

Kostenoverschrijdingen bij grote projecten

Weg met de molenstenen!

Michiel Smit, Redactie Stadswerk magazine
Foto's: Michiel Smit

Noord-Zuidlijn, Betuweroute, Rijksmuseum; grote projecten zijn zo ongeveer een synoniem voor grote kostenoverschrijdingen. Hoe komt dat en wat valt eraan te doen? Bestuurskundige Igno Pröpper laat zijn licht over deze materie schijnen en draagt alternatieven aan. Mogelijk worden door de economische crisis de zaken op scherp gezet en verandert er echt iets in de besluitvorming rond grote projecten.

>> Kostenoverschrijdingen bij grote projecten zijn zo gangbaar geworden dat het bijzonder is wanneer een groot bouwproject binnen de begroting blijft. Niettemin zijn er al heel wat krantenpagina's gevuld met de zoveelste kostenoverschrijding van een groot project. Je zou kunnen zeggen: de kranten hebben dan wat om over te schrijven en die extra kosten gaan wel in extra kwaliteit zitten, dus wat is het probleem? Toch zijn kostenoverschrijdingen om meerdere redenen schadelijk. Ten eerste is een proces dat telkens moet worden bijgestuurd in de regel niet efficiënt en duurt het project langer. Dat brengt weer extra (rente)kosten met zich mee en bovendien is het project meer



De Noord-Zuidlijn in Amsterdam: politici rekenden zich rijk met het waanbeeld van een metrolijn zonder schade (slopen) en tegen lage kosten.

belangen tegen de klippen op proberen te verenigen. Als er bij een project tegengestelde belangen aan het licht komen, proberen we die met dure maatregelen te compenseren. Maar dat is niet het enige. We zijn bij aanvang niet duidelijk over het ambitieniveau en de kosten die dat met zich meebrengt. We zeggen bij de aanleg van een weg bijvoorbeeld: "we gaan de overlast tot een minimum beperken", maar waar ligt dat minimum precies? Aan de andere kant van het proces heb je de ingenieurs die bijvoorbeeld een aantal overlastwerende tunnels hebben opgenomen in het traject, maar dat blijkt dan niet genoeg om alle overlast weg te nemen. En zo worden er gaande het project extra compenserende maatregelen genomen, met hogere kosten en vertraging tot gevolg.'

De kiem voor kostenoverschrijding wordt vaak al gelegd bij de politieke en ambtelijke voorbereiding van een projectbesluit. Pröpper: 'Bestuurders hebben vaak bij voorbaat al een sterke voorkeur voor een bepaalde oplossing, een bepaalde variant van bijvoorbeeld een nieuwe tramlijn. Bij het doorrekenen van de varianten worden ambtenaren dan zodanig aangestuurd dat de vooraf gewenste variant er goed vanaf komt en dat de andere varianten geen reële opties zijn. Een ambtenaar die nee zegt tegen een dergelijke manier van doorrekenen en presenteren, hoeft zich weinig illusies te maken over een glansrijke loopbaan.' Pröpper geeft een treffend voorbeeld: 'Bij de discussie over de RijnGouwelijn, een light-railverbinding door het centrum van Leiden, had het tracé door de Breestraat de politieke voorkeur. Maar dan wel met behoud van de drukke fietsroute en het drukke voetgangersverkeer, op een veilige manier. Uit de ambtelijke berekeningen had naar voren moeten komen dat dat eenvoudigweg niet kan maar dat is niet zo in de openbaarheid gekomen.'

De overheid als tovenaars

Maar ook de houding van 'de burger' jegens 'de overheid' werkt onrealistische beeld- en planvorming (en daarmee kostenoverschrijdingen) in de hand. Pröpper: 'Er is een algemene houding ontstaan dat "de overheid" voor een risicoloze samenleving moet zorgen en voor elk probleem een oplossing heeft. Dat is natuurlijk een fabeltje. Burgers zouden niet tegenover de overheid moeten komen te staan maar met elkaar in discussie



Pröpper: 'We zijn bij aanvang niet duidelijk over het ambitieniveau en de bijbehorende kosten.'

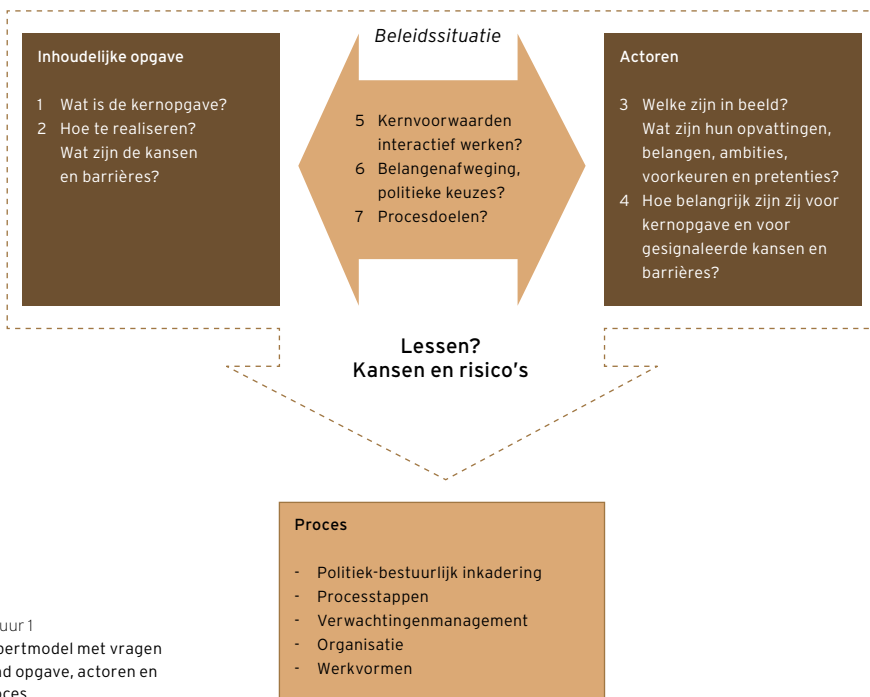
gaan over de belangen die rond een project spelen, vervolgens die belangen tot de essentie herleiden en dan kijken of er oplossingen zijn om belangentegenstellingen te overbruggen. De tegenstelling burger-overheid is onterecht. De burger bestaat immers niet: wat de ene burger belangrijk vindt, is voor de ander juist een probleem. De politiek moet belangen wegen, waarbij vaak op voorhand niet iedereen maximaal bediend kan worden. De wettelijk verplichte inspraak is verworden tot een bezwaarschriftenprocedure waarbij vooral gedupeerden en neezeggars aan het woord zijn. Deze eenzijdige aandacht draagt niet bij aan een evenwichtige afweging van alle relevante belangen.' In dit licht pleit Pröpper voor afschaffing van de verplichte inspraakprocedures. Daarvoor in de plaats zou een breed en open overleg georganiseerd moeten worden. 'Het belang van betrokkenheid van burgers is inmiddels gemeengoed en hoeft niet wettelijk te worden beschermd met alle nadelen van "juristische" uitwassen.'

Tenslotte is er nog een oorzaak van de kostenoverschrijdingen die niet typisch Nederlands is, maar overal in de westerse samenleving optreedt: de steeds toenemende complexiteit van projecten met steeds meer betrokken partijen en belangen. Een project als Hoog Catherijne heeft letterlijk duizenden vergunningen nodig. De kans dat er dan fouten worden gemaakt bij de afwikkeling van minstens één van die vergunningen, benadert de honderd procent. Gebiedsontwikkeling is bedoeld als een antwoord

verouderd bij oplevering. Bovendien loopt het project imagoschade op, wat weer nadelig is voor het uiteindelijke functioneren. En het is niet in de laatste plaats een aantasting van de democratie wanneer een democratisch orgaan heeft ingestemd met een project waar een beduidend lager prijskaartje aan hing.

En-en-cultuur

Igno Pröpper is met zijn bureau al jaren begaan met deze materie en heeft een scherpe kijk gekregen op de oorzaken en mogelijke oplossingen. De belangrijkste oorzaak ziet Pröpper in de Nederlandse politieke cultuur. 'We hebben een "én-én-cultuur" waarbij we tegengestelde

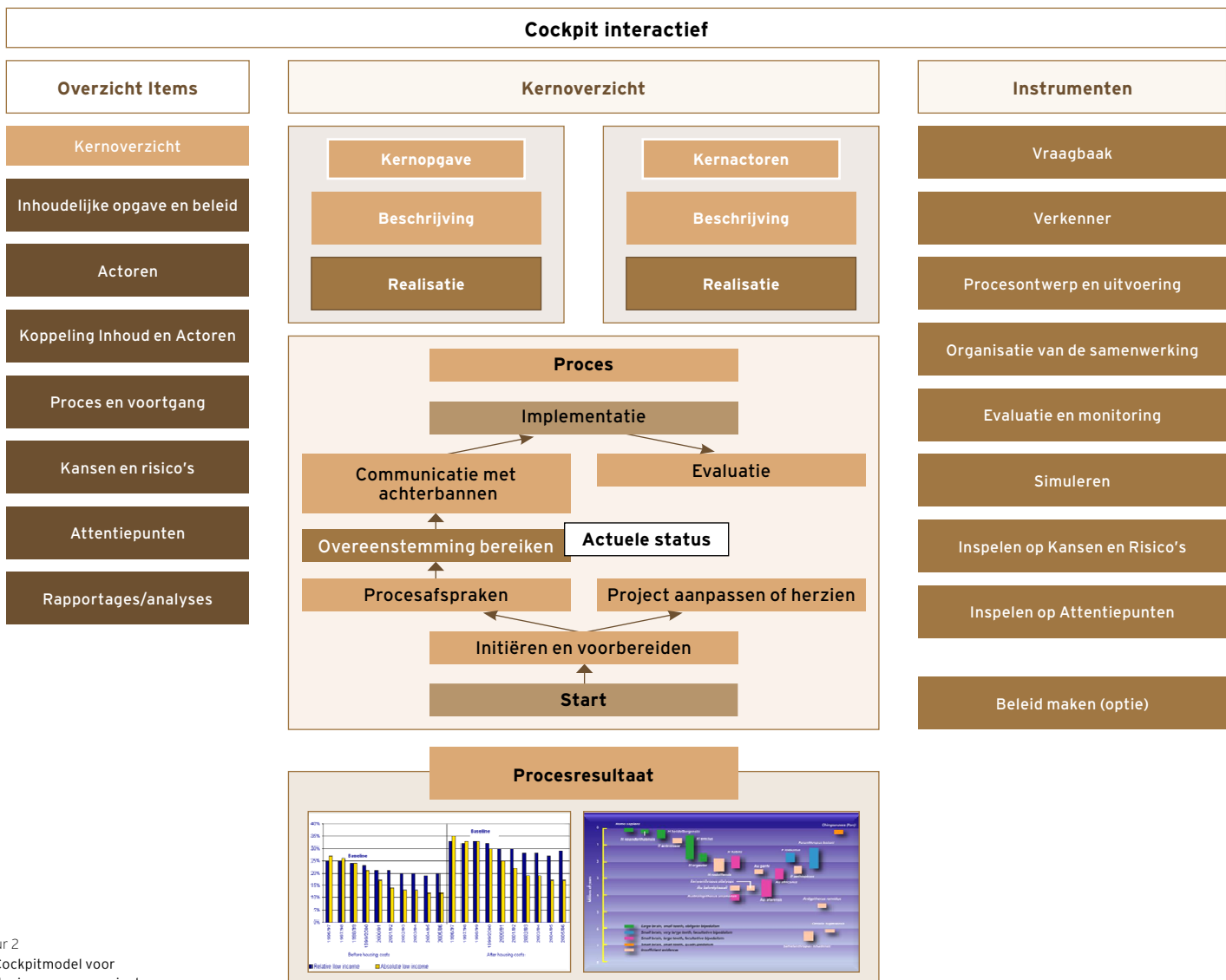


Figuur 1
Expertmodel met vragen rond opgave, actoren en proces.

op deze complexiteit en is de laatste jaren bijna een modewoord geworden. Pröpper: 'Gebiedsontwikkeling kan een goede manier zijn om de complexiteit in een proces te managen en voor goede communicatie tussen de betrokken partijen te zorgen. Maar als het betekent dat er gewoon een extra besluitvormingslaag bij komt, dan maakt gebiedsontwikkeling het proces alleen maar complexer.'

Cultuurverandering

Al met al ontstaat er een consistent beeld van wat er mis is rond grote projecten in Nederland en de achterliggende oorzaken. Er is een 'én-én-cultuur' die heldere keuzes in de weg staat. De politieke aansturing van ambtenaren is gepreoccupeerd. De burger heeft een volstrekt onrealistisch beeld van de overheid. En de maatschappij wordt steeds complexer. Maar wat valt er aan deze oorzaken te doen? Veel van de oorzaken zijn gelegen in de diepst liggende laag van menselijke reacties en attitudes: de cultuur. En die is het moeilijkst te veranderen.



Figuur 2
Het Cockpitmodel voor aansturing van een project.

Pröpfer heeft niet de illusie dat we met enkele ingrepen alles in één keer ten goede kunnen keren. Hij heeft echter wel een oplossingsmodel dat niet alleen de kostenoverschrijdingen in beschouwing neemt, maar het hele onderliggende proces. Hij zet sterk daarbij in op kennismanagement, vertaald in een zogeheten expertsysteem (Interactief 2.0). 'Allereerst is het zaak om alle partijen en personen die bij een project betrokken zijn, in kaart te brengen. Vervolgens zorg je ervoor dat alle betrokkenen een soort logboek bijhouden. Daarin beschrijven ze nauwgezet de situatie waarin ze op een bepaald moment zitten, wat hun ervaring daarbij is en voor welke oplossing ze uiteindelijk gekozen hebben. De informatie van een groot aantal projecten en een groot aantal betrokkenen stop je in een op maat ontwikkelde database. Door het expertsysteem te gebruiken, vul je tegelijkertijd de database. Die database kan vervolgens geraadpleegd worden door anderen in soortgelijke situaties. Het grote verschil met de huidige praktijk is dat de beschikbare informatie uit de database ook echt antwoorden geeft op een specifieke problematiek in plaats van een stapel rapporten en dossiers die geen weldenkend mens gaat doornemen.'

Beeld van de werkelijkheid

Om te werken met het expertsysteem is het nodig om een soort schematisch besef te hebben van het project waar men mee bezig is. Hier heeft Pröpfer diverse schema's voor, waarvan er twee de kern vormen. Het eerste schema (zie figuur 1) is een vrij algemeen model, waarin een aantal vragen worden geformuleerd rond de inhoudelijke opgave, de actoren en het proces. Door deze vragen voortdurend voor het geestesoog te houden, ontstaat een helder beeld van het proces achter een project en kunnen bijvoorbeeld reacties van actoren geduid worden. Het tweede schema (zie figuur 2) is een ingewikkeld ogend diagram dat ook wel het cockpit model wordt genoemd. De 'piloot' van een project kan vanuit zijn cockpit het project overzien en door op bepaalde knopjes te drukken bijsturen, bijvoorbeeld op een dreigende kostenoverschrijding.

Met bovenstaand kennisconcept wil Pröpfer een impuls geven aan procesinnovatie. 'De projecten in Nederland zijn steeds complexer geworden. Op tal van punten heeft dat innovatie gebracht, maar het niveau van samenwerken is hier ver bij achtergebleven. Het is hoog tijd dat ook hier innovatie in gang wordt gezet. Met het kennisconcept wil ik dat voor alle *stakeholders* in één oogopslag duidelijk wordt wat de agenda is, wat de afwegingen daarbij zijn en waar mogelijke belangentegenstellingen zijn. Tegenstellingen die in de huidige situatie onder de mat worden geveegd.'

Aanverwante modellen

Hoewel er veel aandacht is voor projectmanagement en rationalisering van de besluitvorming, is Pröpfer geen ander model tegengekomen dat ingaat op de specifieke situatie, zoals hierboven beschreven. Aanverwante praktijken, onderzoeken en rapporten ziet hij daarbij als een steun in de rug, die helpen om een cultuurverandering tot stand te brengen. Pröpfer: 'De Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) is bijvoorbeeld een goed hulpmiddel om in het proces in te bouwen. Het zorgt ervoor dat betrokkenen scherper formuleren wat ze precies beogen met een project en waarom. En ook de recente enquête over de Noord-Zuidlijn maakt duidelijk dat politieke wenselijkheid onvoldoende wordt afgestemd op uitvoerbaarheid. De ambtelijke top biedt te weinig tegenspel en politici rekenen zich rijk met het waanbeeld van een metrolijn zonder schade (slopen) en tegen lage kosten.'

En de economische crisis, hoe past die in het streven om projectoverschrijdingen te lijf te gaan? De komende jaren zullen met name overheden veel minder budget tot hun beschikking hebben. Dat dwingt wellicht tot scherpere keuzes. Pröpfer aarzelt: 'Overall waar ik kom om mijn aanpak te presenteren krijg ik zeer positieve reacties, maar tegelijkertijd is er een reactie van "nu even niet, we moeten eerst hozen". Maar ik

denk dat de bouwsector er wel klaar voor is, die heeft het moeilijk en heeft last van niet goed functionerende overheden. Bouwers zouden daarbij de risico's die nu nog bij gemeenten liggen kunnen overnemen, uiteraard tegen een redelijke prijs. Dan komen vanzelf de projecten bovendrijven waar de risico's verantwoord zijn, alsmede de projecten die volstrekt onrealistisch zijn in hun ambities en de geraamde kosten.'

Tenslotte: erken de complexiteit

Één punt wil Pröpfer nog maken. 'Mijn model is niet eenvoudig, maar de werkelijkheid is dat evenmin. Er bestaat in Nederland wel eens de neiging om de ogen te sluiten voor de complexe werkelijkheid. Dat heeft iets weg van een kwijtgeraakte sleutel uitsluitend in de buurt van een lantarenpaal zoeken omdat de rest zo donker is.' Het is te hopen dat het model van Pröpfer een helder licht werpt op het hele veld waar we de sleutel zijn kwijtgeraakt. De sleutel om haalbare, betaalbare, realistische en rationele projecten te formuleren. <<

Website

www.partnersenpropper.com
www.interactief2.nl

