

1: de Volkskrant van 03-04-2004 Pagina 14 Reflex Achtergrond □

Liegen en bedriegen

Door Ferry Haan en Sanne ten Hoove

Grote projecten worden stelselmatig en doelbewust te rooskleurig voorgesteld, concludeert de Deense econoom Bent Flyvbjerg. Pas achteraf komen de werkelijke kosten aan het licht. Critici wordt voortijdig de mond gesnoerd. 'Jij gaat dit niet zo opschrijven. Mijn carrière hangt van dit project af.'

De Betuwelijn wordt minstens 50 procent duurder dan verwacht. Tegelijkertijd zijn de vervoersverwachtingen met 75 procent terug gelopen. De voorspellers hebben er dus flink naast gezeten. Hoe dat kan is een vraag die de gemoederen al geruime tijd bezighoudt. Is sprake van opzet of gebeurde het per ongeluk? 'Opzet', moet de conclusie zijn na gesprekken met politici, wetenschappers, consultants en topambtenaren. Iedereen liegt over de kosten en opbrengsten om projecten maar te laten doorgaan.

De recente ervaringen met kostenoverschrijdingen bij grote projecten zit niemand lekker. Zelfs in de advieswereld, waar honderden miljoenen zijn verdiend aan stapels onderzoeken, wringt het. Een directeur van een invloed Nederlands adviesbureau erkent: 'Als we met consultants en adviseurs bij elkaar kwamen en praatten over grote projecten, dan wisten we dat we met z'n allen niet goed bezig waren. Dat zeiden we ook tegen elkaar, maar toch konden we het niet stoppen.'

De directeur wil per se anoniem blijven. De financiële risico's zijn voor hem te groot.

Bij het begin van een project als de Betuwelijn spelen consultants een belangrijke rol. Zij maken berekeningen die politici en ambtenaren gebruiken om projecten te 'verkopen' aan het parlement. Zij schakelen daar bij voorkeur gerenommeerde adviesbureaus voor in. Ondanks hun aura van betrouwbaarheid blijken hun rapporten soms boterzacht te zijn. Vier jaar geleden veegde de Algemene Rekenkamer de vloer aan met alle commerciële rapporten over de Betuweroute: ze waren zonder uitzondering te optimistisch.

Voor de Deense onderzoeker Bent Flyvbjerg is dat geen toeval. De econoom Flyvbjerg, hoogleraar aan de Universiteit van Aalborg, onderzocht meer dan 250 projecten verspreid over de hele wereld, uiteenlopend van de Kanaaltunnel, het Sydney Opera House tot de

brug/tunnel over de Sont tussen Denemarken en Zweden. Wat blijkt? Het liegen en bedriegen is een wereldwijd fenomeen. De Betuwelijn is in dat opzicht geen uitzondering. De kostenoverschrijdingen zijn zelfs niet eens aan de hoge kant.

De Deense wetenschapper is een belangrijke vraagbaak van de Kamercommissie, onder voorzitterschap van het PvdA-Kamerlid Adri Duivesteijn, die onderzoek doet naar de kostenoverschrijdingen bij de Betuwelijn en de HSL-Zuid.

Flyvbjerg constateert dat bij negen van de tien projecten de kosten worden onderschat. Tegelijkertijd worden de opbrengsten bijna altijd overschat. Op die manier ziet elk project er op papier goed uit en stemmen parlementen in met de bouw. De betrokkenen spelen hoog spel, omdat er sprake is van een dubbele misrekening. Als de kosten uit de hand lopen en de opbrengsten tegenvallen, is een financiële ramp onontkoombaar.

Van de Betuwelijn en de HSL-Zuid weet Flyvbjerg niet veel af. Wel weet hij dat internationaal juist de spoorprojecten de grootste tegenvallers laten zien. Spoorprojecten pakken gemiddeld 45 procent duurder uit dan gepland, gevolgd door bruggen en tunnels. Wegen laten de laagste overschrijdingen zien.

Let wel, dit zijn voorzichtige schattingen. De Deense onderzoeker vergeleek de kosten op het moment dat een parlement goedkeuring geeft aan een project, met de uiteindelijke kosten. Alle kostenramingen die daarvoor zijn gemaakt - en die vaak veel gunstiger zijn - worden niet meegenomen. Ook zijn de bedragen gecorrigeerd voor inflatie.

'Doe je dit niet, dan kom je nog veel hoger uit', zegt Flyvbjerg. De kostenstijgingen voor de Betuwelijn en de HSL Zuid komen gecorrigeerd voor inflatie uit op ongeveer 35 procent, minder dan het internationale gemiddelde.

D

e bekentenis van de Nederlandse consultant klinkt de Deen bekend in de oren. Mensen onderschatten de kosten omdat ze er voordeel bij hebben. Behalve consultants zijn dat juristen, aannemers en landeigenaren. 'Zij zien dat met grote projecten enorme geldbedragen zijn gemoeid. Door de kosten vervolgens te onderschatten vergroten ze de kans dat de projecten doorgaan en zij er ook aan verdienen.'

Onschuldiger, technische verklaringen voor de miscalculaties wijst hij van de hand. 'Als dat zou kloppen, zou je statistisch gezien ook projecten moeten aantreffen waarbij de kosten juist lager uitvallen.' Hij is ze niet tegengekomen. Ook psychologische verklaringen snijden volgens hem geen hout. Die komen erop neer dat mensen van nature optimistisch zijn over de toekomst. Ze zijn dus eerder geneigd om de voordelen van een project te benadrukken.

Flyvbjerg: 'Dan zou je moeten aannemen dat professionele voorspellers niet in staat zijn om te leren van eerder gemaakte fouten. Ga maar na: kostenoverschrijdingen vinden plaats gedurende de hele periode die wij hebben onderzocht, die omvat zeventig jaar. Het is niet geloofwaardig dat voorspellers al die tijd niets hebben geleerd.'

Adviseurs liegen niet altijd. Een wederom anonieme consultant berekende ooit hoeveel werkgelegenheid de vijfde baan van Schiphol zou opleveren. 'Met het mes op de keel werden we gedwongen om allerlei imago-effecten op te nemen in de berekeningen. Toen heb ik gezegd: dat doe ik niet.'

Een andere adviseur werd over de telefoon zelfs uitgescholden. 'Ik presenteerde de uitkomsten van ons onderzoek dat negatief was voor het betreffende infrastructuurproject. Het project was gewoon niet nodig. De begeleidingscommissie viel stil toen ik dat vertelde. Zodra ik op kantoor terug kwam ging de telefoon. Het was de opdrachtgever, een ambtenaar. "Jij gore klootzak", schreeuwde hij: "Ik maak je kapot."

In weer een ander geval werd een consultant bij een onderzoek op de kamer van een topambtenaar ontboden die hem meedeelde: 'Je gaat dit niet zo opschrijven. Mijn carrière hangt van dit project af.'

Door het ontbreken van sancties heeft de advieswereld nog steeds geen schoon schip gemaakt. Flyvbjerg: 'Dat is eigenlijk gek. Een prognose van een consultant kun je vergelijken met de diagnose die een arts stelt. Kun je je voorstellen dat dokters 70 jaar lang verkeerde diagnoses stellen en daarmee weggomen?'

Een directeur van een groot onderzoeksbureau verbaast zich nog steeds over de macht van de consultants, die in de jaren negentig nauwelijks weerwerk kregen, ook niet van wetenschappers. Zijn verklaring luidt dat in Nederland veel hoogleraren zelf 'bijklussen' als adviseur, 'daardoor was bijna niemand onafhankelijk.'

Ook parlementariërs worden onder druk gezet. Het liberale

Kamerlid Blaauw erkende vorig jaar in een interview met de Volkskrant dat hij zijn verzet tegen de Betuwelijn op een gegeven moment wel moest staken. 'Als ik tegen was gebleven, had ik mijn portefeuille moeten inleveren. Uit het kabinet kwamen aanhoudend signalen dat ik snel een besluit moest nemen. Nee zeggen, was steeds minder een optie. Mijn standpunt bleek niet meer houdbaar. Als je als regeringspartij nee zegt, beschadig je je eigen minister.'

Flyvbjerg meldt dat in Denemarken de oppositie in een vroeg stadium werd uitgeschakeld bij de besluitvorming over bijvoorbeeld de Sont-verbinding. De conservatieven en de sociaal-democraten sloten een contract: wie er ook in de regering zou zitten, het project zou altijd doorgaan. Niemand kon hen tegenhouden, want samen hadden ze de meerderheid in het Deense parlement.

## A

Is een project eenmaal door het parlement is goedgekeurd, duurt het doorgaans niet lang voor intern de eerste tegenvallers opduiken. De volksvertegenwoordigers blijven vaak lang in het ongewisse. Zo ging het ook bij de Betuwelijn. Direct nadat de Tweede Kamer in 1995 definitief besluit om voor 3,7 miljard euro het goederenspoor aan te leggen, komt NS Railinfrabeheer intern met slecht nieuws: de spoorlijn kost waarschijnlijk 220 miljoen euro meer dan gepland. Binnen een jaar presenteert de NS nog slechtere cijfers: de tegenvaller is opgelopen tot bijna 500 miljoen euro (1,1 miljard gulden), zo blijkt uit interne documenten waar de Volkskrant over beschikt.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat slaat aan het narekenen en vraagt de NS de sommen opnieuw te maken. Kamerleden tasten al die tijd in het duister. Ze vernemen van het verschil tussen de NS-berekeningen en die van het ministerie, maar de omvang van het gat blijft onbekend, hoewel ze er wel expliciet naar vragen. De toenmalige minister Jorritsma spreekt slechts geruststellende woorden: de tegenvallers blijven binnen de onzekerheidsmarge van 20 procent die het ministerie hanteert.

In februari 1997 komt het onvermijdelijk slechte nieuws: de Betuwelijnbegroting moet met 650 miljoen gulden worden opgehoogd. Het resterende gat wordt met enige creativiteit gedicht uit andere potjes. Iets meer dan een jaar later doet Jorritsma's opvolger, minister Netelenbos, dat nog eens dunnetjes over. Ze schuift 300 miljoen gulden naar voren, opnieuw zonder de Kamer te informeren.

Het narekenen blijkt een gebruikelijke reactie op dit soort slecht nieuws. Flyvbjerg wijst op een schandaal in Denemarken toen het ministerie van Transport tot drie keer toe ramingen overdeed, net zo lang tot een licht plusje verscheen. Alleen de laatste gunstige raming werd gemeld aan het parlement, maar een journalist achterhaalde de eerdere berekeningen en de minister kwam in grote politieke problemen. Een klassiek geval van bestuurlijke boekhoudfraude, vindt Flyvbjerg.

De Deense onderzoekers hebben veel politici en planners geïnterviewd, die net als in Nederland alleen anoniem aangehaald willen worden. Uit die gesprekken blijkt dat er meestal geen vooropgezet plan is om te gaan liegen. Flyvbjerg: 'Ze gaan niet met elkaar aan tafel zitten met het idee we gaan de kosten onderschatten. Het is meer een omgangscultuur. Maar ze weten wel degelijk wat ze doen. Het zijn doorgaans geen jonge onervaren mensen.'

Een wederom anonieme Nederlandse oud-projectdirecteur vertelt: 'Ik had twee taken: het omhoog krijgen van de prognoses en het inpassen van de nieuwe politieke wensen in het bestaande budget.'

Soms gaven politici tegenover de Deense onderzoekers toe dat ze de kosten bewust hebben onderschat. Hun argument: 'Het operahuis in Sydney werd ook veertien keer duurder dan gepland en toch is iedereen tevreden.' Volgens deze politici geven de economische modellen niet alle baten van een project weer. Het tegenargument van Flyvbjerg luidt dat de Eiffeltoren in Parijs wel binnen de geraamde kosten werd gebouwd en zichzelf binnen één jaar heeft terugverdiend.

Soms zijn tegenvallers een gevolg van onhandigheid. Met name bij de HSL bleken de contracten met aannemers niet goed opgesteld. Gaandeweg stapelden de tegenvallers zich op. Niet voor niets moest het kabinet in 2002 bijna een miljard euro in een speciale stroppenpot voor de HSL en de Betuwelijn stoppen. De Kamer werd hierover overigens wel op tijd geïnformeerd, zij het dat het bewuste miljard was weggestopt in de laatste pagina van een bijlage van een brief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

'Je ziet over de hele wereld dat aannemers veel bedreverner zijn in het opstellen van contracten dan de overheden', zegt Flyvbjerg. 'Dat is ook logisch, want ze hebben vaak meer ervaring. Overheden hebben misschien een keer in de tien jaar met zo'n mega-project te maken. Maar sommige bedrijven werken over de hele wereld, ze halen overal talentvolle mensen vandaan. Zij weten dan ook precies

hoe ze de contracten moeten opstellen om zoveel mogelijk voordeel te behalen. Overheden hebben wat dat betreft een kennisachterstand.'

De bouwfraude heeft in Nederland nog een extra dimensie aan dit probleem toegevoegd. De HSL-projectorganisatie heeft meerdere keren de gang naar de NMa gemaakt om te klagen over samenspannende bouwers.

Iedereen is er inmiddels van overtuigd dat er veel moet veranderen bij het besturen van grote projecten. Veel is er inmiddels ook al verbeterd. Het schrappen van de HSL-verbinding naar Duitsland is wellicht het beste voorbeeld van een nieuwe wind. Flyvbjerg ziet het in meer landen gebeuren. Ministers van Financiën eisen nu vakere dat eerst de risico's goed in kaart worden gebracht.

Flyvbjerg is daarom ook niet pessimistisch over de toekomst. 'Het is mogelijk om iets te veranderen. Maar het gaat langzaam.'

#### Top 5

Bouwprojecten met de grootste kostenoverschrijding, in procenten, uit de geschiedenis.

1. Suezkanaal (voltooid in 1869): 1900
2. Sydney Opera House (1973): 1400
3. Concorde (eerste vlucht 1969): 1100
4. Panama-kanaal (1913): 200
5. Brooklyn Bridge (1883): 100

De Betuwelijn in de buurt van Alblasserdam. FOTO JOOST VAN DEN BROEK - DE VOLKSKRANT

Bent Flyvbjerg FOTO JOOST VAN DEN BROEK - DE VOLSKRANT