

University of Groningen

Kwaliteit en gebruik van ex ante evaluatie

Herweijer, Michiel

Published in:
Bestuurswetenschappen

DOI:
[10.5553/Bw/016571942020074002004](https://doi.org/10.5553/Bw/016571942020074002004)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Herweijer, M. (2020). Kwaliteit en gebruik van ex ante evaluatie. *Bestuurswetenschappen*, 74(2), 34-50.
<https://doi.org/10.5553/Bw/016571942020074002004>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Kwaliteit en gebruik van ex ante evaluatie

Michiel Herweijer

Regelmatig worden grote overheidsinvesteringen voorafgegaan door een ex ante evaluatie. In dit artikel wordt stilgestaan bij de kwaliteit van twee ex ante analyses en wordt tevens stilgestaan bij het gebruik dat bestuurders en volksvertegenwoordigers van deze ex ante analyses hebben gemaakt. In beide gevallen betrof het kwalitatief deugdelijke ex ante studies. In beide gevallen hebben deze studies ook aantoonbaar doorgewerkt in het debat over deze investeringsvoornemens in de betreffende volksvertegenwoordigingen. Maar er was geen sprake van een machtsvrije besluitvorming. In beide gevallen werden de volksvertegenwoordigers onder grote druk gezet. Er was niet alleen sprake van tijdsdruk. Het openbare debat kwam op een laat moment. Het gebruik van degelijke ex ante analyses is niet uitsluitend een investering in rationaliteit, maar gaat evenzeer gepaard met politiek-strategisch gemanoevrereer.

Relevantie voor practitioners: dit artikel bevat (a) vier redelijke eisen die de volksvertegenwoordiger mag stellen aan elke ex ante studie die door het dagelijks bestuur wordt aangeboden; laat zien (b) dat een ex ante analyse waarop belangrijke beslissingen worden gebaseerd, niet mag worden gekenmerkt door geheime onderdelen noch door niet nader toegelichte veronderstellingen en een ex ante analyse transparant moet zijn, en toont aan (c) dat het van belang is als volksvertegenwoordiger vasthoudend te zijn, de rug recht te houden en niet te beslissen voordat alle vragen zijn beantwoord en er een volledig effectenoverzicht op tafel ligt.

1 Aanleiding

In 1989 verdedigde de bestuurskundige Igno Pröpper zijn prijswinnende proefschrift *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*. In mijn exemplaar staat een dikke streep bij conclusie 6 (Pröpper, 1989: 464): ‘De kwaliteit van de argumentatie van het evaluatieonderzoek naar de Wet op de Investeringsrekening vertoont een sterke positieve samenhang met de kwaliteit van de argumentatie bij het gebruik van dit onderzoek in het beleidsproces.’ Deze uitspraak is gebaseerd op een vergelijking van negen cases van onderzoek en besluitvorming (n = 9). In deze negen gevalsbeschrijvingen wordt enerzijds een kwaliteitsoordeel gegeven over de aan de Kamer aangeboden ex ante evaluatie en wordt anderzijds een kwaliteitsoordeel gegeven over hoe het openbare debat in de Kamer is gevoerd. De conclusie van de jonge doctor werd door mij – wellicht wat al te vrijmoedig – vertaald als: wie als beleidsanalist een degelijke studie oplevert, ziet deze noeste arbeid beloond met een informatierijk debat. Mijn stilzwijgende gedachte was dat een goed geïnformeerd debat vervolgens zou leiden tot een beter afgewogen besluit (Dunn, 2018).

In 2017 werd door de volksvertegenwoordigers in de drie noordelijke provincies aan de Noordelijke Rekenkamer gevraagd om de voorbereiding van enkele grote investeringsprojecten in het noorden des lands (die inmiddels waren afgerond) onder de loep te nemen. De centrale vraag in dit rekenkameronderzoek is: *‘Wat is de kwaliteit van de werkgelegenheidsramingen die aan deze majeure investeringen in de economische structuur ten grondslag werden gelegd; en welke gebruik hebben de drie noordelijke provinciebesturen vervolgens van deze ramingen gemaakt?’* (Noordelijke Rekenkamer, 2018).

Ik dacht: zou de conclusie die Pröpper trok over de kwaliteit van het parlementaire gebruik van de ex ante evaluaties over de Wet op de Investeringsrekening nu ook van toepassing zijn op het gebruik dat de noordelijke provinciebesturen maakten van de ex ante ramingen van de door hen voorgenoemen en later vastgestelde investeringsprojecten?

Een *eerste* relevante bevinding in het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer is dat de kwaliteit van de ex ante evaluaties voor deze investeringsvoorstellen onderling sterk verschilt, als we bij dat oordeel uitgaan van eisen die tegenwoordig aan een ex ante studie mogen worden gesteld. In paragraaf 2 licht ik deze kwaliteitseisen toe. Een *tweede* relevante bevinding is dat ook de kwaliteit van het gebruik dat van deze ex ante evaluaties werd gemaakt sterk varieert. In de drie deelrapporten van de Noordelijke Rekenkamer komt naar voren dat de ene noordelijke provincie (Fryslân) een kritische bestuurscultuur (‘dualisme’) aan de dag legt, terwijl de beide andere noordelijke provincies meer monistisch opereren. In de meer dualistisch ingestelde provincie is het debat over de ex ante studies uitvoerig, zakelijk en fundamenteel.

Oppervlakkig gezien lijkt er een zekere relatie te bestaan tussen enerzijds een kwalitatief degelijke ex ante analyse en vervolgens een spannend en zakelijk debat in de openbare vergadering van de regionale volksvertegenwoordiging (de Provinciale Staten). Het debat in de provinciale volksvertegenwoordiging wordt door een feitelijk en concreet uitgewerkt rapport aangewakkerd. Deze bevinding kan worden gedocumenteerd door de verwijzingen in het debat naar het rapport te turven. Toch is er enige twijfel of de conclusie van Pröpper uit 1989 dat kwalitatief goede analyses doorwerken in kwalitatief goede, na-geschakelde besluitvorming ook hier opgeld doet.

In een iets recenter Delfts proefschrift *Cost-benefit analysis in practice* (Mouter, 2014) stelt de ruimtelijk econoom Niek Mouter dat gemeenteraadsleden het lastig vinden maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA’s, een veelgebruikte vorm van ex ante evaluatie) op waarde te schatten en dat zij door goed ingevoerde bestuurders (en ingehuurde spindoctors) gemakkelijk op het verkeerde been worden gezet bij de interpretatie van deze ex ante evaluaties. Ook wijst Mouter erop dat deze MKBA’s meestal pas in een relatief laat stadium van besluitvorming aan de volksvertegenwoordigers worden voorgelegd. De echte keuzes zijn dan al gemaakt door de gemeentebestuurders.

In een nog recenter Twents proefschrift, *De bijdragen van de businesscase* (Hoekstra, 2019), stelt de bestuurskundige Hoekstra dat de productie van financiële onderbouwingen, businesscases en effectenoverzichten door beleidsanalisten volledig los is komen te staan van de besluiten over de investeringsplannen door de bestuurders en de volksvertegenwoordigers die het uiteindelijke budget ter beschikking stellen. Hoekstra spreekt over *twee gescheiden werelden?* (zie ook Politt, 2006). Ook wordt gesproken over *confirmation bias*. Dat wil zeggen dat bestuurders en volksvertegenwoordigers vooral die zaken uit een ex ante evaluatie citeren die in hun beleidsstrategie goed te pas komen.

Na lezing van de proefschriften van Mouter en Hoekstra drong zich de rivaliserende hypothese aan mij op dat de ex ante ramingen primair worden gebruikt in de richting van de financiële sponsors die zich meestal aan democratische controle weten te onttrekken, en vervolgens in een veel later stadium ook nog eens worden gebruikt om de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers te overtuigen. Ik werd in de relevantie van deze rivaliserende hypothese gesterkt door een publicatie van Jan van Helden, emeritus hoogleraar Bedrijfseconomie aan de universiteit van Groningen, die de besluitvorming van de gemeente Groningen en de provincie Groningen over de bouw van een nieuw tot de verbeelding sprekende cultureel debatcentrum (het Forum aan de Grote Markt van Groningen) heeft onderzocht vanuit een vrijwel identieke vraagstelling (Van Helden, 2017). Dit was bovendien één van de cases die de Noordelijke Rekenkamer in haar vooronderzoek in de beschouwing had betrokken. De Noordelijke Rekenkamer liet deze casus in haar hoofdonderzoek echter vallen omdat het gebouw eind 2017 nog niet was opgeleverd: pas november 2019 is dit spraakmakende gebouw (mede als gevolg van enkele kleine aard(gas)schokjes) – met twee jaar vertraging – alsnog opgeleverd.

Ter beantwoording van de opgeworpen vraag – ‘Leidt een goede ex ante evaluatie tot een goed afgewogen en open debat en dito besluit?’ – sta ik in de volgende paragraaf eerst kort stil bij vier eisen die door een volksvertegenwoordiger/gebruiker aan een ex ante evaluatie mogen worden gesteld. In die paragraaf wordt ook kort aangegeven of de ramingen die werden uitgebracht voor de bouw van het culturele gebouw in Groningen (*Forum*) en voor de bouw van een vernieuwde dierentuin annex schouwburg in Emmen (*Atalanta*) aan de te stellen eisen voldoen. Vervolgens wordt de politiek-bestuurlijke besluitvorming in deze twee investeringsprojecten beschreven. In deze paragrafen 3 en 4 wordt geput uit reeds gepubliceerd evaluatieonderzoek (Noordelijke Rekenkamer, 2018; Hoekstra, 2017; Hoekstra 2019; Van Helden, 2017). Zowel *Atalanta* als *Forum* wordt als ‘groot investeringsproject’ uitgevoerd door de grootste gemeente in de betreffende noordelijke provincie. Een substantieel deel van de financiering (bekostiging) verloopt via het provinciebestuur. De gelden die de beide provinciebesturen via deze projecten tot besteding brengen, zijn afkomstig van de rijksoverheid (Den Haag).¹ Een belangrijke voorwaarde van het Rijk (Den Haag) voor de besteding van deze

1 In het kader van het zogeheten Regio specifieke pakket (RSP), ter compensatie van het schrappen van de Hogesnelheidslijn (HSL) van Amsterdam door de Flevopolders naar Groningen.

zogeheten RSP-gelden is dat de investeringen leiden tot extra (additionele) werkgelegenheid.²

2 Kwaliteit ex ante evaluatie

Investeringen in ruimtelijke infrastructuur hebben een onomkeerbaar karakter. Het realiseren van de nieuwe infrastructuur betekent de sloop van oude bebouwing of de beëindiging van het gebruik van deze gebieden als natuur of landbouwgrond. De oude situatie keert niet terug. Op het financiële vlak zijn er onzekerheden over de kosten van de verwerving/onteigening van het gebied, van de aanleg van de nieuwe infrastructuur, van de latere exploitatie van de accommodatie en over de financiering (het dekkingsplan). Renteontwikkelingen en deadlines kunnen het dekkingsplan van een groot project aardig in de war schoppen.

Daarnaast zal een deel van de financiering (in de vorm van rente en aflossing) moeten worden gedragen door de toekomstige exploitatie. Vaak is het onzeker of de voorgenomen exploitatie (bezoekersaantallen, kwaliteit evenementen, hoogte toegangskkaartje) met de ontstane financieringslast houdbaar zal zijn. Menig met subsidie en veel ambitie tot stand gekomen accommodatie blijkt in de exploitatie niet kostendekkend. Vaak is de gemeente na enkele jaren (van aanloop en start-up) niet langer bereid duurzaam (structureel) het gecreëerde exploitatietekort aan te vullen. Dan staat de nieuwe accommodatie er voor niets (Hoekstra, 2019: 357-378). Behalve kosten en risico's zijn er natuurlijk ook kansen en baten. Welke zijn dat? Waar en wanneer treden deze op? Hoe zeker is dat? Overtreffen de baten de kosten? Dit laatste zijn de vragen die in een ex ante evaluatie aan de orde moeten worden gesteld.

Omdat bestuurders die vaak jaren lang aan een project hebben moeten trekken voordat het tot finale besluitvorming kan komen in hoge mate gecommitteerd kunnen zijn (en dus niet meer objectief en onafhankelijk zijn), zijn er diverse regelingen³ die voorschrijven dat er ex ante een onafhankelijke contra-expertise moet worden uitgebracht voordat de finale beslissing (*go/no-go*) kan worden genomen. Maar aan welke eisen moet zo'n ex ante evaluatie voldoen? Dat laatste is het onderwerp van deze paragraaf. We noemen vier belangrijke aspecten die in een ex ante analyse aan de orde zouden moeten komen. Zijn die vier aspecten toereikend aan de orde gekomen, dan wordt de kwaliteit als goed beoordeeld. Aspec-

- 2 In vergelijking met de economische ontwikkeling in het westen van Nederland worden de ontwikkelingen in het noorden met regelmaat gekarakteriseerd als tegenvallend, achterblijvend. Om die reden worden er voor het noorden stimuleringsgelden ter beschikking gesteld (ook door Europese fondsen). Bij de besteding van deze gelden spelen de provinciebesturen (al dan niet in samenwerking, via het Samenwerkingsverband Noord Nederland, SNN) een belangrijke rol.
- 3 Sommige gemeenten kennen – als resultante van vroegere zeperds – een regeling 'grote projecten'. Op EU-niveau kennen we de voorgeschreven Environmental Impact Assessment (in NL: MER). Rijkswaterstaat verlangt een MKBA voordat een infraproject in de Meerjarenplanning (MIT) kan worden opgenomen. Veel organisaties kennen een regeling waarbij een *second opinion* wordt ingewonnen voordat een investering in ICT plaatsvindt (bijvoorbeeld Bureau ICT-toetsing).

ten die ontbreken, verzwakken het kwaliteitsoordeel. Ik ontleen deze vier eisen aan de literatuur over ex ante evaluatie (Hanemayer, 2012; Enserink e.a., 2010: 109-138; Swanborn, 2007: 133-188).

Probleemanalyse

Het grote project dat thans ter financiering voorligt, is op een of andere manier een antwoord op een eerder waargenomen probleem. Vaak is er zoveel energie gaan zitten in het verkrijgen van middelen en draagvlak voor de oplossing dat het oorspronkelijke probleem uit het oog dreigt te verdwijnen. Maar de vraag of het voorgelegde investeringsplan echt de beste oplossing voor het probleem is, is wel een relevante vraag voor de beslissers en financiers. Diverse beleidsanalisten schrijven voor dat in de ex ante analyse minimaal enige aandacht moet worden gegeven aan het probleem dat door het voorgestelde grote project kan (zou moeten) worden opgelost.⁴ Als in de ex ante studie een probleemanalyse (voorgeschiedenis) ontbreekt, zou bij de lezer/ontvanger van dit rapport op zijn minst een belletje moeten gaan rinkelen. Misschien wordt er helemaal geen reëel probleem met het project opgelost en is er sprake van hetgeen Hoekstra een kunstmatige 'buitenkans' noemt.⁵

Causale analyse

Vanzelfsprekend bevat een ex ante evaluatie een definitie van het project en zal ook worden aangegeven welke doelen daarmee moeten worden bereikt. Maar belangrijk is om ook te weten langs welke tussenliggende stadia de realisatie van het project bijdraagt aan het bereiken van de doelen. Dunn (2018) en Van Kouwen e.a. (2009) spreken over het expliciteren van de oorzaak-gevolg-relaties tussen middelinzet en doelbereiking (*causal map, beleidstheorie*), maar ook over het inschatten van de stimulerende dan wel remmende werking van doorkruisende (niet beïnvloedbare) externe factoren. Natuurlijk zullen veel van deze analyses in bijlagen belanden. Maar als beslisser wil je op basis van deze ex ante analyse wel weten *hoe en waarom* het zou kunnen werken: *werkt het?* Ook in het werk van Ray Pawson (2006: 17-37) en Peter Swanborn (2007: 109-132) komen we als vereiste tegen dat in een geslaagde evaluatie het causale *mechanisme* wordt aangegeven, waardoor de gedragsverandering of het gewenste beleidseffect tot stand wordt gebracht. Als je na lezing van de ex ante evaluatie nog steeds geen idee hebt hoe de nieuwe infrastructuur zal gaan leiden tot de beoogde effecten, dan is er alle reden om kritisch naar deze studie te gaan kijken. Misschien is er

- 4 Dat probleemstructureren de kern is van de beleidsadviesing, komt met veel nadruk naar voren in het werk van William N. Dunn, *Public Policy Analysis*, New York: Routledge, 2018 (zesde druk), met name hoofdstuk 3, p. 68-118. En meteen ook in de inleiding van het volgende hoofdstuk over Forecasting. De eis van een goede probleemstructureren voordat er geadviseerd gaat worden, staat ook centraal in Bert Enserink, *Policy Analysis*, vooral het tweede hoofdstuk. Er is veel meer literatuur maar een verwijzing naar Rob Hoppe mag hier niet ontbreken: Rob Hoppe, *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, oratie UvA, Muiden: Coutinho, 1989.
- 5 Zie in het proefschrift van Maarten Hoekstra (2019) de casus Infoversum (hoofdstuk 9) als voorbeeld van een 'buitenkans'. Het gaat in deze casus primair om beschikbare financiële middelen tot besteding te brengen en niet om een reëel, al bestaand probleem op te lossen.

wel sprake van een utopie, en als je bestuurder straks de rekening moet betalen van een dystopie.

Varianten/scenario's

Ex ante studies zijn een hulpmiddel ter ondersteuning van (rationele) besluitvorming. Er is ten minste het alternatief om zaken zo te laten als ze zijn: dus om niet te investeren (het nul-alternatief), de status quo te handhaven. Enerzijds worden er dan middelen uitgespaard: anderzijds mag worden verwacht dat het oorspronkelijke probleem blijft bestaan en mogelijk nog verergert. Maar het is goed het nul-alternatief (ongewijzigd beleid) ten minste in de analyse op te nemen. Dat verheldert de besluitvorming. Ook de omvang van de interventie zelf kan variëren. Het *Forum* aan de Grote Markt in Groningen en de aangehechte parkeergarage kunnen groter en hoger worden vormgegeven, maar er zijn wellicht ook kleinere varianten denkbaar (dit onder het motto: *klein maar fijn*).

Behalve verschillende beleidsvarianten (uiteenlopende vormgeving van de interventie) is het van belang dat in een ex ante analyse wordt stilgestaan bij meerdere zogeheten *omgevingsscenario's*. Het is inmiddels gebruikelijk om een ongunstige ontwikkeling van de externe (niet beïnvloedbare) factoren aan te duiden als het worst-case-scenario (*zeer forse stijging zeespiegel; handelconflict tussen VS en China raakt ook EU; EU valt na Brexit uiteen*). Optimistische externe omgevingsinvloeden (*economie trekt nog verder aan; wereldtemperatuurstijging zet zich niet door; EU radicaliseert niet*) worden dan aangeduid als de Sunshine-scenario's. Soms wordt ten onrechte door de gebruiker aangenomen dat de midden-scenario's het meest realistisch (waarschijnlijk) zijn. Een ex ante rapport waarin beleidsvarianten, alternatieve scenario's en een nul-variant ontbreken, moeten door de gebruiker natuurlijk met grote argwaan worden bekeken (Hanemayer, 2012: 152-155). Het lijkt er dan op dat de beslissers niets meer te kiezen hebben. In zo'n rapport zonder onzekerheid is maar één uitkomst mogelijk. Dat is natuurlijk niet zo. Dat is strijdig met de fundamentele onzekerheid ten aanzien van het verloop van de toekomst (Dunn, 2018).

Compleet effectenoverzicht

Als je als beslisser enige vertraging in de besluitvorming inbouwt om door middel van een ex ante evaluatie meer overzicht te krijgen in de beslissituatie, ligt het voor de hand dat je een redelijk *compleet overzicht* verwacht van de waarschijnlijke effecten: zowel de negatieve effecten (de kosten) alsook de positief te waarderen effecten (de baten); zowel de beoogde/voorziene effecten als de verrassende neveneffecten. Soms zal het van de waardeoriëntatie van de beslisser afhangen aan welke effecten hij een positieve betekenis wil geven en aan welke aspecten hij een negatieve betekenis wil geven.⁶ Natuurlijk is het lastig voor de analist om alle effecten op een controleerbare manier in te schatten. Soms zullen bepaalde

6 In dat verband wordt aan het neutrale effectenoverzicht (in de Multi Criteria Analyse) in een multi-actor-setting vaak meer waarde toegekend dan aan de eventueel daaropvolgende waardering op geld (de MKBA).

effectgebieden PM (pro memorie) worden opgevoerd. Maar de beslisser weet dan wel dat dit effectgebied niet mag worden veronachtzaamd.

Economen benadrukken het belang van *netto-effecten*: dat zijn de bruto-effecten minus de verdringingseffecten (Oosterhaven e.a., 2005). Als er – bij wijze van voorbeeld – een bioscoop in het Forum aan de Grote Markt bij komt, moet er wel rekening mee worden gehouden dat de bezoekers die daar een film komen bekijken, voor een deel niet langer naar de al bestaande Pathé-bioscoop zullen gaan (dus dat verdringingseffect moet worden verdisconteerd of als mogelijk neven-effect worden genoemd). Tot een compleet en informatief effectenoverzicht behoort ook de vraag of de analist/adviseur aandacht besteedt aan de vraag *wanneer* (welk jaar?) het effect optreedt en ook *waar* (gebied?) het effect optreedt.

Van de vele innovatieprojecten die met EU-geld werden bekostigd en waarvan een aantal ook ex post werd geëvalueerd, is inmiddels bekend dat het onderzoek weliswaar in de regio die subsidie ontving werd uitgevoerd, maar dat het patent en de omzetting van het patent in een productielocatie (duurzame werkgelegenheid) elders werden gerealiseerd. Hier is dus sprake van een *weglek-effect*. Werd het risico van dit weglekken wel in het ex ante rapport genoemd? Ook zien we bij het scheppen van werkgelegenheid dat de tijdelijke werkgelegenheid die verbonden is met de aanleg van de infrastructuur betrekkelijk snel kan worden ingeboekt, maar dat de structurele (de blijvende) werkgelegenheid die het gevolg is van het tot vol gebruik komen van de nieuwe infrastructuur soms lang op zich laat wachten. Het schoolvoorbeeld is de *Eemshaven*. Op dit moment biedt deze Noordzeehaven inderdaad onderdak aan diverse bedrijven (en daarmee ook aan diverse werknemers). Maar gedurende meer dan twintig jaar na aanleg van deze grote zeehaven (begin jaren zeventig) was er slechts sprake van braakliggend terrein waar alleen meeuwen en konijnen hun voordeel mee deden. Dit is een zogeheten *vertragingseffect*. Is dat vertragingseffect indertijd wel door de ex ante analisten onder de aandacht van de beslissers gebracht? Politici zijn vaak ongeduldig en willen op korte termijn resultaat. En van de analist wordt gevraagd: *speaking truth to power*.

In het onderzoek dat door de Noordelijke Rekenkamer (2018) werd uitgevoerd naar de ex ante toetsing van economische structuurversterkende programma's, werd getoetst of aan de vier bovenstaande kwaliteitsvereisten was voldaan.⁷ De achterliggende gedachte was dat een ex ante studie op zichzelf controleerbaar zou moeten zijn en daarmee bijdraagt aan rationele (goed geïnformeerde) besluit-

7 Enkele subsidieprogramma's die betrekking hadden op innovatieprojecten van het MKB, zijn buiten tabel 1 gehouden. Weliswaar waren met deze innovatieprogramma's substantiële bedragen gemoeid maar de subsidies werden verspreid over een groot aantal aanvragers. Bovendien kenden deze innovatieprogramma's een aantal ronden/fasen. Ook ten aanzien van deze innovaties werden wel ex ante ramingen opgesteld ten aanzien van de tijdelijke werkgelegenheid in de werkplaatsen/laboratoria en de beoogde duurzame werkgelegenheid in de productiehallen. Maar de manier waarop deze ex ante ramingen werden gegeneerd (investeringskosten per arbeidsplaats), had een heel andere karakter dan die van de vier ruimtelijke infraprojecten en de beide kennisclusterprojecten in tabel 1.

Tabel 1 *Beoordeling kwaliteit ex ante evaluaties met behulp van de aanwezigheid van vier kwaliteitsaspecten*

| Kwaliteit ex ante rapporten | Score | Aanwezig | Ontbreekt |
|--|-------|--|--|
| – Noordelijke Vaarverbinding (provincie Groningen) | 2 | – probleemanalyse; – causaal mechanisme | – scenario's en varianten; – volledig effectenoverzicht |
| – Kenniscentrum Koolhydraten (provincie Groningen) | 2 | – probleemanalyse; – causaal mechanisme | – scenario's en varianten; – volledig effectenoverzicht |
| – Forum (provincie en gemeente Groningen) | 4 | – probleemanalyse; – causaal mechanisme; – varianten en scenario's; – effectenoverzicht | |
| – Investerings Centrum Emmen, Atalanta (onder meer dieren-tuin) (provincie Drenthe) | 3 | – probleemanalyse; – causaal mechanisme; – varianten en scenario's | – volledig effectenoverzicht |
| – Kenniscentrum Sensortechnologie (provincie Drenthe) | 1 | – causaal mechanisme | – probleemanalyse; – scenario's en varianten; – volledig effectenoverzicht |
| – Friese Meren Project (provincie Fryslân) | 3 | – probleemanalyse; – causaal mechanisme; – varianten en scenario's | – volledig effectenoverzicht |

Bron: Noordelijke Rekenkamer, 2018, hoofdstuk 2, drie rapporten; Van Helden, 2017; Hoekstra, 2017, 2019; eigen bewerking

vorming. Uit deze toetsing (tabel 1) komt naar voren dat de projecten *Atalanta* in Emmen en *Forum* in Groningen (in vet aangegeven) zich mochten verheugen in een relatief goede voorbereiding.

In de volgende twee paragrafen ga ik nader in op de besluitvorming over het investeringsvoorstel voor het centrum van Groningen (*Forum*) en het voorstel voor het centrum van Emmen (*Atalanta*). In beide gevallen liggen er naar mijn oordeel kwalitatief relatief goede ex ante rapporten op tafel. De beslissers (volksvertegenwoordigers) die aan de ambitieuze bestuurders het krediet moeten verlenen (de gemeenteraadsleden en de leden van de provinciale volksvertegenwoordi-

ging), beschikken over relatief goede informatie.⁸ *Maar is ook het gebruik van deze informatie kwalitatief hoogwaardig (of in andere woorden: rationeel)?* In rationele besluitvorming wordt immers dat alternatief geselecteerd dat – maatschappelijk gezien – de hoogste baten tegen de laagste kosten levert. In een meer politieke besluitvorming wordt dat alternatief geselecteerd dat het beste bijdraagt tot machtsbehoud/machtsvergroting van de meerderheid van de bij de besluitvorming betrokken stakeholders (Bressers & Arentsen, 1992). Domineert in deze twee gevallen het collectieve belang of het belang van de beslissers zelf?

3 Beslissen over een cultureel icoon voor in de huiskamer van Groningen Stad

Toen de Canadezen begin 1945 Groningen Stad wisten te bevrijden van de Duitse bezetter, was er een heftig schotenuitslag rond de Grote Markt. Aan de oostzijde van dit plein hadden de Duitse bezetters hun hoofdkwartier, het Scholtenhuis. Geen wonder dat toen de kruitdampen opgetrokken waren er van de oost- en noordzijde van dit oude plein weinig meer over was. Het resultaat is een centraal gelegen plein met een onbeschadigde authentieke zuidzijde en westzijde, maar een aangetaste noord- en oostzijde. In de jaren vijftig werden de gaten met gewapend beton en een zakelijk ontwerp (functionele blokkendoos) ingevuld. In de rijke jaren negentig en het begin van deze eeuw stonden de stadjes zich aan deze zakelijke en functionele bebouwing die hen deed denken aan de revolutiebouw van de zuinige jaren vijftig. Liever droomde de stadje van italianiserende en eigentijdse architectuur. Een gedurfd plan om de noordzijde van het plein een fris en uitdagend uiterlijk te geven sneuvelde in 2001 in een referendum (hoge opkomst; meerderheid tegen) (Lunsing, 2015: 123-157). De lokale bevolking was bang dat door de parkeerhaven onder de Grote Markt de middeleeuwse Martinitoren (ook gelegen aan dit plein) zou gaan wankelen.

Het gemeentebestuur heeft toen zijn lessen geleerd en in 2005 een tweede referendum georganiseerd, nu over de invulling van de oostwand. Deze keer was de oppositie vanuit de bevolking niet erg groot (lage opkomst, maar meerderheid voor) en kon het gemeentebestuur met een uitgewerkt ontwerp komen voor de nieuwbouw. De stadjes mochten meedenken over een keuze uit zes ontwerpen. Zo'n 17.000 burgers (op een bevolking van toen 180.000 personen) brachten in 2007 hun stem uit. Dit werd gezien als teken van grote betrokkenheid bij de invulling van de oostwand van het centrale plein van de stad. In de gemeenteraad zijn vrijwel alle partijen voorstander van deze investering. Alleen de SP toont aarzeling. De groenen (GroenLinks) en linksliberalen (D66) zijn de meest uitgesproken voorstanders. Het Forum wordt wel als volgt omschreven: '(...) *een tien verdie-*

8 De lezer zal bemerken dat het Friese Meren Project (een investering van ruim 500 miljoen euro) niet in dit artikel meegenomen is. De belangrijkste reden is dat dit programma op zijn beurt is samengesteld uit ruim 600 kleinere, onderling samenhangende projecten (baggerwerk, beschoeiing, bruggen, viaducten, havens, attracties op de wal, etc.). We verwijzen naar het deelrapport Fryslân (Noordelijke Rekenkamer, 2018).

pingen tellend gebouw met tentoonstellingszalen, vijf bioscoopzalen, een auditorium, vier cursusruimten en een dakterras. Er zijn verschillende inpandige pleinen, onder meer om te lezen (bibliotheek), actieve werkvormen (zoals een medialab/tv-studio), en werkplekken. Verder zijn er horecafuncties (café, restaurant). Kernthema's van dit gebouw zijn: actualiteit, nieuwe media, beeldcultuur en ontmoeting. Het Forum krijgt een opvallende vorm (45 meter hoog en van beneden naar boven taps toelopend).⁹ Het moet een impuls geven aan cultuur en debat.

In 2009 laat het gemeentebestuur het economisch adviesbureau, Ecorys Rotterdam een ex ante evaluatie opstellen om de effecten van de voorgenomen investering in kaart te brengen. Het uitgebrachte rapport bevat een vergelijking van varianten en scenario's en een min of meer volledig effectenoverzicht. De opstellers van het advies gaan vooral uit van de aantrekkelijkheid van de aangeboden diensten en nemen aan dat er meer bezoekers naar het centrum van Groningen zullen komen dan zonder investering het geval zou zijn. In hun probleemanalyse wordt vooral ingegaan op ruimtelijke problemen rond de ontsluiting en de aantrekkelijkheid van de binnenkamer van Groningen. Bijzonder aan de analyse van Ecorys is dat de bruto-effecten worden gecorrigeerd voor de verdringingseffecten.¹⁰

De bouw van het Forum wordt geraamd op 70 miljoen euro. De provincie Groningen zoekt in deze periode naar projecten die (a) obstakelvrij zijn en (b) werkgelegenheid kunnen opleveren, en blijkt bereid te zijn de helft van deze investering te voldoen (35 miljoen euro) uit het Noordelijke fonds om de structuur van de regionale economie te versterken (de RSP-gelden).

Eind 2010 verzoekt het provinciebestuur (GS) aan de provinciale volksvertegenwoordiging (PS) om in te stemmen met het voorstel om 35 miljoen beschikbaar te stellen aan de gemeente Groningen voor de realisatie van dit tot de verbeelding sprekende cultuur- en debatcentrum. Bij de bespreking van dit voorstel zijn twee coalitiepartijen (de christendemocraten en de sociaaldemocraten) erg kritisch. Zij citeren uit het rapport van Ecorys. Ze laten zien dat er relatief weinig nieuwe arbeidsplaatsen zullen worden gecreëerd voor een zeer substantieel bedrag. Dat de geraamde bezoekersaantallen met onzekerheden omgeven zijn. Dat de meerwaarde van de bundeling van functies heel beperkt is. Veel functies (bibliotheek, bioscoop, lokale omroep, stripmuseum) zijn reeds in de stad voorhanden. Eind 2010 zijn de effecten van de grote economische crisis (2008-2013) duidelijk voelbaar. Politieke partijen zeggen te streven naar het scheppen van werk. Maart 2011 zijn er provinciale verkiezingen. De rechtsradicalen (PVV) en de linksradicalen (SP) waren – ook zonder raadpleging van de ex ante evaluatie – al tegen dit *prestigeobject* zoals zij dat percipieerden. Zo liet de woordvoerder van de PVV in

9 Dit citaat is afkomstig van een interview met de beoogde directeur D. Nijdam met een journalist van het *Dagblad van het Noorden*, april 2014. Het citaat is overgenomen uit Van Helden, 2017: 215.

10 De verdringingseffecten zijn relatief groot omdat het Forum dienstverlening zal gaan bieden die sterk lijkt op dienstverlening die reeds in de stad wordt aangeboden, zoals horeca, bioscopen, het stripmuseum, bibliotheekdiensten.

de Staten weten: *'Het Forum is een voorbeeld bij uitstek van een prestigeproject. Het wordt een modernistisch gebouw met DDR-allure, dat niet past bij de historische binnenstad van Groningen.'* In de Provinciale Staten bleven alleen de groenen (Groen-Links) en de linksliberalen (D66) grote voorstanders van deze investering. Met een meerderheid in de provinciale volksvertegenwoordiging tegen de financiering van het gemeentelijke project lag er een conflict tussen gemeentebestuur en provinciebestuur. Maar op zich waren de conclusies die de meerderheid van de Provinciale Staten aan het rapport van Ecorys verbond, niet verrassend. Ze hadden het rapport goed gelezen en correct geciteerd.

De bestuurlijke impasse tussen provincie en stad moet worden vlot getrokken. Zo concluderen de bestuurders van de provincie en de gemeente Groningen begin 2011 in onderling overleg. De oplossing is de instelling van een commissie met deskundigen, de commissie-Terlouw, zo genoemd naar haar voorzitter. De natuurkundige Jan Terlouw is oud-minister van Economische Zaken. Hij was fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer. In Nederland heeft hij veel gezag. Enkele maanden later (april 2011) ligt het rapport op tafel.¹¹ Het advies bevat geen nieuwe cijfers. Er is geen nieuw onderzoek gedaan. Wel bevat het rapport de nodige kwalificerende adjectieven. Er wordt gesproken over een *'unieke versterking van de culturele aantrekkingskracht'* van de metropool van het Noorden. *'Er is geen alternatief.'*¹²

Na de provinciale verkiezingen en de aansluitende collegevorming in de zomer van 2011 zijn de Provinciale Staten in meerderheid voor de investering in het Forum aan de Grote Markt. De sociaaldemocraten die in december 2010 nog tegen waren, zitten weer in het college van GS en zijn nu voor. Ook de rechtliberalen (VVD), die aanvankelijk veel aarzeling hadden, zitten in het college en zijn nu ook voor. Alleen de christendemocraten (CDA en CU) blijven bij hun kritische standpunt, maar zij zijn dan ook geen onderdeel geworden van het bestuurscollege (de politieke meerderheid). In deze tweede ronde van besluitvorming wordt niet meer verwezen naar het hoogwaardige rapport van Ecorys (uit 2009). Het wollige en onvolledige rapport van de commissie-Terlouw (april 2011) wordt omarmd en veelvuldig geciteerd.

Ook in de gemeenteraad van Groningen wordt het rapport van de commissie-Terlouw besproken. Dit leidt niet tot een standpuntwisseling. Overwegend was de gemeenteraad al voor (ondanks tegenvallende financiële resultaten volgens het rapport van Ecorys). De SP, die in eerste instantie tegen was, kan niet worden overtuigd door de optimistische en enthousiasmerende toonzetting van het rapport van de commissie-Terlouw. De SP blijft tegen.

11 Cie. Terlouw, *Een nieuwe route van het Forum*, april 2011.

12 Maarten Hoekstra onderzocht voor zijn proefschrift de besluitvorming over zes businesscases. Hij concludeert het volgende, 2B: *'Hoe meer stijffiguren (zoals hyperbolen en beeldspraak) de businesscase bevat, hoe groter de kans is op falende projectuitvoering.'* Het complement van deze bevinding is de volgende bevinding, 2A: *'Hoe sterker de informatievoorziening in de businesscase gebaseerd is op kwantitatieve gegevens, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering'* (Hoekstra, 2019: 429, tabel 11.2).

4 Beslissen over een evenementenpark annex dierentuin: Wildlands op de es van Emmen

Het programma voor stedelijke vernieuwing, *Atalanta*, bevat meerdere delen: een stadsplein, een nieuwe schouwburg, meer parkeergelegenheid, de ondertunneling van een ringweg, maar ook de verplaatsing van het voormalige *Noorderdierenpark* (gesticht 1935) aan de brink van Emmen naar de onbebouwde Noordbarger-es ten westen van het centrum van Emmen. Het betreft niet alleen een verplaatsing van de wilde dieren, maar het moet ook een heuse *transformatie* worden. De dieren krijgen straks meer ruimte. Het dierenwelzijn is een belangrijk punt. Er komen meer attracties. Het park wordt een stuk groter. Het wordt een belevenispark: *Wildlands Adventure Zoo*. En – onvermijdelijk – wordt de entreeprijs hoger.¹³ Maar dan ben je wel een hele dag met het gezin onder de pannen.

Het plan om het centrum van deze 100.000-plus gemeente op te waarderen is vanaf 2003 ontwikkeld door het gemeentebestuur van Emmen. Emmen is de grootste gemeente in de provincie Drenthe. Het gemeentebestuur heeft bij de provincie om financiële ondersteuning gevraagd voor deze centrumvernieuwing. De provincie Drenthe kan beschikken over de nodige RSP-middelen die van het Rijk werden verkregen toen bleek dat de HSL (Hoge Snelheidslijn) door de Flevopolders naar Amsterdam geen doorgang zou vinden (na een negatief uitgevallen MKBA, opgesteld door het CPB in Den Haag). Dat het gemeentebestuur het eigendom van de deels noodlijdende oude dierentuin in 1970 had overgenomen, betekent dat er voor de gemeente financiële risico's zijn, zowel bij voortzetting van het bestaande Noorderdierenpark alsook bij de transformatie tot een belevenispark. De gemeente moet de tegenvallende exploitatie elk jaar aanvullen. Dat drukt op de gemeentebegroting. Bij sommige leden van de gemeenteraad bestaat er enige beduchtheid. Pakt deze forse investering wel goed uit? Op verzoek van de gemeenteraad worden in 2011 door Ecorys Rotterdam twee ex ante evaluaties uitgebracht. In tabel 1 kwam reeds aan de orde dat beide ex ante evaluaties in belangrijke mate voldoen aan de te stellen eisen.

Het probleem van de sinds 1996 teruglopende bezoekersaantallen aan het Noordelijke dierenpark wordt duidelijk uit de doeken gedaan. Ook is er aandacht voor het jaarlijks terugkerende exploitatieverlies en de weinig commerciële, bijna ambtelijke bedrijfsvoering. De gemeente dekt als eigenaar immers de verliezen. Ruimtelijk gezien kan het Noorderdierenpark niet meer uitbreiden. Ook het koopcentrum van Emmen maakt zijn centrale functie in de regio (vooral over de Duitse grens) nog niet volledig waar. Er zijn parkeerproblemen. Er is verkeershinder (als gevolg van de bovengrondse ringweg). Het centrum (theater, dierentuin, koopcentrum, etc.) kan een stuk aantrekkelijker. Concurrerende koopcentra (Assen, Zwolle, Enschede) liggen relatief ver weg. Er zijn dus mogelijkheden. Meer attrac-

13 In deze paragraaf baseer ik mij op: Maarten Hoekstra, proefschrift, hoofdstuk 5, en op Noordelijke Rekenkamer, *Werkt het?*, rapport Drenthe, 2018. De totale uitgaven voor de centrumvernieuwing werden geraamd op meer dan 400 miljoen euro. De transformatie van het Noorderdierenpark tot Wildlands Adventure Zoo wordt geraamd op de helft: 200 miljoen euro.

tiviteit zal leiden tot hogere bezoekersaantallen. Hogere bezoekersaantallen en meer overnachtingen leiden tot meer bestedingen. Zo ontstaat er ook extra werkgelegenheid in de winkels, de schouwburg en de dierentuin. Die werkgelegenheid is ook hard nodig. Emmen kent een werkloosheid die duidelijk boven het landelijk gemiddelde ligt. Aan de hand van gestandaardiseerde verhoudingsgetallen worden de geraamde extra bestedingen omgezet in arbeidsplaatsen. Structureel zouden er ruim 250 tot 300 voltijdse banen bij kunnen komen in de dienstverlening. De aanleg van de diverse infrastructurele werken is goed voor ruim 1.000 mensjaren tijdelijke werkgelegenheid (Noordelijke Rekenkamer, rapport Drenthe, 2018: 22-25).

Ecorys laat zien dat de tijdelijke werkgelegenheid die het gevolg is van de aanleg van de nieuwe infrastructuur voor meer dan de helft zal weglekken naar werknemers uit omliggende gemeenten. Van het structurele werkgelegenheidseffect wordt opgemerkt dat het directe effect voor een groot deel wordt gerealiseerd binnen de gemeentegrenzen, maar dat de indirecte effecten (leveranciers) voor een belangrijk deel elders zullen neerslaan. Er worden verschillende varianten en scenario's onderscheiden. Twijnstra Gudde, die in 2011 een contra-expertise uitbracht, oordeelt dat het worst-case-scenario te optimistisch is en dat het exploitatieresultaat in hoge mate gevoelig is voor de ontwikkeling van de bezoekersaantallen. Per saldo vindt Twijnstra Gudde dat de risico-paragraaf aan de beknopte kant is.¹⁴ Te summier.

De gevolgen van de diverse scenario's en varianten op de exploitatie zijn niet goed controleerbaar. Er is een businesscase opgesteld. Hierin zitten de veronderstellingen in over het effect van de verhoogde entreprijzen op de bezoekersaantallen en over de mate waarin op basis van een positief resultaat de rente en aflossing kunnen worden voldaan, richting gemeente. Problematisch is dat deze businesscase wordt bestempeld als *vertrouwelijk*. Gemeenteraadsleden en leden van de provinciale volksvertegenwoordiging mogen de businesscase wel inzien op een donker kamertje op de griffie,¹⁵ maar mogen geen kopie maken en mogen deze feiten en inzichten niet melden tijdens de openbare raadsvergadering en vergadering van de provinciale volksvertegenwoordiging. In maart 2012 neemt de gemeenteraad van Emmen een positieve beslissing: 25 stemmen voor en 13 tegen.

In 2011 wordt ook in het provinciehuis te Assen gesproken over de subsidie die de provincie Drenthe zal geven aan de centrumvernieuwing in Emmen. Het gaat om een provinciale bijdrage van 30 miljoen euro. De beide ex ante evaluaties die door Ecorys zijn opgesteld ten behoeve van de gemeenteraad, komen ook op de agenda van de provinciale volksvertegenwoordiging (PS). Op 1 februari 2012 is het openbare debat. Enkele dagen eerder had Argos een landelijke radio-uitzen-

14 Zo wees professor Europees Recht Bart Hessel (Universiteit Utrecht) op verzoek van enkele raadsleden op het risico dat de Europese Commissie de subsidieverlening zou kunnen aanmerken als 'staatssteun'.

15 Het ambtelijk secretariaat van de volksvertegenwoordiging.

ding verzorgd waarin enkele deskundigen een oordeel uitspraken over de prognoses en schattingen van Ecorys. De boodschap van de radio-uitzending was dat ook het worst-case-scenario dat in het rapport was opgenomen veel te optimistisch was. De uitzending werkt door. Statenleden vragen om opheldering. Het debat is echter lastig omdat informatie uit de businesscase niet in de openbaarheid mag worden gebracht. In 2012 is de grote recessie (2008-2013) nog steeds goed voelbaar. Het is politiek buitengewoon lastig om niet voor meer werkgelegenheid te zijn. Ook al is die extra werkgelegenheid relatief beperkt ten opzichte van de forse investering die er wordt gedaan. Een outsider, de rechts-radicalen fractie van de PVV, blijft tegen, maar de andere oppositiepartijen stemmen uiteindelijk in. Een lid van de christendemocratische fractie, de financiële woordvoerder, stelt kritische vragen. Maar de fractie van deze oppositiepartij stemt uiteindelijk wel voor. Een ruime meerderheid van de Staten stemt in met het ter beschikking stellen van het provinciale krediet. In 2013 beginnen de feitelijke werkzaamheden. De Statenleden krijgen gedetailleerde informatie over de tijdelijke werkgelegenheid die de aanleg van de nieuwe infrastructuur met zich mee brengt. Op 18 maart 2016 opent koning Willem-Alexander het nieuwe attractiepark annex dierentuin.

In beginsel lagen er goede ex ante evaluaties, maar het essentiële onderdeel daarvan, de businesscase, werd door het college van GS bestempeld als vertrouwelijk. Er kon in de openbare vergadering niet openlijk uit worden geciteerd. De Statenleden van de coalitie stonden onder grote (tijds)druk om in te stemmen met het bestuurlijke akkoord dat het bestuur van de provincie met het bestuur van de gemeente had gesloten. Een fractielid van de christendemocraten (econoom van professie) had zich goed ingelezen, had de businesscase goed begrepen en stelde kritische en terechte vragen. Maar zijn fractie stemde niet tegen het voorstel om het krediet te accorderen. Een paar jaar later (2015, na de volgende Provinciale Statenverkiezingen) trad deze fractie toe tot de coalitiemeerderheid. Het betreffende Statenlid dat de kritische vragen had gesteld, had zijn lidmaatschap van de Staten al eerder moeten opgeven.

De aanleg van de infrastructuur in Emmen bleef redelijk binnen de tijdsplanning (kleine uitloop) en bleef redelijk binnen het budget. De raadsleden en provinciale volksvertegenwoordigers werden uitgebreid geïnformeerd over de voortgang en over de banen voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt.¹⁶ De tijdelijke werkgelegenheid kwam redelijk in de buurt van de prognoses. De bezoekersaantallen en het exploitatieresultaat vielen tegen. Het break-even-punt lag volgens de prognoses bij 1,3 miljoen bezoekers. Maar de grens van 1 miljoen bezoekers werd in 2017 en 2018 niet gehaald. Net als voor de grote transformatie draait de gemeente Emmen op voor het exploitatieverlies. De structurele werkgelegenheid

16 *Social Return on Investment* is een politiek belangrijke kwestie. Bij grote aanbestedingen door de overheid moeten kansrijke inschrijvers garanderen dat een deel van de opdracht zal worden uitgevoerd door werkloze personen die volgens informatie van de lokale uitkeringsinstanties niet makkelijk aan de slag kunnen komen. De Statenleden waarderen het zeer wanneer diverse personen met een afstand tot de arbeidsmarkt via deze constructie worden ingeschakeld. Aannemers voldoen graag aan deze clausule. Het vergroot hun kans de opdracht in de wacht te slepen.

die met het belevenispark werd gerealiseerd, bleef fors achter bij de prognoses (Noordelijke Rekenkamer, rapport Drenthe, 2018: 49-50).

5 Conclusie: kwaliteit ex ante evaluatie en benutting in na-geschakelde besluitvorming

De informatie in paragraaf 3 (over het Forum) is voor een deel ontleend aan de studie van Jan van Helden (2017). In zijn conclusie schrijft hij (p. 220): *‘De raadsdebatten en gehouden interviews met raadsleden duiden erop dat tegenstanders en voorstanders van een omstreden project als Forum financiële overwegingen in politieke zin gebruiken, om hun voorkeur of afkeur kracht bij te zetten. Meer neutraal oordelende partijen zijn eerder geneigd tot een rationeel gebruik van financiële informatie. (...) Achter de appreciatie van het project en het daaraan gerelateerde gebruik van financiële instrumenten gaan overigens machtsstructuren schuil die aan verandering onderhevig kunnen zijn. (...) 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 afzwaakt.’*

De informatie in paragraaf 4 (over Wildlands) is voor een deel ontleend aan het proefschrift van Martin Hoekstra (2019). Hij merkt op (paragraaf 5.6.2): *‘Het plan viel binnen een groter beleidsmatig kader. (...) Uitgebreide financiële afwegingen hebben geleid tot respect voor de budgettaire kaders en tot commitment van de verschillende betalende partijen. (...) Geconcludeerd kan worden dat het gebruik van de businesscase een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de besluitvorming en totstandkoming van Wildlands. (...) De businesscase lijkt vooral een integrerende en enthousiasmerende bijdrage te hebben geleverd.’*

Is de stelling van Igno Pröpper uit 1989 dat kwalitatief goede analyses doorwerken in kwalitatief goede, na-geschakelde besluitvorming nu ondersteund? In paragraaf 2 werd een maatstaf gepresenteerd om betere van minder goede ex ante analyses te onderscheiden. Als we die maatstaf op beide casussen toepassen, dan zien we dat Ecorys het in Groningen (met vier punten) net iets beter deed dan hetzelfde Ecorys in Emmen (drie punten). Maar vergeleken met andere cases (tabel 1; Noordelijke Rekenkamer, 2018; Hoekstra, 2017, 2019), ging het in beide gevallen om kwalitatief relatief gedegen ex ante onderzoek.¹⁷

Hoekstra wijst erop dat de kritische discussie over de businesscase in de raad en Provinciale Staten ertoe heeft geleid dat de planning van de bouw strak werd gevolgd, dat de aanleg van de infrastructuur binnen het budget bleef en dat er zorgvuldig werd teruggekoppeld over de voortgang van de aanleg en over de hoeveelheid tijdelijke werkgelegenheid. De ex ante analyse heeft disciplinerend

17 Hoewel van het rapport in Emmen kan worden gesteld dat de schattingen van de structurele werkgelegenheidseffecten in z'n geheel aan de optimistische kant waren en dat het gemeentebestuur besloot om de onderliggende businesscase niet openbaar te maken.

gewerkt. Maar het zicht op de uiteindelijke exploitatie van het project werd gehinderd door de geheimhouding rond de businesscase.

In beide gevallen was er ook de nodige *doorwerking*. Dat wil zeggen dat er in de openbare vergaderingen van de gemeentelijke en de provinciale volksvertegenwoordiging naar deze rapporten werd verwezen. Maar ook hier ging een en ander mis. Het latere, bloemrijke, kwalitatieve rapport van de commissie-Terlouw kreeg meer aandacht dan het kwantitatieve en objectieve van Ecorys. Het rapport-Terlouw werd in korte tijd geschreven om de kritische, kwantitatieve studie van Ecorys teniet te doen. Dat is gelukt. Het trok kritieke actoren over de streep zodat de bestuurlijk dringend gewenste meerderheid kon worden bereikt. In Emmen bleek dat het als geheim bestempelen van de gemeentelijke businesscase ertoe leidde dat de kritische kanttekeningen van de oppositie gemakkelijk door de voorzitter tot zwijgen konden worden gebracht. Dat betekende dat de bestuurlijke meerderheden zonder veel gezichtsverlies konden worden bereikt.

Natuurlijk kan men zeggen: de feiten lagen op tafel. Ze hebben op de agenda gestaan. En de gekozen politici hebben – goed geïnformeerd – hun eigen keuzes gemaakt. Ik denk dat dit een conclusie is die veel beleidsanalisten zal aanspreken. Zelf ben ik niet overtuigd. Ik neig naar de stelling dat de besluitvorming in de volksvertegenwoordiging op een erg laat stadium werd ingeroosterd en dat de volksvertegenwoordigers onder grote druk werden gezet om de bestuurlijk gewenste beslissing te nemen. Maar de volksvertegenwoordigers kunnen straks als de projecten zijn opgeleverd niet meer zeggen: *‘We hebben het niet geweten.’* Ook zij hebben zich gecommitteerd.

Misschien moeten er meer dan twee cases onder de loep worden genomen. Misschien moeten er ook scherpere criteria worden ontwikkeld voor wat een goed debat is. Van Helden wijst erop dat het van belang is dat neutrale partijen die van tevoren nog geen positie hebben ingenomen zich na kennisname van de ex ante evaluatie – zonder dat ze daarbij strategische bedoelingen hebben gehad – op een onderbouwd en redelijk standpunt kunnen stellen. Het zou mooi zijn als dat machtsvrije standpunt dan zou zijn samengevallen met het standpunt van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Maar dat was in Groningen en in Drenthe niet het geval.

Het is duidelijk dat er meer onderzoek nodig is. Maar wellicht zijn er ook wel een paar lessen te trekken. Het is goed wanneer de volksvertegenwoordiging de rug recht houdt en kritisch kijkt naar kredietaanvragen voor grote investeringsprojecten. Een volksvertegenwoordiger mag verwachten dat het dagelijks bestuur een compleet effectenoverzicht kan aanleveren.

De bestuurders hebben zelf vaak jarenlang aan een project getrokken en vertonen een zekere bedrijfsblindheid. In hun ogen moet de zaak door: *get it done*. De ex ante analyse zorgt voor enige adempauze en informeert het openbare debat. Wel is het dan van belang dat de statenleden en gemeenteraadsleden kritisch blijven en hun eigen afweging durven maken. Maar het is onvermijdelijk dat ook poli-

tieke motieven (draagvlak, coalitiebelangen, verkiezingen) een rol spelen. Ook hier is het dus een zoeken naar evenwicht tussen macht en rede.

Misschien was de boodschap waarmee Igno Pröpper in 1989 kwam, toch net iets te mooi om waar te zijn. Anderzijds stelt Andries Hoogerwerf dat beleid een *streven* is. Het hoeft niet te slagen, als je het *ideaal* maar voor ogen houdt. Gewapend met dat streven naar rationaliteit kan de beleidsanalist keer op keer de analytische zware steen naar boven rollen, die dan vervolgens door de politiek weer naar beneden mag worden geduwd. Maar net als *Sisyphus* houdt de professionele beleidsanalist – soms tegen beter weten in – gewoon vol.

Literatuur

- Bressers, J.T.A. & M.J. Arentsen, 'Het belang van de factor macht bij de uitvoering van overheidsbeleid', *Beleidswetenschap*, 1992/2, p.103-125.
- Dunn, W.N., *Public policy analysis*, New York: 2018 (zesde druk).
- Enserink, B. e.a., *Policy analysis of multi-actor systems*, Den Haag: 2010.
- Hanemayer, D., *Ex ante evaluatie in Nederland. De stand van zaken*, Den Haag: 2012.
- Helden, J. van, 'Toen het er om spande bij Groninger Forum. Politieke besluitvorming en financiële argumentatie over een omstreden project', *Maandschrift voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2017/7-8, p. 211-223.
- Hoekstra, M.J., 'Het succes van de businesscase?', *Bestuurswetenschappen*, 2017/4, p. 45-62.
- Hoekstra, M.J., *De bijdragen van de businesscase. Een verkennend onderzoek naar de functies en de eigenschappen van een nieuw besluitvormingsinstrument in de (semi-)publieke sector*, proefschrift Universiteit Twente, Enschede: 2019.
- Hoppe, R., *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, oratie Universiteit van Amsterdam, Muiderberg: 1989.
- Kouwen, F. van, C. Dieperink, P.P. Schot & M.J. Wassen 'Computer-supported cognitive mapping for participatory problem structuring', *Environment and Planning*, 2009/1, p. 63-81.
- Lunsing, J.R., *De kloof. Effecten van transparant welstandstoezicht, buurtbudgetten en referenda op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*, proefschrift Universiteit Twente, Den Haag: 2015.
- Mouter, N., *Cost-benefit analysis in practice. A study of the way cost-benefit analysis is perceived by key individuals in the Dutch CBA practice for spatial-infrastructure projects*, proefschrift Technische Universiteit Delft, Delft: 2014.
- Noordelijke Rekenkamer, *Werkt het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005-2015*, Assen: 2018.
- Oosterhaven, J., J.P. Elhorst, A. Heyma & C. Koopmans, 'Indirecte effecten infrastructuur. Een aanvulling leidraad OEI', *Tijdschrift voor Vervoerswetenschap*, 2005/1, p. 2-12.
- Pawson, R., *Evidence-based policy. A realist perspective*, Londen: 2006.
- Pollitt, C., 'Performance information for democracy. The missing link?', *Evaluation*, 2006/1, p. 38-55.
- Pröpper, I.M.A.M., *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid. Evaluatieonderzoek naar de Wet Investeringsrekening en het gebruik ervan in het beleidsproces*, proefschrift Universiteit Twente, Enschede: 1989.
- Swanborn, P.G., *Evalueren*, Den Haag: 2007 (tweede druk).