

Megaprojecten en het democratisch tekort

AUTEURS Merijn Oudenampsen & Justus Uitermark

FOTOGRAFIE Jesper Voldgaard & Sebastià Giralt

Als Bent Flyvbjerg naar megaprojecten in wereldsteden en aspirant-wereldsteden kijkt, ziet hij geen moderne overheden aan het werk maar tribale neigingen en predemocratische reflexen. Hij ontdekte dat budget-overschrijdingen en vertraging geen uitzondering maar regel zijn. Plannenmakers offeren de principes van democratische besluitvorming op aan hun ambitie om geschiedenis te schrijven.

De Deense professor Bent Flyvbjerg ontleedt met evenveel gemak accountantsanalyses als poststructuralistische theorie. In veel van zijn publicaties legt hij een verband tussen alledaagse planningspraktijken en fundamentele kwesties over macht, kennis en ratio. Zijn boeken laten empirisch en theoretisch zien dat de strijd om het beste plan vaak niet wordt beslecht door ratio, maar door macht. Megaprojecten

Bent Flyvbjerg



illustreren dit uitstekend: het blijkt dat de ambities en belangen van plannenmakers vaak zwaarder wegen dan het publieke belang.

Uit Flyvjergs onderzoek naar megaprojecten in ruim twintig landen bleek dat bij grote wegen de overschrijding gemiddeld meer dan twintig procent bedraagt, voor bruggen en tunnels meer dan dertig procent en voor spoorwegen zelfs meer dan veertig procent. Uit het feit dat kosten vrijwel nooit te laag worden ingeschat, kan worden afgeleid dat het niet simpelweg om onzorgvuldigheid gaat. Soms zijn plannenmakers verblind door ambitie, in andere gevallen houden ze bewust informatie achter om hun specifieke belangen te beschermen. En het gekke is: ze komen er nog mee weg ook.

“Lying pays off,” luidde daarom de eerste zin van het persbericht waarmee Technische Universiteit Delft haar nieuwe hoogleraar in september 2007 aankondigde. Flyvbjerg blijft werkzaam aan de Aalborg Universiteit, maar zal met een deeltijdaanstelling aan de TU in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een onderzoeksprogramma naar megaprojecten in Nederland opzetten.

Welke indrukken heeft u van Nederland en wat bent u van plan?

“Al in mijn eerste jaar als student geografie werd ik onderwezen over de planningcultuur in Nederland. Als concept en in de praktijk wordt planning hier veel intensiever gebruikt dan in andere Europese of westerse landen. Er is ook een sterke traditie wat betreft het realiseren van megaprojecten. Tegelijkertijd is er geen traditie om megaprojecten te bestuderen en te evalueren. Er is vooral een implementatiecultuur. Gewoon doen. En als je klaar bent: op naar het volgende project. Nooit stoppen of terugkijken. Het gaat zelfs zo ver dat vaak niemand antwoord kan geven op de simpele vraag: “Hoeveel heeft dit project gekost?” Dat is ongelofelijk. Het lijkt onderdeel van de Nederlandse



Guggenheim Museum, Bilbao.

cultuur, die de nadruk legt op implementatie, op dingen doen. Ik vind dit op zich positief, maar denk ook dat het goed is om terug te kijken en te leren van het verleden. Nederland is voor mij als onderzoeker dan ook een zeer stimulerende omgeving. We hebben nog geen resultaten, maar we zijn nu bezig een groot aantal projecten te bestuderen: de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn, de Amsterdamse Noord/Zuidlijn, snelwegen, bruggen, spoortrajecten.”

In een van uw artikelen schrijft u dat u eens bent bedreigd door een ambtenaar die geen kritisch onderzoek wenste. Is zo iets in Nederland al voorgevallen?

“Nee, ik ben hier geen vijandigheid tegengekomen. Laat staan bedreigingen. Wat we in ons onderzoek doen, is het problematiseren van het conventionele model van infrastructuurontwikkeling. We laten zien dat de oude methode in het overgrote deel van de gevallen niet werkt. Er zijn slechte resultaten, en het kan efficiënter, zodat de belastingbetaler een hoop geld bespaard wordt, er een betere dienstverlening mogelijk wordt, er minder milieuschade is en ga zo maar door. We bedreigen feitelijk de gevestigde manier van zaken-doen. Als je een gevestigde praktijk bedreigt, kun je verwachten dat je aangevallen wordt door mensen die door middel van die praktijk in hun levensonderhoud voorzien.

Het viel echter alleszins mee, en ik heb in Nederland juist meer steun gekregen dan verwacht. Het onderzoek is gestart op een moment dat de problemen zichtbaar werden en mensen ervan doordrongen raakten dat dit een issue is. Onze onderzoeksgroep heeft veel geluk gehad met de timing van het boek *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*

(2003), die samenviel met enorme projecten zoals de Betuwelijn. In andere landen is het hetzelfde: de projecten zijn steeds groter geworden, waardoor ze tot zo'n groot financieel en politiek probleem zijn uitgegroeid.”

‘In Nederland is er geen traditie om megaprojecten te bestuderen of te evalueren.’

Wat is precies het probleem?

“Meestal worden megaprojecten ontwikkeld binnen een ministerie van transport of publieke werken in overleg met het ministerie van financiën. Inspraak is de laatste tien, twintig jaar gebruikelijker geworden, maar wordt vaak zo georganiseerd dat het plan er nauwelijks voor gewijzigd hoeft te worden. Het middenveld wordt amper betrokken. Feitelijk blijft de besluitvorming gesloten. Dit is een eerste onderdeel van het conventionele model: geen transparantie. Een ander onderdeel is het onderschatten van de kosten, omdat je weet dat je terug kunt gaan voor meer geld. Als bekend is dat kostenoverschrijdingen er eigenlijk niet toe doen omdat je in een later stadium meer geld kunt krijgen, dan weet je absoluut zeker dat het ook zal gebeuren. Waarom niet immers? Niemand wordt ervoor bestraft. Nog een onderdeel van het oude model: geen risicoanalyse. Risico is een zeer nieuw concept, wat onbegrijpelijk is als je bedenkt hoeveel

risico er met deze projecten gemoed is. Pas sinds een jaar of acht wordt risico serieus genomen. Deze drie punten zijn de belangrijkste karakteristieken van het oude paradigma.

De professionals die werken aan dit soort projecten zijn voornamelijk economen en ingenieurs. Zij zijn geschoold in Newtoniaans, deterministisch denken. Het is bijna Newtoniaanse mechanica: als je A doet, volgt B automatisch. In de stochastische wereld doe je A en is er een bepaalde kans dat B plaatsvindt. B kan echter ook niet plaatsvinden, en daarom moet je de kans, de variatie en dergelijke van B onderzoeken. Zo werkt de wereld: probabilistisch in plaats van deterministisch. Hoe moderner we worden, hoe meer we erachter komen dat alles met een bepaalde waarschijnlijkheid gebeurt. Denk bijvoorbeeld aan de notie van de risicomaatschappij. Veelal werken dingen niet zoals we verwachten. Het is een enorme opgave om een omslag in het denken van determinisme naar probabilliteit te bewerkstelligen."

Hoe zou dat dan kunnen?

"We moeten een vorm van 'governance' bewerkstelligen die ook in andere delen van de maatschappij te vinden is. Het is bijna algemeen gebruik geworden om transparantie te verlenen, om het maatschappelijk middenveld erbij te betrekken. Dat moet ook bij megaprojecten. Een volgend punt is het opzetten van structuren waarin kostenoverschrijding niet wordt toegelaten, waarin die worden bestraft. Dit is een nieuw en inderdaad ook beangstigend idee voor de verantwoordelijke actoren – je kan opeens niet meer terugkomen voor meer geld. We zijn daarnaast ook voor de betrokkenheid van private financiers, niet zozeer omdat die sector dan meer kan gaan verdienen, maar als lakmoesproef. Als niemand zijn privékapitaal in een project wil investeren, is dat misschien een goede reden om het niet te bouwen."

In Nederland worden ook private actoren bij megaprojecten betrokken, onder meer bij de Zuidas. Echter, bij publiekprivate samenwerking zien we vergelijkbare problemen als bij het oude paradigma. Bij de Zuidas bijvoorbeeld blijft de overheid verantwoordelijk voor het ultieme restrisico en wordt transparantie bemoeilijkt doordat informatie binnen de Zuidas NV bedrijfsgeheim is. Komt u deze problematische kanten van publiekprivate samenwerking ook in andere landen tegen?

"In een van mijn onderzoeksprojecten worden projecten met private financiering vergeleken met projecten die puur publiek zijn gefinancierd. Het onderzoek is nog niet klaar, maar het is wel duidelijk dat private financiering heel gecompliceerd is. Het kan averechts werken. Het bedrijfsleven heeft goede advocaten, accountants en boekhouders, die precies weten hoe ze gunstige contracten moeten schrijven. Als je deze mensen aan tafel zet met onervaren ambtenaren, wat denk je dan dat er gebeurt? Het bedrijfsleven krijgt de betere deal, want zij weet beter waar ze mee bezig is.

Maar het kan nog erger. Eerst geef je het meeste risico aan de private sector, dan loopt het project mis en neemt de publieke sector het risico weer over. Erger kan niet. Eerst betaal je de private sector voor het nemen van het risico en dan neem je het terug als het lastig wordt. Dat is vanuit het perspectief van het bedrijfsleven goed zaken doen: betaald

worden voor het nemen van risico dat er feitelijk niet is.

Als ik overheden adviseer, zeg ik dan ook: wees er zeker van dat je expertise net zo sterk is als die van private partijen. Publiekprivate samenwerking kan volgens mij nuttig zijn, maar dan moet je het wel goed doen, want anders creëer je een enorm grijs gebied waarin problemen nog erger kunnen worden dan met puur publieke financiering."

Zonder ambitie en een gezonde dosis hoogmoed is het toch nooit mogelijk om iets moois neer te zetten?

"Daar ben ik het niet mee eens. Er zijn namelijk wel degelijk uitzonderingen – megaprojecten die wel op tijd en binnen het budget werden uitgevoerd. De Eiffeltoren en het Centre Pompidou zijn voorbeelden en meer recent het Guggenheim Museum in Bilbao. Volgens experts is dat een van de meest complexe gebouwen ter wereld, en het is zonder twijfel ook ontzettend ambitieus. Toch werd het op tijd afgerond en werd het budget niet overschreden. Met goede besluitvorming wordt niet voorkomen dat projecten doorgang vinden, maar wordt het mogelijk om de goede projecten te selecteren. Nu is het vaak omgekeerd: als je een verkeerde voorstelling van zaken geeft, heb je meer kans dat het project wordt gehonoreerd."

'Een project wordt eerder gehonoreerd als je een verkeerde voorstelling van zaken geeft.'

U legt veel nadruk op rationaliteit en weloverwogen beslissingen. Ook voor de Zuidas zijn veel berekeningen gemaakt, maar het lijkt erop dat die niet zo belangrijk zijn. Een van de planologen die wij daarover spraken, zei: "In een tijd van onzekerheid gaat het niet om nauwkeurige voorspellingen, maar om visie en lef. Als je iets mooi neerzet, komen de bedrijven vanzelf." Komt u dat vaker tegen, geloof in visie in plaats van cijfers?

"In dit voorbeeld gaat het in ieder geval nog over iemand die zich bewust was van de noodzaak bedrijven aan te trekken en geloofde dat het project daarin succesvol zou zijn. Er is een nog meer ontaarde versie, namelijk dat men überhaupt niet bezorgd is over de marktvraag. Men wil het project hoe dan ook uitvoeren.

Een van de redenen daarvoor is wat ik monumentalisme noem: de minister die samen met de koningin het lint wil doorknippen. Het is een vorm van ego boost. Hier steekt een psychologie achter die we niet moeten onderschatten. Ik maak er nu een beetje een karikatuur van, maar ik denk dat deze psychologische mechanismen een rol spelen. Een minister zit gemiddeld vier tot zes jaar in zijn positie en hoeft zich geen zorgen te maken over het stadium waarin het project gaat opereren.

Je kunt hetzelfde zeggen over de ingenieurs. Het is een enorme sensatie voor een ingenieur of consultancybedrijf om betrokken te zijn bij het bouwen van de grootste brug of het grootste gebouw, of wat

dan ook. We hebben er op dit moment een hele hoop van over de hele wereld. Ik gaf laatst een presentatie met de architect die verantwoordelijk is voor het bouwen van een wolkenkrabber in Dubai. Het is nu al het grootste gebouw ter wereld, en het is nog niet eens klaar. Ze willen niet zeggen hoe hoog het gaat worden, omdat ze niet willen dat de concurrentie het weet. Zodra zij het openbaar maken, zal er iemand naar voren komen die een nog hoger gebouw gaat plannen. Dat is het spel wat men speelt. Voor ingenieurs is dat een opwindende bezigheid en voor architecten ook. Om deel te nemen aan zo'n project is al een motivatie op zich.

Je hebt dus al deze verschillende belangen, waardoor het voor enkele grote en relatief invloedrijke groeperingen niet zo belangrijk is om rekening te houden met de toekomstige vraag van de markt."

Dat raakt aan een groter thema, namelijk dat plannenmakers vaak helemaal niet zo rationeel zijn als we veronderstellen. In *Rationality and power: democracy in practice* (1998) heeft u het over predemocratische normen en tribalisme.

"Het is zoals Freud zei: 'beschaving is een vernislaag.' Een democratische samenleving is naar mijn idee beschaafder dan een tribale samenleving, maar wie zich ingraaft in de details, zoals ik deed voor *Rationality and power*, ziet dat democratie geen bijzonder grote rol speelt. Dan lijkt het meer op een tribale samenleving. In mijn boek voer ik het terug op de lokale cultuur van honderden jaren daarvoor, voordat er sprake was van enige vorm van democratie in Denemarken. Er werd niet in dat soort termen gedacht. Het ging om gildes en belangenorganisaties. De goudsmiden hadden een gilde, de kooplui hadden een gilde, de slaggers hadden een gilde; dat is het soort tribalisme dat ik nog steeds als een belangrijke kracht in de Deense politiek zie, in ieder geval op lokaal niveau. Nu ik het nationale en internationale niveau bestudeer, zie ik daar iets vergelijkbaars."

Het lijkt erop dat u streeft naar rationaliteit. U stelt dat daarvoor machtsongelijkheid zoveel mogelijk verminderd moet worden.

"De belangrijkste woorden zijn: 'zoveel mogelijk'. Ik geloof namelijk niet dat macht ooit volledig gelijk verdeeld zal worden. Anders dan Habermas geloof ik niet dat je zoiets kunt hebben als communicatieve rationaliteit, waarbij macht helemaal verdwijnt, maar als ideaal is het nuttig. Het is een interessant gedachte-experiment om te bedenken hoe onderhandelingen, groepsprocessen of de samenleving eruit zouden zien als communicatie vrij zou zijn van macht. Ik ben echter een empirische onderzoeker. Pure communicatieve rationaliteit kan je nooit vinden in de realiteit. Nooit. Zo werkt het niet.

Dus ja, ik denk: hoe meer we de machtsverhoudingen in balans kunnen brengen, hoe beter, maar we moeten niet de illusie hebben dat we macht volledig gelijk kunnen trekken. We mogen macht niet vergeten in onze analyses. We moeten ook in staat zijn om te handelen in termen van macht, zelfs als we prioriteit geven aan rationaliteit. En ik streef inderdaad naar rationaliteit. Zowel mijn eigen werk als in de beleidsgebieden die ik probeer te beïnvloeden.

Mijn these is dat je macht moet begrijpen om effectief te kunnen zijn

met rationaliteit. Dit is de fout die veel academici maken: zij vergeten macht. Ze denken: 'als we hier nu eens een rationele oplossing voor bedenken, dan vindt iedereen dat een fantastisch idee en zal het vanzelf realiteit worden.' Dat is simpelweg niet de manier waarop de werkelijkheid in elkaar steekt."

Merijn Oudenampsen (merijn.oudenampsen@gmail.com) is gastredacteur bij dit themanummer van AGORA en als onderzoeker verbonden aan de Jan van Eyck Academie. Justus Uitermark (j.i.uitemark@uva.nl) is oud-redacteur van AGORA en als promovendus verbonden aan de Amsterdam School for Social Science Research, Universiteit van Amsterdam.

Literatuurselectie

Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.

Flyvbjerg, B. (2001) *Making social science matter*. Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg, B., N. Bruzelius & W. Rothengatter (2003) *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg, B. (2003) Machiavellian megaprojects. *Antipode* 37, 1, pp. 18-22.

Flyvbjerg, B. (2007) Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. *Environment and Planning B* 34, 4, pp. 578-597.