

STAD By DEMERIJN / JUNE 14, 2013 @ 8:14 AM

MEGAPROJECTEN EN HET DEMOCRATISCH TEKORT



Een interview met Bent Flyvbjerg

Merijn Oudenampsen en Justus Uitermark

"Wie zich ingraaft in de details, ziet dat democratie geen bijzonder grote rol speelt"

Kijkend naar megaprojecten in wereldsteden en aspirant wereldsteden ziet Bent Flyvbjerg geen moderne overheid aan het werk maar juist tribale neigingen en pre-democratische reflexen. Hij ontdekte dat kostenoverschrijdingen en vertraging geen uitzondering maar regel zijn. Plannenmakers offeren democratische besluitvorming op aan hun ambitie om geschiedenis te schrijven.

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 bepaald door ratio maar door macht. Megaprojecten vormen hiervan een uitstekende illustratie: het blijkt dat de ambities en belangen van plannenmakers vaak zwaarder wegen dan het publieke belang. Uit Flyvbjergs onderzoek naar megaprojecten in ruim twintig landen bleek dat bij grote wegen de overschrijding gemiddeld meer dan 20 procent bedroeg, voor bruggen en tunnels meer dan 30 procent en voor spoorwegen zelfs meer dan 40 procent (Flyvbjerg, 2007). Uit het feit dat kosten vrijwel nooit te laag worden ingeschat kan worden afgeleid dat het niet simpelweg gaat om onzorgvuldigheid. 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 ook nog mee weg. "Lying pays off," is de eerste zin van het persbericht waarmee de TU Delft de nieuwe hoogleraar aankondigde in september 2007. Flyvbjerg blijft werkzaam aan de universiteit van Aalborg maar zal met een deeltiidsaanstelling aan de TU een

onderzoeksprogramma naar megaprojecten in Nederland opzetten, met als opdrachtgever het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

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 planningscultuur in Nederland. Als concept en praktijk wordt planning 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 hier geen traditie om megaprojecten te bestuderen en te evalueren. Er is meer een implementatiecultuur. Gewoon doen. En als je klaar bent, op naar het volgende project. Nooit stoppen of terugkijken. Het gaat zo diep dat zelfs vaak niemand antwoord kan geven op de simpele vraag: "hoeveel heeft dit project gekost?". Dat is ongelofelijk. Het lijkt onderdeel van de Nederlandse cultuur, de nadruk op implementatie, dingen doen. Ik vind dit op zich positief maar ik 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 lange lijst van projecten te bestuderen: de Betuwelijn, de HSL lijn, de Amsterdamse Noord-Zuidlijn, snelwegen, bruggen, spoortrajecten.

In een van uw artikelen zegt u dat u wel eens bent bedreigd door een ambtenaar die geen kritisch onderzoek wenste. Is zoiets al in Nederland voorgekomen?

Nee, ik ben geen vijandigheid tegengekomen. Laat staan bedreigingen. Dat was in een ander land. Wat ons onderzoek doet is het problematiseren van het conventionele model om infrastructuur te ontwikkelen. We laten zien dat de oude methode in de overgrote meerderheid van de gevallen niet werkt. Er zijn slechte resultaten, het kan veel efficiënter, waardoor de belastingbetaler een hoop geld bespaard wordt, een betere dienstverlening mogelijk wordt, er minder schade is aan het milieu en ga zo maar door. We bedreigen feitelijk een gevestigde manier van zaken doen in de wereld van infrastructuurontwikkeling. Elke keer als je een gevestigde praktijk bedreigt, dan kun je verwachten dat je aangevallen wordt door mensen die middels die praktijk in hun levensonderhoud voorzien. Maar het viel alleszins mee en ik heb juist meer steun gekregen dan ik had verwacht in Nederland. Het onderzoek is aangevangen op een moment dat de problemen aan de oppervlakte zichtbaar zijn gekomen en mensen zich ervan bewust zijn geworden dat dit een issue is. Onze onderzoeksgroep heeft veel geluk gehad met de timing van de publicatie van het boek *Anatomy of Ambition*, dat samenviel met enorme projecten zoals de Betuwelijn. Het is hetzelfde in andere landen: de projecten zijn groter geworden met de tijd en daardoor zijn ze tot zo'n groot financieel en politiek probleem uitgegroeid.

Maar wat is dan precies het probleem?

Meestal worden megaprojecten ontwikkeld binnen het ministerie van transport of het ministerie van publieke werken, in overleg met het ministerie van financiën. Inspraak is meer gebruikelijk geworden in de laatste tien, twintig jaar, maar die wordt vaak zo georganiseerd dat het plan er nauwelijks voor gewijzigd hoeft te worden. Het middenveld wordt nauwelijks betrokken. Feitelijk blijft de besluitvorming gesloten. Dit is een eerste onderdeel van het conventionele model: er is geen transparantie. Een ander onderdeel van het conventionele model is om de kosten te onderschatten. Want je weet dat je terug kunt gaan voor meer geld. En als je dat aan iemand vertelt, dat kostenoverschrijdingen er niet toe doen en dat je terug kunt komen voor meer geld, dan weet je absoluut zeker dat het zal gebeuren. Want waarom niet? Niemand wordt ervoor bestraft. Nog een onderdeel van het oude model: geen risicoanalyse. Risico is een zeer nieuw concept, wat ongelofelijk is als je bedenkt hoeveel risico er met deze projecten gemoeid is. Slechts in de afgelopen vijf à acht jaar 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 zoals Newtoniaanse mechanica: als je A doet, dan volgt automatisch B. In de stochastische wereld doe je A, en is er een zekere kans dat B plaatsvindt: B kan plaatsvinden, kan ook niet plaatsvinden, en je moet de kans, de variatie en dergelijke van B onderzoeken. Dat is hoe de wereld werkt; probabilistisch in plaats van deterministisch. Hoe moderner we worden, hoe meer we erachter komen dat alles gebeurt met een bepaalde waarschijnlijkheid; denk bijvoorbeeld aan de notie van de risicomaatschappij. Veelal

werken de dingen niet zoals we verwachten. Om een omslag in het denken te bewerkstelligen van determinisme naar probabiliteit, is een enorme opgave.

Hoe zou dat dan kunnen?

We moeten een vorm van governance bewerkstelligen die we ook vinden in andere onderdelen van de maatschappij. Het is een haast algemene praktijk geworden om transparantie te versterken, om het maatschappelijk middenveld erbij te betrekken. Dat moet ook bij megaprojecten. Een volgend punt is het opzetten van structuren waar kostenoverschrijdingen niet toegelaten worden, om overschrijdingen te bestraffen. Dit is een zeer nieuw en inderdaad ook beanstigend idee voor de verantwoordelijke actoren – je kan opeens niet meer terugkomen voor meer geld. We zijn ook voor de betrokkenheid van private financiers. Als niemand zijn privé-kapitaal in een project wil investeren moet je dat misschien als een reden zien om het niet te bouwen. We zien graag betrokkenheid van de private sector, niet zozeer omdat die sector dan meer kan gaan verdienen maar als een lakmoesproef.

In Nederland worden ook private actoren bij megaprojecten betrokken, onder meer bij de Zuidas. Echter bij veel publiekprivate samenwerking zien we vergelijkbare problemen opdoemen als bij het eerder genoemde oude paradigma. Zo blijft bij de Zuidas 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?

Een van mijn onderzoeksprojecten vergelijkt projecten met private financiering met projecten die puur publiek zijn gefinancierd. Het onderzoek is nog niet klaar maar het is wel duidelijk dat private financiering zeer gecompliceerd is. Het kan echt averechts werken. Het bedrijfsleven heeft zeer goede advocaten, goede accountants en boekhouders. Ze weten precies hoe ze gunstige contracten moeten schrijven. Dus als je deze mensen rond een tafel zet met onervaren ambtenaren, wat denk je dat er gebeurt met het contract? Het bedrijfsleven krijgt de betere deal want zij weten beter waar ze mee bezig zijn.

Maar het kan nog erger: eerst geef je het meeste risico aan de private sector, dan gaat het project fout en neemt de publieke sector het risico weer over. Dat is het ergste wat je kan doen. Eerst betaal je de private sector voor het nemen van het risico, en dan neem je het risico over als het project in lastig vaarwater komt. Dat is goed zaken doen vanuit het perspectief van het bedrijfsleven: je wordt betaald voor het nemen van een risico dat er feitelijk niet is.

Als ik overheden adviseer zeg ik dan ook: wees er zeker van dat je expertise hebt die net zo sterk is als die van private partijen. Mijn perspectief is dus dat PPS nuttig kan zijn. Maar als je het doet, doe het goed, want anders creëer je een enorm grijs gebied waar problemen nog erger kunnen worden dan met puur publieke financiering.

Zonder ambitie en een gezonde dosis hoogmoed zou het toch nooit meer mogelijk zijn om wat moois neer te zetten? ¹⁹⁹⁹ Daar ben ik het niet mee eens. Er zijn namelijk wel degelijk uitzonderingen – megaprojecten die wel op tijd en binnen het budget worden uitgevoerd. De Eiffeltoren en het Centre Pompidou zijn voorbeelden. Meer recent is er 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. Maar 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.

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 heel belangrijk zijn. Een van de planologen die wij spraken over de Zuidas 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 – het 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 die geloofde dat het project daarin succesvol zou zijn. Er is ook een nog meer ontaarde versie, namelijk dat men überhaupt niet bezorgd is over de marktvraag. Je wilt gewoon het project uitvoeren. Een van de redenen is wat ik

monumentalisme noem: de minister die samen met de koningin het lint wil doorknippen. Het is een vorm van egoboost; er is hier een psychologie 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 maar vier tot zes jaar in zijn positie. Zij hoeven 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 voor een consultancy bedrijf om betrokken te zijn bij het bouwen van de grootste brug of het grootste gebouw, of wat het dan ook is. We hebben er een hele hoop van over de hele wereld op dit moment. 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. Ze willen namelijk niet dat de concurrentie het weet, want 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. Dus je hebt al deze verschillende belangen, waardoor het voor enkele grote en relatief invloedrijke groeperingen niet zo belangrijk meer is om rekening te houden met de toekomstige vraag.

Daar raakt aan een groter thema, namelijk dat plannenmakers vaak helemaal niet zo rationeel zijn als we veronderstellen. In Rationality and Power (1998) heeft u het over pre-democratische 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 doe in *Rationality and Power*, ziet dat democratie geen bijzonder grote rol speelt. Dan lijkt het meer op een tribale samenleving. Ik voer het in mijn boek terug op de lokale cultuur van honderden jaren daarvoor, voordat er sprake was van enige vorm van democratie in Denemarken. Er werd helemaal niet in dat soort termen gedacht. Het ging om gilden en belangenorganisaties. De goudsmiden hadden een gilde, de kooplieden 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 bestudeer ik meer het nationale en internationale niveau en daar zie ik iets vergelijkbaars.

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

De belangrijkste woorden zijn: 'zoveel mogelijk'. Ik geloof namelijk niet dat je ooit in de situatie komt waar macht volledig gelijkmatig verdeeld is. Anders dan Habermas geloof ik niet dat je zoiets kunt hebben als communicatieve rationaliteit, waarbij macht helemaal verdwijnt. Dit is nuttig als ideaal. Het is een interessant gedachte-experiment om na te denken over 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. Het werkt zo niet. Dus, ja, ik denk: hoe meer we machtsverhoudingen kunnen balanceren, hoe beter. Maar we moeten nooit de illusie hebben dat we macht volledig kunnen gelijktrekken. We mogen macht niet vergeten in onze analyses. We moeten ook in staat zijn om 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 als je effectief wilt zijn met rationaliteit, dan moet je macht kunnen begrijpen. Dit is de fout die veel mensen in de universiteit maken: zij vergeten macht. Ze denken: "als we hier nu eens met een rationele oplossing voor komen, 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.

Literatuur:

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

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

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

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

Flyvberg, B. (2007) Policy and planning for large infrastructure projects: problems

Merijn Oudenampsen is verbonden aan de Jan van Eyck Academie. Justus Uitermark is verbonden aan de ASSR, Universiteit van Amsterdam.

Gepubliceerd in Agora, 2008-3, hier in [pdf](#).



Be the first to like this.



demerijn [ALL POSTS](#)

Merijn Oudenampsen is socioloog en politicoloog.