

Dure bouwprojecten: partijen bedonderen de boel

Bert van Wee, Chantal Cantarello, verkeers- en vervoersdeskunigen – 08/07/11, 12:16



Het hsl-traject bij Bergschenhoek. © anp

OPINIE De exploderende kosten van de Amsterdamse Noord-Zuidlijn roepen de vraag: is het besluit tot aanleg wel op grond van betrouwbare cijfers genomen? Ook de kosten voor de aanleg van de Betuwelijn liepen indertijd gigantisch uit de klauwen. Dat is te voorkomen door nieuwe spelregels en strategisch gedrag uit te bannen.

Over de vraag of grote infrastructurele en bouwprojecten tot enorme kostenoverschrijdingen moeten leiden, heeft de Technische Universiteit Delft een literatuurstudie uitgevoerd. Daaruit blijkt dat kostenoverschrijdingen wereldwijd veel voorkomen, zowel bij wegen, spoorwegen, bruggen als tunnels. De problematiek speelt ook op andere terreinen, zoals bij grote ICT- of defensieprojecten en bijzondere gebouwen, zoals het Opera House in Sydney. De meest uitgebreide studie is die van de Deen Bent Flyvbjerg. Hij onderzocht 258 grote infrastructuurprojecten wereldwijd. Resultaat: wegen worden gemiddeld 20 procent duurder, spoorwegen 45 procent.

Maar was het maar zo dat alle wegen ongeveer 20 procent duurder worden, en spoorwegen 45 procent, dan kun je van te voren de schattingen gemakkelijk corrigeren. Maar helaas, sommige projecten kosten achteraf minder dan van te voren aangegeven, andere meer dan twee keer zo veel.

Ongebruikelijke projecten, bijvoorbeeld met nieuwe technologie zoals een hogesnelheidslijn of een revolutionaire boorteknik, kennen vaak de grootste kostenoverschrijdingen. Logisch: er is nog weinig ervaring mee opgedaan en ze vallen vaak meer tegen dan gedacht.

Optimisme en strategisch bedrag als oorzaak

Hoe komt dat nu? Grof gezegd zijn er twee soorten oorzaken. Aan de ene kant blijken de schattingen te optimistisch, zonder dat er sprake is van verkeerde bedoelingen. Mensen, vaak ingenieurs, die een kostenschatting maken, doen dat op basis van materialen, arbeidskosten, overheid, en een percentage onvoorzien. Vaak maakt men een dergelijke schatting maar een of enkele keren in zijn leven. De methode zorgt regelmatig voor onderschattingen: er zijn vaak meer tegenvallers dan voorzien. Er blijken bijvoorbeeld kabels in de ondergrond te liggen waarmee onvoldoende rekening was gehouden. Of de spoorlijn langs een dorp, stad of natuurgebied lokt meer protesten uit dan verwacht, zodat voor een duurder vorm van inpassing moet worden gekozen. Deze verklaring wordt wel optimism bias genoemd: de opstellers van de kostenschatting zijn te optimistisch gebleken.

De boel bedonderen

Aan de andere kant zijn er partijen die belang hebben bij een te lage schatting. Willens en wetens zeggen ze dat het project een bepaald bedrag kost, waarvan ze weten dat het te laag is. Dan doen ze omdat ze daarmee hopen dat er een positief besluit tot aanleg volgt. Het kan gaan om een minister, een havenbedrijf, een provincie of een consortium dat graag een project bouwt. Dit noemen we strategisch gedrag. In gewoon Nederlands: de boel bedonderen.

Hoe staat het in Nederland? De TU Delft heeft onderzoek gedaan naar 78 projecten. Uit die studie blijkt dat de kostenoverschrijdingen van grote projecten in Nederland meevallen ten opzichte van het buitenland. Spoorwegen worden gemiddeld 11 procent duurder, wegen 19 procent, bruggen en tunnels 22 procent. Opvallend is dat wereldwijd spoorwegen grotere kostenoverschrijdingen hebben dan wegen, maar in Nederland geldt precies het omgekeerde.

Hele grote adder onder het gras

De kostenoverschrijdingen lijken mee te vallen, maar er zit een hele grote adder onder het gras. Het punt is dat de kostenplaatjes zijn gebaseerd op een vergelijking tussen de kosten bij de uiteindelijke oplevering en de kosten waarvan bij het formele besluit tot aanleg wordt uitgegaan. Maar, ruim voor het formele besluit circuleren er bedragen die vaak veel lager zijn. En het is op basis van die veel te lage bedragen dat politici een standpunt innemen en zich aan het project committeren. Na hun commitment lopen de kosten snel op. Op het moment dat het formele besluit moet worden genomen, zijn er al vaak tal van informele afspraken gemaakt en toezeggingen gedaan.

Betuweroute en de HSL-Zuid

Voor twee Nederlandse projecten, de Betuweroute en de HSL-Zuid, hebben we dat proces nauwkeurig onderzocht. Wat blijkt? Met name de Betuwelijn is niet zozeer duurder geworden dan aangegeven tijdens het formele besluit. Maar tussen de eerste schattingen en het formele besluit zijn de kosten van beide projecten wel sterk opgelopen, bij de Betuweroute van 1,1 naar 4,1 miljard euro en bij de HSL-Zuid van 1,4 naar 3,4 miljard euro. Overigens was dit een proces van vele jaren en moet je voor een eerlijke vergelijking de kosten corrigeren voor inflatie. Maar de boodschap is duidelijk: de problematiek van kostenoverschrijdingen is vermoedelijk veel groter dan uit de onderzoeken blijkt. We noemen dit verschijnsel lock in. De politici zitten al voor het

officiële besluit in een fuik, waar ze niet meer uit kunnen.

Kan het ook goedkoper?

Wordt het nooit wat? Er is een methode ontwikkeld, die nu al in Engeland wordt toegepast. Daarbij worden schattingen gemaakt op basis van een vergelijking van de werkelijke kosten en de kostenoverschrijding van andere, vergelijkbare, projecten die al gebouwd zijn. Bij de aanleg van een metrolijn bijvoorbeeld wordt de primaire schatting gecorrigeerd door te kijken naar de kosten per kilometer en de kostenoverschrijdingen van metrolijnen die recent zijn aangelegd en die statistisch gezien vergelijkbaar zijn met de nieuwe metrolijn. Die methode kan een aanzet geven tot het beter in de hand houden van de kosten van grote projecten.

Ga 'strategisch gedrag' tegen

Belangrijker nog is om de spelregels te veranderen, zodat het moeilijker wordt voor partijen om 'strategisch gedrag' vertonen. Denk bijvoorbeeld aan het beboeten van inaccuraten voorspellingen, of meer algemeen: de verantwoordelijkheid leggen bij degenen die de schattingen maken. En daarmee is de politiek weer aan zet; zij bepaalt tenslotte de spelregels.

Bert van Wee is verbonden aan TU Delft en doet onderzoek naar lange termijn ontwikkelingen in verkeers- en vervoersbeleid; Chantal Cantarelli, eveneens verbonden aan TU Delft en werkzaam aan de University of Oxford, doet onderzoek naar transportinfrastructuur en vervoersplanning met een focus op kostenoverschrijdingen van grootschalige projecten. Beiden hebben meegewerkt aan 'De file dat ben je zelf', een publicatie over 'bijna alles wat je moet weten over verkeer en vervoer.'

Dit artikel is ook verschenen op [Sociale Vraagstukken](#).

De Persgroep Publishing. Alle rechten voorbehouden.