

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

Aanleiding en vraagstelling

In 2016 besloten Provinciale Staten (PS) van Utrecht tot de vernieuwing van de SUNIJ-lijn, de tramlijn van Utrecht Centraal naar Nieuwegein en IJsselstein. Het project kreeg de naam Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT). De bedoeling was om de werkzaamheden in één buitendienststelling van twaalf weken in de zomer van 2020 uit te voeren. Om na afronding van de werkzaamheden te mogen starten met de exploitatie van de vernieuwde tramlijn, is een indienststellingsvergunning nodig. Voor het verkrijgen van deze vergunning bleek meer tijd nodig dan in de planning was voorzien. In september 2020 bleek dat er hierdoor een uitloop van de buitendienststelling van maanden werd verwacht. Op 30 september 2020 hebben PS een motie aangenomen, waarin de Randstedelijke Rekenkamer wordt gevraagd om onderzoek te doen. Naar aanleiding van een aantal aandachtspunten die PS aan de Rekenkamer hebben meegegeven, is de vraagstelling als volgt geformuleerd:

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?

In deze 5-minutenversie is de hoofdconclusie opgenomen. De hoofdconclusie is uitgewerkt in zeven deelconclusies, met indien van toepassing, aanbevelingen aan GS. Ook de aanbevelingen zijn opgenomen in deze 5-minutenversie.



Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer heeft meerdere oorzaken gevonden voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. Zo constateert de Rekenkamer dat er te weinig kennis van en ervaringen met de veiligheidsbewijsvoering binnen de projectorganisatie VRT was en dat de projectbeheersing ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering onvoldoende was. Ook waren er tekortkomingen

in de aansturing door de provincie en was de ambtelijke informatievoorziening niet toereikend over het veiligheidsdossier. De oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn zijn veelal eerder naar voren gekomen in het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. Bij het project VRT is beperkt opvolging gegeven aan aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan. De provincie heeft ten aanzien van het project VRT beperkt lerend vermogen getoond bij het opvolgen van deze aanbevelingen en verbetermaatregelen.

Te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering binnen projectorganisatie VRT

Binnen de projectorganisatie VRT was te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering. Er was meer affiniteit met en er ging meer aandacht uit naar de fysieke werkzaamheden (het werk 'buiten'), die daardoor prioriteit kregen boven het opstellen van het veiligheidsdossier. De projectorganisatie had een onvoldoende concreet en gedetailleerd beeld van hoe de onderdelen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn praktisch ingevuld dienden te worden. Dit zorgde voor vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier en vervolgens voor vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Het inzicht in de benodigde acties om tot een compleet veiligheidsdossier te komen, kwam pas vanaf september 2020 toen de vertraging onafwendbaar was geworden. Een gebrek aan kennis over veiligheidsbewijsvoering is ook in de audits van Horvat & Partners op het project Uithoflijn aangemerkt als risico en navenant zijn in 2018 verbetermaatregelen opgesteld. Het veiligheidsdossier had meer beheerst tot stand kunnen komen als in lijn was gewerkt met deze verbetermaatregelen.

Projectbeheersing ten aanzien van veiligheidsbewijsvoering onvoldoende

De projectbeheersing van het project VRT was ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering onvoldoende. De projectorganisatie had te weinig zicht op de onzekerheden in het project, waaronder onzekerheden met betrekking tot de totstandkoming van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. Hierdoor kon de projectorganisatie deze onzekerheden onvoldoende beheersen en mitigeren. De geplande exploitatiedatum die werd gecommuniceerd naar GS, PS en het publiek volgde daarnaast uit de integrale planning, die geen buffers bevatte. De haalbaarheid van een eindmijlpaal uit een planning waarin geen buffers zijn opgenomen, is doorgaans laag. Tekortkomingen op het gebied van projectbeheersing zijn ook bij onderzoeken naar het project Uithoflijn en bij de aanbevelingen en verbetermaatregelen daarin benoemd. De projectbeheersing had beter op orde kunnen zijn als in lijn was gewerkt met de aanbevelingen en verbetermaatregelen.

Tekortkomingen aansturing door de provincie

Daarnaast vertoonde de aansturing van het project VRT door de provinciale organisatie tekortkomingen. De Rekenkamer constateert dat de interpretatie van de eigen taken en verantwoordelijkheden bij verschillende betrokkenen te smal is geweest, waardoor het overstijgende provinciale belang van het gehele project VRT te weinig gediend werd. Dit heeft ervoor gezorgd dat de provinciale organisatie onvoldoende heeft ingegrepen op het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn, terwijl wel op verschillende plekken in de provinciale organisatie bekend was dat de planning van het veiligheidsdossier al vanaf begin 2020 'spannend' was. In het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan zijn aanbevelingen en verbetermaatregelen opgenomen om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijke aansturing van de projectorganisatie scherper te omlijnen. Deze hadden onder andere betrekking op het integraal sturen op alle onderdelen van het project en op het identificeren van verantwoordelijkheden die onvoldoende zijn belegd. Er had eerder ingegrepen kunnen worden op het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier als meer in lijn was gewerkt met de aanbevelingen en verbetermaatregelen.

Niet toereikende ambtelijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier

Verder was de ambtelijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn op verschillende momenten niet toereikend. Zo bestonden gedurende het project VRT binnen de provincie twee informatielijnen over het veiligheidsdossier. Omdat niet voldoende werd gecommuniceerd tussen deze twee informatielijnen, is er binnen de provincie niet voldoende geïnformeerd over de zorgen over de planning van het veiligheidsdossier. Ook zijn belangrijke informatie en escalaties niet altijd op de juiste plek of bij de juiste persoon terechtgekomen. Zowel in het Rekenkameronderzoek als in het verbeterplan is het belang van integrale stuurinformatie benadrukt. Ook is aanbevolen om de afspraken over de informatievoorziening te bewaken en periodiek te evalueren of de informatievoorziening nog adequaat is. Als hiermee meer in lijn was gewerkt hadden

relevante betrokkenen eerder op de hoogte kunnen zijn van belangrijke informatie omtrent (de planning van) het veiligheidsdossier.

GS en PS pas geïnformeerd toen vertraging reeds onafwendbaar was geworden

Hoewel vanaf begin 2020 op ambtelijk niveau bekend was dat de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn 'spannend' was, zijn GS tot augustus 2020 niet geïnformeerd over de zorgen die op ambtelijk niveau bestonden over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier. Pas toen de vertraging onafwendbaar was geworden, zijn GS geïnformeerd. Hierdoor konden GS PS niet toereikend informeren. In het Rekenkameronderzoek en verbeterplan is geadviseerd om voortgangsrapportages samen te stellen op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie. Als hiermee meer in lijn was gewerkt, hadden GS eerder bij kunnen sturen en hadden zij PS eerder kunnen informeren.

Niet alle oorzaken voor de vertraging zijn eerder naar voren gekomen in onderzoeken Uithoflijn

De Rekenkamer merkt ook op dat niet alle oorzaken van de vertraging eerder naar voren zijn gekomen in het Rekenkameronderzoek of verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. Zo was de samenstelling van de projectorganisatie op punten niet passend en niet compleet, bijvoorbeeld vanwege het lang ontbreken van een kwaliteitsmanager. Dit was niet aan de hand bij het project Uithoflijn en had dus bij het project VRT ook niet door middel van opvolging van aanbevelingen en verbetermaatregelen voorkomen kunnen worden. Ook zijn projectonderdelen die voor problemen zorgden bij het project Uithoflijn, wel goed verlopen bij het project VRT. Voorbeelden zijn de samenwerking tussen de projectorganisatie VRT en de aannemer en de strakke planning en uitvoering van de fysieke werkzaamheden gedurende de zomerperiode in 2020.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld in vijf thema's en zijn gericht aan GS.

Kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering

Aanbeveling A.1

Kwalificeer de veiligheidsbewijsvoering als een cruciaal onderdeel van tramprojecten en zorg bij de samenstelling van een projectorganisatie voor toereikende kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering.

Aanbeveling A.2

Ga na of de inhuurtarieven toereikend zijn om voldoende gekwalificeerde kandidaten aan te kunnen trekken.

Aanbeveling A.3

Zorg ervoor dat het plan en de planning voor veiligheidsbewijsvoering in een vroeg stadium van het project voldoende gedetailleerd is en laat dit plan en de planning toetsen.

Aanbeveling A.4

Ga voor de veiligheidsdossiers die nog opgesteld (moeten) worden voor andere deel-projecten van het project VRT na of de organisatie en invulling van de veiligheidsbewijsvoering op orde is.

Projectbeheersing ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering

Aanbeveling B.1

Stel richtlijnen op voor projectbeheersing en neem daarin – passend bij de omvang van het project – eisen op ten aanzien van: 1) het opnemen van veiligheidsbewijsvoering in de planning en kwaliteitsmanagement, 2) de mate van detail van plannings, 3) het uitwerkingsniveau van risicodossiers, 4) het uitvoeren van probabilistische analyses.

Aanbeveling B.2

Maak bij projecten als VRT gebruik van een stuur- en bestuurplanning, waarbij er in de bestuurplanning een buffer is opgenomen voor het opvangen van tegenvallers. Maak dit onderscheid duidelijk in de gecommuniceerde datum van indienststelling naar GS, PS en het publiek.

Aansturing door de provincie

Aanbeveling C.1

Besteed aandacht aan een cultuur waarin het bereiken van het publieke doel voorop staat en wat de provincie als geheel daarvoor moet doen; bevorder dat de focus niet alleen op verantwoordelijkheid voor eigen werkzaamheden is gericht en er binnen de ambtelijke organisatie meer oog voor ieders rol binnen het geheel bestaat.

Aanbeveling C.2

Expliciteer dat de rol van de Safety Board ook verantwoordelijkheid voor de monitoring van de voortgang van het opstellen van het veiligheidsdossier inhoudt. Zie hiervoor ook maatregel 11 uit het verbeterplan¹.

Aanbeveling C.3

Voer bij de aansturing van projecten passende toetsen uit op alle beheersvariabelen (tijd, geld, risico's, kwaliteit, informatie en organisatie), waarmee het vertrouwen in een projectorganisatie kan worden gestaafd. Ga na of het nodig is om een audit uit te voeren op de nog lopende deelprojecten van het project VRT.

Informatievoorziening aan GS

Aanbeveling D.1

Stel bij toekomstige projecten duidelijke kaders op met betrekking tot waarover en wanneer de ambtelijke organisatie GS moet informeren, passend bij de complexiteit en omvang van het project. Zorg ervoor dat de voortgangsinformatie is samengesteld op basis van alle relevante aspecten en mijlpalen van het project die van invloed zijn op de voortgang en haalbaarheid van de planning van het project. Houd daarbij tevens rekening met de daarbij horende randvoorwaarden, zoals de planning van het veiligheidsdossier.

Opvolging aanbevelingen

Aanbeveling E.1

Richt een systeem in om opvolging van aanbevelingen breder te borgen. Zorg ervoor dat aanbevelingen niet alleen bij de projecten zelf worden geïmplementeerd, maar ga na of en in hoeverre de aanbevelingen vertaald moeten worden naar en geïmplementeerd moeten worden bij de bredere provinciale organisatie en andere projecten. Zorg ervoor dat er gerapporteerd wordt over de voortgang van de opvolging. Beleg hiervoor expliciet de verantwoordelijkheid.

Meer informatie

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Vernieuwde Regionale Tramlijn*, deze vindt u op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Ans Hoenderdos, info@randstedelijke-rekenkamer.nl tel. 020 58 18 585.

¹ Maatregel 11 stelt onder andere dat een Safety Board moet worden ingesteld met als doel: uniformeren aanpak, delen van kennis, monitoren voortgang en identificatie (raakvlak)issues. Bron: Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018