

## NOTA VAN BEVINDINGEN

# Vernieuwde Regionale Tramlijn

Onderzoek naar de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn en de opvolging van aanbevelingen binnen de projectorganisatie VRT

Provincie Utrecht | december 2021



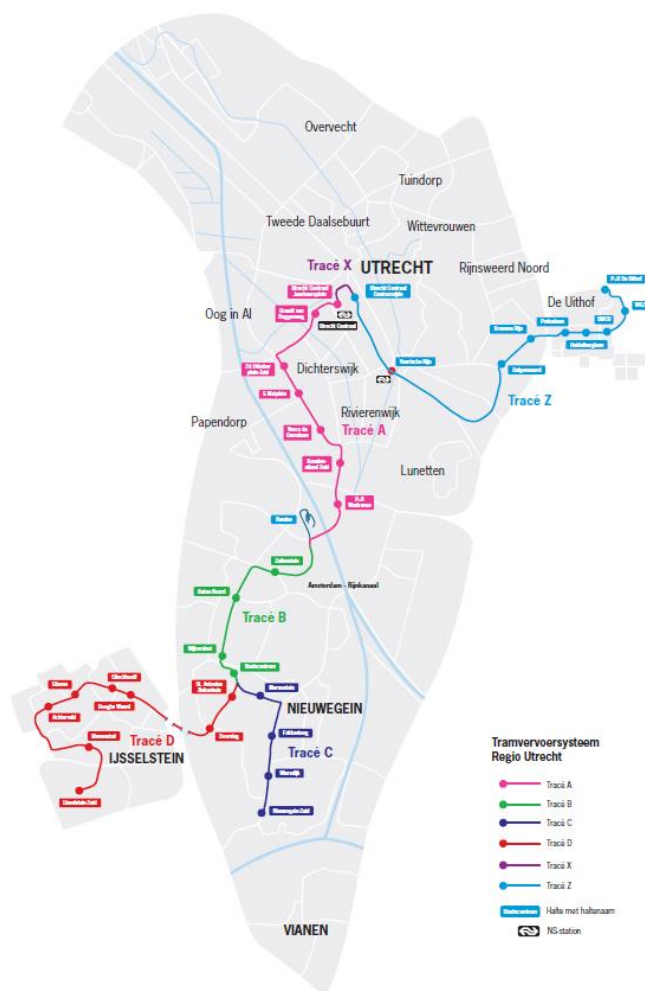
# Inhoudsopgave

1	<b>INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
1.1	Aanleiding .....	3
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	4
1.3	Afbakening .....	5
1.4	Werkwijze .....	8
1.5	Beoordelingskader .....	11
1.6	Leeswijzer .....	12
2	<b>PROJECT VRT / ACHTERGROND</b> .....	<b>13</b>
2.1	Scope van het project VRT .....	13
2.2	Aansturing en governance m.b.t. het project VRT .....	15
2.2.1	Projectorganisatie VRT .....	17
2.2.2	Ambtelijk opdrachtgever .....	19
2.2.3	Bestuurlijk opdrachtgever .....	20
2.2.4	Safety Board .....	21
2.2.5	IMTT .....	22
2.2.6	Domein Mobiliteit .....	23
2.3	Indienststellingsvergunning en veiligheidsdossier .....	24
2.3.1	Indienststellingsvergunning .....	24
2.3.2	Veiligheidsdossier .....	25
3	<b>OORZAKEN VERTRAGING OPSTELLEN VEILIGHEIDSDOSSIER</b> .....	<b>29</b>
3.1	Oorzaken met betrekking tot het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier .....	29
3.2	Oorzaken op het gebied van projectbeheersing .....	33
3.3	Oorzaken op het gebied van eisenbeheer .....	40
3.4	Oorzaken met betrekking tot samenstelling projectorganisatie VRT .....	41
3.5	Oorzaken met betrekking tot proactiviteit projectorganisatie VRT .....	45
3.6	Oorzaken met betrekking tot aansturing projectorganisatie VRT door provincie .....	51
4	<b>BESTUURLIJKE INFORMATIEVOORZIENING</b> .....	<b>62</b>
4.1	Informatievoorziening GS over het veiligheidsdossier VRT .....	62
4.2	Informatievoorziening PS over het veiligheidsdossier VRT .....	67
5	<b>OPVOLGING AANBEVELINGEN UITHOFLIJN</b> .....	<b>72</b>
5.1	Aanpak met betrekking tot de opvolging van aanbevelingen Uithoflijn bij het project VRT .....	73
5.2	De mate waarin er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen Uithoflijnonderzoeken ..	78
BIJLAGE A	<b>MOTIE PROVINCIALE STATEN</b> .....	<b>90</b>
BIJLAGE B	<b>BUITEN BESCHOUWING GELATEN AANBEVELINGEN UITHOFLIJN</b> .....	<b>91</b>
BIJLAGE C	<b>GERAADPLEEGDE BRONNEN</b> .....	<b>95</b>
BIJLAGE D	<b>GERAADPLEEGDE PERSONEN</b> .....	<b>96</b>

# | 1 | Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In 2016 besloten Provinciale Staten (PS) van Utrecht tot de vernieuwing van de SUNIJ-lijn<sup>1</sup>, de tramlijn van Utrecht Centraal naar Nieuwegein en IJsselstein. De vernieuwing van de SUNIJ-lijn bestond onder andere uit groot onderhoud aan de trambaan, het vervangen van de trams door lage-vloer-trams en het aanpassen van de haltes aan deze nieuwe trams. Daarnaast werd besloten de SUNIJ-lijn aan de Uithoflijn te koppelen, zodat op station Utrecht Centraal 'doorgereiden' kan worden. Zo wordt de Uithof via Utrecht Centraal met Nieuwegein en IJsselstein verbonden. Zie Figuur 1.1 voor het traject van de SUNIJ-lijn (tracés A, B, C en D), Uithoflijn (tracé Z) en de te realiseren koppeling (tracé X).<sup>2</sup> Het project kreeg de naam Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT).



Figuur 1.1 Tracés Vernieuwde Regionale Tramlijn en Uithoflijn<sup>3</sup>

De bedoeling was om de werkzaamheden aan de trambaan en haltes van de SUNIJ-lijn in één buitendienststelling van twaalf weken in de zomer van 2020 uit te voeren om de overlast voor de reiziger te

<sup>1</sup> SUNIJ staat voor Sneltram Utrecht – Nieuwegein / IJsselstein

<sup>2</sup> Provincie Utrecht (2016), Besluit van Provinciale Staten van Utrecht tot een toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht, 12 december 2016

<sup>3</sup> Provincie Utrecht en BAM (2020), Vernieuwing Regionale Trambaan 2020, [regiotramutrecht.provincie-utrecht.nl](http://regiotramutrecht.provincie-utrecht.nl)

beperken.<sup>4</sup> Vanwege gevolgen van de coronacrisis en problemen met baanstabiliteit en de spleetbreedte<sup>5</sup> tussen trams en perrons bleek in het voorjaar van 2020 dat er extra tijd nodig zou zijn voor deze werkzaamheden. Er werd rekening gehouden met een uitloop van een maand. Op 1 september 2020 zijn PS per Statenbrief geïnformeerd dat een nieuwe vertraging van enkele weken werd verwacht. Om na afronding van de werkzaamheden te mogen starten met de exploitatie van de vernieuwde tramlijn en de reizigers gebruik te mogen laten maken van de tram is een indienststellingsvergunning nodig. Voor het verkrijgen van deze vergunning bleek meer tijd nodig dan in de planning was voorzien.<sup>6</sup> Op 16 september 2020 hebben GS in de Statencommissie Milieu & Mobiliteit meegedeeld dat de verwachte uitloop was opgelopen van weken naar maanden vanwege verdere vertraging rondom de aanvraag van de indienststellingsvergunning. Aangegeven werd dat dit te maken had met het opstellen van het veiligheidsdossier (integrale safety case) dat randvoorwaardelijk is voor een indienststellingsvergunning.<sup>7</sup>

Op 30 september 2020 hebben Provinciale Staten (PS) een spoeddebat gehouden over het project VRT en de vertraging die is ontstaan bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Daarbij hebben PS een motie aangenomen, waarin de Randstedelijke Rekenkamer wordt gevraagd om onderzoek te doen (zie Bijlage A).<sup>8</sup> Naar aanleiding van de motie hebben PS een aantal aandachtspunten voor de vraagstelling van een onderzoek aan de Rekenkamer meegegeven.<sup>9</sup> Hierin vragen PS om een onderzoek dat zich richt op:

- een feitenrelaas omtrent het proces van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn, inclusief de relatie met het veiligheidsdossier;
- inzicht in wat er in de projectorganisatie VRT is gedaan met de aanbevelingen uit de verschillende onderzoeken die gericht waren op het project Uithoflijn van 2015 tot heden.

Via deze aandachtspunten vragen PS om te onderzoeken of er een relatie is tussen de mate van opvolging van aanbevelingen en de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. De Rekenkamer heeft besloten dit verzoek te honoreren en heeft mede op basis van de meegegeven aandachtspunten de onderzoeksopzet gemaakt. Bij de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer ondersteund door Horvat & Partners.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek willen we in de eerste plaats inzicht bieden in de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. In de tweede plaats beogen we na te gaan in welke mate er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen uit eerder uitgevoerde onderzoeken naar het project Uithoflijn. Hiermee willen we inzichtelijk maken in hoeverre er een relatie is tussen de oorzaken

---

<sup>4</sup> Provincie Utrecht (2020), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 juli 2019 – 30 september 2019, 9 december 2019

<sup>5</sup> Baanstabiliteit is de mate waarin de trambaan weerstand biedt aan vervormingen en spanningen als gevolg van belasting door bijvoorbeeld passerende voertuigen of zetting. Spleetbreedte is de afstand tussen een voertuig en het perron.

<sup>6</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Update zomerperiode 2020 en uitloop start exploitatie Vernieuwde Regionale Tramlijn', 1 september 2020

<sup>7</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

<sup>8</sup> Provincie Utrecht (2020), Motie 67 Onderzoek door Randstedelijke Rekenkamer naar de kwaliteit van de "tramorganisatie"

<sup>9</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum Aandachtspunten m.b.t. vraagstelling van onderzoek door RRK n.a.v. motie, 6 oktober 2020

van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn en de mate waarin er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen uit onderzoeken naar het project Uithoflijn.

### **Centrale onderzoeksvraag**

In hoeverre zijn de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn, te relateren aan de mate waarin er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met de aanbevelingen uit onderzoeken naar het project Uithoflijn?

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe is tot eind september 2020 het proces voor het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn verlopen?
2. Wat zijn de (onderliggende) oorzaken die hebben geleid tot de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning?
3. Zijn vergelijkbare oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn eerder ook naar voren gekomen in onderzoeken naar het project Uithoflijn<sup>10</sup>?
4. In hoeverre is op structurele wijze nagegaan of de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn ook van toepassing zijn op het project Vernieuwde Regionale Tramlijn en in hoeverre is er een vertaling gemaakt van deze aanbevelingen naar relevante maatregelen?
5. In hoeverre wordt er bij het project VRT in lijn gewerkt met de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, voor zover die gerelateerd kunnen zijn aan de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning?
6. Indien er bij het project VRT niet in lijn wordt gewerkt met de relevante aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, wat zijn de redenen hiervoor?

## **1.3 Afbakening**

In Kader 1.1 is kort toegelicht wat de Rekenkamer verstaat onder 'vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning'. Vervolgens is beschreven op welke aspecten dit onderzoek zich wel en niet richt.

### **Kader 1.1 Vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning**

Om na afronding van de werkzaamheden te mogen starten met de exploitatie van een vernieuwde of nieuwe tramlijn en de reizigers gebruik te mogen laten maken van de tram, is een indienststellingsvergunning nodig. Dit geldt ook voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. Voor de aanvraag van deze vergunning moet de provincie een wettelijk vastgestelde set aan informatie opleveren: het veiligheidsdossier (zie ook Hoofdstuk 2).

De vertraging die bij het project VRT is ontstaan heeft niet zozeer betrekking op het proces van het aanvragen van de vergunning of het beoordelen van de vergunningsaanvraag, maar heeft betrekking op het opstellen van het veiligheidsdossier. In deze nota van bevindingen wordt daarom gesproken over 'vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier'.

### **Deelonderzoek 1: proces indienststellingsvergunning vernieuwde SUNIJ-lijn**

Dit deel van het onderzoek richt zich op:

---

<sup>10</sup> In Paragraaf 1.3 Afbakening is toegelicht welke onderzoeken naar het project Uithoflijn bij deze deelvraag worden betrokken.

- De indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. Dit omvat tracédelen A, B en C van halte Utrecht Centraal Jaarbeurszijde naar halte Nieuwegein Zuid en tracédeel D van halte Nieuwegein Centrum naar halte IJsselstein Zuid.
- Het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier voor de vernieuwde SUNIJ-lijn en de zaken waardoor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier is ontstaan. Hierbij kijken we in ieder geval naar het opstellen van het veiligheidsdossier.
- De invloed van de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier op de uitloop van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn.
- De rol van de provincie bij het opstellen van het veiligheidsdossier ten behoeve van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning, onder andere de rol van de projectorganisatie VRT en de Safety Board.
- De periode vanaf de start van het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn tot eind september 2020.

Dit deel van het onderzoek richt zich **niet** op:

- De afloop van de vergunningprocedure na september 2020. Het onderzoek richt zich op de oorzaken van de vertraging, deze hebben zich grotendeels voor september 2020 voorgedaan.
- Het beoordelen van het handelen van andere betrokken partijen, zoals de leveranciers, ISA, ILT en RUD. Wel zullen we de verantwoordelijkheden van betrokken partijen bij het proces voor het verkrijgen van de indienststellingsvergunning beschrijven.
- Andere oorzaken van de uitloop van de planning van het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn, zoals de gevolgen van de coronacrisis en problemen met baanstabieleit en spleetbreedte.
- De meerkosten als gevolg van de uitloop van de planning.
- Het beoordelen van het proces voor het opstellen van het veiligheidsdossier ten behoeve van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor andere deelprojecten van het project VRT, zoals van het deelproject Vervoerkundige Koppeling + (voorheen Tracé X). Wel zullen we, indien relevant, aanbevelingen doen voor toekomstige processen voor het opstellen van veiligheidsdossiers en het verkrijgen van indienststellingsvergunningen.

## **Deelonderzoek 2: opvolging van aanbevelingen en verbetermaatregelen**

Dit deel van het onderzoek richt zich op:

- Het project en de projectorganisatie VRT. Het project VRT bestaat uit vijf verschillende deelprojecten (zie Hoofdstuk 2). Omdat de medewerkers van de projectorganisatie VRT aan de verschillende deelprojecten werken, richt dit deelonderzoek zich op het project en de projectorganisatie VRT in brede zin. Dit in tegenstelling tot deelonderzoek 1, dat zich met name richt op deelproject Ombouw SUNIJ-lijn.
- In hoeverre is nagegaan of de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn ook van toepassing zijn op het project VRT. Vanwege de aandachtspunten die PS aan de Rekenkamer hebben meegegeven voor de vraagstelling van het onderzoek, richten wij ons in dit deel van het onderzoek op aanbevelingen of verbetermaatregelen uit:
  - Het [onderzoek naar het project Uithoflijn](#) uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht in 2018<sup>11</sup> (zie Kader 1.2);

---

<sup>11</sup> Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht (2018), Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn.

- De audits uitgevoerd door (onder andere) Horvat & Partners.<sup>12</sup> Hierbij richten we ons op het Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn uit 2018, waarin de aanbevelingen uit deze audits zijn vertaald naar 25 verbetermaatregelen (zie Kader 1.3).<sup>13</sup>

Door ons te baseren op deze onderzoeken, kunnen we maatwerk leveren en gebruikmaken van eerder opgedane inzichten.

- In hoeverre er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, voor zover die gerelateerd kunnen zijn aan de oorzaken van de vertraging van de indienstellingsvergunning. We onderzoeken hierbij een selectie van aanbevelingen en verbetermaatregelen (zie Paragraaf 1.4 Werkwijze).
- De periode vanaf de publicatie van het Rekenkameronderzoek en het Verbeterplan in 2018 tot en met eind september 2020.

Dit deel van het onderzoek richt zich **niet** op:

- Het toetsen van opvolging van *alle* aanbevelingen en verbetermaatregelen uit de twee eerder genoemde onderzoeken.
- Het in de breedte onderzoeken van het functioneren van de projectorganisatie VRT.
- Andere onderzoeken en audits dan hierboven genoemd die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd.
- In eerste instantie richten we ons niet op de provinciale OV-organisatie buiten de projectorganisatie VRT, zoals het domein Mobiliteit. Indien er aanleiding toe is, betrekken we wel onderdelen van de organisatie die in relatie staan tot de projectorganisatie VRT.

### **Kader 1.2 Onderzoek Samen Sturen (Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht)**

De projectorganisatie Uithoflijn heeft in opdracht van de gemeente Utrecht en provincie Utrecht een sneltramverbinding vanaf Utrecht Centraal naar de Uithof gerealiseerd. Toen begin 2018 bleek dat het project Uithoflijn was vertraagd en een kostenoverschrijding had opgelopen, hebben de gemeenteraad van de gemeente Utrecht en de Provinciale Staten van de provincie Utrecht beiden een motie aangenomen, waarin zij de rekenkamers verzoeken om onderzoek te doen. De Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht hebben dit onderzoek gezamenlijk uitgevoerd. Het onderzoek is eind 2018 gepubliceerd.<sup>14</sup>

De centrale vraag van het onderzoek was hoe de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project Uithoflijn, alsmede de informatievoorziening rond dit project, is verlopen. De rekenkamers hebben aanbevelingen gedaan op het gebied van 1) Omvang, kosten en planning van het project, 2) Verdeling van taken en verantwoordelijkheden, 3) Samenwerking, 4) Opvolging aanbevelingen en adviezen, 5) Voortgangsinformatie realisatie Uithoflijn, en 6) Informatievoorziening aan Raad en Staten.

### **Kader 1.3 Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn**

Gedurende de aanleg van de Uithoflijn heeft de Directieraad Uithoflijn diverse onderzoeken en audits laten uitvoeren. Voor het laatst was dit in 2017, toen aan Horvat & Partners en Deloitte werd gevraagd om een opvolgaudit te houden. Het doel was om te kunnen bepalen of er voldoende opvolging is gegeven aan een

<sup>12</sup> AT Osborne en Horvat & Partners (2016), Audit Systeemintegratie Uithoflijn. De beoordeling richt zich op de stand van zaken per augustus/september 2015 & Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn.

<sup>13</sup> Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018

<sup>14</sup> Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht (2018), Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn

eerdere audit (2015)<sup>15</sup> en een organisatieadvies (2016)<sup>16</sup>. Eind 2017 is deze audit openbaar gemaakt.<sup>17</sup> De Directieraad Uithoflijn heeft vervolgens gevraagd om een verbeterplan, waarin de aanbevelingen uit de audits zijn vertaald naar praktische acties en resultaten.

Op 25 april 2018 hebben GS dit verbeterplan vastgesteld.<sup>18</sup> Het verbeterplan bestaat uit 25 verbetermaatregelen, die zijn te verdelen in zes thema's: 1) Governance en Organisatie, 2) Eisenbeheer, 3) Voorbereiding exploitatie en beheer, 4) Planning, 5) Opvolging audits, en 6) Cultuur. De Regiegroep, die bestond uit vertegenwoordigers van de diverse betrokken organisaties, was integraal verantwoordelijk voor het opstellen en implementeren van de maatregelen. Per verbetermaatregel is een plan van aanpak opgesteld, dat is vastgesteld in de Directieraad. Hierin zijn onder andere de wijze van het bereiken van de resultaten, de planning en de benodigde middelen opgenomen. De voortgang is periodiek besproken in de Directieraad en Stuurgroep Uithoflijn. Daarnaast is de opvolging beoordeeld door Horvat & Partners en is over de voortgang gerapporteerd aan PS.<sup>19</sup> In september 2019 werd met een afrondende rapportage vastgesteld dat 21 van 25 verbetermaatregelen opgevolgd waren.<sup>20</sup>

## 1.4 Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen heeft plaatsgevonden.

Vraag 1: Hoe is tot eind september 2020 het proces voor het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn verlopen?

Directe aanleiding voor dit onderzoek is de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier, ten behoeve van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. De beantwoording van deze vraag heeft ten eerste tot een beschrijving van het proces voor het opstellen van het veiligheidsdossier en het verkrijgen van een indienststellingsvergunning geleid. We hebben in kaart gebracht welke stappen doorlopen zouden moeten worden en wat de verantwoordelijkheden zijn van de betrokken partijen (waaronder de provincie Utrecht, ISA, ILT en RUD). Ten tweede zijn we door middel van een feitenrelaas nagegaan hoe het proces voor het opstellen van het veiligheidsdossier voor de vernieuwde SUNIJ-lijn in de praktijk is verlopen. We hebben het precieze verloop van gebeurtenissen door middel van een tijdlijn in kaart gebracht. Ook hebben we onderzocht op welke wijze de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier is verlopen.

Documenten die we bij de beantwoording van deze vraag hebben betrokken zijn onder andere het veiligheidsdossier, de audits en beoordelingen van de ISA, procesbeschrijvingen, interne memo's, verslagen van de Safety Board, het IMTT en portefeuillehoudersoverleggen Mobiliteit, ambtelijke en bestuurlijke voortgangsrapportages en Stateninformatie, zoals Statenbrieven. Ook hebben we interviews gehouden met medewerkers van de projectorganisatie VRT en lijnorganisatie van de provincie Utrecht.

<sup>15</sup> AT Osborne en Horvat & Partners (2016), Audit Systeemintegratie Uithoflijn. De beoordeling richt zich op de stand van zaken per augustus/september 2015

<sup>16</sup> Deloitte en provincie Utrecht (2016), Ontwerp toekomstvaste OV organisatie

<sup>17</sup> Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn.

<sup>18</sup> Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2018), Statenbrief 'Verbeterplan', 24 april 2018 & Provincie Utrecht (2019), Statenbrief 'Verantwoordingsrapportage Verbeterplan Uithoflijn', 15 oktober 2019

<sup>20</sup> Provincie Utrecht (2019), Verantwoordingsrapportage Verbeterplan Uithoflijn, 24 september 2019



Vraag 2: Wat zijn de (onderliggende) oorzaken die hebben geleid tot de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning?

Ter beantwoording van de tweede deelvraag hebben we de oorzaken die we hebben gevonden voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier in kaart gebracht. We hebben hierbij zowel 'harde' als 'zachte' factoren onderzocht. De oorzaken hebben we onderverdeeld in verschillende thema's:

- Oorzaken met betrekking tot het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier;
- Oorzaken op het gebied van projectbeheersing;
- Oorzaken op het gebied van eisenbeheer;
- Oorzaken met betrekking tot de governance en organisatie van de projectorganisatie VRT en de aansturing door de lijnorganisatie van de provincie.

De documenten die we bij de beantwoording van deze vraag hebben betrokken zijn onder andere het plan van aanpak ten aanzien van het veiligheidsdossier, de integrale projectplanning, het projectrisicodossier, de audits en beoordelingen van de ISA, procesbeschrijvingen, interne memo's, verslagen van de Safety Board en het IMTT en ambtelijke en bestuurlijke voortgangsrapportages. Ook hebben we interviews gehouden met medewerkers van de projectorganisatie VRT en de lijnorganisatie van de provincie Utrecht.

Vraag 3: Zijn de oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn eerder ook naar voren gekomen in onderzoeken naar het project Uithoflijn?

In de afgelopen jaren is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar het project Uithoflijn, waar bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit naar voren zijn gekomen. Hoewel de onderzoeken specifiek waren gericht op het project Uithoflijn, zijn deze onderzoeken (gedeeltelijk) relevant voor het project VRT. Zo gaat het om een vergelijkbaar project: een light rail infraproject binnen dezelfde organisatie. Daarnaast is het relevant dat de Wet lokaal spoor dezelfde eisen aan de Uithoflijn en VRT stelt qua veiligheid en daar eenzelfde bewijsvoering voor vereist. De kaders voor beheersing van het veiligheidsdossier en in bredere zin de projectbeheersing en het kwaliteitsmanagementsysteem van de twee projecten zijn daardoor vergelijkbaar. Tussen het project Uithoflijn en het project VRT zijn ook enkele verschillen, waaronder:

- het project Uithoflijn had een gecombineerd opdrachtgeverschap van de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht, terwijl het project VRT alleen de provincie Utrecht als opdrachtgever heeft;
- het project VRT is een programma met deelprojecten, terwijl het project Uithoflijn een eigenstandig project was dat raakvlakken had met andere projecten (raakvlak- en nevenprojecten);
- Het project Uithoflijn betrof de aanleg van een nieuwe tramlijn, terwijl het project VRT de renovatie van een bestaand tramsysteem betrof.<sup>21</sup>

Hierdoor zijn niet alle bevindingen, conclusies en aanbevelingen van Uithoflijn relevant voor de VRT.

Bij deze deelvraag hebben we onderzocht of de oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn (dit volgt uit onderzoeksvraag 2) eerder naar voren zijn gekomen in onderzoeken naar het project Uithoflijn. Zoals aangegeven in Paragraaf 1.3 Afbakening, hebben wij ons bij de beantwoording van deze vraag gericht op:

- het onderzoek naar het project Uithoflijn uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht in 2018;

<sup>21</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

- het Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, waarin de aanbevelingen uit de audit van Horvat & Partners en Deloitte uit 2017 zijn vertaald naar 25 verbetermaatregelen.

Vraag 4: In hoeverre is op structurele wijze nagegaan of de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn ook van toepassing zijn op het project Vernieuwde Regionale Tramlijn en in hoeverre is er een vertaling gemaakt van deze aanbevelingen naar relevante maatregelen?

Zoals aangegeven bij deelvraag 3, zijn eerder uitgevoerde onderzoeken naar het project Uithoflijn (gedeeltelijk) ook relevant voor het project en de projectorganisatie VRT. Bij de beantwoording van deze vraag hebben we onderzocht in hoeverre op een structurele manier is nagegaan of de aanbevelingen van toepassing zijn op het project en de projectorganisatie VRT. Vervolgens zijn we nagegaan in hoeverre er, waar nodig, een vertaling is gemaakt van verbeterpunten uit het Rekenkameronderzoek en het Verbeterplan naar relevante maatregelen voor het project en de projectorganisatie VRT.

Deze onderzoeksvraag hebben we grotendeels beantwoord aan de hand van interviews met de projectorganisatie VRT en de lijnorganisatie van de provincie Utrecht. Ook hebben we relevante documenten betrokken, zoals procesbeschrijvingen en handboeken.

Vraag 5: In hoeverre wordt er bij het project VRT in lijn gewerkt met de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, voor zover die gerelateerd kunnen zijn aan de oorzaken van de vertraging van de indienststellingsvergunning?

Bij deze deelvraag hebben we de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek en verbetermaatregelen uit het Verbeterplan geselecteerd die relevant kunnen zijn als oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Deze selectie hebben we gemaakt op basis van ervaringen uit eerder uitgevoerde onderzoeken naar licht rail infraprojecten door Horvat & Partners en de Randstedelijke Rekenkamer.

Van de geselecteerde aanbevelingen en verbetermaatregelen zijn we nagegaan in hoeverre er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met deze aanbevelingen en verbetermaatregelen. We hebben de gewenste situatie zoals beschreven in het Rekenkameronderzoek en/of het Verbeterplan vergeleken met de werkwijze bij het project VRT in de praktijk. Het gaat bij deze deelvraag niet om de vraag of de aanbeveling is vertaald naar het project VRT (dit komt bij vraag 4 aan de orde), maar of er bij het project VRT in de praktijk in lijn wordt gewerkt met de aanbeveling of verbetermaatregel. Hierbij hebben we er rekening mee gehouden dat het project VRT reeds gestart was op het moment dat het Rekenkameronderzoek en het Verbeterplan werden gepubliceerd.

Bij de beantwoording van deze vraag hebben we documenten betrokken, zoals plannen van aanpak, procesbeschrijvingen, handboeken, voortgangsrapportages, enzovoorts. Ook hebben we interviews gehouden met de projectorganisatie VRT en de lijnorganisatie van de provincie Utrecht.

Vraag 6: Indien er bij het project VRT niet in lijn wordt gewerkt met de relevante aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, wat zijn de redenen hiervoor?

Bij de aanbevelingen en verbetermaatregelen waarmee er bij het project VRT niet in lijn wordt gewerkt (dit volgt uit deelvraag 5), zijn we nagegaan wat de redenen hiervoor zijn. Bij de beantwoording van deze vraag hebben we het antwoord op deelvraag 4 betrokken.

Het antwoord op deze vraag is grotendeels gebaseerd op interviews met de projectorganisatie VRT en de lijnorganisatie van de provincie Utrecht.

## 1.5 Beoordelingskader

Om tot bevindingen te komen maakt de Rekenkamer gebruik van een beoordelingskader. Hieronder is per onderzoeksvraag weergegeven welke beoordelingscriteria de Rekenkamer heeft gehanteerd:

1. Bij onderzoeksvraag 1 zijn geen beoordelingscriteria opgenomen, wat betreft de beschrijving van: 1) het proces voor het opstellen van het veiligheidsdossier en verkrijgen van een indienstellingsvergunning en 2) de wijze waarop het proces voor het opstellen van het veiligheidsdossier en het verkrijgen van de indienstellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn is verlopen.

Wat betreft de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier zijn we nagegaan:

- of de informatievoorziening aan GS over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier toereikend is geweest. Hierbij zijn we nagegaan wanneer en op welke wijze GS hierover zijn geïnformeerd.
  - of de informatievoorziening aan PS over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier toereikend is geweest. Hierbij zijn we nagegaan wanneer en op welke wijze PS hierover zijn geïnformeerd.
2. Bij onderzoeksvraag 2 hebben we de oorzaken die we hebben gevonden voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier in kaart gebracht. Omdat de oorzaken voor de vertraging voorafgaand aan het onderzoek niet bekend waren, hebben we geen harde beoordelingscriteria kunnen formuleren. In plaats daarvan hebben we een aantal relevante thema's geselecteerd, waarbij we zijn nagegaan in hoeverre op deze thema's relevante bevindingen ten aanzien van de oorzaken van de vertraging bij het project VRT zijn te constateren. Zo zijn we nagegaan:
    - of het proces met betrekking tot het opstellen van het veiligheidsdossier beheerst is verlopen. We zijn bijvoorbeeld nagegaan of de projectorganisatie VRT inzichtelijk had op welke wijze het veiligheidsdossier samengesteld diende te worden, welke documenten daarvoor nodig waren en wie daarvoor verantwoordelijk was.
    - of de projectbeheersing op orde was. Hierbij hebben we ons met name gericht op de planning en minder op de kosten van het project VRT, omdat de scope van het onderzoek de oorzaken van de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier betreft. We zijn onder andere nagegaan in hoeverre de onderlinge afhankelijkheid van activiteiten inzichtelijk is gemaakt in de integrale planning. Ook zijn we nagegaan of mogelijke risico's geïdentificeerd en voldoende geadresseerd zijn en of de risico's zijn verwerkt in de planning.
    - of kritieke documenten ten aanzien van eisenbeheer op orde waren, die betrekking hebben op de veiligheidsbewijsvoering. Eisenbeheer is relevant voor veiligheidsbewijsvoering, omdat onder andere veiligheidseisen via deze systematiek worden doorvertaald, geverifieerd en gevalideerd.
    - of de governance en organisatie op orde waren. We hebben bijvoorbeeld onderzocht of de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de projectorganisatie VRT, die relevant zijn voor het opstellen van het veiligheidsdossier, voldoende zijn belegd en ingevuld. Ook zijn we nagegaan of de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de lijnorganisatie van de provincie, met betrekking tot het aansturen van de

projectorganisatie VRT, voldoende zijn belegd en ingevuld. We betrekken hierbij onder andere de rol van de Safety Board.

Ook indien we oorzaken hebben geconstateerd die niet betrekking hebben op één van bovenstaande thema's, dan hebben we deze vanzelfsprekend opgenomen in het onderzoek.

3. Bij onderzoeksvraag 3 zijn geen beoordelingscriteria opgenomen. Het betreft een beschrijvende vraag, waarbij we na zijn gegaan of de oorzaken voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier eerder naar voren zijn gekomen in onderzoeken naar het project Uithoflijn.<sup>22</sup>
4. Bij onderzoeksvraag 4 beoordelen we in hoeverre op een structurele manier is nagegaan of de aanbevelingen uit eerder uitgevoerde onderzoeken naar het project Uithoflijn van toepassing zijn op het project en de projectorganisatie VRT. We zijn nagegaan of er een reikwijdteanalyse is uitgevoerd op de aanbevelingen voor de Uithoflijn. Een reikwijdteanalyse, waarin vastgesteld wordt voor welk deel van de scope een bevinding relevant is, is een onderdeel van een gesloten Plan-Do-Check-Act-cyclus op verbetermaatregelen. Ook zijn we nagegaan of voor het project en de projectorganisatie VRT, waar nodig, een vertaling is gemaakt van verbeterpunten uit de onderzoeken naar relevante maatregelen.
5. Bij onderzoeksvraag 5 zijn we nagegaan in hoeverre er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen en verbetermaatregelen uit onderzoeken naar het project Uithoflijn. We hebben hierbij een selectie van aanbevelingen en verbetermaatregelen onderzocht, die onder andere betrekking hebben op:
  - de veiligheidsbewijsvoering;
  - de projectbeheersing;
  - het eisenbeheer;
  - de governance en organisatie met betrekking tot de projectorganisatie VRT en de aansturing door de lijnorganisatie van de provincie;
  - de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening;
  - de opvolging van audits en adviezen.
6. Bij onderzoeksvraag 6 zijn geen beoordelingscriteria opgenomen. Het betreft een beschrijvende vraag, waarbij we inzichtelijk maken wat de eventuele redenen zijn voor het niet in lijn werken met de relevante aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, indien dit uit deelvraag 5 blijkt.

## 1.6 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de scope van het project VRT en de aansturing en governance met betrekking tot het project VRT. Ook is in dit hoofdstuk beschreven wat een indienststellingsvergunning inhoudt en wat er nodig is om een indienststellingsvergunning te verkrijgen. In Hoofdstuk 3 zijn de oorzaken weergegeven die de Rekenkamer heeft geconstateerd voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier. Hoofdstuk 4 beschrijft op welke wijze GS en PS zijn geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. Tot slot staat in Hoofdstuk 5 de opvolging van aanbevelingen en verbetermaatregelen uit eerdere onderzoeken naar het project Uithoflijn centraal.

---

<sup>22</sup> In Paragraaf 1.3 Afbakening is toegelicht welke onderzoeken naar het project Uithoflijn bij deze deelvraag worden betrokken.

## | 2 | Project VRT / Achtergrond

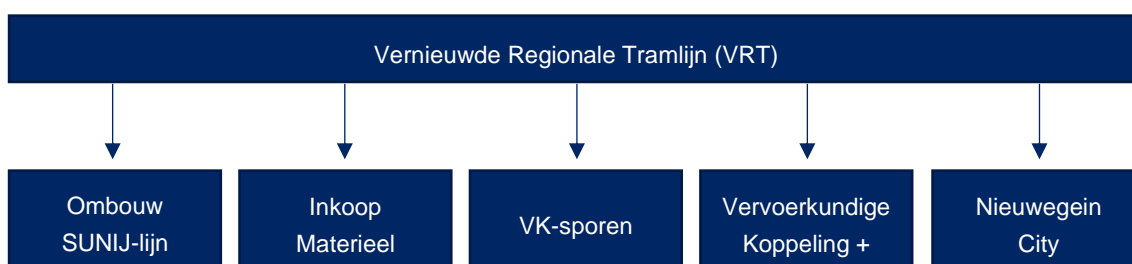
In dit hoofdstuk volgt allereerst een beschrijving van de scope van het project VRT. Vervolgens gaat Paragraaf 2.2 in op de aansturing en governance met betrekking tot het project VRT. In Paragraaf 2.3 is beschreven wat een indienststellingsvergunning inhoudt en wat er nodig is om een indienststellingsvergunning te verkrijgen.

### 2.1 Scope van het project VRT

De SUNIJ-lijn, de tramlijn van Utrecht Centraal naar Nieuwegein en IJsselstein, is gebouwd in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het noordelijke deel van de trambaan is in de periode 2013-2015 vernieuwd.<sup>23</sup> Zoals aangegeven in Hoofdstuk 1, hebben PS in december 2016 het besluit genomen tot vernieuwing van de SUNIJ-lijn. Deze vernieuwing bestond onder andere uit groot onderhoud aan de trambaan, het vervangen van de trams door lage-vloer-trams en het aanpassen van de haltes aan deze nieuwe trams. Daarnaast zou de tramlijn van Utrecht Jaarbeursplein naar Nieuwegein Zuid/IJsselstein-Zuid geschikt gemaakt moeten worden voor nieuwe lage-vloer-trams.<sup>24</sup> Daarmee wordt de SUNIJ-lijn gereed gemaakt voor de koppeling met de Uithoflijn (tramlijn 22) tot één doorgaand tramvervoersysteem. Hieruit is het project Vernieuwde Regionale Tramlijn (hierna: VRT) ontstaan.<sup>25</sup> De doelstelling van het project VRT is als volgt geformuleerd:

*“De reizigers in de regio Utrecht een goed en veilig functionerend tramsysteem te kunnen bieden en dit bestendig te maken voor de toekomst. En een belangrijke bijdrage te leveren aan de kwaliteitsverbetering van duurzaam openbaar vervoer. In het bijzonder de bereikbaarheid en het Tramvervoersysteem van de Regio Utrecht door middel van de vervoerkundige koppeling.”<sup>26</sup>*

Het project VRT bestaat uit vijf deelprojecten, zoals weergegeven in Figuur 2.1. De werkzaamheden aan de trambaan en haltes van de SUNIJ-lijn zijn onderdeel van één van deze deelprojecten ('Ombouw SUNIJ-lijn').



**Figuur 2.1** Het project Vernieuwde Regionale Tramlijn<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2021 – 31 maart 2021, 12 mei 2021

<sup>24</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2021 – 31 maart 2021, 12 mei 2021

<sup>25</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>26</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>27</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2021 – 31 maart 2021, 12 mei 2021

Elk deelproject heeft een afgebakende scope, een eigen deelbudget en een eigen tijdsplan. De deelprojecten zijn:

1. Ombouw SUNIJ-lijn: het verlagen en verlengen van 23 haltes van het tramtracé van Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein. Tevens omvat dit deelproject de grootschalige vervanging van de infrastructuur op de zuidelijke takken van deze tramlijn (van Nieuwegein Stadscentrum naar Nieuwegein Zuid en IJsselstein Zuid).
2. Inkoop materieel: de inkoop van 22 CAF-trams met een lengte van 41 meter.
3. VK-sporen<sup>28</sup>: de aanleg van een tijdelijk extra spoor bij de remise voor het kunnen stallen van de tramvloot.
4. Vervoerkundige Koppeling + (voorheen Tracé X): de vervoerkundige koppeling van de tracés van de Uithoflijn en de SUNIJ-lijn, zodat één regionale tramlijn ontstaat van Utrecht Science Park tot aan Nieuwegein Zuid en IJsselstein Zuid.
5. Nieuwegein City: de verlegging van het tramtracé en de tramhalte van Nieuwegein Stadscentrum ten behoeve van de gebiedsontwikkeling Nieuwegein City. Dit deelproject is onderdeel van het realiseren van een regionaal OV-knooppunt (tram en bus).<sup>29</sup>

Tabel 2.1 geeft de stand van zaken per deelproject in het tweede kwartaal van 2021 weer. Deze stand zaken is gebaseerd op de kwartaalrapportage Q2 2021.<sup>30</sup> Hieruit blijkt dat de deelprojecten niet allemaal tegelijkertijd worden uitgevoerd.

**Tabel 2.1 Stand van zaken van de deelprojecten, tweede kwartaal 2021<sup>31</sup>**

	Vorbereiding	Uitvoering	Afronding	Gereed
1. Ombouw SUNIJ-lijn				
2. Inkoop materieel				
3. VK-sporen				
4. Vervoerkundige Koppeling +				
5. Nieuwegein City				

Hieronder volgt een korte toelichting op de stand van zaken per deelproject, zoals aan is gegeven in de kwartaalrapportage Q2 2021:

1. Ombouw SUNIJ-lijn: de gehele SUNIJ-lijn is sinds 14 maart 2021 in exploitatie: dit betekent dat de reizigers op het traject Utrecht Centraal – Nieuwegein Zuid en IJsselstein Zuid vanaf dat moment weer gebruik kunnen maken van de tram. Daarmee is de belangrijkste mijlpaal binnen dit deelproject bereikt. In Q2 2021 zijn meerdere afrondende werkzaamheden uitgevoerd.
2. Inkoop materieel: de levering van de 22 trams en de montage van rolstoelplanken zijn in Q1 2021 afgerond. In Q2 2021 zijn de laatste wijzigingen afgerond en zijn de werkzaamheden van het team materieel beëindigd.
3. VK-sporen: dit deelproject is technisch opgeleverd in het najaar van 2018 en financieel afgerond in Q2 2020.
4. Vervoerkundige Koppeling + (voorheen Tracé X): de vervoerkundige koppeling tussen SUNIJ-lijn en Uithoflijn (tram 22) is uitgesteld naar Q2 van 2022. In Q2 2021 zijn met de gemeente Utrecht besluiten genomen en is een start gemaakt met de fysieke werkzaamheden binnen het deelproject VK+.
5. Nieuwegein City: in Q2 2021 is de aanbestedingsfase volgens planning afgerond middels definitieve gunning op 26 april 2021.

<sup>28</sup> VK staat voor vervoerkundige koppeling

<sup>29</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 april – 30 juni 2021, 24 augustus 2021

<sup>30</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 april – 30 juni 2021, 24 augustus 2021

<sup>31</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 april – 30 juni 2021, 24 augustus 2021

### **Deelproject Ombouw SUNIJ-lijn**

Zoals aangegeven, zijn de werkzaamheden aan de trambaan en haltes van de SUNIJ-lijn onderdeel van het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn. Het deel van de trambaan tussen Utrecht Centraal en Nieuwegein Centrum (tracédelen A en B uit Figuur 1.1 in Hoofdstuk 1), is in de periode 2013-2015 vernieuwd. Het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn betreft de vernieuwing van de tracédelen C en D (zie Figuur 1.1 in Hoofdstuk 1) en het aanpassen van de haltes op de tracés A en B. De volgende onderdelen moesten daarbij vervangen worden: dwarsliggers en rails, bovenleiding, wissels en de bijbehorende aansturing, datanetwerk en een gedeelte van de onderbouw. Ook diende er een wissel gerealiseerd te worden bij Nieuwegein Stadscentrum om daarmee de flexibiliteit en beschikbaarheid van de exploitatie verder te vergroten.<sup>32</sup>

Daarmee heeft het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn twee doelen:<sup>33</sup>

1. Het aanpassen van de SUNIJ-lijn om deze geschikt te maken voor exploitatie met lagevloertrams om te komen tot een exploitatieve koppeling met Tram 22.
2. Het vervangen van de traminfrastructuur ten zuiden van Nieuwegein centrum om reizigers veilig en betrouwbaar te vervoeren tegen zo laag mogelijk levenscycluskosten.

## **2.2 Aansturing en governance m.b.t. het project VRT**

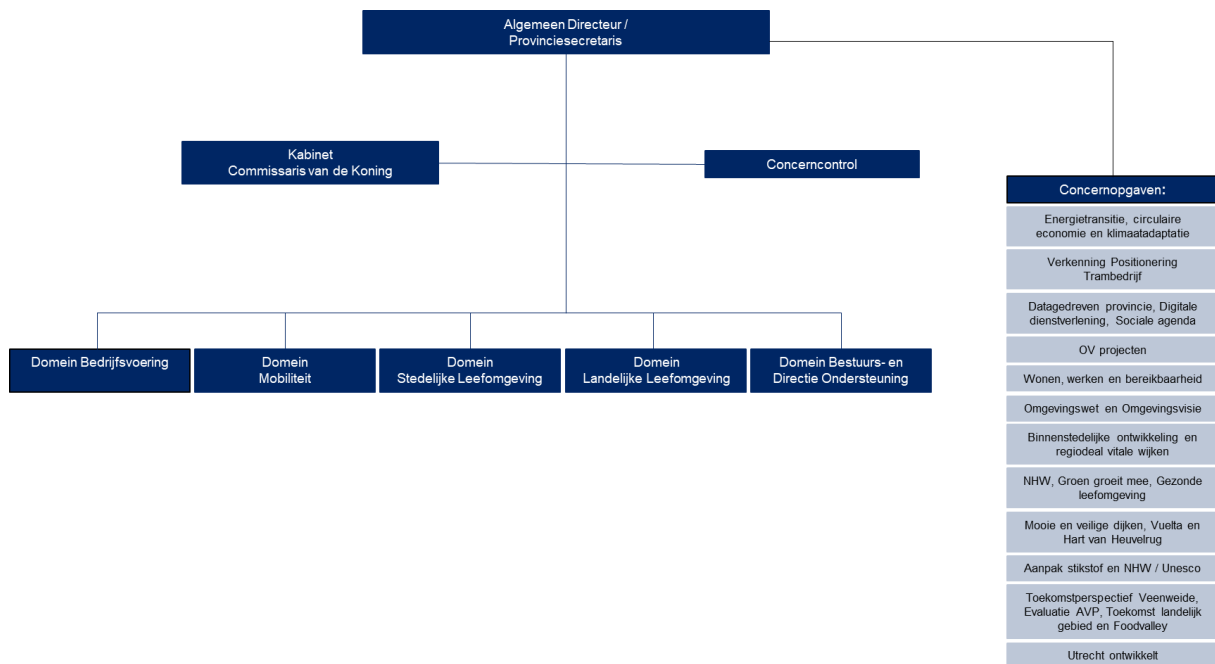
Het project VRT is onderdeel van één van concernopgaven van de provincie, namelijk van de concernopgave OV-projecten (zie Figuur 2.2). Concernopgaven worden uitgevoerd in een driehoek van bestuurlijk opdrachtgever (gedeputeerde), ambtelijk opdrachtgever (opgavemanager) en opdrachtnemer (projectmanager).<sup>34</sup> Voor het uitvoeren van het project VRT is de projectorganisatie VRT opgericht, die wordt aangestuurd door de projectmanager.

---

<sup>32</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2021 – 31 maart 2021, 12 mei 2021

<sup>33</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2021 – 31 maart 2021, 12 mei 2021

<sup>34</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021



**Figuur 2.1 Organogram Provincie Utrecht, situatie tot oktober 2021<sup>35</sup> (vereenvoudigde versie)**

Tijdens dit Rekenkameronderzoek vielen de concernopgaven niet onder één van de domeinen, maar direct onder aansturing van de algemeen directeur. Het organogram, zoals weergegeven in Figuur 2.2, wordt gedurende dit Rekenkameronderzoek echter gewijzigd. De bedoeling is dat de concernopgaven onder de domeinen worden geplaatst, met uitzondering van een drietal opgaven. De opgave OV-projecten, waar het project VRT onder valt, is volgens dit organogram geen concernopgave meer.<sup>36</sup> Het besluit is momenteel (november 2021) nog niet formeel door GS genomen. De provincie geeft aan dat reeds een aantal andere projecten uit de concernopgave OV-projecten, waar de ambtelijk opdrachtgever VRT ook verantwoordelijk voor was, zijn afgerond of zijn teruggebracht in de lijnorganisatie.<sup>37</sup>

De belangrijkste verandering met betrekking tot het organogram is dat concernopgaven onder ambtelijke verantwoordelijkheid van een lid van het Concern Management Team (CMT) vallen.<sup>38</sup> De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opgaven wordt daardoor in de meeste gevallen ondergebracht bij een domeinmanager. De provincie geeft aan dat het CMT via het ambassadeurschap van de domeinmanager al eerder heeft ingezet op meer inhoudelijke afstemming. Ook was er al sprake van inhoudelijke afhankelijkheden, bijvoorbeeld omdat de domeinmanager eindverantwoordelijk is voor het reguliere beheer en onderhoud van het tramsysteem en de reguliere exploitatie.<sup>39</sup> De beoogde effecten van deze verandering zijn onder andere het versterken van de samenhang in aansturing van lijnopgaven en concernopgaven en het voorkomen van dubbele sturingslijnen.<sup>40</sup> Paragraaf 3.6 gaat hier nader op in. Tijdens dit Rekenkameronderzoek viel de concernopgave

<sup>35</sup> Provincie Utrecht (2021), Organogram Provincie Utrecht, maart 2021 & Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 30 september 2021

<sup>36</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 30 september 2021

<sup>37</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>38</sup> Provincie Utrecht (2021), Organogram Provincie Utrecht, oktober 2021 & Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 11 oktober 2021

<sup>39</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>40</sup> Provincie Utrecht (2021), Provincie Utrecht – een opgavegerichte organisatie in ontwikkeling, 15 maart 2021

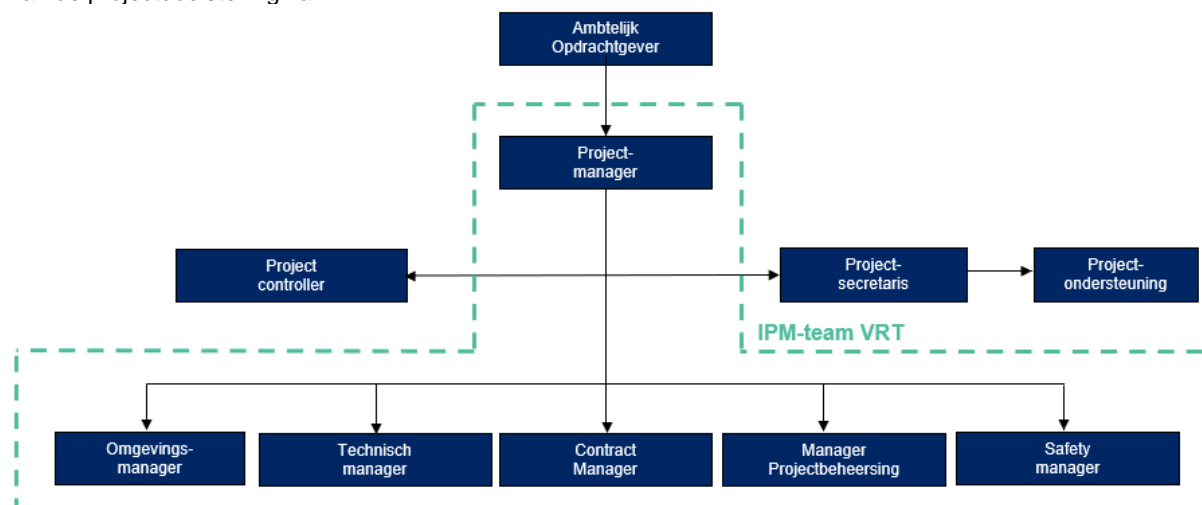


OV-projecten, waaronder het project VRT valt, nog direct onder de aansturing van de algemeen directeur (zoals weergegeven in Figuur 2.2).

Deze paragraaf beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van de projectorganisatie VRT (Paragraaf 2.2.1), de ambtelijk opdrachtgever (Paragraaf 2.2.2) en de bestuurlijk opdrachtgever (Paragraaf 2.2.3). Daarnaast wordt de betrokkenheid van de Safety Board bij het project beschreven (Paragraaf 2.2.4), evenals de betrokkenheid van het Integraal Management Team Tram (IMTT) (Paragraaf 2.2.5) en het domein Mobiliteit (Paragraaf 2.2.6).

### 2.2.1 Projectorganisatie VRT

Voor het uitvoeren van het project VRT is binnen de provincie Utrecht de projectorganisatie VRT opgericht. De projectorganisatie VRT is verantwoordelijk voor alle vijf deelprojecten, zie Tabel 2.1. De projectorganisatie VRT voert de verschillende deelprojecten van het project VRT uit. De projectorganisatie bestaat uit een Integraal Projectmanagementteam (IPM-team). Het is gebruikelijk dat een IPM-team bestaat uit een projectmanager, contractmanager, omgevingsmanager, technisch manager en manager projectbeheersing, zie de groene stippellijn in Figuur 2.3. Bij de projectorganisatie VRT maakt de safety manager tevens deel uit van het IPM-team, vanwege de benodigde indienststellingsvergunning en het veiligheidsdossier dat hieraan ten grondslag ligt (zie Paragraaf 2.3). De verschillende IPM-leden sturen ieder hun ondersteunende en specialistische medewerkers aan. Daarnaast bestaat de projectorganisatie uit een aantal ondersteunende functies, zoals een projectondersteuner en adviseur bestuurlijke zaken. Het IPM-team is integraal verantwoordelijk voor het bereiken van de projectdoelstelling van VRT.<sup>41</sup>



Figuur 2.3 De projectorganisatie VRT<sup>42</sup>

#### Projectmanager VRT

De dagelijkse aansturing van het IPM-team ligt bij de projectmanager VRT (oftewel de ambtelijk opdrachtnemer). De projectmanager VRT is verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het project binnen de in de projectopdracht gestelde randvoorwaarden en daarmee voor de integrale beheersing van het project. De projectmanager VRT werkt hier samen met het projectteam aan. De projectmanager bewaakt dat het projectplan tijdig wordt geactualiseerd en de uitvoering van het project conform dit plan verloopt. Dit vereist een direct

<sup>41</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>42</sup> Provincie Utrecht (2020), Organogram VRT

samenspel tussen de projectmanager en de overige IPM-teamleden. Ook zorgt de projectmanager voor de overdracht van het eindresultaat.<sup>43</sup>

De projectmanager legt over de uitvoering van het project formeel verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever door middel van het OGON-principe<sup>44</sup>. In het projectmanagementplan is aangegeven dat de projectmanager, als verantwoordelijke voor het project, het aanspreekpunt is voor de ambtelijk opdrachtgever en de lijnorganisatie. De projectmanager zorgt ervoor dat de ambtelijk opdrachtgever, door goedkeuring van het projectplan, de gevraagde middelen (capaciteit en budget) voor de betreffende fase beschikbaar stelt.<sup>45</sup>

### Safety Manager

Onderdeel van de projectorganisatie VRT vormt het safetymanagementteam waarin de safety manager en safety adviseur zitting nemen. Vanwege de belangrijke rol van de safety manager bij het project VRT besteden we hier aandacht aan de rol van de safety manager. De safety manager is verantwoordelijk voor het opleveren van het veiligheidsdossier, de safety adviseur ondersteunt de safety manager daarin. Escalatie vanuit de safety manager geschiedt door de hiërarchische projectlijn, dus via de projectmanager naar de ambtelijk opdrachtgever.<sup>46</sup>

De rol van de safety manager ligt op twee niveaus<sup>47</sup>:

1. Op tactisch operationeel niveau is de safety manager verantwoordelijk voor het opstellen van een integraal veiligheidsdossier ten behoeve van vergunning, het toetsen/reviewen van safety case producten, het bijhouden van een planning op het gebied van management en mijlpalen, het proces richting de Inspectie leefomgeving en Transport (ILT), de beheerder (TBO) en de Independent Safety Assessor (ISA) en het vergunningetraject (RUD).
2. Op het gebied van integrale veiligheid (scope) ligt de rol van de safety manager op arbeidsveiligheid, sociale veiligheid, spoorwegveiligheid, verkeersveiligheid, hulpverlening, bereikbaarheid en taak- en relatiegerichtheid.

### Overlegstructuren project VRT

De projectorganisatie VRT kent verschillende overlegstructuren. Een aantal belangrijke overleggen is weergegeven in Tabel 2.2, waarbij ook wordt ingegaan op de deelnemers aan het overleg, het doel van het overleg en de frequentie.

**Tabel 2.2** Overzicht overlegstructuren met betrekking tot het projectorganisatie VRT<sup>48</sup>

Overleg	Doel	Deelnemers	Frequentie
IPM-teamoverleg <sup>49</sup>	Afstemming werkzaamheden en stand van zaken rolhouders, bespreken issues en voorbereiden klantoverleggen en MT's	IPM-team, secretaris en assistent	Wekelijks

<sup>43</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>44</sup> Het principe van opdrachtgever en opdrachtnemer. Uit: Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020

<sup>45</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>46</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>47</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>48</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>49</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

Overleg	Doel	Deelnemers	Frequentie
Opdrachtgevers-overleg <sup>50</sup>	Overleg waarin de ambtelijk opdrachtgever wordt bijgepraat, onder andere over de voortgang en financiën.	Ambtelijk opdrachtgever, projectcontroller, projectmanager en manager projectbeheersing	Eens per twee weken
Projectleiders-overleg <sup>51</sup>	Rapporteren en afstemmen over de voortgang, financiën en scope van het project.	Projectmanager en projectleiders van andere projecten.	Maandelijks
Challengegesprek op basis van de kwartaal-dashboards <sup>52</sup>	Bespreken van de dashboards. Deze dashboards worden vertaald naar kwartaalrapportages voor GS en PS.	Ambtelijk opdrachtgever, projectmanager, business controller (lijnorganisatie)	Eénmaal per kwartaal
Driehoeksoverleg <sup>53</sup>	Binnen kader en escalatie besluitvorming, voorbereiden politiek, bestuurlijke besluitvorming. Hier wordt o.a. besproken wat de realisatie betekent voor beheer en exploitatie. Het betreft hier niet de verantwoordingsdriehoek bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer.	Ambtelijk opdrachtgever, beheerder (TBO), Expertiseteam Openbaar Vervoer (EOV) en de projectmanager.	Eens per twee weken
<b>Vanaf maart 2020</b>			
Safety overleg <sup>54</sup>	Bespreken van de voortgang van het veiligheidsdossier	Ambtelijk opdrachtgever, projectmanager, safety manager en safety adviseur	Wekelijks
<b>Vanaf juni 2020</b>			
Strategie overleg <sup>55</sup>	Wekelijks bijpraten over de meest urgente zaken.	Onder andere de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager	Wekelijks

Naast de formele overlegstructuren tussen de opgavemanager en de projectleider vond er wekelijks overleg plaats op ad hoc basis.<sup>56</sup>

### 2.2.2 Ambtelijk opdrachtgever

Ten aanzien van het project VRT is de ambtelijk opdrachtgever (opgavemanager) ambtelijk eindverantwoordelijk voor de realisatie van het project.<sup>57</sup> Hij is inhoudelijk verantwoordelijk voor het project, maar niet

<sup>50</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>51</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>52</sup> Provincie Utrecht, interviews, 18 mei 2021 en 22 juni 2021

<sup>53</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>54</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>55</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>56</sup> Provincie Utrecht, interviews, 18 mei 2021 en 22 juni 2021

<sup>57</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek Projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020

personeelsverantwoordelijk.<sup>58</sup> Dat betekent bijvoorbeeld dat de ambtelijk opdrachtgever geen beoordelingsgesprekken voert.<sup>59</sup> In het Handboek Projectmanagement Mobiliteit is aangegeven dat de ambtelijk opdrachtgever formeel de opdracht verstrekt aan de opdrachtnemer (projectmanager) en daarbij de kaders formuleert (de projectscope). Het projectbudget en het beheerbudget maken onderdeel uit van de projectscope. Ook is in het handboek aangegeven dat de ambtelijk opdrachtgever op hoofdlijnen sturing geeft aan de projectmanager.<sup>60</sup> Sturing vindt plaats op de scope, de mijlpalen, kwaliteit, veiligheid en financiële kaders.<sup>61</sup> De ambtelijk opdrachtgever legt verantwoording af aan de bestuurlijk opdrachtgever (gedeputeerde).<sup>62</sup> Een belangrijk instrument daarvoor is het portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit dat wekelijks plaatsvindt.<sup>63</sup>

De ambtelijk opdrachtgever is de schakel tussen het ambtelijke en bestuurlijke niveau. De ambtelijk opdrachtgever valt onder het domein Bestuurs- en Directie Ondersteuning (BDO) (zie Figuur 2.2), maar legt als opgavemanager op ambtelijk niveau verantwoording af over het handelen en presteren van de opgave aan de provinciesecretaris. Er is op het moment (november 2021) geen formele verantwoordingslijn tussen de ambtelijk opdrachtgever en domeinmanager Mobiliteit.<sup>64</sup> In het huidige model staan de concernopgaven (waaronder VRT) los van de lijnverantwoordelijkheden.<sup>65</sup>

Wel heeft de provincie aangegeven dat er een formeel besluit in voorbereiding is waarbij alle opgaven onder ambtelijke verantwoordelijkheid van een CMT-lid zullen vallen. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opgaven wordt daardoor in de meeste gevallen ondergebracht bij een domeinmanager. De opgave OV-projecten, waar het project VRT onder valt, is volgens dit organogram geen concernopgave meer. De provincie geeft aan dat de restanten hiervan in de lijnorganisatie zijn geplaatst.<sup>66</sup>

De ambtelijk opdrachtgever besluit over wijzigingen ten aanzien van de projectopdracht en heeft daarbij mandaat tot 1 miljoen euro. De ambtelijk opdrachtgever legt hiervoor verantwoording af aan de gedeputeerde. Valt een wijziging binnen de vigerende projectkaders op het gebied van tijd, geld, scope, dan verloopt de verantwoording via het driehoeksoverleg VRT<sup>67</sup> met de gedeputeerde. De ambtelijk opdrachtgever gebruikt het dashboard, dat wordt opgesteld door de projectorganisatie VRT, als input om de bestuurlijke kwartaalrapportage aan PS op te stellen.<sup>68</sup>

### **2.2.3 Bestuurlijk opdrachtgever**

De bestuurlijk opdrachtgever (gedeputeerde) is de bestuurder binnen wiens portefeuille een concernopgave valt. De bestuurlijk opdrachtgever handelt namens het college van GS als gemandateerd opdrachtgever en is

---

<sup>58</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 maart 2021

<sup>59</sup> De personeelsverantwoordelijkheid valt onder het domein Mobiliteit. Provincie Utrecht, interview, 16 april 2021

<sup>60</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>61</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>62</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020

<sup>63</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>64</sup> Provincie Utrecht, interviews, 22 juni en 15 juli 2021

<sup>65</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>66</sup> Provincie Utrecht (2021), Provincie Utrecht – een opgavegerichte organisatie in ontwikkeling, 15 maart 2021 & Provincie Utrecht, interviews, 22 juni 2021 en 15 juli 2021 & Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 30 september 2021 en 11 oktober 2021

<sup>67</sup> Het driehoeksoverleg VRT heeft als doel het voorbereiden van politiek bestuurlijke besluitvorming binnen de vigerende kaders van besluitvorming en escalatie. In het driehoeksoverleg zitten de gedeputeerde, de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer (projectmanager). Bron: Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>68</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

bestuurlijk eindverantwoordelijk voor het project.<sup>69</sup> In het Handboek Projectmanagement is aangegeven dat de bestuurlijk opdrachtgever er zorg voor draagt dat het college van GS haar politieke verantwoordelijkheid kan waar maken en hiertoe door de ambtelijke projectorganisatie tijdig en volledig moet worden geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van het projectresultaat of het behalen van de beoogde beleidsmatige doelstellingen.<sup>70</sup>

Wekelijks wordt het portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit gehouden. In dit overleg wordt de gedeputeerde ambtelijk bijgepraat, worden besluiten voorgelegd en worden stukken doorgeleid naar GS en PS over alle onderwerpen met betrekking tot mobiliteit, waaronder het project VRT.<sup>71</sup>

#### **2.2.4 Safety Board**

De provincie heeft in 2018 een Safety Board ingesteld.<sup>72</sup> Dit naar aanleiding van een inventarisatie die de provincie in 2017 heeft uitgevoerd en het Verbeterplan Systeemintegratie en Organisatiegereedheid Uithoflijn, waaruit bleek er geen structureel overleg plaatsvond waarbij alle relevante partijen op het gebied van veiligheid werden betrokken.<sup>73</sup> De Safety Board coördineert diverse veiligheidsgerelateerde vraagstukken van het tramvervoersysteem tussen de betrokkenen met betrekking tot de Wet lokaal spoor van het tramsysteem Utrecht.<sup>74</sup>

Net als voor het project Uithoflijn worden voor het project VRT het veiligheidsdossier in zijn geheel, de deel safety cases en het complete informatiedossier ter advisering aan de Safety Board voorgelegd voordat ze formeel ingediend worden bij ILT en/of de ISA.<sup>75</sup> De Safety Board adviseert aan de domeinmanager Mobiliteit (systeemverantwoordelijke).<sup>76</sup>

In het oprichtingsdocument is aangegeven dat het doel van de Safety Board tweeledig is:<sup>77</sup>

1. Structurele afstemming tussen alle betrokken partijen over railveiligheid binnen het tramvervoersysteem van de provincie;
2. Het realiseren en in stand houden van een geaccepteerd en beheerst veiligheidsniveau in het tramvervoersysteem van de provincie.

Om deze doelen te bereiken houdt de Safety Board zich bezig met de volgende activiteiten.<sup>78</sup>

- Ter informatie en afstemming behandelen van stukken die vanuit de Wet lokaal spoor verplicht zijn, zoals de beheervisie, het beheerplan en het jaarverslag van de beheerder;
- Reviewen en monitoren van de effectiviteit van veiligheidsbeheersystemen;
- Bewaken dat de 'veiligheidsketen' gesloten is, dat wil zeggen dat safety cases op elkaar passen, aan de kwaliteitseisen voldoen en dat er sprake is van voldoende integraliteit;

---

<sup>69</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020 & Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), 6 augustus 2020

<sup>70</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020

<sup>71</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 31 augustus 2020

<sup>72</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

<sup>73</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018 & Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn

<sup>74</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>75</sup> Veiligheidsdossier VRT (Safety Case)

<sup>76</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>77</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

<sup>78</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

- Adviseren van de beheerder met betrekking tot aanmerkelijke wijzigingen in het kader van de Wet lokaal spoor;
- Adviseren bij aanpassingen van veiligheidsregelgeving voor het tramvervoersysteem.

In het oprichtingsdocument is aangegeven dat de uitspraken van de Safety Board een adviserend karakter hebben en de bevoegdheden zoals deze binnen de provincie verdeeld zijn onverlet laten.<sup>79</sup> Wel zijn de adviezen van de Safety Board zwaarwegend, er mag alleen gemotiveerd van worden afgeweken.<sup>80</sup>

In het oprichtingsdocument is aangegeven dat de volgende functionarissen zitting hebben in de Safety Board:

- Projectmanager OV-Assets (voorzitter);
- Beleidsmedewerker Mobiliteit (secretaris);
- Adviseur veiligheid van de domeinmanager Mobiliteit;
- Safety manager van de beheerder (Trambedrijf Beheer Onderhoud);
- Safety manager van de vervoerder (Qbuzz);
- De safety managers van grote spoor gerelateerde projecten.<sup>81</sup> In de periode waarop dit Rekenkameronderzoek zich richt, betroffen dit de safety managers van de projecten VRT, Uithoflijn en Nieuwe Tramremise.<sup>82</sup>

### 2.2.5 IMTT

Om de samenhang tussen de projecten en de reguliere tramtaken (beheer en exploitatie) te verbeteren is het Integraal Management Team Tram (IMTT) opgericht. Het doel van het IMTT is het voorbereiden van politiek bestuurlijke besluitvorming die kaderoverstijgend is.<sup>83</sup> Het IMTT is geen besluitvormend orgaan over het project VRT. Het IMTT overlegt wekelijks, waarbij het de ene week over projecten gaat en de andere week over exploitatie/de staande organisatie trambedrijf. In interviews is aangegeven dat de ambtelijk opdrachtgever VRT het IMTT benut om integraal na te gaan of het project VRT consequenties heeft voor andere projecten, de exploitatie en het beheer & onderhoud en vice versa. Ook dient het IMTT om risico's te signaleren en elkaar collegiaal vragen te stellen.<sup>84</sup>

In het exploitatieoverleg van het IMTT hebben de volgende functionarissen zitting:

- Domeinmanager Mobiliteit;
- Omgevingsmanager OV-projecten;
- Omgevingsmanager Uithoflijn;
- Teamleider Trambedrijf Projectmanagement (TPM);
- Teamleider Trambedrijf Beheer en Onderhoud (TBO);
- Ambtelijk opdrachtgever Tram;
- Ambtelijk Opdrachtgever OV exploitatie;
- Manager Bedrijfsvoering; en
- Een secretaris.

<sup>79</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

<sup>80</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>81</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

<sup>82</sup> Dit blijkt uit de verslagen van de Safety Board.

<sup>83</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>84</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 maart 2021 en 16 april 2021

In het projectenoverleg nemen dezelfde functionarissen zitting als bij het exploitatieoverleg, met daarbij aangevuld de projectmanagers van de projecten.<sup>85</sup>

### **2.2.6 Domein Mobiliteit**

De provincie heeft vanuit de Wet lokaal spoor twee rollen op het gebied van OV:<sup>86</sup>

1. Ten eerste heeft zij de wettelijke taak van bevoegd gezag als decentrale overheid. In andere regio's is deze taak niet bij de provincie belegd, maar bij een andere entiteit: in de regio Amsterdam is dit de Vervoerregio Amsterdam en in de regio Rotterdam/Den Haag is dit de Metropoolregio Rotterdam/Den Haag.
2. Ten tweede heeft de provincie de rol van beheerder van de railinfrastructuur. Ook deze rol is in andere regio's niet bij de provincie belegd. In Amsterdam is deze rol belegd bij de gemeente, in Den Haag en Rotterdam respectievelijk bij HTM en RET.

GS hebben de ambtelijke ondersteuning voor deze wettelijke taken belegd binnen het domein Mobiliteit, waarvoor de domeinmanager Mobiliteit verantwoordelijk is.<sup>87</sup> Hoewel het project VRT gedurende dit Rekenkameronderzoek niet onder (de aansturing van) het domein Mobiliteit viel, was het domein Mobiliteit op verschillende manieren betrokken bij het project VRT. Team Trambedrijf Beheer & Onderhoud (TBO) en Team Trambedrijf Projectmanagement (TPM), beide onderdeel van domein Mobiliteit, hebben ieder te maken met het project VRT. Team Expertise Openbaar Vervoer (EOV) is daarnaast verantwoordelijke voor de dagelijkse exploitatie van de SUNIJ-lijn en stuurt de vervoerder aan.<sup>88</sup>

#### **Team Trambedrijf Beheer & Onderhoud (TBO)**

Binnen het domein Mobiliteit is TBO verantwoordelijk voor het beheer van de trams en de traminfrastructuur. Zij is verantwoordelijk voor het plannen en uitvoeren van beheer en onderhoud, zodanig dat de trams en de infrastructuur blijven voldoen aan de minimaal gestelde (onderhouds-)normen. Voor het project VRT geldt dan ook dat keuzes die de betrouwbaarheid, beschikbaarheid, onderhoudbaarheid en veiligheid van de infrastructuur aangaan door TBO gedragen moeten worden. Ook heeft TBO vanuit de Wet lokaal spoor de wettelijke taak voor het vergunningenproces voor indienststelling (zie Paragraaf 2.3). De teamleider TBO legt verantwoording af aan de domeinmanager Mobiliteit.<sup>89</sup>

#### **Team Trambedrijf Projectmanagement**

Naast TBO is ook Team Trambedrijf Projectmanagement (TPM) onderdeel van het domein Mobiliteit binnen de provincie. Alle medewerkers van de projectorganisatie VRT zijn ingehuurd door TPM. Het project VRT maakt periodiek een capaciteitsplanning en vraagt capaciteit aan bij TPM. De teamleider TPM is verantwoordelijk voor de capaciteit en de kwaliteit van de bemensing.<sup>90</sup>

#### **Domeinmanager Mobiliteit**

De domeinmanager (of concernmanager) Mobiliteit is verantwoordelijk voor de aansturing van het domein Mobiliteit. Tot de verantwoordelijkheden van de domeinmanager behoren het sturen bij (mogelijke) overschrijding van kaders, het bewaken van de integraliteit en samenhang tussen uitvoeringsprogramma's en domeinen, en sturing op de integrale voortgang binnen het domein Mobiliteit. Ook is de domeinmanager lid van het concern

<sup>85</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>86</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020 & Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>87</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>88</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>89</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>90</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

managementteam (CMT), waarvan alle domeinmanagers deel uitmaken.<sup>91</sup> Het CMT bewaakt in opdracht van GS de strategische koers van de organisatie.<sup>92</sup> De domeinmanager legt verantwoording af aan de provinciesecretaris.<sup>93</sup>

Domeinmanagers zijn formeel onderdeel van de lijnorganisatie, de opgavemanagers (ambtelijk opdrachtgevers) zijn verantwoordelijk voor specifieke opgaven. Formeel staan de domeinmanagers en opgavemanagers naast elkaar in de provinciale organisatie.<sup>94</sup> Zoals naar voren kwam in Paragraaf 2.2.2, is er op het moment van schrijven (oktober 2021) een formeel besluit in voorbereiding waarbij alle opgaven onder ambtelijke verantwoordelijkheid van een CMT-lid zullen vallen. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opgaven wordt daardoor in de meeste gevallen ondergebracht bij een domeinmanager. De opgave OV-projecten, waar het project VRT onder valt, is volgens dit organogram geen concernopgave meer. De provincie geeft aan dat de restanten hiervan in de lijnorganisatie zijn geplaatst.<sup>95</sup>

## 2.3 Indienstellingsvergunning en veiligheidsdossier

De beheerorganisatie van een tramsysteem heeft een indienstellingsvergunning nodig om een vervoerder passagiers gebruik te laten maken van het tramsysteem. In Paragraaf 2.3.1 wordt uitgelegd wat een indienstellingsvergunning inhoudt. In Paragraaf 2.3.2 volgt vervolgens een opsomming wat nodig is om een indienstellingsvergunning te verkrijgen.

### 2.3.1 Indienstellingsvergunning

De Wet lokaal spoor is van toepassing op de lokale spoorwegen die genoemd staan in het Aanwijzingsbesluit lokaal spoor.<sup>96</sup> Het betreft hier stads- en regionale spoorverbindingen die niet behoren tot het hoofdspoorwegsysteem. Op grond van de Wet lokaal spoor zijn GS als decentrale overheid verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van deze lokale spoorweginfrastructuur in het gebied van de provincie Utrecht. Om te mogen starten met de exploitatie van een vernieuwde of nieuwe tramlijn en de passagiers gebruik te mogen laten maken van de tram is, conform de Wet lokaal spoor, een indienstellingsvergunning nodig.<sup>97</sup> Deze vergunning is dus nodig voor de start van de exploitatie van een nieuwe tramlijn en voor de herstart van de exploitatie na doorvoeren van een aanmerkelijke verbetering, vernieuwing of wijziging aan het tramsysteem.<sup>98</sup> Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van de lokale spoorweginfrastructuur aanmerkelijk veranderen door wijziging van de technische of functionele eigenschappen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij grote infrastructurele aanpassingen<sup>99</sup> en bij ingebruikname van nieuw materieel<sup>100</sup>.

---

<sup>91</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020

<sup>92</sup> Provincie Utrecht (2021), [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)

<sup>93</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>94</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>95</sup> Provincie Utrecht (2021), Provincie Utrecht – een opgavegerichte organisatie in ontwikkeling, 15 maart 2021; Provincie Utrecht, interviews, 22 juni 2021 en 15 juli 2021 & Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 30 september 2021 en 11 oktober 2021

<sup>96</sup> Rijksoverheid (2019), Aanwijzingsbesluit lokaal spoor

<sup>97</sup> Art. 9 lid 1 Wet lokaal spoor

<sup>98</sup> Art. 10 lid 1a Wet lokaal spoor

<sup>99</sup> Art. 10 lid 2, Wet lokaal spoor

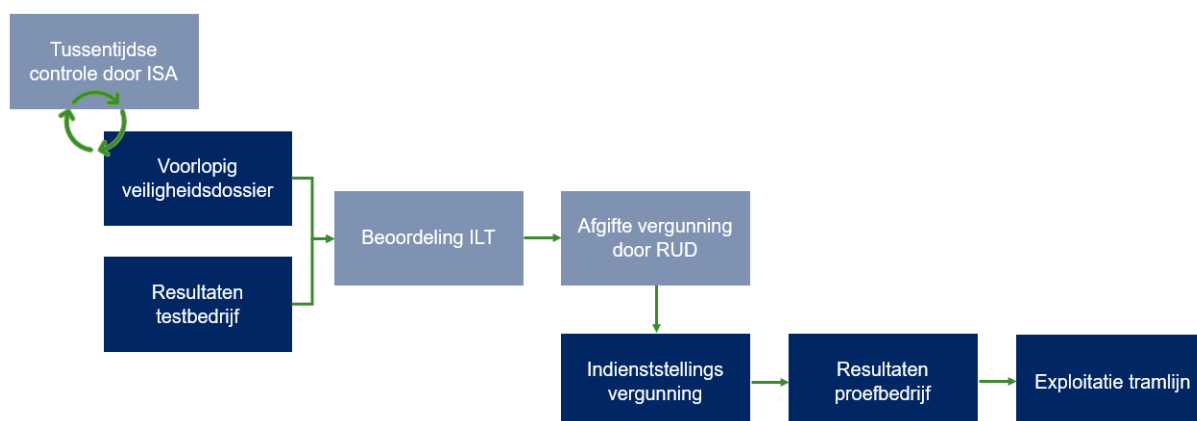
<sup>100</sup> Art. 32 tm 35 Wet lokaal spoor



Om deze vergunning te verkrijgen, dient de beheerder een informatiedossier op te leveren waaruit onder andere moet blijken dat het een aantoonbaar veilig werkend tramsysteem betreft. Hoe ingrijpender de aanpassingen aan het bestaande tramsysteem, des te meer informatie aangeleverd dient te worden voor het verkrijgen van de indienststellingsvergunning.<sup>101</sup> In de Wet lokaal spoor staat op hoofdlijnen wat er aangetoond moet worden. In het project moet een vertaalslag worden gemaakt wat daarvoor nodig is. Een indienststellingsvergunning wordt aangevraagd door de beheerder bij de daartoe door GS bevoegde Regionale Uitvoeringsdienst (RUD).<sup>102</sup>

### 2.3.2 Veiligheidsdossier

Voor de aanvraag van de indienststellingsvergunning moet de provincie een wettelijk vastgestelde set aan informatie opleveren. Dit informatiedossier beschrijft de onderdelen van het tramsysteem (de infrastructuur, installatietechniek, ict-systemen, etc.) en bevat ook het veiligheidsdossier (ook wel: integrale safety case) dat verklaart dat het tramsysteem aantoonbaar veilig gebruikt kan worden.<sup>103</sup> Het opstellen van het veiligheidsdossier is een iteratief proces dat direct bij de start van een project begint. Het doel van dit veiligheidsdossier is om aan de ILT<sup>104</sup> en RUD aan te tonen dat het tramsysteem aantoonbaar veilig werkt en dat daarom een indienststellingsvergunning afgegeven kan worden. Over de voortgang hiervan wordt doorgaans tussentijds overlegd met de onafhankelijke auditor (Independent Safety Assessor, ISA).<sup>105</sup> In Figuur 2.4 is het proces voor het verkrijgen van een indienststellingsvergunning schematisch weergegeven.



Figuur 2.4 Schematische weergave proces verkrijgen indienststellingsvergunning<sup>106</sup>

Het veiligheidsdossier is een verzameling samenhangende documenten waarmee wordt aangetoond dat het vervoerssysteem (zowel infrastructuur, materieel als operationele organisaties) op een bepaalde datum aan de gestelde veiligheidseisen voldoet waaruit blijkt dat de veiligheidsrisico's in voldoende mate beheerst zijn. Naast de veiligheid van het tramsysteem gaat het veiligheidsdossier ook in op de interactie van het systeem met de

<sup>101</sup> Provincie Utrecht (2020), Beantwoording Statenvragen spoeddebat, 30 september 2020

<sup>102</sup> Art. 9 lid 1 tm lid 5 Wet lokaal spoor

<sup>103</sup> COB (2015), Gevolgen inwerkingtreding Wet lokaal spoor

<sup>104</sup> De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is door de Minister aangewezen als toezichthouder op de naleving van Wet lokaal spoor bij de Beheerder en de Vervoerder. Het toezicht "op eigen beweging" wordt door ILT ingevuld in een vierjarenplan, en uitgewerkt in een jaarplan. Beide plannen worden afgestemd met GS.

<sup>105</sup> Provincie Utrecht (2020), Beantwoording Statenvragen Spoeddebat, 30 september 2020

<sup>106</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

(bestaande) omgeving.<sup>107</sup> Zo worden ook verkeersveiligheid en sociale veiligheid geadresseerd.<sup>108</sup>

Het opstellen van een compleet veiligheidsdossier gebeurt gedurende de looptijd van het project. Hieronder zijn de verschillende stappen van het opstellen van een veiligheidsdossier weergegeven. Op onderdelen wordt de situatie voor het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn beschreven, als die specifiek is dan de Wet lokaal spoor voorschrijft.

1. Hoewel formeel de beheerder de indienstellingsvergunning aanvraagt<sup>109</sup>, stelt doorgaans de projectorganisatie van een infraproject het veiligheidsdossier op.<sup>110</sup> Binnen projecten waar een indienstellingsvergunning voor nodig is, is vaak een safety manager aangesteld die primair verantwoordelijk is voor het verzamelen van de documenten en het opstellen van het veiligheidsdossier ten behoeve van de indienstellingsvergunning.<sup>111</sup> Deze heeft hiervoor input nodig onder andere van andere leden van de projectorganisatie, leveranciers, de beheerder en de gemeente.<sup>112</sup> Daarnaast is deze safety manager verantwoordelijk voor het reviewen van aangeleverde documentatie en informatie ten behoeve van het veiligheidsdossier (zoals deel safety cases), het bijhouden van een planning ten aanzien van het veiligheidsdossier, mijlpalen en begeleiding van het proces richting externe partijen zoals de ILT, de beheerder en de ISA.<sup>113</sup>

De daadwerkelijke aanvraag van de indienstellingsvergunning verloopt veelal door de safety manager van de beheerorganisatie.<sup>114</sup> Na verkrijgen van de indienstellingsvergunning, wordt de projectorganisatie (inclusief safety manager van de projectorganisatie) veelal afgebouwd en is de safety manager van de beheerorganisatie verantwoordelijk voor het beheer van het veiligheidsdossier.<sup>115</sup>

2. De Wet lokaal spoor schrijft eisen voor waaraan het veiligheidsdossier moet voldoen.<sup>116</sup> De beheerder en de opdrachtgever van een infraproject kunnen hier aanvullende eisen aan stellen.<sup>117</sup> Voordat het veiligheidsdossier wordt opgesteld moet de scope van het project duidelijk zijn, omdat helder moet zijn uit welke systeemonderdelen het tramsysteem bestaat.<sup>118</sup> Daarmee wordt duidelijk voor welke onderdelen de veiligheid aangetoond moet worden. Hiermee kan de safety manager bepalen welke informatie en documentatie nodig is.

---

<sup>107</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

<sup>108</sup> Provincie Utrecht (2020), Informatiedossier VRT Ombouw SUNIJ Start Proefbedrijf Tracé D dossier (ILT-2020/63959)

<sup>109</sup> Art. 12 lid 4 Wet lokaal spoor

<sup>110</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval bij het project VRT. Bron: Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020 & Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>111</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>112</sup> Provincie Utrecht (2020), Dashboard VRT t/m Q1 2020, 31 maart 2020 & Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>113</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>114</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>115</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020,

<sup>116</sup> Art. 9 lid 5 Wet lokaal spoor

<sup>117</sup> Art. 10 lid 1a lid 3 en lid 4 Wet lokaal spoor

<sup>118</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020, p 3 & Provincie Utrecht (2019), Integraal Veiligheidsplan IVP 2018-2022, 1 maart 2019

3. Omdat een tramsysteem uit meerdere systeemonderdelen bestaat, is het veiligheidsdossier opgebouwd uit deel safety cases.<sup>119</sup> Zo kan er een aparte deel safety case zijn voor de wissels, de tractie- en energievoorziening en het materieel.<sup>120</sup> Deel safety cases kunnen zowel door leveranciers als door de projectorganisatie opgesteld worden. De safety manager completeert het veiligheidsdossier met de diverse documenten van de deel safety cases. De safety manager van de projectorganisatie heeft daarbij periodiek overleg met diverse (safety) medewerkers ten aanzien van het veiligheidsdossier om de voortgang en knelpunten te bespreken, bijvoorbeeld met de beheerder en met andere aanbieders van informatie en documentatie over de deelsystemen (zoals aannemers en leveranciers).<sup>121</sup>
4. In de regel beoordeelt een Independent Safety Assessor (ISA) tussentijds de inhoud en compleetheid van (onderdelen van) het veiligheidsdossier.<sup>122</sup> Op basis van het commentaar van de ISA wordt het dossier aangepast en aangescherpt, totdat de ISA het veiligheidsdossier positief heeft beoordeeld. Een positief advies van ISA kan randvoorwaardelijk zijn voor het afgeven van een vergunning, mits de blokkerende bevindingen grotendeels opgelost zijn of voorzien zijn van een verbeterplan.<sup>123</sup>
5. Als de ISA het veiligheidsdossier positief beoordeelt, heeft de provincie Utrecht ingesteld dat er een reviewproces plaatsvindt met de Safety Board, een gremium dat in 2018 in de provincie Utrecht is opgericht (zie ook 2.2.4).<sup>124</sup> De Safety Board geeft een zwaarwegend advies of het veiligheidsdossier akkoord is of niet.<sup>125</sup> In de Safety Board zit onder andere de safety manager van de beheerder (TBO), die het veiligheidsdossier beoordeelt om na te gaan of het voldoet aan de wensen en eisen van TBO.<sup>126</sup>
6. Indien de Safety Board (en de safety manager van de beheerder) akkoord is wordt het gehele informatiedossier formeel ter toetsing voorgelegd aan de ILT.<sup>127</sup> De safety manager TBO vraagt de goedkeurende verklaring aan bij de ILT.<sup>128</sup> Voor deze beoordeling staat in principe een doorlooptijd van acht weken.<sup>129</sup> Bij het aanvragen van de ILT-verklaring hoeven nog niet alle werkzaamheden afgerond te zijn. Wel moeten er plannen voor de nog uit te voeren werkzaamheden in het dossier zijn opgenomen. De verklaring van ILT zal dan de voorwaarde bevatten dat nog uit te voeren werkzaamheden dienen te zijn afgerond en voldoende gedocumenteerd.<sup>130</sup>

<sup>119</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>120</sup> AT Osborne en Horvat & Partners (2016), Audit Systeemintegratie Uithoflijn

<sup>121</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

<sup>122</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>123</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

<sup>124</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

<sup>125</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>126</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

<sup>127</sup> Art. 9, lid 3 Wet lokaal spoor en Art. 1, Besluit aanwijzing toezichthouder Wet lokaal spoor

<sup>128</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020, p 11 en 19

<sup>129</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

<sup>130</sup> Provincie Utrecht, interview, 8 juli 2021; Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), Verklaring VRT, deel A, B en C, 4 december 2020 & Inspectie Leefomgeving en Transport (2021), Verklaring VRT, deel D, 5 februari 2021

7. De ILT geeft vervolgens een advies aan de RUD.<sup>131</sup> Die verleent vervolgens, indien het een positief advies betreft en op aanvraag van de safety manager TBO, de indienststellingsvergunning.<sup>132</sup> Indien de verklaring van de ILT voorwaarden bevatten betreffende de afronding van nog uit te voeren werkzaamheden, dan worden die voorwaarden ook in de door RUD te verstrekken indienststellingsvergunning opgenomen.<sup>133</sup>
8. Als de indienststellingsvergunning is afgegeven, dan kan het proefbedrijf worden gestart.<sup>134</sup> Als de vergunning voorwaarden bevat voor start proefbedrijf en/of start exploitatie, dan dient aan die voorwaarden voldaan te zijn bij start proefbedrijf c.q. start exploitatie.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

<sup>132</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

<sup>133</sup> Provincie Utrecht, interview, 8 juli 2021; Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), Verklaring VRT, deel A, B en C, 4 december 2020 & Inspectie Leefomgeving en Transport (2021), Verklaring VRT, deel D, 5 februari 2021

<sup>134</sup> Provincie Utrecht (2020), Startvoorwaarden Proefbedrijf VRT

<sup>135</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

## | 3 | Oorzaken vertraging opstellen veiligheidsdossier

Dit hoofdstuk beschrijft welke oorzaken de Rekenkamer heeft geconstateerd voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier, ten behoeve van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. De oorzaken die de Rekenkamer heeft geconstateerd hebben betrekking op verschillende onderwerpen, die in de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk worden beschreven:

- Oorzaken met betrekking tot het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier (Paragraaf 3.1);
- Oorzaken op het gebied van projectbeheersing (Paragraaf 3.2);
- Oorzaken op het gebied van eisenbeheer (Paragraaf 3.3);
- Oorzaken met betrekking tot de samenstelling van de projectorganisatie (Paragraaf 3.4);
- Oorzaken met betrekking tot de proactiviteit van de projectorganisatie (Paragraaf 3.5);
- Oorzaken met betrekking tot de aansturing van de projectorganisatie VRT door de provincie (Paragraaf 3.6).

### 3.1 Oorzaken met betrekking tot het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier

Deze paragraaf beschrijft de oorzaken voor de vertraging die te maken hebben met het proces met betrekking tot het opstellen van het veiligheidsdossier. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

#### Bevinding 3.1

De projectorganisatie had lange tijd geen concreet beeld van hoe de onderdelen van het veiligheidsdossier, die in de Wet lokaal spoor voorgeschreven worden, praktisch ingevuld dienden te worden. Hierdoor werd pas in een laat stadium duidelijk: 1) welke documenten nodig waren, 2) volgens welke planning de documenten aangeleverd dienden te worden, 3) van welke kwaliteit deze dienden te zijn en 4) wie daarvoor verantwoordelijk was.

Daarnaast verkeerde de projectorganisatie VRT lang in de veronderstelling dat in het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn alleen de veiligheid aangetoond hoefde te worden van de aanpassingen van de tramlijn ten opzichte van de bestaande situatie. Pas laat bleek dat de veiligheid van de gehele SUNIJ-lijn aangetoond moest worden. De projectorganisatie moest toen nog veel aanvullende informatie verzamelen. Verder heeft de projectorganisatie VRT niet alle activiteiten die uitgevoerd dienden te worden voor het verkrijgen van een adequaat veiligheidsdossier voldoende tijdig onderkend. Tijdens dit Rekenkameronderzoek verschillen nog steeds de beelden tussen geïnterviewden over de benodigde informatie ten behoeve van het veiligheidsdossier die moet worden voorgelegd aan de ILT en de ISA.

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

1. De projectorganisatie VRT had lange tijd geen concreet beeld van hoe de onderdelen van het veiligheidsdossier, die in de Wet lokaal spoor voorgeschreven worden, praktisch ingevuld dienden te worden. Hierdoor werd pas in een laat stadium van het project duidelijk 1) welke documenten nodig waren, 2) volgens welke planning de documenten aangeleverd dienden te worden, 3) van welke kwaliteit deze dienden te zijn en 4) wie daarvoor verantwoordelijk was.

- a. De projectorganisatie heeft een integraal veiligheidsplan opgesteld dat invulling moest geven aan de totstandkoming van het veiligheidsdossier. Van dit plan zijn diverse versies. De eerste versie dateert van maart 2019.<sup>136</sup> In juli 2020 is de meest recente versie van het integraal veiligheidsplan verschenen.<sup>137</sup> De Rekenkamer constateert dat de verschillende versies van het integraal veiligheidsplan niet voldoende concreet zijn:
    - i. In de eerste versie van het integraal veiligheidsplan is geen planning opgenomen. Hoewel de versie van juli 2020 wel een planning bevat, is deze planning weinig gedetailleerd. Zo staat er een activiteit gedefinieerd 'opzetten completeren safety case' met een doorlooptijd van 26 weken, zonder nadere uitsplitsing naar onderliggende activiteiten.<sup>138</sup>
    - ii. In de versie van juli 2020 staan de deel safety cases benoemd, maar er is niet beschreven hoe deze tot stand moeten komen (tegen welke eisen en normen, met welke documenten, volgens welke planning, van wie medewerking nodig is, enzovoorts).<sup>139</sup>
    - iii. Omdat het opstellen van de veiligheidsbewijsvoering een proces is dat op het kritieke pad van het project ligt, zou de Rekenkamer verwachten dat een dergelijke planning zo spoedig mogelijk tot het niveau van individuele activiteiten wordt uitgewerkt.
  - b. De Rekenkamer heeft geen andere documentatie aangetroffen waarin bovenstaande nader is geconcretiseerd.
  - c. Twee geïnterviewden geven aan dat de invulling van de scope van het veiligheidsdossier, ofwel in het integrale veiligheidsplan ofwel in een ander document, eerder in het project verder geconcretiseerd had moeten zijn.<sup>140</sup>
  - d. In september 2020 zijn de benodigde stappen en planning voor een compleet veiligheidsdossier in detail uitgewerkt, nadat eind augustus 2020 duidelijk was geworden dat de toen voorziene geplande exploitatiedatum van 21 september 2020 niet gehaald zou worden.<sup>141</sup> Dit is nader toegelicht in bevinding 8.
2. De projectorganisatie VRT verkeerde lang in de veronderstelling dat in het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn alleen de veiligheid aangetoond hoefde te worden van de aanpassingen van de tramlijn ten opzichte van de bestaande situatie, de zogenaamde 'delta's'. Pas laat bleek dat de veiligheid van de gehele SUNIJ-lijn aangetoond moest worden. De projectorganisatie moest toen nog veel aanvullende informatie verzamelen.
- a. De projectorganisatie deed de aanname dat alleen de veiligheid van de delta's aangetoond moest worden omdat de ombouw van de SUNIJ-lijn een vervanging betrof en geen nieuwbouw.
    - i. De aanname dat niet de veiligheid van de gehele tramlijn aangetoond hoefde te worden maar alleen de veiligheid van de delta's, is in ieder geval tot in de versie van 1 juli 2020 in het projectplan integrale veiligheid opgenomen. Hierin is aangegeven: "*Het betreft immers geen nieuwe Infrastructuur, maar een één-op-één vervanging. Hierbij voldoet de methode CSM\_REA uitstekend. Alleen de delta's worden beschouwd, en niet het gehele systeem wordt beschouwd, alleen de totale integratie van delta's op basis van de trias organisatie<>Infrastructuur<>materieel.*"<sup>142</sup>

<sup>136</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2019), Integraal Veiligheidsplan IVP 2018-2022, 1 maart 2019

<sup>137</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectplan Integrale Veiligheid PPIV 2018/2020, 1 juli 2020

<sup>138</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectplan Integrale Veiligheid PPIV 2018/2020, 1 juli 2020, p. 31

<sup>139</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectplan Integrale Veiligheid PPIV 2018/2020, 1 juli 2020

<sup>140</sup> Provincie Utrecht, interviews, 10 juni 2021 en 8 juli 2021

<sup>141</sup> Provincie Utrecht (2020), Memo VRT verdere uitloop en achtergrond vertraging, 9 september 2020 & Provincie Utrecht, interviews, 1 juni 2021 en 10 juni 2021

<sup>142</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectplan Integrale Veiligheid PPIV 2018/2020, 1 juli 2020

- ii. Daarnaast is in de versie van het projectmanagementplan VRT van juni 2020 aangegeven dat het “*leveren van betrouwbare informatie over de bestaande assets*” niet tot de projectscope behoorde.<sup>143</sup>
  - b. Pas laat bleek dat de ISA en ILT een veiligheidsdossier vereisen dat de veiligheid van de hele tramlijn aantoonde, en niet alleen van de aanpassingen ten opzichte van de bestaande situatie (o.a. vernieuwing van het spoor, verlaging van de haltes en nieuw materieel).<sup>144</sup> De Rekenkamer heeft noch uit aangetroffen documenten noch uit interviews kunnen reconstrueren wanneer dit besef bij de projectorganisatie kwam.
  - c. Om de veiligheid van bestaande systeemdelen aan te tonen, wendde de projectorganisatie zich tot beheerders (de gemeente Utrecht en het team TBO van de provincie) voor informatie. De bestaande SUNIJ-lijn is echter gerealiseerd vóór het in werking treden van de Wet lokaal spoor. De wetgeving rondom veiligheidsbewijsvoering was toen minder strikt. Hierdoor bleken er geen safety cases te zijn van deze systeemdelen en moesten deze laat in het proces nog worden opgesteld door informatie te verzamelen bij beheerders en eerdere leveranciers.<sup>145</sup>
  - d. De projectorganisatie heeft toen diverse partijen benaderd voor documentatie die de veiligheid van de (bestaande) systeemdelen aan kon tonen, zoals voor:
    - i. de VRI's op kruisingen met andere verkeersdeelnemers;
    - ii. bovenbouw op de tracédelen A en B, die al in 2013/2014 uitgevoerd was maar waarvoor geen safety case bestond;
    - iii. overwegaankondigingen gebaseerd op het OBI-systeem;
    - iv. wissels geleverd door WisselBouw Nederland.<sup>146</sup>
3. De projectorganisatie VRT heeft niet alle activiteiten die uitgevoerd dienden te worden voor het verkrijgen van een volledig veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn in hun volle omvang voldoende tijdig onderkend. Voorbeelden hiervan zijn:
- a. Enkele verkeersregelinstallaties (VRI's) in het projectgebied bleken laat in het project niet goed te functioneren. Voor een sluitende veiligheidsbewijsvoering voor de vernieuwde SUNIJ-lijn was dit niet acceptabel. Een aanpassing of vervanging van de VRI's was echter niet in de scope van het project en de planning voorzien. Ook was het onduidelijk wat de rolverdeling was tussen de gemeenten en de projectorganisatie ten aanzien van het aantonen van de veiligheid van de interactie tussen de VRI's, het trammaterieel en de trambaan.
    - i. De gemeenten Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein, zijn eigenaar van de VRI's die geografisch gezien in het projectgebied liggen. In het veiligheidsdossier diende de veiligheid van de interactie tussen het trammaterieel, de trambaan en de VRI's aangetoond te worden. Het was lang niet duidelijk welke rol en verantwoordelijkheden de gemeenten hierbij hadden in relatie tot de projectorganisatie VRT en welke documentatie de gemeenten hiervoor bij de projectorganisatie VRT aan dienden te leveren.<sup>147</sup> Het proces tussen de projectorganisatie en de gemeenten om dit duidelijk te krijgen, verliep moeizaam.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 3.0, 30 juni 2020

<sup>144</sup> Provincie Utrecht (2020), Memo VRT verdere uitloop en achtergrond vertraging, 9 september 2020; Provincie Utrecht (2020), Concept Integrale Safetycase VRT Ombouw SUNIJ-lijn, 6 juli 2020 & Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021

<sup>145</sup> Provincie Utrecht, interview, 1 juni 2021 & Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 27 september 2021

<sup>146</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 27 september 2021

<sup>147</sup> Provincie Utrecht, interviews, 1 juni 2021 en 8 juli 2021

<sup>148</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 27 september 2021

- ii. Daarnaast bleek tijdens het testbedrijf van de aannemer dat deze VRI's al voor de start van het project VRT niet correct werkten, maar eerder werd hier omheen gewerkt. Voor een sluitende veiligheidsbewijsvoering voor de vernieuwde SUNIJ-lijn was dit niet acceptabel. Een aanpassing of vervanging van de VRI's was binnen de scope van het project en planning niet voorzien.<sup>149</sup> De aannemer was niet verantwoordelijk voor het werkend maken van de VRI's, alleen voor het testen van de interface met de tramlijn. De werking van de VRI's was de verantwoordelijkheid van de gemeenten.<sup>150</sup> Eén van de geïnterviewden geeft aan dat de vervanging van de VRI's door de gemeenten pas over enkele jaren gepland stond.<sup>151</sup>
- b. Voor een bestaande damwand nabij eindhalte IJsselstein Zuid was niet duidelijk of deze qua sterkte en stabiliteit nog wel voldeed als het nieuwe materieel over de vernieuwde trambaan zou gaan rijden. De damwand viel geografisch niet binnen het projectgebied, maar de vernieuwde spoorbaan en het perron op die locatie had mogelijk wel invloed op de sterkte en stabiliteit van de damwand.
  - i. De beheerder (TBO) heeft in 2016 een geotechnisch onderzoek laten uitvoeren om de stabiliteit van de onderbouw van de SUNIJ-lijn te beoordelen. In dit onderzoek komt weliswaar naar voren dat het geometrisch profiel van de onderbouw niet voldoet aan de eisen maar de locatie van de damwand kwam niet naar voren als specifieke probleemlocatie.<sup>152</sup>
  - ii. In Q4 2019 bleek dat de stabiliteit van de onderbouw van de trambaan mogelijk toch niet voldoende was doordat het nieuwe trammaterieel zwaarder is dan het oude trammaterieel.<sup>153</sup>
  - iii. TBO beschikte niet over de juiste assetinformatie waardoor aanvullend onderzoek uitgevoerd moest worden.<sup>154</sup>
  - iv. Hierdoor werd pas in een laat stadium duidelijk welke activiteiten en onderzoeken in het kader van deze damwand nodig waren. Dit inzicht was nodig om te kunnen beoordelen of de damwand van invloed was op de betrouwbaarheid en veiligheid van de vernieuwde trambaan en het vernieuwde perron.<sup>155</sup>
- c. Voor de projectorganisatie was niet in alle gevallen duidelijk welke informatie de nevenopdrachtnemers aan moesten leveren ten behoeve van het veiligheidsdossier en aan welke eisen deze informatie moest voldoen. Gevolg hiervan was dat de informatie en deel safety cases van verschillende nevenopdrachtnemers later werden opgeleverd dan in de planning was voorzien en niet aan de kwaliteitseisen voldeden.<sup>156</sup>
  - i. Een Duitse nevenopdrachtnemer leverde een deel safety case bijvoorbeeld aan volgens Duitse normen, terwijl dit Nederlandse normen hadden moeten zijn. Dit heeft de projectorganisatie uiteindelijk zelf gecorrigeerd.<sup>157</sup>
  - ii. De projectorganisatie heeft enkele deel safety cases zelf moeten opstellen, omdat de kwaliteit van deze aangeleverde deel safety cases onvoldoende was:
    - a. voor de H&K trambeveiligingsinstallatie op halte Jaarbeursplein;<sup>158</sup>

<sup>149</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021

<sup>150</sup> Provincie Utrecht (2020), Concept Integrale Safetycase VRT Ombouw SUNIJ-lijn, 6 juli 2020 & Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 27 september 2021

<sup>151</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021

<sup>152</sup> Movares (2016), Rapport SUNIJ-lijn geotechnische analyse onderbouw, 16 maart 2016

<sup>153</sup> Provincie Utrecht (2020), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) Q4 2019, 10 februari 2020

<sup>154</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>155</sup> Provincie Utrecht, interview, 8 juli 2021

<sup>156</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021 & Provincie Utrecht (2020), Review ISC VRT versie 0.3, 28 juli 2020

<sup>157</sup> Provincie Utrecht, interview, 1 juni 2021

<sup>158</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 27 september 2021



- b. voor de tijdelijke trambeveiligingsinstallatie op halte Nieuwegein Zuid.<sup>159</sup>
  - d. Daarnaast onderschatte de projectorganisatie de omvang van de activiteit van het opstellen van het complete veiligheidsdossier op basis van de door de nevenopdrachtnemers aangeleverde (deel) safety cases.<sup>160</sup>
4. Nog steeds verschillen de beelden tussen geïnterviewden over de benodigde informatie ten behoeve van het veiligheidsdossier die moet worden voorgelegd aan ILT en de ISA. Uit de interviews blijkt dat sommige betrokkenen van mening zijn dat het niet nodig was om de veiligheid van bestaande infrastructuur aan te tonen, maar alleen van de delta's<sup>161</sup>, terwijl andere betrokkenen wel vinden dat de veiligheid van bestaande infra aangetoond moet worden<sup>162</sup>.

## 3.2 Oorzaken op het gebied van projectbeheersing

Deze paragraaf beschrijft de oorzaken voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier op het gebied van projectbeheersing. Kader 3.1 geeft allereerst een korte toelichting op het begrip projectbeheersing. Kader 3.2 geeft vervolgens een toelichting op het begrip kritieke pad. Dit begrip komt later in dit hoofdstuk naar voren.

### Kader 3.1 Projectbeheersing

Projectbeheersing omvat de processen ter beheersing van de kosten, planning, risico's en kwaliteit (ook wel scope genoemd) van een project. Omdat deze vier thema's van elkaar afhankelijk zijn, worden ze in de projectbeheersing in samenhang met elkaar beschouwd. Als bijvoorbeeld de planning uitloopt, kan dit extra kosten tot gevolg hebben. Doel van projectbeheersing is om de onzekerheden in een project inzichtelijk te maken met het doel hierover adequaat te kunnen rapporteren en ze te beheersen. In projecten wordt dit bijvoorbeeld op deze vier thema's vormgegeven, door:

- voor kosten consequent een prognose van (de activiteiten en risico's binnen) het project bij te houden en deze te vergelijken met het beschikbare budget;
- voor planning een integrale planning op te stellen, waarin alle projectactiviteiten zijn opgenomen en waarin de onderlinge volgorde en afhankelijkheid van activiteiten inzichtelijk is gemaakt. Hierdoor is het gevolg van uitloop bij de ene activiteit op een andere activiteit of de eindmijlpaal inzichtelijk.
- voor risico's de kans van optreden en het gevolg daarvan te kwantificeren in termen van tijd en geld, en mogelijke beheersmaatregelen hiervoor te treffen.
- voor kwaliteit de scope van een project eenduidig (naar stakeholders) vast te stellen en getroffen beheersmaatregelen in deze scope te verwerken.

Bij dit onderzoek heeft de Rekenkamer zich met name gericht op de planning en minder op de kosten van het project VRT, omdat dit onderzoek gericht is op de oorzaken van de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn.

<sup>159</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 27 september 2021

<sup>160</sup> Provincie Utrecht (2020), Concept Integrale Safetycase VRT Ombouw SUNIJ-lijn, 6 juli 2020

<sup>161</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>162</sup> Provincie Utrecht, interviews, 18 mei 2021 en 8 juli 2021

### **Kader 3.2 Kritieke pad**

In de planning van infraprojecten kunnen bepaalde activiteiten pas beginnen zodra andere afgerond zijn. De serie van activiteiten die maatgevend is voor de lengte van de keten van activiteiten wordt het 'kritieke pad' genoemd. Vertragingen in deze activiteiten leiden direct tot een vertraging van het project. Ook vertraging op niet-kritieke activiteiten kan ertoe leiden dat deze activiteiten op een nieuw kritiek pad komen te liggen.

Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

### **Bevinding 3.2**

Het project VRT beschikte over een integrale planning waarin de verschillende deelprojecten van het project VRT opgenomen waren. De projectplanning van het project VRT was ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering in weinig detail uitgewerkt. Als gevolg hiervan is de planning niet goed te beoordelen op compleetheid en kunnen risico's niet aan de relevante activiteiten worden gekoppeld.

De risico's in het risicodossier ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning werden ondergewaardeerd. Daarnaast werden de gevolgen in tijd van risico's uit het risicodossier van het project VRT te grof ingeschat: de bandbreedte in de gevolg- en kansenklassen waren groot. Hierdoor was minder goed inzichtelijk wat het effect van risico's was op de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier.

In de dashboards over het project VRT voor de ambtelijk opdrachtgever en de kwartaalrapportages voor GS en PS werden top-risico's uit het risicodossier met de grootste (directe) financiële gevolgen genoemd. In de dashboards werd aangegeven wat de financiële consequenties waren van de risico's, maar niet de mogelijke gevolgen voor de planning. Risico's die (grote) gevolgen hadden voor de planning, waaronder risico's ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning, werden niet als top-risico's aangemerkt in dashboards en kwartaalrapportages.

De haalbaarheid van de integrale planning van het project VRT werd niet op regelmatige tijdstippen geanalyseerd. De planning is evenwel op twee momenten probabilistisch doorgerekend. De probabilistische analyse uit 2019 gaf aanleiding om te veronderstellen dat de haalbaarheid van de mijlpaal 'einde proefbedrijf' laag was. De provincie geeft aan deze analyse ten aanzien van het veiligheidsdossier onvoldoende betrouwbaar te vinden. De provincie geeft aan dat de haalbaarheid van de planning werd afgeleid uit het bredere planningsmanagement en besprekingen in het IPM-team. Tot aan de start van de Taskforce in september 2020, bleef echter de haalbaarheid van de mijlpalen m.b.t. het veiligheidsdossier onvoldoende inzichtelijk.

De geplande exploitatiedatum die werd gecommuniceerd naar GS, PS en het publiek volgde uit de integrale planning, die geen buffers bevatte. De haalbaarheid van een eindmijlpaal uit een planning waarin geen buffers zijn opgenomen, is doorgaans laag.

Toen vertraging onafwendbaar was geworden en de omvang ervan inzichtelijk moest worden gemaakt, is er begin september 2020 een Taskforce opgericht. De Taskforce heeft de stappen in de planning en bijbehorende risico's in beeld gebracht en een stuur- en bestuurplanning opgesteld, waarmee inzicht in de benodigde buffers en eindmijlpalen ontstond. Deze planningen waren ook meer gedetailleerd. Op basis hiervan werd duidelijk dat de uitloop minimaal 2 maanden was. Ook bleek dat de afhankelijkheden tussen activiteiten niet goed in beeld waren. Niet alle betrokkenen wisten wat er van hen werd verwacht ten aanzien van het veiligheidsdossier en er bleek nog veel input van leveranciers nodig te zijn.

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

5. Het project VRT beschikte over een integrale planning waarin de verschillende deelprojecten van het project VRT opgenomen waren. De projectplanning van het project VRT was ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering in weinig detail uitgewerkt. Als gevolg hiervan is de planning niet goed te beoordelen op compleetheid en kunnen risico's niet aan de relevante activiteiten worden gekoppeld.
  - a. In een integrale planning zijn alle deelprojecten van een project opgenomen. De Rekenkamer heeft binnen de integrale planning van het project VRT met name naar de activiteiten gekeken die te maken hebben met het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn en naar de activiteiten die te maken hebben met het veiligheidsdossier.
  - b. De geplande datum van indienststelling van de vernieuwde SUNIJ-lijn van het project volgde uit het kritieke pad van de doorlooptijden van de activiteiten in de planning (zie Kader 3.2). De planning bevatte geen buffers, zie bijvoorbeeld de planning van Q1 2020.<sup>163</sup> Dit wil zeggen dat de meest gunstige doorlooptijden van de verschillende activiteiten achter elkaar werden gezet en dat geen uitloop tussen elkaar opvolgende activiteiten was opgenomen. Dit wordt ook wel een deterministische planning genoemd.
  - c. De projectplanning van het project VRT was ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering op punten in weinig detail uitgewerkt.
    - i. Zo bevatte de planning per eind 2020-Q1 voor het onderdeel 'VRT Safety Case Management Ombouw SUNIJ' de activiteit 'opstellen safety case' met een doorlooptijd van 375 dagen, zonder nadere uitsplitsing naar onderliggende activiteiten.<sup>164</sup>
    - ii. In het onderdeel 'VRT Ombouw', een ander projectonderdeel in de planning, komt het opstellen van de safety case opnieuw als activiteit terug ('opzetten en vullen SC'). Ook hier zonder nadere detaillering maar nu met een doorlooptijd van 95 dagen.<sup>165</sup>
    - iii. In dezelfde planning staat ook voor het deelproject VRT Materieel de activiteit 'opstellen completeren safety case' met een doorlooptijd van 130 dagen, zonder nadere detaillering.<sup>166</sup>
    - iv. Ook is in interviews aangegeven dat de activiteiten niet integraal en onvoldoende duidelijk waren opgenomen in de planning. Hierdoor waren de afhankelijkheden tussen activiteiten niet inzichtelijk.<sup>167</sup>
6. De risico's in het risicodossier ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning werden ondergewaardeerd. Daarnaast werden de gevolgen in tijd van risico's uit het risicodossier van het project VRT te grof ingeschat: de bandbreedte in de gevolg- en kansenklassen waren groot. Hierdoor was minder goed inzichtelijk wat het effect van risico's was op de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier.
  - a. Bij het project VRT was aandacht voor risicomanagement. Zo was er een risicomanager aangesteld die iedere maand het risicodossier actualiseerde en daarvoor alle IPM-rolhouders sprak. Ook zijn er regelmatig risicosessies georganiseerd.<sup>168</sup>

---

<sup>163</sup> Provincie Utrecht (2020), VRT Integrale Planning 2020-Q1 eind

<sup>164</sup> Provincie Utrecht (2020), VRT Integrale Planning 2020-Q1 eind

<sup>165</sup> Provincie Utrecht (2020), VRT Integrale Planning 2020-Q1 eind

<sup>166</sup> Provincie Utrecht (2020), VRT Integrale Planning 2020-Q1 eind

<sup>167</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 1 juni 2021

<sup>168</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

- b. De provincie geeft in de reactie op het feitelijk wederhoor aan dat risico's in het risicodossier ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning werden ondergewaardeerd door de projectorganisatie.<sup>169</sup>
  - c. Het risicodossier voor het project VRT was ten aanzien van financiën volledig gekwantificeerd. Dat wil zeggen, er was per risico een kans en gevolg vastgesteld (uitgedrukt in geld), waarmee een financiële verwachtingswaarde van individuele risico's en het dossier als geheel berekend kon worden.
  - d. De effecten van risico's in tijd (dat wil zeggen, mogelijke vertraging als gevolg van een risico) waren semi-gekwantificeerd in het risicodossier. Dat wil zeggen dat aan de risico's gevolgcategorieën gekoppeld waren, variërend van een uitloop van minder dan twee weken (categorie 1) tot meer dan een half jaar (categorie 5). Zo stonden er in het risicodossier van Q1 2020<sup>170</sup> bijvoorbeeld twaalf<sup>171</sup> risico's met een tijdsgevolgcategorie 4 (13 tot 26 weken) of 5 (meer dan 26 weken). De marges van deze categorieën waren daarmee vrij ruim (13 weken bij categorie 4).
  - e. Naast bovenstaande bandbreedten op het effect, varieerden ook de bandbreedten op de kansen van optreden van deze risico's tussen de 5 procent en 50 procent.
7. In de dashboards over het project VRT voor de ambtelijk opdrachtgever en de kwartaalrapportages voor GS en PS werden top-risico's uit het risicodossier met de grootste (directe) financiële gevolgen genoemd. In de dashboards werd aangegeven wat de financiële consequenties waren van de risico's, maar niet de mogelijke gevolgen voor de planning. Risico's die (grote) gevolgen hadden voor de planning, waaronder risico's ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning, werden niet als top-risico aangemerkt in dashboards en kwartaalrapportages.
- a. De beheersingsinformatie over het project VRT is driemaandelijks samengevat in dashboards. Bestuurlijke samenvattingen daarvan zijn aan GS en PS verstrekt in de vorm van kwartaalrapportages.<sup>172</sup>
  - b. Het risicodossier van Q1 2020<sup>173</sup> bevat bijvoorbeeld een risico dat ingaat op vertraging van de indienststellingsvergunning<sup>174</sup> (RIS-0036). De kans van optreden is klasse 25-50 procent en het gevolg is ingeschat op 13 tot 26 weken vertraging. Het dossier noemt dit risico als derde grootste risico.
  - c. In het dashboard van Q1 2020 (vanaf pagina 10 e.v.) staan de belangrijkste risico's opgesomd. In dit dashboard komt risico RIS-0036 niet voor.<sup>175</sup>
  - d. Daarnaast zijn in dit dashboard de gevolgen van risico's enkel uitgedrukt in geld. De verwachte uitloop op de planning wordt niet vermeld.
  - e. In een interview is hierover toegelicht dat risico's met betrekking tot het veiligheidsdossier als procesrisico's werden beschouwd en daardoor financieel niet hoog worden gewaardeerd. Echter, de vertraging door deze risico's kan wel substantieel zijn. De geïnterviewde geeft verder aan dat kwantificering van de financiële gevolgen van procesrisico's vaak lager uitvalt dan de financiële kwantificering van uitvoeringsrisico's.<sup>176</sup> In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan

<sup>169</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>170</sup> Provincie Utrecht (2020), Risicodossier VRT Q1-2020, 27 januari 2020

<sup>171</sup> Dit zijn de risico's met de status 'open'.

<sup>172</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>173</sup> Provincie Utrecht (2020), Risicodossier VRT Q1-2020, 27 januari 2020

<sup>174</sup> "Er wordt geen indienststellingsvergunning afgegeven door dagelijks bestuur van de PU in relatie tot de Wet lokaal spoor op basis van het advies van RUD/IL&T."

<sup>175</sup> Provincie Utrecht (2020), Dashboard VRT t/m Q1 2020, 31 maart 2020

<sup>176</sup> Provincie Utrecht, interview, 10 juni 2021

dat de risico's ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning niet als kritiek of maatgevend zijn beoordeeld door de projectorganisatie en daarom niet als toprisico zijn benoemd.<sup>177</sup>

8. De haalbaarheid van de integrale planning van het project VRT werd niet op regelmatige tijdstippen geanalyseerd. De planning is evenwel op twee momenten probabilistisch doorgerekend. De probabilistische analyse uit 2019 gaf aanleiding om te veronderstellen dat de haalbaarheid van de mijlpaal 'einde proefbedrijf' laag was. De provincie geeft aan deze analyse ten aanzien van het veiligheidsdossier onvoldoende betrouwbaar te vinden. De provincie geeft aan dat de haalbaarheid van de planning werd afgeleid uit het bredere planningsmanagement en besprekingen in het IPM-team. Tot aan de start van de Taskforce in september 2020, bleef echter de haalbaarheid van de mijlpalen met betrekking tot het veiligheidsdossier onvoldoende inzichtelijk.
  - a. De haalbaarheid van de planning werd niet op regelmatige tijdstippen via (bijvoorbeeld) een betrouwbare en vastgestelde probabilistische analyse doorgerekend. Dat wil zeggen dat een risicoanalyse wordt uitgevoerd, waarbij het mogelijke effect van risico's die horen bij de verschillende activiteiten, op de planning wordt geanalyseerd. Dit wordt een probabilistische analyse van de planning (PPI) genoemd.
    - i. Omdat de planning ten aanzien van het veiligheidsdossier op punten in weinig detail was uitgewerkt (zie bevinding 5) en de risico's in het risicodossier ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning ondergewaardeerd werden (zie bevinding 6), kon geen betrouwbare probabilistische analyse uitgevoerd worden.
  - b. De planning is evenwel op twee momenten probabilistisch doorgerekend. Dit is gebeurd in de voorbereidingsfase (eind 2017)<sup>178</sup> en in de aanloop naar de uitvoering van de fysieke werkzaamheden in 2019 (planning Q4 2019<sup>179</sup>). Op dat moment was de geplande datum van indienststelling 21 augustus 2020.<sup>180</sup> Uit de probabilistische analyse van 2019 blijkt dat de mijlpaal 'einde proefbedrijf' op 21 augustus 2020 een trefkans had van 6 procent.<sup>181</sup> Met andere woorden, de kans dat de exploitatie in lijn met de afgegeven planning gestart kon worden, bedroeg volgens deze analyse 6 procent. De indienststelling vindt doorgaans plaats direct na het succesvol afronden van het proefbedrijf.
    - i. De datum waarop deze analyse met 85 procent zekerheid<sup>182</sup> het einde van het proefbedrijf aangaf lag op 10 november 2020. Deze 85 procent waarde is een veelgebruikte maatstaf bij infraprojecten om mijlpalen af te geven en wordt bijvoorbeeld gebruikt in de communicatie over data tussen IenW, ProRail en RWS.
    - ii. In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan dat deze analyse: 1) met name bedoeld was om de haalbaarheid van de uitvoering in de zomer van 2020 te onderzoeken, 2) niet officieel is vastgesteld, 3) voor wat betreft de planning van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning onvoldoende betrouwbaar was, omdat de risico's in het risicodossier ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning werden onderschat.<sup>183</sup>

---

<sup>177</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>178</sup> Provincie Utrecht, interview, 10 juni 2021

<sup>179</sup> Provincie Utrecht (2019), VRT Integrale Planning 2019-Q4 eind

<sup>180</sup> In juni 2020 is de datum van indienststelling verplaatst naar 21 september 2020, zie ook de tijdlijn in de Bestuurlijke nota.

<sup>181</sup> Provincie Utrecht (2020), Presentatie 'Resultaten Monte Carlo Analyse', 9 januari 2020

<sup>182</sup> Dit is de zogenaamde P85-datum; de datum van een mijlpaal die volgt uit een probabilistische analyse van een planning en die een trefkans heeft van 85%. Dit is een voor dergelijke projecten gebruikelijke maatstaf om als verwacht oplevermoment te communiceren naar publiek en politiek omdat het rekening houdt met onzekerheden in projecten.

<sup>183</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

- iii. Als de risico's ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning correct waren ingeschat (in plaats van onderschat), was de trefkans van de mijlpaal 'einde proefbedrijf' lager geweest.
  - c. Naast het feit dat de planning niet op reguliere basis probabilistisch werd doorgerekend, werd tot september 2020, de start van de Taskforce, niet op een andere manier de haalbaarheid van de mijlpalen met betrekking tot het veiligheidsdossier inzichtelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het uitwerken van scenario's of door aannames te doen op basis van de verwachtingswaarde van tijdsgebonden risico's uit het risicodossier.
    - i. In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan dat de haalbaarheid van de planning van het project VRT in plaats daarvan is afgeleid uit het bredere planningsmanagement en besprekingen in het IPM-team. Met planningsmanagement bedoelt de provincie dat er een senior planningsmanager was aangesteld die iedere maand de planning actualiseerde.<sup>184</sup>
9. De exploitatiedatum die werd gecommuniceerd naar GS, PS en het publiek volgde uit de integrale planning, die geen buffers bevatte. De haalbaarheid van een deterministische eindmijlpaal uit een planning waarin geen buffers zijn opgenomen, is doorgaans laag.
- a. In de kwartaalrapportages Q3 en Q4 2019, die naar PS en GS gaan, is als datum voor 'proefbedrijf gereed' 21 augustus 2020 opgenomen, de deterministische datum.<sup>185</sup>
  - b. Ook in de kwartaalrapportage Q1 2020 is als datum voor 'proefbedrijf gereed' nog 21 augustus 2020 opgenomen. Hierbij wordt in de rapportage opgemerkt dat meerdere risico's zijn opgetreden, waaronder het Coronavirus. De rapportage vervolgt: *"Omdat nog niet inzichtelijk is gemaakt of er door deze risico's gevolgen op de planning gaan optreden en er dus nog uit wordt gegaan van de overeengekomen hoofdplanning, wijken de mijlpalen voor Q1 2020 niet of nauwelijks af ten opzichte van die uit het rapport over Q4 2019"*.<sup>186</sup>
    - i. In de tijdlijn in de Bestuurlijke nota is aangegeven dat de datum van indienststelling in juni 2020 is verschoven naar 21 september 2020.<sup>187</sup>
  - c. Ook in een document uit april 2020 dat bedoeld is ter communicatie aan het publiek wordt gemeld dat: *"De planning is nu dat op 21 augustus de werkzaamheden en testen zijn afgerond. Reizigers kunnen vanaf dit moment in de nieuwe trams en over de vernieuwde trambaan rijden."*<sup>188</sup>
10. Toen vertraging onafwendbaar was geworden en de omvang van de vertraging inzichtelijk moest worden gemaakt, is er begin september 2020 een Taskforce opgericht. De Taskforce heeft de stappen in de planning en bijbehorende risico's in beeld gebracht en een stuurplanning en bestuurplanning opgesteld, waarmee inzicht in de benodigde buffers en eindmijlpalen ontstond. Deze planningen waren ook gedetailleerder (niveau van een dag-tot-dagplanning).<sup>189</sup> Op basis van de nader geanalyseerde planning werd duidelijk dat de uitloop minimaal 2 maanden was.

<sup>184</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>185</sup> Provincie Utrecht (2019), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 juli 2019 – 30 september 2019, 9 december 2019 & Provincie Utrecht (2020), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 oktober 2019 – 31 december 2019, 10 februari 2020

<sup>186</sup> Provincie Utrecht (2020), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2020 – 31 maart 2020, 13 mei 2020

<sup>187</sup> Provincie Utrecht (2020), Statencommissie Milieu en Mobiliteit, [www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl](http://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl), 17 juni 2020 & Provincie Utrecht (2020), Memo Indienststelling Vernieuwde Regionale Tramlijn, 6 juli 2020

<sup>188</sup> Provincie Utrecht en BAM (2020), Vernieuwing Regionale Trambaan 2020, [regiotramutrecht.provincie-utrecht.nl](http://regiotramutrecht.provincie-utrecht.nl)

<sup>189</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'Wekelijkse update voortgang VRT Ombouw SUNIJ-lijn, week 38', 16 september 2020 & Provincie Utrecht, interview, 1 juni 2021

- a. De Taskforce is op 4 september 2020 gestart, onder regie van de projectmanager en planner/risicomanager. Het doel van de Taskforce was om elke stap in de planning, inclusief de bijbehorende risico's, nauwgezet in beeld te brengen en om actiehouders van de risico's te benoemen. De Taskforce betrok hierbij relevante andere leden van de projectorganisatie, waaronder de manager projectbeheersing.<sup>190</sup>
  - b. De Taskforce heeft een stuurplanning en een bestuurplanning opgesteld.
    - i. De stuurplanning is een deterministische planning<sup>191</sup> waar operationeel van dag tot dag mee wordt gewerkt. De Taskforce had daardoor een planning opgesteld die sec was gericht op het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Door middel van deze dag-tot-dagplanning werd volgens een geïnterviewde op een andere manier gestuurd dan voorheen: deze planning heeft een ander karakter dan een stuurplanning die normaal gesproken in een project wordt gebruikt.<sup>192</sup>
    - ii. De bestuurplanning is een planning waarin de mogelijke uitloop als gevolg van risico's is opgenomen. Hierin zijn de eindmijlpalen naar achter verschoven.<sup>193</sup>
  - c. Op basis van de nader geanalyseerde planning werd duidelijk dat de uitloop minimaal 2 maanden was.<sup>194</sup>
11. Naar aanleiding van de activiteiten van de Taskforce, waarbij de stappen in de planning en bijbehorende risico's in kaart zijn gebracht, bleek dat de afhankelijkheden tussen activiteiten niet goed in beeld waren. Niet alle betrokkenen wisten wat er van hen werd verwacht ten aanzien van het veiligheidsdossier en er bleek nog veel input van leveranciers nodig te zijn.
- a. De Taskforce ging na hoe stabiel en compleet de vigerende planning was. Uit interviews blijkt dat de beoordeling hiervan even geduurd heeft.<sup>195</sup> Eén van de redenen is dat het ingewikkeld was om de juiste verbanden te leggen tussen de activiteiten in de planning: welke activiteiten zijn randvoorwaardelijk voor andere activiteiten en wat is het effect van uitloop op de totale planning?<sup>196</sup>
  - b. In interviews is aangegeven dat de afhankelijkheden tussen activiteiten niet goed in beeld waren<sup>197</sup> en dat het in kaart brengen van de werkprocessen en afhankelijkheden eerder had moeten gebeuren. In deze fase van het project mag je volgens één van de geïnterviewden uitgaan van een verregaande stabiliteit en compleetheid van de planning.<sup>198</sup>
  - c. Ook is in interviews aangegeven dat de Taskforce een aantal verrassingen tegenkwam. Zo wisten bepaalde betrokkenen of afdelingen soms niet wat er van hen verwacht werd ten aanzien van het veiligheidsdossier, waardoor zij daar ook niet mee bezig waren.<sup>199</sup> Ook bleek nog veel input van leveranciers nodig te zijn.<sup>200</sup>

<sup>190</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'Wekelijkse update voortgang VRT Ombouw SUNIJ-lijn, week 38', 16 september 2020 & Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021, 1 juni 2021 en 10 juni 2021

<sup>191</sup> In bevinding 5b is het begrip 'deterministische planning' toegelicht.

<sup>192</sup> Provincie Utrecht, interview, 10 juni 2021

<sup>193</sup> Provincie Utrecht (2020), Planning VRT, 19 oktober 2020; Provincie Utrecht (2020), Planning indienststelling SUNIJ, 19 oktober 2020; Provincie Utrecht (2020), Planning stuur en bestuurplanning & Provincie Utrecht, interview, 10 juni 2021

<sup>194</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 14 september 2020

<sup>195</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 10 juni 2021

<sup>196</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>197</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 1 juni 2021

<sup>198</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>199</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>200</sup> Provincie Utrecht, interview, 1 juni 2021

### 3.3 Oorzaken op het gebied van eisenbeheer

Deze paragraaf beschrijft de oorzaken voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier die de Rekenkamer heeft gevonden op het gebied van eisenbeheer. Kader 3.3 geeft allereerst een korte toelichting op het begrip eisenbeheer.

#### Kader 3.3 Eisenbeheer

Eisenbeheer betreft het doorvertalen van top-, klant- en wettelijke eisen aan het op te leveren systeem, naar onderliggende eisen aan onderdelen van dat systeem. Eisenbeheer gaat ook over hoe aangetoond kan worden dat aan deze (onderliggende) eisen wordt voldaan. Deze criteria worden vastgelegd in een verificatie- en validatieplan. Het is de verantwoordelijkheid van de projectorganisatie om aan te tonen dat aan de gestelde eisen wordt voldaan. Op onderliggende eisen kan dit doorgecontracteerd zijn aan de aannemer die moet aantonen dat hetgeen de aannemer oplevert voldoet aan deze (contract)eisen. Ten slotte gaat eisenbeheer over het beheerst wijzigen van eisen. Wanneer de vertaling van eisen en de criteria waarlangs getoetst wordt vastliggen, wordt inzichtelijk wat de effecten zijn wanneer de eisen (op onderdelen) gewijzigd worden en kan hier geïnformeerd besluitvorming over plaatsvinden.

Eisenbeheer maakt primair onderdeel uit van de discipline *system engineering*. Eisenbeheer is echter relevant voor safety management omdat ook veiligheidseisen via deze systematiek worden doorvertaald, geverifieerd en gevalideerd. Bevindingen ten aanzien van eisenbeheer en system engineering raken daarmee de veiligheidsbewijsvoering.

Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

#### Bevinding 3.3

Ondanks verschillende formele signalen dat het opstellen van kritieke documenten ten aanzien van eisenbeheer achterliep, waren deze documenten niet gereed op het moment dat deze vastgesteld hadden moeten worden. Hierdoor was onder andere de wijze waarop vastgesteld ging worden of veiligheidsbewijsvoering aan de eisen voldeed, niet op tijd gereed en goedgekeurd.

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevinding:

12. Kritieke documenten voor de voor safety management ondersteunende discipline eisenbeheer waren ondanks verschillende formele signalen dat het opstellen daarvan achterliep, niet gereed op het moment dat deze vastgesteld hadden moeten worden. Hierdoor was onder andere de wijze waarop vastgesteld ging worden of veiligheidsbewijsvoering aan de eisen voldeed, niet op tijd gereed en goedgekeurd.
  - a. In Kader 3.3 is de relatie tussen eisenbeheer en safety management en veiligheidsbewijsvoering toegelicht.
  - b. In maart 2018 gaf de ISA bij haar eerste audit<sup>201</sup> aan dat het eisenbeheer onvoldoende was omdat:
    - i. het project programma van eisen (PPvE), opgesteld door een ingenieursbureau onder verantwoordelijkheid van de projectorganisatie VRT, niet te herleiden was naar het bovenliggende integrale programma van eisen (IPvE). Het IPvE is een eisenprogramma dat van toepassing is op het gehele tramsysteem en dit document wordt opgesteld door de provincie;

<sup>201</sup> De eerste toetsronde door de ISA vond plaats op het conceptaanbestedingsdossier, dat was opgesteld door een extern ingenieursbureau



- ii. de projectscope niet definitief was vastgesteld en vastgelegd;
- iii. het validatie & verificatieplan als onvoldoende werd beoordeeld.<sup>202</sup>
- c. In de hierop volgende maanden hebben de projectorganisatie VRT, het ingenieursbureau en TBO verbeteracties uitgevoerd. Dit leidde voor de ISA echter niet tot de gewenste verbetering ten aanzien van het eisenbeheer en veiligheidsdossier. Dit blijkt uit de *letter of concern* die de ISA in maart 2019 afgaf, waarin de ISA zorgen uitte over de voortgang en haalbaarheid van deze twee dossiers.<sup>203</sup>
- d. Uit een memo van de safety manager aan de projectmanager blijkt dat in de zomer van 2019 de bevindingen van de ISA ten aanzien van het IPvE, PPvE en de systeemdefinitie nog onvoldoende waren opgevolgd. De safety manager gaf in deze memo aan dat doorgaan op de huidige voet (het niet oplossen van de bevindingen) zou leiden tot een niet-succesvol traject van verlening van de indienststellingsvergunning.<sup>204</sup>
- e. Uit een issuerapport van de projectorganisatie rondom het veiligheidsdossier van december 2019 blijkt dat op dat moment nog geen reparatie in de traceerbaarheid van het PPvE had plaatsgevonden.<sup>205</sup>
- f. De vertaling van eisen en het verificatie- en validatieplan dienen ten minste gereed te zijn voor aanbesteding omdat het belangrijke documenten vormen om met de aannemer vast te stellen wat de criteria voor acceptatie vormen. De start van de aanbesteding was eind 2018.
- g. Het verificatie- en validatieplan is pas in juli 2020 opgesteld.<sup>206</sup>
  - i. In september 2020 is er nog geen goed intern proces voor verificatie en validatie: “*Verificatie en Validatie (V&V het aantonen dat het gerealiseerde werk aan de topeisen (uitgangspunten) voldoet). Geen goed proces intern opgezet voor V & V. Opnieuw opgezet en loopt nu.*”<sup>207</sup>

### 3.4 Oorzaken met betrekking tot samenstelling projectorganisatie VRT

Deze paragraaf beschrijft de oorzaken voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier met betrekking tot de samenstelling van de projectorganisatie VRT. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

#### Bevinding 3.4

Binnen de projectorganisatie was er te weinig kennis en ervaring ten aanzien van het opstellen van het veiligheidsdossier aanwezig. Uit interviews blijkt dat het merendeel van de projectorganisatie VRT nog niet eerder aan een project had gewerkt waar een veiligheidsdossier voor moest worden opgesteld. Ook kreeg de uitvoering van de fysieke werkzaamheden (het werk ‘buiten’) binnen de projectorganisatie prioriteit boven het opstellen van het veiligheidsdossier. Daarnaast had de projectorganisatie lange tijd geen kwaliteitsmanager en de taken en de rol van een kwaliteitsmanager waren ook niet bij een andere functionaris belegd. Deze rol en taken vormen een extra borging op de kwaliteit van het opstellen van het veiligheidsdossier en de ISA had al vanaf 2018 aangegeven dat deze moesten worden ingevuld. Tot slot zijn er binnen de projectorganisatie VRT relatief veel

<sup>202</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum ‘Blokkerende bevindingen safety proces tbv vergunning VRT’, 27 juni 2018

<sup>203</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Brief van bezorgdheid – Vernieuwing Regionale Trambaan Utrecht, 12 maart 2019 & TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Status rapport project VRT CENELEC fase 4, 11 maart 2019

<sup>204</sup> Provincie Utrecht (2019), Memorandum ‘Aanbevelingen blokkerende bevindingen safety proces tbv vergunning VRT’, 1 oktober 2018

<sup>205</sup> Provincie Utrecht (2019), Status issues VRT safety, 2 december 2019

<sup>206</sup> Provincie Utrecht (2020), Plan van aanpak voor Verificatie en Validatie Ombouw SUNIJ Vernieuwde Regionale Tramlijn, 15 oktober 2020 & Provincie Utrecht, interviews, 10 juni 2021 en 8 juli 2021

<sup>207</sup> Provincie Utrecht (2020), Toelichting plotselinge extra vertraging, 25 september 2020

personele wisselingen geweest. Van de primaire functies in de projectorganisatie is alleen de safety manager niet gewisseld.

---

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

13. Binnen de projectorganisatie VRT was er te weinig kennis en ervaring ten aanzien van het opstellen van het veiligheidsdossier aanwezig. Uit interviews blijkt dat het merendeel van de projectorganisatie VRT nog niet eerder aan een project had gewerkt waar een veiligheidsdossier voor moest worden opgesteld.
- a. Bij een project als VRT wordt ervaring met het opstellen van veiligheidsdossiers verwacht bij ten minste de safety manager en in (mindere mate) bij de projectmanager. Ten aanzien van de beoogde rol van de projectmanager bij safety is het van belang is dat naast de safety manager, ook de projectmanager aandacht heeft voor veiligheid en betrokken is bij het veiligheidsdossier. Idealiter zou de projectmanager aanwezig zijn bij vergaderingen van de Safety Board die over het project gaan.<sup>208</sup>
  - b. Uit interviews blijkt dat het merendeel van de projectorganisatie VRT nog niet eerder aan een project had gewerkt waar een veiligheidsdossier voor moest worden opgesteld. Een geïnterviewde gaf aan dat er wellicht te weinig expertise was op het gebied van veiligheid om te begrijpen hoe cruciaal de veiligheidsbewijsvoering was voor het project. Het merendeel van de projectorganisatie VRT heeft het tijdig op orde krijgen van het veiligheidsdossier onderschat, aldus meerdere geïnterviewden.<sup>209</sup>
    - i. Volgens een geïnterviewde werken bij dergelijke projectorganisaties (light rail) veel uitvoeringsgerichte mensen en is het besef van het belang van het veiligheidsdossier soms te beperkt. De geïnterviewde geeft hierover aan dat *“het papier’ minstens zo belangrijk [is] als de fysieke uitvoering van de werkzaamheden.”*<sup>210</sup>

[Redacted text block]

- d. De projectmanager VRT was bij enkele bijeenkomsten van de Safety Board aanwezig.<sup>212</sup>
- [Redacted text block]

<sup>208</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>209</sup> Provincie Utrecht, interviews, 18 mei 2021, 27 mei 2021, 15 juni 2021 en 8 juli 2021

<sup>210</sup> Provincie Utrecht, interview, 1 juni 2021

<sup>212</sup> Provincie Utrecht, interviews, 18 mei 2021 en 15 juni 2021

[Redacted text block]

14. Binnen de projectorganisatie kreeg de uitvoering van de fysieke werkzaamheden (het werk 'buiten') prioriteit boven het opstellen van het veiligheidsdossier.
- a. Al voor besluitvorming over het project stond vast dat de werkzaamheden aan de ombouw van de SUNIJ-lijn in de zomer 2020 voltooid moesten worden omdat latere uitvoering van de werkzaamheden tot onaanvaardbare risico's voor de veilige berijdbaarheid van de trambaan zou leiden.<sup>215</sup> Het materieel was aan het einde van haar levensduur en vertoonde grote mankementen. Dit zorgde voor hoge onderhoudskosten voor reparaties.<sup>216</sup> De projectmanager VRT heeft aangegeven dat hierdoor de tijd om de processen te doorlopen ter voorbereiding op de uitvoering van de werkzaamheden vanaf de start van het project al krap was.<sup>217</sup>
  - b. Op verschillende momenten waarop er aandacht nodig was voor het veiligheidsdossier werd prioriteit gegeven aan issues met betrekking tot de fysieke werkzaamheden die tegelijkertijd speelden.
    - i. Op het moment dat de *letter of concern* werd ontvangen in maart 2019, liep ook de aanbesteding van de werkzaamheden.<sup>218</sup> Een geïnterviewde geeft aan dat het op dat moment nog niet zeker was of de aanbesteding ging lukken. Daarom hadden de *letter of concern* en het veiligheidsdossier op dat moment geen prioriteit.<sup>219</sup>
    - ii. Toen in het voorjaar van 2020 de planning voor het opstellen van het veiligheidsdossier al 'spannend' was moest de projectorganisatie ook coronamaatregelen voor de uitvoering van de fysieke werkzaamheden treffen.<sup>220</sup> Vanwege de coronamaatregelen was er tot aan de start van de uitvoering van de werkzaamheden onzekerheid of alle werkzaamheden door zouden gaan. Een geïnterviewde geeft aan dat de focus van de projectorganisatie op het mitigeren van de gevolgen van de coronamaatregelen lag en dat dit veel tijd heeft gekost. Hoewel de safety manager zich in die tijd wel richtte op het veiligheidsdossier, kon door andere leden van de projectorganisatie de tijd die zij kwijt waren aan het mitigeren van de gevolgen van de coronamaatregelen niet in het opstellen van het veiligheidsdossier worden gestoken.<sup>221</sup>
15. De projectorganisatie had lange tijd geen kwaliteitsmanager en de taken van de rol van een kwaliteitsmanager waren ook niet bij een andere functionaris belegd. Deze rol en taken vormen een extra borging op de kwaliteit van het opstellen van het veiligheidsdossier en de ISA had al vanaf 2018 aangegeven dat deze moesten worden ingevuld.
- a. De taken van een kwaliteitsmanager omvatten onder andere het opzetten en beheren van een kwaliteitsmanagementsysteem en het uitvoeren van audits. Deze taken zijn relevant voor de totstandkoming van het veiligheidsdossier omdat daarin onder andere aangetoond moet worden dat er goed kwaliteitsmanagement is uitgevoerd. Het is immers niet mogelijk om de veiligheid van een systeem geloofwaardig aan te tonen, als de documenten aan de hand waarvan dit gebeurt niet betrouwbaar zijn. Het is daarom bij het opstellen van een veiligheidsdossier van belang dat de kwaliteit van het dossier en van de referenties, zowel van de gerefereerde projectdocumenten als van de gerefereerde externe

<sup>215</sup> Provincie Utrecht (2016), Statenvoorstel 'Toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht', 25 oktober 2016

<sup>216</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>217</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021

<sup>218</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Brief van bezorgdheid – Vernieuwing Regionale Trambaan Utrecht, 12 maart 2019; TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Status rapport project VRT CENELEC fase 4, 11 maart 2019 & Provincie Utrecht (2018), Statenbrief 'Gunning ombouw SUNIJ-lijn aan BAM Infra Rail B.V.', 29 april 2019

<sup>219</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021

<sup>220</sup> Provincie Utrecht (2020), Overzicht Onderwerp VRT in Safety Board op basis van verslagen Safety Board maart 2019 tot en met september 2020 & Provincie Utrecht, interviews, 18 mei 2021, 27 mei 2021 en 15 juni 2021

<sup>221</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021 & Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

documenten, is gegarandeerd.<sup>222</sup> Een geïnterviewde geeft aan dat als de kwaliteitszorg in orde is, safety management een stuk makkelijker is.<sup>223</sup>

- b. Vanaf de eerste audit in 2018 heeft de ISA het ontbreken van een kwaliteitsmanager in de projectorganisatie benoemd als bevinding die kritiek is voor de veiligheidsbewijsvoering. Dit houdt in dat de ISA het noodzakelijk vond dat dit veranderde.<sup>224</sup> De ISA stelt in één van de rapporten dat het niet kan dat een dusdanig project zonder kwaliteitsmanager werkt. Hierbij merkt de ISA ook op dat er geen tussentijdse kwaliteitsmanager is benoemd.<sup>225</sup> Het ontbreken van een kwaliteitsmanager was één van de twee redenen om de *letter of concern* te versturen.<sup>226</sup>
- c. Vanaf april 2019 was er voor ongeveer een half jaar een tijdelijke kwaliteitsmanager. Deze heeft met name bij de beheerorganisatie een kwaliteitsmanagementsysteem opgezet en maar beperkt werkzaamheden verricht voor de projectorganisatie VRT. Een nieuwe kwaliteitsmanager voor het project VRT was er vanaf 1 mei 2020.<sup>227</sup> In de tijd dat er geen kwaliteitsmanager VRT was, heeft het safety team zelf een aantal werkzaamheden van de kwaliteitsmanager uitgevoerd. Een voorbeeld is het inrichten van een aantal processen zoals een proces voor review, goedkeuring en autorisatie van documenten.<sup>228</sup>
- d. Uit rapporten van de ISA van augustus 2020 en oktober 2020 is op te maken dat er problemen met documenten waren. De ISA geeft aan dat een groot aantal van de bevindingen op zich niet blokkerend zijn, omdat de tekortkomingen in de documenten niet tot problemen met betrekking tot het veiligheidsbewijs leiden. Echter, door het grote aantal bevindingen is dit een tekortkoming in de documentatie en moet dit worden verbeterd.<sup>229</sup> De provincie geeft hierover in september 2020 aan dat deze bevindingen bijvoorbeeld betrekking hebben op documenten zonder nummer en zonder handtekeningen. De provincie geeft aan dat het oplossen hiervan veel tijd vergt, omdat elk document gescreend en waar nodig hersteld moet worden.<sup>230</sup>

16. Binnen de projectorganisatie VRT zijn relatief veel personele wisselingen geweest. Van de primaire functies in de projectorganisatie is alleen de safety manager niet gewisseld.

- a. Voor het veiligheidsdossier is niet alleen de safety manager van belang. De safety manager is onder andere afhankelijk van andere leden van de projectorganisatie voor het aanleveren van informatie om het veiligheidsdossier op te stellen.
- b. Er zijn onder andere meerdere projectmanagers, omgevingsmanagers, managers projectbeheersing, technisch managers en contractmanagers geweest. Elke primaire functie in de projectorganisatie (leden van het IPM-kernteam) is in de periode midden 2019 tot eind 2020 één of meerdere keren gewisseld, op de safety manager na.<sup>231</sup>

---

<sup>222</sup> Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020 & Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 15 juni 2021

<sup>223</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>224</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2018), Safety & Quality Audit rapport processen bij het project VRT 2018, 29 oktober 2018

<sup>225</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Tussenrapport: Vernieuwing Regionale Trambaan Utrecht S&Q Audit, 25 januari 2019

<sup>226</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Brief van bezorgdheid – Vernieuwing Regionale Trambaan Utrecht, 12 maart 2019 & TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Status rapport project VRT CENELEC fase 4, 11 maart 2019

<sup>227</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 18 mei 2021

<sup>228</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>229</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2020), Beoordelingsrapport Integrale Safety Case m.b.t. Vernieuwing Regionale Tramlijn versie 0.9 en Status Rapport m.b.t. de project status, 25 augustus 2020 & TÜV Rheinland Rail Certification (2020), Beoordelingsrapport Integrale Safety Case m.b.t. Vernieuwing Regionale Tramlijn versie 0.94, 30 oktober 2020

<sup>230</sup> Provincie Utrecht (2020), Toelichting plotselinge extra vertraging, 25 september 2020

<sup>231</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021 en 11 mei 2021

- c. Hoewel enkele geïnterviewden aangeven dat het aantal wisselingen te overzien was en dat personele wisselingen bijvoorbeeld bij faseovergangen in het project normaal zijn, blijkt uit interviews dat in een aantal gevallen niet een faseovergang, maar onvoldoende functioneren van de betreffende medewerkers de aanleiding was.<sup>232</sup>
- d. De kwaliteit van de overdracht bij deze wisselingen was verschillend. In sommige gevallen hebben degene die de functie eerst vervulde en diens vervanger enkele maanden naast elkaar gewerkt en heeft overdracht plaats kunnen vinden. In andere gevallen is de overdracht door omstandigheden minimaal geweest.<sup>233</sup>

### 3.5 Oorzaken met betrekking tot proactiviteit projectorganisatie VRT

Deze paragraaf beschrijft de oorzaken voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier met betrekking tot de proactiviteit van de projectorganisatie VRT. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

#### Bevinding 3.5

Het duurde lang voordat de projectorganisatie VRT de bevindingen van de ISA opvolgde. Ook heeft de projectorganisatie de ambtelijk opdrachtgever niet geïnformeerd over de *letter of concern*, die in maart 2019 werd afgegeven door de ISA, en de Safety Board niet gevraagd de reactie op de *letter of concern* te toetsen. In de audit van juni 2020 geeft de ISA aan dat de reactie van de projectorganisatie VRT op bevindingen van de ISA is verbeterd. Daarnaast heeft de safety manager op verschillende momenten geëscaleerd over de status van het veiligheidsdossier en het ontbreken van een kwaliteitsmanager in de projectorganisatie. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat de escalaties van de safety manager aan de projectmanager en de Safety Board over de status van het veiligheidsdossier en het ontbreken van een kwaliteitsmanager niet bij hem bekend zijn.

De projectorganisatie VRT heeft lange tijd aangegeven dat de planning voor het opstellen van het veiligheidsdossier zou worden gehaald. In de zomer van 2020 stelde de projectorganisatie het toesturen van het veiligheidsdossier aan de Safety Board telkens uit, maar de datum voor de start van de exploitatie (21 september 2020) verschoof niet. Pas op het moment dat de Safety Board op 17 augustus 2020 constateerde dat het veiligheidsdossier nog steeds niet volledig was, wordt duidelijk dat de planning niet gehaald ging worden. De projectorganisatie VRT heeft niet zelf opgeschaald richting de ambtelijk opdrachtgever dat de planning niet gehaald ging worden. Nadat half augustus 2020 duidelijk was dat de planning niet gehaald ging worden, gaf de projectorganisatie VRT richting de ambtelijk opdrachtgever en Safety Board aan dat de vertraging beperkt bleef tot één of enkele weken. Kort nadat PS hier op 1 september 2020 over zijn geïnformeerd, werd op basis van een nader geanalyseerde planning duidelijk dat de uitloop minimaal 2 maanden was.

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

- 17. Het duurde lang voordat de projectorganisatie de bevindingen van de ISA opvolgde. Ook heeft de projectorganisatie de ambtelijk opdrachtgever niet geïnformeerd over de *letter of concern*, die in maart 2019 werd afgegeven door de ISA, en de Safety Board niet gevraagd de reactie op de *letter of concern* te toetsen. In de audit van juni 2020 geeft de ISA aan dat de reactie van de projectorganisatie VRT op bevindingen van de ISA is verbeterd.

<sup>232</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021 en 22 juni 2021

<sup>233</sup> Provincie Utrecht, interview, 16 april 2021

- a. Een belangrijke bevinding, die vanaf de eerste audit van de ISA in oktober 2018 is opgenomen, is dat het voor de ISA niet duidelijk is, hoe met de opmerkingen uit de audits van de ISA wordt omgegaan en dat een reactie van de projectorganisatie soms maanden duurt.<sup>234</sup> Bij de tussentijdse audit van de ISA in januari 2019 geeft de projectorganisatie VRT aan dat deze bevinding van de ISA in oktober 2018 een duidelijk signaal is en dat verbeteringen van de interne organisatie en afstemming met stakeholders en andere partijen moeten leiden tot snelle beantwoording. De ISA geeft hier als reactie op dat dit slechts een verklaring van de intentie is en geen maatregel. De ISA wil hiervan bewijsdocumenten ontvangen.<sup>235</sup>
- b. In het auditrapport dat hoort bij de *letter of concern* van de ISA uit maart 2019 geeft de ISA aan dat de bevinding over de late reactie van de projectorganisatie VRT nog steeds openstaat. Ook geeft de ISA aan nog geen reactie te hebben ontvangen op haar bevindingen met betrekking tot het ontbreken van een kwaliteitsmanager (zie bevinding 15) en problemen met eisendocumentatie (zie bevinding 12). Dat deze bevindingen nog steeds openstaan in maart 2019 is voor de ISA aanleiding voor het versturen van de *letter of concern*.<sup>236</sup>
- c. De projectorganisatie heeft in een brief gereageerd op de *letter of concern*. Hierin geeft zij aan concreet per punt duidelijk te maken welke acties zij onderneemt en het volste vertrouwen erin te hebben hiermee tot een verbetering te komen en tot een uiteindelijk succesvol traject voor vergunningverlening en ingebruikname van de tram.<sup>237</sup>
- d. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat de projectorganisatie hem niet op de hoogte heeft gebracht van de *letter of concern* van maart 2019. Hij heeft aan de Rekenkamer aangegeven dat hij op 11 september 2020 bekend werd met deze brief, tijdens een gesprek tussen de ambtelijk opdrachtgever en de ISA (zie ook bevinding 25).<sup>238</sup>
- e. De *letter of concern* is na ontvangst in maart 2019 niet in de Safety Board besproken. Vanaf mei 2019 staat de *letter of concern* op de agenda om te bespreken in de Safety Board van juli 2019. Het agendapunt wordt echter doorgeschoven en wordt pas in november 2019 behandeld.<sup>239</sup>
  - i. Een lid van de Safety Board geeft aan dat het wenselijk was dat de *letter of concern* eerder was besproken in de Safety Board. Dergelijke brieven zijn zeldzaam en behoeven extra aandacht. De Safety Board had de reactie van de projectorganisatie richting de ISA op de *letter of concern* kunnen toetsen.<sup>240</sup>
  - ii. In interviews is aangegeven dat de bespreking van de *letter of concern* in de Safety Board meerdere keren is doorgeschoven vanwege praktische redenen. Ook lag in 2019 de focus van de Safety Board vooral op de Uithoflijn en was er in juli 2019 nog geen urgentiebesef met betrekking tot het veiligheidsdossier VRT in de Safety Board. Verder werd als reden voor het doorschuiven aangegeven dat de safety manager VRT de documentatie van het veiligheidsdossier niet rond kreeg.<sup>241</sup>
- f. In de audit van juni 2020 geeft de ISA aan dat de reactie van de projectorganisatie VRT op bevindingen van de ISA is verbeterd. Volgens de ISA kan de eerdere bevinding, dat het voor de ISA niet duidelijk was

<sup>234</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2018), Safety & Quality Audit rapport processen bij het project VRT 2018, 29 oktober 2018

<sup>235</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Tussenrapport: Vernieuwing Regionale Trambaan Utrecht S&Q Audit, 25 januari 2019

<sup>236</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Brief van bezorgdheid – Vernieuwing Regionale Trambaan Utrecht, 12 maart 2019 & TÜV Rheinland Rail Certification (2019), Status rapport project VRT CENELEC fase 4, 11 maart 2019

<sup>237</sup> Provincie Utrecht (2019), Reactie letter of concern ISA, 16 april 2019

<sup>238</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>239</sup> Provincie Utrecht (2020), Overzicht Onderwerp VRT in Safety Board op basis van verslagen Safety Board maart 2019 tot en met september 2020

<sup>240</sup> Provincie Utrecht, interview, 27 mei 2021

<sup>241</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2020, 27 mei 2021 en 15 juni 2021

hoe met de opmerkingen uit de audits van de ISA werd omgegaan en dat een reactie van de projectorganisatie soms maanden duurt, worden afgesloten.<sup>242</sup>

18. Op verschillende momenten heeft de safety manager geëscaleerd over de status van het veiligheidsdossier en het ontbreken van een kwaliteitsmanager in de projectorganisatie. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat de escalaties van de safety manager naar de projectmanager en de Safety Board over de status van het veiligheidsdossier en het ontbreken van een kwaliteitsmanager niet bij hem bekend zijn.
- a. Allereerst heeft de safety manager twee escalatiememo's opgesteld gericht aan de projectmanager. Aanleiding voor de eerste memo in juni 2018 was onduidelijkheid over de traceerbaarheid van eisen. De tweede memo uit oktober 2019 had met name betrekking op de zaken uit de *letter of concern* uit maart 2019. De safety manager geeft aan deze memo gestuurd te hebben omdat zaken later dat jaar nog niet snel genoeg gingen.<sup>243</sup>
    - i. De conclusie van beide memo's is dat er op dat moment dusdanige blokkerende bevindingen waren dat het safetyproces niet zal leiden tot een succesvol traject tot verlening van de vergunning.<sup>244</sup>

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]
  - b. De projectorganisatie VRT had lange tijd geen kwaliteitsmanager (zie bevinding 15). De safety manager heeft zijn zorgen over het ontbreken van een kwaliteitsmanager geuit bij de projectmanager en de Safety Board.
    - i. Richting de projectmanager heeft hij dit onder andere gedaan via de escalatiememo in oktober 2019 (zie punt 18.a hierboven). De safety manager doet hierin een voorstel voor de inzet van een kwaliteitsmanager.<sup>246</sup> [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Er is geprobeerd om het ontbreken van een kwaliteitsmanager binnen het team zo goed mogelijk op te lossen.<sup>247</sup>
    - ii. In januari 2020 is het ontbreken van een kwaliteitsmanager in de Safety Board besproken.<sup>248</sup> Een lid van de Safety Board geeft aan het beeld te hebben dat het nut van een kwaliteitsmanager voor het project VRT onvoldoende duidelijk was bij de projectorganisatie, ondanks dat hier in de *letter of concern* van de ISA om werd gevraagd. Formeel kon de Safety Board hier echter geen rol in spelen, omdat zij geen rol heeft bij de bemensing van de projectorganisatie. De Safety Board heeft de safety manager wel geadviseerd en leden van de Safety Board hebben in het MT-OV onderschreven dat voor de projectorganisatie VRT een kwaliteitsmanager nodig was.<sup>249</sup>

<sup>242</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2020), Audit op V&V en kwaliteitsprocessen bij het project VRT, 10 juni 2020

<sup>243</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Blokkerende bevindingen safety proces tbv vergunning VRT', 27 juni 2018; Provincie Utrecht (2019), Memorandum 'Aanbevelingen blokkerende bevindingen safety proces tbv vergunning VRT', 1 oktober 2019 & Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>244</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Blokkerende bevindingen safety proces tbv vergunning VRT', 27 juni 2018; Provincie Utrecht (2019), Memorandum 'Aanbevelingen blokkerende bevindingen safety proces tbv vergunning VRT', 1 oktober 2019

<sup>246</sup> Provincie Utrecht (2019), Memorandum 'Aanbevelingen blokkerende bevindingen safety proces tbv vergunning VRT', 1 oktober 2019 & Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>247</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021

<sup>248</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag Safety Board, 23 januari 2020

<sup>249</sup> Provincie Utrecht, interviews, 27 mei 2021 en 15 juni 2021 & Provincie Utrecht (2020), Verslag MT-OV, 20 januari 2020

- c. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan niet bekend te zijn met de memo's van de safety manager aan de projectmanager van juni 2018 en oktober 2019. Bijvoorbeeld de behoefte van de safety manager aan een kwaliteitsmanager was bij hem niet bekend.<sup>250</sup> De ambtelijk opdrachtgever was niet aanwezig in het betreffende MT-OV waar de behoefte van de projectorganisatie VRT aan een kwaliteitsmanager werd besproken.<sup>251</sup>
19. De projectorganisatie VRT heeft lange tijd aangegeven dat de planning voor het opstellen van het veiligheidsdossier zou worden gehaald. In de zomer van 2020 stelde de projectorganisatie het toesturen van het veiligheidsdossier aan de Safety Board telkens uit, maar de datum voor de start van de exploitatie (21 september 2020) verschoof niet. Pas op het moment dat de Safety Board op 17 augustus 2020 constateerde dat het veiligheidsdossier nog steeds niet volledig was, wordt duidelijk dat de planning niet gehaald gaat worden.
- a. Dat de projectorganisatie VRT lange tijd heeft aangegeven dat de planning zou worden gehaald, is allereerst het geval in de dashboards die de projectorganisatie VRT ieder kwartaal opstelt. In deze dashboards werd vanaf 2020 specifiek aandacht besteed aan het safety proces.
- i. In het dashboard van Q1 2020 wordt gesproken over een risico met betrekking tot het veiligheidsdossier, waarbij wordt aangegeven dat het safety proces tijdkritisch is.<sup>252</sup> In een interview is aangegeven dat met 'tijdkritisch' werd bedoeld dat een deel safety case op dat moment aandacht behoeft, maar niet dat er sprake was van grote risico's. Er waren volgens de geïnterviewden op dat moment geen zorgen over de planning van het hele veiligheidsdossier.<sup>253</sup>
- ii. In het (concept) dashboard van Q2 2020 staat dat het proces van integrale safety case volgens planning verloopt en in concept nagenoeg gereed is.<sup>254</sup>
- b. Ook heeft de projectorganisatie VRT op verschillende momenten in overleggen, in het voorjaar 2020 als de planning onder druk staat, aangegeven dat de planning zou worden gehaald:
- i. In mei 2020 werden in het IMTT zorgen over de stand van zaken van het veiligheidsdossier besproken. In reactie hierop gaf de projectorganisatie VRT in een memo aan verschillende acties te hebben ondernomen en het vertrouwen te hebben dat de veiligheidsbewijsvoering van project Ombouw SUNIJ-lijn tijdig en volledig afgerond gaat worden (zie ook bevinding 28).<sup>255</sup>
- ii. Tijdens de bijeenkomst van de Safety Board in juni 2020 geeft de projectorganisatie VRT aan dat er vertrouwen is dat er tijdig een goed dossier ligt.<sup>256</sup>
- c. Als in de zomer 2020 het veiligheidsdossier aan de Safety Board moet worden toegestuurd voor een goedkeurende verklaring, stelt de projectorganisatie het aanleveren van het veiligheidsdossier telkens uit, maar de datum voor de start van de exploitatie verschoof niet.
- i. Op 16 juli 2020 is de planning van de projectorganisatie VRT dat zij op 24 juli 2020 het veiligheidsdossier aanlevert aan de Safety Board, waarna de Safety Board naar aanleiding van haar bijeenkomst op 28 juli 2020 haar verklaring van goedkeuring zou kunnen afgeven.<sup>257</sup>

<sup>250</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>251</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag MT-OV, 20 januari 2020

<sup>252</sup> Provincie Utrecht (2020), Dashboard VRT t/m Q1 2020, 31 maart 2020

<sup>253</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>254</sup> Provincie Utrecht (2020), Dashboard VRT t/m Q2 2020, 30 juni 2020

<sup>255</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'Aanpak en ontwikkelingen safety Ombouw SUNIJ-lijn', 12 mei 2020

<sup>256</sup> Provincie Utrecht (2020), Overzicht Onderwerp VRT in Safety Board op basis van verslagen Safety Board maart 2019 tot en met september 2020

<sup>257</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag Safety Board, 16 juli 2020



- ii. Op 24 juli 2020 wordt besloten dat de versie van het veiligheidsdossier op dat moment onvoldoende is om naar de ISA te sturen en daarmee ook om door de Safety Board behandeld te worden. De ISA en de Safety Board zijn hierover geïnformeerd. Het aanleveren van het dossier loopt hiermee vertraging op, maar dat hoeft volgens de projectorganisatie *'nog geen gevolgen te hebben voor de vergunning'*.<sup>258</sup>
  - iii. In de vergadering van de Safety Board van 6 augustus 2020 is besproken dat het de bedoeling is dat de Safety Board het veiligheidsdossier op 13 augustus 2020 bespreekt en een verklaring afgeeft.<sup>259</sup>
  - iv. In de vergadering van de Safety Board van 13 augustus 2020 blijkt dat het veiligheidsdossier nog niet klaar is voor behandeling door de Safety Board. Verschillende aanwezigen dringen er bij de projectorganisatie op aan duidelijkheid te geven over of de planning voor de start van de exploitatie nog gehaald kan worden.<sup>260</sup> De plaatsvervangend voorzitter van de Safety Board besluit de domeinmanager Mobiliteit te informeren dat er een gereede kans is op vertraging.<sup>261</sup>
  - v. Als op 17 augustus 2020 het veiligheidsdossier opnieuw niet gereed is om te worden voorgelegd aan de Safety Board informeert de plaatsvervangend voorzitter van de Safety Board de domeinmanager Mobiliteit dat de planning VRT definitief gaat schuiven, waarna de domeinmanager Mobiliteit de gedeputeerde hierover informeert.<sup>262</sup>
- d. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de projectorganisatie VRT in deze periode bleef aangeven dat de planning werd gehaald.<sup>263</sup>
- i. De ambtelijk opdrachtgever meldt - over het moment dat de safety manager op 24 juli 2020 mededeelde dat het veiligheidsdossier op dat moment onvoldoende was om aan de ISA en Safety Board te sturen ter beoordeling - dat dit een vervelend bericht was, maar dat de ambtelijk opdrachtgever nog steeds het vertrouwen had dat de planning gehaald werd, omdat dit vanuit de projectorganisatie werd aangegeven.<sup>264</sup>
  - ii. Ook een lid van de Safety Board geeft aan dat het eind juli 2020 nog niet duidelijk was dat de planning niet gehaald ging worden.<sup>265</sup>
  - iii. Een ander lid van de Safety Board geeft aan dat de projectorganisatie lang heeft gezegd dat het wel ging lukken en dat het hierna nog een aantal weken heeft geduurd voordat de vertraging werd uitgesproken door de projectorganisatie.<sup>266</sup>

20. De projectorganisatie VRT heeft niet opgeschaald richting de ambtelijk opdrachtgever dat de planning niet gehaald ging worden.

- a. De Rekenkamer heeft geen correspondentie aangetroffen waarin de formele escalatielijn, van projectorganisatie naar ambtelijk opdrachtgever, is gevolgd met de mededeling dat de geplande start

---

<sup>258</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Geen levering ISC 0.9 voor as maandag', 24 juli 2020; Provincie Utrecht (2020), e-mail 'SB 20200728 Agenda en Stukken Safety Board 28/7', 24 juli 2020 & Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Re: SB 20200728 Agenda en Stukken Safety Board 28/7', 24 juli 2020

<sup>259</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag Safety Board, 6 augustus 2020

<sup>260</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag Safety Board, 13 augustus 2020

<sup>261</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Veiligheidsbewijsvoering VRT', 13 augustus 2020

<sup>262</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Veiligheidsbewijsvoering VRT', 17 augustus 2020 & Provincie Utrecht (2020), e-mail 'BELANGRIJK: update SUNIJ', 18 augustus 2020

<sup>263</sup> Provincie Utrecht, interviews, 27 mei 2021 en 22 juni 2021

<sup>264</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>265</sup> Provincie Utrecht, interview, 27 mei 2021

<sup>266</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

van de exploitatie niet werd gehaald. Ook uit interviews is niet gebleken dat dit (eventueel mondeling) via de formele escalatielijn is medegedeeld.

- b. De mededeling dat de planning van de start van de exploitatie niet werd gehaald, is van de Safety Board naar de domeinmanager Mobiliteit gegaan.<sup>267</sup>

21. Nadat half augustus 2020 duidelijk was dat de planning niet gehaald ging worden, gaf de projectorganisatie VRT richting de ambtelijk opdrachtgever en Safety Board aan dat de vertraging beperkt bleef tot één of enkele weken. Kort nadat PS hierover op 1 september 2020 zijn geïnformeerd (zie Hoofdstuk 4), werd op basis van een nader geanalyseerde planning duidelijk dat de uitloop minimaal 2 maanden was.
  - a. In een e-mail van de Safety Board aan de domeinmanager Mobiliteit van 17 augustus 2020 wordt aangekondigd dat de vertraging definitief is. Hierin staat vermeld dat in het meest gunstige geval er sprake is van één week vertraging. Hierbij wordt opgemerkt dat dit nog niet zeker is en dat het ook nog verder kan uitlopen.<sup>268</sup>
  - b. In de vergadering van de Safety Board van 17 augustus 2020 wordt de planning besproken. Volgens deze planning zouden op 24 augustus 2020 de documenten moeten worden aangeleverd aan de ISA. In het verslag staat dat de projectorganisatie VRT ervoor zorgt dat de ISA op 24 augustus 2020 voldoende informatie heeft om een verklaring op te stellen. Op 25 augustus 2020 zou het veiligheidsdossier volgens deze planning moeten worden aangeleverd aan de Safety Board, waarna de Safety Board op 26 augustus 2020 een verklaring zou afgeven. De geplande start van de exploitatie was 28 september 2020. Dit is één week vertraging ten opzichte van de tot dan toe geplande start van de exploitatie op 21 september 2020.<sup>269</sup>
  - c. In de vergadering van de Safety Board van 26 augustus 2020 zou de Safety Board het veiligheidsdossier beoordelen. In het verslag staat echter dat de projectorganisatie VRT tijdens de vergadering aangaf dat er onvoldoende tijd is geweest om het veiligheidsdossier af te maken. Volgens de projectorganisatie lag de focus op het terugbrengen van het aantal blokkerende bevindingen van ongeveer 19 naar minder dan 10. Blokkerende bevindingen dienen voor het merendeel weggenomen te zijn voordat het informatiedossier ingediend kan worden. Uit het verslag blijkt niet dat er is gesproken over verdere vertraging of dat er rekening werd gehouden met een vertraging die langer duurde dan één of enkele weken. Wel benadrukt de Safety Board de behoefte om een planning op te stellen voor interne en externe communicatie.<sup>270</sup>
    - i. Een lid van de Safety Board geeft aan dat tijdens deze bijeenkomst niet feitelijk is vastgesteld dat de vertraging langer zou duren dan één of enkele weken, maar dat hij dit wel verwachtte. Hij geeft aan dat hij op dat moment er niet van op de hoogte was dat er een Statenbrief over de vertraging in voorbereiding was.<sup>271</sup> Hij heeft dezelfde dag de domeinmanager Mobiliteit geïnformeerd dat *'het gehele project ernstig in vertraging gaat'*, maar dat er geen nieuwe datum voor de start van de exploitatie genoemd kan worden.<sup>272</sup>
    - ii. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij niet op de hoogte was van dat de Safety board het veiligheidsdossier niet op 26 augustus 2020 heeft kunnen beoordelen en dat hij niet is geïnformeerd dat de projectorganisatie VRT het veiligheidsdossier op dat moment niet af had kunnen ronden. Hij

---

<sup>267</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Veiligheidsbewijsvoering VRT', 17 augustus 2020

<sup>268</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Veiligheidsbewijsvoering VRT', 17 augustus 2020

<sup>269</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag Safety Board, 17 augustus 2020

<sup>270</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag Safety Board, 26 augustus 2020

<sup>271</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 13 september 2021

<sup>272</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Stand van zaken veiligheidsdossier VRT', 26 augustus 2020

heeft geen afschrift ontvangen van de mail hierover van het lid van de Safety Board aan de domeinmanager Mobiliteit.<sup>273</sup>

- d. In de vergadering van de Safety Board van 3 september 2020 geeft de projectorganisatie VRT aan dat zij tijdens de vorige vergadering per abuis een onjuist aantal blokkerende bevindingen heeft aangegeven. Volgens de projectorganisatie lag het aantal op 3 september 2020 net onder de 20 punten. Ook geeft de projectorganisatie aan dat er wordt gewerkt aan een nieuwe planning.<sup>274</sup>
- e. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij één dag na het versturen van de brief aan PS een eerste signaal kreeg dat de planning verder uit zou gaan lopen via een mail van de projectmanager VRT.<sup>275</sup>
- f. Op 4 september is een Taskforce gestart (zie bevinding 8). Het doel van de Taskforce was om elke stap in de planning, inclusief de bijbehorende risico's, nauwgezet in beeld te brengen en om actiehouders van de risico's te benoemen.<sup>276</sup> Op basis van de nader geanalyseerde planning werd duidelijk dat de uitloop minimaal twee maanden was.<sup>277</sup> Zoals naar voren kwam in bevinding 9, is in interviews aangegeven dat de afhankelijkheden tussen activiteiten niet goed in beeld waren<sup>278</sup> en dat het in kaart brengen van de werkprocessen en afhankelijkheden eerder had moeten gebeuren.<sup>279</sup>

### 3.6 Oorzaken met betrekking tot aansturing projectorganisatie VRT door provincie

Deze paragraaf beschrijft de oorzaken voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier met betrekking tot de aansturing van de projectorganisatie VRT door de provincie. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

#### Bevinding 3.6

De tarieven die de provincie hanteert om de specifieke expertise in te huren die nodig is om een project als VRT te realiseren, waren volgens de geïnterviewden beperkend om voldoende gekwalificeerde kandidaten aan trekken. De provincie heeft enkele onafhankelijke toetsen op het project VRT laten uitvoeren. Deze toetsen hadden geen betrekking op bijvoorbeeld de projectbeheersing van het project VRT. Daarnaast heeft de provincie meerdere adviesraden met verschillende expertises die het project VRT adviseerden, waaronder: de Safety Board, Advisory Board en Adviesraad Tram. De Adviesraad Tram heeft geen formele adviezen uitgebracht aan de projectorganisatie VRT in de periode dat zowel de samenstelling van het veiligheidsdossier als de fysieke werkzaamheden onder druk stonden (voorjaar en zomer 2020). Wel heeft zij in deze periode meerdere keren informele adviezen uitgebracht via gesprekken met betrokkenen bij het project VRT, maar niet over de voortgang van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn en de haalbaarheid van de planning.

De ambtelijk opdrachtgever was op verschillende momenten in voorjaar en zomer 2020 ervan op de hoogte dat de planning 'spannend' was. Hij geeft aan dat hij geen signalen kreeg dat de planning niet gehaald zou worden.

<sup>273</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 28 september 2021

<sup>274</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag Safety Board, 3 september 2020

<sup>275</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 14 september 2020; Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 28 september 2021 & Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Red Alert !!!! FW: planning ISC en vervolgstappen', 2 september 2020

<sup>276</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'Wekelijkse update voortgang VRT Ombouw SUNIJ-lijn, week 38', 16 september 2020 & Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021, 1 juni 2021 en 10 juni 2021

<sup>277</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 14 september 2020

<sup>278</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 1 juni 2021

<sup>279</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

[REDACTED]

Binnen de provincie is onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden met betrekking tot het aansturen van het project VRT. Het model waarin domeinmanagers en opgavemanagers naast elkaar staan is ter discussie komen te staan. Er is op het moment van schrijven (oktober 2021) een formeel besluit in voorbereiding waarbij alle opgaven onder ambtelijke verantwoordelijkheid van een CMT-lid zullen vallen.

Vanaf begin 2020 is in vergaderingen van de Safety Board regelmatig opgemerkt dat de planning voor het opstellen van het veiligheidsdossier VRT 'spannend' was. In het voorjaar 2020 heeft de adviseur veiligheid, die lid is van de Safety Board, hierover één keer geëscaleerd naar de domeinmanager Mobiliteit. De Safety Board geeft aan dat zij alleen verantwoordelijkheid heeft over de veiligheid en niet over het al dan niet halen van de planning van het opstellen van een veiligheidsdossier. Leden van de Safety Board verwijzen op dit punt naar het IMTT. In het IMTT is het veiligheidsdossier VRT in het voorjaar van 2020 meerdere keren aan de orde geweest. Er is vanuit het IMTT geen concrete actie ondernomen ten aanzien van het veiligheidsdossier VRT. Ook geven verschillende leden van het IMTT aan dat zij de Safety Board zien als meer geëigende plek om het veiligheidsdossier te bespreken, omdat zij de experts op het gebied van veiligheid zijn.

Vanaf september 2020 heeft de provincie verschillende maatregelen genomen om de vertraging te beperken.

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

22. De tarieven die de provincie hanteert om de specifieke expertise in te huren die nodig is om een project als VRT te realiseren, waren volgens de geïnterviewden beperkend om voldoende gekwalificeerde kandidaten aan trekken.
  - a. Voor een project als VRT is specifieke expertise nodig, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid. Deze expertise heeft de provincie niet in huis, omdat de provincie deze maar tijdelijk nodig heeft voor de duur van een project. Daarom huurt de provincie hier medewerkers voor in.

[REDACTED]
  - b. [REDACTED]
  - c. Verschillende geïnterviewden geven aan dat bepaalde expertise die benodigd is bij een project als VRT schaars is. Een geïnterviewde omschrijft de mensen die dit soort projecten kunnen doen als een 'klein reizend circus'. Als een groot project op zijn einde loopt, is er meer aanbod, maar als andere (tram)projecten elders in Nederland midden in de uitvoering zitten, is het aanbod aan geschikte mensen beperkt.<sup>280</sup>
  - d. Voor de inhuur van externen werkt de provincie met een standaard functiehuis, met bijbehorende tarieven.<sup>281</sup>
  - e. Volgens verschillende geïnterviewden zijn de tarieven van de provincie beperkend om voldoende gekwalificeerde kandidaten te genereren. Er zijn procedures geweest met te weinig inschrijvingen, waarschijnlijk omdat de tarieven te laag waren.<sup>282</sup>

<sup>280</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021 en 22 juni 2021

<sup>281</sup> Provincie Utrecht, interview, 16 april 2021

<sup>282</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021, 22 juni 2021 en 15 juli 2021

- f. In specifieke gevallen zijn in overleg met de domeinmanager de tarieven hoger gesteld, om voldoende gekwalificeerde kandidaten aan te kunnen trekken.<sup>283</sup>
23. De provincie heeft enkele onafhankelijke toetsen op het project VRT laten uitvoeren. Deze toetsen hadden geen betrekking op bijvoorbeeld de projectbeheersing van het project VRT.
- a. De provincie heeft geen toetsen laten uitvoeren op bijvoorbeeld: de projectbeheersing, het eisenbeheer of *systems engineering* van het project VRT.
    - i. De Rekenkamer zou dit verwachten bij een project van dit formaat en dergelijke complexiteit, te meer omdat in het verleden bij een vergelijkbaar project als Uithoflijn bleek dat uit (externe) toetsing veel bevindingen kwamen over de gehele breedte van het project.<sup>284</sup> Daarnaast is het project Uithoflijn uitgelopen en is het budget overschreden.<sup>285</sup> Door een toets uit te laten voeren kan meer inzicht worden verkregen in de voortgang en risico's van het project en kunnen de door de projectorganisatie gerapporteerde voortgang en risico's onafhankelijk worden gestaafd.
  - b. Er zijn wel enkele andere toetsen uitgevoerd rondom het project VRT.
    - i. Op initiatief van de ambtelijk opdrachtgever is er in twee gevallen een gate review uitgevoerd: 1) voor aanbesteding van Ombouw SUNIJ-lijn en 2) voor aanbesteding van de uitvoering van deelproject Nieuwegein City.<sup>286</sup>
    - ii. Ook heeft de provincie een audit uitgevoerd op de processen met betrekking tot verzoeken tot wijzigingen (VTW) van de projecten binnen het domein Mobiliteit, waaronder VRT.<sup>287</sup>
    - iii. Voor het project VRT heeft de ambtelijk opdrachtgever een externe ingehuurd om de processen met betrekking tot verzoeken tot wijzigingen (VTW) te toetsen en daarover te rapporteren.<sup>288</sup>
24. De provincie heeft meerdere adviesraden met verschillende expertises die het project VRT adviseerden, waaronder: de Safety Board, Advisory Board en Adviesraad Tram. De Adviesraad Tram heeft geen formele adviezen uitgebracht aan de projectorganisatie VRT in de periode dat zowel de samenstelling van het veiligheidsdossier als de fysieke werkzaamheden onder druk stonden (voorjaar en zomer 2020). Wel heeft zij in deze periode meerdere keren informele adviezen uitgebracht via gesprekken met betrokkenen bij het project VRT. De Rekenkamer heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat er toen over de voortgang van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn en de haalbaarheid van de planning is gesproken.
- a. De Adviesraad Tram heeft geen formele adviezen uitgebracht aan de projectorganisatie VRT in de periode voorjaar en zomer 2020. Wel heeft zij meerdere keren informele adviezen uitgebracht via gesprekken met betrokkenen bij het project VRT. De Rekenkamer heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat er over de voortgang van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn en de haalbaarheid van de planning is gesproken.
    - i. De Adviesraad Tram is in 2015 ingesteld en heeft als taak: 1) GS strategisch en tactisch te adviseren inzake het Tramvervoersysteem Provincie Utrecht en 2) de Stuurgroep Uithoflijn

<sup>283</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021, 22 juni 2021 en 15 juli 2021

<sup>284</sup> Zie bijvoorbeeld: Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, 2 november 2017

<sup>285</sup> Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht (2018), Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn, 4 december 2018

<sup>286</sup> Provincie Utrecht, interviews, 10 juni 2021 en 22 juni 2021; Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021 & Provincie Utrecht (2020), Gate Review project Nieuwegein City (NC), 9 oktober 2020

<sup>287</sup> Provincie Utrecht (2020), Audit 'Wijzigingsbeheer project', 27 augustus 2020 & Provincie Utrecht, interviews, 10 juni 2021 en 22 juni 2021

<sup>288</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021 & Croon Advocaten (2021), Provincie Utrecht – VRT project (hoofdpijnen overzicht werkzaamheden), 1 november 2021

strategisch en tactisch te adviseren inzake het project Uithoflijn. Het project VRT is niet genoemd in het oprichtingsbesluit, maar het project VRT was ten tijde van de instelling van de Adviesraad nog niet gestart en valt onder het Tramvervoersysteem van de Provincie Utrecht.<sup>289</sup>

- ii. Geïnterviewden geven aan dat het project VRT is toegevoegd aan de scope van de Adviesraad Tram. Ook is de looptijd van de Adviesraad met een jaar verlengd (het contract liep in juni 2021 af, in plaats van een jaar eerder).<sup>290</sup>
- iii. De Adviesraad bestaat uit vier leden met specifieke kennis van: de aanleg van complexe (infrastructurele en/of railgerelateerde) projecten, (OV) assetmanagement, klantgericht opereren en servicegerichte bedrijfsvoering.<sup>291</sup>
- iv. Van de 27 formele adviezen die de Adviesraad Tram heeft uitgebracht tussen september 2014 en mei 2021 hadden er twee betrekking op het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn. Deze adviezen gingen over de aanbesteding van het project en werden uitgebracht in juni 2018 en februari 2019.<sup>292</sup>
- v. De Rekenkamer heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat de Adviesraad Tram de projectorganisatie VRT buiten de formele adviezen geadviseerd heeft over de voortgang van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn en de haalbaarheid van de planning.
  - a. Uit het jaarverslag van de Adviesraad Tram over 2020 en de eerste helft van 2021 blijkt dat het project VRT in het voorjaar en zomer van 2020 vijf keer is besproken met de Adviesraad Tram. Vaak was dit een gesprek tussen één of meerdere leden van de Adviesraad en leden van het projectteam VRT. Het onderwerp veiligheidsdossier is niet genoemd bij deze bijeenkomsten. Bij het overzicht van de activiteiten van de Adviesraad staat wel aangegeven dat het niet uitputtend is.<sup>293</sup>
  - b. Ook na het optreden van de vertraging is de Adviesraad Tram betrokken geweest bij het project VRT. Zo is de Adviesraad Tram in het najaar van 2020 betrokken bij het project VRT rond de communicatie over het vervolgproces na de opgelopen vertraging. Een geïnterviewde geeft aan dat de Adviesraad het belang van het communiceren van een datum die ook daadwerkelijk gehaald ging worden benadrukte, zodat niet nogmaals een wijziging van de planning hoefde te worden gecommuniceerd. De Adviesraad heeft de projectorganisatie volgens de geïnterviewde geadviseerd om onderscheid te maken tussen een stuur- en een bestuurplanning.<sup>294</sup>
  - c. Daarnaast heeft de ambtelijk opdrachtgever aangegeven in de zomer 2020 een dilemma met betrekking tot de betrokkenheid van de ISA bij het project VRT te hebben voorgelegd aan de Adviesraad Tram. Een lid van de Adviesraad heeft de ambtelijk opdrachtgever voorgesteld aan de nieuwe Nederlandse directeur van de ISA. Dit heeft geleid tot een gesprek tussen de ambtelijk opdrachtgever en de ISA.<sup>295</sup>
- b. De status van het veiligheidsdossier VRT is regelmatig aan bod gekomen in de Safety Board van de provincie, zie bevinding 27.

---

<sup>289</sup> Provincie Utrecht (2015), Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht, nummer 8173C941 tot instelling van de Adviesraad Tram (Instellingsbesluit Adviesraad tram), 15 december 2015

<sup>290</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021 & Provincie Utrecht (2020), Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht, tot aanpassing van het Regelement Adviesraad Tram (Regelement Adviesraad tram), 2 juni 2020

<sup>291</sup> Provincie Utrecht (2015), Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht, nummer 8173C941 tot instelling van de Adviesraad Tram (Instellingsbesluit Adviesraad tram), 15 december 2015

<sup>292</sup> Provincie Utrecht (2018), Adviesraad Tram – Advies 18 'Aanbesteding project Vernieuwing Regionale Tramlijn (VRT)', 26 juni 2018 & Provincie Utrecht (2019), Adviesraad Tram – Advies 21 'Aanbesteding project VRT', 4 februari 2019

<sup>293</sup> Provincie Utrecht (2021), Adviesraad Tram – Jaarrapportage 2020/2021, 17 augustus 2021

<sup>294</sup> Provincie Utrecht, interview, 10 juni 2021 & Provincie Utrecht (2021), Adviesraad Tram – Jaarrapportage 2020/2021, 17 augustus 2021

<sup>295</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021 & Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

- c. Ook heeft de provincie in het voorjaar 2020 een Advisory Board Projecten OV ingesteld. De Advisory Board Projecten OV is opgericht om te adviseren over de te volgen strategie bij mogelijke meerkosten en projectwijzigingen en te toetsen op de resultaten van afspraken daarover. De Advisory Board is specifiek opgericht voor het project VRT, als extra waarborg gedurende de zomerperiode 2020 waarin de werkzaamheden voor dit project in een strakke tijdsplanning werden uitgevoerd. De Advisory Board had geen rol met betrekking tot (de planning van) het opstellen van het veiligheidsdossier.<sup>296</sup>

25. De ambtelijk opdrachtgever was op verschillende momenten in voorjaar en zomer 2020 ervan op de hoogte dat de planning 'spannend' was. Hij geeft aan dat hij geen signalen kreeg dat de planning niet gehaald zou worden.

- a. De projectmanager VRT legt verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever heeft verschillende overleggen met de projectmanager, onder andere één keer in de twee weken over voortgang en financiën en elk kwartaal over het dashboard, zie ook Hoofdstuk 2. De projectmanager moet de urgentie bepalen van de zaken die hij wil bespreken. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan hier vervolgens op door te vragen, evenals op signalen die hij elders ontvangt.
- b. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat het overleg over de voortgang van het project met de projectmanager VRT in het voorjaar 2020 werd gedomineerd door corona, spleetbreedte en baanstabieleit. Er kwamen geen alarmsignalen over het veiligheidsdossier.<sup>297</sup>

- c. De ambtelijk opdrachtgever geeft over verschillende momenten in voorjaar en zomer 2020 aan dat hij ervan op de hoogte was dat de planning voor het veiligheidsdossier 'spannend' was. Hij geeft echter ook aan dat hij geen signalen kreeg dat de planning niet gehaald zou worden.

- i. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij voorafgaand aan de 'pizzasessie' begin maart 2020 geen zorgen over de haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier VRT had. Tijdens de sessie werd aangegeven dat de planning 'spannend' was. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat echter niet bleek dat de planning niet haalbaar was, dit is volgens hem een belangrijke nuance. De ambtelijk opdrachtgever is naar aanleiding van de 'pizzasessie' een wekelijks overleg gestart met de projectmanager en de safety manager. Door met hen wekelijks de voortgang van het veiligheidsdossier VRT te bespreken, wilde de ambtelijk opdrachtgever vinger aan de pols houden en de urgentie laten doordringen bij de projectorganisatie.<sup>299</sup>
- ii. In de periode hierna kreeg de ambtelijk opdrachtgever in het bovengenoemde wekelijkse overleg het vertrouwen dat de planning kritiek, maar haalbaar was. Op 30 april 2020 werd tijdens de Safety Board het signaal '5 voor 12' afgegeven.<sup>300</sup> Eén van de geïnterviewden geeft aan dat met '5 voor 12' werd bedoeld dat de planning 'heel spannend' was, omdat er op veel documenten werd gewacht en

<sup>296</sup> Provincie Utrecht (2020), Oprichting Advisory Board Projecten OV, 24 april 2020

<sup>297</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>299</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>300</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

er geen buffer meer was, dus dat alles goed moest lopen.<sup>301</sup> De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij niet op de hoogte was van het signaal '5 voor 12'. Tegelijkertijd geeft de ambtelijk opdrachtgever hierover aan dat '5 voor 12' voor hem betekent dat de planning nog steeds gehaald kan worden.<sup>302</sup>

- iii. Op 24 juli 2020 ontving de ambtelijk opdrachtgever de mededeling van de safety manager dat het veiligheidsdossier op dat moment onvoldoende was om aan de ISA en Safety Board te sturen ter beoordeling.<sup>303</sup> De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat dit een vervelend bericht was, maar dat hij nog steeds het vertrouwen had dat de planning gehaald zou worden, omdat dit vanuit de projectorganisatie werd aangegeven.<sup>304</sup> De ambtelijk opdrachtgever heeft op dat moment geen aanvullende acties ondernomen.
- iv. Op 17 augustus 2020 werd duidelijk dat de planning niet gehaald ging worden. De plaatsvervangend voorzitter van de Safety Board informeert de domeinmanager Mobiliteit dat de planning definitief gaat schuiven (zie bevinding 19). In dit bericht staat vermeld dat de indienstellingsvergunning in het meest gunstige geval één week later dan gepland afgegeven zou kunnen worden, maar ook dat dit nog niet zeker was en nog verder kon uitlopen.<sup>305</sup> Van dit bericht ontvangt de ambtelijk opdrachtgever een cc. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat de boodschap voor hem niet erg schokkend was, omdat de boodschap was dat de indienstelling één week later dan gepland zou zijn.<sup>306</sup>
- d. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan niet op de hoogte te zijn van verschillende zaken die in de Safety Board zijn besproken. De Rekenkamer merkt echter op dat de verslagen van de Safety Board ter informatie werden bijgevoegd bij de vergaderstukken van het IMTT (waar de ambtelijk opdrachtgever lid van is). In het feitelijk wederhoor licht de provincie toe dat in eerste instantie alleen vastgestelde notulen met het IMTT werden gedeeld. Deze waren dan al enkele maanden oud. Op verzoek van de ambtelijk opdrachtgever zijn later de concept verslagen gedeeld.<sup>307</sup>
  - i. Zo is de *letter of concern* van de ISA uit maart 2019 genoemd in verschillende verslagen van de Safety Board.<sup>308</sup> [REDACTED]
  - ii. Zoals ook hierboven naar voren kwam, heeft de ambtelijk opdrachtgever aangegeven dat hij niet op de hoogte was van het signaal '5 voor 12', dat tijdens de Safety Board op 30 april 2020 werd afgegeven.<sup>310</sup> [REDACTED]

<sup>301</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>302</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>303</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Geen levering ISC 0.9 voor as maandag', 24 juli 2020 & Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Re: SB 20200728 Agenda en Stukken Safety Board 28/7', 24 juli 2020

<sup>304</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>305</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Veiligheidsbewijsvoering VRT', 17 augustus 2020

<sup>306</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>307</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>308</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2020), Verslag Safety Board, 23 januari 2020

<sup>310</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021



26. Binnen de provincie is onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de ambtelijk opdrachtgever (opgavemanager) en domeinmanager Mobiliteit bij het project VRT. Het model waarin domeinmanagers en opgavemanagers naast elkaar staan is ter discussie komen te staan. Er is op het moment van schrijven (oktober 2021) een formeel besluit in voorbereiding waarbij alle opgaven onder ambtelijke verantwoordelijkheid van een CMT-lid zullen vallen.
- a. Binnen de provincie wordt gewerkt met domeinmanagers en opgavemanagers. Domeinmanagers zijn onderdeel van de lijnorganisatie, de opgavemanagers zijn verantwoordelijk voor specifieke opgaven. Bij het project VRT is de ambtelijk opdrachtgever de opgavemanager (zie ook Hoofdstuk 2). Formeel staan de domeinmanagers en opgavemanagers naast elkaar in de organisatie, zij leggen beiden verantwoording af aan de provinciesecretaris.<sup>312</sup>
    - i. De verantwoordelijkheid voor projecten als VRT ligt bij de opgavemanager, deze is de ambtelijk opdrachtgever.<sup>313</sup>
    - ii. Domeinmanagers zijn verantwoordelijk voor de aansturing van het domein als geheel, bijvoorbeeld door sturing op de integrale voortgang en strategische afwegingen. Het personeel dat actief is binnen het project VRT werd vooral geleverd vanuit een team dat onderdeel is van het domein Mobiliteit. Dit is de verantwoordelijkheid van de domeinmanager Mobiliteit.<sup>314</sup> Daarnaast is de domeinmanager Mobiliteit afnemer van het projectresultaat als toekomstig beheerder van de vernieuwde assets.<sup>315</sup>
    - iii. Domeinmanagers zijn lid van het centraal management team (CMT), opgavemanagers niet.<sup>316</sup>
  - b. De ambtelijk opdrachtgever hoeft volgens het opdrachtgever-opdrachtnemersmodel geen verantwoording af te leggen aan de domeinmanager Mobiliteit. Omdat het project de domeinmanager Mobiliteit echter wel raakt, stemt de ambtelijk opdrachtgever periodiek af met de domeinmanager Mobiliteit.<sup>317</sup>
  - c. In 2021 is de invulling van dit model in het algemeen ter discussie komen te staan vanwege verschillende redenen.<sup>318</sup>
    - i. Er was onduidelijkheid en inconsequentie met betrekking tot de sturing op zowel opgaven als sturing via de lijn. Het model zorgde voor onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is en wie dus ook interventies mocht plegen op concernopgaven. Ook was er onduidelijkheid over wanneer en met wie het gesprek met de bestuurder werd gevoerd.<sup>319</sup>
    - ii. Er ontbrak samenhangende sturing door het CMT op opgaven, programma's, projecten en lijnwerkzaamheden. Daarnaast was er een onvoldoende eenduidig beeld van wat prioritair is.<sup>320</sup>
  - d. Ook bij het project VRT werd tegen enkele problemen met betrekking tot het model aangelopen.<sup>321</sup>
    - i. Een geïnterviewde geeft aan dat op het moment dat er problemen ontstonden binnen het project VRT er bij de gedeputeerde behoefte ontstond aan sturing op het project vanuit de domeinmanager/ het CMT. Echter, feitelijk was die verantwoordelijkheid er niet.<sup>322</sup>

<sup>312</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>313</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>314</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>315</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021 & Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>316</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020

<sup>317</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>318</sup> Provincie Utrecht (2021), Provincie Utrecht – een opgavegerichte organisatie in ontwikkeling, 15 maart 2021

<sup>319</sup> Provincie Utrecht (2021), Provincie Utrecht – een opgavegerichte organisatie in ontwikkeling, 15 maart 2021

<sup>320</sup> Provincie Utrecht (2021), Provincie Utrecht – een opgavegerichte organisatie in ontwikkeling, 15 maart 2021

<sup>321</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>322</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

- ii. Ook geeft hij aan dat er bij de verschillende onderdelen te veel oriëntatie was op de eigen taken/verantwoordelijkheden i.p.v. het integrale tramproduct.<sup>323</sup>
  - e. Om de verbinding tussen de concernopgaven en de lijnactiviteiten te versterken, is in het CMT het ambassadeurschap geïntroduceerd. Individuele CMT-leden werden gekoppeld aan concrete opgaven (en daarmee opgavemanagers). Hierdoor ontstond een soort informele opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie tussen CMT-leden en opgavemanagers. Bij de introductie van ambassadeurschap is de domeinmanager Mobiliteit ambassadeur VRT geworden.
  - f. Er is op het moment van schrijven (oktober 2021) een formeel besluit in voorbereiding waarbij alle opgaven onder ambtelijke verantwoordelijkheid van een CMT-lid zullen vallen. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opgaven wordt daardoor in de meeste gevallen ondergebracht bij een domeinmanager. Hiermee vervallen de dubbele sturingslijnen die nu naast elkaar bestaan. De opgave OV-projecten, waar het project VRT onder valt, is volgens dit organogram geen concernopgave meer. De provincie geeft aan dat de restanten hiervan in de lijnorganisatie zijn geplaatst..<sup>324</sup>
27. Vanaf begin 2020 is in vergaderingen van de Safety Board regelmatig opgemerkt dat de planning voor het opstellen van het veiligheidsdossier VRT 'spannend' was. In het voorjaar 2020 heeft de adviseur veiligheid, die lid is van de Safety Board, hierover één keer over geëscaleerd naar de domeinmanager Mobiliteit. De Safety Board geeft aan dat zij alleen verantwoordelijkheid heeft over de veiligheid en niet over het al dan niet halen van de planning van het opstellen van een veiligheidsdossier. Leden van de Safety Board verwijzen op dit punt naar het IMTT.
- a. Het doel van de Safety Board is volgens het oprichtingsdocument tweeledig: 1) structurele afstemming tussen alle betrokken partijen over railveiligheid binnen het tramvervoersysteem van de provincie, en 2) het realiseren en in stand houden van een geaccepteerd en beheerst veiligheidsniveau in het tramvervoersysteem van de provincie, zie ook Hoofdstuk 2.<sup>325</sup>
  - b. Vanaf begin 2020 is in de Safety Board de status van het veiligheidsdossier VRT elke bijeenkomst aan de orde geweest. Hierbij is verschillende keren opgemerkt dat de planning 'spannend' was, zoals op de volgende momenten:
    - i. In de Safety Board van maart 2020 merkt de safety manager op dat de planning ambitieus is. In de vergadering van de Safety Board van april 2020 geeft een ander lid, wanneer het over de planning gaat, aan dat hij zorgen heeft dat de projectorganisatie niet in control is.<sup>326</sup>
    - ii. Op 30 april 2020 is er een speciale bijeenkomst van de Safety Board gehouden in het kader van het project VRT. Hierin heeft de safety manager VRT een presentatie gehouden over de stand van zaken van het veiligheidsdossier VRT. Conclusie is dat de Safety Board er vertrouwen in heeft dat de projectorganisatie VRT de eigen processen onder controle heeft c.q. gaat krijgen, maar realiseert zich dat het '5 voor 12' is.<sup>327</sup>

<sup>323</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>324</sup> Provincie Utrecht (2021), Provincie Utrecht – een opgavegerichte organisatie in ontwikkeling, 15 maart 2021; Provincie Utrecht, interviews, 22 juni 2021 en 15 juli 2021 & Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 30 september 2021 en 11 oktober 2021

<sup>325</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

<sup>326</sup> Provincie Utrecht (2020), Overzicht Onderwerp VRT in Safety Board op basis van verslagen Safety Board maart 2019 tot en met september 2020

<sup>327</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag 'Safety Board lokaal spoor - overleg 31 - Special VRT (Teams)', 20 april 2020 & Provincie Utrecht (2020), Presentatie 'VRT safetycase: is het twee voor twaalf of vijf over?', 30 april 2020

- iii. In de Safety Board vergadering van mei 2020 wordt opgemerkt dat het een ‘spannende planning’ blijft, maar dat er de afgelopen weken goede vooruitgang is geboekt.<sup>328</sup>
- c. Een geïnterviewd lid van de Safety Board geeft aan dat voor hem al in maart 2020 duidelijk was dat de planning voor het opstellen van het veiligheidsdossier VRT niet gehaald ging worden. Echter niemand had voorzien dat het project kon uitlopen tot december 2020.<sup>329</sup>
- d. In juli en augustus 2020 zijn elf extra bijeenkomsten van de Safety Board gehouden specifiek voor de veiligheidsbewijsvoering van het VRT-project.<sup>330</sup>
- e. De Safety Board adviseert de domeinmanager Mobiliteit. Deze heeft de rol van systeemverantwoordelijke zoals die bedoeld wordt in de Wet lokaal spoor.<sup>331</sup> Daarnaast kunnen de safety manager van de beheerder en de adviseur veiligheid van de domeinmanager, die beiden lid zijn van de Safety Board, escaleren via hun eigen verantwoordingslijnen.<sup>332</sup> De adviseur veiligheid heeft op twee momenten geëscaleerd naar de domeinmanager:
  - i. De eerste keer was op 4 mei 2020 naar aanleiding van de ‘5 voor 12’ bijeenkomst van de Safety Board op 30 april 2020. In een memo aan de domeinmanager Mobiliteit uit hij zijn zorgen over de stand van zaken wat betreft de veiligheidsbewijsvoering van Ombouw SUNIJ-lijn.<sup>333</sup> De provincie geeft in de reactie op het feitelijk wederhoor aan dat de escalatie vooral bedoeld was om op zeer korte termijn de benodigde aandacht/inzet vrij te maken omdat binnen het IMTT zorgen bestonden over onvoldoende inzet op het veiligheidsdossier. De veronderstelling was dat het veiligheidsdossier in orde kon komen als daar nu de benodigde tijd en aandacht voor werd vrijgemaakt.<sup>334</sup>
  - ii. De tweede keer was op 13 augustus 2020 naar aanleiding van een bijeenkomst van de Safety Board waarin werd geconcludeerd dat het veiligheidsdossier VRT nog niet voldoende gereed is om het statement van de Safety Board te bespreken. De adviseur veiligheid heeft de domeinmanager Mobiliteit geïnformeerd dat hij verwachtte dat de start van de exploitatie met trams op de SUNIJ-lijn op 21 september 2020 niet mogelijk was. Op 17 augustus 2020 heeft de adviseur veiligheid de domeinmanager geïnformeerd dat de planning definitief zou gaan schuiven.<sup>335</sup>
- f. Verschillende geïnterviewde leden van de Safety Board geven aan dat hun verantwoordelijkheid op basis van het oprichtingsdocument ligt op veiligheid en niet op het halen van de planning. Bij een project als VRT maakt het de Safety Board in principe niet uit *wanneer* het veiligheidsdossier bij hen op tafel ligt, als het maar goed en compleet is als het komt. Ook geven zij aan dat zij maar beperkt zicht hebben op de planning en geen directe escalatielijnen hebben met bijvoorbeeld de ambtelijk opdrachtgever.<sup>336</sup>
- g. Leden van de Safety Board geven aan dat het IMTT nadrukkelijk kijkt naar projectbeheersing. De verslagen van de Safety Board worden aan het IMTT verstrekt en staan standaard op de agenda van het IMTT.<sup>337</sup>

<sup>328</sup> Provincie Utrecht (2020), Overzicht Onderwerp VRT in Safety Board op basis van verslagen Safety Board maart 2019 tot en met september 2020

<sup>329</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>330</sup> Provincie Utrecht (2021), Jaarverslag railveiligheid tramvoersysteem 2020

<sup>331</sup> Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020 & Provincie Utrecht, interview, 27 mei 2021

<sup>332</sup> Provincie Utrecht, interview, 27 mei 2021

<sup>333</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum ‘Stand van zaken project VRT’, 4 mei 2020

<sup>334</sup> Provincie Utrecht (2021), e-mail ‘Feitelijk wederhoor Rekenkameronderzoek VRT’, 9 november 2021

<sup>335</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail ‘Veiligheidsbewijsvoering VRT’, 13 augustus 2020 & Provincie Utrecht (2020), e-mail ‘Veiligheidsbewijsvoering VRT’, 17 augustus 2020

<sup>336</sup> Provincie Utrecht, interviews, 27 mei 2021, 15 juni 2021 en 8 juli 2021

<sup>337</sup> Provincie Utrecht, interviews, 27 mei 2021 en 8 juli 2021

28. In het IMTT is het veiligheidsdossier VRT in het voorjaar van 2020 meerdere keren aan de orde geweest. Er is vanuit het IMTT geen concrete actie ondernomen ten aanzien van het veiligheidsdossier VRT. Ook geven verschillende leden van het IMTT aan dat zij de Safety Board zien als meer geëigende plek om het veiligheidsdossier te bespreken, omdat zij de experts op het gebied van veiligheid zijn.
- a. Het IMTT is geen besluitvormend orgaan met betrekking tot het project VRT. De ambtelijk opdrachtgever kan het IMTT benutten om integraal na te gaan of het project VRT consequenties heeft voor andere projecten, de exploitatie en het beheer & onderhoud en vice versa. Als het project uitloopt, heeft dit bijvoorbeeld consequenties voor de exploitatie. Ook dient het IMTT om risico's te signaleren en elkaar collegiaal vragen te stellen.<sup>338</sup>
  - b. Verslagen van de Safety Board staan ter informatie op de agenda van het IMTT.<sup>339</sup> Daarnaast is het safety dossier op enkele momenten in het IMTT besproken.
    - i. Op 3 maart 2020 heeft de projectmanager VRT in het IMTT een presentatie gegeven over de stand van zaken van het project m.b.t. veiligheid.<sup>340</sup> Naar aanleiding hiervan is in de besluitenlijst als actie opgenomen dat er nog een hoop ontbrekende documenten zijn en er een afspraak moet worden ingepland over integrale afstemming van benodigde documenten.<sup>341</sup>
    - ii. Op 10 maart 2020 stond een memo<sup>342</sup> over de uitkomsten van de 'pizzasessie' van 3 maart 2020 op de agenda.<sup>343</sup> Het IMTT heeft besloten de memo vast te stellen, steun te geven en betrokkenheid en kennis beschikbaar te maken.<sup>344</sup>
    - iii. De adviseur veiligheid van het domein Mobiliteit heeft op 4 mei 2020 in een memo aan de domeinmanager Mobiliteit zijn zorgen geuit over de stand van zaken wat betreft de veiligheidsbewijsvoering van Ombouw SUNIJ-lijn.<sup>345</sup> Deze memo stond samen met een reactie hierop van de projectorganisatie VRT op de agenda van het IMTT op 12 mei 2020.<sup>346</sup> De projectorganisatie VRT geeft aan verschillende acties te hebben ondernomen en het vertrouwen te hebben dat de veiligheidsbewijsvoering van project Ombouw SUNIJ-lijn tijdig en volledig afgerond gaat worden.<sup>347</sup> In de actie- en besluitenlijst van de IMTT van 12 mei 2020 is niets over dit agendapunt opgenomen.<sup>348</sup>
    - iv. Op 26 mei 2020 is er in het IMTT een presentatie gehouden over de effecten van corona op de projecten. Hierin is als onzekerheid in de planning opgenomen dat er bij VRT vanwege het ontbreken van een buffer tussen het test- en proefbedrijf een groot risico ontstaat op een late start van het proefbedrijf en daarmee indienststelling van de SUNIJ-lijn na ombouw.<sup>349</sup>
  - c. Verschillende leden van het IMTT zien de Safety Board als meer geëigende plek om het veiligheidsdossier te bespreken, omdat zij volgens hen de experts op het gebied van veiligheid zijn.

---

<sup>338</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021 en 15 juli 2021

<sup>339</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2020), Agenda IMTT, 31 maart 2020

<sup>340</sup> Provincie Utrecht (2020), Agenda IMTT, 3 maart 2020

<sup>341</sup> Provincie Utrecht (2020), Besluitenlijst IMTT, 3 maart 2020

<sup>342</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'VRT crash acties safetydossier', 6 maart 2020

<sup>343</sup> Provincie Utrecht (2020), Agenda IMTT, 10 maart 2020

<sup>344</sup> Provincie Utrecht (2020), Besluitenlijst IMTT, 10 maart 2020

<sup>345</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'Stand van zaken project VRT', 4 mei 2020

<sup>346</sup> Provincie Utrecht (2020), Agenda en stukken IMTT, 12 mei 2020

<sup>347</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'Aanpak en ontwikkelingen safety Ombouw SUNIJ-lijn', 12 mei 2020

<sup>348</sup> Provincie Utrecht (2020), Agenda en stukken IMTT (waaronder Actielijst IMTT en Besluitenlijst IMTT), 19 mei 2020


<sup>349</sup> Provincie Utrecht (2020), Agenda en stukken IMTT, 26 mei 2020 & Provincie Utrecht (2020), Presentatie 'Update Overall Plan SUNIJ / UHL', 26 mei 2020

- i. Een lid van het IMTT geeft aan dat het belangrijker is dat een memo, zoals die op 10 maart 2020 besproken is in het IMTT, in de Safety Board zou worden besproken dan in het IMTT, omdat daar de mensen aan tafel zitten die hier een inhoudelijke rol bij hebben.<sup>350</sup>
  - ii. De ambtelijk opdrachtgever (tevens lid van het IMTT) geeft aan dat hij anders had geacteerd, als de Safety Board het signaal had afgegeven dat de planning niet gehaald ging worden. Hoewel de Safety Board niet verantwoordelijk is voor (de planning van) het veiligheidsdossier, verwacht de ambtelijk opdrachtgever wel dat zij signalen afgeven richting de ambtelijk opdrachtgever, als daar aanleiding toe is. In de Safety Board zitten volgens hem immers dé specialisten met kennis van zaken.<sup>351</sup>
29. De provincie heeft vanaf september 2020 verschillende maatregelen genomen om de vertraging te beperken.
- a. Allereerst zijn er enkele wijzigingen in de projectorganisatie VRT doorgevoerd.  

  - ii. Vanaf half september 2020 is het safety team versterkt en de planningscapaciteit uitgebreid.<sup>353</sup>
  - b. Zoals besproken in Bevinding 8 is, toen vertraging onafwendbaar was geworden en de omvang van de vertraging inzichtelijk moest worden gemaakt, begin september 2020 een Taskforce opgericht. Deze Taskforce heeft de stappen in de planning en bijbehorende risico's in beeld gebracht en een stuurplanning (dag-tot-dagplanning) en bestuurplanning opgesteld.<sup>354</sup>

---

<sup>350</sup> Provincie Utrecht, interview, 16 april 2021

<sup>351</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021  


<sup>353</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 1 juni 2021

<sup>354</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'Wekelijkse update voortgang VRT Ombouw SUNIJ-lijn, week 38', 16 september 2020 & Provincie Utrecht, interview, 1 juni 2021

## | 4 | Bestuurlijke informatievoorziening

Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze GS en PS zijn geïnformeerd over de voortgang en de haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT. Paragraaf 4.1 beschrijft de bestuurlijke informatievoorziening aan GS. Paragraaf 4.2 gaat vervolgens in op de informatievoorziening richting PS.

### 4.1 Informatievoorziening GS over het veiligheidsdossier VRT

Deze paragraaf beschrijft op welke wijze de informatievoorziening aan GS over de voortgang en de haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT is verlopen. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

#### Bevinding 4.1

GS zijn tot augustus 2020 niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn voor het project VRT. Het veiligheidsdossier is amper een onderwerp van gesprek geweest in het portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit (PO) met de gedeputeerde. Naar aanleiding van de bijeenkomst van de Safety Board op 30 april 2020, waarin het signaal '5 voor 12' werd afgegeven heeft de adviseur veiligheid de domeinmanager Mobiliteit middels een memo op 4 mei 2020 geadviseerd om de gedeputeerde hierover te informeren. De gedeputeerde is hier toen niet over geïnformeerd.

In een aantal PO's kwam het veiligheidsdossier wel ter sprake, maar dat ging niet over de voortgang of de planning. Op 18 augustus 2020 heeft de domeinmanager Mobiliteit de gedeputeerde op de hoogte gesteld dat de exploitatie met trams op de SUNIJ-lijn op 21 september 2020 niet mogelijk was. Op 31 augustus 2020 wordt voor het eerst, tijdens het eerste PO Mobiliteit na het reces, met de gedeputeerde gesproken over de vertraging. De gedeputeerde spreekt zijn teleurstelling uit en wil uitzoeken hoe dit heeft kunnen gebeuren. Op 9 september 2020 informeert de ambtelijk opdrachtgever de gedeputeerde over de verdere uitloop van de planning. In het PO van 14 september 2020 spreekt de gedeputeerde wederom zijn teleurstelling en uit zorgen over de gang van zaken. Tijdens dit PO was het nog onduidelijk op welke datum de indienstellingsvergunning verkregen zou worden.

Vanaf half september 2020 is de gedeputeerde op zijn verzoek wekelijks geïnformeerd over de voortgang van het veiligheidsdossier. Op ambtelijk niveau had de provincie met de ILT afgesproken om de beoordelingstijd van het veiligheidsdossier indien mogelijk te verkorten. De gedeputeerde heeft zich ingespannen om de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning te beperken, door in september 2020 deze afspraak met de ILT te bekrachtigen. De ILT heeft het veiligheidsdossier in ruim twee weken beoordeeld in plaats van de gebruikelijke acht weken.

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

30. GS zijn tot augustus 2020 niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn voor het project VRT. Het veiligheidsdossier is amper een onderwerp van gesprek geweest in het portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit (PO) met de

gedeputeerde. Dit blijkt uit interviews, de agendastukken en de notulen. In een aantal PO's kwam het veiligheidsdossier wel ter sprake, maar dat ging niet over de voortgang of de planning.

- a. Het veiligheidsdossier komt tot augustus 2020 vrijwel niet terug in de stukken gericht aan de gedeputeerde. Uit de agenda's en notulen blijkt dat wanneer het veiligheidsdossier aan de orde komt, het niet gaat over de voortgang of de planning, maar over specifieke aandachtspunten.
  - i. In het PO van 16 maart 2020 staat het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn bijvoorbeeld op de agenda. Op dat moment was de geplande exploitatiedatum 21 augustus 2020. In de memo van het PO op 16 maart 2020 staat dat het veiligheidsdossier<sup>355</sup> een extra inspanning vraagt van de projectorganisatie VRT omdat er geen bestaande safety case van de SUNIJ-lijn is en de SUNIJ-lijn aangelegd is vóór de inwerkingtreding van de Wet lokaal spoor in december 2015. Dit betekent dat het niet mogelijk en/of reëel is aan alle nieuwe eisen van de Wet lokaal spoor te voldoen.<sup>356</sup>
  - ii. In de kwartaalrapportage Q1 2020 staat beschreven dat het proces voor het opstellen van de safety case en daarmee het tijdig verkrijgen van de indienstellingsvergunning, op dat moment tijdkritisch is. Beschreven staat dat de leverancier van het tramveiligingssysteem heeft aangegeven dat door de uitbraak van het coronavirus hun planning onder druk is komen te staan. Dit raakt hoogstwaarschijnlijk ook de planning van het veiligheidsdossier voor Ombouw SUNIJ-lijn. In de kwartaalrapportage worden maatregelen aangekondigd die worden getroffen om de grip op het proces voor het tijdig verkrijgen van een indienstellingsvergunning te vergroten.<sup>357</sup> Geïnterviewden geven aan dat er op dat moment echter geen zorgen waren over de haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier. Met 'tijdkritisch' werd volgens hen bedoeld dat een deel safety case op dat moment aandacht behoeft, maar niet dat er sprake was van grote risico's.<sup>358</sup>
- b. In een interview is toegelicht dat in het PO de voortgang van het project VRT in de breedte werd besproken.<sup>359</sup> De voortgang van het veiligheidsdossier is tot 31 augustus 2020 niet specifiek aan de orde geweest in het PO.<sup>360</sup>
- c. Zoals naar voren kwam in bevindingen 27 en 28, waren er op ambtelijk niveau vanaf begin 2020 zorgen over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier. Op enkele momenten zijn deze zorgen op ambtelijk niveau expliciet aan de orde gekomen. GS zijn niet geïnformeerd over deze zorgen.
  - i. Eén van de momenten waarop bleek dat de planning en voortgang van het veiligheidsdossier 'spannend' waren, is de zogeheten 'pizzasessie' op 3 maart 2020 (zie de tijdlijn in de Bestuurlijke nota en bevindingen 25 en 28).<sup>361</sup> De gedeputeerde is niet geïnformeerd over (de uitkomsten van) deze bijeenkomst.<sup>362</sup> De ambtelijk opdrachtgever had voorafgaand aan de sessie geen zorgen over de haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier VRT. Tijdens de sessie bleek dat de planning 'spannend' was, maar de ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat uit de sessie niet bleek dat de planning niet haalbaar was.<sup>363</sup>

---

<sup>355</sup> In de memo wordt in plaats van het veiligheidsdossier gesproken over het ISC, de afkorting van integrale safetycase.

<sup>356</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 16 maart 2020

<sup>357</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2020 – 31 maart 2020, 13 mei 2020

<sup>358</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>359</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 31 augustus 2020

<sup>360</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>361</sup> Provincie Utrecht (2020), CONCEPT Verslag Overleg Safety, 3 maart 2020 & Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'VRT crash acties safetydossier', 6 maart 2020 en Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>362</sup> Provincie Utrecht, interviews, 15 juni 2021 en 22 juni 2021

<sup>363</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

- ii. Een ander moment is de bijeenkomst van de Safety Board op 30 april 2020, waarin het signaal '5 voor 12' ten aanzien van het veiligheidsdossier werd afgegeven (zie bevinding 27). Naar aanleiding van deze bijeenkomst heeft de adviseur veiligheid de domeinmanager Mobiliteit op 4 mei 2020 middels een memo geïnformeerd over zijn zorgen over het veiligheidsdossier. In de memo adviseert de adviseur veiligheid de domeinmanager om de gedeputeerde hierover te informeren.<sup>364</sup> Op basis van de interviews en de documenten die de Rekenkamer van de provincie heeft ontvangen, constateert de Rekenkamer dat de gedeputeerde hier niet over is geïnformeerd.
    - a. Uit de stukken en notulen van de drie daaropvolgende portefeuillehoudersoverleggen (6 juni 2020, 6 juli 2020, 13 juli 2020) kan worden afgeleid dat de memo van de adviseur, met daarin de zorgen over het veiligheidsdossier, niet formeel ter sprake is gekomen in het overleg met de gedeputeerde.<sup>365</sup>
    - b. De domeinmanager Mobiliteit geeft aan dat het bij hem onbekend is of de gedeputeerde hierna is geïnformeerd.<sup>366</sup>
    - c. De ambtelijk opdrachtgever was op de hoogte van de memo van de adviseur veiligheid aan de domeinmanager Mobiliteit. Van deze memo ontving de ambtelijk opdrachtgever een cc.<sup>367</sup> Voor de ambtelijk opdrachtgever was de memo geen aanleiding om de gedeputeerde te informeren. Het was volgens hem geen signaal dat de planning niet gehaald ging worden.<sup>368</sup>
    - d. De gedeputeerde geeft in een gesprek met de Rekenkamer aan dat hij in mei 2020 niet is geïnformeerd over het memo van de adviseur veiligheid aan de domeinmanager Mobiliteit, waarin hij zijn zorgen uit over het veiligheidsdossier en de domeinmanager adviseert om de gedeputeerde hierover te informeren.<sup>369</sup>
31. Op 18 augustus 2020 heeft de domeinmanager Mobiliteit de gedeputeerde op de hoogte gesteld dat de exploitatie met trams op de SUNIJ-lijn op 21 september 2020 niet mogelijk was.
- a. Op 13 augustus 2020 concludeerde de Safety Board dat het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn van het project VRT nog niet voldoende gereed is om het statement van de Safety Board te bespreken (zie bevinding 27).<sup>370</sup> Dezelfde dag heeft de adviseur veiligheid, naar aanleiding van deze bijeenkomst van de Safety Board, de domeinmanager Mobiliteit geïnformeerd dat hij verwachtte dat de exploitatie met trams op de SUNIJ-lijn op 21 september 2020 niet mogelijk was.<sup>371</sup> Van deze memo ontvingen de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager VRT een cc. De memo is vooraf niet met de ambtelijk opdrachtgever besproken.<sup>372</sup>
  - b. Op 17 augustus 2020 kwam de Safety Board opnieuw bijeen om het veiligheidsdossier te bespreken. Het veiligheidsdossier bleek ook toen nog niet volledig, waardoor de Safety Board concludeerde dat de planning niet gehaald zou gaan worden.<sup>373</sup> De adviseur veiligheid heeft de domeinmanager Mobiliteit op

<sup>364</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'Stand van zaken project VRT', 4 mei 2020 & Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>365</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit 6 juni 2020, Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit 6 juli 2020 en Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit 13 juli 2020

<sup>366</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juli 2021

<sup>367</sup> Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>368</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>369</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 november 2021

<sup>370</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Veiligheidsbewijsvoering VRT', 13 augustus 2020

<sup>371</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Veiligheidsbewijsvoering VRT', 13 augustus 2020

<sup>372</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>373</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Veiligheidsbewijsvoering VRT', 17 augustus 2020



- dezelfde dag, 17 augustus 2020, een aanvullende mail gestuurd om hem te informeren dat de exploitatie op 21 september 2020 niet mogelijk was.<sup>374</sup> De boodschap van de adviseur veiligheid was dat in het meest gunstige geval – hij noemde dat maar even de ‘*happy flow*’ – op uiterlijk 28 september 2020 de vergunning voor indienststelling afgegeven zou kunnen worden. De adviseur veiligheid noemt dat ook deze datum niet zeker is, en dat de vertraging nog verder kan uitlopen.<sup>375</sup>
- c. De domeinmanager heeft de gedeputeerde vervolgens op 18 augustus 2020 per mail ingelicht.
- i. In deze mail vraagt de domeinmanager aandacht voor “*de zeer waarschijnlijke vertraging op de indienstneming van de omgebouwde SUNIJ-lijn*”. Ook geeft de domeinmanager aan dat zijn inzet is om PS zo snel mogelijk te informeren. Samen met de projectmanager VRT, de ambtelijk opdrachtgever en de adviseur bestuurlijke zaken bereidt de domeinmanager een GS-stuk en Statenbrief voor.<sup>376</sup>
- ii. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij de gedeputeerde op dat moment niet zelf heeft geïnformeerd, omdat de domeinmanager dit al had gedaan. Ook was het op dat moment zomerreces.<sup>377</sup>
32. Op 31 augustus 2020 wordt voor het eerst, tijdens het eerste (online) PO Mobiliteit na het reces, met de gedeputeerde gesproken over de vertraging. De gedeputeerde spreekt tijdens het PO zijn teleurstelling uit en wil uitzoeken hoe dit heeft kunnen gebeuren.
- a. Tijdens het PO op 31 augustus 2020 wordt de Statenbrief “*Update zomerperiode 2020 en uitloop start exploitatie Vernieuwde Regionale Tramlijn*” besproken.<sup>378</sup> In de brief staat beschreven dat er naar alle verwachting uitloop is bij het verkrijgen van een indienststellingsvergunning. De verwachting is op dat moment dat de exploitatie op het traject Jaarbeursplein – Nieuwegein Zuid niet op de geplande datum van 21 september 2020 kan starten, maar enkele weken later.<sup>379</sup>
- b. In het verslag van het PO is aangegeven dat de gedeputeerde het erg vervelend vindt hoe het nu loopt: “*Overigens wel complimenten hoe het deze zomer is gegaan met de ombouw. Daarom ook zo vervelend dat we op tijd klaar zijn met de bouw maar dat we niet op tijd kunnen rijden omdat de zaken niet op orde zijn bij het VRT project. Heel erg dus dat we hiermee moeten komen*”.<sup>380</sup>
- c. De gedeputeerde wil uitzoeken hoe dit heeft kunnen gebeuren. Daarnaast verwacht de gedeputeerde bij de eerstvolgende vergadering van de Statencommissie Milieu & Mobiliteit een onderbouwing van de problemen en een verbeterplan. Deze acties worden ambtelijk toegezegd.<sup>381</sup>
- d. De Statenbrief staat een dag later, op 1 september 2020, op de agenda bij het college van GS.<sup>382</sup>
33. Op 9 september 2020 informeert de ambtelijk opdrachtgever de gedeputeerde over de verdere uitloop van de planning.
- a. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij één dag na het versturen van de brief aan PS (d.d. 1 september 2020) een eerste signaal kreeg dat de planning verder uit zou gaan lopen (zie bevinding 21)

<sup>374</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail ‘Veiligheidsbewijsvoering VRT’, 17 augustus 2020

<sup>375</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail ‘Veiligheidsbewijsvoering VRT’, 17 augustus 2020 en Provincie Utrecht, interview, 15 juni 2021

<sup>376</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail ‘BELANGRIJK: update SUNIJ’, 18 augustus 2020

<sup>377</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>378</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 31 augustus 2020

<sup>379</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief ‘Update zomerperiode 2020 en uitloop start exploitatie Vernieuwde Regionale Tramlijn’, 1 september 2020

<sup>380</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 31 augustus 2020

<sup>381</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 31 augustus 2020

<sup>382</sup> Provincie Utrecht (2020), GS-Besluiten dinsdag 1 september 2020

- b. De ambtelijk opdrachtgever heeft vervolgens de gedeputeerde op 9 september 2020 per vertrouwelijke memo geïnformeerd over de verdere uitloop en de achtergrond van de vertraging van de exploitatie.<sup>383</sup>
    - i. In de memo staat dat de hoofdoorzaak van de vertraging is dat de tijd en inspanning die nodig zijn voor het verkrijgen van de indienststellingsvergunning, onderschat zijn. Aangegeven is dat er in de planning te weinig buffers zijn opgenomen waardoor een aantal risico's dat nu opgetreden is in deze laatste fase van het project leidt tot uitloop van de start van de exploitatie.
    - ii. In de memo staat ook een verbeterplan bij toekomstige projecten, waaronder het aanhouden van een ruimere planning én het verder uitbreiden en verankeren van het kwaliteitssysteem binnen projecten.
  - c. Ook informeert de ambtelijk opdrachtgever de bestuursadviseur van de gedeputeerde op 9 september 2020 telefonisch over de vertraging. Tijdens dit gesprek wordt afgesproken dat de gedeputeerde in het PO van 14 september 2020 uitgebreid wordt geïnformeerd.<sup>384</sup>
34. In het PO van 14 september 2020 spreekt de gedeputeerde zijn teleurstelling en zorgen uit over de gang van zaken op dat moment. Tijdens dit PO was het nog onduidelijk op welke datum de indienststellingsvergunning verkregen zou worden. Vanaf half september 2020 is de gedeputeerde op zijn verzoek wekelijks geïnformeerd over de voortgang van het veiligheidsdossier.
- a. In het PO van 14 september 2020 wordt uitvoerig gesproken over de vertraging van het veiligheidsdossier. De gedeputeerde spreekt tijdens het PO zijn teleurstelling uit over de gang van zaken en geeft aan dat het voor hem onduidelijk is welke informatie gedeeld kan worden en welke niet. Met name omdat een Statenbrief is uitgestuurd waarin wordt gesproken over enkele weken vertraging, terwijl het om maanden blijkt te gaan. De gedeputeerde spreekt grote zorgen uit en stelt veel aanvullende vragen.<sup>385</sup>
  - b. Uit de stukken die worden besproken tijdens het PO blijkt dat onduidelijkheid blijft bestaan over de datum van indienststelling. In een memo aan de gedeputeerde wordt gesproken over “*een very happy flow*”, een situatie waarin niets mis gaat, die zou leiden tot een indienststelling van medio november 2020. Daar wordt bij vermeld dat dit geen realistische datum is, omdat de kans dat er bij een van de partijen of in de processen een risico optreedt groot is. In de memo wordt de gedeputeerde geadviseerd dat het niet verstandig is om een datum van indienststelling te communiceren, voordat zicht is op de risico's.<sup>386</sup>
  - c. De gedeputeerde geeft in het PO aan dat hij twee dagen later, op 16 september 2020, in de Statencommissie Milieu & Mobiliteit een mededeling wil doen over de verdere vertraging. Ook zal hij de betrokken wethouders informeren. Verder geeft de gedeputeerde aan dat hij wekelijks wil worden bijgepraat over de voortgang van het dossier.<sup>387</sup> De gedeputeerde is sindsdien wekelijks geïnformeerd over de voortgang van het dossier.<sup>388</sup>
35. Op ambtelijk niveau had de provincie met de ILT afgesproken om de beoordelingstijd van het veiligheidsdossier indien mogelijk te verkorten. De gedeputeerde heeft zich ingespannen om de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning te beperken, door in september 2020 deze afspraak met de ILT te bekrachtigen

<sup>383</sup> Provincie Utrecht (2020), Memorandum 'VRT verdere uitloop en achtergrond vertraging exploitatie', 9 september 2020

<sup>384</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>385</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 14 september 2020

<sup>386</sup> Provincie Utrecht (2020), Memo 'Wekelijkse update voortgang VRT Ombouw SUNIJ-lijn, week 38', 16 september 2020

<sup>387</sup> Provincie Utrecht (2020), Verslag portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit, 14 september 2020

<sup>388</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2020), Wekelijkse update voortgang Taskforce/VRT Ombouw SUNIJ-lijn, week 40

- a. De ILT heeft formeel acht weken de tijd om het veiligheidsdossier te beoordelen (zie ook Hoofdstuk 2). Een geïnterviewde geeft aan dat het voor de ILT mogelijk is om de periode van acht weken in te korten, mits daar vooraf goed over wordt afgestemd.<sup>389</sup>
- b. In een memo aan de gedeputeerde van 16 september 2020 staat beschreven dat met de ILT is afgesproken dat zij het veiligheidsdossier tegelijk ontvangt met de ISA. Volgens de memo heeft de ILT aangegeven dat bij voldoende kwaliteit van het dossier en met de verklaring van de ISA, binnen twee weken het advies kan worden afgerond. In de memo aan de gedeputeerde wordt benoemd dat dit geen garantie is.<sup>390</sup>
- c. Op 28 september 2020 heeft de gedeputeerde een gesprek gevoerd met de ILT. Naast het op bestuursniveau nader kennis maken met de ILT, had de gedeputeerde de wens om vanuit de ILT een reflectie te horen op het dossier VRT.<sup>391</sup> Met de ILT is op 28 september 2020 de afspraak bekrachtigd om de beoordelingsperiode te verkorten.<sup>392</sup> Uiteindelijk heeft de ILT het veiligheidsdossier in ruim twee weken beoordeeld.<sup>393</sup>

## 4.2 Informatievoorziening PS over het veiligheidsdossier VRT

Deze paragraaf beschrijft op welke wijze de informatievoorziening aan PS over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT is verlopen. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

### Bevinding 4.2

Door middel van kwartaalrapportages en Statenbrieven zijn PS geïnformeerd over de voortgang van het project VRT. Daarnaast zijn PS enkele keren tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het project. PS zijn tot september 2020 niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn voor het project VRT. Op 1 september 2020 heeft de gedeputeerde door middel van een Statenbrief PS geïnformeerd over de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier. In deze brief wordt aangegeven dat de exploitatie niet op de geplande datum van 21 september 2020 kan starten, maar enkele weken later. De gedeputeerde heeft ervoor gekozen om PS op dat moment direct te informeren om zo transparant mogelijk te zijn. Hoewel er enkele dagen voor het uitsturen van de Statenbrief op ambtelijk niveau aanwijzingen waren dat de vertraging langer zou kunnen duren dan één of enkele weken, was deze informatie niet bekend bij de opstellers van de Statenbrief. Op 16 september 2020 volgde een mondelinge mededeling van de gedeputeerde in de Statencommissie Milieu & Mobiliteit dat de vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn langer zal duren. Naar aanleiding van de mededeling vragen Statenleden een spoeddebat aan in PS. In de aanloop naar het spoeddebat op 30 september 2020 worden PS op 21 en 29 september 2020 nader geïnformeerd over de vertraging. Op 21 september 2020 ontvangen PS een korte memo. Op 29 september 2020 volgt een uitgebreide Statenbrief waarin PS worden geïnformeerd over de achtergrond van de aangekondigde uitloop. Op 30 september 2020 vindt het spoeddebat in PS plaats over de vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn.

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

<sup>389</sup> Provincie Utrecht, interview, 1 juni 2021

<sup>390</sup> Provincie Utrecht (2020), Memo 'Wekelijkse update voortgang VRT Ombouw SUNIJ-lijn, week 38', 16 september 2020

<sup>391</sup> Provincie Utrecht (2020), Memo voorbereiding ILT 24-9-2020

<sup>392</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020'

<sup>393</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), Verklaring VRT, deel A, B en C, 4 december 2020

36. Door middel van kwartaalrapportages en Statenbrieven zijn PS geïnformeerd over de voortgang van het project VRT. Daarnaast zijn PS enkele keren tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het project. PS zijn tot september 2020 niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn voor het project VRT.
- a. PS hebben in de commissievergadering van 22 mei 2019 de gedeputeerde verzocht om goed geïnformeerd te worden over de voortgang en de meest actuele ontwikkelingen van andere grote projecten dan de Uithoflijn. De gedeputeerde heeft toen toegezegd PS periodiek te informeren over het project VRT.<sup>394</sup>
  - b. Vanaf Q3 2019 ontvangen PS ieder kwartaal een rapportage waarin voor elk deelproject van VRT wordt aangegeven in welke mate de onderdelen van het project op koers liggen, wat de status is van risico's en randvoorwaardelijke zaken en hoe dit zich verhoudt tot de hoofdlijnenplanning.<sup>395</sup> Deze kwartaalrapportages zijn een vertaalslag van de rapportages van de projectorganisatie aan de ambtelijk opdrachtgever.<sup>396</sup> De kwartaalrapportages gaan gepaard met een Statenbrief naar PS. In de Statenbrief wordt ook een algemene update gegeven over de periode tussen de rapportageperiode en het moment waarop deze naar PS verstuurd wordt.<sup>397</sup> Met kwartaalrapportages komt de gedeputeerde tegemoet aan zijn toezegging om PS periodiek te informeren over het project VRT.<sup>398</sup>
    - i. Een uitzondering is het tweede kwartaal van 2020, over dit kwartaal is geen kwartaalrapportage beschikbaar. Er zijn twee oorzaken voor het ontbreken van een kwartaalrapportage Q2 2020.
      - a. Vanwege de ontwikkelingen op het gebied van corona, spleetbreedte en baanstabiliteit koos de provincie voor het informeren van PS via tussentijdse Statenbrieven in plaats van de reguliere rapportagemomenten. In het tweede kwartaal zijn meerdere Statenbrieven gestuurd met updates van de meest relevante zaken.<sup>399</sup> Ook is een Statenvoorstel ingediend waarbij aanvullend krediet werd gevraagd.<sup>400</sup> Volgens de provincie was het versturen van een kwartaalrapportage daardoor achterhaald. De veronderstelling was dat PS middels de Statenbrieven en het Statenvoorstel volledig op de hoogte waren van het verloop van het project.<sup>401</sup>
      - b. Ook was het dashboard over het tweede kwartaal in september 2020 nog niet afgerond. Een kwartaalrapportage wordt opgesteld als het dashboard definitief is. Bij de interne controle bleken de planning en financiën, die waren opgenomen in het dashboard, reeds achterhaald te zijn.<sup>402</sup>
    - c. Naast de kwartaalrapportages met bijbehorende Statenbrieven worden PS ook enkele keren tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het project.

<sup>394</sup> Provincie Utrecht (2019), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 juli 2019 – 30 september 2019, 9 december 2019

<sup>395</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2019), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 juli 2019 – 30 september 2019, 9 december 2019

<sup>396</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>397</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) Q4-2019', 18 februari 2020

<sup>398</sup> Provincie Utrecht (2019), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 juli 2019 – 30 september 2019, 9 december 2019

<sup>399</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Opgetreden risico's project VRT', 14 april 2020 en Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Voortgangsrapportage Q1-2020 project Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) en update gevolgen coronamaatregelen, baanstabiliteit en spleetbreedte', 24 juni 2020

<sup>400</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenvoorstel 'Aanvraag aanvullend krediet VRT 2020', 2 juni 2020

<sup>401</sup> Provincie Utrecht (2021), schriftelijke beantwoording vragen, 24 september 2021

<sup>402</sup> Provincie Utrecht (2021), schriftelijke beantwoording vragen, 24 september 2021

- i. Op 14 april 2020 ontvangen PS bijvoorbeeld de Statenbrief “Opgetreden risico’s project Vernieuwing Regionale Tramlijn”. Vanwege de verwachte gevolgen van de Coronacrisis voor het project VRT wil de gedeputeerde PS tussentijds op de hoogte te brengen van opgetreden risico’s en de aanpak hiervan. In de brief wordt onder andere ingegaan op een mogelijk verlaagde capaciteit van de uitvoerende partijen en onzekerheid over de capaciteit van de interne organisatie. Op basis van hetgeen wat zeker is en wat de verwachtingen zijn, worden meerdere scenario’s uitgewerkt.<sup>403</sup>
  - ii. In de commissievergadering van 17 juni 2020 geeft de gedeputeerde een mondelinge update over de voortgang van de werkzaamheden. Hierbij meldt hij onder andere dat de gewijzigde planning uitgaat van indienststelling op 21 september 2020. Na de commissievergadering volgt een memo waarin de gedeputeerde de achtergrond van de aangepaste planning toelicht. In deze memo wordt aangegeven dat de uitvoering van de werkzaamheden naar omstandigheden voortvarend verloopt en meer zicht is in de vertraagde levering van de trams.<sup>404</sup>
  - d. In de kwartaalrapportages is tot de rapportage van Q3 2020 niet gesproken over een mogelijke vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier. Ook kwam een mogelijke vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier tot september 2020 niet aan de orde in Statenbrieven.
    - i. Wel wordt er gesproken over het veiligheidsdossier in de kwartaalrapportage Q1 2020.<sup>405</sup> Zoals beschreven in bevinding 30 wordt in deze rapportage benoemd dat het proces voor het opstellen van de safety case en daarmee het tijdig verkrijgen van de indienststellingsvergunning, op dat moment tijdskritisch is. Geïnterviewden geven aan dat er op dat moment echter geen zorgen waren over het tijdig verkrijgen van de indienststellingsvergunning.<sup>406</sup>
37. Op 1 september 2020 heeft de gedeputeerde PS middels een Statenbrief geïnformeerd over de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier. In deze brief wordt aangegeven dat de exploitatie niet op de geplande datum van 21 september 2020 kan starten, maar enkele weken later. De gedeputeerde heeft ervoor gekozen om PS op dat moment direct te informeren om zo transparant mogelijk te zijn. Hoewel er enkele dagen voor het uitsturen van de Statenbrief 2020 op ambtelijk niveau aanwijzingen waren dat de vertraging langer zou kunnen duren dan één of enkele weken, was deze informatie niet bekend bij de opstellers van de Statenbrief.
- a. Op 1 september 2020 hebben PS een Statenbrief ontvangen waarin zij worden geïnformeerd over dat er naar alle verwachting uitloop is bij het verkrijgen van een indienststellingsvergunning. De verwachting is op dat moment dat de exploitatie op het traject Jaarbeursplein – Nieuwegein Zuid niet op de geplande datum van 21 september 2020 kan starten, maar enkele weken later.<sup>407</sup>
  - b. Zoals naar voren kwam in bevinding 32, is deze Statenbrief eind augustus 2020 opgesteld, waarna deze is besproken in het PO op 31 augustus 2020 en de GS-vergadering van 1 september 2020.
  - c. Geïnterviewden geven aan dat PS niet sneller geïnformeerd hadden kunnen worden. Met de kennis van toen is direct actie ondernomen. De geïnterviewden geven aan het vervelend te vinden dat PS kort na deze Statenbrief opnieuw moesten worden geïnformeerd dat de vertraging langer zou duren. Zij geven aan dat ervoor is gekozen om PS snel te informeren, om zo transparant mogelijk te zijn.<sup>408</sup>

<sup>403</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief ‘Opgetreden risico’s project Vernieuwing Regionale Tramlijn (VRT)’, 14 april 2020

<sup>404</sup> Provincie Utrecht (2020), Statencommissie Milieu en Mobiliteit, [www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl](http://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl), 17 juni 2020 & Provincie Utrecht (2020), Memo ‘Indienststelling Vernieuwde Regionale Tramlijn’, 6 juli 2020

<sup>405</sup> Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2020 – 31 maart 2020, 13 mei 2020

<sup>406</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>407</sup> Provincie Utrecht (2020), Statenbrief ‘Update zomerperiode 2020 en uitloop start exploitatie VRT’, 1 september 2020

<sup>408</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

- d. Hoewel er enkele dagen voor het uitsturen van de Statenbrief op ambtelijk niveau aanwijzingen waren dat de vertraging langer zou kunnen duren dan één of enkele weken, was deze informatie niet bekend bij de opstellers van de Statenbrief, waaronder de ambtelijk opdrachtgever.
- i. In bevinding 21 is aangegeven dat een lid van de Safety Board aangeeft dat naar aanleiding van de bijeenkomst van de Safety Board op 26 augustus 2020 te verwachten was dat de vertraging langer zou duren dan één of enkele weken, hoewel de Safety Board dit niet feitelijk heeft vastgesteld. Het lid van de Safety Board geeft echter aan dat hij er op dat moment niet van op de hoogte was dat er een Statenbrief over de vertraging in voorbereiding was.<sup>409</sup> Hij heeft dezelfde dag de domeinmanager Mobiliteit geïnformeerd dat *'het gehele project ernstig in vertraging gaat'*.<sup>410</sup>
- ii. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij er niet op de hoogte van was dat de Safety board het veiligheidsdossier niet op 26 augustus 2020 heeft kunnen beoordelen en dat hij niet is geïnformeerd dat de projectorganisatie VRT het veiligheidsdossier op dat moment niet af had kunnen ronden. Hij heeft geen afschrift ontvangen van de mail hierover van het lid van de Safety Board aan de domeinmanager Mobiliteit.<sup>411</sup>
38. Op 16 september 2020 volgt de mondelinge mededeling van de gedeputeerde in de Statencommissie Milieu & Mobiliteit dat de vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn langer zal duren. Naar aanleiding van de mededeling vragen Statenleden een spoeddebat aan in PS.
- a. Tijdens de vergadering van de Statencommissie Milieu & Mobiliteit van 16 september 2020 informeert de gedeputeerde PS over de door de gedeputeerde genoemde *"missers rond het project VRT"*. De gedeputeerde geeft aan dat de brief van twee weken eerder een wisselend beeld gaf met zowel mee-, als tegenvallers. Tijdens de vergadering meldt de gedeputeerde een fors negatieve correctie op die brief. Door verkeerde aannames, onderschattingen en onvoorziene zaken loopt de ingebruikname van de SUNIJ-lijn vertraging op. De gedeputeerde geeft aan dat alles in het werk wordt gesteld om de benodigde vergunningen zo spoedig mogelijk te krijgen zodat gestart kan worden met exploitatie. De gedeputeerde zegt aan de commissie Milieu & Mobiliteit toe dat PS op zeer korte termijn geïnformeerd zullen worden over de gewijzigde planning en de meerkosten.<sup>412</sup>
- b. Naar aanleiding van de mededeling vragen Statenleden een spoeddebat aan.<sup>413</sup>
39. In aanloop naar het spoeddebat op 30 september 2020 worden PS op 21 september en 29 september 2020 nader geïnformeerd over de vertraging. Op 21 september 2020 ontvangen PS een korte memo. Op 29 september 2020 volgt een uitgebreide Statenbrief waarin PS worden geïnformeerd over de achtergrond van de aangekondigde uitloop.
- a. Op 21 september 2020 verstuurt de gedeputeerde een memo naar PS waarin hij toezegt op 29 september 2020 een Statenbrief te sturen waarin hij zal ingaan op onder andere het reizigersbelang, het proces om te komen tot de vergunningverlening en het organisatieontwikkeltraject. De gedeputeerde geeft in de memo aan dat alles in het werk wordt gesteld om de benodigde vergunningen zo spoedig mogelijk te krijgen zodat gestart kan worden met exploitatie. De gedeputeerde constateert dat cruciale informatie 'te laat en versnipperd' beschikbaar is gekomen.<sup>414</sup>

<sup>409</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 13 september 2021

<sup>410</sup> Provincie Utrecht (2020), e-mail 'Stand van zaken veiligheidsdossier VRT', 26 augustus 2020

<sup>411</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 28 september 2021

<sup>412</sup> Provincie Utrecht (2020), Statencommissie Milieu en Mobiliteit, [www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl](http://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl), 16 september 2020

<sup>413</sup> Provincie Utrecht (2020), Memo 'Vertraging VRT in relatie tot spoeddebat', 21 september 2020

<sup>414</sup> Provincie Utrecht (2020), Memo 'Vertraging VRT in relatie tot spoeddebat', 21 september 2020

- b. De gedeputeerde geeft in de memo van 21 september 2020 aan zijn uiterste best te doen om de beloofde Statenbrief voor aanvang van het debat op 30 september 2020 de Staten te doen toekomen. In de memo geeft de gedeputeerde aan dat dit vraagt om zorgvuldigheid, “*terwijl gebrekkige informatievoorziening en projectbeheersing juist oorzaak is van de gemelde vertraging*”. De gedeputeerde kan niet toezeggen dat PS ruim voor aanvang van het spoeddebat de Statenbrief ontvangen.<sup>415</sup>
  - c. Op 29 september 2020 ontvangen PS de Statenbrief “*Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020*”. Doel van deze Statenbrief is om PS nader te informeren over de achtergrond van de aangekondigde uitloop van het project, zoals mondeling toegelicht tijdens de Statencommissie Milieu & Mobiliteit op 16 september 2020.
40. Op 30 september 2020 vindt een spoeddebat in PS plaats over de vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn.
- a. Op 30 september 2020 hebben PS een spoeddebat gehouden over het project VRT en de vertraging die is ontstaan bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning.<sup>416</sup>
  - b. In het uitgebreide debat stellen de verschillende fracties vragen over de oorzaken van de vertraging en over welke maatregelen worden getroffen om de vertraging zo beperkt mogelijk te houden. Ook wordt gevraagd naar de relatie met de problemen bij de aanleg van de Uithoflijn.
  - c. Tijdens het debat in PS wordt een motie ingediend met als onderwerp “*Onderzoek door Randstedelijke Rekenkamer naar de kwaliteit van de tramorganisatie*”. In de motie draagt de indiener de Statengriffie op de Randstedelijke Rekenkamer namens PS te verzoeken (aanvullend) onderzoek te doen naar de slagvaardigheid en kwaliteit van de provinciale OV-organisatie en in overleg met PS te komen tot de formulering van de opdracht. De motie is met algemene stemmen aanvaard door PS.<sup>417</sup>

---

<sup>415</sup> Provincie Utrecht (2020), Memo ‘Vertraging VRT in relatie tot spoeddebat’, 21 september 2020

<sup>416</sup> Provincie Utrecht (2020), Provinciale Staten, [www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl](http://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl), 30 september 2020

<sup>417</sup> Provincie Utrecht (2020), Motie 67 Onderzoek door Randstedelijke Rekenkamer naar de kwaliteit van de tramorganisatie, 30 september 2020

## | 5 | Opvolging aanbevelingen Uithoflijn

In dit hoofdstuk staat de opvolging van aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn centraal. Paragraaf 5.1 beschrijft in hoeverre er bij het project VRT op structurele wijze is nagegaan of de aanbevelingen van deze onderzoeken naar het project Uithoflijn ook van toepassing zijn op het project VRT. Paragraaf 5.2 gaat na in hoeverre er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met de aanbevelingen van deze onderzoeken naar het project Uithoflijn. Zoals aangegeven in Hoofdstuk 1, gaat het hierbij om aanbevelingen voor zover die gerelateerd kunnen zijn aan de oorzaken van de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier.

### **Kader 5.1 Toepasbaarheid onderzoeken project Uithoflijn voor project VRT**

In de afgelopen jaren is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar het project Uithoflijn, waar bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit naar voren zijn gekomen. Vanwege de aandachtspunten die PS aan de Rekenkamer hebben meegegeven voor de vraagstelling van dit onderzoek (zie Hoofdstuk 1), richt de Rekenkamer zich op de volgende twee onderzoeken:

- het onderzoek naar het project Uithoflijn uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht in 2018<sup>418</sup>;
- De audits uitgevoerd door (onder andere) Horvat & Partners.<sup>419</sup> Hierbij richten we ons op het Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn uit 2018, waarin de aanbevelingen uit deze audits zijn vertaald naar 25 verbetermaatregelen.<sup>420</sup>

Hoewel deze onderzoeken specifiek waren gericht op het project Uithoflijn, zijn deze onderzoeken (gedeeltelijk) relevant voor het project VRT. Zo gaat het om een vergelijkbaar project: een light rail infraproject binnen dezelfde organisatie. Daarnaast is het relevant dat de Wet lokaal spoor dezelfde eisen aan de Uithoflijn en VRT stelt qua veiligheid en daar eenzelfde bewijsvoering voor vereist. De kaders voor beheersing van het veiligheidsdossier en in bredere zin de projectbeheersing en het kwaliteitsmanagementsysteem van de twee projecten zijn daardoor vergelijkbaar.

Tussen het project Uithoflijn en het project VRT zijn ook enkele verschillen, waaronder:

- het project Uithoflijn had een gecombineerd opdrachtgeverschap van de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht, terwijl het project VRT alleen de provincie Utrecht als opdrachtgever heeft;
- het project VRT is een programma met deelprojecten, terwijl het project Uithoflijn een eigenstandig project was dat raakvlakken had met andere projecten (raakvlak- en nevenprojecten);
- Het project Uithoflijn betrof de aanleg van een nieuwe tramlijn, terwijl het project VRT de renovatie van een bestaand tramsysteem betrof.<sup>421</sup>

<sup>418</sup> Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht (2018), Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn.

<sup>419</sup> AT Osborne en Horvat & Partners (2016), Audit Systeemintegratie Uithoflijn. De beoordeling richt zich op de stand van zaken per augustus/september 2015 & Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn.

<sup>420</sup> Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018

<sup>421</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021



Hierdoor zijn niet alle bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het project Uithoflijn relevant voor het project VRT. Daarnaast richt de Rekenkamer zich op de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit de onderzoeken voor zover die gerelateerd kunnen zijn aan de oorzaken voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier (zie Hoofdstuk 1). In Bijlage B is een overzicht weergegeven van aanbevelingen en verbetermaatregelen die de Rekenkamer buiten beschouwing heeft gelaten.

Dit onderzoek richt zich niet op de mate waarin de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan bij het project Uithoflijn of in de breedte bij de provinciale organisatie zijn opgevolgd.

## 5.1 Aanpak met betrekking tot de opvolging van aanbevelingen Uithoflijn bij het project VRT

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre er bij het project VRT op structurele wijze is nagegaan of de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn ook van toepassing zijn op het project VRT en in hoeverre er een vertaling is gemaakt van deze aanbevelingen naar relevante maatregelen. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

### Bevinding 5.1

De provincie heeft naar aanleiding van de audits van Horvat & Partners en Deloitte naar het project Uithoflijn een verbeterplan opgesteld en uitgevoerd, en vervolgens een toets op de implementatie ervan laten uitvoeren. Dit verbeterplan was met name gericht op het project Uithoflijn. De provincie heeft tevens een monitor Actiemanagement ontwikkeld die de aanbevelingen uit een geselecteerd aantal onderzoeken, waaronder het Rekenkameronderzoek naar het project Uithoflijn, volgt. Uit de monitor blijkt dat de opvolging van de aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek met betrekking tot het project Uithoflijn is belegd bij de lijnorganisatie. De monitor is niet compleet, zo is onder andere het verbeterplan naar aanleiding van het onderzoek van Horvat & Partners en Deloitte er niet in opgenomen.

Bij het project VRT is geen reikwijdteanalyse<sup>422</sup> uitgevoerd om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn van toepassing zijn op het project VRT. Ook is er bij het project VRT niet op structurele wijze invulling gegeven aan de aanbevelingen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan. Dit geldt zowel voor de projectorganisatie VRT als voor de lijnorganisatie van de provincie. Wel heeft de provincie aandacht gehad voor opvolging van aanbevelingen die betrekking hadden op kostenoverschrijdingen naar aanleiding van de accountantscontrole van de jaarrekening 2017.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een dergelijke reikwijdteanalyse is niet belegd. Ook is de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan niet belegd binnen het project VRT. Op basis van interviews constateert de Rekenkamer dat de beelden over wie hiervoor verantwoordelijk is, sterk variëren. Geïnterviewden benoemen verschillende oorzaken waarom er niet op structurele wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen en

---

<sup>422</sup> Een reikwijdteanalyse is een onderdeel van een gesloten Plan-Do-Check-Act cyclus op verbetermaatregelen, waarin vastgesteld wordt voor welk deel van de organisatie, proces of product een bevinding relevant is.

verbetermaatregelen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn.

Ten slotte blijkt uit interviews dat een aantal medewerkers wel op eigen initiatief bepaalde aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan heeft geïmplementeerd in hun projectdiscipline bij het project VRT. Uit de interviews blijkt dat een aantal aanbevelingen op eigen initiatief is opgevolgd, omdat de werkwijze al eerder geïncorporeerd was in het project of omdat de aanbevelingen die betrekking hadden op het project Uithoflijn *good practice* zijn die je volgens hen bij dergelijke projecten mag verwachten.

---

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

41. De provincie heeft naar aanleiding van de audits van Horvat & Partners en Deloitte naar het project Uithoflijn, een verbeterplan opgesteld en uitgevoerd, en vervolgens een toets op de implementatie ervan laten uitvoeren. Dit verbeterplan was met name gericht op het project Uithoflijn.
  - a. Gedurende de aanleg van de Uithoflijn heeft de Directieraad Uithoflijn in 2017 aan Horvat & Partners en Deloitte gevraagd om een opvolgaudit te houden. Het doel was om te kunnen bepalen of er voldoende opvolging is gegeven aan een eerdere audit (2015)<sup>423</sup> en een organisatieadvies (2016)<sup>424</sup>. De provincie heeft vervolgens in maart 2018 een verbeterplan opgesteld met daarin 25 verbetermaatregelen, waarin de aanbevelingen uit de audits zijn vertaald naar praktische acties en resultaten.<sup>425</sup>
  - b. De provincie had een verantwoordelijke aangesteld die verantwoordelijk was voor de uitvoering van de verbetermaatregelen. Daarnaast had de provincie een secretaris aangesteld om de voortgang van de verschillende opvolgmaatregelen te monitoren.<sup>426</sup>
  - c. De provincie heeft door Horvat & Partners een hertoets uit laten voeren op de opvolging van de verbetermaatregelen binnen het project Uithoflijn. Hieruit bleek dat een groot deel van de maatregelen effectief opgevolgd was. Hierover verscheen in juli 2019 een eindrapportage.<sup>427</sup>
  - d. Voor de maatregelen die niet waren opgevolgd, met name ten aanzien van eisenbeheer en cultuur, stelde de provincie een plan voor opvolging op.<sup>428</sup> Een jaar later heeft Horvat & Partners getoetst of de openstaande punten ten aanzien van eisenbeheer voldoende afgehandeld zijn.<sup>429</sup>
42. De provincie heeft tevens een monitor Actiemanagement ontwikkeld die de aanbevelingen uit een geselecteerd aantal onderzoeken, waaronder het Rekenkameronderzoek naar het project Uithoflijn, volgt. Uit de monitor blijkt dat de opvolging van de aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek met betrekking tot het project Uithoflijn is belegd bij de lijnorganisatie.<sup>430</sup> De monitor is niet compleet, zo is onder andere het verbeterplan naar aanleiding van het onderzoek van Horvat & Partners en Deloitte er niet in opgenomen.

---

<sup>423</sup> AT Osborne en Horvat & Partners (2016), Audit Systeemintegratie Uithoflijn. De beoordeling richt zich op de stand van zaken per augustus/september 2015

<sup>424</sup> Deloitte en provincie Utrecht (2016), Ontwerp toekomstvaste OV organisatie

<sup>425</sup> Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018

<sup>426</sup> Provincie Utrecht, interview, 27 mei 2021

<sup>427</sup> Provincie Utrecht (2019), Verantwoordingsrapportage Verbeterplan Uithoflijn, 24 september 2019

<sup>428</sup> Provincie Utrecht (2019), Verantwoordingsrapportage Verbeterplan Uithoflijn, 24 september 2019

<sup>429</sup> Provincie Utrecht, interview, 27 mei 2021

<sup>430</sup> Dit onderzoek richt zich niet op de mate waarin de aanbevelingen bij het project Uithoflijn zijn opgevolgd. Daarover volgt een afzonderlijke rapportage.

- a. De provincie volgt met een monitor Actiemanagement de aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek naar het project Uithoflijn.<sup>431</sup> De monitor is in 2020 ontwikkeld.<sup>432</sup>
    - i. Naast de Rekenkameronderzoeken naar het project Uithoflijn en de Dolderseweg<sup>433</sup>, maken onder andere accountantscontroles en beleidsaudit onderdeel uit van de monitor. De provincie geeft aan dat bij het coalitieakkoord destijds is afgesproken dat deze onderzoeken deel uitmaken van de monitor.<sup>434</sup> Overigens is in het Rekenkameronderzoek Opvolging Aanbevelingen 2021 geconstateerd dat vier andere rekenkamerrapporten uit 2018 en alle onderzoeken daarvoor niet in deze monitor zijn betrokken.<sup>435</sup>
    - ii. Het verbeterplan naar aanleiding van het onderzoek van Horvat & Partners en Deloitte is niet opgenomen in de monitor Actiemanagement.
    - iii. In de monitor zijn de twaalf aanbevelingen uit het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht naar de Uithoflijn opgenomen. In het overzicht is aangegeven dat de opvolging van deze aanbevelingen is belegd bij de lijnorganisatie.
43. Bij het project VRT is geen reikwijdteanalyse uitgevoerd om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn van toepassing zijn op het project VRT. Ook is er bij het project VRT niet op structurele wijze invulling gegeven aan de aanbevelingen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan. Dit geldt zowel voor de projectorganisatie VRT als voor de lijnorganisatie van de provincie. Wel heeft de provincie aandacht gehad voor opvolging van aanbevelingen die betrekking hadden op kostenoverschrijdingen naar aanleiding van de accountantscontrole van de jaarrekening 2017.
- a. Een reikwijdteanalyse is een onderdeel van een gesloten Plan-Do-Check-Act cyclus op verbetermaatregelen, waarin vastgesteld wordt voor welk deel van de organisatie, proces of product een bevinding relevant is.
  - b. De onderzoeken van de Rekenkamers en Horvat & Partners zijn bekend bij de betrokkenen die de Rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft geïnterviewd. De geïnterviewden geven aan dat zij: 1) óf niet weten in hoeverre er een reikwijdteanalyse is uitgevoerd, 2) óf het beeld hebben dat dit niet is gedaan.<sup>436</sup>
  - c. De Rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen dat er een reikwijdteanalyse voor het project VRT heeft plaatsgevonden met betrekking tot de verbetermaatregelen en aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan. Ook heeft de Rekenkamer niet vast kunnen stellen dat er bij het project VRT gestructureerd invulling is gegeven aan de verbetermaatregelen en aanbevelingen uit deze onderzoeken.
    - i. De provincie heeft geen documenten kunnen aanleveren waaruit een reikwijdteanalyse en gestructureerde opvolging voor het project VRT - of iets dat daarop lijkt – met betrekking tot het Rekenkameronderzoek en verbeterplan blijkt.<sup>437</sup>

---

<sup>431</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 10 maart 2021 en 16 maart 2021 & Provincie Utrecht (2021), Overzicht Aanbevelingen en Acties PU nav onderzoeken, 16 maart 2021

<sup>432</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>433</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2018), Verkoop kavels Dolderseweg, 28 november 2018

<sup>434</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>435</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2021), Opvolging aanbevelingen onderzoeken 2021, juni 2021

<sup>436</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021, 11 mei 2021, 27 mei 2021, 1 juni 2021 en 22 juni 2021

<sup>437</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 7 mei 2021

- ii. Ook uit de monitor Actiemanagement (zie bevinding 42) blijkt niet dat de aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek specifiek zijn belegd bij of vertaald naar het project VRT.<sup>438</sup> In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de provincie hierover aan dat de monitor concrete acties volgt die uit de aanbevelingen zijn geformuleerd. Indien er geen concrete aanbeveling is geformuleerd die betrekking had op het beleggen van de aanbeveling bij (of vertalen naar) het project VRT, zal de monitor dit ook niet volgen.<sup>439</sup>
  - d. Wel heeft de provincie aandacht gehad voor opvolging van aanbevelingen die betrekking hadden op kostenoverschrijdingen naar aanleiding van de accountantscontrole van de jaarrekening 2017.
    - i. In 2019 heeft de provincie naar aanleiding van de accountantscontrole van de jaarrekening 2017 een aantal verbeteracties opgesteld ten aanzien van OV-projecten. Deze verbeteracties hebben betrekking op 1) het gestructureerd opvolgen van de geldende mandaatregeling; 2) de inzet van (externe) kosten expertise; 3) zichtbare en gestructureerde vastlegging van gevoerde overleggen en onderhandelingen met de opdrachtnemer(s); 4) niet enkel vastleggen van einduitkomsten; en 5) het proces van risicobeheersing en -rapportages. Middels een memo wordt aan de medewerkers van OV-projecten gevraagd om conform de beschreven werkwijze te werken.<sup>440</sup>
    - ii. In interviews is aangegeven dat deze verbeteracties zijn toegepast bij het project VRT.<sup>441</sup>
    - iii. De gedeputeerde geeft in een gesprek met de Rekenkamer aan dat hij in het voorjaar van 2020 regelmatig gesprekken heeft gevoerd met betrokkenen bij het project VRT over eerdere onderzoeken naar het project Uithoflijn, om te voorkomen dat er bij het project VRT dezelfde fouten werden gemaakt. De focus lag hierbij op aanbevelingen die betrekking hadden op kostenoverschrijding en tijdoverschrijding, waaronder het beperken van meerkosten door de aannemer. Hiervoor is toen onder andere een Advisory Board Projecten OV ingesteld (zie bevinding 24c).<sup>442</sup>
44. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een reikwijdteanalyse, om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan van toepassing zijn op het project VRT, is niet belegd. Ook is de verantwoordelijkheid voor de implementatie van deze aanbevelingen en verbetermaatregelen binnen het project VRT niet belegd. Op basis van interviews constateert de Rekenkamer dat de beelden over wie hiervoor verantwoordelijk is, sterk variëren onder de geïnterviewden.
- a. Verschillende geïnterviewden geven aan dat zij: 1) óf niet weten in hoeverre het uitvoeren van een reikwijdteanalyse en de opvolging van de aanbevelingen ten aanzien van het project VRT is belegd, 2) óf het beeld hebben dat dit niet is belegd.<sup>443</sup>
  - b. In de interviews wijzen betrokkenen naar verschillende rollen en organisatieonderdelen die hiervoor verantwoordelijk zouden zijn.
    - i. Diverse geïnterviewden geven aan dat het organiseren en borgen van de opvolging van aanbevelingen en verbetermaatregelen een taak is voor de lijnorganisatie, omdat de projectorganisatie VRT feitelijk alleen aangesteld is voor het uitvoeren van het project VRT en geen

<sup>438</sup> Provincie Utrecht (2021), Overzicht Aanbevelingen en Acties PU nav onderzoeken, 16 maart 2021

<sup>439</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>440</sup> Provincie Utrecht (2019), Memo 'Lessen en verbeteracties voor OV-projecten n.a.v. accountantscontrole jaarrekening 2017', 6 november 2019

<sup>441</sup> Provincie Utrecht, interviews, 6 juni 2021 en 22 juni 2021 & Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 3 november 2021

<sup>442</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 november 2021

<sup>443</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021, 11 mei 2021, 27 mei 2021, 1 juni 2021 en 22 juni 2021

- zicht heeft op andere projecten die de provincie uitvoert of heeft laten voeren. Zo worden andere de ambtelijk opdrachtgever en de teamleider TPM genoemd.<sup>444</sup>
- ii. Andere betrokkenen geven aan dat het organiseren en borgen van de opvolging van aanbevelingen en verbetermaatregelen een taak is voor de projectorganisatie VRT, omdat zij de aanbevelingen en verbetermaatregelen bij het project VRT ook zouden moeten implementeren.<sup>445</sup>
45. Geïnterviewden benoemen verschillende oorzaken waarom er niet op structurele wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen en verbetermaatregelen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn.
- a. Geïnterviewden geven aan dat de capaciteit van de projectorganisatie VRT beperkt was en dat er prioriteit werd gegeven aan andere zaken:
    - i. In maart/april 2020 speelden risico's met betrekking tot corona. Dit was voor de start van de fysieke werkzaamheden aan de trambaan. Er was veel onduidelijkheid over de exacte consequenties van de coronacrisis voor het project VRT. De projectorganisatie VRT heeft diverse scenario's voor de uitvoering van de werkzaamheden opgesteld. Dit nam veel capaciteit in beslag.
    - ii. Daarnaast waren er tijdens de uitvoering in de zomer van 2020 diverse technische issues waaraan de projectorganisatie prioriteit gaf. Voorbeelden hiervan zijn problemen met betrekking tot baanstabieliteit en spleetbreedte.<sup>446</sup>
    - iii. Er waren geen medewerkers beschikbaar die aan de opvolging van de verbetermaatregelen konden werken. De opvolging van de aanbevelingen had ondergebracht kunnen worden bij een kwaliteitsmanager, maar het project VRT beschikte lange tijd niet over een kwaliteitsmanager (zie bevinding 15).<sup>447</sup>
  - b. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het onderzoek van de Rekenkamers (december 2018), het onderzoek van Horvat & Partners en Deloitte (november 2017) en het Verbeterplan (maart 2018) werden gepubliceerd toen het project VRT al liep. Volgens deze geïnterviewden konden de bevindingen en aanbevelingen hierdoor niet of minder goed geïmplementeerd worden bij het project VRT.<sup>448</sup>
  - c. Daarnaast geven enkele geïnterviewden aan dat de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan grotendeels sec betrekking hebben op het project Uithoflijn.<sup>449</sup> Volgens een geïnterviewde waren er verschillen tussen de twee projecten, waardoor de projectorganisatie VRT het verbeterplan niet direct kon nalopen.<sup>450</sup>
46. Hoewel er bij het project VRT niet op structurele wijze invulling is gegeven aan de opvolging van aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoeken en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn, blijkt uit interviews dat een aantal medewerkers op eigen initiatief bepaalde aanbevelingen en verbetermaatregelen heeft geïmplementeerd in hun projectdiscipline bij het project VRT. Uit de interviews blijkt dat een aantal aanbevelingen op eigen initiatief is opgevolgd, omdat de werkwijze al eerder geïncorporeerd was in het project of omdat de aanbevelingen die betrekking hadden op het project Uithoflijn *good practice* zijn die je volgens hen bij dergelijke projecten mag verwachten.

<sup>444</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021, 1 juni 2021 en 10 juni 2021

<sup>445</sup> Provincie Utrecht, interview, 8 juli 2021

<sup>446</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021 & Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Opgetreden risico's project Vernieuwing Regionale Tramlijn (VRT)', 14 april 2020

<sup>447</sup> Provincie Utrecht, interview, 11 mei 2021

<sup>448</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 22 juni 2021

<sup>449</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021 en 18 mei 2021

<sup>450</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021

- a. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hoewel de verantwoordelijkheid voor het implementeren van aanbevelingen en verbetermaatregelen niet expliciet bij hem belegd is, hij het vanzelfsprekend vindt dat hij als opgavemanager van beide projecten de lessen toepast. Zo heeft hij met name de aanbevelingen van de accountant op het project Uithoflijn toegepast bij het project VRT (zie bevinding 43).<sup>451</sup>
- b. Ook blijkt uit interviews dat de safety managers van de projecten Uithoflijn en VRT nauw contact hebben gehad voor sparring en advies.<sup>452</sup> Zo heeft de safety manager Uithoflijn de safety manager VRT geadviseerd over en ondersteund bij het opzetten van de structuur van het veiligheidsdossier VRT.<sup>453</sup>

## 5.2 De mate waarin er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen Uithoflijnonderzoeken

Deze paragraaf gaat na in hoeverre er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. Zoals aangegeven in Hoofdstuk 1 en Kader 5.1, gaat het hierbij om aanbevelingen voor zover die gerelateerd kunnen zijn aan de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning. Deze selectie heeft de Rekenkamer gemaakt op basis van ervaringen uit eerder uitgevoerde onderzoeken naar light rail infraprojecten door Horvat & Partners en de Randstedelijke Rekenkamer. Hierbij kijken we naar aanbevelingen en verbetermaatregelen met betrekking tot het veiligheidsdossier, de projectbeheersing, het eisenbeheer, governance en organisatie, informatievoorziening en de opvolging van audits en adviezen. De aanbevelingen en verbetermaatregelen die in deze paragraaf buiten beschouwing zijn gelaten, zijn weergegeven in Bijlage B. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

### Bevinding 5.2

Op een aantal punten is bij het project VRT (gedeeltelijk) in lijn gewerkt met aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. Tabel 5.1 geeft een aantal voorbeelden van aanbevelingen en verbetermaatregelen weer, waarvan de Rekenkamer constateert dat er bij het project VRT mee in lijn wordt gewerkt. Deze voorbeelden hebben betrekking op de thema's governance en organisatie en informatievoorziening. Zo heeft het project VRT gebruikgemaakt van instrumenten die naar aanleiding van aanbevelingen en verbetermaatregelen in de breedte door de provinciale lijnorganisatie zijn geïmplementeerd, waaronder het instellen van een Safety Board, het inrichten van een e-handboek en het opstellen van een Handboek Projectmanagement.

De Rekenkamer constateert echter ook dat er op een aantal punten bij het project VRT (gedeeltelijk) niet in lijn is gewerkt met aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. De Rekenkamer acht deze aanbevelingen en verbetermaatregelen wel relevant voor het project VRT. In Tabel 5.2 is een aantal voorbeelden van aanbevelingen en verbetermaatregelen weergegeven, waarvan de Rekenkamer constateert dat er niet mee in lijn wordt gewerkt bij het project VRT. Deze voorbeelden hebben betrekking op de thema's: veiligheidsdossier, projectbeheersing, eisenbeheer, governance en organisatie, informatievoorziening en opvolging van audits en adviezen.

Bovenstaande bevinding is gebaseerd op onderstaande deelbevindingen:

<sup>451</sup> Provincie Utrecht, interview, 22 juni 2021

<sup>452</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021 en 8 juli 2021

<sup>453</sup> Provincie Utrecht, interview, 8 juli 2021

47. Op een aantal punten is bij het project VRT (gedeeltelijk) in lijn gewerkt met aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn.
- a. Een aantal aanbevelingen en verbetermaatregelen is in de breedte door de provinciale lijnorganisatie opgevolgd, waaronder het instellen van een Safety Board, het inrichten van een e-handboek en het opstellen van een handboek Projectmanagement Mobiliteit.
  - b. Het project VRT heeft vervolgens waar mogelijk gebruik gemaakt van deze instrumenten en heeft ze op punten aangevuld, waarmee het project VRT in lijn werkt met de betreffende aanbevelingen en verbetermaatregelen. Wel is het zo dat op het moment dat werd gestart met het opstellen van het e-handboek en het handboek Projectmanagement Mobiliteit het project VRT al liep, de projectorganisatie VRT heeft daarom slechts in beperkte mate gebruik kunnen maken van deze handboeken. Een aantal procedures in het handboek is specifiek voor (en door) het project VRT gemaakt.<sup>454</sup>
  - c. Uit de interviews blijkt daarnaast dat een aantal aanbevelingen op eigen initiatief door de projectorganisatie VRT is opgevolgd.
  - d. Tabel 5.1 geeft een aantal voorbeelden van aanbevelingen en verbetermaatregelen weer, waarmee bij het project VRT (gedeeltelijk) in lijn wordt gewerkt. Deze voorbeelden hebben betrekking op de thema's 1) governance en organisatie en 2) informatievoorziening.

#### Leeswijzer bij Tabellen 5.1, 5.2 en B1

- Tabel 5.1 geeft een aantal voorbeelden van verbetermaatregelen en aanbevelingen waarvan de Rekenkamer heeft geconstateerd dat de projectorganisatie VRT en/of de lijnorganisatie van de provincie er (gedeeltelijk) in lijn mee werkt.
- Tabel 5.2 geeft een aantal voorbeelden van verbetermaatregelen en aanbevelingen waarvan de Rekenkamer heeft geconstateerd dat de projectorganisatie VRT en/of de lijnorganisatie van de provincie er (gedeeltelijk) niet in lijn mee werkt.
- In Tabel B1 (Bijlage B) staat een overzicht van verbetermaatregelen en aanbevelingen die buiten beschouwen zijn gelaten omdat ze: 1) slechts indirect bijdragen aan het voorkomen van de oorzaken van de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier; óf 2) niet bijdragen aan het voorkomen van de oorzaken van de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier.

Bij het onderzoeken van mate van opvolging van aanbevelingen kan onderscheid worden gemaakt in drie niveaus van opvolging:

1. Opzet: heeft de organisatie doelen, uitgangspunten en/of kaders vastgesteld waar het proces of de beoogde verbetering aan dient te voldoen? Zijn er maatregelen genomen?
2. Bestaan: is dit proces adequaat en compleet gedocumenteerd en vastgesteld? Wordt ook conform de nieuwe werkwijze gewerkt?
3. Werking: worden daarmee de beoogde resultaten of prestaties behaald?

Als een aanbeveling op alle drie de niveaus voldoet, is er sprake van complete opvolging. Er wordt soms 'gedeeltelijk' in lijn gewerkt met aanbevelingen. Daarmee bedoelt de Rekenkamer dat we hebben kunnen vaststellen dat aan het opvolgniveau 'opzet' of 'opzet en bestaan' is voldaan, maar dat we 'bestaan en werking' of 'werking' niet vast hebben kunnen stellen. Ook kan gedeeltelijk in lijn worden gewerkt met een aanbeveling als met een deel van de aanbeveling in opzet, bestaan en werking in lijn wordt gewerkt, maar met een ander deel van de aanbeveling niet.

<sup>454</sup> Provincie Utrecht, interviews, 16 april 2021, 18 mei 2021 en 10 juni 2021

Het komt voor dat verbetermaatregelen en aanbevelingen in meerdere tabellen voorkomen, omdat 1) er gedeeltelijk wel en gedeeltelijk niet in lijn mee wordt gewerkt, of 2) omdat een deel van de aanbeveling slechts indirect of niet bijdraagt aan het voorkomen van de oorzaken van de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier.

De Rekenkamer benadrukt dat dit onderzoek niet tot doel heeft om een complete opvolgtoets op de eerdere onderzoeken van de Rekenkamer en Horvat & Partners uit te voeren. Het onderzoek heeft tot doel om inzichtelijk te maken in hoeverre er een relatie is tussen de oorzaken van de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier en de mate waarin er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen uit deze onderzoeken naar het project Uithoflijn. De Rekenkamer heeft daarom alleen aanbevelingen en verbetermaatregelen onderzocht die direct bij hadden kunnen dragen aan het voorkomen van de vertraging.

**Tabel 5.1 Voorbeelden van aanbevelingen en verbetermaatregelen uit Uithoflijnonderzoeken, waarmee er bij het project VRT (gedeeltelijk) in lijn wordt gewerkt.**

#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij project VRT	
1	Governance en organisatie	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 2a en Verbeterplan maatregel 5	Aanbeveling 2a heeft betrekking op het sturingsmodel van een groot project. Onderdeel van de aanbeveling is het helder vastleggen wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft en het bewaken dat tijdens de uitvoering van het project volgens de afspraken wordt gewerkt. Maatregel 5 heeft betrekking op het scherper omlijnen van rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen de OV-organisatie. Onderdeel hiervan is het beschrijven van processen met taken en bevoegdheden binnen de OV-organisatie.	De provincie heeft een Handboek Projectmanagement Mobiliteit opgesteld. <sup>455</sup> In het handboek staat o.a. beschreven hoe projecten worden aangepakt en de wijze van governance van grote projecten. Ook heeft de provincie een online systeem ingericht voor het ontsluiten van procesbeschrijvingen: het e-handboek. <sup>456</sup> Overigens heeft de ISA in ieder geval tot en met de audit van januari 2021 vastgesteld dat dit handboek nog niet compleet is. <sup>457</sup> Eén van de opgenomen processen in het handboek is het VTW-proces (Verzoek tot wijziging). Bij het project VRT heeft het VTW-proces volgens betrokkenen navolgbaar plaatsgevonden. <sup>458</sup> Uit interviews <sup>459</sup> en bevinding 25 blijkt daarnaast dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de projectorganisatie en de ambtelijk opdrachtgever helder waren. Hiermee zijn aanbeveling 2a en verbetermaatregel 5 gedeeltelijk opgevolgd. In Tabel 5.2 is toegelicht met welk deel van deze

<sup>455</sup> Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020

<sup>456</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 16 april 2021 & Provincie Utrecht, interviews, 18 mei 2021 en 10 juni 2021

<sup>457</sup> TÜV Rheinland Rail Certification (2021), Beoordelingsrapport Integrale Safety Case m.b.t. Vernieuwing Regionale Tramlijn versie 2.0 (Tracédelen A+B+C+D), 25 januari 2021

<sup>458</sup> Provincie Utrecht, interviews, 10 juni 2021 en 22 juni 2021

<sup>459</sup> Provincie Utrecht, interviews, 11 mei 2021, 18 mei 2021 en 22 juni 2021



#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij project VRT
			aanbeveling en verbetermaatregel niet in lijn wordt gewerkt.
2	Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 11	Maatregel 11 heeft betrekking op het meer regie aanbrengen in het opstellen van veiligheidsbewijsvoering. Onderdeel van deze maatregel is het instellen van een Safety Board, met als doel het uniformeren van de aanpak, het delen van kennis, het monitoren van de voortgang en de identificatie van de (raakvlak)issues.
			De provincie Utrecht heeft in 2018 een Safety Board ingesteld. De Safety Board is ingesteld met als doel <i>"het realiseren en in stand houden van een geaccepteerd en beheerst veiligheidsniveau van het tramvervoersysteem van de provincie gedurende de gehele levenscyclus, van ontwerp tot en met beheer, exploitatie en amoveren, met aandacht voor de belangen van de verschillende betrokken partijen"</i> . <sup>460</sup> Hiermee is maatregel 11 voor wat betreft de oprichting van een Safety Board opgevolgd.
3	Governance en organisatie	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 3 en Verbeterplan maatregel 14	Aanbeveling 3 heeft betrekking op de samenwerking tussen betrokken partijen, omdat er bij het project Uithoflijn sprake was van verstoorde verhoudingen tussen o.a. de projectorganisatie en BAM. Onderdeel van de aanbeveling is om steeds de 'beste voor het project'-principes te hanteren. Maatregel 14 heeft betrekking op het verbeteren van de samenwerking tussen de projectorganisatie Uithoflijn en OV-organisatie, o.a. door te zorgen dat medewerkers op dezelfde locatie werken.
			Uit interviews blijkt dat er bij het project VRT veel aandacht is besteed aan de samenwerking tussen de projectorganisatie en de BAM en dat dit goed is gegaan. <sup>461</sup> Er is tevens een extern bureau ingezet, dat de projectorganisatie en de BAM heeft begeleid bij onderhandelingen over de impact van corona. Ook bemiddelde dit bureau bij VTW-processen, wanneer er grote verschillen waren tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. <sup>462</sup> De projectorganisatie VRT werkte vanuit de locatie van de tramremise, waar ook medewerkers van de beheerorganisatie werkten. Door de coronacrisis werd er echter vanaf maart 2020 veel thuisgewerkt. <sup>463</sup> We hebben geen signalen ontvangen dat de samenwerking tussen de projectorganisatie en beheerorganisatie niet goed was.
4	Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 6	Maatregel 6 heeft betrekking op een hoge mate van inhuur bij de provinciale lijnorganisatie, in combinatie met personele wisselingen. Eigenaarschap, kennisborging en duidelijkheid in
			Het Team Trambedrijf Projectmanagement van de provincie heeft een aantal medewerkers op het gebied van integraal projectmanagement in vaste dienst genomen, om toekomstige OV-projecten beter te kunnen bemensen. Enkele van deze medewerkers (projectondersteuner,

<sup>460</sup> Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018 Zie Hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting op de Safety Board.

<sup>461</sup> Provincie Utrecht, interviews, 18 mei 2021 en 10 juni 2021

<sup>462</sup> Provincie Utrecht, interviews, 10 juni 2021 en 22 juni 2021

<sup>463</sup> Provincie Utrecht, interviews, 14 april 2021 en 22 juni 2021

#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij project VRT	
		aanspreekpunten waren aandachtsgebieden.	adviseur bestuurlijke zaken en risicomanager) zijn geplaatst bij de projectorganisatie VRT. <sup>464</sup>	
5	Informatie- voorziening	Rekenkamer- onderzoek aanbeveling 5 en Verbeterplan maatregel 4	Aanbeveling 5 heeft betrekking op de voortgangsinformatie over het volledige grote project. Onderdeel hiervan is om ervoor te zorgen dat de voortgangsrapportages zijn samengesteld op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie. Maatregel 4 stelt dat er eenduidige betrouwbare, voldoende gedetailleerde en integrale stuurinformatie nodig is, die inzicht geeft in de voortgang en planning van het werkend tramvervoersysteem. Dit dient te worden gebundeld in een kwartaalrapportage.	In verschillende interviews is aangegeven dat er binnen het domein Mobiliteit een challengestructuur is ingericht. Dit houdt in dat de projectmanagers elk kwartaal verantwoordingsgesprekken houden met de opdrachtgevers en de opdrachtgevers elk kwartaal verantwoordingsgesprekken houden met de domeinmanager, waarin risico's meer centraal staan dan eerder. <sup>465</sup> Hiermee zijn aanbeveling 5 en maatregel 4 gedeeltelijk in opzet opgevolgd. In Tabel 5.2 is toegelicht met welk deel van deze aanbeveling en verbetermaatregel niet in lijn wordt gewerkt.
6	Informatie- voorziening	Rekenkamer- onderzoek aanbeveling 6	Aanbeveling 6 heeft betrekking op de informatievoorziening aan PS. Onderdeel van de aanbeveling is om zorg te dragen voor een realistische, tijdige en consistente opstelling van de omvang en voortgang van een groot project v.w.b. de planning, kosten(ontwikkeling) en risico's aan PS. Ook zouden voortgangsrapportages binnen een maand aan PS gestuurd moeten worden.	Uit bevinding 36 blijkt dat, nadat de gedeputeerde in mei 2019 heeft toegezegd PS periodiek te informeren over het project VRT, PS nagenoeg ieder kwartaal <sup>466</sup> een kwartaal- rapportage hebben ontvangen. De rapportages worden niet binnen één maand verstuurd, maar gaan wel gepaard met een Statenbrief waarin een update wordt gegeven over de periode tussen de rapportageperiode en het moment van versturen. Uit bevinding 37 blijkt dat de gedeputeerde PS op 1 september 2020 heeft geïnformeerd over de vertraging van de indienststelling. Er is ervoor gekozen om PS op dat moment direct te informeren om zo transparant mogelijk te zijn. Hiermee is aanbeveling 6 gedeeltelijk opgevolgd. In Tabel 5.2 is toegelicht met welk deel van deze aanbeveling niet in lijn wordt gewerkt.

<sup>464</sup> Provincie Utrecht, interview, 16 april 2021

<sup>465</sup> Provincie Utrecht, interviews, 15 maart 2021, 14 april 2021 en 18 mei 2021

<sup>466</sup> Zoals aangegeven in bevinding 36 is het tweede kwartaal van 2020 een uitzondering, over dit kwartaal is geen kwartaalrapportage beschikbaar.

48. De Rekenkamer constateert dat er op een aantal punten bij het project VRT (gedeeltelijk) niet in lijn is gewerkt met aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. De Rekenkamer acht deze aanbevelingen en verbetermaatregelen wel relevant voor het project VRT. In Tabel 5.2 is een aantal voorbeelden van aanbevelingen en verbetermaatregelen weergegeven, waarvan de Rekenkamer constateert dat er niet mee in lijn wordt gewerkt bij het project VRT. Deze voorbeelden hebben betrekking op de thema's: veiligheidsdossier, projectbeheersing, eisenbeheer, governance en organisatie, informatievoorziening en opvolging van audits en adviezen.

**Tabel 5.2 Voorbeelden van aanbevelingen en verbetermaatregelen uit Uithoflijnonderzoeken, waarmee er bij het project VRT (gedeeltelijk) niet in lijn wordt gewerkt.**

#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij VRT	
1	Veiligheidsdossier	Verbeterplan maatregel 11	Verbetermaatregel 11 heeft betrekking op het meer regie aanbrengen in het opstellen van veiligheidsbewijsvoering. De safety cases worden veelal door verschillende organisaties opgesteld, waar zich bij de Uithoflijn vertragingen hebben voorgedaan. Onderdeel van de maatregel is daarom dat de projectorganisatie meer sturing dient te krijgen bij het opstellen van de safety cases. De standaard van de projectorganisatie bij het opstellen van de safety cases, dient als standaard gesteld te worden waar de overige safety cases op aan moeten sluiten, om de integratie tot de integrale safety case te vereenvoudigen.	In bevindingen 1 tot en met 4 constateert de Rekenkamer dat de regie en sturing op het veiligheidsdossier tekortkomingen toonden. Zo had de projectorganisatie VRT lange tijd geen concreet beeld van hoe de onderdelen van het veiligheidsdossier praktisch ingevuld dienden te worden. Ook heeft de projectorganisatie niet alle activiteiten die uitgevoerd dienden te worden voor een volledig dossier voldoende tijdig onderkend. Hoewel het opstellen van safety cases die deel uitmaakten van het veiligheidsdossier onder regie van de projectorganisatie viel, was er onduidelijkheid welke rol verschillende externe organisaties hadden bij het opstellen van safety cases en voldeden de safety cases van nevenopdrachtnemers niet altijd aan de kwaliteitseisen.
2	Veiligheidsdossier	Verbeterplan maatregel 21	Maatregel 21 heeft betrekking op het vaststellen van een plan en planning van het testbedrijf.	In bevinding 3 constateert de Rekenkamer dat de projectorganisatie VRT niet alle activiteiten die uitgevoerd dienden te worden voor het verkrijgen van een volledig veiligheidsdossier voldoende tijdig heeft onderkend. Uit een Statenbrief en een interview blijkt dat de ingeplande tijd voor het testbedrijf te beperkt was. <sup>467</sup>
3	Projectbeheersing	Verbeterplan maatregel 11	Een ander onderdeel van maatregel 11 is een koppeling	In bevinding 1 constateert de Rekenkamer dat de planning m.b.t. het opstellen van het

<sup>467</sup> Provincie Utrecht, interview, 18 mei 2021 & Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij VRT	
		van de planning van safety met de integrale planning. Dat wil zeggen dat het opstellen van de safety cases (en eventuele issues daarin) opgenomen zouden moeten worden in de integrale planning van het werkend tramvervoersysteem.	veiligheidsdossier weinig gedetailleerd was. In bevinding 5 constateert de Rekenkamer tevens dat de projectplanning van het project VRT ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering op punten in weinig detail was uitgewerkt. Als gevolg hiervan is de planning niet goed te beoordelen op compleetheid en konden risico's niet aan de relevante activiteiten worden gekoppeld.	
4	Project-beheersing	Verbeterplan maatregel 24	Maatregel 24 heeft betrekking op het opstellen van een integrale planning die de raakvlakken tussen de verschillende projectonderdelen borgt en die voldoende inzicht in de onzekerheden in de planning geeft. Ook wordt aangeraden om een probabilistische analyse uit te voeren op de planning om zo zicht te houden op de trefkans van de (eind)mijlpaal.	In bevinding 5 constateert de Rekenkamer dat de projectplanning van het project VRT ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering in weinig detail was uitgewerkt. Als gevolg hiervan is de planning niet goed te beoordelen op compleetheid en kunnen risico's niet aan de relevante activiteiten worden gekoppeld. Daarnaast constateert de Rekenkamer in bevinding 6 dat de risico's ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning werden ondergewaardeerd. Hierdoor was minder goed inzichtelijk wat het effect van risico's was op de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier en volgde uit de integrale planning niet wat de haalbaarheid was van belangrijke mijlpalen. Uit bevinding 8 blijkt dat de haalbaarheid van de integrale planning niet op regelmatige tijdstippen werd doorgerekend, via bijvoorbeeld een probabilistische analyse. Verder blijkt uit bevinding 11 dat de afhankelijkheden tussen de verschillende activiteiten tot september 2020 in de planning niet goed in beeld waren.
5	Project-beheersing	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 1b	Aanbeveling 1b heeft onder andere betrekking op de planning. Onderdeel van de aanbeveling is om bij een groot project dat ontwikkeld wordt in een complexe omgeving, extra ruimte op te nemen in de planning voor tegenvallers.	In bevinding 5 constateert de Rekenkamer dat de projectplanning van het project VRT ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering in weinig detail was uitgewerkt. Als gevolg hiervan is de planning niet goed te beoordelen op compleetheid en kunnen risico's niet aan de relevante activiteiten worden gekoppeld. Daarnaast constateert de Rekenkamer in bevinding 6 dat de risico's ten aanzien van het verkrijgen van de

#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij VRT
			<p>indienststellingsvergunning werden ondergewaardeerd. Hierdoor volgde uit de integrale planning niet wat de haalbaarheid was van de belangrijke mijlpalen in de planning, zoals het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Uit bevinding 8 blijkt dat de haalbaarheid van mijlpalen ook niet op een andere manier inzichtelijk gemaakt werd, waardoor niet duidelijk was welke buffer benodigd was.</p> <p>Uit bevinding 9 blijkt dat de exploitatiedatum die werd gecommuniceerd naar GS, PS en het publiek volgde uit de integrale planning, die geen buffers bevatte.</p> <p>Uit bevinding 10 blijkt dat pas in september 2020, toen de vertraging onafwendbaar was geworden, een bestuurplanning is opgesteld waarin mogelijke uitloop als gevolg van risico's was opgenomen.</p>
6	Eisenbeheer	Verbeterplan maatregel 15 en 16	<p>Twee belangrijke verbetermaatregelen t.a.v. eisenbeheer gaan over de manier waarop het eisenbeheer is ingericht, eisentracing en de relatie met het Integraal Programma van Eisen van de beheerder. Eisentracing wordt als een essentieel onderdeel gezien voor het vormen van de safety cases, die leiden tot een veiligheidsdossier. Dit wordt nader geconcretiseerd met de maatregelen om in een audit op de NTR<sup>468</sup>, VRT en eventueel andere projecten te beoordelen of eisenbeheer hier afdoende is ingericht.</p> <p>In bevinding 12 constateert de Rekenkamer dat het eisenbeheer bij het project VRT lange tijd niet op orde was. Ondanks verschillende signalen dat het opstellen van kritieke documenten ten aanzien van eisenbeheer achterliep, waren deze documenten niet gereed op het moment dat deze vastgesteld hadden moeten worden.</p> <p>In bevinding 23 constateert de Rekenkamer dat de provincie geen toets heeft laten uitvoeren op het eisenbeheer van het project VRT.</p>
7	Eisenbeheer	Verbeterplan maatregel 3	<p>Maatregel 3 raadt aan om volledige en aan verantwoordelijken gealloceerde work breakdown structure (WBS) op te stellen voor alle onderdelen die tezamen het</p> <p>Een WBS is onder andere nodig voor het vaststellen van het eisenbeheer, de complete projectscope en de planning.</p> <p>In bevinding 12 constateert de Rekenkamer dat de ISA in maart 2018 bij haar eerste audit aangaf dat het eisenbeheer</p>

<sup>468</sup> Project nieuwe tramremise.

#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij VRT
		werkend tramvervoersysteem (WTVS) vormen, om de compleetheid van scope en planning voor het gehele WTVS Uithoflijn te kunnen vaststellen.	onvoldoende was, omdat het PPvE niet te herleiden was naar het bovenliggend IPvE en dat de projectscope niet definitief was vastgesteld en vastgelegd. Ook constateert de Rekenkamer in deze bevinding dat dit in de daaropvolgende maanden onvoldoende werd opgelost, wat leidde tot de <i>letter of concern</i> van de ISA. Hoewel de aannemer in augustus 2019 een eerste versie van het WBS opleverde, was dit met name gericht op de werkzaamheden van de aannemer zelf en bevatte dit bijvoorbeeld niet de totstandkoming van het complete veiligheidsdossier. <sup>469</sup>
8	Governance en organisatie	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 2a en Verbeterplan maatregel 5	Aanbeveling 2a heeft betrekking op het sturingsmodel van een groot project. Onderdeel van de aanbeveling is het helder vastleggen wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft en het bewaken dat tijdens de uitvoering van het project volgens de afspraken wordt gewerkt. Maatregel 5 heeft betrekking op het scherp omlijnen van de rollen, taken en verantwoordelijkheden.
			Uit bevinding 1 blijkt dat er onduidelijkheid was over de verantwoordelijkheden met betrekking tot het aanleveren van documenten t.b.v. het veiligheidsdossier. Daarnaast blijkt uit bevinding 15 dat de projectorganisatie VRT lange tijd niet over een kwaliteitsmanager beschikte en dat de taken van de rol van een kwaliteitsmanager ook niet bij een andere functionaris belegd waren. Uit bevinding 26 blijkt dat er binnen de provincie onduidelijkheid is over de verantwoordelijkheden van de ambtelijk opdrachtgever en domeinmanager Mobiliteit bij het project VRT. Er is op het moment van schrijven (november 2021) een besluit in voorbereiding waarbij alle opgaven onder ambtelijke verantwoordelijkheid van een CMT-lid zullen vallen.
9	Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 2	Maatregel 2 gaat onder andere in op de rol en het mandaat van overleg- en adviesorganen binnen de governancestructuur.
			Uit bevindingen 27 en 28 blijkt dat er onderling onduidelijkheid heerst over de rol van de Safety Board en het IMTT ten aanzien van de planning van het veiligheidsdossier. Uit bevinding 27 blijkt dat de Safety Board voor zichzelf alleen verantwoordelijkheid ziet over de veiligheid en niet over het al dan niet halen van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier. Leden van de Safety

<sup>469</sup> BAM (2020), Toelichting SBS en WBS Ombouw SUNIJ-lijn, 22 januari 2020

#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij VRT
			Board verwijzen op dit punt naar het IMTT. Uit bevinding 28 blijkt dat verschillende leden van het IMTT aangeven dat zij de Safety Board zien als meer geëigende plek om het veiligheidsdossier, inclusief planning te bespreken.
10	Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 7	Maatregel 7 heeft betrekking op het versterken van projectmatig sturen op directieleveringen.
			Onderdeel van het beheerst opleveren van de directieleveringen <sup>470</sup> is het tijdig, compleet en correct opleveren van de safety case die bij de directielevering hoort. De provincie geeft aan dat de directieleveringen niet onder regie van de projectorganisatie VRT vallen maar bij een apart team van de provincie zijn belegd. <sup>471</sup> Daarnaast constateert de Rekenkamer in bevinding 3 dat voor de projectorganisatie niet duidelijk was welke informatie ten behoeve van het veiligheidsdossier de nevenopdrachtnemers aan moesten leveren m.b.t. de directieleveringen en aan welke eisen deze informatie moest voldoen. Gevolg hiervan was dat de informatie en deel safety cases van verschillende nevenopdrachtnemers later werden opgeleverd dan in de planning was voorzien en niet aan de kwaliteitseisen voldeden, waaronder die van de tijdelijke trambeveiliging.
11	Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 12	Maatregel 12 heeft betrekking op het uitbreiden van de vaste safety capaciteit binnen de provincie en TBO, waarbij scheiding wordt aangebracht tussen de opdrachtgeversrol en beheerdersrol.
			De maatregel raadt aan om kennis over de Wet lokaal spoor en de safety cases expliciet te borgen bij de beheerder, TBO. De provincie geeft aan dat de vacature voor aanvullende, vaste medewerker safety bij TBO niet ingevuld kon worden omdat er geen geschikte kandidaat werd gevonden. De huidige medewerker bij TBO werkt op basis van inhuur en niet als vaste medewerker. Een vacature voor een vaste medewerker, die na afloop van het contract

<sup>470</sup> Directieleveringen zijn door de opdrachtgever (provincie Utrecht) zelf ingebrachte bouwmaterialen/onderdelen in plaats van door de (hoofd)opdrachtnemer. De directieleveringen worden geleverd door nevenopdrachtnemers en staan vaak direct onder aansturing van de opdrachtgever en niet onder aansturing van de projectorganisatie. Voorbeelden bij VRT zijn de wissels en de trambeveiligingssystemen.

<sup>471</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 27 september 2021

#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij VRT
			de inhuurmedewerker op moet volgen, staat nog open. <sup>472</sup>
12	Informatie-voorziening	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 5 en Verbeterplan maatregelen 4 en 11	<p>Aanbeveling 5 heeft betrekking op de voortgangsinformatie over het volledige grote project. Onderdeel hiervan is om ervoor te zorgen dat de voortgangsrapportages zijn samengesteld op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie. Maatregel 4 stelt dat er eenduidige betrouwbare, voldoende gedetailleerde en integrale stuurinformatie nodig is, die inzicht geeft in de voortgang en planning van het werkend tramvervoersysteem. Dit dient te worden gebundeld in een kwartaalrapportage. Maatregel 11 stelt o.a. dat er een ingerichte rapportagestructuur t.a.v. safety dient te zijn. Dat wil zeggen dat er over de planning van safety wordt gerapporteerd aan het gremium ter sturing van het werkend tramvervoersysteem.</p> <p>In bevinding 19 constateert de Rekenkamer dat de projectorganisatie VRT ieder kwartaal een dashboard opstelt. In deze dashboards werd vanaf 2020 specifiek aandacht besteed aan het safety proces. In de dashboards wordt echter niet gesproken over een mogelijke vertraging van de indienststelling vanwege het veiligheidsdossier. In bevinding 17, 20, 21 en 25 constateert de Rekenkamer dat de projectorganisatie VRT op een aantal momenten belangrijke informatie over het veiligheidsdossier niet heeft gedeeld met de ambtelijk opdrachtgever. Zo is de ambtelijk opdrachtgever niet geïnformeerd over de <i>letter of concern</i> van maart 2019. In augustus 2020 heeft de projectorganisatie niet opgeschaald richting de ambtelijk opdrachtgever dat de planning niet gehaald ging worden [REDACTED]</p> <p>In bevinding 30 constateert de Rekenkamer dat GS tot augustus 2020 niet zijn geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier. Het veiligheidsdossier is amper een onderwerp van gesprek geweest in het PO Mobiliteit met de gedeputeerde.</p>
13	Informatie-voorziening	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 6	<p>Aanbeveling 6 heeft betrekking op de informatievoorziening aan PS. Onderdeel van de aanbeveling is om zorg te dragen voor een realistische, tijdige en consistente opstelling van de omvang en voortgang</p> <p>In bevinding 36 constateert de Rekenkamer dat in de kwartaalrapportages tot Q3 2020 niet is gesproken over een mogelijke vertraging van de indienststelling. Ook kwam een mogelijke vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier tot september 2020 niet aan de orde in Statenbrieven. Wel</p>

<sup>472</sup> Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 6 oktober 2021



#	Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Praktijkvoorbeelden bij VRT
		van een groot project v.w.b. de planning, kosten(ontwikkeling) en risico's aan PS. Ook zouden voortgangsrapportages binnen een maand aan PS gestuurd moeten worden.	wordt er gesproken over het veiligheidsdossier in de kwartaalrapportage Q1 2020. In deze rapportage wordt benoemd dat het proces voor het opstellen van de safety case en daarmee het tijdig verkrijgen van de indienststellingsvergunning, op dat moment tijdkritisch is. Geïnterviewden geven aan dat er op dat moment echter geen zorgen waren over het tijdig verkrijgen van de indienststellingsvergunning.
14	Opvolging adviezen en audits	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 4 en Verbeterplan maatregel 1	<p>Aanbeveling 4 heeft betrekking op het opvolgen van adviezen en audits. Onderdeel van de aanbeveling is dat vastgelegd dient te worden hoe over adviezen en aanbevelingen wordt besloten en concrete afspraken moeten worden gemaakt wie voor opvolging verantwoordelijk is, omdat bij het project Uithoflijn onvoldoende opvolging is gegeven aan adviezen en audits.</p> <p>Maatregel 1 heeft betrekking op de opvolging van bevindingen van audits.</p> <p>In bevinding 17 constateert de Rekenkamer dat het lang duurde voordat de projectorganisatie de bevindingen van de ISA opvolgde.</p> <p>Andere audits die zijn uitgevoerd op het project VRT (zie bevinding 23) en adviezen van de Adviesraad Tram en de Advisory Board (zie bevinding 24) hadden geen betrekking op het veiligheidsdossier. De Rekenkamer heeft daarom de opvolging van deze audits en adviezen niet onderzocht.</p> <p>In bevinding 43 constateert de Rekenkamer dat er bij het project VRT geen reikwijdteanalyse is uitgevoerd om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn van toepassing zijn op het project VRT. Ook constateert de Rekenkamer dat er bij het project VRT niet op structurele wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en Verbeterplan. Dit geldt zowel voor de projectorganisatie VRT als voor de lijnorganisatie van de provincie.<sup>473</sup> Uit bevinding 44 blijkt dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een reikwijdteanalyse t.a.v. het project VRT niet is belegd.</p>

<sup>473</sup> Dit onderzoek richt zich niet op de mate waarin de aanbevelingen bij het project Uithoflijn zijn opgevolgd. Daarover volgt een afzonderlijke rapportage.

# Bijlage A | Motie Provinciale Staten



PARTIJ VOOR DE **VRIJHEID UTRECHT**

## MOTIE

Onderwerp: Onderzoek door Randstedelijke Rekenkamer naar de kwaliteit van de "tramorganisatie".

---

Provinciale Staten van Utrecht, in vergadering bijeen op 30 september 2020,

ter bespreking van het debacle vergunningverleningstraject project Vernieuwde Regionale Tramlijn,

*Constateernde dat:*

- de "tramorganisatie" blundert met de vergunningsaanvraag voor de Vernieuwde Regionale Tramlijn naar Nieuwegein en IJsselstein;
- de uitvoeringsorganisatie nog steeds niet in orde is en het ingezette verbetertraject van de organisatie niet leidt tot significante verbeteringen;
- verkeerde aannames, onderschattingen en niet voorziene zaken leiden tot onaanvaardbare vertragingen bij de ingebruikname van de SUNIJ lijn;

*Overwegende dat:*

- de Randstedelijke rekenkamer twee jaar geleden onderzoek heeft gedaan naar de Uithoflijn en er toen ook al aanwijzingen waren dat de afdeling OV (lijnorganisatie) niet goed functioneerde en onvoldoende ontwikkeld is voor wat betreft formatie, kwaliteit en competenties;

*Draagt de statengriffier op de Randstedelijke Rekenkamer namens Provinciale Staten te verzoeken (aanvullend-) onderzoek te doen naar de slagvaardigheid en kwaliteit van de provinciale OV-organisatie en in overleg met Provinciale Staten te komen tot de formulering van de opdracht. Mocht de Randstedelijke Rekenkamer zichzelf niet geschikt achten om uitvoering te geven aan de geformuleerde opdracht, dan zal Provinciale Staten een ander geschikt bureau aanstellen.*

En gaan over tot de orde van de dag.

**R.G.J. Dercksen,**  
Partij voor de **Vrijheid** Utrecht

# Bijlage B | Buiten beschouwing gelaten aanbevelingen Uithoflijn

Paragraaf 5.2 gaat na in hoeverre er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. In deze paragraaf zijn twee tabellen opgenomen waarin een aantal voorbeelden van aanbevelingen en verbetermaatregelen zijn weergegeven, waarvan de Rekenkamer constateert dat er (gedeeltelijk) 1) wel of 2) niet mee in lijn wordt gewerkt bij het project VRT.

Zoals aangegeven in de onderzoeksopzet, Hoofdstuk 1 en Kader 5.1 heeft de Rekenkamer zich in dit onderzoek gefocust op een selectie van aanbevelingen en verbetermaatregelen die direct gerelateerd zijn aan de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Sommige aanbevelingen of verbetermaatregelen kunnen indirect of niet te maken hebben met oorzaken van de vertraging van het opstellen van het veiligheidsdossier en zijn om die reden in Paragraaf 5.2 niet aan bod gekomen.

In Tabel B1 zijn de aanbevelingen en verbetermaatregelen opgenomen die indirect of niet te maken hebben met de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning, bijvoorbeeld omdat ze niet van toepassing zijn op het project VRT of weinig tot niets te maken hebben met het opstellen van het veiligheidsdossier.

**Tabel B1 Aanbevelingen en verbetermaatregelen uit Uithoflijnonderzoeken die in dit onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten omdat ze geen of een indirecte relatie hebben met de oorzaken van de vertraging van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning.**

Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Toelichting
Governance en organisatie	Rekenkameronderzoek aanbeveling 2b	Aanbeveling 2b heeft o.a. betrekking op het scheiden van de verschillende rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer binnen het sturingsmodel en ervoor zorgen dat bij de bestuurlijke bezetting van een besluitvormend orgaan als de Stuurgroep alle relevante bestuurlijke verantwoordelijken aan tafel zitten, opdat een goede informatievoorziening is geborgd en volledige integrale besluiten genomen kunnen worden.
Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 8	Deze maatregel is beperkt relevant voor het veiligheidsdossier van het project VRT, omdat het met name gaat over (het proces / de richting van) de overdracht van het project, die plaatsvindt na oplevering van het veiligheidsdossier. Het Rekenkameronderzoek richt zich op de periode tot eind september 2020.
Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 9	Deze maatregel is niet relevant voor het veiligheidsdossier van het project VRT.

Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Toelichting	
Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 10	Maatregel 10 heeft betrekking op het beschrijven en toepassen van de processen en rollen voor contractbeheersing en contractmanagement.	Deze maatregel is niet relevant voor het veiligheidsdossier van het project VRT.
Governance en organisatie	Verbeterplan maatregel 13	Maatregel 13 heeft betrekking op het evalueren van de HR-cyclus en de implementatie hiervan.	Deze maatregel is op zichzelf niet relevant voor het veiligheidsdossier van het project VRT. Voor zover de Rekenkamer in het onderzoek relevante HR-gerelateerde zaken voor het veiligheidsdossier is tegen gekomen, is dat wel in het onderzoek betrokken.
Project-beheersing	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 1a	Aanbeveling 1a heeft betrekking op het bij een groot project presenteren van een complete en realistische raming van alle kosten aan de Raad en de Staten bij de besluitvorming over de start, zodat zij in het kader van hun budgetrecht de kosten en baten goed tegen elkaar af kunnen wegen. Aangeraden wordt om daarbij ook de kosten van relevante nevenprojecten te betrekken, die nodig zijn voor de realisatie van het project.	Deze aanbeveling heeft betrekking op de kosten van het project VRT. In dit onderzoek is gefocust op de planning en niet op de kosten. De Rekenkamer doet daarom geen uitspraak over de opvolging van deze aanbeveling bij het project VRT.
Informatie-voorziening	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 7a	Aanbeveling 7a heeft betrekking op het standaard laten zorgen voor verslagen van raadsinformatiebijeenkomsten door de griffie, opdat de versterkte informatie en de bespreking voor raadsleden herleidbaar zijn.	De aanbeveling is gericht aan de raad van de gemeente Utrecht.
Informatie-voorziening	Rekenkamer-onderzoek aanbeveling 7b	Aanbeveling 7b heeft betrekking op het standaard – conform het protocol geheimhouding – laten zorgen voor verslagen van besloten bijeenkomsten door de griffie, opdat inzichten en besluitvorming voor statenleden herleidbaar zijn.	Er was bij het project VRT geen sprake van besloten vergaderingen.
Eisenbeheer	Verbeterplan maatregel 17	Maatregel 17 raadt aan om een compleet en aan de eisen van de provincie en gemeente voldoende Integraal Programma van Eisen (IPvE) op te stellen.	Deze maatregel is van indirecte invloed op (de totstandkoming van) het veiligheidsdossier van het project VRT. De Rekenkamer heeft zich gefocust op verbetermaatregelen en aanbevelingen met een meer directe invloed op de totstandkoming van het veiligheidsdossier.

Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Toelichting	
Eisenbeheer	Verbeterplan maatregel 18	Maatregel 18 raadt aan om een proces in te richten (inclusief middelen/systemen en belegde taken en bevoegdheden) voor het beheer en het wijzigen van het TRU/IPvE.	Deze maatregel is van indirecte invloed op (de totstandkoming van) het veiligheidsdossier van het project VRT. De Rekenkamer heeft zich gefocust op verbetermaatregelen en aanbevelingen met een meer directe invloed op de totstandkoming van het veiligheidsdossier.
Eisenbeheer	Verbeterplan maatregel 19	Maatregel 19 raadt aan om na te gaan of de topeisen uit het IPvE inderdaad ingevuld kunnen worden binnen de huidige contracten en concessies. De maatregel stelt een aan de Directieraad opgeleverde analyse voor t.a.v. de topeisen en geactualiseerde business case	Deze maatregel is beperkt relevant voor het veiligheidsdossier van het project VRT en heeft de Rekenkamer daarom niet nader onderzocht.
Eisenbeheer	Verbeterplan maatregel 20	Maatregel 20 raadt aan om de verantwoordelijkheid voor het toetsen of het werkend tramvervoersysteem voldoet aan de gestelde (top)eisen, expliciet te beleggen.	Deze maatregel is beperkt relevant voor het veiligheidsdossier van het project VRT en heeft de Rekenkamer daarom niet nader onderzocht.
Voorbereiding, exploitatie en beheer	Verbeterplan maatregel 22	Maatregel 22 heeft betrekking op het opnieuw bezien van de inbedding in de organisatie en bemensing van het proefbedrijf.	Het proefbedrijf mag pas plaatsvinden na verkrijgen van de (voorlopige) indienststellingsvergunning. Deze maatregel is daarom beperkt relevant voor het veiligheidsdossier van het project VRT en heeft de Rekenkamer daarom niet nader onderzocht.
Voorbereiding, exploitatie en beheer	Verbeterplan maatregel 23	Maatregel 23 heeft betrekking op een aangepaste samenstelling van de projectgroep Proefbedrijf.	Het proefbedrijf mag pas plaatsvinden na verkrijgen van de (voorlopige) indienststellingsvergunning. Deze maatregel is daarom beperkt relevant voor het veiligheidsdossier van het project VRT en heeft de Rekenkamer daarom niet nader onderzocht.
Cultuur	Verbeterplan maatregel 25	In maatregel 25 staat dat een belangrijke rode draad door de audits aspecten ten aanzien van houding, gedrag en cultuur vormen. Hierbij wordt verwezen naar verschillende andere maatregelen uit het verbeterplan. Aanvullende acties zijn onder andere het borgen van de HR-cyclus en het bepalen van een passende	De acties die onder deze maatregel vallen hebben met name betrekking op de beheerorganisatie van de provincie. De Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek niet expliciet gefocust op de aspecten houding, gedrag en cultuur bij de beheerorganisatie, maar rapporteert daar wel over als het is geconstateerd

Thema	Aanbeveling of verbetermaatregel	Toelichting
	cultuur voor de beheerorganisatie om samenwerking te stimuleren.	Bevindingen met betrekking tot de samenwerking tussen de projectorganisatie VRT en de beheerorganisatie TBO zijn opgenomen in Tabel 5.1 in regel 4.

---

# | Bijlage C | Geraadpleegde bronnen

Hieronder staan voorbeelden van het type documenten dat de Rekenkamer heeft onderzocht. Voor specifieke documenten verwijzen wij naar de voetnoten in voorliggende nota.

## **Provincie Utrecht**

- Projectmanagementplannen VRT
- Projectplan Integrale Veiligheid VRT
- Dashboards VRT
- Kwartaalrapportages VRT
- Informatiedossier VRT
- Integrale planning VRT
- Risicodossier VRT
  
- Provinciale memoranda
- Interne e-mails
- Verslagen, agenda's en stukken portefeuillehoudersoverleggen Mobiliteit
- Verslagen, agenda's en stukken Safety Board
- Verslagen, agenda's en stukken Integraal Management Team Tram (IMTT)
- Handboek projectmanagement Mobiliteit
- Beheervisie Tramsysteem
- Organogrammen
- Website van de provincie Utrecht
- Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn
  
- Statenbrieven
- Statenvergaderingen
- Statenvoorstellen
- Beantwoording Statenvragen

## **Andere bronnen**

- Audits en rapportages TÜV Rheinland Rail Certification ISA (Independent Safety Assessor)
- Verklaringen ILT vernieuwde SUNIJ-lijn
- Vergunningen RUD vernieuwde SUNIJ-lijn
- Wet lokaal spoor
- Aanwijzingsbesluit lokaal spoor
- Onderzoek Samen Sturen - Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht
- Audits Horvat & Partners

# | Bijlage D | Geraadpleegde personen

## **Provincie Utrecht**

- Domeinmanager Mobiliteit
- Ambtelijk opdrachtgever VRT
- Projectmanagers VRT
- Safety manager VRT
- Adviseur bestuurlijke zaken VRT
- Manager projectbeheersing VRT
- Risicomanager VRT
- Voorzitter Safety Board
- Plaatsvervangend voorzitter Safety Board/Adviseur veiligheid domein Mobiliteit
- Lid Safety Board/Safety manager Uithoflijn
- Lid Safety Board/Safety manager team Trambedrijf Beheer en Onderhoud (TBO)
- Teamleider team Trambedrijf Projectmanagement (TPM)
- Programmamanager bedrijfsvoering
- Gedeputeerde Mobiliteit



# | 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)

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)