

Te grote projecten

Het lijkt wel of elke gemeente ooit aan een groot project begint dat vervolgens misgaat. Of het nu gaat om een ingrijpende opknopbeurt van het centrum, de aanleg van OV-voorzieningen, de ontwikkeling van een nieuwe wijk, een stadsvernieuwingsproject of de verbouw van een theater: zelden verloopt zo'n project als vooraf gedacht. En het overkomt alle gemeenten: kleine, grote en alles daartussenin.

De aard van de problemen verschilt uiteraard, maar het komt erop neer dat het langer duurt, meer kost of zelfs onmogelijk te realiseren volgens de oorspronkelijke plannen. Juridische obstakels, zogeheten partners die gaandeweg toch iets anders blijken te willen, opstandige burgers, verschuivende politieke prioriteiten, onderschatte complexiteit, een ambtelijke organisatie die het niet aan kan: het kan op veel manieren misgaan.

Nu is "mis" uiteraard een waardegeladen term. Het oordeel of een project een succes is kan sterk uiteenlopen, afhankelijk van het belang. Zo is Hoog Catherijne in Utrecht voor eigenaar Corio een groot succes omdat het al jaren een van zijn best renderende investeringen in heel Europa is. Maatschappelijk is het een drama: onveilig, ontoegankelijk, lelijk en een blokkade voor elke ontwikkeling van het stadscentrum. Verder kan in de loop der tijd het oordeel of iets is mislukt veranderen. Mark Bovens en Paul 't Hart hebben daar een jaar of 15 geleden in *Understanding Policy Fiascoes* mooie voorbeelden van gegeven.

Ook op een andere manier is "misgaan" geen objectieveerbare grootheid. Het is een vergelijking van een gewenste met een reële situatie en hoe serieuzer je de gewenste situatie neemt, hoe ernstiger het oordeel dat het mis is. Lang voor de uitbraak van bedrijfsmatigheid in de overheid en het uitroepen van planning tot de heilige graal van het openbaar bestuur was al bekend dat controle en sturing in complexe processen nauwelijks mogelijk zijn. Herlees anders eens *The Quest for Control* van Herman van Gunsteren. Ruim dertig jaar oud, maar nog altijd actueel. Planning is geen technisch-analytische activiteit ook al willen alle betrokkenen dat nog zo graag doen voorkomen: macht, gewoonten en posities spelen er dwars doorheen, waarmee we het dus over politieke processen hebben die zich nu eenmaal niet vanuit één centraal punt laten sturen. En hoe meer spelers, des te sterker dat het geval is.

De illusie dat we kunnen sturen is echter nodig om collectief over een groot project te kunnen beslissen. Je kunt moeilijk de gemeenteraad een voorstel voorleggen om het stadshart aan te pakken, met de opmerking dat niet valt te zeggen wanneer het klaar is, tegen welke kosten en hoe het eruit komt te zien. Dat hoeft ook niet. Een globaal plan waarbij steeds kostenramingen en tijdsplanningen worden geactualiseerd, vormt de gebruikelijke middenweg. Maar onvermijdelijk gaan alle betrokkenen die globale omschrijvingen van de gewenste situatie steeds serieuzer nemen. Het verworden tot granieten kaders waaraan de realiteit wordt afgemeten. Het is een manier van werken die het oordeel dat het misgaat bijna automatisch genereert. En dan ga ik nog even voorbij aan al die projectplannen die overoptimistisch worden gepresenteerd, omdat er anders sowieso geen meerderheid voor zal zijn.

In die situaties wordt helaas niet de planning gerelativeerd maar worden juist nog meer sturings- en controlemechanismen in het leven geroepen. Controle maakt echter de mogelijkheden om te plannen niet groter, het laat slechts zien dat het een onmogelijke activiteit is.

Natuurlijk, veel kleinere projecten lukken wel. Die nodigen dan als het ware uit tot grotere ambities. Naarmate een project groter is, groeit evenwel de kans dat het misgaat. Of tenminste heel anders verloopt dan vooraf gedacht. Het doet een beetje denken aan het Peter Principle: iedereen maakt carrière tot op het niveau dat hij net niet meer aankan. Omdat ik het niet systematisch heb onderzocht, blijft het natuurlijk een hypothese. Maar in alle bescheidenheid wil ik hier graag het Van Dam Vermoeden formuleren: elke gemeente voert steeds grotere projecten uit, net zo lang tot het een keer misgaat.

Marcel van Dam

Openbaar Bestuur, april 2009