

# ONDERZOEKSOPZET UITHOFLIJN

## 1. AANLEIDING

In opdracht van de provincie Utrecht en gemeente Utrecht is de projectorganisatie Uithoflijn bezig met de aanleg van de Uithoflijn, een sneltramverbinding vanaf Utrecht Centraal naar de Uithof. Volgens de op 20 juni 2012 afgesloten bestuursovereenkomst zou deze lijn uiterlijk in het eerste kwartaal van 2018 in gebruik genomen worden en zouden de kosten om de traminfrastructuur te realiseren € 321,2 mln. bedragen. Tussentijds zijn begroting en planning op onderdelen aangepast met instemming van Gemeenteraad en Provinciale Staten, waardoor het initiële budget voor de infrastructuur € 341.5 mln. bedraagt. Kosten voor het trammaterieel werden in 2012 separaat geraamd op € 104 mln.

Gedurende de tweede helft van 2017 is bij de Gemeenteraad en Provinciale Staten bekend geworden dat het project Uithoflijn vertraagd is en een kostenoverschrijding heeft opgelopen. Begin 2018 is aan de Raad en aan de Staten meegedeeld dat de volledige exploitatie van de Uithoflijn is verschoven naar december 2019 en de extra kosten € 84 mln. bedragen.

Op 8 maart jl. heeft de Gemeenteraad unaniem motie M 2018/37 betreffende verzoek om rekenkameronderzoek Uithoflijn aangenomen. Vervolgens hebben de Provinciale Staten van Utrecht op 19 maart ook unaniem motie M025 aangenomen, waarin wordt verzocht om een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer (RR) naar de Uithoflijn. Provinciale Staten verzoekt de Randstedelijke Rekenkamer dit te doen in overleg met de Rekenkamer Utrecht (RKU). Inhoudelijk bezien hebben de moties van de Gemeenteraad en de Provinciale Staten een grote overlap. (zie Bijlage 1 waarin beide moties zijn opgenomen).

Op 23 maart 2018 heeft op bestuurlijk niveau overleg tussen beide rekenkamers plaatsgevonden. Op 27 maart heeft de Rekenkamer Utrecht de Raad per brief laten weten aan de motie van de Raad gehoor te geven. Dat is gelijktijdig ook gecommuniceerd met Provinciale Staten van Utrecht.

Voorliggend onderzoeksplan is opgesteld door beide rekenkamers op basis van een korte oriëntatie van de belangrijkste openbare stukken. Op 4 en 7 juni hebben de rekenkamers aan respectievelijk Provinciale Staten en de Gemeenteraad een korte toelichting gegeven op de gezamenlijke aanpak van het onderzoek naar de Uithoflijn. De door de Staten- en Raadsleden gemaakte opmerkingen zijn, voor zover mogelijk, verwerkt in deze opzet.

## 2. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

### *Doel*

Het doel van het onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats beogen we inzicht te geven in het feitencomplex omtrent het realiseren van de Uithoflijn en de wijze waarop de bestuurlijke en ambtelijke aansturing en de informatievoorziening zijn verlopen. In de tweede plaats streven we ernaar – op basis van de verworven inzichten – aanbevelingen te doen voor het vervolg van dit project en om hieruit lessen te trekken voor toekomstige projecten, waarbij ook sprake kan zijn

van een gemeenschappelijk opdrachtgeverschap. Daarbij zal zo nodig onderscheid gemaakt worden tussen bevindingen, conclusies en aanbevelingen die de gemeente en de provincie gezamenlijk dan wel afzonderlijk betreffen.

#### *Probleemstelling*

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

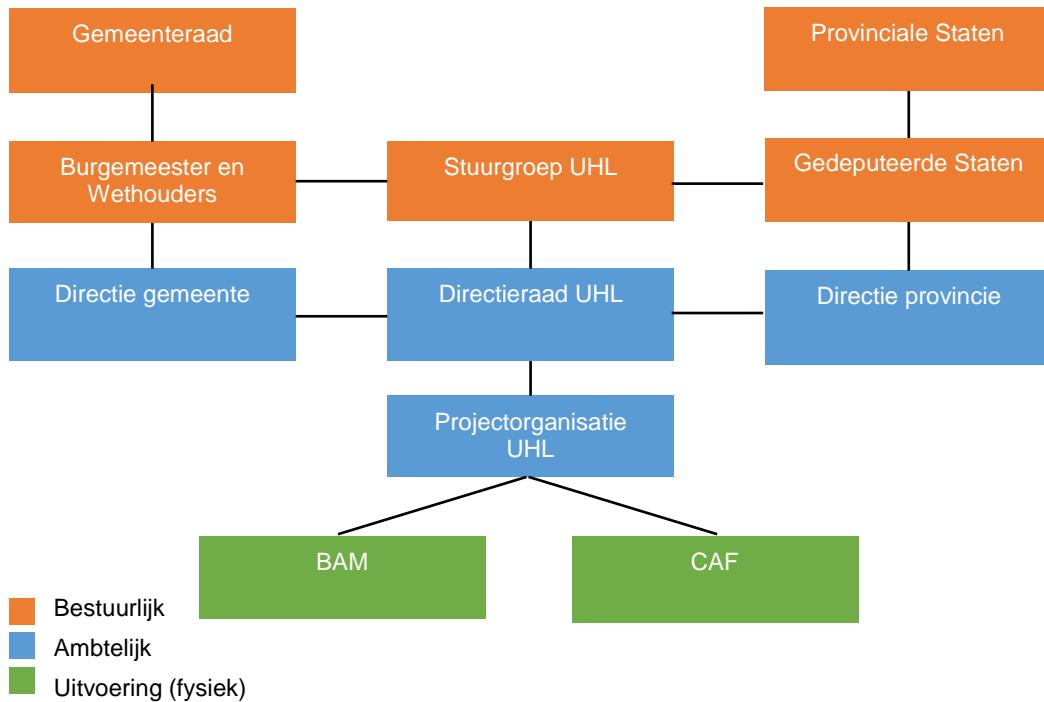
*Hoe is de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project Uithoflijn, alsmede de informatievoorziening rond dit project, verlopen?*

Uitgaande van de centrale vraag zijn de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd op onderscheiden onderdelen:

1. Hoe is de ambtelijke aansturing en informatievoorziening van het project vormgegeven en ingevuld? Wat was hierbij de rol van:
  - a. de (gezamenlijke) Directieraad;
  - b. de directeuren / ambtelijke organisaties van respectievelijk de gemeente en de provincie, en
  - c. de projectdirecteur / projectorganisatie Uithoflijn.
  
2. Hoe is de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening van het project vormgegeven en ingevuld? Wat was hierbij de rol van:
  - a. de (gezamenlijke) Stuurgroep;
  - b. de Adviesraad;
  - c. het College van B&W respectievelijk het College van GS, en
  - d. de Gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zullen we starten met een beschrijving van de belangrijkste mijlpalen van het project Uithoflijn (UHL). Hierbij zal de focus liggen op de periode vanaf januari 2015. Dit is het moment waarop de verkeer- en vervoerstaken van de Bestuursregio Utrecht (BRU) naar de provincie Utrecht zijn gegaan. Zie verder paragraaf 3 Scope en afbakening.

Het begrip 'aansturing' maakt een belangrijk onderdeel uit van het onderzoek. Onder 'aansturing' verstaan we de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden om te bewerkstelligen dat het project doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. Voor het verkrijgen van inzicht in de aansturing hanteren we onderstaande figuur waarin de organisatiestructuur rondom het project UHL schematisch en op hoofdlijnen is weergegeven.



In de figuur is een onderscheid gemaakt tussen het bestuur, de ambtelijke organisatie en de uitvoerende organisatie. De twee voornaamste uitvoerende organisaties zijn de BAM en de CAF. De BAM is de aannemer die de traminfrastructuur voor de Uithoflijn realiseert, waaronder tramrails, bovenleiding en haltes. De CAF is de leverancier van het nieuwe trammaterieel. Deze figuur zal gedurende het onderzoek nader uitgewerkt worden.

In het onderzoek zal ook de rol van de Adviesraad in relatie tot de Stuurgroep en de Projectorganisatie UHL worden betrokken. Deze Adviesraad bestaat uit vier leden die specifieke kennis en relevante ervaring hebben ten aanzien de aanleg van complexe (infrastructurele en/of railgerelateerde) projecten, (OV) assetmanagement, klantgericht opereren en servicegerichte bedrijfsvoering. De Adviesraad wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris van de provincie Utrecht.<sup>1</sup>

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen in termen van bevindingen hanteren wij een beoordelingskader. Vooralnog hanteren wij een beoordelingskader dat in essentie ook is gehanteerd bij eerder (rekenkamer)onderzoek naar grote projecten.<sup>2</sup> Tijdens het onderzoek zal het beoordelingskader nader uitgewerkt worden.

<sup>1</sup> Provincie Utrecht (2015), *Instellingsbesluit Adviesraad Tram*.

<sup>2</sup> Zie o.a. de volgende rapporten. Rekenkamer Utrecht (2009), *Project Stationsgebied*, alsmede een *Checklist informatievoorziening grote projecten*. Randstedelijke Rekenkamer (2007), *Grip op grote projecten* en Randstedelijke Rekenkamer (2010), *Doorwerking Grip op grote projecten*.

### 3. SCOPE EN AFBAKENING

De Uithoflijn is een project met een lange voorgeschiedenis. Het is niet de bedoeling om met dit onderzoek een algehele geschiedschrijving van dit project op te leveren. Een algemene tijdlijn met belangrijke mijlpalen in het proces van totstandkoming zal echter niet ontbreken. Zoals al eerder aangegeven, vormen de in 2017 bekend geworden feiten over de ontstane vertraging en kostenoverschrijdingen de aanleiding voor dit onderzoek. Vanuit dat vertrekpunt zal beredeneerd worden teruggedaan tot een logisch moment in de tijd. Hierbij zal, zoals eerder is aangegeven, de focus liggen op de periode vanaf januari 2015. Door de invoering van de wet Afschaffing Plusregio's zijn de verkeer- en vervoertaken van Bestuur Regio Utrecht (BRU) per 1 januari 2015 overgegaan naar de provincie Utrecht. De BRU-gemeenten hebben besloten hun samenwerking voort te zetten in het flexibele netwerkverband U10. Het ligt voor de hand de afbakening van de onderzoeksperiode te bepalen vanaf het moment dat - met de opheffing van het BRU - de verantwoordelijkheid voor de Uithoflijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie en gemeente is geworden. Er kan aanleiding zijn om bepaalde gebeurtenissen in de periode vóór 1 januari 2015 nader te onderzoeken, mocht dit nodig zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

De onderzoeksperiode loopt tot het moment dat de Gemeenteraad en Provinciale Staten hun moties voor een rekenkameronderzoek naar de Uithoflijn hebben aangenomen (begin 2018). Dat neemt niet weg dat relevante ontwikkelingen in de periode daarna zoveel mogelijk zullen worden meegenomen bij de formulering van bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Relevant voor het bepalen van de scope en afbakening zijn ook andere recent afgeronde, aangekondigde en/of lopende onderzoeken, zowel bij de gemeente als bij de provincie. Beide rekenkamers willen voorkomen dat dit onderzoek overlapt met ander recent uitgevoerd of lopend onderzoek en dan tot dubbel werk en/of inconsistenties zal leiden. Zodoende zullen we op een efficiënte wijze gebruik van maken van uitgevoerde audits, onderzoeken en second opinions.

### 4. WERKWIJZE

Op inhoudelijke gronden hebben beide rekenkamers besloten dit onderzoek in nauw overleg op te zetten, uit te voeren en hierover in principe gezamenlijk te rapporteren met voor gemeente en provincie onderscheid naar conclusies en aanbevelingen. Gelet op de aard van dit project en de moties ligt deze aanpak voor de hand.

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zullen de volgende methoden gebruikt worden om gegevens te verzamelen:

- ◆ analyse van documenten: P&C-documenten, beleidsnota's, raads- en commissiebriefven, onderzoeken, voortgangsrapporten, regelgeving, werkprotocollen, overeenkomsten, contracten, mandaatregelingen etc.;
- ◆ analyse van verslagen, notulen, besluitenlijsten etc. van uiteenlopende bestuurlijke en ambtelijke gremia binnen de gemeente, de provincie en de projectorganisatie;

- ◆ interviews, al dan niet in groepsverband, met betrokken organisatieonderdelen van de gemeente en de provincie, projectorganisatie, betrokken externe partijen waaronder contractpartners, deskundigen e.d..

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek zal bestaan uit het opzetten van tijdlijnen over het verloop van het project op verschillende dimensies. In onderstaand schema is dit indicatief uitgewerkt.

Tijdlijn	Aandachtspunten
Uitvoering	- overeenkomsten / contracten (inbegrepen tussentijdse wijzigingen) - belangrijke deelprojecten - belangrijke knelpunten
Kosten en planning	- geraamde en gerealiseerde kosten op relevante momenten (mijlpalen) - geraamde en gerealiseerde planning op relevante momenten (mijlpalen)
Organisatie aansturing	- organisatie van de aansturing (zowel bestuurlijk als ambtelijk) - uitgevoerde audits/onderzoeken/adviezen (in het bijzonder m.b.t. de aansturing) - getroffen maatregelen m.b.t. de aansturing (al dan niet als vervolg op de audits/onderzoeken/adviezen)
Transitie BRU	- aankondiging, start en beëindiging van de transitie - implementatie van de transitie in het bestuurlijke overleg en de ambtelijke organisatie
Informatievoorziening + besluitvorming PS	- informatievoorziening PS - besluitvorming PS (waaronder het budgetrecht)
Informatievoorziening + besluitvorming Raad	- informatievoorziening Raad - besluitvorming Raad (waaronder het budgetrecht)
Informatievoorziening + besluitvorming bestuur en ambtelijke organisatie	- informatievoorziening binnen ambtelijke organisatie en richting bestuur - besluitvorming binnen ambtelijke organisatie en bestuur - mandaten rond aangaan van verplichtingen

## 5. ORGANISATIE EN PLANNING

Het onderzoek wordt uitgevoerd onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide rekenkamers. Er zal regelmatig overleg plaatsvinden tussen beide rekenkamerbesturen.

De medewerkers van beide rekenkamers zullen zoveel mogelijk samen optrekken bij de uitvoering van het onderzoek. Het team voor dit onderzoek is vooralsnog samengesteld uit de volgende medewerkers van beide rekenkamers (RKU en RR):

- ◆ Mario van den Berg (RKU)
- ◆ Maarten Franken (RR)
- ◆ Bart Huisman (RR)
- ◆ Sylvia van Leeuwen (RKU)
- ◆ Gerth Molenaar (RKU)
- ◆ Steven van Oostveen (RR)

- ◆ Johan Snoei (RKU)
- ◆ Annalies Teernstra (RR)

Zo nodig zal externe capaciteit en deskundigheid op onderdelen van het onderzoek worden ingezet, waarvoor extra budget door Provinciale Staten en Gemeenteraad ter beschikking is. In dit verband zou concreet gedacht kunnen worden aan een beoordeling door experts van gesloten overeenkomsten en contracten, alsmede tussentijdse aanpassingen hiervan.

Beide rekenkamers streven naar een publicatiemoment waarbij behandeling van het onderzoeksrapport in de Raad resp. Staten in december 2018 mogelijk is. Met het oog op het tijdpad en de beoogde behandeling door Raad en Staten in december kan een aangepaste c.q. ingekorte inrichting van het feitelijk en bestuurlijk wederhoor noodzakelijk zijn. De planning zal gedurende het onderzoek verder worden uitgewerkt.

#### *Contactpersonen*

- ◆ Gerth Molenaar, Rekenkamer Utrecht, [g.molenaar@utrecht.nl](mailto:g.molenaar@utrecht.nl); 030-286 13 91
- ◆ Steven van Oostveen Randstedelijke Rekenkamer, [oostveen@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:oostveen@randstedelijke-rekenkamer.nl), 020-5818585

#### SLOTOPMERKINGEN

- ◆ Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld.
- ◆ Beide rekenkamers delen aan PS en GS, respectievelijk Raad en B&W alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van de bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- ◆ Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie en de gemeente beschikken en dat deze stukken tijdig ter beschikking worden gesteld.

#### COLOFON

##### **Randstedelijke Rekenkamer**

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam  
020-58 18 585  
[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)

##### **Rekenkamer Utrecht**

Korte Minrebroederstraat 2  
3512 GG Utrecht  
030 – 286 1391  
[rekenkamer@utrecht.nl](mailto:rekenkamer@utrecht.nl)  
[www.utrecht.nl/rekenkamer](http://www.utrecht.nl/rekenkamer)

## Bijlage 1 Moties Gemeenteraad en Provinciale Staten

M 2018/37



### Motie – verzoek om Rekenkameronderzoek Uithoflijn

De raad van de gemeente Utrecht, bijeen op 8 maart 2018,

#### Constateernde dat:

- De oplevering van de Uithoflijn met anderhalf jaar vertraagd is en de meerkosten op dit moment ca. € 84 mln. bedragen;
- De rekenkamer eerder onderzoeken heeft gedaan naar grote bouw- en infrastructuurprojecten en op basis daarvan aanbevelingen heeft gedaan,

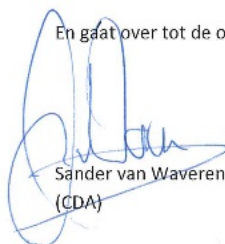
#### Overwegende dat:

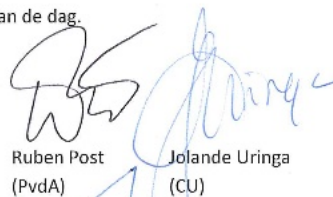
- Het onwenselijk is als discussie blijft ontstaan over de wijze waarop de aansturing van het project Uithoflijn heeft plaatsgevonden;
- Reizigers en belastingbetalers er recht op hebben te weten op welke wijze het uitstel en de kostenoverschrijding van de Uithoflijn tot stand zijn gekomen;
- Het daarom van groot belang is dat een breed onafhankelijk onderzoek wordt verricht naar de wijze van aansturing, verantwoording en informatievoorziening in het project Uithoflijn vanaf de start tot heden;
- De uitkomsten van het onderzoek gebruikt kunnen worden voor afronding van het project Uithoflijn en voor andere projecten in de toekomst;

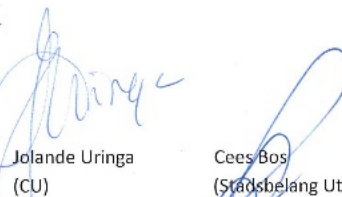
#### Verzoekt de Rekenkamer daarom:

- onderzoek te doen naar de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening rond het project Uithoflijn,
- daarbij te kijken naar de rol van de Stuurgroep, het college én de raad,
- aanbevelingen te doen voor het vervolg en voor andere grote projecten in de toekomst,

En gaat over tot de orde van de dag.

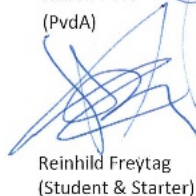
  
Sander van Waveren  
(CDA)

  
Ruben Post  
(PvdA)

  
Jolande Uringa  
(CU)

  
Cees Bos  
(Stadsbelang Utrecht)

  
Eva van Esch  
(PvdD)

  
Reinhold Freytag  
(Student & Starter)



GROENLINKS



D66

**Motie verzoek om Onderzoek Randstedelijke Rekenkamer Uithoflijn**

M025

De Provinciale Staten van Utrecht in vergadering bijeen op 19 maart 2018, ter bespreking van het statenmemo artikel NRC Handelsblad Uithoflijn d.d. 24 februari 2018;

**Constateerende dat:**

- de realisatie van de Uithoflijn een vertraging van anderhalf jaar heeft opgelopen;
- het project te maken heeft met zeer forse kostenoverschrijdingen;
- er naar aanleiding van een kritisch auditrapport van november 2017 en verschillende publicaties in de media ernstige zorgen zijn ontstaan over de aansturing van het project;
- De provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland in 2005 een Randstedelijke Rekenkamer hebben opgericht die de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur onderzoekt;

**Overwegende dat:**

- het onwenselijk is als de discussies over de wijze waarop de aansturing van de Uithoflijn heeft plaatsgevonden blijven voortduren;
- De Gemeenteraad van Utrecht per motie d.d. 8 maart 2018 de Utrechtse Rekenkamer heeft gevraagd onderzoek te doen naar de gang van zaken;

**Verzoeken de Randstedelijke Rekenkamer:**

- Om in overleg met de Utrechtse Rekenkamer een onderzoek te starten naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project Uithoflijn;
- Daarbij te kijken naar de rol van de gezamenlijke Stuurgroep, het college van GS en PS,
- Aanbevelingen te doen voor het vervolg van dit project en andere grote infrastructurele projecten;
- Om de voortgang van het project zo min mogelijk te belemmeren de resultaten van het onderzoek zo snel mogelijk aan de Staten te sturen, indien mogelijk al voor het zomerreces.

En gaat over tot de orde van de dag.

Julie d'Hondt

Partij van de Arbeid

[Redacted]

[Redacted]

Huib van Essen

GroenLinks

Ardin Mourik-Geluk

CDA

Ayla Schneiders

D66