



Het Groningse tramproject in betere tijden. Zomer van 2008: een prototype van de nieuwe tram staat ter promotie op de Grote Markt.

Bestuurlijk falen in Groningen maakt kostbaar eind aan OV-project

Tekst Rob van der Bijl
Foto Sake Elzinga/HH

Ontspoord tramproject

Net voordat de aanbesteding kon worden afgerond, trok Groningen in september de stekker uit zijn tramproject. Rob van der Bijl, jarenlang bij het project betrokken als wegbereider en adviseur van het projectbureau, maakte het planproces van dichtbij mee. Zijn conclusie: het tramproject ging ten onder door 'bestuurlijk vandalisme'.

Op een spotprent in het blad *Binnenlands Bestuur* wordt een groene regi tram door een rood bestelbusje van de PvdA uit de rails gereden. Dat was het overheersende beeld in de herfst van 2012 over de ondergang van het Groningse tramproject. De PvdA zou als een stalinistische organisatie jarenlang het bestuur van Groningen haar wil hebben opgelegd en nu een miljoenenproject hebben geblokkeerd.

De werkelijkheid is genuanceerder. Weliswaar domineert de PvdA al decennia de gemeentepolitiek, het RegioTramproject is uiteindelijk pootje gelicht door de wethouders Ton Schoor (D66) en Janny Visscher (SP). Vooral de SP heeft altijd afwijzend tegenover het project gestaan omdat het project financieel niet verantwoord zou zijn.

Tweede lijn

Al rond 1995 werden de eerste verkenningen verricht. Het was duidelijk dat het openbaar vervoer van de stad Groningen niet was opgewassen tegen de toenemende verkeersdruk. Tien jaar later kwam het project in een stroomversnelling na een bezoek van Groningse bestuurders aan de Franse stad Valenciennes, waar een vergelijkbaar project succesvol was afgerond.

In 2007 wordt een projectorganisatie in het leven geroepen onder verantwoordelijkheid van een provinciaal-gemeentelijke stuurgroep, waarvan GroenLinks-wethouder Karin Dekker het gezicht zou zijn. De pro-



Impressies van de nieuwe tramlijn op verschillende plekken in de stad. Van boven naar beneden: Oostersingel, het kruispunt van het Zuiderdiep met de Oosterstraat, Oosterhamrikade, Boterdiep en Paddepoel.

Illustraties Project RegioTram

jectorganisatie krijgt de opdracht om de tramoptie serieus tegen het licht te houden. Aanvankelijk was het de bedoeling om één tramlijn aan te leggen vanaf het hoofdstation via de binnenstad naar het universiteitscomplex Zernike. Een jaar later krijgt de projectorganisatie de opdracht om binnen het budget een tweede lijn (naar de wijk Kardinge) aan het project toe te voegen. Het project wordt gestoeld op een ook nu nog nieuwe vorm van aanbesteding, DBFMO, waarbij een consortium voor een lange periode zou zorgdragen voor ontwerp, bouw, gedeeltelijke financiering, onderhoud en exploitatie, inclusief aanschaf en onderhoud van het trammaterieel. Behalve binnen het budget moest de exploitatie vergeleken met het bestaande busvervoer kostenneutraal zijn en de businesscase moest vastliggen voor de 25 jaar van het contract. Bovendien moest worden voldaan aan alle 'outputspecificaties' van het functioneel programma van eisen. Ten slotte mocht de bieding van de marktpartijen niet boven de vastgestelde 'plafondprijzen' uitreiken.

De aanbesteding was in september weliswaar formeel nog niet afgerond, toch bleek in de weken daarna dat in ieder geval één van de twee biedende marktpartijen een geldig bod had kunnen doen. Maar dat bod was niet meer nodig, want: 'Elk project kan mislukken, en ieder democratisch bestuur heeft het recht om foute beslissingen te nemen', verklaarde de voor het project ver-

antwoordelijk provinciaal gedeputeerde William Moorlag (PvdA) op droeve toon. Zo kreeg het RegioTram-project een ongekend slot. Kort samengevat: de gemeente wil een tram, het rijk en de provincie financieren mee maar na 40 miljoen euro voorinvestering schuift de lokale politiek het project toch nog van tafel.

Weinig ervaring

Aan de voorbereiding heeft het niet gelegen. Analyse, planning, tracékeuze en aanbesteding stonden stevig op de rails. Maar het planproces was wel bijzonder ingewikkeld. Het is dan ook te makkelijk om de twee eerder genoemde wethouders alle schuld in de schoenen te schuiven. Terugkijkend zijn er meerdere oorzaken aan te wijzen. Allereerst de 'uitbreiding van de scope' tijdens het planproces door het opnemen van een tweede lijn terwijl aan de voorbereiding van de eerste al werd gewerkt. Hierdoor werd het planproces met minimaal een jaar vertraagd. Er moesten nieuwe procedures in gang worden gezet, en de tweede lijn riep verzet op bij omwonenden, belangengroepen en diensten van de gemeente Groningen.

Problemen waren er ook met de innovatieve aanbestedingswijze DBFMO. Hiermee was voor de aanleg van een nieuwe tramlijn in Nederland geen, en in het buitenland nog maar weinig ervaring opgedaan. Bovendien neemt een dergelijke procedure veel tijd in beslag. Ook kan bij DBFMO, als het feitelijke

aanbestedingsproces eenmaal is gestart, slechts moeizaam met de buitenwereld worden gecommuniceerd. Alle informatie die tussen projectorganisatie en marktpartijen wordt uitgewisseld, is namelijk vertrouwelijk. De langdurige stilte rondom het project en de onduidelijkheid over de voortgang ondermijnden het draagvlak. Aanvankelijk kreeg het project een welwillende ontvangst. Binnen de projectorganisatie was de communicatie goed georganiseerd. Zo kreeg het project medio 2007 veel aandacht via een manifestatie op de Grote Markt en in de Martinikerk. Maar tijdens de aanbestedingsfase in 2010-2012 werd het gevaarlijk stil. De verantwoordelijke bestuurders gaven om 'tactische redenen' weinig ruchtbaarheid aan het project, net als het projectbureau. Tegelijkertijd lieten de tegenstanders, niet in de laatste plaats via sociale media, zich niet onberoerd. Bovendien traden na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 ook D66 en SP toe tot het college. De twee eerstverantwoordelijke wethouders, van GroenLinks en PvdA, moesten samenwerken met partijen die negatief stonden tegenover de tram. Daarbij speelde met name wethouder Karin Dekker parten dat zij moeite had de voordelen van een DBFMO over het voetlicht te krijgen. Het idee dat de tram slechts een duur spelletje was kon zo postvatten.

Fiasco

Het Groningse project leed op de keper beschouwd aan een te technocratische aanpak. Achteraf gezien was vooral de keuze voor een gecompliceerd DBFMO-contract ongelukkig. Opmerkelijk genoeg was een groot theoretisch voordeel van de DBFMO-aanbesteding een van de oorzaken van het fiasco. Anders dan bij een traditionele aanbesteding leidt DBFMO tot het expliciet maken van alle kostenposten en financiële projectrisico's. Daarmee is niet alleen bekend hoeveel de bouw, maar ook de beoogde 22,5 jaar exploitatie gaat kosten. Als het contract is getekend zit het consortium van bouwvervoerder daaraan vast, wat helderheid biedt voor de publieke opdrachtgever, in dit geval voor maar liefst een kwart eeuw (2,5 jaar bouwen plus 22,5 jaar trams laten rijden). Zo worden overheden en politici in beginsel niet meer geconfronteerd met financiële tegenvallers. Hierin schuilt ook een nadeel, want de kosten van het project zijn een makkelijk doelwit voor politieke

tegenstanders. Het black boxkarakter van een DBFMO, en niet te vergeten de daarmee verbonden juridische complexiteit, zijn het RegioTramproject lelijk opgebroken. Het bleek ondoenlijk om alle betrokken ambtenaren, raadsleden, bewoners en zelfs bestuurders goed uit te leggen hoe DBFMO werkt en hoe de aanbesteding financieel voordelig kon uitpakken. Dan speelden ambtenaren en oudbestuurders soms een bedenkelijke rol. De tegenwerking in de ambtelijke top van de gemeente Groningen was een publiek geheim. Daarnaast speelde de bestuurlijke zwakte het project parten. Vooral de deviate wethouders en de huidige burgemeester kregen ervan langs. Meerdere oudbestuurders maakten na september van hun hart geen moordkuil. Bij het afscheid van wethouder Dekker suggereerde oud-burgemeester Jacques Wallage dat het tramproject onder zijn bewind niet uit de hand was gelopen.

De lange duur van het planproces holde het politiek-maatschappelijk draagvlak uit. En precies dat gaf de tegenstanders van het project de kans op het allerlaatste moment toe te slaan. In de zomer van 2012 begonnen in het college de jaarlijkse begrotingsbesprekingen. De twee kritische wethouders van D66 en SP eisten dat de tram niet meer in de nieuwe begroting werd opgenomen.

Zo kwam het nieuwe gemeentebestuur met een 'nee' tegen het project. De wethouders wezen op de benarde financiële situatie van de gemeente. Groningen zit op zwart zaad door grote verliezen op grondposities; niet alleen door de enorme financiële aderlating die de ambitieuze Vinx-uitbreiding Meerstad onderging, maar ook door de tientallen miljoenen die uitgegeven werden aan het nieuwe cultuurgebouw Forum en de Sontbrug voor de verbinding met nota bene het voorlopig niet af te bouwen Meerstad.

Haalbaar referentieplan

In 2012 was de 'plafondprijs' van de Groningse tram vastgesteld op ruim 452 miljoen euro: ruim 300 miljoen bouw- en plankosten en de rest voor de exploitatie. Naar internationale maatstaven waren dit reële bedragen. Het lukte de projectorganisatie om hiermee een haalbaar referentieplan uit te werken. Alle betrokken overheden hadden zich aan het plafond gecommiteerd. Er was dus financiële dekking voor het project. Ook de financiering was

nagenoeg rond. Het winnende consortium zou pas na oplevering van delen van het project betaald worden. En over de bijdrage aan de exploitatielasten na opening van het systeem was ook overeenstemming bereikt. De Europese investeringsbank had bovendien medewerking toegezegd. Toch maakten in september de wethouders Ton Schoor (D66) en Janny Visscher (SP) op eigen initiatief bekend dat zij de begroting voor het nieuwe jaar niet steunden als de tram zou blijven. Deze bestuurlijke coup bracht de 'tramwethouders' Karin Dekker (GroenLinks) en Frank de Vries (PvdA) ertoe hun portefeuille in te leveren. Nog was het project niet verloren geweest als het nieuwe bestuur, dat na een stormachtige formatie was samengesteld, bereid was geweest de aanbesteding af te ronden, of eventueel korte tijd te bevriezen. Maar de politieke wil was weg.

Ook al waren de zorgen niet ongegrond, het was alleen al in financieel opzicht onverantwoord om het project te stoppen. Zo ging er 40 miljoen euro planningskosten verloren. Bovendien waren in het tramproject ook reguliere stedenbouwkundige investeringen opgenomen, zodat de schade op zijn minst op 80 miljoen moet worden geschat. Ook zette de gemeente 115 miljoen rijksgeld uit het compensatiefonds Zuiderzeelijn op het spel. Het is onzeker of de provincie als beheerder van dit geld nog bereid is de stad hiermee te ondersteunen.

Maar wat het meest in het oog springt is de bizarre timing. Alleen al het feit dat het project is afgebroken een luttel aantal dagen voordat de consortia met hun bod zouden komen, doet vermoeden dat men in kringen van SP en D66 al langer van het project af wilde. Dat getuigt niet bepaald van doelmatig en evenwichtig bestuur: een project tegen hoge kosten laten doorlopen, met de bedoeling om het uiteindelijk pootje te lichten. Daar is geen ander woord voor dan bestuurlijk vandalisme.



Tracékaart met de twee nieuwe tramlijnen. Een lijn van het centraal station naar het universiteitscomplex Zernike en naar Kardinge in het noordoosten van de stad.

Hardnekkig verzet

In Groningen verdween de laatste personentram in 1949. De oudere 'stadjers' dragen er nog weemoedige herinneringen aan mee.

De vooronderstelde nadelen van de tram – ouderwets, te groot, gevaarlijk – bemoeilijken de gedachtevorming over het tracé, in het bijzonder door de binnenstad. Dit gold vooral voor de Oosterstraat, in het hart van de stad. Deze smalle straat wordt momenteel in één richting benut door een groot

aantal buslijnen. In het tramplan maakten deze bussen plaats voor een dubbel spoor in beide richtingen. Omwonenden en winkeliers vreesden overlast en problemen met de bevoorrading. Na rijp beraad werd een alternatief ontwikkeld dat voorzag in een 'gestrengeld' traject waarmee het ruimteprofiel aanmerkelijk smaller zou worden. De ingewikkelde puzzel was zo grotendeels opgelost. Niettemin bleef de weerstand bestaan. De

vooroordelen bleken groter dan verwacht. Ook de inpassing op de Grote Markt was een controversiële opgave, omdat het tramproject hier samenviel met een groot stedelijk project. De Grote Markt zou kleiner worden en aan de achterzijde van de nieuwe bebouwing kwam het nieuwe Forum-gebouw, een grote culturele publieksvoorziening. De plannenmakers zagen de komst van de tram met lede ogen aan, waarschijnlijk omdat zij dachten

dat de tram te veel hinder zou geven op de verkleinde Markt. Aan de Forum-zijde wordt de nieuwe gevel immers een stuk naar voren geplaatst. Zo was het tracé dwars door het centrum van Groningen de aanleiding én rechtvaardiging voor het project, maar was de route voor velen onacceptabel.

'Te groot voor de Groningse politiek'

'Een mooi tramproject sneuvelt door politieke wispelturigheid'. Dat was de kop boven een interview met Karin Dekker door journalist André de Vos, dat onlangs in *OV Magazine* verscheen. 'Natuurlijk is het teleurstellend om zo'n mooi project te zien sneuvelen. Ik kan eigenlijk nog steeds niet geloven dat het is gebeurd', zegt de voormalige GroenLinks-wethouder in het vraaggesprek.

Vanaf het begin stond voor haar vast dat het project door een onafhankelijke organisatie moest worden uitgevoerd, met een externe projectleider. Dit mede omdat de regio en de provincie inhoudelijk en financieel waren betrokken. Maar de gemeentelijke organisatie was het niet eens met haar keuze. 'Met name de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (ROEZ), waar verkeer onder valt, voelde zich gepasseerd. Dat ik het project bij een apart bureau onderbracht, heeft daar een diepe wond geslagen, die bij het management nooit is geheeld. De ambtelijke top was tegen. En dat heeft niet bijgedragen aan een positief besluit.' Desondanks was er volgens

Dekker sprake van 'een schoolvoorbeeld van hoe je zo'n groot project moet aanpakken. We hadden meervoudige aansturing, meervoudige financiering, goede communicatietrajecten met de bevolking, de gemeenteraad was nauw betrokken met een aparte tramcommissie die ook weer eigen experts kon inschakelen. Die commissie was enthousiast, net als de regio-gemeenten en de provincie. De financiering was rond. Het plan was waterdicht en toch gaat het toch niet door. Operatie geslaagd, patiënt overleden.'

De problemen lagen volgens Dekker vooral bij het Groningse college van B en W, waar een goede 'fit' ontbrak. 'Achteraf realiseer ik me dat het college al een jaar op springen stond. Vanaf het voorjaar was er geen goed gesprek meer binnen B en W. Er werden terugtrekkende bewegingen voorbereid in de achterkamertjes. Ik zat in het college met mensen die al afscheid van me hadden genomen.' Het tramproject was al met al 'niet te groot voor Groningen, maar misschien wel te groot voor de Groningse politiek'. Dat



de raad het tramproject heeft afgeblazen is een emotioneel besluit, mede ingegeven door politieke overwegingen die weinig met de tram te maken hebben, meent Karin Dekker. Toen de gemeente in het voorjaar van 2012 werd geconfronteerd met tegenvallers van tientallen miljoenen op de grondexploitatie, 'raakte een aantal partijen in paniek'. Het tramproject was financieel gedekt, 'maar de SP wilde het gereserveerde geld voor andere dingen gebruiken: sociaal beleid. De Stadspartij ging ook op het geld zitten. De VVD, die altijd voor de tram was geweest, zat in de oppositie en

was nu tegen, en coalitiepartij D66 werd ook bang. Daarmee was het draagvlak in de raad voor de tram weg.' Dat de tram niet doorgaat is 'dramatisch', ook al omdat het vervoerprobleem in Groningen niet is verdwenen. 'Die extra reizigers die komen. Met de tram zouden de exploitatiekosten omlaag gaan, met bussen gaan die omhoog. Waar moeten we dat van betalen? En niet alleen Groningen is de dupe. Denk je dat er ergens nog een marktpartij is die voor een groot openbaar vervoerproject met de gemeente in zee wil?'



Impressie van de tramlijn op het Schuitendiep.

Design versus engineering

Een nieuwe tramlijn door een binnenstad is behalve een civieltechnische ook een stedenbouwkundige operatie. De technische vereisten zijn lang niet altijd eenduidig, niet in de laatste plaats omdat het aantal betrokkenen en gebruikers groot is. Er moeten moeilijke afwegingen worden gemaakt, zoals over de loop van het tracé en de locatie van haltes. Voordat wordt overgegaan naar het technisch specificeren ('engineering') wordt daarom eerst gewerkt aan het vertalen van gebruikerswensen, functionele vereisten, en bovenal aan het conceptualiseren van beoogde

oplossingen. Hierbij ligt de nadruk op het noodzakelijke 'design', niet alleen voor de esthetische kwaliteiten, maar met name om een evenwichtig pakket specificaties vast te stellen die recht doen aan alle functionele vereisten. Zeker bij dit soort complexe projecten is het van groot belang om het planconcept eerst goed te ontwerpen. Anders bestaat het gevaar dat te vroeg gespecificeerde vereisten in een later stadium niet goed passen in, of zelfs onverenigbaar zijn met het totale plan. 'Design' behoort dus vooraf te gaan aan 'engineering'.

Maar planners van stedelijke infrastructuur hebben het niet gemakkelijk. Civieltechnische overwegingen domineren doorgaans de organisatie en financiering van projecten. En de verleiding of druk om de engineering voorop te stellen is groot. Dit is ook gebeurd bij het Groningse project en dat heeft de relatie met de stedenbouwers van de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (ROEZ) beslist onder druk gezet.