

Toen het erom spande bij Groninger Forum

Politieke besluitvorming en financiële argumentatie over een omstreden project

Jan van Helden

SAMENVATTING Dit artikel gaat over de politieke besluitvorming, inclusief financiële argumentatie, over Groninger Forum. Dat is een omstreden project voor cultuur en debat in de Groningse binnenstad, waarvan de investering wordt gesubsidieerd door gemeente en provincie Groningen. Het gebruik van financiële informatie in de Gemeenteraad en Provinciale Staten is minder dan men zou denken bij een omstreden project als Forum. Dit komt omdat de provincie de financiële exploitatie van het project ziet als een gemeentelijke aangelegenheid en de gemeente weinig ruimte laat voor discussie en standpuntverandering vanwege het sterke commitment van een raadsmeerderheid aan het project. Tegenstanders en voorstanders van Forum gebruiken financiële overwegingen op een politieke manier, om hun voor- of afkeur kracht bij te zetten, terwijl neutraal oordelende partijen een rationeel gebruik van financiële informatie laten zien. Sterk zijn deze indicaties echter niet. Vaak bewijzen politieke partijen slechts lipdienst aan financiële argumenten.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Deskundige en kritische volksvertegenwoordigers, die zich niet sterk gebonden achten door partijdiscipline, moeten tegenwicht bieden aan ambitieuze dagelijkse bestuurders bij de besluitvorming over complexe projecten.

“.....what they (politicians) do not do is pick up performance reports, read them carefully and set out directly to apply their findings to the reformulation of policy or the better management of programmes. This kind of direct instrumental use evidently happens rarely.... The reports are there and can be picked up in those (hopefully rare) cases where there seems to have gone something wrong..”
(Pollitt, 2006, p. 49).

1 Inleiding

Gebruiken politici financiële informatie bij hun besluitvorming? En zo ja, op welke wijze wordt die informatie gebruikt: om tot een meer afgewogen oordeel te

komen of om hun positie in debatten met anderen kracht bij te zetten? Dit zijn vragen die in wetenschappelijk onderzoek van de laatste twee decennia aandacht hebben gekregen (zie voor literatuurstudies: Pollitt, 2006; Van Helden, 2016). Tot eenduidige bevindingen leidt dat niet. Vaak negeren politici de beschikbare financiële informatie grotendeels. Maar door sommige politici (bijvoorbeeld de financiële specialisten in fracties van politieke partijen) en in sommige omstandigheden (zoals bij financiële schandalen) wordt deze informatie wel gebruikt (Reichard, 2016). De wijze van gebruik van financiële informatie door politici is contextgebonden en vaak onderdeel van een machtsspel (vergelijk Wildavsky, 1984, pp. 131-133). Zo blijkt dat dagelijks bestuurders, zoals ministers of colleges van BenW, rond een machtsoverdracht, financiële informatie op een “politieke manier” gebruiken. De nieuw aangetreden bestuurder verwijt dan zijn of haar voorganger slecht bestuur en ge- of misbruikt daarbij financiële informatie als middel om de situatie in zijn of haar eigen voordeel te presenteren (Guarini, 2016; Pernsteiner et al., 2016).

De meest gebruikte onderzoeksmethode is het enquêteren van politici over hun gebruik van financiële informatie in standaarddocumenten zoals de jaarlijkse begroting en rekening. De uitkomsten van dit type onderzoek zijn echter twijfelachtig: het leidt tot sociaal-wenselijke reacties, waarbij politici hun informatiegebruik overschatten (Van Helden, 2016; zie ook Ter Bogt et al., 2015). Het verdient daarom de voorkeur het werkelijke informatiegebruik door politici te onderzoeken, bijvoorbeeld door verslagen van debatten in politieke organen, zoals de Tweede Kamer of een gemeenteraad, te raadplegen. Bovendien: politici zullen vooral informatie gebruiken als er wat op het spel staat, dus als een urgent probleem moet worden opgelost of een calamiteit dreigt. En dat is lang niet altijd

het geval bij vergaderingen waar een begroting of rekening aan de orde is (Pollitt, 2006; Demaj & Summermatter, 2012).

Deze overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze om de politieke besluitvorming van een omstreden project te onderzoeken. Dan staat er iets op het spel omdat actoren, in dit geval politici, verschillende opvattingen hebben over het project en hun gebruik van financiële informatie ook kan worden gekleurd door deze opvattingen. Het Groninger Forum, een opvallend gebouw in het centrum van de stad met voornamelijk culturele functies, is een voorbeeld van een omstreden project. In de jaren 2010-2011 spande het erom of het project wel door zou gaan. Door een impasse tussen de provincie en gemeente over de financiële steun van de provincie aan Forum, is een commissie ingesteld onder leiding van oud-minister Jan Terlouw om advies uit te brengen over de economische effecten en financiële exploitbaarheid van het project. Die periode is gekozen voor de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen: (1) draagt het omstreden karakter van het project bij aan een intensief gebruik van financiële informatie door betrokken politici; (2) wordt de manier waarop deze politici financiële informatie bij hun besluitvorming hanteren (rationeel of politiek) mede bepaald door hun appreciatie van dit project?

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden enkele theoretische ideeën verkend waarmee het gebruik van financiële informatie door beslissers kan worden verklaard. Paragraaf 3 geeft een verantwoording van het onderzoeksontwerp. De kern van het artikel is paragraaf 4 die een analyse bevat van de politieke besluitvorming over Groninger Forum. Ter afsluiting volgen in paragraaf 5 de conclusies en implicaties voor de praktijk. In dit artikel worden de begrippen accountinginformatie en financiële informatie als synoniemen gebruikt; vaak gaat het om informatie over de exploitatie van een project, waarbij zowel financiële grootheden als niet-financiële variabelen zoals bezoekersaantallen een rol spelen.

2 Theoretische verkenningen over financieel informatiegebruik

2.1 Het raamwerk van Burchell et al. (1980)

De invloedrijke publicatie van Burchell et al. (1980) heeft als inspiratie gediend voor theoretische ideeën over het gebruik van accountinginformatie onder verschillende omstandigheden; zie figuur 1. Ter toelichting geldt het volgende. Bij duidelijke en/of onomstreden doelstellingen en heldere oorzaak-gevolgrelaties tussen acties en doelen kan accountinginformatie rationeel worden gebruikt en onderbouwing bieden voor de beste keuze, bijvoorbeeld bij een berekening van de

nettocontantewaarde van diverse investeringsopties. Ook bij onzekerheid over de vraag welke acties leiden tot de onomstreden en zekere doelen kan accountinginformatie deze rol vervullen. Verschillende scenario's van de relaties tussen acties en doelen worden dan doorgerekend bij elk alternatief, in de vorm van "what-if-analyses".¹ Zijn de doelen echter onzeker en/of omstreden, dan is een rationeel gebruik van accountinginformatie, waarin doel-middelrelaties worden doorgerekend, niet mogelijk. Accountinginformatie kan dan munitie aandragen voor een voorkeursoptie van de beslisser en krijgt daarmee een politiek karakter: het is bedoeld om de positie van een beslisser te versterken in een arena met beslissers die worden gedreven door verschillende voorkeuren. Ter illustratie: een voorstander van een investeringsproject zal de financiële voordelen overbelichten en een tegenstander van dat project zal de financiële risico's overdrijven.

2.2 Verfijningen van het raamwerk van Burchell et al. (1980)

Burchell et al. (1980) maken in geval van onzekere en/of omstreden doelen een onderscheid tussen een politiek-argumenterend en rechtvaardigend gebruik van accountinginformatie bij respectievelijk een lage en hoge onzekerheid van de oorzaak-gevolgrelaties tussen acties en doelen. Echter, deze twee typen gebruik van accountinginformatie hebben veeleer te maken met de vraag of die informatie voorafgaande aan de beslissing of na de beslissing en daaropvolgende actie wordt gehanteerd. In figuur 2 is dat uitgewerkt. In die figuur wordt ook uitgegaan van een onderlinge afhankelijkheid tussen onzekerheid met betrekking tot de doelen en onzekerheid over de relatie tussen acties en doelen. Als bijvoorbeeld voorkeuren voor een investeringsoptie in belangrijke mate verschillen tussen beslissers, dan denken deze beslissers vaak ook sterk onderscheidend over de vraag welke acties zinvol zijn om aan het succes van deze optie bij te dragen. Dit sluit aan bij Hofstede (1981)'s bewering dat dubbelzinnigheid van doelen niet alleen bepaald wordt door waarden tegenstellingen, maar ook door een gebrek aan kennis over relaties tussen middelen en doelen. Verder duidt onderzoek van Ciacometti et al. (2016) erop dat toenemende conflicten tussen beslissers leiden tot een meer politiek gebruik van accountinginformatie.

Zo zijn er in figuur 2 twee typen rationeel-georiënteerd informatiegebruik (ex-ante en ex-post) en twee typen politiek-georiënteerd informatiegebruik (ex-ante en ex-post). Nieuw ten opzichte van figuur 1 is het evaluerende gebruik van accountinginformatie. Dit is een achteraf-beoordeling van de effecten van gekozen acties, inclusief een oordeel over de oorzaken van afwijkingen ten opzichte van de verwachtingen. Rekenkameronderzoek behoort tot deze categorie: bij gegeven doelen wordt nagegaan of deze zijn uitgekomen bij het

Figuur 1 Contextafhankelijk gebruik van accountinginformatie

		Onzekerheid over doelstellingen	
		Laag	Hoog
Onzekerheid over oorzaak-gevolgrelaties tussen acties en doelen	Laag	Onderbouwing van beste keuze ("Answer machine")	Aandragen van argumenten voor voorkeursoptie ("Ammunition machine")
	Hoog	Onderbouwing van beste keuze/Zoeken naar oplossingen ("Answer machine/ learning machine")	Rechtvaardiging van voorkeursoptie ("Rationalization machine")

Bron: Burchell et al. (1980, p. 14); de inhoud van de cellen is een vrije vertaling van de oorspronkelijke labels die tussen haken zijn vermeld.

uitgevoerde beleid. De rechterkolom van figuur 2 bevat ook indicaties voor mogelijkheden om accountinginformatie selectief te gebruiken (vergelijk Birnberg et al., 1983, die in meer algemene zin spreken over 'information distortion'). Terwijl een politiek informatiegebruik vaak selectief is – wat in de kraam van de beslisser van pas komt – is rationeel informatiegebruik gericht op het verkrijgen van een totaalbeeld.

Het raamwerk van Burchell et al. (1980) – zie Ansari en Euske (1987) voor een eerste toepassing – en de aanvullingen daarop in figuur 2 behoren tot een stroming in de accountingliteratuur die afstand neemt van de veronderstelling van een uitsluitend rationeel gebruik van accountinginformatie, waarbij rationaliteit inhoudt dat accountinginformatie ondersteuning biedt aan een doel-middelafweging bij de keuze van acties (Baxter en Chua, 2003, p. 112). In een recent overzichtsartikel over accounting research positioneren Miller en Power (2013, p. 570) de benadering van Burchell et al. (1980) bij de behavioral accounting research. Meer specifiek betreft het onderzoek waarin organisaties niet als autonome eenheden worden opgevat maar

als onderdeel van groepen organisaties die worden beïnvloed door maatschappelijke ideeën, waarden en krachten (zie ook Walker, 2016). Het raamwerk in figuur 2 kan worden opgevat als een contingentiebenadering voor het gebruik van accountinginformatie, in die zin dat accountinginformatie contextgebonden is (Baxter & Chua, 2003, p. 99; Miller & Power, 2013, p. 570).

2.3 Het individuele beslissingsniveau

Maakt figuur 2 duidelijk dat gebruik van accountinginformatie kan verschillen afhankelijk van de context in termen van onzekerheid over doelen en actie-doelrelaties, in de praktijk van de besluitvorming over omstreden projecten zal de positie van afzonderlijke actoren primair bepalend zijn voor het type gebruik van accountinginformatie. Zo zullen actoren met een sterk positieve of negatieve opvatting over een omstreden project, de informatie gebruiken om hun voor- of afkeur te versterken – aangeduid als politiek gebruik van informatie – terwijl zij die relatief neutraal tegenover een omstreden project staan, geneigd zijn tot een rati-

Figuur 2 Gebruik van accountinginformatie is contextafhankelijk en afhankelijk van besluitvormingsstadium

		Stadia in de besluitvorming		Mogelijkheden voor selectief gebruik van accountinginformatie
		Ex-ante, voor besluitvorming en actie	Ex-post, na besluitvorming en actie	
Contingenties aanzien van doelen en oorzaak-gevolgrelaties tussen acties en doelen	Doelen en oorzaak-gevolgrelaties tussen acties en doelen zijn duidelijk	Rationeel gebruik: accounting informatie onderbouwt acties	Evaluerend gebruik: accounting informatie beoordeelt of verwachte effecten van gekozen acties optreden	Weinig mogelijkheden voor selectief gebruik van accountinginformatie: accounting vervult een neutrale rol
	Doelen en oorzaak-gevolgrelaties tussen acties en doelen zijn onduidelijk en/of omstreden	Politiek-argumenterend gebruik: accounting informatie verdedigt voorkeursoptie of overdrijft nadelen van bestreden optie	Rechtvaardigend gebruik: accounting informatie geeft achteraf rechtvaardiging voor steun aan voorkeursoptie of afwijzing van bestreden optie	Veel mogelijkheden voor selectief gebruik van accountinginformatie: accounting is verweven met de voorkeuren van beslisser, en is gepolitiseerd

Bron: ontwikkeld door de auteur, voortbouwend op de publicatie van Burchell et al., (1980).

oneel gebruik van financiële informatie.² Nadat het project is uitgevoerd en beslissers de uitvoering ervan evalueren, zal de neutrale actor eerder geneigd zijn tot een evaluerend gebruik en de actor met een sterke voor- of afkeur tot een rechtvaardigend gebruik van accountinginformatie.

Hoe kan rationeel of politiek-argumenterend gebruik van accountinginformatie in de praktijk worden vastgesteld? Rationeel gebruik blijkt bijvoorbeeld als politici argumenten gebruiken zoals: “laat de feiten spreken”; “wat zijn de verwachte kosten en baten?”; “zijn de moeilijk meetbare baten hoog genoeg om de te maken kosten te rechtvaardigen”. Een politiek-argumenterend gebruik door projecttegenstanders kan worden opgemaakt uit de diverse vormen van zwartkijkerij: “dit wijst op een systematische overschatting van de inkomsten”; “bepaalde kosten, zoals voor onderhoud en herinvesteringen worden schromelijk onderschat”; “negatieve neveneffecten op andere voorzieningen worden genegeerd”. Projectvoorstanders zullen echter de zonzijde van het project overbelichten: “dit project zal veel private investeringen uitlokken”; “onze stad wordt een bakermat voor cultureel ondernemerschap”; “zo’n project vereist visie en moed”. Vergelijkbare overwegingen kunnen aan de orde zijn bij reacties op een uitgebracht advies over het project. Stel dat het advies overwegend positief is over het project, dan kunnen neutrale actoren het advies aangrijpen om hun onzekerheden over het project te verkleinen: “dit advies heeft ons overtuigd van de grondigheid van de schattingen over de financiële exploitatie”. Projectvoorstanders en -tegenstanders zijn eerder geneigd tot een selectief gebruik van een advies: een voorstander zal het advies omarmen (“het bevestigt onze verwachtingen”), terwijl een tegenstander het advies zal afwijzen (“het is niet overtuigend en laat onze kritiek op het project onverlet”).

Ondanks bovenstaande pogingen om rationeel en politiek-argumenterend gebruik van accountinginformatie te operationaliseren, zijn de scheidslijnen tussen beide dun. Soms kunnen actoren politiek gebruik van informatie verbloemen door een informatiegebruik dat er voor de buitenwereld als onmiskenbaar rationeel uitziet (vgl. Covalski & Dirsmith, 1986, 1988). Actoren analyseren bijvoorbeeld in detail de baten en lasten van een project en gebruiken rationele argumenten voor de uiteindelijke projectbeoordeling: “deze analyse maakt duidelijk dat de uitvoering van dit project tot structurele tekorten leidt”. Zij doen dit om respect af te dwingen bij tegenstanders – als deskundig politicus – en om gehakketak over ethische of esthetische kwesties, die bepalend zijn voor de echte voor- of afkeur van het project, te vermijden. Daarom is het van belang het gebruik van financiële informatie te beoordelen binnen de context van de houding van beslissers tegenover een project.

Verdere verfijningen van figuur 2 zijn denkbaar. Zo kan het gebruik van accountinginformatie mede bepaald worden door de reputatie van degene die de informatie produceert en verspreidt (vgl. Daniel et al., 2005). Een gewaardeerde politicus die zijn naam verbindt aan een advies, zoals bij het Forum-project de heer Terlouw als voorzitter van een naar hem genoemde commissie, kan maken dat de informatie in goede aarde valt.

3 Onderzoekontwerp

Zoals in paragraaf 1 uiteengezet, zou het gebruik van financiële informatie door politici worden onderzocht op basis van hun werkelijke informatiegebruik. Daarom zijn in eerste instantie verslagen van debatten in Provinciale Staten en de Gemeenteraad van Groningen over Forum geanalyseerd (zie Appendix 1 met overzicht van geraadpleegde documenten). Hoewel dat interessante uitkomsten opleverde, bleven ook zaken onderbelicht zoals gebeurtenissen buiten de officiële vergadercircuits, of historische achtergronden voor de debatten in 2010 en 2011. Daarom zijn in tweede instantie interviews gehouden met politici die in deze periode deelnamen aan de betrokken debatten.

De keuze van de geïnterviewde Raads- en Statenleden is door de volgende overwegingen bepaald. Ten eerste een goede spreiding over voorstanders, tegenstanders en “neutraal” oordelende politici over Forum. Ten tweede zijn zowel Raadsleden als Statenleden geïnterviewd. En ten derde zijn in elk geval woordvoerders van de twee partijen in Provinciale Staten geïnterviewd die veranderden van opvatting over Forum, van negatief eind 2010 tot positief midden 2011 (PvdA en VVD). Bovendien heeft een interview plaatsgevonden met een gedeputeerde van de provincie en een wethouder van de gemeente die achtergrondinformatie konden verschaffen over de subsidiëring van grote projecten door gemeente en provincie. Daarnaast is de directeur van Forum geïnterviewd om zicht te krijgen op de actuele inhoud en financiële prognoses van het project. In totaal zijn tien interviews afgenomen tussen eind 2016 en midden 2017. Verslagen van de interviews, die ongeveer één uur duurden, zijn ter correctie en uiteindelijke goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd (zie appendix 2 voor een overzicht van de geïnterviewde personen).

De structuur van de interviews is als volgt. Eerst is de opinie over Forum gevraagd, met inbegrip van de economische effecten en exploitatiebaarheid van het project. Daarna zijn de verwachtingen gepeild over het advies van de Commissie-Terlouw. Vervolgens is gevraagd hoe de uiteindelijke besluitvorming over Forum (in Gemeenteraad of Provinciale Staten) is verlopen, welke rol het advies van de Commissie-Terlouw daarbij heeft gespeeld, en tot welk oordeel de geïnterviewde zelf is

gekomen (inclusief overwegingen van economische effecten en exploitatiebaarheid). Tenslotte is de vraag voorgelegd hoe men, als Forum er eenmaal is, zou terugkijken op de besluitvorming, gegeven dat de eigen verwachtingen niet zouden uitkomen (Forum is een succes voor de tegenstander en Forum is een mislukking voor de voorstander). Het vragenkader is voorafgaande aan het interview toegezonden aan de geïnterviewde, inclusief passages uit de debatten waarin de opvatting van de geïnterviewde naar voren komt. Hiermee is reflectie mogelijk op verschillende gegevensbronnen.

De gegevensanalyse sluit aan bij de hierboven aangegeven structuur van de interviews. Bij de interpretatie van de gegevens uit zowel de interviews als de debatten in Raad en Provinciale Staten is gebruik gemaakt van het theoretisch raamwerk van figuur 2. Aangezien de opvattingen van politici in zowel de debatten als interviews expressies zijn van individuele voorkeuren of afkeuren over esthetische en maatschappelijke kwesties, leidt dit tot subjectieve beelden over de werkelijkheid. Dit sluit aan bij een subjectivistisch wetenschapsparadigma (Hopper & Powell, 1985, pp. 445-447). Er vindt daarom geen toetsing plaats van causale verbanden tussen variabelen, maar een interpretatie van een unieke casus, i.e. de besluitvorming rond Forum. Het theoretische raamwerk uit figuur 2 wordt niet gevalideerd maar gehanteerd om diepgang te geven aan de interpretatie van de casus.

4 Analyse van de besluitvorming over Groninger Forum

4.1 Een lange weg naar een omstreden project

In 2014 wordt het te bouwen Forum als volgt gekarakteriseerd (Bron: Nijdam, april 2014):

“Het Groninger Forum wordt een tien verdiepingen tellend gebouw met tentoonstellingszalen (1050 m²), vijf bioscoopzalen, een auditorium met 350 zitplaatsen (voor onder andere debatten), vier cursusruimtes en een dakterras. Er zijn verschillende zogenaamde pleinen voorzien, onder meer voor lezen (bibliotheek), voor actieve werkvormen (zoals medialab, tv-studio) en voor werkplekken. Verder zijn er horecafuncties, en wel een café op de begane grond en een restaurant op de bovenste verdieping (dakrestaurant/skylounge). Kernthema's van Forum zijn: actualiteit, nieuwe media, beeldcultuur en ontmoeting. Forum krijgt een opvallende vorm, vrij hoog (45 meter) en van beneden naar boven taps toelopend.”

Aan de ontwikkeling van de plannen voor de Grote Markt, waarvan Forum uiteindelijk deel ging uitma-

ken, is een langdurig participatieproces vooraf gegaan. Het begon allemaal in 2001. In een referendum stemden stadjes toen tegen de reconstructieplannen voor de Noordzijde van de Grote Markt inclusief een parkeergarage onder het marktplein.³ Vervolgens kwam een reconstructie van de Oostzijde van de Grote Markt – een voor velen een ‘onherbergzaam’ gebied in het hart van de stad – in beeld. In 2005 zijn de plannen voor de Oostzijde van de Grote Markt onderwerp geworden van een tweede referendum. Het plan omvatte een verkleining van de Grote Markt, het ontstaan van een nieuw marktplein met vooral horecafuncties ten Oosten van de Grote Markt, een parkeergarage en de bouw van Forum (geschatte kosten circa €250 mln. waarvan rond € 70 mln. voor Forum). Een meerderheid van 53,4 % stemde voor het plan. Door een te lage opkomst werd het (correctieve) referendum als niet gehouden beschouwd. Het liggende raadsbesluit om de geplande reconstructie uit te voeren bleef daardoor in stand. Het referendum kreeg in 2007 een vervolg toen inwoners van de stad mochten meebeslissen over de architectuur van Forum. Maar liefst 17.000 stadjes deden mee aan de internetstemming (Bron: BenW Groningen, 28-11-2012, p. 2; zie ook Meijering, 2016, hoofdstuk 5 en 6).

Niet alleen onder de inwoners van Groningen was de reconstructie van de Oostzijde van de Grote Markt en vooral de bouw van Forum omstreden. Ook bij de verantwoordelijke politici was dat het geval (Bronnen: debatten in de Gemeenteraad en Provinciale Staten, en interviews met betrokken politici). Zo stelden Statenleden van de PVV:

“Forum is een voorbeeld bij uitstek van een prestigeproject. Het wordt een modernistisch gebouw met een DDR allure, dat niet past bij de historische binnenstad van Groningen.”

Pleitbezorger GroenLinks in Provinciale Staten verwoordde haar enthousiasme als volgt:

“De bundeling van verschillende functies onder één dak is een belangrijk idee voor de invulling van Forum. Cultuurfuncties vervullen daarbij een hoofdrol, o.a. bibliotheek en nieuwe media. Ook moet Forum nieuw ondernemerschap in de cultuursector uitlokken. Verder dient Forum laagdrempelig te zijn, dus toegankelijk voor brede groepen uit de bevolking. Forum moet zich niet alleen richten op inwoners van de stad Groningen, maar ook op mensen uit de provincie. Dit kan gestalte krijgen door in Forum veel aandacht te besteden aan cultureel erfgoed van de provincie Groningen.”

Voor veel politici in zowel de gemeente als de provincie ontbrak het rond Forum aan ideeën over de inhoud: het werd meer gezien als een bijzonder gebouw dan als een concept voor aantrekkelijke dienstverlening voor de inwoners van de stad en toeristen. Daarom was ook de exploitatiebaarheid een punt van zorg: “wanneer niet

bekend is wat er wordt geboden, is het ook moeilijk aan te geven hoeveel publiek erop af komt.”

Forum maakt deel uit van een ambitieuze investeringsagenda van de gemeente Groningen, waaraan ook de provincie Groningen investeringsbijdragen verleent: naast Forum gaat het om de projecten Meerstad (een woningbouwproject), de verbetering van de Zuidelijke ringweg en de Regiotram (Bronnen: interviews met gedeputeerde en wethouder).

4.2 De provincie zet de hakken in het zand

Eind 2010 vindt in Provinciale Staten van Groningen een discussie plaats over de vraag of een eerder toegezegde subsidie van € 35 mln. voor Forum wel door moet gaan. Het gaat hierbij om een subsidie in het kader van het Regio-Specifiek Pakket Zuiderzeelijn (RSP-ZZL), en meer in het bijzonder het Regionaal Economisch Programma (REP) daaruit.

Uit het debat in Provinciale Staten van december 2010 (bron: Provincie Groningen, 15-12-2010) en de gehouden interviews met Statenleden blijkt dat collegepartijen PvdA en CDA uiting geven aan een toenemende kritiek op Forum. De PvdA betwijfelt het structuurversterkend effect van Forum en vindt dat de financieel-economische crisis waarin Nederland verzeild is geraakt, om scherpere afwegingen vraagt. Het CDA komt met vijf punten van kritiek: een gebrek aan economische structuurversterking voor stad en regio; te optimistische aannames over de bezoekersaantallen; weinig meerwaarde door het clusteren van bestaande culturele functies; onzekerheid over de financiering; en het risico van het beconcurreren van bestaande voorzieningen. SP en PVV waren en blijven uitgesproken tegenstanders van Forum (zie citaat in paragraaf 4.1). Voorstanders GroenLinks en D66 vinden dat de provinciale subsidie moet worden verstrekt omdat het project bijdraagt aan een versterking van de binnenstadstructuur en culturele innovaties uitlokt.

Een ruime meerderheid van Provinciale Staten steunt het voorstel van Gedeputeerde Staten om de eerder toegezegde subsidie van € 35 miljoen aan het Forum project niet te verlenen. De bestuurlijke relatie van de provincie met de stad komt hierdoor echter onder druk te staan. De stad zou de provincie zelfs bedreigd hebben met juridische procedures als de eerder toegezegde subsidie niet wordt verstrekt. Naar aanleiding van dit Statenbesluit vindt tussen midden december 2010 en midden januari 2011 overleg plaats tussen het College van GS van de provincie en het college van BenW van de gemeente (Bron: interview met PvdA-gedeputeerde). Dat overleg resulteert in het besluit van deze colleges om een externe commissie onder voorzitterschap van oud-minister Jan Terlouw om een advies te vragen over

“een versterkt inhoudelijk concept” van het Forum dat kan leiden tot een “robuustere exploitatie” en “groter structuurversterkend effect” (Bron: GS provincie, 19-1-2011, p. 3).

4.3 Het advies van de Commissie-Terlouw

In april 2011 brengt de commissie advies uit (bron: Commissie-Terlouw, april 2011). De commissie signaleert dat het moeilijk is stedelijke investeringen in cultuur eenduidig te beoordelen. Mogelijke baten zijn onder meer het vergroten van de concurrentiekracht van een stad, het aantrekken van toeristen met bestedingen in de horeca en retail, en ook het versterken van culturele netwerken. Daar staan overheidsinvesteringen en exploitatieverliezen tegenover. Of dit per saldo een bate oplevert, is via een kosten-batenanalyse vast te stellen. Dat is echter ingewikkeld omdat sommige baten moeilijk zijn te kwantificeren en bovendien mogelijke baten en kosten afhankelijk zijn van de programmering van nieuwe culturele faciliteiten. Bij het Forumproject heeft overigens geen kosten-batenanalyse plaatsgevonden.

De commissie geeft vervolgens een beoordeling van het concept van het Forum. Hoofdpunt van kritiek is dat het teveel als een nieuw gebouw is gepresenteerd, terwijl het aanbod van nieuwe culturele activiteiten in dat gebouw te weinig aandacht kreeg. Naast bestaande bezoekersaantallen voor de bibliotheek en de Images bioscoop, moeten nieuwe culturele activiteiten ongeveer 300.000 bezoekers per jaar trekken. De commissie signaleert ook dat het niet eenvoudig is een ander plan voor de Oostzijde van de Grote Markt te ontwikkelen dan het Forum-plan en dat er in dat plan ook al veel is geïnvesteerd (het bekende ‘sunk cost’ argument). Er lijkt, met andere woorden, bij de Forum-plannen nauwelijks een weg terug.

Ook de geplande exploitatie van het Forum wordt beoordeeld (zie ook: BenW Groningen, januari 2011). Cruciaal is de aannahme van in totaal 1,4 miljoen bezoekers, waarvan 300.000 voor nieuwe culturele activiteiten. De bezoekersaantallen voor de bestaande functies lijken te zijn ontleend aan de feitelijke aantallen in het recente verleden. Het aantal horecabezoekers is gebaseerd op het aantal vierkante meters horeca functies in Forum en ervaringscijfers van een horeca adviesbureau. Het aantal nieuwe bezoekers is ontleend aan twee externe adviezen, van een marketingadviesbureau en een internationaal economisch adviesbureau.

De colleges van BenW en GS nemen het positieve advies van de Commissie-Terlouw over (BenW Groningen, 27-4-2011; GS Groningen, 1-6-2011). Hoofdpunten zijn: doorgaan met de bouw; uniek tweede

cultuuraanbod van de stad (naast Groninger Museum); plannen gebaseerd op realistische exploitatie; niet gekoppeld aan private investeringen maar wel spin-off voor deze investeringen; nieuwe thema's zijn energie en gezondheidszorg; een slagvaardige organisatiestructuur en aansprekende programmering is vereist. Het college van GS stelt in juni 2011 aan Provinciale Staten voor om de gevraagde subsidie alsnog te verlenen.

Vrijwel alle geïnterviewde politici (CDA, ChristenUnie, GroenLinks, PvdA, PVV en SP) zijn van mening dat de commissie onder leiding van de heer Terlouw de weg vrij moest maken voor de provincie om alsnog een positief besluit te nemen over subsidiëring van Forum. Er moesten plooiën worden gladgestreken in de verstoerde bestuurlijke relatie tussen stad en provincie. De heer Terlouw, die is gevraagd commentaar te leveren op een concept-rapportage van het onderzoek, bevestigt dit. Uitsluitend de VVD kiest een afwijkende opstelling en achtte het denkbaar dat de adviescommissie zowel positief als negatief zou kunnen oordelen over de economische effecten en financiële exploitbaarheid van Forum.

Uit de interviews blijkt verder dat de appreciatie van het advies van de commissie verschilt afhankelijk van de houding tegenover Forum. Voorstanders (D66, GroenLinks in zowel Raad als Staten en de PvdA in de Raad) hebben waardering voor het advies. Dat geldt ook voor de PvdA in de Staten, waarvan de mening veranderde van negatief in 2010 naar positief in 2011. Tegenstanders van Forum (zoals VVD en SP in de Raad en de PVV in de Staten) staan kritisch tegenover het adviesrapport. Veel gehoorde kwalificaties zijn: "het bevat weinig nieuws", en "de analyses zijn oppervlakkig". Ook zich neutraal-kritisch opstellende partijen, zoals CDA en ChristenUnie in de zowel de Raad als de Staten, delen deze kritiek. De ChristenUnie-woordvoerder in de Staten wijt de impasse tussen stad en provincie aan de slechte onderlinge verhoudingen. Volgens hem was een adviescommissie onnodig geweest bij betere relaties:

"door samen een taartje te eten konden de plooiën worden gladgestreken" (Bron: interview).

4.4 De besluitvorming in de Gemeenteraad

De debatten in de Gemeenteraad over het advies van de Commissie-Terlouw laten zien dat de al eerder ingenomen posities over Forum (voor, tegen of neutraal) in stand blijven (bronnen: Gemeente Groningen, 11-5-2011; 25-5-2011). Partijen lijken geen moeite te doen elkaar te overtuigen en zoeken niet naar compromissen, bijvoorbeeld een versie van Forum met een bescheidener pretentie: een minder hoog gebouw, minder vierkante meters ruimte en daardoor ook lagere financiële risico's. Het raadsdebat en de interviews la-

ten zien dat er voor de verschillende spelers "weinig te halen was". Terwijl het college van BenW zich sterk had geëngageerd aan Forum en daarbij werd gesteund door een raadsmeerderheid, legde de minderheid die negatief of kritisch stond tegenover Forum, zich kennelijk neer bij het onvermijdelijke: het doorgaan van de plannen. De interviews duiden op twee mogelijke oorzaken voor deze 'politieke surplace'. Er is al veel eerder, na het referendum, over het doorgaan van Forum beslist, dus nu nog zand in de machine gooien is als mosterd na de maaltijd. Daarnaast is Forum voor BenW een prestigeobject dat geen ruimte laat voor een open debat, omdat collegepartijen met handen en voeten gebonden zijn aan het besluit.

De woordvoerder van de PvdA (zie Gemeente Groningen, 25-5-2011, pp. 41-42) vat het debat kernachtig samen:

"...Toen het rapport uitkwam, waren de eerste reacties van de verschillende partijen of in de media of Terlouw eigenlijk wel wat nieuws toevoegde. Want in de reacties zag je dat de voorstanders voor bleven en de tegenstanders tegen. Maar zegt dat iets over het rapport? Zegt dat niet veel meer – en dat is naar mijn idee zo – over de heftigheid van het stadse debat van de afgelopen tijd over het Forum en de stevige posities die zowel bij voor- als tegenstanders daarbij zijn ingenomen. Uiteindelijk is de Commissie-Terlouw ingesteld om ons een uitweg te bieden uit de impasse die eind vorig jaar ontstaan is tussen stad en provincie. Een politieke impasse, waar we in het belang van de stad uit moeten zien te komen. Wat betreft de punten die met name bij de provincie speelden en de kritiek die ze hadden op het Forumplan, over drie onderwerpen heeft Terlouw heel belangrijke dingen gezegd. Als eerste de exploitatie. Terlouw is daar heel erg helder over. Die is ambitieus, die is realistisch en die is aannemelijk. Dat moet ons toch richting de provincie, verder versterkt in de REP-aanvraag, een sterke positie geven. De economische structuurversterking. Het Forum is, aldus Terlouw, een onmisbare aanjager in de gebiedsontwikkeling, die de binnenstad, de stad en de regio nodig hebben. Niets doen, staat er letterlijk, is geen optie. Met steden die in cultuur investeren gaat het beter, ook in economisch opzicht. De ruimtelijke, culturele en economische waarde van het Forum is groot."

Deze interpretatie van het raadsdebat wordt in de interviews bevestigd. Zo stelt het geïnterviewde SP-Raadslid:

"...alle partijen hadden hun posities al ingenomen voorafgaande aan het debat en er was geen ruimte om te zoeken naar compromissen die op brede steun zouden kunnen rekenen. Dat de kabelbaan

tussen Groningen-Zuid en het centrum van de stad (een initiatief van de VVD) zo'n belangrijke rol in het debat heeft gespeeld, komt omdat men bij gebrek aan ruimte om te debatteren over wat echt belangrijk is (de Forumplannen), uitwijkt naar "iets spannends" aan de zijlijn van het debat. De financiële exploitatie van Forum speelde in het raadsdebat geen belangrijke rol. Hoewel ik de financiële risico's van Forum als hoog kwalificeer, heb ik daar in het debat verder echter geen aandacht voor gevraagd, omdat de discussie daarover "een gepasseerd station was".

Ook de CDA-woordvoerder in de Raad onderkent dat het advies van de Commissie-Terlouw voor- en tegenstanders van Forum niet dichterbij elkaar heeft gebracht:

"Dat had wel gekund, maar dan zou een ander type advies en adviescommissie aan de orde moeten zijn geweest: objectiever dan de Commissie-Terlouw kon zijn over Forum. Volgens de CDA-fractie heeft de Commissie-Terlouw veel te weinig gedaan om de exploitatie van Forum echt kritisch te beoordelen. Kennelijk moest het Forum-idee zodanig overeind gehouden worden dat financiële aspecten zijn veronachtzaamd."

Het gebruik van financiële informatie in de Raadsdebatten was minder dan men zou denken bij een omstreden project als Forum. Diverse raadsleden negeerden de financiële exploitatie van het project, terwijl anderen hun zorgen uitspraken over te veel optimisme bij de raming van bezoekersaantallen en het ontbreken van financiële buffers om tegenvallers in de exploitatie op te vangen. Maar de zorgen van de laatste groep raadsleden bleven aan de oppervlakte: als de verantwoordelijke wethouder tegenargumenten opwierp, was er nauwelijks sprake van enige vasthoudendheid bij deze kritische raadsleden. Een flink deel van het debat was gewijd aan het VVD-initiatief voor een kabelbaan tussen Groningen-Zuid en het centrum van de stad, niet bepaald een hoofdthema en in latere instantie ook weer afgevoerd van de politieke agenda. Een soort wet van Gresham ("Bad money drives out good money") doet zich gelden, maar dan vertaald naar de politieke arena: in het debat worden hoofdthema's door bijzaken verdrongen. Een bredere opdracht voor een adviescommissie en een onafhankelijker samenvatting ervan had de Raad meer munitie gegeven voor een kritisch debat over Forum, inclusief de exploitatie ervan.

De Gemeenteraad lijkt in meer algemene zin niet altijd aandacht te hebben voor de financiële aspecten van projecten of programma's, hoewel daarmee vaak aanzienlijke bedragen zijn gemoeid. Soms ontbreken wellicht de kaders om financiële informatie op een effec-

tieve manier aan de orde te stellen (Bron: interview met een wethouder van de gemeente).

De wijze van gebruik van financiële informatie blijkt tot op zekere hoogte afhankelijk te zijn van de houding tegenover Forum (positief, neutraal of negatief); vergelijk Figuur 2. Voorstanders en tegenstanders van Forum waren geneigd tot een politiek-argumenterend gebruik van financiële informatie en neutraal opererende raadsleden tot een rationeel gebruik. Zo zagen voorstanders PvdA en D66 hun positieve verwachtingen over de exploitatie van Forum bevestigd in het advies van de Commissie-Terlouw. Tegenstander VVD zag de bittere pil van het doorgaan van Forum enigszins verguld door het perspectief op de door deze partij gewenste kabelbaan tussen Groningen-Zuid en de Grote Markt. Kritisch-neutrale partijen als het CDA en de ChristenUnie gebruikten de financiële informatie op een rationele manier door te wijzen op te hoge ramingen voor toekomstige bezoekers en het ontbreken van een risico-analyse voor het project.

4.5 De besluitvorming in Provinciale Staten

Bij de provincie was de hamvraag: zouden de 'dwarsliggers' uit december 2010, PvdA, CDA, en misschien ook VVD en ChristenUnie, nu hun steun aan Forum geven? Uit de debatten in Provinciale Staten in de zomer van 2011 blijkt dat PvdA en VVD overstag gaan, maar CDA en ChristenUnie niet (bron: Provincie Groningen, 7-7-2011). Dat lijkt veel te maken te hebben met de verkiezingen van Provinciale Staten van maart 2011 en de vorming van een nieuw college van GS daarna: het CDA en de ChristenUnie maken niet langer deel uit van dat college, de VVD treedt toe en de PvdA blijft aan, naast GroenLinks als fervent voorstander van Forum. De PvdA heeft geen grote moeite van standpunt te veranderen en acht zich overtuigd door de argumenten van de Commissie-Terlouw en een nadere onderbouwing van de economische impact van Forum door de gemeente. Voor de VVD was het veel moeilijker de bakens te verzetten. Die partij heeft schoorvoetend haar steun aan Forum gegeven in de verwachting dat er perspectief zou komen op de mogelijke aanleg van de eerder besproken kabelbaan, een door de VVD sterk gekoesterde wens.

De bordjes zijn dus verhangen na de verkiezingen van Provinciale Staten in maart 2011. Dit kleurt ook het gebruik van financiële informatie door betrokken partijen. De collegepartijen PvdA en VVD, die hun mening over Forum in positieve richting aanpasten, hechten waarde aan de economische effecten van Forum en minder aan de financiële exploitatie ervan. CDA en ChristenUnie, die hun positie in GS zagen vervliegen, verscherpen daarentegen hun kritiek op Forum, zowel als het gaat om de gevolgen voor de economie als de fi-

nanciële exploitatie. Waarvoor men staat lijkt kennelijk sterk bepaald te worden door waar men zit. Dit is een gebruik van financiële informatie door partijen die kritischer zijn geworden over Forum dat in toenemende mate politiek is gekleurd.

De interviews met provinciale politici geven blijk van een grote gretigheid om de financiële exploitatie van Forum als een gemeentelijke verantwoordelijkheid te zien. Formeel is dat ook zo maar de colleges van BenW en GS zijn hierover, zacht gezegd, weinig duidelijk geweest. Zo kreeg de Commissie-Terlouw de opdracht om zowel over de economische effecten als de exploitatie van Forum te adviseren (zie paragraaf 4.2). Omdat dit advies vooral criticasters binnen Provinciale Staten zou moeten overtuigen, geeft dit de indruk dat de provincie medeverantwoordelijk is voor de exploitatie van Forum. Dat blijkt volgens interviews met de wethouder van de gemeente en de gedeputeerde van de provincie niet het geval. Formeel moet de provincie uitsluitend de economische effecten van Forum beoordelen. Dat dit in het debat in Provinciale Staten begrijpelijkerwijs niet door iedereen zo wordt beleefd, blijkt uit de verzuchting van het geïnterviewde Statenlid van GroenLinks dat de provincie, als gevolg van de gepolitiseerde verhoudingen in eigen huis, zich al te snel heeft gedistantieerd van de voortgang van Forum, toen de provinciale subsidie eenmaal was verstrekt.

Na de besluitvorming over Forum in 2011, is een ander investeringsproject van gemeente en provincie, de Regiotram, in 2012 gesneuveld. Volgens de geïnterviewde gedeputeerde omdat de investeringsagenda voor de gemeente topzwaar was en haar spankracht te boven ging. De geïnterviewde wethouder verwijt de provincie echter te weinig bereidwilligheid om investeringsrisico's te nemen, hetgeen de realiseerbaarheid van de Regiotram naar zijn mening nadelig heeft beïnvloed.

4.6 Back to the future

Voor- of tegenstanders van Forum zouden weleens bij hun opvatting kunnen blijven, ook als achteraf blijkt dat ze het succes of respectievelijk de mislukking van Forum verkeerd hebben ingeschat. Dit wijst dan op een rechtvaardigend gebruik van financiële informatie. Neutraal oordelende politici zouden daarentegen gemakkelijker hun verkeerde inschatting accepteren en aangeven te somber of te optimistisch te zijn geweest. Dit is dan een indicatie voor een evaluerend gebruik van financiële informatie (zie Figuur 2). De interviewuitkomsten geven indicaties voor deze verschillende typen achteraf-informatiegebruik. Zo stelt de PVV-woordvoerder in de Staten als tegenstander van Forum dat hij, ondanks onverwacht succes, tegen Forum blijft, omdat een ander concept beter zou zijn geweest. De

vertegenwoordiger van voorstander GroenLinks in de Staten zou bij een gebrek aan succes blijven geloven in de toekomst van Forum, met een wat andere, meer commerciële invulling. Het neutraal-kritische Statenlid van de ChristenUnie zou bij een onverwacht succes van Forum ruiterlijk zijn te sombere inschatting erkennen. De andere interviews zijn minder eenduidig, hoewel het CDA-Raadslid en het PvdA-Statenlid (beiden neutraal-kritisch) een succesvol Forum zouden toejuichen, maar benadrukken dat zij op basis van de in 2011 beschikbare informatie toch juist hebben geoordeeld. Dit duidt ook op een zakelijke opstelling, waarbij een evaluerend informatiegebruik past. Bij deze uitkomsten past de nodige voorzichtigheid: actoren geven een mening over een nog onbekende toekomst. Dat heeft een hoog "als-of-gehalte".

4.7 Reflecties

De colleges van BenW en GS hebben het 'handig gespeeld' door een adviescommissie in te stellen met een beperkt mandaat en geleid door een oud-politicus met veel prestige. Voor de voorstanders van Forum in de Raad was dat ook wat telde: zal de Commissie-Terlouw de provincie overtuigen om alsnog haar € 35 mln. subsidie beschikbaar te stellen (zie het eerdere citaat uit de raadsvergadering van de inbreng van het PvdA-raadslid)? De Commissie-Terlouw had, met andere woorden, geen mandaat voor een kosten-batenanalyse van Forum, die zowel positief als negatief zou kunnen uitvallen.

Uit de voorgaande paragrafen komt een eigenaardige paradox bij de politieke dans rond Forum in 2011 naar voren: de gemeente ziet Forum als voldongen feit en laat geen kritische financiële blik op het project toe, terwijl de provincie de financiële exploitatie van Forum als een exclusieve verantwoordelijkheid van de gemeente beschouwt.

De in 2013 uitgewerkte Forum-plannen zijn veel pragmatischer en commerciëler dan die waarover de discussies in Raad en Staten in 2011 gingen. De financiële risico's zijn daarom kleiner (zie: BenW Groningen, oktober 2013; Gemeente Groningen, 14-1-2014; Interview met Forum-directeur Nijdam). Dit wijst erop dat de plannen uit 2011 waarover de Commissie-Terlouw adviseerde, risicovol waren. Een door de auteur van dit artikel uitgevoerde financiële analyse op basis van het Bedrijfsplan uit 2011 (BenW Groningen, januari 2011) wijst uit dat Forum eerder bij een begrotingstotaal van circa € 14 miljoen een verlies van € 2 miljoen zal lijden dan op de geplande break-even situatie uitkomen. Voornaamste oorzaken: een teruglopend bibliotheekbezoek, een te hoge raming van extra bezoekers en daardoor van de horeca-omzet, en te laag bedrag voor renovatie en groot onderhoud.

5 Conclusies en praktische implicaties

5.1 Conclusies

De politieke besluitvorming over Groninger Forum en het gebruik van financiële argumenten is onderzocht aan de hand van twee onderzoeksvragen. Ten eerste of het omstreden karakter van het project bijdraagt aan een intensief gebruik van financiële informatie door betrokken politici? Hoewel men bij omstreden projecten als Forum zou denken dat voor- en tegenstanders elkaar proberen te overtuigen aan de hand van verschillende typen argumenten, waaronder financiële, blijkt dit slechts in beperkte mate het geval. Bij de provincie wordt financiële informatie grotendeels genegeerd omdat veel politici de exploitatie van het project als een exclusieve gemeentelijke aangelegenheid zien. Bij de gemeente blijkt weinig ruimte te bestaan voor discussie en standpuntverandering omdat het college van BenW en de collegepartijen zich sterk hebben geëngaat aan het project. Daardoor is de rol van financiële informatie in het debat over Forum beperkt (zie ook Baxter & Chua, 2003 over de historische en door de context bepaalde beperkingen waaraan het gebruik van accountinginformatie onderhevig is). De tweede onderzoeksvraag was of de manier waarop deze politici financiële informatie bij hun besluitvorming hantieren (rationeel of politiek) mede bepaald wordt door hun appreciatie van dit project? De raadsdebatten en gehouden interviews met raadsleden duiden erop dat tegenstanders en voorstanders van een omstreden project als Forum financiële overwegingen in een politieke zin gebruiken, om hun voor- of afkeur kracht bij te zetten. Meer neutraal oordelende partijen zijn eerder geneigd tot een rationeel gebruik van financiële informatie. Sterk zijn deze indicaties echter niet. Diverse politieke partijen besteden nauwelijks aandacht aan financiële overwegingen of zij bewijzen daaraan slechts lippen dienst.

Het theoretisch raamwerk (zie paragraaf 2) is gehanteerd als een lens waardoor naar het gebruik van het financiële informatie door politici is gekeken. Volgens dit raamwerk is de context – of een project al dan niet omstreden is – bepalend voor de manier waarop financiële informatie wordt gebruikt door politici. Bij een omstreden project verschilt echter de appreciatie van individuele politici voor het project: vooral voorstanders en tegenstanders zijn geneigd tot een politiek gebruik van deze informatie, terwijl kritisch-neutrale politici de financiële informatie bij de besluitvorming meer rationeel gebruiken. Zo heeft de interpretatie van de case op basis van dit raamwerk de verschillende manieren waarop financiële informatie kan worden gebruikt, verhelderd. ‘Achter’ de appreciatie van het project en het daaraan gerelateerde gebruik van financiële informatie gaan overigens machtsstructuren schuil die aan verandering onderhevig kunnen zijn (zie ook Bax-

ter & Chua, 2003, p. 104). Zo blijkt bij de provinciale besluitvorming de collegewisseling als gevolg van verkiezingen van Provinciale Staten bepalend te zijn voor veranderende opvattingen over Forum: partijen die hun plaats in het College van GS zien vervliegen, worden extra kritisch over het project, terwijl een partij die toetreedt tot dit college haar kritische houding afzwakt. Bij de gemeente leiden gevestigde machtsstructuren, met een College van BenW dat sterk geëngaat is aan het project, juist tot een zekere inertie: voor- of tegenstanders van Forum ‘blijven in hun schuttersputje’, ondanks de beschikbaarheid van nieuwe informatie in de vorm van het advies van de Commissie-Terlouw. Partijen in de Raad die kritisch zijn over Forum, maken daardoor geen of weinig gebruik van financiële informatie, omdat de ‘speelruimte’ om eerder genomen beslissingen in de door hen gewenste richting te veranderen, ontbreekt.

Accountinginformatie (in de zin van financiële informatie) is onder invloed van het advies van de Commissie-Terlouw op de agenda gezet bij debatten over Forum in zowel de Gemeenteraad als de Provinciale Staten van Groningen. In de terminologie van Miller en Power (2013) vervult accountinginformatie hiermee een ‘mediating role’. Politici staan bloot aan dit type informatie, maar hebben wel een zekere vrijheid om zich er al dan niet aan te onttrekken, door Miller en Power aangeduid als een ‘subjectivizing role’. Zo blijkt bijvoorbeeld dat sommige politici andere dan financiële argumenten, zoals cultuur-innovatieve of bouwkundig-esthetische overwegingen, vooropstellen.

5.2 Implicaties voor de praktijk

Hoewel het moeilijk is ervaringen rond de besluitvorming van Groninger Forum te generaliseren naar andere complexe en omstreden projecten in de publieke sector, zullen sommige daarvan een bredere geldigheid hebben. Dit komt doordat dit soort projecten enkele gemeenschappelijke kenmerken hebben. Vaak is een hoofdrol weggelegd voor politici met een groot verbeeldingsvermogen en niet vrij van geldingsdrang. Verder zijn dit type politici meestal optimisten van huis uit. Zij zien graag de zon in het water schijnen, maar zijn weinig gevoelig voor signalen van regen en wind, met andere woorden, negatieve berichten over hun geesteskinderen worden gebagatelliseerd of genegeerd (vergelijk: Kahneman, 2011). En ten derde kunnen kritiek en tegenkrachten van anderen rekenen op scherp tegenspel van deze ‘politieke macho’s’, teneinde het zo vurig gewenste project niet in gevaar te brengen.

Zulke projecten en zulke politici vereisen tegenkrachten. Dat is wat we kunnen leren uit de Forum-case. Drie specifiekere lessen volgen hieronder.

- Politici met een controlerende rol, zoals Raadsleden

en Statenleden, moeten voldoende deskundig zijn en tijd hebben om complexe projecten te doorgronden, of op zijn minst moet dat gelden voor een deel van hen, bijvoorbeeld voor leden van bepaalde commissies uit Raad of Staten (de geïnterviewde Raads- en Statenleden denken overwegend dat aan deze condities bij de Forum case wel werd voldaan).

- Het helpt als Raadsleden of Statenleden zich kunnen laten bijstaan door onafhankelijke en deskundige adviseurs die door de Raad of Staten zelf zijn benoemd en dus niet adviseurs, zoals bij de Commissie-Terlouw die zijn aangewezen door het College van BenW of GS.
- Was er in de Forum-case een sterke gebondenheid van een raadsmeerderheid aan de voorkeur voor het project door het College van BenW, het is in het algemeen beter als Raadsleden of Statenleden zich enige vrijheid kunnen permitteren om hun eigen mening te ventileren zonder druk van fractie- of collegediscipline; deze eis lijkt op gespannen voet te staan met programma-colleges die slechts op de steun van een krappe meerderheid in Raad of Staten kunnen rekenen, want dan is de druk om de 'eigen' wethouder en gedeputeerde te volgen in het algemeen groot.

Zo is er enerzijds ruimte voor verbeelding in het openbaar bestuur – dat is hard nodig om moeilijke vraagstukken op te lossen, of uitdagingen aan te gaan – en

anderzijds voor tegenkrachten om die verbeelding aan banden te leggen. Was dat ook niet een van de bedoelingen van het dualisme: een kritische en onafhankelijke volksvertegenwoordiging als controleur van de beleidsmakers in het dagelijkse bestuur? Bij de debatten over Forum kwam die bedoeling nog niet helemaal uit de verf. ■

Prof. dr. G.J. van Helden is emeritus hoogleraar management accounting aan de Rijksuniversiteit Groningen. Tussen 1982 en 1991 was hij gedeputeerde voor financiën, personeel en organisatie van de provincie Groningen. De auteur dankt de geïnterviewde politici voor hun openhartigheid over de rond Forum gevoerde debatten en de heer J.C. Terlouw (voorzitter van de commissie die in 2011 advies uitbracht over Forum) voor zijn commentaar op een voorlopige versie van de onderzoekrapportage. De auteur is ook dank verschuldigd aan Henk ter Bogt, Friedel Wind en drie anonieme reviewers van dit tijdschrift voor hun waardevolle commentaar op eerdere versies van dit artikel. Deze studie maakt deel uit van een internationaal vergelijkend onderzoek waarin ook het Sant'Agostino-project in de Italiaanse stad Modena is betrokken (Van Helden, Caperchione en Pattaro, 2017).

Noten

1 ■ Ook andersoortige informatie dan accountinginformatie, bijvoorbeeld over de esthetische waarde en ruimtelijke inpassing van een nieuw gebouw, kan rationeel worden gebruikt. Maar in dit artikel ligt de nadruk op het gebruik van accountinginformatie, dat ook door het advies van

de Commissie-Terlouw (zie paragraaf 4) hoog op de agenda is gezet.

2 ■ Neutraliteit is moeilijk eenduidig vast te stellen. Neutrale politici beoordelen een project als Forum kritisch maar komen niet op voorhand tot een positief of negatief oordeel vanwege de in-

houd ervan.

3 ■ Naar goed Gronings gebruik wordt de gemeente Groningen ook wel aangeduid als "de stad", en haar inwoners als "stadjers".

Literatuur

- Ansari, S., & Euske, K. (1987). Rational, rationalizing and reifying uses of accounting data in organizations. *Accounting, Organizations and Society*, 12(6): 549-570.
- Baxter, J., & Chua, W.F. (2003). Alternative management accounting research whence and whither. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2): 97-126.
- Birnberg, J.G., Turpolec, L., & Young, S.M. (1983). The organizational context of accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2/3): 111-129.
- Bogt, H.J. ter, Helden, G.J. van, & Kolk, B. van der (2015). Challenging NPM ideas about performance management: selectivity and differentiation in outcome-oriented performance budgeting. *Financial Accountability & Management*, 30(3): 287-314.
- Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A., Hughes, J., & Nahapiet, J. (1980). The roles of accounting in organizations and society. *Accounting, Organizations and Society*, 5(1): 5-27.
- Covaleski, M.A., & Dirsmith, M.W. (1986). The budgetary process of power and politics. *Accounting, Organizations and Society*, 11(3): 193-214.
- Covaleski, M.A., & Dirsmith, M.W. (1988). The use of budgetary symbols in the political arena: an historically informed field study. *Accounting, Organizations and Society*, 13(1): 1-24.
- Daniel, E., Myers, A., & Dixon, K. (2012). Adoption rationales of new management practices. *Journal of Business research*, 65: 371-380.
- Demaj, L., & Summermatter, L. (2012). What

- should we know about politicians' performance information need and use? *International Public Management Review*, 13(2): 85-105.
- Giacomini, D., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Contextualizing politicians' uses of accounting information: accounting as reassuring and ammunition machine. *Public Money & Management*, 36(7): 483-490.
 - Guarini, E. (2016). The day after: newly-elected politicians and the use of accounting information. *Public Money & Management*, 36(7): 499-506.
 - Helden, J. van (2016). A critical literature review and a challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money & Management*, 36(7): 531-538.
 - Helden, J. van, Caperchione, E., & Pattaro, A.F. (2017). The role of accounting information in decision making about controversial projects in public and non-profit sectors. Gepresenteerd op 16e congress van het *Comparative International Governmental Accounting Research* netwerk, Porto, juni 2017.
 - Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3): 193-211.
 - Hopper, T., & Powell, A. (1985). Making sense of research into the organizational and societal aspects of management accounting: a review of its underlying assumptions. *Journal of Management Studies*, 22(5): 429-465.
 - Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and slow*. Penguin Books, UK.
 - Meijering, J. (2016). *Groninger Forum: een bodemloze put*. Uitgeverij Elikser.
 - Miller, P., & Power, M. (2013). Accounting, organizing an economizing: connecting accounting research and organization theory. *The Academy of Management Annals*, 7(1): 557-605.
 - Pernsteiner A., Becker D., Fish M., Miller W.F., & Drum D. (2016). Budget repair or budget spectacle: The passage of Wisconsin's Act 10. *Public Money & Management*, 36(7): 507-514.
 - Pollitt, C. (2006). Performance information for democracy: the missing link? *Evaluation*, 12(1): 38-55.
 - Reichard, C. (2016). Can training help to make politicians more active users of performance information? *Public Money & Management*, 36(7): 481-482.
 - Walker, S.P. (2016). Revisiting the roles of accounting in society. *Accounting, Organizations and Society*, 49(1): 41-50.
 - Wildavsky, A. (1984). *The politics of the budgetary process*, 4th edition. Little, Brown and Company, Boston.

Appendix 1 Geraadpleegde documenten in verband met besluitvorming over Groninger Forum

- Provincie Groningen, Verslag Provinciale Staten, 15-12-2010, pp. 31-67.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, Brief over resultaat overleg Forum dd. 19-1-2011.
- Gemeente Groningen, Perspectief Bedrijfsplan Groninger Forum, januari 2011.
- Commissie Terlouw, Advies Commissie Groninger Forum; een nieuwe route naar het Forum, april 2011.
- College van BenW Groningen, Brief advies commissie Concept-ontwikkeling Grote Markt Oostzijde/Groninger Forum, 27-4-2011.
- Gemeente Groningen, Verslag Raadscommissie over Commissie-Terlouw, 11-5-2011.
- Gemeente Groningen, Verslag Raad over Commissie-Terlouw, 25-5-2011, pp. 40-56.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, Brief over Commissie-Terlouw, 1-6-2011.
- Provincie Groningen, Verslag Provinciale Staten over Forum-Commissie-Terlouw, 6-7-2011.
- BenW Groningen, Raadsvoorstel Forumvisie, 14-10-2011.
- BenW Groningen, Brief reactie op voorstel nieuwe directie Forum, oktober 2013.
- BenW Groningen, Actualisering Programma van Eisen Groninger Forum, 2013.
- Nijdam, D., Presentatie Raadsleden Invulling Groninger Forum, 23-4-2014.

Appendix 2. Overzicht van geïnterviewde politici

Bestuurslaag	Voorstander Forum	Neutraal ten opzichte van Forum	Tegenstander Forum
Gemeente	De heer F. de Vries, wethouder PvdA	De heer J. Seton, CDA	De heer E. Eikenaar, SP
Provincie	Mevrouw G. van Galen, GroenLinks	De heer H. Staghouwer, ChristenUnie	De heer T. van Kesteren (samen met de heer R. Kaatee), PVV
Provincie	De heer N. Bakker, VVD, omdat die partij eerst (2010) tegenstander van Forum was en later (2011) voorstander De heer J. Bating, PvdA omdat die partij eerst (2010) tegenstander van Forum was en later (2011) voorstander De heer W. Moorlag, gedeputeerde voor de PvdA		
Forum	De heer D. Nijdam, huidige directeur Forum		

De geïnterviewde politici waren allen actief als woordvoerder over Forum; velen vervullen nu een andere functie.

De Statenfractie van D66 (voorzitter van Forum) heeft om onbekende redenen geen medewerking verleend aan het onderzoek. Dit geldt ook voor de Raadsfractie van GroenLinks (voorzitter van Forum); hier was de reden tijdsgebrek.

Aan het begin van het onderzoek is een vergeefse poging gedaan twee ambtenaren van de gemeente tot een interview te bewegen om een feitelijke update over het project te krijgen.

Een verslag met de voorlopige bevindingen van dit onderzoek is voorgelegd voor commentaar aan de heer Terlouw en de wethouder die in 2010-2011 portefeuillehouder voor Forum was. De heer Terlouw heeft het verzoek gehonoreerd, maar de betrokken wethouder wilde geen inhoudelijke reactie geven. Het betrekkelijk groot aantal weigeringen om aan het onderzoek mee te werken betekent naar mijn mening dat Forum, ook nu de teerling al lang is geworpen en het gebouw al half klaar is, nog steeds een onderwerp is waaraan sommigen bang zijn zich te branden.