
Vergaderjaar 2001–2002

28 244

Enquête Bouwnijverheid

Nr. 1

BRIEF VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE BOUWNIJVERHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 maart 2002

De Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft de eer hierbij het eerste verslag van haar werkzaamheden aan te bieden. Het betreft een eerste opzet van het onderzoeksplan van de parlementaire enquête en de nadere uitwerking van de onderzoeksvragen zoals verwoord in het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude. De commissie sluit niet uit dat het onderzoek gaandeweg aanleiding zal geven tot enige bijstellingen. De commissie is voornemens de Kamer periodiek te informeren over haar werkzaamheden.

De voorzitter van de commissie,
M. Vos

De griffier van de commissie,
Pe

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Onderzoeksvragen	3
2.1.	Probleemstelling en onderzoeksvragen	3
2.2.	Werkdefinitie onregelmatigheden	4
2.3.	Werkdefinitie bouwnijverheid	4
2.4.	Omvang van de onregelmatigheden	4
2.5.	Onderzoeksperiode	5
2.6.	Afbakening opdracht ten opzichte van lopende onderzoeken	5
3.	Deelprojecten	5
3.1.	Inleiding	5
3.2.	Project mededinging en economische structuurkenmerken	6
3.3.	Project aard en omvang van onregelmatigheden	6
3.4.	Project uitwerking cases en dossiervorming	7
3.5.	Project juridische aspecten bouwnijverheid en aanbesteding	7
3.6.	Project rol van de overheid	8
3.7.	Samenhang en doelstelling	8
4.	Slotopmerkingen	8

1. INLEIDING

Tijdens het plenaire debat op 31 januari 2002 over het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude is aan de Kamer de toezegging gedaan om een nadere operationalisering van de onderzoeksopdracht te overleggen. In het onderhavige onderzoeksplan zijn de probleemstelling en de onderzoeksvragen, zoals verwoord in het rapport van de Tijdelijke Commissie onderzoek bouwfraude, verder uitgewerkt. In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen gespecificeerd en wordt het onderzoek nader afgebakend. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens de uitwerking hiervan in een vijftal deelprojecten en deelvragen. Een aantal slotopmerkingen volgt in hoofdstuk 4.

Teneinde een rechtmatig verloop van (Europese) aanbestedingstrajecten te waarborgen wordt bij de nadere uitwerking van het onderzoeksplan en de uitbesteding van de deelprojecten, gebruik gemaakt van de expertise van een extern procurementbureau dat onder andere gespecialiseerd is in aanbestedingsvraagstukken.

2. ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de probleemstelling en de onderzoeksvragen alsmede op de noodzakelijke afbakeningen in het onderzoek.

2.1. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude is van oordeel dat er aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van onregelmatigheden in de bouwnijverheid. De onregelmatigheden vormen het centrale probleem waarnaar de Enquêtecommissie Bouwnijverheid nader onderzoek doet. De onderzoeksvragen, die in hoofdstuk 3 zullen worden uitgewerkt, zijn als volgt kernachtig samen te vatten:

- Bepaal de aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid, alsmede het incidentele dan wel structurele karakter hiervan.
- Breng de structuurkenmerken in de bouwnijverheid in kaart en stel vast in hoeverre deze samenhangen met gesignaleerde onregelmatigheden. Betrek hierbij tevens de opstelling en handelwijze van de actoren in de bouwnijverheid.
- Beoordeel of de overheid in haar rol en wijze van optreden als opdrachtgever rekening heeft gehouden met de specifieke structuurkenmerken van de bouwnijverheid. Zo ja, in welke mate?
- Onderzoek de rol van de overheid in haar hoedanigheid van toezichthouder, vergunningverlener en wet- en regelgever. Ook zal de rechtshandhavende rol van de overheid aandacht verkrijgen.

De onderzoeksvragen zullen aan de hand vijf deelprojecten worden uitgewerkt, te weten:

- project mededinging en economische structuurkenmerken (paragraaf 3.2);
- project aard en omvang van «onregelmatigheden» (paragraaf 3.3);
- project uitwerking cases en dossiervorming (paragraaf 3.4);
- project juridische aspecten bouwnijverheid en aanbesteding (paragraaf 3.5);
- project rol van de overheid (paragraaf 3.6).

Alvorens in te gaan op de deelprojecten zal het onderzoek nader worden afgebakend. Daartoe worden werkdefinities van de begrippen «onregelmatigheden» en «bouwnijverheid» opgesteld. Voorts wordt ingegaan op de «omvang van de onregelmatigheden», de periode waarover het onderzoek zich uitstrekt en andere lopende onderzoeken naar onregelmatigheden in de bouwnijverheid.

2.2. Werkdefinitie onregelmatigheden

De Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude heeft in haar rapportage (TK 28 093, nr. 22) diverse aanwijzingen voor onregelmatigheden opgesomd. De onregelmatigheden zijn divers van aard.

De Tijdelijke commissie heeft bewust gekozen voor de hantering van het begrip onregelmatigheden en merkt op dat dit, naast fraude in strafrechtelijke en fiscaalrechtelijke zin, ook laakbaar of zelfs onrechtmatig gedrag omvat dat als zodanig niet strafwaardig is, maar wel onwenselijk of onaanvaardbaar wordt geacht of door andere rechtsgebieden dan het strafrecht wordt bestreken. Vorenstaande omschrijving van het begrip onregelmatigheden zal als werkdefinitie worden gehanteerd.

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

- strafrechtelijke normschendingen, waaronder oplichting, corruptie en valsheid in geschrifte;
- niet-strafrechtelijk verwijtbare schendingen van de integriteit van het ambtelijk apparaat;
- fiscaalrechtelijke normschendingen. Hierbij zal voorts aandacht worden geschonken aan de fiscale aftrekbaarheid van steekpenningen;
- inbreuken op de regelgeving ten aanzien van aanbestedingen en het mededingingsrecht, waaronder het plegen van vooroverleg, het betalen van rekenvergoedingen en het maken van prijsafspraken en afspraken over marktverdeling.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of deze voorlopige indeling al dan niet limitatief is.

2.3. Werkdefinitie bouwnijverheid

De Enquêtecommissie Bouwnijverheid zoekt voor wat betreft de definitie van bouwnijverheid eveneens aansluiting bij het rapport van de Tijdelijke commissie. De bouwnijverheid omvat in ieder geval:

- de Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U), waarbinnen de woningbouw een belangrijke plaats inneemt;
- de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW), waaronder ook spoorbouw en milieuwerken wordt verstaan;
- gespecialiseerde deelmarkten zoals die voor de bouwstoffen zand, beton en asfalt.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of deze indeling dient te worden verbreed.

2.4. Omvang van de onregelmatigheden

Het vaststellen van de omvang van de onregelmatigheden is alleen mogelijk indien de commissie over een juiste en volledige informatiepositie beschikt. Met name het volledigheidaspect blijkt in dit soort onderzoeken problemen te geven. Daarom stelt de Enquêtecommissie Bouwnijverheid voor te spreken over «indicaties van de omvang». Deze indicaties zullen

onder meer worden verkregen via het deelproject waarin concrete casuïstiek aan de orde komt. De te onderzoeken casuïstiek omvat in ieder geval:

- een aantal aanbestedingen, waaronder die van de Schipholtunnel en bijvoorbeeld een aantal mislukte aanbestedingen door ministeries;
- de «schaduwboekhouding-Bos»;
- de casuïstiek die voortkomt uit de diverse deelprojecten.

De beantwoording van de vraag of daadwerkelijk onderzoek naar de VINEX-locaties wordt ingesteld hangt af van de uitkomsten van een analyse die thans wordt uitgevoerd.

De Enquêtecommissie Bouwnijverheid streeft ernaar om per categorie onregelmatigheden casuïstiek te (laten) onderzoeken. De te realiseren omvang en diepgang van het onderzoek zal bepalend zijn voor de mate waarin indicaties voor de omvang kunnen worden gegeven.

2.5. Onderzoeksperiode

De onderzoeksperiode kan per deelproject verschillen. Voor wat betreft een juridische analyse van de toepasselijke wet- en regelgeving en voor wat betreft de rol van de overheid zal in ieder geval een onderverdeling worden gemaakt in de volgende te onderscheiden periodes:

- periode vóór de zogeheten SPO-beschikking van de Europese Commissie (1992). Daarin werden diverse regelingen van de branche verboden omdat zij niet in overeenstemming waren met de EU-richtlijnen;
- periode vanaf SPO-beschikking (1992) tot 1 januari 1998, het moment waarop de nieuwe Mededingingswet van kracht is geworden;
- periode vanaf 1 januari 1998.

2.6. Afbakening opdracht ten opzichte van lopende onderzoeken

De Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude heeft in haar rapport (TK 28 093, nr. 22) in paragraaf 4.4 een aantal opmerkingen gemaakt over de afbakening van de opdracht ten opzichte van lopende onderzoeken waarmee een eventueel in te stellen Enquêtecommissie Bouwnijverheid te maken zou krijgen. Deze opmerkingen blijven onverkort van toepassing.

Herhaald wordt dat een enquêtecommissie over eigen autonome onderzoeksbevoegdheden en onderzoeksmiddelen beschikt. De Enquêtecommissie Bouwnijverheid gaat ervan uit dat zij op korte termijn zal kunnen beschikken over de voor het onderzoek relevante gegevens die voorhanden zijn bij ministeries, het OM en de NMa. Parlementair onderzoek uitgevoerd door een enquêtecommissie overstijgt afzonderlijke deelonderzoeken. Uiteraard zullen afspraken worden gemaakt tussen de enquêtecommissie, de ministeries, het OM en de NMA, opdat onderzoeken elkaar niet zullen frustreren.

3. DEELPROJECTEN

3.1. Inleiding

De in paragraaf 2.1 genoemde onderzoeksvragen worden aangepakt in de volgende 5 deelprojecten die hierna per project en uitgesplitst in deelaspecten worden besproken:

- project mededinging en economische structuurkenmerken (paragraaf 3.2);
- project aard en omvang van «onregelmatigheden» (paragraaf 3.3);
- project uitwerking cases en dossiervorming (paragraaf 3.4);
- project juridische aspecten bouwnijverheid en aanbesteding (paragraaf 3.5);
- project rol van de overheid (paragraaf 3.6).

3.2. Project mededinging en economische structuurkenmerken

De onderzoeksopdracht is als volgt: onderzoek de specifieke structuurkenmerken van de bouwnijverheid. Daarbij is het van belang welke kenmerken, actoren en relaties relevant zijn voor de aanbesteding en opdrachtverlening. Opgemerkt wordt dat onder de structuurkenmerken ook het aspect van de cultuur van de bouwnijverheid wordt meegenomen.

De onderzoeksopdracht omvat onder meer de volgende deelaspecten:

- Geef aan welke deelmarkten (inclusief die voor toeleveranciers van materialen) in de bouwnijverheid kunnen worden onderscheiden in de diverse fasen van het bouwproces.
- Geef aan hoe groot het aantal aanbieders op deze afzonderlijke deelmarkten is en welke samenwerkingsverbanden of juridische verbanden er zijn tussen spelers onderling.
- Geef een analyse van de feitelijk behaalde rendementen in de bouwsector zoals deze door verschillende bronnen worden gegeven. Betrek hierbij tevens cijfers en trends van de sector.
- Geef aan in hoeverre de structuurkenmerken onregelmatigheden in de hand (kunnen) werken.
- Geef aan hoe de bouwnijverheid gereageerd heeft op wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van aanbesteding en mededinging. Analyseer in hoeverre deze wijzigingen een motief c.q. achtergrond vormen voor onregelmatigheden in het handelen van actoren.
- Geef aan wat de gevolgen voor de sector zijn van veranderende verantwoordelijkheden tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers (nieuwe contractvormen) en de gewijzigde risicoverdeling (combinatievorming, verzekeren, doorcontracteren).
- Geef aan wat de feitelijke rol is van actoren zoals ingenieursbureaus, de calculatiebureaus, en accountants in de bouwnijverheid en beschrijf daarnaast de specifieke rol van de Raad van Arbitrage.

3.3. Project aard en omvang van onregelmatigheden

De onderzoeksopdracht is als volgt: onderzoek de aard en geef indicaties van de omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid. Geef aan in welke mate de geconstateerde onregelmatigheden een incidenteel dan wel een structureel karakter hebben.

De onderzoeksopdracht omvat onder meer de volgende deelaspecten:

- Stel een definitie op van onregelmatigheden en maak een indeling in categorieën onregelmatigheden.
- Typeer de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en geef aan in welk stadium van het bouwproces onregelmatigheden kunnen plaatsvinden (ontwerp en raming, aanbesteding, uitvoering).
- Geef op basis van de bevindingen per categorie onregelmatigheid aan in hoeverre een relatie bestaat tussen geconstateerde onregelmatigheden en veronderstelde structuurkenmerken van de bouwsector. Hierbij zal tevens aandacht dienen te worden besteed aan de kwetsbaarheid voor het optreden van onregelmatigheden in de verschil-

lende fasen van het bouwproces (type aanbesteding, opdrachtfase, uitvoeringsfase).

Voor wat betreft het verkrijgen van indicaties omtrent de omvang van onregelmatigheden is voorts het in de volgende paragraaf beschreven deelproject (uitwerking cases en dossiervorming) van belang.

Ten behoeve van dit project dient gebruik te worden gemaakt van bestaande expertise en verslaglegging op dit gebied van ministeries, NMa, OM, Belastingdienst/FIOD-ECD en anderen, zoals NS-Railinfra-beheer.

3.4. Project uitwerking cases en dossiervorming

De onderzoeksopdracht is gericht op het onderzoeken van concrete casuïstiek en de selectie van materiaal dat voor de verhoren door de commissie van belang kan zijn.

De onderzoeksopdracht omvat onder meer de volgende deelaspecten:

- Geef een feitelijke beschrijving van de aanbesteding van een aantal casussen, waaronder de Schipholtunnel, de «schaduwboekhouding-Bos» en mislukte aanbestedingen door ministeries.
- Voor een representatiever beeld dienen ook andere cases onderzocht te worden. In dat kader zal tevens de mogelijkheid en wenselijkheid beoordeeld worden om het krachtenspel rondom de VINEX-locaties in de beschrijving te betrekken.
- Beoordeel en onderzoek tenslotte de casuïstiek die door andere projectgroepen wordt aangedragen.

Een apart aandachtspunt is welke informatie over onregelmatigheden voorhanden is en wat de kwaliteit van deze informatie is.

3.5. Project juridische aspecten bouwnijverheid en aanbesteding

In dit project gaat het erom te komen tot een beschrijving van het kader van de voor het bouwproces relevante wet- en regelgeving op zowel nationaal als op internationaal (met name Europees) gebied.

De onderzoeksopdracht omvat onder meer de volgende deelaspecten:

- Inventariseer de van belang zijnde wet- en regelgeving.
- Geef aan op welke punten de wet- en regelgeving in de loop der tijd is veranderd en wat daarbij de achterliggende overwegingen zijn geweest.
- Geef aan wat de risico's zijn geweest van de veranderingen voor het ontstaan van onregelmatigheden.
- Inventariseer ter zake relevante jurisprudentie.
- Inventariseer de recente ontwikkeling omtrent contractvormen.
- Beschrijf de formele rol en positie van de overheidsinstanties die belast zijn met toezicht en handhaving van relevante wet- en regelgeving alsmede die van de Raad van Arbitrage.

Het project zal worden afgestemd met lopende kabinetsacties (zie voor een overzicht bijlage 3 bij het rapport (TK 28 093, nr. 22) van de Tijdelijke commissie en de recente brief van de staatssecretaris van VROM).

3.6. Project rol van de overheid

De onderzoeksopdracht is gericht op het beoordelen van de volgende rollen van de overheid:

- De rol van de overheid als mondig en deskundig opdrachtgever. Breng hierbij tevens de rol van de dienstverlenende adviesbureaus in beeld.
- De rol van de overheid als houder van toezicht op de uitvoering van projecten.
- De overheid als wet- en regelgever en vergunningverlener.
- De overheid in haar rol betreffende handhaving, opsporing en vervolging.

De onderzoeksopdracht omvat onder meer de volgende deelaspecten:

- Geef indien mogelijk in kwantitatieve zin aan welke signalen over onregelmatigheden tot welke acties bij verantwoordelijke instanties hebben geleid en wat het resultaat van die acties is geweest.
- Geef aan of er onderscheid is tussen de centrale overheid en de lagere overheid voor wat betreft aanbestedingsproblematiek.
- Beoordeel of het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving inzake de mededinging door de overheid toereikend is en of er sprake is van een effectieve handhaving.
- Geef aan wat de rol van de volksvertegenwoordigende organen bij de besluitvorming over en de aanbesteding van bouwprojecten is.
- Schenk specifiek aandacht aan het integriteitsvraagstuk in al zijn facetten.

De focus zal niet alleen gericht zijn op de overheid, maar ook op NS-Railinfra-beheer.

3.7. Samenhang en doelstelling

De deelprojecten moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Het gaat hier niet om projecten die geïsoleerd en zonder onderlinge afstemming of coördinatie tot conclusies en aanbevelingen leiden. Gaandeweg de verschillende deelprojecten zullen door regelmatige plenaire bijeenkomsten de eerste uitkomsten en relevante bevindingen aan de commissie kenbaar worden gemaakt. Op deze wijze wordt bereikt dat de verschillende onderzoeken elkaar voeden en zonedig bijsturen. De beantwoording van de onderzoeksvragen zal (moeten) leiden tot conclusies en aanbevelingen betreffende de aanwezigheid, bestrijding en/of voorkoming van onregelmatigheden in de bouwnijverheid. Bij de uitwerking van de onderzoeksvragen dient dan ook steeds in ogenschouw te worden genomen dat verkregen antwoorden, informatie en onderzoeksresultaten vertaald moeten kunnen worden in het eindoordeel van de Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

4. SLOTOPMERKINGEN

Tijdens het plenaire debat d.d. 31 januari 2002 zijn opmerkingen gemaakt over de werkzaamheden van de commissie in relatie tot het tijdstip van de Tweede Kamer-verkiezingen. Op grond van haar eerste bevindingen is de commissie tot de conclusie gekomen dat de openbare verhoren niet zullen aanvangen vóór genoemde verkiezingen.

De commissie gaat er vanuit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over haar activiteiten.

De voorzitter van de commissie,
M. Vos

De griffier van de commissie,
Pe