

ONDERZOEKSOPZET

Vernieuwde Regionale Tramlijn

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

Provincie Utrecht | mei 2021



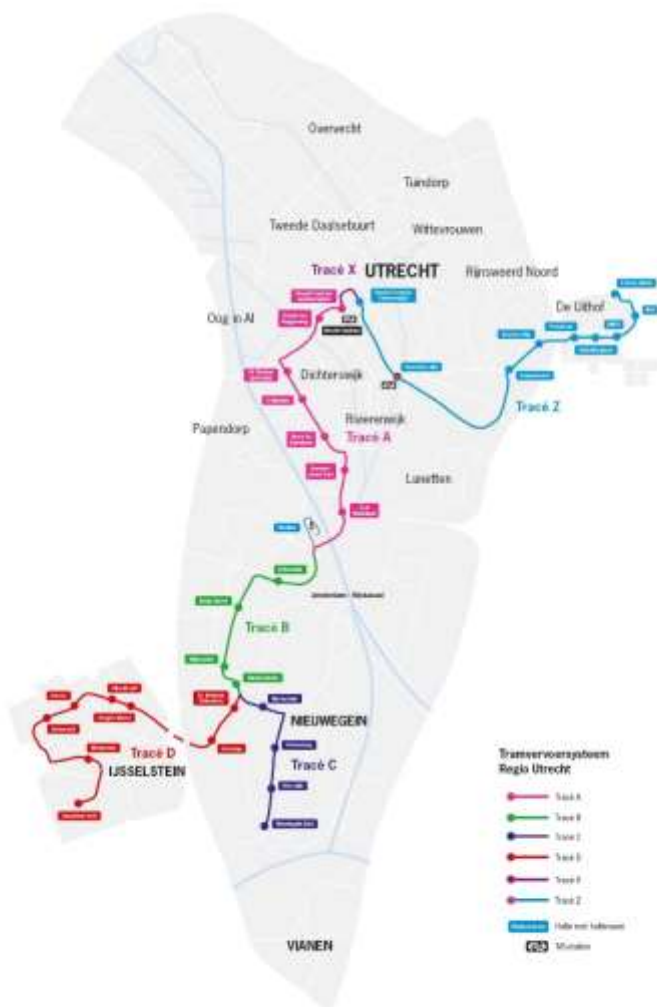
Inhoudsopgave

1.	AANLEIDING EN ACHTERGROND	3
2.	PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	6
3.	AFBAKENING.....	6
4.	WERKWIJZE.....	9
5.	BEOORDELINGSKADER.....	12
6.	ORGANISATIE, RAPPORTAGE, PLANNING EN PROCEDURE	13
7.	SLOTOPMERKINGEN	14
	BIJLAGE A MOTIE PROVINCIALE STATEN	15

1. Aanleiding en achtergrond

Aanleiding

In 2016 besloten Provinciale Staten (PS) van Utrecht tot de vernieuwing van de SUNIJ-lijn¹, 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 'doorgereden' kan worden. Zo wordt de Uithof via Utrecht Centraal met Nieuwegein en IJsselstein verbonden. Zie Figuur 1 voor het traject van de SUNIJ-lijn (tracés A, B, C en D), Uithoflijn (tracé Z) en de te realiseren koppeling (tracé X).² Het project kreeg de naam Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT).



Figuur 1 Tracés Vernieuwde Regionale Tramlijn en Uithoflijn³

¹ SUNIJ staat voor Sneltram Utrecht – Nieuwegein / IJsselstein

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

³ Provincie Utrecht (2020), Schets vernieuwing trambaan

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 beperken.⁴ Vanwege gevolgen van de coronacrisis en problemen met baanstabieleit en de spleetbreedte⁵ 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.⁶ Op 16 september 2020 hebben GS in de Statencommissie Milieu en 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.⁷

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).⁸ Naar aanleiding van de motie hebben PS een aantal aandachtspunten voor de vraagstelling van een onderzoek aan de Rekenkamer meegegeven.⁹ 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 wordt gevraagd 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 in te gaan op dit verzoek en heeft deze onderzoeksopzet mede op basis van de meegegeven aandachtspunten opgesteld. Bij het opstellen van de onderzoeksopzet en de uitvoering van het onderzoek wordt de Rekenkamer ondersteund door Horvat & Partners. De onderzoeksopzet is aan ambtelijk betrokkenen van de provincie Utrecht voorgelegd.

Achtergrond

Het project VRT bestaat uit vijf deelprojecten, zoals weergegeven in Figuur 2. De werkzaamheden aan de trambaan en haltes van de SUNIJ-lijn zijn onderdeel van één van deze deelprojecten, 'Ombouw SUNIJ-lijn' genaamd. Dit deelproject omvat het verlagen en verlengen van 23 haltes van het tramtracé van Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein (tracés A, B, C en D, zie Figuur 1). Ook omvat dit deelproject de grootschalige

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

⁵ Baanstabieleit 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.

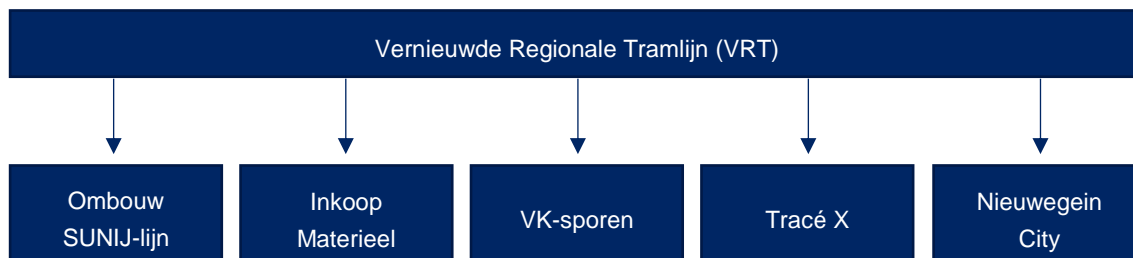
⁶ Provincie Utrecht (2020), Statensbrief 'Update zomerperiode 2020 en uitloop start exploitatie Vernieuwde Regionale Tramlijn', 1 september 2020

⁷ Provincie Utrecht (2020), Statensbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

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

⁹ Provincie Utrecht (2020), Memorandum Aandachtspunten m.b.t. vraagstelling van onderzoek door RRR n.a.v. motie, 6 oktober 2020

vervanging van de infrastructuur op de zuidelijke takken van deze tramlijn (tracés C en D, van Nieuwegein Stadscentrum naar Nieuwegein Zuid en IJsselstein Zuid).¹⁰



Figuur 2 Het project Vernieuwde Regionale Tramlijn¹¹

De andere deelprojecten zijn:

- Inkoop materieel: dit betreft de inkoop van 22 lage-vloer-trams.
- VK-sporen¹²: dit betreft de aanleg van een tijdelijk extra spoor bij de remise voor het kunnen stallen van de oude en de nieuwe tramvloot.
- Tracé X: de koppeling van de tracés van de Uithoflijn en de SUNIJ-lijn, zodat één regionale tramlijn ontstaat van Utrecht Science Park tot aan IJsselstein Zuid en Nieuwegein Zuid.
- Nieuwegein City: de verlegging van het tramtracé en de tramhalte van Nieuwegein Stadscentrum ten behoeve van de gebiedsontwikkeling Nieuwegein City. Het is onderdeel van het realiseren van een regionaal OV-knooppunt (tram en bus).

De deelprojecten worden niet allemaal tegelijkertijd uitgevoerd. Zo is het deelproject VK-sporen al afgerond en moet het deelproject Nieuwegein City grotendeels nog plaatsvinden. Ook verschillen de projecten in omvang. Voor het uitvoeren van het project VRT is de projectorganisatie VRT opgericht. De projectorganisatie voert alle deelprojecten oftewel het gehele project VRT uit.¹³

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 (ook wel de integrale safety case of het informatiedossier). Dit is een set aan documenten die aantoont dat het vervoerssysteem aan de gestelde veiligheidseisen voldoet en waaruit blijkt dat de veiligheidsrisico's in voldoende mate beheerst zijn. Onderdeel hiervan zijn de (deel) safety cases die ingaan op de veiligheidsbewijsvoering van een systeemonderdeel of proces. Het compleet maken van het veiligheidsdossier gebeurt gedurende de looptijd van het project. Tussentijds wordt de inhoud en compleetheid van het dossier getoetst door een externe auditor: de zogeheten Independent Safety Assessor (ISA). Als de ISA het veiligheidsdossier positief heeft beoordeeld, kan het

¹⁰ Provincie Utrecht (2020), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 juli 2019 – 30 september 2019, 9 december 2019

¹¹ Provincie Utrecht (2020), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 juli 2019 – 30 september 2019, 9 december 2019

¹² VK staat voor verkeerskundige koppeling.

¹³ Voor het deelproject Tracé X is onlangs besloten om een apart team op te richten. Het deelproject blijft financieel onder het project VRT vallen middels een toegekend deelbudget, maar is organisatorisch losgekoppeld van de projectorganisatie. Bron: Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 november 2020 – 31 december 2020, 12 maart 2021 & Provincie Utrecht, interview, 11 maart 2021

veiligheidsdossier worden aangeboden aan de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT). De ILT geeft vervolgens een advies aan de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD), die de indienststellingsvergunning verleent.¹⁴

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 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 Uithoflijn¹⁵?
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?

3. Afbakening

Deelonderzoek 1: proces indienststellingsvergunning vernieuwde SUNIJ-lijn

Dit deel van het onderzoek richt zich op:

- 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.

¹⁴ Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

¹⁵ In Paragraaf 3 Afbakening is toegelicht welke onderzoeken naar het project Uithoflijn bij deze deelvraag worden betrokken.

- Het proces van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn en de zaken waardoor de vertraging bij het verkrijgen van deze vergunning is ontstaan. Hierbij kijken we in ieder geval naar het samenstellen van het veiligheidsdossier.
- De invloed van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning op de uitloop van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn.
- De rol van de provincie bij 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 verkrijgen van de indienststellingsvergunningen voor andere deelprojecten van het project VRT, zoals van Tracé X. Wel zullen we, indien relevant, aanbevelingen doen voor toekomstige processen voor 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. Zoals aangegeven in Figuur 2, bestaat het project VRT uit vijf verschillende deelprojecten. Omdat de medewerkers van de projectorganisatie VRT aan alle verschillende deelprojecten werken, richt dit deelonderzoek zich op het gehele project en de projectorganisatie VRT. 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 2018¹⁶ (zie Kader 1);
 - De audits uitgevoerd door (onder andere) Horvat & Partners.¹⁷ 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 2).¹⁸

Door ons te baseren op deze onderzoeken, kunnen we maatwerk leveren en gebruik maken 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

¹⁶ Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht (2018), Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn.

¹⁷ 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.

¹⁸ Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018

indienststellingsvergunning. We onderzoeken hierbij een selectie van aanbevelingen en verbetermaatregelen (zie Paragraaf 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. 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.¹⁹

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) Voorgangsinformatie realisatie Uithoflijn, en 6) Informatievoorziening aan Raad en Staten.

Kader 2. 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 eerdere audit (2015)²⁰ en een organisatieadvies (2016)²¹. Eind 2017 is deze audit openbaar gemaakt.²² 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.²³ 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

¹⁹ Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht (2018), Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn

²⁰ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), Audit Systeemintegratie Uithoflijn. De beoordeling richt zich op de stand van zaken per augustus/september 2015

²¹ Deloitte en provincie Utrecht (2016), Ontwerp toekomstvaste OV organisatie

²² Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn.

²³ Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018

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.²⁴ In september 2019 werd met een afrondende rapportage vastgesteld dat 21 van 25 verbetermaatregelen opgevolgd waren.²⁵

4. Werkwijze

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

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 verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. De beantwoording van deze vraag leidt ten eerste tot een beschrijving van het proces voor het verkrijgen van een indienststellingsvergunning. We brengen in kaart 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 gaan we door middel van een feitenrelaas na hoe het proces voor het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn in de praktijk is verlopen. We onderzoeken onder andere:

- het precieze verloop van gebeurtenissen door middel van een tijdlijn;
- het verschil tussen de stappen die doorlopen zouden moeten worden en hoe het proces in de praktijk is verlopen;
- welke problemen tijdens het proces ontstaan zijn. Hierbij hebben we speciale aandacht voor de totstandkoming van het veiligheidsdossier.

Documenten die we bij de beantwoording van deze vraag betrekken zijn onder andere het veiligheidsdossier, de audits en beoordelingen van de ISA, verslagen van de safety board, interne memo's, voortgangsrapportages en procesbeschrijvingen. Ook zullen we interviews houden met medewerkers van de ambtelijke organisatie van de provincie Utrecht.

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

In de tweede deelvraag onderzoeken we hoe de geconstateerde problemen rondom het verkrijgen van de indienststellingsvergunning konden ontstaan. Een opgetreden probleem kan een symptoom zijn van een onderliggende oorzaak. We onderzoeken hierbij zowel 'harde' als 'zachte' factoren. We kijken bijvoorbeeld naar:

- de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provincie in dit proces, onder andere van de projectorganisatie VRT en de safety board;
- de projectbeheersing;

²⁴ Zie bijvoorbeeld: Provincie Utrecht (2018), Statenbrief Verbeterplan, 24 april 2018 & Provincie Utrecht (2019), Statenbrief Verantwoordingsrapportage Verbeterplan Uithoflijn, 15 oktober 2019

²⁵ Provincie Utrecht (2019), Verantwoordingsrapportage Verbeterplan Uithoflijn, 24 september 2019

- het eisenbeheer;
- het kwaliteitsmanagement;
- de cultuur en het realisatievermogen²⁶ van de projectorganisatie;
- de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening.

In Paragraaf 5 Beoordelingskader lichten we nader toe op welke wijze we bovenstaande aspecten onderzoeken.

De documenten die we bij de beantwoording van deze vraag betrekken zijn bijvoorbeeld een plan van aanpak ten aanzien van het veiligheidsdossier inclusief planning, de integrale projectplanning, het projectrisicodossier, het programma van eisen en het eisenbeheersysteem en documenten met betrekking tot het kwaliteitsmanagementsysteem zoals procesbeschrijvingen, voortgangsrapportages en rolbeschrijvingen. Ook zullen we interviews houden met medewerkers van de ambtelijke organisatie 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;
- de deelprojecten zijn bij het project VRT onder de projectorganisatie gebracht, terwijl het project Uithoflijn een constructie van diverse directieleveranties en zelfstandige nevenprojecten had.

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

Bij deze deelvraag onderzoeken we 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 3 Afbakening, richten wij ons bij de beantwoording van deze vraag op:

- het onderzoek naar het project Uithoflijn uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht in 2018;
- het Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, waarin de aanbevelingen uit de audit van Horvat & Partners en Deloitte uit 2017 zijn vertaald naar 25 verbetermaatregelen.

We maken een vergelijking door de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning naast de verbeterpunten uit het Rekenkameronderzoek en het Verbeterplan te leggen. Door deze vergelijking te maken, kunnen we vaststellen of de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning eerder naar voren zijn gekomen als bevinding, conclusie en/of aanbeveling in onderzoeken naar het project Uithoflijn.

²⁶ Met realisatievermogen bedoelen we de competenties, vaardigheden en capaciteit van de projectorganisatie om het project succesvol te plannen en uit te voeren.

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 gaan we na in hoeverre op een structurele manier is nagegaan of de aanbevelingen van toepassing zijn op het project en de projectorganisatie VRT. Vervolgens gaan we na 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.

Bij de beantwoording van deze vraag betrekken we relevante documenten, zoals eventuele plannen van aanpak, procesbeschrijvingen en werkinstructies. Ook beantwoorden we deze vraag door middel van interviews met de ambtelijke organisatie van de provincie Utrecht.

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 selecteren we de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek en verbetermaatregelen uit het Verbeterplan die relevant kunnen zijn als oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Deze selectie maken we op basis van ervaringen uit eerder uitgevoerde onderzoeken naar light rail infraprojecten door Horvat & Partners en de Randstedelijke Rekenkamer. Dit kunnen aanbevelingen of verbetermaatregelen zijn die betrekking hebben op de thema's zoals genoemd bij de werkwijze van onderzoeksvraag 2. Hierbij hebben we oog voor zowel 'harde' als 'zachte' factoren.

Van de geselecteerde aanbevelingen en verbetermaatregelen gaan we na in hoeverre er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met deze aanbevelingen en verbetermaatregelen. We vergelijken de gewenste situatie zoals beschreven in het Rekenkameronderzoek en/of het Verbeterplan met de werkwijze 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 houden we er rekening mee dat het project VRT reeds gestart was op het moment dat het Rekenkameronderzoek en het Verbeterplan werden gepubliceerd.

Bij de beantwoording van deze vraag betrekken we relevante documenten, zoals eventuele plannen van aanpak, procesbeschrijvingen, werkinstructies, voortgangsrapportages, enzovoorts. Ook houden we interviews met de ambtelijke organisatie 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?

Indien bij deelvraag 5 blijkt dat er bij het project VRT (deels) niet in lijn wordt gewerkt met de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, onderzoeken we bij deze deelvraag wat de redenen hiervoor zijn. Bij de beantwoording van deze vraag betrekken we het antwoord op deelvraag 4, maar kijken we ook verder naar andere mogelijke verklaringen.

Deze vraag zal grotendeels beantwoord worden op basis van interviews met de ambtelijke organisatie.

5. Beoordelingskader

Om tot bevindingen te komen maakt de Rekenkamer gebruik van een beoordelingskader. Het beoordelingskader wordt gedurende het onderzoek uitgewerkt. Het beoordelingskader zal gebaseerd worden op aanbevelingen of verbetermaatregelen uit:

- Het onderzoek naar het project Uithoflijn uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht in 2018;
- Het Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, waarin de aanbevelingen uit de audit van Horvat & Partners en Deloitte uit 2017 zijn vertaald naar 25 verbetermaatregelen.

Hieronder is per onderzoeksvraag weergegeven aan welke beoordelingscriteria gedacht kan worden:

1. Bij onderzoeksvraag 1 zullen geen beoordelingscriteria worden opgenomen, omdat het een beschrijving betreft van: 1) het proces voor het verkrijgen van een indienststellingsvergunning; en 2) de wijze waarop het proces voor het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn is verlopen.
2. Bij onderzoeksvraag 2 gaan we na hoe de geconstateerde problemen rondom het verkrijgen van de indienststellingsvergunning konden ontstaan. Hierbij beoordelen we bijvoorbeeld:
 - of de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provincie in dit proces voldoende zijn belegd en ingevuld;
 - de kwaliteit van de projectbeheersing: zijn mogelijke risico's geïdentificeerd en voldoende geadresseerd, is er een deugdelijke planning en zijn risico's verwerkt in de planning waardoor zicht is op een reëel oplevermoment? En is hier adequaat over gerapporteerd?
 - in hoeverre de kwaliteit van het eisenbeheer een rol heeft gespeeld. Hierbij kijken we bijvoorbeeld naar het opstellen en bijhouden van een programma van eisen met daarin functionele, technische en veiligheidseisen en een klanteisenspecificatie in een eisenbeheersysteem, een verificatieplan en een wijzigingenproces.
 - of het kwaliteitsmanagement op orde is: is er bijvoorbeeld een ingericht kwaliteitsmanagementsysteem met werkprocessen, een gesloten PDCA-cirkel en een ingerichte rapportagestructuur?
 - in hoeverre aspecten als cultuur en realisatievermogen van de projectorganisatie een rol hebben gespeeld.
 - hoe de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening is gelopen en of de informatievoorziening toereikend is geweest.
3. Bij onderzoeksvraag 3 zullen geen beoordelingscriteria worden opgenomen. Het betreft een beschrijvende vraag, waarbij we nagaan of de oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn eerder naar voren zijn gekomen in onderzoeken naar het project Uithoflijn.²⁷
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: is er een reikwijdteanalyse uitgevoerd op de aanbevelingen voor de Uithoflijn? En is er voor het project en de projectorganisatie VRT, waar nodig, een vertaling gemaakt van verbeterpunten uit de onderzoeken naar relevante maatregelen voor het project en de projectorganisatie

²⁷ In Paragraaf 3 Afbakening is toegelicht welke onderzoeken naar het project Uithoflijn bij deze deelvraag worden betrokken.

VRT? Het beoordelingskader voor deze vraag sluit daarmee aan op de wijze hoe opvolging aangetoond wordt binnen kwaliteitsmanagementsysteemkaders zoals ISO 9001.

5. Bij onderzoeksvraag 5 beoordelen we in hoeverre er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen en verbetermaatregelen uit onderzoeken naar het project Uithoflijn. We onderzoeken hierbij een selectie van aanbevelingen en verbetermaatregelen, die onder andere betrekking hebben op de thema's zoals genoemd bij onderzoeksvraag 2:
- het beleggen en invullen van rollen, taken en verantwoordelijkheden;
 - de projectbeheersing;
 - het eisenbeheer;
 - het kwaliteitsmanagement;
 - de cultuur en het realisatievermogen;
 - de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening.

We beoordelen hierbij of de opvolging van de geselecteerde aanbevelingen effectief is, zodat constatering uit de eerdere onderzoeken niet opnieuw kunnen worden gedaan.

6. Bij onderzoeksvraag 6 zullen geen beoordelingscriteria opgenomen worden. Het betreft een beschrijvende vraag, waarbij we inzichtelijk maken wat de redenen zijn, indien bij deelvraag 5 blijkt dat er bij het project VRT (deels) niet in lijn wordt gewerkt met de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn.

6. Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- dr. Annalies Teernstra (projectleider);
- Kirsten Bijkerk MSc (onderzoeker);
- Joris Brandts MSc MA (onderzoeker);
- ir. Maartje Godfroy (onderzoeker vanuit Horvat & Partners);
- ir. Maarten van de Voort (reviewer vanuit Horvat & Partners).

Rapportage, planning & procedure

In Tabel 1 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het uitvoeren van het onderzoek en het opstellen van het eindrapport.

Tabel 1 Planning onderzoek

Fase	Planning	Product
Uitvoering onderzoek	Tweede en derde kwartaal 2021	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	Derde kwartaal 2021	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	Vierde kwartaal 2021	Bestuurlijke nota
Publicatie en behandeling	Vierde kwartaal 2021	Eindrapport, 5-minutenversie en presentatie

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijke nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor vindt over de resultaten van het onderzoek eventueel een gesprek plaats met de verantwoordelijk gedeputeerde. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. Het streven is om het rapport vierde kwartaal van 2021 te publiceren. De Rekenkamer tracht haar werkzaamheden

ondanks de coronamaatregelen zo veel mogelijk volgens standaardwerkwijzen uit te voeren. Eventuele aanscherpingen van de coronamaatregelen kunnen mogelijk van invloed zijn op de planning.

7. Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat de Rekenkamer inzage heeft in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

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 SUNU 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

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

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