON vast dat de facturen met een bedrag van f 500 670,- niet in rekening zijn gebracht bij het projectbureau SPC (dat gedelegeerd verantwoordelijk was voor de aanleg van de OV-busbaantunnel) en dus ook niet ten laste zijn gekomen van de Zuid-Tangent. IPA-ACON heeft geen factuur van f 500 670,- of meerdere facturen die opgeteld een dergelijk totaalbedrag vormen in de administratie van SPC aangetroffen. Op basis van de overgelegde informatie komt IPA-ACON voorts tot de vaststelling dat het vier extra facturen betreft die Stukton Betonbouw bij KSS in rekening heeft gebracht met een totaal bedrag van f 500 670,-. De desbetreffende facturen zijn in eerste instantie door KSS geboekt op het projectnummer van de OV-busbaantunnel. Later zijn deze facturen doorbelast aan het project van de Schipholspoortunnel.

6.5.2 FIOD-onderzoek

Op het moment dat onderzoek werd verricht naar KSS inzake de Schipholspoortunnel zag het Openbaar Ministerie nog geen aanleiding om ook KSZ bij haar onderzoek te betrekken. Naar aanleiding van berichtgeving in de media inzake vermeende onregelmatigheden bij de bouw van de OV-busbaantunnel in de Zuid-Tangent heeft ook de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), op verzoek van het Openbaar Ministerie, op 22 mei 2002 een onderzoek ingesteld. Dit strafrechtelijk onderzoek is nog niet afgerond. De officier van justitie, mevrouw Groos, heeft hierover tijdens het openbaar verhoor van 11 september 2002 het volgende verklaard:

*De heer **De Wit**: Naast de Schipholspoortunnel, waarbij het gaat om de ondernemingen KSS, HBW en Strukton, speelt ook de bustunnel een rol, de KSS-2. Mogelijk is er wat dat betreft een soortgelijke situatie aan de orde als bij de Schipholspoortunnel. Kunt u de commissie vertellen hoe het op dit moment staat met het onderzoek in die zaak?*

*Mevrouw **Groos**: Daarbij gaat het om een lopende strafzaak en dat maakt het voor mij, als officier van justitie, wat lastiger om er iets over te zeggen. Opmerkingen en vragen die tijdens dit parlementaire onderzoek naar voren kunnen komen, kunnen voor die lopende zaak van belang zijn. Die nuance wil ik graag aanbrengen, maar ik kan u wél zeggen dat*

het opsporingsonderzoek zo goed als afgerond is en dat een beslissing zal worden genomen zodra deze enquête is afgerond, juist met het oog op zaken die zich nog kunnen voordoen.

De heer **De Wit**: Er is nog geen beslissing genomen.

Mevrouw **Groos**: Nog niet definitief.

Het protocol dat tussen de enquêtecommissie en het Openbaar Ministerie is gesloten, is van toepassing op het gebruik van de informatie afkomstig van het Openbaar Ministerie²²⁷.

6.5.3 Boekingsgang valse facturen Strukton Betonbouw

Onderstaand wordt, mede gebaseerd op de bevindingen en bescheiden aangetroffen in de verschillende onderzoeksrapporten, getracht een nadere uitwerking te geven inzake de boekingsgangen van Strukton Betonbouw, KSS en KSZ en de daaraan gerelateerde vermoedens van onregelmatigheden zoals deze in diverse media zijn bericht.

Op 10 januari 1994 is tussen KSS en de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS) een overeenkomst gesloten voor de bouw van 160 meter OV-busbaantunnel, tunnelvak F van de Zuid-Tangent ten bedrage van f 9 745 000,-. Vanwege een capaciteitsgebrek, zoals bij brief van 18 januari 2002 wordt gesteld door de advocaat van Strukton Betonbouw, zijn alle rechten en verplichtingen van de combinatie KSS overgedragen aan de combinatie KSZ. De overdracht is vastgelegd in een onderaannemingsovereenkomst van 25 oktober 1994. Conform deze overeenkomst opereerde KSS ten opzichte van KSZ als opdrachtgever. KSZ heeft zich daarmee verbonden om het in de hoofdovereenkomst genoemde werk en verplichtingen van KSS jegens de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) over te nemen. Voor de nakoming van de verplichtingen en de uitvoering van het werk ontving KSZ van KSS een aanneemsom van f 9 745 000,-.

De administratie inzake het eerste deelvak is blijkens de overeenkomst van 10 januari 1994 gevoerd binnen KSS. Na de overeenkomst van 25 oktober 1994 worden, volgens de advocaat van Strukton, de tot dan toe in de administratie van KSS geboekte kosten en opbrengsten van de OV-busbaantunnel overgeboekt naar KSZ²²⁸. Hiertoe werden door KSZ en KSS over en weer facturen toegezonden met de werknummers 3960 (indirecte kosten OV-busbaantunnel) en 3971 (directe kosten OV-busbaantunnel). De enquêtecommissie stelt na controle van de facturen vast (zie tabel 3) dat er door KSZ en KSS inderdaad kosten en opbrengsten zijn overgeboekt. In het kader van deze overboekingen zijn de navolgende facturen verzonden:

²²⁷ TK, 2001–2002, 28 244, nr. 3.

²²⁸ Brief Sjöcrona van Stigt, d.d. 18 januari 2002.

Tabel 3: facturen (overboekingen van KSS en KSZ gerelateerd aan de OV-busbaantunnel)

Van	Aan	Factuur nummer	Datum	Omschrijving	Bedrag (excl. BTW)
KSZ	KSS	94 0019	19-12-1994	<i>Betreft: de ruwbouw van het vak F van de HOV-tunnel Zuid-Tangent, werknummer 3960/3971</i>	
KSZ	KSS	94 0020	30-12-1994	<i>a. Hierbij brengen wij u in rekening de eerste termijn</i> <i>Betreft: de ruwbouw van het vak F van de HOV-tunnel Zuid-Tangent, werknummer 3960/3971</i> <i>a. Hierbij brengen wij u in rekening de aanneemsom, excl. Meerwerk</i> <i>b. Verwerkt in de vorige periode</i>	a. f 2 000 000,- a. f 9 745 000,- b. f 2 000 000,- f 7 745 000,-
KSS	KSZ	94 1777	30-12-1994	<i>Betreft: Schiphol HOV-tunnel</i> <i>Hierbij brengen wij u in rekening de door ons gemaakte kosten t/m december 1994</i> <i>a. geboekte kosten werk 3960</i> <i>b. voor u betaalde kosten vlg. bijgaande specificatie»</i> <i>c. geboekte kosten werk 3971</i>	a. f 1 468 955,29 b. f 145 220,38 c. f 6 272 033,53 f 7 886 209,20
KSZ	KSS	95 0005	09-03-1995	<i>Betreft: de ruwbouw van het vak F van de HOV-tunnel Zuid-Tangent, werknummer 3960/3971</i> <i>a. Hierbij brengen wij u in rekening de toegevoegde eind-afrekening incl. pos. 13</i> <i>b. Verwerkt t/m vorige periode</i>	a. f 9 776 522,90 b. f 9 745 000,- f 31 522,90 (meerwerk)
KSS	KSZ	94 195 (creditnota)	09-03-1995	<i>Hierbij krediteren wij onze factuur 94 177 d.d. 30 december voor niet geleverde damwand volgens afspraak 711 75124 tn x f 700,00 p/tn</i>	f 498 225,87

Vervolgens zijn, zo stelt de advocaat van Strukton in zijn brief van 18 januari 2002, bij overboeking van de kosten per factuur (f 7 886 209,20) van KSS op 30 december 1994 naar KSZ, abusievelijk een viertal facturen van Strukton meegeboekt ter waarde van f 500 670,-. Het betrof de onderstaande facturen zoals opgenomen in tabel 2 van dit hoofdstuk.

Zoals naar voren komt uit de getoonde boekingsgangen in tabel 3, heeft begin maart per creditnota een terugboeking plaatsgevonden. KSS crediteert KSZ bij factuur met nummer 94 195 van 9 maart 1995 voor een bedrag van f 498 225,87. Een afschrift van deze creditnota is teruggevonden in een aan de enquêtemissie gerichte brief van Strukton van 28 mei 2002²²⁹. De vier Strukton-facturen die ten onrechte zijn gedeclareerd omvatten een totaalbedrag van f 500 670,10. Bij creditnota d.d. 9 maart 1995 heeft echter een terugboeking plaatsgevonden ter waarde van f 498 225,87. Bij brief van 13 november 2002 wordt door Strukton toegelicht dat, voor zover achteraf is vast te stellen, het verschil tussen het totaalbedrag van f 500 670,10 en de creditnota van 9 maart 1995 ter waarde van f 498 225,87 is terug te voeren op ramings- en afrondingsverschillen.

Voorts blijkt een tweetal facturen, d.d. 23 mei 1995 (f 113 785,-) en 29 mei 1995 (f 36 885,10), te zijn verzonden nadat de terugboeking van KSS ten bedrage van f 498 225,87,- heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn deze twee facturen geboekt op een projectnummer (3788/8005), dat niet staat vermeld als boekingsnummer voor de OV-busbaantunnel. Daaruit zou mogelijkerwijs kunnen worden afgeleid dat de creditnota geen betrekking heeft op de facturen van 23 mei 1995 (3788/8005) en 29 mei 1995 (3788/8005), zie tabel 3 en 4. Echter, Strukton heeft naar aanleiding van een brief van de enquêtemissie desgevraagd toegelicht dat de creditnota een tweetal reeds in 1994 door Strukton in rekening gebrachte

²²⁹ Brief van Strukton Groep d.d. 28 mei 2002 inzake Zuid-Tangent, als bijlage opgenomen brief Van Stigt aan OM Haarlem, d.d. 18 januari 2002.

facturen en een tweetal reserveringen voor nog door Strukton in rekening te brengen kosten bevat, te weten:

Factuur	11 november 1994 (nr. 940 529)	f 100.000,-
Factuur	31 oktober 1994 (nr. 940 498)	f 250.000,-
Reservering	ultimo 1994	f 100.000,-
Reservering	ultimo 1994	f 50.000,-

De gereserveerde kosten, ultimo 1994 (31 januari), zijn per factuur van 23 mei 1995 en 29 mei 1995 door Strukton in rekening gebracht. De enquêtecommissie stelt vast dat de gereserveerde kosten op projectnummer 3788/8005 alsnog via werknummer 3971 zijn teruggeboekt. Hetgeen eveneens blijkt uit een overzicht van de balanspost van nog te verwachten kosten van Strukton²³⁰.

6.5.4 Voorlopige bevindingen enquêtecommissie

De boeking van een viertal Strukton facturen ter waarde van f 500 670,- lijkt in eerste instantie op een kostenboeking door middel van valse facturen aan KSZ. Echter zoals blijkt uit bescheiden is deze «foutieve» boeking door KSS gecorrigeerd per creditnota van 9 maart 1995 en verantwoord in de KSS-administratie. De vier facturen van Strukton maken desalniettemin onderdeel uit van de 189 valse facturen zoals gesteld in paragraaf 3.2.3. van het KPMG-rapport. De boekingsgangen van deze facturen zijn uiteindelijk separaat in het overzicht met de extra facturen «*via ov naar 3760, 4251*» en in de herrekening van de winst (extra-comptabele) «*prognose resultaat 12-08-1994*» opgenomen. Deze overzichten behoren toe aan de KSS-administratie. Aangezien de vier foutieve boekingsgangen door middel van één enkele creditnota zijn gecorrigeerd, is het bedrag als «*Extra factuur Strukton 1x 500 000*» in het overzicht van de extracomptabele winstberekening opgenomen.

Op basis van de haar beschikbare bescheiden stelt de enquêtecommissie vast dat de «foutieve» boeking van de vier facturen van Strukton ter waarde van f 500 6760,- op projectnummers van de combinatie KSZ niet ten laste is gekomen van de OV-busbaantunnel. De vier facturen zijn gerelateerd aan de Schipholspoortunnel en door middel van een creditnota alsnog verantwoord in de KSS-administratie. Zoals gesteld maken deze vier extra facturen wel onderdeel uit van de in totaal 189 facturen, waarvan KPMG in haar onderzoek heeft vastgesteld dat een substantieel deel ervan onjuiste omschrijvingen bevat dan wel dat er geen geleverde prestaties tegenover stonden. De vier Strukton facturen maken tevens onderdeel uit van de tot stand gekomen transactie van 12 november 2001 met Strukton en HBW, de beide firmanten van KSS (Schipholspoortunnel).

6.6 Conclusies

De enquêtecommissie komt tot de volgende conclusies:

- Het onderzoek van de enquêtecommissie heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat er bij de OV-busbaantunnel sprake is van onregelmatigheden zoals vastgesteld bij de Schipholspoortunnel.
- De vier valse Strukton facturen waarvan sprake is hebben geen betrekking op de aanleg van de OV-busbaantunnel, maar zijn gerelateerd aan de bouw van de Schipholspoortunnel.
- De vier Strukton facturen maken onderdeel uit van de tot stand

²³⁰ Brief van Strukton Groep d.d. 13 november 2002 inzake informatieverzoek.

- gekomen transactie van 12 november 2001 met Strukton en HBW, de beide firmanten van KSS.
- Een kanttekening wordt geplaatst bij de wijze van aanbesteding van tunnelvak F van de OV-busbaantunnel.
 - Ofschoon de onderhandse aanbesteding van het werk, onder de gestelde voorwaarden in artikel 15 lid 2d en artikel 15 lid 2f van de Europese Richtlijn Nutssector (EEG 93/38/EEG)²³¹ ogenschijnlijk conform de juridische toets is verlopen, brengt een dergelijke procedure evenwel kwetsbaarheden met zich mee. De uitzonderingssituaties dienen restrictief te worden geïnterpreteerd. Deze procedures doen immers afbreuk aan het zo doorzichtig mogelijk aanbesteden van opdrachten, het beperkt de mededinging. Bij toepassing van een uitzonderingssituatie dient zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer alert te zijn op aanwending voor oneigenlijke gronden. De uitzonderingsgronden voor Europese aanbesteding kunnen immers als kapstok worden gebruikt voor oneigenlijke motieven.
 - De rechten en plichten van een onderhands gegund werk zijn, uit hoofde van de hoofdovereenkomst, door middel van een onderaannemingsovereenkomst door KSS overgedragen aan de nieuwe combinatie KSZ. De commissie acht het opmerkelijk dat alle rechten en plichten zijn overgedragen aan KSZ terwijl het ook in de rede had gelegen om Ballast Nedam als onderaannemer aan de KSS te verbinden.
 - Een vervolgvraag is of de provincie Noord-Holland dan wel SPC, als (gedelegeerd) opdrachtgever, expliciet had moeten instemmen met de overdracht van alle rechten en plichten vanuit de hoofdovereenkomst van KSS naar KSZ. Uit een brief van de provincie Noord-Holland is gebleken dat de opdrachtgever nooit formeel toestemming heeft gegeven voor het sluiten van de onderaannemingsovereenkomst.
 - Het is de commissie gebleken dat een tunnelvak van de OV-busbaantunnel als meerwerk is opgedragen, terwijl een openbare aanbesteding in de rede had gelegen. De enquêtemissie merkt in algemene zin op dat steeds kritisch beoordeeld moet worden of het op te dragen meerwerk niet als nieuwe opdracht aanbesteed moet worden. Vanzelfsprekend maakt een juridische toets op het bestek, en de controle van prijzen en hoeveelheden deel uit van deze beoordeling. Alertheid blijft geboden om te voorkomen dat, zelfs binnen de regels, op oneigenlijk motieven meerwerk wordt opgedragen of openbare aanbesteding wordt nagelaten.

²³¹ Artikel 15 is thans artikel 20 van de Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten in de nutssector (93/38/EEG) waarin opgenomen Richtlijn 98/4/EG.

AKWR	Algemene Kosten, Winst en Risico
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving OM
BW	Burgerlijk Wetboek
CROW	Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur (oorspronkelijk: stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeertechniek
D&T	Deloitte & Touche;
DGV	Directoraat-generaal Vervoer
HBG	Hollandsche Betongroep
HBW	Hollandsche Beton- en Waterbouw
IAD	Interne Accountantsdienst NS
KSS	Kombinatie Schipholspoortunnel
KSZ	Kombinatie Schiphol Zuid (bustunnel)
LISV	Landelijke Instituut Sociale Verzekeringen
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
PP	Prijspeil
RIB	Railinfrabeheer
RWS	Rijkswaterstaat
VRONS	(Nadere regeling) Verhoudingen Rijksoverheid NS

Maandag 9 september 2002

B. L. Schenk	Projectcontroller bij HBG Civiel Projecten, als zodanig voormalig administrateur Combinatie Schiphol Spoortunnel V.O.F. (KSS)
Ing. K. G. J. Reitsma	Projectdirecteur bij Strukton Betonbouw B.V., als zodanig voormalig projectdirecteur Combinatie Schiphol Spoortunnel V.O.F. (KSS)
Ing. B. Nagtegaal	Voormalig directeur bij Hollandsche Beton en Waterbouw B.V. (HBW), als zodanig voormalig voorzitter Raad van Bestuur Combinatie Schiphol Spoortunnel V.O.F. (KSS)
Ing. J. Ph. Koelman	Voormalig directeur Strukton Betonbouw B.V., als zodanig voormalig lid van de werkkommissie KSS en voormalig plaatsvervangend lid Raad van Bestuur Combinatie Schiphol Spoortunnel V.O.F. (KSS)
Prof. dr. F. D. J. van Schaik RA	Partner bij Deloitte & Touche Accountants te Den Haag en destijds controlerend accountant bij Combinatie Schiphol Spoortunnel V.O.F. (KSS); thans National Technical Director Accountancy van Deloitte & Touche Nederland
Ing. C. J. Kragten	Namens het ingenieursbedrijf van de N.V. Nederlandse Spoorwegen voorzitter van het ontwerpteam ten behoeve van het project Schiphol Spoortunnel

Woensdag 11 september 2002

Mw. mr. W. F. Groos	Voormalig officier van justitie en teamleider strafrechtelijk onderzoek fraude Schiphol spoortunnel
Mr. M. J. Olman	Plaatsvervangend directeur-generaal bij het directoraat-generaal personenvervoer, tevens directeur verkeersveiligheid en infrastructuurbeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mr. E. M. Nikkels	Voormalig directeur Business Development en Participaties bij de N.V. Nederlandse Spoorwegen
Drs. R. den Besten	Voormalig president-directeur van de N.V. Nederlandse Spoorwegen

Ir. drs. J. W. Huisinga Voormalig president-directeur van de N.V. Nederlandse Spoorwegen

Ir. G. A. Witzel Voorzitter van de groepsdirectie van Struktongroep N.V.

Donderdag 12 september 2002

Ir. C. J. A. Reigersman Voormalig directeur Hollandsche Beton en Waterbouw B.V. (HBW); thans voorzitter Raad van Commissarissen Hollandsche Beton Groep N.V. (HBG)

R. van Gijzel Voormalig lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

Mw. T. Netelenbos Van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 minister van Verkeer en Waterstaat

Vrijdag 13 september 2002

R. Rozekrans RA Directeur KPMG Forensic Accounting

Maandag 16 september 2002

Mw. A. Jorritsma-Lebbink Van 22 augustus 1994 tot 3 augustus 1998 minister van Verkeer en Waterstaat en van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 minister van Economische Zaken

Jhr. mr. J. L. de Wijkerslooth de Weerdesteijn Voorzitter van het College van procureurs-generaal

Mr. A. H. Korthals Van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 minister van Justitie

Vrijdag 27 september 2002

Mr. H. C. J. L. Borghouts Tot 16 juni 2002 secretaris-generaal van het ministerie van Justitie

Mr. J. E. Hartjes Persofficier bij het arrondissementsparket Haarlem

Mr. A. W. Hagdorn Bedrijfsjurist bij de N.V. Nederlandse Spoorwegen

OVERIGE CASUÏSTIEK

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING OP DE OVERIGE CASUÏSTIEK	655			
1.1	Inleiding	655			
1.2	Selectie van casus en afbakening	655			
1.2.1	<i>Geselecteerde casus</i>	655			
1.2.2	<i>Behandeling van casus die niet geselecteerd werden</i>	656			
1.3	Doel van het deelonderzoek	656			
1.3.1	<i>Onderzoeksvragen</i>	656			
1.3.2	<i>Samenloop met onderzoeken NMa en het Openbaar Ministerie</i>	657			
1.4	Opbouw van het deelrapport	657			
2	INSTALLATIEBRANCHE	658			
2.1	Inleiding	658			
2.2	Historisch perspectief	659			
2.2.1	<i>Inleiding</i>	659			
2.2.2	<i>De periode vóór de SPO-beschikking</i>	660			
2.2.3	<i>De periode na de SPO-beschikking</i>	660			
2.2.4	<i>De periode vanaf 1998</i>	663			
2.2.5	<i>Huidige praktijk</i>	664			
2.3	Bevindingen	665			
2.3.1	<i>Inleiding</i>	665			
2.3.2	<i>Rapport Coopers & Lybrand</i>	665			
2.3.3	<i>Koffierondjes</i>	669			
2.3.4	<i>Sociëteit 't Kerckebosch</i>	671			
2.3.5	<i>Claimbestanden</i>	672			
2.3.6	<i>Claimbestand Unica</i>	674			
2.3.7	<i>Overige bevindingen</i>	677			
2.3.8	<i>Vervolg</i>	678			
2.4	Conclusies	679			
3	RIJKSGEBOUWENDIENST: RIJKSINRICHTING VOOR JEUGDIGEN IN DEN HELDER	681			
3.1	Inleiding	681			
3.2	Organisatie van taken en verantwoordelijkheden	681			
3.3	Verloop van de aanbesteding	683			
3.3.1	<i>De aanmelding en de selectie</i>	683			
3.3.2	<i>De inschrijvingen</i>	683			
3.3.3	<i>Onderzoek naar de kwaliteit van de raming van de RGD</i>	686			
3.3.4	<i>Een mogelijke zaak bij Raad van Arbitrage: januari 2000</i>	691			
3.3.5	<i>Oplossing: toezegging van project herinrichting Norgerhaven (maart 2000)</i>	691			
3.4	Inschakeling van de NMa	697			
3.5	Conclusies	698			
4	METROSTATION VIJZELGRACHT VAN DE NOORD/ ZUIDLIJN IN DE GEMEENTE AMSTERDAM	700			
4.1	Inleiding	700			
4.2	Taken en verantwoordelijkheden bij de aanleg	701			
4.2.1	<i>Gemeente Amsterdam als opdrachtgever</i>	701			
4.2.2	<i>Het ministerie van Verkeer en Waterstaat als subsidie-verstrekker</i>	702			
4.2.3	<i>Betrokken marktpartijen in deze casus: Heijmans-Holzmann en Max Bögl</i>	703			
4.3	Voorgeschiedenis: eerste aanbesteding (12 december 2000) mislukt verklaard	703			
4.3.1	<i>Contracteringsstrategie, de eerste aanbesteding</i>	703			
4.3.2	<i>Verskil tussen directiebegroting en inschrijfbegroting op onderdelen niet verklaarbaar</i>	705			
4.3.3	<i>Aangepaste contracteringsstrategie, de tweede aanbesteding</i>	708			
4.4	Aanbesteding van 25 oktober 2001: nog steeds fors verschil bij metrostation Vijzelgracht	710			
			4.4.1	<i>Het verschil tussen directieraming en de laagste inschrijving, Heijmans-Holzmann: f 34,2 miljoen</i>	710
			4.4.2	<i>Analyse van het verschil</i>	710
			4.4.3	<i>De inschrijving wordt op 12 december 2001 «niet-passend» verklaard</i>	713
			4.4.4	<i>De email van Heijmans aan Soletanche</i>	715
			4.4.5	<i>Opnieuw overleg met Heijmans-Holzmann</i>	716
			4.4.6	<i>De zaak bij de Raad van Arbitrage over het «leuren» (19 maart 2002)</i>	717
		4.5	Inschakeling van de NMa en het Openbaar Ministerie	722	
		4.6	Nadere beschouwing op het raamcontract en het exclusiviteitscontract	724	
		4.6.1	<i>Onderzoek van de NMa</i>	724	
		4.6.2	<i>Nadere informatieverzameling enquêtecommissie over raamovereenkomst en exclusiviteitscontract</i>	726	
		4.7	Conclusies	728	
5	WATERSCHAP GROOT SALLAND: WATERKERING KAMPEN-MIDDEN	730			
5.1	Inleiding	730			
5.2	De aanbesteding	730			
5.2.1	<i>De feiten en achtergronden</i>	730			
5.2.2	<i>Directiebegroting versus inschrijfbegroting</i>	732			
5.3	Vooroverleg	735			
5.4	Procedure bij de Raad van Arbitrage	740			
5.4.1	<i>Raming en risicoverdeling in bestek</i>	740			
5.4.2	<i>Procedure en uitspraak Raad van Arbitrage</i>	743			
5.4.3	<i>Interpretatie Europese richtlijn Werken</i>	747			
5.5	Heraanbesteding	748			
5.6	Conclusies	751			
6	ANDERE CASUS	753			
6.1	Inleiding	753			
6.2	Rijkswaterstaatsprojecten in de regio Schiphol en omgeving	753			
6.2.1	<i>Inleiding</i>	753			
6.2.2	<i>Reconstructie Aansluiting Schiphol Centrum</i>	754			
6.2.3	<i>Bouwteam A5-Zuid (Verlengde Westrandweg)</i>	758			
6.2.4	<i>Onderhoud A-10-West</i>	759			
6.2.5	<i>Aansluiting IJ-boulevard/A-10 West</i>	760			
6.2.6	<i>Bevindingen</i>	764			
6.3	Projecten van de NV Luchthaven Schiphol	765			
6.4	Explosievenregeling	765			
6.4.1	<i>Inleiding</i>	765			
6.4.2	<i>Juridisch en bestuurlijk kader</i>	767			
6.4.3	<i>Rapport Deloitte & Touche</i>	768			
6.4.4	<i>Beleidsmaatregelen</i>	770			
6.4.5	<i>Slotopmerkingen en conclusies</i>	771			
6.5	Conclusies	772			
7.	VINEX WONINGBOUWLOCATIES	773			
7.1.	Inleiding	773			
7.1.1	<i>Grondslag van het onderzoek</i>	773			
7.1.2	<i>Relatie tot opdracht parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid</i>	773			
7.1.3	<i>Vraagstelling</i>	776			
7.1.4	<i>Opbouw van het rapport</i>	777			
7.2.	Het VINEX-model	777			
7.2.1	<i>Inleiding</i>	777			
7.2.2	<i>Het VINEX-onderhandelingsmodel als resultante van rijksambities</i>	777			
7.2.3	<i>Evaluatie van de VINEX-woningbouw</i>	779			
7.2.4	<i>Vervolg vragen over de bouwnijverheid</i>	785			

7.3	Resultaten van de schriftelijke enquête onder gemeenten	786	7.4	Bevindingen en vervolgvragen	812
	7.3.1 Inleiding	786		7.4.1 Inleiding	812
	7.3.2 Selectie, respons en algemene indrukken	786		7.4.2 Karakter van de rapportage en beschikbaarheid van informatie	812
	7.3.3 Grondposities	789		7.4.3 Structuurkenmerken	818
	7.3.4 Samenwerkingsvormen en overeenkomsten	797		7.4.4 Prijs/kwaliteitverhouding	821
	7.3.5 Grondexploitatie en aanbestedingsbeleid	801		7.4.5 Onregelmatigheden of onevenwichtigheden	823
	7.3.6 Invloed afspraken met het Rijk	806		7.4.6 Conclusies en aanbevelingen	824
	7.3.7 Mogelijke beperkingen in mededinging	807			
	7.3.8 Overige	809		Bijlage 1: Afkortingen	827
				Bijlage 2: Lijst met openbare verhoren	828

1 INLEIDING OP DE OVERIGE CASUÏSTIEK

1.1 Inleiding

De vermoedens van prijsafspraken zoals die gebleken zijn uit de schaduwadministratie van het bedrijf Koop Tjuchem, alsmede de gepleegde onregelmatigheden bij de aanleg van de Schipholspoortunnel en de kwestie van corruptie door ambtenaren, vormden mede de aanleiding tot het instellen van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (voortaan: enquêtecommissie). Onderzoek naar deze casuïstiek vormde het vertrekpunt voor een nader onderzoek naar onregelmatigheden in de bouwnijverheid.

Uit het vooronderzoek van de Tijdelijke Commissie Bouwfraude ontstond het beeld dat onregelmatigheden niet alleen bij deze projecten, maar zich ook bij andere projecten zouden kunnen voordoen: niet alleen betrof het de GWW-sector maar ook de B&U-sector, het betrof niet alleen Rijkswaterstaat maar ook andere aanbestedende diensten. Niet alleen het bedrijfsleven maar ook de overheid had een eigen rol bij het signaleren en redresseren van onregelmatigheden. Om deze redenen heeft de enquêtecommissie niet alleen onderzoek verricht naar vorengenoemde casuïstiek, maar ook naar andere casus en andere aanbestedende diensten. Op deze wijze kon een completer en evenwichtiger beeld gegeven worden van de problematiek.

De zaken die in deze deelstudie aan de orde komen zijn de verschijningsvormen waarin de onregelmatigheden kunnen plaatsvinden en de wijze waarop aanbestedende diensten zich verhouden tot de markt: het inzicht in de markt, de kwaliteit van de raming van de opdrachtgever, het leuren, het signaleren en optreden tegen onregelmatigheden. Ook zal de rol van de NMa belicht worden.

Casuïstiek betreffende integriteitschendingen komt niet in dit deelrapport aan de orde maar in het deelrapport «Bouwgerelateerde integriteitschendingen uitzondering of regel?»

1.2 Selectie van casus en afbakening

1.2.1 Geselecteerde casus

De enquêtecommissie heeft besloten een aantal aan haar bekend geworden casus nader te onderzoeken. De selectie van deze casus was niet eenvoudig: alleen al in de schaduwboekhoudingen die bekend zijn bij de enquêtecommissie, staan duizenden projecten genoemd waar sprake zou zijn van gepleegde onregelmatigheden. Daarnaast zijn er via meldingen van alerte burgers en instanties nog eens talrijke projecten bij de enquêtecommissie bekend geworden waar eveneens sprake zou zijn van onregelmatigheden.

De enquêtecommissie heeft naar aanleiding van deze informatie een aantal projecten geselecteerd om het inzicht in de werking van mechanismen tastbaar te maken.

De selectiecriteria voor de casus waren de volgende:

- De analyse van de casus zou meerwaarde moeten hebben ten opzichte van hetgeen in de deelstudies naar de schaduwboekhouding («Schaduw opgelicht») en de aanleg van de Schipholspoortunnel naar voren was gekomen;
- Daarnaast is bij de selectie van de casus gestreefd naar een spreiding over de grotere aanbestedende diensten: rijksdiensten (Rijkswaterstaat

en Rijksgebouwendienst), een gemeente en een waterschap. In de deelstudie «Bouwgerelateerde integriteitschendingen: uitzondering of regel?» komt reeds een provincie aan bod. De rol van NS Rail Infrabeheer (RIB) wordt met name in de deelstudie «Aanleg Schipholspoortunnel» beschreven;

- Voorts hadden grotere, substantiële casus de voorkeur boven kleinere casus;
- Tenslotte had de analyse van recente casus de voorkeur boven oude casus, omdat de laatste onder andere verhoudingen en andere wet- en regelgeving plaatsvonden.

De enquêtecommissie is op grond van deze criteria gekomen tot de selectie van de volgende casus:

- Installatiebranche;
- Aanbestedingen van Rijkswaterstaat in de regio Schiphol;
- De aanbesteding van de Rijksinrichting voor Jongeren in Den Helder door de Rijksgebouwendienst;
- De aanbesteding van het station Vijzelgracht van de Noord/Zuidlijn door de gemeente Amsterdam;
- De aanbesteding van de waterkering Kampen-Midden door het waterschap Groot Salland.

1.2.2 Behandeling van casus die niet geselecteerd werden

De andere projecten die niet geselecteerd werden, achtte de enquêtecommissie niet minder belangrijk maar werden, na een beperkt nader onderzoek, mede in het licht van de beperkte tijd die de enquêtecommissie ter beschikking stond, bezien op het criterium of nader onderzoek geheel nieuwe facetten van het probleem aan het licht zou brengen.

De enquêtecommissie heeft ervan afgezien alle zaken die bij haar bekend zijn te vermelden in het rapport. Dit heeft zij gedaan om de persoonlijk levenssfeer van personen te beschermen en lopend onderzoek van de NMa en het Openbaar Ministerie niet onnodig te doorkruisen. Voor zover de enquêtecommissie dit relevant achtte zijn casus wel genoemd in voorliggend rapport.

1.3 Doel van het deelonderzoek

1.3.1 Onderzoeksvragen

Het totale deelproject casuïstiek van de enquêtecommissie bestaat uit 4 deelstudies: onderzoek naar de schaduwboekhouding, integriteit, de aanleg van de Schipholspoortunnel en onderzoek naar overige casuïstiek. De enquêtecommissie heeft zich bij haar onderzoek naar deze casuïstiek laten leiden door vier onderzoeksvragen zoals deze door de Tijdelijke Commissie Bouwfraude zijn geformuleerd:

- Wat is aard en omvang van de onregelmatigheden?
- Met welke structuurkenmerken in de bouwnijverheid hangen deze samen?
- Wat is de rol van de opdrachtgever?
- Wat is de rol van de rechtshandhavende instanties?

Bij de eerste en tweede vraag gaat het om de vraag welke onregelmatigheden in een casus aan de orde zijn. Bij de derde vraag zal ingegaan worden op de rol van de opdrachtgever. Bij de vierde vraag zal het met name gaan om de wijze waarop het Openbaar Ministerie en de NMa hebben geopereerd.

De enquêtecommissie beoogt met het onderdeel «overige casuïstiek», in vergelijking met de deelstudies naar de schaduwboekhouding, integriteit en de Schipholspoortunnel facetten voor het voetlicht te brengen die nog niet aan bod kwamen in deze deelstudies. Inherent aan casuïstisch onderzoek is het gegeven dat bevindingen niet zonder meer gegeneraliseerd kunnen worden naar andere casus. Met casuïstisch onderzoek wordt beoogd structuren en processen tastbaar en inzichtelijk te maken. Daarmee kan wel aangetoond worden dat tenminste bij enkele casus bepaalde knelpunten zich hebben voorgedaan (interne validiteit). Bevindingen kunnen wel over het geheel van de onderzochte casus worden getrokken.

1.3.2 Samenloop met onderzoeken NMa en het Openbaar Ministerie

Voor het onderzoek zijn dossiers opgevraagd bij aanbestedende diensten en betrokken bedrijven en bij opsporingsinstanties. Het gebruik van informatie van opsporingsinstanties valt onder de afspraken die hiertoe door de enquêtecommissie met de minister van Justitie en de minister van Economische Zaken zijn gemaakt (zie hiervoor ook § 1.3.5 van het eindrapport van de enquêtecommissie).

1.4 Opbouw van het deelrapport

De onderzoeksvragen zullen in het volgende hoofdstuk als volgt uiteengezet worden:

- Hoofdstuk 2 zal ingaan op een onderdeel van de B&U-sector, de installatiebranche;
- Hoofdstuk 3 behandelt de aanbesteding van de Rijksinrichting voor Jongeren in Den Helder door de Rijksgebouwendienst;
- Hoofdstuk 4 gaat in op de aanbesteding van het station Vijzelgracht van de Noord/Zuidlijn door de gemeente Amsterdam;
- Hoofdstuk 5 beschrijft de aanbesteding van de waterkering Kampen-Midden door het waterschap Groot Salland;
- Hoofdstuk 6 gaat in op enige andere casus waar de enquêtecommissie aandacht aan heeft besteed: het betreft enige casus van Rijkswaterstaat en de luchthaven Schiphol.

Een samenvatting van het deelrapport «overige casuïstiek» is opgenomen in het eindrapport van de enquêtecommissie.

2 INSTALLATIEBRANCHE

2.1 Inleiding

De markt van de installatietechniek wordt gevormd door zo'n tienduizend bedrijven die werkzaam zijn op het gebied van elektrotechniek, isolatie, ventilatie, verwarming en andere technische voorzieningen, alsmede loodgieters- en sanitairwerkzaamheden. Het CBS verdeelt de installatiebranche onder in vijf deelsectoren, te weten: a) elektrotechnische bouwinstallatiebedrijven, b) isolatiebedrijven, c) loodgieters- en fitterswerk, d) installatie cv- en luchtbehandelingapparaten en e) overige bouwinstallatiebedrijven. Ten opzichte van de totale bouwnijverheid bedraagt het aantal bedrijven dat werkzaam is in deze sector 14,5%.

Gelet op het feit dat de installatiebranche een substantieel onderdeel uitmaakt van de totale bouwnijverheid heeft de enquêtecommissie onderzoek gedaan naar mogelijke onregelmatigheden in de installatiebranche. In dit kader dient dan met name gedacht te worden aan de verboden praktijken, zoals vooroverleg, onderlinge prijsafspraken, rekenvergoedingen en afspraken ter verdeling van de markt.

Om meer inzicht te krijgen in de visie en handelwijze van de verschillende actoren in de installatiebranche heeft de enquêtecommissie de ondernemersorganisatie voor de installatiebranche en de technische detailhandel UNETO-VNI en de Stichting Aanbestedingsvraagstukken Installatietechniek (SAVI) aangeschreven. Hen is onder meer gevraagd in hoeverre sprake is geweest van afspraken over marktverdeling, prijsafspraken en rekenvergoedingen in de periode vóór 1992, en of nadien nog op enigerlei wijze sprake geweest van georganiseerd overleg over marktverdeling, prijsafspraken en rekenvergoedingen. Tevens is verzocht aan te geven hoe feitelijk is gereageerd op de zogeheten SPO-beschikking d.d. 5 februari 1992 van de Europese Commissie waarin vooroverleg bij aanbestedingen in strijd werd geacht met het EG-verdrag, en welke gevolgen deze SPO-beschikking heeft gehad voor de handelwijze van de installatiebranche gedurende de periode 1992 tot 1995 (het jaar waarin het beroep tegen de beschikking werd afgewezen). Ook is aan UNETO-VNI en SAVI verzocht aan te geven hoe de installatiebranche heeft gereageerd op het voorlopig oordeel van de NMa van 20 november 1998 waarin de aanvraag tot ontheffing van het verbod van mededingingsafspraken werd afgewezen en het aanbestedingsreglement van de Stichting Centraal Bureau voor de Verwarmingsindustrie in strijd werd geacht met de Mededingingswet alsmede met zijn voorganger, de Wet economische mededinging. In dat kader is evenzo gevraagd tot welke feitelijke gedragswijziging dit oordeel heeft geleid. Tot slot is gevraagd hoe door de installatiebranche is gereageerd op het bekend worden, onder meer via de Zembla-uitzending van 9 november 2001, van de vermeende onregelmatigheden in de bouwnijverheid die hebben geleid tot het instellen van onderhavige parlementaire enquête.

De eerdergenoemde organisaties UNETO-VNI en SAVI hebben schriftelijk antwoord gegeven op de gestelde vragen. In meer algemene zin hebben deze organisaties een korte toelichting gegeven over de handelwijze van de branche inzake afspraken betreffende marktverdeling, prijsafspraken en rekenvergoedingen in verschillende periodes (vóór 1992, 1992–1995, 1995–1998, 1998-november 2001, na november 2001) en in hoeverre nadien nog op enigerlei wijze sprake is geweest van georganiseerd (voor)overleg.

Dit onderdeel van het onderzoeksrapport van de enquêtecommissie dient ertoe meer inzicht te verschaffen in de bovengenoemde handelwijze van de installatiebranche en de aard van de onregelmatigheden. De bevindingen van de enquêtecommissie zijn gebaseerd op eigen onderzoek, ter beschikking gestelde rapportages en documenten, alsmede op afgelegde verklaringen tijdens de besloten voorgesprekken en de openbare verhoren.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt:

- In paragraaf 2.2 wordt enig historisch perspectief geboden omtrent mededingingsrechtelijke ontwikkelingen vanaf 1992 en de reacties van de installatiebranche hierop.
- Paragraaf 2.3 beschrijft de verschillende geconstateerde onregelmatigheden en het platform dat vanuit de branche voortkomende organisaties werd geboden om tot dergelijke verboden gedragingen te komen.
- Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.4 afgesloten met een aantal slotopmerkingen en conclusies.

2.2 Historisch perspectief

2.2.1 Inleiding

Bij de zogeheten SPO-beschikking van 5 februari 1992 (Beschikking 92/204/EEG, Pb. EG L 92/1) heeft de Europese Commissie het in de bouwnijverheid gangbare stelsel van vooroverleg bij aanbestedingen c.q. de Nederlandse mededingingsregelingen voor de bouwsector, in strijd geacht met het verbod op kartelvorming¹. Tegen de beschikking van de Commissie werd beroep ingesteld bij het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen (hierna: GEAEG). Tevens werd in het licht van deze beroepsprocedure de President van het GEAEG verzocht om opschorting van de verbodsbeschikking van de Commissie. Dit verzoek werd slechts ten dele toegewezen². In ieder geval bleven vooroverleg, prijsafspraken en werkverdeling niet langer toegestaan.

Op basis van deze beslissing heeft de Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de bouwnijverheid (SPO) een tijdelijke regeling opgesteld en werd de Erecode 1980 vervangen door de nieuwe Erecode 1993. Deze regelingen voorzagen onder meer in een meldingsplicht voor aangesloten aannemers en de aanwijzing van een zogenoemde rechthebbende op een bepaald project, alsmede in de bescherming van diens positie. De Europese Commissie heeft tegen de invoering van de regelingen geen bezwaar gemaakt. Wel heeft zij bouwgerelateerde branches, waaronder de installatiebranche, gedwongen hun regelingen aan te passen die vergelijkbaar waren met voornoemde regelingen³.

Bij het arrest van 21 februari 1995 heeft het GEAEG het beroep afgewezen⁴. Hiermee verviel tevens de door de President getroffen vorenvermelde voorlopige maatregel. Het Hof van Justitie kwam in 1996 tot een zelfde oordeel als het GEAEG en bevestigde daarmee de beschikking van de Commissie (HvJ EG, 25 maart 1996, zaak C-137/95P). Sindsdien kan er geen misverstand meer over bestaan: het gedrag van aannemers om vooroverleg te voeren over het sluiten van opzetcontracten is te kwalificeren als onrechtmatig. Onder de per 1 januari 1998 in werking getreden Mededingingswet wordt deze mededingingsbeperkende samenwerking nadrukkelijk ook bij nationale wetgeving verboden.

¹ Het ging hier om de Uniforme Prijsregulering van de Reglementen (UPR) en de Erecode voor aannemers in het bouwbedrijf 1980 (Erecode 1980).

² Zaak T-29/92R, SPO, beschikking van de President van het GEAEG d.d. 16 juli 1992.

³ E. H. Pijnacker-Hordijk en G. W. van der Bend, *Aanbestedingsrecht*, Den Haag, p. 451.

⁴ Zaak T-29/92, SPO, arrest d.d. 21 februari 1995.

2.2.2 De periode vóór de SPO-beschikking

Tot 1992 functioneerden in de installatiebranche meerdere regelingen betreffende marktverdeling, prijsafspraken en rekenvergoedingen. Van de Stichting Centraal Bureau voor de Verwarmingsindustrie (hierna: CBVI) was bijvoorbeeld afkomstig de zogeheten Aangeslotenen Overeenkomst (AO) en de Deelnemers Overeenkomst Prijsoverleg (DOP), bij de Vereniging van Bureaus voor Vakbelangen (hierna: VEVA) bestond de Regeling rekenvergoeding elektrotechnische werken, en bij de Vereniging van Nederlandse Installatiebedrijven (hierna: VNI) was er het Bindend Besluit Meldingsregeling en Calculatievergoeding.

Bovengenoemde regelingen van het CBVI zagen naar eigen zeggen op een aanmeldingsplicht alvorens prijsaanbiedingen werden gedaan en op de verplichting tot het doen van afdrachten van projectkostenvergoedingen (Aangeslotenen Overeenkomst). Tevens voorzagen de regelingen in een vergaderplicht alvorens tot inschrijving werd overgegaan en in een claimregeling die deelnemers een voorrang kon geven om tegen de laagste prijs als gegadigde op te treden (DOP).

«Deze Deelnemers Overeenkomst Prijsoverleg-regeling (DOP-regeling) ging uit van een meld- en vergaderplicht waarbij de inschrijfprijs volgens een strak gereglementeerde procedure onder leiding van de CBVI-voorzitter totstandkwam en waarbij op basis van claimverhoudingen de rechthebbende werd bepaald. Deze DOP-regeling ging uit van de laagste prijs met een «afremming», indien deze sterk afweek van de eerstvolgende, hetgeen zou kunnen duiden op fouten in de calculatie. Daartoe werden ter vergadering ook het aantal gecalculerde uren, materialen en onderaannemers vergeleken om de correctheid van de calculatie te verifiëren. Van dergelijke vergaderingen werd door het CBVI een verslag gemaakt, dat op verzoek ook aan opdrachtgevers werd verstrekt door het CBVI. Het CBVI zag via een tuchtcommissie toe op het beschermen van de laagste inschrijver tegen «leuren» door opdrachtgevers, ze hield een claimregistratie bij en zorgde voor inning en uitkering van rekenvergoedingen»⁵.»

De regeling van de VEVA zag eveneens op een meldingsplicht en een regeling met betrekking tot vaststelling en toekenning van een rekenvergoeding, een vergaderprocedure en een regeling ter bescherming van de zogeheten rechthebbende. De regelingen van het CBVI zijn in december 1989 aangemeld bij de Europese Commissie, directoraat-generaal van de concurrentie. In maart 1990 deed de VEVA hetzelfde voor haar regeling.

Inmiddels zijn de brancheorganisaties gefuseerd. Per 1 januari 2002 is VNI gefuseerd met de Unie van elektrotechnische ondernemingen (Uneto) tot UNETO-VNI.

Het CBVI en de VEVA zijn opgegaan in de per 1 oktober 2000 opgerichte Stichting Aanbestedingsvraagstukken Installatietechniek (hierna: SAVI). SAVI heeft als doelstelling het bevorderen van evenwichtige, objectieve en transparante vraag- en aanbodverhoudingen op de installatiemarkt in Nederland. Zij richt zich met haar activiteiten met name op de precontractuele fase: hoe gaan opdrachtgevers en installateurs met elkaar om tot het moment dat een opdracht wordt vergeven.

2.2.3 De periode na de SPO-beschikking

Na de uitspraak van de Europese Commissie heeft het CBVI op 25 augustus 1992 de DOP-regeling afgeschaft. Op 21 september 1992 is door de VEVA hetzelfde gedaan ten aanzien van haar regeling betreffende

⁵ Faxbericht Unica Installatiegroep BV d.d. 22 augustus 2002.

vooroverleg. De regeling ter vergoeding van rekenkosten is bij beide organisaties aangepast. Door de VNI is op 18 maart 1993 een brief gezonden aan de leden betreffende de intrekking van haar zogeheten Bindend Besluit:

«Zoals wij u reeds eerder schreven heeft «Brussel» een oordeel uitgesproken over de meldingsregels die van kracht waren voor de bouwsector in Nederland. Na een daarop volgende uitspraak in kort geding van het Hof te Luxemburg hebben diverse organisaties besloten hun mededingingsregels aan te passen. Zo is o.a. het prijsoverleg in alle sectoren, en dus ook in onze branche, beëindigd.

De genoemde ontwikkelingen waren voor het VNI-bestuur ook aanleiding om juridisch advies in te winnen. Voor alle leden is sinds 1989 het bindend besluit meldingsregeling en calculatievergoeding van toepassing. Juist door het bindend karakter van de regeling en het feit dat dit nu juist door «Brussel» expliciet verboden is, kan het VNI-bestuur geen andere keuze doen dan aan de Ledenraad voor te stellen het bindend besluit in te trekken. Deze keuze werd mede ingegeven door het feit dat door het beëindigen van het prijs-overleg ieder beletsel om vrijwillig tot het CBVI en CEBULO toe te treden is komen te vervallen.

Vanaf 1 april is het bindend besluit niet meer van kracht. Door velen wordt dit voor de bedrijfstak moeilijke besluit met pijn, soms zeer veel pijn, ervaren. De meldingsregeling blijft uiteraard bestaan; zij het uitsluitend op basis van vrijwilligheid. Voor u als ondernemer mag de keuze niet moeilijk zijn; ook op basis van vrijwilligheid kan men sámen sterk zijn. CBVI en CEBULO ervaren dat al vele tientallen jaren.»

Het zogeheten Bindend Besluit «Meldingsregeling en calculatievergoeding» hield, kort gezegd, in dat aangesloten leden werken moesten melden. Door deze regeling wisten leden of zij alleen of met meerderen op een werk wilden inschrijven, kregen zij als het werk naar een ander ging de gemaakte calculatiekosten vergoed en zou de mogelijkheid voor het verkrijgen van gedetailleerde marktinformatie toenemen. De meldingsplicht gold voor zowel een nieuw werk als voor uitbreiding van bestaande installaties, mits het offertebedrag hoger dan f 10 000,= (exclusief BTW) was. De meldingsplicht bestond ook voor werk in regie, waarbij tevoren geen aanneemsom was vastgesteld. Naar het oordeel van UNETO-VNI hebben nadien noch UNETO noch VNI activiteiten ontplooid op het terrein van georganiseerd overleg over marktverdeling, prijsafspraken en rekenvergoedingen⁶.

«UNETO en VNI hebben in deze periode (lees: 1992 tot 1995) kennisgenomen van het overleg dat CBVI en VEVA hebben gevoerd om hun (aangepaste) regelingen te kunnen blijven uitvoeren. UNETO en VNI hebben noch aan dit overleg deelgenomen, noch bemoeienis gehad met de uitvoering van enige regeling.»

Het CBVI heeft na de SPO-beschikking contact gezocht met de Europese Commissie om te overleggen over haar zogeheten Aangeslotenen-Overeenkomst (AO). De Commissie kwam tot het oordeel dat zij voorlopig het systeem zoals neergelegd in deze Aangeslotenen-Overeenkomst en in de Anti-leurregeling kon toestaan⁷. Ook met het ministerie van Economische Zaken is over deze overeenkomst en de daarbij behorende Anti-leurregeling overleg gevoerd. Ten aanzien van de Aangeslotenen-Overeenkomst is geoordeeld dat de regeling voorlopig kon worden toegestaan⁸.

⁶ Brief UNETO-VNI d.d. 9 augustus 2002.

⁷ Brief van de Commissie van de Europese Gemeenschappen d.d. 29 maart 1994.

⁸ Brief Ministerie van Economische Zaken d.d. 9 maart 1994.

«De thans in de AO voorziene regeling omtrent fondsvorming en kostenvergoeding houdt naar mijn oordeel geen beperking in van de vrijheid van de aangeslotenen om hun inschrijfcijfers vast te stellen, nu deze regeling ertoe leidt dat de af te dragen bedragen onderdeel uitmaken van de algemene bedrijfskosten van de betrokken ondernemingen en er wat betreft de uitkeringen sprake is van een gedeeltelijke vergoeding van de door de aangeslotenen gemaakte offertekosten, voor zover een dergelijke vergoeding niet al rechtstreeks door hen van de opdrachtgever is verkregen.»

Van een mededingingsbeperkende regeling c.q. strijd met de voren- genoemde beschikkingen van de Commissie en het GEAEG was destijds naar het oordeel van de Europese Commissie en het ministerie van Economische Zaken derhalve geen sprake.

Het GEAEG had destijds onder meer geoordeeld dat rekenvergoedingen niet meer direct door ondernemers doorberekend mochten worden aan opdrachtgevers. Het CBVI had daarom een systeem opgezet waarbij ondernemers jaarlijks geld doteerden aan een fonds. Dit fonds keerde per aanbesteding een bepaald bedrag uit aan de aangesloten bedrijven die de betreffende opdracht niet hadden verkregen. De aangesloten onder- nemers moesten aan het fonds doorgeven aan welke aanbestedingen zij deelnamen, zodat het fonds kon bepalen wie voor een rekenvergoeding in aanmerking kwam.

«De bedrijven die waren aangesloten bij de brancheorganisaties, betaalden jaarlijks contributie. Aan het einde van het jaar vond een verrekening plaats. Aan de hand van de offertes die waren uitgebracht, werd er een soort rekenvergoeding uitgekeerd. Als je een offerte maakt, gaan de mensen aan het rekenen en dit kost veel tijd. Je kon dit declareren en zo werd in de kosten tegemoet gekomen.» (Verhoor van mevrouw Van Gelder/ PEB008/blz. 4)

Volgens de Handleiding aan- en afmelden van het CBVI uit mei 1994, behorende bij deze Aangeslotenen-Overeenkomst, dienden door de aangesloten leden de volgende stappen ondernomen te worden ter verkrijging van een dergelijke vergoeding:

- alle aanmeldingsplichtige werken moesten gemeld worden⁹;
- eventuele wijzigingen in een aanvraag moesten ook gemeld worden;
- alle werken moesten worden gemeld tenzij het offertebedrag lager was dan f 50 000,= (exclusief BTW);
- van groot belang was daarbij dat de aanmelder die wenste dat er een rechthebbende werd vastgesteld dit bij de aanmelding bij CBVI kenbaar maakte;
- een aanvraag moest direct na ontvangst gemeld worden;
- aanmelding vond plaats door middel van een «aanmeldingsformulier»;
- per contrabericht werd de registratie van de aanmelding bevestigd onder vermelding van het CBVI-nummer en de van toepassing zijnde uitvoeringstabel;
- direct na ontvangst van een opdracht diende de opdracht afgemeld te worden door middel van een «afmeldingsformulier». Wanneer een werk niet in zijn geheel was opgedragen, diende het reeds opgedragen gedeelte te worden afgemeld met vermelding op het formulier, dat dit een gedeelte van het werk betrof. Het werk bleef dan voor het restant in de registratie openstaan;
- nadat het werk was afgemeld ontving men een bericht van het CBVI,

⁹ Aanmeldingsplichtige werken waren o.a.: centrale verwarmingsinstallaties (ook in schepen); luchtverversings- en luchtbehandelingsinstallaties; warmwaterbereiders; opslagpercentages (z.g. calculatieschema's) en meerwerk. Het project was gezien de omvang of op grond van andere criteria meldingswaardig.

waarop de verschuldigde bijdrage in administratiekosten of (bij meervoudige aanvragen) de te ontvangen uitkering was vermeld.

Door deze werkwijze was het CBVI bekend met de namen van de inschrijvende installatiebedrijven op de aanmeldingsplichtige werken. Gelet op de informatie over het offertebedrag op het inschrijfformulier beschikte het CBVI ook over de verschillende inschrijfbedragen. Deze concurrentiegevoelige informatie mocht het fonds niet doorgeven aan de deelnemende ondernemers. Door het ministerie van Economische Zaken is ook nadrukkelijk aangegeven dat eventuele afspraken dan wel andere vormen van afstemming tussen aangeslotenen, met betrekking tot het doorberekenen van de bedoelde bedragen in de prijzen, verboden waren¹⁰. Van onderzoeken door de Economische Controledienst of de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) om nader en feitelijk te bezien of en in hoeverre deze bepaling werd nageleefd is niet gebleken. Ook is niet gebleken van dergelijke onderzoeken naar naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van het mededingingsrecht.

2.2.4 De periode vanaf 1998

Na de inwerkingtreding van de Mededingingswet heeft de Stichting Centraal Bureau voor de Verwarmingsindustrie (CBVI) op 31 maart 1998, samen met een aantal andere prijsregelende organisaties – waaronder VEVA – uit de bouwnijverheid en aanverwante sectoren, een aanvraag ingediend om ontheffing te verkrijgen van het verbod van mededingingsafspraken van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet¹¹. Deze aanvraag tot ontheffing had ten aanzien van de installatiebranche betrekking op de Anti-leurregeling uit vorenvermelde Aangeslotenen-Overeenkomst. De directeur-generaal van de NMa merkte in een voorlopig oordeel op dat de regelingen van de betreffende organisaties afspraken bevatten over gezamenlijk gedrag van ondernemingen in situaties waarin opdrachtgevers voor een bouwproject via aanbesteding proberen de meest geschikte uitvoerder te vinden:

«Alle regelingen bevatten onderdelen die de mededinging beperken. Zo zijn de deelnemers aan de regelingen verplicht om te melden als zij van plan zijn een prijsaanbieding te doen. Vervolgens wordt bepaald welke onderneming het exclusieve recht krijgt om verder te onderhandelen met de aanbestedende partij. Daarmee wordt het voor de aanbesteder onmogelijk om nog met andere aannemers verder te onderhandelen over de prijs. De naleving van de regelingen wordt afgedwongen via (interne) berechting, inclusief sancties¹².»

¹⁰ Brief Ministerie van Economische Zaken d.d. 8 maart 1994.

¹¹ De Stichting Marktwerking Bouwnijverheid, de Vereniging van Samenwerkende Dakbedekingsbedrijven, de Vereniging van Bureaus voor Vakbelangen, de Vereniging Centraal Bureau Loodgietersbelangen, de Vereniging van Ondernemers in de Milieutechniek en Waterbeheersing, het Centraal Bureau voor Brandbeveiligingsinstallaties, de Nederlandse Vereniging van Wegenbouwers, de Vereniging Aannemers Grond-, Water- en Wegenbouw, de Vereniging Grootbedrijf Bouwnijverheid, de Vereniging van Boor-, Kabelleg-, en Buizenlegbedrijven, de Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid.

¹² Persbericht NMa d.d. 23 november 1998.

¹³ Besluit van de directeur-generaal van de NMa d.d. 19 februari 2001, zaaknummer 381 (randnummer 40).

De NMa concludeerde derhalve in haar voorlopig oordeel d.d. 20 november 1998 dat de zogenaamde anti-leurregelingen in strijd zijn met het kartelverbod en dat de regelingen ook al onder de voorganger van de Mededingingswet – de Wet Economische Mededinging – verboden waren. Voorts heeft de NMa te kennen gegeven dat naar haar voorlopig oordeel een ontheffing op grond van het bepaalde in artikel 17 van de Mededingingswet niet mogelijk is. De betreffende organisaties werden vervolgens verzocht binnen een termijn van vijf weken aan te geven of dit voorlopige oordeel hen aanleiding gaf om de regelingen op te heffen¹³.

In reactie hierop hebben CBVI en VEVA in eerste instantie te kennen gegeven het niet volledig met deze beslissing van de NMa eens te zijn. Na overleg met de NMa is evenwel toch besloten het onderdeel met

betrekking tot de Anti-leurregeling te schrappen uit de Aangeslotenen-Overeenkomst¹⁴.

«Op 22 december 1998 hebben wij u geïnformeerd over het feit dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) een voorlopig negatief oordeel heeft gegeven over de anti-leurregelingen van negen organisaties, waaronder die van het CBVI, de VEVA en het CBBI.

Kort geleden heeft er over dit onderwerp een gesprek plaats gevonden met de NMa. De NMa blijft onverkort op het standpunt staan dat het ontheffingsverzoek, dat de genoemde drie organisaties hebben ingediend voor de anti-leurregeling, ingetrokken moet worden. Zo niet, dan zal het ontheffingsverzoek worden afgewezen. Daarnaast zal de regeling dan «vatbaar zijn voor een geldelijke boete op grond van het bepaalde in de Mededingingswet». Op grond van dit standpunt blijft het CBVI geen andere mogelijkheid over dan het ingediende ontheffingsverzoek voor de anti-leurregeling met ingang van 1 februari 1999 in te trekken.

Per 1 februari 1999 is de anti-leurregeling daardoor komen te vervallen en kunnen verzoeken om deze toe te passen niet meer in behandeling worden genomen. Ook de nog lopende verzoeken om de anti-leurregeling toe te passen kunnen niet meer worden gehonoreerd.

Voor wat betreft het systeem van calculatiekostenvergoeding en de hiervoor noodzakelijke meldingsregeling delen wij u mede dat er geen sprake is van enige vorm van beperking van de mededinging. Ons standpunt terzake is in het verleden al expliciet onderschreven door de Nederlandse Overheid.

Het systeem van de calculatievergoeding en de hiervoor noodzakelijke meldingsregeling blijven derhalve voorlopig ongewijzigd van kracht.»

Het schrappen van de anti-leurregeling en voortzetting van het vergoeden van calculatiekosten en het daarbij behorende systeem van aanmelden wordt bevestigd door de voormalig algemeen directeur van het installatiebedrijf Wolter & Dros. Hij herinnert het zich als volgt:

«Tijdens een bestuursvergadering is door de directeur van het CBVI gemeld: mijne heren het spijt mij – het speelt hem werkelijk – de anti-leurregeling kan niet meer, want daarvoor hebben wij geen toestemming gekregen. Die wordt afgekeurd door de NMa. Ik meen tenminste dat het de NMa geweest is, het kan ook zijn dat dit nog Economische Zaken was. Dat kan ik mij niet meer herinneren. Ik kan mij echter zeer goed herinneren dat dit op dat moment gezegd is. Dat is toen ook geschrapt. En dat is absoluut niet gebeurd – want dat weet ik heel zeker – met de rekenvergoedingen en met het aanmelden van projecten.» (Verhoor van de heer Engels/PEB007/blz. 29)

Voor het vergoeden van de calculatievergoedingen zijn tabellen opgesteld aan de hand waarvan de tegemoetkoming in de ontwerp- en inschrijvingskosten kon worden bepaald. Een onderdeel hiervan vormt de zogeheten fondsvorming. Hierdoor werd een gelijkmatige verdeling en een snelle tegemoetkoming in de inschrijvingskosten verwezenlijkt. Het toekennen van een dergelijke vergoeding zou de kwaliteit van het rekenwerk van offertes ten goede komen¹⁵.

2.2.5 Huidige praktijk

Het leidt vrijwel geen twijfel dat de vorengenoemde verboden regelingen en gedragingen betreffende vooroverleg en werkverdeling heimelijk en integraal zijn gecontinueerd door een aantal prominente installatiebedrijven. De enquêtemissie heeft sterke aanwijzingen in handen gekregen die aangeven dat het verdelen van de markt en het maken van prijsafspraken tot voor kort gangbaar en gebruikelijk was in de installatie-

¹⁴ Brieven d.d. 28 januari 1999 van het CBVI en de VEVA aan de aangeslotenen.

¹⁵ Een regeling ter vergoeding van inschrijvingskosten is tevens opgenomen in het UAR 2001.

branche. Deze aanwijzingen zijn herhaaldelijk bevestigd door de onderede afgelegde verklaringen in de openbare verhoren. Tijdens deze verhoren heeft een drietal (voormalig) betrokkenen uit de installatiebranche gesproken over de praktijk van onderlinge prijsafspraken, (voor-) vooroverleg, marktverdeling en de wijze van verrekening van onderlinge claims. De enquêtecommissie heeft achtereenvolgens gehoord:

- De heer ir. M. Engels: tot 1 juni 2002 Algemeen directeur van de Wolter & Dros Groep en tevens bestuurslid van de Stichting Centraal Bureau voor de Verwarmingsindustrie (CBVI). Thans lid van de raad van bestuur van TBI Holdings; Wolter & Dros is een onderdeel van TBI;
- Mevrouw A. van Gelder: van mei 1998 tot december 1999 werkzaam bij Unica Installatietechniek te Zwolle;
- De heer J. Jonkman: van 1961 tot 1999 werkzaam in verschillende functies bij Unica Installatietechniek, laatstelijk in de functie van commercieel directeur.

2.3 Bevindingen

2.3.1 Inleiding

Uit onderzoek van de enquêtecommissie is gebleken dat georganiseerd vooroverleg in de installatiebranche tot voor kort op grote schaal plaats had. Dit blijkt onder meer uit de openbare verhoren, uit een aan de enquêtecommissie ter beschikking gesteld zogeheten claimbestand en uit een onderzoek van Coopers & Lybrand. In het verleden vonden de voorbesprekingen plaats onder leiding van het CBVI, volgens vastgestelde procedures en op basis van de reglementen en aan- en afmeldformulieren. Voor de feitelijke aanbesteding vond dan een zogeheten «voorbesteding» plaats. Tijdens een dergelijke bijeenkomst werd geregeld hoe het werk de markt inging, voor welk bedrag en welk bedrijf het werk mocht uitvoeren. Van deze voorbesteding werd een verslag gemaakt. Door het CBVI werd voorts een registratie bijgehouden van de «te claimen uren» per bedrijf. Na 1992 verliep het vooroverleg en de aan- en afmelding echter minder formeel dan voorheen: telefonisch en via zogeheten koffierondjes.

2.3.2 Rapport Coopers & Lybrand

Het ingenieursbureau Wolter & Dros BV heeft in oktober 1997 aan de forensische afdeling van het accountantskantoor Coopers & Lybrand NV, de opdracht verleend om een onderzoek uit te voeren naar de naleving van de anti-kartelwetgeving op centraal niveau en op het niveau van de acht verschillende vestigingen. Het resultaat van dit onderzoek, alsmede de bijlagen en de achterliggende stukken, zijn aan de enquêtecommissie ter beschikking gesteld.

De aanleiding voor het verstrekken van een onderzoekopdracht aan Coopers & Lybrand was gelegen in het feit dat de algemene leiding van het onderhavige bedrijf zich zorgen begon te maken over de verboden praktijken en gedragingen die zich bewust, en met medeweten van de vestigingsdirecteuren, afspeelden binnen het bedrijf.

«Ik heb al aangegeven dat ik verontrust raakte over de positie van Wolter & Dros en de activiteiten die zich afspeelden. 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. Dit gevoel werd steeds heviger en op een gegeven moment heb ik op eigen initiatief besloten om precies na te gaan wat er gebeurde binnen

Wolter & Dros, niet alleen met betrekking tot marktverdeling. Ik wilde duidelijkheid over alle zaken die samenhangen met het verkrijgen van commerciële opdrachten. Ik heb in de zomer of de herfst van 1997 opdracht gegeven aan de afdeling forensische accountancy van het bureau Coopers & Lybrand om stringent onderzoek te verrichten naar gedrag dat niet mag voorkomen. Ik heb de vestigingsdirecteuren die meewerkten aan dat onderzoek uitdrukkelijk beloofd, niet terug te komen op feiten die daaruit naar voren zouden komen. Ik heb aangegeven dat de conclusies van het onderzoek met elkaar besproken zouden worden om te bezien wat gedaan moest worden. De feiten uit het onderzoek zouden door mij echter nooit gebruikt worden, zo heb ik beloofd aan de betrokkenen. Eigenlijk heb ik daarmee gezegd dat ik het rapport van Coopers & Lybrand nooit zou weggeven.» (Verhoor van de heer Engels/PEB007/blz. 4-5)

Het onderzoek door Coopers & Lybrand, dat zowel op het hoofdkantoor als op de vestigingen heeft plaatsgevonden, was hoofdzakelijk financieel-administratief van aard. Bezien werden onder meer offertes, projectdossiers, interne verslagen, agenda's, computerbestanden, in- en uitgaande facturen, werkruimten, koffers en voertuigen. Tevens zijn gesprekken gevoerd met de (vestigings)directie, met (project)administrateurs en met calculators. Het onderzoek heeft niet aan alle aspecten van de anti-kartelwetgeving aandacht besteed. Met name is aandacht geschonken aan het maken van afspraken met concurrenten en de wijze van prijsvorming bij het verwerven van opdrachten. Tevens is door Coopers & Lybrand beoordeeld of en in hoeverre de betrokken vestigingen voorbereid waren op bezoeken van overheidsinstanties in het kader van onderzoeken inzake de Mededingingswet. De uitkomsten van het onderzoek bevestigden de vermoedens van de enquêtemissie betreffende de voortzetting van de verboden gedragingen door de installatiebranche. De algemeen directeur omschrijft ze als volgt:

«Er waren in ieder geval drie ongeoorloofde zaken. De eerste hebben we al genoemd: het deelnemen aan voorbesprekingen. In het algemeen was dat toen ook al verboden. Dus dat was ongeoorloofd en niet toelaatbaar. Dat is stap één. Dan zijn er twee andere zaken die ik mij uit het rapport kan herinneren. Ik weet van ongeoorloofde beïnvloeding van overheidsfunctionarissen. Ik herinner mij dat daarover met name in één vestiging is gesproken. Hierover gaat ook een conclusie van het rapport. Verder wordt in het rapport gesproken over onderlinge verrekening van tusseninstallateurs.» (Verhoor van de heer Engels/PEB007/blz. 18)

Uitkomsten onderzoek

Hoewel alle vestigings- en afdelingsleiders bekend waren met het, kennelijk mondeling medegedeelde, formele standpunt van de hoofddirectie dat geen concurrentievervalsende afspraken met collega-bedrijven gemaakt mochten worden, werd op alle in het onderzoek betrokken vestigingen en afdelingen informatie aangetroffen inzake afspraken met concurrenten die in het kader van de Mededingingswet verboden zijn. Alle in het onderzoek betrokken vestigingen en afdelingen maakten dergelijke afspraken met concurrenten. Naast het formele standpunt van de directie waren ook alle vestigings- en afdelingsleiders op de hoogte van de informele toezegging van de hoofddirectie dat de betrokken functionarissen «geholpen» zouden worden in het geval deze afspraken geconstateerd zouden worden door controlerende overheidsinstanties. Voorts werden door Coopers & Lybrand aanwijzingen aangetroffen met betrekking tot mogelijk ongeoorloofde relaties en afspraken met bestuurders en overheidswerknemers. Tot slot werd geconcludeerd dat geen van de betrokken vestigingen en afdelingen was voorbereid op aankondigde of

onaangekondigde bezoeken van de overheid. Adequate procedures of richtlijnen zouden niet voorhanden zijn. Naar de overtuiging van Coopers & Lybrand zouden bij een diepgaand onderzoek door de NMa verboden afspraken geconstateerd worden.

Uit de bijlage bij dit onderzoek naar anti-kartelwetgeving blijkt dat in alle vestigingen een bepaald verrekenings- of claimsysteem bestaat met collega-installatiebedrijven. Op basis van dit systeem claimt men rechten om een bepaald werk uit te voeren. Het systeem is gebaseerd op een soort rekening-courantverhouding van rechten en verplichtingen. Gelet op dit systeem vonden er in het offerteproces regelmatig de zogeheten voorbesprekingen plaats. Tijdens deze besprekingen werd onder andere afgesproken welke van de offerende bedrijven het werk mocht gaan uitvoeren. Aanwijzingen van deze voorbesprekingen en afspraken met concurrenten werden aangetroffen in agenda's, facturen, gespreksverslagen en overige aantekeningen.

Onderlinge verrekening

In de controle-aantekeningen uit het controledossier van Coopers & Lybrand zijn opmerkingen aangetroffen die een meer feitelijk zicht geven op het gangbare stelsel van vooroverleg en het onderling verrekenen van claims. Zo wordt onder meer melding gemaakt dat directe verrekening van claims niet meer zouden plaatsvinden (vroeger wel) en dat het thans via de rekening-courant verhouding gaat. Ook wordt opgemerkt dat eens per jaar een zogeheten «clearing» plaatsvindt. Een dergelijke clearing zou plaatsvinden via de levering van materialen (veelal tegen een hogere prijs) en via de verzending van valse facturen met de fictieve omschrijving van een verleende dienst of geleverde goederen. Laatstgenoemde wijze van verrekening is in het openbaar verhoor getypeerd als een gebruikelijke handelwijze in de installatiebranche:

«...vooral over het onderling versturen van facturen tussen installateurs, ook een conclusie uit het rapport, werd heel gemakkelijk gedaan. Tot op zekere hoogte was dat een gebruik in de installatiebranche. Ik heb daar nooit van geweten, totdat het rapport kwam.»
(Verhoor van de heer Engels/PEB007/blz. 27)

Prijsvorming

Ten aanzien van het systeem van vooroverleg wordt opgemerkt dat de laagste inschrijfprijs wordt gefilterd tot een reële prijs. Tevens wordt het voorbeeld genoemd van een inschrijving waarbij 12 installateurs betrokken zijn. Drie hiervan gaan rekenen en verkopen de calculatie voor f 5 000 aan de rest, daarna zou de inschrijfprijs vastgesteld. Van de aanvankelijke 12 installateurs zouden er na selectie circa 3 overblijven. Van een markt die werd bepaald door vraag, aanbod, eigenschappen van het product, prijs en kwaliteit, lijkt derhalve allerminst sprake te zijn geweest. De vrije-marktsituatie met voldoende mededinging en transparantie werd ten aanzien van openbare (overheids)aanbestedingen structureel gefrustreerd door het feit dat de «laagste prijs» en de «laagste» inschrijver in onderling overleg en zonder medeweten van de opdrachtgever werden vastgesteld.

«Op het moment dat een offerte wordt uitgebracht en die voorgesprekken hebben plaatsgehad, werd inderdaad door de installatiemarkt bepaald wie de laagste offerte mocht uitbrengen. Omdat het systeem met name bij de overheid alleen reageert op: wie de laagste prijs heeft, die krijgt de opdracht, en er verder geen enkele andere zaak in aanmerking wordt genomen – althans, naar ik weet, meestal niet – daarom ontstaat die situatie.» (Verhoor van de heer Engels/PEB007/blz. 14–15)

NMa

Een afzonderlijk deel van de rapportage van Coopers & Lybrand had betrekking op toezicht en onderzoek in het kader van de Mededingingswet. In dit afzonderlijk deel – dat zich laat lezen als een handleiding – is uiteengezet op welke wijze praktisch gehandeld zou kunnen worden, indien het bedrijf geconfronteerd zou worden met een inval of onderzoek door ambtenaren van de NMa. Daarbij is onder meer aangegeven op welke wijze de beantwoording van eventuele vragen kan worden voorbereid en op welke wijze een eventueel onderzoek kan worden begeleid. Tevens zijn de bevoegdheden van de onderzoeks- en opsporingsambtenaren nader gedefinieerd. Uit de behoefte aan een dergelijke handleiding kan afgeleid worden dat men zich reeds terdege bewust was van het feit dat de verboden gedragingen zich binnen het bedrijf op grote schaal voordeden en dat men zich op de eventuele ontdekking hiervan moest voorbereiden.

Accountantscontrole

De uitkomsten van het onderzoek zijn door de forensische accountants van Coopers & Lybrand besproken met de algemene leiding van het betrokken installatiebedrijf. Van een vergelijkbaar inhoudelijk onderhoud met de controlerend accountant, eveneens Coopers & Lybrand, en het installatiebedrijf lijkt geen sprake geweest. Wel was laatstgenoemde accountant op de hoogte van de geconstateerde onrechtmatigheden in het kader van het mededingingsrecht. Deze wetenschap was voor de controlerend accountant echter geen aanleiding om nadere vragen te stellen of het bedrijf de goedkeurende verklaring te onthouden. De algemeen directeur is hier duidelijk over:

«...Er is echter zeer zeker geen maatregel getroffen of een ander onderzoek gedaan om te komen tot iets anders dan de vaststelling van de jaarrekening. Wij hebben een gewoon gesprek gehad. Zolang ik bij Wolter en Dros was, is er geen jaarrekening geweest die niet is goedgekeurd. Dat weet ik zeker. Dus de jaarrekening is goedgekeurd. Eerst is het rapport besproken met de forensische accountants. Voor zover ik mij kan herinneren, duurde dat gesprek met de forensische accountants eind 1997 anderhalf à twee uur. In dat gesprek zijn aanbevelingen gedaan. Die staan in het rapport. In feite staat erin: u moet nooit meer deelnemen aan gesprekken voorafgaande aan het uitbrengen van offertes. Dat staat er duidelijk in. Ik kan mij verder herinneren dat toen ook door de accountants is gevraagd: wat gaat u doen? Daarop heb ik gezegd: ik ga naar aanleiding van dit rapport een aantal maatregelen treffen. Dat heb ik de gewone accountant, de huisaccountant, meegedeeld. Ik heb het rapport besproken met de forensische accountants, de accountants die het onderzoek hebben uitgevoerd. In het voorjaar – zoiets gebeurt meestal in het voorjaar – is er een gesprek geweest met de accountants over de gewone jaarrekening en toen heb ik van ze begrepen dat zij wisten dat dat onderzoek werd uitgevoerd. Met de gewone accountant, de accountant van dezelfde groep als de forensische accountant. De accountant van Coopers & Lybrand. Hij wist van het rapport. Daarover hebben wij gesproken. Ik kan mij de details niet meer herinneren, maar er is over gesproken. Het enige wat ik zeker weet en wat ik ook echt zeker weet, is dat er geen conclusies aan zijn verbonden in de zin van het niet goedkeuren van de jaarrekening of iets dergelijks. Ik gaf u zojuist aan dat ik met de gewone accountant niet heb gesproken over inhoudelijke zaken van het rapport. Ik herinner mij wel dat ik uit zijn mededelingen begreep dat hij wel degelijk op de hoogte was van het feit dat volgens het rapport een aantal zaken niet in overeenstemming met de Nederlandse wetgeving was.» (Verhoor van de heer Engels/PEB007/blz. 21–23).

Hoewel de rol van de controlerend accountant van een geheel andere orde is dan die van forensische onderzoekers, is het op z'n minst opvallend dat de controlerend accountant geen nadere vragen heeft gesteld

en/of aanvullend onderzoek heeft verricht naar de financiële gevolgen en administratieve verwerking van de gebleken onrechtmatigheden. Van de controlerend accountant mag verwacht worden dat bij deze wetenschap van wetsovertreding nader onderzoek wordt gedaan naar het ontstaan en de toedracht van de in de administratie verantwoorde cijfers. Een dergelijk nader onderzoek lijkt geboden om zo tot een afgewogen oordeel te komen naar het antwoord op de vraag of laatstgenoemde cijfers een getrouw beeld geven van het vermogen en het resultaat.

In dit kader kunnen voorts vraagtekens geplaatst worden bij de wenselijkheid van een forensisch onderzoek door een bijzondere afdeling van het kantoor van de controlerend accountant. De vraag is namelijk in hoeverre alle door de forensisch accountant ontdekte illegale activiteiten gerapporteerd zullen worden uit het oogpunt van een goede en duurzame relatie tussen de cliënt/opdrachtgever en de controlerend accountant. Om te voorkomen dat door dit spanningsveld de onpartijdigheid en onafhankelijkheid – is het niet in wezen dan wel in schijn – in het geding komt is het wenselijk dat onderzoeken naar wederrechtelijke gedragingen van cliënten worden uitbesteed aan anderen dan het kantoor van de controlerend accountant.

2.3.3 Koffierondjes

Binnen de installatiebranche bestaat reeds geruime tijd het fenomeen van de zogeheten koffierondjes. Het doel van dergelijke vorm van vooroverleg is genoegzaam bekend. Veelal worden afspraken gemaakt over marktverdeling, over de prijs en over rekenvergoedingen.

«Het is een beetje dualistisch. Het doel van dit soort vooroverleg bestond uit meerdere elementen. Het was een werkverdelingsysteem en het was gericht op de continuïteit van de onderneming. In de meeste gevallen, maar niet in alle, werden ook prijsafspraken gemaakt.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 6)

Hoewel er geen twijfel over bestaat dat deze praktijken na de SPO-beschikking nadrukkelijk verboden zijn, is binnen de installatiebranche de praktijk van het vooroverleg gewoon voortgezet. De voorbesprekingen die in het verleden c.q. vóór de SPO-beschikking plaatsvonden onder leiding van het CBVI resulteerden er veelal in dat niet het bedrijf met de laagste inschrijving het werk toegewezen kreeg, maar het bedrijf dat op grond van zijn claimregistratie aan de beurt was. Hierbij zou de laagste prijs uit het vooroverleg – de zogeheten consensusprijs – tevens de officiële inschrijfprijs zijn waarvoor het werk gemaakt moest kunnen worden. Op deze wijze was er volgens de branche geen benadeling van de opdrachtgever; er zou slechts sprake zijn van werkverdeling. Een andere versie van het verhaal is echter dat het bedrijf dat op grond van de claimregistratie aan de beurt was de prijs mocht bepalen. De andere bedrijven gingen met hun inschrijving vervolgens boven dit bedrag zitten. In dit geval zal er wel sprake kunnen zijn van financiële benadeling van de opdrachtgever, nu deze prijs namelijk niet automatisch de beste en marktconforme prijs hoeft te zijn.

Zoals vermeld verlopen de onderlinge contacten tussen de installatiebedrijven na de SPO-beschikking minder formeel. De behoefte om met elkaar afspraken te maken bleef echter bestaan. Feitelijk hield dat in dat door de grotere spelers op de installatiemarkt eenmaal per week de lopende aanbestedingen werden besproken en centraal werden bijge-

houden. De secretaresse van een commercieel directeur, mevrouw Van Gelder, verklaarde hierover:

«Elke vrijdag werd een projectlijst opgesteld, een lijst van alle projecten plus alle medegegadigden. Daarnaast hield ik het claimbestand bij. Elke vrijdag had ik daarover contact met CBVI en VEVA. De directeuren van de groep en de vestigingsdirecteuren belegden dan een koffierondje met de medegegadigden en dan werden afspraken gemaakt over het verdere verloop. De verschillende installatiebedrijven kwamen bij elkaar. Zij hadden ieder een uitdraai van het claimbestand. Die werden met elkaar vergeleken en aan de hand daarvan werd uitgemaakt welk bedrijf aan de beurt was om een project te krijgen.» (Verhoor van mevrouw Van Gelder/PEB008/blz. 2-5)

De werken werden nog steeds aangemeld bij de uit de branche voortgekomen organisaties CBVI en VEVA (thans: SAVI). Eén keer in de week werd door de bedrijven telefonisch contact opgenomen met het CBVI en VEVA om te informeren wie de mede-inschrijvers waren voor de projecten waar men zelf ook gegadigde voor was. Deze informatie werd intern verwerkt in een overzicht. Het overzicht werd vernietigd nadat de afspraak met de medegegadigden was gemaakt en had plaatsgevonden. De inschrijvers voor een project benaderden elkaar en maakten een afspraak om bij elkaar te komen voor een «koffierondje». Aan de hand van ieders claimlijst werd bekeken wie de meeste rechten kon doen gelden op de verwerving van het betreffende werk (zie ook het vermelde onder 2.3.5). Wat voorheen door de directeur van het CBVI werd georganiseerd vulde men nu zelf in. Er was, blijkens de verklaring van de commercieel directeur, geen formele regeling of agenda voor dit informeel overleg.

«De bespreking werd geleid door de voorzitter. Dat kon vandaag die persoon en morgen die persoon zijn. ...Je zat bij elkaar. Er werd dan gezegd: aan de orde is dit en dit werk. Mag ik van de heren hun uitnodigingsbrief hiervoor zien? Nadat geconstateerd was dat dit klopte, werd gevraagd: zijn er nog vragen omtrent de inhoud van het bestek? Er stonden vaak punten in die verschillend konden worden geïnterpreteerd ten aanzien van de kosten. Het ging dan bijvoorbeeld om stelposten. Nadat duidelijk was dat iedereen over de relevante kennis beschikte, was de volgende stap in de procedure het inleveren van de prijs. De prijzen werden op een brief gezet, die werd dichtgevouwen, voorzien van de naam en ingeleverd bij de voorzitter. Ik heb nu de eerste objectieve zet weergegeven, zonder beïnvloeding van wat dan ook. Vervolgens werd de vraag gesteld: wat moet de prijs worden voor de gegadigde bij de aanbesteding? Er waren dan een aantal modellen, afgeleid van wat voor 1992 speelde. Het was eigenlijk dezelfde procedure. Het kon sec de laagste prijs zijn. Of het was de laagste prijs met afremming op de een na laagste. Het kon ook de op een na laagste of de op twee na laagste prijs worden. Soms werd het de gemiddelde prijs. Dit hing met name af van de risico's die aan een werk waren verbonden. Daarover werd dan gediscussieerd, soms heel lang. Daarna ontstond er consensus en lag de prijs voor de gegadigde vast. ...Daarnaast bestond er een claimsysteem, een urensysteem. Dit kwam dan aan de orde. Ik hoop overigens dat ik geen stapje ben vergeten. Het claimsysteem bestond uit opgebouwde uren tussen de collega's onderling. Daaruit kon naar voren komen dat een van de aanwezigen een grote vordering had. Ik ben toch een stap vergeten. Stel dat ik toevallig de op een na laagste prijs had na het openen van de papiertjes. Uit het urenclaimsysteem kon echter blijken dat niet ik aan de beurt was, maar u. De op dat moment grootste vorderaar op mij aan tafel mocht het werk claimen.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 6-7)

Evenmin was sprake van het opmaken van notulen of notities van vergelijkbare strekking. De afspraken werden mondeling overeengekomen.

«De afspraken werden bijgehouden op losse blaadjes, kladblaadjes vaak. Die werden nadat ze in het claimbestand waren verwerkt, vernietigd.» (Verhoor van mevrouw Van Gelder/PEB008/blz. 7)

Op grond van dit systeem van vertrouwelijk overleg en onderlinge claims ging het betreffende project niet altijd naar de laagste inschrijver. Bepalend voor het verkrijgen van de opdracht was de claimverhouding tussen de inschrijvende partijen. Bij openbare aanbestedingen kwam het ook voor dat tijdens het koffierondje werd gesproken over de bestekken. Er werd overlegd over de vraag of het zinnig was dat alle partijen afzonderlijk zouden gaan calculeren

«... Bij openbare aanbestedingen was het wel eens zo dat een groot aantal bestekken werd verkocht. Vervolgens werd er overlegd: moeten wij wel met zijn vijftien of twintigen rekenen? In zo'n geval werden bijvoorbeeld drie partijen aangewezen, die los van elkaar een begroting maakten. Deze maakten een begroting, die beschikbaar werd gesteld aan de overige deelnemers, die hun eigen staart konden maken. Je kreeg een specificatie met de netto-materiaalkolom en een aantal kolommen in uren en in derden. Dat waren de objectieve bedragen over de kosten. De staart, zaken als winst en opslagen, bepaalde ieder bedrijf voor zich. De prijs maakte je gewoon zelf. Bij het koffierondje werden die prijzen dan bij de voorzitter neergelegd. Je wist van elkaar niet, ook die drie niet, welke prijzen daar kwamen te liggen. Pas dan werd het objectieve spel gespeeld. Het kan best – dat kwam vaak voor – dat geen van die drie het werk kreeg, op grond van de prijs of het urenclaimstelsel.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 10–12)

Deze handelwijze zou zijn ingegeven uit het oogpunt van kostenbesparing, dan wel het voorkomen van extra kosten die zouden ontstaan als alle geïnteresseerde bedrijven individueel zouden gaan rekenen. Aldus was het koffierondje niet alleen een illegaal overleg waar het werk onderling verdeeld werd en de prijzen werden bepaald, maar tevens was het een overleg waar over de basis van de begroting werd gesproken.

2.3.4 Sociëteit 't Kerckebosch

Naast de wekelijks vorenvermelde koffierondjes bestaat er tot op heden binnen de installatiebranche een ander bekend begrip en periodiek gremium, de zogeheten Sociëteit 't Kerckebosch. De sociëteit is een besloten genootschap van vertegenwoordigers van de grootste installatiebedrijven van Nederland en komt periodiek bij elkaar in een landhuis in gotische stijl; kasteel 't Kerckebosch te Zeist. Uit een overzicht van de leden van deze Sociëteit d.d. 23 juni 1998 blijkt dat het hier een overlegorgaan betreft van de op dat moment grootste installatiebedrijven van Nederland, te weten: Buitendijk & De Groot, Burgers, Imtech, BAM Installatietechniek, GTI, Homij, Kropman, Merckx, Stork, Sulzer Infra, Van der Velde en Unica. Vertegenwoordigers van deze bedrijven komen regelmatig bijeen, zoals blijkt uit de verklaring van de commercieel directeur van Unica:

«Die sociëteit kwam eens in de twee, tweeënhalve maand bij elkaar. ... De sociëteit Kerckebosch was een platform waar een aantal directeuren van ondernemingen elkaar ontmoetten. Het ging daarbij om het uitwisselen van verhalen uit de markt. Soms was er ook een onderlinge ruzie te beslechten. Dat soort zaken kwam aan de orde. Prijsafspraken over specifieke projecten kwamen bij mijn weten echter niet aan de orde. Dat gebeurde op een andere plek.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 8)

De aangesloten leden van de sociëteit lijken zich bewust te zijn van het feit dat deze bijeenkomsten een illegaal karakter dragen, nu ook van deze bijeenkomsten geen notulen zijn opgemaakt en er tevens geen schriftelijke vastlegging van bijvoorbeeld de vergaderdata voorhanden zijn. Tijdens de bijeenkomsten van Sociëteit 't Kerckebosch zou worden gesproken over marktordening en het aanbesteden van projecten. Uit het oogpunt van capaciteitsbeheersing en bedrijfscontinuïteit was er behoefte om met elkaar te praten over ontwikkelingen in de installatiebranche, over regelgeving, over het prijsniveau, over de bezetting van de productiecapaciteit, over rendementen en over ontwikkelingen op het CAO-front en de werkgelegenheid. Ook het claimbestand zou regelmatig aan de orde komen. De secretaresse van de commercieel directeur, mevrouw Van Gelder, verklaarde hierover in haar openbaar verhoor:

«Ik weet niet alles wat er besproken werd, maar de claimbestanden kwamen in ieder geval aan de orde. Vaak wanneer een dergelijke vergadering had plaatsgevonden, kwam de heer Jonkman met bijgewerkte papieren en andere dingen die moesten worden bijgewerkt. ... Dan waren er bijvoorbeeld claims naast elkaar gelegd en die moesten dan kloppend worden gemaakt. Ik moest dan het systeem bijwerken. ... Het kwam voor dat de heer (...) tevoren vroeg of ik nog wat uitdraaien wilde meegeven voor het volgende gesprek. Als er een conferentie was of een vergadering van 't Kerckebosch dan mocht ik die niet noteren, maar dan werd mij wel altijd gemeld: ik ben dan in Zeist, houd dit vrij in de agenda.... Dan waren bijvoorbeeld die uitdraaien naast elkaar gelegd en dan moest ik dat bijwerken in het systeem.» (Verhoor van mevrouw Van Gelder/PEB008/blz. 8-9)

Uit kopieën van de agenda van een vertegenwoordiger van één van de betrokken installatiebedrijven blijkt dat de Sociëteit 't Kerckebosch tot voor kort nog steeds periodiek bij elkaar kwam. In 2002 hebben tot dusverre vermoedelijk een drietal bijeenkomsten plaatsgevonden. Naar het schijnt bestonden binnen de installatiebranche nog meer vergelijkbare gremia waarbinnen werd gesproken over zaken betreffende marktverdeling, prijsafspraken en rekenvergoedingen. Zo is in de openbare verhoren bijvoorbeeld gesproken over een zogenaamde E-sociëteit, ook wel de Montfoort-sociëteit genaamd. Het zou hier een platform in oprichting betreffen ten behoeve van de elektrotechnische sector.

«Ik ken nog een ander verband dat in oprichting was. Het was een E-sociëteit in oprichting, een elektrotechnische sociëteit. Het bevond zich dus nog in de embryonale fase. Er waren nauwelijks vergaderingen over geweest. ... Het had, naar ik denk, dezelfde doelstellingen als 't Kerckebosch; het was ook een platform voor contacten, vooral in de elektrotechnische sector.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 32)

2.3.5 Claimbestanden

Installatiebedrijven zijn veelal lid van de eerdergenoemde prijsregelende organisaties CBVI en VEVA, thans gefuseerd tot SAVI. Bedrijven ontvingen via deze organisaties een reken- of calculatievergoeding wanneer ze tevergeefs hadden meegedongen naar de verwerving van een opdracht. Ter compensatie van geïnvesteerde tijd en middelen werd op basis van vastgestelde vergoedingstabellen een calculatievergoeding uitgekeerd¹⁶. Om in aanmerking te komen voor een dergelijke vergoeding moesten de projecten waarvoor men opteerde aangemeld worden door middel van vastgestelde procedures¹⁷. Door deze procedure waren de brancheorganisaties op de hoogte van de interesse van installatiebedrijven in bepaalde projecten.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de «VEVA tabel 1997» d.d. 30-11-1996 en de «Tabellen voor calculatievergoeding» van het CBVI ingaande 1 mei 1994.

¹⁷ Handleiding aan- en afmelden van het CBVI van mei 1994.

Zoals reeds vermeld was het niet toegestaan dat de prijsregelende organisaties deze gevoelige informatie doorspeelden aan de deelnemende ondernemers (zie paragraaf 2.3). De praktijk was evenwel anders. Uit de openbare verhoren is gebleken dat eens per week telefonisch contact werd opgenomen met CBVI en VEVA om te informeren wie de mede-inschrijvers waren voor projecten waarin het betreffende installatiebedrijf zelf geïnteresseerd en gegadigde voor is. Aan de hand van de verkregen informatie werd een projectlijst opgesteld met vermelding van het desbetreffende project, de aanbestedingsdatum, de contactpersoon binnen het bedrijf en de mede-inschrijvende installatiebedrijven. Vervolgens werden de mede-inschrijvers door elkaar benaderd en werd een koffierondje belegd.

«... Het CBVI registreert de meldingen, de contrameldingen en de rekenvergoedingen. Er gold destijds ook een anti-leurregeling. ... De registratie werd daar gedaan en op enig moment van de week, als de werkenlijst – ze noemen dat de projectlijst – werd gemaakt, belde mijn secretaresse. Blijkbaar uit uw woorden maak ik op dat zij dat heeft gezegd – kreeg zij de gevraagde informatie. ... Zij wist gewoon de weg en deed dit. Ik hoefde niet elke week opdracht te geven. Het lijstje kreeg ik aan het eind van de week op mijn bureau en op dat lijstje stond wat er in verband met projecten de deur uit moest. ... Ik wist natuurlijk dat de informatie daar vandaan kwam. Hoe kan zo'n meisje anders ooit aan die informatie komen. Het gebeurde informeel, maar op deze manier kan men informatie verkrijgen. Dat wil weer niet zeggen dat alle informatie daar vandaan kwam. Ik weet dat vaak uit kringen van leveranciers informatie kwam. Je kon dus leveranciers bellen, want zij moesten de vaste componenten voor een project leveren. Daarom worden zij ook vaak gebeld en verkreeg men daar vaak informatie. ... Ik ben wel verantwoordelijk voor het inwinnen van deze informatie. Dat is mijn zaak, maar dit was een gewoonte. Wij dachten: we bellen even en dan krijgen wij die informatie.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 24–26)

Naar aanleiding van de afspraken tijdens deze koffierondjes zijn tevens de zogeheten claimbestanden ontstaan. Uit dergelijke bestanden blijken de claimverhoudingen tussen de mededingers op een project. Een laag of negatief claimsaldo geeft aan dat de andere inschrijver meer rechten kan doen gelden op de verwerving van het desbetreffende project.

«Een claimbestand is een bestand waaraan veel installatiebedrijven mee deden. Je kunt daaruit opmaken welk installatiebedrijf «aan de beurt» is om voor een opdracht in aanmerking te komen. ... De verschillende installatiebedrijven kwamen bij elkaar. Zij hadden ieder een uitdraai van het claimbestand. Die werden met elkaar vergeleken en aan de hand daarvan werd uitgemaakt welk bedrijf aan de beurt was om een project te krijgen.» (Verhoor van mevrouw Van Gelder/PEB008/blz. 3–5)

De enquêtecommissie is in het bezit gesteld van een uitdraai van het interne claimbestand van Unica Installatiegroep BV. De in dit bestand opgenomen vermelde projecten ten aanzien van elektrotechnische activiteiten gaan terug tot 1979. De registratie is bijgehouden tot 2001 en vertoont qua opbouw en systematiek slechts enkele overeenkomsten met de schaduwboekhouding van bouwbedrijf Koop Tjuchem. Het maakt bijvoorbeeld geen melding van opzetgelden, het bedrag van de raming of mutaties in aanneemsommen. Dat laatste is op zichzelf beschouwd ook niet verwonderlijk nu de aanneemsom doorgaans wordt vastgesteld in het koffierondjes en pas nadien wordt verwerkt in het claimbestand. Degene met het hoogste claimsaldo zal veelal deze aanneemsom bepalen – de overige gegadigden schrijven in tegen een hogere offerteprijs – en deze gezamenlijk afgesproken aanneemsom wordt vervolgens gehanteerd als

uitgangspunt voor het muteren van het claimbestand. Het systeem wordt met name bijgehouden om te kunnen bepalen wie binnen de installatiebranche de meeste aanspraak heeft op een volgend project.

Als dus eenmaal is bepaald wie de opdracht krijgt, worden de onderlinge claimverhoudingen aangepast. Hiertoe wordt de aanneemsom verdeeld onder het totaal aantal inschrijvers en zien de mede-inschrijvers hun claimsaldo toenemen ten opzichte van het bedrijf dat de opdracht heeft verworven.

2.3.6 Claimbestand Unica

Het interne claimbestand van Unica Installatiegroep BV betreft een speciaal ontworpen spreadsheet-programma voor de registratie van voorbesprekingen van projecten. Het betreft in feite een extra-comptabel deel van de administratie van het onderhavige installatiebedrijf en is feitelijk ook geen onderdeel van de reguliere financiële administratie die toegankelijk is voor de administrateur, de controlerend accountant of controlerende overheidsinstanties. De inhoud van het claimbestand was betrekkelijk geheim. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de aard van vastleggingen in dit bestand. Deze vastleggingen zien namelijk zonder uitzondering op verboden afspraken ter onderlinge verdeling van de installatiemarkt en op (mogelijke) prijsafspraken.

Handleiding

De handleiding voor dit computerprogramma begint met de waarschuwing dat het document strikt vertrouwelijk is en niet voor ogen van onbevoegden is bestemd. Voor het muteren van dit bestand diende men in het bezit te zijn van een machtiging. Het programma was afgeschermd van het netwerk en beveiligd met een wachtwoord. Er was binnen het bedrijf slechts sprake van een tweetal aansluitingen c.q. autorisaties; één ten behoeve van de directeur verkoop en één ten behoeve van de verkoopsecretaresse. De directeur had bevoegdheid tot raadpleging, de verkoopsecretaresse was als enige bevoegd tot het doorvoeren van mutaties en wijzigingen. Beide fungeerden tevens als aanspreekpunt voor de directie en de andere vestigingen. Over de kennis van het claimbestand binnen de organisatie bestaat echter weinig twijfel.

*«Het was heel breed bekend. Alle directeuren wisten ervan, alle vestigingsdirecteuren en de directeuren van de Unica Groep. De afdelingshoofden wisten ervan. Zij gingen ook wel eens naar koffierondjes als hun eigen vestigingsdirecteur niet beschikbaar was. De secretaresses wisten ervan. Een heleboel andere mensen wisten ervan van horen zeggen zonder dat zij daarbij zelf betrokken waren. Ik denk al met al wel een paar honderd man.»
(Verhoor van mevrouw Van Gelder/PEB008/blz. 7)*

Uit de inleiding van deze handleiding blijkt dat het claimsysteem voornamelijk werd gezien als een registratie van de voorbesprekingen. Het programma registreert namelijk de afspraken die zijn gemaakt in «claims», dan wel in een schuld of een vordering. In de handleiding wordt aangegeven dat naar aanleiding van een dergelijke claim werd gekeken wie het meeste recht had op een werk (lees: het installatiebedrijf met de grootste vordering). Op deze wijze zouden de werken tijdens de koffierondjes tegen redelijke prijzen verdeeld worden onder de diverse partijen.

«... Wij hadden uiteraard ook intern een claimregistratiesysteem, gewoon een spreadsheet, aangevende wat ik met bedrijf A, B en C had uitstaan. Daar waren wel eens verschillen van mening over, namelijk dat de saldi niet parallel liepen, in de beleving, tussen de twee bedrijven. ... Soms was het dat ik zei: wij hebben zo'n groot verschil van mening met bedrijf B, ik neem eventjes de uitdraai van bedrijf B mee; neem jij hem ook mee, dan kunnen wij hem vergelijken. Maar vaak zeiden wij: dit duurt te lang, wij maken even een afspraak om er op een ander moment samen over te spreken. ... Als inderdaad uit het veldwerk van de vestigingen bleek dat er heel grote verschillen waren tussen twee kaarten, dan konden zij het in de eerste plaats zelf oplossen. Dat was mogelijkheid één, en dat gebeurde meestal – het was dus incidenteel dat ik een keer zo'n kaart meenam. Maar als dat niet lukte, dan moest er vaak even overgeschakeld worden en dan maakte ik óf een afspraak, gewoon op een ander moment, met de desbetreffende man, óf wij wisselden even de kaarten uit in 't Kerckebosch, in de zin van: bekijk jij het even, ik bekijk het even en wij komen erop terug. Maar dat was incidenteel; dat gebeurde niet zo vaak.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 17–18)

Saldokaarten

De handleiding geeft stapsgewijs een uitleg over de werking van het spreadsheet-programma. Het programma resulteert in een invoerverslag en een saldokaart van ieder afzonderlijk installatiebedrijf waarmee in een koffierondje afspraken zijn gemaakt over de verdeling van een project en de verdere afhandeling. De kaarten van de diverse relaties staan op alfabetische volgorde en kennen ten aanzien van de vermelde projecten een chronologisch verloop. Elke relatie heeft drie kaarten: Werktuigbouwkunde (de W-kaart), Elektrotechniek (de E-kaart) en Sprinkler. Op deze kaarten staat achtereenvolgens vermeld de datum van voorbespreking, de omschrijving van het project, de plaatsnaam van het project, het aantal mede-inschrijvers, de aanneemsom per project en de eventuele afwijkende afspraken. Op de kaart staan voorts de NAW-gegevens van het betreffende bedrijf. De rubriek «Contactpersoon» is op geen van de kaarten ingevuld. Uit de handleiding blijkt dat hier sprake is van een bewuste handelwijze:

«De openstaande posten »Contactpersoon« & »Initialen« worden niet gebruikt i.v.m. controle door de NMa.»

Dit bewustzijn van het feit dat in de installatiebranche een verboden systeem van marktverdeling en -afspraken in stand bleef blijkt tevens uit afgelegde verklaringen tijdens de openbare verhoren. Van een gedragswijziging na de SPO-beschikking van 1992 of de inwerkingtreding van de Mededingingswet in 1998 is geenszins sprake geweest.

«Echt onvoorstelbaar. Ook voor mij geldt: er hadden bellen moeten gaan rinkelen. We hadden moeten zeggen: zo kan het niet meer. ... Dat is helaas, helaas niet gebeurd. Dat mag u mij verwijten. Ik vraag mij nu ook af: waarom niet? Ik had hier vandaag ook liever niet gezeten. Anderen met mij. Ik zeg nu: waarom heeft de branche, ook onze branche, niet massaal, collectief gezegd: daar moeten we wat aan doen? Ik denk dus aan onze brancheorganisaties. Dit is geen verwijt, maar een constatering. Er zijn te weinig of geen initiatieven genomen om de leden tot de orde te roepen, noch in 1998 noch 1996 noch in 1992.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 28–29)

Op de vorenvermelde W-kaart wordt telkenmale de betreffende claim herleid van de aanneemsom. Hierbij worden drie categorieën gehanteerd die betrekking hebben op de hoogte van deze aanneemsom: a) de A-categorie: 0–1 miljoen gulden, b) de B-categorie: 1–5 miljoen gulden, en c) de

C-categorie: > 5 miljoen gulden. In deze drie kolommen die afzonderlijk op de kaart vermeld staan worden de claims afzonderlijk per categorie en per project vermeld.

De claim wordt herleid uit de aanneemsom, door de aanneemsom te delen door het aantal mede-inschrijvers, tenzij onderling iets anders wordt afgesproken. Claims worden dus vermeld in omzetbedragen.

«Het bedrijf met de hoogste claim was aan de beurt om een project te verwerven. Wanneer een project werkelijk werd verworven, werd de aanneemsom gedeeld door het aantal inschrijvers. Dit bedrag werd verdeeld onder de andere gegadigden. Die kregen dit virtueel toebedeeld en kregen daardoor een hogere claim en het werd afgetrokken van het saldo van het bedrijf dat het project kreeg toegewezen. Dit bedrijf kwam daardoor lager te staan ten opzichte van zijn collega's.» (Verhoor van mevrouw Van Gelder/PEB008/blz. 5)

De E-kaart hanteert geen onderverdeling in categorieën die betrekking hebben op de hoogte van de aanneemsom. Claims worden onderverdeeld in claimuren en claimomzet. De claimuren worden herleid van het aantal (werk)uren voor een bepaald project, de claimomzet wordt herleid uit de aanneemsom, door de aanneemsom te delen door het aantal mede-inschrijvers. De Sprinkler-kaart maakt slechts melding van claims die gerelateerd zijn aan de aanneemsom en het aantal mede-inschrijvers.

«Als ik niet aan de beurt was, omdat mijn claim naar u lager was dan die van mijn collega naar u, dan was ik niet aan de beurt. ... Van degene die vooring, kreeg ik de claim, het aantal uren. Dat aantal uren was eigenlijk een rekeneenheid; je mag er ook appeltjes of peertjes voor invullen. Het was gewoon het aantal montage-uren dat gemiddeld uit zo'n werk kwam, gedeeld door het aantal inschrijvers.» (Verhoor van de heer Jonkman/PEB009/blz. 30)

De saldokaarten geven projectgewijs en per onderneming aan hoe een claim wordt gewaardeerd en opgebouwd. Dit vindt plaats door de claimomzet of claimuren positief dan wel negatief te waarderen. Positieve omzetbedragen of -uren geven aan dat het project is verworven door de concurrent en geven derhalve een claim van een dergelijk bedrag aan omzet of werkuren op de betreffende onderneming. Negatieve omzetbedragen en/of -uren geven aan dat Unica het project heeft verworven. Op deze wijze wordt een soort rekening-courantverhouding bijgehouden van binnen de installatiebranche geldende rechten en verplichtingen; indien een werk werd gegund daalde het claimsaldo van het bedrijf en steeg het claimsaldo van de mede-inschrijvers. In het kader van de vereffening van claims zullen ook verrekeningen door middel van geleverde goederen of diensten bijgewerkt worden in het claimbestand. Ook de vereffening door middel van valse facturen – zoals genoemd in vorenvermelde rapportage van Coopers & Lybrand – zal zijn beslag kunnen vinden in het claimbestand, nu veelal verwezen zal worden naar projecten en afboeking moet plaatsvinden op de betreffende saldokaart. Op saldokaarten komen tevens omschrijvingen voor waaruit blijkt dat claims gecorrigeerd worden, anders dan door het verwerven of het vergeven van een opdracht. Dergelijke claimcorrecties vinden echter wel altijd plaats onder vermelding van een project en een datum. Verwijzingen naar mogelijk onderliggende facturen ontbreken.

Uitkomst computerprogramma

Naast bovengenoemde saldokaarten per installatiebedrijf genereert het computerprogramma een totaaloverzicht van claims per branche (werk-
tuigbouwkunde, elektrotechniek en sprinkler) en een tweetal invoer-

verslagen. Het totaaloverzicht is een lijst van het saldo van de afzonderlijke claims van Unica ten aanzien van de betrokken installatiebedrijven. Het invoerverslag is een chronologische vastlegging van alle projecten die in het claimbestand zijn verwerkt.

De omvang van het totale claimbestand bestaat uit meer dan 250 pagina's met vermelding van afspraken en claims met 116 installatiebedrijven ten aanzien van vele honderden projecten. Uit de omvang van deze registratie blijkt ondubbelzinnig dat het hier handelde om een gespecialiseerd systeem dat breed werd gedragen binnen de installatiebranche. Het betreft hier niet slechts de resultante van een gremium bestaande uit de deelnemers uit de sociëteit 't Kerckebosch, maar het handelt hier om een overzicht van een wijdverbreid en goed gestructureerde vorm van heimelijk overleg inzake afspraken met concurrenten die mededingingsrechtelijk gezien reeds sinds lange tijd verboden zijn. Zo maakt de handleiding bijvoorbeeld duidelijk dat de 27 grootste spelers op de installatiemarkt een landelijk en/of regionaal en vergelijkbaar claimbestand bijhielden. Deze informatie sluit aan op de bevindingen van het onderzoek van Coopers & Lybrand. Tijdens dat onderzoek werd immers op alle vestigingen van het desbetreffende gecontroleerde bedrijf een (regionaal) claimbestand aangetroffen.

Het in de handleiding vermelde overzicht van deelnemende installatiebedrijven met claimbestanden wekt de indruk dat genoemde bedrijven werkten met hetzelfde computerprogramma. Het overzicht maakt namelijk tevens duidelijk welke bedrijven hierbij tevens de vorenvermelde onderverdeling in werktuigbouwkunde (W), elektrotechniek (E) en Sprinkler hanteren.

«De verschillende installatiebedrijven kwamen bij elkaar. Zij hadden ieder een uitdraai van het claimbestand.» (Verhoor van mevrouw Van Gelder/PEB008/blz. 5).

2.3.7 Overige bevindingen

Uit het onderzoek van Coopers & Lybrand blijkt dat in het kader van het claimsysteem er directe verrekeningen plaatsvinden door het verzenden van rekeningen (en de bijbehorende geldontvangst) naar concurrenten c.q. collega-installatiebedrijven. Bij grondig administratief onderzoek bleek echter geen onderbouwing van deze facturen in de administratie te vinden zijn. Van een aantoonbare levering van goederen of diensten was in een aantal gevallen geen sprake. Voorts is door een vestigingsdirecteur toegegeven dat naast een vorm van marktordening het claimsysteem tevens leidt tot prijsopdrijving. Ten aanzien van mogelijk ongeoorloofde relaties en afspraken met bestuurders en overheidsmedewerkers zijn slechts aanwijzingen aangetroffen.

In de rapportage van Coopers & Lybrand zijn de bevindingen van het onderzoek als volgt samengevat:

- Geen van de in het onderzoek betrokken vestigingen en afdelingen waren voorbereid op aangekondigde of onaangekondigde bezoeken van de overheid in het kader van onderzoeken inzake de Mededingingswet. Er zijn geen adequate procedures en richtlijnen voorhanden.
- Alle vestigings- en afdelingsleiders waren bekend met het, mondeling meegedeelde, formele standpunt van de hoofddirectie dat er geen concurrentie «vervalsende» afspraken met collega-bedrijven gemaakt mogen worden. Allen waren tevens bekend met de informele toezeg-

ging van de hoofddirectie dat, in geval van constatering door de overheid van dergelijke afspraken, betrokken Wolter & Dros-functiонаrissen «geholpen» zouden worden.

- Op alle in het onderzoek betrokken vestigingen en afdelingen werd informatie aangetroffen inzake afspraken met concurrenten die in het kader van de Mededingingswet per 1 januari 1998 verboden zijn. Alle in het onderzoek betrokken vestigingen en afdelingen maakten dergelijke afspraken met concurrenten.
- In enkele gevallen werden aanwijzingen aangetroffen met betrekking tot mogelijk ongeoorloofde relaties/afspraken met bestuurders en overheidswerknemers.
- Onze overtuiging is dat, in de huidige situatie in geval van een diepgaand onderzoek, er door de Mededingingsautoriteit bij Wolter & Dros verboden afspraken geconstateerd zullen worden.
- Een groot onbeheersbaar risico vormen de «concurrenten» waarmee «afspraken» gemaakt zijn.

2.3.8 Vervolg

Naar aanleiding van de afgelegde verklaringen van betrokkenen uit de installatiebranche tijdens de openbare verhoren van de enquêtecommissie is inmiddels ook door de Stichting Aanbestedingsvraagstukken Installatietechnieken (SAVI) erkend dat in deze branche een illegaal systeem van vooroverleg heeft bestaan. Hierbij is tevens aangegeven dat de zogenoemde koffierondjes waarbij installatiebedrijven onderlinge werk- en prijsafspraken maakten, thans niet meer zouden worden georganiseerd of bestaan. Het precieze moment van stopzetting van dit overleg kon echter niet nader worden gededuid¹⁸. Evenmin is gesproken over de rol die de voorlopers van SAVI, te weten CBVI en VEVA, in dit geheel hebben gespeeld.

Ter verkrijging van een reken- en calculatievergoeding gaven installatiebedrijven aan deze organisaties door aan welke aanbestedingen zij deelnamen. Deze vertrouwelijke informatie werd vervolgens gebruikt voor het bepalen van de hoogte van de uit te keren vergoeding, maar werd tevens gebruikt voor het verdelen van de markt en het beleggen van koffierondjes. Op deze gang van zaken heerst een wettelijk verbod. Het onderling verdelen van de markt was bovendien reeds voor de SPO-beschikking uit 1992 verboden. Na deze beschikking zijn de formele voorbesprekingen onder voorzitterschap weliswaar gestaakt, maar informeel werd deze praktijk voortgezet. Nimmer is een uitdrukkelijk signaal uitgegaan van deze organisaties dat de betreffende handelingen in strijd waren met wet- en regelgeving. Integendeel, er werd juist meegewerkt aan de instandhouding van een dergelijk gremium. Installatiebedrijven vernamen telefonisch informatie die relevant was voor onderlinge verdeling van projecten en het bijhouden en vereffenen van claims. Van een open en transparante markt met eerlijke concurrentie en prijsvorming is derhalve allerminst sprake geweest.

In de bouwnijverheid wordt ter verdediging van het systeem van vooroverleg en het onderling toekennen van rechten op projecten, regelmatig aangevoerd dat het onrechtvaardig is dat opdrachtgevers geen vergoeding voor calculatie- en offertekosten verstrekken aan bedrijven die inschrijven op een project. Dit argument kan echter voor de installatiebranche geen opgeld doen. Installatiebedrijven ontvingen via de brancheorganisaties een vergoeding wanneer tevergeefs werd meegedongen naar de verwerving van een project. Dat, naar thans is gebleken, deze

¹⁸ Cobouw, 11 september 2002.

gang van zaken tevens werd gebruikt voor onrechtmatig handelen en eigen financieel gewin geeft aan hoe eenzijdig in de sector wordt aangekeken tegen wet- en regelgeving betreffende regulering van een vrije markteconomie.

De grotere spelers in de installatiebranche hebben zich stelselmatig niets aangetrokken van de wet- en regelgeving. Daardoor is er onvoldoende sprake geweest van een transparante en goed functionerende markt. Aangenomen mag worden dat er sprake is van benadeling van de opdrachtgever. Deze handelwijze blijkt ook uit de afgelegde verklaringen tijdens de openbare verhoren.

Hierbij dient tevens opgemerkt te worden dat de overheid in haar controlerende taak tekort geschoten is. Mogelijkerwijs is dit te wijten aan kwesties van prioritering, expertise en capaciteit van de betreffende overheidsinstanties. Vermoedelijk speelt tevens de relatief jonge rechtsontwikkeling op het terrein van het de mededingingsrecht een rol, alsmede het beperkte aantal signalen en meldingen van onregelmatigheden betreffende deze branche. Dat laat echter onverlet dat van de Economische Controledienst en (nadien) de NMa een actievere rol verwacht mag worden; van enig materieel toezicht op de naleving van beslissingen omtrent ontheffingsverzoeken van installatiebranche is niet gebleken. De bouwsector in het algemeen, en de installatiebranche in het bijzonder, had geen hoge prioriteit. Exemplarisch voor de slagvaardigheid waarmee wordt opgetreden lijkt het optreden van de NMa ten aanzien van de melding van een klokkenluider in december 2001 over onregelmatigheden in de installatiebranche. Om onverklaarbare redenen is deze telefonische melding niet genoteerd en bij de zogeheten Taakgroep Bouw van de NMa terechtgekomen.

In dit kader dienen echter ook kritische kanttekeningen geplaatst te worden bij de taakopvatting van controlerend accountants. Uit het oogpunt van de publieke taak van accountants is het onbegrijpelijk dat signalen van overtreding van wet- en regelgeving niet zijn aangegrepen om deze op enigerlei wijze onder de aandacht te brengen van de verantwoordelijke autoriteiten.

Eén ding is in ieder geval duidelijk; de onregelmatigheden die aanleiding hebben gegeven tot de onderhavige parlementaire enquête strekken zich uit tot meer sectoren van de bouwnijverheid dan alleen de GWW. De installatiebranche staat ook op de kaart.

2.4 Conclusies

De enquêtecommissie komt tot de volgende conclusies:

- Door de grotere spelers in de installatiebranche is gedurende lange tijd stelselmatig gehandeld in strijd met de wet- en regelgeving betreffende het mededingingsrecht.
- Binnen de installatiebranche is – mede door de actieve betrokkenheid van uit de branche voortkomende organisaties – sprake geweest van een geïnstitutionaliseerde vorm van verboden vooroverleg en onderlinge afspraken over marktverdeling en prijsvorming.
- Binnen de installatiebranche is daardoor onvoldoende sprake geweest van transparantie en een evenwichtig functioneren van de markt. Aangenomen mag worden dat er sprake is geweest van benadeling van de opdrachtgever.

- Controlerend accountants hebben aantoonbare signalen van overtreding van wet- en regelgeving onvoldoende aangegrepen om maatregelen te treffen in de zin van de Richtlijn Fraude en Onjuistheden. Gelet op hun publieke taak hadden signalen over structurele overtreding van wet- en regelgeving op enigerlei wijze onder de aandacht van verantwoordelijke autoriteiten dienen te worden gebracht.
- De overheid (NMa) heeft adequaat gereageerd op verzoeken van de branche door hun verzoeken om ontheffing af te wijzen. Het toezicht is echter tekort geschoten op het punt van het toezicht op de naleving van dit besluit: van enig materieel toezicht en/of periodiek toezicht op de naleving van beslissingen omtrent ontheffingsverzoeken is niet gebleken. Evenmin is adequaat en slagvaardig gereageerd op een melding van een klokkenluider over onregelmatigheden.

3 RIJKSGEBOUWENDIENST: RIJKSINRICHTING VOOR JEUGDIGEN IN DEN HELDER

3.1 Inleiding

De Rijksgebouwendienst (RGD) is, als aanbestedende dienst, een grote opdrachtgever voor de B&U-sector. Het is een agentschap van het ministerie van VROM en heeft de taak om de huisvesting van overheidsorganisaties te verzorgen. In januari 2002 heeft de enquêtemissie van de RGD een lijst met projecten ontvangen van aanbesteding die mislukt waren verklaard. Eén van deze projecten was de aanbesteding van de Rijksinrichting voor Jongeren in Den Helder. Het werk betrof een bouwkundig bestek.

Het bijzondere bij de aanbesteding van de Rijksinrichting voor jongeren in Den Helder (RIJ Den Helder) was dat na inschrijving bleek dat de inschrijving van de laagste inschrijver, de combinatie Koop/Geveke, 53% hoger lag dan de raming van de RGD. Naast het feit dat er vragen waren over de kwaliteit van de ramingen van de RGD, bestond er ook een vermoeden dat er sprake was van prijsafspraken. Ondanks dit vermoeden heeft RGD er niettemin, na overleg met de Landsadvocaat, van afgezien de zaak te melden aan de NMa. De RGD besloot de opdracht niet te gunnen aan de laagste inschrijver, Koop/Geveke, omdat men de inschrijving «niet-passend» vond. De RGD heeft Koop/Geveke weerhouden van een beroep op de Raad van Arbitrage door een andere opdracht in het vooruitzicht te stellen, overigens mits overeenstemming kon worden bereikt over de prijs.

De aanbesteding RIJ Den Helder werd (evenals de andere 6 projecten uit de RGD-advertentie van 15 december 1997) uitgevoerd overeenkomstig de Richtlijn Werken (93/37/EEG). Gekozen werd voor een Aanbesteding met voorafgaande selectie. Op de aanbesteding was voorts het UAR-EG 1991 (de niet-openbare procedure) van toepassing. Binnen de RGD waren tevens van toepassing de «Gedragsregels voor het omgaan met marktpartijen» (1995) en de «Gedragsregels voor het omgaan met mogelijk oneigenlijke beïnvloeding».

In dit hoofdstuk zal het verloop van de aanbesteding en de beslissingen van de RGD die er mee verband hielden nader geanalyseerd worden. De casus Rijksinrichting Den Helder is in de openbare verhooren op 23 augustus 2003 aan de orde geweest. De volgende personen werden op die dag verhoord:

- De heer A.M.J. Bruggeling, programma-manager RGD;
- De heer F. Meijer, hoofd programmamanagement en plaatsvervangend directeur van de directie Programma's en projecten RGD;

De functies zullen in paragraaf 3.2 toegelicht worden.

Betrokkenen van het bedrijf Koop/Geveke zijn niet verhoord over dit project.

3.2 Organisatie van taken en verantwoordelijkheden

Hieronder volgt een beschrijving van de wijze waarop binnen de RGD de taken en bevoegdheden belegd zijn bij verschillende personen. Dit is relevant voor de beoordeling of door betrokken functionarissen geoorloofd gehandeld is.

De projectmanager is bij de RGD degene die de feitelijke aanbesteding leidt. Hij is bevoegd te opereren binnen het raamwerk van een

programma van eisen en een budget. Dit wordt weer vertaald in een ontwerp en een bestek. Hij begeleidt de aankoop van de grond, het ontwerp-, het aanbestedings- en het uitvoeringsproces. De projectmanager voert de aanbesteding uit onder leiding van het Hoofd Directie Programma's en Projecten.

Deze persoon (tevens Programmadirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)) geeft leiding aan 25 projectmanagers. Indien de projectmanager buiten zijn kaders (dus projectoverstijgend) treedt, moet zijn leidinggevende, het hoofd Directie Programma's en Projecten ingeschakeld worden.

Bij oplevering wordt het project overgedragen aan de klant, in onderhavig geval het ministerie van Justitie. De projectmanager is gemachtigd binnen bepaalde kaders van geld en tijd. Alles wat projectoverstijgend is, moet gemeld worden bij de directeur. Het ondertekenen van een afkoopsom (zoals in de overeenkomst tussen Geveke en de RGD) kan de projectmanager dus niet zelf afhandelen, omdat het projectoverstijgend is. Daarvoor is een directeur nodig.

Er worden iedere maand voortgangsrapportages opgesteld voor de dienstleiding, waarbij gerapporteerd wordt over aspecten als tijd, geld, kwaliteit, organisatie en risico's. Deze informatie gaat zowel naar de directeur als naar de klant (in casu het ministerie van Justitie).

Er vindt iedere maand overleg plaats tussen de klant en de directeur over de voortgang van de projecten die bij de RGD in beheer zijn, het zogenaamde «overleg projecten uitvoering». De projectmanager geeft in zijn rapportage aan wat de risico's zijn, op een ander niveau wordt er een besluit genomen. Maar er is geen overleg tussen de projectmanager en de directeur over de rapportage. Het overleg over de voortgangsrapportage is tussen de klant en de directeur. Op beslismomenten (na afloop van een fase) dient de projectmanager terug te koppelen naar de leidinggevende¹⁹.

Een projectmanager merkt desgevraagd op dat hij gecontroleerd wordt door de mensen die de spreadsheets opstellen. Hiermee bedoelt hij de personen die de selectie van aannemers in het begin van het aanbestedingsproces nader vorm geven. De geselecteerde aannemers worden in een spreadsheet opgenomen.

Het opstellen van de advertentie om de aanbesteding aan te kondigen, wordt door een speciale afdeling gedaan, de afdeling Kwaliteitszorg. Die stelt de advertentie op en legt die voor aan de projectmanager. Dan wordt de advertentie gepubliceerd en melden bedrijven zich aan. Die kunnen een voorbedrukt formulier inzake de minimumeisen invullen en terugsturen. Aan de hand daarvan worden door de RGD de «spreadsheets» gemaakt om te kijken of zij geselecteerd kunnen worden. Als gegadigden niet aan de minimumeisen voldoen, vallen zij buiten de boot.

Bovenstaande werkwijze zorgt ervoor dat de projectmanagers niet zelf aannemers op de lijst kunnen zetten. Er is dus wel een bepaalde functiescheiding in de selectie van de aannemers aangebracht. De projectmanagers worden verder door Financiële Zaken gecontroleerd. Het aangaan van financiële verplichtingen zoals uitsturen van opdrachtbrieven verloopt via de projectondersteuner en passeert de afdeling Verificatie, die controleert of de projectmanager aan alle verplichtingen heeft voldaan²⁰.

¹⁹ Rapport Berenschot Osborne, p. 13.

²⁰ Rapport Berenschot Osborne, p. 13.

3.3 Verloop van de aanbesteding

3.3.1 De aanmelding en de selectie

In 1997 heeft het ministerie van Justitie aan de RGD gevraagd een locatie te zoeken voor de bouw van extra cellen voor jeugdigen. Er werd een verantwoordelijk projectmanager en architect aangesteld. Daarna heeft het ontwerpproces plaatsgevonden.

In december 1997 is een Europese aankondiging voor de aanbesteding met voorafgaande selectie bekend gemaakt voor zeven projecten waarbij de rijksinrichting Den Helder er één van was. Op de aankondiging hebben zich in totaal 20 bedrijven aangemeld bij de RGD. Volgens de projectmanager ging het hierbij om middelgrote bedrijven in Nederland.

Ook de aanbesteding van RIJ Den Dolder, de nieuwbouw van 120 behandelplaatsen voor jeugdigen, werd met deze advertentie aangekondigd. De bedrijven moesten bij aanmelding een voorkeur aangeven voor één van de zeven projecten. In de advertentie werd aangegeven dat de RGD niet meer dan één project per bedrijf zou gunnen, er moest dus een keuze worden gemaakt. Geveke had de voorkeur uitgesproken voor de Rijksinrichting Den Helder. Een van de selectiecriteria was dat bouwbedrijven reeds eerder een vergelijkbaar project moesten hebben uitgevoerd. Hieraan voldeed Geveke. Bij de aanbidders leek sprake te zijn van een regionale voorkeur bij de aanmeldingen. Volgens de RGD kwam dat doordat er zeven projecten tegelijkertijd op de markt werden gezet. Het lag voor de hand dat bedrijven uit de regio zich zouden aanmelden. Bij de eerste aanmelding werden geen bijzonderheden en/of onregelmatigheden gevonden. De RGD vond het logisch dat bedrijven een voorkeur uitspraken voor een project in de eigen regio en heeft geen vermoeden gehad van eventuele marktverdeling.

Vervolgens werden de bedrijven die RIJ Den Helder als eerste voorkeur aangegeven hadden geselecteerd. Uiteindelijk is men uitgekomen op een vijftal bedrijven die hun voorkeur hadden uitgesproken voor RIJ Den Helder. Door de afdeling Kwaliteitszorg van de RGD (dus niet de projectmanagers) werden in maart 1998 uiteindelijk vijf geselecteerde bedrijven op de lijst gezet²¹. (Binnen de RGD houdt de afdeling Kwaliteitszorg zich bezig met het selecteren van bedrijven op basis van de beschikbare gegevens. De projectmanager krijgt uiteindelijk weer de lijst met geselecteerde aannemers.)

3.3.2 De inschrijvingen

Op 8 september 1999 is aan de vijf geselecteerde bedrijven gevraagd een vrijblijvende prijsaanbieding te doen voor het bouwkundig deel. In deze brief van 8 september 1999 staat over het gunningcriterium dat het werk in principe aan de laagste inschrijver zou worden opgedragen. Voorts vermeldde de brief dat indien de laagste inschrijving niet zou passen binnen de kostenraming van de RGD, ernaar gestreefd zou worden met de laagste inschrijver, op grond van diens inschrijfbegroting, tot overeenstemming te komen over een aanpassing van de aanneemsom²².

De aanbesteding startte op 20 oktober 1999. De inschrijvingen zijn ontvangen in november 1999. Bij de aanbesteding werden, in overeenstemming met de regels, alleen de enveloppen met de zogenaamde inschrijfformulieren geopend: «de blauwe enveloppen». (Dit zijn geen gespecificeerde inschrijfbegrotingen.) Alleen van de laagste inschrijver werd de enveloppe met de inschrijfbegroting geopend. Op het inschrijfformulier stond alleen het inschrijfbedrag. Na gunning dienden de envelop-

²¹ de minimumeisen zijn vermeld in de advertentie.

²² Brief van RGD van 8 september 1999 aan inzake aan geselecteerde aannemers worden verzocht de prijsaanbieding.

pen met de inschrijfbegrotingen ongeopend aan de inschrijvers te worden geretourneerd, met uitzondering van de begroting van de laagste inschrijver. Deze retourzending had de RGD bij de aanbesteding van de rijksinrichting nagelaten.

De RGD constateerde na opening van de blauwe enveloppen een aanzienlijk verschil tussen de inschrijving van de laagste inschrijver en de besteksbegroting van de RGD. De laagste inschrijving, de combinatie Koop/Geveke bedroeg, circa f 42 miljoen. De inschrijving lag daarmee 53% boven de besteksbegroting van de RGD. De besteksbegroting was, in opdracht van de architect, opgesteld door een extern kostenadviesbureau²³.

In de uitnodiging een prijsaanbieding te doen stond ook dat, indien er substantiële bedragen in de begroting door onderaannemers geoffreerd waren, deze deelaanbiedingen (goed gespecificeerde offertes) moesten worden toegevoegd aan de inschrijvingsbegroting. Dat was zo geregeld omdat de RGD, volgens interne regelgeving, alleen de begroting van de laagste inschrijver mocht openen.

Bij de aanbesteding werden de enveloppen met de inschrijfbegrotingen van alle partijen ingenomen. In zijn openbaar verhoor verklaarde de projectmanager, de heer Bruggeling hierover het volgende:

De heer Duivesteijn: Nu doet zich iets voor bij de aanbesteding waarvan het de vraag is of dat een normale gang van zaken is. Wij hebben het dan over de inschrijvenveloppen. Kunt u vertellen wat u daaraan opviel?

De heer Bruggeling: Er waren twee momenten waarop ik dacht: dat is opmerkelijk. Het ene moment was de prijs bij de aanbesteding. Het andere moment was, zittend achter mijn bureau, toen ik constateerde dat er een begroting van Geveke lag en vier andere begrotingen. Die verschilden dermate van dikte, dat ik het gevoel had: hier is iets aan de hand. Maar het was een vermoeden.

(...)

De heer Duivesteijn: Op wat voor een wijze zijn die enveloppen gesloten?

De heer Bruggeling: Die waren gesloten met op de klep een paraaf en wat krasjes erop.

De heer Duivesteijn: Verzegeld. Is dat normaal, is dat altijd zo?

De heer Bruggeling: Ik heb het in mijn praktijk niet eerder meegemaakt dat ik zulke enveloppen ontving die met een paraaf waren verzegeld.

De heer Duivesteijn: Heeft u al eens eerder een aanbesteding meegemaakt met een overschrijding van 50%?

De heer Bruggeling: Nee, gelukkig niet.

(...)

De heer Duivesteijn: Het feit dat het dunne enveloppen waren, gaf u een bepaald vermoeden. Over welk vermoeden hebben wij het dan?

De heer Bruggeling: Over het vermoeden van beperkende concurrentie.

De heer Duivesteijn: Prijsafspraken?

De heer Bruggeling: Ja, dat waren mijn vermoedens, dus dat er vooroverleg had plaatsgevonden.

Het viel de projectmanager dus op dat de envelop met de inschrijfbegroting van de laagste inschrijver dikker was dan de enveloppen van de andere inschrijvers. Ook bleek dat de andere enveloppen zeer goed verzegeld waren en dat de envelop van de laagste inschrijver in het geheel niet verzegeld was. In de envelop van de laagste inschrijver zat een uitgebreide begroting, inclusief substantiële onderliggende offertes²⁴. Opmerkelijk ook was dat de projectmanager het in zijn loopbaan bij de RGD nog nooit had meegemaakt dat enveloppen zo goed verzegeld

²³ Bouwkundig Adviesburo W.N. de Groot Amsterdam.

²⁴ De inname van de enveloppen vindt plaats in aanwezigheid van de projectmanager, een assistent en een ondersteuner. Ook de architect, Loof & Van Stigt uit Amsterdam, is aanwezig. Er zit geen vertegenwoordiger van het bureau bij die controleert of de projectmanager het volgens de regels doet.

waren, hij kende het hele fenomeen verzegelen niet. Het was geen eis die de RGD stelde, normaal gesproken waren de enveloppen alleen dichtgeplakt.

De projectmanager had op dat moment een vermoeden dat er geen concurrerende prijs was neergelegd. Dit vermoeden meldde hij aan de dienstleiding met het verzoek een onderzoek in te stellen of dit bij de NMa gemeld moest worden²⁵.

De projectmanager, de heer Bruggeling, verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer **Bruggeling**: Toen ik het opmerkelijke verschil tussen de prijs en de enveloppen had opgemerkt, heb ik een brief geschreven richting onze waarnemend directeur, de heer Lens. Ik heb hem gevraagd onderzoek te doen om het bij de NMa aanhangig te maken.*

*De heer **Duivesteijn**: Wat was zijn reactie daarop?*

*De heer **Bruggeling**: Zijn reactie was dat hij het met dienstleiding zou opnemen en het dus aan de directeur-generaal zou voorleggen.*

*De heer **Duivesteijn**: De directeur-generaal van de Rijksgebouwendienst.*

*De heer **Bruggeling**: Ja.*

*De heer **Duivesteijn**: Wat was de reactie van de directeur-generaal?*

*De heer **Bruggeling**: Die reactie heb ik zelf nooit gehad. Het onderzoek heeft wel plaatsgevonden binnen onze dienst. Dat heb ik mondeling vernomen van de waarnemend directeur, de heer Lens, mijn directe chef, de heer Meijer, het hoofd Kwaliteitszorg, de heer Van Kuijen en de Landsadvocaat, de heer Broesterhuizen. Zij vonden het onvoldoende bewijs om het aanhangig te maken bij de NMa.*

*De heer **Duivesteijn**: Dat hebben ze u mondeling medegedeeld? Is er naar uw weten ook een verslag gemaakt van dat onderzoek?*

*De heer **Bruggeling**: Naar mijn weten niet.*

*De heer **Duivesteijn**: Naar uw weten is er geen verslag van gemaakt. Wat was uw reactie op het feit dat er geen onderzoek plaats zou vinden door de NMa? Als er onvoldoende bewijs is voor bijvoorbeeld vooroverleg, dan komt de discussie weer terug naar de kwaliteit van de begroting.*

*De heer **Bruggeling**: In eerste instantie ben je teleurgesteld, maar het proces gaat door. Het proces blijft niet steken bij die enveloppen. Het blijft niet steken bij de NMa. Ik moest door, dus ik ben gewoon weer aan tafel gaan zitten met de aannemer om eruit te kunnen komen.*

Uit het onderzoek, zo werd de heer Bruggeling mondeling meegedeeld, was gebleken dat er geen hard bewijs was om het vermoeden bij de NMa aanhangig te maken. De leidinggevende was op dat moment de waarnemend directeur, de heer Lens. De brief was verder doorgegaan naar de waarnemend directeur-generaal Huibregts, die dus ook op de hoogte was van de vermoedens dat er geen sprake was van concurrentie. De dienstleiding besloot dat een melding aan de NMa niet nodig was. Dit besluit werd niet officieel teruggekoppeld aan de projectmanager.

Bij deze besluitvorming heeft ook de Landsadvocaat geadviseerd. Van het advies van de Landsadvocaat was geen schriftelijke vastlegging, het werd allemaal mondeling teruggekoppeld. De Landsadvocaat en het hoofd kwaliteitszorg van de RGD hadden onvoldoende bewijs aangetroffen om het bij de NMa te melden.

Het is de enquêtecommissie niet helemaal duidelijk waarom de Landsadvocaat betrokken werd om advies te geven of een en ander gemeld moet worden aan de NMa. In dit kader vraagt de enquêtecommissie zich af op er intern bij het ministerie geen deskundigheid op het gebied van mededingingsrecht aanwezig was die hier een advies over had kunnen geven.

²⁵ Intern memo van 9 november 1999.

De programma-manager, de heer Meijer, verklaarde over het niet melden bij de NMa in zijn openbaar verhoor:

*De heer **Smulders**: Waarom heeft u de NMa niet onmiddellijk daarvan op de hoogte gesteld?*

*De heer **Meijer**: Wij spreken over de periode eind 1999. De NMa is opgericht in 1998 en bestond dus amper een jaar. Ik had zelf geen enkele ervaring met een melding bij de NMa en had in mijn directe omgeving niemand die dit had. Voordat wij contact met die instantie zouden opnemen, leek het ons wijs om via onze eigen juridische afdeling en de Landsadvocaat informatie in te winnen over de vraag of dat nodig was.*

*De heer **Meijer**: Er waren twee opmerkelijke zaken aan de orde bij de aanbesteding van de RIJ Den Helder.*

(...)

*De heer **Meijer**: Het vermoeden van onregelmatigheden kwam vooral voort uit het grote prijsverschil. Om dat prijsverschil ten opzichte van onze begroting te kunnen verklaren, ontstond het vermoeden, ook bij mij, dat hier wel eens sprake zou kunnen zijn van prijsafspraken tussen de betrokken bedrijven. Welke juridische argumenten hadden wij om dat hard te maken? Wij konden daarvoor buiten het opmerkelijke prijsverschil maar één ding aandragen en dat waren de door mij al genoemde gegevens over de enveloppen.*

(...)

*De heer **Meijer**: Er is bij de dienstleiding melding gemaakt van dit vermoeden. Wij hebben de dienstleiding in verband met dit vermoeden aangekondigd dat wij het zouden bespreken met de Landsadvocaat.*

*De heer **Duivesteijn**: De dienstleiding is de directeur-generaal?*

*De heer **Meijer**: Dat is de directeur-generaal.*

De terugkoppeling vanuit de Landsadvocaat luidde ten eerste dat er sprake was van een opmerkelijk prijsverschil en dat wij goed moesten onderzoeken wat er aan de hand was. Ten tweede ging hij in op het opmerkelijke verschil in dikte tussen de enveloppen, waarbij bovendien de dikste envelop de laagste inschrijving bevatte. Dat was volgens de Landsadvocaat op zichzelf geen aanleiding om naar de NMa te gaan. Ik heb in de loop der jaren heel wat aanbestedingen meegemaakt en ik moet zeggen dat de begrotingen die aannemers overleggen bij een aanbesteding, niet altijd even dik zijn. Ik heb wel degelijk meegemaakt dat de ene wat dikker was dan de andere. Het was ook niet zo dat de envelop van de laagste inschrijver altijd de dikste was.

(...)

*De heer **Meijer**: de NMa bestond op dat moment een jaar. Ik had geen ervaring met de NMa. Mensen in mijn naaste omgeving hadden ook geen ervaring met de NMa. Verder hadden wij ons juridisch laten informeren over de vraag of wij hieraan iets zouden kunnen doen bij de NMa. Het antwoord op die vraag was dat wij daar verder niets mee konden doen. Ik heb dat advies overgenomen.*

De enquêtecommissie stelt vast dat er twee vermoedens van onregelmatigheden waren bij de RGD: ten eerste de hoogte van het inschrijfbedrag in vergelijking met de andere inschrijvers én in vergelijking met de directieramingen van de RGD, en ten tweede de dikte van de inschrijvenveloppen van de laagste inschrijver in vergelijking met die van de andere inschrijvers. De projectmanager heeft dit vermoeden aangekaart bij de leidinggevende. Deze achtte een melding aan de NMa niet zinvol omdat hij het bewijs onvoldoende vond.

3.3.3. Onderzoek naar de kwaliteit van de raming van de RGD

De RGD-raming waarmee de aanbesteding was gestart, bedroeg zoals gezegd f 26 750 000. De laagste inschrijving bedroeg f 42 350 000 (excl. BTW) en de hoogste inschrijving was f 46 720 000 (excl. BTW). De overschrijding van de directiebegroting bedroeg daarmee ruim 50%. De RGD besloot daarop in november 1999 een externe kostendeskundige in

te schakelen om de kwaliteit van de eigen RGD-raming nog eens te beoordelen: een second opinion. Deze werd uitgevoerd door BFB.

Het externe bureau BFB werd door de projectmanager gekozen, niet op voordracht van de architect. De oorspronkelijke directiebegroting was opgesteld door het Bouwkundig Adviesburo W.N. de Groot uit Amsterdam onder verantwoordelijkheid van de architect Loof & Van Stigt (L&S). Uit de second opinion kwam naar voren dat deze directiebegroting 20% te laag lag. BFB stelde een nieuwe begroting op, die uitkwam op f 34 132 210²⁶.

Het bureau BFB heeft daarnaast een aantal prijzen en normen nog eens kritisch bekeken. BFB constateerde in de begeleidende brief dat een aantal offertes niet geheel betrouwbaar leken en zodoende niet letterlijk overgenomen konden worden. De prijsopgaven werden niet altijd serieus opgesteld omdat het bedrijf er rekening mee zou houden dat er geen opdracht uit voort zou vloeien. Deze berekening zou daardoor wellicht minder marktconform genoemd kunnen worden. Voor de inschrijving van de aannemer, die wel kon zorgen voor een directe opdracht, zou naar verwachting een meer reële offerte gemaakt worden.

De projectmanager heeft een prijsverschil tussen de directiebegroting, de second opinion en de inschrijfbegroting geïnterpreteerd als de werking van een overspannen en krappe markt:

*De heer **Bruggeling**: Na de aanbesteding was er dat opmerkelijke verschil. Je denkt dan een paar dagen na over de vraag hoe het kan dat er zo'n enorm verschil is. Ik heb toen een extern bureau ingeschakeld om er zeker van te zijn dat onze begroting ook juist was. Dat zou in ieder geval meer houvast bieden om in de richting van Geveke aan te geven dat de prijs toch zeer hoog was. Uiteindelijk is een onafhankelijk bureau ingeschakeld dat een second opinion heeft gemaakt waaruit bleek dat het prijsniveau van onze begroting 20% te laag was. Met de architect en het onafhankelijke bureau hebben wij dat nog eens naast elkaar gelegd. Uiteindelijk bleek dat wij de in die tijd overspannen markt onvoldoende hebben ingeschat op het punt van de hoogte van de normen. Dat is een fout. Ik vind dat zelf een tekortkoming, laat ik eerlijk zijn, maar het kan niet anders zijn dan dat de markt in die tijd zo explosief gestegen is dat waarschijnlijk niemand dat heeft kunnen voorzien op dat moment, voor dit project.*

(...)

*De heer **Bruggeling**: (...). In onze eigen begroting nemen wij namelijk geen prijsopdriving mee.*

De enquêtecommissie constateert dat de RGD, naar eigen zeggen, onvoldoende rekening had gehouden met de marktomstandigheden, anderzijds werd gesteld dat de RGD in haar ramingsmethode de krapte in de markt verdisconteert in de prijzen.

Tegelijkertijd met de uitvoering van de «second opinion» werd door de RGD een analyse gemaakt van de verschillen tussen de laagste inschrijving en de besteksbegroting van de RGD. De volgende documenten waren van belang in deze fase:

- De besteksbegroting van de architect L&S;
- De second opinion van het externe bureau BFB;
- De inschrijfbegroting van de laagste inschrijver;
- Verschillenanalyse van de begroting van de laagste inschrijving en van de besteksbegroting.

²⁶ BFB heeft een nieuwe directiebegroting opgesteld d.d. 22 december 1999 – zit in ordner RIJ Den Helder – nr. 5.

Op 24 november 1999 werd er een verschillenanalyse opgesteld door de architect Loof & Van Stigt (L&S). In de analyse wordt globaal een verklaring gegeven voor de verschillen tussen de begroting en de inschrijving. De overschrijding van de directiebegroting zit voornamelijk in de indirecte kosten (directe kosten overschrijding ca. 30% en indirecte kosten overschrijding ca. 120%). Interessant was dat Geveke een aanzienlijk bedrag had opgenomen voor de afkoop van een risico terwijl het bestek meldde dat een risicoregeling niet van toepassing was. Ook heeft Geveke in de inschrijving een post bijzondere risico's van f 800 000 opgenomen. Volgens de architect hanteerde Geveke in de inschrijfbegroting erg hoge normeringen, waarbij hij als voorbeeld de betonwerken noemde. Maar het grootste verschil tussen de directiebegroting en de inschrijving zat in de staartkosten, de indirecte kosten. Dit verschil is enerzijds te verklaren door de gehanteerde percentages, anderzijds had Geveke een opgave voor bouwplaatskosten uitgeschreven die vol stond met posten ten behoeve van bijvoorbeeld risicoafdekking, hoge loonposten voor uitvoerders/werkvoorbereiders en extra reiskosten.

De RGD heeft met de laagste inschrijver Geveke in totaal vier gesprekken gevoerd over het grote verschil tussen de inschrijving en de besteksbegroting. Er waren verschillen tussen de directe kosten (materiaalkosten) en verschillen in de indirecte, ofwel de staartkosten (winst en risico, algemene kosten, bouwplaatskosten). Hierin zat de helft van het verschil. Relevante informatie, zoals de «second opinion» van bureau BFB werd door de RGD aan de aannemer doorgegeven. De projectmanager wilde bereiken dat zo open mogelijk zou kunnen worden gesproken over de verschillen en eventuele fouten. Het overleg leidde er echter niet toe dat alle verschillen werden verklaard. Er bleven verschillen over de normen en de uitvoering.

De projectmanager, de heer Bruggeling, verklaarde over deze fase het volgende:

*De heer **Bruggeling**: Mijn eerste actie was het verzamelen van alle mensen, alle partijen die bij de aanbesteding betrokken waren, de architect, de adviseurs, de toetsende partijen, om te bepalen wat wij eraan gingen doen, hoe wij het gingen insteken. Het voorstel is gedaan om zo snel mogelijk met de aannemer aan tafel te komen en de begrotingen met elkaar te vergelijken. Dat gaat in een open sfeer. De begrotingen worden met elkaar vergeleken, in eerste instantie om de grote verschillen boven water te krijgen. Dat eerste gesprek heeft op 15 november plaatsgevonden. Daarna heeft de architect met Holtman de verschillen op papier gezet tussen zijn begroting en onze eigen begroting. Toen bleek al snel uit de analyse, gemaakt door de architect, dat er vele verschillen zaten in de normprijzen, dus in de directe kosten ofwel de materiaalkosten. Daarnaast zijn er indirecte kosten – wij noemen dat ook wel «staartkosten» – waarin ook forse verschillen optraden. Dan komt de vraag aan de orde hoe dat kan. De aannemer heeft volgens mij na de tweede ronde gezegd dat hij niet over de hoogte van de normprijzen wilde praten. Hij wilde praten over wijzigingen van het bestek en van het plan.*

*De heer **Duivesteijn**: Dus hij wilde wel over de inhoud van het plan praten, maar niet over de kwaliteit van zijn begroting.*

*De heer **Bruggeling**: Niet over de hoogte van de normprijzen die hij had gehanteerd.*

(...)

*De heer **Duivesteijn**: De aanbesteder staat op dat moment, naar ik aanneem, klem. Of zijn er nog mogelijkheden om er onderuit te komen, dus om van de laagste inschrijver af te komen?*

(...)

*De heer **Bruggeling**: Ik zal daarop antwoorden dat voor ons als aanbestedende dienst de ruimte binnen onze regelgeving heel erg beperkt is. Dat wil ik vooropstellen. De klant was de «klem», de druk, evenals de politiek, die had bepaald dat daar 120 cellen moesten komen. Dát was mijn opdracht, mijn taak. Ik ben toen gaan praten met de Landsadvocaat*

over de vraag wat er mogelijk is om van Geveke af te komen. Een stapje terug: na de vierde keer hebben we tegenover Geveke gezegd dat het werk niet-passend is. Dat heb ik hem persoonlijk in de laatste bespreking gezegd. Hij vond dat niet terecht: volgens hem was het werk wel passend. Ik verklaarde echter dat het werk niet-passend is, aangezien de prijzen erg hoog waren. Die brief is geschreven en gecontroleerd door de juridische afdeling van de RGD. Ik heb de brief op 24 januari naar Geveke gestuurd.

(...)

De heer Duivesteijn: Maar u deed dat in januari, terwijl op 15 november het beeld van een kloof ontstond. Was het niet helderder geweest om het werk direct als niet-passend te beschouwen, gelet op de overschrijdingen? Of kan dat niet? Is het niet-passend om iets niet-passend te verklaren?

De heer Bruggeling: Het zou wel erg snel door de bocht zijn als je na het openen van de enveloppe een werk direct niet-passend verklaart. Zo zit de Rijksgebouwendienst niet in elkaar! Je moet op zijn minst geprobeerd hebben, met elkaar eruit te komen. Toen het na vier keer niet lukte, heb ik in overleg met mijn directe chef en de juridische afdeling de beslissing genomen om het werk niet-passend te verklaren.

(...)

Door de hierboven beschreven opstelling van Geveke in de overleg-fase had de RGD onvoldoende informatie om mogelijke fouten in de inschrijving van Geveke vast te stellen. De architect merkt in een brief van 8 februari 2000 op dat een overleg tussen Geveke en L&S over vergelijking van normkosten van bouwonderdelen en indirecte kosten, nooit heeft plaatsgevonden²⁷. Geveke zou weigeren om over deze posten te praten. Het resultaat van de onderhandelingen over mogelijke bezuinigingen was naar de mening van L&S een gevolg van het feit dat Geveke zich niet aan haar verplichting heeft gehouden.

Omdat de second opinion ook opgestuurd was aan Geveke, heeft Geveke aanleiding gezien op 17 januari 2000 hierop een reactie te geven. Daarna, op 29 februari 2000, reageerde BFB weer op de analyse van Geveke: de analyse van Geveke zou op veel punten onjuistheden bevatten en veelal verkeerde conclusies weergeven. Geveke stelde onder meer dat het prijsverschil volledig verklaard kon worden door het feit dat het calculatiebureau werkt met normprijzen en niet met aangevraagde prijzen. Geveke ging ervan uit dat de door Geveke gebruikte offertes allemaal marktconform waren. Dit was echter volgens BFB niet altijd het geval. Uit de reactie van L&S van 8 februari 2000 op de brief van Geveke van 17 januari 2000, kon worden opgemaakt dat Geveke verwachtte meer tijd nodig te hebben voor het werk. Om deze reden nam Geveke meer kosten op voor bijvoorbeeld boetes, overwerk en ploegendiensten. Geveke heeft in haar reactie op de second opinion ook de begroting van BFB daarom de bouwtijd verlengd tot 19 maanden.

De heer Meijer verklaarde over de fase in zijn openbaar verhoor:

De heer Meijer: De situatie deed zich voor dat wij met Geveke eigenlijk uitgesproken waren. Om de relatie met Geveke formeel te beëindigen, stonden de volgende opties open. Je gaat alsnog akkoord met de prijs van de laagste inschrijver en verstrekt de opdracht aan Geveke. Dat was in de ogen van de Rijksgebouwendienst niet toelaatbaar, maar ook in de ogen van onze opdrachtgever, het ministerie van Justitie, was dat geen begaanbare weg. De tweede optie was het mislukt verklaren van de aanbesteding. Je moet dan een wezenlijk gewijzigd plan opstellen dat leidt tot een nieuwe bouwvergunningaanvraag. Daaraan zijn veel kosten verbonden. Verder leidt het ongetwijfeld tot een enorme verschuiving van het moment waarop de cellen ter beschikking zouden komen. De derde optie was het niet-passend verklaren van de prijs. Op deze optie kan op twee

²⁷ Reactie op de opmerkingen van Geveke op de second opinion – kenmerk 8997.B.098.

manieren worden gereageerd. In de eerste plaats kan de aannemer de niet-passend-verklaring accepteren en in de tweede plaats kan hij haar niet accepteren en kiezen voor arbitrerende. Wij hebben deze opties besproken met onze opdrachtgever, het ministerie van Justitie. In dat gesprek heeft men gekozen voor de lijn van de niet-passendverklaring, omdat de aannemer dat wellicht accepteert. Als je de aanbidding niet-passend verklaart, kun je naar een andere aannemer gaan om te kijken voor welke prijs hij dat project wil maken.

De heer Smulders: En in het geval van de andere optie?

De heer Meijer: Welke optie bedoelt u?

De heer Smulders: De mogelijkheid dat hij de niet-passendverklaring niet accepteert.

De heer Meijer: Er is in goed overleg voor gekozen om zijn aanbidding niet-passend te verklaren. Dat verschaftte ons de mogelijkheid om een andere aannemer om een prijsaanbidding te vragen. Die is er ten slotte ook gekomen. Als de aannemer had gemeend zo sterk te staan dat hij een spoedarbitrage kon aanvragen, was de Rijksgebouwendienst met de toen bestaande regelgeving niet in staat geweest om op dat moment een andere aannemer de opdracht te verstrekken, ook al lag die prijs ruim 9 mln gulden lager dan de laagste inschrijving. De weg naar die aannemer stond niet meer open op het moment dat er een spoedarbitrage zou worden aangevraagd door Geveke.

De heer Smulders: Hoe schatte u uw kansen bij een spoedarbitrage in?

De heer Meijer: Er is heel lang gesproken over de mogelijkheid van een spoedarbitrage. Om de begroting van Geveke onderuit te halen, moet je namelijk van goeden huize komen, want er moeten dan feitelijke fouten in zitten. De begroting van de aannemer was dusdanig dat hij over de hele lijn hogere prijzen hanteerde dan wij acceptabel vonden. Het advies van de Landsadvocaat was dat wij die prijs moesten accepteren als in concurrentie tot stand gekomen en als een marktconforme prijs indien wij geen feitelijke fouten in de begroting konden ontdekken.

(...)

De heer Meijer: Het advies van de Landsadvocaat was volstrekt helder: als het zou leiden tot een spoedarbitrage, zou de arbitragecommissie de opdrachtgever in het ongelijk stellen. Dat kwam mij niet vreemd voor, want er waren een aantal voorbeelden buiten de Rijksgebouwendienst van vergelijkbare uitspraken. Een eventuele negatieve uitspraak van de arbitragecommissie zou er toe leiden dat de Rijksgebouwendienst niet kon doorgaan met de aannemer die 9 mln gulden lager had ingeschreven. Aan Geveke kon geen opdracht worden verstrekt, omdat niet alleen de Rijksgebouwendienst daartoe niet bereid was, maar ook omdat de klant het niet wilde betalen. De enige overgebleven weg zou dan zijn dat wij voor veel geld een aangepast plan zouden opstellen, waarvoor een nieuwe bouwvergunning nodig hadden; dat zou tot veel tijdsverlies leiden.

(...)

De heer Meijer: In mijn opinie was het belangrijkste argument dat het alsnog verstrekken van de opdracht aan Geveke geen begaanbare weg was. Het ministerie van Justitie was tegen het mislukte verklaren van de aanbesteding vanwege het daaraan verbonden tijdverlies, de kosten en de risico's. Het niet-passend verklaren van de aanbidding bracht de grootste mogelijkheid met zich mee om in het proces voortgang te krijgen.

(...)

De heer Smulders: Betekent dit dat elke zaak voor de raad van arbitrage als gevolg van een niet-passendverklaring voor u als aanbestedende dienst een verloren zaak is?

De heer Meijer: Er moet onderscheid gemaakt worden tussen twee zaken. In de geldende regels wordt ervan uitgegaan dat partijen elkaar beconcurreren bij het doen van een prijsaanbidding. Als de prijs van de laagste inschrijver uiteindelijk beduidend hoger blijkt te zijn dan door de opdrachtgever was begroot en deze niet kan aantonen dat die prijs feitelijke onvolkomenheden bevat, dan zit de opdrachtgever klem. Hij kan in dat geval niet anders besluiten dan niet-passend te verklaren, waarbij het vrijwel zeker is dat de zaak voor de raad van arbitrage wordt verloren, de opdracht alsnog te verstrekken of een wezenlijk ander plan te maken, wanneer de aanbesteding mislukt wordt verklaard. Die regels zijn zeer klemmend, zeker voor een overheidsinstantie die zich aan de regels moet houden.

3.3.4 Een mogelijke zaak bij Raad van Arbitrage: januari 2000

Na bovengenoemde overleggen werd duidelijk dat partijen niet nader tot elkaar zou komen. RGD berichtte in een brief van 24 januari 2000 aan Geveke dat de inschrijving niet passend werd verklaard en dat was besloten de opdracht niet aan het bouwbedrijf te gunnen²⁸. De RGD nam vervolgens de stap om een aannemer in de regio benaderen. Het verzocht de bouwcombinatie Ursem/de Nijs om een «derde prijs» in te dienen.

Op 27 januari 2000 schreef de advocaat van Geveke, Houthoff Buruma, aan de RGD dat Geveke de niet-passend verklaring zou aanvechten. Formeel zou door de RGD de «onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking» (Hoofdstuk V UAR-EG 1991), die was gestart doordat aan een «derde» gevraagd is een aanbieding te doen, gestopt moeten worden. Na overleg met de Landsadvocaat besloot de projectmanager van de RGD niet in te gaan op de eisen van Geveke. Houthoff Buruma besloot daarom een spoedarbitrage aanhangig te maken bij de Raad van Arbitrage, waarbij de zitting op 15 maart 2000 zou plaatsvinden.

Op 29 februari 2000 komt het commentaar van BFB op de brief van Geveke over hun second opinion met daarin een onderbouwing de niet-passend verklaring. Volgens de projectmanager was hij met de Landsadvocaat van mening dat er voldoende bewijs was voor niet-passendheid. Gewezen werd op de hoge normprijzen waar Geveke niet van af wilde en de langere bouwtijd die volgens Geveke nodig was. Maar later stelde hij dat de Landsadvocaat een andere mening was toegedaan als het ging om een zaak bij de Raad van Arbitrage. De Landsadvocaat stelde dat de kansen bij de Raad van Arbitrage nihil waren.

Tijdens deze fase van de aanbesteding (er is een zaak bij de Raad van Arbitrage aanhangig gemaakt) speelde een aantal zaken tegelijkertijd:

- De RGD onderhandelde met de deskundigen, onder meer de Landsadvocaat, over de positie van de RGD in deze arbitragezaak. In dat kader werd onderzocht wat de kennelijke fouten waren in de begroting van Geveke.
- Met de Landsadvocaat werd gewerkt aan een onderbouwing van de niet-passend verklaring. De Landsadvocaat vroeg per brief, met het oog op een geplande overleg met Geveke op 8 maart 2000²⁹, een aantal gegevens aan L&S over de onderbouwing van de niet-passend verklaring³⁰.
- Naast de inspanningen om de positie in de arbitragezaak te bepalen en de niet-passend verklaring te onderbouwen werd tevens voorgesteld, ook door de Landsadvocaat, om nog eens met Geveke te overleggen. Deze overleggen vonden plaats op 6 en 8 maart 2000.

3.3.5 Oplossing: toezegging van project herinrichting Norgerhaven (maart 2000)

Op 6 maart 2000 werd een eerste gesprek gevoerd met Geveke om te komen tot een standpuntbepaling. Bij dit gesprek waren twee medewerkers van de RGD aanwezig, de projectmanager en zijn assistent en twee medewerkers van Geveke. Er werd toen afgesproken dat het verstandig voor beide partijen zou zijn dat Geveke «afscheid» zou nemen van het werk RIJ Den Helder. De projectmanager heeft binnen zijn mandaat

²⁸ Brief met kenmerk I17RIH/TBR/GB1 van 24 januari 2000.

²⁹ Gedoeld werd op het gesprek van 8 maart 2000 in Nulde.

³⁰ Brief A.E. Broesterhuizen van Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn met kenmerk AB/dg/1465274.

toegezegd dat de betaling van een rekenvergoeding tot de mogelijkheden behoorde. Er werd nog geen concreet bedrag afgesproken. Op 8 maart werd hiertoe een overeenkomst getekend waarin zowel een rekenvergoeding van f 350 000 werd afgesproken. Tevens werd een mogelijke gunning van een nog aan te besteden project, Norgerhaven in Veenhuizen in het vooruitzicht gesteld. Voor deze laatste opdracht werden ook al een percentage voor algemene kosten en een percentage voor winst en risico overeengekomen. Er werden in de overeenkomst nog een paar voorwaarden toegevoegd om aan te geven dat het hier niet ging om een 1 op 1 gunning van een ander project maar dat de partijen slechts «streven naar overeenstemming» voor dat project. In ruil voor dit alles beloofde Geveke af te zien van een zaak bij de Raad van Arbitrage. In de openbare verhoren is hierover het volgende gezegd:

De heer Duivesteijn: Die verkenning vindt dan plaats. Welke onderwerpen zijn daar precies besproken?

De heer Bruggeling: Er is gesproken over een onkostenvergoeding. Dat onderwerp heb ik aangereikt. Op het eind van het gesprek gaf de gesprekspartner aan dat hij dit intern nog zou moeten doornemen en dat hij graag continuïteit van werkzaamheden wilde. Er is toen niet gesproken over de vraag wat voor ander werk het zou kunnen zijn; het ging toen alleen over een onkostenvergoeding. Het was ook mijn missie naar Geveke toe om het op die manier af te ronden.

De heer Duivesteijn: Is er een verslag van dat gesprek gemaakt?

De heer Bruggeling: Nee, er zijn heel veel verslagen gemaakt, maar.

De heer Duivesteijn: Dat vroeg ik niet. Mijn vraag is of er van dit gesprek een verslag is gemaakt.

De heer Bruggeling: Van dit gesprek is geen verslag gemaakt.

De heer Duivesteijn: Op 8 maart vindt een nieuw gesprek plaats. Kunt u daar iets over zeggen?

De heer Bruggeling: Op 8 maart heeft een nieuw gesprek plaatsgevonden met mijn directe chef, de heer Meijer, de Landsadvocaat, de heer Kiers, en mijn collega de heer Doornbos, met als tegenpartij de heer Van Kimmenade van Geveke met zijn advocaat en een jurist van Geveke zelf. Daar zijn afspraken gemaakt om te komen tot een schikking.

De heer Duivesteijn: En die schikking hield in?

De heer Bruggeling: Een vergoeding voor de gemaakte kosten bij de aanbesteding in Den Helder.

De heer Duivesteijn: Om hoeveel ging het daarbij?

De heer Bruggeling: Om 350 000 gulden. Geveke wilde eerst 1% van 42 miljoen gulden, dus 420 000 gulden, en 1% van 28 miljoen gulden zou 280 000 gulden zijn. Wij hebben het gemiddeld en zijn op 350 000 gulden uitgekomen. Verder werd van de kant van Geveke aangegeven dat men er behoefte aan had om voor het project in Norgerhaven-Veenhuizen als eerste en enige een prijsaanbieding te mogen neerleggen.

De heer Duivesteijn: Hij bedong dus in feite twee zaken: geld en continuïteit in de vorm van een vervangend werk. Nu staat in de gedragscode waarmee u te maken hebt, dat het beginsel van concurrentiestelling bepaalt dat bij opdrachten voor werken, diensten of leveringen met een totaalbedrag groter dan 50 000 gulden altijd tenminste twee mededingers tot inschrijving worden uitgenodigd, ook in die gevallen waarin wet- en regelgeving het uitnodigen van één inschrijver toestaat. Hoe beoordeelt u die schikking dan inhoudelijk? Acht u die in overeenstemming met de regelgeving?

De heer Bruggeling: Die vraag kan ik u niet beantwoorden. Het is het besluit van de heer Meijer geweest om tot een schikking te komen.

In het overleg van 8 maart 2000 werd voor het eerst gesproken over gunning van de werkzaamheden voor Norgerhaven aan Geveke. Deze afspraak werd gemaakt onder verantwoordelijkheid en mandaat van de direct leidinggevende van de projectmanager, het hoofd van de directie Programma's en Projecten. Bij dit overleg waren naast de leidinggevende

en de projectmanager tevens de Landsadvocaat en de advocaat van Geveke aanwezig. Tijdens dit overleg werd ook een handgeschreven versie gemaakt en ondertekend, die later werd uitgetypt. De Landsadvocaat heeft advies aan de RGD gegeven en is akkoord gegaan met het tekenen van de overeenkomst tussen RGD en Geveke. Er werd in deze bespreking ook overeenstemming bereikt over het bedrag van de rekenvergoeding. Dit werd berekend op f 350 000. Door de RGD is opgemerkt dat dit bedrag berekend was conform de afspraken voor rekenvergoeding die golden voor het jaar 1992.

De heer Meijer: Dat gesprek is in het bijzijn van de Landsadvocaat en de juridisch adviseur van Geveke gevoerd. Geveke voerde aan dat het in concurrentie met vijf andere aanne-

mers het laagste prijsaanbod had gedaan en dat het getracht had om tot een prijsvergelijk te komen. De kosten die gemaakt waren voor het opstellen van een begroting bij de aanbesteding en voor de gevoerde gesprekken, wilde het bedrijf vergoed zien. Bovendien stelde Geveke dat het niet inschreef op aanbestedingen om onkostenvergoedingen te kunnen innen, maar om werkzaamheden te kunnen continueren. In dat kader eiste Geveke als eerste en enige in het project Veenhuizen een prijs te mogen neerleggen. Deze eisen werden door Geveke gesteld teneinde tot overeenstemming te komen over een vorm van schikken.

(...)

De heer Meijer: Het ging om 350 000 gulden.

De heer Smulders: Hoe is dat bedrag tot stand gekomen?

De heer Meijer: Partijen, onderhandelend, vonden ongeveer 1% van de aanneemsom of de begroting een redelijk uitgangspunt. Dan krijg je discussie natuurlijk: 1% van welke begroting? De aannemer vond: zijn begroting. Wij vonden: die van ons. Daar ging het natuurlijk net om: tussen de 42 en 28 mln. Er was het grote belang dat je op dat moment kunt zeggen: als ik een schikking kan treffen, kan ik voor 9 mln gulden lager onmiddellijk een opdracht verstrekken. Er was derhalve die orde van grootte van 9 mln en het belang voor de maatschappij van het tijdig klaar zijn van de cellen. Op dat moment zeg je: hoe kom ik nu tot die onkostenvergoeding? Toen is dat gemiddeld: 28 mln plus 42 mln is 70 mln; het gemiddelde daarvan is 35 mln en 1% ervan is 350 000 gulden. Ten opzichte van het grote geheel, om op dat moment cellen te kunnen bouwen en voor 9 mln lager toch de opdracht te kunnen verstrekken, vond ik dat een alleszins verdedigbaar bedrag.

De heer Smulders: Vindt u die 350 000 gulden een reële vergoeding voor de kosten die de aannemer heeft moeten maken?

De heer Meijer: Dat vond ik, ja.

De heer Smulders: Wat zijn de verdere voorwaarden van de overeenkomst geweest?

De heer Meijer: Het tweede was de voorwaarde dat hij zei: ik ga niet inschrijven om onkostenvergoedingen te incasseren; ik wil continuïteit van werkzaamheden. Hij kwam concreet met het voorstel om één op één, als enige en als eerste, een prijsaanbieding voor de inrichting in Veenhuizen te mogen maken. Geveke had enige tijd daarvoor deze inrichting gerealiseerd voor Gevangeniswezen. Deze inrichting moest nu omgebouwd worden voor jeugdigen omdat daar de grote capaciteitsnood zat.

De heer Smulders: En daar heeft u ook in toegestemd?

De heer Meijer: Ja, ik heb op dat moment gezegd: dat nemen wij op in de schikking. Ik denk dat elk ander voorstel van continuïteit van werkzaamheden, niet zijnde Veenhuizen, op dat moment voor mij niet tot de mogelijkheden behoorde om daar een uitspraak over te doen. Dat zou in strijd komen met de regels die daarvoor gelden. Je moet natuurlijk redenen hebben om een dergelijke positie ook volgens de regelgeving waar te kunnen maken. In mijn ogen was dat alleen het geval bij de gevangenis in Veenhuizen. In elk ander project zou ik niet dezelfde argumenten kunnen aanvoeren om het wel te accepteren. Om dat niet ongeclausuleerd te gaan doen, heb ik gezegd, zoals ik mij nog heel goed kan herinneren: Geveke vraagt continuïteit van werkzaamheden. Stel dat wij akkoord gaan met de eis van het bedrijf in de schikking om als eerste en enige een prijs neer te leggen, dan komen wij elkaar, als wij dat niet goed regelen, weer tegen, zoals wij elkaar zijn tegengekomen bij Den Helder. Ik wilde dus absoluut niet praten over die eis als die

een open-eindconstructie inhield. Ik heb gezegd dat ik de staartkosten, algemene kosten, winst en risico, genormeerd wil zien. Respectievelijk 3% en 7%, samen 10%, dat is een alleszins redelijk percentage.

Er is ook gezegd dat wij, als er op enig moment geen overeenstemming over de prijs kan worden bereikt in dat traject, afscheid van elkaar nemen tegen een vergoeding van 1% van de begroting die opgesteld is door de Rijksgebouwendienst. Niet die van Geveke, maar onze begroting. Daar zit dus uitdrukkelijk een afbreukmoment in voor als wij het prijstechnisch niet eens zouden worden.

Een ander en voor mij heel belangrijk artikel bepaalde dat de Rijksgebouwendienst een aanvullende vergoeding is verschuldigd van 3% van de eigen begroting, mocht de dienst om welke reden dan ook, bijvoorbeeld omdat de Staat geen cellen meer wil of omdat op dat moment de financiële mogelijkheden om cellen te bouwen ontbreken, niet tot gunning aan Geveke kan overgaan. Daarmee zat er in die schikking geen open eind meer. Ik wilde geen open eind hebben waardoor er op basis van die schikking nog eens geclaimd kon worden voor continuïteit van werkzaamheden, maar ik wilde een en ander financieel afhandelen. Als ik het laatste artikel van toepassing zou verklaren om welke reden dan ook, bijvoorbeeld omdat wij geen cellen meer willen of in het ultieme geval omdat zou blijken dat de regelgeving zich daartegen zou verzetten, dan zouden wij met dat artikel in de hand de mogelijkheid hebben om tegen Geveke te zeggen dat onze wegen scheiden. Geveke krijgt dan uiteindelijk 4% van onze raming. Het project zou volgens een schatting op dat moment 6 à 7 mln gulden kosten. Dat betekent dat wij voor Den Helder en Veenhuizen samen 600 000 gulden kwijt zouden zijn, dat wij daarmee via de schikking afscheid genomen zouden hebben van Geveke en dat wij onmiddellijk de mogelijkheid zouden hebben gehad om voor 9 miljoen gulden minder de andere aannemer opdracht te verstrekken om weliswaar met enige vertraging toch de cellen te realiseren.

Het gesprek op 8 maart 2000 werd gevoerd onder verantwoordelijkheid van de leidinggevende van de projectmanager, de heer Meijer. Het enige doel wat hem voor ogen stond was om te proberen van de laagste inschrijver af te komen en zo snel mogelijk te zoeken naar een derde partij die het werk wel kon bouwen tegen een acceptabele prijs. De projectmanager heeft opgemerkt dat er een bijzonder grote druk stond op het project in Den Helder. De cellen moesten in 1999 al zijn gerealiseerd. Hij concludeerde dat dit de beste oplossing was voor alle partijen. Door het op deze manier te doen kreeg hij als projectmanager voor de bouw van 120 cellen in ieder geval de ruimte om de markt op te gaan en het gebouw te realiseren. In april 2000 krijgt Geveke ook daadwerkelijk de opdracht voor de herinrichting van Norgerhaven³¹. Volgens de heer Meijer, was dit toelaatbaar omdat er hierbij een aanbestedingsprocedure van Justitie van toepassing was. Deze hangt samen met Artikel 4, lid 1b van de Richtlijn Werken.

De heer Meijer: Zoals ik al zei, zou elk ander project dan Veenhuizen op dat moment niet in een schikking passen.

De heer Smulders: Waarom Veenhuizen wel?

De heer Meijer: Dat leg ik graag uit. Veenhuizen is gebouwd door Geveke. Het bedrijf is dus bekend met dit project. Dat de aannemer dat project gemaakt heeft en dat het project een spoedeisend karakter zou krijgen vanwege de vertraging van Den Helder, zijn argumenten op basis waarvan je in overeenstemming met de regelgeving kunt komen tot gunning via zogenaamde prijsonderhandelingen. De hoogste regelgeving die van toepassing is, is de Europese. Daaronder staat onze nationale regelgeving, te weten het Besluit aanbesteding van werken 1973. Daarna kom je op onze interne regelgeving waarin is vastgelegd wat in financiële zin wel en niet mag. Dat is vastgelegd in het Verificatieplan 2000. Daarnaast spelen de gedragsregels een rol. Een opdracht die uitgaat van de Rijksgebouwendienst, wordt getoetst op het niveau van ons Verificatieplan 2000. Dat biedt de mogelijkheden om te komen tot een gunning via prijsonderhandelingen. De onthefingen die daarvoor mogelijk zijn, zijn vastgelegd in het Besluit aanbesteding van werken

³¹ Opdrachtverlening onder kenmerk 80.3.IIODPV.02015 van 26 april 2001.

1973 en verhouden zich met artikel 7, lid 3, van de Europese regelgeving. Er waren ook opdrachten die de Rijksgebouwendienst verlaten hebben (...)

Uitleg Artikel 4, lid 1b van de Richtlijn Werken

Volgens het hoofd directie Programma's en Projecten, de heer Meijer, was op de aanbesteding van Justitie die van toepassing is bij de bouw van gevangenis. Hij verwijst in dit kader naar Artikel 4, lid 1b van de Richtlijn Werken:

De richtlijn Werken is niet van toepassing op:

Oprachten voor uitvoering van werken, wanneer de werken geheim zijn verklaard of wanneer hun uitvoering overeenkomstig de in de betrokken Lid-Staat geldende wettelijk een bestuurlijksrechtelijke bepalingen gepaard moet gaan met bijzondere veiligheidsmaatregelen, of wanneer de bescherming van de fundamentele belangen van de Lid-Staat zulks vereist.

In de reeds genoemde gedragsregels van de RGD staan aanwijzingen en instructies beschreven die aangeven dat bovenstaand artikel nooit van toepassing kan zijn op aanbestedingen van de Rijksgebouwendienst:

Het beginsel van de concurrentiestelling bepaalt dat bij opdrachten voor werken, diensten of leveringen met een totaal bedrag groter dan f 50 000,- altijd tenminste 2 mededingers tot inschrijving worden uitgenodigd. Ook in die gevallen waarin de wet- en regelgeving het uitnodigen van 1 inschrijver toestaat.

Toegevoegd wordt dat bij EU-procedures tenminste 5 mededingers bij de «niet-openbare procedure» en 3 mededingers bij de «procedure van gunning via onderhandelingen na voorafgaande bekendmaking».

De door de enquêtecommissie gesproken personen verwijzen ook naar zogenaamde «huisaanemers» voor bepaalde projecten. (Geveke werd door Bruggeling de «huisaannemer» van Norgerhaven in Veenhuizen genoemd). In dit kader wordt verwezen naar Artikel 7, lid 3e van de Richtlijn Werken:

De aanbestedende diensten kunnen in de volgende gevallen hun opdrachten voor de uitvoering van Werken plaatsen volgens de procedure van gunning via onderhandelingen, zonder voorafgaande Bekendmaking van een uitnodiging tot inschrijving:

– *in geval van nieuwe werken, bestaande uit de herhaling van soortgelijk werken die door dezelfde aanbestedende diensten aan de met een eerste opdracht belaste aannemer te worden toevertrouwd, mits deze werken overeenstemmen met het basisproject dat het voorwerp vormde van een overeenkomstig de in lid 4 bedoelde procedures geplaatste eerste opdracht. De mogelijkheid om deze procedure toe te passen dient reeds bij het uitschrijven van de aanbesteding van het eerste deel van het werk te worden vermeld, en het totale voor de volgende werken geraamde bedrag wordt door de aanbestedende diensten in aanmerking genomen voor de toepassing van artikel 6. Van deze procedure kan slechts gebruik worden gemaakt gedurende een periode van drie jaar volgende op de oorspronkelijke opdracht.*

De heer Bruggeling verklaarde in zijn verhoor dat hij dit niet strijdig achtte met de gangbare codes van de RGD:

De heer Duivesteijn: Jawel, maar u hebt ook iets te maken met die gedragscode en u bent op pad gestuurd met een verkenningsopdracht om te komen tot een schikking.

De heer Bruggeling: Ja. Toen ik dat hoorde. Je weet inderdaad dat die gedragsregels er zijn, maar je weet ook dat er in de richtlijnen over de aanbesteding van werken bijzondere situaties zijn waardoor je er bij bijzondere omstandigheden onderuit kunt komen. Die regels had ik toen niet in mijn hoofd en nu ook niet, tussen haakjes, maar er zijn wel zaken geweest waarvan ik heb gezegd: het is voor mij ook acceptabel om het op die manier te regelen. Maar, nogmaals, het lijkt wel alsof wij hier een werk hebben weggegeven van: u

maakt wel een prijs en het komt wel goed. Die schikking is neergelegd in een overeenkomst waarin wij duidelijk hebben aangegeven, maar dat is allemaal gebeurd richting mijn directe chef, de heer Meijer, welke afspraken wij hebben gemaakt ten aanzien van vergoedingen voor het geval dat er iets mis zou gaan met de prijsvorming. Die schikking was er alleen maar op gebaseerd dat wij, als het werk niet zou doorgaan of als de prijs niet zou passen, alsnog afstand kunnen doen van Geveke. (...)

De enquêtecommissie stelt allereerst vast dat de kwaliteit van de raming van het project onvoldoende was. Na de contra-expertise bleken, volgens opvatting van adviseurs, veel posten te laag geraamd te zijn.

De enquêtecommissie stelt voorts vast dat de RGD, om een procedure bij de Raad van Arbitrage te voorkomen, een project heeft toegezegd aan Geveke. Deze beslissing, die genomen is op pragmatische gronden, heeft tot gevolg dat de mededinging bij de aanbesteding van Norgerhaven door de opdrachtgever RGD werd beperkt.

De vervolgvraag is of de (bedoeling van) de overeenkomst van 8 maart 2000, in overeenstemming is met de gedragsregels van de RGD voor het omgaan met marktpartijen³². In de gedragsregels is vermeld dat voor projecten die groter zijn dan 50 000 gulden altijd tenminste twee partijen tot inschrijving moeten worden uitgenodigd. Ook is bepaald dat de projectverantwoordelijke aan de hand van vooraf bekend gemaakte objectieve criteria bepaalt, welke marktpartijen tot inschrijving worden uitgenodigd. De enquêtecommissie acht deze handelwijze niet in overeenstemming met doel en letter van de gedragsregels van de Rijksgebouwendienst.

Op 16 maart 2000 schrijft de projectmanager een notitie aan de Directeur beheerszaken DJI waarin ook de scenario's bij arbitrage aan bod komen. Voor de gunning van Veenhuizen zegt de projectmanager dat het vorige werk voor Norgerhaven ook uitgevoerd was door Geveke. *«Hij was meen ik de huisaannemer van die inrichting».* De projectmanager vervolgt: *«Omdat er een wijziging plaatsvond van volwassenen naar jeugd had hij sowieso bij de inschrijving uitgenodigd moeten worden, Geveke probeerde dus de een-op-een relatie te continueren»*³³.

Het werken met huisaannemers gaat in tegen de gedragsregels die bij de RGD gelden voor het omgaan met marktpartijen. Er werd door de RGD echter in dit kader verwezen naar Artikel 7 van de Richtlijn Werken. De aanbestedende diensten kunnen in de volgende gevallen hun opdrachten voor de uitvoering van werken plaatsen volgens de procedure van gunning via onderhandelingen, zonder voorafgaande bekendmaking van een uitnodiging tot inschrijving:

- In geval van nieuwe werken, bestaande uit de herhaling van soortgelijk werken die door dezelfde aanbestedende diensten aan de met een eerste opdracht belaste aannemer te worden toevertrouwd,*
- mits deze werken overeenstemmen met het basisproject dat het voorwerp vormde van een overeenkomstig de in lid 4 bedoelde procedures geplaatste eerste opdracht.*
- De mogelijkheid om deze procedure toe te passen dient reeds bij het uitschrijven van de aanbesteding van het eerste deel van het werk te worden vermeld, en het totale voor de volgende werken geraamde bedrag wordt door de aanbestedende diensten in aanmerking genomen voor de toepassing van artikel 6.*
- Van deze procedure kan slechts gebruik worden gemaakt gedurende een periode van drie jaar volgende op de oorspronkelijke opdracht.*

³² VROM – 1995.

³³ Brief van RGD brief (met kenmerk II7RIH/TBR/DJI9) van 16 maart 2000 aan directeur Beheerszaken DJI.

Naar de mening van de enquêtecommissie is dit artikel niet van toepassing op de aanbesteding en de gunning van het project Norgerhaven.

3.4 Inschakeling van de NMa

Een belangrijke stap in het aanbestedingsproces was het besluit van de RGD om de NMa niet op de hoogte te stellen van haar vermoedens over onregelmatigheden.

De projectmanager had na ontvangst van de inschrijvenveloppen een vermoeden van beperkende concurrentiestelling dat hij afleidde uit de volgende zaken:

- De dikte van de enveloppen van de mede-inschrijvers verschilde opmerkelijk van de dikte van de enveloppe van de inschrijver met wie men in zee is gegaan;
- Ook was de enveloppe van de laagste inschrijver, Geveke/Koop Tjuchem, niet verzegeld, terwijl de andere enveloppen zeer goed verzegeld waren.

De verantwoordelijken binnen de RGD zagen onvoldoende redenen om dit te melden bij de NMa. Men vond, na advies van de Landsadvocaat, het bewijs voor het vermoeden van beperkende concurrentiestelling onvoldoende hard. Van het advies van de Landsadvocaat is geen schriftelijk verslag. De beslissing van de RGD is mondeling doorgegeven aan de projectmanager, zonder opgaaf van redenen. In de openbare verhoren is hierover het volgende over verklaard:

De heer Bruggeling: Ik heb ook begrepen dat er een paar ontwikkelingen zijn ten aanzien van andere, nieuwe regels met betrekking tot de NMa. Als u het mij persoonlijk vraagt, kan ik alleen maar antwoorden dat ik vind dat men, als men een vermoeden heeft, dat direct moet melden bij de NMa. Het is niet aan ons te bepalen of het belangrijk is dat wij het wel of niet doen. Je hebt het dan in ieder geval met elkaar goed boven water. In die zin ben ik het er zeker mee eens als zo'n aanbestedende dienst sneller bij enig vermoeden dat er iets mis is naar de NMa kan gaan. Maar dit is mijn persoonlijke mening.

De heer Meijer verklaarde het niet melden bij de NMa uit het feit dat de NMa nog maar net bestond. De NMa was relatief onbekend. De enquêtecommissie is echter van mening dat de ECD, als voorloper van de NMa, wel al bestond.

Advies Landsadvocaat

De Landsadvocaat heeft na de «laatste onderhandeling met Geveke en de ondertekening van de overeenkomst» het volgende opgemerkt in het memo van 13 maart 2000: «Naar de mening van de Landsadvocaat is hiermee een alleszins aanvaardbare oplossing bereikt, niet in het minst omdat een uitspraak van de RvA verstrekkende gevolgen zou hebben voor de positie van alle overheidsaanbesteders (met name een veel zwaardere bewijslast voor de aanbesteder en een vastere binding aan de laagste inschrijver, wellicht een verdere stap naar «gunningsplicht»).

In een voortgangsverslag is gemeld dat op advies van de Landsadvocaat men uiteindelijk heeft afgezien van het inschakelen van de NMa omdat de RGD niet beschikt over «harde» aanwijzingen voor overtreding van de desbetreffende wetgeving. De Landsadvocaat is ook betrokken geweest bij het ondertekenen van de overeenkomst met Geveke/Koop Tjuchem.

De andere inschrijvingen zijn in het bezit gebleven van de RGD tot, naar aanleiding van vragen van de enquêtecommissie, deze weer «uit de bureau-la» werden gehaald en aan de NMA ter beschikking zijn gesteld. De enquêtecommissie heeft tijdens haar onderzoek deze andere inschrijving bij de NMA ingezien en kwam tot de vaststelling dat één van de inschrijvers met de begroting voor een geheel ander project heeft ingeschreven.

De enquêtecommissie acht het een tekortkoming dat een aanbestedende dienst vermoedens van onregelmatigheden onvoldoende serieus nam. Hoewel er vermoedens waren van prijsafspraken is toch zaken gedaan met de betrokken partij. De RGD heeft het vermoeden niet gemeld aan de NMa. Het argument dat de RGD vond dat er te weinig hard bewijs was, is een zaak die zij naar de opvatting van de enquêtecommissie niet hoeft te beoordelen: dat ligt meer op de weg van de NMa. De enquêtecommissie acht het van belang dat aanbestedende diensten vermoedens melden aan de NMa. Het is in ieder geval van belang dat de NMa het totaalbeeld «boven water» krijgt.

3.5 Conclusies

De enquêtecommissie komt tot de volgende conclusies:

- De enquêtecommissie stelt vast dat er bij de aanbesteding van de casus Rijksinrichting Den Helder serieuze vermoedens waren van onregelmatigheden (prijsafspraken). De RGD leidde dit af uit een substantieel prijsverschil van ruim 50% tussen directieraming en inschrijving van de laagste inschrijver, de opmerkelijke dikte van de inschrijvenvelop van de laagste inschrijver Geveke/Koop en tenslotte de verzegeling van de andere enveloppen;
- De enquêtecommissie betreurt het dat de RGD het vermoeden van onregelmatigheden niet heeft gemeld bij de NMa. Op advies van de Juridische Afdeling en de Landsadvocaat, heeft de RGD nagelaten deze vermoedens te melden bij de NMa. Het ontbrak de RGD aan adequate procedures voor de behandeling van vermoedens van onregelmatigheden. De inzage van de andere enveloppen door de enquêtecommissie toonde achteraf aan dat melding bij de NMa in de rede had gelegen omdat een andere envelop een inschrijving voor een ander project bevatte;
- De enquêtecommissie concludeert dat de RGD als opdrachtgever mede verantwoordelijk was voor het grote verschil tussen de raming van de RGD en de laagste inschrijver. De RGD had het project 20% te laag geraamd en voorts had de RGD onvoldoende rekening gehouden met de marktomstandigheden. De enquêtecommissie concludeert dat dit een vertekend beeld gaf van de hoogte van de mogelijke prijsopdrijving;
- De enquêtecommissie concludeert dat de opdrachtgever RGD haar positie bij de Raad van Arbitrage niet sterk achtte mede gelet op de kwaliteit van de eigen raming. De RGD wilde, in een te vroeg stadium, een procedure bij de Raad van Arbitrage voorkomen omdat zij meende dat zij als opdrachtgever, «geen enkele kans» maakte en dat dit tot vertraging zou leiden. De Raad van Arbitrage zou ervan uitgaan dat de inschrijfprijs marktconform, in concurrentie tot stand zou zijn gekomen, de raming van de opdrachtgever niet;
- De RGD heeft vanwege de tijdsdruk (de bouw moest snel gestart worden) getracht via overleg met Geveke eruit te komen. Naar de mening van de enquêtecommissie heeft de RGD als opdrachtgever, door de betaling van een onkostenvergoeding (afkoop) en het met zekerheid in het vooruitzicht stellen van een nieuwe opdracht

(Norgerhaven), gebalanceerd op de rand van het toelaatbare. De enquêtecommissie is van oordeel dat deze handelwijze niet in overeenstemming was met het doel van de regels van de RGD over het omgaan met marktpartijen.

4 METROSTATION VIJZELGRACHT VAN DE NOORD/ZUIDLIJN IN DE GEMEENTE AMSTERDAM

4.1 Inleiding

De Noord/Zuidlijn is een nieuw aan te leggen metrolijn in de gemeente Amsterdam. De Gemeenteraad van Amsterdam heeft in haar Raadsvergadering van 9 oktober 2002 ingestemd met de aanleg van deze metrolijn. In het onderzoek van de enquêtecommissie gaat het om de aanbesteding van drie diepgelegen stations van deze aan te leggen metrolijn: Rokin, Ceintuurbaan en in het bijzonder Vijzelgracht. Bij de aanbesteding in december 2000 en oktober 2001 bleek er bij enige onderdelen van de Noord/Zuidlijn een aanmerkelijk verschil tussen de raming van de gemeente Amsterdam en de aanbieding van de laagste inschrijver. Dat gegeven had bij de gemeente Amsterdam vragen opgeroepen over de mate van mededinging, maar ook over de kwaliteit van de directieraming.

Daarnaast waren in januari 2002 vermoedens van mogelijke onregelmatigheden gerezen. Dit zou blijken uit een email van een directeur van Heijmans Weg- en Betonbouw (de laagste inschrijver op onder andere station Vijzelgracht) richting een onderaannemer die met een andere partij in zee leek te gaan. Ook was er het bericht van een inschrijver, het Duits bedrijf Max Bögl, dat moeite had om een gespecialiseerde onderaannemer te vinden.

In de casus is ingezoomd op de aanbesteding van het metrostation Vijzelgracht. De werkzaamheden van het contract 6.2 Ruwbouw station Vijzelgracht omvatten de ruwbouw van dit station, exclusief de bouwkundige afbouw en elektrotechnische en mechanische installaties. Van de zijde van de aannemer is beweerd dat de gemeente Amsterdam zich bij de aanbesteding van Vijzelgracht, schuldig zou hebben gemaakt aan «leuren». De gemeente Amsterdam kwam herhaaldelijk tot een «niet-passendverklaring» bij de inschrijvingen voor de verschillende onderdelen van de Noord/Zuidlijn. Dit heeft uiteindelijk na de inschrijving voor metrostation Vijzelgracht geleid tot een zaak bij de Raad van Arbitrage. De uitspraak van de Raad van Arbitrage werd echter beïnvloed doordat één van de inschrijvers (Holzmann) gedurende de behandeling van de zaak surseance van betaling aanvraagde. Er is zodoende geen uitspraak gedaan die helderheid heeft verschaft over het handelen van de gemeente Amsterdam.

Een deelonderwerp in deze casus is de gang die de email van de directeur van Heijmans maakte in de organisatie van de gemeente Amsterdam. Dit leidde bij de gemeente tot vermoedens van onregelmatigheden en een melding bij de NMa.

Het lopend onderzoek van de NMa dat daarop een aanvang nam heeft tot gevolg dat er potentieel samenloop is met het onderzoek van de enquêtecommissie. Op 1 november 2002 heeft de NMa hierover rapport uitgebracht.

De opbouw van dit hoofdstuk over de aanbesteding van drie stations van de Noord/Zuidlijn is als volgt:

- In paragraaf 4.2 wordt de verdeling van taken en bevoegdheden en de toepasselijke wet- en regelgeving nader toegelicht;
- In paragraaf 4.3 wordt het feitelijk verloop van de aanbesteding uiteengezet;
- In paragraaf 4.4 worden enige highlights/thema's nader uitgewerkt;
- In paragraaf 4.5 wordt afgesloten met enkele conclusies.

Over deze casus werden door de enquêtemissie de volgende personen op 28 augustus 2002 verhoord:

- Prof. ir. J.W. Bosch: Algemeen bouwmanager van het project Noord-Zuidlijn te Amsterdam
- Ing. M.F.J.M. Kroezen: Lid van de divisiedirectie Heijmans Beton- en Waterbouw BV en lid van de directie Bouwcombinatie Metro Amsterdam Noord-Zuidlijn.
- L.M. van der Wielen: Manager van het bureau Screening- en Bewakingsaanpak van de gemeente Amsterdam.
- Mr. dr. G. D. Dales: Wethouder Financiën, Economische Zaken van de gemeente Amsterdam, en vanaf mei 2000 ook verantwoordelijk voor de Noord/Zuidlijn.

4.2 Taken en verantwoordelijkheden bij de aanleg

4.2.1 Gemeente Amsterdam als opdrachtgever

De bouw van de Noord/Zuidlijn wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam, zij is de opdrachtgever. Binnen de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer van de gemeente Amsterdam is een projectorganisatie Noord/Zuidlijn opgezet die fungeert als «gedelegeerd opdrachtgever». Het project Noord/Zuidlijn valt onder politieke verantwoordelijkheid van de wethouder Noord/Zuidlijn, de heer Dales. Hij onderhoudt als verantwoordelijk wethouder een directe lijn met de projectorganisatie.

Er is voorts een bestuurlijk team dat een bestuurlijk overleg tussen de drie betrokken wethouders betreft (in wisselende samenstelling zijn dit de wethouders Noord/Zuidlijn, Financiën, Ruimtelijke Ordening en/of Verkeer en Vervoer). In die vergaderingen van het bestuurlijk team worden alle zaken rondom de Noord-Zuidlijn doorgenomen ter voorbereiding van de besluitvorming in het college van B&W. Bij de besprekingen van het bestuurlijk team zijn altijd ambtenaren van de projectorganisatie Noord/Zuidlijn aanwezig.

De projectorganisatie Noord/Zuidlijn bestaat uit:

- De Directie Noord/Zuidlijn, die deel uitmaakt van voornoemde dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer. Deze fungeert als gedelegeerd opdrachtgever voor de bouwpartijen en is dus verantwoordelijk voor het project (de heer Geluk is projectdirecteur Noord-Zuidlijn³⁴; de heer Bosch is de Algemeen Bouwmanager).
- Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, dat als raadgevend ingenieursbureau aan het project is verbonden. Dit verzorgt het projectmanagement, het ontwerp en de directievoering en wordt gevormd door Witteveen + Bos Raadgevend ingenieurs, De Weger +architecten- en ingenieursbureau en Ingenieursbureau Amsterdam.
- Bethem Crouwel Architecten BV, dat als architect aan het project verbonden is.

De directeur van de projectorganisatie Noord/Zuidlijn is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders van tijd, geld, kwaliteit, het definitief Programma van Eisen (PvE) waaronder het aanbestedingsbeleid. De projectdirecteur rapporteert en overlegt in een directe relatie met de projectwethouder. Hij rapporteert tevens in het kader van de subsidiebeschikking aan het ROA en Rijkswaterstaat. Ook informeert hij de directeur DIVV over de kwartaalrapportages³⁵. De projectorganisatie

³⁴ In een bijlage nr. U.2000–1990 d.d. 19–05–2000 is een verdeling van verantwoordelijkheden (op hoofdlijnen) weergegeven tussen Directeur dIVV en de projectdirecteur Noord/Zuidlijn.

³⁵ Verdeling van verantwoordelijkheden (op hoofdlijnen) weergegeven tussen Directeur dIVV en de projectdirecteur Noord/Zuidlijn – punt 2.1 t/m 2.2.3.

wordt bijgestaan door een aanbestedingsadviescommissie van drie personen. De frequentie van de contacten tussen wethouder en project-directeur is redelijk hoog. Ze spreken elkaar gemiddeld één keer per week in een formele setting, te weten in het bestuurlijk team of een stafoverleg.

Vanuit de gemeente is voorts het Bureau SBA (Screenings- en Bewakings-aanpak) betrokken bij aanbestedingen rond de Noord/Zuidlijn. Bij iedere Europese aanbesteding wordt in de gemeente Amsterdam verplicht gebruik gemaakt van de diensten van dit bureau (de heer van der Wielen is directeur van bureau SBA).

Vier keer per jaar verschijnt een kwartaalverslag, opgesteld door het projectbureau Noord/Zuidlijn, dat de activiteiten van de afgelopen drie maanden beschrijft. De kwartaalrapportages geven het gemeentebestuur, het Regionaal Overleg Amsterdam en het ministerie van Verkeer en Waterstaat inzicht in de voortgang van het project.

De kwartaalrapportages worden, voor het verschijnen, ambtelijk besproken in de adviesgroep Noord/Zuidlijn. In deze adviesgroep zijn de gemeentelijke dienst IVV, het gemeentelijk Vervoerbedrijf Amsterdam, de gemeentelijke dienst Ruimtelijke Ordening, de Bestuursdienst Amsterdam (de sectoren Ruimtelijke Ordening, Infrastructuur en Financiën), de gemeentelijke dienst Economische Zaken, de Stedelijke Woningdienst en het gemeentelijk Grondbedrijf vertegenwoordigd³⁶.

4.2.2 *Het ministerie van Verkeer en Waterstaat als subsidie-verstrekker*

De totale projectkosten voor de gehele Noord/Zuidlijn zijn per juni 2002 geraamd op € 1 407,4 miljoen (*f* 3 096 miljoen) (prijspeil 2001)³⁷. Er is inmiddels zo'n € 150 miljoen euro (*f* 330 miljoen) uitgegeven³⁸.

De gemeente Amsterdam heeft voor de financiering van het project, op grond van de Wet- en besluit Infrastructuurfonds, bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat subsidie aangevraagd. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 23 december 1999 een subsidiebeschikking afgegeven voor de Noord/Zuidlijn, de «auto-onderdoorgang De Ruijterkade» en het busstation bij CS³⁹. De minister van Verkeer en Waterstaat is door deze subsidieverstrekking veruit de grootste financier voor de Noord/Zuidlijn. De goedkeuring van de subsidieaanvraag kwam mede tot stand op basis van een advies van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat. De regionale Rijkswaterstaatsdirectie Noord-Holland treedt op als controleur op de subsidies voor de Noord/Zuidlijn.

Toetsing van ontwerp en kostenraming door de Bouwdienst van Rijkswaterstaat

De kostenraming van de gemeente Amsterdam is door de Bouwdienst van Rijkswaterstaat drie aspecten getoetst:

- de technische opzet en onderbouwing van de raming;
- de aanwezige risico's;
- de vraag of de kosten voor subsidiëring in aanmerking komen.

Conclusie was dat de kostenraming gedegen was opgesteld en dat het ontwerp voor de Noord/Zuidlijn realiseerbaar leek. Omdat in de subsidieaanvraag niet alle risico's waren meegenomen en gekwantificeerd, heeft het ministerie een eigen inschatting van de financiële risico's opgesteld. Een risico waar in de subsidieaanvraag onvoldoende rekening mee was gehouden en dat apart aandacht vroeg, was volgens het ministerie het markt- en aanbestedingsrisico. Dit betreft het risico dat krapte op de markt vanwege de lopende grote projecten (onder andere HSL-Zuid en Betuweroute) de aanbestedingen substantieel duurder zouden uitvallen⁴⁰.

³⁶ Inleiding kwartaalverslag no. 32 over het eerste kwartaal 2002.

³⁷ Bijlage bij raadsvoordracht d.d. 24 juni 2002.

³⁸ Volgens kwartaalverslag no. 32 is dit 140,5 miljoen euro – voor 167,6 miljoen euro zijn verplichtingen aangegaan.

³⁹ De lump sum beschikking is afgegeven door de minister onder nummer DGP/VI/U99.4694.

⁴⁰ Dit risico is nu verwerkt in de aanvulling op de subsidie van *f* 187 miljoen (zie paragraaf *subsidiebedrag*), 26 633, nr.1, d.d. 21 juni 1998 - p.5.

De verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat betreft de beoordeling of het project, conform Wet- en besluit Infrastructuurfonds, voor subsidieverlening in aanmerking komt:

- het dient bij te dragen aan het landelijke, regionale en lokale verkeer- en vervoerbeleid;
- het dient te voldoen aan de randvoorwaarden veiligheid en exploitatie;
- het dient te voldoen aan de eisen van soberheid en doelmatigheid.

De subsidie voor de Noord/Zuidlijn werd op 23 december 1999 verleend in de vorm van een vaste bijdrage, een «lump sum» beschikking⁴¹. Dit houdt in dat kostenvoordelen bij aanleg van de Noord/Zuidlijn en inkomsten uit eventuele PPS-constructies door het Rijk niet verrekend en kostenoverschrijdingen bij aanleg niet aangevuld zullen worden⁴². Alle financiële mee- en tegenvallers komen daarmee voor rekening van de gemeente Amsterdam.

De Noord/Zuidlijn is opgenomen in het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het spelregelkader MIT met de verschillende fasen en beslismomenten is daarmee van toepassing op het project⁴³.

De subsidieverlening voor de Noord/Zuidlijn is onderdeel van een pakket van maatregelen⁴⁴. Het pakket bestaat onder meer uit een subsidie van f 2125 miljoen (exclusief BTW). Dit bedrag is inclusief een subsidie (f 70 miljoen) voor twee kleinere projecten (busstation en verdiepte ligging de Ruyterkade), die aansluitend op de Noord/Zuidlijn achter Amsterdam CS gerealiseerd worden, evenals een bedrag voor onvoorzien⁴⁵ (f 180 miljoen) en het ondervangen van risico's (f 187 miljoen).

De rijkssubsidie die in 1999 is vastgesteld, geïndexeerd tot en met 2001, bedraagt 1 016 miljoen euro. Het bruto aandeel van de gemeente is dus 391 miljoen euro (prijspeil 2002).

4.2.3 Betrokken marktpartijen in deze casus: Heijmans-Holzmann en Max Bögl

Voor de aanbesteding van de drie diepe stations (Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan) waren met name de volgende marktpartijen van belang:

- Heijmans-Holzmann was de laagste inschrijver op station *Vijzelgracht*. Deze aannemer heeft samen met de onderaannemer Soletanche ingeschreven op de aanbesteding station «Vijzelgracht», één van de 10 onderdelen van de Noord/Zuidlijn.
- Max Bögl, een Duits bouwbedrijf, was als winnaar uit de aanbestedingsprocedure van station *Rokin* gekomen. Dit bedrijf is door de gemeente Amsterdam uitgenodigd (nadat de laagste inschrijving van Heijmans-Holzmann voor station Vijzelgracht «niet-passend» was verklaard) ook een bod uit te brengen voor de stations *Vijzelgracht* en *Ceintuurbaan*. Bögl is inmiddels als winnaar uit de bus gekomen en zal de uitvoerder worden van de drie diepe stations van de Noord/Zuidlijn.

4.3 Voorgeschiedenis: eerste aanbesteding (12 december 2000) mislukt verklaard

4.3.1 Contracteringsstrategie, de eerste aanbesteding

In 1998 is voor de geplande aanbestedingen van het project Noord/Zuidlijn een aanbestedingsbeleid ontwikkeld. Het beleid is tijdens het ontwikkelingsproces meerdere malen getoetst door (externe) deskundigen, onder meer de Bouwdienst van Rijkswaterstaat en de «stads-

⁴¹ Een vaste bijdrage met een aan mijlpalen gekoppeld betalingsritme, waarbij getracht wordt renteverliezen zoveel mogelijk te vermijden, 26 633, nr.1, d.d. 21 juni 1998 – p.6.

⁴² De gemeente kan voordelen van PPS naar eigen inzicht benutten, bijvoorbeeld voor risico-afdekking of realisering van aanvullende voorzieningen. Inkomsten uit PPS-constructies zullen niet leiden tot aanpassing van de subsidie, 26 633, nr.1, d.d. 21 juni 1998 – p.8.

⁴³ In het spelregelkader MIT zijn drie fasen (verkenningfase; planstudiefase; realisatiefase) en zes beslismomenten aangegeven. MIT Projectenboek – Stand van Zaken 2002, p. 11 en 12.

⁴⁴ «Subsidieverlening aanleg Noord/Zuidlijn» d.d. 21 juni 1999, pag.2 – Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 633, nr.1.

⁴⁵ Dit bedrag is bedoeld om onzekerheden en risico's tijdens de uitvoering van het project op te vangen. 26 633, nr.1, d.d. 21 juni 1998, p.6.

advocaat» Nauta Dutilh. Het resultaat is neergelegd in de Vooraankondiging Aanbesteding Noord/Zuidlijn van september 1998.

Op de aanbesteding van het project Noord/Zuidlijn was de EG-Richtlijn Nutssectoren van toepassing.

De gemeente Amsterdam heeft in 1999 gekozen voor een min-of-meer traditionele wijze van aanbesteden. De gemeente hield wel de opties open voor een eventuele PPS-constructie voor de baan en de bovenbouw⁴⁶. In de Leidraad Aanbesteding, geautoriseerd en vrijgegeven op 26 juni 2002 door de directeur van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, is het volgende opgenomen:

«De aanbesteding heeft plaatsgevonden overeenkomstig Richtlijn Nutssector 93/38/EG. Er is voor gekozen de contracten alle aan te besteden volgens de Openbare Procedure als bedoeld in artikel lid 7 a van de Richtlijn. Op de aanbesteding is voorts van toepassing het UAR-EG 1991. Bij eventuele tegenstrijdigheden tussen deze Leidraad en de Richtlijn, dan wel UAR-EG 1991, gaat deze Leidraad voor.»⁴⁷.

De eerste aanbesteding ging in zijn geheel uit van dertien contracten met een beperkte omvang. Deze opzet had tot doel de concurrentie te bevorderen en per contract de benodigde specialistische aannemer te kunnen contracteren. In verband met de gewijzigde marktomstandigheden werd eind 1999, in overleg met de aanbestedingsadviescommissie en de aanbestedingsdeskundigen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, besloten het aanbestedingsbeleid aan te passen. De belangrijkste wijziging was het gelijktijdig en gecombineerd op de markt zetten van de bestekken voor de boortunnel en de diepe stations (Rokin, Ceintuurbaan, Vijzelgracht) om hiermee de mogelijkheden te openen voor optimalisaties en schaalvoordelen. Gezien de omvang en de complexiteit werd gekozen voor niet-openbare aanbesteding met pre-selectie⁴⁸.

Op 7 juli 2000 werd, met het vaststellen van de financiële kaders door het gemeentebestuur van Amsterdam⁴⁹, de aanbesteding formeel gestart. Dit was drie jaar later dan aanvankelijk (in 1994) gepland. De inmiddels gepre-kwalificeerde aannemerscombinaties werden uitgenodigd voor de start van het traject van informatieuitwisseling dat tot begin november 2000 heeft geduurd. In deze fase was wethouder Verkeer en Vervoer, de heer Köhler, nog verantwoordelijk voor het project. Tijdens de overleggen bleek dat de aannemers, ondanks intensieve informatie-overdracht, van mening waren dat zij bepaalde risico's moeilijk konden inschatten. De gemeente kreeg dus al ruim voordat de aanbesteding plaatsvond signalen dat de aanbiedingen wel eens hoog zouden kunnen uitvallen. De projectorganisatie Noord/Zuidlijn heeft toen een voorstel aan alle potentiële inschrijvers gedaan voor de contractverhoudingen en verdeling van de risico's: aan de raden van bestuur van de inschrijvers werd voorgesteld om een aanbieding te doen waarin de projectspecifieke risico's niet beprijsd waren. Deze zouden later in samenspraak met de gemeente vastgesteld kunnen worden. Indien er problemen zouden rijzen bij het ramen van bepaalde onderdelen was de gemeente bereid om bepaalde zaken verrekenbaar te stellen. Deze ingreep zou moeten leiden tot aanbiedingen die onder de directieraming zouden uitkomen. De overlegronde van deze eerste aanbesteding is op 12 december 2000 met de eerste inschrijving afgesloten.

De enquêtecommissie stelt dat er, al voordat de aanbesteding plaatsvond, signalen waren dat projectspecifieke risico's naar de opvatting van de

⁴⁶ Uit Notitie Actualisatie Aanbestedingsbeleid Noord/Zuidlijn januari 2000.

⁴⁷ De contracten in de tweede aanbesteding zijn aanbesteed volgens bestekken gebaseerd op de RAW-systematiek met resultaatsverplichting op productniveau.

⁴⁸ Brief van de burgemeester van Amsterdam aan de gemeenteraad, 24 januari 2002.

⁴⁹ In een vergadering van 21 juni 2000 heeft de gemeenteraad de subsidiebeschikking voor de Noord/Zuidlijn aanvaard en besloten het project verder in uitvoering te nemen.

inschrijvers moeilijk in te schatten waren. De projectorganisatie Noord/Zuidlijn heeft voorgesteld deze niet te beprizen.

Op 12 december 2000 heeft de projectorganisatie vier inschrijvingen geopend⁵⁰. Aanvankelijk waren zes bouwcombinaties betrokken maar één combinatie had zich teruggetrokken. Voor de inschrijving was nadrukkelijk gevraagd om drie prijzen te overleggen:

- een voor het geheel – alle opdrachten tezamen;
- een voor de drie stations;
- een voor de geboorde baanvaktunnels.

Bij het bekend worden van de inschrijving bleek dat alle inschrijvingen ver uitstegen boven de raming van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn: de projectorganisatie had een (bijgestelde) directieraming van f 678 miljoen en de inschrijvingen varieerden van f 1185 miljoen tot f 1500 miljoen. De wethouder Noord/Zuidlijn was hierover globaal geïnformeerd door de bouwmanager. Volgens de bouwmanager was er iets mis met de inschrijvingen. Hij wilde het echter eerst tot op de bodem uitzoeken alvorens de wethouder in detail te informeren. In de voortgangsrapportage 4e kwartaal 2000 wordt gemeld dat een snelle beoordeling en het op korte termijn starten van de onderhandelingen onmogelijk was⁵¹. De bouwmanager, de heer Bosch verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Bosch: Wij hebben het altijd heel voorzichtig geformuleerd. Dat vindt u ook terug in de schriftelijke verslaglegging van de procedures die wij daarna gevolgd hebben. Wij houden het erop – die zin komt letterlijk steeds terug – dat er sprake is geweest van onvoldoende marktwerking. Wij hebben geen bewijs en ook geen heel sterke aanwijzingen dat er in de eerste aanbesteding sprake is geweest van afstemming. Wij blijven wel met een aantal onverklaarbare vraagtekens zitten.

(...)

De heer De Vries: (...). Hebt u in die fase nog overwogen om uw vermoedens over onvoldoende marktwerking voor te leggen aan de NMa?

De heer Bosch: Nee, in de stukken die wij hadden gekregen, waren er volgens ons geen aanwijzingen die dit zouden rechtvaardigen.

De enquêtecommissie leidt uit bovenstaande af dat er nog geen vermoedens van onregelmatigheden waren, maar wel dat er sprake zou kunnen zijn van onvoldoende marktwerking.

4.3.2 Verschil tussen directiebegroting en inschrijfbegroting op onderdelen niet verklaarbaar

Na de eerste analyse van de verschillen tussen de directiebegroting en de inschrijfbegroting werden door de gemeente de volgende zaken geconstateerd⁵²:

- De inschrijvingen voor het totaal van de directe kosten (= sec bouwkosten) liggen exceptioneel hoger dan geraamd;
- De inschrijvingen voor de directe kosten van de geboorde baanvaktunnels liggen aanzienlijk hoger dan geraamd;
- De inschrijvingen voor de directe kosten van de stations zijn exceptioneel hoger dan geraamd.

Na de ontvangst van de inschrijvingen werd door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn gestart met de analyse van de stukken. De analyse heeft in drie clusters plaatsgevonden⁵³:

⁵⁰ De combinaties Bouygues Koop, COMOL, Tubecon IV en BTC.

⁵¹ Voortgangsrapportage 4e kwartaal 2000, p. 4.

⁵² Uit een vertrouwelijke memo van de algemeen bouwmanager (de heer Bosch) aan het Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn d.d. 12 januari 2001.

⁵³ Vertrouwelijk memo van de algemeen bouwmanager (de heer Bosch) aan het bestuurlijk team Noord/Zuidlijn – d.d. 12 januari 2001.

- Financiële gegevens;
- Technische aspecten, volledigheid en uitsluitingen (risico's);
- Juridische positie van de gemeente Amsterdam, door het kantoor van de advocaat dat bij het gehele voorbereidings- en aanbestedingsproces betrokken was geweest.

Na het beschikbaar komen van deze eerste analyse van de inschrijvingen werd, mede op advies van de Aanbestedings Advies Commissie, besloten tot het laten uitvoeren van een audit op de directieraming.

Voor alle percelen gold dat de staartkosten buitenproportioneel waren. Ten opzichte van de geraamde staartkosten, waarbij rekening was gehouden met het feit dat in een complexe stedelijke omgeving moest worden gebouwd, waren de inschrijvingen 2,5 tot 4 maal zo hoog. Opvallend was dat substantiële bedragen niet onderbouwd waren. Slechts één aannemerscombinatie gaf aan dat er financiële synergie ontstaat bij gunning in massa. De overige combinaties gaven geen reductie (de aanbidding in massa was de som van de afzonderlijke percelen). In technische zin werd opgemerkt dat er nauwelijks alternatieven ingediend waren, de verwachting dat clustering van de vier contracten tot verdere optimalisatie van bijvoorbeeld de diepgelegen stations zou leiden was nauwelijks uitgekomen.

In de voortgangsrapportage over het eerste kwartaal 2001 werd verder opgemerkt dat na een eerste analyse is besloten om, voorafgaand aan het uitnodigen tot de onderhandelingsfase, een informatieronde in te lassen.

Op 9 januari 2001 werd professor Ir. E. Horvath van Lloyd's Register Management Services (LRMS) ingehuurd om deze audit uit te voeren. Aansluitend hierop heeft deze deskundige ook de aanbiedingen gescreend. Hieruit bleek enerzijds dat de directieramingen van de gemeente aan de sobere kant waren en niet geheel de huidige ontwikkelingen van de markt weerspiegelden, maar dat anderzijds ook verwacht had mogen worden dat de inschrijvingen zich ergens tussen de plus 10% en plus 30% hadden moeten begeven. De bovengrens was volgens LMRS gerelateerd aan de mate waarin de risico's eenzijdig bij de aannemers werden gelegd. De aanbieders zaten echter 50% en 80% boven de directiebegroting. Bij nadere analyse van de inschrijvingen bleek dat de grote verschillen zich bevonden in de indirecte kosten (dit zijn de bouwplaatskosten, mobilisatie, demobilisatie en alles wat niet toe te rekenen is aan een kilo beton en een kilo staal). Ook de posten W&R en AK waren erg hoog. Na deze analyses kwam de projectorganisatie in samenspraak met de inschrijvers tot de conclusie dat de verschillen te groot waren en dat onderhandelen in deze situatie niet zinvol was. Met de betrokkenen bij de aanbesteding van de HSL-Zuid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, werd besproken hoe zij indertijd waren omgegaan met de hoge inschrijvingen. Zij hebben uiteindelijk geadviseerd om samen met de aannemers te verkennen wat er gebeurd kan zijn. De projectorganisatie Noord/Zuidlijn heeft vervolgens, in overleg met de advocaat Nauta Dutilh die inmiddels de juridische positie van de gemeente had gezien, een procedure opgezet die drie stappen kende:

- In een eerste overleg werd gesproken over grote ongespecificeerde posten in de aanbiedingen en de contracteringswijze.
- Tijdens een tweede gesprek werd het budget bekend gemaakt en werd aan iedere combinatie afzonderlijk gevraagd wat zij de gemeente Amsterdam kon adviseren over de mogelijkheden om het verschil te overbruggen;
- In het derde gesprek werden de voorstellen van de combinaties besproken⁵⁴.

⁵⁴ Kabinet Notitie – 14 maart 2001 – versie: 03.

Na het gesprek in de derde ronde werd duidelijk dat de aannemerscombinaties geen van allen onder f 1 miljard zouden komen.

De besluitvorming

In het bestuurlijk team van 22 december 2000 zijn de resultaten van de eerste aanbesteding aan de orde geweest. Zoals de algemeen bouwmanager al had opgemerkt, werd in deze fase het bestuurlijk team slechts summier op de hoogte gesteld van de ernst van de situatie. Het werd zelfs iets positiever voorgesteld dan het was, alsof er nog een mogelijkheid was om te komen tot een goed aanbestedingsresultaat. Dit gold ook voor het bestuurlijk team van 19 januari 2001 waar werd opgemerkt dat de gemeente Amsterdam in een gunstiger positie zat dan indertijd bij het erg ongunstige aanbestedingsresultaat van de onderbouw HSL-Zuid. Toen zou de projectdirectie niet zijn gaan praten met de aanbieders, en dat werd bij de Noord/Zuidlijn wel gedaan.

Na de resultaten uit de eerste aanbesteding werd door het college van B&W de vraag gesteld of de gemeente nog wel door moest gaan met de aanleg van de Noord/Zuidlijn omdat het financieel zo uit de hand dreigde te lopen.

Na deze informatieronde heeft de gemeente de aanbesteding officieel «mislukt» verklaard. De projectorganisatie gaf aan dat het geen niet-passendverklaring betrof, want bij niet-passendverklaring moest er sprake zijn van kennelijke fouten. De gemeente heeft deze eerste aanbesteding mislukt verklaard in overleg met de inschrijvers. Om de overeenstemming hierover formeel te maken werden er protocollen ondertekend waarin de afspraken tussen beide partijen werden vastgelegd. Hoewel de Richtlijn Nutssectoren de mogelijkheid bood te onderhandelen, is geconcludeerd dat dit geen zin had. De evaluatie van zowel de inschrijvingen als de gesprekken heeft niettemin geleid tot het uitnodigen van één bouwcombinatie tot de onderhandelingsfase. Dit betrof de onderhandelingen voor de geboorde baanvaktunnels. Besloten werd om over dit contract verder te onderhandelen met de laagste aanbieder, hetgeen uiteindelijk tot een contract heeft geleid. De overige onderdelen, waaronder de drie diepe stations, werden mislukt verklaard.

In het voortraject waren bij de projectorganisatie signalen binnengekomen dat de combinaties worstelden met de risico's en de contractvorm. Er was in deze fase gekozen voor een «engineering en construct» contract. Uit de inschrijvingen bleek dat er nauwelijks alternatieven en optimalisaties zijn ingediend. De combinaties hebben volgens de gemeente geen extra kosten gehad aan de «engineering» van het ontwerp. Om te voorkomen dat risico's extreem geprijsd zouden worden had de projectorganisatie, in overleg met de Aanbestedings Advies Commissie, een format gemaakt met een scheiding tussen bouwkosten en risico's. En toch valt het resultaat van de aanbesteding tegen. De cijfers doen vermoeden dat er onvoldoende marktwerking is ontstaan, zo meldt de vertegenwoordiger van de projectorganisatie in het bestuurlijk team. Op 19 januari 2001 wordt door de algemeen bouwmanager in het bestuurlijk overleg opgemerkt dat de huidige uitkomst terug te voeren is op twee factoren: een overspannen markt en cultuurverandering in de aannemerij. De banken, de aandeelhouders en de raden van bestuur zouden betere rendementen willen.

4.3.3 Aangepaste contracteringsstrategie, de tweede aanbesteding

Nadat de eerste aanbesteding was afgeblazen werd het project voor de tweede aanbesteding opgedeeld in zeven contracten. Bij deze tweede aanbesteding werden zes percelen op de markt gezet omdat over één onderdeel, de boortunnels, nog met een van de partijen uit de eerste aanbesteding werd onderhandeld.

Met het oog op de hernieuwde aanbesteding besloot de gemeente haar contracteringsstrategie op een aantal punten aan te passen:

- De directieramingen werden nog eens getoetst op mogelijke nieuwe markteffecten en ook werd het advies van prof. Ir. E. Horvath nog eens bekeken. De directieramingen werden verhoogd, soms met tientallen miljoenen gulden per perceel. Er was soms sprake van een verhoging met 30%. De bijstellingen stemden overeen met het advies van professor Horvath, dat als leidraad diende voor de projectorganisatie. Voorbeeld van een bijstelling was de post «marktlonen». Het marktloon was tussentijds van 62 naar 80 gulden gestegen.
- Om meer marktwerking te verkrijgen werd gekozen voor een openbare aanbesteding in zowel het Nederlands als in de Engelse taal. Als voorwaarde werd gesteld dat een combinatie uit niet meer dan twee aannemers mocht bestaan. Bij de gemeente Amsterdam bestond de indruk dat buitenlandse bouwbedrijven moeilijk toegang konden krijgen tot de Nederlandse markt omdat ze moeilijk een Nederlandse partner konden vinden.

De projectmanager verklaarde in zijn openbaar verhoor over de achterliggende ideeën van de aangepaste contracteringsstrategie het volgende:

*Dat betekent dat wij uiteindelijk zes contracten in de tweede aanbesteding op de markt gebracht hebben, in een traditionele RAW-vorm, openbaar. Er was dus ook geen prekwalificatieprocedure. Dit is eigenlijk de meest basale vorm van aanbesteding.
(...)*

*De heer **De Vries**: U stelt ook de voorwaarde dat combinaties niet uit meer dan twee aannemers mogen bestaan. Waarom deed u dat?*

*De heer **Bosch**: Om meer marktwerking tot stand te brengen. Het was ons opgevallen dat maar een beperkt aantal aannemers in Nederland of daarbuiten in staat is om een dergelijk werk te bouwen. Als die aannemers dan ook nog met elkaar in combinaties gaan zitten, wordt het bijvoorbeeld voor buitenlanders erg lastig om op dat werk in te schrijven. Het is namelijk een gouden regel dat je als je in het buitenland werkt een lokale partner zoekt, het liefst van je eigen statuus. Als dat maar een beperkt aantal is en de bedrijven ook nog bij elkaar zitten, dan is het heel lastig voor buitenlandse bouwers om hier toe te treden. Dat is één argument. Het andere was dat wij hebben gekeken naar de omvang van die contracten, want je moet wel redelijk zijn als opdrachtgever. Wij hebben de contracten tot een dusdanige omvang teruggebracht dat het volgens ons ook niet logisch is daar heel grote, uit veel partijen bestaande combinaties op in te laten schrijven.
(...)*

Besluitvorming

In het bestuurlijk team van 7 september 2001 werd gesproken over de geplande tweede aanbestedingsronde. De projectdirecteur berichtte dat zich een groot aantal potentiële inschrijvers had gemeld waaronder Belgen, Duitsers, Engelsen en Amerikanen. Een aantal aannemers had uitstel gevraagd, onder meer voor nader overleg met de onderaannemers.

De hernieuwde aanbesteding leidde op 25 oktober 2001 tot zes inschrijvingen, waarvan drie inschrijvingen pasten binnen de inmiddels bijge-

stelde directieramingen. Voor de zes percelen kreeg de gemeente Amsterdam drie acceptabele aanbiedingen, waarvan twee boven de directieraming maar binnen de marges voor onderhandeling zaten. Voor de drie andere percelen, waaronder die van het metrostation Vijzelgracht, weken de inschrijfbedragen sterk af van de directiebegroting. De directiebegroting kwam na de meest recente bijstellingen overigens niet meer overeen met het gereserveerde budget.

In bestuurlijk team van 2 november 2001 werd de uitkomst van de tweede aanbesteding besproken. De wethouders waren teleurgesteld. Zij hadden meer verwacht van de tweede aanbesteding en voorzagen een lastig besluitvormingsproces. Wethouder de heer Dales stelde daarom voor om met de ministers Zalm en Netelenbos te gaan praten. Volgens de heer Dales was het gat te groot om de zittende raad daarover te laten beslissen⁵⁵. Wethouder Stadig wilde snel met de uitkomsten naar de raad, met een voorstel van het college hoe te handelen.

In het bestuurlijk team van 4 december 2001 werd overlegd over de aanbiedingen. De Aanbestedings Advies Commissie vond inschrijvingen die meer dan 15% boven de verhoogde directieraming uitkwamen (zoals Vijzelgracht) niet acceptabel. (Dit mede in het licht van de lopende discussie over bouwfraude.) De projectorganisatie stelde op dat moment voor om de aanbestedingen opnieuw *mislukt* te verklaren. Het bestuurlijk team stemde daarmee in⁵⁶.

In februari 2002 gaf de gemeenteraad het college van B&W toestemming om de onderhandelingen over de nieuwe metrolijn voort te zetten met als doel het tekort op het budget te verkleinen. Het was de bedoeling dat de gemeenteraad op basis van de resultaten van deze onderhandelingen in juni 2002 een definitief besluit zou nemen, maar er was meer tijd nodig voor de onderhandelingen met de aannemers.

Ten behoeve van deze besluitvorming werd de gemeenteraad geïnformeerd middels een raadsvoordracht van 31 januari 2002⁵⁷. Stoppen met het project leek, na weer een teleurstellende resultaat in de tweede aanbestedingsronde, geen optie. In de notitie werd geconcludeerd dat alle inspanningen nu gericht zouden moeten zijn op de realisatie van het project en het verbeteren van het aanbestedingsresultaat. Het moeizame verloop van de aanbestedingen zou te wijten zijn aan een combinatie van factoren. Er werd gewezen op de Nederlandse bouwconjunctuur en de gevolgen voor de hoogte van de prijzen en het feit dat de marktpartijen risico's hoger inschatten dan de projectorganisatie en de geraadpleegde deskundigen. Dit zou de verklaring zijn van het tegenvallende aanbestedingsresultaat volgens de gemeente Amsterdam.

Op 13 februari 2002 sprak de gemeenteraad over de lopende aanbestedingen. In totaal ging het bij deze aanbestedingen om zeven percelen. De gemeenteraad heeft de onderstaande punten vastgesteld⁵⁸ zoals toegelicht in de raadsvoordracht «Noord/Zuidlijn: uitkomst aanbestedingen en vervolgbesluiten»:

- Voor vier van de zeven meest gecompliceerde contracten is een acceptabel resultaat bereikt. Dit betreft de boortunnels, de zinktunnel onder het IJ, de tunnel voor het Centraal Station en het station Rokin met parkeergarage. Wel is er een verschil tussen de aanbiedingen van de aannemers en het budget dat voor deze onderdelen is uitgetrokken, maar doordat er in het budget van de Noord/Zuidlijn rekening is gehouden met prijsstijgingen, kan dit verschil worden gedekt;

⁵⁵ Verslag bestuurlijk team Noord/Zuidlijn d.d. 2-11-2001.

⁵⁶ Verslag bestuurlijk team Noord/Zuidlijn d.d. 4 december 2001.

⁵⁷ Gemeentebld Afd. 1 – d.d. 31 januari 2002.

⁵⁸ Kwartaalverslag no.32 over het eerste kwartaal 2002, p.10.

- Er wordt naar gestreefd om het resultaat van de drie resterende contracten te verbeteren;
- De oorspronkelijke projectdoelen staan nog overeind;
- Na bestudering van de nota Varianten en Alternatieven is de conclusie dat, onder de gegeven omstandigheden, het huidige tracé de beste optie is;
- De raad geeft het college van B&W opdracht de voorbereidingen voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn voort te zetten conform het bestaande definitief Programma van Eisen;
- De raad verzoekt het college van B&W om na afronding van de onderhandelingen over alle zeven percelen een go-/no go-besluit voor te bereiden en aan de raad voor te leggen.

4.4 Aanbesteding van 25 oktober 2001: nog steeds fors verschil bij metrostation Vijzelgracht

4.4.1 Het verschil tussen directieraming en de laagste inschrijving, Heijmans-Holzmann: f 34,2 miljoen

Eén van de onderdelen van de Noord/Zuidlijn waar sprake was van een fors verschil tussen directieraming en de laagste inschrijving was het diepgelegen metrostation Vijzelgracht. Bij de aanbesteding op 25 oktober 2001 ontving de projectorganisatie Noord/Zuidlijn een aanbieding van de combinatie Heijmans-Holzmann voor de ruwbouw van station Vijzelgracht. Bij deze inschrijving was ook onderaannemer Soletanche, specialist op het gebied van damwanden en diepwanden, betrokken. Deze combinatie kwam als laagste inschrijver uit de aanbesteding van station Vijzelgracht. Maar het inschrijfbedrag was toch fors hoger dan de directiebegroting van de gemeente Amsterdam: het verschil bedroeg f 34,2 miljoen.

Het vervolg van deze casus ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- Nader onderzoek naar de verschillen en overleg met de laagste inschrijver Heijmans-Holzmann die uiteindelijk leidde tot een «niet-passend verklaring». Met de Bouwcombinatie Heijman-Holzmann vindt overleg plaats over haar aanbieding. Er bleef een groot verschil bestaan tussen de directiebegroting en de (onderaanneem)posten opruimwerkzaamheden, grondwerk, groutstempel en diepwanden. Heijmans-Holzmann heeft toegelicht dat de verschilposten ter uitvoering in onderaanneming zijn aangeboden. Op de overige onderdelen van het werk, inclusief de indirecte kosten, bestond weinig tot geen verschil tussen de directiebegroting en de aanbidding.
- De gemeente Amsterdam heeft vervolgens een derde partij Max Bögl benaderd met een verzoek een offerte te doen. De bouwcombinatie heeft als reactie op de niet-passend verklaring op 4 februari 2002 een spoedgeschil aanhangig gemaakt bij de Raad van Arbitrage. Heijmans-Holzmann betichtte de gemeente van «leuren»;
- Na de uitspraak van de Raad van Arbitrage heeft de gemeente het werk opgedragen aan Max Bögl.

Dit proces zal in volgende subparagrafen nader toegelicht worden.

4.4.2 Analyse van het verschil

De directiebegroting voor station Vijzelgracht bedroeg f 160 miljoen en had een betrouwbaarheidsmarge van 90%. Deze directiebegroting was, mede op basis van de twee audits van Lloyd's Register, reeds met circa

f 33 miljoen verhoogd⁵⁹. De oorspronkelijke besteksraming bedroeg f 127 miljoen (prijspeil 2001)⁶⁰.

Op 12 maart 2002 werd er, ten behoeve van de zaak bij de Raad van Arbitrage en voor intern (ambtelijk) commentaar, een analyse gemaakt van de Directiebegroting en de Inschrijving Station Vijzelgracht⁶¹. In deze analyse was een onderbouwing van de directiebegroting opgenomen evenals een analyse van het aanbestedingsresultaat. De verschillenanalyse van de directiebegroting en de aanbidding van de combinatie Heijmans-Holzmann gaf het volgende beeld:

	Werksoort	Adviesbureau Noord/Zuidlijn (directiebegroting)	Bouwcombinatie Heijmans/Holzmann (inschrijfstaat)	Vershil
1	Opruimwerkzaamheden	2 858 155	5 772 918	2 914 763
2	Grondwerk	8 596 922	16 814 999	6 072 380
3	Groutstempel	6 156 000	12 236 842	6 080 842
4	Diepwand	21 227 067	27 825 267	6 598 200
	Overige directe kosten		-4 861 408	-4 861 408
5a	Eenmalige kosten	4 504 692	11 978 056	7 473 364
5b	Uitvoeringskosten	21 400 000	33 919 519	12 519 519
5c	Algemene kosten	9 327 275	12 746 000	3 418 725
5d	Winst en risico	8 161 366	0	-8 161 366
TOTAAL		f 82 231 477	f 116 432 193	f 34 200 716

Toelichting:

De sluitpost Overige directe kosten liet zich vrijwel volledig verklaren uit een te hoge raming van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn voor betonstaal in de diepwanden (na correctie van de directiebegroting moet de raming voor betonstaal diepwanden f 4 388 000 naar beneden worden bijgesteld). De combinatie Heijmans-Holzmann heeft op 14 februari 2002 toegelicht dat voor Algemene kosten tevens Winst en Risico moest worden gelezen.

Uit de vergelijking blijkt dat het verschil tussen de aanbidding en de directieraming f 34 miljoen bedroeg. Dit verschil kan worden verklaard uit slechts een beperkt aantal onderdelen: in de staart van de aanbidding waren bedragen opgenomen voor grondwerk, groutstempel en diepwanden die sterk afweken van de directiebegroting. Dit betekende wel dat het reeds geconstateerde verschil op de (onderaanneem)posten grond, grout en diepwanden nog verder toenam. Het verschil tussen de directiebegroting en de aanbidding kon uiteindelijk volledig verklaard worden uit deze drie posten en de post «opruimwerkzaamheden». Op de overige onderdelen van het werk, inclusief de indirecte kosten, bestond geen verschil tussen de directiebegroting en de aanbidding. Een en ander levert het volgende beeld op⁶²:

⁵⁹ Audit Kostenraming Noord/Zuidlijn, 1e fase audit op de directieraming van de drie diepe stations en de boortunnel, documentnummer: 0133006-R-001, d.d. 31 januari 2001; Lloyd's Register Infraproject Services. en Audit Kostenraming Noord/Zuidlijn, 2e fase: Analyse op hoofdlijnen van de voorlopige inschrijvingen van de vijf gegadigden voor de drie diepe stations en de boortunnel, documentnummer: 0133006-R-004, d.d. 19 februari 2001; Lloyd's Register Infraproject Services.

⁶⁰ Uit beoordeling van E. Horvath Consultants BV, d.d. 14 maart 2002.

⁶¹ Analyse Directiebegroting en Inschrijving Station Vijzelgracht – adviesbureau Noord/Zuidlijn v.o.f. d.d. 12 maart 2002 (6.2/250/TS007841 c2).

⁶² Uit de analyse Directiebegroting en Inschrijving Station Vijzelgracht d.d. 12 maart 2002, p. 10.

	Werksoort	Adviesbureau Noord/Zuidlijn (directiebegroting)	Bouwcombinatie Heijmans/Holzmann (inschrijfstaat)	Verschil
1	Opruimwerkzaamheden			
	Direct	2 858 155	5 772 918	2 914 763
	Indirect	0	0	0
	Subtotaal	2 858 155	5 772 918	2 914 763
	AK en W&R	428 723	404 104	
	Subtotaal	3 286 878	6 177 022	2 890 144
2	Grondwerk			
	Direct	8 596 922	16 743 472	8 146 550
	Indirect	843 750	9 600 000	8 756 250
	Subtotaal	9 440 672	26 343 472	16 902 800
	AK en W&R	1 289 538	1 844 043	
	Subtotaal	10 730 210	28 187 515	17 457 305
3	Groutstempel			
	Direct	6 156 000	12 236 842	6 080 842
	Indirect	0	2 000 000	2 000 000
	Subtotaal	6 156 000	14 236 842	80 908 421
	AK en W&R	923 400	996 578	
	Subtotaal	7 079 400	15 233 420	8 154 020
4	Diepwand			
	Direct	21 227 067	27 825 267	6 598 200
	Indirect	582 750	4 200 000	3 617 250
	Subtotaal	21 809 817	32 025 267	10 215 450
	AK en W&R	3 184 060	2 241 786	
	Subtotaal	24 993 877	34 267 035	9 273 157
	TOTAAL	46 090 365	83 864 992	37 774 627

Opmerkingen:

- Het Adviesbureau hanteerde 15% voor AK en W&R over de directe kosten. De bouwcombinatie heeft aangegeven 7% te hanteren voor AK en W&R over het totaal.
- Diepwand is exclusief betonstaal.

Op de vier genoemde onderdelen lag de aanbidding van de bouwcombinatie gemiddeld circa 80% boven de directiebegroting.

Volgens deskundigen die de gemeente om advies had gevraagd, had de projectorganisatie Noord/Zuidlijn haar directiebegroting voldoende onderbouwd. In de analyse Directiebegroting en Inschrijving Station Vijzelgracht werd geconcludeerd dat ook na grondige analyse de geconstateerde verschillen onverklaarbaar bleven. De bouwcombinatie heeft dit ook niet kunnen verduidelijken. Deze visie werd bevestigd door de second opinion van Professor Ir. E. Horvath.

In december 2001 ontvangt de Gemeente een brief van Max Bögl, die een aanbidding gedaan had voor Rokin, waarin het aangeeft niet aan onderaannemers te kunnen komen. De verantwoordelijk wethouder de heer Dales verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Dales: Zeker wel, maar voordat je als bestuurder de uitspraak doet, anders dan vertrouwelijk in een kleine setting, dat aannemers bezig zijn om op onregelmatige wijze de markt te beïnvloeden, dan moet je daarvoor wel een grond hebben, want dat is natuurlijk geen geringe mededeling. Ik ben daar dan ook altijd buitengewoon voorzichtig mee geweest, net als het projectbureau.

De voorzitter: Heeft u in die periode ook al eens overwogen om de situatie aan de NMa voor te leggen?

De heer Dales: Het woord NMa is in het bestuurlijke team wel eens gevallen, maar nogmaals, als je zoiets doet, is dat een buitengewoon betekenisvolle stap. Dat kun je niet zo maar doen, en zeker niet als bestuurder of als college van burgemeester en wethouders. Op dat ogenblik, in november van het jaar 2001, vond ik dat wij onvoldoende houvast hadden voor zo'n stap; er was geen harde aanwijzing dat er sprake was van onregelmatige beïnvloeding, er waren geen harde aanwijzingen voor overtreding van de mededingingswetgeving. Dan moet je er dus heel erg voorzichtig mee zijn, maar één ding stond voor mij wel vast: met wat er nu ligt, gaan wij de Noord-Zuidlijn niet aanleggen.

De voorzitter: De situatie was dus dat u geen aanwijzingen had van onregelmatigheden in de markt en SBA had gezegd dat daar geen houvast voor was, maar u wilde niet bouwen. Was toen de volgende stap dat u de aanbiedingen niet passend verklaarde? (...)

De heer Dales: (...) En toen kwam er in december 2001 een interessante brief van de firma Bögl uit Duitsland, gericht aan het projectbureau. Zij gaf daarin aan dat zij een aanbidding had gedaan voor het station Rokin, een prima aanbidding, waar wij dan ook blij mee waren. Bögl stelde dat men weliswaar die aanbidding had gedaan, maar dat het niet gelukt was om een onderaannemer te vinden om uit te voeren wat men zelf niet kon, zodat men zich genoodzaakt zag om aan te geven dat men de aanbidding voor het station Rokin alleen gestand zou kunnen doen onder de voorwaarde dat het zou lukken om een onderaannemer te vinden.

De voorzitter: Wat was uw reactie daarop?

De heer Dales: Dat vond ik een heel belangrijk en ook zorgwekkend schrijven.

De voorzitter: Maar welke consequenties heeft u eraan verbonden?

De heer Dales: Nog beter nagaan of wij harde aanwijzingen konden vinden dat er sprake was van onregelmatigheden. De brief was van 17 december 2001, vlak voor Kerstmis. In het kerstreces is daarover nagedacht en wij waren nog niet toe aan verdere besluitvorming. Inmiddels hadden de directeur van het projectbureau en de bouwmanager, de heer Bosch, een bezoek gebracht aan de firma Bögl om over die brief en nog een paar andere dingen te praten. Het was ook om daar eens te gaan kijken, want Bögl was voor Amsterdam een nieuw bedrijf. Dat hele proces van nader onderzoek naar de betekenis van die brief van Bögl liep en het kreeg nog wat meer perspectief toen op 24 januari de inmiddels beroemde e-mail van Heijmans binnenrolde. (...)

4.4.3 De inschrijving wordt op 12 december 2001 «niet-passend» verklaard

Op 12 december 2001 berichtte de projectorganisatie Noord/Zuidlijn aan de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann dat de inschrijving als niet geschikt en als «niet-passend» was beoordeeld⁶³. De projectmanager de heer Bosch verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer De Vries: Kon u bij het bekijken van die verschillen gebruikmaken van de detailbegrotingen of moest u het doen alleen op basis van de inschrijfstaat?

De heer Bosch: Wij moesten het doen op basis van alleen de inschrijfstaat, maar wij hadden wel een redelijk gedetailleerde inschrijfstaat gevraagd.

De heer De Vries: Waarom kon u de detailbegroting niet openmaken?

De heer Bosch: Dat is een procedurele aangelegenheid. Bij een openbare aanbesteding zoals wij in tweede instantie hebben gedaan, betekent het openen van de gedetailleerde begroting dat je in wezen een traject van gunning aan deze partij ingaat en dat wilden wij nog niet doen.

De heer De Vries: Dus u moet afgaan op relatief beperkte informatie in dat stadium. Brengt u dat als opdrachtgever niet in een moeilijk pakket?

De heer Bosch: Wij vonden dat het zo opvallend was dat die verschillen op die posten zaten, dat wij met de informatie die wij hadden het verantwoord vonden om het niet-passend te verklaren.

⁶³ Met brief van 12 december 2001 (kenmerk: 6.2/406/HV006703) wordt door de gemeente Amsterdam de openbare procedure (officieel) afgebroken.

Op 18 december 2001 vond een gesprek plaats tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann. Tijdens dit gesprek werd door de gemeente toegelicht waarom de inschrijving niet-passend of ongeschikt zou zijn. Ook deelde de gemeente mee dat de directiebegroting sloot op f 160 miljoen. De bouwcombinatie vond de toelichting van de gemeente op het bovenstaande te beperkt, te summier en onvoldoende onderbouwd⁶⁴. Volgens de bouwcombinatie had de gemeente in het gesprek onder meer aangeboden de combinatie in contact te brengen met derden-onderaannemers om te bezien of dit tot een verdere verlaging van de prijs zou kunnen leiden⁶⁵.

De bouwcombinatie stuurde daarom op 14 januari 2001 een brief aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn over de gang van zaken rond de aanbesteding van Station Vijzelgracht⁶⁶. Er waren inmiddels twee besprekingen geweest over de inschrijving van Heijmans-Holzmann. De bouwcombinatie concludeerde dat hun inschrijving niet ongeschikt en/of niet-passend⁶⁷ was in de zin van de toepasselijke regelgeving. Ze waren juist de economisch meest voordelige inschrijving, zo meldde de bouwcombinatie. Heijmans-Holzmann maakte met deze brief aanspraak op de gunning van het contract 6.2 (Vijzelgracht) op basis van de betreffende inschrijving. Onderhandelingen met derden werden door de bouwcombinatie «onrechtmatig» geacht. Het verwachtte van de gemeente een bevestiging dat onderhandelingen niet plaatsvonden.

In het verslag van het bestuurlijk team van 22 januari 2002 werd opgemerkt dat de laagste aanbieder van Vijzelgracht zich verzette tegen de niet-passendverklaring van zijn inschrijving. Ook werd er gesproken over het bedrijfsbezoek aan de firma Bögl in Duitsland. De vertegenwoordiger van de projectorganisatie was erg enthousiast. Er werd gevraagd of Bögl al een oplossing had gevonden voor de diepwanden bij station Rokin. De projectdirecteur antwoordde dat Bögl de diepwanden zonodig zelf zou aanleggen, zij laten zich niet chanteren. Het is de enquêtecommissie onbekend of en in welke vorm de firma Bögl zou zijn gehanteerd. In de gesprekken met de vertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam was nooit gesproken over mogelijke chantage van de firma Bögl als het ging om de diepwanden bij station Rokin. De enquêtecommissie is wel op de hoogte van het feit dat het bedrijf Bauer zich als onderaannemer/prijsaanbieder diepwanden net voor de aanbesteding terug trok, waardoor Bögl geen goede prijsaanbieding had voor de onderaanneempost diepwanden. Een ander interessant punt uit deze vergadering betrof de twijfels die wethouder Stadig had over de screening van bureau SBA. Bureau SBA richtte zich op de hoofdaannemers terwijl de fraude met name bij de onderaannemers moest worden gezocht. Wethouder Dales deelde zijn twijfels⁶⁸. De projectdirecteur merkte op dat de projectorganisatie door de rapportages van bureau SBA wel meer inzicht in het financiële wel en wee van de aannemers had gekregen.

Op 23 januari 2002 nodigde de gemeente de combinatie Heijmans-Holzmann uit voor een overleg en eventueel aansluitend onderhandelingen voor contract Vijzelgracht⁶⁹. In deze brief wordt het volgende vermeld: «zoals besproken worden, respectievelijk zijn, één of meer derden eveneens uitgenodigd»⁷⁰.

Als reactie op deze uitnodiging verwees de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann, via een advocaat, naar de brief van 14 januari 2002 waarin de spoedarbitrage werd genoemd⁷¹. De gemeente werd in deze brief gesommeerd om⁷²:

⁶⁴ Uit Memorie van Eis tevens houdende aanhangigmaking van een spoedgeschil – Stibbe – d.d. 4 februari 2002.

⁶⁵ Uit Nota van mondelinge toelichting – van Stibbe tbv de RvA-zaak d.d. 19 maart 2002.

⁶⁶ Brief van Heijmans-Holzmann van 14 januari 2002 aan B&W van de Gemeente Amsterdam inzake inschrijving Noord/Zuidlijn, contract 6.2 (Vijzelgracht).

⁶⁷ Ongeschikt in de zin van de Richtlijn Nutssectoren en niet-passend in de zin van het UAR-EG 2001.

⁶⁸ Verslag bestuurlijk team Noord/Zuidlijn – d.d. 22 januari 2002.

⁶⁹ Brief van Projectbureau Noord/Zuidlijn van 23 januari 2002 inzake uitnodiging tot overleg/onderhandeling voor contract 6.2, met kenmerk 6.2/409/HV007096.

⁷⁰ Brief van Projectbureau Noord/Zuidlijn van 23 januari 2002 inzake uitnodiging tot overleg/onderhandeling voor contract 6.2, met kenmerk 6.2/409/HV007096.

⁷¹ Met brief d.d. 25 januari onder kenmerk OdC/MdK-175188 (17 988) – via Stibbe.

⁷² Uit Memorie van Eis tevens houdende aanhangigmaking van een spoedgeschil – Stibbe – d.d. 4 februari 2002.

- De opdracht tot uitvoering van station Vijzelgracht niet te gunnen aan een ander dan de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann;
 - Geen onderhandelingen te voeren met derden over de opdrachtverlening voor station Vijzelgracht;
 - Geen mededelingen te doen aan derden over de door de bouwcombinatie ingediende alternatieven.
- De gemeente werd door de combinatie beticht van «leuren». De projectmanager, de heer Bosch, verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer De Vries: (...) De combinatie Heijmans/Holzmann zegt dat het naar leuren riekt. Wat vindt u van dat verwijt?

De heer Bosch: Ik kan mij er iets bij voorstellen. Aan de andere kant heb ik de verantwoordelijkheid om met gemeenschapsgeld een goede aanbesteding te realiseren. Wij hebben met elkaar, met alle deskundigheid die wij hebben gemobiliseerd, geraamd wat dit zou moeten kosten. Daar werd substantieel hoger op geboden. Wij hebben het verschil geïdentificeerd en vonden het niet redelijk. Dan grijp je toch terug op de spelregels. Die spelregels stonden ons toe om deze procedure te starten en zij stonden de combinaties toe daar niet mee in te stemmen. Ik noem dat geen leuren. Het is wel op het scherpst van de snede, maar ik vond dat gerechtvaardigd. Het is overheidsgeld en daar wil ik waar voor hebben.

De heer De Vries: Was het wat u betreft binnen de regels?

De heer Bosch: Ja.

4.4.4 De email van Heijmans aan Soletanche

Op 24 januari 2002 stuurde directeur Kroezen van Heijmans Beton en Waterbouw aan Soletanche (SBF) een email waarin hij SBF onder verwijzing naar een afspraak erop wees geen offerte te doen voor een ander station Rokin. Hij bracht het in verband met het aanbestedingsproces voor Vijzelgracht:

*«We understood you have offered services to Besix/Van Laere, the second lower bidder for Rokin. This all fits the specific agreement we made with respect to this project»
(...)*

*«The client is going to «renegotiate» or «rebid» both Vijzelgracht and Ceintuurbaan. For Vijzelgracht both Bögl (we think/feel/know reasonably sure) and we (Heijmans/Holzmann as lower bidder) have been invited»
(...)*

«In het meantime we will appreciate if you will stick to our cooperation agreement with the specific addition to go exclusively for Vijzelgracht with us and not to provide a price to Bögl for Vijzelgracht. As the will be competitor to us at Vijzelgracht we now need in addition to request you not to approach them in this stage and not give them a price for Rokin (in case they would approach you).

«Their pricelevel should withhold you anyhow to talk to them and we wonder if they will keep up their position as lowest bidder or step aside. The latter you can discuss with Besix/Van Laere...».

De mail kwam ook onbedoeld terecht bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn.

In deze email werd gerefereerd aan de afspraken tussen Heijmans en Soletanche. In paragraaf 5.4 zal, mede aan de hand van het rapport van de NMa, meer gedetailleerd ingegaan worden op de vraag of deze afspraken in overeenstemming zijn met de Mededingingswet.

Tussen Heijmans en Soletanche bestaat een raamovereenkomst van 13 december 2000 waarin afspraken voor structurele samenwerking zijn vastgelegd. Aan deze overeenkomst ging vooraf een gezamenlijk bedrijf Fundamentum waarin beide bedrijven elk voor 50% deelnamen. Dit bedrijf is opgeheven nadat de raamovereenkomst getekend was.

- In de raamovereenkomst is de verplichting opgenomen om eerst met elkaar overleg te plegen alvorens met anderen in zee gegaan wordt. Het staat bedrijven vrij, na dit overleg, met andere partijen een combinatie te vormen.
- Een andere bepaling (bepaling 2.4) in deze raamovereenkomst geeft aan dat Heijmans zich niet op de markt van funderingstechnieken begeeft zonder toestemming van SBF, en SBF niet zonder toestemming van Heijmans betonwerken in Nederland mag uitvoeren.

Het bijzondere aan de e-mail van Kroezen aan SBF is dat hij SBF trachtte te weerhouden een bod te doen op Rokin aan Max Bögl, met verwijzing naar de raamovereenkomst. De exclusiviteit betrof alleen het station Vijzelgracht. SBF zou echter op basis van de overeenkomst vrij zijn voor de andere stations als onderaannemer op te treden. De samenwerkingsovereenkomst leek dus gebruikt te worden om het marktgedrag van SBF bij te sturen.

Op 25 januari 2002 schrijft de heer Kroezen dat de eerste email was komen te vervallen. In de mail werd bevestigd dat Soletanche gehouden was aan haar afspraak met Heijmans-Holzmann voor het station Vijzelgracht, maar anderzijds voor andere onderdelen van de Noord/Zuidlijn vrij was een combinatie te vormen met andere partijen.

4.4.5 Opnieuw overleg met Heijmans-Holzmann

Op 29 januari 2002 vond er een vertrouwelijk gesprek plaats tussen Kroezen (Heijmans) en Bosch (projectorganisatie Amsterdam). De heer Bosch besloot de email niet aan te roeren in het gesprek. In zijn verhoor zei hij daarover het volgende:

De gemeente Amsterdam had inmiddels het Duitse bedrijf Max Bögl uitgenodigd voor onderhandeling over het contract «station Vijzelgracht». Max Bögl had een aanbieding gedaan voor metrostation «Rokin», was de laagste inschrijver bij die aanbesteding, en de gemeente vroeg zich af of Max Bögl voor dezelfde lage prijs ook de beide andere metrostations «Vijzelgracht» en «Ceintuurbaan» kon aanleggen. De bouwcombinatie Heijmans-Holzmann heeft d.d. 4 februari 2002 een spoedgeschil aanhangig gemaakt bij de Raad van Arbitrage voor de Bouwbedrijven. De combinatie Heijmans-Holzmann maakt bezwaar tegen deze werkwijze van de gemeente Amsterdam en betichtte de gemeente van «leuren».

Op 14 februari 2002 vond er weer een gesprek plaats tussen de beide partijen waarbij nogmaals een toelichting gegeven werd op de beoordeling «niet passend/ongeschikt». Dit gesprek werd georganiseerd door de gemeente. Volgens de advocaat van de bouwcombinatie verklaarde de combinatie zich op dat moment bereid om tot een verdergaande vergelijking van de inschrijfbegroting en de directiebegroting te komen, mits de gemeente de onderhandelingen met derden over de opdrachtverlening voor station Vijzelgracht zou staken, althans opschorten. De gemeente weigerde dit echter⁷³.

⁷³ Uit Nota van mondelinge toelichting – van Stibbe – tbv de RvA-zaak d.d. 19 maart 2002, p. 10.

⁷⁴ D.d. 12 maart 2002 opgesteld door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn – voor intern (ambtelijk) commentaar.

In de Analyse Directiebegroting en Inschrijving Station Vijzelgracht is ook de onderbouwing van de directiebegroting opgenomen⁷⁴. De ramings-

methodiek sluit aan bij de standaard op dit gebied van de CROW⁷⁵. De directiebegroting is aangepast aan de laatste marktinzichten en getoetst aan referentieprojecten. Eén van de referentieprojecten was de Mondriaantoren in Amsterdam, waar een diepwandproef was uitgevoerd. Deze diepwandproef was in 1999 uitgevoerd door het bedrijf Fundamentum Heijmans/Soletanche. Dit was de voormalige joint venture van de twee bedrijven die later samen zouden inschrijven voor station Vijzelgracht⁷⁶. Opmerkelijk was dat overigens dat Soletanche in haar offerte van 23 oktober 2001 ten behoeve van de aanbidding voor Station Vijzelgracht vermeldde dat ze geen kennis had van de ondergrond in Amsterdam.

4.4.6 De zaak bij de Raad van Arbitrage over het «leuren» (19 maart 2002)

Een korte hoofdlijn bij het proces dat leidde tot de uitspraak bij de Raad van Arbitrage:

- De gemeente Amsterdam wordt door het bouwbedrijf Heijmans beschuldigd van «leuren».
- De zaak heeft gespeeld bij de Raad van Arbitrage maar er is uiteindelijk geen uitspraak gedaan over de handelswijze van de aanbestedder, en of de gemeente zich bij deze aanbesteding schuldig heeft gemaakt aan «leuren». Het bedrijf Holzmann, waarmee Heijmans BV samen had ingeschreven heeft namelijk surseance van betaling aangevraagd in de periode dat de aanbesteding liep. Dit was voor de Raad van Arbitrage voldoende reden om de inschrijving van de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann voor het metrostation Vijzelgracht nietig te verklaren.
- Over de handelswijze van de gemeente Amsterdam in deze aanbesteding is uiteindelijk geen expliciete uitspraak gedaan. Impliciet wel, de gemeente is wel gewezen op het feit dat een inschrijfstaat te weinig onderbouwing is voor een «niet-passend verklaring» van de inschrijving van de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann. Deze elementen zullen in het onderstaande nader toegelicht worden.

Leuren

«Leuren» komt er op neer dat een aanbestedder met de offerte van de ene aannemer in de hand naar een andere aannemer gaat om van deze een lagere aanneemsom te verkrijgen. In het UAR 1986 was een leuverbod vastgelegd. Voor aanbestedingen onder de Europese aanbestedingsdrempel (minder dan ongeveer € 6,2 miljoen) is thans veelal het UAR 2001 van toepassing. Daarin is een geclausuleerde gunningsplicht geïntroduceerd.

Uitgangspunt is dat de aanbestedder in beginsel is gehouden het werk te gunnen aan de laagste inschrijver, tenzij geen passende aanbidding is gedaan en overleg tussen de aanbestedende dienst en aannemer daarover geen oplossing brengt⁷⁷.

Bij de Noord/Zuidlijn was echter sprake van drie «niet-passend-verklaringen» binnen één aanbesteding waarbij bovendien al een aanbesteding had plaatsgevonden⁷⁸. Door het «niet-passend» verklaren treedt artikel 55 UAR-EG 1991 in werking, waarbij een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking mag worden gestart, mits de laagste inschrijver akkoord gaat met de «niet-passend-verklaring» en de onderhandelingen beperkt worden tot de aannemers uit de eerste ronde plus een derde.

⁷⁵ Crow, Wat kost dat? Standaard systematiek voor de kostenraming in de GWW, juli 1999.

⁷⁶ Heijmans en Soletanche Bachy France.

⁷⁷ Uit het «eindrapport» van projectteam 4 «Juridische aspecten van aanbesteding, mededinging en contractering in de bouwnijverheid», versie juli 2002.

⁷⁸ Het op de markt zetten van zes afzonderlijke onderdelen van de Noord/Zuidlijn in juni 2001 (de zgn. tweede aanbesteding) wordt als één aanbesteding gezien. Er zijn dus formeel twee aanbestedingen geweest.

Op 19 maart 2002 diende de mondelinge behandeling van de zaak bij de Raad van Arbitrage. De combinatie Heijmans-Holzmann meende dat de gemeente Amsterdam de inschrijving onterecht ongeschikt/niet-passend had beoordeeld. De combinatie vond tevens dat de aanbestedingsprocedure onterecht door de gemeente was afgebroken en wenste een één-op-één overleg/onderhandeling over bezuinigingen met de gemeente.

De advocaat van de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann vroeg in zijn mondelinge toelichting van 19 maart 2002⁷⁹ aandacht voor de prijsconsequenties in verband met de complexiteit en het risicoprofiel van het project. Er zouden aanzienlijke risico's aan het project, en met name aan de diep gelegen metrostations, verbonden zijn. De directiebegroting was slechts een raming waarbij een groot aantal onzekerheden speelt, zo werd opgemerkt⁸⁰: *«Het betreffende project is zodanig groot, de bedragen die het betreft zijn van een zodanige omvang, dat zelfs beperkte verschillen in opvatting over invloed van bijvoorbeeld risico's en marktwerking op de prijs grote gevolgen kunnen hebben voor de uiteindelijke hoogte van de geraamde prijs»*. Enkele belangrijke punten van kritiek op de directiebegroting uit de stukken van de advocaat van de bouwcombinatie kunnen als volgt worden samengevat:

- de staartkosten van onderaannemers zijn niet meegerekend;
- stilstand is niet meegerekend, hoewel vaststaat dat die significant zal zijn;
- de kosten van mobilisatie/demobilisatie zijn te laag begroot;
- de investeringen in materieel zijn onvoldoende in aanmerking genomen;
- het grondwerk onderdaks is begroot op basis van een niet-haalbare werkmethode;
- producties bij het groutstempel zijn veel te optimistisch ingeschat⁸¹.

De combinatie Heijmans-Holzmann beweerde dat de gemeente Amsterdam na 12 december 2001 feitelijk was gaan leuren met de inschrijving van de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann (na de melding dat geen van de ingediende inschrijvingen geschikt respectievelijk passend was beoordeeld)⁸².

De advocaat van het bouwbedrijf Heijmans-Holzmann merkte op dat er maar één verklaring mogelijk was: *«Het ongeschikt/niet-passend verklaren van de inschrijving van de combinatie is ingegeven door de wens van de gemeente om, op de bestekken waar de inschrijfprijs de gemeente niet bevalt, de prijs verder te drukken. Dit doet de gemeente door, na een ongeschikt/niet-passend verklaring, de laagste inschrijver uit de reguliere aanbesteding nog eens tegen één of meer derden te laten bieden. De handelswijze van de gemeente is illegaal en onrechtmatig jegens de combinatie. Het is leuren, niet meer en niet minder»*⁸³.

De gemeente had op dat moment ook al kennis genomen van de inschrijving van het bouwbedrijf Bögl op station Rokin. Deze inschrijving was beduidend lager dan de inschrijving van de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann maar bevatte geen prijsopgave voor diepwanden en grout. Omdat Bögl niet had ingeschreven op station Vijzelgracht werd het mogelijk om dit Duitse bedrijf, nadat de inschrijvingen ongeschikt/niet passend werden verklaard, zonder voorafgaande bekendmaking uit te nodigen een aanbidding te doen voor station Vijzelgracht. Deze aanbidding werd, op last van de Raad van Arbitrage, ongeopend in depot bij een notaris gegeven⁸⁴. In de tussenliggende periode zijn wel gesprekken geweest tussen de gemeente Amsterdam en de firma Max Bögl.

De gemeente Amsterdam was inmiddels begonnen met een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Deze procedure maakte het mogelijk dat de gemeente ging onderhandelen met een derde, Max Bögl, de winnaar van de aanbesteding «station Rokin». Aan deze derde kon, als overeenstemming werd bereikt, de opdracht gegund worden. De bouwcombinatie Heijmans-Holzmann was het niet eens met het feit dat de gemeente al was begonnen met een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Dit terwijl nog niet

⁷⁹ Nota van Mondelinge toelichting – d.d. 19 maart 2002 – Stibbe, p. 11.

⁸⁰ Uit Nota van mondelinge toelichting van Stibbe – tbv de RvA-zaak d.d. 19 maart 2002, p.21.

⁸¹ Uit Nota van mondelinge toelichting – van Stibbe – tbv de RvA-zaak d.d. 19 maart 2002, p. 31.

⁸² Brief van Adviesbureau Noord/Zuidlijn d.d. 12 december 2001 onder kenmerk 6.2/406/HV006 703.

⁸³ Nota van mondelinge toelichting, geschilnummer 24125 – zitting 19 maart 2002, p. 4.

⁸⁴ Sluitingsdatum van inschrijving in het kader van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking was 22 maart 2002.

alle partijen hadden ingestemd met de niet-passendverklaring van de gemeente en de formele afsluiting van de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure. Heijmans-Holzmann vorderde in het geschil dat de gemeente hiermee niet zou voortgaan.

In overleg met de Raad van Arbitrage gaf de gemeente Amsterdam de ontvangen aanbieding van een derde ongeopend in depot bij een notaris.

De discussie over het «niet-passend» respectievelijk «ongeschikt» zijn van de aanbieding van Heijmans-Holzmann spitste zich toe op de kosten van opruimwerkzaamheden, grondwerk, groutstempel en diepwanden. Voor het overige bewoog de inschrijving van Heijmans-Holzmann zich binnen een zeer geringe en aanvaardbare marge ten opzichte van de directieraming en de beoordeling van Horvath⁸⁵. De discussie ging dus eigenlijk over de posten en prijsopgaven van de onderaannemers.

Bij de gemeente Amsterdam bestond (zoals verwoord door de advocaat van de gemeente Amsterdam) gerede twijfel of de betreffende prijzen wel in (voldoende) vrije concurrentie tot stand waren gekomen en in die zin wel marktconform waren. De advocaat vermeldde ook dat de gemeente sterke aanwijzingen had dat niet zo was.

De projectmanager, de heer Bosch verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer **Bosch**: Wij hebben bij de Raad van Arbitrage twee lijnen gevolgd. De eerste was: inhoudelijk aantonen dat de raming niet goed was, dat die te hoog was. Dat hebben wij gedaan door er onze eigen gedetailleerde ramingen met referenties tegenover te stellen. De tweede lijn was het uitspreken van het vermoeden van onvoldoende marktwerking. Bij die lijn hebben wij bekeken hoe de markt van de onderaanneming in elkaar zat. Onze stadsadvocaat had ook een analyse gemaakt op basis waarvan wij de conclusie meenden te kunnen trekken dat er gerede twijfel mogelijk was of er sprake was van voldoende marktwerking.*

*De heer **De Vries**: Zou u die gerede twijfel over de mate van concurrentie bij die specialismen kunnen onderbouwen?*

*De heer **Bosch**: Het aantal aanbieders dat dit specialistische werk kan uitvoeren, is op de vingers van een of twee handen te tellen. Dan praat ik over de markt in Europa. Vervolgens hebben wij gemerkt dat een aantal van deze onderaannemers alleen maar bereid is tot het noemen van een prijs aan de hoofdaannemer onder het beding van exclusiviteit. Er gaat dus een sterk beperkende werking van uit. Een specialist die aan een inschrijver een prijs geeft, geeft die niet meer aan een andere. De markt wordt dus sterk beperkt, ook de hoofdaannemer wordt beperkt in het mobiliseren van concurrentie tussen de onderaannemers. Dat hebben wij bij de Raad van Arbitrage onderbouwd naar voren gebracht.*

*De heer **De Vries**: Dus er zijn weinig spelers, die ook nog onderling verstrengeld zijn.*

*De heer **Bosch**: Ik zeg niet dat ze onderling verstrengeld zijn, want dat kan ik niet bewijzen. Ik heb wel gezien dat die spelers exclusiviteit verlangen. Wij weten in ieder geval van één onderaannemer dat als die een prijs geeft aan een hoofdaannemer, die hoofdaannemer niet nog aan anderen een prijs kan vragen.*

(...)

*De heer **Bosch**: Als ik zie hoezeer Nederlandse bedrijven zich bij grote projecten in combinaties met elkaar verbonden hebben, denk ik dat er maar heel weinig spelers vrij zijn om buitenlandse partners via samenwerking in staat te stellen, in Nederland te werken.*

(...)

*De heer **Bosch**: (...) Zeker bij de tweede aanbesteding hebben wij de Engelse markt nog eens actief benaderd, maar er is geen respons op gekomen. Ik heb her en der navraag gedaan en men zei dat men geen goede Nederlandse partner kon vinden.*

⁸⁵ Uit: Verslag van de mondelinge behandeling van geschil 24 125 d.d. 19 maart 2002 in Utrecht. Opgesteld door NautaDutilh (= de advocaat van de gemeente Amsterdam).

In het verslag van de mondelinge behandeling (opgesteld door de advocaat van de gemeente Amsterdam) werd tevens vermeld dat de Gemeente er aan hechtte te vermelden dat zij de combinatie Heijmans-Holzmann niet beschuldigde van direct prijsopdrijvend gedrag, zoals het ten onrechte in de pers stond. De gemeente deed hierover nadrukkelijk geen uitspraak, ze had een melding van de mogelijke onregelmatigheden gedaan bij de NMa en merkte dus op dat het aan de NMa was om overtreding van kartelbepalingen te onderzoeken. De bezwaren van de gemeente richtten zich op de aanbiedingen van de onderaannemers, niet op de eigen prijzen van de combinatie. Hier ging het om de marktwerking binnen de disciplines diepwanden, groutstempel en grondwerk. De onderaannemers hadden volgens de gemeente niet in volledige vrijheid meegedaan met het spel van vraag en aanbod. Dit spel zorgde normaal gesproken voor een drukkende werking op de prijzen, en was hiermee een van de waarborgen voor het verkrijgen van een goede prijs/kwaliteitsverhouding. Deze drukkende werking had in casu ontbroken. Hiervoor waren volgens de gemeente structurele en gedragsmatige oorzaken aan te wijzen.

Bij de mondelinge behandeling dienden als leidraad onder meer de door de gemeente opgestelde «directiebegroting» voor het werk, de inschrijfstaat van de combinatie en een analyse van hun onderlinge verschillen. Op basis van deze informatie had de gemeente Amsterdam de inschrijving van Heijmans-Holzmann «niet-passend» verklaard. Eigenlijk zouden in de tweede zitting twee onderwerpen worden besproken: was er voldoende marktwerking en kon worden gesproken van een niet-passende bieding?

Maar het liep anders, de firma Holzmann had surseance van betaling aangevraagd en dit is een van de gronden waarbij uitsluiting van de aanbestedingsprocedure kan plaatsvinden. Over het niet passend zijn van de aanbieding merkt de Raad van Arbitrage het volgende op⁸⁶:

«Aangezien de ondergetekenden deze documenten niet maatgevend achtten voor de vraag of de aanbiedingen van de combinatie al dan niet passend of aanvaardbaar of geschikt is, hebben de ondergetekenden partijen opgedragen alsnog de begroting die ten grondslag ligt aan de aanbieding van de combinatie op enkele met name genoemde punten te becommentariëren».

Arbiters achtten het bewijs dat de aanbieding van de combinatie niet-passend of niet geschikt was niet gegeven door het feit dat de directiebegroting voor het werk beduidend lager uitviel. Op grond daarvan hebben arbiters met name de gemeente in de gelegenheid gesteld alsnog de begroting van de combinatie op de door haar aangevallen onderdelen concreet te bekritisieren. De gemeente heeft daaraan voldaan. Bespreking had echter geen zin toen bleek dat er sprake was van een uitsluitingsgrond (= surseance van betaling van Holzmann).

Hiermee gaf de Raad van Arbitrage wel aan dat de gemeente Amsterdam de verklaring «niet-passend» op te beperkte informatie had gebaseerd. De gemeente meldde ter verdediging dat zij ook in de inschrijfstaat konden zien dat de onderaannemersposten veel te hoog waren in vergelijking tot de directiebegroting.

Ten behoeve van de zaak bij de Raad van Arbitrage heeft de gemeente een verschillenanalyse opgesteld. Ook werden pas op dat moment de detailbegrotingen geopend. De bouwcombinatie Heijmans-Holzmann had de gedetailleerde inschrijfbegroting ongeopend retour ontvangen. De gemeente heeft in deze fase van de aanbesteding niet aangegeven welke

⁸⁶ Scheidsrechtelijk vonnis ter zake van het spoedgeschil no 24 125 (punt 6 en 14) – vonnis is gewezen op 29 april 2002.

«kennelijke fouten» in de inschrijving van de bouwcombinatie waren aangetroffen. Zij heeft dus niet aangegeven welke fouten in de inschrijfbegroting de oorzaak zijn van de verschillen tussen de directiebegroting en de inschrijfbegroting.

In een concept verslag van de staf Noord/Zuidlijn van 16 januari 2002 wordt opgemerkt dat de Aanbestedings Advies Commissie erop heeft gewezen dat er over de inschrijvingen CS, Vijzelgracht en Ceintuurbaan niet onderhandeld mag worden. Er moet een nieuwe aanbidding worden gevraagd aan de laagste aanbieder en een nieuwe partij. Heijmans is hier nooit mee akkoord gegaan, en heeft geweigerd een nieuwe aanbidding in te dienen omdat zij de eerste aanbidding als passend beschouwden.

De Raad van Arbitrage oordeelde uiteindelijk dat alleen de toepasselijkheid van de uitsluitingsgrond (surseance van Holzmann) voldoende reden is de vordering van de combinatie Heijmans-Holzmann af te wijzen. In dit oordeel van de Raad van Arbitrage is ook opgenomen dat de notaris de in depot gegeven aanbidding van een derde aan de gemeente dient vrij te geven.

Op 14 mei 2002 werd in het bestuurlijk team verder gesproken over de heraanbesteding van station Vijzelgracht en de arbitragezaak met Heijmans. Na de beëindiging van de arbitrage zijn de enveloppen die in bewaring waren gegeven bij de notaris opengemaakt. De inhoud viel voor de gemeente tegen. Het ging om nieuwe aanbiddingen van Max Bögl voor stations Vijzelgracht en Ceintuurbaan. De biedingen voor deze stations waren allebei hoger dan de vorige aanbesteding. De uitkomst was niet alleen een financiële tegenvaller maar betekende ook een deuk in het vertrouwen in de firma Bögl. Uit de toelichting van Bögl bleek dat zij geen onderaannemers konden vinden voor de diepwanden van de stations en daarom op zoek waren gegaan naar een Nederlandse partner. Dit was uiteindelijk Ballast Nedam geworden. Uit een analyse van de cijfers bleek dat de prijsafwijkingen niet bij Bögl maar bij de werkzaamheden van Ballast Nedam zaten. De onderhandelingsfase was feitelijk begonnen met de opmerking aan Bögl dat deze aanbiddingen onacceptabel waren en indien er niets in de prijsopgave wijzigde deze aanbesteding zou zijn beëindigd.

De enquêtecommissie stelt het volgende vast:

- In december 2001 zijn door de gemeente Amsterdam drie contracten niet-passend verklaard;
- In aansluiting hierop is een onderhandelingsprocedure gestart (hoofdstuk V van het UAR-EG 1991) en zijn er wederom inschrijvingen gevraagd⁸⁷. Uit de zaak bij de Raad van Arbitrage bleek ook dat de bouwcombinatie wel een goed argument had: de gemeente had de beoordeling «niet passend»/«ongeschikt» gebaseerd op onvoldoende informatie. De enquêtecommissie is van mening dat daaruit afgeleid zou kunnen worden dat de gemeente Amsterdam de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking te vroeg was gestart. Nog niet alle betrokkenen hadden op dat moment ingestemd met de beoordeling van de gemeente.

Uit de aanbidding voor station Rokin wist de gemeente dat Max Bögl geen prijsopgave had gekregen (uit de markt) voor de onderaannemersposten diepwanden en grout, die bij de inschrijving van Station Vijzelgracht zulke problemen opleverden. Aanvankelijk had het Duitse bedrijf Bauer aan Max Bögl een prijsopgave beloofd voor de diepwanden en groutinjecties. Maar Bauer trok zich een paar dagen voor de uiteindelijke aanbesteding terug

⁸⁷ N.B. voor de metrostations Ceintuurbaan en CS mochten al wel onderhandelingen gevoerd worden (want daar werd geen arbitragezaak over gevoerd); Voor station Ceintuurbaan waren ook verdere onderhandelingen met het Duitse bedrijf Max Bögl.

en sloot zich aan bij de leden van de bouwcombinatie BTC (Ballast Nedam en HBG). Uiteindelijk heeft Max Bögl met eigen berekening en eenheidsprijzen voor deze posten de inschrijfbegroting kunnen opstellen en indienen. Hiermee nam de gemeente wel een risico. De firma Bögl had immers nog geen (contract met een) onderaannemer waarmee hij het werk zou gaan uitvoeren. Diepwanden en groutinjecties is een gespecialiseerd vak, een partner is moeilijk te vinden en waren bovendien allemaal al gelieerd aan de andere inschrijvers van de Noord/Zuidlijn. De gemeente trachtte het risico te verkleinen door contact op te nemen met de verschillende onderaannemers. Zo ook met het bedrijf Soletanche Bachy, waarmee Heijmans-Holzmann een exclusieve samenwerkingsovereenkomst had gesloten voor station Vijzelgracht. Dit viel niet goed bij de directeur van Heijmans Beton- en Waterbouw BV, de heer Kroezen, die de eerder beschreven e-mail van 24 januari 2002 schreef aan de contactpersonen van Soletanche. Volgens de bouwcombinatie was deze e-mail geschreven uit ergernis over het feit dat de gemeente op onrechtmatige wijze concurrentie tussen aannemers tracht te genereren en over het feit dat onderaannemers Soletanche zich rechtsreeks in verbinding stelde met de gemeente over een alternatief.

Het geheel overziende kan gesteld worden dat de gemeente Amsterdam voor de laagste inschrijver Max Bögl is gaan zoeken naar een partner in onderaanneming voor de posten diepwanden en groutinjecties. De gemeente heeft contact opgenomen met de onderaannemers die exclusiviteitscontracten hadden gesloten met andere inschrijvers. De prijzen van deze onderaannemers waren bekend bij de gemeente. Is de gemeente gaan «leuren» met de onderaannemersprijzen? De gemeente was in beginsel verplicht het werk te gunnen aan Heijmans-Holzmann, de laagste inschrijver voor station Vijzelgracht. Maar door de inschrijving «niet passend» te verklaren kon men gaan onderhandelen met Bögl en Bögl in contact brengen met onderaannemers die tot op dat moment gebonden waren aan andere inschrijvers. Op deze wijze zou men het risico voor Bögl en de gemeente kunnen verkleinen en de aanneemsom kunnen verlagen.

4.5 Inschakeling van de NMa en het Openbaar Ministerie

De enquêtecommissie is ook nagegaan wanneer de gemeente Amsterdam aanleiding zag om de NMa, dan wel het Openbaar Ministerie in te schakelen. De hoge inschrijfprijzen, gecombineerd met de brief van Bögl van 21 december 2001 waarin men aangaf niet aan onderaannemers te kunnen komen, waren nog onvoldoende grond voor de gemeente om de NMa in te schakelen.

De heer Dales was van mening dat door een bestuurder voorzichtig moet worden omgegaan met het melden van een onregelmatigheid bij de NMa. De email van de heer Kroezen van Heijmans bleek voldoende onderbouwing van het vermoeden dat er sprake zou zijn van onderlinge afspraken. Volgens de heer Dales bestond dit vermoeden al geruime tijd in de gemeente Amsterdam. Er was in november 2001 ook contact gelegd met de NMa over deze vermoedens.

*De heer Dales: Ja. Ik ben in december 2001 voor het eerst zelf in contact getreden met de NMa. Er was op dat ogenblik al een wat langer lopend contact met de NMa via het bureau SBA. Ik heb in december 2001 een gesprek gehad met directeur-generaal Kist.
(...)*

De heer Dales: Nee, het kwam in een stroomversnelling door de combinatie van de brief van Bögl met de e-mail van Heijmans. Dat was weken na het gesprek met de heer Kist. Anders zou ...

De voorzitter: Wat waren voor de e-mail concreet de aanwijzingen die u had, dat u zei ...

De heer Dales: Te weinig om daarover de directeur-generaal van de NMa aan te spreken. Dat kon niet op die manier. Als je als bestuurder tot het standpunt komt dat het kan zijn dat de markt oneigenlijk wordt beïnvloed of dat de markt onrechtmatig wordt beperkt, dan is dat geen geringe mededeling of zelfs geen geringe gedachte. Daar moet je erg voorzichtig mee zijn. Ik ben daar in ieder geval altijd heel voorzichtig mee geweest. (...)

De heer Dales: Om te beginnen was er een gesprek met de firma Bögl voor nodig om meer inhoud te geven aan die brief, die nogal summier was. Het was amper een A4-tje; er stond niet zo verschrikkelijk veel in, behalve die ene opmerkelijke zin. Maar dan nog biedt dat naar mijn stellige oordeel op bestuurlijk niveau volstrekt onvoldoende houvast om te zeggen: hier is toch wel een keiharde aanwijzing dat men daar bezig is met de Mededingingswet te overtreden en het wordt tijd om daar eens even met de NMa een gesprek over te voeren. Dan moet je wel heel goed weten waar je mee bezig bent. Ik vind dat namelijk een heel zware beschuldiging. Dat doe je niet lichtvaardig. Daar was ik op dat moment nog niet aan toe.

De heer Bosch verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Bosch: De heer Van der Wielen, hoofd bureau SBA, heeft datzelfde weekeinde nog de projectdirecteur van de Noord-Zuidlijn gebeld om hem erop te wijzen dat hij een rare mail had binnengekregen. Maandagochtend vroeg hebben de heren overleg gehad. Mijn baas, de projectdirecteur, herkende die mail niet direct, omdat die geanonimiseerd was en kwam daartoe bij mij. Ik herkende de mail direct, wat ertoe heeft geleid dat de mail op 15 februari bij de NMa lag. Dat is door B en W besloten. (...)

De voorzitter: Is uit dat gesprek voortgekomen dat de e-mail in handen werd gesteld van B en W? Dat wil ik even verifiëren.

De heer Bosch: Dat was een beleidslijn die de heer Van der Wielen al voor zichzelf had uitgemaakt. Wij hebben daarop geen invloed. (...)

De voorzitter: Weet u aan wie hij de e-mail in handen heeft gesteld?

De heer Bosch: Volgens mij aan de burgemeester.

De heer De Vries: Is de wethouder nog rechtstreeks geïnformeerd?

De heer Bosch: Volgens mij ook op die dinsdag, zeg ik uit mijn hoofd.

De voorzitter: Hebt u dat zelf ook gedaan?

De heer Bosch: Dat heeft de heer Geluk samen met de heer Van der Wielen gedaan. (...)

De heer Dales gaf aan dat de relatie met de aannemer in een lopende aanbestedingsprocedure ook een belangrijke factor was om vermoedens van onregelmatigheden via het bestuurlijk niveau niet direct te melden bij de NMa:

De heer Dales: Dat had bijvoorbeeld betekend dat wij jegens de aannemer met wie wij in contact waren en middenin een aanbestedingsprocedure zaten – die liep op dat moment – een signaal afgeven dat niet voor de poes is. Dat moet je pas doen wanneer je echt vindt dat je je dat ook kunt veroorloven. Ik ben daar dus heel voorzichtig in.

Dat het vermoeden überhaupt onder de aandacht gekomen was van een verantwoordelijke was eigenlijk te danken aan een alerte ambtenaar bij

het ingenieursbureau. Zijn direct leidinggevende zag er aanvankelijk niets in. De heer Dales verklaarde hierover:

De voorzitter: Wat vindt u van het gegeven dat een medewerker van het ingenieursbureau die het zag naar de meerdere ging, omdat hij vond dat er iets mee moest gebeuren, en dat die meerdere daarmee in eerste instantie geen raad wist? In feite is de e-mail dus door doorzetten van die medewerker bij het bureau SBA beland. In een ander geval was er misschien geen eens actie op ondernomen.

De heer Dales: Daar kun je op verschillende manieren tegenaan kijken. Als je niet helemaal weet wat er speelt, is het moeilijk om de inhoud van de e-mail als heel relevant te doorgronden. Dat ding is op allerlei plekken binnengekomen, ook bij mensen die helemaal niet met de Noord-Zuidlijn bezig waren, die echt geen idee hadden waar dat over ging. Ik kan mij er iets bij voorstellen dat zij dachten: een verkeerde e-mail, we drukken op de «delete»-knop. Maar er was gelukkig een wakkere ambtenaar bij het ingenieursbureau die dacht: dit is wel wat. Maar ja, die zat dan ook bij het ingenieursbureau! Hij is ermee naar zijn baas gegaan, die dat niet vermeldenswaard vond in de sfeer van het bureau Integriteit of het bureau SBA...

Het bureau SBA concludeerde in een memo van 14 november 2001 dat men, na bestudering van de aanbiedingen in de verschillende aanbestedingen, geen aanwijzingen had gevonden dat er tussen de verschillende deelnemers onderling prijsafspraken waren gemaakt⁸⁸. Inmiddels was ook de uitzending over de «schaduwboekhouding» van de onderneming Koop Tjuchem in het televisieprogramma Zembla geweest. Dit werd ook gemeld in het memo aan de wethouder. Ook stond in het memo dat er een significant verschil zou zijn tussen het prijsniveau van de eerste aanbesteding, medio 2000, en de excessieve prijsaanbiedingen van 25 oktober 2001.

Op 20 december 2001 werd er opnieuw een algemeen gesprek tussen de NMa en de gemeente Amsterdam gehouden waarin werd afgesproken dat de heer Dales telefonisch contact zou opnemen met de NMa voor een nader gesprek over vermeende onregelmatigheden bij de Noord/Zuidlijn. Op 4 februari 2002 vond het eerste gesprek plaats tussen de NMa en de gemeente Amsterdam specifiek over de aanbestedingsproblematiek rondom de Noord/Zuidlijn. Bij dit gesprek waren de heren Dales, Van der Wielen, Geluk en Bosch vanuit de gemeente aanwezig.

Op 14 februari 2002 was er een vervolgesprek met het Openbaar Ministerie over een mogelijk onderzoek Noord/Zuidlijn door het Openbaar Ministerie. Hierbij was naast de Officier van Justitie de heer Schotman en de heer Van der Wielen ook een vertegenwoordiger van de NMa aanwezig. Deze dag werd ook een officiële klacht bij de NMa ingediend door de manager van bureau SBA⁸⁹ over de vermeende onregelmatigheden bij de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn. Het Openbaar Ministerie besloot om geen onderzoek te doen naar deze zaak omdat de officier van justitie in het emailbericht onvoldoende aanknopingspunten zag voor verdenking van schuld van enig strafbaar feit.

4.6 Nadere beschouwing op het raamcontract en het exclusiviteitscontract

4.6.1 Onderzoek van de NMa

De NMa is naar aanleiding van de klacht van de gemeente Amsterdam van 14 februari 2002 een onderzoek gestart naar mogelijke onregelmatigheden. Er zou sprake zijn van een redelijk vermoeden in de zin van artikel

⁸⁸ Memo van Van der Wielen d.d. 14 november 2001.

⁸⁹ die hiervoor een mandaat heeft gekregen van de burgemeester.

59, eerste lid, van de Mededingingswet dat artikel 6 eerste lid van die wet zou zijn overtreden. Met het oog op een daarvoor op te leggen dwangsom en boete werd een rapport opgesteld. Na een procedure van hoor en wederhoor zal de directeur-generaal NMa beslissen of er een sanctie wordt opgelegd.

Uit het persbericht van de NMa over deze zaak kan het volgende voorlopige standpunt van de NMa worden afgeleid:

- de NMa heeft rapport opgemaakt tegen Heijmans Beton en Waterbouw BV en Soletanche Bachy France S.A. wegens mededingingsbeperkende afspraken op het gebied van bijzondere funderingstechnieken waaronder diepwanden en de uitvoering van bepaalde categorieën van civiele betonwerken in Nederland. Op deze deelmarkten zouden deze bedrijven potentiële concurrenten van elkaar kunnen zijn;
- beide bedrijven hebben eind 2000 een raamovereenkomst gesloten waarin was afgesproken dat zij elkaar op de hoogte zouden stellen van aanbesteding waarbij bepaalde funderingstechnieken gebruikt worden. Na deze verplichte melding geldt een exclusieve overlegperiode waarin beslist wordt of zij gezamenlijk gaan inschrijven op een werk. In deze periode kan niet gesproken worden met andere marktpartijen;
- ook als partijen niet besluiten samen in te schrijven op een werk wordt volgens de NMa toch informatie uitgewisseld over interesse in het werk en het voorgenomen marktgedrag van andere marktpartijen. Partijen wisselen aldus marktgevoelig informatie uit en informatie over marktontwikkelingen;
- de raamovereenkomst verbiedt tijdens de overlegperiode contact te leggen met de opdrachtgever of andere mogelijke partners voor een project;
- de raamovereenkomst bevat een marktverdelingsafpraak.

Door de raamovereenkomst wordt, volgens de NMa, de onderlinge concurrentie gefrustreerd tussen Heijmans, SBF én hun concurrenten. De NMa stelt het in het persbericht aldus: «Afspraken waarbij (*potentiële*) concurrenten zich op voorhand verbinden tot structureel contact en elkaar structureel op de hoogte brengen van marktgedrag zijn naar hun aard mededingingsbeperkend en derhalve verboden. De NMa heeft daarbij meegewogen dat deze afspraken *extra kwalijk* kunnen uitwerken gelet op de economische context van aanbestedingen *en* in een markt waar maar een beperkt aantal aanbieders actief is»⁹⁰. De NMa schrijft dat vrijstelling op grond van het Besluit vrijstelling combinatieovereenkomsten alleen van toepassing is op één aanbesteding (op ad hoc basis): «De samenwerking op grond van deze overeenkomst is een overeenkomst tussen potentiële concurrenten met een *structureel* karakter en is *daarom* in strijd met de mededingingswet».

De enquêtecommissie leidt uit de benadering van de NMa af dat door de raamovereenkomst potentiële concurrentie wordt beperkt. Het Besluit vrijstelling combinatieovereenkomsten biedt volgens de NMa geen ruimte voor een raamovereenkomst in onderhavige vorm. Over de projectovereenkomst Vijzelgracht spreekt de NMa zich niet uit. De NMa is overigens van opvatting dat er sprake is van een relatief gering aantal aanbieders.

De enquêtecommissie concludeert dat de onderhavige raamovereenkomst en exclusiviteitscontract gediend hebben als basis voor de email van Heijmans aan SBF over het station Rokin. Heijmans vroeg aan SBF geen aanbidding te doen voor Rokin.

⁹⁰ Persbericht NMa van 1 november 2002, «NMa verdenkt Heijmans en Soletanche van kartelafspraken».

Gestructureerd (voor) overleg over de vraag of, en zo ja hoe partijen gaan aanbesteden leidt tot uitwisseling van informatie over marktgedrag en op basis hiervan potentieel afstemming van marktgedragingen.

4.6.2 Nadere informatieverzameling enquêtecommissie over raamovereenkomst en exclusiviteitscontract

De enquêtecommissie heeft via Heijmans de beschikking gekregen over de raamovereenkomst, de exclusiviteitsovereenkomst en de notulen van het periodiek overleg tussen Heijmans en SBF op basis van de raamovereenkomst.

Raamcontract

Op grond van de raamovereenkomst hadden Soletanche en Heijmans overleg over plannen tot inschrijven op een opdracht. De partijen kwamen regelmatig bij elkaar om hierover te overleggen⁹¹. In de raamovereenkomst werd, behalve de bepaling tot informatievoorziening bij een mogelijk samenwerkingsproject op de markt (serie clausules 2.1 tot en met 2.3), ook een non-concurrentiebeding opgenomen (clausule 2.4):

Heijmans itself will not start any of the special foundations techniques mentioned in Annex 1 in the Netherlands, unless SBF has given its permission in writing. Annex 2 indicates civil engineering concrete works in which SBF might be interested. In case in these projects special foundations techniques, as mentioned in Annex 1, are involved the Agreement is applicable. In case no special foundation techniques are involved, SBF is not allowed to tender unless Heijmans has given its permission in writing. When Heijmans is not interested SBF will be free to follow the project independently and will do its utmost to involve Heijmans or affiliate companies in that project.

Hierin werden ook afspraken gemaakt over het opgaan van bepaalde markten. Wanneer Heijmans activiteiten wilde ontplooiën op een bepaald gebied, had zij toestemming van Soletanche nodig en andersom. Als Soletanche algemene bouwwerkzaamheden wilde verrichten, dan stond haar dat ook niet zonder meer vrij, want dat moest dan toch weer met Heijmans worden besproken en moest er toestemming zijn. De clausules 2.1 tot en met 2.3 van de raamovereenkomst hebben betrekking op de verplichting om met elkaar te overleggen en in clausule 2.4 is de afspraak vastgelegd om geen activiteiten te beginnen zonder toestemming van de andere partij: hetzij op de markt van bijzondere funderingstechnieken, hetzij op de markt van civiele betonbouw.

Uit het verslag van 30 januari 2001 van de overlegvergadering tussen Heijmans en SBF, de zogenoemde «MC/TTC meeting», blijkt overigens dat niet alleen het resultaat van de aanbidding van station Vijzelgracht werd besproken, waarvoor een exclusiviteitscontract was gesloten⁹²: ook de resultaten van de aanbidding van de andere stations werden besproken.⁹³»

Uit deze notulen blijkt dat er meer besproken werd dan alleen de aanbidding waarvoor een exclusiviteitscontract was gesloten. Er werd informatie uitgewisseld over welke marktpartij met wat bezig was en welke samenwerking er aangegaan zou worden.

Email van 24 januari 2002

De enquêtecommissie heeft uit de e-mail van 24 januari 2002 en de notulen van 30 januari 2002 afgeleid dat Heijmans, die een exclusieve afspraak had met SBF voor metrostation *Vijzelgracht*, er bij SBF op

⁹¹ Management Committee meetings will be held on a regular basis and at least every six months either in Heijmans or SBF's offices> Raamovereenkomst clausule 1.2.1 – de Technical and Tender Committee (TTC) komen vaker bijeen, op afspraak (clausule 1.1.5).

⁹² Zo ook genoemd in de raamovereenkomst van Soletanche en Heijmans (MC = Management Committee en TTC = Technical and Tender Committee).

⁹³ Zie «minutes of meeting dated 30th of January 2001, SBF offices Brussels», pagina 5.

aandrong aan een potentiële concurrent Max Bögl geen offerte af te geven voor een ander metro-station, te weten Rokin. De enquêtecommissie constateert dat Heijmans hier buiten de exclusiviteitsafspraken voor het metrostation Vijzelgracht treedt.

In een tweede email van Heijmans aan SBF, van 25 januari 2002, wordt echter bevestigd dat SBF vrij is een offerte af te geven. Max Bögl had geen offerte afgegeven voor Rokin, totdat definitief zou komen vast te staan dat Vijzelgracht niet aan Heijmans-Holzmann zou worden gegund. De Heijmans bracht dit in verband met de beweemde lempraktijken van de opdrachtgever Amsterdam⁹⁴:

«Teneinde te kunnen gunnen op basis van een nog lagere prijs wil de gemeente combinaties ontbinden en de goedkoopste partijen die combinaties onderbrengen in een nieuw te vormen combinatie, een praktijk die in de bouw bekend staat als het leuren met aanbiedingen en die in strijd is met de ook door de gemeente geaccepteerde aanbestedingsvoorwaarden» (...) In het gewraakte e-mailbericht heeft Heijmans niet meer gedaan dan het herinneren van Soletanche aan de gemaakte afspraken voor dit deelbestek (red: Vijzelgracht) en haar geadviseerd niet in te gaan op lempraktijken van de gemeente».

Heijmans zou volgens de lezing van het persbericht, via deze e-mail, de vermeende lempraktijken van de gemeente willen tegengaan. Ze nam daarbij de exclusiviteitscontract voor Vijzelgracht als rechtsgrond voor de e-mail aan SBF.

De enquêtecommissie acht het ontoelaatbaar dat hoofdaannemers onderaannemers *op welke wijze dan ook ervan* weerhouden offertes af te geven aan andere partijen, voor zover deze buiten het individuele exclusiviteitscontract om gaan.

Over de aanbesteding van het metrostation *Rokin* werd in het MC/TTC-overleg van 30 januari opgemerkt dat dit onder voorwaarde zou worden gegund aan Bögl. Vervolgens wordt gemeld dat «MKN» (Martin Kroezen van Heijmans) geen probleem had met het feit dat Soletanche een prijsaanbieding deed voor diepwanden aan Bögl voor station Rokin. Dit was een (schriftelijke) bevestiging die Soletanche nodig had conform clause 2.4 van de raamovereenkomst. De heer Kroezen gaf echter aan SBF voor de aanbesteding van Rokin ook de volgende waarschuwing mee: «care has to be taken so that it not backfires for the other side». Heijmans bracht waarschuwing tegen de achtergrond van het «leurgedrag» waarvan Heijmans de gemeente bij de aanbesteding van het metrostation Vijzelgracht betichtte.

Ook de stations Ceintuurbaan en Centraal Station werden besproken. Soletanche ging in op de vraag om ook voor *metrostation Ceintuurbaan* exclusief samen te werken met Heijmans. De inschrijving op station Ceintuurbaan werd ook «niet passend» verklaard en de gemeente Amsterdam heeft Heijmans gevraagd een bod te doen op station Ceintuurbaan. Heijmans wilde slechts een bod doen op station Ceintuurbaan als Dura-Vermeer zijn rechten op deze aanbesteding opgaf. Toen de aanbesteding van *Centraal Station* besproken werd kwam ook de e-mail van 24 januari 2002 ter sprake. Alain Marchand van SBF merkt op dat het een ongepaste en slecht getimed e-mail betrof. De instructies die Kroezen gaf aan Soletanche inzake de relatie met Bögl en het gedrag bij de Noord/Zuidlijn zouden een verkeerd beeld geven bij de klant.

⁹⁴ Persbericht Heijmans van 18 maart 2002, «Reactie Heijmans op aantijgingen inzake Noord-Zuid lijn Amsterdam».

De heer Kroezen reageerde hierop met de opmerking dat hij een probleem had met de brief van Soletanche aan de klant. In de brief presenteerde Soletanche enkele ideeën om het ontwerp van de Noord/Zuidlijn te verbeteren, dusdanig dat het een kostenbesparing zou opleveren. De heer Kroezen vond dat Heijmans eerder geïnformeerd had moeten worden. De heer Marchand van SBF meende dat Soletanche Heijmans alleen een kopie had gestuurd om hen te informeren over het feit dat ze niet zouden ingaan op de uitnodiging van de gemeente Amsterdam om een prijsaanbieding te doen. Dat ze dit samen hebben laten gaan met informatie over een mogelijk alternatief is slechts een zaak van Soletanche. Een bijzonder facet van het geheel is overigens dat de directeur van Heijmans via de gemeente vernam, dat SBF buiten Heijmans om een alternatief had ingediend. De enquêtecommissie acht deze informatievoorziening vanuit de opdrachtgever niet bevorderlijk voor een goede marktwerking.

4.7 Conclusies

De enquêtecommissie onderkent dat de aanbesteding van grote, risicovolle en complexe werken als de Noord/Zuidlijn een moeilijk beheersbaar proces is. De adequate beheersing van de uitvoering van het project op het gebied van tijd, geld en kwaliteit is overigens geen onderwerp van onderzoek van de enquêtecommissie geweest.

De enquêtecommissie komt op grond van haar onderzoek naar de aanbesteding van de stations van de Noord/Zuidlijn tot de volgende conclusies:

- de casus metrostation Vijzelgracht in de Noord/Zuidlijn toont aan welke sterke invloed de gespecialiseerde deelmarkt voor onderaannemers kan hebben op de marktpositie van de hoofdaannemer, en op de hoogte van de aanbestedingsprijs;
- raamcontracten zoals die in dit geval zijn gesloten tussen Heijmans en Soletanche kunnen in strijd zijn met de Mededingingswet;
- de enquêtecommissie is van oordeel dat *ook* een exclusiviteitscontract zoals dat tussen Heijmans en Soletanche is gesloten voor de inschrijving voor het metrostation Vijzelgracht, potentieel de marktwerking kan beïnvloeden: de beschikbaarheid van gespecialiseerde onderaannemers voor andere partijen wordt erdoor verminderd. Zij kan bovendien tot gevolg hebben dat dergelijke afspraken ook oneigenlijk gebruikt worden voor het beïnvloeden van de markt buiten het project waarvoor een exclusiviteitscontract werd gesloten. Dat bleek uit de email van Heijmans aan Soletanche over het metrostation Rokin;
- de enquêtecommissie leidt uit de casus af dat combinatievorming door grote spelers potentieel de marktwerking kan verminderen. Anderzijds hebben opdrachtgevers door hun manier van aanbesteden invloed op het aantal partijen dat deelneemt in een combinatie;
- uit de casus Noord/Zuidlijn blijkt dat buitenlandse aannemers nauwelijks inschreven op de aanbesteding. Ook blijkt dat een inschrijver, Max Bögl, moeite had een gespecialiseerde lokale onderaannemer te vinden om het station Rokin aan te leggen;
- vanwege het ontbreken van marktkennis was er aanvankelijk geen sprake van een goede raming van de opdrachtgever: de raming moest herhaaldelijk en substantieel aangepast worden om onjuiste berekeningen te corrigeren. De enquêtecommissie is van oordeel dat een goede raming van de opdrachtgever vereist is om in een prijsoverleg met de aannemer houvast te hebben;
- schaarste op een markt waar maar weinig aanbieders opereren, zoals

die van gespecialiseerde onderaannemers, creëert potentieel een aanzienlijke marktmacht. Dit wordt nog versterkt indien de opdrachtgever veel opdrachten tegelijk aanbesteedt. Het zet een opwaartse druk op de inschrijfprijzen die bij oneigenlijk gebruik van de marktmacht tot hoge prijzen kan leiden;

- de NMa is door Amsterdam pas laat ingeschakeld omdat de gemeente eerst voldoende bewijs wilde hebben van de vermoedens van onregelmatigheden. Het melden van enkel vermoedens achtte men een bestuurlijk te zware stap. De enquêtemissie betreurt het dat het vermoeden niet direct gemeld is bij de NMa. De enquêtemissie acht het wenselijk dat op basis van een afweging binnen een vaste procedure vermoedens bij de NMa worden gemeld.
- de melding van het vermoeden van een onregelmatigheden is te danken aan een ambtenaar van het ingenieursbureau die, anders dan zijn leidinggevende, de betekenis van de aanwijzing voor een onregelmatigheid zag. De enquêtemissie constateert dat het melden van het vermoeden van onregelmatigheden onvoldoende is ingebed in een beoordelingstraject, zodat het risico bestaat dat dit overgelaten wordt aan persoonlijke interpretaties.

5 WATERSCHAP GROOT SALLAND: WATERKERING KAMPEN-MIDDEN

5.1 Inleiding

Tijdens de onderzoeksperiode van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (hierna: de enquêtecommissie) waren er berichten dat zich bij de aanbesteding van het project «Waterkering Kampen-Midden» mogelijk onregelmatigheden zouden hebben voorgedaan. Dit was voor de enquêtecommissie aanleiding onderzoek in te stellen naar de aard en omvang van mogelijke onregelmatigheden bij de aanbesteding van de waterkering Kampen-Midden. Daarnaast heeft de enquêtecommissie in deze casus de kwaliteit van de ramingen, de risicoverdeling, de procedure voor de Raad van Arbitrage en de heraanbesteding van het project onderzocht.

De opdrachtgever voor de bouw van de waterkering Kampen-Midden was het waterschap Groot Salland. Een waterschap is verantwoordelijk voor het beheer van de waterkeringen, het beheer van het waterpeil en het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater. Het waterschap Groot Salland kent een eigen bestuur, onder leiding van dijkgraaf, dhr. S. Schaap. Om West-Overijssel te beschermen tegen overstromingen verbetert en onderhoudt het waterschap dijken en kaden.

De waterkering Kampen-Midden diende te worden aangelegd om nieuwe overstromingen, zoals die hadden plaatsgevonden in de jaren 1996 en 1998, in de toekomst te voorkomen. Het project is het sluitstuk van de dijkverbeteringswerken in Noordwest Overijssel. Het aanbestede project omvat een verbetering van de bestaande waterkering in combinatie met nieuwe waterkerende voorzieningen en herinrichting van een aantal stedelijke gebieden in de gemeente Kampen. Vanwege afspraken in de Wet op de waterkering diende het project 1 januari 2001 gereed te zijn. Het project wordt op dit moment uitgevoerd en bevindt zich in de afrondende fase. Volgens hernieuwde planning zou het werk nu voor het einde van dit jaar (2002) gereed moeten zijn.

In deze casus-analyse zal mede gebruik gemaakt worden van de verhoren op 26 augustus 2002 van de volgende personen:

- Dr. S. Schaap, de dijkgraaf van het waterschap Groot Salland dat als opdrachtgever optrad;
- Ir. G.J. van de Pol, directeur van de Midden-Betuwe Aannemingsmaatschappij B.V, onderdeel van de Combinatie die als laagste inschreef in de eerste aanbestedingsronde.

5.2 De aanbesteding

5.2.1 De feiten en achtergronden

Op 21 juni 1999 werd door het waterschap Groot Salland een advertentie geplaatst voor de inschrijving op het werk waterkering Kampen-Midden. Het betrof een niet-openbare aanbesteding met voorafgaande selectie op basis van artikel 34 van het UAR EG 1991.

Het waterschap koos voor een aanbesteding met voorselectie. Als gunningscriterium werd het criterium van de laagste prijs gehanteerd door het waterschap.

Het bestek was opgebouwd uit verschillende hoofdonderdelen. Er was een onderdeel dat werkzaamheden aan stadsmuur en panden beschreef, een onderdeel met werkzaamheden aan het openbaar gebied met de

hekschuifkeringen en een algemeen deel. De contractvorm was deels volgens standaard RAW-systematiek voor het gedeelte openbaar gebied en deels volgens STABU-systematiek voor het gedeelte stadsmuur en panden. Het werk moest door de aannemer uitgevoerd worden volgens het bestek dat was ontworpen door het adviesbureau van de opdrachtgever. De Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken (UAV) 1989 waren eveneens van toepassing op het bestek.

De aanbestedingsprocedure kende, volgens het waterschap vanwege de complexiteit van het werk, een voorselectie. De heer Schaap merkte hierover tijdens het openbare verhoor met de enquêtecommissie op:

*De heer **Schaap**: Wij werken binnen het kader van de regelgeving. Dat zal u niet verbazen. Wij houden ons daar vrij strak aan. Dit project moest openbaar worden aanbesteed. Daar zijn twee wegen voor. De eerste is dat je een advertentie in de krant zet met een aantal eisen en voorwaarden die je stelt aan de aannemers aan wie het project gegund zou kunnen worden. Dat heet de pre-kwalificatie. Verschillende aannemers dan wel combinaties kunnen zich daarvoor aanmelden. Je bekijkt of zij voldoen aan de regels en voorwaarden die door het waterschap zijn vastgesteld. Hun wordt dan de gelegenheid geboden om een offerte te doen voor dit werk. Een andere mogelijkheid is, de voorwaarden waaraan zij zouden moeten voldoen gewoon in het bestek op te nemen en het werk helemaal vrij op de markt te zetten. Iedereen kan daarop inschrijven en kan zelf lezen of hij daaraan al dan niet voldoet. Je merkt dan later bij de gunning wie daaraan al dan niet voldoet. Dat zou ertoe kunnen leiden dat iemand die de scherpste prijzen indient, toch niet in aanmerking komt voor gunning.*

In dit geval hebben wij gemeend te moeten kiezen voor het traject van pre-kwalificatie. Het is een wat lastig project, omdat er civiel werk in zit en een tamelijk groot bouwkundig gedeelte. Er zijn namelijk ook woningen bij betrokken. Het leek ons beter een aannemer dan wel een combinatie van aannemers te selecteren via pre-kwalificatie en nadrukkelijk te wijzen op de complexiteit waarvan in dit geval sprake is.

Omdat sprake was van een civiel en een bouwkundig gedeelte in het bestek en gelet op de eisen die in de pre-kwalificatie door het waterschap waren gesteld, schreven geïnteresseerde bouwbedrijven als combinatie in. De heer Van de Pol, bedrijfsdirecteur van de Midden-Betuwe Aannemingsmaatschappij, de laagste inschrijver, zei hierover in het openbare verhoor:

*De heer **Van de Pol**: Misschien mag ik toch nog even die combinatie benadrukken. Ik heb namelijk nog niet alle bedrijven genoemd. Pas toen de prekwalificatie openbaar werd gemaakt, bleek dat wij met de combinatie die wij zelf in ons hoofd hadden, niet konden voldoen aan de criteria. Dat was voor ons de reden om met HBG, middels haar dochters HAM-VOW en Hollandsche Wegenbouw Zanen een combinatie te vormen en zo wel aan de criteria te voldoen.*

*De heer **De Wit**: HBG zit dus ook in de combinatie?*

*De heer **Van de Pol**: Ja.*

*De heer **De Wit**: De aanbesteding vond plaats eind 1999. Kunt u in het kort schetsen hoe de aanbestedingsprocedure is verlopen?*

*De heer **Van de Pol**: Er was eerst een prekwalificatie, die plaatsvond in de vorm van een advertentie die in juni in de krant stond. Als ik het mij goed herinner, kregen wij in de eerste week van oktober bericht dat wij geprekwalificeerd waren en dat wij op korte termijn het bestek konden verwachten. Op 17 november zou dan de aanbesteding volgen. Een week later hebben wij het bestek gekregen. Uiteindelijk is op 23 november de aanbesteding geweest.*

Op 23 november 1999 vond de Europese aanbesteding van het werk plaats. Er schreven, na de voorselectie van het waterschap zes partijen in, allemaal in combinatie⁹⁵:

1. Combinatie Heijmans/Boskalis, inschrijfbedrag f 64 985 000.
2. Combinatie Ooms Avenhorn Holding/Aannemingsbedrijf De Klerk/Ursum, inschrijfbedrag f 61 730 000.
3. Koninklijke Wegenbouw Stevin/Van Hattem&Blankevoort/Rottinghuis, inschrijfbedrag f 62 578 000.
4. Bruil Ede/Hakkers Werkendam/Van Hoogevest groep, inschrijfbedrag f 59 425 000.
5. Ballast Nedam Beton en waterbouw/Ballast Nedam grond en wegen/Bouwborg, inschrijfbedrag f 64 140 000.
6. Combinatie Kering Kampen VOF, inschrijfbedrag f 58 900 000

De laagste inschrijver was dus de Combinatie Kering Kampen VOF (hierna: Combinatie), met een inschrijfsom van 58,9 miljoen gulden. Van deze combinatie maakten de volgende bedrijven deel uit:

- Ham- van Oord Werkendam BV,
- Hollandse wegenbouw Zanen BV,
- Midden Betuwe aannemingsmij. BV, Broekert aannemingsmij. BV,
- Ter Steege Bouwbedrijf BV.

De directiebegroting van het waterschap bedroeg op dat moment f 35 254 383. De laagste inschrijving van de Combinatie Kering Kampen lag 67% hoger dan de directieraming van het waterschap. Deze raming was opgesteld door bureaus die het waterschap als adviseurs had ingehuurd, te weten Witteveen+Bos/BDG/Haskoning. Deze bedrijven werden op hun beurt op onderdelen geadviseerd door de Bouwdienst van Rijkswaterstaat.

5.2.2 Directiebegroting versus inschrijfbegroting

Vanwege het grote verschil tussen de directieraming en de laagste inschrijving en op grond van het UAR-EG-1991 stelde het waterschap voor via een open overleg met de Combinatie tot overeenstemming te komen⁹⁶. Op die wijze kon nagegaan worden in hoeverre de oorzaken van de verschillen gelegen waren in eventuele tekortkomingen in één van beide begrotingen.

In voorbereiding op de overleggen met de Combinatie heeft het waterschap de verschillen tussen de directieraming van het waterschap en de inschrijving van de Combinatie laten analyseren. Het waterschap heeft op 30 november 1999 aan ingenieursbureau DHV Milieu en Infrastructuur BV gevraagd om een quick-review uit te voeren op de directieraming en de raming van Combinatie⁹⁷. Dit betrof overigens geen volledige doorlichting, maar meer een globale vergelijking. De quick-review van DHV Milieu en Infrastructuur BV in opdracht van het waterschap heeft volgens DHV tot een aantal in het oog springende bevindingen geleid:

- er is een verschil tussen de inschrijfstaten en het inschrijfbiljet van de Combinatie. Er zit f 3 miljoen verschil tussen de gesommeerde eindbedragen volgens de inschrijfstaten van de deelbestekken en het inschrijfbiljet van het geheel.
- er zijn verschillen in de werkzaamheden op de deelbestekken. Zo bestaat er een verschil van f 12,8 miljoen op hoofdonderdeel I, het deelonderdeel stadsmuur en panden (vooral veroorzaakt door panden: f 7,9 miljoen verschil) en een verschil van f 10 miljoen in deelonderdeel II, openbaar gebied met hekschuifkeringen. De ramingen door de aannemer van muren en panden zijn aanmerkelijk

⁹⁵ Zie proces verbaal van aanbesteding, 26 november 1999.

⁹⁶ Dit is geoorloofd op basis van artikel 27 UAR 1991, mits het alleen om verduidelijking van de inhoud gaat. Met andere woorden: er mag niet over de prijs onderhandeld worden. Zie hiervoor ook de gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie ad art. 7 lid 4 Richtlijn werken.

⁹⁷ Memo DHV Milieu en Infrastructuur BV aan Waterschap Groot Salland, 30 november 1999.

- uitgebreider dan de directieraming. De Combinatie heeft volgens DHV bij de berekening van besteksonderdelen duidelijk aan meer gedacht. Gezien de complexiteit van het renovatiewerk en vele obstakels lijken de gehanteerde productienormen redelijk volgens DHV. Daarom is de hogere raming van de Combinatie op dit onderdeel gerechtvaardigd.
- er zijn verschillen op algemene verplichtingen respectievelijk kosten. Zo is er een verschil met betrekking tot de algemene kosten (bouwplaatskosten) van f 5,65 miljoen. (De aanbieding van de Combinatie is factor 6 hoger dan de raming van het waterschap.) Bij de aannemer is volgens DHV sprake van dubbeltellingen tussen directe en indirecte algemene kosten en sprake van dubbeltellingen met de staartkosten van de afzonderlijke deelprojecten.

Met betrekking tot de door de Combinatie gehanteerde hoge eenheidsprijzen moest volgens DHV worden aangetekend dat de risico's nogal eenzijdig bij de aannemer werden gelegd en dat renovatiebouw specialistisch en arbeidsintensief werk betrof. Over de marktconformiteit van de eenheidsprijzen viel volgens DHV op dat moment geen uitspraak te doen. DHV ging uit van een matig overspannen markt. Volgens DHV was de raming van de directie van het waterschap aan de lage kant. Het bestek en de directieraming wekten volgens DHV de indruk van onbalans in de afgewogen verdeling van risico's. Het was volgens DHV daarom waarschijnlijk dat de aannemers deze risico's wel hadden doorberekend in de eenheidsprijzen en de directie niet. Het oude centrum van Kampen kent een overvloed aan ondergrondse obstakels en dergelijke. Dit levert naar mening van DHV voor de aannemer een scala van niet in te schatten onzekerheden op. DHV concludeert in de review dat de vraag in hoeverre de directieraming adequaat is alleen kan worden beantwoord aan de hand van een overeenkomstige gedetailleerde raming door een onafhankelijke derde partij. De vraag kon in de quick-review dan ook niet meegenomen worden. Op grond van de eerste globale beschouwing zag DHV mogelijkheden tot een reductie van ongeveer f 10 miljoen op de inschrijving van de Combinatie. (f 4–5 miljoen op dubbeltellingen, f 2–3 miljoen op productiegebonden werkzaamheden en f 3 miljoen op de inschrijfstaat en biljet van de aanbieder).

Tegelijkertijd meende DHV dat de raming van de directie opgetrokken zou moeten worden in verband met de verdiscontering van risico's in het openbaar gebied en de onderschatting van het onderdeel panden. Een raming van f 37–39 miljoen zou meer op zijn plaats zijn. Dit houdt een bijstelling van f 2 tot 4 miljoen in.

In aansluiting op de quick-review van 30 november 1999, heeft DHV in opdracht van het waterschap een nadere review uitgevoerd⁹⁸. DHV heeft hierbij op het onderdeel civieltechnische bestekken alle besteksposten van meer dan 100 000 gulden, waarbij de directieraming en de inschrijfprijs een groot verschil vertoonden, opnieuw geprijsd. Hieruit bleek dat het prijsniveau van de aannemer circa 15% hoger lag dan het gangbare prijsniveau en het prijsniveau van de directieraming 5–10% lager.

De eerdere conclusie van de quick-review, dat er sprake was van dubbeltellingen werd ook in deze tweede review bevestigd door DHV. Men concludeerde echter dat ook de directieraming op het gebied van de indirecte kosten niet accuraat was. (Het waterschap is een stelpost vergeten en heeft eenmalige kosten irreëel laag berekend). DHV heeft ook het onderdeel stadsmuur en panden (STABU-bestek) nader onderzocht. Hier had de aannemer volgens DHV een aantal extra posten opgenomen, die niet in de globalere directieraming opgenomen waren. Ook zijn er op onderdelen andere hoeveelheden gebruikt. Verder ontbrak in de directie-

⁹⁸ Brief DHV Milieu en Infrastructuur BV aan Waterschap Groot Salland, 14 december 1999 en bijbehorende memo van 13 december 1999.

raming een berekening voor vier panden (door aannemer geprijsd voor 370 000 gulden) en een post onvoorzien (657 250 gulden). Mede door de afwijkingen was volgens DHV de raming van de directie niet meer te vergelijken met de aanbieding van de aannemer.

Het waterschap heeft de Combinatie per brief uitgenodigd om overleg te voeren op 8 december 1999 (en eventuele vervolgesprekken op 14, 21 en 23 december 1999) over de aanzienlijke kloof die er bestond tussen de directieraming en de inschrijving om zo inzicht te verkrijgen in de oorzaken die ten grondslag lagen aan het verschil⁹⁹.

Er zijn in totaal vier plenaire overleggen geweest (en daarnaast vele bilaterale overleggen tussen calculatoren), waarbij de combinatie door verschillende mensen vertegenwoordigd werd. De heer Van de Pol van de Midden-Betuwe aannemingsmaatschappij voerde in veel gevallen voor de Combinatie het woord. Het waterschap werd voornamelijk vertegenwoordigd door de adviesbureaus die de raming hadden opgesteld¹⁰⁰.

Uit de notulen van de vergaderingen blijkt met name dat de verschillen van inzicht zich vooral voordeden wat betreft de intensiteit van het werk (directe en indirecte kosten), de voorwaarden en de risico's die bij de aannemer zouden worden gelegd. Volgens de adviseurs van het waterschap was geconstateerd dat in de begroting van de aannemer te hoge eenheidsprijzen en te lage productienormen waren gehanteerd en dat er dubbeltellingen in de begroting zaten. Verder waren volgens de adviseurs de risico's van het werk zwaar ingeschat door de aannemer. De Combinatie bleek tijdens de overleggen niet in alle gevallen in staat deelbegrotingen van onderaannemers en panden ter vergelijking te overleggen. Uit de notulen van de overleggen bleek verder dat de directie bereid was haar raming op te trekken tot zo'n f 37 miljoen. De aannemer was bereid haar aanbieding te verlagen tot f 53,8 miljoen onder andere als er risico's verlegd zouden worden en er meer tijd zou zijn voor de uitvoering. De vertegenwoordiger van het waterschap gaf op de vergadering van 21 december 1999 aan dat er een aanmerkelijk verschil bleef bestaan tussen de twee ramingen en dat het standpunt van het waterschap zou neigen tot een niet-passendverklaring¹⁰¹.

Tijdens de laatste vergadering van 23 december 1999 deed een vertegenwoordiger van de Combinatie een voorstel om conform UAR-EG richtlijnen een onderhandelingstraject in te gaan, waarbij afspraken worden gemaakt over risico's, verantwoordelijkheden en onderaannemers en dergelijke. De combinatie garandeerde hierbij dat het werk voor een maximumbedrag van f 53,8 miljoen gemaakt zou kunnen worden. De heer Van de Pol merkt hierover op in zijn openbare verhoor:

De heer Van de Pol: Nee, uiteindelijk hebben wij op de donderdag een bespreking gehad waarbij van de kant van het waterschap werd medegedeeld dat het tot een niet-passendverklaring overging. Toen hebben wij gezegd: wij zouden heel graag met het bestuur willen spreken om uit te leggen waar de kern van de problematiek zit en wij hebben daarnaast een voorstel om middels een alliantiemodel te komen tot een prijs waarvan u uiteindelijk zegt dat het een verantwoorde prijs is, omdat wij ook wel constateren dat wij er binnen de periode niet uitkomen en omdat jullie haast hebben; kijk nou met ons mee in het inkooptraject. Wij hadden bijvoorbeeld voor 3,5 mln verschil in prijzen waarvoor wij gewoon een vaste onderaannemer hadden. Die had een prijs geoffreerd. Wij zeiden: dit is de prijs; kijk maar met ons mee bij de inkoop, dan kun je het zo meteen zien.

De heer De Wit: Even voor de helderheid: wij spreken over de donderdag voor kerst. Op dat moment probeert u er nog uit te komen door het voorstel te doen om samen te bekijken tot welk bedrag u kunt zakken. Begrijp ik dat goed?

De heer Van der Pol: Wij hebben dat voorstel die donderdag eerst mondeling verwoord. Daar namen de vertegenwoordigers van het waterschap kennis van. Die avond hebben wij

⁹⁹ Brief van de projectleider Kampen-Midden dhr. Snaterse aan de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, 3 december 1999.

¹⁰⁰ Zie hiervoor de vier verslagen van overleggen tussen vertegenwoordigers van de Combinatie Kering Kampen en het Waterschap van 8, 14, 21 en 23 december 1999.

¹⁰¹ Zie notulen van het overleg tussen het waterschap en de Combinatie Kering Kampen, 21 december 1999.

het voorstel uitgewerkt en wij hebben ervoor gezorgd dat het waterschap het voorstel de volgende ochtend bij de opening van het kantoor op de mat zou vinden.

De heer De Wit: Dat was met kerst?

De heer Van der Pol: In feite was dat onze eerste vrije dag vanwege het kerstreces.

De heer De Wit: Hoe moeten wij die door u voorgestelde samenwerking zien? Hebt u dat samen zoeken naar een prijs nog een concrete vorm willen geven in de zin van een juridische status? Hoe zit dat?

De heer Van der Pol: Wij hebben dat uitgewerkt in een aantal sheets, want het moest natuurlijk heel kort. Zo hebben wij in kernwoorden de bedoeling neergezet. Wij hebben hun gegarandeerd dat de prijs voor het werk dat gerealiseerd moest worden, nooit boven de 53 mln gulden zou uitkomen. Wij hebben voorgesteld om een organisatie op touw te zetten waarin zij zouden meekijken met inkoop en uitbesteding. Vooral voor het bouwkundige deel zouden wij gaan bekijken welke werkelijke dingen moesten gebeuren. Welke producties kunnen er gehaald worden? Je hoeft al die honderd woningen niet in één keer aan te pakken. Laten wij bekijken aan de hand van een paar voorbeeldwoningen hoe het werkt.

De heer De Wit: Hoe noemt u deze vorm van samenwerking?

De heer Van der Pol: Dat noemden wij het alliantiemodel.

De heer De Wit: Dat hebt u ook zo voorgesteld, met die woorden?

De heer Van der Pol: Ja.

Op 23 december 1999 had het waterschap inmiddels ook de beschikking over een concept-gunningsadvies van adviseur Witteveen+Bos¹⁰². Witteveen+Bos concludeerde dat de Combinatie nog enige ruimte bood voor aanpassing van zijn inschrijving, mits overeenstemming zou worden bereikt over de interpretatie van enkele besteksposten en dat ook de directieraming op enkele onderdelen aanpassing naar boven zou behoeven. Dat zou het verschil tussen de directieraming en de raming van de aannemer verkleinen tot fl.16 miljoen. Witteveen+Bos adviseerde het werk niet te gunnen aan de Combinatie.

Op 24 december 1999 reageerde het waterschap hierop per brief¹⁰³. Ze heeft besloten geen gebruik te maken van de uitnodiging en heeft besloten over te gaan tot niet-passendverklaring van de aanbidding. Op 17 januari 2000 stuurde Combinatie vervolgens een brief aan het waterschap waarin zij haar voornemen kenbaar maakte om de zaak aanhangig te maken bij de Raad van Arbitrage.

5.3 Vooroverleg

De dijkgraaf van het waterschap, de heer Schaap, heeft verschillende malen aangegeven dat hij het vermoeden had dat vooroverleg tussen de inschrijvende aannemerscombinaties zou hebben plaatsgevonden¹⁰⁴. De enquêtecommissie heeft de heer Schaap gevraagd dit vermoeden te onderbouwen tijdens zijn verhoor voor de enquêtecommissie.

De heer Schaap: De avond voor de aanbesteding – het moment waarop de aannemers de envelop in de bus kunnen doen – reed ik ergens in het land en werd ik door de woordvoerder van een van deze combinaties opgebeld via mijn gsm. Hij ging in op de aanbesteding.

De heer Van der Staaij: Wie was die woordvoerder?

De heer Schaap: Dat was de heer Van de Pol en wel Arend van de Pol. Ik zal hem bij de voornaam noemen, omdat hij een van de directeuren is van Midden-Betuwe. Dat is een conglomeraat van bedrijven waar de naam Van de Pol nogal eens voorkomt. In dit geval belde de heer Arend van de Pol mij op, de algemeen directeur van de Midden-Betuwegroep. Hij had een onderwerp waarvan ik direct het vermoeden had: gaat het hier nu over? Maar goed, het zou kunnen. Wij waren daar gauw mee klaar. Het had iets met

¹⁰² Witteveen+Bos, Waterkering Kampen-Midden Onderbouwing gunningsadvies, concept, 23 december 1999.

¹⁰³ Zie brief van S. Schaap en H. J. Schuurman, Waterschap Groot Salland aan Combinatie Kering Kampen, 24 december 1999.

¹⁰⁴ Zie onder andere het artikel in de Volkskrant van 17 november 2001 en dat in Het Waterschap, «Waterschap Groot Salland «getild» voor 20 miljoen, 2001, 23/24. P. 1150–1151.

slibverwerking te maken waarbij deze combinatie ook betrokken is. Toen volgden de woorden: nu ik je toch aan de telefoon heb, nog even wat anders, wij rekenen ons kapot aan de aanbesteding van morgen en wij – opnieuw «wij» – komen in de verste verte niet in de buurt van jullie ik weet niet meer zeker of hij krediet of budget zei. Het was duidelijk het bedrag waarmee wij in het bestek gerekend hadden. Dat was hoogst opmerkelijk. Ik kan mij niet herinneren dat bij de waterschappen waarmee ik te maken heb gehad, een aannemer vlak voor de aanbesteding nog persoonlijk contact zoekt met de opdrachtgever. Dat is not done. Bij aanbestedingen geldt een vrij heldere procedure en daar horen zeker geen persoonlijke contacten bij, los van inlichtingen waar een waterschap dan wel een andere opdrachtgever altijd gelegenheid voor moet geven.

(...)

De heer Van der Staaij: U weet zeker dat het de avond voor de daadwerkelijke aanbesteding was, dus op 22 november 1999?

De heer Schaap: Ja, dat klopt.

De heer Van der Staaij: Wat vond u opmerkelijk aan de inhoud van het telefoontje?

De heer Schaap: Mijn eerste ingeving was: hoe kom ik van dit gesprek af? Het was immers gebruikelijk noch wenselijk. Daar moet een opdrachtgever ook niet aan willen meedoen. Het tweede punt was dat ik hem «wij» hoorde zeggen, waarop mijn eerste reactie was wie dat waren. Daarop volgde een niet al te eenduidige reactie, die ook niet zo gemakkelijk woordelijk is weer te geven. Ik had de indruk dat het wel tot enige verlegenheid leidde, waarop hij zich onmiddellijk hernam en zei: «Het gaat er maar om dat ik vind dat je eigenlijk wel zou moeten weten dat wij morgen bij lange na niet in de buurt komen van wat jullie mogelijkwijze verwachten». Hij gebruikte ongeveer die bewoordingen.

De heer Van der Staaij: Het woord «wij» is opmerkelijk, maar deze mijnheer was toch een van de directeuren van een aannemingsmaatschappij die zich als combinatie had ingeschreven? Is het dan wel vreemd om over «wij» te spreken?

De heer Schaap: Het zou kunnen dat hij namens de combinatie sprak, maar ik kan mij werkelijk niet voorstellen dat een van degenen die op die dag een offerte deed, zich alvast persoonlijk bij de opdrachtgever ging melden met de mededeling dat het zo zelig was dat hij vanwege zijn hoge prijs buiten de boot ging vallen. Mijn directe reactie was: moet je goed horen, morgen zijn er zes combinaties die inschrijven; wij wachten wel af. Ik heb hem direct duidelijk gemaakt dat ik geen behoefte had aan voortzetting van dat gesprek. Zo heb ik het gesprek afgekap.

De heer Schaap leidde uit dit gesprek af dat er mogelijk vooroverleg had plaatsgevonden tijdens deze aanbestedingsprocedure. De enquêtecommissie heeft de heer Schaap vervolgens gevraagd of dit vermoeden bij de NMa was gemeld.

De heer Van der Staaij: U vermoedde dat er afspraken waren gemaakt tussen de aannemers.

De heer Schaap: Ik hield dat voor mogelijk. Ik kan de speculatie wel scherper stellen, maar je kunt het niet bewijzen. Je spreekt dan dus alleen een vermoeden uit, iets wat denkbaar is.

De heer Van der Staaij: Hebt u op dat moment overwogen om dat vermoeden ook kenbaar te maken bij de NMa?

De heer Schaap: Ja, daar hebben wij het intern over gehad. Wij vroegen ons af of dit gemeld moest worden. Wij hebben het niet direct gedaan, want het eerste dat je gaat doen, is de procedure volgen. De procedure gebiedt je om met de laagste inschrijver in overleg te gaan – dat is iets anders dan in onderhandeling te treden – om te kijken of de getallen wel kloppen. Dat geldt voor jezelf: je kunt best iets vergeten zijn wat wel in het bestek is meegenomen. Dan heb je zelf een rekenfout gemaakt. Dat geldt natuurlijk ook voor de offerte van de aannemer. De vraag is of wat daarin staat allemaal wel klopt. Dat zou kunnen leiden tot bijstelling van zowel je eigen begroting als van de offerte van de aannemer. Dat moet eerst behoorlijk getoetst worden.

...

*De heer **Van der Staaij**: Wij komen straks bij de discussie over het niet-passend verklaren van een aanbidding. Als je hard kunt maken dat een inschrijving niet op een goede manier tot stand is gekomen, dan kun je ook tot onregelmatigverklaring overgaan. Daarvoor hebt u niet gekozen. Waarom niet?*

*De heer **Schaap**: Nee, uit een zekere beduchtheid dat je later aangesproken wordt op de onzorgvuldigheid van de doorlopen procedure. Wij hebben er dus voor gekozen om de procedure zo zorgvuldig mogelijk te doorlopen en eerst af te tasten of wij elkaar wel goed begrepen hadden. Dus zijn de boeken losgegaan.*

*De heer **Van der Staaij**: Hebt u op een later moment wel een melding gedaan bij de NMa?*

*De heer **Schaap**: Nee, wij hebben dit later in de procedure ook overwogen, maar er is toen het een en ander gebeurd. Dat is namelijk het moment waarop wij de aannemer lieten weten dat wij er zo niet uit zouden komen en dat wij overwogen over te gaan tot een niet-passendverklaring. Daar is wat bij gebeurd.*

*De heer **Van der Staaij**: Er was zo'n groot verschil en toch is de zaak niet aangekaart bij de NMa.*

*De heer **Schaap**: Mijn eerste ingeving was dat het een onverklaarbaar verschil was, maar het was mogelijk dat het verschil wel verklaarbaar zou worden. Dan ben je net wat te snel naar de NMa gegaan.*

*De heer **Van der Staaij**: Wat betekent het voor de manier waarop u de NMa ziet? Hebt u in andere gevallen gehoord dat zaken werden aangemeld bij de NMa? Hebt u er nog met anderen over gesproken?*

*De heer **Schaap**: Nee, wij hebben deze kwestie eerst intern gehouden. Ik heb met de projectmanager regelmatig gesproken over de vraag of wij dit op een gegeven moment bij de NMa moesten aanmelden.*

*De heer **Van der Staaij**: Wat weerhoudt u er uiteindelijk van om dat te doen?*

*De heer **Schaap**: De gang van zaken in de procedure.*

*De heer **Van der Staaij**: De procedure kan op zichzelf gewoon verder doorgaan.*

*De heer **Schaap**: Dat klopt. Achteraf gezien hadden wij dit bij de NMa kunnen aanmelden en dan hadden wij rustig kunnen doorgaan met de procedure, maar daar is het niet van gekomen. Laat ik het maar zo zeggen.*

*De heer **De Wit**: Leefde bij u het idee dat je, voordat je naar de NMa gaat, het bewijs van vooroverleg rond moet hebben?*

*De heer **Schaap**: Eigenlijk wel.*

De heer Schaap had dus een vermoeden dat vooroverleg had plaatsgehad op basis van het telefoontje dat hij daags voor de aanbesteding had ontvangen. In het verhoor van de heer Van de Pol (bedrijfsdirecteur van de Midden-Betuwe Aannemingsmaatschappij) heeft de enquêtecommissie hierover nadere vragen gesteld.

*De heer **De Wit**: Voorafgaande aan de aanbesteding, zo hebben wij ook van de heer Schaap gehoord, is nog het een en ander gebeurd. Weet u wat er vlak voor de aanbesteding gebeurd is?*

*De heer **Van de Pol**: Ik neem aan dat u op het telefoontje van mijn oom, Arend van de Pol, duidt.*

*De heer **De Wit**: Wat weet u van dat telefoontje?*

*De heer **Van de Pol**: Arend van de Pol heeft dat telefoontje gepleegd. Hij is een mededirecteur (Midden-Betuwe) van mij. Hij heeft dat op mijn verzoek gedaan. Wij voelden ons in de week voor de besteding klem zitten. Wij wisten dat wij veel te hoog zouden uitkomen. Inmiddels begon de begroting wat duidelijker te worden. Wij hadden via de formele kanalen geen mogelijkheden gezien om de opdrachtgever erop te wijzen dat wij problemen hadden met het bestek. Wij hebben ons afgevraagd wat wij nog konden doen. Dit zou namelijk alleen maar tot een confrontatie leiden. Arend van de Pol heeft de stoute schoenen aangetrokken en informeerde de voorzitter van het waterschap over deze problemen. Wij zaten nog voor de besteding en wellicht kon er nog iets bij wijze van een derde nota van inlichtingen of iets dergelijks aan de voorwaarden worden gedaan.*

De heer De Wit: Wanneer vond dat telefoontje plaats?

De heer Van de Pol: Ik heb bij de voorbereiding op dit gesprek geprobeerd dat terug te halen. Wij denken dat het dinsdag of woensdag in de week voor de aanbesteding is geweest. Op dinsdag de 23ste was de aanbesteding. Het moet dan de 17de of de 18de geweest zijn.

(...)

De heer Van de Pol: De kern was: proberen aan de heer Schaap over te brengen dat wij met name problemen met de planning hadden en te vragen of daar iets aan gedaan kon worden.

De heer De Wit: De heer Schaap heeft verklaard dat er iets gezegd zou zijn als: wij rekenen ons suf, maar wij komen niet bij het bedrag dat jullie hanteren. Is dit mogelijk?

De heer Van de Pol: Ik kan mij voorstellen dat dit soort woorden is gebruikt. Wij waren aan het rekenen.

De heer De Wit: U spreekt bij herhaling over «wij». Wie zijn die «wij»?

De heer Van de Pol: Ik heb u net uitgelegd hoe onze combinatie in elkaar zat.

De heer De Wit: Dat waren dus?

De heer Van de Pol: Dat was de combinatie Waterkering Kampen, de vijf bedrijven die ik daarnet noemde.

De heer Van de Pol ontkende in zijn openbare verhoor dat dit telefoontje zou duiden op vooroverleg. De aanbiedingen van de inschrijvers lagen niet ver uiteen. Ook dit kon volgens de heer Schaap duiden op het bestaan van vooroverleg. De heer Van de Pol hierover in het openbare verhoor:

De heer Van de Pol: Wij zaten op 58,9 miljoen gulden en de hoogste zat op een bedrag van 64 of 65 miljoen gulden.

De heer De Wit: Met name dat geringe verschil plus het grote prijsverschil tussen de raming en de laagste inschrijving van uw combinatie wekte bij de dijkgraaf of bij het waterschap het vermoeden dat er iets aan de hand was: er is hier gepraat. Dat zei de dijkgraaf vanmiddag ook voor de commissie. Wat weet u daarvan?

De heer Van de Pol: Er is inderdaad vooroverleg geweest over dit werk. Dat was echter niet de reden van het prijsverschil.

De heer De Wit: Ik vroeg u wat u van eventuele voorgesprekken weet. U zegt dat er gepraat is. Kunt u dat toelichten?

De heer Van de Pol: Wij hebben twee keer een overleg gehad met de andere inschrijvers. Het eerste vond plaats in de periode na de inlichtingen. Niet alleen onze mensen kwamen namelijk verbouwereerd terug van die inlichtingssessie, maar de mensen van de andere inschrijvers ook. Iedereen had dezelfde problemen met dit project, zodat er werd gezegd: zullen wij niet eens bij elkaar komen om te kijken of wij hierover van gedachten kunnen wisselen. Dat was de concrete aanleiding voor het eerste overleg, iets wat verder overigens nooit voorkomt.

De heer De Wit: Wat komt nooit voor?

De heer Van de Pol: Een overleg in een periode zo ver vóór een aanbesteding. Alle inschrijvers hadden dezelfde ideeën over dit werk: dit is een uitzonderlijk werk; hoe gaan wij hiermee om.

De heer De Wit: Wat is er tijdens het vooroverleg besproken over deze zaak?

De heer Van de Pol: Wij hebben de risico's die eenieder zag in dit werk met elkaar besproken. Wij hebben gekeken wat je daarmee kunt doen. Dan kom je tot de conclusie dat je binnen de bestaande aanbestedingsregels eigenlijk niet veel anders kunt doen dan inschrijven en ervoor zorgen dat de risico's geprijsd zijn. Inschrijven onder voorwaarden is namelijk onder de bestaande aanbestedingsregels domweg niet toegestaan.

(...)

De heer De Wit: Wie waren aanwezig bij het overleg vlak voor de aanbesteding?

De heer Van de Pol: Ook alle combinaties.

De heer De Wit: Wat is tijdens dat vooroverleg besproken?

De heer Van de Pol: Daar is gesproken over de hoogte van de inschrijfsom. Iedereen voelde dat wij met een probleem zaten. Wij wisten dat wij ver boven de raming zaten. Wij hebben met elkaar besproken hoe wij moesten omgaan met de boeteregeling die in het

bestek was voorzien. Uiteindelijk hebben wij uitgewisseld hoe eenieder tegen dat werk aankeek en wat het inschrijfniveau zou moeten zijn. Uiteindelijk spraken wij af als laagste te vertrekken voor 58,9 miljoen gulden, inclusief een broekzak-, vestzakboete voor het waterschap van drie miljoen gulden.

*De heer **De Wit**: Bent u in alle openheid tot dat bedrag gekomen? Zijn er ook deelnemers aan het gesprek geweest die dat werk per se wilden of juist niet? Hoe is dat gesprek verlopen over de vraag wie dat werk kreeg?*

*De heer **Van de Pol**: In dit geval ging het met name om de vraag wie de meeste interesse in het werk had en welk bedrijf het meest geschikt was. Hierbij moest ook gelet worden op het moment waarop het werk gemaakt moest worden en de korte tijd die daarvoor stond. Dat waren de voornaamste redenen waarom wij dat werk uiteindelijk hebben gekregen.*

Ook andere bronnen, die aan de enquêtecommissie bekend zijn geworden, bevatten aanwijzingen voor het bestaan van vooroverleg bij de aanbesteding van dit project.

Uit de schaduwadministratie van HBG blijkt inzake de verrekeningen tussen de WO-6 – een samenwerkingsverband tussen een zestal grote Nederlandse aannemers – het navolgende¹⁰⁵. Op 12 november 1999 werd de afspraak gemaakt dat HWZ een schuld aan Heijmans op zich neemt ten bedrage van f 441 750. Dit inzake een werk in Kampen-midden, uit te voeren voor het waterschap Salland. De afspraak blijkt later te vervallen omdat het werk niet aan het HBG-concern, waarvan HWZ deel uitmaakt, werd gegund.

Bij de aanbesteding op 23 november 1999 maakte HWZ deel uit van de combinatie die als laagste inschreef, De Combinatie Kering Kampen. Heijmans nam eveneens in een combinatie deel, maar schreef fors hoger in (zie hiervoor 5.2.1).

De enquêtecommissie stelt op grond van hetgeen in openbare verhoren gesteld is, vast dat er sprake was van vooroverleg. De heer Van de Pol stelde echter dat dit niet de reden zou zijn voor het prijsverschil tussen de directieraming van het waterschap en de inschrijving van de Combinatie.

*De heer **Van de Pol**: In dit geval heeft dat bijvoorbeeld betekend dat wij ons verplicht hebben om ons winst- en risicopercentage in de kantlijn te zetten als een vergoeding voor de andere inschrijvers.*

*De heer **De Wit**: Over welk percentage praat u dan in dit geval van Kampen?*

*De heer **Van de Pol**: Ik heb daar geen aantekeningen meer van maar ik kan mij herinneren dat het in de orde van grootte van 3% tot 5% zat.*

*De heer **De Wit**: Wat wil dat nu zeggen als u 3% tot 5% in de kantlijn zet?*

*De heer **Van de Pol**: Dat van de prijs die je naar de opdrachtgever brengt – ook in dit geval was dat in onze beleving de prijs die tot stand was gekomen op basis van het principe van de economisch verantwoorde verkoopprijs – je een bedrag in de kantlijn zet waardoor een ander een volgende keer aan de beurt kan komen en dan streep je die twee bedragen tegen elkaar weg.*

(...)

*De heer **Van de Pol**: Dat percentage kwam niet bovenop de normale prijs. Nu lijkt het weer net of dat percentage er bovenop kwam, maar dat is niet zo.*

*De heer **De Wit**: U had het over de kostprijs en daar kwam 3% à 4% bovenop.*

*De heer **Van de Pol**: Nee, daar kwam bovenop een bedrag voor de normale, algemene kosten, voor winst en risico. Van het bedrag dat dan werd vastgesteld, moesten we 3% à 5% uitkeren aan de andere partijen. Dat gaat altijd zo. Dat percentage kan ook veel groter zijn, maar dat heeft niets te maken met de verkoopprijzen.*

¹⁰⁵ Op de schaduwadministratie van HBG en de verrekeningen binnen de WO-6 wordt op deze plaats niet nader ingegaan. Volstaan wordt met een verwijzing naar dat deel van het rapport dat handelt over de systematiek en inhoud van de diverse schaduwadministraties.

5.4 Procedure bij de Raad van Arbitrage

5.4.1 Raming en risicoverdeling in bestek

Op 17 januari 2000 heeft de Combinatie aan het waterschap haar voorne-
men kenbaar gemaakt de zaak aanhangig te maken bij de Raad van
Arbitrage. De Combinatie wilde zo voorkomen dat het waterschap over de
gunning van het werk zou gaan onderhandelen met een derde partij.
Een belangrijke vraag die speelde in de procedure voor de Raad van
Arbitrage was de wijze waarop de risico's bij de uitvoering van het werk
belegd waren. De aannemer voerde als argument voor zijn hoge
prijsaanbieding immers aan dat de risico's die in het bestek zaten door
hem geprijsd waren. In het openbare verhoor met de enquêtecommissie
merkte hij hierover op:

De heer De Wit: Wij praten over een verschil tussen de raming en uw bedrag van ruim 60%, ongeveer 67%. Waaruit verklaart u dat grote verschil?

De heer Van de Pol: Dat had te maken met de risico's die in het werk lagen; dat vormde een groot deel van het verschil. Verder had het te maken met het prijzen van de directe kosten.

De heer De Wit: Kunt u dat iets verduidelijken? In de eerste plaats ging het dus om de risico's.

De heer Van de Pol: Het belangrijkste, eenduidig benoembare punt was de boeteclausule die in het bestek was opgenomen. Het werk was niet te maken in de tijd die ervoor stond. Dit werk moest gereed zijn op 31 december 2000, wat fysiek onmogelijk was. Je wist dus van tevoren dat de termijn zou worden overschreden. Het waterschap had daarop een aanzienlijke boete gezet. Wij hadden de periode waarvan wij zeker wisten dat wij die nodig hadden, geprijsd. Dit ging om een bedrag van 3 mln gulden, dat broekzak-vestzak zou zijn. Eigenlijk was er dus een verschil tussen 55 mln gulden en 35 mln gulden. Een ander belangrijk punt is het deel van het bestek dat het bouwkundig werk betrof, zo'n honderd woningen die gedeeltelijk moesten worden aangepast om ze in de waterkering te betrekken. De werkzaamheden daaromtrent konden niet ter plekke worden bekeken, zodat het heel moeilijk was om die te prijzen. Verder waren er veel risico's in de sfeer van de voorwaarden bij het bestek. Deze hadden niet direct te maken met het prijzen van de activiteiten, maar met de verdeling van het risico.

De heer De Wit: Zoals?

De heer Van de Pol: Zoals obstakels in de ondergrond en de vraag hoe moest worden omgegaan met vrijkomende grond.

(...)

De heer Van de Pol: Ik heb nu alleen gesproken over de planning. Ik wijs bijvoorbeeld op het verhaal over het niet inzichtelijk zijn van de activiteiten. Door alle aannemers werd om een aanwijzing ter plaatse gevraagd. Het waterschap antwoordde heel kort: hierop zal niet worden ingegaan. Over werkzaamheden die samenhangen met de bouwkundige activiteiten, bijvoorbeeld het ontruimen van de woningen of het verwijderen en weer terugbrengen van de tuininrichting, waarvan geen nadere specificatie bestond, zei het waterschap: volgens bestek. De zorgen werden niet weggenomen door die inlichtingsessie, sterker nog, onze mensen kwamen zeer terneergeslagen terug door de sfeer die ze daar hadden aangetroffen.

De heer De Wit: Ik begrijp dat uw vragen niet goed beantwoord werden. U had nog steeds vragen over het bestek, maar u kwam niet verder.

De heer Van de Pol: Je komt dan niet verder. Je zit in een formeel traject waarbij een status quo ontstaat. Als aannemer kun je dan twee dingen doen: niet inschrijven of de risico's prijzen.

De heer De Wit: En dat hebt u gedaan?

De heer Van de Pol: Dat hebben wij gedaan.

De heer De Wit: Dat is mede de verklaring van dat verschil.

De heer Van de Pol: Ja.

(...)

De heer De Wit: Wij hadden het over de waterkering in Kampen. Daar wil ik het met u nog over hebben. Wij hadden het over het bestek en de risicoverdeling. Wat is uw oordeel over het bestek van het waterschap?

De heer Van de Pol: Het valt eigenlijk uiteen in twee onderdelen: een stuk bouwkundig werk en een stuk civiel werk. Voor het civiele werk was het een RAW-bestek. De RAW-systematiek dwingt je ertoe om resultaatsverplichtingen eenduidig te omschrijven. Voor een deel was het een STABU-bestek. Dat STABU-bestek laat uiteindelijk aan de aannemer over om de resultaatsverplichtingen te kwantificeren en die heel helder te maken. Dat is in het systeem al een beetje een verschil tussen het civiel en het bouwkundige werk. In het civiele deel waren het eigenlijk alleen de afwijkingen in deel 3 van het bestek, de afwijkingen van de UAV. Daar had het eigenlijk hoofdzakelijk te maken met planningsaspecten en met obstakels in de ondergrond.

De heer De Wit: Dat heeft u gezegd.

De heer Van de Pol: In het bouwkundige deel ontbrak het op heel veel plekken aan specifieke informatie over de te calculeren werkzaamheden.

De heer De Wit: Samenvattend met betrekking tot het bestek ...

De heer Van de Pol: Dat had meer vaagheden in zich. In totaal waren het elf deelbestekken. Dan was er een deel nul en dat had eigenlijk betrekking op het totale uit te voeren werk. Daarin werd met name het risico van de planning geïntroduceerd en de zware boete die daarop stond. Daarin werd ook gewezen op obstakels in de ondergrond en dat soort zaken.

De heer Van de Pol was dus van mening dat het bestek meerdere onduidelijkheden bevatte. In een brief aan de enquêtecommissie heeft hij dit aan de hand van voorbeelden nader uiteengezet¹⁰⁶.

Het bestek bevatte naar zijn mening drie grote groepen van risico's, te weten ten aanzien van de planning, ten aanzien van de onduidelijke situatie van het werkterrein en ten aanzien van obstakels in de ondergrond. Over de planning is hierboven reeds aangegeven dat deze een aantal boetebedingen bevatte, die volgens de Combinatie zeker betaald moesten gaan worden gezien de te krappe tijdspanne die er was voor de uitvoering van het werk.

De werkzaamheden die voortkwamen uit het onderdeel stadsmuur en panden waren volgens de heer Van de Pol voor de Combinatie moeilijk te calculeren. De besteksomschrijving was vaak uiterst summier en soms ook onvolledig. Een verzoek om een zogenaamde aanwijzing ter plaatse¹⁰⁷ om een beeld te krijgen van de situatie werd door het waterschap afgewezen. De opdrachtgever was volgens de aannemer niet bereid stelposten in de raming op te nemen voor verwijdering en herstel van zaken uit de panden. De Combinatie zag zich daarom genoodzaakt deze werkzaamheden te verdisconteren in de prijsstelling. Ook ten aanzien van obstakels in de ondergrond bestonden er volgens de aannemer onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in het bestek. Als voorbeeld werd het volgende genoemd:

Par. 1.18 van besteksdeel 0 en par. 01.02.15 van besteksdeel I(a):

«De aannemer wordt geacht op de hoogte te zijn van de staat, de situering en hoogteligging van, alsmede de toegangsmogelijkheden tot en de obstakels in, bij of boven het werkterrein op de dag van de aanbesteding, zulks onverminderd het bepaalde in de paragrafen 15 en 29 van de UAV. De bij de opdrachtgever beschikbare informatie omtrent de hoedanigheid van obstakels c.q. op het terrein wordt slechts verstrekt zonder in te staan voor de volledigheid, om de aandacht van de aannemer hierop te vestigen en zonder de aannemer te ontheffen van onderzoeksplicht en verantwoordelijkheid.»

Paragraaf 29.3 UAV:

«Verschillen tussen de tijdens de uitvoering blijvende toestand van bestaande gebouwen, werken en terreinen enerzijds en de in het bestek aangeduide toestand anderzijds geven,

¹⁰⁶ Brief van G.J. van de Pol, directeur Midden-Betuwe Aannemingsmaatschappij BV aan de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, 1 augustus 2002.

¹⁰⁷ Hierbij inspecteren aanbieders en aanbestedende partij samen ter plaatse een onderwerp in het bestek dat onduidelijkheden oplevert voor de aanbieders.

afgezien van de verrekening van meer en minder werk, welke uit het bestek mocht voortvloeien, de aannemer aanspraak op bijbetaling, indien die verschillen van zodanige aard zijn, dat de gevolgen daarvan redelijkerwijs niet voor zijn rekening dienen te komen. Overigens draagt de opdrachtgever de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de door of namens hem verstrekte gegevens. Het in dit lid bepaalde is ook van toepassing indien in het bestek geen toestand of gegevens zijn aangeduid, doch de tijdens de uitvoering blijvende toestand afwijkt van die welke de aannemer redelijkerwijs had mogen verwachten.»

Volgens de heer Van de Pol is de inhoud van deze besteksparagrafen een duidelijke afwijking van hetgeen in de paragrafen 15 en 29 van het UAV gesteld wordt. Zij kunnen dus niet beide op het bestek van toepassing zijn. Waar paragraaf 29.3 UAV aangeeft dat de opdrachtgever de verantwoordelijkheid draagt voor de juistheid van de door of namens hem verstrekte gegevens, bepalen de besteksparagrafen, dat op de aannemer een onderzoeksplicht rust en de aannemer de verantwoordelijkheid draagt. Gezien de regeling van par. 2.4 onder c van het UAV gaan de specifieke besteksparagrafen boven de algemene UAV.

De heer Van de Pol heeft de enquêtecommissie verder nog gewezen op een zijns inziens andere onduidelijkheid in het bestek. In besteksdeel II(a), paragraaf 65.01.01.01 staat dat de aannemer de eindverantwoordelijkheid voor het complete ontwerp neemt. Hij is verantwoordelijk voor het opstellen van alle noodzakelijke berekeningen en tekeningen en specificaties voor het uitvoeren van de in het bestek beschreven werken. De aannemer heeft volgens de heer Van de Pol zo de eindverantwoordelijkheid voor het complete ontwerp terwijl in dit project het ontwerp nu juist op hoofdlijnen door de opdrachtgever was voorgeschreven en op de aannemer de verplichting rustte dit ontwerp uit te voeren.

Dat de situatie ter plekke niet altijd even duidelijk was blijkt volgens de heer Van de Pol verder nog uit zinsneden als *«constructie oude vestingwerken exacte locatie en afmetingen niet bekend»* (bestek I (a) 10.32.22a/sloopwerk metselwerk en hefschuifkeringen) en *«De aannemer dient rekening te houden met de aanwezigheid van puin in de ondergrond»* (besteksdeel II (a) 22.04.03).

De heer Schaap heeft namens het waterschap in een brief aan de enquêtecommissie eveneens uiteengezet hoe de risicoverdeling in het bestek zijns inziens geregeld was¹⁰⁸. Zijns inziens was er met name sprake van een verschil in perceptie van het werk, inclusief de risico's. De Combinatie had met name grote posten opgenomen voor het afdekken van risico's, zoals overschrijdingen van termijnen, eigen risico's CAR-verzekering en bodemsanering. Hoewel het naar de mening van de heer Schaap niet gebruikelijk is alle mogelijke risico's te sommeren, waren de opgenomen bedragen een vertaling van het maximale risico dat de Combinatie dacht te lopen. Voor de bouwplaatskosten had de Combinatie een volgens de heer Schaap ongebruikelijk hoog risico opgenomen van 14% van de eigen inschrijving, terwijl 8% gebruikelijk is. De inschrijving bevatte in totaal ongeveer 50% aan indirecte kosten, terwijl over het algemeen een percentage van 28% wordt aangetroffen. In zijn openbare verhoor met de enquêtecommissie heeft de heer Schaap over de risicoverdeling onder andere opgemerkt:

De heer De Wit: Kunnen wij een aanwijzing ter plaatse krijgen, was de vraag. Daarop is gezegd: nee, het bestek is duidelijk. Die vraag werd juist gesteld door de aannemers omdat het bestek niet duidelijk was op dat punt.

¹⁰⁸ Brief van S. Schaap aan de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, 2 augustus 2002.

*De heer **Schaap**: Het zou kunnen zijn dat men daardoor voorzichtig wordt en dat als gevolg daarvan hiervoor marges worden opgenomen in de prijs, omdat men toch het gevoel heeft dat hen iets meer kan overkomen dan het kale papier hen duidelijk maakt. Er hoeft maar weinig te gebeuren en je zit buiten het bestek. In dat geval valt het onder meerwerk en ligt het risico niet bij de aannemers.*

*De heer **De Wit**: Dat is helder. De vraag was gebaseerd op het onduidelijke bestek. Het is de vraag of de aannemers in de veronderstelling verkeren dat het voor hun risico zal komen als zich iets onvoorziens voordoet, als u zegt dat het bestek duidelijk is.*

*De heer **Schaap**: Als hier een risicomoment in zit, kan ik goed begrijpen dat de aannemer dat verrekent in zijn prijsaanbieding. Dit risico zou echter werkelijk nooit kunnen verklaren waarom die prijs zo exceptioneel hoog uitpakt als nu het geval was.*

(...)

*De heer **Van der Staaij**: Nog een algemene opmerking over de risicoverdeling. Wat is uw reactie op de stelling van de aannemers dat er zodanig veel onduidelijkheid bestond dat het niet vreemd is dat dit tot een maximale beprijzing van de risico's heeft geleid? Hoe bent u daar verder mee omgegaan?*

*De heer **Schaap**: Ik kan mij voorstellen dat als een deel van de coördinatie van het werk, zoals het leggen van contacten met de bewoners van de panden, bij de aannemers wordt gelegd, daar een zeker risico in zit en dat dit een prijsopdrijvend effect heeft, maar ook hier geldt weer dat bijvoorbeeld allerlei procedures die door de bewoners zouden kunnen worden aangespannen een zaak zijn van de opdrachtgever. Ik noem als voorbeeld onteigeningen. Eventueel daaruit voortvloeiende vertraging kan de aannemer niet verweten worden en dat zal ook verrekend moeten worden. In die zin moet het risico dat de aannemer daarmee loopt, ook niet overschat worden. Dat is later ook gebleken toen wij overgingen tot heraanbesteding. Omdat dit een discussiepunt bleek, hebben wij toen besloten om de coördinatie zelf ter hand te nemen. Daartoe hebben wij vijf mensen aangesteld die er ongeveer anderhalf mensjaar mee bezig zijn geweest, maar meer dan één miljoen gulden blijkt dat niet te zijn.*

*De heer **Van der Staaij**: Over die heraanbesteding komen wij straks nog te spreken. U zei dat u ook nog een ingenieursbureau had geraadpleegd, namelijk DHV, om nog eens te kijken naar uw bestek en de raming. Wat hebt u met de conclusie van DHV gedaan?*

*De heer **Schaap**: Wij hebben dat DHV gevraagd toen wij gedaagd werden voor de raad van arbitrage. DHV heeft ons bestek nog eens doorgenomen, heeft daar eigen prijs-schattingen bij gemaakt en is tot de conclusie gekomen dat onze besteksbegroting redelijk deugdelijk in elkaar zat.*

*De heer **Van der Staaij**: Ik doel eigenlijk op de quick review die heel snel na de aanbesteding heeft plaatsgevonden. Toen is wel over de onvoorziene omstandigheden en de risico's in het openbaar gebied gezegd dat de directieraming en het bestek de indruk wekken van onbalans in de afgewogen verdeling van risico's.*

*De heer **Schaap**: Ik ken die passage, maar weet niet wat er precies mee bedoeld is. Op dat moment vonden wij het in ieder geval niet zo schokkend dat dit de indruk gaf dat onze besteksbegroting ergens niet klopte.*

De enquêtecommissie leidt uit het voorgaande af dat er naar opvatting van een adviseur van de opdrachtgever, DHV en de Combinatie veel risico's bij de aannemer waren gelegd. Deze risico's werden volgens de combinatie in haar aanbieding verdisconteerd. De opdrachtgever meent dat het probleem veel meer zat in een verschil in de perceptie van de inschatting van de risico's in het bestek.

5.4.2 Procedure en uitspraak Raad van Arbitrage

Nadat het waterschap per brief van 24 december 1999 had bericht dat ze de aanbieding van de Combinatie niet passend wilde verklaren, heeft de Combinatie een procedure aangespannen bij de Raad van Arbitrage. De

heer Van de Pol verklaarde in het openbare verhoor over het doel van het aanspannen van deze procedure en het verloop hiervan:

De heer De Wit: Wat wilde u met de arbitrage bereiken?

De heer Van der Pol: Eigenlijk heel weinig. Het enige wat wij wilden, was zeggen: niet met die anderen onderhandelen. Wij wisten namelijk dat het de opdrachtgever vrij zou staan om te gunnen of niet. Wat dat betreft is het ook een min of meer zinloos proces, maar wel een heel belangrijk. De zakelijke reden was dat zij niet met een ander zouden onderhandelen, maar er zat ook een stukje emotie achter, namelijk omdat zij niet eens de moeite namen om met ons te spreken over het verschil en ons richting het bestuur ook eens duidelijk te laten maken waar de schoen wringt. Als je niet eens de moeite neemt om op een alliantiemodel in te gaan, wat ook een vorm van onderhandelen is en waar je alle openheid kunt krijgen, dan kun je het ook niet met een derde gaan doen.

De heer De Wit: Wat vond u van de uitspraak van de raad van arbitrage? Was die een verrassing voor u?

De heer Van de Pol: Nee, het was voor ons geen verrassing. Wij hadden het waterschap laten zien dat dit niet zou werken. Op basis van jurisprudentie was duidelijk dat het zo niet zou gaan.

Procedure in eerste aanleg

De Combinatie, vertegenwoordigd door advocatenkantoor RozemondVan-HamshorstSmit, meende dat er geen sprake was van een niet-passende aanbidding en dat het waterschap daarom geen gebruik kon maken van de uitzonderingsregel van art. 55 lid 1 sub a UAR-EG 1991. Daarom zou het waterschap gehouden zijn aan de laagste aanbidding die uitgebracht was door de Combinatie¹⁰⁹.

Volgens de Combinatie bleek uit uitspraken van de Europese Commissie dat de prijs die het resultaat is van de rechtens voorgeschreven aanbestedingsvormen, per definitie de marktprijs is. Het bestek bevatte naar mening van de Combinatie zoveel eisen en een relatief beperkte calculatietijd dat allerlei risico's in de calculatie werden verdisconteerd. Volgens de Combinatie had het waterschap een veel te optimistische raming opgesteld¹¹⁰.

Verder was de tijd die de aannemers hadden om tot een aanbidding te komen volgens de Combinatie erg kort. Bovendien was het bestek soms summier en weinig precies. Overigens bestreed de Combinatie het argument van de dubbeltellingen op de bouwplaatskosten. Volgens de Combinatie had men geraamd naar wat in het bestek stond. De Combinatie verzocht de Raad van Arbitrage om het waterschap te verbieden onderhandelingen te voeren met derden, op straffe van een dwangsom van f 100 000 per dag en het waterschap te verbieden het werk aan een derde op te dragen op straffe van verbeurte van een dwangsom van f 10 miljoen.

Het waterschap, vertegenwoordigd door Tomlow advocaten, reageerde op het verzoekschrift in haar memorie van antwoord¹¹¹. Hierin betoogde het waterschap onder andere dat de Combinatie zich in de overleggen niet constructief had opgesteld en afspraken over het ter beschikking stellen van deelbegrotingen niet was nagekomen. De opbouw van de begrotingen van de beide partijen was volgens het waterschap zorgvuldig naast elkaar gelegd en geanalyseerd in zowel bilaterale gesprekken als plenaire gesprekken. Per besteksonderdeel was een verschillenanalyse gemaakt. Bij het waterschap was hierdoor de mening ontstaan dat de door de Combinatie gehanteerde kosten voor lonen en prijzen, productienormen, uitvoeringsorganisatie, bouwplaatsinrichting en risico's waren gebaseerd op kennelijke tekortkomingen en verkeerde interpretaties van de inschrij-

¹⁰⁹ Zie het verzoekschrift van de Combinatie Kering Kampen, bij monde van RozemondVan-HamshorstSmit aan Raad van Arbitrage, 19 januari 2000.

¹¹⁰ Idem, bijvoorbeeld onder 11.

¹¹¹ Memorie van Antwoord van Waterschap Groot Salland, bij monde van Tomlow advocaten aan de Raad van Arbitrage.

vingsbegroting. Het waterschap erkende dat zij niet passendheid van de aanbidding zou dienen te bewijzen en deed dit onder andere via de volgende argumenten:

- de gevoerde procedure is zorgvuldig geweest. Met de combinatie is na de aanbestedingsprocedure uitgebreid overleg gevoerd over de aanbidding en de combinatie heeft meermalen kans gehad om haar aanbidding te onderbouwen.
- de eenheidsprijzen wijken af van de prijzen die door de combinatie worden gehanteerd in andere exact gelijke omstandigheden. Verder is soms sprake van dubbeltellingen, onder andere bij de opvoering van de kosten door onderaannemers.
- verder zijn aantoonbare afwijkingen van de hoeveelheden in het bouwkundig bestek opgespoord, maar niet bijgesteld door de combinatie.
- in de ramingen van de combinatie zijn wat betreft de uitvoerings- en bouwplaatskosten ook veel onbenoemde voorzieningen opgenomen. Verder blijkt volgens het waterschap dat de combinatie in plaats van één, twee uitvoeringsorganisaties en bouwplaatsinrichtingen heeft begroot.
- naar de mening van het waterschap begroot de combinatie verder een te groot bedrag voor risico's. Er is bijvoorbeeld een zodanig groot bedrag (bijna f 4,9 miljoen) opgenomen voor dekking van de kosten bij te late oplevering dat daar volgens het waterschap zelfs aan verdiend wordt of toch in ieder geval alle risico's gemaximeerd zijn.
- de verhouding directe-indirecte kosten is 2:1. Deze verhouding is niet conform de huidige marktsituatie.

De Raad van Arbitrage overwoog in zijn vonnis van 24 februari 2000 in eerste aanleg dat de niet-competetieve onderhandelingsprocedure mag worden gevolgd, met aantekening dat een louter budgettaire niet-passendheid niet genoeg is om deze procedure te mogen volgen¹¹². De aanbestedende dienst zal moeten aantonen dat de aangeboden prijs abnormaal hoog is. Hiervoor is nodig dat wordt aangetoond dat de prijs van inschrijver kennelijk ongepast is. De kritiek die door het waterschap op de prijsstelling werd geuit, werd ter zitting door de combinatie redelijk afdoende weerlegd naar de mening van de arbiters, overigens zonder dat die daarmee aangeven dat de prijsstelling op alle onderdelen juist is¹¹³. Terecht wees de combinatie naar de mening van de arbiters op de korte voorbereidingstijd voor de aanbidding en de uitvoering van het werk, die een forse optuiging van de organisatie rechtvaardigden. Dat op onderdelen verschillende eenheidsprijzen werden gehanteerd, toont geenszins aan dat gewerkt is met te hoge inschrijfprijzen volgens de arbiters. Eenheidsprijzen in het grootschalige civiele werk kunnen geenszins vergeleken worden met eenheidsprijzen in het kleinschalige bouwkundige werk. Gelet op alle omstandigheden (korte voorbereidingstijd, korte uitvoeringstijd, afwenteling van risico's op aannemers) waren de arbiters van mening dat niet kan worden gesproken van een abnormaal hoge prijs. Overigens merkten de arbiters nog op dat het waterschap geen gunningplicht heeft.

Procedure in hoger beroep

Het waterschap was het niet eens met de uitspraak van de Raad van Arbitrage in eerste aanleg en is in hoger beroep gegaan¹¹⁴. Hierbij heeft het waterschap aangevoerd dat volgens jurisprudentie van de Raad van Arbitrage het waterschap zou moeten bewijzen dat de aanbidding van de combinatie kennelijke tekortkomingen bevatte. Volgens de uitspraak in eerste aanleg zou het waterschap moeten bewijzen dat een aanbidding

¹¹² Zie hiervoor ook artikel 55 UAR 1991.

¹¹³ Scheidsrechtelijk vonnis van de Raad van Arbitrage no. 21 962, met name onder overweging 34 tot en met 39.

¹¹⁴ Zie memorie van antwoord in incidenteel appel, Tomlow advocaten.

abnormaal hoog was, mede omdat de laagste aanbieding in principe als marktconform moet worden beschouwd. Naar de mening van het waterschap kon dit alleen subjectief worden bepaald en werkt het in de hand dat aannemers een offerte gaan uitbrengen in het grijze gebied tussen marktconform en abnormaal hoge prijs. Volgens het waterschap is relevant of de aanbieding van de laagste inschrijver objectief gezien marktconform was. Verder zou er geen sprake zijn van «straffe risico's» bij het project. De arbiters zouden ten onrechte de redelijkheid van de begroting van het opzetten van een zware organisatie (gelet op de korte termijn en de verschillende disciplines) hebben aangenomen. De door de arbiters gehanteerde maatstaf «kennelijk opgegeven abnormaal hoge prijs» zou geen wettelijke of verdragsrechtelijke maatstaf zijn. Bovendien zou te eenzijdig met de omstandigheden van de Combinatie zijn rekening gehouden. Bestreden wordt het oordeel dat het Waterschap geen bevoegdheid zou bezitten om via een onderhandelingsprocedure met een derde een werk aan een derde te gunnen. Mede gelet op de aanmerkelijk lagere, later ingediende prijs (f 43 miljoen) zou onmiskenbaar zijn dat de inschrijving van de Combinatie niet marktconform was, maar (of liever: en) abnormaal hoog. Het waterschap liet zich gedurende de procedure als volgt uit:

«Het Waterschap wil zich niet neerleggen bij het algemeen gevoelen dat in geschillen als de onderhavige de aanbesteder hoe dan ook altijd aan het kortste eind trekt. De geloofwaardigheid van de Raad en de rechtsbescherming van de aanbesteder staan voor wat betreft het Waterschap op het spel».

De Combinatie voerde in hoger beroep aan dat het werk niet van eenvoudige aard was, gelet op de korte bouwtijd, het relatief geringe werkterrein en de clustering van civiele en bouwkundige werkzaamheden. In tegenstelling tot hetgeen het Waterschap betoogde, zou het niet relevant zijn of de inschrijving «niet marktconform» is, maar of deze tekortkomingen vertoont. Bovendien lagen de prijzen van de overige inschrijvers nog hoger. Het belangrijkste risico lag bij de te late oplevering. Bovendien lag het risico van obstakels in de grond, verontreiniging et cetera bij de bouwondernemers. Het Waterschap wijzigde tussentijds tweemaal de bestekken, en verlangde daarvoor slechts eenmaal de inschrijftermijn. Verzoeken voor verder uitstel werden volgens de Combinatie door het waterschap van de hand gewezen¹¹⁵.

In hoger beroep, op 5 juni 2000, kwamen de arbiters van de Raad tot dezelfde conclusie als in eerste aanleg, alhoewel de gronden iets verschillend waren¹¹⁶. De vraag van al of niet passendheid van de inschrijving hangt volgens de arbiters af van de vraag of er sprake is van «een inschrijving die past bij het aan te besteden werk». Hierbij is niet uitsluitend de hoogte van de prijsaanbieding bepalend. Het gaat om de vraag of de inschrijving past bij het aan te besteden werk, dus om de vraag of de inschrijving voldoet aan de eisen van correcte inschrijving. Daarvoor is niet de hoogte bepalend. Uiteraard kan dit een aanwijzing zijn, maar dat is in deze casus niet afdoende gebleken. Ter zitting verklaarde de aanbesteder dat hij de inschrijving niet-passend beschouwde uitsluitend omdat de inschrijfsom veel hoger was dan hij (behoefde te) verwachten. Dit kon volgens arbiters echter geen voldoende grond zijn om tot niet-passendheid over te gaan. Verder meenden de arbiters dat ervan uitgegaan wordt dat de aanbieding in vrije concurrentie tot stand gekomen is, omdat de aanbesteder de aanbesteding rechtsgeldig heeft verklaard. Bovendien werd uitgesproken dat een in vrije concurrentie tot

¹¹⁵ Zie memorie van antwoord tevens memorie van grieven in incidenteel appel, RozenmondVanRamshorstSmit aan Raad van Arbitrage geschilnr. 70489.

¹¹⁶ Zie scheidsrechtelijk appèlvonnis van de Raad van Arbitrage no. 70482, 5 juni 2000.

stand gekomen inschrijfsom in principe als marktconform moet worden beschouwd.

De appèlarbiters bekrachtigden het vonnis dat in eerste aanleg was gewezen en veroordeelden het waterschap een bedrag ter verrekening van de kosten aan de Combinatie te betalen.

5.4.3 Interpretatie Europese richtlijn Werken

Om de uitspraken van de Raad van Arbitrage te kunnen analyseren is het van belang te weten hoe de Europese richtlijn Werken (93/37/EEG) geïnterpreteerd moet worden, omdat deze richtlijn als grondslag voor de beoordeling van de Raad heeft gediend. (Zie voor een nadere beschouwing inzake het begrip niet-passende aanbidding overigens ook het deelrapport Juridische aspecten van de enquêtemissie.) In een annotatie bij het vonnis van de Raad wordt hierop ingegaan¹¹⁷. Artikel 7 van de Europese richtlijn Werken schrijft voor dat het primaat ligt bij de openbare aanbestedingsprocedure. Slechts indien er niet-passende of onaanvaardbare inschrijvingen worden gedaan, kan een alternatieve procedure worden gestart, aldus de auteur van de annotatie. Indien een aanbesteding slechts onregelmatige inschrijvingen heeft opgeleverd of inschrijvingen die onaanvaardbaar zijn volgens de nationale bepalingen, kan de aanbesteder overgaan tot heraanbesteding in de vorm van een openbare onderhandelingsprocedure¹¹⁸. Bij onregelmatige aanbiddingen moet volgens de Europese Commissie gedacht worden aan offertes die niet voldoen aan de voor de opdrachten geldende regels of waarvan de prijs buiten mededinging is bepaald of een eenzijdige bevoordeling bevatten.

Bij *onaanvaardbare aanbiddingen* moet volgens de Europese Commissie gedacht worden aan te late aanbiddingen of waarvan de prijs te hoog is in verhouding tot de door de aanbestedende dienst uitgetrokken kredieten. Ingeval de voorgeschreven aanbestedingsprocedure geen of uitsluitend niet-passende inschrijvingen heeft opgeleverd ligt dat anders. Dan kan de aanbesteder ondershands een of meer gegadigden uitnodigen voor een onderhandelingsprocedure desgewenst met voorbijgaan aan diegenen die hebben ingeschreven. Volgens de Europese Commissie is sprake van niet-passendheid bij offertes die *onaanvaardbaar en onregelmatig* zijn, maar waarvan de inhoud ook geen enkel verband houdt met de opdracht en daardoor volstrekt ongeschikt zijn om aan de behoeftes van de aanbestedende dienst tegemoet te komen. Indiening van zulke offertes staat gelijk met het uitblijven van inschrijvingen¹¹⁹.

Deze richtlijn biedt naar de mening van de auteur van de annotatie dus weinig houvast. De Raad is daarom volgens hem een eigen koers gaan uitstippelen. De Raad meent dat een te hoge aanbidding een specificatie van niet-passend is en dat de bewijslast hiervoor bij de aanbesteder ligt. Dit is dus een veel ruimere interpretatie dan de Europese Commissie aan het begrip lijkt te geven. Overigens plegen de arbiters het begrip marktprijs zeer marginaal te toetsen, omdat het slecht objectief bepaalbaar is. Volgens de annotatie past de uitspraak van de Raad in de zaak Kampen helemaal in de lijn van de jurisprudentie van niet-passende aanbiddingen van de Raad. Wat betreft de bewijslast ligt de lat hoog. Probleem dat het waterschap had was dat de arbiters de vraag of er sprake was van een te hoge prijsaanbidding heel marginaal plegen te toetsen. Dit lijkt logisch gezien de ruime bandbreedte van het begrip marktconforme prijs. Arbiters wordt immers niet gevraagd een redelijke prijs voor het werk vast te stellen, maar een oordeel te geven over de vraag of de laagste aanbidding te hoog is. Van de aanbesteder kan daarom ook geen onomstotelijk bewijs

¹¹⁷ Zie Bouwrecht nr 6 juni 2001, mr. Donders (voormalig secretaris juridische zaken AVBB).

¹¹⁸ Zie art 40 UAR-1991 e.v.

¹¹⁹ Het zal volgens Donders echter zelden voorkomen dat offertes én niet-passend én onregelmatig én onaanvaardbaar zijn.

gevraagd worden. Hij moet aannemelijk weten te maken dat de prijs onredelijk hoog is.

In de annotatie wordt verder nog een opmerking gemaakt over aanbestedende overheden. De Raad heeft weinig mogelijkheden om anders te oordelen dan ze hebben gedaan. In plaats van de beschuldigende vinger naar de Raad te wijzen, zouden overheidsaanbesteders zich moeten afvragen of ze het probleem van de (te) hoge prijsvorming niet over zichzelf hebben afgeroepen, omdat men (grote) infrastructurele werken aanbesteedt in een toch al overspannen markt. Volgens de wet van vraag en aanbod resulteert dit automatisch in hogere prijzen.

In het standaardwerk over aanbestedingsrecht van Pijnacker Hordijk en Van der Bend is onder andere het volgende geschreven over het begrip niet-passende aanbieding:

«In de Nederlandse aanbestedingspraktijk en jurisprudentie wordt tot nog toe aangenomen dat onder niet-passende aanbieding met name moet worden verstaan aanbiedingen die naar objectieve maatstaven gemeten te hoog zijn.»

De Europese Commissie heeft echter volgens Pijnacker Hordijk blijk gegeven van een andere, engere, opvatting van het begrip. De consequentie van de opvatting van de Commissie is volgens Pijnacker Hordijk dat tot dan toe een te ruime interpretatie aan het begrip gegeven is. Volgens Pijnacker Hordijk is het enkele feit dat de aanbesteder beschikt over een begroting en/of schaduwoffertes die op een lager bedrag sluiten dan de begroting van de laagste inschrijver niet voldoende om de conclusie van niet passendheid te kunnen dragen. In de begroting van een aannemer zal een kennelijke misslag moeten schuilen¹²⁰.

Hierboven is het voor de uitspraak van de Raad cruciale begrip niet-passende aanbieding nader uiteengezet en is de uitspraak van de Raad die leidde tot in het gelijkstelling van de combinatie nader toegelicht. In het navolgende zal een overzicht worden gegeven van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden na de uitspraak van de Raad in hoger beroep.

5.5 Heraanbesteding

Na de uitspraak van de Raad van Arbitrage in hoger beroep is het waterschap een nieuwe aanbestedingsprocedure voor het project Kampen-Midden gestart. Het project is door het waterschap na afloop van de procedure bij de Raad van Arbitrage niet gegund aan de combinatie. Hier was het waterschap volgens de Raad overigens ook niet toe verplicht. (Er bestaat geen gunningsplicht.) Op 6 oktober 2000 zijn twee bestekken aanbesteed, een civieltechnisch en een bouwkundig bestek. De uitgangspunten van het waterschap bij deze nieuwe aanbesteding waren het minimaliseren van de juridische risico's bij de aanbesteding en gunning onder meer door in plaats de Raad van Arbitrage de civiele rechter bevoegd te verklaren in geval van geschillen, het reduceren van de mogelijke uitvoeringsrisico's en een verruiming van de aanvankelijke uitvoeringstermijn.

Bouwkundig bestek

Het bouwkundig bestek dat onder andere de hefschuifkeringen in stegen, de bouwkundige aanpassingen aan en in panden en het verbeteren van de stadsmuur als waterkering bevatte, werd in zes percelen opgedeeld. Het eerste besteksdeel werd openbaar aanbesteed volgens hoofdstuk 2

¹²⁰ Mr. E.H. Pijnacker Hordijk en mr. G.W. van der Bend, «Aanbestedingsrecht, Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht», tweede druk 1999, hoofdstuk 5.2.4.1.

UAR-EG 1991. De vervolgbestekken werden op grond van hoofdstuk 5 UAR-EG 1991 aanbesteed. Dit houdt in dat er een onderhandelingsprocedure wordt gevoerd met de aannemer aan wie het eerste besteksdeel was gegund. Over deze onderhandelingsprocedure waren procedureregels opgesteld.

Schematisch weergegeven zien de resultaten van de aanbesteding van het bouwkundige deel en daaropvolgende onderhandelingen er als volgt uit:

Figuur 1: overzicht van hoogte raming, inschrijving en uiteindelijke aanneemsom voor het bouwkundig bestek.

Deelproject	1	2	3	4	5	6(1)	6(2)
<i>Prijs*</i>							
Raming	3 403	2 788	1 682	2 310	2 398	2 227	199
Inschrijving	3 675	3 170	1 947	2 659	2 672	3 017	151**
Aanbesteding	3 675	2 998	1 912	2 649	2 606	2 682	151

Het eerste perceel werd aanbesteed op 6 februari 2001. Er waren drie inschrijvers waarvan de laagste inschrijver de aannemerscombinatie Koninklijke Woudenberg te Ameide was met als combinanten Van den Biggelaar en Van den Herik. Het inschrijfbedrag was f 3 675 000. De raming van het waterschap bedroeg f 3 403 115.

Aan deze combinatie (Koninklijke Woudenberg) werden ook de andere percelen gegund.

In verschillende van deze gevallen was in feite het verschil tussen de (gecorrigeerde) raming en de (gecorrigeerde) inschrijving te hoog: immers in de procedureregels was uitdrukkelijk overeengekomen dat het prijsverschil maximaal 5% zou mogen bedragen. Toch werd uiteindelijk (ondanks de in de woorden van Witteveen en Bos «teleurstellende» uitkomsten) steeds ingestemd met de «te hoge» prijs, zij het in twee gevallen (5 en 6/1) niet dan nadat de aannemer (na een aankondiging van Witteveen en Bos dat bij de betrokken inschrijving geen positief advies kon worden gegeven) een zogenoemde projectkorting van respectievelijk f 50 000 en f 200 000 had verleend. De reden voor de instemming werd als volgt verwoord:

«een nieuwe onderhandeling met derden (zou) voor de planning en het uitvoeringsproces grote gevolgen (...) hebben met onzekerheid over de nieuwe prijsaanbieding».

Civiele bestek

Het civieltechnische bestek werd eind november 2000 Europees aanbesteed en omvatte werkzaamheden in het openbare gebied. Dit deel betrof voornamelijk werk dat voor de gemeente Kampen zou worden uitgevoerd. Er waren veertien inschrijvers, waaronder de Midden-Betuwe Aannemingsmaatschappij. De Bouwbedrijven Van den Herik Kust en Oeverwerken BV te Sliedrecht en Van den Biggelaar te Kerkdriel schreven beide in voor de prijs van f 20 884 000 exclusief BTW. Door loting werd aan de laatste aannemer het werk gegund. De heer Van de Pol zei over de heraanbesteding in het openbare verhoor:

De heer De Wit: Er is een heraanbesteding gevolgd. Hebt u daar als bouwcombinatie ook opnieuw voor ingeschreven?

De heer Van de Pol: Nee, wij hebben niet in die combinatie ingeschreven. Dat kon ook moeilijk, want het was een geknipt bestek. Wij hebben alleen ingeschreven op het civiele gedeelte. Op het bouwkundige gedeelte hebben wij helemaal niet meer ingeschreven. In

* Prijs in 1 000 (afgerond).

** De aanvankelijke inschrijving bedroeg 240 463. Dit bedrag was echter te wijten aan een fout, te weten het per abuis opnemen van een post van 30 stuks wandrooster. De gecorrigeerde inschrijfsom lag vervolgens op 150 843; dus lager dan de begroting waardoor hier geen problemen bestonden.

*eerste instantie werd dat aanbesteed op de manier zoals wij dat bedoeld hadden bij de alliantie: een deel van het werk aanbesteden, kijken wat daarmee de ervaringen zijn, die extrapoleren naar de rest. Op die manier is het bouwkundige gedeelte in de markt gezet. De heer **De Wit**: U was eigenlijk wel uit op heraanbesteding. Als u kijkt naar het bestek zoals het erop dat moment lag, was het dan een echte heraanbesteding?*

*De heer **Van de Pol**: Niet van hetzelfde werk. Het hele deel nul, waarin met name de planning zo gigantisch werd opgeschroefd, waarin het risico van de ondergrond expliciet werd benoemd, was er niet meer bij. Het was nu alleen een RAW-bestek voor het civiele deel, onder normale RAW-voorwaarden, zoals je die vaker tegenkomt.*

*De heer **De Wit**: Dus het was wel een ander bestek geworden?*

*De heer **Van de Pol**: Absoluut.*

*De heer **De Wit**: U hebt slechts op een gedeelte ingeschreven, zei u zojuist. De uiteindelijke opdracht is gegaan naar een aantal bedrijven, omdat het bestek werd gesplitst in een civiel gedeelte en in een bouwkundig gedeelte. Weet u voor welk totaalbedrag de heraanbesteding uiteindelijk is weggegaan?*

*De heer **Van de Pol**: Nee, want het civiele gedeelte is openbaar heraanbesteed. Het eerste deel van het bouwkundige gedeelte is ook openbaar heraanbesteed. Daarna zijn al die dingen onderhands uitbesteed aan degenen die ook dat eerste stuk hadden aangenomen. Ik kan dat dus niet optellen. Het enige wat ik weet uit krantenartikelen en aan de hand van ter plekke kijken, is dat de risico's die wij hadden benoemd, achteraf waar zijn gebleken.*

*De heer **De Wit**: Voor alle duidelijkheid: wat is er gebeurd in het nieuwe bestek met die risico's die u hebt beschreven en waarmee u problemen had?*

*De heer **Van de Pol**: Het hele element van bijvoorbeeld het niet kunnen bekijken van de woningen was weggehaald. Zij hadden dat opgelost door in fases aan te besteden. Het verhaal van allerlei UAV-bepalingen waarin een verdeling van risico's tussen aannemer en opdrachtgever zit en waarvan in het eerste bestek werd afgeweken, was in het tweede bestek een normale verdeling. Ik kan niet zien of alle risico's het bedrag hebben gekost dat wij in eerste instantie dachten. Dat weet je niet. Dat is het kenmerk van een risico. Je kunt dat vooraf niet zeggen.*

*De heer **De Wit**: Voor het deel waarvoor u zelf hebt ingeschreven, zat u ver boven de laagste inschrijving. Hoe is dat precies gegaan?*

*De heer **Van de Pol**: Wij zaten daar een procentje of vijftien boven.*

*De heer **De Wit**: Wat is daarvan de oorzaak?*

*De heer **Van de Pol**: Over de heraanbesteding heeft verder geen overleg plaatsgehad. Naar mijn mening had de partij die het werk aannam een ontzettend beroerde prijs daarvoor.*

Het bestek vertoonde naar mening van de heer Van de Pol dus nogal wat wijzingen ten opzichte van het oorspronkelijk aanbestede bestek, vooral op het punt van de risicoverdeling.

Huidige stand van zaken

Op dit moment bevindt het werk zich in een afrondende fase. Een vraag die de enquêtecommissie heeft gesteld is of het werk nu uiteindelijk goedkoper zal zijn uitgevoerd, dan dit op basis van de eerste aanbestedingsresultaten zou zijn geweest. De heer Van de Pol is overtuigd dat het waterschap in totaal niet goedkoper uit zal zijn dan als het project aan de Combinatie zou zijn gegund:

*De heer **De Wit**: Het bedrag waarvoor het bouwwerk uiteindelijk is weggegaan, kent u niet, omdat u dat niet kunt beoordelen. Zegt het bedrag van 39 mln exclusief BTW u iets? Komt u dat bekend voor, misschien uit andere berichten?*

*De heer **Van de Pol**: Nee, ik heb alleen in de krant gelezen dat het waterschap uitkwam op het budget dat wij in eerste instantie genoemd hebben. Het budget is uiteindelijk overschreden met een bedrag in dezelfde orde van grootte dat wij als verschil hadden. Ik weet niet of het waterschap over de 48 mln die wij als maximum hadden genoemd, heen gaat. Voor ons was dat het maximum voor het hele werk.*

De heer De Wit: Dat zou betekenen dat tussen het bedrag van 48 mln en 39 mln nog 9 mln te overbruggen is. Hebt u aanwijzingen dat er op dit moment nog meer posten aan de orde komen dan oorspronkelijk was geraamd?

De heer Van de Pol: Ik lees alleen krantenberichten waarin wordt gesproken over obstakels in de ondergrond. Ik neem waar dat het werk twee jaar heeft geduurd, terwijl wij daarvoor een jaar kregen. Volgens de boeteregeling die er in eerste instantie was, zou dat een boete in de orde van grootte van 10 mln hebben opgeleverd. Ik zie alleen maar zaken die de gedachten die wij hadden, bevestigen.

De enquêtecommissie heeft het waterschap verzocht aan te geven op welke prijs het project uiteindelijk naar verwachting zal uitkomen. Het waterschap heeft per brief aan de enquêtecommissie aangegeven dat de aanbidding in heraanbesteding voor het totale werk € 17 443 947 (ca. f 38,8 miljoen)¹²¹ bedroeg. De prognose van het waterschap is dat het meerwerk in totaal € 1 772 849 (ca. f 3,9 miljoen) zal gaan bedragen. Hierbij gaat het onder andere om kosten ten aanzien van tegenvallers in de aanwezige ondergrondse structuur, bij de restauratie van diverse oudere panden en extra saneringswerkzaamheden. Het verwachte te besteden bedrag aan de uitvoering van het werk zal volgens het waterschap op € 24 252 000 (ca. f 53,4 miljoen) uitkomen¹²².

5.6 Conclusies

- De enquêtecommissie concludeert dat er bij de aanbesteding van de waterkering Kampen-Midden sprake is geweest van onregelmatigheden: er heeft vooroverleg tussen verschillende betrokken marktpartijen plaatsgevonden. Tijdens dit vooroverleg werd niet alleen gesproken over de verdeling van het werk, en de prijs, maar werd ook commerciële informatie over het beprijzen van risico's uitgewisseld. De reden waarom aannemers met elkaar overlegden was dat zij wensten te bepalen welk bedrijf het werk mocht gaan uitvoeren, en hoe risico's beprijsd zouden moeten worden. Alle partijen werd een deel van het AK-percentages van de laagste inschrijver toegekend. De enquêtecommissie acht dit in strijd met de Mededingingswet. Voor een nadere beschouwing over de benadeling van opdrachtgevers wordt verwezen naar de deelstudie van de enquêtecommissie over de schaduwadministraties.
- De enquêtecommissie concludeert dat, mede op basis van een contra-expertise van het door het waterschap ingehuurde DHV, dat de raming van het waterschap Groot Salland als opdrachtgever aan de lage kant was. De enquêtecommissie is tevens van mening dat het aan de enquêtecommissie bekende materiaal aanleiding geeft te veronderstellen dat de risico's onevenredig verdeeld zijn geweest in het bestek. De aannemer heeft deze toedeling van risico's in zijn prijs willen verdisconteren. Dit is mede de oorzaak geweest van het grote verschil tussen de aanbidding en de raming.
- De enquêtecommissie meent dat de interpretatie van de Raad van Arbitrage, die is gebleken uit de uitspraken van de Raad in eerste aanleg en in hoger beroep, van het begrip «niet-passende aanbidding», gebaseerd is op een interpretatie van de begripsaanduiding in de Europese richtlijnen. Ook de (onofficiële) toelichting van de Europese Commissie verschaft niet voldoende helderheid. De enquêtecommissie is van opvatting dat de huidige uitleg van de richtlijn weinig

¹²¹ Alle bedragen zijn exclusief BTW.

¹²² Brief van de secretaris-directeur van het waterschap Groot Salland, de heer H. J. Schuurman aan de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, 23 augustus 2002.

houvast biedt voor de opdrachtgever om een zaak door de Raad van Arbitrage niet-passend te kunnen laten verklaren. Een lastig punt dat hierbij in de praktijk ook speelt is dat het werk van de Raad van Arbitrage wordt bemoeilijkt als de risico's in het bestek niet duidelijk belegd zijn. Het is duidelijk dat de Raad moeilijk kan inschatten wat deze risico's behelzen. Hoe meer risico's bij de aannemer gelegd worden, hoe marginaler de toets van de Raad zal worden. De enquêtecommissie meent dat dit een rol heeft gespeeld bij het oordeel van de Raad. De enquêtecommissie gaat in hoofdstuk 7 en 8 van het eindrapport van de commissie nog nader in op de rol van de Raad van Arbitrage.

- De Raad van Arbitrage gaat er in haar uitspraken van uit dat prijzen die in vrije concurrentie tot stand zijn gekomen, in principe als marktconform moeten worden beschouwd. De enquêtecommissie is van oordeel dat dit in onderhavige casus niet het geval is geweest. De enquêtecommissie meent dat uit de openbare verhoren is gebleken dat vooroverleg structureel voor is gekomen en dat er niet vanuit gegaan kan worden dat prijzen in concurrentie tot stand gekomen zijn. Prijzen kunnen dan ook niet zondermeer als marktconform worden beschouwd. De aanneming van de Raad van Arbitrage had naar de mening van de enquêtecommissie tot gevolg dat de bewijslast eenzijdig bij de opdrachtgever, het waterschap lag. De aanbidding was immers door de opdrachtgever niet als onregelmatig, maar als niet-passend aangemerkt.
- De enquêtecommissie betreurt het dat het waterschap in haar hoedanigheid als opdrachtgever heeft nagelaten haar vermoedens over onregelmatigheden bij de NMa te melden. Zij is van mening dat het verkrijgen van voldoende bewijs door de opdrachtgever geen reden mag zijn om een vermoeden van onregelmatigheden niet te melden bij de NMa.

6 ANDERE CASUS

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de enquêtecommissie een selectie heeft moeten maken uit de het grote aantal projecten waarbij sprake is van mogelijke onregelmatigheden: alleen al in de schaduwboekhoudingen die bekend zijn bij de enquêtecommissie, staan duizenden projecten genoemd waar sprake zou zijn van gepleegde onregelmatigheden. Daarnaast zijn er via meldingen van alerte burgers en instanties nog eens talrijke projecten bij de enquêtecommissie bekend geworden waar eveneens sprake zou zijn van onregelmatigheden.

Een aantal casus is aan bod gekomen in de voorgaande hoofdstukken.

Een aantal casus is aan de orde gekomen in andere deelrapporten:

- in het rapport «Rol van de overheid»: de onderbouw HSL-Zuid (aanbesteding met vermoedens van prijsvorming), de spoortunnel onder het Pannerdensch Kanaal (informerende Tweede Kamer), en het RGD-project Koningkade 4 (combinatievorming);
- in het rapport «Aard en Omvang» van Onregelmatigheden onder meer de SWZ Woningcorporatie Zwolle. Casuïstiek gerelateerd aan integriteitschendingen komt aan bod in de deelstudie «Bouwgerelateerde integriteitschendingen: uitzondering of regel?» in het deelrapport «Casuïstiek».

In het onderstaande zullen nog enige markante zaken uit een aantal onderzochte casus kort voor het voetlicht gebracht worden:

- aanbestedingen van Rijkswaterstaat in de regio Schiphol mede vanwege de Schipholclub;
- aanbestedingen van de NVLS in relatie tot de Schipholclub;
- explosievenregeling.

6.2 Rijkswaterstaatsprojecten in de regio Schiphol en omgeving

6.2.1 Inleiding

In de schaduwboekhouding worden talrijke Rijkswaterstaat-projecten genoemd. Rijkswaterstaat is een grote opdrachtgever in de GWW-sector. In het deelrapport van de enquêtecommissie «Rol van de Overheid» wordt uitgebreid ingegaan op het beleid en de praktijk van Rijkswaterstaat. In dat deelrapport worden tevens vijf casus, die genoemd waren in de schaduwboekhouding, nader onderzocht¹²³. Van de vijf onderzochte projecten had er één betrekking op de regio Schiphol: de verlegging van Rijksweg-4 («A-4») bij de luchthaven.

In dat deelrapport wordt over Rijkswaterstaat in algemene zin geconcludeerd dat:

- Rijkswaterstaat de marktordering als een gegeven beschouwde waar het geen invloed op had;
- zolang er geen groot verschil was tussen raming en inschrijfbegroting, en er zich geen ongewone zaken voordeden bij de aanbesteding, Rijkswaterstaat geen vermoedens had van onregelmatigheden;
- Rijkswaterstaat de aannemerscombinaties die zich inschreven op een opdracht niet toetste aan het Besluit vrijstelling combinatieovereenkomsten. Rijkswaterstaat achtte dat ook niet haar taak;
- Rijkswaterstaat terughoudend was met het melden van vermoedens van mededingingsrechtelijke onregelmatigheden omdat dit tot

¹²³ Het betreft de volgende Rijkswaterstaat-projecten:

- NHK 6074, verlegging van rw4 voor de bouw van de Schipholspoortunnel (1996);
- NHH 4298, reconstructie Rijksweg 9, Stolpenkooybrug (1990);
- ZHV 5279, RWS-Zuid-Holland (asfaltbetonverhardingen, op RW-2)(1993);
- BDD/2976, Bouwdienst (Reconstructie knooppunt Zaandam, (1997);
- NN 2519, Onderhoud asfaltverhardingen A7 dkr. Groningen (1995);
- NN 2519, aanbrengen asfaltbeton op rw-A7 nabij Nieuweschans (1998).

vertraging in het voortgang van het werk zou kunnen leiden¹²⁴. In één van de vijf onderzochte casus was dit het geval.

- hoewel het zwaartepunt in het rapport «Rol van de Overheid» lag bij de aanbesteding van Rijkswaterstaat-projecten werd ook geconcludeerd dat het toezicht van Rijkswaterstaat op de geleverde prestaties tijdens de uitvoering, conform de UCA-systematiek, in de jaren negentig tekortkomingen had vertoond. Rijkswaterstaat had onvoldoende beoordeeld of de geleverde prestaties die in de facturen werden gedeclareerd ook daadwerkelijk waren geleverd. In het rapport «Rol van de Overheid» wordt ter onderbouwing van deze conclusie onder meer verwezen naar rapporten hierover van de Departementale Accountantsdienst van Rijkswaterstaat. In recente jaren is het contractbeheer verbeterd. Dat blijkt ook uit rapporten van de Rekenkamer.
- in het rapport wordt tevens gewezen op het belang van mogelijk onterechte claims van meerwerk en op de onderbouwing hiervan door de aannemer.

In de deelstudie naar de schaduwboekhoudingen, «Schaduw opgelicht», is gewezen op het bestaan van een zogenoemde Schipholclub/ Noord-Holland-8. Om de gegevens over de «Schipholclub» in de schaduwboekhouding te verifiëren heeft de enquêtecommissie over een aantal projecten nadere gegevens opgevraagd bij opdrachtgevers in de regio rondom Schiphol. Naast het verifiëren van gegevens ging het de enquêtecommissie ook om de vraag in hoeverre de opdrachtgever iets heeft opgemerkt dat kon duiden op onregelmatigheden.

Het gaat de enquêtecommissie om de volgende vragen:

- zijn deze projecten conform afspraken terug te vinden op de aanbestedingstukken van de opdrachtgevers. Zijn bedrijven die hebben deelgenomen aan de aanbesteding dezelfde als die blijken uit de schaduwboekhouding? Stemt de datum van aanbesteding overeen? Wat is het bedrag waarvoor zou worden ingeschreven en is daadwerkelijk ingeschreven op het project?
- zijn bij de aanbesteding van deze projecten van deze Schipholclub/ Noord-Holland-8 aan de opdrachtgeverszijde bijzonderheden waren te signaleren die zouden kunnen duiden op onregelmatigheden? In het project overige casuïstiek zijn daartoe 4 projecten onderzocht: de Reconstructie Aansluiting Schiphol, de aanleg van A-5-Zuid, Onderhoud A-10-west en Aansluiting IJ-boulevard. Dit laatste project komt overigens niet voor in de schaduwboekhouding: het project is uit de hand gegund en is niet aanbesteed.

In de rapporten van de Departementale Accountantsdienst (DAD) over recente jaren, 2000 en 2001, wordt vastgesteld dat de beheersing van UAV-contracten voldoende is. De DAD wijst echter ook op de administratieve achterstanden bij verwerking van meetgegevens. Hierdoor werden bij een directie facturen betaald, waarbij op het moment van betalen alleen de meetgegevens van de aannemer beschikbaar waren. De DAD achtte dit een zorgelijke ontwikkeling¹²⁵. Overigens constateerde de DAD wel dat de directie Noord-Holland, ondanks dat de raming dicht bij het drempelbedrag voor Europees aanbesteden lag, soms niet voor Europees aanbesteden had gekozen¹²⁶.

6.2.2 Reconstructie Aansluiting Schiphol Centrum

Uit de schaduwboekhouding van het bedrijf Koop Tjuchem is gebleken dat het bedrijf Koop via het project *Reconstructie Aansluiting Schiphol*

¹²⁴ De enquêtecommissie heeft de beschikking gekregen over informatie over 2 projecten waar Rijkswaterstaat wel vermoedens had van onregelmatigheden. Het betreft de aanleg knooppunt Baars bij Tilburg en de A-50 (gedeelte Uden) van de directie Noord-Brabant van Rijkswaterstaat.

¹²⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Departementale Accountantsdienst, Controle bij Rijkswaterstaat, Noord-Holland over 2001, d.d. 24 april 2002.

¹²⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Departementale Accountantsdienst, Controle bij Rijkswaterstaat, Noord-Holland over 2001, d.d. 24 april 2002, p. 9.

Centrum (RAS) verrekeningen zou uitvoeren met andere bedrijven, onder meer via zandleveranties. Daarnaast is in een openbaar verhoor van de heer Van der Zande gesteld dat er geruchten gingen dat bij het RAS-project meerwerk als «goedmakertje» zou worden gegund aan het bedrijf Koop Tjuchem vanwege het mislopen van een andere aanbesteding: de aansluiting IJ-boulevard. Dit was voor de enquêtecommissie aanleiding om het RAS-project aan een nader onderzoek te onderwerpen:

- of gegevens over de aanbesteding overeenstemmen met die in de schaduwboekhouding;
- of het opdragen van het werk (aanbesteding) c.q. het opdragen van meerwerk conform de regels beoordeeld is en transparant is verlopen;
- of er op één of andere wijze bijzonderheden waren bij de prijsstelling in de uitvoering: de beoordeling van de offerte voor meerwerk, de herziening van verrekenprijzen dan wel het tussentijds aanpassen van het AKWR-percentage;
- of de in rekening gebrachte hoeveelheden, met name zand en grond, afdoende werden getoetst door de opdrachtgever (prestatie-meting).

Rijkswaterstaat Noord-Holland heeft op 3 oktober 1996 een aanbesteding gehouden voor het verrichten van diverse werkzaamheden voor het project Reconstructie Aansluiting Schiphol-centraal (RAS-Noord) in en langs de Rijksweg 4 in de gemeente Haarlemmermeer¹²⁷. Op de aanbesteding was het UAR-EG-1991 van toepassing¹²⁸.

Het mantelbestek, NHK 61 119, bestond uit vijf RAW-deelbestekken. Het was een aanbesteding met voorafgaande selectie. De 5 deelbestekken zouden gezamenlijk opgedragen worden. In artikel 14 van het bestek is bepaald dat de economisch meest voordelige inschrijving als gunningscriterium gold.

Het werk bestond uit grondwerken, verwijderen en aanbrengen verhardingen, aanbrengen van verlichtingsinstallaties en de ombouw en afbouw van de Schipholtunnel. Dit laatste werk betrof de autotunnel, niet de naastgelegen Schipholspoortunnel. Rijkswaterstaat Noord-Holland voerde directie over de grondwerken, de Bouwdienst van Rijkswaterstaat over de Schipholtunnel. De aanwijzing op het werk vond plaats op 5 september 1996, de dag van inlichtingen op 17 september 1996 op het gebouw van Rijkswaterstaat Noord-Holland. Geïnteresseerde partijen konden op één moment gezamenlijk nadere inlichtingen vragen over het bestek. Bij het werk diende de aannemer (conform artikel 25 van het mantelbestek) af te stemmen met de aanleg van de Schipholspoortunnel die aangelegd werd door KSS. Deze was op hetzelfde moment reeds in uitvoering¹²⁹. Ook was de verlegging van Rijksweg-4 gekoppeld aan dit project¹³⁰.

Blijkens het proces-verbaal van aanbesteding hadden 11 partijen zich op 3 oktober 1996 ingeschreven voor het RAS-project, waaronder Koop Tjuchem en Van Gelder¹³¹. Deze twee hadden blijkens de schaduwboekhouding een afspraak gemaakt over de inschrijfbedragen. Koop Tjuchem schrijft conform de afspraak als laagste in: Koop Tjuchem BV f 79 561 000 Van Gelder/Haverkort Infrabouw BV als één na laagste f 81 000 000. De enquêtecommissie stelt vast dat de aanbestedingsgegevens corresponderen met de gegevens uit de schaduwboekhouding: datum inschrijving, het inschrijfbedrag. Het bedrijf Koop Tjuchem had blijkens de schaduwboekhouding met het bedrijf Van Gelder een afspraak gemaakt. Er zou een verrekening plaatsvinden via de OEF-98.

¹²⁷ Het bestek Lijndenhoek (mantelbestek NHK 61 119) voor het verrichten van diverse werkzaamheden ten behoeve van het project Reconstructie Aansluiting Schiphol-centraal (Ras-Noord) in en langs de Rijksweg 4 in de gemeente Haarlemmermeer.

¹²⁸ Op 24 april 1996 was de opdracht aangekondigd in het Publikatieblad van de EG.

¹²⁹ Zie deelstudie enquêtecommissie «Aanleg Schipholspoortunnel» in het rapport «Casuïstiek».

¹³⁰ Zie deelproject enquêtecommissie «Rol van de overheid».

¹³¹ Proces-verbaal van opdrachtverlening (aanbesteding met voorafgaande selectie), van 9 januari 1997.

Op 18 oktober 1996 heeft er met gegadigden een précontractuele bespreking van de inschrijfstaten plaatsgevonden¹³². Op 21 november 1996 adviseert een medewerker van de afdeling Uitvoering Werken aan het hoofd van de hoofdafdeling Realisatie Werken van Rijkswaterstaat het werk op te dragen aan Koop Tjuchem BV¹³³. Uit analyse van de deelbestekken was gebleken dat Koop op 3 van de 5 deelbestekken door het toepassen van kortingen lager had ingeschreven in vergelijking met de directieraming van Rijkswaterstaat. De beoordeling van ingediende alternatieven gaven, omwille van het criterium economisch meest gunstige aanbieding, geen aanleiding de inschrijfolgorde te veranderen. Naar aanleiding van de aanbesteding op 3 oktober 1996 werd de opdracht door Rijkswaterstaat op 27 november 1996 gegund aan Beheer Koop Tjuchem BV voor een bedrag van f 79 561 000, (exclusief BTW)¹³⁴. De daadwerkelijke uitvoering van het werk kon starten op 13 januari 1997. De enquêtecommissie stelt op basis van de aanbestedingsstukken vast dat de opdrachtverlening door Rijkswaterstaat in overeenstemming met de regels is verlopen. Het werk is aan de laagste inschrijver, Koop Tjuchem, opgedragen. Het inschrijfbedrag lag onder de raming van Rijkswaterstaat¹³⁵.

Er diende zich al spoedig een aanzienlijke hoeveelheid meerwerk aan. Dit leidde ertoe dat uiteindelijk toe dat er 9 staten van meerwerk zijn opgedragen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Meerwerk 1: Er doen zich met de aannemer discussie voor over de staartkosten AKWR¹³⁶;
- Meerwerk 2 (spitsstrook A-4- RAS-Zuid): de raming van Rijkswaterstaat bedroeg f 2,4 miljoen., offerte van Koop bedroeg f 2,9 miljoen¹³⁷;
- Meerwerk 3: overschrijding van overschrijding verrekenbare hoeveelheden (f 300 000,-);
- Meerwerk 4: extra werk ten bedrage van f 9 851 072, aanleg spitsstrook A-4 opgedragen als meerwerk (zie kader)¹³⁸ Rijkswaterstaat had dit meerwerk aanvankelijk te laag geraamd;
- Meerwerk 5: aanbrengen asfalt-granulaat-cement, het werk ten bedrage van f 0,4 miljoen. was opgedragen zonder toetsing door het bedrijfsbureau;
- Meerwerk 7: nagekomen werk ten bedrag van f 1 258 560,80 waarvoor de aannemer de eenheidsprijzen van de staat nr. 4 mochten gebruiken;
- Meerwerk 8: een «veegstaat»-meerwerk op de staat van meerwerk nummer 4 voor een bedrag van f 214 692,33.

¹³² Rijkswaterstaat, Verslag van 18 oktober 1996 i.a.w. A. Bos en F. Veerman.

¹³³ Memo van Allard Eshuis van 21 november 1996 aan Jan Jonk inzake NHK 61119, advies gunning.

¹³⁴ Brief van Rijkswaterstaat Noord-Holland van 27 november 1996 aan Beheer Koop Tjuchem BV.

¹³⁵ Zie verschillenanalyse deelbestekken.

¹³⁶ Memo van F. Prak van 23 maart 1998 aan R. v.d. Zande inzake meer/minderwerk op deelbestek NHK 61051.

¹³⁷ Memo van 9 juli 1998 aan R. vd Zande inzake offerte Ras-zuid, meerwerk 2.

¹³⁸ Brief van directeur van de hoofdafdeling Realisatie Werken van 22 september 1999 aan Koop Tjuchem B.V. inzake meerwerk 4 voor RAS-Zuid.

¹³⁹ Brief van de directeur van de Afdeling Realisatie Werken van Rijkswaterstaat Noord-Holland van 24 juni 1999 aan de Hoofddirectie van Rijkswaterstaat inzake de spitsstrook A4.

¹⁴⁰ PM: Meerwerk 2 en 4 is ook wel RAS-Zuid genoemd.

De meerwerken werden, na beoordeling van prijzen en hoeveelheden, steeds opgedragen in afstemming met de afdeling Contractzaken van Rijkswaterstaat.

Op 24 juni 1999 vraagt de directeur van de afdeling Realisatie Werken van Rijkswaterstaat Noord-Holland toestemming aan de hoofddirectie van Rijkswaterstaat om de spitsstrook A4 ook aan Koop te mogen opdragen¹³⁹. Op dat moment bedroeg de omvang van het meerwerk reeds f 59 706 296,- op een aanneemsom van f 93 484 175 (inclusief BTW). Door het opdragen van dit werk als zijnde meerwerk zou het totaal van het meerwerk op 68% van de aanneemsom uitkomen¹⁴⁰. Het hoofd van de afdeling Realisatie Werken achtte dit gerechtvaardigd omdat daarmee gebruik gemaakt kon worden van het aanwezige materiaal van de aannemer en aangesloten kon worden op lopende afspraken (eenheidsprijzen) met de aannemer. Op deze wijze zou de spitsstrook tijdig kunnen worden opgeleverd.

Het mandaat van de regionale directie bedroeg 50% van de aanneemsom. Daarboven zou het werk opnieuw aanbesteed moeten worden. Deze toestemming om het werk op te dragen als meerwerk, werd op 7 juli 1999 van de Hoofddirectie verkregen. Reden voor deze toestemming was het voorkomen van vertraging¹⁴¹.

De enquêtecommissie constateert dat in afwijking van de regels aanvullende werken, op grond van tijdsvoordeel en lagere kosten, werden opgedragen als meerwerk terwijl aanbesteding mogelijk was.

Bij het opdragen van de vierde staat van meerwerk werd tevens een verzoek van het bedrijf Koop Tjuchem tot de prijsverrekening van wegebouwbitumen in de staat opgenomen (deel 3, artikel 01.04.02 lid 01)¹⁴². De prijsverhoging van bitumen was nog niet in de raming van Rijkswaterstaat opgenomen¹⁴³.

Herziening van verrekenprijzen

In het openbaar verhoor van de heer Swart is gewezen op de mogelijkheid om via «herziening van verrekenprijzen» op grond van de UAV aan prijsverbetering door de aannemer te komen. Een verrekenprijs is een eenheidsprijs die bij het sluiten van het contract wordt overeengekomen in de staat van verrekenprijzen.

Conform de UAV 1989 bestaat de mogelijkheid om een herziening van verrekenprijzen aan te vragen indien er sprake is van een afwijking van de verrekenbare hoeveelheden met meer dan 10%.

Het bedrijf Koop had een dergelijke herziening van de verrekenprijs van f 35,11/m² naar f 47,50/m² van bestekspost 50.10.10 gevraagd omdat de hoeveelheid met 1 250 m² was overschreden. Bestekspost 50.10.10: verwijderen van markering van thermoplastisch markeringsmateriaal door te stralen. Het bedrijf gaf aan de oorspronkelijke prijs te laag te hebben ingeschat¹⁴⁴.

De Hoofddirectie had, onder verwijzing naar art. 39 lid 2 van de UAV, aangegeven dat de aannemer geen recht had op herziening van de verrekenprijs¹⁴⁵. In een brief van Rijkswaterstaat Noord-Holland van 9 mei 2000 aan Koop Tjuchem inzake het verzoek herziening verrekenprijs overeenkomst NHK 61 051 schrijft Rijkswaterstaat dat dit verzoek niet kon worden gehonoreerd. Weliswaar onderkende Rijkswaterstaat dat de inschrijfprijs lager lag dan werkelijk kosten, maar de reden hiervoor was dat het bedrijf Koop Tjuchem de eenheidsprijs te laag had ingeschat. De onderschijding was niet het gevolg van de te lage hoeveelheden. Rijkswaterstaat baseerde zich op het scheidsrechtelijk vonnis van 11 223, d.d. 30 juli 1985.

De enquêtecommissie stelt vast dat Rijkswaterstaat het verzoek kritisch heeft beoordeeld en vervolgens in overleg met het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat heeft afgewezen.

¹⁴¹ Brief van de directeur van de directie Uitvoering van de Hoofddirectie Rijkswaterstaat van 7 juli 1999 aan Rijkswaterstaat Noord-Holland inzake spitsstrook A4.

¹⁴² Brief van directeur van de Hoofdafdeling Realisatie Werken van 22 september 1999 aan Koop Tjuchem B.V. inzake meerwerk 4 voor RAS-Zuid.

¹⁴³ Memo van F. Prak van 2 september 1999 aan R. vd Zande inzake staat van meerwerk nr. 4.

¹⁴⁴ Brief van Koop Tjuchem B.V. van 16 oktober 1998 aan Rijkswaterstaat Noord-Holland inzake bestekspost 50.10.10 verrekenprijs-herziening R.A.S.

¹⁴⁵ Brief van hoofdkantoor Rijkswaterstaat van 6 oktober 1999 aan Rijkswaterstaat Noord-Holland, directeur van de Hoofdafdeling Realisatie Werken inzake herziening verrekenprijs deelbestek NHK 61051.

¹⁴⁶ Beheersplan NHK 61 051, deelbestek grond- en verhardingswerk, Uniforme Contracten Administratie (UCA) (inclusief kwaliteitsborging), d.d. 27 februari 1997.

De enquêtecommissie is tenslotte ook nagegaan of Rijkswaterstaat ingezonden facturen voor geleverde prestaties bij het RAS-project kritisch heeft beoordeeld. Voor het toezicht op de werkelijk geleverde prestaties van de aannemer was een toezichtsplan opgesteld: dit controleplan bevatte een risico-analyse per bestekspost¹⁴⁶. In dit plan werd voor elke bestekspost aangegeven met welke maatregelen Rijkswaterstaat deze post zou moeten controleren: een zogenoemde controlematrix. Op basis van een selectie van facturen is de enquêtecommissie nagegaan of in de praktijk deze facturen ook werden beoordeeld. Vastgesteld kan worden dat in de praktijk door Rijkswaterstaat overeenkomstig het toezichtsplan was gehandeld.

De enquêtecommissie concludeert dat van de zijde van de opdrachtgever de aanbesteding van het RAS-project conform de regels is verlopen. Er bleken bij Rijkswaterstaat geen vermoedens van onregelmatigheden te

zijn ontstaan bij de aanbesteding. Wel dient hier opgemerkt te worden dat het project vermeld staat in de schaduwadministratie van Koop Tjuchem. Er was daarin sprake van marktafspraken. Bijzonder was overigens dat een groot meerwerk dat normaal gesproken door Rijkswaterstaat aanbesteed zou worden, met instemming van de Hoofddirectie van Rijkswaterstaat werd opgedragen als meerwerk aan Koop Tjuchem. Het toezicht op de uitvoering was bij dit contract in overeenstemming met de regelgeving.

6.2.3 *Bouwteam A5-Zuid (Verlengde Westrandweg)*

Het project aanleg A-5-Zuid betreft de aanleg van een nieuwe autosnelweg nabij Schiphol. De A5-Zuid vormt een verbinding tussen de A9 (knooppunt Raasdorp) en de A4 (knooppunt De Hoek). Het project wordt door Rijkswaterstaat directie Noord-Holland uitgevoerd in bouwteamverband met de combinatie A5-zuid. Deze combinatie bestaat uit KWS, Koop, HBW, NBM en Vermeer. Geplande openstelling voor het verkeer is medio 2003.

Het project is midden 2002 in de media bekend geworden vanwege vermoedens van prijsafspraken.

De enquêtecommissie heeft vastgesteld dat het project A-5-Zuid was opgenomen in de schaduwboekhouding van Koop Tjuchem. In deze schaduwboekhouding wordt, bij «raambestekken A5-Zuid», een aanneemsom genoemd van f 150 miljoen. Er wordt geen datum van aanbesteding gemeld. Deelnemers aan de overeenkomst zijn er vijf: KWS, Koop, HWZ, NBM en Vermeer.

De aanbesteding vond plaats op 24 september 1998. Aanbesteding is geschied op grond van het UAR-EG-1991. Het betrof een aanbesteding met voorafgaande selectie. Er hadden zich 8 bedrijven gemeld als gegadigde, 3 bedrijven werd gevraagd een inschrijving te doen. In deze fase zijn onder meer Ooms en BAM en afgefallen. Meeste bedrijven/combinaties voldeden niet aan omzet-eis, c.q. hadden onvoldoende ervaring met het zelf uitvoeren van een vergelijkbaar werk¹⁴⁷.

De combinaties dienden vervolgens op basis van een beperkt aantal (7) besteksposten een fictieve inschrijfsom in. De onderbouwing van de keuze van de aannemerscombinatie is vastgelegd in een aantal rapportages «gunningsvoorstellen». Het gunningsvoorstel is tot stand gekomen na advies van een aantal andere afdelingen binnen de directie alsmede de Bouwdienst. Bij de keuze van de aannemer is gebruik gemaakt van een beoordelingsformule die middels puntentoekening rekening houdt met de «fictieve aanneemsom», «het personeel» en de «kwaliteitszorg». De puntentoekening leidt tot een aangepaste totaalscore (uitgedrukt in guldens). De Combinatie A5 kwam als economisch meest gunstig uit de bus. Aan deze combinatie werd het werk opgedragen. De bouwteam-overeenkomst is op 26 januari 1999 getekend.

Uit een rapportage van de stafafdeling Controller blijkt dat de administratieve beheersing van het bestek (NHK 61 757) als «matig» gekwalificeerd wordt. De gegevens van de toezichthouders van Rijkswaterstaat waren over de periode 2000 onvoldoende onder meer bij het vaststellen van de prestaties van de aannemer. Volgens dit rapport was ook onvoldoende overall zicht op de uitvoering¹⁴⁸.

In het controlerapport van de DAD over 2000 wordt geconstateerd dat de afrekening op basis van de Onafhankelijke Quantity Surveyor, zoals die bij de aanleg van de A5 wordt gebruikt, achter is gaan lopen bij de werkelijke

¹⁴⁷ RWS-NH, Gunningsvoorstel Bestek NHK-61588, 26 oktober 1998, p.3.

¹⁴⁸ RWS-NH, Controle van deelbestek NHK 61 757 inzake het verrichten van grondwerken ten behoeve van aanleg van het project rijks-weg A5, 15 mei 2001.

geleverde hoeveelheden grond¹⁴⁹. Vervolgens zijn daarom de gegevens van de aannemer gebruikt. Deze gegevens werden echter onvoldoende getoetst door Rijkswaterstaat. De enquêtecommissie ziet hierin een risico dat de aannemer hogere hoeveelheden kan opgeven dan daadwerkelijk geleverd zijn.

In januari 2000 heeft zich voorts een discussie afgespeeld over het AKWR-percentage van het bouwteamovereenkomst van de A5-Zuid. De vraag was of op basis van artikel 01.00.02 lid 3 van het bestek de aannemer de AKW&R mocht berekenen over:

- het sub totaal + Algemene Kosten;
- het sub totaal alsmede de eenmalige- en uitvoeringskosten respectievelijk het sub totaal alsmede eenmalige- en uitvoeringskosten+ Algemene Kosten.

Het financiële belang ervan betekende dat f 10 miljoen extra aan de aannemer betaald zou moeten worden. Het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat adviseerde dat over «eenmalige kosten en «uitvoeringskosten» Algemene Kosten te berekenen, en hierover vervolgens ook de Winst en Risico te berekenen¹⁵⁰. Het hoofdkantoor stelde voor de raamovereenkomst aan te passen, maar indien dit hoog was zou directie Noord-Holland neerwaartse bijstelling aan de aannemer kunnen vragen. Deze neerwaartse bijstelling is niet aan Koop Tjuchem gevraagd. Uiteindelijk is in de wijzigingsovereenkomst van 15 maart 2000 het volgende overeengekomen:

Het bedrag voor «algemene kosten» dient, uitgedrukt als percentage als percentage van het sub totaal verhoogd met de «eenmalige kosten» en de «uitvoeringskosten», te corresponderen met het overeenkomstig percentage zoals bedoeld in de bij dit bestek horende lijst van prijzen per éénheid.

Het bedrag voor «winst en risico» dient, uitgedrukt als percentage van het sub totaal verhoogd met de «eenmalige kosten», «uitvoeringskosten» en «algemene kosten, te corresponderen met het overeenkomstig percentage zoals bedoeld in de bij dit bestek behorende lijst van prijzen per eenheid.

6.2.4 Onderhoud A-10-West

Het project A-10-West betreft de voorbereiding en uitvoering van groot onderhoud aan de A-10-West. Het werk werd, evenals de aanleg van de A5-zuid, uitgevoerd in bouwteamverband. Het bestek NHK 61 744 is aanbesteed via het UAR-EG 1991, openbaar met voorafgaande selectie. Inschrijving vond plaats op basis van een «fictieve aanneemsom». Vervolgens is ook een aantal deelbestekken uit de hand gegund. Rijkswaterstaat heeft op 28 juni 1999 een directieraming opgesteld die uit kwam op f 57 551 456. In de schaduwboekhouding is sprake van de combinatie KWS-HWZ-NMB-Koop-Vermeer met een aanneemsom van f 40 400 000. Uit de stukken van Rijkswaterstaat die aan de enquêtecommissie zijn gezonden blijkt dat vier partijen zich hadden aangemeld als gegadigde: zij werden alle vier uitgenodigd tot het doen van een inschrijving¹⁵¹. Bij de aanbesteding op 24 september 1999 heeft de combinatie KWS/Dura-Vermeer/HWZ/Koop/NBM te Utrecht met de laagste prijs, fictieve aanneemsom, ingeschreven (f 40 387 000)¹⁵². Het werk wordt op 15 oktober 1999 opgedragen aan deze combinatie¹⁵³. De naam van de combinatie wordt op 10 november 1999 omgedoopt in «Combinatie A-10-West».

De enquêtecommissie stelt vast dat de aanbestedingsgegevens bij de

¹⁴⁹ Ministerie van Verkeer en waterstaat, Departementale Accountantsdienst, Controle bij Rijkswaterstaat, Noord-Holland over 2000, d.d. 17 april 2001, p.9–10.

¹⁵⁰ Brief van hoofdkantoor Rijkswaterstaat van 19 januari 2000 aan directie Noord-Holland inzake NHK 615.88, berekening en vergoeding opslagen voor algemene kosten, winst en risico.

¹⁵¹ Brief van het hoofd van het projectmanagement van de hoofdafdeling werken van Rijkswaterstaat Noord-Holland van 10 augustus 1999 inzake deelneming inbouwteam voorbereiden en uitvoeren groot onderhoud rijksweg A10-West.

¹⁵² Proces-verbaal van aanbesteding NHK-61744, d.d. 24 september 1999.

¹⁵³ Opdracht naar aanleiding van de aanbesteding met voorafgaande selectie van bestek NHK 61744, gehouden op 24 september 1999.

opdrachtgever corresponderen met de gegevens uit de schaduwboekhouding. Aan de zijde van de opdrachtgever is op een transparante wijze de inschrijvingen beoordeeld. De opdracht werd gegund aan de laagste inschrijver.

Uit het IC-rapport van 2001 blijkt dat de financiële beheersing van het contract voldoende is. Op enige kleinere besteksposten is sprake van onvoldoende vastlegging van de meting van prestaties van de aanneemer¹⁵⁴. Het toezicht van de directie UAV op het centraal punt blijkt niet uit de administratie.

De enquêtecommissie stelt aan de hand hiervan vast dat, voor zover kon worden nagegaan, de controle op de uitvoering voldoet aan de eisen.

6.2.5 Aansluiting IJ-boulevard/A-10 West

De enquêtecommissie heeft ook onderzoek gedaan naar de aanbesteding van het project Aansluiting IJ-boulevard/A-10 West.

Het project is door Rijkswaterstaat in mei 1994 uit de hand gegund aan de combinatie «Aansluiting IJ-boulevard», bestaande uit Koninklijke Wegengbouw/Stevin BV (hierna: KWS), Vermeer Grond en Wegen BV (hierna: Vermeer) en Van Oord ACZ BV¹⁵⁵. Het ging bij dit project om een mantelbestek met 11 deelbestekken. Het totaal van de aanneemsom van de verschillende deelbestekken en het mantelbestek bedroeg uiteindelijk f 91 929 800,-. Het werk is voorbereid en uitgevoerd in de periode 1993–1997.

De enquêtecommissie heeft onderzocht hoe de aanbesteding van het project door Rijkswaterstaat is verlopen. De uitvoeringsfase is dus buiten beschouwing gebleven.

Dit project komt overigens niet voor in de schaduwboekhouding.

Het werk betrof een aansluiting tussen de IJ-boulevard én de ringweg om Amsterdam (A10). De IJ-boulevard zelf, met als onderdeel de Piet-Heintunnel, werd daarbij aangelegd door de gemeente Amsterdam. Het project had tot doel het verbeteren van de infrastructuur in en rond de gemeente Amsterdam en de ontsluiting van een nieuw te bouwen stadsdeel. Voor de aanleg van de aansluiting IJ-boulevard is tussen de rijksoverheid en de gemeente Amsterdam een convenant gesloten waarin is vastgelegd dat Rijkswaterstaat al het mogelijke zal doen om de bovengenoemde aansluiting te realiseren gelijktijdig met het gereedkomen van de Piet-Heintunnel¹⁵⁶.

Na onderzoek door de directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat bleek dat de aansluiting gesitueerd moest worden in het IJ-meer. Er was hier sprake van een watergebied met een onsamenvangende bodem, waarvan in eerste instantie onvoldoende gebleken was hoe slecht de grondgesteldheid ter plaatse was¹⁵⁷. Hierdoor zou het werk, bij uitvoering via conventionele technieken, veel tijd in beslag nemen. Een groot deel van de slappe ondergrond zou moeten worden uitgegraven en moeten worden vervangen door zand. Het (deels verontreinigde) slib dat hierbij vrij zou komen, zou verwerkt moeten worden. Hiervoor zouden tijdrovende procedures en vergunningen moeten worden aangevraagd¹⁵⁸. Volgens berekeningen van Rijkswaterstaat zou het bouwen via de conventionele uitvoeringsmethode en het bouwen van de aansluiting in beton als kunstwerk, op zijn vroegst in 2001 gereed kunnen zijn. Dit zou niet aansluiten bij de afspraken die in het convenant met de gemeente Amsterdam gemaakt waren¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Rijkswaterstaat Noord-Holland, stafafdeling Controller, Controlerapport inzake controle van het deelbestek NHK 71773 inzake het uitvoeren van het groot onderhoud op rijksweg A-10 west, 11 oktober 2001.

¹⁵⁵ Mantelovereenkomst voor het aanleggen van de aansluiting IJ-boulevard aan de rijksweg A10 tussen de Zeeburgerbrug en de Zeeburgertunnel in de gemeente Amsterdam, NHK-60778.

¹⁵⁶ Brief directeur hoofdafdeling Realisatie Werken, directie Noord Holland, dhr. J. Jonk aan de directeur-generaal Rijkswaterstaat, 13 april 1994.

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ Idem.

Tijdens de voorbereiding werd door de bouwbedrijven KWS, Vermeer en Van Oord een alternatieve uitvoeringsmogelijkheid voorgesteld. Zij stelden de opdrachtgever voor een door hen ontwikkelde techniek toe te passen, die gebaseerd was op het grondmechanische principe van onderdrukconsolidatie. Gelet op het innovatieve karakter van deze werkwijze zouden de betrokken bedrijven octrooi hebben aangevraagd op deze werkwijze¹⁶⁰. Dit hield onder andere in dat gedurende de periode dat de octrooiaanvraag wordt behandeld derden de door aannemingsbedrijven ontwikkelde techniek niet mochten toepassen¹⁶¹. Op het moment van aanbesteding hadden betrokken aannemersbedrijven de specifieke techniek nog niet toegepast onder de omstandigheden waarbij in dit bestek gewerkt moest worden (onder water). Daarom stelden de aannemers voor om voor eigen rekening en risico een proefvak aan te leggen om zo de haalbaarheid van de methode te testen. Rijkswaterstaat directie Noord-Holland stelde de directeur-generaal van Rijkswaterstaat voor om met betrokken aannemers een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking aan te gaan, gezien het feit dat het plan van de aannemers bescherming genoot door een octrooiaanvraag. De voorbereiding en begroting van het werk zou naar mening van de directie Noord-Holland in bouwteamverband dienen te geschieden.

Vanaf november 1993 zijn diverse vergaderingen gehouden ter voorbereiding van de aanbesteding van het project. Hierbij waren steeds in ieder geval twee projectleiders van de hoofdafdeling Realisatie Werken van de directie Noord-Holland aanwezig, samen met vertegenwoordigers van verschillende bouwondernemingen.

Op vrijdag 18 februari 1994 heeft een bespreking plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en KWS, Vermeer en Advin, met als doel te onderzoeken hoe het project conform de Europese richtlijnen ondershands alleen aan de combinatie KWS/Vermeer gegund zou kunnen worden. In het verslag van de vergadering staat het volgende: *«Het voorstel van de combinatie was gebruik te maken van de EEG-richtlijn 93/37 van 14 juni 1993, artikel 7 pt 3b quote «voor werken waarvan de uitvoering om technische of artistieke redenen of om redenen van bescherming van exclusieve rechten slechts aan één bepaalde aannemer kan worden toevertrouwd» unquote. De gebruikmaking zou dan in de vorm van een octrooi toegepast kunnen worden.»* In het verslag wordt verder opgemerkt dat de combinatie op dat moment reeds bezig was een octrooiaanvraag in te dienen¹⁶².

Op 14 maart 1994 meldt de vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat in de vergadering dat gestart kan worden met het bouwteam ter voorbereiding en uitvoering van het werk. De combinatie zou voor eigen rekening en risico een proefvak uitvoeren om te bezien of de methode geschikt is¹⁶³.

Op 13 april 1994 verzoekt de directeur van de hoofdafdeling Realisatie Werken van de directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat aan de directeur-generaal van Rijkswaterstaat een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking aan te gaan, gebaseerd op artikel 55 lid 1b UAR-EG 1991. Dit lid bepaalt dat met een of meer aannemers mag worden onderhandeld om technische redenen of wegens bescherming van exclusieve rechten. Om aan het met de gemeente Amsterdam gesloten convenant te kunnen voldoen, zou alleen de aannemingswijze die door de aannemers is voorgesteld een oplossing zijn. Er wordt voorgesteld om het project in bouwteamverband voor te bereiden en uit te voeren.

Met het voorstel van de hoofdafdeling Realisatie Werken om met één combinatie te onderhandelen, wordt op 17 mei 1994 ingestemd door het

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² Verslag no. 3 van de vergadering aansluiting IJ-boulevard/Rijksweg A10, gehouden op donderdag 24 februari 1994.

¹⁶³ Verslag no. 4 van de vergadering aansluiting IJ-boulevard/Rijksweg A10, gehouden op 14 maart 1994.

hoofdkantoor van Rijkswaterstaat¹⁶⁴. Op 12 augustus 1994 wordt de mantelovereenkomst tussen Rijkswaterstaat en KWS, Vermeer en Van Oord getekend¹⁶⁵.

Op basis van artikel 7 lid 3 onder b van de richtlijn werken, is het in een limitatief genoemd aantal gevallen mogelijk een Europese aanbesteding te houden op basis van een procedure van gunning via onderhandelingen. Een van deze mogelijkheden bestaat wanneer het gaat om werken waarvan de uitvoering om redenen van bescherming van exclusieve rechten, slechts aan een bepaalde aannemer kan worden toevertrouwd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij octrooiverlening.

In de literatuur¹⁶⁶ wordt over de uitleg van deze bepaling het volgende gezegd: *De uitzonderingsgrond correspondeert met artikel XV.1.b. GPA, dat voor wat betreft exclusieve rechten refereert aan octrooien en auteursrechten. De uitzonderingsgrond zal met name in de context van werken slechts bij hoge uitzondering kunnen worden ingeroepen. Het zal voor een opdrachtgever namelijk een schier onmogelijke taak zijn om aan te tonen dat slechts één enkele aannemer om technische of artistieke redenen voor een bepaalde opdracht in aanmerking zou kunnen komen.*

Bij de voorbereidingen voor de uitvoering van de aansluiting IJ-boulevard/A10 West was sprake van problemen met betrekking tot de ondergrond. Deze was, kort gezegd, niet stabiel en sterk genoeg om via conventionele bouwmethoden binnen de gestelde tijd de aansluiting te vervaardigen.

In de voorbereiding werd in een vroegtijdig stadium onderhandeld met de aannemersbedrijven KWS en Vermeer. Vanuit deze bedrijven kwam, zoals hierboven beschreven, op een gegeven moment het voorstel de aansluiting te maken met behulp van een nieuwe werkwijze voor het verdichten en consolideren van de onderwaterbodem. De combinatie van bouwbedrijven was van plan octrooi aan te vragen voor het bouwen via deze door hen ontwikkelde methode. Deze methode was echter nog niet gebruikt onder de omstandigheden waarbij in het betreffende bestek moest worden gewerkt. Op het moment van het voorstel, was daarom nog niet duidelijk of deze methode onder de gegeven omstandigheden werkbaar zou zijn. Dit moest worden onderzocht door middel van de aanleg van een proefvak.

In het openbaar verhoor met de enquêtecommissie verklaarde de heer Groen van Dura Vermeer het volgende over de wijze van aanbesteding:

De heer Duivesteijn: Rijkswaterstaat heeft niet gezegd dat het weliswaar een interessante aanbesteding was, maar dat het gehouden was aan de Europese aanbestedingsregels?

De heer Groen: Volgens die regels mag dat als je een octrooi hebt en dat ook wordt toegepast.

De heer Duivesteijn: U hebt octrooi aangevraagd, maar ik zag dat er twee aanvragen waren. Kunt u dat verklaren? De eerste aanvraag dateert van 14 april 1994, eigenlijk heel snel nadat het contact met Rijkswaterstaat is gelegd.

De heer Groen: Ik begrijp niet waar u naar toe wil.

De heer Duivesteijn: U heeft tweemaal een octrooi aangevraagd, de eerste keer op 14 april 1994. Het project is blijkbaar gegund op 12 augustus 1994.

De heer Groen: Dat kan.

De heer Duivesteijn: Dan vervalt dat octrooi en wordt het op 4 oktober 1995 opnieuw aangevraagd.

De heer Groen: Waarom vervalt het? Ik zou dat moeten nakijken, want ik weet echt niet waarom het tweemaal is aangevraagd.

¹⁶⁴ Brief van Hoofd onderafdeling specifiek beleid, drs. J. A. Vogel, 17 mei 1994.

¹⁶⁵ Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland, Mantelovereenkomst voor het aanleggen van de aansluiting IJ-boulevard aan de Rijksweg A10 tussen de Zeeburgerbrug en de Zeeburger tunnel in de gemeente Amsterdam nr. NHK-60778, 12 augustus 1994.

¹⁶⁶ Mr. E. H. Pijnacker Hordijk, mr. G. W. van der Bend, «Aanbestedingsrecht. Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht», tweede druk 1999, 5.2.4.2.

Voor het Europese recht is formeel van belang het moment waarop dit octrooi werd verleend, dan wel in ieder geval werd aangevraagd. Om een project niet Europees aan te besteden, en gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 7 lid 3 onder b, is naar de letter van de wet vereist dat op het moment van gunning een octrooi is aangevraagd op de methode die de opdrachtgever wil gebruiken. Pas vanaf het moment van het indienen van de aanvraag voor het octrooi geldt de feitelijke bescherming van het ontwerp van de aanvrager naar derden. Uit de stukken die de enquêtecommissie ter beschikking heeft gekregen, blijkt dat op het moment van het officiële gunningsbesluit (12 augustus 1994, ondertekening mantelovereenkomst), er nog geen octrooi was verleend aan de combinatie voor de methode. Op het moment dat hierover intern bij Rijkswaterstaat een besluit werd genomen was ook nog geen sprake van een octrooi-aanvraag. De combinatie heeft namelijk op 14 april 1994 een octrooiaanvraag ingediend bij het Nederlandsch Octrooibureau¹⁶⁷ met de titel «Werkwijze voor het verdichten en consolideren van de onderwaterbodem»¹⁶⁸. Deze eerste aanvraag van de combinatie is nooit officieel in behandeling genomen en vervallen. Op 10 april 1995 is door de combinatie KWS/Vermeer/Advin een Europese octrooiaanvraag ingediend. Deze is op 7 augustus 1995 verleend¹⁶⁹.

De heer Prins (directeur-generaal Rijkswaterstaat) verklaarde over de aanbesteding van het project in het openbaar verhoor het volgende:

De heer De Wit: Ik zal voor de volledigheid citeren uit het verslag van 24 februari 1994: Als belangrijkste punt van deze bespreking – daar waren dus de ambtenaren van Rijkswaterstaat en een aantal aannemers bij aanwezig – kwam naar voren hoe en op welke wijze een eventuele opdrachtverstrekking van een project van deze omvang conform de EG-richtlijnen onderhands alleen aan de combinatie KWS gegund kan worden.

De heer Prins: Dat is dus wat anders. Dat is niet omdat daarbij de vorm van het octrooi is gebruikt. Nee, de ingang was hoe wij die zetting de baas konden worden. Daar was een octrooi voor nodig en daarvoor zat je dus aan één bedrijf vast, waar het octrooi was gestald. Toen ontspon zich de discussie over de vraag hoe je zo'n werk, rekening houdend met de Europese regelgeving, toch aan dat ene bedrijf kon gunnen. Als het anders gebeurd is, dan heb ik daar moeite mee, zeg ik u maar bij voorbaat.

De heer De Wit: Maar er was nog geen octrooi. Uit dat verslag blijkt ook dat het octrooi nog moest worden aangevraagd. Desalniettemin is men begonnen met het werk, terwijl het octrooi nog niet verstrekt was. Dat is in strijd met de Europese regels.

De heer Prins: Mij staat bij dat het octrooi was aangevraagd. Of het verleend was, weet ik niet.

De heer De Wit: De eerste afspraak over het octrooi was 24 februari 1994 en het aanvragen is pas gebeurd op 14 april 1994. Het octrooi is pas daarna verleend. Dus op het moment dat er werd begonnen, was er geen octrooi.

De heer Duivesteijn: De aanvraag is zelfs verlopen en toen is er nog een tweede aanvraag ingediend.

De heer De Wit: Hoe beoordeelt u dit nu? Rijkswaterstaat maakt dit soort afspraken met aannemers om ertoe te komen dat iemand, KWS in dit geval, het werk krijgt?

De heer Prins: Als het erom gaat om KWS het werk te geven, dan zeg ik: fout voor 100%.

De heer De Wit: En de methode, namelijk een octrooi dat er niet is?

De heer Prins: Ik leefde in de veronderstelling dat het octrooi was aangevraagd en dé oplossing was voor het zettingsvraagstuk. Zo heb ik het begrepen en dan vind ik het alleszins verdedigbaar.

¹⁶⁷ Dit bureau heeft een adviserende functie op onder andere het gebied van octrooien. Het octrooi wordt voor Nederland verleend door het bureau Industriële Eigendommen in Rijswijk en voor Europa door het Europees Octrooibureau.

¹⁶⁸ Octrooiaanvraag ROW 1910 9400593 en brief van het Nederlandsch Octrooibureau aan de enquêtecommissie, 13 november 2002.

¹⁶⁹ Octrooiaanvraag ROW 1995 nummer 1000101 en brief van het Nederlandsch Octrooibureau aan de enquêtecommissie, 13 november 2002.

De enquêtecommissie merkt op dat bij de opdrachtverlening *formeel* niet in overeenstemming met de Europese aanbestedingsregels is gehandeld. Op het moment van gunning van het project aan de combinatie, was

immers nog geen sprake van een octrooiaanvraag en dus ook niet van een octrooiverlening. Op 7 augustus 1995, wanneer het project zich reeds in de uitvoeringsfase bevond, is voor het eerst sprake van een officieel *verleend* octrooi.

Echter op het moment van gunning (12 augustus 1994) was wel sprake van een *octrooiaanvraag* door de combinatie en bovendien gold voor Rijkswaterstaat de plicht over de wetenschap van de voor octrooi in aanmerking komende vinding van de combinatie geheimhouding te betrachten. Schending van deze geheimhoudingsplicht zou in ernstige mate de in beginsel gerechtvaardigde belangen van de combinatie in ernstige mate schenden en derhalve onrechtmatig zijn. Het is niet uitzonderlijk dat een vinding tijdens de uitvoering van het werk getest of vervolmaakt wordt. In de praktijk komt deze wijze van aanbesteden vaker voor.

De enquêtecommissie meent wel dat uit het dossier niet is gebleken dat Rijkswaterstaat bij potentiële andere aanbieders in de markt onderzoek (marktverkenning) heeft verricht om te bezien of er wellicht andere bouwmethodes mogelijk waren. Reeds in een vroegtijdig stadium heeft Rijkswaterstaat onderhandeld met 2 aannemers.

Uit de verslagen van de vergaderingen kan volgens de enquêtecommissie daarnaast geconcludeerd worden dat de aanwezigen gezocht hebben naar een mogelijkheid om een eventuele opdrachtverlening voor een project van deze omvang conform EEG-richtlijnen ondershands alleen aan de combinatie KWS/Vermeer Grond en Wegen te gunnen. De enquêtecommissie meent dat een dergelijke wijze van het voorbereiden van gunning van een project, met slechts een beperkte groep aannemers, in principe ongewenst is, tenzij hiervoor gegronde redenen aangevoerd kunnen worden.

De enquêtecommissie constateert dat door Rijkswaterstaat bij de aanbesteding van de aansluiting IJ-boulevard de Europese regels formeel niet zijn nageleefd, gezien het feit dat een octrooi (-aanvraag) ontbrak op het moment van de (interne) besluitvorming. In de praktijk zou dit echter wel een geaccepteerde manier van handelen zijn.

6.2.6 Bevindingen

De enquêtecommissie constateert het volgende:

- een aantal Rijkswaterstaat-projecten die voorkomen in de schaduwboekhouding correspondeert qua feitelijkheden met de gegevens aan de zijde van de opdrachtgever. Er waren door Rijkswaterstaat geen bijzonderheden gesignaleerd die zouden kunnen duiden op onregelmatigheden.
- bij het project Reconstructie Aansluiting Schiphol, is er door Rijkswaterstaat voor gekozen om onder meer de spitsstrook als meerwerk op te dragen terwijl dit ook in concurrentie aanbesteed had kunnen worden.
- bij het project Aansluiting IJ-boulevard, dat overigens niet voorkomt in de schaduwadministratie, is er sprake van een octrooi-aanvraag als reden om niet openbaar aan te besteden. Dit was formeel niet in overeenstemming met de Europese richtlijn werken. In de praktijk zou dit een geaccepteerde manier van handelen zijn.
- de Departementale Accountantsdienst constateerde in 2002 over het jaar 2001 dat de directie Noord-Holland, ondanks dat de raming van een project dicht bij het drempelbedrag voor Europees aanbesteden lag, er soms niet voor koos Europees aan te besteden.

- bij een aantal projecten is bij Rijkswaterstaat sprake geweest van veel meerwerk. De enquêtecommissie meent dat steeds kritisch beoordeeld moet worden of het op te dragen meerwerk niet als nieuwe opdracht aanbesteed moet worden. Vanzelfsprekend maakt een juridische toets aan het bestek, en de controle van prijzen en hoeveelheden deel uit van deze beoordeling. Alertheid blijft geboden om te voorkomen dat, zelfs binnen de regels, op oneigenlijk motieven meerwerk wordt opgedragen of openbare aanbesteding wordt nagelaten.

6.3 Projecten van de NV Luchthaven Schiphol

Om de validiteit van de gegevens van de schaduwboekhouding te verifiëren, en om vast te stellen of aan de opdrachtgeverszijde bijzonderheden waren gesignaleerd die konden wijzen op onregelmatigheden, heeft de enquêtecommissie een aantal projecten van de Luchthaven Schiphol uit de schaduwboekhouding nader onderzocht.

Het ging om de volgende projecten: Platform en rijbaan vracht Zuid-Oost (A-72-CT/ET 1), diverse werken rond de Kaagbaan (A71-CT/1), Noordoosthoek (A-85-CT), D-Pier infra rondom D-pier (A-76), de tijdelijke opstelplaatsen J-gebied (a-104-5160-E7) en de E-pier (T 102).

De enquêtecommissie constateert dat, evenals bij de geselecteerde Rijkswaterstaat-projecten, de gegevens over aanbesteding bij de opdrachtgever, de Luchthaven Schiphol, corresponderen met die van de schaduwboekhouding. NV Luchthaven Schiphol is een aanbestedende dienst die valt onder de Richtlijn 93/38/EEG (Nutssectoren).

Uit de globale reconstructie van het aanbestedingsproces blijkt niet dat er bijzonderheden zijn opgemerkt die zouden kunnen duiden op onregelmatigheden.

In 1997 heeft het management van SPC (verantwoordelijke voor de aanbestedingen bij Schiphol) namens de NV Luchthaven Schiphol aan De Brinkgroep een analyse gevraagd van de kostenontwikkeling van de Kaagbaan en het vrachtareaal Schiphol Zuid-Oost¹⁷⁰. De opdrachtgever had hoge inschrijvingen ontvangen in vergelijking met de directieramingen en het was niet duidelijk geworden wat de redenen waren voor het prijspeil en de wijze waarop de prijs tot stand kwam. De Brinkgroep concludeerde dat het prijsverschil te wijten was aan de te lage directieraming, maar ook aan een gebrek aan concurrentie tussen aannemers. De Brinkgroep waarschuwde dat de NV Luchthaven Schiphol en SPC bij de vigerende marktomstandigheden op en rond Schiphol de nodige problemen zou ontmoeten. De Brinkgroep beval aan een risico-analyse van de markt onderdeel te laten zijn van een aanbestedingsbeleid dat rekening hield met de markt, tijdstip van aanbesteden, en de invloed van leveranciers op de prijs (monopoliepositie).

De enquêtecommissie acht het van belang dat de opdrachtgever bij dit soort signalen steeds voldoende alert is op mogelijke onregelmatigheden bij de aanbesteding van projecten.

6.4 Explosievenregeling

6.4.1 Inleiding

In haar onderzoek heeft de enquêtecommissie ook aandacht besteed aan de opruiming van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog. De afgelopen jaren zijn herhaaldelijk in diverse media vermoedens geuit van prijsop-

¹⁷⁰ Brink groep, Analyse kostenontwikkeling Kaagbaan en Schiphol Zuid-oost, Eindrapportage, 6 oktober 1997.

drijving, marktverdeling, zelfverrijking en andere integriteitschendingen met betrekking tot explosievenonderzoek in het kader van het Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1999 (hierna: Bijdragebesluit 1999). De opsporing en ruiming van explosieven was tot augustus 1998 exclusief voorbehouden aan de Explosieven Opruimingsdienst (EOD) van het ministerie van Defensie in samenwerking met een aantal gespecialiseerde civieltechnische aannemers. Nadien is deze markt eveneens opengesteld voor andere gecertificeerde bedrijven. Het beheer en de uitvoering van het vorengenoemde Bijdragebesluit 1999 is lange tijd slechts in handen geweest van één medewerker van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze medewerker zou de aannemersbedrijven die tot 1998 het exclusieve recht hadden tot uitvoering bevoordelen bij de verwerving van opdrachten. Daartoe zouden onder meer gemeenten onvolledig geïnformeerd zijn inzake de door het ministerie opgestelde lijst van gecertificeerde bedrijven. In ruil hiervoor zouden de bevoordeelde bedrijven, volgens krantenberichten, een vergoeding hebben verstrekt aan de betreffende ambtenaar. Daarnaast zouden de betreffende aannemersbedrijven zich schuldig hebben gemaakt aan prijsopdrijving.

Naar aanleiding van gesprekken in september 2000 tussen vertegenwoordigers van VNO-NCW, het ministerie van BZK en een aantal civiele bedrijven over ongeoorloofde beïnvloeding en advisering van gemeenten en onjuiste informatieverstrekking, heeft het ministerie van BZK aan Deloitte & Touche Forensic Services een opdracht gegeven tot een forensisch onderzoek naar de geuite klachten en beschuldigingen. Aan de hand van de ingediende klachten moest vastgesteld worden of de ingeschakelde bedrijven bevoordeeld waren ten opzichte van de niet, dan wel minder, ingeschakelde bedrijven. Het onderzoeksrapport is medio februari 2001 opgeleverd. Deloitte & Touche concludeerde in haar rapport dat er geen bewijs bestaat om te komen tot de kwalificatie dat de ingediende klachten gegrond zijn. De geruchten en publieke verdachtmakingen zijn nadien echter niet verstomd. Integendeel, nog steeds verschijnen met enige regelmaat berichten in de media waarin wordt gerept over oneerlijke marktwerking en integriteitschendingen door ambtenaren. De aanbesteding van bodemonderzoek op bouwlocaties naar niet ontplofte vliegtuigbommen en explosieven zou doorgestoken kaart zijn, bureaus zouden inspelen op het zogeheten Enschede- en Volendam-effect en een viertal ondernemingen zou deze markt beheersen en 80 tot 90 procent van de opdrachten in de wacht slepen.

Gelet op het feit dat het hier in zekere zin handelt om bouwgerelateerde onregelmatigheden in samenhang met integriteitschendingen van overheidsorganisaties, heeft bovenstaande problematiek de aandacht van de enquêtecommissie gekregen. Nu de opsporing en ruiming van explosieven evenwel aan de randen van het onderzoeksgebied van deze parlementaire enquête is gelegen, heeft de enquêtecommissie gemeend geen nader aanvullend onderzoek te doen naar de geuite beschuldigingen en mogelijke onregelmatigheden. Wel heeft de enquêtecommissie het ministerie van BZK om een reactie gevraagd en verzocht een afschrift van het onderzoeksrapport van Deloitte & Touche ter beschikking te stellen. Voorts is om een overzicht verzocht van alle vanaf 1998 uitgevoerde projecten in het kader van het Bijdragebesluit 1999 en is gevraagd om een nadere toelichting op het Bijdragebesluit 1999.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt:

- in subparagraaf 6.4.2 wordt in kort bestek het juridische kader met

- betrekking tot de opsporing en ruiming van achtergebleven explosieven beschreven, alsmede de uitvoering en verantwoordelijkheidsverdeling daarvan;
- subparagraaf 6.4.3 gaat in op de aanleiding tot het onderzoek door Deloitte & Touche. Tevens worden de bevindingen van het forensisch onderzoek samengevat weergegeven.
 - de beleidsmaatregelen die door het ministerie van BZK genomen zijn naar aanleiding van dit onderzoek worden geschetst in subparagraaf 6.4.4;
 - het hoofdstuk wordt in subparagraaf 6.4.5 afgesloten met een aantal slotopmerkingen en conclusies.

6.4.2 Juridisch en bestuurlijk kader

Met het Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1994 (hierna: Bijdragebesluit 1994) is een regeling ingevoerd inzake de toekenning van bijdragen aan publiekrechtelijke lichamen met betrekking tot de kosten van de ruiming of opsporing van als gevolg van de Tweede Wereldoorlog achtergebleven explosieven. Het ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog is in beginsel een gemeentelijke aangelegenheid, maar van rijkswege kan een bijdrage in de kosten worden toegekend. De regeling ziet toe op een zo doelmatig mogelijke verdeling van de beschikbare middelen over projecten met een hoog veiligheidsrisico. Het Bijdragebesluit 1994 is gewijzigd bij het Bijdragebesluit 1999 van 2 september 1999. Laatstgenoemd besluit onderscheidt zich van het besluit uit 1994 onder meer op de volgende aspecten:

- de eigen verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om al dan niet tot opsporen en ruimen van explosieven over te gaan komt duidelijker tot uiting;
- expliciet is geregeld dat gemeenten, onder bepaalde voorwaarden, een bijdrage kunnen krijgen in de kosten van opsporingen die verricht zijn door gemeentelijke of civiele explosieven opsporingsbedrijven;
- het ministerie van Defensie brengt met ingang van 1999 kosten in rekening aan opdrachtgevers voor werkzaamheden die betrekking hebben op het opsporen van explosieven die afkomstig zijn uit de Tweede Wereldoorlog;
- met ingang van 1 januari 2000 wordt de regeling overgedragen van het ministerie van Financiën aan het ministerie van BZK;
- er vindt geen toetsing vooraf meer plaats bij opsporingen;
- de administratieve procedure is vereenvoudigd.

Eerder werd in juli 1998 door het ministerie van Financiën een circulaire vastgesteld betreffende de voorlopige eisen en voorwaarden inzake opsporingswerkzaamheden naar conventionele explosieven door gemeentelijke en civiele explosieven opsporingsbedrijven¹⁷¹. Sindsdien opereren particuliere bedrijven op de markt van het opsporen van explosieven en wordt het opsporen van explosieven in de praktijk niet meer uitsluitend door personeel van het ministerie van Defensie verricht. Met ingang van 1 augustus 1998 zijn mede op verzoek van VNO/NCW nadere regels gesteld over opsporingswerkzaamheden door civiele bedrijven. Op basis van het Bijdragebesluit 1999 kunnen opdrachtgevers sindsdien ook een vergoeding ontvangen indien opsporingswerkzaamheden door civiele opsporingsbedrijven worden verricht. Wel dienen de werkzaamheden uitgevoerd te worden door bedrijven die voldoen aan bepaalde eisen en voorwaarden. Deze eisen en voorwaarden zijn opgesteld met het oog op de openbare orde en veiligheid, alsmede met het oog op de veiligheid van het personeel van Defensie dat belast is met

¹⁷¹ Brief Ministerie van Financiën d.d. 31 juli 1998, kenmerk fip 98/624 M.

de ruiming van de gevonden explosieven. Civiele bedrijven die opsporingswerkzaamheden verrichten dienen in het bezit te zijn van een VCA-certificaat¹⁷². Dit certificaat is ontwikkeld om dienstverlenende bedrijven op een objectieve manier te toetsen en is uitsluitend bedoeld voor bedrijven die werkzaamheden uitvoeren met een verhoogd risico. De organisatie van het VCA-systeem is ondergebracht in de onafhankelijke Stichting Samenwerken voor Veiligheid (SSVV), met als uitvoerend orgaan het Centraal College van Deskundigen VCA (CCVD-VCA). Dit college beheert het systeem in kwalitatieve zin en ziet toe op een juiste uitvoering en toepassing van het systeem en de daarbij behorende procedures.

In artikel 2 van het Bijdragebesluit 1999 is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en de gemeenten opgenomen. Het gemeentebestuur beslist of tot opsporing en ruiming van explosieven moet worden overgegaan en over de wijze waarop de opsporingswerkzaamheden worden uitgevoerd. De eindverantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid ligt bij de (rijks)overheid. Gemeentebesturen zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid op lokaal niveau, maken een afweging van baten en lasten en bepalen de prioriteit van een ruiming of opsporing. Het rijk faciliteert de gemeenten door een bijdrage te geven in de kosten. Zo kunnen gemeentebesturen voor de *ruiming* van aangetroffen explosieven een beroep doen op het ministerie van Defensie en voor de *opsporing* van deze explosieven een beroep doen op hetzelfde ministerie of op civiele of gemeentelijke explosieven opsporingsbedrijven¹⁷³. Per opsporing of ruiming moet de gemeente een drempelbijdrage betalen. Van het (eventueel) resterende bedrag moet de gemeente ten minste 10% betalen bij opsporingen en 10% bij ruiming. Een verzoek om voor een bijdrage in aanmerking te komen moet thans worden ingediend bij het ministerie van BZK.

Tot 31 december 1999 moest een dergelijk verzoek worden ingediend bij het ministerie van Financiën en werd genoemd Bijdragebesluit ook uitgevoerd door het ministerie van Financiën. Per januari 2000 is de regeling overgenomen door het ministerie van BZK, onder gelijktijdige overboeking van de toentertijd beschikbare budgettaire middelen. Tegelijkertijd is ook de medewerker die bij het ministerie van Financiën het Bijdragebesluit uitvoerde overgeplaatst naar het ministerie van BZK. De geuite klachten en beschuldigingen hebben onder meer betrekking op deze ambtenaar, die verantwoordelijk is voor de toepassing van dit bijdragebesluit in het kader van de opsporing en explosieven. De aanbesteding van explosievenopsporing en -ruiming zou slechts het exclusieve en bestuurlijk niet gecontroleerde werk zijn van één gemeentelijk ambtenaar en de medewerker van het ministerie van BZK.

6.4.3 Rapport Deloitte & Touche

Aanleiding

Op 31 januari 2000 verscheen in de Telegraaf een artikel waarin het bodemonderzoekbedrijf T&A Radar zich beklaagt over oneerlijke concurrentie van de EOD¹⁷⁴. Ondanks het feit dat onderzoeken sneller en goedkoper uitgevoerd kunnen worden door civiele opsporingsbedrijven, zou de EOD voortdurend aan het langste eind trekken en de opdrachten verkrijgen. VNO-NCW heeft naar aanleiding van deze berichten aangedrongen om de zaak voor te leggen aan het ministerie van Economische Zaken c.q. de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Tevens zijn naar aanleiding van dit artikel in de Telegraaf Kamervragen gesteld over

¹⁷² VCA staat voor Veiligheid, gezondheid en milieu Checklist Aannemers. Het VCA-certificaat is ontwikkeld om dienstverlenende bedrijven op een objectieve manier te toetsen en te certificeren op hun veiligheidsbeheersysteem. VCA was in eerste opzet een hulpmiddel voor selectie en is dat ook gebleven: een opdrachtgever, die risicovol werk uitbesteedt aan een VCA-gecertificeerd ondernemer, mag er op vertrouwen dat het werk op een veilige manier wordt uitgevoerd.

¹⁷³ Zie ook TK 1999–2000, Aanhangsel van de Handelingen, 1024: De Ministerraad heeft in 1999 op basis van de «Aanwijzingen voor het verrichten van marktactiviteiten door de rijksdienst» besloten dat de opsporing van explosieven door Defensie ook in de toekomst mogelijk moet blijven. De opsporingswerkzaamheden door explosievenopruimingsdiensten van Defensie in Nederland zijn van belang omdat kan worden geoefend en ervaring wordt opgedaan in niet-gesimuleerde situaties met het oog op de voorbereiding op taken bij humanitaire en vredesoperaties alsmede in buitengewone omstandigheden.

¹⁷⁴ Telegraaf, 31 januari 2000: «Bijklussende overheid kost burgers miljoenen».

vermeende oneerlijke concurrentie van de EOD en over voldoende transparantie van de markt¹⁷⁵.

In september 2000 vonden gesprekken plaats tussen vertegenwoordigers van VNO-NCW, BZK een aantal civiele explosieven opsporingsbedrijven. In deze gesprekken werd door de vertegenwoordigers van deze bedrijven aangegeven dat zij vermoedens hadden over ongeoorloofde beïnvloeding en advisering van gemeentelijke opdrachtgevers en onjuiste informatieverstrekking over de betrokken civiele bedrijven door de betreffende ambtenaar van het ministerie van BZK. De bestaande partijen binnen de branche zouden op deze wijze bevoordeeld worden, waardoor de sinds 1998 nieuw binnen deze branche opererende bedrijven een groot aantal projecten zouden zijn misgelopen. In oktober 2000 dient de VNO-NCW vervolgens officieel een klacht in namens een tweetal bedrijven. In deze klacht wordt wederom aangegeven dat bij de uitvoering van de regelgeving aan opdrachtgevers onjuiste informatie wordt verstrekt over civiele opsporingsbedrijven. Een soortgelijke klacht was reeds eerder in 1998 geuit door een van deze bedrijven, maar werd – ondanks herhaalde verzoeken daartoe – niet onderbouwd.

Bovenvermelde ontwikkelingen vormden voor het ministerie van BZK de aanleiding om een onafhankelijk onderzoek in te stellen. Teneinde de vereiste onafhankelijkheid te waarborgen werd gekozen voor een extern onderzoeksbureau. Aan Deloitte & Touche Forensic Services is op 21 december 2000 de opdracht gegeven om aan de hand van de ingediende klachten vast te stellen of de ingeschakelde bedrijven in de periode van 1 augustus 1998 tot en met november 2000 bevoordeeld zijn ten opzichte van de niet, dan wel minder vaak, ingeschakelde bedrijven.

Als onderdeel van dit onderzoek is onder meer gesproken met vertegenwoordigers van de klagende bedrijven, alsmede met een vijftal projecten/gemeenten die nadrukkelijk waren genoemd in de vorenvermelde klachten. De bezwaren van de klagende bedrijven richten zich primair op de betrokken ambtenaar en het feit dat hij zich bewust zou hebben beziggehouden met advisering van gemeenten bij de keuze van bedrijven. Feitelijk zou dit betekenen dat over nieuwe bedrijven negatieve berichten worden verspreid en dat de bestaande aannemers zouden worden aangeprezen boven de nieuwkomers. Ook zouden beloften worden gedaan over aspecten van volledige vergoeding of een vlotte afhandeling indien werd gekozen voor de bewuste aannemers. De betrokken ambtenaar zou voorts informatie doorspelen naar deze aannemers, zou regelmatig contact met hen onderhouden bij lopende projecten en zou worden gefêteerd op luxueuze etentjes en cadeaus. Het aspect van het plegen van onrechtmatigheden in de vorm van het aannemen van geld of goederen is in het onderzoek van Deloitte & Touche evenwel buiten beschouwing gelaten. Op dit aspect zou pas worden ingegaan als concrete aanwijzingen hiertoe aanleiding gaven. Primair heeft het onderzoek zich gericht op het aspect van mogelijke en bewuste bevoordeling dan wel benadeling van bedrijven.

Bevindingen

Deloitte & Touche komt op 12 februari 2001 op basis van de bevindingen van het onderzoek tot het oordeel dat er geen bewijs bestaat om te komen tot de kwalificatie dat de klachten gegrond zijn. Van een bewuste bevoordeling dan wel benadeling van bedrijven is geen sprake geweest. Wel is vastgesteld dat de betrokken ambtenaar invulling heeft gegeven aan een adviesfunctie, die geen grondslag vindt in de regelgeving. De geuite

¹⁷⁵ TK 1999–2000, Aangangsel van de Handelingen 1024.

beschuldigingen en verdachtmakingen aan het adres van deze ambtenaar zijn niet gestaafd met bewijsstukken. Gelet op het ontbreken van een concrete onderbouwing heeft het onderzoek zich niet primair gericht op dergelijke onregelmatigheden.

De bevindingen van Deloitte & Touche zijn als volgt samen te vatten:

- formeel gezien is het de gemeente die de keuze maakt met welke leverancier zaken gedaan zullen worden;
- de betrokken ambtenaar vervult zijn huidige functie en de daarmee gemoeide werkzaamheden al vele jaren. Hoewel een formele rol bij het gunningsproces niet is vastgesteld, blijkt in de praktijk de betrokken ambtenaar wel degelijk bij het gunningsproces betrokken. De mate waarin kon niet (exact) worden vastgesteld;
- de betrokken ambtenaar houdt zich bezig met het beoordelen van en adviseren over uitgebrachte offertes. De betrokken ambtenaar bezoekt, zowel op verzoek als uit eigen beweging, projecten en gemeenten en vervult een adviserende rol. Ten aanzien van deze door de betrokken ambtenaar ingevulde adviesfunctie is geen grondslag te vinden in het Bijdragebesluit dan wel een door het ministerie opgestelde functieomschrijving;
- het is voorgekomen dat de betrokken ambtenaar namen heeft doorgegeven van bedrijven aan gemeenten, zonder daarbij alle marktpartijen op te noemen. Het was niet vast te stellen of dit incidenteel is gebeurd of structureel het geval was;
- in de loop der jaren is een situatie ontstaan, dat de betrokken ambtenaar een te brede invulling heeft gegeven aan zijn werkzaamheden als gevolg van het ontbreken van adequaat toezicht op zijn functioneren.

Reacties

Het rapport is op 6 maart 2001 door ministerie van BZK verzonden naar VNO-NCW en de klagende civiele bedrijven. In de begeleidende brief is de mogelijkheid geboden om op het rapport te reageren. Geen van de geadresseerden heeft naar aanleiding van deze uitnodiging contact opgenomen met het ministerie van BZK. Wel heeft VNO-NCW zich in de media kritisch uitgelaten over de bevindingen van de onderzoekers¹⁷⁶. Naar het oordeel van VNO-NCW is de vraag onbeantwoord gebleven waarom gemeenten kiezen voor een dure en inefficiënte manier van de opruiming van explosieven. Voorts zou het ministerie van BZK conclusies trekken op basis van niet onderzochte klachten.

Op 23 juni 2001 verscheen in de Haagsche Courant nog een artikel waarin VNO-NCW en de betrokken bedrijven hun eerdere beschuldigingen herhaalden¹⁷⁷. De directie Brandweer en Rampenbestrijding (BRB) van het ministerie van BZK zou zich schuldig maken aan belangenverstremming, kartelvorming en corruptie. Door functievermenging van de overheid zou het de particuliere explosieven opsporingsbedrijven onmogelijk worden gemaakt om te concurreren. Hierdoor is sprake van een nodeloze benadeling van de Nederlandse belastingbetaler. Korte tijd later heeft VNO-NCW zich echter gedistantieerd van de in dat artikel geuite kritiek en beschuldigingen. De rectificatie die verzonden is naar het dagblad is echter niet gepubliceerd.

¹⁷⁶ De Volkskrant, 8 maart 2001: «Adviespraktijk ambtenaar was geen fraude».

¹⁷⁷ Haagsche Courant, 23 juni 2002: «Corruptie bij BRB-directie/Ministerie verspilt miljoenen».

6.4.4 Beleidsmaatregelen

Naar aanleiding van de bevindingen van Deloitte & Touche is door de directeur van de directie Rampenbeheersing en Brandweer (BRB) van het

ministerie van BZK besloten om de informatieverstrekking aan gemeenten zo veel mogelijk schriftelijk te laten verlopen. Hierdoor zou over de objectiviteit van de informatie geen twijfel meer kunnen ontstaan. Tevens worden thans alle beslissingen over het Bijdragebesluit 1999 behandeld door twee afdelingen. De financieel-technische invalshoek wordt hierbij nadrukkelijk onderscheiden van aspecten van openbare veiligheid, het juridische kader en de positie van gemeenten. Een dergelijke functiescheiding is ingevoerd met het oog op een extra waarborg voor objectiviteit van de uitvoering. Zo worden bijvoorbeeld thans ook ambtelijke werkbezoeken bij gemeenten altijd door twee medewerkers afgelegd. Dit om te voorkomen dat medewerkers in een geïsoleerde en daardoor mogelijk kwetsbare situatie komen te verkeren. Voorts is afgesproken dat bij vragen van gemeenten over de inschakeling van civieltechnische opsporingsbedrijven alleen de adressen van de twee brancheverenigingen worden genoemd.

Om de markt transparanter te maken heeft het ministerie van BZK tevens contacten gelegd met de twee brancheverenigingen van civieltechnische opsporingsbedrijven, de Vereniging Infrastructuur Aannemers Nederland (VIANED) en Vereniging voor Explosieven Opsporing (VEO), om te komen tot een brancherichtlijn. Hiermee kunnen de gemeenten een eenvoudig overzicht verkrijgen van alle gekwalificeerde opsporingsbedrijven. Over deze brancherichtlijn bestaat tevens het voornemen om overleg te voeren met VNO-NCW.

6.4.5 Slotopmerkingen en conclusies

Na de rapportage van de bevindingen van Deloitte & Touche is nog steeds sprake van berichten over onregelmatigheden in de branche. Er worden nog steeds klachten geuit over de slecht werkende markt bij de opsporing en ruiming van explosieven. Ook de enquêtecommissie heeft hierover klachten ontvangen. In deze klachten wordt vooral gewezen op de verschillende hoedanigheden van de rijksoverheid binnen deze branche; de rijksoverheid functioneert niet alleen als uitvoerder, maar ook als regelgever, toezichthouder, subsidieverstrekker en adviseur van gemeenten. Het mag dan ook niet verwonderlijk heten dat deze functievermenging heeft geleid tot vorenvermelde klachten en nog steeds bedenkingen oproept over een eerlijke en transparante marktwerking. Een duidelijkere afbakening van de verschillende hoedanigheden lijkt geboden en zelfs de schijn van functievermenging zal vermeden dienen te worden. Tevens zal een modus moeten worden gevonden om objectiviteit te garanderen en aantoonbaar te maken.

De enquêtecommissie is van mening dat op basis van de diverse klachten de rijksoverheid daadkrachtiger had moeten optreden. Het onderzoek van Deloitte & Touche was een eerste aanzet daartoe, maar is te beperkt geweest om over de verschillende signalen van misstanden in deze branche een gefundeerd oordeel te kunnen vellen. Feitelijk is slechts eenmaal onderzoek gedaan naar het aspect van mogelijke bewuste bevoordeling of benadeling van bedrijven en de mogelijke integriteitsschendingen door een betrokken ambtenaar. Onderzoek naar marktwerking, marktverdeling, prijsopdrijving en kartelvorming is achterwege gebleven. Gelet op de herhaalde en diverse vermoedens van misstanden had het in de rede gelegen ook deze aspecten in het onderzoek te betrekken, dan wel daartoe afzonderlijk onderzoek naar te laten doen.

De enquêtecommissie beveelt aan alsnog een dergelijk nader onderzoek te doen om meer zicht te krijgen op de markt van opsporing en ruiming van explosieven. In combinatie met een onderzoek naar de keuzen die gemeenten maken bij de selectie van bedrijven binnen de randvoorwaarden van het Bijdragebesluit 1999 zou tevens de werking en toepassing van dit bijdragebesluit in onderzoek moeten worden betrokken, alsmede de rol van de overige betrokken overheidsinstellingen. Ook zal cijfermateriaal samengesteld en geanalyseerd moeten worden over de werking en verdeling van de markt. Hoewel het ministerie van BZK niet beschikt over gemeentelijke gegevens over de wijze van aanbesteding en het aantal inschrijvers, beschikt dit ministerie wel over de facturen van alle bedrijven die vanaf 1998 de ruim honderd projecten hebben uitgevoerd. Het opstellen van een overzicht van alle uitgevoerde projecten met de daarbij betrokken uitvoerders zal dan ook zonder al te veel moeite kunnen geschieden.

Het ligt in de rede een dergelijk onderzoek te laten uitvoeren door de NMa. De afzijdigheid van de NMa en/of het ministerie van Economische Zaken op dit onderwerp mag opmerkelijk genoemd worden.

6.5 Conclusies

De enquêtecommissie concludeert aan de hand van aanvullend casusonderzoek het volgende:

- de onregelmatigheden zoals gepleegd door de bedrijven die betrokken zijn bij de afspraken zoals vastgelegd in de schaduwboekhoudingen, worden niet bevestigd door de aanbestedingsgegevens bij de opdrachtgevers, in casu Rijkswaterstaat en de Luchthaven Schiphol. De feitelijke gegevens zoals deze daarin beschreven staan (zoals data van aanbesteding, project etc.) komen wel overeen met de feitelijke gegevens van Rijkswaterstaat en de Luchthaven Schiphol;
- opdrachtgever Rijkswaterstaat en de Luchthaven Schiphol NVLS hadden slechts incidenteel aanwijzingen dat er tekortkomingen waren in de marktwerking;
- bij het project Aansluiting IJ-boulevard, dat overigens niet voorkomt in de schaduwadministratie, is er sprake van een octrooi-aanvraag als reden om niet openbaar aan te besteden. Dit was formeel niet in overeenstemming met de Europese richtlijn werken. In de praktijk zou dit een geaccepteerde manier van handelen zijn;
- bij een aantal projecten is bij Rijkswaterstaat sprake geweest van veel meerwerk. Bij het project Reconstructie Aansluiting Schiphol is er door Rijkswaterstaat voor gekozen om onder meer de spitsstrook als meerwerk op te dragen terwijl het ook in concurrentie aanbesteed had kunnen worden. De enquêtecommissie meent dat steeds kritisch beoordeeld moet worden of het op te dragen meerwerk niet als nieuwe opdracht aanbesteed moet worden. Vanzelfsprekend maakt een juridische toets op het bestek, en de controle van prijzen en hoeveelheden deel uit van deze beoordeling. Alertheid blijft geboden om te voorkomen dat, zelfs binnen de regels, op oneigenlijk motieven meerwerk wordt opgedragen of openbare aanbesteding wordt nagelaten;
- het onderzoek van de enquêtecommissie naar de opsporing van explosieven geeft aanleiding tot nader onderzoek.

7. VINEX WONINGBOUWLOCATIES

7.1 Inleiding

7.1.1 Grondslag van het onderzoek

In de opdracht van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid is ruimte gelaten voor onderzoek naar de woningbouw en met name naar de samenwerkingsconstructies op zogeheten VINEX-locaties¹. In het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude is het aldus verwoord:

VINEX-locaties

De commissie geeft in overweging om bij het onderzoek naar de structuurkenmerken van de Nederlandse bouwnijverheid ook de woningbouw en met name de samenwerkingsconstructies op VINEX-locaties te betrekken. De commissie wijst erop dat eerder onderzoek naar de gang van zaken op VINEX-locaties reeds heeft laten zien dat er gerede aanwijzingen zijn voor een verstoorde marktwerking die leidt tot een onevenwichtige prijs-kwaliteit-verhouding. Een eventueel nader onderzoek zou zich kunnen richten op vragen naar de structuur van de samenwerking op VINEX-locaties, de consequenties van die samenwerking en de gewenste maatregelen².

Deze passage ligt ten grondslag aan het hier gepresenteerde onderzoek naar woningbouw op VINEX-locaties. De formulering maakt duidelijk dat het onderhavige onderzoek binnen het bereik van de commissie valt, maar ook dat het niet de hoofdmoot van haar werkzaamheden vormt. Vandaar dat het hier gaat om een relatief bescheiden deelonderzoek.

De relatie met het hoofdonderzoek, de vraagstelling, de werkwijze en de opbouw van het rapport komen in de hier volgende paragrafen aan de orde.

7.1.2 Relatie tot opdracht parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid

De aanleiding voor de parlementaire enquête bouwnijverheid lag zoals bekend in het vermoeden van onregelmatigheden zoals verboden prijsafspraken en onderling verrekenen. De enquête is gericht «op het bepalen van de aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid en de samenhang van deze onregelmatigheden met structuurkenmerken in de bouwnijverheid», met daarbij aandacht voor «de handelwijze van actoren in de bouwwereld» en voor «de rol van de overheid, zowel als opdrachtgever, wet- en regelgever, toezichthouder en vergunningverlener»³.

Het meest dringende onderzoeksterrein bevindt zich in één van de twee sectoren die in de bouwnijverheid worden onderscheiden, te weten de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW) inclusief spoorbouw en milieuwerken. In deze sector is de overheid een zeer belangrijke opdrachtgever. Onregelmatigheden raken haar dan ook direct.

De andere sector, de Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U) inclusief de woningbouw, verdwijnt hiermee niet volledig uit beeld. De directe betrokkenheid van de overheid is hier kleiner dan in de GWW-sector maar niet geheel afwezig. Zij is opdrachtgever in de utiliteitsbouw, onder meer voor kantoren en penitentiaire inrichtingen. Ook daaraan besteedt de enquêtecommissie ruim aandacht.

¹ Het gaat strikt genomen om VINEX- en VINAC-locaties. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit rapport in de regel de term VINEX-locatie aangehouden.

² Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren. Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude, TK, 2001–2002, 28 093, nrs. 23, blz. 32.

³ Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren, Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude, TK, 2001–2002, 28 093, nrs. 23, blz. 5.

In de woningbouw is de betrokkenheid van de rijksoverheid een andere. Zij is geen opdrachtgever, en een tiental jaar geleden is haar financiële inbreng bij het realiseren van nieuwe woningen sterk verminderd. Haar betrokkenheid en derhalve medeverantwoordelijkheid verloopt langs de volgende lijnen:

- De woningbouw op VINEX-locaties vindt plaats in het kader van het regeringsbeleid dat vanaf het einde van de jaren tachtig is vastgelegd in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX), de actualisering daarvan (VINAC), en de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig. Voortvloeiend uit dit rijksbeleid ontstond voor de VINEX-woningbouw een specifiek model van «diagonale» afstemming tussen Rijk, kaderwetgebieden en provincies, gemeenten en marktpartijen. De rijksoverheid is niet verantwoordelijk voor het handelen van gemeenten en marktpartijen – en zal pas «aan het einde van de rit», in 2005, formeel toetsen of de bouwopgaven zijn gehaald – maar is wel medeverantwoordelijk voor het gehanteerde model.
- Het Rijk investeert meer dan 3 miljard euro in de ontwikkeling van de VINEX-locaties, volgens o.m. het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). Het Rijk heeft vanuit het ministerie van VROM tegemoetkomingen in de grondkosten toegezegd van in totaal 1,45 miljard euro, plus 230 miljoen euro voor bodemsanering (VINEX plus VINAC). Daarnaast is er een rijksbijdrage vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor infrastructurele projecten van tenminste 1,5 miljard. Vanuit het ministerie van BZK is er een uitkering voor onevenwichtig groeiende gemeenten (verfijning op Gemeentefondsen)⁴. Deze rijksbijdragen zijn bedoeld als «hefboom», waarmee de ontwikkeling van de locaties en hun ontsluiting op gang kan worden gebracht. Alleen al vanwege deze inzet van gemeenschapsgeld draagt de regering verantwoordelijkheid voor de VINEX-woningbouw.
- De rijksoverheid heeft daarnaast een bijzondere taak als toezichthouder inzake mededinging. Deze taak moet zij vervullen ongeacht de vraag of zij zelf in directe zin, bijvoorbeeld als opdrachtgever, betrokken is. «Tijdens het interpellatiedebat werd in het bijzonder stilgestaan bij de groeiende marktmacht van grote bouwbedrijven en de nadelige invloed daarvan op marktwerking en mededinging (...)», merkt de tijdelijke commissie op⁵. Hiermee is een zorg aangeduid die voor de gehele bouwnijverheid in al haar sectoren geldt. In het rapport van de CapAnalysis over de Nederlandse bouwsector (in opdracht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa) wordt gewezen op de veelvuldige samenwerkingsverbanden van bouwondernemingen die het risico op kartelvorming vergroten⁶. Het rapport gaat specifiek in op de GWW-markt, maar biedt in algemene zin ook aanknopingspunten voor nadere analyse van de woningbouwmarkt. Ook op VINEX-locaties gaan private partijen veelvuldig samenwerkingsverbanden aan, waarmee zij in beginsel in staat zijn hun marktgedrag te coördineren. Een actieve opstelling als toezichthouder inzake mededinging op VINEX-locaties ligt dan ook in de rede.
- De rijksoverheid draagt voorts een bijzondere verantwoordelijkheid jegens de burgers. De overheid moet niet alleen optreden wanneer zij zelf als opdrachtgever wordt benadeeld; evenzeer heeft zij een taak wanneer er aanwijzingen zijn dat burgers de dupe worden van gebrekkige marktwerking en mededinging. Deze verantwoordelijkheid vloeit in het bijzonder voort uit de langetermijnkoers die vanaf de *Nota*

⁴ Ontleend aan gegevens verstrekt door de minister van VROM aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, d.d. 30-8-2002, toegelicht in een gesprek tussen medewerkers van de enquêtecommissie en medewerkers van het ministerie, d.d. 1-10-2002. Zie bijlage 1. Bij het overzicht van infrastructurele projecten (V&W) is aangegeven welke projecten direct aan de VINEX-locaties zijn gerelateerd. De rijksbijdrage hiervoor bedraagt in totaal circa 1,5 miljard euro (realisatieprogramma) plus 320–539 miljoen euro (planstudieprogramma). De bijdrage vanuit BZK is niet gekwantificeerd.

⁵ Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren, blz. 6.

⁶ CapAnalysis, Scan van de Nederlandse bouwsector. In opdracht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, (NMa), 13 juni 2002.

Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989) is ingezet, waarin marktwerking op basis van gelijkwaardigheid tussen vraag en aanbod wordt beoogd.

- Zoals blijkt uit de hierboven (in par. 1.1) aangehaalde passage van de Tijdelijke commissie, heeft «eerder onderzoek naar de gang van zaken op VINEX-locaties reeds (...) laten zien dat er gereede aanwijzingen zijn voor een verstoorde marktwerking die leidt tot een onevenwichtige prijs-kwaliteit-verhouding». Hierbij wordt verwezen naar het rapport «Notie van ruimte» van de parlementaire Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening uit 2000, en naar het daarin aangehaalde onderzoek (onder meer van Berenschot, OTB e.a., Needham c.s.)⁷. Gezien de zorg over een verstoorde marktwerking die de Kamer bij die gelegenheid heeft uitgesproken, is in het kader van de huidige parlementaire enquête onderzoek naar de structuurkenmerken van de woningbouw op VINEX-locaties eens te meer gerechtvaardigd.
- Gezien de verschillende vormen van betrokkenheid behoort het ruimtelijk beleid te zijn onderworpen aan de VBTB-methodiek, «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording», die de Tweede Kamer sinds enkele jaren hanteert om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de rijksuitgaven. Terwijl bij de beleidsformulering de centrale vragen zijn: «Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?», zijn bij de beleidsverantwoording aan de orde: «Wat hebben we bereikt? Wat hebben we daarvoor gedaan? Wat heeft het gekost?» Deze vragen zijn ook hier relevant⁸.

Vanuit deze optiek is een verkenning uitgevoerd van de aanbestedings-situatie en de samenwerkingsconstructies in de VINEX-woningbouw. Daarbij is rekening gehouden met de specifieke verhoudingen en de positie van de rijksoverheid «op afstand». De VINEX-woningbouw vindt plaats in een bestuurlijke constellatie (het zogeheten VINEX-model) waarin het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt. Hierop aansluitend is gekozen voor een onderzoeksvorm waarin informatieverstopping door gemeenten centraal staat.

De realiteit van de VINEX-woningbouw wordt in dit rapport dus hoofdzakelijk via de rapportage van de gemeenten in beeld gebracht (hoofdstuk 3). Dit gebeurt overigens op de solide ondergrond van het eerdere parlementaire onderzoek «Notie van ruimte» waarvan de uitkomsten kort worden weergegeven in hoofdstuk 2.

In een nadere beschouwing van de bevindingen (hoofdstuk 4) wordt de gemeentelijke informatie op een aantal momenten aangevuld, of gecontrasteerd, met gegevens die uit andere bronnen tot ons zijn gekomen. We kunnen de volgende bronnen onderscheiden:

- De verhoren van de enquêtecommissie. In een beperkt aantal verhoren is expliciet gesproken over de VINEX-woningbouw. In onderhavig onderzoek is gebruik gemaakt van passages uit de verhoren van de heren A. M. Terlingen (22 augustus 2002), Van de Pol (26 augustus 2002) en W. J. Deetman (13 september 2002);
- Bij gelegenheid wordt, ter aanvulling, ook gebruik gemaakt van andere informatie, bijvoorbeeld uit de pers, overigens zonder volledigheid te pretenderen.

⁷ Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Parlementaire Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, TK, 1999–2000, 27 210, nrs. 1–3.

⁸ Met dien verstande dat de middelste vraag wellicht moet worden hergeformuleerd, bijvoorbeeld tot: «Wat hebben we gedaan opdat anderen hiervoor het nodige konden doen?».

7.1.3 Vraagstelling

Gezien haar opdracht is de commissie in het bijzonder geïnteresseerd in de structuurkenmerken van de VINEX-woningbouw en in eventuele onregelmatigheden daarbinnen. Concreet gaat het over de rol van grondposities en samenwerkingsconstructies, en de consequenties hiervan voor mededinging, aanbestedingsvormen, transparantie en controleerbaarheid, en de prijs/kwaliteitverhouding. Daarbij wordt een relatie gelegd met de uitgangspunten van het Rijk en eveneens met het belang van de burger.

Deze overwegingen hebben geleid tot een enquête onder gemeenten met een VINEX-taak. Het inwinnen van inlichtingen bij marktpartijen viel buiten het bestek van onderhavig onderzoek en zou mede een andere werkwijze vergen, gezien de tijdspanne en vraagstelling is hier voorsnog niet voor gekozen. De vragen zoals die aan de gemeenten zijn gesteld luiden als volgt:

1. Grondposities:
 - Hebben de grondposities van marktpartijen bijgedragen aan een onvolkomen marktwerking op de onderhavige Vinex/ac-locatie? Om welke (combinatie van) bedrijven gaat het?
 - Indien door de gemeente grond is aangekocht van marktpartijen (bouwclaim-model): hoe hoog waren de verwervingsprijzen, voor welke reële grondwaarden is aangekocht, en met welke compensatie?
 - Hebben de grondposities van marktpartijen de kwaliteit van de planontwikkeling positief dan wel negatief beïnvloed?
2. Samenwerkingsvormen, overeenkomsten:
 - Is uw gemeente met marktpartijen, of zijn marktpartijen onderling samenwerkingsverbanden aangegaan? Zo ja, om welke bedrijven gaat het? Welke juridische vorm kent het samenwerkingsverband?
 - Op welke wijze hebben de samenwerkingsverbanden de kwaliteit van de planontwikkeling beïnvloed?
3. Grondexploitatie, aanbestedingsbeleid:
 - Kan voor de locatie informatie worden gegeven over woningen naar prijscategorie, wijze van aanbesteden (openbaar/onderhands/anders), opdrachtgever(s), aannemer(s), hoogte van de grondprijs (in % van de stichtingskosten).
 - Welke afspraken zijn er met de marktpartijen gemaakt over de prijs/kwaliteitverhouding en prijscategorieën? Zijn deze afspraken gaande de voortgang bijgesteld? Wat waren daarvoor de redenen?
4. Invloed afspraken met het Rijk:
 - Op welke wijze is het convenant met het Rijk over de ontwikkeling van de onderhavige Vinex/ac-locatie van invloed geweest op de afspraken van uw gemeente met de marktpartijen?
5. Mogelijke beperkingen in mededinging:
 - Bestaan er, naar uw weten of vermoeden, afspraken tussen private partijen die een mogelijke mededingingsbeperkende invloed hebben? Bijvoorbeeld: het verdelen van markten, het vaststellen van prijzen, het beperken of vertragen van de productie. Welke invloed heeft dit op de kwaliteit van de planontwikkeling? Welke

invloed heeft dit op de keuzemogelijkheden van de burgers? Hoe ziet dat netwerk van afspraken eruit?

6. Eigen onderzoek gemeenten:
 - Mocht uw gemeente zelf ooit mogelijke onregelmatigheden in de woningbouw hebben onderzocht, wilt u dan een exemplaar van uw onderzoeksrapport meesturen?
7. Overige:
 - Zijn er nog andere zaken waarvan u de enquêtecommissie in het kader van haar onderzoek op de hoogte denkt te moeten stellen.

7.1.4 Opbouw van het rapport

In het onderhavige onderzoek is aansluiting gezocht bij eerder onderzoek door de Tweede Kamer en met name bij het rapport «Notie van ruimte» van de parlementaire Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening. Op de bevindingen wordt nader ingegaan in **hoofdstuk 2**.

In het onderhavige onderzoek wordt gestreefd de empirische basis te verbreden. Hiertoe is een enquêteformulier verzonden aan alle bij de VINEX-woningbouw betrokken gemeenten. De resultaten van deze enquête worden weergegeven in **hoofdstuk 3**. In dit hoofdstuk is tevens opgenomen de opzet, verspreiding en respons van de enquête.

De resultaten van de enquête worden nader beschouwd, in combinatie met «Notie van ruimte» en andere gegevens, in **hoofdstuk 4**. Dit leidt tot een aantal conclusies en vervolgvragen.

7.2 Het VINEX-model

7.2.1 Inleiding

De woningbouw op VINEX-locaties gebeurt volgens een model dat gebaseerd is op beleidskeuzen op rijksniveau omstreeks 1990. In dit hoofdstuk wordt het model kort beschreven (par. 2.2). Daarna wordt ingegaan op de evaluaties van dit model en hun bevindingen (par. 2.3). Tenslotte wordt de aandacht toegespitst op vragen die in het kader van de parlementaire enquête bouwnijverheid bijzonder relevant zijn (par. 2.4).

Het hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op het reeds genoemde rapport «Notie van ruimte» van de parlementaire Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening (2000). In deze evaluatie van het nationale ruimtelijke beleid uit de periode 1988–2000 komt de VINEX-woningbouw uitgebreid aan de orde⁹. Ook bevat het rapport de bevindingen van Needham c.s naar het VINEX-onderhandelingsmodel, mede aan de hand van concrete casus¹⁰.

7.2.2 Het VINEX-onderhandelingsmodel als resultante van rijksambities

De woningbouw op VINEX-locaties is sterk bepaald door de combinatie van drie uiteenlopende ambities van de rijksoverheid omstreeks 1990¹¹.

- *Kwantitatieve ambitie*. De regering constateerde dat er ook in de komende decennia nog grote aantallen woningen moesten worden gebouwd. De schattingen schommelden aanvankelijk sterk, tot de bouwopgave voor de periode 1995–2005 op 635 000 woningen voor uitbreiding van de woningvoorraad werd gesteld.

⁹ Met name in de hoofdstukken 3 (Overzicht Vinex-beleid), 5 (Stedelijk Gebied) en 8 (Instrumentarium).

¹⁰ Needham, D.B. e.a., Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000. Opgenomen in het «bijlagenrapport» van «Notie van ruimte» (TK, 1999–2000, 27 210, nr. 3, blz. 177–311).

¹¹ Notie van ruimte, blz. 57, 137.

- *Kwalitatieve ambitie*. De regering had kwaliteitsambities op meerdere niveaus, samengevat onder de noemer ruimtelijke kwaliteit. Ze wilde bundeling en compacte verstedelijking om daarmee het stedelijk draagvlak te behouden, de open ruimte te beschermen en de mobiliteitsgroei te beperken. De nieuwe wijken moesten op de juiste plaats komen, zo dicht mogelijk tegen bestaand stedelijk gebied en er goed mee verbonden. Ze moesten een stedelijk en gedifferentieerd karakter krijgen. Ook de kwaliteitsdoelstellingen van het architectuurbeleid werden erop geprojecteerd.
- *Terugtretingsambitie*. De regering wilde dat de rijksoverheid op tal van terreinen inclusief de volkshuisvesting verregaand zou «terugtrekken». Dit werd uitgewerkt in de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig (1989). Er moest een nieuw evenwicht komen tussen vraag en aanbod op de woningmarkt op stadsgewestelijke schaal, met een grotere rol voor de «particuliere sector». De terugtreding betekende een verschuiving in twee richtingen: «verticaal» van het Rijk naar de lagere overheden waarbij werd geanticipeerd op nieuwe stadsgewestelijke bestuursvormen, en «horizontaal» van overheid naar marktsector.

Het Rijk had dus enerzijds uitgesproken kwantitatieve en kwalitatieve ambities, en wilde anderzijds de realisering ervan meer dan voorheen overlaten aan anderen. Om deze doelstellingen te kunnen combineren, ontstond voor de woningbouw op VINEX-locaties een nieuwe werkwijze, het zogenoemde onderhandelingsmodel. «De gedachte was hierbij dat de rijksoverheid in onderhandelingen met lagere overheden het verstedelijkingsbeleid in hoofdlijnen vastlegt en daarbij de eigen doelen veiligstelt, waarna het rijk terugtreedt en de lagere overheden samen met marktpartijen de feitelijke uitvoering ter hand nemen¹².»

Het onderhandelingsmodel bestaat uit twee fasen. «In de eerste fase onderhandelt het rijk met de lagere bestuurslagen – provincies of kaderwetgebieden en gemeenten – over de te bouwen aantallen en de locatiekeuze. De afspraken worden vastgelegd in Vinex-uitvoeringsconvenanten. In de tweede ronde verplaatst het spel zich naar het lokale niveau. Gemeenten en marktpartijen onderhandelen over daadwerkelijke locatieontwikkeling. Het rijk heeft in deze fase geen actieve, directe bemoeienis meer¹³.»

Het onderhandelingsmodel voor de woningbouw is één van de voorbeelden van «diagonale planning» die in uiteenlopende varianten ook voor andere onderdelen van het VINEX-beleid werd geïntroduceerd. De diagonale planning dankt haar naam aan een combinatie van horizontale samenwerking (binnen een overheidslaag), verticale samenwerking (tussen overheidslagen) en samenwerking tussen overheden en partijen uit de private sector. Overigens moet het onderhandelingsmodel voor de woningbouw worden beschouwd als slechts «een halve diagonaal, want bij de daadwerkelijke uitvoering van beleid is het rijk niet actief meer betrokken¹⁴.»

Het oogmerk van alle vormen van diagonale planning was: versnelling van planvorming en uitvoering, beleidsmatige afstemming tussen sectoren, bundeling van inzet van overheidsmiddelen en het losmaken van investeringen uit de private sector¹⁵. Het laatste moet worden begrepen in de economische context van dat moment, waarin de private investeringsbereidheid gering was. Het paste in het algemene doel van de

¹² Notie van ruimte, blz. 57.

¹³ Notie van ruimte, blz. 60.

¹⁴ Notie van ruimte, blz. 248.

¹⁵ Notie van ruimte, blz. 250.

Vierde Nota RO om overheidsinvesteringen te doen waarmee ook private partijen weer vertrouwen zouden krijgen in ruimtelijke investeringen.

«Dat zijn forse ambities. In hoeverre zijn deze waargemaakt?»¹⁶ «Notie van ruimte» geeft in extenso antwoord op die vraag. In de komende paragrafen zal de aandacht voor het VINEX-woningbouwbeleid zich daarom toespitsen op de structuurkenmerken en de rollen van actoren in de bouwwereld en van de overheid.

7.2.3 Ontwikkelingen en evaluaties van de VINEX-woningbouw

Ontwikkelingen

In de eerste jaren na het ontstaan van de VINEX was de omvang van de woningbouwopgave een heet hangijzer, zo wordt in «Notie van ruimte» opgemerkt. Gezien de grote schommelingen in de prognoses was het kennelijk niet meteen mogelijk om meer dan alleen een indicatie van de behoefte te geven. Dit zette meteen het onderhandelingsmodel onder druk: «Terwijl de bouwopgave in deze fase dus slechts globaal kon worden geschat, vereiste het gekozen uitvoeringsmodel nu reeds harde cijfers die met juridische nauwgezetheid werden vastgelegd. Deze spanning voedde discussies met een vaak hoge inzet¹⁷».

Twijfels waren er ook over de perspectieven op samenwerking met en tussen lagere overheden, en over bijvoorbeeld de kansen van de bestuurlijke reorganisatie waarbij de nieuwe stadsgewesten het nieuwe integratiekader zouden worden.

De grootste twijfel, aldus «Notie van ruimte», betrof in de periode 1990–1994 de positie van de markt. Op dat moment waren gemeenten en projectontwikkelaars huiverig om de risico's van het nieuwe woningbouwmodel aan te gaan. Ook de eis van het Rijk om minimaal 70% te bouwen voor de vrije markt, ontmoette grote scepsis. «Om toch aan de eis te kunnen vasthouden moest de markt worden wakkergeschud, door onder meer de Vinex-ontwikkelingsrichtingen, en dus ook de beoogde locaties, duidelijk op de kaart te zetten. Met deze helderheid hoopte de regering de marktpartijen te activeren. Gezien de risico-inschatting in die tijd was dit een logische stap¹⁸».

In 1994 was nog steeds niet helder of de markt wel wilde meedoen. In latere jaren verdween deze aarzeling van de markt volledig, mede onder invloed van een sterk aantrekkende conjunctuur. Marktpartijen hadden zich inmiddels «via de aankoop van grondposities in het onderhandelingsproces en daarbij aanzienlijke investeringsrisico's genomen, die echter in een veranderende woningmarkt de goede kant waren uitgevallen¹⁹».

De zorg over het meedoen van de marktpartijen, sloeg zelfs om in haar tegendeel. «Inmiddels is de toonzetting van de discussie veranderd. Is het rijk, gezien zijn hoge kwaliteitsambities, met Vinex wellicht te ver doorgeschoten met het uit handen geven van de beleidsuitvoering?²⁰»

Kritiek op de kwaliteit van de VINEX-woningen en -wijken werd dikwijls gerelateerd aan de gehanteerde werkwijze met een leidende rol voor marktpartijen. Bijvoorbeeld in de woorden van de toenmalige Rijksbouwmeester Patijn in 1998: «Hun invloed [d.i. van marktpartijen] op elk niveau van de planontwikkeling is zorgelijk, omdat die te vaak uitsluitend op bedrijfseconomische doelstellingen is gebaseerd. (...) Je moet een toekomstige samenleving vormgeven, een stuk stad met alle nodige

¹⁶ Notie van ruimte, blz. 250.

¹⁷ Notie van ruimte, blz. 137.

¹⁸ Notie van ruimte, blz. 164.

¹⁹ Notie van ruimte, blz. 137.

²⁰ Notie van ruimte, blz. 137–138; zie ook blz. 164 e.v.

voorzieningen. Het is een te gemakkelijke ideologie om te denken dat de markt dat wel doet. De beer is los als er alleen maar een vrij spel van maatschappelijke krachten is²¹.»

In «Notie van ruimte» wordt het vermoeden uitgesproken «dat kritiek op de Vinex-wijken de conventie is geworden». Opgemerkt wordt dat de conventie inmiddels alweer tegengeluiden oproept, zoals van Hulsman in 2000: «Nog nooit was de Nederlandse buitenwijk zo mooi!²²»

Evaluatie

Op dat moment evalueerde de parlementaire werkgroep de ambities en de praktijk van de VINEX-woningbouw. In «Notie van ruimte» wordt opgemerkt dat het onderhandelingsmodel, ondanks het vernieuwende karakter, tot dan toe slechts zelden onderwerp is geweest van onderzoek. Vandaar de opdracht aan Needham c.s. voor aanvullend casuonderzoek.

In haar bevindingen over de VINEX-woningbouw²³ schrijft de werkgroep in 2000 dat de kwantitatieve bouwopgave lijkt te worden gehaald, en dat is «gezien de moeilijkheidsgraad van de opgave een prestatie». Over de kwalitatieve ambities is de werkgroep minder positief. Een belangrijke constatering hierbij is dat het beleid zich op vele punten moeilijk laat evalueren doordat de kwaliteitsdoelstellingen niet goed zijn omschreven. «De rijksoverheid heeft terecht het belang van ruimtelijke kwaliteit benadrukt, maar daarbij verzuimd het kwaliteitsbegrip op locatieniveau helder en inzichtelijk te omschrijven. Het kwaliteitsbegrip wordt hierdoor vrijblijvend en zelfs vogelvrij. (...) Kwaliteit dreigt een containerbegrip te worden²⁴.»

Voor het onderzoek van de enquêtecommissie zijn in het bijzonder de bevindingen nr. 10 en 11 van belang. Hier worden de «structuurkenmerken» van de VINEX-woningbouw behandeld, oftewel de uitvoering volgens het onderhandelingsmodel. Daarnaast is ook nr. 8 gedeeltelijk relevant.

Geconstateerd wordt dat de rijksoverheid erin is geslaagd om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze «gewaagde en zeer omvangrijke opgave» volledig over te dragen aan gemeenten en private partijen. «De prijs hiervoor is een juridisch complex met weinig flexibiliteit. Het model is niet in staat om zich alert aan te passen aan veranderende omstandigheden; zelfs op zichzelf gunstige ontwikkelingen zijn hierdoor problematisch²⁵».

Het marktconcept rond de VINEX-opgave wordt gekenschetst als «onvolkomen». «De gekozen werkwijze leidt tot een strijd «om» de markt, met de grondpositie als sleutel. Nadat de posities zijn verdeeld, blijft de strijd «op» de markt, om de gunst van de consument, achterwege. De consument is letterlijk de laatste post in een lang traject dat door anderen wordt bestuurd en waarin anderen de producten bepalen.» De positie van de vraagzijde (bewoners, burgers, consumenten) wordt «in veel gevallen onvoldoende» geacht, en: «(De) ongelijkwaardigheid tussen vraag en aanbod is strijdig met de uitgangspunten van het volkshuisvestingsbeleid volgens de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*²⁶».

Ook bij de beoordeling van de kwaliteitsambities wordt aan de effecten van het VINEX-onderhandelingsmodel gerefereerd: «Het onderhandelingsmodel (...) maakt het (...) moeilijk om eventuele kritiek trefzeker te adresseren. Is het rijk verantwoordelijk, de gemeente, de belegger, de

²¹ Notie van ruimte, blz. 139.

²² Notie van ruimte, blz. 140.

²³ Notie van ruimte, blz. 174–181. De kwantitatieve bouwopgave komt aan de orde in bevinding nr. 4; de kwalitatieve ambities in de nrs. 5–9; de terugtrekingsambitie in de nrs. 10–11 en gedeeltelijk in nr. 8.

²⁴ Notie van ruimte, blz. 178.

²⁵ Notie van ruimte, blz. 179–180.

²⁶ Notie van ruimte, blz. 180–181.

projectontwikkelaar, de consument met zijn woonwensen, «het model»?²⁷»

Onderzoek naar het onderhandelingsmodel

Deze bevindingen over het VINEX-model en de consequenties ervan in termen van marktwerking en kwaliteitstoets, zijn gebaseerd op onderzoek van onder anderen Berenschot (1999), Needham c.s. (2000) en OTB, Tauw bv en RIGO Research en Advies (2000).

Berenschot kwam tot het oordeel dat de condities om kwaliteit te genereren niet optimaal werden benut. Oorzaken waren vooral een gebrekkig bestuurlijk samenspel en een onevenwichtige en onvolkomen marktwerking. «Het Vinexbeleid is een integraal planningsconcept met een gefragmenteerde uitvoering. In de realisatiefase ontbreekt het aan de regie».

Berenschot constateert «onevenwichtigheden in de relaties tussen de partijen. Het betreft de relaties tussen gemeenten en ontwikkelaars, en tussen gemeenten en partijen zoals de NS die belangrijke randvoorwaarden voor het succes van Vinex-projecten leveren.» Berenschot spreekt van «eenzijdige afhankelijkheid» van gemeenten, waardoor zij vaak niet in staat zijn het totale uitvoeringsproces te synchroniseren of te integreren. De parlementaire werkgroep concludeert: «De lokale en regionale partijen leveren prestaties van formaat, maar zijn niet voldoende geëquipeerd om de opgave over de volle breedte goed te regisseren²⁸.»

Onevenwichtig is ook de relatie tussen vraag en aanbod. In het VINEX-proces is, aldus Berenschot, alleen de aanbodzijde als bepalende factor vertegenwoordigd; de vraagzijde, in casu de consument, ontbreekt. Dit leidt tot concurrentie *om* de markt in plaats van concurrentie *op* de markt. «De grondpositie blijkt hierin de sleutelpositie. Zodra de grondposities verdeeld zijn, vaak onder een beperkt aantal partijen per locatie, blijft verdere strijd om de markt uit. Zo kunnen alle partijen een bouwclaim voor de toekomst garanderen mits ze grondeigenaar in de locaties zijn. Het gevolg is dat niet de meest kwalitatief hoogwaardige of de meest efficiënte partij wordt gekozen voor de uitvoering van bouwplannen, maar de best inkopende partij.» Doordat strijd op de markt, om de gunst van de consument, ontbreekt, heeft de consument nauwelijks de mogelijkheid om de meest gewenste leverancier te kiezen. «Hoewel er wordt gebouwd door de markt, heeft het specifieke Vinex-model geleid tot een gebrekkige, onvolkomen marktwerking²⁹.»

Needham c.s. sluit bij deze bevindingen aan. Grote gemeenten kunnen weliswaar redelijk tegenspel bieden aan projectontwikkelaars, maar ze hebben onvoldoende houvast om hun kwaliteitseisen in alle opzichten te (laten) realiseren. De complexiteit van de opgave leidt samen met de tijdsdruk tot risicomidgend gedrag:

- De gemeenten gaan snel overeenkomsten aan voor een lange periode, soms langer dan tien jaar;
- De gemeenten gaan overeenkomsten aan met slechts een beperkt aantal grote ontwikkelaars;
- De ontwikkelaars streven naar het veilig stellen van hun productie voor een lange periode, waarbij zij de (financiële) verantwoordelijkheid voor grote investeringen in de grondexploitatie, infrastructuur, bovenwijkse voorzieningen en dergelijke in hoge mate voor rekening van de betrokken gemeenten laten³⁰.

²⁷ Notie van ruimte, blz. 178.

²⁸ Notie van ruimte, blz. 165–166.

²⁹ Notie van ruimte, blz. 168.

³⁰ Notie van ruimte, blz. 166–167.

Needham c.s. merkt op dat het lijkt alsof alle partijen in het proces slechts gevoed worden door één motief: risicoreductie. «(...) het lijkt op een «planologie van de angst». De gedachte dat de verhouding tussen markt en overheid er een kan zijn van «wij, gemeente en marktpartijen, moeten naar win-win-situaties streven» is opmerkelijk genoeg niet terug te vinden. De koek wordt slechts verdeeld en niet gebruikt als bodem voor een taart³¹.» De neiging tot risicoreductie kan wellicht worden gezien als een vorm van onwennigheid over de nieuwe, marktgeoriënteerde werkwijze, zo geeft Needham c.s. aan: «Noch de rijksoverheid, noch de gemeente had goed door wat «meer marktwerking» betekent voor de realisering van de kwaliteitseisen. (...) Oude ideeën, gebaseerd op ervaringen uit het verleden, zijn niet meer geschikt³².»

Needham c.s. bevestigt dat door de opbloei van de economie de situatie sterk veranderde. De langjarige zekerheid van de binding tussen gemeente en marktpartijen werd nu in veel opzichten juist als een te strak keurslijf ervaren. Dat geldt onder meer voor de eisen die de gemeente aan de marktpartijen stelde: «In het begin willen gemeenten niet te hard over kwaliteit onderhandelen met marktpartijen. Achteraf blijkt dat er meer onderhandelingsruimte was vanwege de gunstige economische ontwikkelingen³³.» Ook andere betrokkenen beginnen «tekenen van spijt te vertonen. Immers, op dit moment ligt reeds zoveel vast, terwijl tegelijkertijd de markt allerlei nieuwe kansen opent³⁴.» Er wordt gezocht naar manieren om – binnen het keurslijf of door de aanpassing ervan – deze kansen zoveel mogelijk te benutten. Het accent is verschoven van risicoreductie naar winstmaximalisatie³⁵.

Needham c.s. werkt twee casestudies uit, Leidsche Rijn en Waalsprong. «Belangrijk aspect is dat grondeigenaars vanwege het winstperspectief hun grond niet zonder meer aan de gemeente wilden verkopen. Alle partijen, zowel publieke als private, streefden ernaar grond zo lang mogelijk in hun bezit te houden met het oog op winstmaximalisatie. Het gevolg is inflexibiliteit; partijen die eenmaal in de «bouwkolom» aanwezig zijn, zijn alleen tegen duidelijke compensatie bereid hun positie op te geven³⁶.»

Zowel Needham c.s. als OTB, Tauw bv en RIGO Research en Advies hebben de zogeheten «productiekolom» of «bouwkolom» in beeld gebracht; zie hiervoor de kadertekst. Duidelijk is dat grondeigendom een bepalende factor is gedurende het ontwikkelingsproces. Duidelijk is ook dat veel partijen in de bouwkolom profiteren van de prijsontwikkeling door overwaarde (surplus) te incasseren. Overwaarden (op de nieuwbouwwoning, het vastgoed en de grond) doen zich in aanzienlijke mate voor in de Randstad, en op een lager prijsniveau ook daarbuiten. Geconstateerd wordt «dat in de periode 1991–1999 de woonconsument steeds meer is gaan betalen voor dezelfde kwaliteit³⁷.»

De «bouwkolom»: financiële analyse VINEX-locaties

De zogeheten «productiekolom» of «bouwkolom» maakt het mogelijk om de financiële analyse van de woningbouw op VINEX-locaties inzichtelijk te maken. Hieronder volgt een uitleg van het principe door Needham c.s., gebruikmakend van Leidsche Rijn als casus. Daarna volgt een (in de vorm iets afwijkende) invulling van de bouwkolom door OTB e.a., waarbij drie situaties worden onderscheiden: de Randstad, de Intermediaire Zone (overloopgebied van de Randstad) en de Buitenrand. Beide zijn overgenomen uit Notie van ruimte, blz. 170–172.

³¹ Notie van ruimte, blz. 167.

³² Notie van ruimte, Bijlagenrapport, blz. 234–235.

³³ Notie van ruimte, Bijlagenrapport, blz. 236.

³⁴ Notie van ruimte, Bijlagenrapport, blz. 238.

³⁵ Notie van ruimte, blz. 180.

³⁶ Notie van ruimte, blz. 168.

³⁷ Notie van ruimte, blz. 171–172.

De financiële analyse

(kadertekst uit: Notie van ruimte, blz. 170–171)

Grondeigendom is een belangrijke eigenschap van actoren. Doordat marktpartijen grond bezitten kunnen zij participeren in het ontwikkelingsproces. Hiermee is het grondbezit primair bepalend voor de selectie van marktpartijen. Ook beïnvloedt dit het verloop van de interactie tussen de actoren. Beslissingen over een hoogwaardige programmatische invulling hebben financiële gevolgen: zij kosten meer geld en kunnen ten koste gaan van uitgaven aan andere zaken. De financiële gevolgen van beslissingen over de programmatische invulling kunnen worden geanalyseerd met het idee dat het ontwikkelingsproces een surplus creëert dat door het proces heen stroomt en dat door deelnemende actoren kan worden «afgetapt». Het besteden van een deel van het surplus aan een hogere kwaliteit gaat letterlijk ten koste van de winst van een of meerdere betrokkenen (of eventueel anderen, zoals de eerste grondeigenaars, die niet noodzakelijkerwijs bij de interactie zijn betrokken).

Het surplus uit de bouwkolom

A.	totale marktwaarde van het plan (som van de verkochte woningen)	
B.	door de eerste kopers betaald bedrag voor woningen	Eerste eigendom
$A - B = S.4$		Surplus aan de eerste kopers
B.	door ontwikkelaar ontvangen bedrag voor verkoop woningen	
C.	kosten voor ontwikkelaar bij inrichting van de woningen en plangebied	
D.	kosten voor ontwikkelaar voor kapitaal en voor verkoop (b.v. courtage)	Het bouwproces
E.	normale winsten bij een dergelijk project	
F.	door ontwikkelaar betaald bedrag voor bouwrijp gemaakte grond	
$B - (C + D + E + F) = S.3$		Surplus aan projectontwikkelaar
F.	door grondexploitant ontvangen bedrag voor bouwrijp gemaakte grond	
G.	kosten bouwrijp maken	
H.	kosten voor grondexploitant voor kapitaal en voor verkoop	Het grondexploitatieproces
I.	normale winst bij het bouwrijp maken	
J.	door grondexploitant betaald bedrag voor ruwe bouwgrond	
$F - (G + H + I + J) = S.2$		Surplus aan grondexploitant
J.	door eerste grondeigenaar ontvangen bedrag voor ruwe bouwgrond	
K.	kosten voor eerste grondeigenaar voor kapitaal en voor verkoop	Bestemmingsverandering
L.	normale winst die rechtvaardig zou kunnen worden geacht	
M.	waarde van de grond bij oorspronkelijk bestemming en gebruik	
$J - (K + L + M) = S.1$		Surplus aan eerste grondeigenaar

(Bron: Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000)

De eerste stap in de bouwkolom, de bestemmingsverandering, heeft in Leidsche Rijn in extreme gevallen tot een waardevermeerdering met een factor zeven geleid. De gemiddelde grondprijs bedraagt inmiddels 42 gulden per vierkante meter. Aan de andere kant worden kosten voor

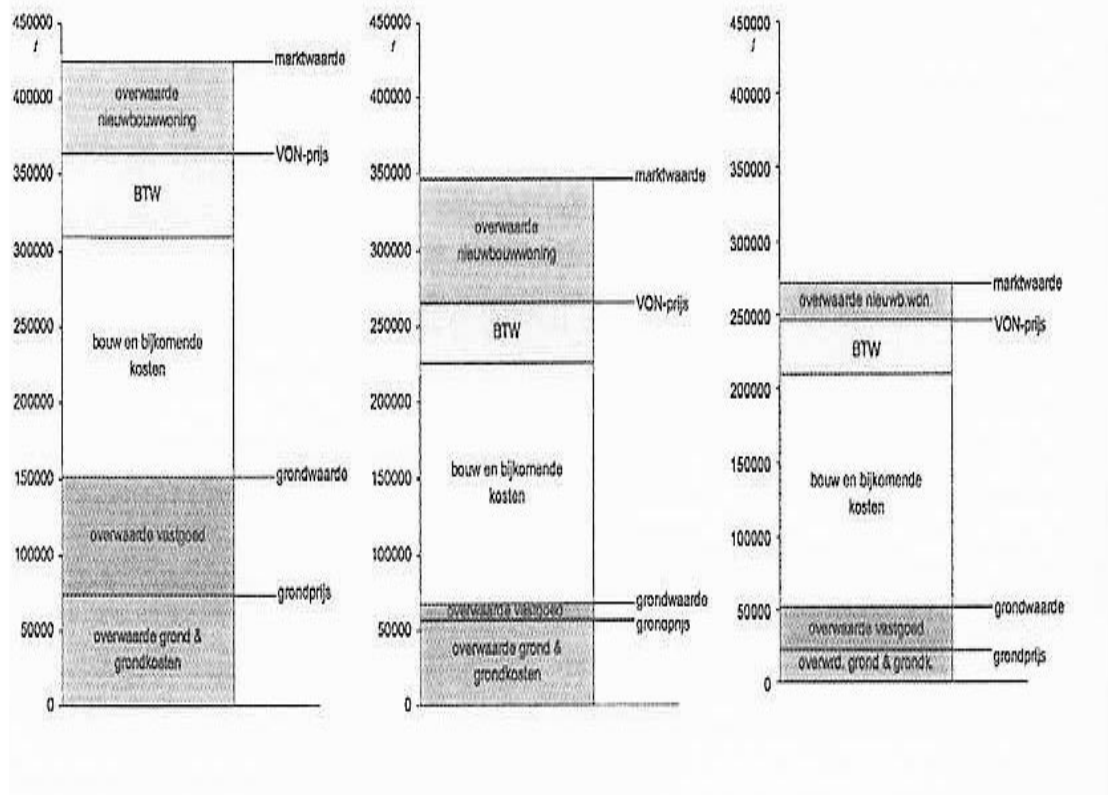
bodemsanering onder het mom van «de vervuiler betaalt» in rekening gebracht bij de oorspronkelijke eigenaar.

De tweede stap in de bouwkolom is het grondexploitatieproces. In Leidsche Rijn hebben de ontwikkelaars grond aangekocht voor ongeveer 40 gulden per vierkante meter. Op basis van het bouwclaimmodel verkopen zij deze grond door aan de gemeente, in ruil voor een bouwclaim. De gemeente heeft deze grond aangekocht voor ongeveer 19 gulden per vierkante meter. De projectontwikkelaars ontvangen als het ware een negatief surplus. De verwachting is echter dat de bouwclaim zich meer dan terugverdient.

De derde stap is de grondoverdracht. De gemeente verkoopt de bouwrijp gemaakte grond aan de partij waaraan een bouwclaim is toegezegd. Anno 2000 gelden voor bouwrijpe grond in Leidsche Rijn marktprijzen tussen de 700 en 900 gulden per vierkante meter. Op een deel van de grond is van tevoren een vaste prijs overeengekomen. In 1996, bij vaststelling, leek de prijs van 400 gulden per vierkante meter zeer hoog, maar ten opzichte van het huidige prijsniveau is dit laag.

De vierde stap is het bouwproces. Bij verkoop van de woning aan de eerste eigenaar moeten de projectontwikkelaars in Leidsche Rijn een derde deel van hun surplus afdragen aan de gemeente volgens een overwinstregeling. Momenteel tracht de gemeente de contracten open te breken om een 50/50 regeling te bereiken.

De vijfde stap is de eventuele doorverkoop. Om «risico's» te beperken vindt de verkoop van woningen in de regel zo vroeg mogelijk plaats. Bij de huidige markt laat de projectontwikkelaar winst liggen, omdat de prijs van de woning na realisatie hoger ligt dan bij de verkoop. In Leidsche Rijn is er geen anti-speculatiebeding op de woningen.



Bron: Notie van ruimte, blz. 172: OTB, Tauw bv en RIGO Research en Advies, Relatie Woningmarkt Grondmarkt 1991–1998. Samenvattende rapportage. Delft, Utrecht, Amsterdam: 2000.

7.2.4 Vervolgfragen over de bouwnijverheid

Met «Notie van ruimte» heeft de Tweede Kamer een belangrijke stap gezet in het verdiepen van inzicht in de uitvoering van de VINEX. Het onderzoek roept ook nieuwe vragen op. Zo is er behoefte aan verbreding van de empirische basis, om daarmee te kunnen vaststellen of de werkwijze zoals die door Needham c.s. is beschreven aan de hand van twee (grote) casus, ook op andere VINEX-locaties te herkennen is.

«Notie van ruimte» roept voorts een aantal vragen op die relevant zijn binnen de parlementaire enquête bouwnijverheid. Het betreft vragen over grondposities en hun gevolgen voor marktwerking, gemeentelijke regierol en de kwaliteit van de planontwikkeling; over samenwerkingsvormen tussen gemeenten en marktpartijen, en tussen marktpartijen onderling; over grondexploitatie en aanbestedingsbeleid en de gevolgen voor de prijs/kwaliteitsverhouding; over de rol van de convenanten met het Rijk; over mogelijk mededingingsbepenkende afspraken tussen private partijen; en over de wijze waarop gemeenten zelf onderzoek doen naar de VINEX-woningbouw en eventuele onregelmatigheden. Deze onderwerpen komen aan de orde in de vragenlijst die door de enquêtecommissie aan de VINEX-gemeenten is toegezonden.

Een van de meest indringende conclusies uit «Notie van ruimte» is dat de vraagzijde – de bewoners, burgers, consumenten – gedurende het proces onvoldoende invloed kan doen gelden. In het schrijven aan de gemeenten

heeft de enquêtecommissie daarom met nadruk gevraagd om aandacht te besteden aan de invalshoek van de burgers.

7.3 Resultaten van de schriftelijke enquête onder gemeenten

7.3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van de schriftelijke enquête onder gemeenten met een VINEX-bouwoopgave. Er is gekozen voor een verhalend overzicht van de resultaten. De lezer zal aanduidingen aantreffen zoals «dikwijls», «in de meeste gevallen» en «soms», terwijl omwerking naar percentages («73% zegt neen») ontbreekt. Gezien de specifieke beantwoording, leent het onderzoek zich voor een kwalitatieve verslaglegging, en niet voor een kwantitatieve. Tevens is de overweging dat er in de beantwoording van de enquête door de gemeenten vrij grote verschillen bestaan in de mate van detaillering. Binnen het bestek van dit onderzoek zijn de trends in hoofdlijnen echter goed aan te geven; voor een aantal gemeenten kan het beeld met veel details worden ingevuld.

Paragraaf 3.2 gaat in op de wijze waarop de selectie van gemeenten heeft plaatsgevonden. Ook bevat deze paragraaf algemene indrukken van de respons. In de paragrafen 3.3 tot en met 3.8 worden de resultaten uit de schriftelijke enquête geordend per vraag.

7.3.2 Selectie, respons en algemene indruk

Selectie

Voor de selectie van gemeenten is gebruik gemaakt van een overzicht van de VINEX-bouwgemeenten, die het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op verzoek van de parlementaire enquêtecommissie heeft toegezonden. Volgens dit overzicht waren er in november 2001 in totaal 171 gemeenten met één of meer VINEX-locaties binnen hun grenzen. In het overzicht waren nog niet de grenswijzigingen verwerkt die per 1 januari 2002 plaatsvonden; na deze gemeentelijke grenswijzigingen is het aantal relevante gemeenten 167.

De commissie heeft 50 van de 167 gemeenten geselecteerd waaraan het vragenformulier is toegezonden. Hiertoe behoren de vier grote steden, 23 middelgrote steden, en voorts gemeenten in de onmiddellijke nabijheid van (middel)grote steden. De overige 117 gemeenten hebben van het vragenformulier een afschrift gekregen en zij kregen daarbij de gelegenheid eveneens te reageren. De vragenlijsten zijn op 15 augustus 2002 naar de gemeenten verstuurd.

Respons

Van alle 50 geselecteerde gemeenten is uiteindelijk informatie retour ontvangen. De gemeenten die begin september het formulier nog niet hadden geretourneerd, zijn – herhaaldelijk – gerappelleerd. De enquêtecommissie betreurt het, dat pas in de week dat de laatste hand werd gelegd aan het rapport, de reacties van de gemeenten Enschede, Groningen, Hengelo en Hellevoetsluis werden ontvangen.

Van de 50 rechtstreeks benaderde gemeenten hebben zes gemeenten het formulier met redengeving oningevuld gelaten. Vier hiervan melden dat zij geen VINEX-bouwgemeente zijn. De gemeenten Amstelveen, Delft, Hellevoetsluis en Wassenaar melden dat zij geen gelden in het kader van de VINEX hebben ontvangen, en beschouwen zich op basis daarvan niet

tot de populatie van de enquête. Voorts melden twee gemeenten de vragen nog niet te kunnen beantwoorden; omdat de ontwikkeling zich nog in een te vroeg stadium (Diemen) bevindt, of omdat de ontwikkeling van de locatie is opgeschort (Dordrecht, vanwege bewonersprotest). In een aantal gevallen hebben gemeenten (bijvoorbeeld Haarlemmermeer, Heerhugowaard, Leiden en Tilburg) het vragenformulier alleen ingevuld voor locaties waar private partijen gronden hebben opgekocht, en niet voor de locaties waar de gemeenten een sterke grondpositie hebben.

Van de 117 niet rechtstreeks aangeschreven gemeenten heeft het merendeel noch schriftelijk, noch telefonisch gereageerd. De gemeenten die wel reageerden melden over het algemeen dat er geen VINEX-locatie binnen de betreffende gemeente aanwezig is. Van vijf gemeenten is wel een reactie ontvangen. Het betreft de gemeenten Heumen, Goirle, Sliedrecht, Son en Breugel en Zutphen. De reacties van Sliedrecht en Son en Breugel betrof informatie over de woningbouwproductie. De andere drie gemeenten wijzen op onregelmatigheden of zaken die daarmee samenhangen. Dit is meegenomen in paragraaf 3.8.

Het heeft de enquêtecommissie bevreemd dat een groot aantal gemeenten die op de lijst van het ministerie van VROM zijn opgenomen, zichzelf niet als een VINEX-gemeente beschouwen. Een aantal gemeenten geven aan zichzelf niet als VINEX-gemeente te beschouwen aangezien zij geen rijkssubsidies hebben ontvangen. Kennelijk bestaat er in de communicatie tussen het ministerie en de gemeenten hier geen eenduidigheid over, evenmin tussen provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Het ministerie van VROM geeft als toelichting dat de lijst met VINEX-gemeenten is opgesteld op basis van de, in de BLS-regeling (Besluit Locatiegebonden Subsidies), opgenomen lijst van alle gemeenten die binnen de stadsgewesten liggen. «De in de lijst genoemde gemeenten kunnen woningen bouwen die bijdragen aan de, in het kader van Vinex overeengekomen woningenaantallen. In de Vinex-convenanten is deze mogelijkheid opgenomen («alle gebouwde woningen in het stadsgewest tellen mee»). Het kan daarom best zo zijn dat gemeenten geen complete Vinex-locatie hoeven te hebben maar met een relatief beperkt aantal nieuwbouwwoningen wel bijdragen aan de Vinex-taakstelling die op regionaal niveau is overeengekomen», aldus het ministerie, dat overigens erkent «(...) dat het begrip Vinex inmiddels in de volksmond een andere «lading» heeft gekregen dan in de Vinex-convenanten en Vierde Nota deel I is vastgelegd³⁸.»

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op 49 ontvangen ingevulde vragenlijsten: 50 geselecteerde gemeenten, minus de 6 gemeenten die geen informatie hebben verstrekt, plus de 5 niet rechtstreeks aangeschreven gemeenten. Deze gemeenten zijn opgesomd in het overzicht op de volgende pagina. De beantwoording van het vragenformulier verschilt per gemeente. Een groot aantal gemeenten geeft een uitvoerige stand van zaken. Bij andere gemeenten is de beantwoording juist bijzonder summier.

In totaal heeft de informatie betrekking op zo'n 150 locaties, voornamelijk uitleglocaties, en een productie van ongeveer 250 000 woningen. De informatie heeft voor een beperkt deel betrekking op inbreidingslocaties.

³⁸ Gesprek medewerkers van de enquêtecommissie en medewerkers ministerie van VROM, 1 oktober 2002.

Overzicht 50 geselecteerde gemeenten en 4 niet geselecteerde gemeenten die wel hebben gereageerd

Overzicht geselecteerde gemeenten

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| 1. Alkmaar | 26. Helmond |
| 2. Almelo | 27. Hengelo (O) |
| 3. Almere | 28. 's-Hertogenbosch |
| 4. Amersfoort | 29. Houten |
| 5. Amstelveen | 30. Leeuwarden |
| 6. Amsterdam | 31. Leiden |
| 7. Apeldoorn | 32. Leidschendam-Voorburg |
| 8. Arnhem | 33. Maastricht |
| 9. Berkel en Rodenrijs | 34. Middelburg |
| 10. Breda | 35. Nieuwegein |
| 11. Capelle ad IJssel | 36. Nijmegen |
| 12. Delft | 37. Pijnacker-Nootdorp |
| 13. Den Haag | 38. Purmerend |
| 14. Deventer | 39. Rijswijk |
| 15. Diemen | 40. Rotterdam |
| 16. Dordrecht | 41. Schiedam |
| 17. Eindhoven | 42. Sittard-Geleen |
| 18. Emmen | 43. Tilburg |
| 19. Enschede | 44. Utrecht |
| 20. Groningen | 45. Venlo |
| 21. Haarlem | 46. Vlaardingen |
| 22. Haarlemmermeer | 47. Vlissingen |
| 23. Heerhugowaard | 48. Wassenaar |
| 24. Heerlen | 49. Zoetermeer |
| 25. Hellevoetsluis | 50. Zwolle |

Niet geselecteerde gemeenten die wel hebben gereageerd

1. Goirle
2. Heumen
3. Sliedrecht
4. Son en Breugel

7.3.3 Grondposities

Vraag 1.: Hebben de grondposities van marktpartijen bijgedragen aan een onvolkomen marktwerking op de onderhavige Vinex/ac-locatie? Om welke (combinatie van) bedrijven gaat het?

Grondposities

Bij de start van de planvorming heeft ongeveer de helft van de gemeenten te maken met grondposities van marktpartijen. Deze gemeenten geven aan dat zij niet in staat waren (of zijn) om zelf grondposities in te nemen. Gebrek aan geld en middelen worden als oorzaken genoemd, maar vooral ook het gebrekkige juridisch grondbeleidinstrumentarium. Zo kon de Wet voorkeursrecht gemeente (Wvg) tot 1996 niet worden ingezet op uitbreidingslocaties waardoor gemeenten als Amersfoort en Utrecht zich destijds gedwongen voelden tot samenwerking met de marktpartijen. Ook wordt verwezen naar de lange besluitvormingsprocessen waardoor enkele gemeenten geen actief grondbeleid zijn gaan toepassen.

De marktpartijen die op diverse locaties in het hele land grondposities hebben ingenomen zijn grote ondernemingen als Amstelland (Wilma), BAM, Bouwfonds, Dura-Vermeer, HBG (Mabon), Heijmans en Volker Wessels Vastgoed. Zij worden, afzonderlijk of in combinaties, op vrijwel alle grote locaties genoemd als marktpartij met grondposities of als ontwikkelaar.

Het Bouwfonds is bijvoorbeeld actief door het hele land: Amersfoort, Emmen, Haarlemmermeer, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leidschendam (nu: Den Haag), Leeuwarden, Purmerend, Rotterdam, Utrecht, Wateringen (nu: Den Haag), Zoetermeer en Zwolle.

Ook Amstelland (voorheen Wilma) zien we terug door het hele land op locaties in: Alkmaar, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Haarlemmermeer, Heerhugowaard, 's-Hertogenbosch, Leidschendam (nu: Den Haag), Nieuwegein, Pijnacker-Nootdorp, Utrecht, Rotterdam en Zwolle.

Heijmans is onder meer actief op locaties in: Amersfoort, Arnhem, Leidschendam (nu: Den Haag), Rotterdam en Tilburg. Maar ook Dura Vermeer is actief in Amersfoort, Enschede, Rotterdam, Wateringen (nu: Den Haag) en Zwolle.

Enkele marktpartijen zijn op een regionale schaal actief, zoals Mega Vastgoed in het oosten van het land (Almelo, Hengelo, Apeldoorn, Deventer, Emmen). Daarnaast zijn er ook veel lokale ondernemingen die grondposities innemen, bijvoorbeeld op de locatie Weidevenne in Purmerend en de locatie Groote Wielen in 's-Hertogenbosch.

Niet alle gemeenten ervaren de grondposities van marktpartijen als onplezierig. Een aantal gemeenten heeft marktpartijen juist verzocht grondposities in te nemen, zo illustreren voorbeelden uit Alkmaar, Enschede, 's-Hertogenbosch en Zwolle. De gemeente 's-Hertogenbosch had niet te maken met grondposities, maar opteerde voor een samenwerkingsverband met Bouwfonds en Heijmans om de ontwikkeling en realisatie van Haverleij mogelijk te maken. Beide marktpartijen hebben vervolgens op verzoek van de gemeente grondposities ingenomen. De gemeente Amersfoort bevond zich in een iets andere positie. Daar had het consortium Vathorst (bestaande uit Bouwfonds, Heijmans, Dura-Vermeer, Stichting SCW) gronden verworven. De gemeente is vervolgens met dit consortium gaan samenwerken voor de verdere verwerving, teneinde versnippering van de grond te voorkomen. Een vergelijkbare situatie deed

zich voor op de VINEX-locatie Leidschenveen (toenmalige gemeente Leidschendam, thans Den Haag) waar de gemeente met de vier grootste grondeigenaren (Bouwfonds, Heijmans, Wilma en HBG) een PPS-construc-tie is aangegaan onder voorwaarde dat zij de resterende 35 grondeige-naren onder hun hoede zouden nemen. In Zwolle hebben Bouwfonds, Wilma, Dura Vermeer, Bouwbedrijf Moes en Projectontwikkeling Van Swoll, op verzoek van de gemeente, gronden aangekocht in Stadshagen.

Een aantal gemeenten streeft zelf een actieve grondpositie na. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Deventer, Eindhoven en Breda. De gemeente Eindhoven zegt een succesvol beleid te hebben ontwikkeld voor de locatie Meerhoven om te voorkomen dat er grondposities worden ingenomen, zodat de gemeente de grondexploitatie zo veel mogelijk in eigen handen heeft. Met maximale inzet van juridisch instrumentarium (Wet voorkeursrecht gemeenten, Bekostigingsbesluit, dreiging baatbelas-ting, Onteigeningswet) is voorkomen dat bouwgrond wordt vervreemd ten behoeve van ontwikkeling door projectontwikkelaars en bouwbe-drijven. Tot op heden heeft de gemeente daarmee particuliere ontwikke-lingen, zelfrealisatie en bouwclaims voorkomen. Het beleid om onder geen enkele conditie mee te werken aan zelfrealisering door eigenaren met ontwikkelaars of in te gaan op bouwclaims in ruil voor levering van grond, heeft succes, aldus de gemeente. In vier gevallen (in totaal 20 hectare) zijn eigenaren samenwerkingsverbanden aangegaan met ontwikkelaars/bouwbedrijven. Na onderhandeling heeft de gemeente Eindhoven bereikt dat deze samenwerkingsverbanden zijn ontbonden en de grond rechtstreeks aan de gemeente Eindhoven is geleverd zonder tegenprestatie van welke aard.

De gemeente Deventer meldt in staat te zijn geweest om voor de start van de ontwikkeling van De Vijfhoek (1995) reeds 75% van de grond te verwerven. Hiermee heeft ze bouwclaims goeddeels kunnen voorkomen. Ook de gemeente Breda voert een actief grondbeleid. De gemeente Breda schrijft: «door het voeren van een actief grondbeleid is de gemeente steeds in staat geweest op de planontwikkeling en planrealisatie te sturen, marktpartijen aan te wijzen en de kwaliteit van de plannen te bepalen.»

De gemeente Groningen combineert een actief grondbeleid met afspraken die zij maakt met de belangrijkste marktpartijen in de regio, waaronder ook plaatselijke corporaties. De essentie van die afspraken is, dat die marktpartijen zich onthouden van grondaankopen in ruil voor toekomstig bouwvolume. De gemeente stelt in samenwerking met de betrokken marktpartijen een verwervingsfonds in ter financiering van de grond-aankopen. De regie van de planontwikkeling ligt bij de gemeente, maar de marktpartijen denken vanaf het begin mee over de planvorming. Deze werkwijze is in meer of mindere mate wel van invloed geweest op de uiteindelijke planuitwerkingen van verschillende locaties, maar niet van wezenlijke invloed op de onderhandelingspositie van de gemeente, aldus de gemeente Groningen. De onderhandelingen over gronduitgifte en ontwikkelingsvoorwaarden vonden namelijk op traditionele wijze plaats. Een marktpartij waarmee geen overeenstemming wordt bereikt, heeft de mogelijkheid om afscheid te nemen met teruggave van eventueel in het verwervingsfonds gestort geld. Over deze aanpak schrijft de gemeente Groningen: «De strategie had voor de gemeente het voordeel, dat verwervingen zonder speculatieve invloeden en binnen redelijke termijn konden plaatsvinden; voordeel voor de marktpartijen was enige zekerheid omtrent toekomstig bouwvolume, hetgeen van belang was voor de bedrijfscontinuïteit van die marktpartijen.» Voor de nieuwbouwlocatie

Meerwijk (grondgebied gemeenten Groningen en Slochteren) is deze strategie nog niet effectief geweest. Daar heeft een groep Twentse bouwers voor forse prijzen gronden opgekocht, en spitst de discussie tussen de gemeente en de potentiële ontwikkelaars zich nu toe op de hoogte van de inbrengwaarde van de gronden.

Onvolkomen marktwerking

Voor de gemeenten die te maken hebben met grondposities van private partijen komen in de antwoorden globaal twee soorten onvolkomenheden in de marktwerking aan bod. Meestal gaat het over onvolkomenheden aan de aanbodzijde van de markt, waarbij gewezen wordt op beperkte onderhandelingsmogelijkheden voor de gemeente. Minder vaak richt het vizier zich op onvolkomenheden aan de vraagzijde, waarbij de koper van de woning wordt beperkt in zijn keuzevrijheid, c.q. waarbij niet marktconform wordt gebouwd.

Voorbeelden van gemeenten die stellen dat de grondposities van marktpartijen hebben geleid tot een onvolkomen marktwerking aan de aanbodzijde zijn Arnhem, Amersfoort, Berkel en Rodenrijs en Haarlemmermeer. Zo geeft Arnhem aan dat «de ingenomen grondposities enigszins geresulteerd hebben in onvolkomen marktwerking. Andere ontwikkelaars/bouwers kregen geen kans meer.» Amersfoort stelt naar aanleiding van de ingenomen grondposities van private partijen: «De vrije marktwerking op de gronduitgifte van woningbouw is daardoor in elk geval enigszins beperkt.» Ook de gemeenten Deventer en Eindhoven beschouwen de grondposities van ontwikkelaars als een mededingingsbeperkende factor, en noemen dit als reden waarom zij (zoals hiervoor vermeld) een actief beleid van grondverwerving en -exploitatie voeren om zodoende bouwclaims te voorkomen.

Naar aanleiding van de grondposities van marktpartijen in de locaties Getsewoud en Floriande concludeert de gemeente Haarlemmermeer: «Het was feitelijk onontkoombaar om met deze partijen in zee te gaan voor de ontwikkeling van de plannen. Dat heeft geleid tot een bepaalde kwaliteit. Met andere partijen was het mogelijk anders gelopen, maar het valt niet te zeggen of dat in positieve of negatieve zin zou zijn geweest. Het feit dat de marktpartijen een grondpositie hadden en de grond dus niet in handen van de gemeente was, is wel van essentieel belang geweest voor de planontwikkeling. Tijdens het hele planproces zaten partijen aan tafel voor wie winstmaximalisatie een belangrijke, zo niet de belangrijkste, doelstelling was. Dat heeft ten eerste een belangrijk stempel gezet op het hele planproces, dat daardoor in feite een continu onderhandelingsproces is geworden. Het heeft dan ook blijvend veel capaciteit en onderhandelingsinzet van de gemeente gevraagd om de gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot de kwaliteit van de plannen overeind te houden.»

De gemeente Sliedrecht heeft zeer veel moeite om tot een bevredigend onderhandelingsresultaat te komen met de grondeigenaar. De onderhandelingen met de marktpartij (Van Erk Projecten) lopen al jaren uiterst moeizaam. De marktpartij bemoeit zich intensief met de planontwikkeling en de (toekomstig gewenste) optimalisatie. Ook is nog geen overeenstemming over de grondexploitatieberekening (inbreng boekwaarde gemeente, de door de gemeente te ontvangen bijdrage, kostenopzet bouw- en woonrijp maken, enzovoorts).

De gemeente Leeuwarden oordeelt ronduit negatief over de vrijheid die gemeenten nog rest bij de keuze van de ontwikkelaar zodra er sprake is

van grondposities. Deze keus is door de grondposities fors beperkt. Ongeveer 65% van de woningproductie in de locatie Zuiderburen is in handen van partijen die grondposities hebben ingenomen. De sturing en het overeind houden van de uitvoeringsplanning wordt daardoor bemoeilijkt, aldus de gemeente Leeuwarden.

De gemeente Houten heeft als groeikern een lange traditie met het bouwen van nieuwbouwlocaties. Zij wijst op het contrast tussen de eerste uitgroei van Houten en de huidige situatie waarbij de gemeente wordt geconfronteerd met ontwikkelende partijen die een grondpositie hebben verworven. In het verleden zorgden «(...) de ontwikkelende partijen er in samenwerking met de gemeente voor dat alles uit de kast werd gehaald om producten op de markt te brengen die de prijs/kwaliteitstoets moeiteloos konden doorstaan. Datzelfde kon gezegd worden van de woonomgeving. Immers, als ontwikkelende partijen niet in staat bleken aan het hoge kwaliteitsniveau te voldoen, dan werd voor andere ontwikkelende partijen gekozen. Met andere woorden: door de grondpositie was de gemeente Houten in staat om richting marktpartijen constant een prikkel te doen uitgaan om toch vooral uitstekend werk af te leveren.» Nu de gemeente te maken heeft met private partijen met grondposities moet de gemeente zware inspanningen leveren om haar doelstellingen te realiseren, en soms worden ze ook niet gehaald. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een prijs/kwaliteitstoets in een aantal met marktpartijen gesloten contracten. Ook is het voorgekomen dat marktpartijen de voorwaarden betreffende de verdeling tussen sociale en vrije sectorwoningen niet accepteerden. Houten meldt dat voor een sterke gemeentelijke regierol een niet met bouwclaims belaste grondpositie van belang is. «Pas dan kan maximaal gebruik worden gemaakt van de concurrentiemechanismen binnen de particuliere markt.» In dit verband schrijft de gemeente dat er in Nederland «(...) een groot aantal ontwikkelende partijen is die niet bereid zijn grote risico's te lopen door her en der gronden aan te kopen. Deze soms zeer goed bekend staande en opererende marktpartijen staan dus buiten spel bij de ontwikkeling van grote delen van de VINEX-locaties.» Ook schrijft Houten dat marktpartijen tot coördinerende afspraken komen die van invloed zijn op de marktwerking.

Een ander geluid komt van de gemeenten Alkmaar en Zoetermeer. Zij vinden dat grondposities niet hebben bijgedragen aan een onvolkomen marktwerking. De gemeente Alkmaar stelt: «Gezien het feit dat marktpartijen de mogelijkheid hebben gehad gronden te verwerven is te stellen dat de ontstane grondpositie niet heeft bijgedragen aan een onvolkomen marktwerking.» De gemeente Zoetermeer antwoordt: «Grondposities van marktpartijen zijn immers een marktgegeven.» De gemeente Utrecht schrijft: «Daar komt bij dat de betrokken ontwikkelaars in principe belang hebben bij een zodanige opdrachtverlening aan bouwbedrijven dat marktwerking niet wordt belemmerd; de gemeente heeft betrokken ontwikkelaars overigens ook niet contractueel gebonden om ten opzichte daarvan contrair te opereren». Inzake de verkoop van woningen geeft de gemeente Rotterdam aan dat deze plaatsvindt in concurrentie op projectniveau en in concurrentie met andere locaties waar grondposities mogelijk geen rol hebben gespeeld.

Onvolkomen marktwerking gerelateerd aan de vraagzijde, wordt door slechts een enkele gemeente genoemd. De gemeente Almelo schrijft: «Kopers kunnen alleen kiezen uit woningen van de betreffende marktpartijen, al wordt bij de grotere bouwers getracht ruimte te creëren voor particuliere invloed.» De gemeente Haarlemmermeer schrijft: «De wijze

van prijsvaststelling heeft niet zozeer gevolgen gehad voor de kwaliteit van de planontwikkeling, maar wél voor de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen. Zeker in de afgelopen jaren, met de forse prijsstijging in de bestaande voorraad, kan het niet anders zijn dan dat er forse winsten door marktpartijen behaald zijn. Formeel is een en ander niet van invloed geweest op keuzemogelijkheden van de burgers. Feitelijk heeft het er wel toe geleid dat veel potentiële gegadigden voor een Vinex-woning afhaakten omdat het financieel niet meer aantrekkelijk was om vanuit hun woning in de bestaande voorraad door te stromen naar een (te) dure Vinex-woning. Dat is ons inziens ook één van de redenen waarom we momenteel te maken hebben met een teruglopende vraag. Het gevolg is nu echter wel dat er iets van marktwerking te bespeuren valt. Zo zijn recentelijk bij een project op de Vinex-locatie Getsewoud-Noord de prijzen van de woningen met circa 10% (= € 35 000,-) verlaagd.»

De gemeente Utrecht stelt overigens, naar aanleiding van de vraag over onvolkomen marktwerking, het schaalniveau aan de orde. «Het is aannemelijk dat de vraag of er sprake is van onvolkomen marktwerking gezien moet worden op een aanzienlijk hoger (wellicht nationaal) schaalniveau dan dat van de locatie Leidsche Rijn. (...)». De gemeente doelt hierbij op een uitspraak van de NMa naar aanleiding van een klacht van de Bond van Nederlandsche Architecten dat de gemeente Utrecht de Mededingingswet zou overtreden door dwang uit te oefenen op de architectenkeuze van particuliere opdrachtgevers in Leidsche Rijn. De NMa stelt echter dat niet anders kan worden geconcludeerd dan dat de overeenkomsten die de gemeente ter bebouwing van Leidsche Rijn heeft gesloten, slechts een marginaal gedeelte van de markt betreffen. Daardoor zou er geenszins sprake zijn van een merkbare beïnvloeding van mededinging op de onderhavige markten. Alhoewel deze uitspraak refereert aan de markt voor architectendiensten lijkt hij niet zonder betekenis voor beantwoording van onderhavige vraagstelling, aldus de gemeente Utrecht.

Vraag 1 (vervolg): Indien door de gemeente grond is aangekocht van marktpartijen (bouwclaimmodel): hoe hoog waren de verwervingsprijzen, voor welke reële grondwaarden is aangekocht, en met welke compensatie?

Bij vrijwel alle aankopen van grond door de gemeenten van de marktpartijen is sprake van het zogenaamde bouwclaimmodel. Dat wil zeggen: de gemeente verwerft de grond in ruil voor een toezegging aan de marktpartij dat deze een bepaald aantal woningen mag ontwikkelen en bouwen (de zogeheten bouwclaim). Terwijl de grondtrekken van dit model vrijwel overal te herkennen zijn, bestaan voor de uitwerking en de condities van deze transacties meerdere varianten.

De gegevens ontbreken om een goed beeld te verkrijgen hoe de aankoop-prijs (die de gemeente betaalt) zich verhoudt tot de oorspronkelijke verwervingsprijs (die de marktpartijen hebben betaald aan de oorspronkelijke, veelal agrarische eigenaren). Voor zover gemeenten hierover informatie kunnen geven lijkt het gebruikelijk te zijn dat gronden tegen kostprijs worden geworven (waarbij onder de kostprijs ook rentevergoedingen worden verstaan). Een enkele gemeente koopt voor minder dan de oorspronkelijke verwervingsprijs. In Utrecht is op de locatie Leidsche Rijn bijvoorbeeld 50% van de verwervingskosten betaald tot aan een bepaald maximum.

Gemeenten die grond hebben aangekocht van private partijen hebben prijzen betaald tussen € 4,50 en € 35 per m², afhankelijk van het jaar waarin de gronden zijn aangekocht en de op dat moment geldende regionale marktprijzen. Het aantal te bouwen woningen uit de bouwclaim varieert tussen 15 en 25 woningen per ingeleverde hectare.

Twee gemeenten melden dat marktpartijen mogelijk het deficit – het verschil tussen de prijs die zij aan de oorspronkelijke, veelal agrarische eigenaren betaalden, en de lagere verkoopprijs aan de gemeente – zullen verwerken in de uiteindelijke verkoopprijzen van de woningen (Purmerend, Rotterdam-Nesseland). De gemeente Rotterdam voegt hieraan toe dat dit vooralsnog niet ten koste gaat van de kwaliteit van de woningen; deze constatering wordt verder niet onderbouwd.

Behalve aantallen te bouwen woningen maakt ook de grondquote³⁹ deel uit van het onderhandelingsproces over de aankoop van de gronden. Voor de sociale woningbouw liggen de grondquotes over het algemeen tussen de 12% en 20%, voor het middensegment tussen de 20% en 30%, voor de duurdere sector tussen de 30% en 45%. Verder maakt ook het woningbouwprogramma (type ontwikkelingsrechten) onderdeel uit van de overeenkomsten. Overigens worden grondquotes en het type productierechten vaak niet altijd expliciet door de gemeenten vermeld als onderdeel van het onderhandelingsproces. Daar waar de gemeente zelf deel uitmaakt van een consortium, komt het voor dat zij voor de consortiumpartijen lagere grondquotes hanteert dan voor derdenpartijen.

Het aantal marktpartijen dat grondposities heeft ingenomen lijkt geen invloed te hebben op de hoogte van de – met de gemeente overeengekomen – aankooprijzen, bouwclaims en grondquotes. Een voorbeeld van een locatie waar een groot aantal marktpartijen (19 ondernemingen) grondposities hadden, is Groote Wielen ('s-Hertogenbosch). De gemeente had de indruk dat de marktpartijen in volle concurrentie grond hebben moeten kopen. Toch laten de bouwclaim (circa 13,5 tot 17 woningen per ingeleverde hectare), de aankooprijzen van de gemeente (€ 14,75 per m², prijspeil 1 januari 2000) en de grondquotes (variërend tussen 25% en 37% van de vrij op naam prijs) een gemiddeld beeld zien.

Enkele gemeenten (waaronder Amersfoort en Middelburg) leggen een verband tussen de aankoop van de gronden door ontwikkelaars en een prijsopdrijvend effect. De gemeente Amersfoort noemt het prijsopdrijvende effect van de aankoop van gronden door private partijen buitensporig. «De ruwe bouwgrond in het plan Kattenbroek was rond 1990 7,50 gulden (€ 3,40) per m²; de grondprijs in het gebied Vathorst was in 1994 ten gevolge van aankopen door derden al opgelopen tot 35 gulden (€ 15,90) per m², en is daarna nog verder opgelopen.» De gemeente Sliedrecht meldt dat zij, vanwege een deal met de betrokken agrariër (verplaatsing) begin jaren negentig grond aankocht voor circa 6 gulden per m² (€ 2,70), marktpartijen kochten begin/medio jaren de grond aan voor 20 à 25 gulden per m² (€ 9,10 – 11,40) en particulieren bieden momenteel resterende stukjes grond te koop voor 100 gulden per m² (€ 45,50).

Overige ontwikkelingsrechten

Hiervoor is beschreven met welke compensaties gemeenten gronden hebben aangekocht van private partijen met betrekking tot de woningbouwproductie. Het blijkt dat de compensatie ook nog andere vormen kan aannemen. Marktpartijen met grondposities kunnen zich bijvoorbeeld ook

³⁹ De grondquote is de grondprijs als percentage van de vrij op naam verkoopprijs die de ontwikkelaar aan de gemeente betaalt.

verzekeren van het bouwrijp maken van een woningbouwlocatie, de ontwikkeling van kantoren, winkels, overige voorzieningen of infrastructuur.

Ter illustratie, voor een locatie in Emmen bestaat de bouwclaim van Mega Vastgoed niet alleen uit de bouw van woningen, Mega Vastgoed kan ook tegen exploitatieprijzen de microgebieden bouwrijp maken. In Tilburg mag Grondbank C.V. (onderdeel Heijmans) behalve woningen ook winkelruimte realiseren en heeft het bedrijf het productierecht verworven voor infrastructuur ter waarde van 10 miljoen gulden (€ 4,5 miljoen). In Almelo heeft Plegt Vos de gronden die zij bezit door middel van een open begroting ook bouw- en woonrijp kunnen maken. In Nieuwegein heeft Exploitatie Maatschappij Geul ter Bergh B.V. voor de locatie Blokhoeve het recht bedongen van het bouw- en woonrijp maken, waarbij in geval van prijsverschillen met de markt groter dan 2,5% een onafhankelijk bureau zal worden ingeschakeld. In 's-Hertogenbosch besteedt de opdrachtgever Haverleij BV (waarin de gemeente, Bouwfonds en Heijmans participeren) niet alleen de woningen, maar ook de GWW-werken primair aan bij het Bouwfonds en Heijmans. In Arnhem hebben de private partijen met grondposities (Heijmans, Amstelland, Stichting Pensioenfonds Stork) tevens de ontwikkelrechten gekregen van kantoor- en winkelruimte zowel in als buiten het exploitatiegebied. Ook hebben ze de bouwrechten van de corporatiewoningen verworven. In Amsterdam is vastgelegd dat de IJburg-consortia een bijzondere positie krijgen bij de ontwikkeling en realisatie van niet-woonfuncties. Aan de bijstelling van de ontwikkelingsovereenkomst voor de locatie Pijnacker Zuid koppelt de ontwikkelaar Heijmans een exclusieve betrokkenheid bij de planontwikkeling in de Centrumlijn. Boskalis BV en Rijnland BV komen met de gemeente Rotterdam overeen dat zij hun gronden voor de locatie Nesselande overdragen in ruil voor een bouwclaim, de aanleg en inrichting van de oevers van een nieuwe plas, en werken van grond-, weg- en waterbouw. De aanvangssituatie hier wijkt echter sterk af aangezien de provincie deze bedrijven reeds een zandwinvergunning op de locatie had verleend, voordat sprake was van een Vinex-locatie.

Duidelijk wordt dat met een investering in de grond, een reeks aan ontwikkelingsrechten gegenereerd kan worden. Overigens heeft bovengaande opsomming van ontwikkelingsrechten betrekking op zowel gemeenten die min of meer gedwongen waren via de constructie van het bouwclaimmodel te werken, als op gemeenten die vrijwillig tot uitbesteding of samenwerking met ontwikkelaars zijn overgegaan.

Inbreidingslocaties

Aparte aandacht verdienen de zogeheten inbreidingslocaties in het bestaande stedelijke gebied. Gemeenten als Almelo, Enschede, Haarlem, Heerlen, Maastricht en Vlaardingen kennen kleinere inbreidingslocaties. Soms is de grond in bezit van de gemeente, soms van een (niet commerciële) ontwikkelaar. De gemeente Enschede geeft aan dat hoge sloop- en saneringskosten er hoogst waarschijnlijk toe hebben geleid dat marktpartijen geen grondpositie hebben ingenomen.

In vergelijking tot de uitleglocaties komt een beeld naar voren van een woningbouwprogramma dat een grotere component sociale woningbouw kent, en/of een mix met voorzieningen of winkels. Het gaat om kleinere aantallen woningen, een groter aantal betrokkenen (grondeigenaren, ontwikkelaars, aannemers) en een grotere diversiteit in het grondbeleid. Soms gaan gemeenten een strategisch samenwerkingsverband met

ontwikkelaars aan vanwege de hoge moeilijkheidsgraad van de herstructurering (bijvoorbeeld: voormalige mijnterrein Emma in Heerlen). In dit geval ontstaat het initiatief bij de gemeente die vervolgens steun zoekt bij lokale ontwikkelaars.

Overigens merkt de gemeente Heerlen op dat «het niet hebben van een grondpositie door marktpartijen een positief effect heeft op de planontwikkeling.» Dit wordt door de gemeente Maastricht onderschreven. Voor haar herstructureringslocaties Scharn-Noord en Vroendaal is de grond nageoeg geheel in handen van een private partij (Grouwels Daelmans). De onderhandelingspositie van de gemeente is hierdoor «redelijk zwak met betrekking tot het afdwingen van extra plankwaliteit alsmede de verevening van de grondkosten».

Vraag 1 (vervolg): Hebben de grondposities van marktpartijen de kwaliteit van de planontwikkeling positief dan wel negatief beïnvloed?

Over het algemeen lijkt de eerste reactie van de gemeenten dat de grondposities van de marktpartijen de kwaliteit van de planontwikkeling niet negatief hebben beïnvloed. In enkele gemeenten (Alkmaar, Enschede, Purmerend) wordt de betrokkenheid van de marktpartijen expliciet als een positieve kwaliteitsfactor ervaren. Enschede schrijft over de locatie De Eschmarke: «Naar het oordeel van de gemeente heeft het gegeven dat marktpartijen posities hadden ingenomen de planontwikkeling niet negatief beïnvloed. Sterker nog, het plan is kwalitatief aangemerkt als een van de beste VINEX-wijken van Nederland.» En voor de ontwikkeling van de locatie Blenken Koelink wijst de gemeente Enschede op de expertise en creativiteit van de ontwikkelaar waardoor er een oplossing is gevonden voor de aanwezige bodemvervuiling. Ook de gemeenten Amersfoort en Rotterdam wijzen op de benutting van de expertise van de marktpartijen (kennis van de markt, kennis van processturing en technische *know how*) die als positief voor de planontwikkeling kan worden aangemerkt.

De gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Hengelo zien geen aanleiding om te veronderstellen dat de kwaliteit van de planontwikkeling in belangrijke mate is beïnvloed door de grondposities. De gemeente Pijnacker schrijft: «De kwaliteit wordt bepaald door aspecten als differentiatie, dichtheid, duurzaam bouwen, etc. (...).» Ook wordt de kwaliteit van de planontwikkeling door de gemeenten veelal uitgelegd in termen van stedenbouwkundige opzet, beeldkwaliteitplan, en niet in termen van de prijs/kwaliteitsverhouding van de individuele woning. De gemeente Wateringen (nu Den Haag): «De kwaliteit van de planontwikkeling werd en wordt in Wateringse Veld gegarandeerd door de gedetailleerde stedenbouwkundige kaders (...) en de instelling van een kwaliteitsfonds. Het kwaliteitsfonds vormt een post in de grondexploitatie van inmiddels circa € 10 miljoen. Hiermee worden kwalitatieve voorzieningen aan schoolgebouwen, aan gevels van woningen in de overgang van publiek – privé (bijv. tuinmuren), parkeervoorzieningen bij sociale huurwoningen, hogere verdiepingshoogten etc. gefinancierd.»

Verschillende gemeenten menen, zonder de zware kwalificatie «negatieve invloed» te gebruiken, dat de kwaliteit «onder druk» is komen te staan. Zo blijkt dat de flexibiliteit in de planvorming is verminderd, of dat op bepaalde ambities (milieu, particulier opdrachtgeverschap) is ingeleverd. In andere gevallen is de kwaliteit gehaald maar duurder geworden.

Illustratief voor de ambivalentie zijn de antwoorden van de gemeenten Almelo, Arnhem en Berkel en Rodenrijs. De gemeente Almelo is van mening dat de grondposities een minimale invloed hebben gehad op de kwaliteit vanwege de regierol van de gemeente bij het bepalen van het woningtype en stedenbouwkundige kwaliteit. Tegelijkertijd geeft de gemeente aan dat het, naar aanleiding van grondposities van marktpartijen, steeds problematischer wordt om de gewenste kwaliteit te realiseren. De gemeente kan door de grondposities van ontwikkelaars onvoldoende tegemoet komen aan de vraag naar kavels voor particulier opdrachtgeverschap. De gemeente Arnhem schrijft: «Naar onze mening kan niet worden gezegd dat de grondposities van marktpartijen de kwaliteit van de planontwikkeling negatief hebben beïnvloed.» Tegelijkertijd schrijft de gemeente Arnhem ook: «De verwervingen hebben een zeer prijsopdrijvend effect gehad. Er was hierdoor sprake van een zeer langdurig onderhandelingsproces, dat ook een effect op de prijs had.»

Verlies van flexibiliteit blijkt onder meer uit het antwoord van de gemeente Emmen: «Om aan de afspraken met de marktpartijen te kunnen voldoen was Emmen gedwongen zeer strak te verkavelen en is de vrijheid naar de toekomst nihil.» Daarnaast heeft de gemeente in haar beeldkwaliteitplan moeten toegeven aan de projectontwikkelaar. Men kan niet voldoen aan de afspraak om 30% van de productie in particulier opdrachtgeverschap te realiseren; hiervoor resteren slechts circa honderd kavels oftewel 8,5%. Ook de gemeente Amersfoort zegt dat de kwaliteit eronder geleden heeft: «Deze hoge verwervingskosten hebben invloed op het te realiseren woningbouwprogramma, de gronduitgifteprijsen en de prijs-kwaliteit verhouding van de producten. De kwaliteit van de planontwikkeling is mede daardoor onder grote druk komen te staan.»

7.3.4 Samenwerkingsvormen en overeenkomsten

Vraag 2: Is uw gemeente met marktpartijen, of zijn marktpartijen onderling samenwerkingsverbanden aangegaan? Zo ja, om welke bedrijven gaat het? Welke juridische vorm kent het samenwerkingsverband?

Gemeenten waar sprake is van ingenomen grondposities door ontwikkelaars

Op het moment dat de gemeente volgens het bouwclaimmodel gronden koopt van een marktpartij die zich een grondpositie heeft verworven, is feitelijk al sprake van vorm van (gedwongen) samenwerking. Dit is een veel voorkomende situatie. Indien de gemeente zelf eigenaar is van de grond kan zij op vrijwillige basis een samenwerking aangaan.

De betekenis van (gedwongen) samenwerkingsverbanden voor gemeenten die te maken hebben met grondposities wordt treffend beschreven door de gemeente Haarlemmermeer: «De vorming van de samenwerkingsverbanden heeft ertoe geleid dat, voor zover het voor de gemeente al niet duidelijk was, gemeente en marktpartijen tot elkaar veroordeeld waren. Het gegeven dat de marktpartijen een grondpositie hadden, is daarbij van veel groter belang geweest, dan dat de marktpartijen op een locatie een samenwerkingsverband aangegaan zijn. Onzerzijds heeft nooit de illusie bestaan dat er zonder die samenwerkingsverbanden sprake zou zijn van concurrentie op de markt. De concurrentie op de markt was immers al beslecht. Daarvan uitgaande had de vorming van samenwerkingsverbanden zelfs wel enige praktische voordelen (b.v.

één aanspreekpunt; het samenwerkingsverband regelde zelf de verdeling van de woningen).»

In het «standaard» bouwclaimmodel zoals dat zich in de praktijk heeft ontwikkeld, koopt de gemeente gronden aan van de private partij(en) voor een overeengekomen m²-prijs in ruil voor ontwikkelingsrechten. Daarnaast maken ook grondquotes en het te bouwen programma (aandeel woningen in het goedkope c.q. dure segment) deel uit van de onderhandelingen, en zoals uit het voorgaande blijkt, ook ontwikkelingsrechten in andere marktsegmenten.

Na aankoop van de gronden staat de gemeente voor de keuze om wel of niet risicodragend te participeren en mede zorg te dragen voor realisering van de woningbouw. De gemeente neemt in een aantal gevallen de grondexploitatie voor haar rekening en risico, terwijl de marktpartijen hetzelfde doen met de ontwikkeling, bouw en verkoop van de gronden. De gemeente maakt in dat geval de gronden bouwrijp, waarna de marktpartijen een afnameverplichting hebben om op de overeengekomen tijdstippen tegen de overeengekomen prijs de kavels af te nemen.

De oorspronkelijk grondbezittende marktpartijen verenigen zich in deze fase in een BV of consortium. Aangezien in het bouwclaimmodel de verdeling van de grond en de combinatie van betrokken marktpartijen voor de gemeente veelal een voldoende feit zijn, zijn de mogelijkheden om andere marktpartijen toe te laten beperkt. In veel gevallen betreft het ontwikkelende bouwers, die behalve opdrachtgever ook de uitvoering van de bouw van hun rekening nemen.

Daar waar uitbreiding van het aantal partijen plaatsvindt, gebeurt dit op verzoek van de gemeente of de betrokken private partij. Vaak betreft het de deelname van een toegelaten instelling (woningcorporatie). In sommige gevallen participeert een toegelaten instelling al in een consortium dat actief gronden verwerft. Ook bedingen private partijen dat er een uitbreiding komt met andere private partij(en). In het kader van dit onderzoek bestaat geen duidelijkheid over hoe de selectie bij eventuele uitbreiding verloopt, en wat daarbij de motieven zijn. In Alkmaar heeft het consortium met de grondposities (Hallokaties CV) bijvoorbeeld bedongen dat de gemeente een derde partij (Bouwfonds) een deel van de realisatie van het plan gunde.

In een aantal gevallen participeert de gemeente in het consortium. Dat gebeurt veelal op basis van een 50–50 verdeling. De planontwikkeling en -uitvoering wordt in Amersfoort door het OntwikkelingsBedrijf Vathorst voor gezamenlijke rekening en risico, in de verhouding 50–50, uitgevoerd. De gemeente Utrecht participeert eveneens voor circa 50% in de Gemeentelijke Exploitatie Maatschappij Vleuterweide. Hetzelfde geldt voor de gemeente Wateringen (nu Den Haag) voor de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld. De gemeente Enschede participeert voor de helft in de grondexploitatie van de locatie Zuiderval, de gemeente Schiedam voor ongeveer de helft in de SVEA-parken en de gemeente Arnhem voor de helft in de Grondexploitatiemaatschappij Schuytgraaf.

Een enkele keer kiest een gemeente ervoor om de totale planontwikkeling, dus inclusief het bouw-en woonrijp maken, over te dragen aan de private partijen. De gemeente koopt in dat geval geen gronden van de marktpartijen aan. De gemeente Alkmaar heeft bijvoorbeeld met De Nollen West CV, die in een VINEX-locatie gronden had verworven, een

exploitatie-overeenkomst afgesloten waarbij de ontwikkelaar voor eigen rekening en risico het gehele plangebied ontwikkelt. Na realisatie wordt het openbare deel om niet aan de gemeente overgedragen.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp lijkt ervoor gekozen te hebben om de regie voor de ontwikkeling van de locatie Delfgauw Emerald bij de marktpartijen te leggen (werkmaatschappij CV Delfgauw). De gemeente legt het programma op (onder meer 30% sociale woningbouw) en geeft de stedenbouwkundige voorwaarden mee, maar participeert zelf niet in de werkmaatschappij. Vervolgens verplicht de gemeente zich wel om haar gronden tegen kostprijs aan de CV te leveren; daarbij nog gronden te verwerven die eveneens tegen kostprijs aan de CV worden verkocht; en bovendien een financiële bijdrage van een miljoen gulden (€ 453 780) prijspeil 1995 te leveren. Artikel 8.4 in de ontwikkelingsovereenkomst Project Delfgauw (1995) zegt hierover: «Dit bedrag geldt als afkoopsom voor de financiële risico's uit hoofde van de exploitatie van het project». Deze handelswijze roept de nodige vragen op. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

Ook de gemeente Sittard-Geleen kiest bij de ontwikkeling van een aantal VINEX-locaties voor een overeenkomst waarbij de ontwikkelingen voor eigen risico en rekening is van de private partijen. Belangrijk verschil met de locatie Delfgauw Emerald is dat de gemeente Sittard-Geleen vastlegt dat zij een betaling ontvangt voor een aantal kosten (gemeentelijk apparaat, bovenwijkse voorzieningen, Landschapspark De Graven).

Gemeenten waar geen sprake is van ingenomen grondposities door ontwikkelaars

Gemeente die zelf de grond in eigendom hebben, hebben een grotere vrijheid in de keuze van partijen met wie een overeenkomst afgesloten wordt. Gemeenten als Almere, Amsterdam, Breda, Capelle aan de IJssel, Deventer, Emmen, Eindhoven, Nieuwegein, en Nijmegen geven aan over locaties te beschikken waar ontwikkelaars niet (of nauwelijks) grondposities hadden ingenomen⁴⁰. Het selectieproces voor een ontwikkelaar en het uitgiftebeleid van deze gemeenten laat een gevarieerd beeld zien. Het zijn zowel de grote (bekende) ontwikkelaars als ook kleinere lokale ontwikkelaars die opdrachten gegund krijgen. Ook wordt er in een enkele gemeente volop ruimte geboden aan het particulier opdrachtgeverschap. In de gemeente Eindhoven mogen de corporaties 30% sociale en 10% marktoningen bouwen. Ook de Amsterdamse locatie De Aker valt op vanwege het grote aandeel corporaties. Deze locatie is door de gemeente voornamelijk aan woningcorporaties toegewezen die vervolgens samenwerkingsverbanden zijn aangegaan met marktpartijen. Gemeenten die niet te maken hebben met grondposities van ontwikkelaars hebben in beginsel ook meer mogelijkheden om dwingende afspraken te maken ten aanzien van prijs/kwaliteitsverhouding en prijskategoriën, hierover volgt meer in paragraaf 3.5.

Sommige gemeenten roepen via een uitnodiging ontwikkelaars op zich in te schrijven, waarbij de uitnodiging bijvoorbeeld is gebaseerd op kwalitatieve selectie of een roulatiesysteem. In de gemeente Eindhoven zijn naast de corporaties, vooral kleinere en/of lokale partijen geselecteerd voor de bouw van bijna 6 000 woningen. In Almere worden vooral opdrachten gegund aan grotere, bekende ontwikkelaars en een enkele lokale partij. De gemeente Nieuwegein nodigt op basis van «in feite een uitgebreid verkoopcontract» marktpartijen uit een woningbouwplan en bijbehorend grondbod uit te brengen. Gedurende het contractvormingsproces worden

⁴⁰ Ook enkele andere gemeenten beschikken over locaties zonder grondposities van ontwikkelaars, maar hebben hierover in het vragenformulier geen bijzonderheden aangegeven.

het woningprogramma, de stedenbouwkundige randvoorwaarden en de vrij op naam prijzen (en daarmee ook grondbod) vastgesteld. De gemeente Nieuwegein heeft gekozen voor de landelijk operende ontwikkelaar Heijmans en de eveneens landelijk werkzame woningbouwvereniging De Principaal voor de bouw van een locatie met bijna 400 woningen. Capelle a/d IJssel koos voor een combinatie van twee landelijke ontwikkelaars (Bouwfonds en Eurowoningen) met twee lokale partners voor de bouw van bijna 1000 woningen. De samenwerking tussen deze vier partijen is een eis van de gemeente geweest.

Er kan ook gekozen worden voor een openbare inschrijving (Amsterdam-IJburg) of zelfs een Europees Tender (Ypenburg). Voor de bouw van de eerste ruim 6000 woningen op IJburg zijn drie consortia geselecteerd. In de consortia zijn een relatief groot aantal partijen vertegenwoordigd, te weten 19 ondernemingen. Het gaat daarbij steeds om een combinatie van lokale woningbouwcorporaties en grote nationaal werkzame commerciële ontwikkelaars. De gemeente Amsterdam heeft met de consortia geregeld dat de meeropbrengst van gerealiseerde woningen voor eenderde haar ten goede komt. Gemeenten als Emmen, Deventer en Middelburg hanteren een mix in hun gronduitgiftebeleid. Een belangrijk deel van de nieuwbouwgronden wordt aan particulieren uitgegeven. De gemeente Emmen opteert verder voor bouwteamverbanden waarbij zowel lokale als landelijk werkzame ontwikkelaars geselecteerd worden. Ook heeft de gemeente Emmen voor een deel van haar plangebied het concessiemodel toegepast waarbij een groot aantal lokale aannemers in opdracht van Kondor Wessels woningen bouwen.

Voor de ontwikkeling van Ypenburg (11 500 woningen) zijn de betrokken gemeenten (Den Haag, Pijnacker-Nootdorp en Rijswijk) samen een regeling aangegaan. De betrokken gemeenten hebben deze regeling in de schriftelijke enquête als volgt omschreven. Er is een rechtspersoonlijkheid bezittend orgaan ingesteld, in de wandeling BOY (Bestuurlijk Overleg Ypenburg) genoemd, dat heeft gezocht naar een aanbestedingsvorm waarbij maximale concurrentie tussen marktpartijen kon worden gegenereerd. Gekozen is voor de zogenoemde IDO-procedure (Integrale Deelplan Ontwikkeling) waarbij niet alleen de bouw van woningen wordt aanbesteed, maar ook het ontwerp en de aanleg van de infrastructuur in de deelplannen. De methodiek betreft een Europese tender procedure. Door middel van een publicatie in het blad van de Europese Gemeenschap kunnen belangstellenden zich melden. Vervolgens wordt via notariële loting bepaald welke gegadigden een aanbidding mogen doen voor een bepaald deelplan. De ingelote partijen doen op basis van de door het BOY opgestelde bestekken een aanbidding. Het Dagelijks Bestuur van het BOY gunt vervolgens, waarbij de criteria een menging zijn van prijs en kwaliteit. De plannen zijn derhalve niet altijd aan de hoogste financiële bieder gegund.

Uit de beantwoording van de vragenlijst blijkt dat uiteindelijk voor 24 deelplannen acht grote landelijk opererende partijen als realisator zijn geselecteerd en dat vier relatief onbekende partijen circa 1500 woningen kunnen bouwen.

Een weer andere werkwijze volgde Breda voor de ontwikkeling van het Chasséterrein in de binnenstad. De gemeente organiseerde een ontwerpcompetitie waarvoor vijf – veelal onafhankelijke (dus niet gebonden aan een bank, belegger of bouwer) – projectontwikkelaars werden uitgenodigd. Het ging daarbij om landelijk werkzame ontwikkelaars, te weten Proper Stok, Heijmans, Hopman Groep, Johan Matser, en Geerlings

Vastgoed. Deze partijen presenteerden op basis van een gemeentelijk programma van eisen een ontwikkelingsvoorstel (inclusief een ontwerp) en gaven tevens een koopprijs voor de locatie. Ieder kreeg een vergoeding voor de inspanning van 75 000 gulden (€ 34 000).

In tegenstelling tot een meer gangbaar beleid op de VINEX-locaties waarbij minstens enkele tientallen of zelfs honderdtallen woningen worden gegund aan één opdrachtgever, opereert de gemeente Breda in kleine clusters van woningen die een eigen marktsegment vormen en een eigen prijscategorie vertegenwoordigen. Breda hierover: «Dit alles om een zo groot mogelijk aantal consumenten te bedienen met een zo breed mogelijke woning- en prijsdifferentiatie.» Voor (een deel van) de locatie De Kroeten heeft dit geleid tot het toedelen van gronden aan tien regionale marktpartijen waarbij het gaat om projecten tussen de twintig en veertig woningen ieder.

Samenwerkingsvormen

Samenvattend, er bestaan diverse variaties in de wijze waarop gemeenten overeenkomsten sluiten en samenwerkingverbanden met marktpartijen aangaan. In hoofdlijnen kunnen de volgende varianten worden onderscheiden, ongeacht of er sprake is van grondposities van private partijen:

- De PPS-constructie (Gemeenschappelijk Exploitatie Maatschappij), waarbij de planontwikkeling en planuitvoering voor gezamenlijke rekening en risico van de gemeente en de private partijen is (Amersfoort, Venlo, Utrecht). Ook waar de gemeente de dominante beslisser over de grond is, kan zij een PPS-constructie kiezen, zoals bij de Waalsprong (Nijmegen) of Haverleij ('s-Hertogenbosch).
- Een realiseringsovereenkomst waarbij de gemeente het plangebied bouwrijp maakt, de gemeente de bouwrijpe kavels tegen marktconforme prijzen verkoopt aan de marktpartij, de marktpartij een afnameplicht kent en verantwoordelijk is voor de bouw en verkoop van de woningen (Apeldoorn, Berkel en Rodenrijs, Pijnacker-Nootdorp locatie Pijnacker Zuid).
- Een concessie- of *turn key*-model waarbij de ontwikkelaar zelf het plan bouw- en woonrijp maakt en de nieuwbouw realiseert, de zorg voor de aanleg van het openbare gebied ligt bij de gemeente of wordt door de ontwikkelaar aangelegd en aan de gemeente overgedragen (Alkmaar, Almelo-Markgraven, Pijnacker-Nootdorp: locatie Emerald, Sittard-Geleen).

Vraag 2 (vervolg): Op welke wijze hebben de samenwerkingsverbanden de kwaliteit van de planontwikkeling beïnvloed?

De beantwoording van deze vraag loopt, gezien het verband tussen grondposities en samenwerkingsverbanden, grotendeels parallel aan die van vraag 1.

7.3.5 Grondexploitatie en aanbestedingsbeleid

Vraag 3: Kan voor de locatie informatie worden gegeven over woningen naar prijs-categorie, wijze van aanbesteden (openbaar/onderhands/anders), opdrachtgever(s), aannemer(s), hoogte grondprijs (in % van de stichtingskosten).

Bijna alle gemeenten kunnen een overzicht van productie per ontwikkelaar leveren, waarbij het gaat om het aantal te bouwen woningen in bepaalde prijsklassen. Ook kunnen veel gemeenten informatie verschaffen over de hoogte van de grondprijs (veelal een grondquote). Een aantal gemeenten heeft zeer specifieke overzichten overhandigd, andere slechts een globale weergave. Er is op basis hiervan dan ook geen diepgaande analyse gemaakt van aantallen woningen, prijscategorieën en wisselende grondquotes.

Wel kan in zijn algemeenheid worden gemeld dat de gemeenten vrijwel allemaal de residuele grondwaardemethodiek hanteren. Deze houdt in dat de vrij op naam prijs in overleg tussen de gemeente en ontwikkelaar wordt vastgesteld, en dat de afdracht aan de gemeente voor de grond een bepaald percentage bedraagt (grondquotes). Voor de sociale woningbouw liggen de grondquotes tussen de 12% en 20%, voor het middensegment tussen de 20% en 30% en voor de duurdere sector tussen de 30% en 45%. Het lijkt gebruik te zijn dat hoe hoger de vrij op naam prijs, hoe hoger het percentage van de grondquote; de kopers van de duurste woningen dragen relatief meer bij aan de planontwikkeling. Soms hanteert een gemeente een andere werkwijze. De gemeente Alkmaar heeft bijvoorbeeld voor de dure woningen in Vroonermeer Zuid een lagere grondquote (17,5% voor woningen rond € 400 000) gehanteerd dan voor het goedkopere koopsegment (24,9% voor woningen rond € 225 000).

Twee gemeenten (Utrecht en Houten) hebben verzocht de gegevens die samenhangen met bouwclaimcontracten vertrouwelijk te behandelen. De gemeente Houten geeft een nadere motivering: «Openbaarmaking van het totaaloverzicht van de bouwclaimcontracten zal de marktpartijen waarmee in de toekomst onderhandelingen zullen worden gevoerd bevoordelen. De kans dat de eerdere contracten de ondergrens gaan vormen voor toekomstige contracten is nadrukkelijk aanwezig. Openbaarmaking zal dus de financiële belangen van de gemeente schaden.»

Er wordt weinig tot geen informatie gegeven over het zicht dat gemeenten hebben op de financiële marges van de ontwikkelaars. Ook is onduidelijk in welke mate de winstmarges deel uitmaken van de onderhandelingen. Er is bijvoorbeeld maar één gemeente (Nieuwegein) die aangeeft dat bij de risicoreservering ten behoeve van de ontwikkelaar wordt «uitgegaan van de gebruikelijke 7%». De gemeente meldt dit percentage omdat dit in een later stadium is bijgesteld naar 3%. De gemeente Enschede vermeldt dat bij de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en een private partij acceptabele winstpercentages zijn vastgesteld. De gemeente Enschede gaat verder niet in op de hoogte van deze marges of eventuele bijstellingen.

Wat betreft de keuze van de aannemer en afspraken die de ontwikkelaar vervolgens met de aannemer maakt, stekt de informatie. Uit de antwoorden komt wel naar voren dat ontwikkelaars bijna uitsluitend onderhands aanbesteden, waarbij men vaak «werk genereert voor eigen aannemerij». Veel van de ontwikkelaars beschikken voor de bouw van de woningen over een eigen bouwonderneming, zijn er nauw aan gelieerd of zijn zelf een bouwmaatschappij. De gemeente Groningen schrijft: «Ten aanzien van onderlinge samenwerking van marktpartijen kan worden geconstateerd dat hiervan in het ontwikkelings- en bouwtraject veelvuldig sprake is. Niet alle projectontwikkelaars beschikken over een eigen bouwbedrijf, en brengen om die reden de daadwerkelijke bouw onder bij een door hen te selecteren bouwbedrijf. De gemeente is in die relatie geen partij. Voorts

is die relatie van geen enkele invloed op de door de gemeente gemaakte afspraken met de projectontwikkelaar.»

Bouwondernemingen kunnen ook op indirecte wijze productierechten verkrijgen. Voor de locatie Schuytgraaf in Arnhem heeft bijvoorbeeld de gemeente bewerkstelligd dat de helft van de woningen wordt gebouwd door de corporaties. De corporaties zijn echter niet vrij in de keuze van de aannemer. Zij zijn gebonden aan de bouwbedrijven van Heijmans, Amstelland en Stichting Pensioensfonds Stork die alle drie een grondpositie hadden.

Van aanbesteding van de woningbouw door de gemeente is geen sprake. Dit verloopt via de ontwikkelaar, de ontwikkelaar doet de aanbesteding, en de gemeente is formeel niet bij de wijze van aanbesteding betrokken. De gemeente heeft geen bemoeienis met de keuze van de aannemer en weet niet altijd wie de aannemer is. Dit lijkt ook te gelden voor de sociale woningbouw. De gemeente is dus slechts zelden zelf betrokken, waardoor men geen zicht heeft in aanbestedingen en grondexploitatie. De gemeente Pijnacker-Nootdorp die de gehele ontwikkeling van Delfgauw Emerald in handen heeft gegeven aan de werkmaatschappij CV Delfgauw verwijst de enquêtecommissie voor meer informatie naar de ontwikkelaars. Zelfs voor de ontwikkeling van de sociale huurwoningen waarvoor de gemeente de door haar ontvangen BWS-gelden beschikbaar stelt (12 000 gulden (€ 5 445) inclusief btw per woning (prijspeil 1995)), weet de gemeente niet welk aanbestedingsbeleid gevoerd is. Ook de gemeente Utrecht verwijst voor meer informatie over aanbesteding en prijzen door naar betreffende ontwikkelaars.

De werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken worden wel veelal rechtstreeks in opdracht van de gemeente uitgevoerd. Zij worden volgens de gemeenten conform de Europese regelgeving aanbesteed.

Vraag 3 (vervolg): Welke afspraken zijn er met de marktpartijen gemaakt over de prijs/kwaliteitsverhouding en prijscategoriën? Zijn deze afspraken gaande de voortgang bijgesteld? Wat waren daarvoor de redenen?

Aan het begin van het planproces maken de gemeenten met de ontwikkelaars doorgaans afspraken over prijscategorieën, productsegmenten en aantallen te bouwen woningen. Wat betreft de organisatie en de bewaking van de kwaliteit van het plangebied wordt veelal verwezen naar het beeldkwaliteitsplan, de aanstelling van een supervisor, de stedenbouwkundige randvoorwaarden, welstandscommissie, en bouwen woningtoezicht.

Over afspraken die er specifiek gemaakt zijn over de prijs/kwaliteitsverhouding van de individuele woning wordt zeer weinig informatie aangeleverd. Wel zijn uitgebreide overzichten ontvangen van de aantallen woningen die in de verschillende prijscategoriën worden gerealiseerd.

De eerder aangehaalde opmerking van de gemeente Houten over een kosten/kwaliteitstoets is veelzeggend: «Nu de gemeente te maken heeft met private partijen met grondposities moet de gemeente zware inspanningen leveren om haar doelstellingen te realiseren, en soms worden ze ook niet gehaald. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een prijs/kwaliteitstoets in een aantal met marktpartijen gesloten contracten. Ook is het voorgekomen dat marktpartijen de voorwaarden

met betrekking tot de verdeling tussen sociale en vrije sectorwoningen niet accepteerden.»

Als gemeenten al melding maken van een toets op de prijs/kwaliteitverhouding, dan betreft het vooral gemeenten die vrijelijk kunnen beslissen over de uitgifte en de bestemming van hun gronden. Maar «wat» en «hoe» wordt getoetst blijft over het algemeen onduidelijk. Evenmin wordt ingegaan op de uitkomst van dergelijke toetsen, en op de vraag of de gemeenten op basis hiervan afspraken hebben bijgesteld.

De gemeente Almere toetst bijvoorbeeld na indiening van het definitief ontwerp bij de definitieve grondprijsgesprekken of de marktprijs reëel is en of er voldoende kwaliteit wordt geleverd. Bij de keuze van een ontwikkelaar bepaalt het college tevens een marge waarbinnen tijdens de planuitwerking afgeweken mag worden van afgesproken aantallen woningen binnen de verschillende segmenten. Deze marge maakt het mogelijk dat onvoorziene kostenoverschrijdingen als gevolg van onder meer nadere kwalitatieve keuzen soepel opgevangen kunnen worden. De eigen gemeentelijke Rekencommissie constateert echter in dit verband dat het Grondbedrijf de naleving van de contracten weinig bewaakt⁴¹.

De gemeente Amsterdam bouwt een vorm van een kosten/kwaliteitstoets in doordat zij de verschillende prijssklassen aan een minimum aantal m² heeft gekoppeld (IJburg). De gemeente Rotterdam doet hetzelfde door bij de diverse woningcategorieën woningbreedten en kaveloppervlakten af te spreken (Nesselande). De gemeente Schiedam introduceert een aantal beukmaten per woningtype (SVEA-parken).

Gemeenten die niet te maken hebben met een bouwclaim (bijvoorbeeld Deventer) kunnen een kwaliteitsgarantie inbouwen door pas aan het einde van de onderhandelingen en planontwikkeling de gronden te leveren aan de ontwikkelaar. Een realisatieovereenkomst wordt pas gesloten op het moment dat overeenstemming bestaat over de ontwerpen van de woningen, de woningbouwprogrammering (typologie en prijs) en de toe te rekenen grondprijspersentages. De gemeente Eindhoven hanteert een vergelijkbaar systeem, zij het dat Eindhoven nog later in het proces overgaat tot verkoop van de grond. Zij doet dit pas nadat de bouwvergunning is verleend, en het plan dus voldoet aan de uitgiftevoorwaarden en de toets van prijs/kwaliteitsverhouding. Bovendien biedt dit de gemeente Eindhoven de mogelijkheid, indien marktontwikkelingen daartoe aanleiding geven, de residuele grondprijs aan te passen aan de vrij op naam prijs.

Over de sociale woningbouw meldt de gemeente Heerhugowaard dat zij hiervoor de RBK-methode van het RIGO (goede prijs-kwaliteitverhouding) hanteert. Ook de gemeenten Utrecht, Zoetermeer en Zwolle vermelden dat zij een procedure voor een kosten/kwaliteitstoets hanteren voor het goedkope segment. Voor de goedkope prijscategorieën wordt gewerkt conform de normen van VROM, zoals bedoeld in het Besluit Woninggebonden Subsidies. De gemeente Zwolle schrijft: «Dit wordt gaandeweg vervangen door impliciete gemeentelijke normeringen. Dit hield verband met het afnemende realiteitsgehalte van de jaarlijks normvaststelling voor VROM.» De vraag die in dit verband opkomt is hoe gemeenten, die geen kosten/kwaliteitstoets hanteren, de hoogte van de onrendabele top in de sociale woningbouw beoordelen.

⁴¹ In de grond van de zaak, Advies aan de gemeenteraad van Almere met betrekking tot de gronduitgiftesystematiek van het gemeentelijk grondbedrijf, Rekencommissie Almere, april 2001, blz. 35 en 36.

Voor de woningen in de vrije marktsector wordt over het algemeen vertrouwd op de prijs die in een vrije markt tot stand komt. Deze prijs komt tot uitdrukking in de vrij op naam prijs die in een aantal gevallen door de ontwikkelaars samen met de gemeenten wordt vastgesteld. In andere gevallen maken gemeenten geen specifieke afspraken over het prijsniveau, anders dan als uitgangspunt te nemen dat ze «marktconform» moeten zijn. De gemeenten die werken met openbare inschrijvingen (bijvoorbeeld Ypenburg) of op uitnodiging selecteren, kunnen daarentegen zelf de prijsklassen opstellen waarvoor biedingen gedaan kunnen worden.

Een klein aantal gemeenten geeft aan dat de afspraken tijdens de voortgang zijn bijgesteld, over het algemeen als gevolg van de economische groei. Ook heeft het Rijk er zelf op aangedrongen om in een hoger prijssegment te bouwen. De gemeente Almelo zegt hierover het volgende: «Voor een deel zijn de prijzen markttechnisch bijgesteld. Voor een enkel woningtype heeft daarnaast een *upgrading* plaatsgevonden binnen het raamwerk van de stedenbouwkundige afspraken.» Onduidelijk is of ook het product zelf hiermee veranderd is. Zijn kopers voor dezelfde woning meer gaan betalen, of hebben ze voor meer geld ook een betere woning gekregen? Voor de locatie Pijnacker Zuid hebben de gemeente en de ontwikkelaar de realiseringovereenkomst bijgesteld opdat er meer dure woningen gebouwd kunnen worden. De grondopbrengst stijgt daarmee van ruim 100 miljoen gulden (€ 45 miljoen), prijspeil 1998, naar ruim 150 miljoen gulden (€ 68 miljoen), prijspeil 2001. In de beantwoording wordt echter niet duidelijk of dit ook leidt tot een ander kwalitatief hoogwaardiger product. De gemeente Schiedam heeft een duidelijke stelling hierover naar aanleiding van het bijstellen van een contract voor SVEA-parken. Onder invloed van marktpartijen heeft de gemeente Schiedam het percentage dure woningen met 10% verhoogd ten koste van het percentage goedkope woningen. De gemeente Schiedam meldt vervolgens dat kopers meer zijn gaan betalen voor hetzelfde product: «Als gevolg van marktontwikkelingen zijn de woningprijzen door de samenwerkende marktpartijen eenzijdig naar boven bijgesteld. Dit had geen verhogend effect op de kwaliteit.»

Het bijstellen van de afspraken zou, gezien de ontwikkeling van de huizenprijzen, een kans voor de gemeente kunnen zijn om betere voorwaarden te bedingen. Van de gemeenten die te maken hebben met grondposities van private partijen, meldt bijna geen enkele gemeente expliciet dat dit ook daadwerkelijk het geval is geweest. Alleen de gemeente Houten meldt dat zij het contract met het consortium Houten-Vinex in 2000 heeft herzien hetgeen een positieve bijstelling van de grondexploitatie Houten-Vinex heeft opgeleverd en dat er een extra storting in het Volkshuisvestingsfonds is gedaan ten behoeve van toekomstige risico's binnen de sociale huursector.

De gemeente Enschede geeft in dit verband wel aan dat: «(...) het aandeel grondkosten sinds 1996 met ongeveer 10 à 15% is opgelopen omdat de vrij op naam verkoopprijzen harder stegen dan de bouwkosten.» De gemeente Utrecht meldt dat zij voor Leidsche Rijn al enige tijd aan het overleggen is met de marktpartijen over bijstelling van de afspraken. Als voornaamste redenen worden genoemd de marktontwikkelingen en de voortgang bij de invulling van de plannen. De gemeente Zoetermeer heeft enkele afspraken bijgesteld, maar die lijken geen betrekking te hebben op de stijging van de prijzen in de woningmarkt. Gemeenten die vrijelijk kunnen beslissen over de uitgifte van de grond (zoals Deventer, Eindhoven) geven deze pas aan het einde van het planproces uit en

hebben daarmee de mogelijkheid om mee te bewegen met een stijgende woningmarkt.

Opvallend is dat drie gemeenten hun overeenkomsten met de ontwikkelaars in neerwaartse richting hebben moeten bijstellen. Het betreffen de gemeente Amsterdam inzake de samenwerkingsovereenkomst met de IJburg-consortia, de gemeente Nieuwegein in haar samenwerking met Heijmans en De Principaal, en de gemeente Pijnacker-Nootdorp in haar samenwerking met Noorlander Beheer Nederland. In Amsterdam en Nieuwegein beroepen de ontwikkelaars zich op het recht van aanpassing als gevolg van een extreme wijziging van omstandigheden. In de Amsterdamse situatie gaat het om een onvoorziene en explosieve bouwkostenstijging en het complexe programma, in Nieuwegein worden eveneens de extreme stijging van de bouwkosten en daarnaast de veranderende omstandigheden op de woningmarkt als reden genoemd. In IJburg bestaat de bezuiniging eruit dat de consortia niet langer meebetalen aan de realisatie van een groot deel van de openbare ruimte en dat voor de woningen in het middensegment een ongunstiger prijs/kwaliteitverhouding wordt bedongen (een deel wordt kleiner en een ander deel duurder). Zoals eerder aan de orde kwam in deze paragraaf, heeft de gemeente Nieuwegein genoeg genomen met een lagere grondprijs en is overigens ook de marktpartij akkoord gegaan met een lagere risico-reservering van 3%, in plaats van 7%. De gemeente Pijnacker tempert haar ambities met betrekking tot de bouw van sociale huurwoningen en de afnameverplichting van de grond.

Tot slot volgt een passage van de gemeente Haarlemmermeer: «Met alle marktpartijen zijn afspraken gemaakt over het woningbouwprogramma. Grosso modo kwamen die neer op 30% sociale sector, 35% middensegment en 35% segment duur. Bij de start van de Vinex lag de grens tussen midden en duur op € 120 000,-. Ten aanzien van de woningen in het middensegment zijn zowel afspraken gemaakt over de prijs, als ook over de prijs-kwaliteitverhouding. Bij de woningen in het dure segment zijn geen afspraken over de prijs gemaakt en ook niet over de prijs/kwaliteitsverhouding. Gaandeweg zijn deze afspraken bijgesteld onder invloed van de marktontwikkelingen en de druk van het rijk om meer dure woningen te realiseren. (...) Ten eerste is het percentage woningen in het middensegment lager geworden en is het percentage woningen in het dure segment navenant toegenomen. Ook is de grens voor het middensegment omhoog gegaan door een combinatie van factoren; de prijsontwikkelingen in de bestaande voorraad, de vraag om meer kwaliteit, en de stijging van de bouwrijzen. Inmiddels ligt de grens tussen midden en duur op € 210 000,-.»

7.3.6 Invloed afspraken met het rijk

Vraag 4: Op welke wijze is het convenant met het Rijk over de ontwikkeling van de onderhavige Vinex/ac-locatie van invloed geweest op de afspraken van uw gemeente met die van de marktpartijen?

De afspraken met het Rijk worden (via de Provincies en Kaderwetgebieden) door de gemeenten vaak één-op-één doorvertaald in de afspraken met de marktpartijen. Vooral de aantallen, de differentiatie in de woningbouw en het aandeel particulier opdrachtgeverschap heeft zijn doorvertaling gekregen⁴².

⁴² Waar het om particulier opdrachtgeverschap gaat, gebeurt dit echter niet altijd in de mate waarop het Rijk inzet.

Soms is het voor een gemeente lastig om wijzigingen in het rijksbeleid door te voeren in de contracten met marktpartijen, doordat alle randvoorwaarden al in een vroeg stadium contractueel zijn vastgelegd. Ook wordt opgemerkt dat de VINEX-afspraken de gemeenten in een streng keurslijf plaatsen voor wat betreft de kwaliteit, kwantiteit (30%-45%-25%) en na te komen dichtheden (stapelingspercentages). Het is moeilijk programma's vervolgens weer open te breken om de nagestreefde kwaliteitslag met verschuivingen in de middendure en dure segmenten te realiseren.

Een aantal gemeenten heeft kritiek op het VINEX-beleid dat in een vroeg stadium marktpartijen stimuleerde om actief gronden te verwerven waardoor de onderhandelingspositie van de gemeente sterk werd bemoeilijkt. De gemeente Houten schrijft in dit verband: «Het falende en niet tijdige aanwezige grondbeleid in de vorm van de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten heeft de noodzakelijke regierol van de gemeente substantieel aangetast.» Andere gemeenten gebruiken woorden van gelijke strekking. Zie ook paragraaf 3.8.

De gemeente Haarlemmermeer haalt het probleem van tijdsdruk naar voren en illustreert treffend de positie waarin veel gemeenten zich bevinden. «Door de taakstelling van 17 400 woningen die voor 1-1-2005 opgeleverd moeten worden, wisten de marktpartijen zowel bij de onderhandelingen als bij de planontwikkeling dat de gemeente onder grote tijdsdruk stond. Behalve dat de gemeente tot de betreffende marktpartijen veroordeeld was, werd de onderhandelingspositie dus nog eens verder verzwakt doordat de gemeente zich geen tijdsverlies kon permitteren. Omdat de marktpartijen al zeker waren van de productie en de gemeente met name bij Floriande te maken heeft met marktpartijen die voor hun jaaromzet niet afhankelijk zijn van hun omzet in de gemeente Haarlemmermeer, was er geen sprake van gelijkwaardigheid tussen partijen. De gemeente stond in feite dus met de rug tegen de muur.» De tijdstermijnen die met het Rijk zijn afgesproken, lijken door de meeste andere gemeenten als vaststaand te worden aanvaard; de nadelige gevolgen van de tijdsdruk worden door slechts enkele gemeenten genoemd (naast de gemeente Haarlemmermeer o.m. door de gemeenten Leeuwarden en Venlo).

Sommige gemeenten noemen een aantal positieve invloedelementen van het Rijk. De gemeente Venlo stelt dat de invloed van het Rijk middels de Subsidie Grote Bouwlocaties van doorslaggevende betekenis is geweest voor de ontwikkeling van locatie Centrum Zuid. Los van de feitelijke financiële bijdrage van het Rijk, ontstond tengevolge daarvan het vertrouwen bij de marktpartijen om in risicodragende zin actief te participeren in het project. Ook in Purmerend zijn de afspraken met het Rijk positief van invloed geweest over het hanteren van het milieu-instrumentarium op de afspraken met marktpartijen. Het resultaat is geweest dat er minder subsidie behoefde te worden ingezet voor de benodigde bodemsanering.

7.3.7 Mogelijke beperkingen in mededinging

Vraag 5: Bestaan er, naar uw weten of vermoeden, afspraken tussen private partijen die een mogelijke mededingingsbeperkende invloed hebben? Bijvoorbeeld: het verdelen van markten, het vaststellen van prijzen, het beperken of vertragen van de productie. Welke invloed heeft dit op de kwaliteit van de planontwikkeling? Welke invloed heeft dit op de keuzemogelijkheden van de burgers? Hoe ziet dat netwerk van afspraken eruit?

De meeste gemeenten zeggen geen weet te hebben van afspraken tussen private partijen die een mogelijke mededingingsbeperkende invloed hebben. Op het formulier zijn over het algemeen antwoorden ingevuld als «neen», «n.v.t.», «geen aanwijzingen» of woorden van gelijke strekking.

Een aantal gemeenten gaat nader in op de gestelde vraag. De gemeente Arnhem schrijft dat de marktpartijen onderling afspraken hebben gemaakt over de infrastructuur en het bouwrijp maken. Van het totaal oppervlak grond in bezit van de marktpartijen, was 52% in bezit van Stork, 12% van Heijmans en 35% van Wilma. Op deze oorspronkelijke grondposities is de onderlinge verdeling gebaseerd die uiteindelijk 50% Stork, 15% Heijmans en 33% Wilma is geworden. Dit is overigens tekenend voor de constatering zoals de enquêtecommissie ook elders doet in haar bevindingen over de aanbestedingen in de GWW-sector. Tijdens het openbaar verhoor met de heer Van Velden kwam overigens ook de VINEX-locatie Floriande ter sprake, hierbij werd aangegeven dat ook via VINEX-locaties onderlinge verrekeringen plaatsvonden.

De gemeente Heerlen meldt over de locatie Hoogveld dat de private partijen de rollen onderling hebben verdeeld, met dien verstande dat de makelaardij aan één van hen, te weten Stienstra, is toebedeeld en de projectleiding bij Grouwels-Daelmans is ondergebracht. De gemeente Sliedrecht schrijft dat de marktpartij (Van Erk Projecten) die het merendeel van de gronden bezit voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie Baanhoek-West slechts één landelijke aannemer wenst in te schakelen. Zodoende is er geen sprake van concurrentie (de concurrentie wordt in feite uitgeschakeld), aldus de gemeente. De gemeente Sliedrecht heeft nog geen overeenstemming hierover met de ontwikkelaar bereikt. Ook zegt de gemeente Sliedrecht geen inzicht te hebben in de afspraken die de grootste marktpartij met de overige partijen maakt ten aanzien van verdeling van de markt of prijzen. De gemeente vervolgt: «Gezien de opstelling van Van Erk richting gemeente bestaat de indruk dat deze marktpartij weinig haast heeft. Dit blijkt onder andere uit eerdere gespreksrondes («als u daarop niet ingaat, wordt het boek gesloten»). Wel vraagt de ontwikkelaar de gemeente contractueel vast te leggen dat gedurende de ontwikkeling van het plan Baanhoek-West geen vergelijkbare bouw in de gemeente zal plaatsvinden», aldus de gemeente. Bij de locatie Hoogveld in Sittard-Geleen heeft een potentiële ontwikkelaar (Mulleners Vastgoed) afgezien van verwerving van gronden – en daarmee van participatie bij de ontwikkeling – op basis van de toezegging van de gemeente dat elders in goed overleg alternatieven zouden worden gezocht.

Bij de ontwikkeling van de locatie Weidevenne in Purmerend wordt samengewerkt in een bouwteam per deelplan, waarin alle opdrachtgevers zitting hebben, men elkaar tegenkomt en van elkaar weet welke woningen er gelijktijdig door andere marktpartijen wordt ontwikkeld. De woningen in de marktsector worden verkocht tegen marktprijzen waarbij de opdrachtgever advies inwint van de makelaar. De gemeente speelt hierin geen rol. En de gemeente Rotterdam schrijft: «Private partijen hebben net als elders in Nederland kunnen profiteren van de sterke prijsstijgingen in de afgelopen jaren. Voor de consument is de woningmarkt momenteel gunstiger doordat er voldoende aanbod is en er geen sprake meer is van prijsstijgingen.»

Volgens de gemeente Haarlemmermeer zal bij het vaststellen van de prijzen zeker enige vorm van afstemming binnen samenwerkingsver-

banden plaatsvinden. De gemeente schrijft: «Dit is vooral indirect, omdat de vaststelling van de prijzen – en dan met name in het dure segment – plaatsvindt op basis van de prijzen van vergelijkbare woningen in de bestaande voorraad. De vraag is dan niet wat een woning moet kosten, maar wat een woning kan opbrengen.» Ook de gemeente Houten wijst erop dat de markt (samenwerkende) partijen kent die in staat zijn om grootschalige grondposities op meerdere VINEX-locaties te verwerven. In sommige gevallen liggen deze VINEX-locaties in dezelfde regio. De gemeente vervolgt: «Tevens heeft de ervaring geleerd dat door overnames en/of samenwerking tijdens de ontwikkeling en realisatie van de VINEX-taak de contractpartijen wijzigen. Tevens kent de markt partijen die kwalitatief goede prestaties kunnen en willen leveren maar door het niet beschikken over een grondpositie, gewoonweg geen mogelijkheid hebben/krijgen om dergelijke prestatie neer te zetten. Gelet op de ervaring in de afgelopen jaren met betrekking tot de werking van een grondpositie op een bouwlocatie lijkt alleen een grondbeleid waarbij de regierol van de overheid tegen redelijke voorwaarden kan worden afdwongen het antwoord voor de toekomst.»

Het deel van de vraag dat verwijst naar mogelijke invloed van eventuele afspraken op de kwaliteit van de planontwikkeling en de invloed hiervan op de keuzemogelijkheden van de burgers is reeds aan de orde geweest bij paragraaf. 3.5.

7.3.8 Overige

Vraag 6: Mocht uw gemeente zelf ooit mogelijke onregelmatigheden in de woningbouw hebben onderzocht, wilt u dan een exemplaar van uw onderzoeksrapport meesturen?

Er is slecht één gemeente die aangeeft dat zij mogelijke onregelmatigheden in de woningbouw heeft onderzocht of laten onderzoeken. Het betreft de gemeente Houten. De gemeenteraad van Houten heeft in februari 2001 besloten een onderzoek in te stellen naar een zestal vastgoeddossiers waarbij het gaat om de rol van de gemeente bij aankoop van percelen en het toekennen van opdrachten. Vragen die naar aanleiding van de zes dossiers leven zijn onder meer: hoe is de gemeente omgegaan met de Wet voorkeursrecht gemeente, waren alle gegadigden op dezelfde wijze geïnformeerd, was er sprake van voorkennis, hoe zijn bepaalde vergoedingen en prijzen bepaald, op basis van welke criteria zijn kandidaatkopers geselecteerd? De gemeente stelt vast dat, op basis van de conclusies van het onderzoek, er geen aanleiding is verder diepgaand onderzoek te doen naar één of meer dossiers. Eén dossier verdient echter nadere aandacht.

Het oordeel van de *quick-scan* in het dossier Gebam Dura, uitgevoerd door Deloitte & Touche Bakkenist, luidt: «Indien het gehele onderhandelingsresultaat in ogenschouw wordt genomen, moet worden geconstateerd dat Gebam Dure (te) riant is gecompenseerd voor de verkoop van haar eigendommen aan De Schaft (de nieuwbouwlocatie). Over de waarde die door de gemeente werd toegekend aan de bouwclaim schrijft het onderzoeksbureau: «Op basis van de gesprekken en de documentatie-analyse kan worden geconstateerd dat aan de vergeven bouwclaim uiteenlopende waarden werden toegekend, hetgeen zou kunnen betekenen dat de gemeente Houten inderdaad de waarde van een bouwclaim niet danwel moeilijk wist te schatten. Echter indien de gemeente Houten redelijkerwijs was uitgegaan van de gemiddelde toegekende waarde (25 000 gulden per woning, € 11 344), zou de totale waarde van de

bouwclaim 2 500 000 gulden (€1 134 450) bedragen. In dit geval kan worden geconcludeerd dat het behaalde onderhandelingsresultaat – rekening houdend met de context – geenszins in verhouding staat met het verkregen (on)roerend goed.» Het onderzoeksbureau vervolgt: «Gezien de vraagprijs van Gebam Dura en het uiteindelijk door de gemeente betaalde aankoopbedrag (zowel de geldsom als de vergeven rechten), dient te worden geconstateerd dat (onder de verantwoordelijkheid van) de portefeuillehouder het onderhandelingsproces met Gebam Dura niet adequaat is verlopen. De gemeente Houten heeft in deze meer «weggegeven» dan noodzakelijk was geweest. De (strategische) noodzaak voor de gemeente om de eigendommen van Gebam Dura tegen een zo laag mogelijke prijs te verwerven, doet in onze optiek geen afbreuk aan deze stellingname.»

Daarnaast informeert de gemeente Goirle de enquêtecommissie over haar onderzoek «Achter gesloten deuren. Reconstructie en bevindingen van het aanbestedingsbeleid in de gemeente Goirle» dat zij heeft laten instellen naar het door de gemeente gevoerde aanbestedingsbeleid voor de GWW-sector in de periode 1988–1996. Het onderzoek van Goirle valt onder de onderzoekswerkzaamheden van de enquêtecommissie waarvan de resultaten worden weergegeven in deelproject 3 Casuïstiek uit de bouwnijverheid.

Vraag 7: Zijn er nog andere zaken waarvan u de enquêtecommissie in het kader van haar onderzoek op de hoogte denkt te moeten stellen.

Veruit de meeste gemeenten beantwoorden de voorliggende vraag met «neen» of «n.v.t.».

Een aantal gemeenten maakt van de gelegenheid gebruik om te wijzen op het gebrekkige instrumentarium waarover zij beschikken. Zij menen dat het Rijk heeft verzuimd om de VINEX-gemeenten aanvullende instrumenten te leveren voor met name de noodzakelijke verwerving van gronden en opstallen. En de gemeente Houten stelt dat, gezien de ervaringen met grondposities, alleen een grondbeleid waarbij de regierol van de overheid tegen redelijke voorwaarden kan worden afgedwongen, het antwoord voor de toekomst is. De gemeente Alkmaar wijst op het feit dat effectieve middelen ontbreken om grondverwerving uit te voeren, voordat de openbare discussie over de keuze van ontwikkelingslocaties plaatsvindt. «De Wvg is aan tijdstermijnen gebonden die te kort zijn gezien de proceduretijden. Onteigening kan slechts plaatsvinden op basis van een vastgesteld bestemmingsplan en dan alleen bij grondeigenaren die niet bereid en in staat zijn om de beoogde ontwikkeling zelf te realiseren. Minnelijke verwerving toont ook de ruimtelijke plannen van de gemeente», aldus de gemeente. De gemeente Heerlen pleit voor meer Europese aanbestedingen maar dan met simpelere procedures.

De gemeente Hengelo merkt op dat ongewenste toetreding van marktpartijen kan worden beperkt door de regelgeving inzake het kostenverhaal zodanig aan te passen, dat de gemeente ook gederfde winsten op derden kan verhalen. Bij kostenverhaal kan de gemeente doorgaans niet die opbrengst realiseren, welke bij eigen zelfstandige exploitatie kan worden gerealiseerd. En, hoewel de Wet voorkeursrecht gemeenten onlangs is verbeterd, blijft dit onder meer vanwege de te volgen procedures een lastig hanteerbaar instrument. Onduidelijk blijft in hoeverre een markt-

partij kan worden geweerd indien de gemeente en de grondeigenaar niet tot overeenstemming komen inzake de koopsom.

De gemeente Almelo schrijft: «Als algemene opmerking geldt dat vanwege het ontbreken van een gemeentelijke grondpositie op toekomstige (Vinac)woningbouwlocaties (b.v. Veenlanden/Aadorp) zal het steeds moeilijker worden om tot ontwikkeling van deze woongebieden te komen tegen marktconforme prijzen, dus aansluitend op de vraag vanuit de markt. Het ontbreken van adequate regelgeving is mede debet aan deze situatie.»

Zoals reeds uit de voorgaande paragraaf bleek, heeft geen enkele gemeente mogelijke onregelmatigheden in de woningbouw onderzocht of laten onderzoeken. Dit ligt echter anders wanneer het gaat om aanbesteding van projecten als een stadhuis of infrastructuur. De mededelingen hierover vallen buiten het bestek van dit onderzoek naar VINEX-locaties, maar heeft wel een relatie met andere onderzoeken van de enquêtecommissie. Daarom wordt hier kort ingegaan op de kwesties die door de gemeenten Almere, Heumen, Nijmegen, Pijnacker-Nootdorp, Sittard-Geleen en Zutphen zijn aangedragen.

De gemeente Almere heeft in het kader van de aanbestedingsprocedure voor de uitbreiding van haar stadhuis contact opgenomen met de NMa. Voor de GWW-sector verwijst Almere naar een onderzoek dat Deloitte en Touche op verzoek van de gemeente heeft gedaan naar enkele aanbestedingsprocedures. De gemeente meldt dat er volgens dit onderzoek geen aanwijzingen bestaan voor prijsafspraken tussen aannemers; als er al afspraken waren dan gingen deze over werkverdeling. De gemeente Almere constateert dat er op dit punt een verschil bestaat tussen het rapport van Deloitte en Touche en de mededelingen van de heer J. Joling tijdens het openbaar verhoor van de enquêtecommissie op 5 september 2002⁴³.

⁴³ De gemeente Almere citeert uit het rapport van Deloitte en Touche het volgende: «Uit ons onderzoek blijkt dat de eigen raming van de gemeente veelal hoger is dan die van de laagste inschrijver. Uitgaande van de veronderstelling dat de door de gemeente gehanteerde standaardkostprijzen reëel zijn, vormt deze bevinding geen aanwijzing van mogelijke prijsafspraken tussen aannemers.» En voorts: «Indien er daadwerkelijk sprake zou zijn van afspraken tussen (een deel van) de inschrijvende aannemers zouden de bevindingen van ons onderzoek kunnen worden geïnterpreteerd als aanwijzingen dat deze afspraken geen betrekking hebben op prijzen maar op werkverdeling. De Rubriek 9 Staartposten van een calculatiebiljet zou in dit kader als «verdeelinstrument» kunnen dienen.» Deze uitkomsten gaven de gemeente Almere geen aanleiding tot het instellen van nader onderzoek. De gemeente meldt: «Wij stellen overigens vast dat wat de heer J. Joling – in opdracht van wie voornoemd onderzoeksrapport is ondertekend – heeft verklaard tijdens het verhoor op 5 september 2002 ten overstaan van uw commissie, op onderdelen niet in overeenstemming is met de hiervoor weergegeven passages uit het rapport. Wij zijn hieromtrent nog in afwachting van een verklaring van Deloitte en Touche.»

Ook de gemeente Zutphen meldt problemen rond de aanbesteding van de nieuwbouw van haar stadhuis. De gemeente Zutphen schrijft: «Bij de aanbesteding heeft zich de situatie voorgedaan dat de (laagste) inschrijving 3,2 miljoen gulden boven de raming van 12 870 000 gulden enig opzien heeft gebaard en de realisatie van het nieuwe stadhuis uiteindelijk met bijna een jaar vertraging heeft belast. De gemeente heeft dat jaar diepgaand onderzoek verricht naar de oorzaak van het verschil tussen raming en de laagste inschrijving. Een aanmerkelijk deel bleek veroorzaakt door fouten van de directievoering en begeleidende bureaus. Evenwel bleek ook een deel niet nader verklaard te kunnen worden. Het betreft hier een bedrag van ongeveer 800 000 tot één miljoen gulden. Door de gemeente is een extern calculatiebureau ingeschakeld om e.e.a. nader te onderbouwen hetgeen is geschied. De onderbouwing leidde tot berichten – maar geen bewijzen – dat de laagste inschrijver (de combinatie Structon Woudenberg) ten tijde van de inschrijving beschikte over de directiebegroting op basis waarvan de gemeente de kredieten had geraamd. Daarover is bij het Openbaar Ministerie aangifte gedaan en is door het OM een rijksrecherche onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek heeft zich gericht op «lekken» bij de adviserende bureaus en de gemeente, maar niet geleid tot aanwijzingen daartoe. Er zijn ook geluiden en aanwijzingen geweest die verwijzen naar overleg tussen de inschrijvende aannemers. Dit laatste is, voor zover wij dit op dit moment hebben kunnen nagaan, geen onderwerp geweest van nader (justitieel) onderzoek».

De gemeente Heumen meldt het sterke vermoeden dat in twee gevallen bij de aanbesteding van infrastructurele werken sprake is geweest van vooroverleg. Ook bij de locatie Delfgauw te Pijnacker-Nootdorp zijn er bij de aanbesteding van een ontsluitend infrastructureel project vraagtekens gezet ten aanzien van de mate van betrokkenheid van de laagste bidder bij de combinatie die het openbaar gebied realiseert. De gemeente Sittard-Geleen geeft aan dat voor de VINEX-locatie Middengebied tussen het consortium (IBC Vastgoed BV en Bouwfonds Woningbouw) en SBA afspraken zijn gemaakt, inhoudende dat SBA onder inbreng van haar gronden het recht werft tot prijsvorming voor het gedeelte van de Westelijke Randweg (welke in opdracht van het consortium gerealiseerd zal worden op basis van de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente). De gemeente Nijmegen wijst op het feit dat de aanbestedingsprocedure Snelbinder is aangemeld voor onderzoek door de NMa.

7.4 Bevindingen en vervolgvragen

7.4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat beschouwingen over de resultaten van de schriftelijke enquête onder gemeenten, en de vragen die zij oproepen. Voor een deel komen de vragen voort uit de informatie die de gemeenten hebben geleverd; voor een ander deel worden ze juist opgeroepen door dat wat in de gemeentelijke informatie ontbreekt. Hierbij wordt ook informatie uit andere bronnen betrokken. De bevindingen, vragen en hypothesen kunnen de basis vormen voor nader onderzoek.

Het hoofdstuk begint met een karakterisering van de verzamelde inlichtingen, met de vraag of de kennis die bij gemeenten en het Rijk beschikbaar is over de VINEX voldoet aan de eisen van democratische transparantie en controleerbaarheid (par. 4.2).

Daarna wordt ingegaan op de structuurkenmerken van het VINEX-model (par. 4.3); op de prijs/kwaliteitverhouding die van direct belang is voor de burger die een VINEX-woning wil betrekken (par. 4.4); en op de vraag in welke zin men in het VINEX-model kan spreken van «onregelmatigheden» (par. 4.5).

Tenslotte worden enkele conclusies en aanbevelingen gegeven (par. 4.6).

7.4.2 Karakter van de rapportage en beschikbaarheid van informatie

De eerste vraag die de enquêtecommissie naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek stelt is: hoe kan zij weten wat er gebeurt op VINEX-locaties? De schriftelijke enquête onder gemeenten geeft weliswaar antwoorden op de gestelde vragen, maar van volledigheid kan niet worden gesproken. Deze kwestie van de «kenbaarheid» van de VINEX-woningbouw is van meer dan alleen onderzoektechnisch belang. Daarom wordt hier ingegaan op de drie belangrijkste informatiebronnen over de VINEX-woningbouw: de gemeente, het Rijk en de private aanbodpartijen. De commissie doet dit mede vanuit de overtuiging dat goede informatie in het belang is van de burger en de consument, die op de woningmarkt optreedt aan de vraagzijde.

De gemeente als aanspreekpunt

In het onderzoek is ervoor gekozen om gemeenten te benaderen als de spil van de informatieverschaffing over de gang van zaken op VINEX-

woningbouwlocaties. Dit in overeenstemming met het gegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren van de woningbouw-opgave ook bij de gemeenten berust. Het motto van de onderzoeksmethode is dus: wie aanspraak kan maken op de regierol, kan daarop worden aangesproken.

Een aantal gemeenten heeft inderdaad uitvoerig en helder antwoord gegeven en daarmee de commissie inzicht verschaft in de werkwijze bij de VINEX-woningbouw. Zij laten een lokaal bestuur zien dat goed in staat is om te monitoren en te beschouwen wat er in hun gemeente en met gemeentelijke medewerking plaatsvindt. Andere gemeenten hebben echter volstaan met bijzonder korte antwoorden. Dit verschil in omvang en informatieve waarde is niet (of niet geheel) te herleiden tot een verschil in de omvang van de respectievelijke VINEX-opgaven.

De commissie betreurt het dat een aantal gemeenten summier op haar verzoek om inlichtingen zijn ingegaan, vooral vanuit het oogpunt van de gemeentelijke regierol en de eisen van democratische transparantie en controleerbaarheid. Het onderzoeksmiddel van de schriftelijke enquête is wellicht slechts tot op zekere hoogte geschikt is om van alle aangeschreven gemeenten voldoende en evenwichtige respons te garanderen.

Deze constatering rechtvaardigt wel een nadere beschouwing van de positie van de gemeente als centrale bron van informatie over de VINEX-woningbouw. Hiertoe wil de commissie een aantal opmerkingen maken, overigens zonder volledigheid te pretenderen.

In het parlementaire onderzoek «Notie van ruimte», waaruit in hoofdstuk 2 is geciteerd, zijn kanttekeningen geplaatst bij de gemeentelijke regisseursrol. Veel gemeenten vertonen «risicomidend gedrag», zo wordt betoogd. De commissie vraagt zich af of deze neiging tot risicoreductie ook de beantwoording van het toegezonden vragenformulier kan hebben beïnvloed.

De rol van de gemeente

In feite heeft de gemeente in het VINEX-woningbouwproces niet één rol, maar meerdere. Zij is veelal deelnemer of contractpartij in of ten behoeve van de uitvoering, terwijl zij anderzijds een democratische, controlerende taak heeft die een kritische distantie van de uitvoeringspraktijk veronderstelt. Deze dubbelrol met zijn privaatrechtelijke en publiekrechtelijke aspecten is niet ongewoon maar vereist juist bij opgaven van het formaat van de VINEX-woningbouw een nauwgezette balans.

Het onderzoek geeft niet voldoende inzicht in de wijze waarop gemeenten deze balans bewaken. Wel is er een aantal aanwijzingen:

- Het vragenformulier van de enquêtecommissie is aan de colleges van B en W geadresseerd, maar in de meeste gevallen feitelijk beantwoord door direct betrokkenen bij de uitvoering, zoals projectleiders⁴⁴. Zonder aan de correctheid van de beantwoording te twijfelen, kan worden opgemerkt dat hiermee het accent ligt op de gemeente als deelnemer boven de gemeente als toezichthouder.
- Gemeenten blijken slechts sporadisch te refereren aan de belangen en wensen van burgers. Dit is opmerkelijk omdat de commissie in de aanbiedingsbrief bij het vragenformulier expliciet op de belangen van burgers heeft gewezen. Het is ook opmerkelijk in het licht van de bevindingen in «Notie van ruimte», waar de onvolkomenheid van het

⁴⁴ Waarna het antwoord doorgaans de status van collegebesluit heeft gekregen alvorens naar de commissie te worden verzonden.

marktbegrip rond de VINEX-opgave direct wordt gerelateerd aan de zwakke positie van de vraagzijde.

De commissie wijst op de bijzondere positie van de gemeente ten opzichte van de markt, waarbij zij zich zowel tot de aanbodzijde als tot de vraagzijde moet verhouden. Van een identificatie van de gemeenten met de vraagzijde is echter in hun bijdragen aan het onderzoek slechts bij een aantal gemeenten expliciet iets te merken. Ze lijken zich doorgaans primair te identificeren met de VINEX-opgave, en met hun private partners daarbij. Dat de VINEX een aanbiedersmarkt is, en alleen al daardoor in sterke mate onvolkomen, wordt daarbij door de gemeenten doorgaans niet opgemerkt.

De genoemde dubbelrol van de gemeente kan ook invloed hebben op de status van de informatie waarover zij wel of niet beschikt. Het is denkbaar, bijvoorbeeld bij onenigheid binnen een ontwikkelings- en/of bouwcombinatie, dat de gemeente als contractpartij formeel niet op de hoogte is van de feiten, terwijl zij er feitelijk als bestuurlijk forum (met een open oog en oor voor wat binnen haar territorium gebeurt) wél weet van heeft of zou moeten hebben.

Een opmerkelijke casus in dit verband is de locatie Delfgauw Emerald in de gemeente Pijnacker-Nootdorp. De gemeente heeft de ontwikkeling van deze locatie overgedragen aan private partijen die samenwerken in de CV Delfgauw. Vanwege deze constructie is de gemeente slechts beperkt in staat om de vragen van de enquêtecommissie te beantwoorden: «Omdat sprake is van een *turn key* overeenkomst c.q. het concessiemodel heeft de gemeente geen inzicht in het aanbestedingsbeleid c.q. de grondexploitatie van de CV Delfgauw. Niettemin is de CV Delfgauw verzocht de gewenste gegevens aan te leveren. Vooralnog heeft de CV hieraan geen medewerking verleend.»

De casus is des te opmerkelijker doordat in de openbaarheid al geruime tijd duidelijk is dat er grote problemen bestaan binnen het samenwerkingsverband. Ook in de openbare verhooren van de PECB is aandacht besteed aan de problemen op deze locatie, met name in het verhoor van de heer A. M. Terlingen (22-8-2002).⁴⁵ Er is derhalve veel meer informatie openbaar beschikbaar dan de gegevens die de gemeente heeft geleverd. Ten dele is de regietaak van de gemeente in het geval van Pijnacker Delfgauw overgenomen door de Rabobank als belangrijke cofinancier. Niet de gemeente maar de Rabobank heeft het functioneren en de problemen van de projectorganisatie van de CV Delfgauw laten onderzoeken. Dit onderzoek uit 1999 is te beschouwen als een private variant op het eigen gemeentelijk onderzoek waarnaar de enquêtecommissie in vraag 6 heeft geïnformeerd. Met dien verstande dat de inhoud van de private variant vertrouwelijk is gebleven.

Dat er formeel geen opening van zaken bestaat over diepgaande problemen op een zo grote bouwlocatie, vindt de commissie onbevredigend. De aanleg van omvangrijke nieuwe stukken stad onttrekken zich op deze wijze aan het principe van openbaarheid van bestuur. Het wordt nog ernstiger daar waar de gevolgen van interne onenigheid feitelijk extern worden afgewenteld, zoals in Pijnacker Delfgauw gebeurt in de vorm van zowel vertraging als prijsverhoging. Terlingen: «De kopers hebben een hoger bedrag moeten betalen.» Pijnacker Delfgauw is een markant voorbeeld maar staat niet op zichzelf. De commissie stelt vast dat veel gemeenten niet of nauwelijks informatie hebben kunnen geven over

⁴⁵ Zie het stenografisch verslag van het verhoor van de heer A.M. Terlingen, d.d. 22 augustus 2002.

zeer belangrijke onderdelen van het VINEX-proces zoals de aanbestedingswijze of de ontwikkeling van de prijs/kwaliteitsverhouding. Het is de vraag waar deze informatie wél te vinden kan zijn.

Monitoring door het Rijk

Zoals in de Inleiding (par. 1.2) uiteengezet, heeft de rijksoverheid langs een aantal wegen betrokkenheid bij de VINEX-woningbouw. De VINEX-woningbouw komt voort uit een combinatie van ambities op rijksniveau. De rijksoverheid is betrokken in het kader van het nationale ruimtelijke beleid, als subsidiënt ten bedrage van enkele miljarden euro, als wet- en regelgever, als toezichthouder inzake mededinging, en vanuit een bijzondere verantwoordelijkheid voor de positie van de burger. Het is dan ook te verwachten dat het Rijk ernaar streeft om, met gepaste afstand, in ieder geval goed geïnformeerd te blijven omtrent de gang van zaken in de VINEX-woningbouw. Een vorm van monitoring ligt hier voor de hand.

Op basis van deze verwachting heeft de enquêtecommissie een aantal vragen gesteld aan de minister van VROM, de heer H. Kamp.

In eerste instantie ging het om feitelijke gegevens, zoals een overzicht van de VINEX-gemeenten. Eerder (par. 3.2) is gewezen op de onduidelijkheid in de door de minister verschaft informatie, zoals die bleek uit de onduidelijkheid die er kennelijk tussen het Rijk en de gemeenten bestaat over de vraag of een gemeente wel of niet een «VINEX-gemeente» is.

Daarna heeft de enquêtecommissie aanvullende vragen gesteld met betrekking tot dezelfde onderwerpen die in de schriftelijke enquête onder gemeenten aan de orde kwamen: grondposities, het bouwclaimmodel, marktwerking, mededinging, samenwerkingsverbanden, aanbesteding, kosten/kwaliteitsverhouding, en de keuzevrijheid van kopers.

De minister antwoordt in zijn brief d.d. 23-10-2002 aldus:

«In algemene zin kan ik geen antwoord geven op uw vraag wat het effect is van grondposities van marktpartijen op de kosten/kwaliteitsverhouding van woningen. Hetzelfde geldt voor de vraag naar de invloed van het bouwclaim model op de marktwerking. De mogelijke effecten die in concrete situaties zijn opgetreden hangen uiteraard sterk af van op lokaal niveau gemaakte afspraken tussen gemeenten en marktpartijen. Wellicht kunnen de antwoorden op de vragenlijsten die u bij de gemeenten hebt uitgezet hierop meer licht werpen. Over het aanbestedingsbeleid van marktpartijen op VINEX-locaties kan ik u evenmin informeren.

Ten aanzien van uw vraag over het effect van grondposities, het bouwclaim model of samenwerkingsverbanden tussen marktpartijen op de keuzevrijheid van kopers moet ik u hetzelfde antwoorden als op uw vraag over het effect op de kosten/kwaliteitsverhouding van woningen.»

De commissie is verbaasd over het gebrek aan inzicht in de VINEX-problematiek dat uit deze antwoorden blijkt. Het is, gezien de afstandelijke positie van het Rijk in het VINEX-model, begrijpelijk dat de minister niet in staat is om op deze vragen een zeer gedetailleerd antwoord te geven, maar een antwoord «in algemene zin» mag juist wel van de minister worden verwacht.

Het antwoord doet vermoeden dat het ministerie van VROM in de loop der jaren te kort is geschoten in het monitoren van de VINEX-woning-

bouw. Door het ontbreken van monitoring wordt in feite het rijksbeleid, inclusief de bestedingen aan onder meer locatiesubsidies en infrastructuur, oncontroleerbaar. Het is de vraag of het ruimtelijk beleid kan voldoen aan de eisen die in de VBTB-verantwoordingsprocedure worden gesteld. Het is onzeker of kan worden beoordeeld in hoeverre de doelstellingen van zowel de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Extra)/Vinex, als de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig zijn gehaald. Wel controleerbaar zijn de prestatieafspraken over aantallen te bouwen woningen; maar afspraken over kwaliteit en over zeggenschap van burgers c.q. consumenten lijken zich aan toetsing te onttrekken.

Het antwoord van de minister verbaast des te meer omdat hij zichzelf te kort lijkt te doen. Het ministerie van VROM heeft zich in de afgelopen jaren wel degelijk ingespannen op het hier aangeduide terrein. Bijvoorbeeld door de medeondertekening van het «Handvest kwaliteit van Vinex-locaties» door de staatssecretaris van VROM in 2000⁴⁶. Dezelfde staatssecretaris heeft zijn zorgen uitgesproken over de prijs/kwaliteitverhouding zoals die zich lijkt te ontwikkelen, met name op de locatie IJburg bij de bouw in het duurdere woningsegment⁴⁷. De commissie vraagt zich af, gezien dergelijke bewijzen van daadwerkelijke betrokkenheid, of de minister niet meer zou kunnen antwoorden dan hij nu heeft gedaan.

Marktpartijen

Het is de commissie duidelijk geworden dat veel van de relevante informatie niet eenvoudig beschikbaar is bij de gemeenten, zoals op grond van hun regierol verwacht had mogen worden, noch bij de rijksoverheid die haar monitorfunctie lijkt te minimaliseren. Veel van de belangrijke informatie moet primair worden gezocht bij de betrokken marktpartijen; b.v. over samenwerkingsconstructies, onderlinge afspraken, aanbesteding, prijs/kwaliteitverhouding.

Het inwinnen van inlichtingen bij marktpartijen viel echter buiten het bestek van dit onderzoek. Het zou een andere werkwijze vergen dan de hier gehanteerde vragenlijst. Op basis van de bestaande gegevens vermoedt de commissie dat transparantie en controleerbaarheid in de marktsector thans onder de maat zijn. De casus Pijnacker Delfgauw is opnieuw illustratief: terwijl onder een daadwerkelijke gemeentelijke regie al lang opheldering had kunnen worden geëist en verschaft in de vorm van een openbaar onderzoeksrapport, is het vergelijkbare private onderzoeksrapport vertrouwelijk gebleven. Gegevens waar de gemeente om had gevraagd, zijn niet verstrekt.

De commissie acht verbetering van de transparantie in de marktsector noodzakelijk gezien het maatschappelijke belang van de woningbouw. Niet alleen ten behoeve van de gemeente, maar vooral ook ten behoeve van de individuele burgers c.q. woningkopers die meer dan wie ook belang hebben bij volledige en heldere informatie. De commissie ontkomt niet aan de indruk dat de burger er momenteel bekaaid van af komt. Zo vermoedt het ministerie van VROM dat kopers bijna nergens inzicht krijgen in de verhouding tussen grondkosten en de vrij op naam prijs bij eerste aankoop⁴⁸.

⁴⁶ Zie hierover: Notie van ruimte, blz. 139.

⁴⁷ Gesprek medewerkers enquêtecommissie en medewerkers ministerie van VROM, 1 oktober 2002.

⁴⁸ Gesprek medewerkers enquêtecommissie en medewerkers ministerie van VROM, 1 oktober 2002.

De enquêtecommissie heeft van de Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) een reactie ontvangen op een aantal vragen van de commissie en de antwoorden daarop tijdens de openbare verhoren, voor zover deze over de VINEX-woningbouw

handelen⁴⁹. Hierin wordt in algemene termen het standpunt van de NEPROM inzake de in dit onderzoek opgeworpen vragen verwoord.

De NEPROM gaat in de brief onder meer in op de vraag of er op VINEX-locaties sprake is van een gebrek aan marktwerking. Het eerdere standpunt uit 1999 wordt herhaald, namelijk dat «(...) de nieuwbouwproductie niet meer is dan 1,5% van de voorraad en dat het daarom irreëel is te praten over kartelvorming en machtsposities op de woningmarkt.»

De minister van VROM, door de enquêtecommissie gevraagd op deze brief te reageren, wijst deze redenering van de NEPROM van de hand: «Echter niet de omvang van de woningvoorraad, maar de hoeveelheid woningtransacties in enig jaar is bepalend voor de invloed op de bestaande markt. Pas op de transactiemomenten «functioneert» een woningmarkt. Het aandeel van de aankopen nieuwbouw in het totaal aantal woningtransacties is ca. 23% (jaren 1999 t/m 2001). De invloed van nieuwbouw is dus groter dan de NEPROM suggereert. Daarbij komt dat de alternatieven in de bestaande woningmarkt ook *kwitatief* nog vergelijkbaar moeten zijn⁵⁰.»

Het belang van de burger

Na deze beschouwing over de gemeenten, het Rijk en de marktpartijen als bron van informatie, blijft de vraag wie in het VINEX-proces de vraagzijde vertegenwoordigt. De Tweede Kamer heeft in «Notie van ruimte» haar zorgen geuit over de onvolkomen marktwerking aan de vraagzijde en over de ongrijpbaarheid van het kwaliteitsbegrip. Deze zorgen zijn hier alleen maar bevestigd.

De schriftelijke enquête onder gemeenten laat zien dat gemeenten zeer wel in staat zijn om de voortgang van het VINEX-proces waaraan zij zelf deelnemen, te objectiveren en kritisch te analyseren. Het onderzoek laat echter ook zien dat niet iedere gemeente zich in de praktijk een reflecterende houding toestaat.

Opmerkelijk is dat geen enkele gemeente refereert aan uitspraken van de relevante belangenorganisaties van burgers c.q. woonconsumenten, terwijl toch met name de Vereniging Eigen Huis in de voorgaande maanden nadrukkelijk van zich heeft laten horen. Een uitzondering is onder meer de gemeente Breda, die duidelijk maakt dat zij zich bij haar keuze (o.m. grondbeleid, selectie van marktpartijen) expliciet heeft laten leiden door de vraag wat in het belang is van de consument.

Intussen zou de rijksoverheid, zonder de directe betrokkenheid bij de uitvoering, een scherp en panoramisch beeld van de voortgang moeten kunnen bieden, maar blijkt zij daartoe in de praktijk niet in staat. Wel is de minister van VROM helder wanneer hij de NEPROM weerspreekt, daar waar deze organisatie de invloed van de nieuwbouw op de woningmarkt reduceert. Ondanks de zeer terughoudende opstelling van de minister klinkt in zijn woorden bezorgdheid door over de positie van burgers: «(...) voorstelbaar is, dat een gebrek aan concurrentie op een bepaalde woningbouwlocatie voor de consument nadelige vormen kan aannemen.»

De belangen van de vraagzijde van de markt – burgers, kopers, huurders, consumenten – worden in de eerste plaats gediend door goede, heldere, volledige informatie. Die is, zo moet de commissie uit het voorgaande concluderen, niet gegarandeerd. Daarmee blijft de zorg om de zwakke

⁴⁹ Brief NEPROM aan enquêtecommissie, d.d. 20-9-2002.

⁵⁰ Brief minister van VROM aan de enquêtecommissie, d.d. 23-10-2002.

positie van de «vragers» niet alleen bestaan, maar wordt ze nog eens onderstreept.

7.4.3 Structuurkenmerken

Het bouwclaimmodel als standaard

In de werkwijze die zich op VINEX-woningbouwlocaties met grondposities heeft ontwikkeld, is het bouwclaimmodel uitgegroeid tot een dominant structuurkenmerk. De gemeenten bevestigen het beeld van de werking van het bouwclaimmodel, zoals dat uit eerdere onderzoeken naar voren kwam (OTB e.a. en Needham c.s., beide aangehaald in «Notie van ruimte»). Ook de zorgen die in «Notie van ruimte» over deze werkwijze zijn uitgesproken worden bevestigd.

Op ongeveer de helft van de VINEX-locaties hebben marktpartijen grondposities verworven. Daar is het bouwclaimmodel voor gemeenten vrijwel onvermijdelijk. Het model maakt hen in het vervolg van het proces afhankelijk van de betreffende marktpartijen. Het belangrijkste alternatief voor het bouwclaimmodel is hier het *turn key*- of concessiemodel (zelfrealisatie), waarin de gemeente afspraken maakt met de marktpartijen (met grondposities) zonder tot grondaankoop over te gaan.

Op de andere helft van de locaties is de gemeente in de positie om het grondbezit te regisseren. In een aantal van deze gevallen doet de gemeente aan marktpartijen het verzoek om grondposities in te nemen en langs die weg in de verdere ontwikkeling te participeren. De gemeente zit hier op de eerste hand; zij kan op basis van overwegingen van kwaliteit en/of marktwerking marktpartijen selecteren, en voorwaarden voor de uitvoering stellen. Na deze eerste, afwijkende fase lijkt de procesgang overigens in veel gevallen op de gang van zaken volgens het bouwclaimmodel. Dit wijst erop dat het bouwclaimmodel wordt beschouwd als de standaardwerkwijze voor VINEX-woningbouw, als een procedure die inmiddels zo bekend en vertrouwd is dat zij alleen al daarom zekerheid biedt en helpt om risico's in te dammen. Het bouwclaimmodel is een conventie geworden.

Meerdere gemeenten klagen over een gebrekkig instrumentarium, waardoor zij niet tijdig grond hebben kunnen verwerven om zodoende de regie in handen te kunnen houden. Dit wordt door enkele gemeenten weersproken (Eindhoven, Deventer); ook zij hebben kritiek op het instrumentarium maar kunnen, gezien de door hen geboekte resultaten desondanks redelijk mee uit de voeten.

Het patroon van het bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel vertoont een herkenbaar patroon waarin een aantal stappen elkaar opvolgen: grondposities, samenwerkingsverbanden en aanbesteding. Hun sterke onderlinge verband bleek in hoofdstuk 3 uit de overlappingsen in antwoorden op de opeenvolgende vragen 1, 2, 3 en 5.

De commissie wil bij elk van de stappen enkele kanttekeningen plaatsen.

1. Grondposities. De eerste stap is de aankoop van grond en het hiermee innemen van grondposities door grote marktpartijen. Dit kan in markttermen de meest «vrije» stap worden genoemd. Er is sprake van een betrekkelijk open concurrentie «om» de markt. Overigens voeren sommige gemeenten (Alkmaar, Zoetermeer) dit aan om te betogen dat in het VINEX-proces geen sprake is van mededingingsbeperking: iedere

marktpartij heeft immers kunnen meedoen in het verwerven van grondposities.

Deze grondposities zullen de speelruimte voor alle volgende stappen bepalen c.q. beperken. Wanneer de grondposities zijn ingenomen, blijken voor het vervolg de rollen goeddeels verdeeld. Er bestaat wel enige bewegingsruimte, waarin uiteenlopende varianten op hetzelfde model kunnen ontstaan die aansluiten bij specifieke omstandigheden of wensen. Maar de bewegingsruimte wordt bepaald door de grenzen die het bouwclaimmodel stelt.

Daarom plaatst de commissie al bij deze eerste stap vraagtekens. Marktpartijen die het beste slagen in de strijd om de grond, zijn niet per definitie de bedrijven die ook het beste of meest concurrerende product (in termen van woning en wijk) kunnen leveren, zo geeft onder meer de gemeente Houten aan. De kwaliteiten die vereist zijn in een concurrentie *om* de markt, zijn niet noodzakelijkerwijze ook de kwaliteiten die *op* de markt tot de beste resultaat leiden. Het spelersveld wordt bovendien nog beperkt door een doorgaand proces van fusies en overnamen.

Het innemen van grondposities door marktpartijen heeft ook al directe invloed op de programmatische mogelijkheden. Zo is vrije kavelontwikkeling in substantiële aantallen binnen het bouwclaimmodel vrijwel onmogelijk. De grote schaal van de professionele projectontwikkeling verhoudt zich kennelijk moeilijk met de kleine schaal van de individuele kavelontwikkeling. In mededingingstermen: individuele burgers die particulier opdrachtgever willen worden, verliezen al meteen in deze eerste fase de concurrentieslag om de grond, en worden als consument afhankelijk van de mogelijkheden die hen later nog gegund worden.

Wie eenmaal grond op een VINEX-locatie bezit, kan over veel zaken onderhandelen. De uitkomst is niet per definitie participatie in de ontwikkeling van de VINEX-woningbouw zelf. Het kan ook de ontwikkeling van kantoren of winkels zijn, GWW-werkzaamheden, het bouw- en woonrijp maken van de betreffende of een andere locatie, woningbouw op een andere locatie, of, in het geval van Rotterdam-Nesselande, de aanleg van een nieuwe plas.

Een aantal gemeenten laat zich uit over de financiële consequenties van de grondposities. Zij stellen dat de aankoop van gronden door ontwikkelaars een prijsopdrijvend effect heeft (Amersfoort, Middelburg, Sliedrecht) en dat de marktpartijen hun eventuele tegenslagen in de bouwkolom – de verkoop aan de gemeente voor een lagere prijs dan zij zelf hadden betaald – uiteindelijk in de prijs van de woningen zullen doorberekenen (Purmerend, Rotterdam).

2. *Samenwerking.* De volgende stap is die van combinatievorming of samenwerking. Deze combinatievorming is vrijwel onvermijdelijk. In dat opzicht neemt de VINEX-woningbouw een bijzondere positie in de sector van burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U) in. Zie de vergelijking die CapAnalysis maakte tussen B&U en de sector van de grond-, weg- en waterbouw (GWW):

«De kans op combinatievorming blijkt bij GWW projecten significant groter te zijn dan bij B&U projecten. (...) Daarnaast blijkt ook de omvang van projecten combinatievorming op significante wijze te verklaren; hoe groter de projecten, des te groter is de kans dat er in combinaties wordt samengewerkt⁵¹.»

Een frappant kenmerk van de VINEX-werkwijze is dat het om grote projecten gaat, en dat bij de uitvoering daarvan combinatievorming eerder regel dan uitzondering is. Daarmee lijkt de VINEX-woningbouw een buitenbeentje te zijn binnen de B&U-sector en in haar samenwerkingskenmerken eerder verwant te zijn aan veel grote GWW-projecten. Mogelijk moet om deze reden de VINEX-woningbouw worden aangeduid als een afzonderlijke relevante markt binnen het B&U-segment. De commissie zou hiernaar ander onderzoek willen, waarbij het onderzoek van CapAnalysis (dat niet specifiek inging op de VINEX-woningbouw) als model of referentie kan dienen.

De combinatievorming kan complex zijn en uiteenlopende vormen aannemen. Er kan een consortium, een BV of een CV worden gevormd; grotere marktpartijen kunnen kleinere partners uitkopen; er zijn allerlei onderlinge afspraken mogelijk waarbij een herverkaveling plaatsvindt van grond of (vooruitlopend op de volgende fase) van werk. Per locatie wordt zo een andere cocktail samengesteld. Het contract tussen de gemeente en de combinatie kan uiteenlopend van vorm en samenstelling zijn. Opmerkelijk is dat gemeenten er zelden in slagen om in het contract een prijs/kwaliteitstoets voor individuele woningen vast te leggen.

De commissie constateert dat van concurrerende verhoudingen in deze fase nauwelijks sprake is. De marktpartijen die in eerste instantie grondposities hadden, en deze vervolgens bij de gemeente inruilen voor bouwclaims, worden ook de partners in de samenwerking. Andere marktpartijen hebben slechts beperkt toegang; bijvoorbeeld op uitnodiging van de gevestigde marktpartijen, of in beperkte mate op uitnodiging van de gemeente.

3. Aanbesteding. De volgende stap is de aanbesteding door de projectontwikkelaar(combinatie). Ook hier is de toegankelijkheid beperkt. Vrijwel altijd wordt onderhands aanbesteed, en in veel gevallen gebeurt dit enkelvoudig aan het «eigen» of een gelieerd bouwbedrijf. De onder-vraagde gemeenten hebben over het algemeen onvoldoende zicht op de aanbesteding, maar uiten wel hun twijfels over voldoende concurrentie tussen aannemers onderling en tussen projectontwikkelaars en aannemers.

De ondoorzichtigheid van de aanbestedingen in deze fase is een zorgelijk feit. Er worden gunstige omstandigheden geschapen voor collusie en voor het onderling vaststellen van een door beide gewenste prijs, ten koste van de koper. Bij enkelvoudige aanbestedingen van complete nieuwbouwwijken kan onmogelijk worden gesproken van (controleerbare) marktwerking.

De gemeente als dominante grondeigenaar

In het geval dat de gemeente de dominante eigenaar van de grond is kan zij zelf het initiatief nemen bij de ontwikkeling van de VINEX-locatie, en ook zelf bepalen hoe en hoe lang zij dit initiatief wil behouden. De uitkomsten zijn verrassend divers. Kennelijk zijn gemeenten onder deze

⁵¹ CapAnalysis, blz. 23.

voorwaarde in staat om bij de VINEX-woningbouw een eigen beleid te voeren, op basis van politieke keuzes die per gemeente kunnen verschillen.

De eigen visie kan tot uitdrukking komen in een meer of minder actief grondbeleid. Ook heeft de gemeente de keuze om samenwerking aan te gaan met enkele grote marktpartijen, of juist een kleinschalige locatieontwikkeling na te streven (Breda). Ze kan kiezen voor versterking van de marktwerking, door de bouwmarkt voor meer partijen toegankelijk te maken of door hen te laten concurreren op meer of andere factoren dan alleen het financiële vermogen om grond aan te kopen. Ze kan zich laten leiden door kwalitatieve criteria voor de nieuwbouwwijk (leidend tot selectie op basis van kwaliteit en referentie), of de wens om een brede groep (m.n. lokale, regionale) marktpartijen in de ontwikkeling van achtereenvolgende locaties te betrekken (roulatiesysteem Almere). Steeds is de selectiewijze in beginsel langs democratische weg vastgesteld, controleerbaar en corrigeerbaar.

In praktijk zal de gemeente vroeg of laat het initiatief en de zeggenschap overdragen. Niet alleen hoe ze dat doet, en aan wie, maar ook het moment waarop dit gebeurt, is van belang voor het resultaat. De gemeente Eindhoven wacht zelfs totdat de bouwvergunning is verleend. Hoe langer de gemeente wacht met de overdracht van de grond, hoe langer ze invloed kan blijven uitoefenen op de ontwikkeling, de kwaliteit en de prijs. De indruk bestaat dat «lastige» ambities (zoals milieu, differentiatie, vormgeving, cultuurhistorie) onder actieve gemeentelijke regie beter kunnen overleven.

Invloed convenanten Rijk

De gemeente Haarlemmermeer wijst erop dat het convenant met het Rijk voor de gemeente een complicerende factor kan zijn (zie par. 3.6.). De deadline in het convenant, gekoppeld aan financiële sancties, plaatst de gemeente onder tijdsdruk. Dat is een factor waarvan de marktpartijen in de onderhandelingen gebruik kunnen maken, zeker wanneer zij voor hun bedrijfscontinuïteit of jaaromzet niet afhankelijk zijn van de betreffende locatie. In het beschreven geval was er, aldus de gemeente Haarlemmermeer, «(...) geen sprake van gelijkwaardigheid tussen partijen. De gemeente stond in feite dus met de rug tegen de muur.»

De commissie vindt dit een belangrijke constatering, ook al verwijzen andere gemeenten niet altijd naar deze tijdsdruk en de verzwakte onderhandelingspositie die eruit kan voortvloeien. Het lijkt aannemelijk dat ook zij in een situatie kunnen terechtgekomen zoals de gemeente Haarlemmermeer deze beschrijft. De vraag is in hoeverre de tijdsdruk inmiddels als een onwrikbaar gegeven is aanvaard en/of geïnternaliseerd. Mogelijk beschouwen veel gemeenten vertraging en daaruit volgende verlies van rijkssubsidie als een – financieel en politiek – risico, dat kan worden gereduceerd door in de contacten en contracten met de marktpartijen op zeker te spelen. De vraag is of deze neiging om op zeker te spelen een reden kan zijn om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de gebruikelijke werkwijze van het bouwclaimmodel.

7.4.4 Prijs/kwaliteitverhouding

Kwaliteit, prijs en hun verhouding

De gemeenten bieden over het algemeen weinig uitsluitel over de prijs/kwaliteitverhouding. Vaak beschikken ze niet over alle informatie die

hiervoor nodig is. De commissie constateert dat het informatietekort drieledig is: er zijn niet altijd voldoende gegevens over de kwaliteit, evenzo over de bouwkosten en een systematische toets van de prijs/kwaliteitsverhouding ontbreekt veelal.

Over de met de projectontwikkelaars afgesproken kwaliteit melden veel gemeenten dat deze is vastgelegd in onder meer stedenbouwkundige en beeldkwaliteitsplannen. Over de kwaliteit van de individuele woningen is echter veel minder afgesproken. Er is geen goed beeld van de ontwikkeling die de kwaliteit in de loop der jaren heeft doorgemaakt. Veel gemeenten melden dat de kwaliteit gelijk is gebleven, maar soms zijn specifieke kwaliteitsambities gesneuveld. Zo is er minder ruimte voor particulier opdrachtgeverschap, mede door de grondposities van marktpartijen en hun onwil om de ontwikkeling en bouw hiervan uit handen te geven.

Veelal wordt als leidraad voor de verkoopprijzen gehanteerd dat deze marktconform moeten zijn, waarbij erop wordt vertrouwd dat zij daarmee ook evenwichtig kunnen heten. De geboden informatie over de prijzen is niet altijd inzichtelijk of onderling te vergelijken. Het is niet altijd duidelijk of de vermelde prijzen inclusief of exclusief btw zijn, en bovendien zegt een prijs weinig als niet bekend is uit welk jaar ze stamt.

Voorheen, toen de rijksoverheid de woningbouw subsidieerde, was de kosten/kwaliteitstoets voor woningen een vast en vanzelfsprekend instrument. Met de VINEX is deze toets losgelaten⁵². Er zijn uitzonderingen, maar voor de meeste gemeenten lijkt de systematische monitoring van prijs en kwaliteit in onderling verband tot het verleden te behoren, juist nu de gemeente deze toets als een service aan haar eigen burgers zou kunnen aanbieden.

Vooral in tijden van excessieve prijsstijgingen wreekt het zich dat er geen duidelijke regels voor de prijs/kwaliteitverhouding (en de monitoring) zijn afgesproken. Tekenend is het in hoofdstuk 3 aangehaalde voorbeeld van Haarlemmermeer, waar de grens tussen «middensegment» en «duur» in de loop der tijd is verhoogd van € 120 000 naar € 210 000, met als oorzaak «een combinatie van factoren; de prijsontwikkelingen in de bestaande voorraad, de vraag om meer kwaliteit, en de stijging van de bouwrijzen». Onduidelijk is hoeveel van de prijsverhoging van 75% ten goede is gekomen aan kwaliteitsverbetering. Eveneens in Haarlemmermeer zijn onlangs de prijzen van de woningen met 10% oftewel € 35 000 verlaagd. De precieze achtergronden van de schommelingen blijven onduidelijk.

De gemeentelijke antwoorden geven niet altijd een exact beeld van de ontwikkelingen, maar wel een aantal indicaties. In veel gevallen is de kwaliteit ongeveer dezelfde gebleven, terwijl de prijs omhoog ging. In een ander geval (IJburg) worden de woningen kleiner voor dezelfde prijs. Ook zijn er mengvormen waarbij een aanzienlijke prijsstijging voor een deel kwalitatief kan worden verklaard (Haarlemmermeer). De commissie noteert op basis van deze indicaties als algemene trend dat de prijs/kwaliteitverhouding van de woning is verslechterd.

⁵² De terminologie herinnert nog wel aan deze lange traditie: in hun antwoorden aan de enquêtecommissie gebruiken veel gemeenten het begrip «kosten/kwaliteitverhouding» in plaats van «prijs/kwaliteitverhouding».

Extra geld in de bouwkolom

Een belangrijke exogene factor is de economische omslag in de loop van de jaren negentig, waardoor de woningmarkt ineens *booming* werd. Woningbouw was niet langer een riskant avontuur, maar een potentiële

goudmijn. In de uitvoeringspraktijk verschoof het accent, zoals het in «Notie van ruimte» wordt genoemd, van risicoreductie naar winstmaximalisatie. Ook de grondposities kregen een andere betekenis: eerst had het Rijk onwillige marktpartijen aangemoedigd om in het onzekere VINEX-avontuur te stappen, nu waren de grondposities de troef van de marktpartijen geworden in de onderhandelingen met de gemeente.

De bloei betekende in feite dat er plotseling zeer veel meer geld in de woningmarkt omging dan was voorzien. De vraag is waar dit extra geld is neergeslagen. Wie of wat heeft ervan geprofiteerd?

De «bouwkolom» uit de onderzoeken van OTB e.a. en Needham c.s. verschaft een model om deze vraag te beantwoorden; zie de kadertekst bij par. 2.3. Als er meer geld in de bouwkolom komt, kan dit worden omgezet in een hogere kwaliteit, maar het kan ook op een aantal momenten als winst worden geïncasseerd (en dus weer aan de kolom worden onttrokken). Gebeurt dat laatste, dan zal de relatie tussen prijs en product losser worden naarmate de winst groter wordt, tot uiteindelijk de prijs productonafhankelijk is geworden.

Het extra geld dat in de bouwkolom terecht kwam is als overwaarde geïncasseerd. Om hoeveel geld het gaat, is indicatief aan te geven. In 2000 berekende de staatssecretaris van VROM dat kopers van nieuwbouwwoningen gemiddeld 11% meer betalen dan gerechtvaardigd is op basis van de geleverde kwaliteit⁵³. De architect Jacob van Rijs (MVRDV) zegt over woningbouw op Ypenburg: «Een probleem bij Vinex is de prijsvorming. Wij kregen bijvoorbeeld een nettobouwbudget van € 65 000 voor die woningen en als je ziet dat de uiteindelijke verkoopprijs tussen de € 164 000 en € 270 000 ligt, vormt dat wel een erg groot verschil⁵⁴.»

Het is niet geheel duidelijk wie in de bouwkolom het meest heeft geprofiteerd. Als de gemeenten er al op vooruit gingen (betere condities in de onderhandelingen, hogere grondprijzen of grondquotes) dan houden ze dat in hun antwoorden stil, en voorbeelden als Amsterdam (IJburg) en Nieuwegein wijzen juist in de tegenovergestelde richting.

Volgens de in hoofdstuk 3 aangehaalde uitspraak van de gemeente Haarlemmermeer «kan het niet anders zijn dan dat er forse winsten door marktpartijen behaald zijn.» De gemeenten Rotterdam en Houten laten zich in dezelfde zin uit. Zo schrijft Rotterdam: «Private partijen hebben net als elders in Nederland kunnen profiteren van de sterke prijsstijgingen in de afgelopen jaren.» Het strookt met schattingen van de Vereniging Eigen Huis (zomer 2002) dat er door marktpartijen winsten tot bijna € 20 000 per woning zijn behaald. Het onderstreept tegelijkertijd dat de woningmarkt nog altijd een aanbiedersmarkt is.

7.4.5 Onregelmatigheden of onevenwichtigheden

In haar onderzoek naar de GWW-sector gebruikt de parlementaire enquêtecommissie het begrippenpaar «structuurkenmerken» en «onregelmatigheden». De commissie meent na het onderhavige onderzoek naar de VINEX-woningbouw dat m.n. het begrip «onregelmatigheid» niet zonder meer kan worden overgeplaatst naar de woningbouwsector. Daarvoor zijn de structuurkenmerken te zeer verschillend.

In de GWW-sector vormt de aanbesteding het cruciale moment voor de mededinging en ook voor eventuele onregelmatigheden. Op de VINEX-

⁵³ Brief van staatssecretaris Remkes, d.d. 19-6-2000 (TK, 26 800 XI, nr 27), waarin het rapport van OTB, Tauw en RIGO werd aangeboden. Recentelijk o.m. aangehaald door de Vereniging Eigen Huis in een brief aan de minister van VROM, d.d. 20 augustus 2002, en het begeleidende persbericht.

⁵⁴ Jacob van Rijs geïnterviewd in: Bouw 7/8, zomer 2002.

locaties ligt het cruciale moment elders, namelijk bij het verwerven van grondposities. In latere fasen, zoals de aanbesteding, kunnen zich weliswaar nog onregelmatigheden voordoen, maar de echte strijd is dan al gestreden.

Om die reden acht de commissie het zoeken naar onregelmatigheden in de VINEX-woningbouw van relatief belang. Grote «onregelmatigheden» in de zin van het woord zoals door de NMa gehanteerd, zijn binnen de VINEX-woningbouw niet aangetoond. Wel zijn er onevenwichtigheden in de marktwerking en in de prijs/kwaliteitsvorming aan te wijzen binnen de structuurkenmerken van het bouwclaimmodel. Het zijn onevenwichtigheden van een zodanige aard dat ze wellicht ook «onregelmatig» moeten worden genoemd.

De commissie onderscheidt twee typen structuurkenmerken en onevenwichtigheden:

- De structuur van de VINEX-woningbouw kent een aanzienlijke mate van ongrijpbaarheid. Veel informatie, noodzakelijk om de fitnesses van de VINEX te doorgronden, is niet of moeilijk te verkrijgen of te doorgronden. Zoals ook in «Notie van ruimte» is opgemerkt: de structuur is, zeker voor de individuele burger, dermate ondoorzichtig dat het moeilijk is om aan te geven wie op de kwaliteitsvraag kan worden aangesproken. De ondoorzichtigheid houdt ook in dat eventuele onregelmatigheden zich eenvoudig aan het zicht kunnen onttrekken. De keten van afspraken, aanbesteding en bepaling van prijs en kwaliteit kan zich vergaand onttrekken aan zowel marktwerking als democratische controle.
- Er is een overheersend patroon te zien van onvolkomenheden in de marktwerking. Bovenal in de relatie tussen vraag- en aanbodpartijen, maar ook in de relatie tussen aanbodpartijen onderling. Het is de vraag hoe de gemeente en het Rijk zich ten opzichte van de vraag- en aanbodpartijen positioneren. Daarnaast roept het de vraag op of dit overheersende patroon van onvolkomen marktwerking niet zelf als een onregelmatigheid moet worden aangeduid.

7.4.6 Conclusies en aanbevelingen

- De commissie constateert dat gemeenten met VINEX-locaties inzake de ontwikkeling van deze gebieden verschillende rollen hebben. Zij moeten enerzijds participant en contractpartner bij de uitvoering van de VINEX zijn, en anderzijds kritisch en democratisch toezichthouder en reflectant. Deze verschillende rollen zijn in potentie conflicterend.
- De commissie constateert dat sinds de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en het VINEX-beleid de rol van de gemeente als regisseur richting marktpartijen aan betekenis heeft ingeboet, en dat de gemeente nu zware inspanningen moet leveren om haar eigen doelstellingen te realiseren.
- De commissie constateert dat gemeenten waar sprake is van grondposities van marktpartijen aangeven dat het feitelijk onontkoombaar is om met deze partijen in zee te gaan.
- Beperking van de mededinging lijkt in het VINEX-proces te zijn verweven in de vorm van het bouwclaimmodel. Van een open

concurrentie is in dat geval al meteen na de beginfase geen sprake meer. Zodra grondposities zijn ingenomen, liggen de verhoudingen voor vele jaren vast.

- Met het innemen van een grondpositie wordt tevens de mededinging op andere deelmarkten dan de woningbouw beperkt. Een investering in bouwgrond genereert ook andere ontwikkelingsrechten, bijvoorbeeld op het terrein van het bouw- en woonrijp maken, kantoren, winkels en overige voorzieningen, en infrastructuur.
- Marktpartijen die niet in de grondverwervingsfase kunnen of willen investeren staan al bij voorbaat op achterstand. Hetzelfde geldt voor burgers die in eigen beheer een woning willen bouwen (particulier opdrachtgeverschap).
- De commissie constateert dat beperking van de mededinging een verstrend effect kan hebben op:
 - marktwerking tussen ontwikkelaars en aannemers onderling;
 - de prijsvorming van de bouwgrond;
 - de regierol van de gemeente;
 - de kwaliteit van de planontwikkeling;
 - het woningbouwprogramma;
 - de gronduitgifteprijsen;
 - de prijs/kwaliteitverhouding van de woning.
- De commissie stelt vast dat de mededinging op VINEX-locaties verder wordt beperkt door combinatievorming of samenwerking tussen marktpartijen onderling alsook binnen de bouwkolom. Deze vormen van samenwerking hebben overeenkomsten met die door CapAnalysis zijn geconstateerd voor de sector van de grond-, weg- en waterbouw (GWW). De commissie acht nader onderzoek door de NMa gewenst.
- De commissie is van mening dat, gelet op de dominante invloed van grondposities bij de ontwikkeling van VINEX-locaties, herbezinning gewenst is en onderzocht moet worden op welke wijze gekomen kan worden tot meer concurrentie op de grondmarkt.
- De commissie merkt op dat de variëteit in selectie van ontwikkelaars en de uitgifte van grond bij gemeenten die zelf kunnen beschikken over de grond aanzienlijk groter is. Zowel grote als kleine ontwikkelaars, nationale en lokale ontwikkelaars, en ook particulieren treden als realisator op. Binnen het bestek van dit onderzoek is echter niet duidelijk of dit heeft geleid tot een andere, betere prijs/kwaliteitverhouding van de individuele woning.
- Tegelijkertijd constateert de commissie dat de opbloei van de woningmarkt ertoe heeft geleid dat er meer geld in de woningmarkt omgaat dan voorheen. De verkoopprijzen zijn gestegen, wat minder geldt voor de kwaliteit van het gebodene. De commissie is verbaasd dat uit de resultaten van de schriftelijke enquête blijkt dat gemeenten niet of nauwelijks inzicht hebben in de prijs/kwaliteitverhouding van de woningen.
- De commissie constateert dat daar waar de gemeenten zelf opdrachtgever zijn (bijvoorbeeld de GWW-sector) het aanbestedingsbeleid transparant en gereguleerd is. Voor de VINEX-locaties, waarbij eveneens maatschappelijke doelen in het geding zijn, is het

aanbestedingbeleid niet of nauwelijks onderwerp van gemeentelijke zorg. De aanbesteding van woningen vindt voornamelijk onderhands plaats en meestal aan een aannemer binnen de ontwikkelingscombinatie. Hier lijkt iedere vorm van mededinging afwezig, alsook de controlerende taak van de gemeente.

- Het is opmerkelijk dat gemeenten slechts sporadisch refereren aan de belangen en wensen van de burgers. Juist omdat de VINEX een aanbiedersmarkt is, zou extra aandacht voor de belangen van de woonconsument op zijn plaats zijn. Immers, de prijs van een eventuele onvolkomen marktwerking wordt door de koper betaald.
- Ervan uitgaande dat het Rijk mede verantwoordelijk is voor de VINEX-woningbouw (volkshuisvestingbeleid, planologisch kader, subsidiëring) constateert de commissie dat de monitoring van het Rijk gebrekkig is. Dit blijkt onder meer uit de brief van de minister van VROM⁵⁵. De VBTB-operatie lijkt hier zijn betekenis nog niet te hebben gekregen. De commissie pleit derhalve op het punt van monitoring en toetsing van het eigen rijksbeleid voor een krachtige inhaalslag. Onderzocht moet worden hoe het Rijk de gemeentelijke positie kan verbeteren, bijvoorbeeld door verbetering van het instrumentarium (bijv. aanpassing Wvg, grondexploitatieverordening), maar ook in termen van tijdsdruk.
- De commissie constateert dat de gemeenten met een VINEX-taakstelling met een vergelijkbare opgave worden geconfronteerd, en dat het belangrijk is dat de ene gemeente lering kan trekken uit de ervaringen van de andere gemeente. Het lijkt namelijk aan onderlinge uitwisseling van informatie en samenwerking te ontbreken⁵⁶. Gemeenten staan op achterstand in hun kennis en ervaring, terwijl het juist essentieel is dat de overheid als totaal tegenspel weet te bieden aan de goed georganiseerde marktpartijen. Hier ligt een taak voor de minister van VROM en de VNG.

⁵⁵ Brief van de Minister van VROM aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, CB2002084673, 23 oktober 2002.

⁵⁶ Hoe kan het dat de ene gemeente wel in staat is om een actieve grondpolitiek te voeren en de andere niet? Waarom beschouwt de ene gemeente de onderhandelingen rond de bouwclaim als vertrouwelijk en de andere niet? Hoe verhouden zich de bruto bouwkosten met de vrij op naam prijs? Hoe zit het met de financiële marges van de ontwikkelaars? Hoe toetsen gemeenten de prijs/kwaliteitverhouding? Wat zijn de ervaringen en hoe verlopen de onderhandelingen bij een bouwclaim cq het bijstellen van contracten? Waarom ontbreekt het door gemeenten gewenste juridisch instrumentarium?

AFKORTINGEN

AKW&R	Algemene Kosten, Winst en Risico
B&U	Burgerlijke & Utiliteitsbouw
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CBVI	Stichting Centraal Bureau voor de Verwarmingsindustrie
CROW	Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur (oorspronkelijk: stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeertechniek
DAD	Departementale Accountantsdienst
DIVV	Dienst Infrastructuur en Vervoer
DOP	Deelnemers Overeenkomst Prijsoverleg-regeling
EOD	Explosieven Opruimingsdienst
GEAEG	Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen
GWW	Grond- Water- en Wegenbouw
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap
MIT	Meerjarenplan Infrastructuur en Transport
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NVLS	NV Luchthaven Schiphol
NZL	Noord-Zuidlijn
RAS	Reconstructie Aansluiting Schiphol
RAW	Rationalisatie en Automatisering in de Grond-, Water- en Wegenbouw
RGD	Rijksgebouwendienst
RIJ	Rijksinrichting voor Jeugdigen
ROA	Regionaal Orgaan Amsterdam
RvA	Raad van Arbitrage
SAVI	Stichting Aanbestedingsvraagstukken Installatietechniek
SBA	Screening en Bewaking Amsterdam
SPC	Schiphol Project Consult
SPO	Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de bouwnij- verheid
SSVV	Stichting Samenwerken voor Veiligheid
UAR-EG	Uniform Aanbestedingsreglement Europese Gemeenschap- pen
UAV	Uniforme Administratieve Voorwaarden
VEO	Vereniging voor Explosieven Opsporing
VEVA	Vereniging van Bureaus voor Vakbelangen
VIANED	Vereniging Infrastructuur Aannemers Nederland
VNI	Vereniging van Nederlandse Installatiebedrijven
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

Vrijdag 23 augustus 2002

Ing. A.M.J. Bruggeling	Projectmanager Penitentiaire inrichtingen bij de Rijksgebouwendienst van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Ir. F. Meijer	Hoofd projectmanagement en plaatsvervangend directeur van de directie Programma's en projecten bij de Rijksgebouwendienst van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

Maandag 26 augustus 2002

Ir. M. Engels	Voormalig algemeen directeur van de Wolter & Dros Groep, thans lid van de Raad van Bestuur van TBI-Holdings BV
Mw. A. van Gelder	Voormalig secretaresse bij Unica Installatiegroep BV
J. Jonkman	Voormalig directeur verkoop van Unica Installatiegroep BV
Dr. S. Schaap	Dijkgraaf van het waterschap Groot Salland
Ir. G.J. van de Pol	Bedrijfsdirecteur van de Midden-Betuwe Aannemingsmaatschappij BV

Woensdag 28 augustus 2002

Prof. ir. J.W. Bosch	Algemeen bouwmanager van het project Noord-Zuidlijn te Amsterdam
Ing. M.F.J.M. Kroezen	Lid van de divisiedirectie Heijmans Betonen Waterbouw BV en lid van de Directie Bouwcombinatie Metro Amsterdam Noord-Zuidlijn
L.M. van der Wielen	Manager van het bureau Screening- en Bewakingsaanpak van de gemeente Amsterdam
Mr. dr. G. D. Dales	Wethouder Financiën, Economische Zaken, Noord/Zuidlijn van de gemeente Amsterdam

Donderdag 29 augustus 2002

R. van der Zande	Medewerker contractzaken op de afdeling Realisatie Werken bij Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland van het ministerie van Verkeer en Waterstaat
------------------	--