

EINDRAPPORT

Samen sturen

Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn

december 2018



| Voorwoord |

De realisatie van de Uithoflijn, een snelle tramverbinding tussen Utrecht Centraal Station en De Uithof, is in meerdere opzichten een bijzonder project. Oorspronkelijk als busbaan bedacht, werd nadien besloten om de drukste busverbinding van het land te 'vertrammen' en zo de bereikbaarheid van de Uithof te verbeteren. Bijzonder vanwege de vele uitdagingen voor het tracé in een dynamische en complexe stedelijke omgeving; niet alleen in het Stationsgebied, maar ook in het gebied van De Uithof. Verder een bijzonder project gelet op het gezamenlijk opdrachtgeverschap van de provincie (na afronding van de voorbereidingsfase overgenomen van het Bestuur Regio Utrecht) en de gemeente Utrecht onder het motto 'samen sturen'. Daarnaast bijzonder vanwege de vele partijen waarmee overeenkomsten zijn getekend, contracten zijn afgesloten en afspraken zijn gemaakt, die bovendien – om uiteenlopende redenen – gedurende de uitvoering regelmatig zijn bijgesteld. En bijzonder ook omdat de realisatie van de Uithoflijn voor beide overheden de eerste keer is dat zij een dergelijk groot OV-project uit voeren. Nu de testfase van het project is aangebroken en de trams worden beproefd, is het goed om dat alles niet uit het oog te verliezen.

Voor de Randstedelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Utrecht is de Uithoflijn bijzonder, omdat vraagstukken rond de uitgestelde planning en meerkosten van het project aanleiding hebben gegeven tot moties van Raad en Staten voor een gezamenlijk rekenkameronderzoek naar de aansturing en informatievoorziening. Beide rekenkamers waren er al snel van overtuigd dat samenwerking in dit geval veel meerwaarde zou hebben, letterlijk 'beste voor het project'. Dit geldt zowel voor de scope van het onderzoek als voor een effectieve en efficiënte uitvoering ervan. Met een gezamenlijk onderzoeksteam, inbegrepen een deelonderzoek dat is uitgevoerd door Procap, is hard gewerkt om de beoogde publicatiedatum van begin december te halen. De planning van het onderzoek legde niet alleen een grote druk op de rekenkamers, maar ook op de betrokken organisatieonderdelen van gemeente en provincie, en in het bijzonder op de projectorganisatie Uithoflijn. Wij zijn allen, zowel ambtelijk, bestuurlijk als anderszins betrokkenen, zeer erkentelijk voor hun medewerking en flexibiliteit bij het aanleveren van de veelheid aan documenten, de medewerking aan interviews en de inrichting van een aangepaste, sterk ingekorte fase van feitelijk en bestuurlijk wederhoor.

Het onderzoek is uitgevoerd door Mario van den Berg, Kirsten Bijkerk, Maarten Franken, Bart Huisman, Sylvia van Leeuwen, Gerth Molenaar, Steven van Oostveen, Johan Snoei, Annalies Teernstra (beide rekenkamers), alsmede Erik Kroes en Kees van Leeuwen (Procap).



Peter van den Berg
voorzitter Rekenkamer Utrecht



Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

| Inhoudsopgave |

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

Conclusies en aanbevelingen 	5
Bestuurlijke reactie B&W 	15
Bestuurlijke reactie GS 	20
Nawoord Rekenkamers 	24

DEEL II HOOFDRAPPORT

1	Inleiding	25
1.1	Aanleiding	25
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	25
1.3	Afbakening	27
1.4	Werkwijze	28
1.5	Beoordelingskader	28
1.6	Leeswijzer	29
2	Project, organisatie en budget	30
2.1	Project Uithoflijn	30
2.2	Organisatie van project Uithoflijn	31
2.3	Budget van project Uithoflijn	33
3	Tijdslijn realisatie Uithoflijn	34
4	Planning en kosten UHL	38
4.1	Bevindingen in het kort	38
4.2	Toelichting op de bevindingen	39
4.2.1	Exploitatie Uithoflijn start 1,5 à 2 jaar later dan aanvankelijk gepland	39
4.2.2	De huidige hoofdlijnenplanning kent nog steeds risico's	43
4.2.3	Geraamde investeringskosten: drie grote en vele kleine mutaties	44
4.2.4	MKBA in 2011 niet gebaseerd op volledige kosten van het project Uithoflijn	47
4.2.5	Geen volledig beeld kosten in ontwerp- en aanbestedingsfase	48
4.2.6	Meerkosten van € 84 mln. niet alleen verdragingskosten	53
4.2.7	Grote kans dat de meerkosten hoger zullen zijn dan de aangekondigde € 84 mln.	54
4.2.8	Versnellingsmaatregelen: beperkte vertraging en extra kosten	55
5	Bestuurlijke aansturing UHL	57
5.1	Bevindingen in het kort	57
5.2	Toelichting op de bevindingen	58
5.2.1	Inrichting en werkwijze Stuurgroep niet optimaal voor integrale aansturing	58
5.2.2	Projectopdracht gedurende het project pas duidelijk	62
5.2.3	Grip Stuurgroep op opvolging audits verbeterd	65
5.2.4	Beste voor het project stond in de bestuurlijke samenwerking niet altijd voorop	68
5.2.5	Tekortkomingen in informatiepositie van Stuurgroep maakte integrale sturing lastig	74
5.2.6	Vanaf 2018 tijdiger informatievoorziening aan GS en B&W	77

 6 	Ambtelijke aansturing UHL.....	78
6.1	Bevindingen in het kort	78
6.2	Toelichting op de bevindingen	79
6.2.1	Positionering Directieraad in sturingsmodel niet eenduidig en in de tijd wisselend	79
6.2.2	Ambtelijke aansturing onduidelijk in periode na transitie BRU naar provincie	83
6.2.3	Governance in periode 2016-2018 nog steeds voor verbetering vatbaar	88
6.2.4	Te weinig opvolging aanbevelingen en adviezen	91
6.2.5	Integrale verantwoordelijkheid voor werkend tramvervoersysteem lange tijd onvoldoende belegd	92
6.2.6	De informatievoorziening aan de Directieraad was op onderdelen niet op orde.....	93
 7 	Projectorganisatie UHL.....	100
7.1	Bevindingen in het kort	100
7.2	Toelichting op de bevindingen	100
7.2.1	Samenwerking POUHL en provincie in de uitvoering was lange tijd niet optimaal	102
7.2.2	Nevenprojecten (en de voortgang hierop) waren niet altijd goed in beeld	104
7.2.3	Rol en positie werkgroepen waren onvoldoende duidelijk uitgewerkt.....	108
7.2.4	Heldere afspraken over de meerkosten.....	109
7.2.5	Visie BAM op het project Uithoflijn en reactie van de opdrachtgevers.....	111
 8 	Gemeenteraad.....	115
8.1	Bevindingen in het kort	115
8.2	Toelichting op bevindingen	116
8.2.1	Afspraken met B&W over informatievoorziening met betrekking tot Uithoflijn duidelijk	116
8.2.2	Taak van Raad bemoeilijkt door onvoldoende begrijpelijke, vergelijkbare en tijdige informatie	117
8.2.3	Bekrachtiging van geheimhouding bij Uithoflijn roept vragen op bij de Raad	126
8.2.4	Informatie Raad en Staten op momenten niet gelijktijdig en/of niet eensluidend.....	127
 9 	Provinciale Staten	130
9.1	Bevindingen in het kort	130
9.2	Toelichting op bevindingen	130
9.2.1	Afspraken met GS over informatievoorziening met betrekking tot Uithoflijn zijn duidelijk	130
9.2.2	Taak van Staten bemoeilijkt door onvoldoende begrijpelijke, vergelijkbare en tijdige informatie.....	132
9.2.3	Geheime informatie is voor de Staten grotendeels niet navolgbaar	137
9.2.4	Casus VEB: Kosten lange tijd niet geraamd	139
 Bijlage A 	Motie Gemeenteraad	144
 Bijlage B 	Motie Provinciale Staten	145
 Bijlage C 	Begrippenlijst	146
 Bijlage D 	Geraadpleegde bronnen	149
 Bijlage E 	Geïnterviewde personen	156
 Bijlage F 	Communicatie aan Raad	157
 Bijlage G 	Communicatie aan Staten	163

Bron foto kapt en foto's elders in het rapport: www.uithoflijn.nl

| Conclusies en aanbevelingen |

Aanleiding

De Uithoflijn is in meerdere opzichten een bijzonder project. Oorspronkelijk als busbaan bedacht, werd later besloten om deze drukke busverbinding te 'vertrammen' om zo de benodigde verbetering van de bereikbaarheid van de Uithof tot stand te brengen. Het project is bijzonder vanwege de vele uitdagingen voor het tracé in een dynamische en complexe stedelijke omgeving; niet alleen die van het Stationsgebied maar ook die van het gebied van de Uithof. Het project is ook bijzonder vanwege het gezamenlijke opdrachtgeverschap van de provincie Utrecht (die dit project na de voorbereidingsfase van het opgeheven Bestuur Regio Utrecht heeft overgenomen) en de gemeente Utrecht. Voor beide partners was de realisatie van zo'n groot OV-project nieuw. Met het sturingsmodel 'Samen sturen' gingen beiden aan de slag.

Volgens de Bestuursovereenkomst van 20 juni 2012 zou de lijn uiterlijk in het eerste kwartaal van 2018 in gebruik worden genomen en zouden de kosten van de traminfrastructuur € 321,2 mln. bedragen. Kosten voor het trammaterieel werden in 2012 separaat geraamd op € 104 mln. Gedurende de tweede helft van 2017 is bij de Gemeenteraad en Provinciale Staten bekend geworden dat het project Uithoflijn vertraagd is en een kostenoverschrijding heeft opgelopen. Eind 2017/ begin 2018 is aan de Raad en aan de Staten meegedeeld dat de geplande volledige exploitatie van de Uithoflijn is verschoven naar december 2019 en dat de extra kosten € 84 mln. tot € 102 mln. zullen bedragen.

In maart 2018 hebben de Gemeenteraad en Provinciale Staten van Utrecht moties aangenomen waarin de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer worden verzocht om onderzoek te doen naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project Uithoflijn. Eind maart hebben beide rekenkamers aan zowel de Gemeenteraad als Provinciale Staten laten weten aan beide moties gehoor te geven en het onderzoek gezamenlijk uit te voeren.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

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

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

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

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

1. Hoe is de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening van het project vormgegeven en ingevuld? Wat was hierbij de rol van de Stuurgroep, de Adviesraad Tram, het College van B&W respectievelijk het College van GS, en de Gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten?

2. Hoe is de ambtelijke aansturing en informatievoorziening van het project vormgegeven en ingevuld? Wat was hierbij de rol van de Directieraad, de directeuren / ambtelijke organisaties van respectievelijk de gemeente en de provincie, en de projectdirecteur / projectorganisatie Uithoflijn?

Hoofdconclusie

De bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project Uithoflijn en de informatievoorziening vertoonde belangrijke tekortkomingen. De gemeente Utrecht en de provincie Utrecht hebben bij de gezamenlijke aansturing van het project Uithoflijn onvoldoende invulling gegeven aan het principe ‘beste voor het project’.

Het gekozen sturingsmodel van ‘Samen sturen’ heeft onvoldoende gefunctioneerd. De kosten van het project zijn bij aanvang onvolledig geraamd en pas laat na de start van het traject in beeld gebracht. Hiermee is het budgetrecht van de Raad destijds geschaad. Bij de aansturing van het project was er onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en was er minder aandacht voor de nevenprojecten die van belang zijn voor de realisatie van de Uithoflijn. De samenwerking tussen de gemeente en de provincie, de projectorganisatie en andere direct betrokkenen, waaronder de hoofdaannemer BAM, verliep moeizaam. Aan adviezen over onder meer de taakverdeling, het sturingsmodel en de positionering van de projectorganisatie is weinig opvolging gegeven. Het leervermogen bleek beperkt, waarbij leerervaringen bij de overgang van de verantwoordelijkheid van het BRU naar de provincie niet werden benut om dit te verbeteren. Zo was de integrale verantwoordelijkheid voor het coördineren en realiseren van het werkend tramvervoersysteem tot 2018 niet belegd. De voortgangsinformatie over de realisatie van het project was tot eind 2017 vooral gericht op de werkzaamheden van de projectorganisatie: het werkend tramsysteem (WTS). Onderdelen van het project die door de gemeente of de provincie afzonderlijk werden aangestuurd ten behoeve van het werkend tramvervoersysteem (WTVS), kregen onvoldoende gezamenlijke aandacht. De informatie aan Raad en Staten was op momenten onvoldoende begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig. Bovendien was de informatievoorziening voor beide gremia deels niet navolgbaar door onvolledige of gebrekkige verslaglegging. Daardoor is hun controlerende taak bemoeilijkt. De rekenkamers kunnen niet aangeven in welke mate deze gebreken in de ambtelijke en bestuurlijke aansturing hebben geleid tot extra kosten en uitloop van de planning. Een aanzienlijk deel van de opgetreden meerkosten en extra doorlooptijd was ook zonder deze gebreken opgetreden. Evident is wel dat dit nadelige effecten op planning, kosten en samenwerking heeft gehad. Gedurende 2018 zijn stappen gezet om de werking van het sturingsmodel, de informatievoorziening en de opvolging van aanbevelingen te verbeteren. Momenteel zien de rekenkamers nog risico's in de samenwerkingsrelatie en de haalbaarheid van het project binnen de planning en het budget. Derhalve zullen alle betrokkenen zich de komende tijd stevig moeten inzetten om de beoogde verbeteringen daadwerkelijk te realiseren.

Deze hoofdconclusie is uitgewerkt in zes deelconclusies over de omvang, kosten en planning van het project, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, samenwerking tussen betrokkenen, opvolging van aanbevelingen en adviezen, voortgangsinformatie en de informatievoorziening over de realisatie van de Uithoflijn aan Raad en Staten. Per deelconclusie zijn aanbevelingen opgesteld. Bij de adressering van de aanbevelingen is van belang in het oog te houden dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zo is dat de Raad en de Staten kaders stellen en controleren en dat de colleges van B&W en GS verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en realisatie binnen de gestelde kaders. De Raad en de Staten hebben de rekenkamers in beide moties verzocht om ook aanbevelingen te doen voor het vervolg van dit project en voor andere grote (infrastructurele) projecten in de toekomst. Met het oog daarop hebben we ook bij de interviews de vraag gesteld welke lessen en aandachtspunten er zijn voor toekomstige projecten waarin gemeente en provincie gezamenlijk participeren. De rekenkamers hebben de beantwoording hiervan betrokken bij onderstaande aanbevelingen.

1. Omvang, kosten en planning van het project

Deelconclusie 1: De totale omvang en daarmee de totale kosten van het project Uithoflijn zijn pas eind 2017 bekend geworden bij de Raad en de Staten.

Bij de besluitvorming over de start van het project Uithoflijn is een deel van de kosten buiten beschouwing gelaten en is een raming gepresenteerd die niet compleet en realistisch was. De kosten van de Voorbereiding Exploitatie en Beheer (VEB) waren aanvankelijk niet geraamd of toebedeeld. Hiermee is het budgetrecht van de Raad destijds geschaad. In september 2018 bleken die (inclusief verdragingskosten) € 34 mln. te zijn. De kosten voor VEB zijn voor het eerst gepresenteerd in het totaalplaatje van de meerkosten van € 84 mln., die als gevolg van de vertraging optraden. Het organiseren van de VEB, het inrichten van de ontvangstorganisatie en het Proefbedrijf zijn onvoldoende in de totaalplanning betrokken, waardoor er onvoldoende gezamenlijke sturing was op achterstand op deze onderdelen van het project Uithoflijn. De eerder aangekondigde meerkosten van € 84 mln. worden enkel gehaald indien de stuurplanning wordt gehaald, die uitgaat van de start van de exploitatie in juli 2019. Aan de Raad en de Staten is de hoofdlijnenplanning gepresenteerd, die uitgaat van start van de exploitatie in december 2019. De meerkosten bij start exploitatie in december 2019 bedragen € 102 mln.

De besluitvorming bij de start van het project Uithoflijn was gebaseerd op een MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) waarbij een deel van het traject en een deel van de projectkosten buiten beschouwing bleven, en op een financieel plan met een raming van de investeringskosten die niet compleet en niet realistisch was. De Voorbereiding Exploitatie en Beheer (VEB) behoorden wel tot de scope van het project, maar de kosten daarvan waren niet geraamd. Bovendien was er tot 2018 geen sluitende bestuurlijke afspraak wie de VEB-kosten zou betalen. Ook waren kosten van voorbereiding, administratie en toezicht (zogenoemde VAT-kosten) taakstellend en veel lager geraamd dan bij andere complexe binnenstedelijke (tram)projecten gebruikelijk is. De post onvoorzien was lager dan een second opinion aangaf. Bij dergelijke uitgangspunten is de kans groot dat het project niet binnen het beschikbaar gestelde budget kan worden gerealiseerd. Of andersom gesteld: als deze kosten aan het begin wel geraamd waren, was de budgetoverschrijding nu niet zo groot geweest. De meerkosten van € 84 mln. die eind 2017 / begin 2018 in beeld kwamen, bestaan niet alleen uit verdragingskosten, maar ook uit kosten die eerder niet of te laag waren geraamd of niet aan het projectbudget waren toebedeeld. In september 2018 bleken bijvoorbeeld de kosten voor VEB (inclusief verdragingskosten) ruim € 34 mln. te zijn.

Voor een efficiënte uitvoering van het project is het van belang dat de wensen en eisen van de toekomstig beheerder ingebracht worden in de ontwerpfasen, en niet later in het proces. Het BRU en vanaf 2015 de provincie waren bij alle besluiten over het definitief ontwerp en het uitvoeringsontwerp betrokken en hadden in het gekozen sturingsmodel van 'Samen sturen' bij uitstek voldoende mogelijkheden om hun inbreng tijdig te leveren. Echter, dit kwam onder druk te staan. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de voorbereiding van VEB die pas laat op gang kwam. In 2014 werd de coördinatie van het Proefbedrijf (een onderdeel van VEB) met budget aan het project toegevoegd, maar werd geen besluit genomen over de verantwoordelijkheid en de bekostiging van de uitvoering van het Proefbedrijf. Pas eind 2017/ begin 2018 kwam een budget voor VEB (incl. uitvoering Proefbedrijf) beschikbaar. De VEB kreeg te weinig aandacht van de Stuurgroep, waardoor dit onderdeel zich tot groot projectrisico ontwikkelde. De inbreng vanuit de provincie als toekomstige ontvangstorganisatie was onvoldoende geborgd. Daardoor is het risico ontstaan dat het project geconfronteerd wordt met aanvullende ontwerpisen, met mogelijk meerkosten en vertraging tot gevolg.

Een complicerende factor voor het project Uithoflijn is, dat een deel van de Uithoflijn gebouwd wordt in een omgeving die sterk in beweging is. In het Stationsgebied worden tal van projecten tegelijkertijd gerealiseerd door verschillende partijen met uiteenlopende belangen. Op het moment dat werd besloten de Uithoflijn aan te leggen,

had de gemeente al contracten gesloten met diverse andere partijen in het Stationsgebied. Ook De Uithof (Utrecht Science Park) is een dynamische en complexe omgeving met specifieke knelpunten. Dat verhoogt de complexiteit en het risicoprofiel van het project Uithoflijn en heeft geleid tot diverse wijzigingen in het project. Uit het feit dat de meeste tussentijdse wijzigingen zich voordeden in het Stationsgebied en in De Uithof blijkt de hoge mate van interactie met en afhankelijkheid van andere ontwikkelingen in deze gebieden.

Daarnaast is het project geconfronteerd met meerkosten, die tijdens de uitvoeringsfase van het project bekend werden. Een groot project krijgt gebruikelijk tijdens de uitvoeringsfase te maken met onvoorziene omstandigheden waarop gereageerd moet worden, bijvoorbeeld kabels en leidingen waarvan de precieze ligging onbekend is. In de uitvoeringsfase van het project Uithoflijn is het aantal wijzigingen dat in de loop van het project is aangebracht in het contract met BAM echter ongebruikelijk groot. Relatief veel wijzigingen zijn terug te voeren op ontwerp wijzigingen of op onvoorziene omstandigheden. Het toevoegen van extra of andere werkzaamheden aan een project van deze omvang, heeft gevolgen voor de projectkosten en de planning.

De rekenkamers wijzen er op dat er een grote kans is dat de meerkosten hoger worden dan € 84 mln. Dit bedrag is namelijk berekend op basis van de stuurplanning die ervan uitgaat dat alle nog resterende werkzaamheden binnen de snelst mogelijke tijd worden gerealiseerd en dat de exploitatie in juli 2019 start. Wanneer dit niet gehaald wordt en de exploitatie in december 2019 start (conform de bijgestelde hoofdlijnenplanning), dan ontstaan extra meerkosten die geraamd zijn op € 18 mln. De totale meerkosten bedragen bij start december 2019 dan € 102 mln. Voor de extra € 18 mln. hebben beide overheden gezorgd voor dekking. Mocht ook deze datum niet gehaald worden, dan kunnen de vertragskosten nog verder oplopen. Ook zijn er nog onopgeloste geschillen met BAM die niet in het projectbudget zijn opgenomen. Bovendien is niet uit te sluiten dat tijdens het Test- en Proefbedrijf nog gebreken aan het licht komen die niet binnen de post onvoorzien kunnen worden opgevangen.

Aanbeveling 1a: Presenteer aan de Raad en de Staten bij de besluitvorming over de start van een groot project een complete en realistische raming van alle kosten, zodat zij in het kader van hun budgetrecht de kosten en baten goed tegen elkaar af kunnen wegen. Betrek daarbij ook de kosten van relevante nevenprojecten, die nodig zijn voor de realisatie van het project.

Aanbeveling 1b: Neem bij een groot project dat ontwikkeld wordt in een complexe omgeving, extra ruimte op in de planning en het projectbudget voor tegenvallers; niet alleen voor onvoorziene omstandigheden binnen het project, maar ook voor ontwikkelingen buiten de scope van het project, die de kosten en planning kunnen beïnvloeden.

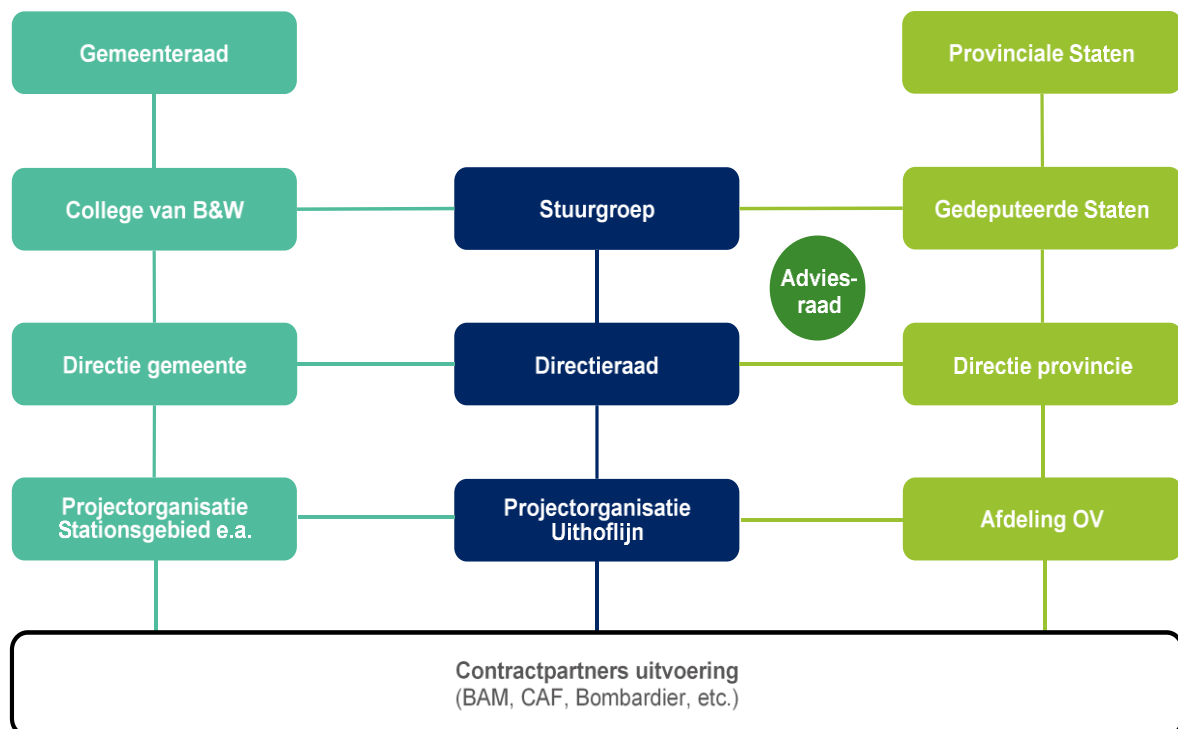
2. Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

Deelconclusie 2: De integrale verantwoordelijkheid en aansturing voor het totale project waren, zowel bestuurlijk als ambtelijk, lange tijd onduidelijk en onvoldoende belegd.

Zowel de Bestuursovereenkomst 2012 als de besluiten bij de overgang van de taken van het BRU naar de provincie hebben tot in 2016 geleid tot een onduidelijke en ongewenste positionering van de projectorganisatie UHL, zowel in de relatie tot de Directieraad als in relatie tot de provinciale lijnorganisatie. Opvallend is dat de wethouder Stationsgebied pas laat in het proces betrokken is bij de Stuurgroep. Ook de benodigde en herhaaldelijke verduidelijking en uitbreiding van de projectopdracht en het pas in 2018 oprichten van het integrale MT Werkend Tramvervoerssysteem, wijzen op de problemen die de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project parten hebben gespeeld.

Het project Uithoflijn wordt uitgevoerd in een complex speelveld, waarbij de gemeente, provincie en projectorganisatie Uithoflijn ieder verantwoordelijk zijn voor een deel van de uitvoering. Het is daarom van groot belang dat er een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden is om het project zowel bestuurlijk als ambtelijk te kunnen aansturen en dat onduidelijkheden in grensgebieden voortvarend en in constructief overleg worden opgelost. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het project Uithoflijn ligt bij de Stuurgroep, bestaande uit de wethouder Mobiliteit van de gemeente en de gedeputeerde Mobiliteit van de provincie. De ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij de Directieraad, bestaande uit directeuren van de gemeente en provincie en de directeur van de projectorganisatie Uithoflijn.

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij de bestuurlijke en ambtelijke aansturing kende naar het oordeel van de rekenkamers op drie belangrijke onderdelen tekortkomingen. Ten eerste stuurden de Stuurgroep en Directieraad onvoldoende integraal op alle onderdelen van het hele project Uithoflijn (oftewel het hele werkende tramvervoersysteem, WTVS). Er werd voornamelijk gezamenlijk gestuurd op de taken en verantwoordelijkheden van de projectorganisatie UHL en slechts gering op de taken en verantwoordelijkheden van de afdeling OV van de provincie en de projectorganisatie Stationsgebied van de gemeente. De inrichting en werkwijze van de Stuurgroep was hierdoor onvoldoende om tot integrale bestuurlijke aansturing van het hele project Uithoflijn te komen. De wethouder Stationsgebied (die geen lid was van de Stuurgroep) was in 2015 en 2016 beperkt betrokken bij het project Uithoflijn, terwijl de belangrijkste risico's voor het project Uithoflijn zich toen (ook) in het Stationsgebied bevonden. Vanaf 2017 is de wethouder Stationsgebied meer betrokken via het Bestuurlijk Overleg Uithoflijn-Stationsgebied resp. de Stuurgroep. Daarnaast valt op dat in de portefeuille van de gedeputeerde veel rollen samenkomen (zowel opdrachtgever als opdrachtnemer OV en ook Control/Financiën). De integrale verantwoordelijkheid voor de ambtelijke aansturing van het WTVS is pas in 2018 formeel belegd door het oprichten van een integraal MT Werkend Tramvervoersysteem en door het aanwijzen van de directeur Beleid en Uitvoering als systeemverantwoordelijke voor het gehele OV van de provincie.



Sturingsmodel Uithoflijn (vereenvoudigde weergave)

Ten tweede was de ambtelijke aansturing in de Directieraad in 2015 en 2016 een terugkerend onderwerp van discussie. Begin 2015 nam de provincie het opdrachtgeverschap voor de Uithoflijn over van het BRU. Dat had gevolgen voor de aansturing van de projectorganisatie Uithoflijn. Deze werd in eerste instantie binnen de nieuw opgerichte afdeling OV van de provincie gepositioneerd. Dit leidde tot onduidelijkheid over het sturingsmodel van het project Uithoflijn. Begin 2016 werd de projectorganisatie Uithoflijn binnen de provincie organisatorisch apart gepositioneerd, rechtstreeks onder een provinciale directeur. De relatie tussen de Directieraad en de voormalig projectdirecteur UHL was in 2015 / 2016 moeizaam. Dat kwam door onduidelijkheden in de verdeling van rollen en taken op directieniveau, maar ook doordat tot eind 2016 sprake was van een slechte onderlinge verstandhouding tussen de voormalig projectdirecteur en de afdelingsmanager OV.

Ten derde was de positie van de Directieraad in de eerste drie projectplannen qua besluitvorming zwakker ten opzichte van het sturingsmodel in de Bestuursovereenkomst. De Bestuursovereenkomst heeft over het sturingsmodel onduidelijkheid veroorzaakt, doordat er sprake is van een discrepantie tussen de omschrijving en het organogram (in bijlage). Dit heeft geleid tot discussies over de rol en positie van de Directieraad. Begin 2017 is de positie van de Directieraad verstevigd door een bekrachtiging van het organogram uit de Bestuursovereenkomst. De discrepantie op dit punt in de Bestuursovereenkomst zelf is echter nog niet weggenomen, ook niet in beide Allonges.

Aanbeveling 2a: Werk aan het begin van een groot project het gekozen sturingsmodel éénduidig uit en pas het consequent toe. Leg helder vast wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Bewaak dat tijdens de uitvoering van het project volgens de afspraken wordt gewerkt en zorg dat periodiek wordt nagegaan of de afspraken nog steeds passend en toereikend zijn. Zorg hierbij voor een goede verslaglegging.

Aanbeveling 2b: Zorg binnen het sturingsmodel dat de verschillende rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden blijven en voorkom in de portefeuilleverdeling dat bestuurders bij zulke grote projecten meerdere rollen vervullen. Alleen zo kunnen 'checks and balances' gegarandeerd worden. Zorg 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.

3. Samenwerking

Deelconclusie 3: De samenwerking tussen de gemeente, de provincie, de projectorganisatie en andere direct betrokkenen bij het project Uithoflijn, waaronder de hoofdaannemer BAM, verliep moeizaam.

Het model 'Samen sturen' heeft in de praktijk onvoldoende gefunctioneerd. Bestuurlijk werd er te weinig betrokkenheid getoond of verantwoordelijkheid gevoeld voor nevenprojecten van de andere partner die voor het einddoel – een rijdende tram – wel noodzakelijk waren. Hiermee is er onvoldoende invulling gegeven aan het principe 'beste voor het project'.

Aan het begin van het project is expliciet gekozen voor het model 'Samen sturen', waarbij de gemeente en het BRU (later de provincie) gezamenlijk het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap vervullen. Aan dit sturingsmodel ligt een advies van begin 2012 ten grondslag, waarin is aangegeven dat gezamenlijke sturing de partijen stimuleert om te sturen op het projectbelang. Ook is aangegeven dat het model 'Samen sturen' zorgt voor een 'beste voor het project'-benadering bij zowel het BRU als de gemeente. Het principe van 'samen sturen' is echter niet toegelicht in de Bestuursovereenkomst (2012). Ook zijn afspraken over een 'beste voor het project'-benadering niet in de Bestuursovereenkomst opgenomen.

Het model 'Samen sturen' heeft in de praktijk onvoldoende gefunctioneerd. Zo stond het 'beste voor het project' in de bestuurlijke samenwerking niet altijd voorop. Er was onenigheid tussen de gemeente en provincie over de verdeling van de (meer)kosten in 2017, waarvoor een Zwaarwegend Advies moest komen. Ook stond het belang van het project niet voorop bij de openbaarmaking van het rapport van de opvolgaudit begin 2018. Pas na het Zwaarwegend Advies zijn afspraken over een 'beste voor het project'-houding opgenomen in de tweede Allonge op de Bestuursovereenkomst (oktober 2018).

De samenwerking tussen de betrokken partijen was lange tijd moeizaam. Meerdere – en gedeeltelijk aan elkaar gerelateerde – aspecten spelen hierbij een rol. Zo functioneerden de werkgroepen (waarin de samenwerking op uitvoeringsniveau is vormgegeven) niet optimaal, omdat er onduidelijkheid was over de mandatering en besluitvorming binnen de werkgroepen. Er was sprake van verstoorde onderlinge verhoudingen tussen de provincie, gemeente, projectorganisatie en BAM. Dit was van negatieve invloed op de voortgang van het project. Ook droeg het verschil tussen een projectorganisatie (POUHL) en een lijnorganisatie (provincie) bij aan knelpunten in de samenwerking. De projectorganisatie is tijdelijk en wordt opgeheven zodra het project is afgerond, terwijl de afdeling OV van de provincie de tramlijn voor jaren in beheer neemt en daarbij afhankelijk is van keuzes die door de projectorganisatie in de realisatiefase gemaakt zijn. Dit onderstreept het belang dat de afdeling OV c.q. de ontvangstorganisatie tijdig betrokken is en kan worden bij het project, onder meer in relatie tot het Test- en Proefbedrijf.

Aanbeveling 3: Hanteer consequent het gekozen sturingsmodel 'Samen sturen' en volg bij de onderlinge samenwerking steeds de 'beste voor het project'-principes, gelet op het gezamenlijke en maatschappelijke belang van dit project. Bespreek periodiek relevante nevenprojecten die de planning en de risico's van het eigen project raken. Zorg voor inzicht in de planning en risico's van deze projecten en wees open in de samenwerking.

4. Opvolging aanbevelingen en adviezen

Deelconclusie 4: Er is onvoldoende opvolging gegeven aan adviezen en audits.

De adviezen van de Adviesraad en de aanbevelingen in de audits zijn vaak te laat en onvoldoende opgevolgd en de betrokkenen hebben een beperkt lerend vermogen getoond. Hierdoor bleef de onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden en de gebrekkige samenwerking onnodig lang voortbestaan.

In 2015 is een audit systeemintegratie uitgevoerd naar de realisatie van het hele werkend tramvervoersysteem en de aansturing van het project Uithoflijn. Uit de audit kwamen aanbevelingen voor zowel de projectorganisatie Uithoflijn als de provincie Utrecht. De ambtelijke aansturing vanuit de provincie van de opvolging van aanbevelingen uit de audit systeemintegratie 2015 schoot ernstig tekort. De Directieraad had hierop ook toezicht moeten houden, vanwege het gezamenlijke belang van het project. In de opvolgaudit die in het najaar van 2017 is uitgevoerd, is geconstateerd dat de provincie geen opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de eerste audit uit 2015. Zo waren verschillende medewerkers binnen de provincie, van wie een relatie met de opvolging kan worden verwacht, niet bekend met het auditrapport. Ook de Stuurgroep heeft onvoldoende grip gehouden op de opvolging van aanbevelingen uit de audit 2015. Zo is de opvolging van de audit systeemintegratie (begin 2016) beperkt behandeld in de Stuurgroep. De Stuurgroep houdt wel beter grip op de opvolging van de opvolgaudit van eind 2017.

De Adviesraad Tram is ingesteld om het project bij te staan in het borgen van de proceskwaliteit en een optimale projectkwaliteit. De Adviesraad beoordeelt de voortgang van het project en geeft gevraagd en ongevraagd advies

aan de gemeente en de provincie. In de periode 2014 tot en met september 2018 heeft de Adviesraad 19 schriftelijke adviezen uitgebracht. De Adviesraad had eerder een rol moeten krijgen bij de opvolging van de bevindingen uit de opvolgaudit die eind november 2017 aan de Directieraad werd gepresenteerd. De Adviesraad ontving het rapport van de opvolgaudit pas in maart 2018. Dit was nadat de opvolgaudit openbaar was gemaakt en de gedeputeerde was afgetreden.

Een aantal verbetermaatregelen uit de opvolgaudit van eind 2017 is al eerder aangekaart in adviezen van de Adviesraad uit 2014, 2015 en 2016. Zo is het volgens de opvolgaudit nodig om duidelijkheid te scheppen in rollen en verantwoordelijkheden binnen de OV-organisatie van de provincie. Ook moet de OV-organisatie slagvaardiger gemaakt worden door het bevorderen van kennisborging, een open cultuur en goed werkgeverschap. De Adviesraad is al eerder op deze aspecten ingegaan, namelijk in een advies uit 2015 en een advies over een 'Toekomstvaste OV organisatie' uit medio 2016. In één van de latere adviezen van 2018 geeft de Adviesraad daarom zelfs expliciet aan dat zij onvoldoende vertrouwen heeft dat de opvolging is geborgd. Naar aanleiding van dit advies is het Verbeterplan aangescherpt en is een aantal verbetermaatregelen uitgevoerd. Daardoor heeft de Adviesraad meer vertrouwen gekregen dat de aanbevelingen goed worden opgepakt.

De rekenkamers vinden het noodzakelijk periodiek evaluaties en audits uit te (laten) voeren om na te gaan of de realisatie van het project op schema ligt. De instelling van een Adviesraad die kritisch de realisatie van het project volgt en gevraagd en ongevraagd advies geeft, is een goed initiatief. Hiermee worden eventuele problemen in de uitvoering zichtbaar en kan hier ambtelijk en bestuurlijk op gestuurd worden. Voorwaarde voor een goede opvolging is wel dat concreet wordt afgesproken wie moet zorgen dat de adviezen en aanbevelingen worden opgevolgd en dat periodiek wordt nagegaan hoe het daarmee staat. Daarnaast vraagt dit om een open houding van betrokkenen die in onderling vertrouwen willen leren van zaken die nog niet goed gaan.

Aanbeveling 4: Zorg voor borging van de opvolging van adviezen. Bij de inrichting en uitvoering van grote projecten als de Uithoflijn zijn (ongevraagde) adviezen van bijvoorbeeld een Adviesraad van groot belang. Daarom is het goed dat bij grote projecten altijd een adviesraad wordt ingesteld. De Stuurgroep en de Directieraad dienen vast te leggen hoe over adviezen en aanbevelingen wordt besloten en concrete afspraken te maken wie voor opvolging verantwoordelijk is. Vooraf dient vastgelegd te worden dat adviezen die het sturingsmodel of de uitvoering, planning en kosten van het project raken, in ieder geval altijd met de Raad en de Staten worden gedeeld. De voortgang daarvan dient actief in de Stuurgroep en de Directieraad te worden bewaakt.

5. Voortgangsinformatie realisatie Uithoflijn

Deelconclusie 5: De informatievoorziening aan de Stuurgroep en Directieraad en in het verlengde hiervan de colleges van B&W en GS over de voortgang van het project was gebrekkig.

De voortgangsinformatie betrof in onvoldoende mate de volledige scope van het project Uithoflijn; essentiële informatie over deel- en nevenprojecten kwam niet systematisch aan de orde en was soms niet actueel.

De informatievoorziening over de voortgang en risico's van de Uithoflijn was bij de start van het project op zich goed ingericht: wie welke informatie moet aanleveren is in afspraken vastgelegd. De inhoud en het integrale karakter van de informatievoorziening kende tot en met 2017 echter aanzienlijke tekortkomingen. De informatievoorziening over de voortgang van het gehele project Uithoflijn, het realiseren van een Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn (WTVS, inclusief de provinciale en gemeentelijke deelprojecten), kwam in de Stuurgroep en de Directieraad onvoldoende samen aan de orde. Dit maakte het voor de Stuurgroep lastig om

integraal te sturen op alle onderdelen van het WTVS. De Stuurgroep heeft in dit kader diverse keren om meer informatie gevraagd over risico's voor de planning en kosten van de Uithoflijn.

De Bestuursovereenkomst tussen gemeente en provincie richt zich op de realisatie van een WTVS. Hierin staan de aanschaf van trammaterieel en de aanleg van de traminfrastructuur centraal. De uitvoering daarvan is ondergebracht bij de projectorganisatie Uithoflijn. De realisatie van de Uithoflijn hangt ook samen met tal van deel- en nevenprojecten. Om de realisatie adequaat te monitoren is dan ook voortgangsinformatie nodig over die deel- en nevenprojecten. Knelpunten bij deel- en nevenprojecten die buiten de directe opdracht aan de projectorganisatie Uithoflijn lagen, en de risico's daarvan voor de realisatie en planning van de Uithoflijn, waren niet altijd voldoende en op tijd in beeld. Onder andere de voortgangsinformatie voor de wethouder in de Stuurgroep over de Voorbereiding van exploitatie en beheer en de Nieuwe Tramremise door de provincie was onvoldoende. Hier ontwikkelden zich grote risico's voor het project. Daarnaast kwam de informatie over de risico's op de aanleg van de Uithoflijn in het Stationsgebied waar de gemeente verantwoordelijk voor was, niet voldoende aan bod in de stuurgroep waardoor deze informatie voor de gedeputeerde onvoldoende bekend was.

De Directieraad ontvangt veel informatie, maar die informatie was op onderdelen niet op orde en de informatievoorziening verliep niet conform afspraken. De kwartaalrapportages van de projectorganisatie Uithoflijn aan de Directieraad waren niet altijd van voldoende kwaliteit. Daarnaast werd de Directieraad niet altijd voldoende geïnformeerd over alle zaken die betrekking hebben op een volledig WTVS. Dit vertaalde zich weer in tekortkomingen in de informatiepositie van de Stuurgroep, aangezien de Directieraad in belangrijke mate bepaalt welke informatie de Stuurgroep krijgt.

De Stuurgroep informeert GS en B&W periodiek over de voortgang, de stand van zaken en de aanstaande mijlpalen van het project Uithoflijn. Deze bestuurlijke voortgangsrapportages werden tot 2018 vaak met een vertraging van 2 tot 3 maanden aan GS en B&W aangeboden. Ook het moment van agendering in GS en B&W verschilde, waardoor de informatiepositie van GS en B&W ook verschilde. Vanaf 2017 is de agendering meer gelijktijdig en vanaf 2018 worden GS en B&W tijdig geïnformeerd.

Aanbeveling 5: Zorg ervoor dat de integrale projectplanning en de voortgangsrapportages zijn samengesteld op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie over het volledige grote project. Bewaak de afspraken over de informatievoorziening en evalueer periodiek of de informatievoorziening nog adequaat is.

6. Informatievoorziening aan Raad en Staten

Deelconclusie 6: De informatievoorziening aan Raad en Staten over het project Uithoflijn vertoonde belangrijke tekortkomingen. Dit heeft de controlerende rol van de Raad en de Staten bemoeilijkt.

De afspraken tussen B&W en de Raad alsook de afspraken tussen GS en de Staten over de (openbare en geheime) informatievoorziening over de uitvoering van de Uithoflijn zijn duidelijk in opzet. Ook zijn specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening omtrent het project Uithoflijn, zoals het aanleveren van halfjaarlijkse voortgangsrapportages. Deze voortgangsrapportages waren veelal onvoldoende tijdig. Tot begin 2018 – het moment waarop werd overgegaan naar de kwartaalrapportages – zat er gemiddeld ruim vier maanden tussen de periode waarover de halfjaarlijkse voortgangsrapportages rapporteerden en het moment waarop deze werden aangeboden. Een voortgangsrapportage voor het tweede halfjaar van 2015 werd helemaal niet aan de Raad gestuurd. Over het jaar 2017, waarin zich de belangrijkste ontwikkelingen voordeden met betrekking tot planning en kosten, werd pas in april 2018 gerapporteerd aan de Raad en de Staten, terwijl er medio 2017 wel

een concept-rapportage beschikbaar was voor dat eerste halfjaar. De voortgangsrapportages aan de Raad en de Staten waren tevens onvoldoende vergelijkbaar en begrijpelijk, bijvoorbeeld in relatie tot de omvang van het project en de kosten(ontwikkeling). Tezamen heeft dit de controlerende rol van de Raad en de Staten bemoeilijkt.

Ook de tussentijdse informatievoorziening was op belangrijke momenten onvoldoende begrijpelijk. Zo bleek in de eerste helft van 2018 bij meerdere Statenleden verwarring te bestaan over de relatie tussen de twee soorten plannings (stuur- en hoofdlijnenplanning) en de daarbij behorende kosten. De Staten hadden toen reeds besloten over de herijking van kosten en planning. Een ander concreet voorbeeld betreft de kosten voor de voorbereiding van exploitatie en beheer (VEB). Over de hoogte daarvan kregen de Raad en de Staten lange tijd geen informatie. Medio 2016 waren op ambtelijk niveau binnen de provincie reeds onderbouwde ramingen beschikbaar die deze kosten schatten op circa € 20 mln. De Raad en de Staten werden hierover pas eind 2017 in beslotenheid geïnformeerd.

De informatie aan de Raad en Staten is op meerdere momenten niet gelijktijdig en/of gelijksoortig geweest. Zo zaten er soms meerdere weken tussen de momenten waarop de Raad en Staten een voortgangsrapportage ontvingen en werden de Staten een week later dan de Raad in het openbaar geïnformeerd over de herijking van de planning en financiën. Met betrekking tot de gelijksoortigheid van de informatie werd, bijvoorbeeld eind 2017, de opbouw van de meerkosten anders gecommuniceerd aan de Raad en Staten. Dit laatste wordt ook bevestigd door de second opinion (van het onderzoeksbureau Procap) op de meerkosten van het project Uithoeflijn.

De Raad en Staten hebben regelmatig informatie ontvangen in beslotenheid of onder geheimhouding. Echter, deze geheime informatievoorziening blijkt voor beide gremia deels niet navolgbaar als gevolg van onvolledige verslaglegging, hetgeen niet conform afspraken en protocollen is. Bij de Raad speelt dat er verschillende raadsinformatiebijeenkomsten zijn gehouden waarvan geen notulen beschikbaar zijn. In sommige gevallen is er enkel een impressieverslag opgesteld. Bij de Staten speelt dat er geen notulen werden gemaakt van besloten vergaderingen.

Aanbeveling 6:

- a.** Zorg 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 de Raad en de Staten.
- b.** Zorg dat de Raad en de Staten voor hen relevante adviezen van de Adviesraad ontvangen, zodat ook op deze wijze inzicht kan worden verkregen in de voortgang van het groot project (conform aanbeveling 4).
- c.** Zorg dat voortgangsrapportages binnen een maand aan de Raad en de Staten gestuurd worden.
- d.** Zorg dat vanaf de start van een gezamenlijk groot project de informatievoorziening aan de Raad en de Staten gelijktijdig en gelijksoortig plaatsvindt.

Aanbeveling 7a aan de Gemeenteraad:

Laat de griffie standaard zorgen voor verslagen van raadsinformatiebijeenkomsten, opdat de verstrekte informatie en de bespreking voor raadsleden herleidbaar zijn.

Aanbeveling 7b aan Provinciale Staten:

Laat de griffie standaard – conform het protocol geheimhouding – zorgen voor verslagen van bij besloten bijeenkomsten, opdat inzichten en besluitvorming voor statenleden herleidbaar zijn.

Bestuurlijke reactie B&W

Burgemeester en Wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl



Aan de Rekenkamer Utrecht
Cc: Randstedelijke Rekenkamer

Behandeld door J.H. Greeven
Doorkiesnummer 030 – 28 68476
E-mail j.greeven@utrecht.nl
Bijlage(n) –

Uw kenmerk
Uw brief van

Datum 29 november 2018
Ons kenmerk 5807898
Onderwerp Reactie op de Rekenkamer Nota
'Samen Sturen' betreffende de
Uithoflijn
Beleidsveld Mobiliteit
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden

Geachte leden van de Rekenkamer Utrecht,

Op donderdag 22 november ontvingen wij uw bestuurlijke rapport Samen Sturen, een onderzoek dat u samen met de Randstedelijke Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing voor de realisatie van de Uithoflijn. Wij spreken graag onze waardering uit voor uw onderzoek. Uw rapport bevat relevante lessen voor het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.

Wij reageren als gemeente en provincie afzonderlijk op uw conclusies en aanbevelingen, gelet op de formele relatie die wij met uw rekenkamer hebben en omdat rollen en verantwoordelijkheden tussen gemeente en provincie in het project verschillen. Aangezien we samen sturen aan dit majeure project, hebben we onze reactie vooraf met het college van Gedeputeerde Staten gedeeld en afgestemd.

Algemene reactie op de Bestuurlijke Nota 'Samen Sturen'

Samen met de Provincie Utrecht realiseren we een tramverbinding door een dichtbebouwd stuk van Utrecht om daarmee de mobiliteit tussen Utrecht Centraal en Utrecht Science Park flink te verbeteren. Ondanks alle inspanningen hebben we helaas niet kunnen voorkomen dat we in de loop van 2017 zijn geconfronteerd met vertraging en meerkosten. Hierover hebben wij, eerst op 8 februari en later op 8 maart 2018, uitgebreid met de gemeenteraad gesproken.

We hebben gedurende de loop van het project en het afgelopen jaar met elkaar veel stappen gezet. Zo is de relatie met de Provincie Utrecht aanzienlijk verbeterd en hebben we extra oog voor de begrijpelijkheid en tijdigheid van de informatie richting de gemeenteraad. De aanbevelingen in uw rapport bevestigen de noodzaak en urgentie van deze verbeteringen.

Het is voor ons altijd relevant om de ervaring die we opdoen met dit soort grote projecten in een complexe omgeving te gebruiken en er van te leren. Binnen de gemeente wordt op dit moment ook gewerkt aan een audit naar projectbeheersing van grote projecten. Wij zullen de adviezen uit uw rapportage tezamen met de adviezen uit deze audit gebruiken om uitgangspunten te formuleren waarlangs de inrichting van toekomstige grote projecten gestructureerd wordt (governance, informatie, eisen aan de financiële onderbouwing).

Hieronder gaan wij nader in op de hoofdpunten van uw deelconclusies.

Burgemeester en Wethouders

Datum 29 november 2018
Ons kenmerk 5807898

Reactie per deelconclusie van uw rapport

Deelconclusie 1: De totale omvang en daarmee de totale kosten van het project Uithoflijn zijn pas eind 2017 bekend geworden bij de Raad en de Staten.

U concludeert dat bij de start van het project de kosten van Voorbereiding Exploitatie en Beheer (VEB) niet in de raming zijn opgenomen. Wij delen uw constatering. Uw conclusie dat daarmee het budgetrecht van de Raad zou zijn geschaad delen wij echter niet.

Toen de financiële kaders van het project zijn gesteld (in de periode 2011–2012) was Bestuur Regio Utrecht (BRU) als een van de WGR-plusregio's de OV-autoriteit in de regio Utrecht. BRU was het samenwerkingsverband tussen negen gemeenten en werd bestuurd door een Dagelijks Bestuur en een Algemeen Bestuur (AB). In het AB BRU waren de gemeenteraden vertegenwoordigd.

Als OV-autoriteit was BRU verantwoordelijk voor de aanleg, exploitatie en beheer van de tramvoorziening en initiator van het Uithoflijn project. BRU kon echter geen tramverbinding aanleggen op grondgebied van de gemeente Utrecht. De gemeente was verantwoordelijk voor de grondverwerving, het herinrichten van de omgeving en het vaststellen van de benodigde bestemmingsplannen. Voor de realisatie van de Uithoflijn was daarom een bestuursovereenkomst noodzakelijk. In deze bestuursovereenkomst uit 2012 zijn afspraken vastgelegd over de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de verdeling van de bekostiging. Daarnaast zijn hier de financiële bijdragen aan de randvoorwaardelijke projecten vastgelegd. Het projectbudget voor de uitvoering van het project lag bij BRU.

Het is destijds een bewuste keuze geweest om de Voorbereiding op Exploitatie en Beheer kosten niet in de projectbegroting op te nemen, maar als een PM-post in de raming te laten staan en later te verwerken in de exploitatiebegroting van de BRU. Zoals in het raadsvoorstel met Projectbesluit Uithoflijn van 28 juni 2011 is aangegeven, stelt de BRU een dekkingsvoorstel voor de tramexploitatie vast. Daarmee werden kosten voor beheer en exploitatie onderdeel van de reguliere begroting van BRU, die jaarlijks door het AB BRU werd vastgesteld.

Alle partijen accordeerden hiermee dat de kosten voor VEB buiten het budget vielen waarover de gemeente – en dus ook de raad – bij de start van het project direct kon of moest besluiten. Daarom kunnen wij niet instemmen met uw stelling dat het budgetrecht van de Raad is geschaad. Er is immers geen budget uitgegeven of financiële verplichting aangegaan door ons college zonder dat hiervoor middelen beschikbaar zijn gesteld door de raad.

Wij delen echter uw constatering dat het pas zeer laat inzichtelijk maken van de kosten VEB ertoe heeft geleid dat het langere tijd voor geen van de betrokkenen goed inzichtelijk is geweest wat de totale kosten waren voor het realiseren van een werkend tramvervoersysteem. De OV-autoriteit heeft na verloop van tijd de kosten VEB inzichtelijk gemaakt en dit is onderdeel geworden van de meerkosten bij de herijking van de financiën eind 2017 op basis van het zwaarwegend advies.

Wij nemen uw aanbeveling ter harte om in een volgend groot project, waarin we in de uitvoering samenwerken met een andere overheid, ook de beheer- en exploitatiekosten bij de start zo realistisch mogelijk te ramen. Net als u beschouwen wij het als een vereiste voor toekomstige projecten om al deze kosten zo volledig mogelijk in beeld te brengen bij aanvang van een project, ook als dit niet vanuit één budget wordt gedekt. Zo is de totale financiële impact van een keuze meteen inzichtelijk.

Wij herkennen ons in uw conclusie dat het project geconfronteerd is met meerkosten die pas tijdens de uitvoering van het project bekend werden. In het risicomangement van het project zijn we gaan werken met aanvullende risicoanalyses en een haalbaarheidsplanning, om meer grip te krijgen en verwachtingen beter te managen. Dat neemt niet weg dat bij aanvang van dit soort projecten een hogere risicomarge moet worden gehanteerd en de opdrachtgever rekening moet houden met 'onvoorzien onvoorzien' (conform het eerdere advies van Procap). Uw aanbeveling om vooraf helder te maken wat de totale financiële en inhoudelijke scope van het project is, en waar de mogelijke risico's zijn in planning en budget, nemen wij dan ook ter harte. Uw rapport bevat daarbij ook aanbevelingen

Burgemeester en Wethouders

Datum 29 november 2018
Ons kenmerk 5807898

voor toekomstige projecten met een vergelijkbare complexiteit. In deze aanbevelingen kunnen wij ons goed vinden.

Om meer grip te hebben op de financiële risico's, laten we onzekerheidsanalyses uitvoeren die de haalbaarheid van de planning berekenen. Op basis daarvan is de risicoreservering van 18 miljoen euro (gemeentelijk deel 4,3 miljoen euro in weerstandsvermogen) door de opdrachtgevers opgenomen. Zoals ook uit de second opinion van Procap van 22 mei 2018 blijkt, had deze extra risicoreservering vooraf helderder gecommuniceerd kunnen worden. Deze risicoreservering is bovenop de voorziene meerkosten van 84 miljoen, die zijn gebaseerd op de stuurplanning (start exploitatie in juli 2019). Er zijn nog teveel onzekerheden om nu aan te geven of er ook een beroep moet worden gedaan op de risicoreservering van de opdrachtgevers als de stuurplanning niet wordt gehaald.

We sturen op start exploitatie in juli 2019, onder andere om de extra kosten binnen het beschikbaar gestelde aanvullend budget van 84 miljoen te houden. Volgens de huidige inzichten is dit bedrag nog steeds toereikend om het project af te kunnen ronden.

Een deel van de meerkosten voor het project is nodig voor het realiseren van de traminfrastructuur. Zoals in uw rapport staat heeft Procap de contractrelatie met de opdrachtnemer traminfrastructuur nader onderzocht. U geeft aan dat de onderzoekers concluderen dat: "er tussen opdrachtgever en opdrachtnemer heldere afspraken zijn gemaakt over de meerkosten. De huidige verdeling van meerkosten is conform deze contractafspraken gemaakt." Procap stelt verder: "Hoewel het totaal aan meerkosten en de opgelopen vertraging een negatief imago in de hand werken, blijkt er uit de contracten (...) geen inefficiënte besteding van financiële middelen."

Deelconclusie 2: De integrale verantwoordelijkheid en aansturing voor het totale project waren, zowel bestuurlijk als ambtelijk, lange tijd onduidelijk en onvoldoende belegd.

Uw conclusie dat de ambtelijke en bestuurlijke aansturing belangrijke tekortkomingen heeft vertoond hebben we eerder dit jaar in de debatten met de Raad besproken en op een aantal punten onderkend. We willen hierbij een aantal nuances aanbrengen die ook in die debatten aan de orde zijn geweest.

Voor de realisatie van de Uithoflijn is het Stationsgebied een complex en noodzakelijk raakvlak. De tramverbinding moest worden ingepast in het Stationsgebied dat toen al volop in ontwikkeling was en waarvoor al verschillende overeenkomsten met publieke en private partijen waren gesloten. Een intensieve samenwerking tussen projecten was vereist om hier tot resultaat te komen. De instelling van een taskforce Uithoflijn/Stationsgebied in 2017 heeft hier op operationeel niveau veel verbetering gebracht en zien wij als een vorm van de integrale sturing waar u op doelt. Sinds medio 2018 is het Stationsgebied doorrolbaar en vervolgens ook doorrijdbaar geworden. De voortgang van de realisatie van de Uithoflijn in het Stationsgebied ligt sindsdien niet meer op het kritieke pad in de planning.

U reflecteert in uw rapport ook op de samenstelling van de Stuurgroep. In 2012 is besloten dat de Stuurgroep Uithoflijn bestaat uit één bestuurlijk vertegenwoordiger van BRU en één bestuurlijk vertegenwoordiger van de gemeente, namelijk de wethouder Mobiliteit. In 2017 is in overleg met de provincie besloten dat de wethouder Stationsgebied vanaf dat moment ook bij de stuurgroep aanwezig zou zijn, gezien de urgentie van de bestuurlijke besluitvorming over mogelijke maatregelen om de inpassing in het Stationsgebied efficiënt te laten verlopen. Het ging om ingrijpende keuzes die snel moesten worden gemaakt. Dit is in lijn met uw aanbeveling om bij de bestuurlijke bezetting van een besluitvormend orgaan ten behoeve van goede informatievoorziening en integrale besluiten alle relevante bestuurlijke verantwoordelijken aan tafel te hebben.

Met betrekking tot de ambtelijke aansturing hebben we geleerd dat het, zoals u ook concludeert, van belang is dat de rollen, verantwoordelijkheden en mandaten te allen tijde voor iedereen helder zijn geborgd. De ambtelijke aansturing van het project hebben wij begin 2017 in die zin bijgesteld en is sindsdien helder belegd, zoals u ook aangeeft.

Burgemeester en Wethouders

Datum 29 november 2018
Ons kenmerk 5807898

Deelconclusie 3: De samenwerking tussen de gemeente, de provincie, de projectorganisatie en andere direct betrokkenen bij het project Uithoflijn, waaronder de hoofdaannemer BAM, verliep moeizaam.

De samenwerking tussen de vier partijen (gemeente, provincie, projectorganisatie en aannemer) is, zoals u terecht stelt, op verschillende momenten niet optimaal geweest. Het zoeken naar een goede balans tussen het accepteren van elkaars eigen verantwoordelijkheden en het volgen van of zelfs sturen op activiteiten van de andere partijen is geen vanzelfsprekendheid en is qua invulling in de loop der tijd ook gewijzigd (onder andere door overgang van BRU naar Provincie).

In uw aanbeveling om de uitgangspunten 'samen sturen' en 'beste voor het project' te gebruiken kunnen wij ons zonder meer vinden. Het lijkt ons daarbij goed om van te voren helder te definiëren wat we hieronder verstaan en hoe we hierop willen sturen.

Voor ons betekent 'beste voor het project' niet dat er geen onenigheid mag zijn. Dit is onvermijdelijk aangezien belangen verschillen. Het gaat er vooral om hoe er wordt omgegaan met verschillen van inzicht en rekening wordt gehouden met wederzijdse belangen. Bijvoorbeeld door een zwaarwegend advies te vragen, hebben de opdrachtgevers gekozen voor een deskundig en onafhankelijk oordeel in plaats van een langdurige strijd. Dit was nodig omdat, zoals u ook concludeert, op momenten sprake was van een zakelijke en moeizame relatie tussen provincie en gemeente. De samenwerking tussen de beide opdrachtgevers is geïntensiveerd en verbeterd, zowel operationeel als bestuurlijk.

Er is onder andere een geschillencommissie ingesteld in samenspraak met de aannemer. Dit zorgt ervoor dat de focus op de werkvloer gericht kan blijven op een goede samenwerking ten behoeve van het gewenste resultaat. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt dat de opdrachtnemer Traminfra nu aanpassingen uitvoert aan de spoorconstructie bij Vaartsche Rijn terwijl de geschillencommissie zich buigt over verantwoordelijkheden.

Deelconclusie 4: Er is onvoldoende opvolging gegeven aan adviezen en audits.

U concludeert dat er onvoldoende opvolging is gegeven aan adviezen en audits. Zowel de Stuurgroep als de Directieraad had hier meer toezicht op moeten houden, volgens uw rapport. Ook had de Adviesraad in uw ogen eerder ingeschakeld moeten worden bij het opvolgen van opmerkingen uit audits. Wij willen hierbij enkele nuances plaatsen.

Zoals aangegeven in de debatten dit voorjaar, hebben wij gedurende de looptijd van het project meermalen audits laten uitvoeren en waren er vele aanbevelingen en adviezen aan zowel de provincie als aan de projectorganisatie. De scope van het gemeentelijk deel binnen dit onderzoek was beperkt tot vooral inrichting en beheer van openbare ruimte, en de organisatie van de gemeente was hiertoe volgens de onderzoekers goed op orde. Ook hechten wij eraan te benadrukken dat uit de opvolgaudit van Horvat en Deloitte (2017) blijkt dat de projectorganisatie navolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit 2015.

U beveelt aan dat wij bij andere grote projecten steeds een Adviesraad instellen. Voor dit project heeft dit inderdaad goed gewerkt een duidelijke meerwaarde gehad. Het is zeker verstandig dit bij start van grote projecten goed te overwegen.

Deelconclusie 5: De informatievoorziening aan de Stuurgroep en Directieraad en in het verlengde hiervan de colleges van B&W en GS over de voortgang van het project was gebrekkig.

Wij herkennen ons in uw constatering dat de informatievoorziening richting Directieraad, Stuurgroep en Bestuur tussen 2013 en 2016 voor verbetering vatbaar was. Zoals u aangeeft is vanuit de Stuurgroep diverse keren om meer informatie gevraagd over risico's voor de planning en kosten. Het beeld dat deze risico's groter waren dan werd gepresenteerd is een van de redenen dat in 2016 is ingegrepen in de projectorganisatie.

Verder kennen bijvoorbeeld de voortgangsrapportages nu een vaste systematiek en deze is met ingang van 2018 verbeterd door niet meer alleen over de infrastructurele aspecten, maar ook over de aspecten

Burgemeester en Wethouders

Datum 29 november 2018
Ons kenmerk 5807898

die zullen leiden tot het opleveren van een werkend tramvervoersysteem te rapporteren. Verder beschrijven wij sinds het tweede kwartaal van 2018 de signaleerde risico's in de voortgangsrapportages. Ook besteden we inmiddels in de rapportage systematisch aandacht aan de voortgang van de nevenprojecten.

Wij onderschrijven uw aanbevelingen en zullen daarbij ook extra aandacht hebben voor de verhouding tussen de informatie in de reguliere P&C cyclus en de voortgangsrapportage. Uw suggestie om het informatiebeleid van grote projecten periodiek te evalueren zullen wij implementeren.

Deelconclusie 6: De informatievoorziening aan Raad en Staten over het project Uithoflijn vertoonde belangrijke tekortkomingen. Dit heeft de controlerende rol van de Raad en de Staten bemoeilijkt.

In de debatten van 8 februari en 8 maart 2018 kwam duidelijk naar voren dat hoewel de informatie feitelijk wel aanwezig was, het voor de Raad erg lastig is geweest om de informatie te kunnen wegen en in context te kunnen plaatsen. Daarbij rapporteerden de provincie en de gemeente ieder verschillend. Dit is vanaf 2017 veel meer gelijk getrokken.

Zoals u in uw rapport stelt is alle informatie die het college heeft ontvangen naar de gemeenteraad gestuurd (met uitzondering van één rapportage uit 2015, die later ter beschikking is gesteld). U concludeert tegelijkertijd dat het voor de Raad en Staten lastig is geweest om de volle omvang van de verstuurd informatie en de betekenis daarvan op waarde te kunnen schatten. Dit kunnen wij begrijpen. Wij hebben ondertussen samen met de provincie de informatievoorziening verbeterd (zie ook onder deelconclusie 5). Ook is dit jaar met de Raad afgesproken om de voortgangsrapportages gezamenlijk met de Raad- en Staten toe te lichten in informerende bijeenkomsten. Zo zorgen we met elkaar dat de informatie in de rapportages voor iedereen helder is. Wij brengen hiermee de Raad en Staten gelijktijdig op de hoogte bij ontwikkelingen in de uitvoering van het project.

De laatste aanbevelingen in uw rapportage betreffen de voortgangsrapportages. Wij nemen deze ter harte en zullen er naar streven de rapportages zo snel mogelijk na afloop van het kwartaal op te stellen. Om praktische redenen duurt het opstellen en vaststellen van een rapportage minimaal twee maanden.

Ten slotte

De realisatie van een werkend tramvervoersysteem naar De Uithof is een groot en complex project. In de uitvoering zijn dingen meegevallen, tegengevallen of anders gelopen dan wij aanvankelijk gepland hadden. Dat blijkt ook uit uw rapportage. Wij hebben zoveel mogelijk maatregelen getroffen om problemen die gaandeweg ontstonden, het hoofd te bieden en oplossingen te zoeken. Helaas zijn wij in 2017 geconfronteerd met een flinke financiële tegenvaller ten gevolge van vertraging en de noodzaak om extra werkzaamheden uit te moeten voeren. In februari en maart 2018 zijn er afspraken gemaakt met de gemeenteraad om onder andere de informatievoorziening te verbeteren. In uw nota van bevindingen constateert u dat dit ook is gebeurd. In uw rapport wordt, in lijn met eerdere rapporten, geschetst welke aspecten verbeterd kunnen worden zowel bij aanvang als gedurende de looptijd van een dergelijk groot en complex project. Dit rapport is dan ook waardevol voor volgende projecten waar wij als gemeente, of als gemeente samen met andere partners, een rol in hebben.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Bestuurlijke reactie GS



PROVINCIE :: UTRECHT

Aan de Randstedelijke Rekenkamer
(cc. Rekenkamer Utrecht)

DATUM	27 november 2018	TEAM	OVE
NUMMER	81E1AE33	REFERENTIE	Pauline Bredt
UW BRIEF VAN		DOORKIESNUMMER	0622161118
UW NUMMER		E-MAILADRES	pauline.bredt@provincie-utrecht.nl
BULAGE	geen	ONDERWERP	Bestuurlijke reactie op Rapport Samen Sturen

Geachte leden van de Randstedelijke Rekenkamer,

Met interesse hebben wij kennisgenomen van het rapport van uw beider Rekenkamers. We willen onze waardering uitspreken voor de gedegen wijze waarop u dit onderzoek gezamenlijk in relatief korte tijd heeft uitgevoerd en de zorgvuldige wijze waarop u de conclusies en aanbevelingen hebt verwoord in de bestuurlijke nota. Wij reageren afzonderlijk op uw conclusies en aanbevelingen. Dit gezien de formele relatie die wij met uw rekenkamer hebben en omdat ook rollen en verantwoordelijkheden tussen provincie en gemeente in het project verschillen. Aangezien wij samen sturen aan dit majeure project, hebben wij onze reactie wel vooraf met het College van Burgemeester en Wethouders afgestemd.

Uw rapport bevat een aantal relevante lessen voor onze provinciale organisatie. De aanbevelingen zijn, ook omdat ze in lijn zijn met de aanbevelingen uit het Auditrapport van 2017, voor ons zeer herkenbaar. Daarover hebben wij met de gemeente Utrecht als mede-opdrachtgever van de Uithoflijn al afspraken gemaakt en zijn in onze provinciale organisatie al de nodige verbeteringen doorgevoerd om goed voorbereid te zijn op de komst van de tramlijn. Dit laat onverlet dat de door u gedane aanbevelingen nog steeds van toepassing zijn. Wij moeten en zullen deze niet alleen in dit project maar ook in komende projecten scherp voor ogen houden. Uw conclusie dat de ambtelijke en bestuurlijke aansturing belangrijke tekortkomingen heeft vertoond hebben we ook eerder dit jaar in de debatten met Provinciale Staten besproken en onderkend. Alhoewel de aansturing op het project verbeterd is, voelen wij de urgentie om uw aanbevelingen nog beter te borgen in de werkwijze van dit project en volgende projecten. Een herhaling van hetgeen u in uw rapport constateert willen we voorkomen.

Eind 2019 gaat de Uithoflijn in exploitatie als lijn 22. Wij zullen het komend jaar uw aanbevelingen, die bijdragen aan een gezonde ingebruikname en exploitatie van lijn 22, doorvoeren. Het rapport bevat ook aanbevelingen voor een mogelijke toekomstige doorontwikkeling van het tramnetwerk in stad en regio. Ook deze zullen wij ter harte nemen.

Wij onderschrijven de door u gedane aanbevelingen volledig. Wij herkennen ons in uw constatering, maar zien bij sommige constatering wel nuances die het benoemen waard zijn. In de diverse debatten die aan het begin van 2018 over de Uithoflijn hebben plaatsgevonden zijn deze onderwerpen ook uitvoerig aan bod geweest. In deze reactie gaan wij eerst in op de hoofdconclusie en vervolgens reageren wij op basis van drie hoofdthema's op uw deelconclusies.

Hoofdconclusie

Uw constatering dat de bestuurlijk en ambtelijke aansturing en de informatievoorziening belangrijke tekortkomingen hebben vertoond, onderschrijven wij. U stelt ook dat het gekozen Sturingsmodel 'Samen sturen' onvoldoende heeft gefunctioneerd. Eigenlijk zouden wij kunnen stellen dat wij als provincie na opheffing BRU op een rijdende trein zijn gesprongen en dat wij daarbij met elkaar onvoldoende zicht hebben gehad op wat de consequenties waren van het afgesproken sturingsmodel en de gemaakte financiële en bestuurlijke afspraken. Door hier niet bij de start expliciet bij stil te staan is de samenwerking en daarmee de sturing op de inhoud van het project bemoeilijkt. U heeft forse kritiek op de sturingswijze, het onvoldoende scherp zijn op nevenprojecten en de integraliteit van het totale systeem. Uw zorgen over de risico's die u nu nog ziet in de samenwerking begrijpen wij. Wij hebben hierover regelmatig gesprekken met de gemeente Utrecht en zijn blij dat er sprake is van een gedeeld gevoel van urgentie. Wij zijn ons zeer bewust van de verantwoordelijkheid die wij gezamenlijk dragen. Uw bevindingen en aanbevelingen sluiten naadloos aan op de verbeterpunten uit de Audit van 2017 en de aanbevelingen uit het Integrisrapport en deze zijn dan ook van de hoogste prioriteit in onze organisatie. Wij hebben met elkaar dit jaar ook al veel stappen gezet. Zo is de relatie met de gemeente Utrecht aanzienlijk verbeterd en hebben wij richting Provinciale Staten maximale transparantie betracht. Wij zijn daarmee op de goede weg en zullen oog blijven houden voor de noodzaak hier aandacht aan te blijven geven.

Deelconclusies 2, 3 en 4 over sturing en samenwerking

Sturing

Bij start in 2012 van het project was het uitgangspunt dat de twee betrokken organisaties (toen gemeente en BRU) op basis van de eigen expertise en inbreng een deel van het project voor hun rekening zouden nemen. Door de overgang van BRU per 1 januari 2015 naar onze organisatie ontstond een andere dynamiek. Immers waren wij een nieuwe opdrachtgevende partij die tot dan toe niet betrokken was geweest bij het project. Daarnaast was de voorbereidingstijd op de transitie zeer beperkt door de late besluitvorming. Daarom moesten wij zoeken naar een optimale samenwerking binnen het bestaande sturingsmodel en de bestaande afspraken. Wij zijn met u eens dat het verkrijgen van deze helderheid en het vinden van een effectieve samenwerkingsvorm te lang heeft geduurd. De omstandigheden van dit project waren al bijzonder vanwege de ongebruikelijke aard en omvang en de interbestuurlijke context. De complexe opgave rond de invlechting van het BRU binnen onze organisatie vergrootte de complexiteit. Met name de verantwoordelijkheden en uitgangspunten voor de voorbereiding van exploitatie en beheer zijn hierdoor langer onduidelijk geweest. Wij zijn het met u eens dat wanneer hierover direct helderheid was geweest, dit de samenwerking en de integrale sturing op het project ten goede zou zijn gekomen. Het zoeken naar een goede balans tussen het accepteren van elkaars eigen verantwoordelijkheden en het volgen van of zelfs sturen op activiteiten van de andere partijen is geen vanzelfsprekendheid en is qua invulling in de loop der tijd ook gewijzigd (onder andere door overgang van BRU naar Provincie).

De scope

De bestuursovereenkomst uit 2012 spreekt van een werkend tramvervoersysteem. Vanuit de fasering van het project heeft de projectorganisatie in 2014 de opdracht gekregen een werkend tramsysteem op te leveren. In de periode van testfase en proefbedrijf zou dan de overdracht plaatsvinden van de kennis en expertise op het gebied van beheer en exploitatie van dit tramsysteem. Maar wij onderkennen dat, in lijn met de constatering van de Audit in 2017, de betrokkenheid van onze beheerorganisatie en daarmee de organisatiegereedheid voor start exploitatie beter en eerder had moeten plaatsvinden. De uiteindelijke integratie van de geleverde infrastructuur en exploitatie en beheer was wel voorzien. Wij vinden het logisch dat vanuit fasering de focus op het realiseren van een werkend tramsysteem de afgelopen jaren prioriteit heeft gehad. In het Verbeterplan zijn hiervoor ook al de nodige maatregelen genomen en inmiddels geëffectueerd. Wij zijn blij dat u met ons van mening bent dat dit in 2018 al tot aantoonbare verbetering heeft geleid. We zijn het ook met u eens dat hier blijvende aandacht voor nodig is.

Samenwerking

De samenwerking tussen de vier partijen (gemeente, provincie, projectorganisatie en aannemer) is op verschillende momenten niet optimaal geweest. Wij zijn van mening dat het uitgangspunt van 'Best for project' onvoldoende in de bestuursovereenkomst was geborgd en dat hiermee de individuele belangen van de opdrachtgevers te veel van invloed konden zijn. Overigens betekent 'Best for project' niet dat er geen onenigheid mag zijn. Het gaat er juist om hoe je omgaat met verschillen van inzicht en rekening houdt met wederzijdse belangen. Door op verschillende momenten een zwaarwegend advies te vragen, hebben wij geprobeerd een oplossing te vinden in plaats van het laten voorduren van het verschil van inzicht. Maar u constateert terecht dat er sprake was van, op momenten, moeilijke verhoudingen tussen ons en de gemeente Utrecht. We hebben met grote inspanningen de samenwerking aanzienlijk verbeterd en we kunnen stellen dat het gezamenlijke belang door alle betrokkenen wordt onderkend. Ten aanzien van de betrokkenheid van onze beheerorganisatie zijn wij van mening dat er altijd een spanningsveld zal zijn tussen enerzijds de projecteisen bij aanvang en de optimale oplevering aan de uiteindelijke beheerder. Niet alleen zijn de inzichten over eisen na vijf jaar wellicht anders dan bij aanvang van

het project, ook is ons duidelijk dat het tijdig betrekken van de beheerder bij de realisatie van meerwaarde is voor de kwaliteit. We hebben hier op basis van de Audit al lessen uit getrokken en in de zomer van 2018 onder andere een implementatiemanager aangesteld die ervoor moet zorgen dat we het tramsysteem straks duurzaam in gebruik en beheer nemen.

De samenwerking tussen de projectorganisatie en de aannemer is sinds eind 2016 verbeterd, maar ook hiervoor geldt dat maatschappelijke belangen en commerciële belangen uiteen kunnen lopen en dat het dan zaak is om uiteindelijk het gedeelde projectbelang voor ogen te houden. Dit is in dit project in onze optiek geborgd met een escalatiemodel en het instellen van de zogenoemde geschillencommissie.

Deelconclusie 1: de financiële aspecten

Ten aanzien van de volledigheid van de financiële scope bij aanvang van het project merken wij het volgende op: wij hebben begrepen dat het een bewuste keuze van gemeente en BRU is geweest in 2014 om de kosten voor de voorbereiding van exploitatie en beheer niet in de projectbegroting op te nemen. Dit gebeurde vanuit de gedachte dat de beheer- en exploitatiekosten onderdeel zijn van een exploitatiebegroting en niet ten laste worden gebracht van het project. In de bestuursvereenkomst werd daarom vastgesteld dat de voorbereiding van exploitatie en beheer de verantwoordelijkheid was van BRU. Wij beschouwen het als een vereiste voor toekomstige projecten om al deze kosten wel volledig in beeld te brengen bij aanvang van een project, ook als dit niet vanuit één budget worden gefinancierd. Zo is de totale financiële impact van een keuze meteen inzichtelijk.

Wij constateren met u dat een complex project als dit een verhoogd risico op doorlooptijd en meerkosten kent. In het risicomanagement van het project zijn we dan ook gaan werken met aanvullende risicoanalyses en een haalbaarheidsplanning, om hier meer grip op te krijgen en verwachtingen beter te managen. Dit laat onverlet dat bij aanvang van dit soort projecten een hogere risicomarge moet worden gehanteerd en de opdrachtgever rekening moet houden met 'onvoorzien onvoorzien' (conform het eerdere advies van Procap). Vooraf helder maken wat de totale financiële en inhoudelijke scope van het project is en waar mogelijke risico's zijn in planning en budget is een aanbeveling die wij ter harte nemen. Uw rapport bevat daarbij ook aanbevelingen voor toekomstige projecten met een vergelijkbare complexiteit. Ook deze nemen wij ter harte. Om nu al meer grip te hebben op de financiële risico's laten wij onzekerheidsanalyses uitvoeren die de haalbaarheid van de planning berekenen. Op basis daarvan is de risico-voorziening van 18 miljoen euro (provinciale deel 13,7 miljoen euro) opgenomen bij de aanvraag voor het aanvullend krediet in februari 2018. Overigens onderkennen wij dat wij onvoldoende helderheid hebben verschaft richting Provinciale Staten over dit bedrag. Indien de Uithooflijn in december 2019 in volledige exploitatie gaat tellen de meer- en verdragingskosten op tot 102 miljoen euro. Na de debatten in februari hebben wij uitvoerig gereflecteerd op het proces en vanuit het streven maximale transparantie te betrachten hebben wij in een Statenbrief (2018MME103-01) helderheid verschaft over de financiële aspecten. Volgens de huidige inzichten is dit bedrag nog steeds toereikend om het project af te kunnen ronden als start exploitatie daadwerkelijk in december 2019 is. We sturen nog steeds op start exploitatie in juli 2019.

Deelconclusies 5 en 6: informatievoorziening

Dat de informatievoorziening richting Raad en Staten gelijktijdig, vollediger, transparanter en frequenter had gekund en gemoeten zijn wij met u eens. Uw aanbeveling om binnen een maand na het eind van een kwartaal de voortgang van het project te delen met onze Staten is alleen al om praktische redenen niet realiseerbaar. De procedures en de wens om ambtelijk en bestuurlijk zorgvuldig te kunnen blijven handelen maken de doorlooptijd langer. Omdat we de noodzaak van het goed informeren van de Staten onderschrijven hebben wij ervoor gekozen de kwartaalrapportages te voorzien van een oplegnotitie waarin we de actuele ontwikkelingen delen. We zijn van mening dat, sinds we hier begin 2018 mee gestart zijn, er al een belangrijke verbetering bewerkstelligd is. We spannen ons in om de Staten zo snel mogelijk, maar ook zo volledig mogelijk te informeren. Ook de gezamenlijke bijeenkomsten met Raad en Staten dragen bij aan een goede informatievoorziening. Daarnaast merken wij dat deze werkwijze van positieve invloed is op de samenwerking tussen beide opdrachtgevers. Wij zullen hier blijvend aandacht voor hebben. We verwachten ook dat uw aanbevelingen omtrent het vastleggen van vergaderingen of informatiebijeenkomsten van Provinciale Staten door de Staten zullen worden onderschreven.

Hoe nu verder

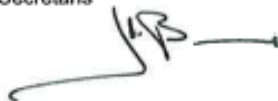
Uw aanbevelingen zijn grotendeels in lijn met de verbeterpunten die zijn voortgekomen uit de Audit 2017 en hebben ook veel raakvlakken met de aanbevelingen uit het onlangs verschenen Integisrapport. Het verbeterplan dat wij op basis van de audit hebben opgesteld is met groot gevoel van urgentie opgepakt. Inmiddels zijn hiervan de eerste resultaten merkbaar. Conform onze planning is het gros van de verbetermaatregelen eind 2018 uitgevoerd en geborgd in onze organisatie. We hebben stappen gezet die merkbaar zijn voor ons en onze medewerkers. Veranderingen in cultuur en organisatie vragen tijd en aandacht en het is belangrijk dat wij met elkaar oog blijven houden voor de valkuilen en uitdagingen die wij hebben geconstateerd. Dat uw aanbevelingen in lijn zijn met de verbetermaatregelen bevestigt dat hier ook blijvend aandacht voor moet zijn. Samen met de aanbevelingen uit het Integisrapport zullen wij uw aanbevelingen in lijn met de reeds gestarte verbetermaatregelen oppakken.

Hoogachtend,

Voorzitter



Secretaris



Nawoord Rekenkamers

De rekenkamers danken de colleges van GS en van B&W voor hun reactie. Wij waarderen het dat beide colleges binnen een zeer korte tijdspanne hebben gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Wij constateren dat zowel GS als B&W de aanbevelingen onderschrijven en opmerken dat het rapport relevante lessen bevat. De reacties geven aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

Reactie van GS

Bij de aanbevelingen, die algemeen onderschreven worden, geven GS terecht aan dat sommige aanbevelingen aansluiten op aanbevelingen en adviezen uit eerdere onderzoeken, zoals de Audit uit 2017. Eerder zijn er inderdaad al aanbevelingen gedaan (onder andere door de Adviesraad Tram vanaf 2014 en in een audit uit 2015) om bijvoorbeeld de onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en de samenwerking te verbeteren. Hieraan is echter te weinig opvolging gegeven en er is te weinig van geleerd. Dit zien we zodoende als de grootste uitdaging voor de komende tijd.

Reactie van B&W

B&W geven aan dat zij onze conclusie niet delen dat het budgetrecht van de Raad zou zijn geschaad. Het klopt dat B&W geen budget hebben uitgegeven of financiële verplichtingen zijn aangegaan, zonder dat hiervoor middelen beschikbaar zijn gesteld door de Raad. De rekenkamers vinden echter dat het budgetrecht pas inhoud krijgt als de Raad (en de Staten) bij het nemen van besluiten een compleet beeld hebben van alle kosten en baten. Alleen dan kunnen zij een goed afgewogen besluit nemen voor de start van een groot project. Zoals in paragraaf 4.2.5 is toegelicht, was dat in de ontwerp- en aanbestedingsfase van het project (2011-2014) niet het geval. In de toelichting op het projectbesluit door de Raad in juni 2011 zijn de financiële risico's (zoals het niet in de raming opnemen van de VEB-kosten en het werken met een kleine risicobuffer) niet expliciet toegelicht, waardoor het voor de Raad niet inzichtelijk was dat de totale kosten hoger dan € 321 mln. zouden zijn. Daarbij is in de Bestuursovereenkomst van 2012 slechts bepaald dat beide partijen nadere afspraken zouden maken over de VEB-kosten. Daaruit blijkt dat niet eenduidig was afgesproken dat deze kosten betaald zouden worden uit de exploitatiebegroting van het BRU, zoals B&W stellen. In 2017 bleek dit onderwerp één van de drie thema's waarover Zwaarwegend advies moest worden gevraagd, om te komen tot een akkoord tussen de gemeente en de provincie over de extra kosten van € 84 mln. Vandaar dat wij aanbevelen bij de besluitvorming over de start van een groot project altijd een complete en realistische raming van alle kosten te presenteren. Uit de bestuurlijke reacties op ons rapport blijkt dat B&W (en GS) deze aanbeveling onderschrijven.

Algemeen

Zowel GS als B&W brengen in hun reacties enkele nuances aan op de conclusies van de rekenkamers. Dit betreft onder meer de overgang van het BRU naar de provincie, het inzichtelijk maken van de kosten voor de voorbereiding van de exploitatie en beheer en de samenwerking tussen partijen. Deze nuances geven ons echter geen aanleiding de formulering van de conclusies en aanbevelingen aan te passen.

Ten slotte

De rekenkamers willen benadrukken dat alle betrokkenen zich de komende tijd stevig zullen moeten inzetten om de beoogde verbeteringen daadwerkelijk te realiseren. Met als doel dat de Uithoflijn daadwerkelijk volgens planning kan gaan rijden.

De behandeling van het rapport in de Raad en Staten zien we met belangstelling tegemoet.

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In opdracht van de gemeente Utrecht en provincie Utrecht is de projectorganisatie Uithoflijn bezig met de realisatie van de Uithoflijn, een sneltramverbinding vanaf Utrecht Centraal naar de Uithof. Volgens de op 20 juni 2012 afgesloten bestuursovereenkomst zou deze lijn uiterlijk in het eerste kwartaal van 2018 in gebruik genomen worden en zouden de kosten € 321,2 mln. bedragen om de traminfrastructuur van het project te realiseren. Tussentijds zijn begroting en planning op onderdelen aangepast, waardoor het initiële budget voor de infrastructuur € 341.5 mln. bedraagt (peildatum 2015) en de geplande start exploitatie door een juridische procedure is verschoven naar medio 2018. Kosten voor het trammaterieel werden in 2012 separaat geraamd op € 104 mln. Gedurende de tweede helft van 2017 is bij de Gemeenteraad en Provinciale Staten bekend geworden dat het project Uithoflijn vertraagd is en een kostenoverschrijding heeft opgelopen. Begin 2018 is aan de Raad en aan de Staten meegedeeld dat de geplande volledige exploitatie van de Uithoflijn is verschoven naar december 2019 en de extra kosten € 84 mln. tot € 102 mln. bedragen.

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

Op 27 maart hebben de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer aan zowel de Gemeenteraad van Utrecht als Provinciale Staten van Utrecht laten weten aan beide moties gehoor te geven. Na een kort vooronderzoek en overlegmomenten met PS en Gemeenteraad op respectievelijk 4 juni en 7 juni, heeft dit geleid tot een gezamenlijke onderzoeksopzet die op 12 juni is gepubliceerd.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het rekenkameronderzoek is tweeledig. In de eerste plaats beogen we inzicht te geven in het feitencomplex omtrent het realiseren van de Uithoflijn en de wijze waarop de bestuurlijke en ambtelijke aansturing en de informatievoorziening zijn verlopen. In de tweede plaats streven we ernaar – op basis van de verworven inzichten – aanbevelingen te doen voor het vervolg van dit grote project en om hieruit lessen te trekken voor toekomstige grote projecten, waarbij ook sprake kan zijn van een gemeenschappelijk opdrachtgeverschap. Daarbij is zo nodig onderscheid gemaakt tussen bevindingen, conclusies en aanbevelingen die de gemeente en de provincie gezamenlijk dan wel afzonderlijk betreffen.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

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

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

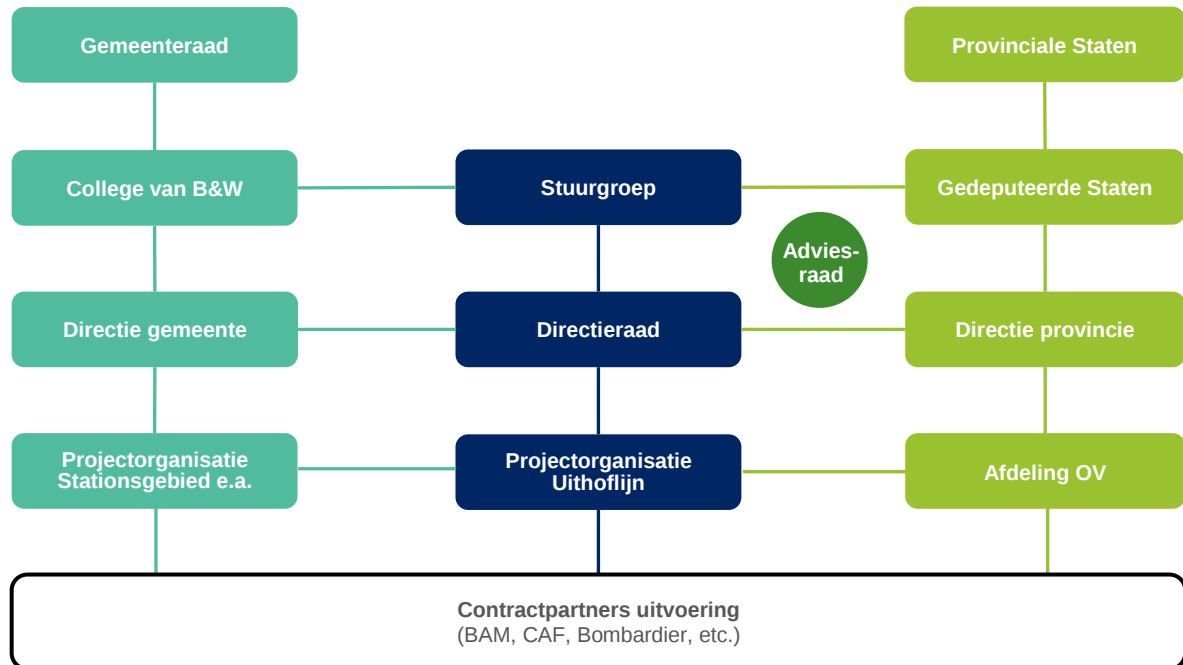
Hoe is de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening van het project vormgegeven en ingevuld? Wat was hierbij de rol van:

- ♦ de (gezamenlijke) Stuurgroep;
- ♦ de Adviesraad;
- ♦ het College van B&W respectievelijk het College van GS, en
- ♦ de Gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten?

Hoe is de ambtelijke aansturing en informatievoorziening van het project vormgegeven en ingevuld? Wat was hierbij de rol van:

- ♦ de (gezamenlijke) Directieraad;
- ♦ de directeuren / ambtelijke organisaties van respectievelijk de gemeente en de provincie, en
- ♦ de projectdirecteur / projectorganisatie Uithoflijn?

Het begrip ‘aansturing’ maakt een belangrijk onderdeel uit van het onderzoek. Onder ‘aansturing’ verstaan we de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden om te bewerkstelligen dat het project Uithoflijn doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en de provincie. In Figuur 1.1 is de gezamenlijke aansturing van de gemeente en de provincie weergegeven voor de realisatie van de Uithoflijn schematisch en op hoofdlijnen weergegeven. In dit verband wordt ook wel gesproken van een *duale* aansturing van het project Uithoflijn.



Figuur 1.1 Sturingsmodel UHL – vereenvoudigde weergave

Aan weerszijden in de figuur zijn de lijnorganisaties weergegeven van de gemeente en de provincie. In het midden van de figuur wordt de gezamenlijke aansturing weergegeven, te beginnen met de Stuurgroep. De

wethouder en gedeputeerde met de portefeuille mobiliteit maken beiden deel uit van deze Stuurgroep Uithoflijn.¹ Op ambtelijke niveau maken een directeur van de gemeente en een directeur van de provincie deel uit van de Directieraad Uithoflijn. Ook de projectdirecteur Uithoflijn maakt deel uit van de Directieraad. Daarnaast is de projectdirecteur Uithoflijn verantwoordelijk voor het aansturen van de projectorganisatie Uithoflijn. Tussen de projectorganisatie Uithoflijn en de (lijn)organisaties van de gemeente (met name de projectorganisatie Stationsgebied, maar ook andere organisatieonderdelen zoals Mobiliteit en Stadsbedrijven) en provincie (afdeling OV) wordt samengewerkt en vindt afstemming plaats. Deze organisaties sturen ieder voor zich de contractpartners in de uitvoering aan, waaronder BAM, CAF en Bombardier. BAM is de aannemer die de traminfrastructuur voor de Uithoflijn realiseert, waaronder tramrails, bovenleiding en haltes. CAF is de leverancier van het nieuwe trammaterieel. BAM en CAF worden aangestuurd door de POUHL. Bombardier is het bedrijf dat de spoorbeveiliging van de nieuwe tramverbinding levert en wordt aangestuurd door de Afdeling OV van de provincie. In dit onderzoek is ook de rol van de Adviesraad Tram betrokken. Deze Adviesraad is in 2014 opgericht en bestaat uit vier leden die specifieke kennis en relevante ervaring hebben ten aanzien van de aanleg van grote infrastructurele en/of railgerelateerde projecten. De Adviesraad heeft tot taak om de verschillende partijen, waaronder de Stuurgroep, de Directieraad en de POUHL, te adviseren inzake de realisatie van de Uithoflijn.

1.3 Afbakening

De Uithoflijn is een project met een lange voorgeschiedenis. In dit onderzoek geven we geen algehele geschiedschrijving van dit project. Zoals eerder aangegeven, vormen de in 2017 bekend geworden feiten over de ontstane vertraging en kostenoverschrijdingen de aanleiding voor dit onderzoek. Vanuit dat vertrekpunt is beredeneerd teruggedaan tot een logisch moment in de tijd. Hierbij ligt de focus op de periode vanaf januari 2015. Door de invoering van de wet Afschaffing Plusregio's zijn de verkeer- en vervoertaken van het Bestuur Regio Utrecht (BRU) per 1 januari 2015 overgegaan naar de provincie Utrecht. Met de opheffing van het BRU is de verantwoordelijkheid voor de Uithoflijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie en gemeente geworden. Dit neemt niet weg dat in sommige gevallen de periode vóór 1 januari 2015 nader is onderzocht, wanneer besluiten, ontwikkelingen of gebeurtenissen van voor 2015 van invloed zijn geweest op belangrijke momenten na 2015. De onderzoeksperiode loopt tot juli 2018. Eventuele relevante ontwikkelingen in de periode daarna zijn zoveel mogelijk meegenomen bij de formulering van bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Voor het bepalen van de scope en afbakening hebben we ook zoveel mogelijk rekening proberen te houden met andere recent afgeronde, aangekondigde en/of lopende onderzoeken, zowel bij de gemeente als bij de provincie. Beide rekenkamers willen voorkomen dat dit onderzoek overlapt met ander recent uitgevoerd of lopend onderzoek en dan tot dubbel werk en/of inconsistenties leidt. Zodoende hebben we op een efficiënte wijze gebruik gemaakt van uitgevoerde audits, adviezen en second opinions. Gedurende dit rekenkameronderzoek vond er ook een onderzoek plaats binnen de provincie naar een integriteitsmelding, in het kader van de klokkenluidersregeling, van mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot belangenverstrengeling en aanbesteding bij het project Uithoflijn.² Tussen de provincie, Randstedelijke Rekenkamer en de accountant is, mede in verband met efficiency, gesproken over mogelijkheden tot afstemming van beide onderzoeken. Gezien de specifieke aard van het onderzoek naar de integriteitsmelding, is geen inhoudelijke informatie uitgewisseld en hebben beide onderzoeken een eigen onderzoekstraject doorlopen.

¹ De twee bestuurders van de Stuurgroep hebben daarnaast regelmatig overleg met de wethouder Stationsgebied in een zogeheten Bestuurlijk Overleg Uithoflijn-Stationsgebied.

² Provincie Utrecht (2018), *Memorandum Verzoek uitstel aanlevering verantwoordingsinformatie 2017*

1.4 Werkwijze

Op inhoudelijke gronden hebben beide rekenkamers besloten dit onderzoek in nauw overleg met elkaar op te zetten, uit te voeren en hierover gezamenlijk te rapporteren. Daarbij hebben we de optie opengehouden om zo nodig onderscheid te maken tussen gemeente en provincie voor wat betreft conclusies en aanbevelingen. Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende methoden gebruikt om bevindingen te doen:

- ◆ Analyse van documenten: overeenkomsten, contracten, mandaatregelingen, P&C-documenten, beleidsnota's, raad- c.q. statenbrieven, audits, voortgangsrapporten, etc.
- ◆ Analyse van verslagen, notulen, besluitenlijsten etc. van de uiteenlopende bestuurlijke en ambtelijke gremia binnen de gemeente, de provincie en de projectorganisatie (zoals weergegeven in paragraaf 1.2).
- ◆ Interviews, al dan niet in groepsverband, met (voormalig) betrokken vertegenwoordigers en organisatieonderdelen van de gemeente en de provincie, projectorganisatie, betrokken externe partijen, waaronder contractpartners, deskundigen e.d. Eind 2016 is de projectdirecteur Uithoflijn vervangen. Gezien zijn centrale rol in de aansturing van het project in de periode vanaf 2013 tot eind 2016 hadden we hem graag geïnterviewd. Ondanks meerdere malen constructief contact te hebben gehad, heeft hij er om hem moverende redenen van af gezien om de rekenkamers in een interview te woord te staan. Desalniettemin zijn we ervan overtuigd dat dit niet tot andere conclusies zou hebben geleid.
- ◆ Een onderdeel van het rekenkameronderzoek is om inzicht te verkrijgen in de verdeling van risico's en meerkosten tussen de gemeente en provincie enerzijds en de centrale aannemer van de traminfrastructuur (BAM) anderzijds. Dit deelonderzoek is in opdracht van beide rekenkamers door een extern onderzoeksbureau (Procap) uitgevoerd en de uitkomsten zijn in hoofdstuk 7 van dit rapport verwerkt. De rechtmatigheid van de aanpassingen van de contractafspraken in zogeheten Voorstellen Tot Wijziging (VTW's) en nadere overeenkomsten is niet door het onderzoeksbureau onderzocht.

1.5 Beoordelingskader

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen in termen van bevindingen hanteren wij een beoordelingskader. Dit beoordelingskader is in essentie ook gehanteerd bij eerder (rekenkamer)onderzoek naar grote projecten.³ Bij de criteria voor informatievoorziening is gebruik gemaakt van criteria uit eerdere rekenkameronderzoeken; zoals de 'Checklist informatievoorziening grote projecten' van de Rekenkamer Utrecht en 'Grip op grote projecten' van de Randstedelijke Rekenkamer.

1. Aansturing

- a) Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk belegd.
- b) Invulling van de taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden verloopt conform afspraak en de gekozen projectstructuur wordt systematisch gevolgd.

2. Informatievoorziening

- a) Aangegeven is hoe, wanneer en waarover geïnformeerd wordt.
- b) Informatie is beschikbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar, tijdig verstrekt en gaat in ieder geval in op:

³ Zie o.a. de volgende rapporten. Rekenkamer Utrecht (2009), *Project Stationsgebied*, alsmede een *Checklist informatievoorziening grote projecten*. Randstedelijke Rekenkamer (2007), *Grip op grote projecten* en Randstedelijke Rekenkamer (2010), *Doorwerking Grip op grote projecten*.

- De inhoudelijke ontwikkeling (en verandering) van het project (wat willen we bereiken en wat wordt er bereikt?);
- De (veranderende) planning (aanvankelijk en actueel);
- De (veranderende) financiën (kosten en opbrengsten), en
- De (veranderende) risico's voor de realisatie van de inhoudelijke doelen, de planning en de kosten en opbrengsten.

Toelichting criteria

- ♦ De criteria hebben betrekking op de verschillende gremia binnen het sturingsmodel (zoals Directieraad, Stuurgroep, Colleges van B&W en van GS, Raad en Staten etc.).
- ♦ Beoordelingscriteria 1a en 2a gaan in op de situatie zoals die is vastgelegd, in bijvoorbeeld overeenkomsten en opdrachten.
- ♦ Beoordelingscriteria 1b en 2b gaan in op de situatie in de praktijk.
- ♦ Nadere duiding van de begrippen bij criterium 2b:
 - *Beschikbaarheid* betreft de aanwezigheid van relevante informatie die ter beschikking moet zijn gesteld, zoals de ontwikkeling van kosten, planning en risico's.
 - *Begrijpelijkheid* betreft de mate waarin informatie overzichtelijk is gestructureerd, behapbaar is qua omvang en voorzien is van duiding door middel van een inleiding of toelichting.
 - *Vergelijkbaarheid* betreft de consistentie van de informatie wat betreft inhoud en structuur, zoals bijvoorbeeld een vaste opzet van voortgangsrapportages.
 - *Tijdigheid* betreft de mate waarin de ter beschikking gestelde informatie door Raad en Staten kan worden gebruikt voor haar (bij)sturende taak.

Bij het toepassen van de criteria hebben we het geheel in ogenschouw genomen. We hebben niet beoordeeld of aan iedere norm afzonderlijk wordt voldaan. Het gaat ons vooral om het grotere geheel en welke lessen daar uit te leren zijn.

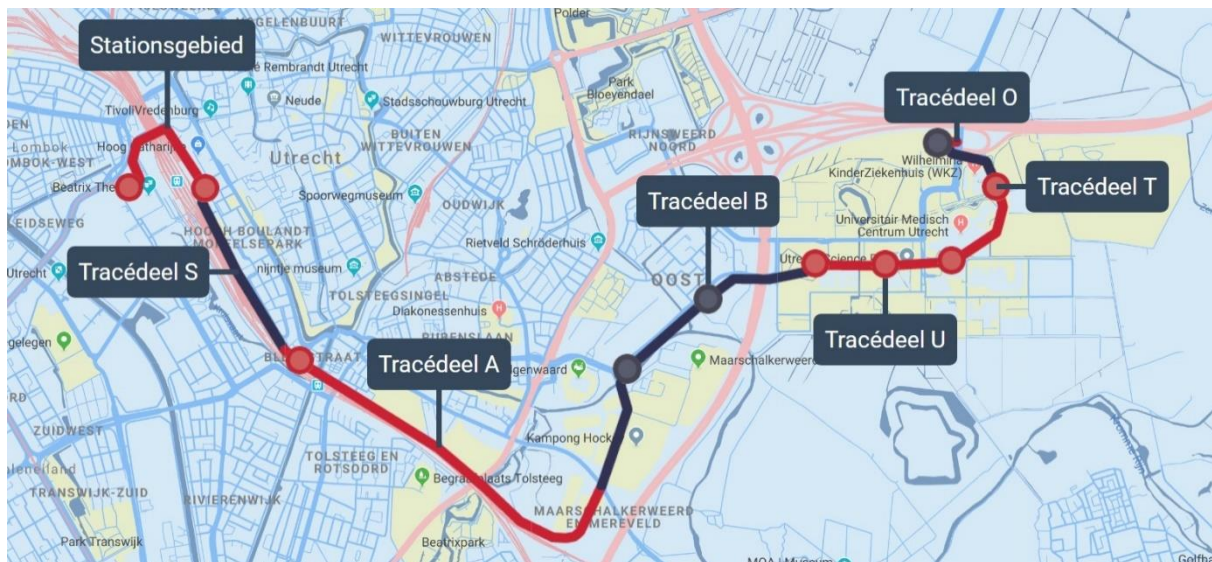
1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een korte beschrijving van het project Uithoflijn, de projectorganisatie en het projectbudget. In hoofdstuk 3 is een beknopte tijdlijn weergegeven met de meest relevante gebeurtenissen voor het project Uithoflijn. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoering van de Uithoflijn, waarin een beschrijving is gegeven van de ontwikkeling van de kosten en planning. In de hoofdstukken 5 tot en met 9 is de aansturing en informatievoorziening per gremium uit het sturingsmodel behandeld. De beoordelingscriteria vormen de basis voor deze hoofdstukken. Ook zijn voor deze hoofdstukken relevante onderwerpen en voorbeelden uitgewerkt. In de bijlagen zijn de moties van Raad en Staten weergegeven, alsmede een overzicht van geraadpleegde bronnen en personen. Tevens is een begrippen- en afkortingenlijst opgenomen.

| 2 | Project, organisatie en budget

2.1 Project Uithoflijn

Het project Uithoflijn behelst “de tijdige aanleg van een goed functionerend openbaar vervoersysteem van Utrecht centraal tot de P+R De Uithof, dat goed is ingepast in de omgeving”.⁴ Dit is in 2012 vastgelegd in de Bestuursovereenkomst tussen het BRU (Bestuur Regio Utrecht) en de gemeente Utrecht. De verwachting is dat de tram in 2020 dagelijks 45.000 mensen tussen Utrecht CS en De Uithof vervoert. De route is in Figuur 2.1 weergegeven, waarbij een onderscheid is gemaakt in tracédelen. Het totale traject tussen de eerste en laatste halte bedraagt acht kilometer.⁵



Figuur 2.1 Tracé Uithoflijn⁶ (d.d. 21 juni 2018)

Het tracédeel Stationsgebied bestaat uit twee delen: tracédeel D (doorkoppeling met bestaande tramlijn) en tracédeel OVT (OV-terminal).⁷ De overige tracédelen worden ook wel gezamenlijk aangeduid als het SABUTO-deel (naar de vanaf het Stationsgebied opeenvolgende letters van deze afzonderlijke tracédelen).

Tot het project behoren conform de Bestuursovereenkomst zes deelprojecten:⁸

1. Trammaterieel;
2. Bovenbouw;
3. Onderbouw;
4. Omgeving;
5. Voorbereiding tramexploitatie;
6. Voorbereiding beheer.

⁴ Bestuursovereenkomst Uithoflijn 2012, hoofdstuk 2

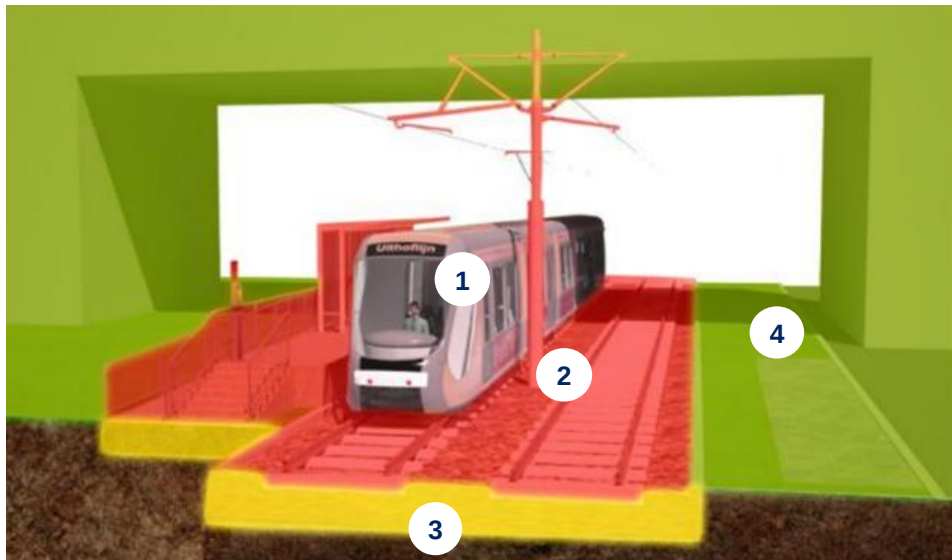
⁵ POUHL (2017), *Feiten en cijfers*, p. 1

⁶ POUHL (2018), www.uithoflijn.nl

⁷ POUHL (2018), www.uithoflijn.nl

⁸ Bestuursovereenkomst Uithoflijn 2012, art. 3.2

De deelprojecten voorbereiding tramexploitatie (5) en voorbereiding beheer (6) worden vaak gezamenlijk aangeduid als voorbereiding exploitatie en beheer (VEB). De eerste vier deelprojecten zijn in onderstaande Figuur 2.2 weergegeven.



Figuur 2.2 Deelprojecten 1 t/m 4 uit Bestuursovereenkomst⁹

De integratie van het trammaterieel en de traminfrastructuur wordt het werkend tramsysteem (WTS) genoemd. Nadat de traminfrastructuur is aangelegd en het materieel is geleverd kan er getest worden. Dit wordt het Testbedrijf genoemd en omvat technische testen waarbij gekeken wordt of de traminfrastructuur werkt en of de tram hier goed mee kan samenwerken. Nadat alle technische testen met goed gevolg zijn afgerond, dient te worden aangetoond dat er sprake is van een werkend tramvervoersysteem (WTVS). Dit wordt tijdens het Proefbedrijf gedaan. In deze periode wordt de wisselwerking tussen techniek en organisatie gecontroleerd. Hierbij moeten verkeersleiding, vervoerders, onderhouds- en hulpdiensten samenwerken om aan te tonen dat zij onder alle omstandigheden goed met de nieuwe tramlijn om kunnen gaan. Verder worden zogenoemde robuustheidsproeven uitgevoerd om te testen of de dienstregeling volgens planning verloopt en krijgen trambestuurders hun opleiding op de tram en trambaan van de Uithoflijn.¹⁰

2.2 Organisatie van project Uithoflijn

In 2012 is de Projectorganisatie Uithoflijn (POUHL) ingesteld in opdracht van het Bestuur Regio Utrecht en de gemeente Utrecht. Sinds 1 januari 2015 is de projectorganisatie een samenwerkingsverband van de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht. De POUHL is de uitvoeringsorganisatie die moet zorgen voor de sturing en beheersing van het integrale project Uithoflijn.¹¹ De POUHL verzorgt daarbij de realisatie van het grootste deel van het WTVS. Een kleiner deel wordt verzorgd door de gemeente Utrecht en provincie Utrecht zelf en heeft betrekking op de uitvoering van het Proefbedrijf en de realisatie van de nevenprojecten. Nevenprojecten worden (op enkele uitzonderingen na) niet door de POUHL uitgevoerd. Het zijn projecten die of onderdeel uitmaken van het WTVS, of daar aan verbonden zijn. Nevenprojecten die geen onderdeel uitmaken van het WTVS kunnen

⁹ POUHL (2018), *Presentatie POUHL*, 9 juli 2018

¹⁰ POUHL (2018), www.uithoflijn.nl

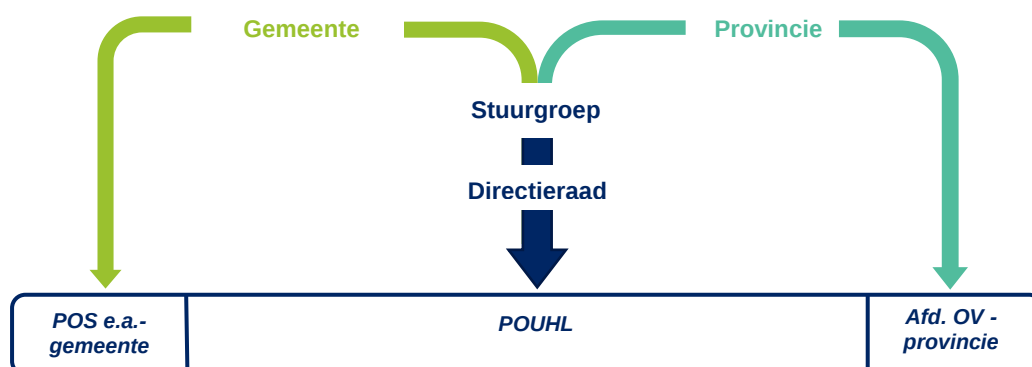
¹¹ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 27

echter wel van invloed zijn op de planning van het WTVS. De later dan geplande verwijdering van de kolommen van de traverse Hoog Catharijne (de 'patatstraat') is hier van een voorbeeld. De herinrichting van het gebied rondom Ledig Erf (ten zuiden van het centrum) is een voorbeeld van een nevenproject dat geen invloed heeft op de planning van het WTVS.¹²

Op hoofdlijnen is de verdeling tussen de POUHL, de Projectorganisatie Stationsgebied (POS) van de gemeente Utrecht en de afdeling OV van de provincie Utrecht als volgt:

- ◆ De POUHL verzorgt de voorbereiding en realisatie van de traminfrastructuur, de verwerving van het trammaterieel, de integratietesten tussen de infrastructuur en materieel en de coördinatie van het Proefbedrijf. De traminfrastructuur en het trammaterieel worden aan de provincie opgeleverd en de naastgelegen openbare ruimte aan de gemeente.¹³
- ◆ De POS verzorgt namens de gemeente Utrecht de onderbouw en delen van de bovenbouw van tracédeel D in het Stationsgebied. Daarnaast levert de gemeente het ontwerp en de software voor de verkeerslichtenregelingen en de waarschuwingslichten.¹⁴
- ◆ De provincie Utrecht is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het toekomstig beheer en onderhoud van de aan te leggen tramlijn en het onderhoud van het door de POUHL te verwerven trammaterieel. De provincie zal onder coördinatie van de POUHL de trambestuurders opleiden en de laatste proeven uitvoeren tijdens het Proefbedrijf. Ten slotte moet de provincie ook zorgen voor de leveringen van een aantal onderdelen van de traminfrastructuur (zoals trambeveiligingssysteem)¹⁵ en de tijdige aanpassing van de SUNIJ (Sneltram Utrecht - Nieuwegein/IJsselstein) lijn, zodat de Uithoflijn vanuit de tramremise bereikbaar is en nieuwe tramvoertuigen kunnen worden getest. Daarnaast verzorgt de provincie ook de tijdige realisatie van de Integrale Tramremise.¹⁶ Na de oplevering van het project verzorgt de provincie de exploitatie, het beheer en onderhoud van de Uithoflijn.

De gemeente Utrecht en de provincie Utrecht zien gezamenlijk toe op de ontwikkeling en realisatie van het WTVS; bestuurlijk via de Stuurgroep (die bestaat uit een wethouder van de gemeente en een gedeputeerde van de provincie) en ambtelijk via de Directieraad (die bestaat uit een directeur van de gemeente en een directeur van de provincie en de projectdirecteur Uithoflijn). Daarnaast sturen de provincie en de gemeente op de realisatie van VEB (alleen provincie) en nevenprojecten die zij in het kader van de realisatie van het WTVS verzorgen. In Figuur 2.3 is de aansturing vanuit de provincie en gemeente schematisch weergegeven.



Figuur 2.3 Schematische weergave aansturing voor realisatie van WTVS

¹² POUHL (2017), *Kwartaalrapportage 2016-4*, p. 11; Interview, 9 augustus 2018 & POUHL, e-mail, 22 augustus 2018

¹³ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 10

¹⁴ Uitvoeringsovereenkomst Stationsgebied (2014) & POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 10

¹⁵ Dit worden ook wel directieleveringen of –leveranties genoemd.

¹⁶ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 9

In dit onderzoek richten we ons met name op de aansturing vanuit de Stuurgroep en Directieraad op de POUHL, en in mindere mate op de aansturing van de projecten waar de provincie of gemeente zelf voor aan de lat staan.

2.3 Budget van project Uithoflijn

De projectkosten zijn in 2012 geraamd op € 321 mln. waarvan € 17 mln. dient als centrale risicoreservering.¹⁷ De uitvoeringskosten zijn dus geraamd op € 304 mln. Het projectbudget voor de Uithoflijn valt niet geheel samen met de scope van het project. Zo is de aanschaf van het trammaterieel wel onderdeel van de projectscope, maar wordt de verwerving van het trammaterieel uit een apart budget gefinancierd.¹⁸ In 2012 zijn de kosten hiervoor geraamd op € 104 mln.¹⁹ Daarnaast worden enkele nevenprojecten geheel of gedeeltelijk uit het projectbudget Uithoflijn betaald, terwijl ze niet binnen de scope van het WTVS vallen.²⁰ Gedurende het project is het projectbudget een aantal keer aangepast. In 2018 is het projectbudget vastgesteld op € 425,3 mln. en het budget voor het trammaterieel op € 84,9 mln.²¹ Hoofdstuk 4 gaat nader in op de ontwikkeling van de kosten van het project Uithoflijn.

¹⁷ Bestuursvereenkomst Uithoflijn 2012, art. 7.1

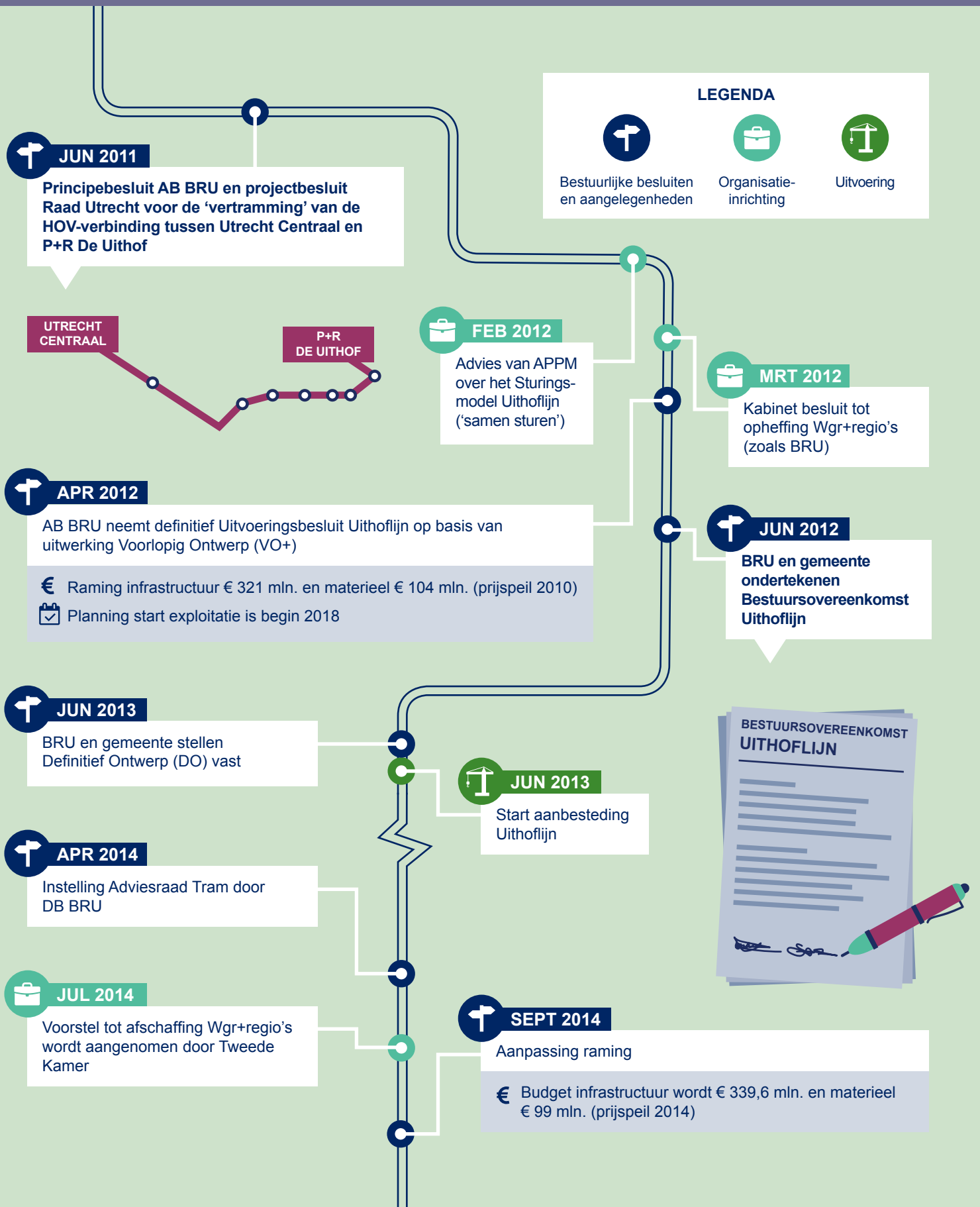
¹⁸ De kosten voor de verwerving van het trammaterieel (deelproject 1) komen ten laste van het BRU. Bron: *Bestuursvereenkomst Uithoflijn* (2012), art. 3.5.3 en 7.1

¹⁹ BRU (2013), Vergaderstukken AB, 19 juni 2013, p. 84

²⁰ *Bestuursvereenkomst Uithoflijn* (2012), art. 3.5.2, 13.2, 13.3, 13.4, 13.5 en 13.6 (geen bedragen genoemd)

²¹ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn*, p. 16

| 3 | Tijdlijn Realisatie Uithoflijn





DEC 2014

Ondertekening contract traminfrastructuur met BAM



OKT 2014

Planning wordt met half jaar uitgesteld



Medio 2018 ipv begin 2018



DEC 2014

Eerste Kamer besluit op 16 december 2014 tot opheffing Wgr+regio's per 1 januari 2015



DEC 2014

Ondertekening 1^e Allonge Bestuursovereenkomst



JAN 2015

Vanaf 1 januari neemt provincie het opdrachtgeverschap Uithoflijn over van BRU



JAN 2015

Ondertekening contract trammaterieel met CAF



FEB 2015

Ondertekening door provincie, BRU en gemeente van tripartite overdrachtsovereenkomst. Tevens diverse Uitvoeringsovereenkomsten, terugwerkend vanaf 1 januari 2015



APR 2015

Aanpassing raming

€ Budget materieel verlaagd naar € 84,7 mln. vanwege gunstig aanbestedingsresultaat en budget infra verhoogd naar € 341,3 mln.



APR 2015

Extern advies Boer & Croon over positionering van de POUHL binnen de afdeling Openbaar Vervoer van de provincie



JAN 2016

Audit systeemintegratie Uithoflijn



MRT/APR 2016

De POUHL wordt organisatorisch apart gepositioneerd binnen de provincie



AUG 2016

Eerste Nadere Overeenkomst met BAM



DEC 2016

Wijziging aansturing POUHL, waaronder vervanging projectdirecteur



JAN 2017

Versterking positie Directieraad



APR 2017

Advies geschillencommissie inzake conflict opdrachtgevers en BAM



AUG/SEPT 2017

Informeren Raad en Staten over vertraging en financiële consequenties (omvang was toen nog onbekend)



14-22 DEC 2017

Geheime informatie aan Raad en Staten over herijking planning, financiën en auditrapport



20 DEC 2017

Bestuurlijk akkoord tussen gemeente en provincie over aangepaste planning en meerkosten

€ Meerkosten: € 84 mln



JUN 2017

Berichtgeving planning onder druk aan Raad en Staten



OKT 2017

Zwaarwegend Advies Van Wassenauer



NOV 2017

Opvolgaudit systeemintegratie en organisatie-gereedheid Uithoflijn



DEC 2017

Introductie stuurplanning en deelexploitatie SABUTO-deel vooruitlopend op volledige exploitatie



Hoofdlijnenplanning met start exploitatie december 2019



JAN/FEB 2018

Openbare informatie over meerkosten en planningswijziging



2 FEB 2018

Openbaarmaking opvolgaudit door Raad Utrecht



FEB 2018

Spoeddebatten Raad (8 feb.) en Staten (12 feb.); diverse moties en besluit Staten over extra budget en krediet



9 FEB 2018

Aftreden gedeputeerde Mobiliteit



MRT 2018

(Spoed)debatten Raad (8 mrt.) en Staten (19 mrt.); onder andere moties Raad en Staten verzoek om rekenkamer-onderzoek naar aansturing Uithoflijn



APR 2018

Vaststelling Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn



MEI 2018

Second opinion Meerkosten Uithoflijn op verzoek van Raad Utrecht



JUN 2018

Tweede Nadere Overeenkomst met BAM



JUN 2018

Bijeenkomst Raad en Staten over samen optrekken en informatie-symmetrie op dossier Uithoflijn



JUN 2018

Oprichting Integraal MT werkend tramvevoersysteem



JUL 2018

Besluit Raad over dekking extra budget en krediet bij het Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid



SEPT 2018

Aanpassing stuurplanning



Deelexploitatie vervalt, hoofdlijnenplanning blijft december 2019



OKT 2018

Ondertekening 2° Allonge Bestuursovereenkomst



| 4 | Planning en kosten UHL

Dit hoofdstuk gaat in op de planning en kosten van het project Uithoflijn en de ontwikkeling van beide onderwerpen gedurende het project. Daarnaast gaan we ook in op de gevolgen van de versnellingsmaatregelen voor de planning en kosten.

4.1 Bevindingen in het kort

Planning

1. De exploitatie van de Uithoflijn start 1,5 tot 2 jaar later dan aanvankelijk gepland. De planning voor de ingebruikname van de Uithoflijn is twee maal aangepast, in 2014 en eind 2017. Sinds december 2017 wordt naast een hoofdlijnenplanning ook gewerkt met een strakkere planning voor intern gebruik, die stuurplanning wordt genoemd. Bij de tweede Allonge (ondertekend op 1 oktober 2018) is een verouderde versie van de stuurplanning opgenomen die geen planning voor de nieuwe tramremise bevat.
2. De huidige hoofdlijnenplanning kent nog steeds risico's.

Kosten

3. Ten opzichte van de oorspronkelijk geraamde investeringskosten zijn er drie grote en veel kleinere mutaties. De grootste stijging in kosten (€ 84 mln. meerkosten + € 18 mln. risicoreserve) werd eind 2017 bekend.
4. De MKBA in 2011 was niet gebaseerd op een compleet beeld van de kosten van het project Uithoflijn. Een bedrag van € 68,7 mln. aan geraamde investeringskosten van het project UHL werd in de MKBA buiten beschouwing gelaten. Ook waren de kosten van de Voorbereiding Exploitatie en beheer (VEB) niet geraamd.
5. Tijdens de ontwerp- en aanbestedingsfase (2011-2014) was er geen volledig beeld van de totale investeringskosten. Dit was zowel het geval bij het principebesluit / projectbesluit in 2011, als bij het uitvoeringsbesluit en de ondertekening van de Bestuursovereenkomst Uithoflijn in 2012, evenals bij de besluitvorming over het Definitief Ontwerp in 2013 en bij de beëindiging van de activiteiten van het Bestuur Regio Utrecht (BRU) in december 2014.
De kosten van de VEB waren niet opgenomen in het projectbudget, terwijl deze wel onderdeel waren van de scope van het project UHL. Ondanks de substantiële omvang van de VEB-kosten ontbrak een grove indicatie daarvan. De Plan- en VAT-kosten²² waren te laag geraamd en een deel van de risico's was ongedekt. In 2013 is een deel van de projectkosten verschoven van het project UHL naar de BRU-begroting. Daardoor lijken de kosten lager dan ze in werkelijkheid zijn.
6. De meerkosten van € 84 mln. van eind 2017/ begin 2018 bestaan niet alleen uit vertragingskosten, maar ook uit kosten die eerder niet waren geraamd of niet eerder aan het projectbudget waren toebedeeld.
7. De meerkosten van € 84 mln. eind 2017/ begin 2018 zijn berekend op basis van de stuurplanning die uitgaat van start van de exploitatie in juli 2019. Wanneer dit niet gehaald wordt en de exploitatie in december 2019 start (conform de hoofdlijnenplanning), ontstaan extra meerkosten die geraamd zijn op € 18 mln. De totale meerkosten bedragen dan dus € 102 mln. Voor de extra € 18 mln. is al wel een risicoreservering ingesteld.

Versnellingsmaatregelen

8. Er zijn drie omvangrijke versnellingsmaatregelen genomen. Deze maatregelen hebben de vertraging beperkt en kosten in totaal € 11,8 mln. extra. Daarvan kwam € 10,8 mln. ten laste van het project UHL.

²² VAT = Voorbereiden, Administratie en Toezicht

4.2 Toelichting op de bevindingen

4.2.1 Exploitatie Uithoflijn start 1,5 à 2 jaar later dan aanvankelijk gepland

Hoofdlijnenplanning tweemaal aangepast

In de Bestuursovereenkomst Uithoflijn d.d. 20 juni 2012 is vermeld dat de exploitatie van de Uithoflijn *uiterlijk in het eerste kwartaal van 2018* zou starten. Deze startdatum is in 2014 en 2017 uitgesteld (Tabel 4.1). In 2017 is besloten tot een gefaseerde ingebruikname van de Uithoflijn: vooruitlopend op de exploitatie van de gehele lijn, zal het gedeelte tussen station Vaartsche Rijn en de P+R Uithof eerder in gebruik genomen worden.

De planningswijzigingen van 2014 en 2017 worden onder deze tabel nader toegelicht. Vervolgens wordt beschreven op welke onderdelen van het project de meeste vertraging is opgelopen. Aan het eind van deze paragraaf gaan we in op de stuurplanning.

Hoofdlijnenplanning en Stuurplanning

De hoofdlijnenplanning is de officiële planning van het project. Deze wordt ook gebruikt in bestuurlijke voortgangsrapportages en in externe communicatie over het project. De hoofdlijnenplanning heeft een kans van slagen van 85%. Dit wordt daarom ook wel de P85-planning genoemd. Dat betekent dat er 15% kans is dat het langer duurt, voor de exploitatie van de Uithoflijn kan starten. In de hoofdlijnenplanning zit ook enige speelruimte om tegenvallers op te vangen. Als alles mee zou zitten, zou het project dus ook wat eerder klaar kunnen zijn. Naast de hoofdlijnenplanning wordt sinds december 2017 voor intern gebruik een zogenoemde 'stuurplanning' gehanteerd. Deze stuurplanning is veel strakker, en heeft tot doel om alle betrokkenen scherp te houden, zodat de lucht in de planning niet bij voorbaat al wordt benut.

Tabel 4.1 Hoofdlijnenplanning Uithoflijn (bron: bestuurlijke voortgangsrapportages t/m tweede kwartaal 2018)

Periode	Start exploitatie gehele lijn	Start deelexploitatie (Vaartsche Rijn- P+R De Uithof)
1 ^e helft 2013 - 1 ^e helft 2014	1 ^e kwartaal 2018	
2 ^e helft 2014 - 2 ^e helft 2016	medio 2018	
2017 – 2 ^e kwartaal 2018	december 2019	3 ^e kwartaal 2019

Eerste planningswijziging in 2014: start exploitatie medio 2018

De eerste wijziging op de planning vindt plaats in de 2^e helft van 2014. De exploitatie van de Uithoflijn wordt dan uitgesteld naar medio 2018. In het *Voortgangsbericht uitvoeringsplanning Stationsgebied* d.d. 2 oktober 2014²³ is vermeld dat de Uithoflijn vertraging oploopt als gevolg van het uitstel van de busomklap (verplaatsing van de bushaltes) in het Stationsgebied. Dat was weer een gevolg van vertraging bij de totstandkoming van het *Bestemmingsplan Van Sijpesteijnkade, Westflank Noord - HOV*.²⁴ De vertraging van 6 maanden had geen financiële consequenties, omdat de gunning van de tramstellen en de traminfrastructuur nog niet heeft plaatsgevonden.²⁵ De uitgestelde planning is geformaliseerd in de (eerste) *Allonge Bestuursovereenkomst Uithoflijn* d.d. 10 december 2014 en in de *Uitvoeringsovereenkomst Uithoflijn in Stationsgebied* tussen het BRU en de gemeente Utrecht d.d. 12 december 2014. Hoewel de genoemde oorzaak van de vertraging in het

²³ Gemeente Utrecht (2014), *Commissiebrief Voortgangsbericht uitvoeringsplanning Stationsgebied*, 2 oktober 2014, kenmerk 14.061532

²⁴ Het betrof een negatieve uitspraak van de Raad van State inzake het verzoek tot opheffing van een schorsing in het kader van de procedure voor het Bestemmingsplan. Bronnen: POUHL (2014), *Voortgangsrapportage 2014-H1* & POUHL (2015), *Voortgangsrapportage 2014-H2*

²⁵ POUHL (2015), *Voortgangsrapportage 2014-H2* & Gemeente Utrecht (2014), *Bestemmingsplan Van Sijpesteijnkade, Westflank Noord - HOV* op www.planviewer.nl

Stationsgebied ligt, is in de hoofdlijnenplanning te zien dat ook de realisatie van de bovenbouw op het SABUTO-tracé²⁶ op dat moment met een half jaar wordt uitgesteld.

In de Bestuurlijke voortgangsrapportage 2016-H2 is te zien dat de planning van een aantal onderdelen vertraagd is. Het betreft de bovenbouw op het tracé SABUTO en het tracé Stationsgebied, het bus/tramstation Utrecht Centraal Centrumzijde, de nieuwe tramremise (NTR) Nieuwegein en de onderbaan in het Stationsgebied. Er wordt echter ook vermeld dat de aangepaste planning geen gevolgen heeft voor de start van de exploitatie.

Tweede planningswijziging eind 2017: start exploitatie in juli-december 2019, deelexploitatie eerder

De tweede wijziging op de hoofdlijnenplanning vindt plaats in de tweede helft van 2017. Kort na het zomerreces van 2017 wordt in brieven aan de Provinciale Staten²⁷ en de Gemeenteraad²⁸ gemeld dat ingebruikname van het gehele tracé van de Uithoflijn op 8 juli 2018 niet langer reëel is. In december 2017 worden de Raad en de Staten geïnformeerd over de omvang van de vertraging en een bijgestelde planning.²⁹ De nieuwe planning wordt openbaar verzonden aan de Raad op 31 januari 2018 en aan de Staten op 7 februari 2018.³⁰

De *Bestuurlijke voortgangsrapportage 2017* bevat de aangepaste hoofdlijnenplanning met diverse mijlpalen.³¹ De nieuwe hoofdlijnenplanning³² is gebaseerd op een gefaseerde ingebruikname van de Uithoflijn: een gedeeltelijke exploitatie van de Uithoflijn tussen de haltes Vaartsche Rijn en P+R De Uithof start in de tweede helft van 2019. De volledige exploitatie (gehele Uithoflijn) start in december 2019.

Voor de planningswijziging hebben het college van Gedeputeerde Staten en het college van Burgemeester & Wethouders meerdere oorzaken aangewezen. Deze liggen zowel binnen als buiten het Stationsgebied.³³

Onderdelen met de meeste vertraging

De rekenkamers hebben de oorspronkelijke planning uit 2013 vergeleken met de huidige hoofdlijnenplanning en de beschikbare voortgangsinformatie. Daaruit blijkt dat de grootste vertragingen zijn veroorzaakt op de volgende onderdelen van het project, zoals – met nuanceverschillen – ook gemeld is aan de Raad en de Staten:

²⁶ Dit zijn de tracéedelen S (Scheltemabaan) tot en met O (Opstelsporen P+R De Uithof), zie Figuur 2.1

²⁷ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, 29 augustus 2017. In de Statenbrief d.d. 19 dec 2017 wordt deze aangehaald als Statenbrief van 1 september 2017

²⁸ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, 1 september 2017

²⁹ De Raad wordt vertrouwelijk geïnformeerd tijdens een besloten bijeenkomst op 14 december 2017 en een aanvankelijk geheime *Raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn* d.d. 22 december 2017. De geheimhouding op deze raadsbrief is op 31 januari 2018 opgeheven. De Staten worden vertrouwelijk geïnformeerd tijdens een besloten bijeenkomst op 18 december 2017 (bron: Provincie Utrecht, e-mail, 22 juni 2018) en via een aanvankelijk geheime *Statenbrief* (zonder onderwerp) d.d. 19 december 2017. In het *Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget voor Uithoflijn* van 7 februari 2018 is vermeld dat de geheimhouding op de Statenbrief van 19 december 2017 is opgeheven

³⁰ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgang herijking planning en financiën Uithoflijn*, 31 januari 2018; Gemeente Utrecht (2018), *Besluit Opheffing geheimhouding op de raadsbrief d.d. 22 december 2017, 31 januari 2018*; Provincie Utrecht (2018), *Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget Uithoflijn def aangepast*, 7 februari 2018, PS2018MME06-02

³¹ POUHL (2018), *Voortgangsrapportage 2017*

³² Naam ontleend aan Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem, periode 1 januari 2018 – 31 maart 2018*; POUHL (2018), *Voortgangsrapportage 2017*; Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgang herijking planning en financiën Uithoflijn*, 31 januari 2018. In de Raadsbrief d.d. 22 december 2017, in de Statenbrief d.d. 19 december 2017 en in het Statenvoorstel d.d. 7 februari 2018 wordt deze aangeduid als de 'geactualiseerde planning' of de 'nieuwe planning'

³³ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, 29 augustus 2017; Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief* (zonder onderwerp), 19 december 2017; Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn*, 22 december 2017; Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgang herijking planning en financiën Uithoflijn*, 31 januari 2018 & Provincie Utrecht (2018), *Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget voor Uithoflijn*, 7 februari 2018

- ♦ De realisatie van het stationsplein en het voorzetgebouw (beiden geen onderdeel van het project UHL) hebben ten opzichte van de planning uit 2013³⁴ anderhalf jaar vertraging opgelopen. Door deze vertraging konden de loopstromen tussen Utrecht CS en Hoog Catharijne niet eerder verlegd worden en kon de Stationstraverse niet gesloopt worden. Daardoor kwam ook het bouwterrein voor dit deel van de Uithoflijn anderhalf jaar later beschikbaar dan gepland.
- ♦ De oplevering van de NTR is ten opzichte van de planning in 2013³⁵ met tweeënhal jaar vertraagd.³⁶ Om de komst van de eerste trams te faciliteren is in 2016 een beheersmaatregel genomen, namelijk de aanleg van een 'garantiespoor'.³⁷ Met het garantiespoor kan worden voorzien in het onderhoudsproces gedurende Test- en Proefbedrijf voor alle overgedragen trams. Het werken met een garantiespoor tijdens exploitatie vormt een risico. Hierom wordt gestuurd op het realiseren van de NRT in juli 2019.³⁸
- ♦ De directieleveranties (trambeveiligingssysteem) en de AHOB Koningsweg zijn ten opzichte van de planning in 2013³⁹ met minstens anderhalf jaar vertraagd. De AHOB Koningsweg wordt door de beheerder van de provincie geleverd, omdat deze levering onderdeel uitmaakt van de vervanging van alle AHOB's van de SUNIJ-lijn.⁴⁰ De herziene planning, dat deze in het eerste kwartaal van 2018 opgeleverd zouden worden, is niet gehaald. De AHOB en de afronding van de safety-documentatie worden nu als een van de grootste risico's voor de planning gezien.⁴¹ Een herziene planning voor deze onderdelen van het project wordt niet vermeld⁴², maar uit aanvullende informatie van de Projectorganisatie (POUHL) blijkt dat dit tot eind 2018 kan gaan duren.⁴³
- ♦ De ondergrond ter plaatse van het tramstation en onder Het Platform (de tafelconstructie waarop het ABC-Zuidgebouw komt) had een nadere bewerking nodig om een stabiele ondergrond te krijgen. Ook de fundering van de traminfrastructuur bij de OV-terminal Utrecht Centraal moest bij nader inzien aangepast worden, omdat in het ontwerp van de Uithoflijn geen rekening was gehouden met de wijze waarop het stationsgebouw gefundeerd was. Dat werd pas in 2017 duidelijk, doordat het eerdere ontwerp van de Uithoflijn gebaseerd was op verouderde kaarten van het stationsgebouw. In juli 2017 werd besloten dit op te lossen door het aanbrengen van een onderheide spoorplaat. De aanvankelijk niet geplande bouw van de onderheide spoorplaat duurde ongeveer 5 maanden en is in juli 2018 afgerond.⁴⁴



³⁴ Gemeente Utrecht (2013), *Voortgangsrapportage Stationsgebied, december 2013*. Hierin is vermeld dat het noordelijk deel van het stationsplein oost incl. fietsenstalling, het voorzetgebouw fase I en verleggen van de loopstroom in het derde kwartaal van 2016 gereed zouden zijn. Dit werd uiteindelijk in februari 2018 gerealiseerd.

³⁵ (POUHL 2013), *Voortgangsrapportage Uithoflijn 2013-H1*, p. 4. Hierin is vermeld dat de NTR eind 2016 gereed zou zijn

³⁶ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode 1 april 2018 – 20 juni 2018*, p. 18. Hierin is vermeld dat de NTR medio 2019 klaar zal zijn.

³⁷ POUHL (2016), *Kwartaalrapportage 2016-2. Periode 1 april 2016 – 30 juni 2016*, p. 5 en POUHL (2017), *Kwartaalrapportage 2016-4. Periode 1 oktober 2016 – 31 december 2016*, p. 7

³⁸ Mail POUHL in reactie op vragen over de feitelijke reactie, 21 november 2018

³⁹ POUHL (2013), *Voortgangsrapportage Uithoflijn 2013-H1*, p. 4. Hierin is geen aparte planning voor de directieleveranties en de AHOB Koningsweg opgenomen, maar deze maken deel uit van de bovenbouw die eind 2016 gereed zou zijn.

⁴⁰ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn*, 22 december 2017

⁴¹ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode 1 april 2018 – 20 juni 2018*.

⁴² Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode 1 april 2018 – 20 juni 2018*

⁴³ Interview 27 augustus 2018 & Presentatie POUHL gecombineerde informatieavond van Raad en Staten d.d. 2 oktober 2018

⁴⁴ POUHL (2018), *Tramkaart realisatie Uithoflijn versie 2.0*, 27 september 2018

Sinds de aanbesteding van de Uithoflijn (december 2014) is de omvang van het project regelmatig aangepast door het toevoegen van onvoorziene werkzaamheden en tussentijdse aanpassingen van het ontwerp. Dit komt tot uitdrukking in het grote aantal wijzigingen in het contract met BAM (zie paragraaf 7.2.4 en 7.2.5), het volledig gebruiken van het aanvankelijke budget onvoorzien (risicoreservering) in de periode tot eind 2017⁴⁵ en de meerkosten van € 84 mln. die niet alleen vertragingkosten zijn (zie paragraaf 4.2.6). Doordat het aantal aanpassingen zo groot is, heeft dat ook gevolgen voor de planning van het project.⁴⁶

Stuurplanning voor intern gebruik

De strakke stuurplanning voor intern gebruik is nader uitgewerkt in een gedetailleerde “*Integrale Stuurplanning realisatie Uithoflijn*” (balkenplanning) voor de POUHL, het MT UHL en soms voor de Directieraad. De Directieraad en de Stuurgroep ontvangen een versimpelde grafische weergave hiervan, de “*Tramkaart realisatie Uithoflijn*”.⁴⁷ Deze wordt gebruikt voor de aansturing van het project en wordt regelmatig bijgewerkt naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. Opvallend is dat de eerste versies van de *Integrale stuurplanning* en de *Tramkaart* (december 2017) geen duidelijke deadlines bevatten voor de NTR en de AHOB Koningsweg. Deze onderdelen zijn wel opgenomen in de hoofdlijnenplanning en hebben reeds veel vertraging opgelopen. Vanaf versie 1.2 (maart 2018) zijn deze onderdelen in de *Integrale stuurplanning*⁴⁸ vermeld, en vanaf juni 2018 op de *Tramkaart*.⁴⁹ De stuurplanning was aanvankelijk gericht op de start van de deelexploitatie per medio maart 2019 en de volledige exploitatie begin juli 2019.⁵⁰ In september 2018 is gemeld dat de deelexploitatie vervalt vanwege nieuwe tegenvallers op het SABUTO-tracé. Het belangrijkste probleem betreft de spoorconstructie op het viaduct Vaartsche Rijn (zie verder paragraaf 7.2.5) die aangepast moet worden. De gewijzigde stuurplanning is gericht op de volledige exploitatie in de zomer van 2019. De hoofdlijnenplanning verandert daardoor niet.⁵¹ De meest recente weergave van de hoofdlijnenplanning bevat nog aparte mijlpalen voor de deelexploitatie en de volledige exploitatie (zoals weergegeven in Tabel 4.1). Bij de derde kwartaalrapportage 2018 zal de Stuurgroep een nieuwe hoofdlijnenplanning vaststellen zonder deelexploitatie.⁵²

⁴⁵ Na toekenning van het extra budget van € 84 mln. beschikt de POUHL weer over een budget voor “project onvoorzien van €15,7 mln. Bron: POUHL (2018). Kwartaalrapportage 2018-2. Periode 1 april 2018- 30 juni 2018, p. 15

⁴⁶ Procap (2018), *Onderzoek risico's en meerkosten Uithoflijn. Onderzoek naar verdeling risico's en meerkosten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer*. Opgesteld in kader van onderzoek Rekenkamer Utrecht en Randstedelijke Rekenkamer

⁴⁷ Versie 1.0 van deze *Tramkaart realisatie Uithoflijn* is opgenomen als bijlage bij het *Projectplan Uithoflijn, versie 5.0, jaar 2018-2019*. Dit plan is vastgesteld door de Directieraad op 28 maart 2018. Deze tramkaart is ook aan de Stuurgroep aangeboden bij de vergaderstukken van 27 januari 2018; Voor intern gebruik maakt de POUHL regelmatig aangepaste versies van de *Integrale stuurplanning* en van de *Tramkaart*, maar deze worden niet altijd vastgesteld door de Directieraad resp. de Stuurgroep. Inmiddels zijn diverse bijgestelde versies verschenen voor intern gebruik door de POUHL. In oktober 2018 werd gewerkt met de *Integrale stuurplanning versie 2.0*, peildatum 24 september 2018 (vergaderstukken Directieraad d.d. 27 september 2018) en de *Tramkaart realisatie Uithoflijn versie 2.0*, d.d. 27 september 2018 (vergaderstukken Stuurgroep d.d. 1 oktober 2018).

⁴⁸ MT POUHL (2018), *Integrale stuurplanning versie 1.2* (ISPV1.2), bijlage bij vergaderstukken MT UHL d.d. 6 maart 2018 en Directieraad d.d. 28 maart 2018. De *Integrale stuurplanning* wordt niet voorgelegd aan de Stuurgroep.

⁴⁹ MT POUHL (2018). *Tramkaart versie 1.6* (werkversie 25 juni 2018), bijlage bij de vergaderstukken Stuurgroep d.d. 2 juli 2018.

⁵⁰ De communicatie over de stuurplanning aan de Raad en de Staten is wat onduidelijk. De stuurplanning staat expliciet in de PowerPoint presentatie aan de raad op 14 december 2017. In de aanvankelijk geheime brief aan de raad d.d. 22 december 2017 is vermeld: “Wij sturen echter op een eerdere ingebruikname. Als diverse risico's niet optreden dan zou dat enkele maanden eerder mogelijk zijn.” In de aanvankelijk geheime Statenbrief d.d. 19 december 2017 is vermeld “We blijven uiteraard grote inspanningen leveren om deze mijlpalen al enige maanden eerder te realiseren.” Concrete data van de stuurplanning worden in de Statenbrief d.d. 19 december 2017 niet vermeld. In de *Kwartaalrapportage werkend tramvervoersysteem, periode 1 januari 2018 – 31 maart 2018* (POUHL, 2018), die in juni 2018 naar de Raad en de Staten is gestuurd, is expliciet vermeld: “Sindsdien wordt met twee planningen gewerkt. Om te beginnen is er de zogeheten stuurplanning. Die loopt ongeveer 5 maanden voor op de hoofdlijnenplanning.” Bijlage 1 van deze rapportage bevat een concretere planning in kwartalen

⁵¹ Provincie Utrecht (2018), *Tweede kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn*, bijlage bij Statenbrief, 11 september nummer PS 2018MME183; Gemeente Utrecht (2018). *Raadsbrief Tweede kwartaalrapportage 2018 en aangevulde bestuursovereenkomst Uithoflijn*, 12 september 2018, kenmerk 5609544

⁵² Reactie feitelijk wederhoor, 16 november 2018

Afspraken over de nieuwe stuurplanning zijn gedetailleerd vastgelegd in bijlage 2 van *Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn* tussen de provincie en de gemeente, die op 1 oktober 2018 door beide partijen is ondertekend.⁵³ Deze bijlage 2 betreft stuurplanning versie 1.0 (printdatum 8 december 2017); die verouderd was op het moment dat Allonge II werd ondertekend (oktober 2018). Deze bijlage 2 bevat ook geen planning voor de NTR.

4.2.2 De huidige hoofdlijnenplanning kent nog steeds risico's

De kans dat de hoofdlijnenplanning (start exploitatie van de hele Uithoflijn medio december 2019) gehaald wordt, was volgens B&W en GS in september 2018 nog steeds 85%.⁵⁴

Een aantal voorbeelden voor risico's in de planning zijn:

- ♦ Een belangrijk risico is het niet tijdig gereed komen van de safetycase spoorwegbeveiliging (inclusief de AHOB Koningsweg). De hardware en software is geleverd en getest, maar onderbouwing in een safety-dossier is vertraagd en ligt nu op het kritieke pad.⁵⁵ Volgens de hoofdlijnenplanning zouden deze directieleveranties in het eerste kwartaal van 2018 worden opgeleverd, maar deze onderdelen van het project UHL waren in oktober 2018 nog niet afgerond. De exploitatie van de Uithoflijn kan pas starten nadat de Inspectie Leefomgeving & Transport heeft vastgesteld dat de lijn aan de veiligheidseisen voldoet en nadat de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Utrecht op basis van deze verklaring een vergunning heeft afgegeven. Voor de aansturing van de AHOB Koningsweg is als beheersmaatregel een alternatief systeem besteld bij een andere leverancier, maar dit is slechts een onderdeel van het totale beveiligingssysteem. De POUHL houdt de optie open dat hier ook na de start van de exploitatie van de Uithoflijn nog aan gewerkt moet worden. Als daarvoor wordt gekozen, kan dat tot gevolg hebben dat de tram - totdat de 'safety case' volledig is afgerond - minder vaak en/of langzamer kan rijden dan beoogd.⁵⁶
- ♦ Het aantal nevenprojecten dat van invloed kan zijn op de planning van de Uithoflijn is afgenomen, maar nog steeds groot. In augustus 2018 waren 56 van de 102 nevenprojecten nog niet afgerond. Een deel van de nevenprojecten kan van invloed zijn op de planning van de Uithoflijn. Het gaat om nevenprojecten die worden uitgevoerd in opdracht van verschillende opdrachtgevers door verschillende opdrachtnemers. Voorbeelden van nevenprojecten zijn de bouw van Stationsplein Oost door gemeente Utrecht en BAM SPO⁵⁷, de directieleveranties voor de beveiliging van de tram door diverse partijen en het verleggen van kabels en leidingen.⁵⁸
- ♦ Onzekerheid over de elektromagnetische beïnvloeding van extreem gevoelige apparatuur van het UMC Utrecht en de Universiteit Utrecht langs de trambaan. De kans dat dit probleem zich voordoet wordt door de POUHL klein genoemd, maar als het zich voordoet zijn de gevolgen volgens de POUHL erg groot. ⁵⁹ De eerste testen lijken positief.⁶⁰

⁵³ *Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (getekende versie 1 oktober 2018)

⁵⁴ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn, periode 1 april 2018 – 30 juni 2018*

⁵⁵ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn, periode 1 april 2018 – 20 juni 2018* en Reactie feitelijk wederhoor, 16 november 2018. Het 'kritieke pad' is een begrip uit de theorie van projectplanning dat aangeeft welke activiteiten in een tijdsplanning de einddatum bepalen. In de planning van een project ontstaat een kritiek pad als sommige van de uit te voeren activiteiten (of 'taken') van andere activiteiten afhankelijk zijn. Activiteiten liggen in het kritieke pad, als het schuiven van de activiteit het schuiven van de einddatum veroorzaakt. Bron: Wikipedia, https://nl.wikipedia.org/wiki/Kritiek_pad, geraadpleegd 23 augustus 2018

⁵⁶ Mondelinge toelichting POUHL aan Raad en Staten op 2 oktober 2018 en reactie feitelijk wederhoor, 16 november 2018

⁵⁷ De wand van de fietsenstalling onder Stationsplein Oost is op 10 augustus 2018 vrijgegeven en vormt volgens de gemeente en de provincie geen risico meer voor de Uithoflijn. Bron: Reactie feitelijk wederhoor, 16 november 2018

⁵⁸ Lijst met nevenprojecten, datum uitdraai 2018-08-22, door de POUHL verstrekt op verzoek van de rekenkamers. Een aantal projecten in het Stationsgebied wordt toegelicht in de raadsbrief d.d. 28 september 2017

⁵⁹ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem. Periode: 1 januari 2018 – 31 maart 2018*, p. 17

⁶⁰ Mondelinge toelichting POUHL aan de Staten en de Raad op 2 oktober 2018

- ♦ De POUHL meldde begin oktober 2018 dat nog niet bekend was hoeveel tijd de herstelwerkzaamheden gaan vergen die in maart 2018 voorafgaand aan het Testbedrijf op het SABUTO-deel aan het licht zijn gekomen (o.a. de aanpassing van de groefwijdte van het spoor op het viaduct over de Vaartsche Rijn). Over de aanpak en planning daarvan wordt momenteel (oktober 2018) nog onderhandeld met de aannemer. Daardoor is ook het Testbedrijf niet volledig afgerond.⁶¹ De POUHL heeft inmiddels bekend gemaakt dat de werkzaamheden op het viaduct nog tot en met maart 2019 gaan duren.⁶²
- ♦ Zo lang het Test- en Proefbedrijf niet zijn afgerond, kunnen nieuwe gebreken aan het licht komen, waarvan niet te voorspellen is hoeveel tijd het zal kosten om die op te lossen. De POUHL verwacht dat het Testbedrijf nog duurt tot februari 2019 en het Proefbedrijf tot juli 2019.⁶³

Eventuele risico's die voortvloeien uit de organisatorische kant van het project UHL, komen aan de orde in de hoofdstukken hierna.

4.2.3 Geraamde investeringskosten: drie grote en vele kleine mutaties

Kostenraming bij de start van het project

In de *Bestuursovereenkomst* d.d. 20 juni 2012 (artikel 7.1) zijn de totale projectkosten geraamd op € 321 mln. De kosten van de aanschaf van het materieel maken geen deel uit van het projectbudget omdat deze gedekt worden uit de kosten van de reizigersopbrengsten.⁶⁴ De aanschaf van materieel is wel noodzakelijk voor de realisatie van de Uithoflijn. Inclusief materieel werden de totale investeringskosten voor de Uithoflijn in 2012 geraamd op € 425 mln. (prijsspeil 2010, Tabel 4.2). De raming was gelijk aan het toen beschikbare budget.

Tabel 4.2 Raming kosten project UHL, bron: *Bestuursovereenkomst* d.d. 20 juni 2012 (prijsspeil 2010, excl. BTW)

Raming	Bedrag in € mln.
Uitvoeringskosten	304
Centrale risicoreservering	17
Totaal raming project Uithoflijn	321
Raming materieel	104
Totale investering Uithoflijn	425

Sindsdien is de kostenraming diverse keren aangepast. De raming voor het trammaterieel is tijdens de loop van het project verlaagd, terwijl de raming voor de infrastructuur is verhoogd (Figuur 4.1). Naast een reeks kleine aanpassingen⁶⁵ vonden drie grotere aanpassingen plaats: in de 1^e helft van 2014, in de 1^e helft van 2015 en eind 2017/ begin 2018. De grotere aanpassingen lichten we hieronder toe. Daarnaast is het budget in de eerste helft van 2013 optisch niet veel aangepast, maar zijn wel enkele belangrijke besluiten over het budget genomen (zie verder paragraaf 4.2.5, fase Definitief Ontwerp).

⁶¹ Provincie Utrecht (2018), *Tweede kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn*, bijlage bij Statenbrief, 11 september 2018, nummer PS 2018MME183; Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Tweede kwartaalrapportage 2018 en aangevulde bestuursovereenkomst Uithoflijn*, 12 september 2018, kenmerk 5609544 & mondelinge toelichting POUHL aan de Staten en de Raad op 2 oktober 2018

⁶² POUHL (2018), *Tot en met maart 2019: werkzaamheden tramviaduct Vaartsche Rijn*. Nieuwsbericht d.d. 18 oktober 2018, beschikbaar op www.uithoflijn.nl

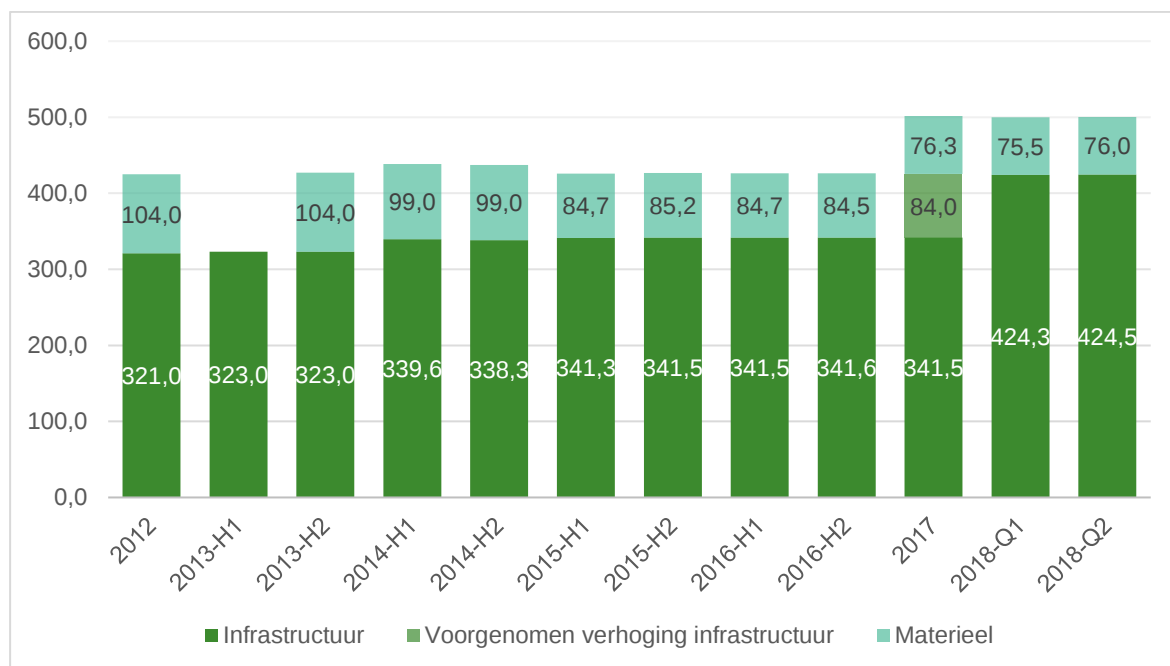
⁶³ Stuurgroep Uithoflijn (2018), *Tramkaart realisatie Uithoflijn versie 2.0*, 27 september 2018

⁶⁴ POUHL (2015), *Kwartaalrapportage 2014-4*, p. 21.

⁶⁵ De belangrijkste kleine aanpassingen zijn toegelicht in de bestuurlijke voortgangsrapportages. Het betreft bijvoorbeeld aanpassingen vanwege indexering van het prijspeil, de toevoeging van de coördinatie van het Proefbedrijf (€ 2 mln. in 2014) en kleine inhoudelijke toevoegingen aan het project UHL

Gevolgen van indexering prijspeil

Bij de vergelijking tussen de oorspronkelijke en de actuele raming, moet rekening gehouden worden met prijsstijgingen. Budgetaanpassing uit indexeringen voortvloeien, kunnen aanzienlijk zijn.⁶⁶ De oorspronkelijke raming voor de traminfrastructuur (€ 321 mln.) was gebaseerd op prijspeil 2010. Door stapsgewijze omrekeningen naar prijspeil 2014 stegen de kosten in totaal met € 15,4 mln.⁶⁷ De omvang van prijsverhoging als gevolg van latere indexeringen is niet eenvoudig uit de voortgangsrapportages te herleiden.



Figuur 4.1 Geraamde kosten van investeringen in Uithoflijn⁶⁸

Aanpassing raming eerste helft 2014

De eerste grote budgetmutatie werd gemeld in voortgangsrapportage 2014-H1. De grootste wijziging betrof de verlaging van het budget voor trammaterieel met € 8,2 mln. en de verhoging van het budget voor traminfrastructuur met dit bedrag. Aanleiding hiervoor is het besluit van het Algemeen Bestuur BRU in juni 2013 om de problematiek van de elektromagnetische interferentie (EMI), die een risico vormt voor het UMC, op te lossen door ingrepen in de traminfrastructuur in plaats van met behulp van energiedragers op het materieel. Daarnaast is het budget begin 2014 iets verhoogd op basis van het aangepaste Definitief Ontwerp (DO). Verder zijn de budgetten geïndexeerd naar prijspeil 2014. De totale investeringskosten werden in de eerste helft van 2014 geraamd op € 438,6 mln. (prijspeil 2014).

⁶⁶ In totaal is het prijsindexcijfer voor grond- weg- en waterbouw sinds 2010 met ruim 12% gestegen. De grootste stijging deed zich voor in het afgelopen jaar (+5,5%). Bron: CBS/Statline, geraadpleegd 15 oktober 2018. Recente prijsstijgingen hebben alleen gevolgen voor onderdelen die nog open staan of waarvoor contracten met indexeringsafspraken zijn gesloten. Eerder gemaakte kosten worden niet meer geïndexeerd

⁶⁷ Bij de indexering van prijspeil 2010 naar 2012 stegen de kosten van het VO+ met € 8,6 mln. (inclusief risico's). Bij de indexering van prijspeil 2012 naar prijspeil 2014 in december 2014 stegen de kosten van het DO met € 6,8 mln. (zie ook paragraaf 4.2.5)

⁶⁸ Bron raming 2012: BRU (2013), *Vergaderstukken AB*, 19 juni 2013. Bronnen 2013 t/m 2018: Bestuurlijke voortgangsrapportages project Uithoflijn. In de voortgangsrapportage 2013-H1 is geen raming voor het materieel opgenomen. De bedragen betreffen doorgaans de prognose van de eindstand incl. (een deel van) de verwachtingswaarde van het risicodossier. Zoals in paragraaf 4.2.5 zal worden toegelicht, waren niet steeds alle risico's opgenomen in het budget.

Aanpassing raming eerste helft 2015

De grootste mutatie betreft de verlaging van het budget voor de aanschaf van trammaterieel met € 14,3 mln. vanwege de gunstige aanbestedingsresultaten. Het budget materieel maakt geen onderdeel uit van het projectbudget Uithoflijn omdat het wordt bekostigd door de provincie (voor 2015 het BRU). Dit was voordelig voor de provincie.⁶⁹ Het budget infrastructuur is verhoogd vanwege de toevoeging van extra werkzaamheden op verzoek van het UMC⁷⁰ en het ontwerp tafelconstructie (uitbreiding scope). Ook is de raming geïndexeerd naar prijspeil 2015.

Aanpassing raming tweede helft 2017/eerste helft 2018

In een Raadsbrief d.d. 1 september 2017⁷¹ en in de Statenbrieven d.d. 29 augustus 2017⁷² en 19 december 2017 is vermeld dat de opgelopen vertraging ook financiële consequenties heeft, echter zonder bedragen te noemen. In de Raadsbrieven d.d. 22 december 2017 en 31 januari 2018 en in een Statenvoorstel d.d. 7 februari 2018 wordt vermeld dat het gaat om extra kosten van € 84 mln.

De € 84 mln. extra kosten zijn als volgt toegelicht:⁷³

- ◆ € 39 mln. voor vertraging en beheersmaatregelen;
- ◆ € 20 mln. voor afbouwen traminfrastructuur;
- ◆ € 20 mln. voor Voorbereiding van exploitatie en beheer (VEB);
- ◆ € 5 mln. voor een bijdrage aan de NTR (Uithoflijn gerelateerd). Voor deze remise hebben de Staten € 5 mln. aanvullend beschikbaar gesteld (SUNIJ-lijn gerelateerd).

De extra kosten worden verdeeld over de provincie (€ 59 mln.) en de gemeente (€ 25 mln.).⁷⁴ De verdeling van de extra kosten tussen de provincie en de gemeente is mede tot stand gekomen op basis van het zogeheten *Zwaarwegend Advies* uit 2017.⁷⁵ In paragraaf 5.2.2 gaan we daar nader op in. In de eerste helft van 2018 hebben de Raad en de Staten budgetten ter beschikking gesteld die toereikend zijn om deze extra kosten te dekken.

De rekenkamers merken op dat de kosten van VEB en van de NTR in de kwartaalrapportage⁷⁶ worden aangeduid als “uitbreiding scope”, terwijl deze onderdelen al vanaf de start in 2012 onderdeel waren van het project. De kosten van VEB waren bij de start echter niet geraamd en de NTR voor een lager bedrag. Wij komen hierop terug in paragraaf 4.2.5 en 4.2.6. Op de besluitvorming over de VEB-kosten wordt nader ingegaan in paragraaf 9.2.4.

⁶⁹ De dekking van het onderdeel materieel dient opgebracht te worden uit toekomstige reizigersopbrengsten. De reizigersopbrengsten maken onderdeel uit van de OV-exploitatie door de provincie.

⁷⁰ Het betrof een kleine scope-uitbreiding van het project UHL (fundering toegang UMC) op verzoek van het UMC. De meerkosten daarvan zijn betaald door het UMC aan de provincie en toegevoegd aan het projectbudget. Bron: Interview 9 augustus 2018

⁷¹ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, 1 september 2017

⁷² Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, 29 augustus 2017. In de Statenbrief d.d. 19 december 2017 wordt deze aangehaald als Statenbrief van 1 september 2017

⁷³ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem. Periode 1 januari 2018 – 31 maart 2018*. In de raadsbrieven d.d. 22 december 2017 en 31 januari 2018, in de presentatie aan de Staten d.d. 18 december 2017 en in het Statenvoorstel d.d. 7 februari 2018 staan andere indelingen van dit bedrag (zie ook paragraaf 8.2.4). In het kader van het feitelijk wederhoor is toegelicht dat de onderverdeling in Raad- en Statenbrief is gebaseerd op een componenten indeling ten tijde van het opstellen van de € 84 mln. eind 2017. Voor de kwartaalrapportages vanaf 2018 wordt volgens de ambtelijke organisaties bewust een nadere (en dus andere) onderverdeling gehanteerd.

⁷⁴ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgang herijking planning en financiën Uithoflijn*, 31 januari 2018 & Provincie Utrecht (2018), *Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget voor Uithoflijn*, 7 februari 2018

⁷⁵ Van Wassenae (2017), *Zwaarwegend Advies Bestuursvereenkomst Uithoflijn*, 27 november 2017

⁷⁶ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem. Periode 1 januari 2018 – 31 maart 2018*

Het budget voor trammaterieel werd in de tweede helft van 2017 verlaagd vanwege de fase waarin het deelproject zich bevindt na de oplevering en beoordeling van de kwaliteit van de eerste trams. In de eerste helft van 2018 zijn nog enkele kleine mutaties doorgevoerd. Per 30 juni 2018 is de verwachting van de POUHL dat de totale investeringskosten voor de Uithoflijn € 500,5 mln. gaan bedragen (Tabel 4.3).⁷⁷

Tabel 4.3 Projectbudget en verwacht resultaat aan einde van project UHL, stand 30 juni 2018, bedragen in € mln.⁷⁸

Onderdeel	Beschikbaar budget	Prognose van kosten aan eind van project	Verwacht resultaat t.o.v. beschikbaar budget
Infrastructuur Werkend Tramsysteem (WTS)	365,9	365,1	
Overig WTS	27,2	27,2	
VEB	32,2	32,2	
Subtotaal Infrastructuur (projectkosten)	425,3	424,5	0,8
Subtotaal Materieel (geen onderdeel projectbudget)	84,9	76,0	8,9
Totaal kosten Uithoflijn (infrastructuur + materieel)	510,2	500,5	9,7

Uit het voorgaande blijkt dat de aanschaf van het trammaterieel ruim binnen het budget verloopt. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we daarom alleen dieper in op de projectkosten.

4.2.4 MKBA in 2011 niet gebaseerd op volledige kosten van het project Uithoflijn

Ter voorbereiding van het te nemen principebesluit en het projectbesluit zijn in mei 2011 een Businesscase en een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) opgesteld.⁷⁹ Deze waren gebaseerd op het Voorlopig Ontwerp (VO) van de Uithoflijn. Een positieve MKBA was een voorwaarde voor het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) om een subsidie aan het project te verlenen. Deze stukken zijn in opdracht van het ministerie getoetst in twee second opinions.⁸⁰

De opgestelde Businesscase en de MKBA geven op twee aspecten geen compleet beeld van de kosten van de Uithoflijn:

1. Ten eerste betrof de MKBA niet de hele Uithoflijn, maar alleen het gedeelte van de P+R De Uithof tot aan de halte aan de oostkant van Utrecht CS. De investeringskosten van dit deel waren geraamd op € 252,3 mln., terwijl het hele project toen geraamd was op € 321 mln. De overige investeringskosten a € 68,7 mln. bleven in de MKBA buiten beschouwing. Dit is in de Businesscase voor de MKBA expliciet vermeld en als volgt gemotiveerd: "In de oorspronkelijke raming zat ook de investering in de koppeling van de SUNIJ-lijn aan de Uithoflijn. Dit is echter een investering die hoort bij de SUNIJ-lijn en/of bij de transformatie van het Stationsgebied. Hierbij hoort ook de verwerving van het gebouw Cranenborgh waardoorheen deze koppeling moet plaatsvinden."⁸¹ Tot dit uitgangspunt voor de businesscase is besloten door de Stuurgroep op 18 april 2011.⁸² De kosten die in de Businesscase buiten beschouwing gelaten werden, maken echter wel onderdeel uit van

⁷⁷ De communicatie over de meerkosten bevat geen informatie over het prijspeil. Volgens de POUHL is gerekend met prijspeil 2019. Bron: Interview, 21 september 2018

⁷⁸ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode: 1 april 2018- 30 juni 2018*

⁷⁹ Ecorys (2011), *Business case 'HOV De Uithoflijn'. Eindrapport*, 9 mei 2011 & Ecorys (2011), *MKBA Uithoflijn. Rapportage uitkomsten*, 9 mei 2011

⁸⁰ Deltarail (2011), *Second Opinion Investeringsraming HOV om de Zuid Uithoflijn. Versie 1.0 Definitief*, 18 mei 2011 & Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) (2011), *Second opinion op de kosten en baten van de Uithoflijn. Notitie*, juni 2011. Deze second opinion heeft geen betrekking op de kosten en is vooral gericht op de exploitatie

⁸¹ Ecorys (2011), *Business case 'HOV De Uithoflijn'. Eindrapport*, 9 mei 2011, p. 21

⁸² *Verslag vergadering Stuurgroep d.d. 18 april 2011*

de investeringsraming voor het project Uithoflijn van (destijds) € 321 mln. Door te rekenen met lagere investeringskosten van € 252,3 mln., valt de MKBA gunstiger uit. Een positieve MKBA-score was een van de voorwaarden van het Rijk voor het leveren van een financiële bijdrage van maximaal € 110 mln. aan de Uithoflijn.⁸³ De ambtelijke organisaties geven als reden hiervoor aan dat het Rijk niet is gevraagd om een bijdrage te leveren aan de doorkoppeling, maar alleen aan het exploitatietracé Utrecht Centraal – P+R De Uithof.⁸⁴

2. Ten tweede is in de second opinion *Investeringsraming HOV om de Zuid Uithoflijn* aangegeven dat niet alle kosten zijn geraamd, omdat de kosten van VEB niet in de projectkosten zijn opgenomen. Ook zijn de onzekerheidsreserve en reserve extern onvoorzien in het risicodossier niet gekwantificeerd.⁸⁵

Overigens werd de trambaan in de MKBA vergeleken met een aantal alternatieven met busvervoer. De investeringskosten daarvan waren wel lager dan van de trambaan, maar deze alternatieven boden op termijn onvoldoende capaciteit om aan de verwachte vervoersvraag te voldoen.

4.2.5 Geen volledig beeld kosten in ontwerp- en aanbestedingsfase

Geen volledig beeld kosten bij het principebesluit / projectbesluit in 2011(VO)

Eind 2010 werden de investeringskosten voor de Uithoflijn geraamd op € 336 mln., terwijl er op dat moment € 300 mln. dekking aanwezig was.⁸⁶ De Stuurgroep verzocht in januari 2011 om een besparingsvoorstel van € 36 mln. uit te werken.⁸⁷ Uit de opeenvolgende versies van het 'financieel plan Uithoflijn' die de Stuurgroep besprak, bleek een kostenbesparing van € 15 mln. mogelijk⁸⁸, maar dat betekende dat een investeringsbudget nodig was van € 321 mln. Overwogen werd te besparen op de NTR⁸⁹, op plan- en VAT-kosten⁹⁰ en op onvoorzien, maar dat werd als niet realistisch beschouwd. Over de post onvoorzien werd opgemerkt dat deze al aan de lage kant was. Ook allerlei andere besparingsopties bleken niet realistisch of tot ongewenste neveneffecten te leiden.

In mei 2011 heeft het Algemeen Bestuur BRU een principebesluit (go/no go beslissing) genomen om de Uithoflijn te vormen van een busbaan naar een tramlijn (de vertramming), waarbij ingestemd wordt met de projectkosten van € 321 mln. en een verhoging van de dekking naar dit bedrag.⁹¹ Op 15 juni 2011 heeft het Algemeen Bestuur BRU met dit principebesluit ingestemd. In dezelfde maand nam de gemeente Utrecht het projectbesluit. Op dat

⁸³ Ecorys (2011), *Business case 'HOV De Uithoflijn'*. Eindrapport, 9 mei 2011, p. 21

⁸⁴ Mail POUHL in reactie op vragen over de reactie in kader van feitelijk wederhoor, 21 november 2018

⁸⁵ Deltarail (2011), *Second Opinion Investeringsraming HOV om de Zuid Uithoflijn. Versie 1.0 Definitief*, 18 mei 2011. De VEB-kosten worden door Deltarail als volgt omschreven: "De kosten voor het opleveren, vrijgave en in bedrijf stellen van het vervoerssysteem zijn niet in de projectkosten opgenomen. (...). Bij variant 5 (het tramsysteem, red.) dient de verantwoordelijk toezichthouder toestemming te verlenen voor het starten van het Proefbedrijf. Dit gebeurt op basis van een opleverdossier waarvan een door een ISA (Independent Safety Assessment) goedgekeurde Safety Case een onderdeel is. Kosten voor het leveren van het bewijs van veiligheid op verkeerssysteem- en vervoerssysteemniveau in de vorm van Safety Cases zijn niet geraamd. Bovendien ontbreken ramingen voor Safety Qualification tests en het uitvoeren van het Proefbedrijf."

⁸⁶ Memo aan Stuurgroep HOV om de Zuid over *Raming en dekking Uithoflijn*, 3 december 2010 & *Bijlage Rapport Uithoflijn Investeringsraming*, 30 november 2010

⁸⁷ *Verslag vergadering Stuurgroep 7 januari 2011 & Verslag vergadering Stuurgroep 31 januari 2011*

⁸⁸ Het betreft € 6 mln. omdat het risico wegviel dat een bestemmingplan niet tijdig van kracht zou worden en € 9 mln. omdat de busbaan over de Kruisvaart goedkoper aangelegd kan worden

⁸⁹ MT BRU d.d. 29 april 2011. De kosten van de NTR worden dan geraamd op € 59,2 mln. Taakstellend wordt uitgegaan van een aandeel voor de Uithoflijn van € 26 mln.

⁹⁰ VAT = Voorbereiding, Administratie en Toezicht

⁹¹ Het projectbesluit is genomen door de Raad op 28 mei 2011 en door het Dagelijks Bestuur BRU op 25 mei 2011, op basis van het *Financieel Plan Uitvoeringsbesluit Uithoflijn* d.d. 12 mei 2011. Daarin waren de besparingen van € 15 mln. verwerkt. Bron: *Notitie investeringsraming infrastructuur Uithoflijn*, 11 januari 2013

moment waren de kosten van de VEB en van de Tijdelijke eindhalte Graadt van Roggenweg niet in de raming van € 321 mln. opgenomen, terwijl die een jaar later wel onderdeel zijn gaan uitmaken van het project UHL zoals opgenomen in de *Bestuursovereenkomst*.⁹²

Over het ontbreken van de VEB-kosten wordt in de toelichting op het financieel plan vermeld dat het BRU op basis van de cijfers uit de businesscase voldoende sturingsmogelijkheden ziet om de exploitatierisico's binnen het bredere kader van de BRU-financiën op te lossen. Het BRU zou dit uitwerken in een definitief dekkingvoorstel voor de tramexploitatie binnen de BRU-begroting. Daarbij zouden onder meer als aandachtspunten worden meegenomen: de kosten voor de aanschaf van het materieel en "de eenmalige realisatie- en ingroeikosten van De Uithoflijn en (extra) busexploitatie tot en met 2020".

Het niet ramen van de kosten van de verplaatsing van de tijdelijke eindhalte van de SUNIJ-lijn was een bewust besluit van de Stuurgroep. Deze besloot namelijk op 12 mei 2011 om pas over de kosten daarvan een besluit te nemen nadat het projectbesluit genomen was. Hiervoor werd gekozen om discussies te voorkomen bij de besluitvorming over de rijkssubsidie en het projectbesluit, omdat anders het investeringsbedrag afwijkt van de opgestelde MKBA en Businesscase en er geen sluitende begroting meer is.⁹³ Op 7 september 2011, dus na het nemen van het principebesluit/ projectbesluit door het Algemeen Bestuur BRU en de gemeente, besloot de Stuurgroep alsnog om uit het project UHL een lump sum bijdrage van € 4,3 mln. te leveren aan de verplaatsing van de eindhalte. De Stuurgroep verzocht hiervoor dekking te zoeken binnen de investeringsraming Uithoflijn.⁹⁴

Geen volledig beeld kosten bij Uitvoeringsbesluit en Bestuursovereenkomst in 2012 (Voorlopig Ontwerp plus)

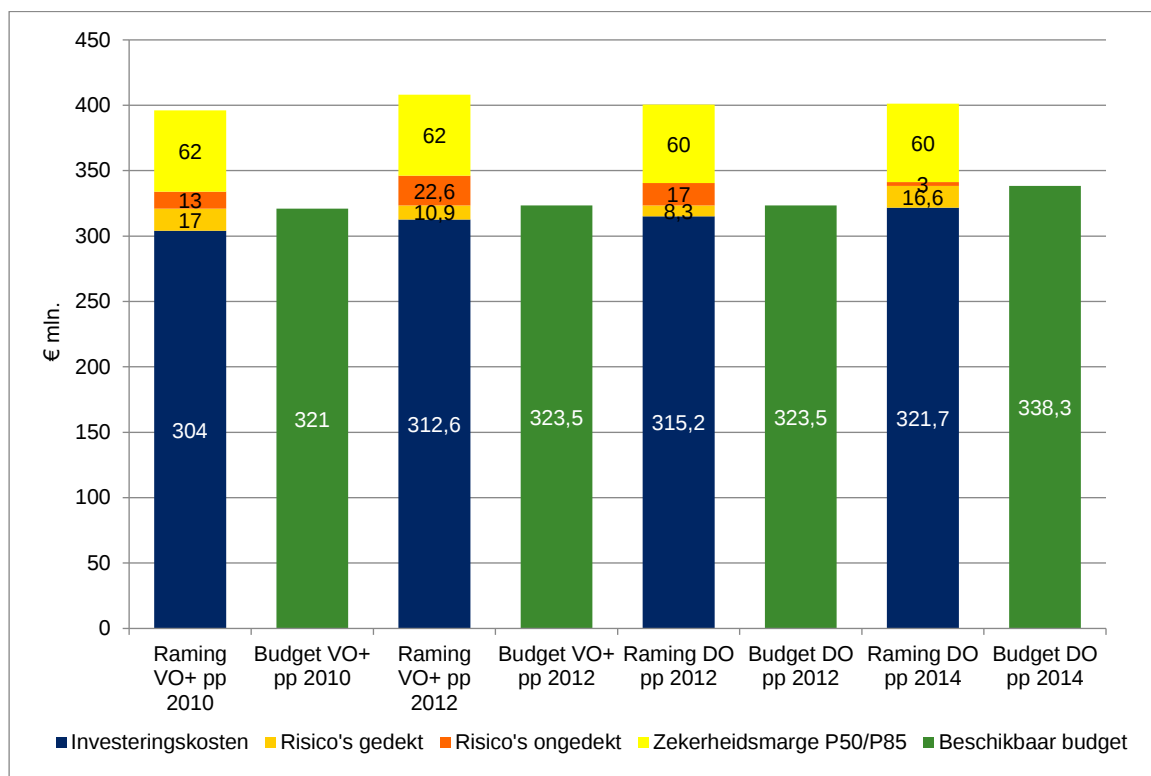
Op 18 april 2012 heeft het Algemeen Bestuur BRU ingestemd met het definitieve *Uitvoeringsbesluit Uithoflijn*, het *Financieel Plan* en de *Bestuursovereenkomst* tussen het BRU en gemeente Utrecht. Deze besluiten zijn gebaseerd op een *Nadere uitwerking van het Voorlopig Ontwerp* versie oktober 2011 (het VO+ genoemd) en het *Financieel Plan Uitvoeringsbesluit Uithoflijn*⁹⁵. De investeringsraming in het financieel plan is geactualiseerd, mede naar aanleiding van een second opinion en de wijzigingen ten gevolge van de nadere uitwerking in het VO+. De totale kosten zijn geraamd op € 321 mln., gelijk aan het al beschikbare budget. Daarin zijn ook zijn de kosten voor de aanleg van de Tijdelijke eindhalte bij de Verlengde Graadt van Roggenweg en andere randvoorwaardelijke projecten aan het project UHL verwerkt.

⁹² Doordat de raming destijds anders was ingedeeld dan later in de Bestuursovereenkomst, konden de rekenkamers niet zien of enkele andere onderdelen van de bestuursovereenkomst wel of niet in de raming waren opgenomen. Het betreft: Deelproject Omgeving; Randvoorwaardelijk project P+R De Uithof; en Randvoorwaardelijk project Inrichting Pelikaanstraat/ Vaartsestraat.

⁹³ *Verslag vergadering Stuurgroep 12 mei 2011*

⁹⁴ *Verslag vergadering Stuurgroep 7 september 2011*

⁹⁵ Werkgroep Financieel Plan Uithoflijn (2012), *Financieel Plan Uitvoeringsbesluit Uithoflijn t.b.v. het Dagelijks Bestuur BRU 26 maart 2011* (versie 1.3). Bedoeld wordt het Algemeen Bestuur BRU van 26 maart 2012. Dit plan lag ook ten grondslag aan de het uitvoeringsbesluit van Algemeen Bestuur BRU op 18 april 2012. Het VO+ is vastgesteld in een uitvoeringsbesluit van gemeente en BRU in april 2012. Bron: POUHL (2013), *Voortgangsrapportage 2013-H1*



Figuur 4.2 Ramingen en beschikbaar budget voor VO+ (maart 2012, prijspeil 2010 en april 2013, prijspeil 2012⁹⁶) en DO (april –mei 2013, prijspeil 2012⁹⁷ en december 2014, prijspeil 2014)⁹⁸

Figuur 4.2 geeft een beeld van de raming van het projectbudget (groen) en de projectkosten in de loop van de tijd. De projectkosten bestaan uit de investeringskosten (blauw) en de verwachtingswaarde van het risicodossier (oranje + rood). De eerste twee sets groene en blauwe staven hebben betrekking op de VO+-raming die ten grondslag lag aan het *Uitvoeringsbesluit* en de *Bestuursovereenkomst* in 2012. Voor de projectramingen zijn P50-ramingen gebruikt. Dat betekent dat er 50% kans is dat het project duurder uitvalt en 50% kans dat het project goedkoper uitvalt. Wanneer uitgegaan wordt van een P85-raming, is er meer zekerheid dat het project binnen het beschikbare budget wordt gerealiseerd. De kans is dan 15% dat het project alsnog duurder uitvalt. Deze P50/P85 zekerheidsmarge is in de Figuur 4.2 geel weergegeven.⁹⁹ Volgens de POUHL is een zekerheidsstelling van 50% in dit stadium gebruikelijk en rekt ook het Rijk daarmee. De P50/P85 zekerheidsmarge zou opgenomen kunnen worden in het weerstandsvermogen.

⁹⁶ *Presentatie Uithoflijn in beweging* (versie Stuurgroep 15 april 2013)

⁹⁷ *Presentatie Uithoflijn in beweging* (versie Stuurgroep 15 april 2013) & *Vergaderstukken Stuurgroep d.d. 15 mei 2013, bijlage 3*
⁹⁸ Bestuur Regio Utrecht (2014), *Vergaderstukken AB, agendapunt 7, d.d. 19 juni 2013*, pp.77-86

⁹⁹ Een uitgebreide uitleg over verschillende soorten onvoorziene kosten en zekerheidsmarges is te vinden in Deltarail (2011), *Second Opinion Investeringsraming HOV om de Zuid Uithoflijn. Versie 1.0 Definitief*, 18 mei 2011. Dit rapport is destijds ook ter beschikking gesteld aan de Raad en het Algemeen Bestuur BRU. In het *Financieel Plan Uitvoeringsbesluit Uithoflijn* t.b.v. het Algemeen Bestuur BRU is niet expliciet vermeld dat een P50-raming gebruikt is. Wel is vermeld dat de bedragen in dat stadium een onnauwkeurigheid hadden van +15% en -15%

Bij de raming van de projectkosten van € 321 mln. in juni 2012 plaatsten de rekenkamers een aantal kanttekeningen:

- ◆ De VEB-kosten waren niet opgenomen in het projectbudget, terwijl ze wel onderdeel waren van de scope van het project UHL in de *Bestuursovereenkomst*.¹⁰⁰ De exacte kosten daarvan waren in dat stadium ook nog niet bekend. Ondanks de substantiële omvang van de VEB-kosten was ook geen grove indicatie van deze kosten vermeld. De VEB-kosten (inclusief vertragingskosten VEB) zijn in september 2018 namelijk in totaal geraamd op € 34,2 mln.¹⁰¹ Deze tekortkoming in de kostenraming was in juni 2011 al geconstateerd in het kader van de *Second opinion Investeringsraming HOV om de Zuid Uithoflijn* (zie paragraaf 4.2.4).¹⁰²
- ◆ De raming van de Plan- en VAT-kosten (€ 40,8 mln.) was gebaseerd op 16% van de bouwkosten. Daarbij werd toegelicht dat daarvan reeds € 18,6 mln. is uitgegeven in de periode 2007 - 1 juni 2012. De kosten voor de DO-fase (1 juni 2012 - 1 april 2013) werden geraamd op € 7,4 mln. De rest was beschikbaar voor de uitvoeringsfase. Onder deze post vallen o.a. de kosten van de POUHL. Een jaar later, bij de kostenraming van het Definitief Ontwerp, werd gesteld dat met 26% Plan- en VAT-kosten gerekend zou moeten worden.¹⁰³
- ◆ De raming van de risicobuffer van € 17 mln. (oranje in Figuur 4.2) was lager dan volgens een second opinion nodig was (€ 30 mln.). Een bedrag van € 13 mln. aan risico's bleef op dat moment ongedekt (rood in Figuur 4.2). Dit was een bewuste keuze van het BRU. Wanneer deze risico's wel volledig in de raming waren opgenomen, dan was een budget van € 334 mln. nodig geweest (prijspeil 2010).¹⁰⁴
- ◆ De raming is opgesteld op basis van het prijspeil 2010, terwijl de besluitvorming plaatsvond in 2012. Bij prijspeil 2012 zouden de investeringskosten incl. risico's geen € 334 mln. maar € 346 mln. hebben bedragen. De indexering naar prijspeil 2012 werd in april 2013 alsnog berekend. De tweede set staven in Figuur 4.2 geven de uitkomst daarvan weer. Doordat daarbij de dekking minder verhoogd werd dan de kosten, steeg het ongedekte tekort van € 13 mln. naar € 22,6 mln. (rood in Figuur 4.2).
- ◆ De investeringskosten en de risico's zijn berekend met een P50-raming. De omvang van de P50/P85-zekerheidsmarge van € 62 mln. (geel in Figuur 4.2) laat zien dat de risico's rond het project destijds als groot werden ingeschat.¹⁰⁵

¹⁰⁰ *Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2012), art. 3.3.5 en art. 3.3.6. Over de VEB is in de *Bestuursovereenkomst* vermeld dat de partijen nog nadere afspraken zullen maken over het Test- en Proefbedrijf na de oplevering van de infrastructuur (Onderbouw en Bovenbouw) en de oplevering van het tramsysteem, over het tijdelijk beheer tussen de oplevering van de onderbouw door de aannemer en de overdracht aan het projectonderdeel bovenbouw, en over het beheer dat zal plaatsvinden vanaf de start van de exploitatie. De kosten van alle andere deelprojecten en randvoorwaardelijke projecten in de *Bestuursovereenkomst* zijn wel in de raming opgenomen

¹⁰¹ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode 1 april 2018 – 30 juni 2018 & Interview 17 september 2018*. In de rapportage is een bedrag van € 32,2 mln. vermeld. Daarnaast is € 2 mln. geraamd voor de coördinatie van het Proefbedrijf door de POUHL. Dit maakt onderdeel uit van de kosten WTS die apart in de tabel vermeld zijn

¹⁰² Deltarail (18 mei 2011), *Second Opinion Investeringsraming HOV om de Zuid Uithoflijn. Versie 1.0 Definitief*. Een van de hoofdconclusies: "Kosten voor het opleveren, vrijgave en in bedrijf stellen van het vervoersysteem zijn niet in de projectkosten opgenomen."

¹⁰³ *Verslag vergadering Stuurgroep 15 april 2013*: "De VAT-kosten waren voorheen op een taakstellend percentage van 16% gezet, waardoor deze veel te laag waren geraamd. Met de huidige raming komt het percentage voor de VAT-kosten uit op ca. 26% wat vergelijkbaar is met andere complexe, binnenstedelijke (tram)projecten."

¹⁰⁴ Dagelijks Bestuur BRU (2012), *Gewijzigd voorstel Uitvoeringsbesluit Uithoflijn aan het Algemeen Bestuur BRU d.d. 18 april 2012*. De second opinion is uitgevoerd in opdracht van het BRU en de gemeente en heeft betrekking op risicoanalyse en het financieel plan van de gemeente en het BRU. In het voorstel aan het Algemeen Bestuur BRU van 18 april 2012 is vermeld dat het BRU op dat moment geen aanleiding zag om voor deze € 13 mln. een aanvullende risicoservering op te nemen in de begroting. Het Dagelijks Bestuur BRU meldt dat de raming en risico's opnieuw zal worden gewaardeerd na afronding van de DO fase, om vast te stellen in hoeverre er nog een aanvullende risicoservering nodig is. Ook uit het *Verslag vergadering Algemeen Bestuur BRU d.d. 18 april 2012* blijkt dat men zich ervan bewust was dat het een ongedekt risico betrof.

¹⁰⁵ *Presentatie Uithoflijn in beweging* (versie Stuurgroep 15 april 2013)

Geen volledig beeld kosten bij besluitvorming over Definitief Ontwerp (2013) en beëindiging BRU-taken (december 2014)

Vanaf juni 2012 werd gewerkt aan het Definitief Ontwerp van de Uithoflijn (DO). Op basis van het concept van dit DO is in 2013 de investeringsraming geactualiseerd en berekend op prijspeil 2012. Uit de eerste berekeningen in april 2013 blijkt dat de kosten van het DO incl. risico's € 364,6 mln. bedragen. Daarbij was gerekend met 26% Plan- en VAT-kosten, terwijl dit bij het VO+ nog 16% was. Deze raming kwam aanzienlijk hoger uit dan het toen beschikbare projectbudget van € 323,5 mln., wat maakte dat de Stuurgroep in mei 2013 besloot tot 'optimalisaties' (bezuinigingen) van in totaal € 18,5 mln. Verder werd de risicowaardering verlaagd.¹⁰⁶



De 'optimalisaties' hielden in dat de VAT-kosten met € 2 mln. verlaagd werden, dat € 1 mln. minder werd bijgedragen aan de Kruisvaartbaan, dat alleen nog werd gekozen voor trams van 32 meter in plaats van trams van 32 én 42 meter en dat gekozen werd voor het toepassen van energiedragers op de tramstellen waardoor sectionering en verlaging Heidelberglaan niet noodzakelijk zijn (besparing van € 8 mln.). Ook werd gekozen voor een andere verdeling van de kosten van het Proefbedrijf (€ 2 mln.), de beveiliging (€ 0,5 mln.) en de NTR (€ 5 mln.) tussen het projectbudget Uithoflijn en de Meerjarenbegroting BRU.

De totale projectkosten op basis van het DO zijn in mei 2013 uiteindelijk geraamd op € 340,5 mln. incl. risico's (prijspeil 2012). Deze raming is weergegeven in de derde set staven in Figuur 4.2.

De rekenkamers plaatsen hierbij de volgende kanttekeningen:

- ◆ De andere verdeling van kosten tussen het project UHL en de BRU-begroting betekent geen daadwerkelijke besparing van kosten of verandering van scope, maar een verschuiving van de kosten naar een plaats buiten de investeringsraming van het project UHL. Deze extra kosten ten laste van de BRU-begroting vormen later een geschilpunt bij de verdeling van meerkosten tussen gemeente en provincie.¹⁰⁷
- ◆ De Plan- en VAT-kosten werden uiteindelijk geraamd op 23% van de projectkosten (excl. projectrisico's). Dat is meer dan de 16% in de VO+-raming, maar minder dan de 26% die de Stuurgroep in april 2013 realistisch achtte.
- ◆ De VEB-kosten zijn nog steeds niet in de raming opgenomen. In de raming van het DO wordt nu wel een budget van € 2 mln. opgenomen voor de coördinatie van het Test- en Proefbedrijf door de POUHL, maar geen budget voor de uitvoering van het Proefbedrijf zelf en de overige VEB-kosten. De post van € 2 mln. stond eerder als PM vermeld in het VO+.
- ◆ Een bedrag van € 17 mln. aan risico's bleef ongedekt (rood in Figuur 4.2). Dit is overigens niet vermeld in de bestuurlijke voortgangsrapportage over de eerste helft van 2013. Daarin is vermeld dat de raming van het DO gelijk is aan het budget, namelijk circa € 323 mln. (groen in Figuur 4.2).
- ◆ Net als bij het VO+ wordt bij het DO gewerkt met een P50-raming. De extra zekerheidsmarge die nodig zou zijn bij de P85-raming, wordt nu zichtbaar gemaakt en bedraagt € 60 mln. (geel in Figuur 4.2). Dit bedrag weerspiegelt dat ook op dat moment nog substantiële risico's aan het project verbonden zijn.

¹⁰⁶ Vergaderstukken Stuurgroep d.d. 15 mei 2013 & Verslag vergadering Stuurgroep d.d. 15 mei 2013. De risico's worden verlaagd van € 30,9 naar € 25,3 mln.

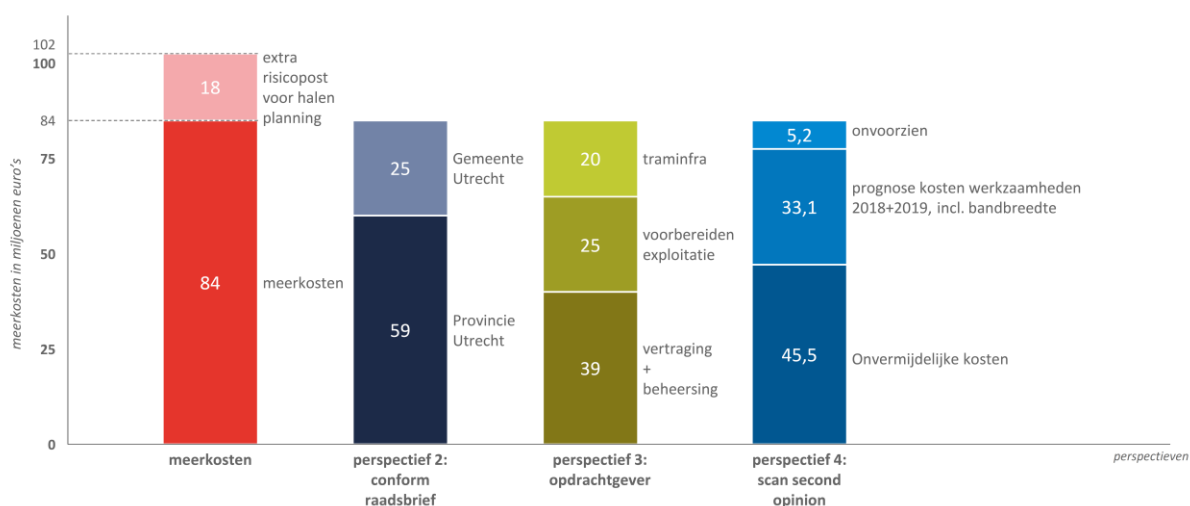
¹⁰⁷ Zie Van Wassenae (2017), *Zwaarwegend Advies Bestuursvereenkomst Uithoflijn*, 27 november 2017

Actualisering budget in december 2014

Kort voor de aanbesteding van het project UHL en de overgang van de taken van het BRU naar de provincie werden de budgetten nogmaals geïndexeerd en de risicowaarderingen geactualiseerd. Dientengevolge stegen de projectraming en het projectbudget naar € 338,3 mln. (prijspeil 2014).¹⁰⁸ De verwachtingswaarde van de risico's was in oktober 2014 gedaald naar € 19,6 mln., waarbij een bedrag van € 3,0 mln. aan risico's ongedekt bleef (prijspeil 2014).¹⁰⁹ De resultaten daarvan zijn weergegeven in de laatste set staven in Figuur 4.2. De actuele projectraming, de risicoanalyse en de second opinion daarop zijn besproken in een vergadering van het Algemeen Bestuur BRU in december 2014. Omdat het BRU in zijn geheel is overgegaan naar de provincie, kon ook de provincie over deze informatie beschikken.

4.2.6 Meerkosten van € 84 mln. niet alleen vertragskosten

De meerkosten van € 84 mln. die eind 2017/ begin 2018 bekend werden, bestaan niet alleen uit vertragskosten. In de second opinion naar de meerkosten van de Uithoflijn uit 2018 heeft Procap toegelicht dat er meerdere perspectieven op deze meerkosten mogelijk zijn (Figuur 4.3).¹¹⁰ De eerste twee perspectieven zijn in paragraaf 4.2.3 al aan de orde gekomen.



Figuur 4.3 Perspectieven op de € 84 mln. meerkosten uit de second opinion van Procap (22 mei 2018)

Met het derde perspectief in Figuur 4.3 laat Procap zien dat niet alle onderdelen van de € 84 mln. gerelateerd zijn aan de vertraging. Het deel dat aan vertraging gelinkt is, bedraagt € 39 mln. Dit bedrag is bestemd voor meerkosten voor de uitvoeringsorganisatie / projectorganisaties, extra VEB-kosten en de meerkosten voor BAM. Procap geeft ook aan dat een aanzienlijk deel uit personeelskosten bestaat.

Ook de rekenkamers hebben gezien dat de meerkosten niet alleen uit vertragskosten bestaan, maar ook uit kosten die eerder niet waren geraamd of niet eerder aan het projectbudget waren toebedeeld. Zo was de VEB in de Bestuursovereenkomst van 2012 al opgenomen als twee deelprojecten van het project UHL, maar de kosten daarvan waren niet eerder in het projectbudget opgenomen. Over het Proefbedrijf was in 2014 afgesproken dat

¹⁰⁸ POUHL (2014), *Voortgangsrapportage 2013-H2 & Bestuur Regio Utrecht (2014), Vergaderstukken Algemeen Bestuur BRU*, agendapunt 10, 17 december 2014, pp. 229 en 230

¹⁰⁹ Bestuur Regio Utrecht (2014), *Vergaderstukken Algemeen Bestuur BRU*, agendapunt 10, 17 december 2014, pp. 229 en 230

¹¹⁰ Procap (2018), *Second opinion meerkosten Uithoflijn*, 22 mei 2018

alleen de coördinatiekosten tot het projectbudget zouden behoren, nu zijn ook de kosten van het Proefbedrijf zelf in het integrale projectbudget WTVS opgenomen. In totaal gaat het bij de VEB incl. het Proefbedrijf om € 32,2 mln.¹¹¹ Aan het projectbudget zijn ook kostenposten toegevoegd die aan andere projecten of budgetten toegerekend hadden kunnen worden. Zo is in 2013 besloten een bedrag van € 5 mln. voor de NTR te verschuiven naar de BRU-begroting (zie paragraaf 4.2.5, fase DO). Dat bedrag komt nu weer terug bij het budget Uithoflijn. Andere voorbeelden zijn de versnellingsmaatregelen in het Stationsgebied¹¹² die ook toegerekend zouden kunnen worden aan andere projecten in dat gebied, of de kosten van de superbushomklap voor de exploitant Qbuzz die ook toegerekend zouden kunnen worden aan de reguliere exploitatie van het Openbaar Vervoer. Het verschuiven van kosten naar een ander projectbudget heeft wel invloed op het beeld van de kosten van de Uithoflijn, maar niet op de daadwerkelijke kosten die beide overheden samen daadwerkelijk maken. De onderlinge verdeling van die kosten kan er wel door beïnvloed worden, met name als het gaat om kosten die volgens de afgesproken verdeelsleutel 24/76 verdeeld worden. Inmiddels wordt onderscheid gemaakt tussen projectbudget WTS (POUHL) en het integrale projectbudget WTVS. In het voorgaande bedoelen we met projectbudget het integrale budget WTVS, waar het budget van de POUHL onderdeel van uitmaakt.

Het vierde perspectief in Figuur 4.3 laat zien dat een deel van de € 84 mln. al eerder gemaakte kosten betreft. € 45,5 mln. is al uitgegeven (periode 2016 tot mei 2018) of betreft onvermijdelijke kosten, € 33,1 mln. bestaat uit geprognoseerde kosten van werkzaamheden in 2018 en 2019, en € 5,2 mln. is voor onvoorziene kosten. Op 7 februari 2018 hebben de Staten ingestemd met een extra krediet voor het project UHL van € 84 mln. De POUHL is voor die datum geen verplichtingen aangegaan die boven de voor die tijd beschikbare dekking uitgaan. Op 31 maart 2018 bedroegen de aangegane verplichtingen voor de traminfrastructuur namelijk € 313 mln., terwijl de beschikbare dekking op dat moment € 341 mln. bedroeg.¹¹³

In paragraaf 7.2.4 en 7.2.5 gaan we nader in op de meerkosten van BAM en nog openstaande geschillen daarover tussen BAM en de opdrachtgevers.

4.2.7 Grote kans dat de meerkosten hoger zullen zijn dan de aangekondigde € 84 mln.

De meerkosten van het project UHL zijn in december 2017 geraamd op € 84 mln. Deze raming is gebaseerd op de stuurplanning die intern gehanteerd wordt en die gericht is op de volledige exploitatie van de Uithoflijn in juli 2019.¹¹⁴ In de voortgangsrapportages over de eerste twee kwartalen van 2018¹¹⁵ is te zien dat het beschikbare budget voor de traminfrastructuur vrijwel geheel besteed zal zijn bij oplevering volgens de stuurplanning in juli 2019.¹¹⁶ Dat betekent dat er in het projectbudget nauwelijks ruimte is om verdere vertragskosten na juli 2019 op te vangen. De kans dat de stuurplanning niet wordt gehaald, is groot.

¹¹¹ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage 2018-Q2. Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode 1 april 2018 – 30 juni 2018*. Dit bedrag is actueel dan het bedrag van € 25 mln. zoals vermeld door Procap (mei 2018) en bevat ook de vertragskosten voor VEB. Voor de coördinatie van het Proefbedrijf door de POUHL was al € 2 mln. geraamd. Zie paragraaf 9.2.4 voor een nadere toelichting op de VEB-kosten.

¹¹² Het betreft o.a. de superbushomklap en de versnelde bouw van een wand van de fietsenstalling onder stationsplein oost, zie paragraaf 4.2.8. Deze versnellingsmaatregelen genomen om de haalbaarheid van de planning van de Uithoflijn te vergroten. De oorzaak van de vertraging in het Stationsgebied ligt echter in andere projecten in het Stationsgebied.

¹¹³ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage 2018-1*. In de dekking was de extra € 84 mln. nog niet verwerkt

¹¹⁴ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn*, 22 december 2017, p. 4. Bevestigd tijdens Interview 27 augustus 2018. Ook in de voortgangsrapportages over de eerste twee kwartalen van 2018 is expliciet vermeld dat het budget gebaseerd is op de stuurplanning

¹¹⁵ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode 1 januari 2018- 31 maart 2018* & Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode 1 april 2018 – 20 juni 2018*

¹¹⁶ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem. Periode 1 januari 2018 – 31 maart 2018*: verwacht projectresultaat € 1 mln. positief & *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. Periode 1 april 2018 – 20 juni*

Wanneer de Uithoflijn gerealiseerd wordt overeenkomstig de hoofdlijnenplanning (start volledig exploitatie in december 2019), worden de kosten van het project volgens berekeningen van de POUHL circa € 18 mln. hoger.¹¹⁷ De totale meerkosten bedragen in dat geval in totaal € 102 mln. Deze mogelijke € 18 mln. extra meerkosten zijn nog niet aan het project Uithoflijn toegekend en daarom niet opgenomen in de financiële overzichten in de voortgangsrapportages over de eerste twee kwartalen van 2018. In deze rapportages wordt niet gewezen op het risico van deze meerkosten wanneer de stuurplanning niet gehaald wordt.¹¹⁸ Zoals eerder vermeld, is de kans dat deze hoofdlijnenplanning gehaald wordt, door de betrokken partijen ingeschat op 85%. Mocht ook december 2019 niet gehaald worden, dan zullen de totale meerkosten hoger zijn dan € 102 mln.

Eventuele extra (vertragings-)kosten die ten laste komen van de centrale risicoreservering zullen via de verdeelsleutel 76/24 verdeeld worden tussen de provincie en de gemeente.¹¹⁹ Ter dekking van deze extra kosten heeft de provincie een risicoreservering van € 13,7 mln. (76% van € 18 mln.) ingesteld.¹²⁰ De gemeente heeft geen risicoreservering getroffen en wil de extra kosten à € 4,3 mln. (24% van 18 mln.) opvangen binnen het weerstandsvermogen.¹²¹ Naast de berekende risicoreservering deed Procap de aanbeveling te zorgen voor een 'opdrachtgeverspot onvoorzien – onvoorzien' om tegenvallers van buiten de invloedsfeer van het project op te vangen.¹²² Aan deze aanbeveling is geen gehoor gegeven.

Het risico van elektromagnetische beïnvloeding van extreem gevoelige apparatuur van het UMC Utrecht en de Universiteit Utrecht langs de trambaan is overigens niet meegenomen in de risicoreservering van € 18 mln.¹²³ Als dat risico zich voordoet komen er dus ook extra kosten bij.

4.2.8 Versnellingsmaatregelen: beperktere vertraging en extra kosten

In de loop van de tijd zijn diverse versnellingsmaatregelen genomen, om te trachten vertraging te voorkomen of kleiner te maken. Naast het voortdurend bewaken en bijstellen van planningen, is gekozen voor enkele omvangrijke versnellingsmaatregelen. Aan deze maatregelen zijn kosten verbonden. De belangrijkste zijn:

- ◆ Verplaatsing van de bushaltes van de oostkant van Utrecht Centraal station naar de westkant (superbusomklap). Deze superbusomklap is op 2 juli 2016 gerealiseerd en heeft er voor gezorgd dat er meer bouwterrein beschikbaar kwam aan de oostkant van het station. Dat was vooral gunstig voor de Uithoflijn, maar gaf ook andere projecten aan die zijde van het Stationsgebied meer speelruimte.

2018: verwacht projectresultaat € 0,8 mln. positief. Deze kwartaalrapportages zijn in juni 2018 resp. september 2018 naar de Raad en de Staten gestuurd

¹¹⁷ Directieraad (2018), *Presentatie Meerkosten WTVS UHL. Sturing op en financiële stromen*, 6 februari 2018; Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief WOB-verzoek AD over correspondentie Uithoflijn*, 24 april 2018 & Interview, 27 augustus 2018

¹¹⁸ Deze kwartaalrapportages zijn in juni 2018 resp. september 2018 naar de Raad en de Staten gestuurd.

¹¹⁹ *Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (getekende versie 1 oktober 2018). In artikel 8.4 en 8.5 is bepaald dat additionele vertragingskosten ten laste komen van de centrale risicoreservering. Als deze ontoereikend is wordt deze aangevuld conform de 24/76 risicoverdeling. Eventuele meerkosten die zich voordoen bij kostenposten van de provincie resp. de gemeente komen voor eigen rekening, omdat hiervoor 'lump sum' bijdragen zijn afgesproken

¹²⁰ Provincie Utrecht (2018), *Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget voor Uithoflijn*, 7 februari 2018

¹²¹ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn*, 22 december 2017, p. 5. Procap (2018) schrijft hierover in de *Second opinion meerkosten Uithoflijn*: "Er is voor gekozen het bedrag van € 84 mln. in relatie tot de stuurplanning te communiceren en een bedrag in reserve te houden van € 18 mln. voor de P85 planning. Bij de gemeente en de provincie wordt die reserve anders verwerkt (resp. weerstandsvermogen gemeente en risicoreservering provincie)."

¹²² Procap (2018), *Second opinion meerkosten Uithoflijn*, 22 mei 2018. Uitgevoerd in opdracht van de Directieraad op verzoek van de Raad

¹²³ Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem. Periode 1 januari 2018 – 31 maart 2018*, p. 17.

Hierin is vermeld dat het EMC-risico is uitgezonderd van de risicoanalyse waar de hoofdlijnenplanning op gebaseerd is. Vermeld is ook dat de kans erg klein wordt geacht en dat er verschillende beheersmaatregelen kunnen worden genomen als het risico zich toch voordoet. Het gaat dus om een bewust en expliciet gemaakte afweging.

- ♦ Met BAM is in juni 2017 een pakket versnellingsmaatregelen overeengekomen om de bouw van de traminfrastructuur op de SABUTO-tracédelen te versnellen. De afspraken hielden in dat het SABUTO-gedeelte op 13 oktober 2017 klaar moest zijn (met het oog op de toen geplande exploitatie van de tram vanaf juli 2018). Het overleg over dit maatregelenpakket was in oktober 2016 gestart. Het hield in dat het werk dat oorspronkelijk voor 15,5 maanden gepland stond, in 8 maanden gerealiseerd moest worden. Daartoe is onder andere met een aantal onderdelen eerder gestart, zijn verkeersstromen aangepast, is een andere fasering toegepast, is gelijktijdig gebouwd aan bovenleidingen op meerdere locaties, zijn langere werktijden gehanteerd + 6 dagen per week werken, etc.
- ♦ Eind 2017/ begin 2018 is gekozen voor de versnelde bouw van een wand van de fietsenstalling onder het stationsplein aan de oostkant van het Stationsgebied. De fietsenstalling moest gebouwd worden onder de OV terminal en pal naast de Uithoflijn. De bovenleiding van de Uithoflijn wordt bevestigd aan deze wand. Het volledige werkterrein (in de hoogte) kwam pas beschikbaar na de sloop van de Stationstraverse (de zogenoemde 'patatstraat') in maart 2018. Door de onderste helft van de wand alvast te bouwen voordat de Stationstraverse gesloopt werd, kon de complete wand – en dus de Uithoflijn - ongeveer 2 à 3 maanden eerder klaar zijn. Hierdoor was ook de fietsenstalling eerder klaar.

De totale kosten van deze drie versnellingsmaatregelen bedroegen € 11,8 mln., waarvan € 10,8 mln. ten laste van het budget van de Uithoflijn.¹²⁴ Deze maatregelen waren niet voorzien bij de start van het project en dus evenmin opgenomen in de aanvankelijke kostenraming van de Uithoflijn. Op het moment dat over de eerste twee versnellingsmaatregelen besloten werd, werd verwacht dat deze tot het behalen van de planning van dat moment zouden leiden. Dat is niet gelukt, omdat zich ook andere tegenvallers voordeden, waardoor de planning uiteindelijk toch niet gehaald kon worden. Zo werd met het pakket versnellingsmaatregelen van BAM op het SABUTO-deel niet voorkomen dat de Stationstraverse niet op tijd gesloopt zou worden en kwamen bij het Testbedrijf in augustus 2018 nieuwe problemen op het SABUTO-gedeelte aan het licht. De versnellingsmaatregelen hebben het bouwproces wel versneld, alhoewel niet is aan te geven hoeveel maanden later de exploitatie van de Uithoflijn zou zijn gestart zonder deze maatregelen.¹²⁵

¹²⁴ Gebaseerd op interne informatie van de POUHL en POS

¹²⁵ BAM, *schriftelijke beantwoording vragen rekenkamers*, 19 oktober 2018

| 5 | Bestuurlijke aansturing UHL

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de bestuurlijke aansturing van het project Uithoflijn (UHL) is vormgegeven en ingevuld. Daarbij is gekeken naar de rollen van de Stuurgroep¹²⁶, het college van Burgemeester & Wethouders (B&W), het college van Gedeputeerde Staten (GS) en - voor zover van toepassing - de Adviesraad Tram. Onder bestuurlijke aansturing wordt verstaan de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, om te bewerkstelligen dat het project doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. Het betreft de aansturing van het project UHL door bestuurlijk verantwoordelijken om het project tot een succes te brengen. Ook de informatievoorziening over de realisatie van het project UHL (mijlpalen, kosten en planning) aan de bestuurlijk verantwoordelijken in de Stuurgroep en aan de portefeuillehouders bij de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht valt hieronder.

5.1 Bevindingen in het kort

1. De inrichting en werkwijze van de Stuurgroep waren niet optimaal voor integrale sturing op alle aspecten van het werkend tramvervoersysteem. De wethouder Stationsgebied was in 2015 en 2016 beperkt bij de UHL betrokken, terwijl de toprisico's voor het project UHL zich (ook) in het Stationsgebied bevonden. De gedeputeerde vertegenwoordigde in de Stuurgroep verschillende belangen van de provincie, wat de aansturing in het beste belang voor het project heeft gecompliceerd.
2. De Stuurgroep stelt de projectopdracht vast, waarin de uitgangspunten over de inrichting van het project zijn uitgewerkt. Dit vormt daarmee de basis voor de aansturing door de Stuurgroep. Het project en projectopdracht werden echter pas gedurende het project duidelijk. De eerste projectopdracht uit 2013 had alleen betrekking op de projectorganisatie Uithoflijn, die een werkend tramsysteem (WTS) moest realiseren. Deze opdracht had nog geen betrekking op een volledig werkend tramvervoersysteem (WTVS). De tweede projectopdracht uit 2014 is weliswaar verbreed naar een werkend tramvervoersysteem (WTVS), maar deze was nog voornamelijk gericht op de rol van projectorganisatie hierbij. Pas in de derde projectopdracht uit 2016 zijn de verantwoordelijkheden van zowel de provincie, gemeente als de projectorganisatie meer gespecificeerd om een werkend tramvervoersysteem te realiseren.
3. De opvolging van de audit systeemintegratie Uithoflijn (afgerond begin 2016) naar de realisatie van het hele werkend tramsysteem, is beperkt behandeld in de Stuurgroep. De Stuurgroep houdt beter grip op de opvolging van de opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn die eind 2017 is afgerond.
4. Het beste voor het project stond in de bestuurlijke samenwerking niet altijd voorop. Zo was er onenigheid over de verdeling van de (meer)kosten in 2017 waarvoor een Zwaarwegend Advies is gekomen. Hierin is niet alleen een oplossing voor de verdeling van de (meer)kosten voorgesteld, maar zijn ook aanbevelingen gedaan over samenwerkingsbeginselen. Zo is aanbevolen dat alle beslissingen in het project moeten worden genomen vanuit het beginsel 'beste voor het project'. Ook bij de openbaarmaking van het rapport van de opvolgaudit begin 2018 stond het belang van het project niet voorop. Het sturingsmodel 'Samen sturen' zou moeten bijdragen aan een 'beste voor het project'-benadering. Afspraken over een 'beste voor het project'-benadering zijn niet opgenomen in de Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012). Na het Zwaarwegend Advies van 2017 zijn deze wel opgenomen in de tweede Allonge (2018).

¹²⁶ Hierbij wordt ook gekeken naar het Bestuurlijk Overleg Uithoflijn-Stationsgebied.

5. De informatiepositie van de Stuurgroep kende in de periode 2015 -2017 tekortkomingen. Dit maakte het voor de Stuurgroep lastig om integraal te sturen op alle onderdelen van het werkend tramvervoersysteem. De Stuurgroep heeft diverse keren om meer informatie gevraagd over risico's voor planning en kosten van de Uithoflijn. De VEB en nevenprojecten zoals de NTR, kregen weinig aandacht in de Stuurgroep en ontwikkelden zich tot grote projectrisico's.
6. Bestuurlijke voortgangsrapportages werden tot 2018 vaak met vertraging aan GS en B&W aangeboden. Vanaf 2018 vindt tijdiger informatievoorziening richting B&W en GS plaats.

5.2 Toelichting op de bevindingen

De Stuurgroep ziet toe op de ontwikkeling en realisatie van het project UHL binnen de kaders van de Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012) en is bevoegd om alle beslissingen te nemen welke nodig zijn om het project binnen de kaders van de Bestuursovereenkomst te realiseren. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Stuurgroep Uithoflijn zijn vastgelegd in de Bestuursovereenkomst. Hierin staat dat de Stuurgroep bestaat uit een gelijk aantal leden van het Dagelijks Bestuur van het Bestuur Regio Utrecht (BRU) (vanaf 2015 GS) en B&W, waaronder in ieder geval de portefeuillehouder voor Verkeer en Vervoer van het BRU, die ook voorzitter is (vanaf 2015 de gedeputeerde Verkeer en Vervoer van de provincie) en de wethouder voor Verkeer en Vervoer van de gemeente. De Stuurgroep komt ten minste één keer per kwartaal samen en beslist bij unanimiteit.¹²⁷ Onderwerpen en stukken worden bij voorkeur pas geagendeerd in de Stuurgroep na bespreking in de Directieraad.¹²⁸

5.2.1 Inrichting en werkwijze Stuurgroep niet optimaal voor integrale aansturing

Bestuurlijke aansturing in relatie tot Stationsgebied pas laat geïntensiveerd

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van de Uithoflijn ligt bij de Stuurgroep Uithoflijn. In dit geval wordt ook wel gesproken van bestuurlijk opdrachtgeverschap. De Stuurgroep bestaat uit de wethouder Mobiliteit van de gemeente Utrecht en de gedeputeerde Mobiliteit.¹²⁹

In de fase van de planvorming van de vertramming van de Uithoflijn (2010-2011) bestond de Stuurgroep Uithoflijn uit vier leden: twee leden van het BRU en twee wethouders (de wethouder Mobiliteit en de wethouder Stationsgebied).¹³⁰ De later beoogde Stuurgroep voor de sturing op de feitelijke realisatie van de Uithoflijn zou vooralsnog een driedelige samenstelling hebben: de portefeuillehouder OV van BRU (voorzitter) met de wethouder Stationsgebied en wethouder Verkeer.¹³¹ Dit wijzigde met de vaststelling van de Bestuursovereenkomst Uithoflijn (februari 2012) tussen het BRU en de gemeente. De Bestuursovereenkomst stelt dat de bemensing van de Stuurgroep bestaat uit de portefeuillehouders Mobiliteit van het BRU en de gemeente. Deze bemensing was conform het sturingsmodel "Samen sturen", waarin tevens werd aangegeven dat het de voorkeur verdient de bezetting van de Stuurgroep zo klein mogelijk te houden. Hier zijn geen inhoudelijke argumenten voor aangedragen.¹³² Najaar 2012 is dit geëffectueerd met het besluit de wethouder

¹²⁷ Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012), art. 10.1

¹²⁸ Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012), art. 10.3

¹²⁹ Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012)

¹³⁰ BRU & gemeente Utrecht (2009), *Samenwerkingsovereenkomst (Vertramming HOV om de Zuid)*. Het Algemeen Bestuur van het BRU heeft op 28 oktober 2009 ingestemd met de overeenkomst. Het college van B&W van de gemeente Utrecht stemde op 6 oktober 2009 in met de overeenkomst.

¹³¹ BRU & gemeente Utrecht (2011), *Projectbesluit vertramming Uithoflijn* (versie 0.7)

¹³² APPM (2012), *Sturingsmodel Uithoflijn – Eindrapportage*, p.22

Stationsgebied niet langer als agendalid op te nemen van de Stuurgroep. Daarbij is aangegeven dat de directies Stationsgebied en Stadsontwikkeling zorgdragen dat de gemeentelijke bestuurlijke inbreng via de wethouder Mobiliteit in de Stuurgroep vooraf afgestemd is met de wethouder Stationsgebied.¹³³ In een advies over het sturingsmodel is overigens wel de overweging meegegeven de wethouder Stationsgebied (als agendalid) deel te laten nemen aan de Stuurgroep, maar dit is niet overgenomen.¹³⁴

De Bestuursovereenkomst (2012) biedt de mogelijkheid om de Stuurgroep uit te breiden met een extra wethouder en gedeputeerde. Er moet dan wel sprake zijn van een gelijk aantal leden van GS en B&W.¹³⁵ Die voorwaarde komt uit de BRU tijd, maar geldt nog steeds door het één op één overnemen van de Bestuursovereenkomst door de provincie. Naast de gedeputeerde Mobiliteit is er bij de provincie geen andere gedeputeerde die qua portefeuille direct betrokken zou kunnen worden bij de Uithoflijn. De gedeputeerde in de Stuurgroep heeft namelijk naast Mobiliteit onder andere Financiën, Bedrijfsvoering en Communicatie in portefeuille. Zodoende lag en ligt het niet voor de hand om redenen van portefeuille inhoud een andere gedeputeerde deel uit te laten maken van de Stuurgroep.¹³⁶

Al vanaf 2012 is bekend dat de inpassing van de Uithoflijn in het Stationsgebied complex is.¹³⁷ Diverse projecten in het Stationsgebied zijn randvoorwaardelijk voor de voortgang van het project Uithoflijn, of zijn zelf afhankelijk van het project Uithoflijn. Nadere afspraken over de aanleg van de Uithoflijn in het Stationsgebied zijn in december 2014 vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst tussen het BRU en gemeente.¹³⁸ Vanaf eerste kwartaal 2015 bleek dat ontwikkelingen in het Stationsgebied grote impact hadden op de planning van de Uithoflijn en op het kritieke pad lagen.¹³⁹ Het Stationsgebied voerde in het risicodossier van de Uithoflijn de top 5 aan van grootste risico's en de risicoscore nam in 2015 ieder kwartaal toe.¹⁴⁰ Ook in de Stuurgroep werd het Stationsgebied als belangrijkste risico aangemerkt.¹⁴¹ Met ingang van medio 2015 werd daarom naast het stuurgroepoverleg een Bestuurlijk Overleg Uithoflijn-Stationsgebied georganiseerd. Hierin nam de wethouder Stationsgebied deel, naast de leden van de Stuurgroep.¹⁴² Desondanks was de wethouder Stationsgebied in 2015 en in 2016 niet altijd bij bestuurlijke discussies en besluitvorming over maatregelen voor de Uithoflijn in het Stationsgebied aanwezig.¹⁴³ In 2015 is tweemaal en in 2016 driemaal vergaderd in aanwezigheid van de wethouder Stationsgebied. Dat is opvallend weinig, gezien de kritische risico's in het Stationsgebied voor de Uithoflijn en bovendien niet conform de afspraken over de frequentie van het Bestuurlijk Overleg zoals deze zijn vastgelegd in de Uitvoeringsovereenkomst Uithoflijn in het Stationsgebied.¹⁴⁴ In 2017 is de frequentie van het Bestuurlijk Overleg verhoogd naar 8 keer. De Stuurgroep vergaderde 5 keer in 2017.

Uit de analyse van de rekenkamers van de verslagen van de Stuurgroep en het Bestuurlijk Overleg blijkt dat besluiten over het project Uithoflijn in de praktijk zowel in de stuurgroepvergadering als in het Bestuurlijk Overleg

¹³³ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 19 september 2012.*

¹³⁴ APPM (2012), *Advies Sturingsmodel Uithoflijn*

¹³⁵ *Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012)*, art. 10.1

¹³⁶ Interview II, 10 september 2018; Interview, 19 september 2018

¹³⁷ Gemeente Utrecht (2012), *Voortgangsrapportage Stationsgebied*, december 2012

¹³⁸ *Uitvoeringsovereenkomst Uithoflijn in Stationsgebied (2014)*

¹³⁹ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 21 mei 2015* met bijlage 7.1d *Update risicodossier Uithoflijn, eerste kwartaal 2015*

¹⁴⁰ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 26 augustus 2015; Verslag Stuurgroep Uithoflijn 10 november 2015* en *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 10 februari 2016* met respectievelijk bijlagen met Top 5 risico's Uithoflijn kwartaal 2, 3 en 4 van 2015. Tevens *Verslag Bestuurlijk Overleg Uithoflijn/Stationsgebied 15 april 2016*

¹⁴¹ Interview, 19 september 2018

¹⁴² Interview II, 24 september 2018

¹⁴³ Bijvoorbeeld *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 29 juni 2016*

¹⁴⁴ *Uitvoeringsovereenkomst Uithoflijn in Stationsgebied (2014)*, art. 14. Hierin is vastgelegd dat het BO Uithoflijn/Stationsgebied ten minste vier keer per jaar plaatsvindt.

Uithoflijn / Stationsgebied zijn genomen.¹⁴⁵ Formeel gezien wijkt het bestuurlijke besluitvormingsproces hierdoor in de praktijk af van het sturingsmodel zoals dat is vastgelegd in de Bestuursovereenkomst (2012).

In maart 2018 is in de Stuurgroep besloten om Stuurgroep en Bestuurlijk Overleg niet meer formeel los van elkaar te organiseren, en de wethouder Stationsgebied structureel aanwezig te laten zijn in het stuurgroepoverleg voor zolang risico's bij de ontwikkeling van het Stationsgebied gevolgen kunnen hebben voor de tijdige realisatie van een Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn.¹⁴⁶ Met dit besluit is de betrokkenheid van de wethouder Stationsgebied geformaliseerd. In deze vergadering is beargumenteerd dat: *“de ontwikkelingen in het Stationsgebied in de afgelopen periode van dien aard waren dat het steevast wenselijk was dat de wethouder Stationsgebied bij de bespreking over de Uithoflijn aanwezig was. De verwachting is dat dit de komende tijd ook het geval zal zijn; verschillende werkzaamheden in het Stationsgebied liggen op het kritieke pad van de Uithoflijn.”*

Risico's van de brede portefeuille gedeputeerde Mobiliteit

De gedeputeerde in de Stuurgroep heeft een brede portefeuille. Deze portefeuille bestaat naast Mobiliteit onder andere uit Financiën, Bedrijfsvoering, Communicatie, Integraal Gebieds Programma, en Utrecht Oost/Utrecht Science Park.¹⁴⁷ Als een bestuurder meerdere rollen moet vervullen kan dat resulteren in conflicterende belangen (“dubbele petten”). De rekenkamers constateren dat er bij de gedeputeerde met betrekking tot de Uithoflijn op drie manieren sprake is van dubbele petten die een risico kunnen vormen:

1. Het beleggen van zowel de portefeuille Financiën als de portefeuille Bedrijfsvoering (personeel en organisatie) bij de portefeuillehouder Mobiliteit, beperkt de bestuurlijke checks en balances. Hierdoor is er bijvoorbeeld bij grote financiële beslissingen over het project Uithoflijn, waarbij er een afweging moet worden gemaakt tussen het belang van de Uithoflijn en andere financiële en/of organisatorische belangen van de provincie, geen andere direct belanghebbende gedeputeerde betrokken. Wel is het zo dat besluiten in het college worden genomen en de gedeputeerde dergelijke besluiten niet volledig alleen kan nemen. Dit risico van checks en balances wordt ook onderkend in de Beleidsaudit financiën mobiliteitsprogramma's uitgevoerd in opdracht van Provinciale Staten.¹⁴⁸ Volgens de voormalig gedeputeerde is het met een project als de Uithoflijn noodzakelijk dat dit de eindverantwoordelijkheid is van één gedeputeerde. Zij stelt dat het dan wel essentieel is om de andere collegeleden op gezette tijden mee te nemen, want uiteindelijk is het een verantwoordelijkheid van het voltallige college. Volgens haar zijn alle besluiten rondom het project de Uithoflijn via de colleegetafel gelopen en daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid.¹⁴⁹
2. De gedeputeerde is vanuit de rol van portefeuillehouder Mobiliteit bestuurlijk verantwoordelijk voor de tijdige directieleveringen van de provincie aan de POUHL en is hiermee opdrachtnemer. Tegelijkertijd is de gedeputeerde als lid van de Stuurgroep Uithoflijn bestuurlijk opdrachtgever aan de POUHL. Een mogelijk risico treedt op als de directieleveringen niet tijdig door de provincie worden geleverd, waardoor de POUHL met vertraging te maken krijgt. Het is dan lastig voor de provincie om als opdrachtgever de POUHL hier op aan te spreken, omdat de oorzaak bij de provincie als opdrachtnemer ligt.

¹⁴⁵ O.a. *Verslag Bestuurlijk Overleg 20 december 2017* en *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 26 oktober 2016*

¹⁴⁶ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 14 maart 2018 & Verslag Bestuurlijk Overleg Uithoflijn/Stationsgebied 14 maart 2018*

¹⁴⁷ Provincie Utrecht (2018), www.provincie-utrecht.nl

¹⁴⁸ Provincie Utrecht (2018), *Ambities en uitvoering in balans? - Beleidsaudit financiën mobiliteitsprogramma's*, p. 19. Daarnaast Interview, 19 september 2018 & Interview II, 18 september 2018

¹⁴⁹ Interview, 19 september 2018

3. De gedeputeerde is bestuurlijk verantwoordelijk voor de afdeling OV van de provincie, de beoogd afnemer van de Uithoflijntram, maar de gedeputeerde is als lid van de Stuurgroep Uithoflijn in de rol van opdrachtgever ook verantwoordelijk voor de realisatie en oplevering van de Uithoflijntram. Het belang van de provincie als afnemer richt zich met name op de lange termijn. Als afnemer is het bijvoorbeeld van belang dat de kwaliteit en technische levensduur van het tramsysteem hoog is, en daardoor de gemiddelde onderhoudskosten laag. Het belang van de provincie als opdrachtgever voor de aanleg van de Uithoflijn richt zich echter meer op de korte termijn. Als opdrachtgever is het wenselijk de tramlijn binnen budget en planning te realiseren. Deze belangen kunnen conflicterend zijn en de gedeputeerde kan in deze gevallen geen andere bestuurder hierop aanspreken.

Het tweede voorbeeld van een 'dubbele pet' geldt ook voor de wethouder Mobiliteit in de Stuurgroep Uithoflijn, hetzij in mindere mate. De wethouder Mobiliteit is zowel bestuurlijk opdrachtgever van het project Uithoflijn als ook bestuurlijk verantwoordelijk voor de levering van verkeersregelinstallaties (VRI's) aan het project Uithoflijn.¹⁵⁰ Bij gemeente zijn de portefeuilles Mobiliteit, Stationsgebied en Financiën ieder bij een andere wethouder belegd, hierdoor zouden checks en balances minder een risico moeten vormen.¹⁵¹ Ook is de gemeente geen afnemer van de Uithoflijn, zij wordt niet verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud.

De vraag is of de werklast vanwege van de brede portefeuille van de gedeputeerde niet te hoog is en een adequate invulling van het bestuurlijk opdrachtgeverschap bemoeilijkt. De voormalige gedeputeerde acht het werkbaar dat de Uithoflijn onder één portefeuille valt, onder voorwaarde dat de andere gedeputeerden regelmatig betrokken worden bij de voortgang van het project, want uiteindelijk is het een verantwoordelijkheid van het voltallige college.¹⁵² In één van de door de rekenkamers gevoerde gesprekken werd aangegeven dat er door de brede portefeuille minder ruimte was voor interne afstemming over de Uithoflijn met de gedeputeerde.¹⁵³ De voormalig gedeputeerde geeft hierover aan dat de tijd die medewerkers aangaven nodig te hebben wel werd ingepland.¹⁵⁴ De huidige gedeputeerde ziet de portefeuille als pittig en acht het niet ondenkbaar dat in de volgende collegeperiode OV en de rest van mobiliteit in verschillende portefeuilles worden ondergebracht. Het provinciaal ambtelijke overleg over de Uithoflijn kent op dit moment een vastere structuur en hogere frequentie. Dit kan er volgens de gedeputeerde toe leiden dat de sturing op de Uithoflijn weliswaar beter verloopt, maar dat andere taken binnen de portefeuille onderbelicht raken.¹⁵⁵ De discussie over de brede portefeuille is ook binnen Provinciale Staten aan bod gekomen. In de Provinciale Statenvergadering, waarin de nieuwe gedeputeerde werd benoemd, heeft een fractie een motie ingediend om kritisch de portefeuillevverdeling van gedeputeerden te evalueren, onder andere vanwege de breedte en zwaarte van de portefeuilles van gedeputeerden, de forse uitdagingen op het terrein van mobiliteit en de complexiteit van het project Uithoflijn. Deze motie is verworpen.¹⁵⁶

Uithoflijn vraagt grote bestuurlijke betrokkenheid

De complexiteit en het hoge risicoprofiel van de Uithoflijn vraagt veel betrokkenheid van de bestuurlijk verantwoordelijken in de Stuurgroep. Volgens een betrokkene stonden de beperkte duur en de frequentie van de stuurgroepvergaderingen soms op gespannen voet met de complexiteit van het project en de dynamiek van

¹⁵⁰ POUHL (22 augustus 2018), *Nevenprojecten*. Er zijn 11 leveranties. De gemeente Utrecht is verantwoordelijk voor 1 leverantie, namelijk de verkeersregelinstallaties (VRI). Hiervoor is een uitvoeringsovereenkomst opgesteld tussen de Provincie Utrecht en de gemeente Utrecht. Het ontwerp en de software van de VRI worden gemaakt door de afdeling Milieu en Mobiliteit (M&M) van de gemeente Utrecht. De opdrachtnemer Traminfrastructuur Uithoflijn coördineert de activiteiten van M&M.

¹⁵¹ Gemeente Utrecht (2018), www.utrecht.nl

¹⁵² Interview, 19 september 2018

¹⁵³ Interview, 17 september 2018

¹⁵⁴ Reactie feitelijk wederhoor, 20 november 2018

¹⁵⁵ Interview II, 10 september 2018

¹⁵⁶ *Notulen vergadering Provinciale Staten 19 maart 2018 & Provincie Utrecht (2018), Motie 24: Portefeuillevverdeling*

(voorzien en onvoorzien) knelpunten die beheerst moesten worden.¹⁵⁷ De stuurgroepvergaderingen duurden vaak een uur tot anderhalf uur, wat door een betrokkene beschreven is als “*geen ideale aansturing van een groot project*”. Uit verslagen van de Stuurgroep blijkt dat het niet altijd lukte om alle agendapunten te bespreken. Omdat er soms weinig tijd was om alles te bespreken, duren de stuurgroepvergaderingen inmiddels langer.¹⁵⁸ De stuurgroepvergadering zou de volgende vaste agendapunten moeten behandelen: algemene voortgang integrale project op alle beheersaspecten (tijd, geld, kwaliteit, informatie, organisatie, risico); voortgang raakvlakprojecten; communicatie (o.a. bestuurlijk) en politiek-bestuurlijke risico's.¹⁵⁹ Met name in 2017 focussen de stuurgroepvergaderingen zich vooral op urgente problemen in het Stationsgebied die leiden tot de herijking van de planning. Andere aspecten van het project kwamen toen minder aan bod. De kwartaalrapportages uit 2016 van de POUHL werden vastgesteld in de Stuurgroep. De eerste twee kwartaalrapportages 2017 van POUHL komen in 2017 echter niet aan de orde in de Stuurgroep. De derde kwartaalrapportage 2017 is pas in maart 2018 behandeld, samen met de vierde kwartaalrapportage 2017. Volgens de gemeente en de provincie had het niet agenderen van sommige aspecten of rapportages ook te maken prioriteit stelling. De inhoud van de agenda wordt sterk bepaald door de actualiteit. Periodieke rapportages zijn vaak alweer achterhaald als ze in de Stuurgroep voorliggen.¹⁶⁰

5.2.2 Projectopdracht gedurende het project pas duidelijk

De Stuurgroep moet volgens de Bestuursovereenkomst de projectopdracht vaststellen en wijzigen.¹⁶¹ In de projectopdracht zijn de uitgangspunten uitgewerkt over de inrichting van het project, waaronder de invulling van de projectorganisatie Uithoflijn (POUHL). De projectopdracht zou de basis moeten vormen voor de aansturing door de Stuurgroep.

Er is geen apart document opgesteld waarin de projectopdracht is verwoord; de projectopdracht is, vanaf 2013, onderdeel van het projectplan. Het document is door de Stuurgroep ondertekend voor wat betreft de projectopdracht en door de Directieraad voor wat betreft het projectplan.¹⁶² In de laatste versie van het projectplan uit 2018 wordt gesteld dat het nadere vorm geeft aan de integrale sturing, beheersing en verantwoording over de realisatie van de traminfrastructuur, de aanschaf van nieuw trammaterieel, de overdracht van de onderdelen aan de beheerorganisatie en de coördinatie van het Proefbedrijf.¹⁶³ Sinds 2013 is het projectplan vier keer geactualiseerd, zie Tabel 5.1. De Stuurgroep heeft alleen de eerste drie versies van het projectplan besproken en ondertekend, omdat in de vierde en vijfde versie de projectopdracht niet wijzigt.¹⁶⁴

Tabel 5.1 Verschillende versies van het projectplan

Datum	Naam	Onderwerp	Opdrachtgever
20 juni 2013	Projectplan 1.1	Realisatiefase Tramlijn P&R De Uithof – OV terminal	Stuurgroep
27 augustus 2014	Projectplan 2.0	Realisatiefase Tramlijn P&R De Uithof – OV terminal	Stuurgroep
10 februari 2016	Projectplan 3.0	Realisatiefase Tramlijn P&R De Uithof – OV terminal	Stuurgroep
6 september 2017	Projectplan 4.0	Realisatie- en testfase Tramlijn P&R De Uithof – OV terminal	Directieraad
28 maart 2018	Projectplan 5.0	Realisatie- en Test- en Proeffase Tramlijn P&R De Uithof – OV terminal	Directieraad

¹⁵⁷ Interview II, 18 september 2018

¹⁵⁸ Verslag Stuurgroep Uithoflijn 16 mei 2018, tevens Interview II, 10 september 2018

¹⁵⁹ APPM (2012), *Sturingsmodel Uithoflijn – Eindrapportage*, p. 23

¹⁶⁰ Reactie feitelijk wederhoor, 16 en 20 november 2018

¹⁶¹ Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012), art. 10.1

¹⁶² Verslagen Stuurgroep Uithoflijn 17 juni 2013; 27 augustus 2014 & 10 februari 2016

¹⁶³ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 10

¹⁶⁴ POUHL (2017), *Projectplan Uithoflijn 4.0*, p. 2 & POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 2

Eerste projectopdracht heeft alleen betrekking op werkend tramsysteem (WTS)

De eerste projectopdracht, die in 2013 door de Stuurgroep is vastgesteld, luidt: *Realiseer, conform de uitgangspunten in de Bestuursvereinkomst van 20 juni 2012, in samenwerking met alle belanghebbende partijen op projectmatige wijze een werkend tramsysteem tussen Utrecht CS en De Uithof, dat kwalitatief goed is, voldoende veilig en goed ingepast is in de stedelijke omgeving. Daarbij behoort ook de aanschaf van het juiste trammaterieel.* Hierbij is aangegeven dat de POUHL de voorbereiding en realisatie van de traminfrastructuur en de verwerving van het voor de exploitatie benodigde materieel verzorgt, dit resulterend in een werkend tramsysteem (WTS). Daarnaast is in de opdracht opgenomen dat het BRU (en later de provincie) verantwoordelijk is voor het toekomstig beheer en onderhoud van de aan te leggen tramlijn en de aan te schaffen trams. Tevens wordt gesteld dat het BRU verantwoordelijk is voor de exploitatie van de tramlijn.¹⁶⁵

Het WTS heeft betrekking op de techniek en omvat de aanleg van de integrale traminfrastructuur (o.a. de sporen, seinen, wissels en bovenleiding) en het trammaterieel (zoals in groen weergegeven deel in Figuur 5.1).



Figuur 5.1 Overzicht werkend tram(vervoer)systeem

Tweede projectopdracht betrekking op werkend tramvervoersysteem (WTVS)

In de tweede opdracht, uit augustus 2014, wordt aangegeven dat: *“met de toevoeging van de coördinatie van het proefbedrijf aan de [eerste] projectopdracht dient aangetoond te worden dat er sprake is van een werkend tramvervoersysteem Uithoflijn”.* In de projectopdracht wordt alleen de coördinatie van het Proefbedrijf toegevoegd aan de verantwoordelijkheid van de POUHL. De POUHL is niet verantwoordelijk voor een volledig werkend tramvervoersysteem. Zo wordt gesteld dat het BRU (onder de coördinatie van de POUHL) de trambestuurders zal opleiden en de laatste proeven zal uitvoeren.¹⁶⁶

De scope van het werkend tramvervoersysteem (WTVS) is dus breder dan alleen het WTS. Het WTVS heeft betrekking op de wisselwerking tussen de techniek (het WTS) en de bij de Uithoflijn betrokken organisaties (zie Figuur 5.1).

Overigens is de scope van het WTVS niet gelijk aan de scope van het projectbudget, zoals ook in Hoofdstuk 4 aan de orde komt. Zo is de aanschaf van het trammaterieel wel onderdeel van de projectscope, maar wordt de

¹⁶⁵ POUHL (2013), *Projectplan Uithoflijn 1.1*, p. 6

¹⁶⁶ POUHL (2014), *Projectplan Uithoflijn 2.0*, p. 6

verwerving van het trammaterieel uit een apart budget gefinancierd.¹⁶⁷ Daarnaast worden enkele nevenprojecten geheel of gedeeltelijk uit het projectbudget Uithoflijn betaald, terwijl ze niet binnen de scope van het WTVS vallen.¹⁶⁸ Dit zorgt er voor dat bij het project UHL over verschillende soorten scopes wordt gesproken.

Derde projectopdracht na audit

In 2015 is in opdracht van de Directieraad, op advies van de Adviesraad, een audit uitgevoerd naar de realisatie van het hele WTVS, via de zogeheten audit systeemintegratie Uithoflijn.¹⁶⁹ De Adviesraad raadde aan een dergelijke audit te laten uitvoeren naar aanleiding van haar eigen advies over onduidelijkheden inzake de verantwoordelijkheden en de aansturing van het Proefbedrijf.¹⁷⁰ De audit werd in januari 2016 afgerond.¹⁷¹ Uit de audit kwamen meerdere aanbevelingen naar voren (zie ook Hoofdstuk 6 en Hoofdstuk 7). Een deel van de aanbevelingen hadden betrekking op de projectopdracht. Het advies van de audit was om de projectopdracht van de Stuurgroep aan de projectdirecteur Uithoflijn te verbreden. De projectopdracht zou alles moeten bevatten wat “nodig is voor succesvolle ingebruikname Uithoflijn”. Ten opzichte van de tweede projectopdracht zou de verbreding betekenen dat expliciet moet worden toegevoegd dat de componenten voorbereiding beheer, voorbereiding exploitatie en nevenprojecten (zoals directieleveranties en randvoorwaardelijke condities) nodig zijn voor succesvolle ingebruikname van de Uithoflijn, maar dat deze buiten de scope van de POUHL worden belegd. Daarnaast wordt geadviseerd de verantwoordelijkheden voor de POUHL, provincie en gemeente bij de realisatie van de nieuwe projectopdracht expliciet te benoemen, waarbij de projectdirecteur UHL eindverantwoordelijk is voor de realisatie van de succesvolle ingebruikname van het project UHL. Voor zover het de scope betreft die direct onder de aansturing van de projectdirecteur UHL valt, zou hij hiervoor een directe resultaatsverplichting dragen. Voor zover het de scope betreft die onder aansturing valt van óf de provincie óf de gemeente, zou hij een rol als regisseur moeten hebben. De projectdirecteur UHL zou hiermee eindverantwoordelijk worden voor werkzaamheden die niet direct onder zijn aansturing vallen.¹⁷² De Adviesraad geeft echter in haar advies over deze audit aan er geen voorstander van te zijn dat de projectdirecteur UHL eindverantwoordelijk wordt voor werkzaamheden die niet direct onder zijn verantwoording en/of aansturing vallen.¹⁷³

In de eerstvolgende stuurgroepvergadering in februari 2016 wordt kennis genomen van het auditrapport en het advies van de Adviesraad (zie voor behandeling van de audit door de Stuurgroep paragraaf 5.2.3).¹⁷⁴ De Stuurgroep stemt op 30 maart 2016 in met een *brede regierol* van de projectdirecteur UHL.¹⁷⁵ De projectdirecteur UHL is hiermee niet eindverantwoordelijk, maar wordt wel gevraagd, en kan daarop worden aangesproken, om te benoemen wat nodig is voor de succesvolle ingebruikname van de Uithoflijn, de voortgang te monitoren en te escaleren als dat nodig is.¹⁷⁶ Op de rol van de projectdirecteur UHL wordt in Hoofdstuk 6 nader ingegaan.

De derde projectopdracht is in februari 2016 door de Stuurgroep vastgesteld, na de audit en kort na het advies van de Adviesraad. Hierin is geen verbreding van de opdracht opgenomen. Wel wordt in de derde projectopdracht verder opgesplitst wat de verantwoordelijkheden zijn van de provincie, gemeente en POUHL. Er

¹⁶⁷ De kosten voor de verwerving van het trammaterieel (deelproject 1) komen ten laste van het BRU. Bron:

Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012), art. 3.5.3 en 7.1

¹⁶⁸ *Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2012), art. 3.5.2, 13.2, 13.3, 13.4, 13.5 en 13.6

¹⁶⁹ *Verslag Adviesraad Tram 3 september 2014*, agendapunt 7 & *Verslag Adviesraad Tram 1 juli 2015*, agendapunt 4

¹⁷⁰ Adviesraad Tram (2014), *Advies 5: Systeemintegratie in relatie tot integraal werkend Tramvervoersysteem*

¹⁷¹ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*. De beoordeling richt zich op de stand van zaken per augustus/september 2015.

¹⁷² AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*, pp. 48-49

¹⁷³ Adviesraad Tram (2016), *Advies 10: Audit Horvat/AT Osborne*

¹⁷⁴ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 10 februari 2016*, agendapunt 3

¹⁷⁵ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 30 maart 2016*, agendapunt 4

¹⁷⁶ Provincie Utrecht (2016), *Overdrachtsdocument afdeling Openbaar Vervoer/projectorganisatie Uithoflijn*, 25 maart 2016, p. 7

wordt ten opzichte van de eerste en tweede versie van de opdracht concreter uitgewerkt welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is. Bij de tweede projectopdracht zijn bijvoorbeeld alleen verantwoordelijkheden van de POUHL en het BRU aangegeven, bij de derde opdracht is toegevoegd dat de gemeente verantwoordelijk is voor een aantal randvoorwaardelijke en raakvlakprojecten ten behoeve van de onderbouw van de Uithoflijn. Ook worden meer verantwoordelijkheden van de verschillende afdelingen van de provincie toegevoegd, zoals de concessieverlening en directieleveringen.¹⁷⁷ Hiermee wordt vanaf dan duidelijk vastgelegd waarvoor de provincie en gemeente verantwoordelijk zijn. In interviews komt naar voren dat de projectopdracht en ook de scope van het project en de opdrachten aan zowel de projectdirecteur UHL als de afdelingsmanager Openbaar Vervoer bij de provincie op onderdelen op verschillende momenten niet helder waren.¹⁷⁸

In het vierde en vijfde projectplan verandert de opdracht en de verdeling van verantwoordelijkheden niet.¹⁷⁹

5.2.3 Grip Stuurgroep op opvolging audits verbeterd

In de afgelopen jaren zijn er twee audits uitgevoerd naar de realisatie van de Uithoflijn. Beide bestuurders in de Stuurgroep vonden het wenselijk dat audits werden uitgevoerd om te weten of het gehele WTVS gerealiseerd werd en om na te gaan of de provincie klaar is voor ontvangst van de tram en het beheer en onderhoud van de Uithoflijn (zie Hoofdstuk 6 en Hoofdstuk 7 voor een verdere inhoudelijke bespreking van beide audits).¹⁸⁰

Opvolging eerste audit beperkt behandeld in Stuurgroep

De eerste audit is, zoals in paragraaf 5.2.2 benoemd, in 2015 uitgevoerd door AT Osborne en Horvat & Partners en ging over de systeemintegratie van de Uithoflijn. De audit werd in januari 2016 afgerond.¹⁸¹ Al voor de afronding van het onderzoek is er in de stuurgroepvergadering van december 2015 een presentatie gegeven door de toenmalig directeur Beleid en Uitvoering van de provincie over voorstellen, keuzes en besluiten die moeten worden genomen naar aanleiding van de audit en een verbeterplan (het zogeheten tienpuntenplan) naar aanleiding van de uitkomsten van de audit. Er worden geen besluiten genomen bij deze bespreking.¹⁸² In de eerste stuurgroepvergadering van 2016 staan het auditrapport en het advies van de Adviesraad over deze audit op de agenda. In deze vergadering merkt de wethouder onder andere op dat zowel de bevindingen in het auditrapport als het advies van de Adviesraad behoorlijk zorgelijk zijn, met name wat betreft de nevenprojecten waarvoor de provincie verantwoordelijk is. Er wordt besloten om het auditrapport en het advies van de Adviesraad voor kennisgeving aan te nemen en in de volgende Stuurgroep een besluit te nemen over maatregelen naar aanleiding van het rapport.¹⁸³

De audit richtte zich overigens met name op het functioneren van de POUHL en de betreffende afdelingen van de provincie, het Stationsgebied komt weinig aan bod. Bij de bespreking van het rapport in de Stuurgroep doet de gedeputeerde een voorstel om in lijn met de audit ook een audit te laten plaatsvinden op de contracten van het Stationsgebied voor wat betreft de realisatie van het WTVS. De wethouder stelt dat dit ook al is meegenomen bij de voorliggende audit.¹⁸⁴ In het rapport is dit echter niet duidelijk terug te zien.

¹⁷⁷ POUHL (2016), *Projectplan Uithoflijn 3.0*, pp. 7-8

¹⁷⁸ Interview, 13 september 2018 & Interview, 20 september 2018

¹⁷⁹ POUHL (2017), *Projectplan Uithoflijn 4.0*, pp. 7-9 & POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 8-10

¹⁸⁰ Interview II, 24 september 2018 & Interview, 19 september 2018

¹⁸¹ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*. De beoordeling richt zich op de stand van zaken per augustus/september 2015.

¹⁸² *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 16 december 2015*, agendapunt 2

¹⁸³ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 10 februari 2016*, agendapunt 3

¹⁸⁴ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 10 februari 2016*, agendapunt 3

Eind maart 2016 worden het auditrapport en het advies van de Adviesraad opnieuw voor kennisgeving aangenomen en wordt alleen een besluit genomen over het verbreden van de regierol van de projectdirecteur UHL (zie paragraaf 5.2.2).¹⁸⁵ In juni 2016 krijgt de dan pas aangetreden directeur van de provincie opdracht van de Stuurgroep om de volgende vergadering (in september 2016) inzichtelijk te maken hoe nader invulling is gegeven aan het eerder genoemde tienpuntenplan.¹⁸⁶ In de stuurgroepvergadering van september 2016 heeft de Stuurgroep een stand van zaken van het tienpuntenplan gekregen, waarbij gemeld wordt dat de punten in behandeling zijn en dat de helft is afgehandeld. Dit wordt door de Stuurgroep voor kennisgeving aangenomen.¹⁸⁷ Zie voor meer informatie over de informatievoorziening aan de Stuurgroep paragraaf 5.2.5. De opvolging van de audit en het tienpuntenplan komt in de daaropvolgende stuurgroepvergaderingen niet meer aan de orde.

Opvolgaudit kritisch op opvolging eerste audit

Medio 2017 wordt opnieuw op advies van de Adviesraad en in opdracht van de Directieraad een audit uitgevoerd naar de systeemintegratie en organisatiegereedheid van de Uithoflijn door Deloitte en Horvat & Partners.¹⁸⁸ Deze opvolgaudit is begin november 2017 gereed.¹⁸⁹ Uitkomst van de opvolgaudit is dat de POUHL voldoende opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de audit systeemintegratie van 2015. De afdeling Openbaar Vervoer van de provincie heeft echter geen opvolging gegeven aan de bevindingen uit deze audit en heeft de gemeente en de POUHL hiervan ook niet op de hoogte gebracht.¹⁹⁰ Deloitte en Horvat & Partners geven aan dat met de term opvolging wordt bedoeld dat niet aantoonbaar de volledige PDCA-cyclus van het opvolgen van bevindingen is gesloten, het aantoonbaar: plannen, uitvoeren, verifiëren en bij onvoldoende effectiviteit daarop versterken van de opvolging. Ook geven zij aan dat op punten wel invulling aan de opvolging van de audit is gegeven en stellen daarmee uitdrukkelijk niet dat er niets met de bevindingen uit de audit is gedaan.¹⁹¹ De wethouder geeft in een interview aan dat ze in de Stuurgroep een paar keer heeft gevraagd naar de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen door de afdeling OV van de provincie. Ze kreeg hierop te horen dat alles onder controle was en er maatregelen waren genomen.¹⁹² De voormalig gedeputeerde geeft als verklaring voor het niet opvolgen van de aanbevelingen door de provincie dat dit te maken had met prioriteitstelling, omdat de mensen die verantwoordelijk waren voor de opvolging van de aanbevelingen daar geen tijd voor hadden, omdat zij werkten aan het in kaart brengen van risico's en bezig waren met het beheersen van de vertraging in het Stationsgebied, waar toen de prioriteit lag.¹⁹³

Stuurgroep houdt beter grip op opvolging opvolgaudit

De dag na gereedkomen van de opvolgaudit, in november 2017, wordt dit gemeld in het Bestuurlijk Overleg.¹⁹⁴ De opvolgaudit staat op de agenda van het Bestuurlijk Overleg van 17 januari 2018 (zie over de openbaarmaking van dit rapport paragraaf 5.2.4). Hierbij wordt aangegeven dat er naar aanleiding van het rapport een concept-verbeterplan wordt opgesteld. Het rapport van de opvolgaudit wordt door de Stuurgroep vastgesteld (en niet zoals het eerste auditrapport voor kennisgeving aangenomen) en afgesproken wordt dat in de volgende

¹⁸⁵ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 30 maart 2016*, agendapunt 3 en 4

¹⁸⁶ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 29 juni 2016*, agendapunt 9

¹⁸⁷ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 14 september 2016*, agendapunt 3

¹⁸⁸ Adviesraad Tram (2018), *Jaarrapportage 2016-2017*, p. 9; Interview, 5 juli 2018 & *Verslag Adviesraad Tram 11 juli 2017*, agendapunt 6. Hierin is de afspraak gemaakt dat de ambtelijk opdrachtgever van provincie Utrecht in de Directieraad, namens de Directieraad de opdrachtverstrekking van de audit oppakt met inachtneming van de overwegingen van de adviesraad.

¹⁸⁹ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*. De audit geeft de stand van zaken tot september 2017 weer.

¹⁹⁰ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, pp. 14-16

¹⁹¹ Deloitte en Horvat & Partners (2018), Nadere duiding interpretatie auditrapport naar aanleiding van vragen Statenleden d.d. 5 februari 2018

¹⁹² Interview II, 24 september 2018

¹⁹³ Interview, 19 september 2018

¹⁹⁴ *Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 3 november 2017*, agendapunt 2

stuurgroepvergadering het Verbeterplan wordt geagendeerd. Uit het verslag van de vergadering blijkt niet wat de reactie van de stuurgroepleden op de opvolgaudit was. Hiervoor is het verslag te beknopt.¹⁹⁵ In interviews hebben de bestuurders aangegeven dat ze het belangrijk vonden dat er extern werd gekeken naar hoe de beheer- en exploitatie afdeling van de provincie er bij stond. De wethouder gaf aan dat de opvolgaudit als een soort shock therapie heeft gewerkt en de voormalig gedeputeerde benadrukte dat de audit was bedoeld voor het identificeren van concrete verbeterpunten in een vertrouwelijke setting, met een focus op wat er niet goed gaat en waar de bestuurder op moet sturen.¹⁹⁶ Dit bevestigen Deloitte en Horvat & Partners. Zij geven aan dat de audit is gericht op het identificeren van verbeterpunten en niet is bedoeld om een gebalanceerd overzicht te geven van zaken die goed lopen en zaken die verbetering behoeven; het gaat enkel in op de zaken die verbetering behoeven. Zij geven aan dat de (project)organisatie via dergelijke audits haar kwetsbare kant toont, hetgeen zij van professionaliteit vinden getuigen.¹⁹⁷

In de volgende stuurgroepvergadering van maart 2018 staat het verbeterplan op de agenda. In het verslag van deze vergadering staat dat *“de Stuurgroep aangeeft geen kennis te willen nemen van het Verbeterplan, zoals in de agenda is voorgesteld, maar het Verbeterplan vast te willen stellen. De voorliggende versie is volgens de Stuurgroep nog niet concreet genoeg en derhalve niet geschikt om aan Raad en PS aan te bieden.”* Besloten wordt om een aangescherpte versie van het Verbeterplan door middel van een schriftelijke ronde voor te leggen aan de Stuurgroep, zodat het daarna aan de Raad en PS kan worden aangeboden. Ook wordt besloten om één keer per kwartaal een voortgangsrapportage over de stand van zaken m.b.t. het Verbeterplan te bespreken in de Stuurgroep, waarbij inzicht wordt gegeven in mogelijke knelpunten en/of aandachtspunten.¹⁹⁸ Het Verbeterplan is in april 2018 door GS en B&W vastgesteld.¹⁹⁹ In de stuurgroepvergaderingen na maart 2018 staat telkens de stand van zaken van het Verbeterplan op de agenda, waarbij in juli en oktober een memo wordt meegezonden en in augustus een presentatie is gegeven.²⁰⁰ De Stuurgroep is hiermee beter betrokken bij de voortgang van de maatregelen naar aanleiding van de opvolgaudit dan bij de eerste audit. De huidige gedeputeerde geeft aan dat de opvolging van de opvolgaudit in de gaten wordt gehouden en dat deze audit goed wordt opgepakt.²⁰¹ Ook de Adviesraad geeft aan dat de aanbevelingen goed zijn opgepakt. Wel wijst zij op het risico dat de urgentie en de alertheid wegzakken en dat gezorgd moet worden dat de verbeteracties worden geïmplementeerd en geïnternaliseerd in de manier van werken.²⁰²

¹⁹⁵ Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 17 januari 2018, agendapunt 4

¹⁹⁶ Interview II, 24 september 2018 & Interview, 19 september 2018

¹⁹⁷ Deloitte en Horvat & Partners (2018), Nadere duiding interpretatie auditrapport naar aanleiding van vragen Statenleden d.d. 5 februari 2018

¹⁹⁸ Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 14 maart 2018, agendapunt 4

¹⁹⁹ Regiegroep “verbeterplan audit” (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn – Aan de slag met concrete acties; Openbaar verslag GS Utrecht 24 april 2018, agendapunt 5 & Memo Stand van zaken Verbeterplan (versie Stuurgroep 2 juli 2018)

²⁰⁰ Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 18 april 2018, agendapunt 7; Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 16 mei 2018, agendapunt 8; Memo Stand van zaken Verbeterplan (versie Stuurgroep 2 juli 2018); Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 2 juli 2018, agendapunt 5; Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 29 augustus 2018, agendapunt 5; Memo Stand van zaken Verbeterplan Uithoflijn (versie Stuurgroep 1 oktober 2018) & Agenda Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 1 oktober 2018, agendapunt 5

²⁰¹ Interview II, 17 september 2018

²⁰² Verslag Adviesraad Tram 12 juni 2018, agendapunt 2 & Interview, 5 juli 2018

5.2.4 Beste voor het project stond in de bestuurlijke samenwerking niet altijd voorop

Sturingsmodel 'Samen sturen' als 'beste voor het project'-benadering

De Uithoflijn is een project met een gezamenlijk bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap van de provincie (eerder het BRU) en de gemeente. In de Bestuursovereenkomst (2012) is aangegeven dat daarbij het sturingsmodel 'Samen sturen' wordt gehanteerd.²⁰³ Aan het sturingsmodel ligt een advies van begin 2012 ten grondslag. Het advies spreekt de voorkeur uit naar 'Samen sturen' omdat dit model vanwege de gezamenlijke sturing de partijen stimuleert om te sturen op het projectbelang. Het zorgt voor een optimale borging van de integraliteit, zowel in sturing als in uitvoering. Het versterken van het commitment aan het projectbelang zorgt voor een 'beste voor het project'-benadering bij zowel BRU als de gemeente Utrecht. Om de beoogde samenwerking te laten slagen, vraagt dit volgens het advies een goede verstandhouding tussen en commitment van partijen en personen. Als partijen dit commitment niet willen aangaan, zal van 'samen sturen' weinig terecht komen (zie voor nadere uitleg over het sturingsmodel Hoofdstuk 6).²⁰⁴ Dat de 'beste voor het project'-benadering in de praktijk niet altijd voorop stond blijkt uit twee voorbeelden die verder in deze paragraaf worden uitgewerkt (verdeling (meer)kosten en de openbaarmaking opvolgaudit).

'Beste voor het project'-afspraken opgenomen in de tweede Allonge

In de Bestuursovereenkomst uit 2012 is de 'beste voor het project'-benadering niet opgenomen. Dit gebeurt enkele jaren later wel in de tweede Allonge (oktober 2018). Deze bevat drie artikelen die ingaan op de samenwerking tussen de provincie en gemeente.²⁰⁵ Hierin wordt onder andere afgesproken dat *'de houding van Partijen ten opzichte van elkaar onverkort wordt ingegeven door optimale samenwerking en 'best for project' om het project succesvol af te ronden'*.²⁰⁶ Aanleiding om dit in de Allonge op te nemen is een Zwaarwegend Advies van november 2017. In dit advies wordt het 'beste voor het project'-beginsel gedefinieerd als dat alle beslissingen die in het project zullen worden genomen, van alle mogelijke beslissingen, naar verwachting het beste resultaat biedt op de gezamenlijke projectdoelen. Dit advies kwam voort uit onenigheid tussen de provincie en de gemeente over verdeling van (meer)kosten in de periode 2017-2018.

Begin 2017 komt er in de Directieraad een discussie op over de verdeling van kosten waar geen dekking voor is en de interpretatie van de Bestuursovereenkomst hierover. Er zijn in opéénvolgende vergaderingen verschillende memo's geagendeerd die over dit onderwerp gaan. In deze memo's worden negen casussen uitgewerkt waarover verschil van inzicht bestaat tussen de gemeente en provincie over de kostentoedeling en de interpretatie van de onderliggende overeenkomsten die de verdeling zouden moeten regelen.²⁰⁷ Hierover is veelvuldig overleg geweest tussen de gemeente en de provincie. Volgens een betrokkene werd er hierbij *"stevig gediscussieerd"*.²⁰⁸ In juli 2017 blijven de provincie en de gemeente het oneens over de kostenverdeling en wordt er door de Directieraad besloten om een externe adviseur aan te stellen die een uitspraak (Zwaarwegend Advies) moet

²⁰³ Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012), bijlage 5 Organisatiemodel Uithoflijn 'Samen sturen'

²⁰⁴ APPM (2012), Sturingsmodel Uithoflijn - Eindrapportage, p. 28

²⁰⁵ Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2018), art. 2, 10 en 11

²⁰⁶ Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2018), art. 2

²⁰⁷ Memorandum Governance UHL, scope- en risicoverdeling (versie Directieraad 11 januari 2017); Verslag Directieraad 11 januari 2017, agendapunt 5; Verslag Directieraad 22 maart 2017, agendapunt 5; Memo Voorstel tot kosten- en risicoverdeling (versie Directieraad 3 mei 2017); Notitie Uitwerking casuïstiek bij voorstel tot kosten- en risicoverdeling (versie Directieraad 3 mei 2017); Verslag Directieraad 3 mei 2017, agendapunt 4; Memo Voorstel tot kosten- en risicoverdeling (versie Directieraad 6 juni 2017); Verslag Directieraad 6 juni 2017, agendapunt 4; Memo Hoofddlijn juridische context UHL (versie Directieraad 6 juli 2017); Memo Uitleg artikel 6.6 en 6.7 van de Uitvoeringsovereenkomsten Uithoflijn (versie Directieraad 6 juli 2017); Memo Kosten- en risicoverdeling (versie Directieraad 6 juli 2017); Verslag Directieraad 6 juli 2017, agendapunt 4 & Bespreknotitie Toedeling onvoorziene en ongedekte kosten project Uithoflijn (versie Directieraad 17 juli 2017)

²⁰⁸ Interview, 6 september 2018

geven over de interpretaties van de Bestuursovereenkomst en onderliggende stukken zoals uitgewerkt in de negen casusposities.²⁰⁹ De Adviesraad heeft uit haar netwerk hiervoor de heer Van Wassenauer aangedragen.²¹⁰ In de directieraadvergadering van begin september 2017 is aangegeven dat de externe adviseur is gestart met het schrijven van een Zwaarwegend Advies.²¹¹

De discussie tussen de provincie en gemeente is tot dan toe niet geagendeerd in de Stuurgroep en ook het besluit tot het aanstellen van een externe adviseur komt niet in verslagen van de Stuurgroep naar voren. Ondertussen komt in de loop van 2017 wel steeds duidelijker terug in de verslagen van de Stuurgroep en het Bestuurlijk Overleg Uithoflijn/Stationsgebied dat de planning van het project UHL onder druk staat. Vanaf begin 2017 wordt er gesproken over versnellingsmaatregelen en vanaf mei 2017 is de optie om de planning uit te stellen terug te lezen in de verslagen van het Bestuurlijk Overleg.²¹² In het Bestuurlijk Overleg van 25 augustus wordt duidelijk gemaakt dat de planning om de Uithoflijn op 8 juli 2018 in exploitatie te nemen niet langer haalbaar is.²¹³

In de Directieraad wordt afgesproken dat de uitspraak van de adviseur en de consequenties daarvan voor de benodigde financiën van beide opdrachtgevers, gelijktijdig met de financiële consequenties van de uitgestelde start van de exploitatie naar de Stuurgroep zullen worden gebracht.²¹⁴ De financiële consequenties van de uitgestelde start van de exploitatie komen in verschillende directieraadvergaderingen vanaf september 2017 naar voren.²¹⁵ Het Zwaarwegend Advies van de externe adviseur is eind oktober 2017 gereed en eind november 2017 levert de externe adviseur een samenvatting van zijn bevindingen.²¹⁶ Op basis van dit advies wordt een onderhandelingsakkoord tussen gemeente en provincie opgesteld.²¹⁷ De discussie over de verdeling van de kosten is tot dit moment vooral op directieniveau gevoerd, het onderhandelingsakkoord komt naar de Stuurgroep in het Bestuurlijk Overleg van 20 december 2017. Beide partijen stemmen in met het voorstel voor de verdeling van de (meer)kosten. In het verslag wordt niet ingegaan op wat de stuurgroepleden van het akkoord vonden.²¹⁸ In de directieraadvergaderingen in de maanden hierna komt de verdere uitwerking van het akkoord in een tweede Allonge op de Bestuursovereenkomst telkens op de agenda.²¹⁹

In februari 2018 wordt het project UHL besproken in de Gemeenteraad en Provinciale Staten. In de Raad wordt de toezegging gedaan om de raming van de meerkosten te laten toetsen door een extern bureau, voorafgaand aan behandeling van de dekkingsvoorstellen. In Staten wordt een motie aangenomen die GS opdraagt de onderhandelingen met de gemeente te heropenen over de verdeling van de extra kosten in het project UHL,

²⁰⁹ Interview, 6 september 2018 & Agenda Directieraad 16 augustus 2017, agendapunt 4b

²¹⁰ Interview, 5 juli 2018

²¹¹ Verslag Directieraad 6 september 2017, agendapunt 1

²¹² Verslag Stuurgroep Uithoflijn 8 maart 2017; Verslag Stuurgroep Uithoflijn 12 april 2017; Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 12 mei 2017; Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 31 mei 2017 & Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 26 juni 2017

²¹³ Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 25 augustus 2017, agendapunt 2

²¹⁴ Verslag Directieraad 6 september 2017, agendapunt 1

²¹⁵ Verslag Directieraad 6 september 2017, agendapunt 3; Verslag Directieraad 26 oktober 2017, agendapunt 2; Verslag Directieraad 31 oktober 2017, agendapunt 2 & Verslag Directieraad 15 november 2017, agendapunt 2c

²¹⁶ Van Wassenauer (2017), Zwaarwegend Advies Bestuursovereenkomst Uithoflijn & Van Wassenauer (2017), Oplegnotitie Zwaarwegend Advies Bestuursovereenkomst Uithoflijn

²¹⁷ Gemeente Utrecht, e-mail, 4 mei 2018

²¹⁸ Agenda bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 20 december 2017, agendapunt 2 & Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 20 december 2017, agendapunt 2

²¹⁹ Memo Financiële afspraken GU/PU (versie Directieraad 24 januari 2018); Verslag Directieraad 24 januari 2018, agendapunt 5; Memo Openstaande geschilpunten financiële afspraken GU/PU (versie Directieraad 21 februari 2018); Verslag Directieraad 21 februari 2018, agendapunt 4; Concept Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn (versie 1.0); Verslag Directieraad 28 maart 2018, agendapunt 9; Concept Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn (versie 6.0) & Verslag Directieraad 8 mei 2018, agendapunt 7

vanwege de vertraging in de oplevering van het traject waar de Uithoflijn aangelegd moet worden.²²⁰ De toetsing van de meerkosten wordt gedaan door middel van een second opinion.²²¹ In de Allonge is een artikel opgenomen waarin wordt aangegeven dat de uitkomst van deze second opinion gevolgen kan hebben voor de hoogte van de verschillende kostenposten, het totaalbedrag aan meerkosten alsook de verdeling van het totaalbedrag.²²² De tweede Allonge is op 1 oktober 2018 ondertekend.²²³ In de begeleidende brieven aan de Raad en Staten in september 2018 wordt aangegeven dat de motie van de Staten die opdroeg tot het heronderhandelen over de verdeling van de verdragingskosten niet tot een andere financiële verdeling tussen de opdrachtgevers heeft geleid.²²⁴

In interviews wordt op bestuurlijk niveau door zowel de provincie als de gemeente aangegeven dat zij beiden hun bedenkingen hebben bij de uitkomst van het Zwaarwegend Advies en de huidige verdeling in de tweede Allonge. Dit is niet expliciet terug te lezen in verslagen van de Stuurgroep. De gemeente is van mening dat de PM-post voor het Test- en Proefbedrijf volledig de verantwoordelijkheid is van de provincie als toekomstige exploitant. De provincie twijfelt aan de conclusie van het Zwaarwegend Advies dat de provincie een groot deel van de verdragingskosten veroorzaakt door vertraging in het Stationsgebied moet betalen.²²⁵

In brieven naar de Raad en Staten in juni 2018 wordt aangegeven dat in navolging van het Zwaarwegend Advies over de verdeling van de meerkosten, in de Allonge invulling wordt gegeven aan diverse afspraken om helderheid te verschaffen over de verantwoordelijkheden van beide opdrachtgevers. De gemaakte afspraken, die zijn gebaseerd op 'beste voor het project' uitgangspunten, bieden daarmee tevens procesafspraken voor mogelijke toekomstige geschillen tussen opdrachtgevers.²²⁶ In het Zwaarwegend Advies van november 2017 worden aanbevelingen gedaan over samenwerkingsbeginselen, onderdeel hiervan is dat alle beslissingen in het project moeten worden genomen vanuit het beginsel 'beste voor het project'. Ook moeten onder andere beslissingen zoveel mogelijk in consensus worden genomen, volledige transparantie worden betracht, mogen er geen verborgen agenda's zijn en moeten de gemeente en provincie elkaar als gelijkwaardig, met respect en vertrouwen behandelen. Verder wordt in het Zwaarwegend Advies aangegeven dat de gemeente en provincie het betreuren dat zij genoodzaakt zijn om een dergelijk Zwaarwegend Advies te vragen en dat dit een wissel trekt op de onderlinge samenwerking.²²⁷

Openbaarmaking opvolgaudit niet in belang van het project

Een ander voorbeeld dat laat zien dat het beste voor het project niet altijd voorop stond is de openbaarmaking van de opvolgaudit. Zoals eerder aangekaart in paragraaf 5.2.3 is eind 2017 de opvolgaudit naar de systeemintegratie en organisatiegereedheid van de Uithoflijn gereedgekomen.²²⁸ Bij de bespreking in het Bestuurlijk Overleg van 17 januari 2018 wordt aangegeven dat de Raad van Utrecht om openbaarmaking van het rapport heeft gevraagd. In het verslag van deze vergadering staat dat het auditrapport als geheim stuk wordt

²²⁰ Memorandum Toezeggingen en moties Uithoflijn (versie Directieraad 21 februari 2018) & Provincie Utrecht (2018), *Motie 11: Heropen de onderhandelingen met gemeente Utrecht*, PS2018PS

²²¹ Procap (2018), *PowerPoint presentatie Second opinion meerkosten Uithoflijn*

²²² Allonge II Bestuursvereenkomst Uithoflijn (2018), art. 5

²²³ Allonge II Bestuursvereenkomst Uithoflijn (getekende versie 1 oktober 2018)

²²⁴ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Tweede kwartaalrapportage 2018 en aangevulde Bestuursvereenkomst Uithoflijn*, 12 september 2018, kenmerk 5609544 & Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Tweede kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn*, 11 september 2018, 2018MME183

²²⁵ Interview, 19 september 2018 & Interview II, 24 september 2018

²²⁶ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief actuele ontwikkelingen Uithoflijn*, 5 juni 2018, 2018MME124-01 & Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgangrapportage Uithoflijn 2018 – eerste kwartaal*, 7 juni 2018, kenmerk 5389443

²²⁷ Van Wassenae (2017), *Zwaarwegend Advies Bestuursvereenkomst Uithoflijn*, art. 14 en 16

²²⁸ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*. De audit geeft de stand van zaken tot september 2017 weer.

aangeboden aan Raad en Staten, voorzien van gelijklopende oplegbrieven waarin het proces rond het verbeterplan wordt geschetst. Redenen voor de geheimhouding worden in dit verslag niet genoemd.²²⁹

Het auditrapport is hierna tijdens een besloten vergadering besproken in de Raadcommissie Stad en Ruimte op 18 januari 2018.²³⁰ In de Raadsvergadering van 1 februari 2018 stond de geheimhouding van het rapport ter discussie. De wethouder gaf bij deze discussie aan dat zij graag in goed overleg met de provincie het rapport openbaar wil maken. Ondanks dat de wethouder aangeeft dat ze hiervoor meer dan een dag nodig heeft, besluit de Raad om de geheimhouding op het rapport na 24 uur op te heffen, met weglating van persoonsgegevens.²³¹ Hiermee werd het auditrapport op 2 februari 2018 openbaar.²³² Het rapport is daarna openbaar in de vergadering van de Statencommissie Milieu, Mobiliteit en Economie (MME) van 12 februari besproken, voorafgaand aan de PS-vergadering hierover op dezelfde dag.²³³

Over het openbaar maken van het rapport van de opvolgaudit is meerdere malen in de daarop volgende stuurgroepvergaderingen teruggekomen, zo valt te lezen in meerdere verslagen van de Stuurgroep.²³⁴

Uiteindelijk *“zijn de provincie en gemeente het erover eens dat de feiten als volgt zijn gegaan:*

- ♦ *Naar aanleiding van een verzoek van de Gemeenteraad van Utrecht, hebben provincie en gemeente in de Stuurgroep Uithoflijn op 17 januari 2018 besloten om het auditrapport begin maart 2018 onder geheimhouding te verstrekken aan Provinciale Staten en Gemeenteraad;*
- ♦ *Provincie en gemeente hebben in de Stuurgroep Uithoflijn op 17 januari 2018 ook afgesproken om het Verbeterplan en de samenvatting van het auditrapport op termijn gelijktijdig en in samenhang openbaar te maken, dit is echter abusievelijk niet in het verslag opgenomen;*
- ♦ *De Gemeenteraad van Utrecht heeft, onafhankelijk van de afspraak in de Stuurgroep en op basis van eigen juridisch advies, besloten om openbaarheid van het auditrapport af te dwingen, los van het Verbeterplan;*
- ♦ *De provincie Utrecht heeft, op basis van eigen juridisch advies, de geheimhouding niet opgeheven.”*²³⁵

Het verbeterplan voor de opvolging van de opvolgaudit was op het moment van de openbaarmaking van het auditrapport nog niet vastgesteld, dit gebeurde in april 2018 door GS en B&W.²³⁶ Het verbeterplan is hierna als openbaar stuk naar PS en Raad gestuurd.²³⁷

Verskillende mensen hebben aangegeven verrast te zijn door de openbaarmaking van het auditrapport door de Raad, waaronder de voormalig gedeputeerde en de Adviesraad.²³⁸ De voormalig gedeputeerde heeft aangegeven dat in de ogen van de provincie de gemeente, als zij het projectbelang voorop had gesteld,

²²⁹ Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 17 januari 2018, agendapunt 4

²³⁰ Verslag van de vertrouwelijke middagvergadering van de raadscommissie Stad en Ruimte, gehouden op 18 januari 2018 in de raadzaal te Utrecht (openbaar gemaakt op 6 februari 2018)

²³¹ Notulen vergadering Gemeenteraad Utrecht 2e vergadering - 1 februari 2018, pp. 48-50 & Gemeente Utrecht (2018), Amendement 01: Opleggen geheimhouding, 2018A01

²³² Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief Openbaarmaking Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, 2 februari 2018, kenmerk 4797101.03

²³³ Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 12 februari 2018, 2018MME58-01 & Notulen vergadering Provinciale Staten Utrecht 12 februari 2018, PS2018PS

²³⁴ Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 16 mei 2018, agendapunt 10; Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 18 april 2018, agendapunt 10 & Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 14 maart 2018, agendapunt 2 en 10

²³⁵ Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 16 mei 2018, agendapunt 10

²³⁶ Memo Stand van zaken Verbeterplan (versie Stuurgroep 2 juli 2018)

²³⁷ Provincie Utrecht (2018), Statenbrief Verbeterplan, 24 april 2018, 2018MME100-01 & Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief Uithoflijn: Jaarrapportage 2017 en Verbeterplan systeemintegratie, 26 april 2018, kenmerk 5275304

²³⁸ Verslag Adviesraad Tram 6 maart 2018, agendapunt 1 & Interview, 19 september 2018

vertrouwelijk om had moeten gaan met het auditrapport. Zij vroeg zich vooral af hoe deze openbaarmaking gemanaged moest worden, want er waren meerdere actoren bij betrokken²³⁹:

- ♦ Allereerst richting de aannemer BAM. De risico's van de provincie werden op tafel gelegd, terwijl er met BAM nog een onderhandelingstraject was te gaan over het betalen van meerwerkkosten. Zij geeft aan dat een slimme partij altijd zijn voordeel zal doen met een dergelijk rapport.
- ♦ Ten tweede richting de medewerkers, waaraan was toegezegd dat zij in vertrouwelijkheid konden spreken. Door de openbaarmaking van het auditrapport door de gemeente, kon zij de afspraken met haar medewerkers niet waarmaken. Hoewel de namen van de medewerkers uit het rapport waren gehaald, was volgens haar op basis van functie te achterhalen om welke medewerkers het ging.

Zoals benoemd komen in het verslag van de stuurgroepvergadering van 17 januari 2018 geen redenen voor de geheimhouding naar voren. Dit gebeurt ook niet in de verslagen van de vergaderingen hierna, waarin wordt teruggekomen op dit besluit tot aanbidding als geheim stuk.²⁴⁰ Wel noemt de wethouder het argument over de lopende onderhandelingen met BAM in de vertrouwelijke vergadering van de Raadscommissie Stad en Ruimte van 18 januari 2018.²⁴¹ In de Raadsvergadering van 1 februari 2018, waar besloten wordt het rapport na 24 uur openbaar te maken, onderstreept de wethouder het belang van anonimisering en de bescherming van medewerkers. Over de onderhandelingen met BAM zegt zij dan het volgende: *“De beleving van het college is dat met de afronding van de onderhandelingen op hoofdlijnen - wat ook de grond is geweest om gisteren de planning en de financiën openbaar te maken - daarmee ook in principe de kwetsbaarheid zodanig is verminderd dat wat ons betreft de audit openbaar kan worden. Wij hebben het overleg met de provincie geopend en hebben dit al op verschillende niveaus met elkaar besproken. De provincie schat dit ambtelijk en bestuurlijk anders in. De provincie blijft kwetsbaarheid zien op het punt van economische belangen in relatie tot de aannemer. Er zijn twee verschillende interpretaties van gelijkkluidende belangen.”*²⁴²

Na openbaarmaking van het rapport van de opvolgaudit heeft de voormalig gedeputeerde op 9 februari 2018 het besluit genomen om af te treden.²⁴³ In de PS-vergadering van 12 februari 2018, waarin zowel het auditrapport als de vertraging en meerkosten van de Uithoflijn werden besproken, is een motie aangenomen die het college opdraagt om de mogelijke financiële gevolgen van de openbaarmaking van dit rapport te verhalen op de gemeente.²⁴⁴ Om gevolg te geven aan deze motie hebben GS begin juni 2018 een brief gestuurd naar B&W waarin zij een vooraankondiging doen van een mogelijk te volgen formele aansprakelijkstelling voor de gevolgen van het openbaar maken van het rapport van de opvolgaudit.²⁴⁵ In een vergadering van de Statencommissie MME geeft de gedeputeerde aan dat *‘het eenzijdig openbaar maken van de audit deze partijen [waarmee onderhandeld werd] handvatten gaf om bepaalde onderdelen van de afspraken weer ter discussie te stellen. De Nadere Overeenkomst met de aannemer [...] is een goede deal maar laat wel meer risico's over aan*

²³⁹ Interview, 19 september 2018

²⁴⁰ Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 16 mei 2018, agendapunt 10; Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 18 april 2018, agendapunt 10; Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 14 maart 2018, agendapunt 2 en 10 & Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 17 januari 2018, agendapunt 4

²⁴¹ Verslag van de vertrouwelijke middagvergadering van de raadscommissie Stad en Ruimte, gehouden op 18 januari 2018 in de raadzaal te Utrecht (openbaar gemaakt op 6 februari 2018)

²⁴² Besloten vergadering van de gemeenteraad Utrecht, gehouden op donderdag 1 februari 2018 (openbaar gemaakt op 1 februari 2018), p. 3

²⁴³ Provincie Utrecht (2018), www.provincie-utrecht.nl

²⁴⁴ Provincie Utrecht (2018), *Motie 16: Risico's voor veroorzakende partij*, PS2018MME06 & Provincie Utrecht (2018), *Stemlijst PS 12 februari 2018*

²⁴⁵ Provincie Utrecht (2018), *Brief Vooraankondiging van mogelijke aansprakelijkheidsstelling voor gevolgen van het eenzijdig openbaren auditrapport Uithoflijn*, 5 juni 2018, 2018MME125-02

opdrachtgeverzijde dan in eerdere instantie was afgesproken'.²⁴⁶ In één van de stuurgroepvergaderingen, waar het besluit van 17 januari 2018 door de Stuurgroep over de openbaarmaking van het rapport van de opvolgaudit aan de orde komt, geeft de wethouder aan dat is afgesproken dat de gemeente en provincie het auditrapport openbaar maken, en dat zij het daarom niet logisch vindt om gevolgen van openbaarmaking bij één van de partijen te leggen.²⁴⁷ In een ambtelijk interview is aangegeven dat de gemeente niet gelukkig was met de brief van de provincie, omdat deze het gezamenlijke belang van de gemeente en de provincie bij de realisatie van de Uithoflijn opnieuw onder druk zet.²⁴⁸

Bestuurlijke samenwerking beperkt gericht op 'beste voor het project'

In hoeverre de 'beste voor het project'-benadering naar voren kwam in de stuurgroepvergaderingen is niet altijd terug te halen uit de verslagen hiervan. Op basis van de bestuurlijke verslaglegging is niet te herleiden hoe de bestuurlijke discussies in de Stuurgroep verliepen. Deze zijn vrijwel nooit opgenomen in de verslagen. Dit maakt het moeilijk te herleiden welke argumenten de provincie en gemeente hebben aangevoerd bij besluiten die zijn genomen en kan leiden tot verschillende interpretaties van de genomen besluiten in de Stuurgroep. Zoals eerder beschreven, is tot de stuurgroepvergadering in mei 2018 teruggekomen, op wat er in januari 2018 is besloten over de openbaarmaking van het rapport van de opvolgaudit. Ook is onduidelijk welke argumenten destijds zijn aangehaald voor het voorlopig geheimhouden van het rapport.²⁴⁹

In interviews zijn over de 'beste voor het project'-benadering in de Stuurgroep door betrokkenen verschillende uitspraken gedaan. Zo geven verschillende betrokkenen, van zowel de gemeente als de provincie, aan dat de samenwerking op bestuurlijk niveau soms moeizaam verliep. De stuurgroepvergaderingen worden echter ook getypeerd als zakelijke bijeenkomsten, waar de sfeer van het 'beste voor het project' werd gevoeld, waar naar elkaar werd geluisterd en waar besluiten altijd op inhoud zijn genomen.²⁵⁰

Er wordt door huidige en voormalige bestuurders over de bestuurlijke samenwerking aangegeven dat deze goed en zakelijk verliep, maar de rekenkamers maken uit de gesprekken ook op dat er soms meer gezamenlijkheid gewenst was. Van beide kanten wordt aangegeven dat er te weinig zicht en invloed werd ervaren op de onderdelen waar óf de provincie óf de gemeente primair verantwoordelijk voor is. Zo vond de provincie dat zij te weinig invloed had op de werkzaamheden voor de Uithoflijn in het Stationsgebied en de gemeente vond dat zij te weinig invloed had op de inbedding van de BRU-organisatie in de provincie, de directieleveranties (o.a. spoorwissels en overwegbomen), de bouw van de nieuwe tramremise (NTR) en de voorbereiding van exploitatie en beheer (VEB) (zie ook paragraaf 5.2.5).²⁵¹

Verschiedende betrokkenen geven aan dat de samenwerking op dit moment, een jaar na het Zwaarwegend Advies, goed verloopt en dat het gezamenlijk belang voorop staat, het beste voor het project.²⁵²

²⁴⁶ *Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 25 juni 2018*, 2018MME145-01, p. 45

²⁴⁷ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 14 maart 2018*, agendapunt 2 en 10

²⁴⁸ Interview, 6 september 2018

²⁴⁹ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 16 mei 2018*, agendapunt 10; *Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 18 april 2018*, agendapunt 10; *Verslag Stuurgroep Uithoflijn en bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 14 maart 2018*, agendapunt 2 en 10 & *Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 17 januari 2018*, agendapunt 4

²⁵⁰ Interview, 17 september 2018; Interview, 13 september 2018; Interview, 6 september 2018 & Interview, 20 september 2018

²⁵¹ Interview, 19 september 2018 & Interview II, 24 september 2018

²⁵² Interview, 6 september 2018 & Interview II, 17 september 2018

5.2.5 Tekortkomingen in informatiepositie van Stuurgroep maakte integrale sturing lastig

In de Bestuursvereenkomst uit 2012 is vastgelegd de Stuurgroep ten minste eenmaal per kwartaal een rapportage ontvangt over alle zaken die voor het project relevant zijn.²⁵³ Deze kwartaalrapportages worden opgesteld door de Projectorganisatie Uithoflijn (POUHL). Voorafgaand aan vaststelling door de Stuurgroep wordt de rapportage behandeld door de Directieraad. In de Stuurgroep worden naast de kwartaalrapportages ook andere voortgangsdOCUMENTEN geagendeerd, zoals bijvoorbeeld planningsupdates, bestuurlijke mijlpalenoverzichten, memo's over risico's en geschillen en VTW's (verzoeken tot wijzigingen). Verder worden bestuurders in de stuurgroepvergadering / Bestuurlijk Overleg bijgepraat over actuele zaken door leden van de Directieraad en de POUHL. Buiten de Stuurgroep worden de wethouder Mobiliteit en de wethouder Stationsgebied in hun eigen stafoverleg geïnformeerd door gemeentelijke adviseurs en ambtenaren. Er is ook een combistaf Uithoflijn/Stationsgebied. Aan de provinciale kant houdt de gedeputeerde met de eigen ambtelijke organisatie zogeheten Portefeuillehouders Overleggen.

De informatievoorziening aan de Stuurgroep over de voortgang en risico's van de Uithoflijn is op zichzelf goed ingericht, maar de inhoud en breedte en het integrale karakter van de informatie kende in de periode 2015-2017 diverse tekortkomingen, waarop hieronder wordt ingegaan.

Informatievoorziening omvatte niet het volledige werkend tramvervoersysteem

De informatievoorziening over de voortgang van het gehele project Uithoflijn, dus het realiseren van een *Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn* (WTVS, zie ook paragraaf 5.2.2) kwam in de Stuurgroep onvoldoende samen. Allereerst omdat de scope van de voortgangsrapportages die de Stuurgroep ontvangt, in principe de projectscope van de POUHL is. In de eerste kwartaalrapportage van 2016 aan de Stuurgroep is aangegeven dat “naast de rapportages vanuit de projectorganisatie Uithoflijn eigenstandig voortgangsrapportages vanuit gemeente Utrecht en provincie Utrecht (afdeling OV) worden ontwikkeld en aangeleverd aan de Directieraad en Stuurgroep Uithoflijn”.²⁵⁴ De eerste kwartaalrapportage 2016 bevat een hoofdstuk waarin aandacht wordt besteed aan projecten binnen de afdeling OV van de provincie, namelijk de nieuwe tramremise (NTR), SUNIJ-lijn (sneltram Utrecht-Nieuwegein-IJsselstein), OCC (Operational Control Center) en directieleveringen, en het risicomangement en de organisatie van de afdeling OV. Een ander hoofdstuk bevat informatie over de voortgang van nevenprojecten van de gemeente. In veel andere kwartaalrapportages is de informatie over nevenprojecten beperkter. Dit wordt bevestigd door verschillende geïnterviewden die aangeven dat verantwoordingsrapportages van de POUHL aan Directieraad en Stuurgroep vooral ingingen op de uitvoering van de opdracht en het plan van de POUHL. Informatie (voortgang, risico's, beheersmaatregelen) over projecten die alleen door de provincie (OV) of alleen door de gemeente (Stationsgebied) werden uitgevoerd, kwam in die rapportages weinig aan bod, en was niet voldoende actueel.²⁵⁵

De rekenkamers constateren op basis van de agendastukken van de Stuurgroep en het Bestuurlijk Overleg dat niet alle belangrijke knelpunten en nevenprojecten geagendeerd en besproken werden. De ontwikkelingen in het Stationsgebied waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, zijn in 2016 met regelmaat onder de aandacht van de bestuurders gebracht in voortgangsrapportages, maar ook door middel van specifieke memo's en presentaties die een behoorlijk detailniveau kenden. Dit was minder het geval bij de Voorbereiding Exploitatie en Beheer (VEB) en de nevenprojecten die onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen, zoals de NTR. De afdeling OV van de provincie verstrekke met enige regelmaat kwartaalrapportages over de nevenprojecten van de

²⁵³ Bestuursvereenkomst Uithoflijn (2012), art. 10.7

²⁵⁴ POUHL (2016), *Kwartaalrapportage 2016-1*

²⁵⁵ Dit is in diverse interviews genoemd.

provincie aan de Directieraad.²⁵⁶ Deze voortgangsrapportages met onder andere belangrijke voortgangs-informatie over de NTR zijn echter niet geagendeerd in de Stuurgroep. In de kwartaalrapportage 2017-Q1 van de afdeling OV meldt de provincie dat de realisatiedatum van 1 juli 2018 voor oplevering van de NTR niet gehaald kan worden en dat zowel de vertraging als financiële consequenties hiervan niet duidelijk zijn.²⁵⁷ Hiervan wordt, blijkens de verslagen van de Stuurgroep en het Bestuurlijk Overleg, geen melding gedaan in de Stuurgroep. In 2017 is er in de Stuurgroep en het Bestuurlijk Overleg weinig aandacht voor de nevenprojecten, omdat alle aandacht daar dan uitgaat naar het scherper in beeld brengen van risico's, vertragingskosten, alternatieve scenario's en de communicatie richting Raad en PS.

Zoals ook in paragraaf 5.2.4 benoemd geven beide bestuurlijke opdrachtgevers aan dat er, ook buiten de voortgangsrapportages om, te weinig zicht en invloed werd ervaren op de onderdelen waar óf de provincie óf de gemeente primair verantwoordelijk voor is. Vanuit het perspectief van de gemeentelijke opdrachtgever was de informatie over de organisatiegereedheid van de provincie in de Stuurgroep mager. Zaken waarvoor de provincie verantwoordelijk is, zoals de VEB, NTR, organisatiegereedheid van de provincie, kwamen volgens de wethouder wel op de agenda in de Stuurgroep, maar de informatie hierover kon beter.²⁵⁸ Zij heeft in een raadsvergadering aangegeven dat antwoorden over de voortgang van directieleveranties van veiligheidssystemen en de NTR “*iets teveel goednieuwsshow*” waren, terwijl er indicaties waren dat er knelpunten waren. Volgens de wethouder waren de provinciale projecten mogelijk onvoldoende ingericht op het leveren van bruikbare informatie waarmee de Stuurgroep inzicht kon krijgen in de realisatie van het werkend tramvervoersysteem.²⁵⁹

Vanuit het perspectief van de provinciale opdrachtgever was de informatie in de Stuurgroep over de risico's in het Stationsgebied in de beginfase (2015) niet altijd voldoende. Dit verbeterde toen de wethouder Stationsgebied door middel van het Bestuurlijk Overleg meer betrokken werd bij de Stuurgroep. Ontwikkelingen in het Stationsgebied stonden regelmatig bij de Stuurgroep en het Bestuurlijk Overleg op de agenda. Desondanks werden volgens de voormalig gedeputeerde de risico's in het Stationsgebied niet genoeg besproken, terwijl de vertraging in het Stationsgebied steeds ernstigere en concretere vormen aannam.²⁶⁰

Uit de verslagen van de stuurgroepvergaderingen blijkt niet dat bestuurders de informatievoorziening over nevenprojecten gemankeerd vonden. In de Stuurgroep is door bestuurders niet gevraagd om andere of meer informatie in de kwartaalrapportages of anderszins. Wel is op diverse momenten door de Stuurgroep gevraagd of alle risico's met directe impact op de planning en kosten van de realisatie van de Uithoflijn nu in beeld zijn. Eind 2015 bijvoorbeeld bevestigen de bestuurders nadrukkelijk dat zij over mogelijke en toekomstige risico's geïnformeerd willen en dienen te worden en dat die risico's ook in de Stuurgroep besproken moeten worden.²⁶¹ Een ander voorbeeld betreft 2017, toen de bestuurders zich op meerdere momenten hebben gebogen over een nieuwe planning en de meerkosten duidelijk moesten worden.²⁶²

²⁵⁶ In de Directieraad werden kwartaalrapportages van afdeling OV geagendeerd over Q1,2 en 3 van 2016 en Q1 van 2017. De kwartaalrapportages Q4 van 2016 en Q2 2017 en verder zijn niet aangetroffen door de rekenkamers.

²⁵⁷ Provincie Utrecht (2017), *Voortgangsrapport Programma USING 2017 – Q1*, pp. 7 en 17

²⁵⁸ Interview II, 24 september 2018

²⁵⁹ Interview II, 24 september 2018; *Notulen vergadering gemeenteraad 8 februari 2018* (eerste spoeddebat Uithoflijn) & *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht 8 maart 2018* (tweede spoeddebat Uithoflijn)

²⁶⁰ Interview, 19 september 2018

²⁶¹ *Verslag Stuurgroep 11 november 2015*

²⁶² *Verslag Stuurgroep 31 mei 2017, 26 september 2017 en 3 november 2017*

Pas na opvolgaudit van november 2017 rapportage over gehele werkend tramvervoersysteem

In de opvolgaudit die in november 2017 ter beschikking kwam, wordt in lijn met de geïnterviewden geconcludeerd dat er geen duidelijke integrale WTVS-rapportagestructuur is en dat er verbetering mogelijk is in de kwaliteit van beslis- en stuurinformatie.²⁶³ Naar aanleiding van de opvolgaudit is een verbeterplan opgesteld. Aan de Adviesraad is begin 2018 gevraagd een oordeel te geven over of het verbeterplan voldoende invulling geeft aan alle aanbevelingen van de opvolgaudit. In het advies dat de Adviesraad hierover uitbrengt constateert zij eveneens dat er niet integraal over realisatie van het WTVS wordt gerapporteerd en dat de rapportages het WTVS als geheel moeten omvatten in plaats van voornamelijk de POUHL scope.²⁶⁴ In het hierna vastgestelde Verbeterplan is onder andere gesteld dat, om integraal te kunnen sturen, naast een aangescherpte governancestructuur voor het WTVS, ook voldoende gedetailleerde en integrale stuurinformatie nodig is en dat deze stuurinformatie betrekking dient te hebben op de volledige scope van het WTVS.²⁶⁵ In het Verbeterplan is bijvoorbeeld ook geconstateerd dat voor de projecten DRIS (Dynamisch Reizigers Informatie Systeem) en NTR (Nieuwe Tram Remise) meer inzicht dient te worden verkregen in de mate waarin deze in staat zijn binnen de benodigde kaders voor scope/eisen een integrale planning op te leveren.²⁶⁶ In september 2018 zijn voor het eerst mijlpalen van de NTR aan de Integrale Stuurplanning Uithoflijn toegevoegd en wordt de NTR opgenomen in de zogenaamde "Tramkaart".²⁶⁷ In een interview geeft de Adviesraad aan dat er pas naar aanleiding van de opvolgaudit systeemrapportages zijn gekomen, terwijl de Adviesraad dat twee jaar daarvoor al had geadviseerd.²⁶⁸

Kwaliteit voortgangsrapportages

In 2016 tot begin 2017 waren de voortgangsrapportages volgens sommige betrokkenen te rooskleurig en ongenueanceerd.²⁶⁹ Een andere betrokkene geeft aan dat de verantwoordingsrapportages die naar de Stuurgroep gingen niet de juiste basis zijn om een groot project aan te sturen. Dat vereist actuelere informatie die vanwege de complexiteit van de materie, uitgebreider en op frequentere basis wordt besproken.²⁷⁰ Volgens de wethouder Mobiliteit bleek uit de verstrekte informatie soms te laat dat projectrisico's op het kritieke pad terecht waren gekomen en dat de planning steeds verder onder druk kwam te staan.²⁷¹ De wethouder heeft ook aangegeven dat zij de informatie aan de Stuurgroep in 2016 over het oplossen van meningsverschillen met de aannemer over de ontstane problemen en vertragingen onvoldoende accuraat vond.²⁷² Zij was door de informatie die in de Stuurgroep naar voren kwam in de veronderstelling dat een aanvullende overeenkomst met de aannemer de knelpunten zou wegnemen. Dat bleek echter niet het geval te zijn. Eind 2016 kwam het tot een geschil met de aannemer en er werd begin 2017 geëscaleerd met inzet van een geschillencommissie. De uitspraak van die commissie viel, tegen de verwachting van de Stuurgroep in, grotendeels uit in het voordeel van de aannemer.²⁷³

²⁶³ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, p. 8

²⁶⁴ Adviesraad Tram (2018), *Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid*, 6 maart

²⁶⁵ Regiegroep "verbeterplan audit" (2018), *Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn – Aan de slag met concrete acties*, p. 6

²⁶⁶ Regiegroep "verbeterplan audit" (2018), *Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn – Aan de slag met concrete acties*, p. 6

²⁶⁷ POUHL (2018), *Tramkaart realisatie Uithoflijn versie 2.0*, 27 september

²⁶⁸ Interview, 5 juli 2018. Tevens Adviesraad Tram (2015), *Advies 9: Governance afdeling OV - en projectorganisatie*

²⁶⁹ Interview II, 24 september 2018

²⁷⁰ Interview II, 18 september 2018

²⁷¹ Interview II, 24 september 2018

²⁷² *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht 8 maart 2018*

²⁷³ Interview II, 24 september 2018

5.2.6 Vanaf 2018 tijdiger informatievoorziening aan GS en B&W

De kwartaalrapportages voor de Stuurgroep worden niet doorgezet naar Gedeputeerde Staten, B&W, Provinciale Staten en de Gemeenteraad. Deze gremia worden geïnformeerd door middel van halfjaarlijkse bestuurlijke voortgangsrapportages (vanaf 2018 zijn dit bestuurlijke kwartaalrapportages). De bestuurlijke voortgangsrapportages hebben als doel om GS, B&W, Staten en de Raad te informeren over de voortgang, de stand van zaken en de aanstaande mijlpalen van het project Uithoflijn.²⁷⁴ De bestuurlijke voortgangsrapportages bevatten minder technische detailinformatie over het project Uithoflijn dan de kwartaalrapportages voor de Stuurgroep. GS en B&W hebben conform afspraak in 2014, 2015 en 2016 twee keer per jaar een halfjaarrapportage ontvangen. De rapportage over het tweede halfjaar van 2015 is echter niet besproken in B&W.²⁷⁵ Tot 2018 zat er vaak veel tijd tussen de rapportageperiode en de datum van aanbidding van de rapportage aan GS en B&W. De rapportage over de tweede helft van 2016 werd pas medio juni 2017 aangeboden aan GS en B&W. De rapportages over 2017 zijn gebundeld tot een jaarrapportage en deze werd pas op 24 april 2018 aan GS en B&W aangeboden. Dit was juist de periode waarin veel problemen ontstonden. Overigens is over de aard van eventuele inhoudelijke besprekingen in B&W niets bekend, aangezien er geen verslaglegging is van collegevergaderingen. Wel worden alle besluiten vastgelegd. Van GS vergaderingen wordt een openbaar verslag gemaakt dat formeel van opzet is waarin een samenvatting en de genomen besluiten zijn opgenomen. Eventuele discussie tussen GS-leden is hierin niet opgenomen. Er is ook een niet openbaar verslag waarin de besluitvorming over geheime punten is vastgelegd. De tijd tussen het vaststellen van een voortgangsrapportage in de Stuurgroep en doorzetten naar B&W en GS duurde 2 tot soms 3 maanden. Dit is inmiddels verbeterd. Ook de agendering van de verantwoordingsrapportages in B&W en GS verschilde in de periode tot 2017 met regelmaat. Zo was de behandeling van de halfjaarrapportage 2016-H1 anderhalve maand later in B&W dan in GS. Vanaf 2017 verloopt de behandeling van halfjaarrapportages in B&W en GS redelijk synchroon.

Voor de inhoudelijke beoordeling van deze voortgangsrapportages zie Hoofdstuk 8 en Hoofdstuk 9.

²⁷⁴ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 23

²⁷⁵ *Halfjaarrapportage Uithoflijn 2015-H2* geagendeerd in het Stafoverleg Milieu en Mobiliteit op 14 maart 2016. Besluitpunt in dit overleg was een brief aan de commissie S&R met bijgevoegd de rapportage. Dit zou in de collegevergadering bekrachtigd moeten worden met een briefbesluit, maar dit is niet gebeurd. De raad heeft derhalve rapportage 2015-H2 niet gekregen.

| 6 | Ambtelijke aansturing UHL

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de ambtelijke aansturing en informatievoorziening van het project Uithoflijn (UHL) is vormgegeven en ingevuld. Daarbij richt de aandacht zich op de rol van de Directieraad en van de directeuren c.q. ambtelijke organisaties van de provincie en de gemeente. Onder ambtelijke aansturing wordt de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verstaan, om te bewerkstelligen dat het project doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. Het betreft dan de aansturing van het project UHL door ambtelijk verantwoordelijken. Ook de informatievoorziening van het project aan de ambtelijk verantwoordelijken in de Directieraad komt daarbij aan bod. Opgemerkt wordt dat daarbij ook gekeken zal worden naar de BRU-periode van het project en de transitie van het BRU naar de provincie. Voor zover de adviezen van de Adviesraad betrekking hebben op de ambtelijke aansturing en informatievoorziening, zullen zij in dit hoofdstuk aan de orde worden gesteld. Dat geldt ook voor een aantal andere onderzoeken/audits en adviezen op dit vlak.

6.1 Bevindingen in het kort

1. De invulling van het sturingsmodel in de Bestuursovereenkomst en de navolgende projectplannen is niet eenduidig en in de tijd wisselend geweest. Dat betreft vooral de positionering en rol van de Directieraad, zowel in relatie tot de projectdirecteur als in relatie tot de Stuurgroep.
2. De ambtelijke aansturing was in de Directieraad een terugkerend onderwerp van discussie, door onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit was vooral het geval in de periode na de transitie van het BRU naar de provincie begin 2015. Op basis van drie alternatieven voor de invlechting van het BRU in de provincie, is – in tegenstelling tot het advies van de concern controller – gekozen om de projectorganisatie Uithoflijn (POUHL) binnen de nieuw opgerichte afdeling OV te positioneren. Uit de audit systeemintegratie (najaar 2015) blijkt dat dit heeft geleid tot onduidelijkheid over het sturingsmodel. Begin 2016 werd de POUHL rechtstreeks onder de directeur Beleid en Uitvoering gepositioneerd.
3. In 2016 was de governance nog steeds voor verbetering vatbaar en was de relatie tussen de Directieraad en (voormalig) projectdirecteur UHL moeizaam. In 2017 is de positie van de Directieraad versterkt en sindsdien is sprake van een goede relatie en samenwerking tussen de nieuwe projectdirecteur en Directieraadsleden. Uit de opvolgaudit, uitgevoerd in het najaar van 2017, komt nog wel een aantal verbeterpunten naar voren ten aanzien van de ambtelijke aansturing. Een aantal verbetermaatregelen is hierna uitgevoerd.
4. De ambtelijke aansturing van de opvolging van aanbevelingen uit de audit systeemintegratie 2015 en adviezen van de Adviesraad schoot tekort. Vooral de provincie heeft onvoldoende opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de audit uit 2015. Daarbij werd de Adviesraad weinig betrokken bij belangrijke stappen in het project.
5. De integrale verantwoordelijkheid voor het werkend tramvervoersysteem (WTVS) was gedurende lange tijd onvoldoende belegd. Er werd voornamelijk gestuurd op de taken en verantwoordelijkheden van de POUHL en in mindere mate op de taken en verantwoordelijkheden van de provincie en gemeente. De Adviesraad heeft dit in 2014 al aangekaart. Met deze gang van zaken is geen goede invulling gegeven aan het principe van het 'beste voor het project'. Pas in 2018 werd de integrale verantwoordelijkheid voor het WTVS formeel belegd, door het oprichten van een 'integraal MT WTVS' en het aanwijzen van de directeur Beleid en Uitvoering van de provincie als systeemverantwoordelijke voor het gehele OV van de provincie.
6. De informatievoorziening aan de Directieraad is op onderdelen niet op orde geweest en niet conform afspraken verlopen. Zo worden soms kritische kanttekeningen gezet bij de kwaliteit van de kwartaal-rapportages. Daarnaast werd de Directieraad niet altijd volledig geïnformeerd over alle zaken die betrekking

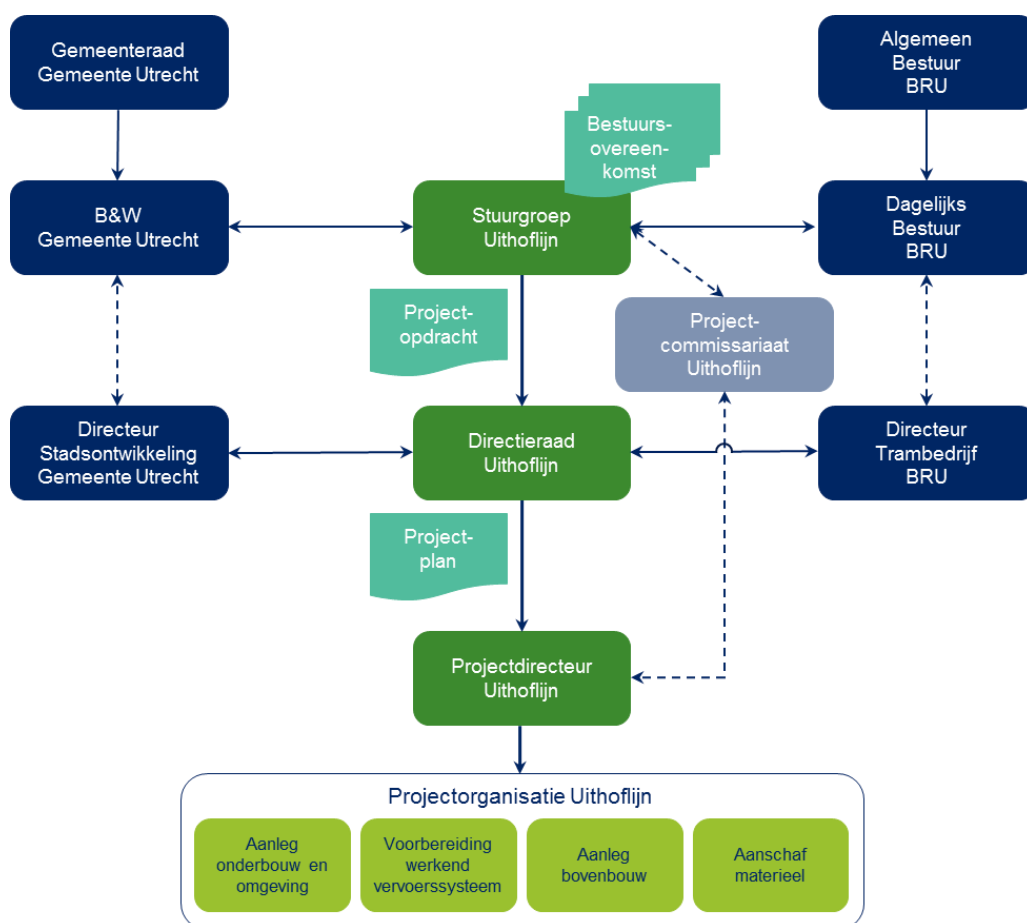
hadden op een volledig WTVS. Er is discussie tussen de Directieraad en betrokkenen voor nevenprojecten, waaronder de provincie (voorheen BRU) en de Projectorganisatie Stationsgebied, over het delen van informatie, de tijdige betrokkenheid, bevoegdheden en regie over de nevenprojecten. Dit heeft invloed gehad op de sturing en op de realisatie van het project Uithoflijn in het Stationsgebied en nevenprojecten.

6.2 Toelichting op de bevindingen

6.2.1 Positionering Directieraad in sturingsmodel niet eenduidig en in de tijd wisselend

Sturingsmodel 'Samen sturen'

De Uithoflijn is een project met een gezamenlijk bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap van het BRU (later de provincie) en de gemeente. In de Bestuursovereenkomst (2012) is aangegeven dat daarbij het sturingsmodel 'Samen sturen' wordt gehanteerd.²⁷⁶ Van dit sturingsmodel (zie Figuur 6.1) is in een bijlage bij de Bestuursovereenkomst alleen een organogram opgenomen, zonder nadere toelichting. Aan het sturingsmodel ligt een advies van APPM Management Consultants van begin 2012 ten grondslag.



Figuur 6.1 Sturingsmodel Uithoflijn volgens de Bestuursovereenkomst (opmaak rekenkamers)²⁷⁷

²⁷⁶ APPM (20 maart 2012), *Sturingsmodel Uithoflijn* en *Notitie Advies Sturingsmodel Uithoflijn*

²⁷⁷ APPM (2012), *Sturingsmodel Uithoflijn*, p.19 & *Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2012), bijlage 5

Advies Sturingsmodel Uithoflijn

In het advies Sturingsmodel Uithoflijn worden de verschillende onderdelen, aspecten en voorwaarden behandeld waaronder een sturingsmodel goed kan werken.²⁷⁸ In dit advies worden twee sturingsmodellen, namelijk 'Samen sturen' en 'BRU aan het roer', beschreven en getoetst aan de hand van verschillende criteria. In het advies gaat de voorkeur uit naar 'Samen sturen'. Daarbij wordt aangegeven dat dit model vanwege de gezamenlijkheid een integrale projectaanpak borgt, zowel in sturing als in uitvoering. Het draagt bij aan versterking van het commitment aan het projectbelang en zorgt voor een 'beste voor het project'-benadering bij zowel het BRU als de gemeente. Wel kan samen beslissen de besluitvorming vertragen. Om de beoogde samenwerking te laten slagen, vraagt dit een goede verstandhouding tussen en commitment van partijen en personen. Als partijen dit commitment niet willen aangaan, zal van 'samen sturen' weinig terechtkomen. In dat geval zal het BRU haar eindverantwoordelijkheid moeten nemen en zelfstandig de uitvoering van het project sturen. Aanbevolen wordt om de achterliggende organisaties en hun belangen en raakvlakken goed te betrekken bij het project UHL.

Positie Directieraad in Bestuursovereenkomst Uithoflijn

In de Bestuursovereenkomst (2012) en de eerste Allonge (2014) is vastgelegd dat de Directieraad bestaat uit een directeur van het BRU, een directeur van de gemeente Utrecht en de projectdirecteur UHL.²⁷⁹ De directeur van het BRU vervult de rol van voorzitter en de projectdirecteur heeft een coördinerende rol in de Directieraad. Verder is de directeur van de gemeente die verantwoordelijk is voor het Stationsgebied agendalid van de Directieraad, voor zover het Stationsgebied onderwerp is van bespreking.

De positie van de Directieraad is van belang in het kader van het model van de dubbele sturing ('samen sturen') op de realisatie van de Uithoflijn. De Directieraad heeft een agenderende rol ten aanzien van de Stuurgroep: volgens de Bestuursovereenkomst worden onderwerpen en stukken bij voorkeur pas geagendeerd in de Stuurgroep na bespreking in de Directieraad. Daarnaast stelt de Directieraad op voorstel van de projectdirecteur het Projectplan vast, dan wel wijzigt deze. In het Projectplan zijn de uitgangspunten uit de Projectopdracht nader uitgewerkt.²⁸⁰

In het advies Sturingsmodel Uithoflijn is de Directieraad benoemd als ambtelijk opdrachtgever (AOG), waarbij de rollen en mandatering zijn geëxpliciteerd.²⁸¹ De taak van de AOG is duidelijk omschreven, evenals die van de opdrachtnemer (i.c. de projectdirecteur UHL). Zo is onder meer bepaald dat de AOG de projectdirecteur aanstuurt, dat het projectplan dient te worden goedgekeurd door de AOG en dat de AOG voor de projectdirecteur fungeert als eerste escalatieniveau voor het doorbreken van discussiepunten binnen of op de raakvlakken van het project. Het advies geeft tevens aan dat als de projectbelangen op ambtelijk niveau naar de mening van de projectdirecteur onvoldoende gediend worden, deze de mogelijkheid en ruimte heeft om zelfstandig te escaleren

²⁷⁸ Op basis van beschikbare verslagen van de Stuurgroep is niet geheel duidelijk of het besturingsmodel geheel cf. het advies van APPM is overgenomen in de Bestuursovereenkomst. Er was nog geen eenduidigheid over het sturingsmodel in maart 2012, leidend tot Bestuurlijk Overleg op 16 maart 2012. Bij een interview in het kader van dit onderzoek is opgemerkt dat aan de vaststelling van de uiteindelijke Bestuursovereenkomst vele versies vooraf zijn gegaan.

²⁷⁹ In de Bestuursovereenkomst is vastgelegd dat de Directieraad bestaat uit "de directeur Trambedrijf (i.o.) bij BRU, de directeur Stadsontwikkeling Gemeente en de projectdirecteur" (Hoofdstuk 10, paragraaf 10.3). In de *Allonge Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2014) is "Directeur Trambedrijf (i.o.)" gewijzigd in "een hiervoor aangewezen Directeur van BRU niet zijnde de Projectdirecteur" (art. 7, lid 1). Ook is de "Directeur Stadsontwikkeling Gemeente" gewijzigd in "een hiervoor aangewezen Directeur van Gemeente niet zijnde de Projectdirecteur" (art. 7, lid 2).

²⁸⁰ *Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2012), Hoofdstuk 10

²⁸¹ Nadien is in een notitie van de Werkgroep Uithoflijn d.d. 24 oktober 2012 in het kader van het Sturingsmodel nog een Mandaatregeling uitgewerkt, waarin de mandaten van de stuurgroep, directieraad, projectdirecteur en projectmanagers zijn beschreven.

naar de bestuurlijk opdrachtgever.²⁸² De AOG is verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de projectopdracht en treedt op als dagelijks aanspreekpunt voor de opdrachtnemer. In de Bestuursovereenkomst staat echter dat de projectdirecteur UHL, aangesteld door de Stuurgroep (als bestuurlijk opdrachtgever), op voordracht van de Directieraad, rapporteert en verantwoording aflegt aan de Stuurgroep.²⁸³ Dat is in het sturingsmodel 'Samen sturen' echter niet zo weergegeven. Daarin is namelijk te zien dat de projectdirecteur wordt aangestuurd door de Directieraad.

De rekenkamers constateren derhalve dat er met betrekking tot de rol en positie van de Directieraad wezenlijke verschillen zijn tussen het sturingsmodel 'Samen sturen' uit het advies en het sturingsmodel uit de Bestuursovereenkomst. Voorts wordt opgemerkt dat de ambtelijk opdrachtgevers en de opdrachtnemer – projectdirecteur beide in de Directieraad zitten. Volgens de rekenkamers leidt dat tot verwarring over de vraag hoe de ambtelijke aansturing van de projectdirecteur is geregeld.

Positie Directieraad in Projectplannen

In de Bestuursovereenkomst is aangegeven dat de 'overige bevoegdheden van de Stuurgroep, projectdirecteur en anderen nader worden geregeld in de Projectopdracht en het Projectplan'. De Projectplannen worden periodiek geactualiseerd, waarbij ook het sturingsmodel verder is uitgewerkt dan wel geactualiseerd.²⁸⁴

In opeenvolgende Projectplannen worden voor het onderwerp sturing en organisatie aanpassingen vermeld. Opmerkelijk is dat in de eerste reeks Projectplannen²⁸⁵ (2013 – 2016) van meet af aan een organisatie- en sturingsmodel wordt gepresenteerd (zie Figuur 6.2) dat afwijkt van het model in bijlage 5 van de Bestuursovereenkomst (zie Figuur 6.1). Dat is tot en met Projectplan 3.0 (januari 2016) het geval.

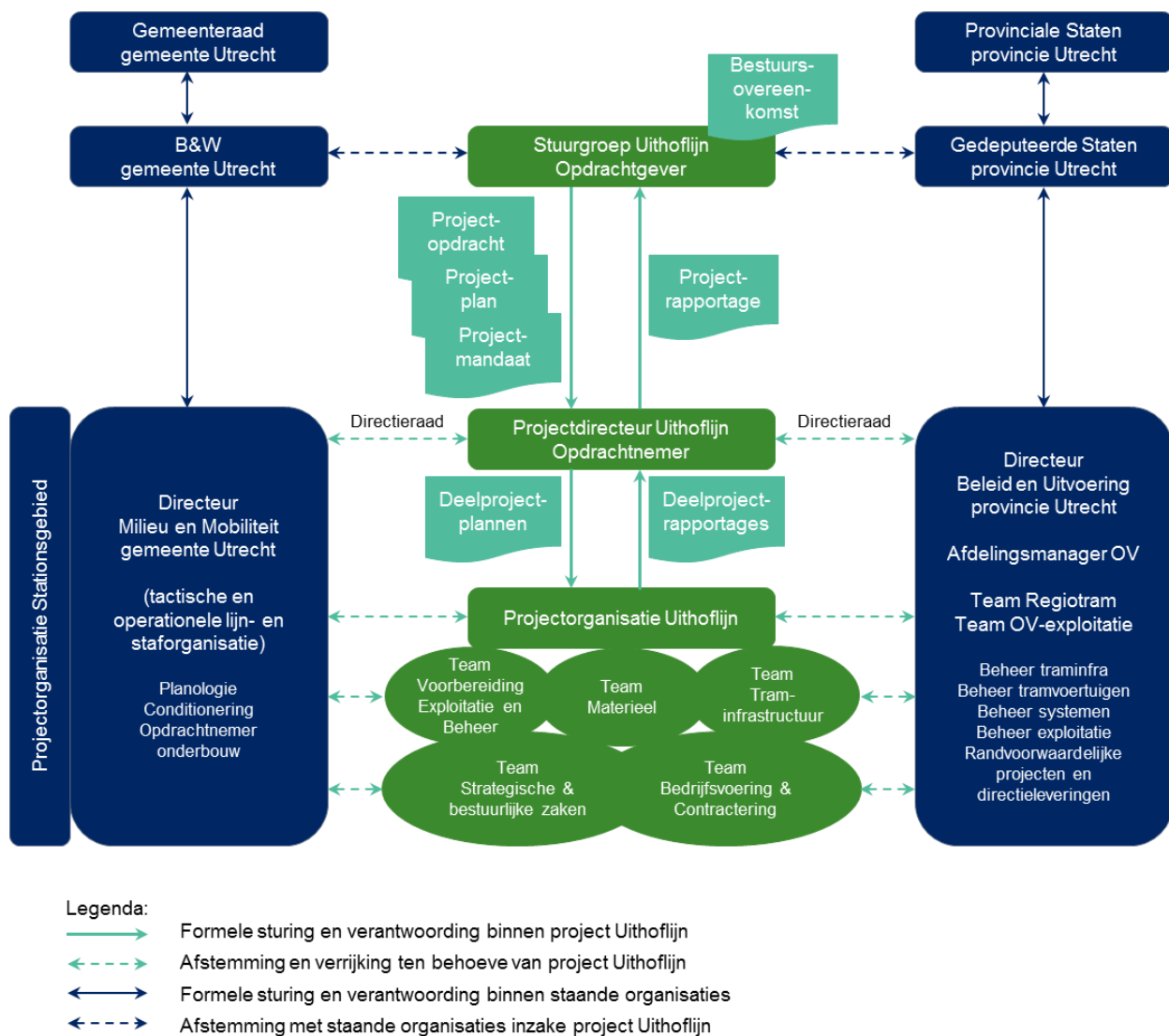
De rekenkamers constateren dat het sturings- en organisatiemodel in de projectplannen verschilt van dat in de Bestuursovereenkomst voor wat betreft de positionering van de Directieraad en de projectdirecteur UHL: in de Bestuursovereenkomst is de lijn Stuurgroep – Directieraad – Projectdirecteur (conform Figuur 6.1), terwijl in de projectplannen de lijn Stuurgroep – Projectdirecteur dominant is en de Directieraad alleen in relatie tot de Projectdirecteur is opgenomen (conform Figuur 6.2). Vanaf versie 4.0 (juli 2017) is dit aangepast en meer in lijn gebracht met de Bestuursovereenkomst. De positie van de Directieraad is daarmee verstevigd.

²⁸² APPM (2012), *Sturingsmodel Uithoflijn - Eindrapportage*, p.25

²⁸³ *Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2012), hoofdstuk 10, pp. 24 en 25

²⁸⁴ In *Allonge I* (10 december 2014) en *Allonge II* (1 oktober 2018) zijn geen wijzigingen voor het sturingsmodel opgenomen. Wel is in *Allonge II*, art. 2 'Samenwerking: 'Best for Project' toegevoegd, waarin uitvoerig is omschreven wat dit inhoudt voor de houding van partijen ten opzichte van elkaar. Vervolgens is in art. 9 een escalatiemodel afgesproken wanneer de 'Best for Project' afspraken niet worden nageleefd.

²⁸⁵ POUHL, Projectplannen 1.0 (15 mei 2013), 1.1 (20 juni 2013), 2.0 (22 augustus 2014) en 3.0 (19 januari 2016). Daarna zijn nog vastgesteld de Projectplannen 4.0 (18 juli 2017) en 5.0 (20 maart 2018). Ook in de samenvatting / voorwoord bij de projectplannen staan soms zaken vermeld die blijken geven van de dynamiek en de discussies rond sturing en organisatie.



Figuur 6.2 Sturings- en organisatiemodel Uithoflijn in Projectplan 3.0 (opmaak rekenkamers)²⁸⁶

De positie van de Directieraad is in de projectplannen summier uitgewerkt. In een ander document, namelijk het Handboek Kwaliteit²⁸⁷ (vastgesteld door de Directieraad) is over het doel van overleg in de Directieraad het volgende vermeld: 'Informerend over de voortgang van het project en voorbereiden van de gespreksthema's en besluitpunten voor inbreng in het Stuurgroep overleg'. In het Handboek wordt de Directieraad ook genoemd als opdrachtgever in de context van het sturingsmodel en het organogram (waarbij in een bijlage de rollen en bevoegdheden nader zijn uitgewerkt). In het Handboek Kwaliteit is ook het informatiemanagement opgenomen. Daarbij is expliciet vermeld dat de projectdirecteur kwartaal- en halfjaarrapportages verstrekt aan diverse gremia, waaronder de Directieraad.²⁸⁸

²⁸⁶ POUHL (2016), *Projectplan Uithoflijn 3.0*, p.14

²⁸⁷ POUHL (2013), *Handboek Kwaliteit UHL*, versie 0.5. Besproken en vastgesteld in vergadering Directieraad 3 december 2013.

²⁸⁸ POUHL (2013), *Handboek Kwaliteit UHL*, versie 0.5, pp. 13 en 14. Uit het verslag Directieraad 3 december 2013: 'Het handboek Kwaliteit is een levend document: binnen het MT POUHL zal het regelmatig besproken worden en waar nodig aangepast.'

De rekenkamers constateren dat hoewel deze documenten (i.c. projectplannen, handboek kwaliteit) zijn besproken in en vastgesteld door de Directieraad, tegelijkertijd daarmee de positie van de Directieraad qua besluitvorming in de eerste projectplannen lijkt te worden afgezwakt ten opzichte van het sturingsmodel in de Bestuursovereenkomst. In latere versies, namelijk vanaf Projectplan 4.0 (juli 2017), is het oorspronkelijke organogram uit de Bestuursovereenkomst weer opgenomen. Ook tekstueel zijn formuleringen meer in lijn gebracht met het sturingsmodel zoals in de Bestuursovereenkomst aangegeven.²⁸⁹ De Directieraad heeft dan een sterkere positie gekregen dan in eerdere versies van het projectplannen het geval was.²⁹⁰

6.2.2 Ambtelijke aansturing onduidelijk in periode na transitie BRU naar provincie

Vorbereiding transitie BRU naar de provincie

In maart 2012 diende het toenmalig kabinet een wetsvoorstel in met betrekking tot de opheffing van de WGR+ regio's (zoals het BRU) met 1 januari 2014 als beoogde ingangsdatum. Op 3 juli 2014 is het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer, waarna de Eerste Kamer het voorstel op 16 december 2014 heeft aangenomen.²⁹¹ Daarmee werd de opheffing van het BRU per 1 januari 2015 een feit. De provincie nam de taken en verantwoordelijkheden, inclusief de Uithoflijn, over van het BRU.

In maart 2013 heeft de afdeling Concern control de directie van de provincie geadviseerd om een werkgroep in te stellen, om de transitie van het BRU voor te bereiden.²⁹² Pas in het najaar van 2014 zijn de provincie en het BRU gestart met het voorbereiden van de transitie. Op 29 september 2014 zijn de Staten en Raden van de BRU-gemeenten over dit proces geïnformeerd.²⁹³ In september 2014 hebben de directie van de provincie en het BRU Boer & Croon opdracht gegeven voor het opstellen van een plan van aanpak ten aanzien van de transitie van het BRU.²⁹⁴ Naar aanleiding van dit plan van aanpak werd een 'kernteam transitie BRU naar provincie Utrecht' ingesteld, onder leiding van Boer & Croon, dat o.a. verantwoordelijk was voor het opstellen van alternatieven voor het invlechten van het BRU in de provinciale organisatie. Ook heeft de accountant eind 2014 in opdracht van de provincie een risicoanalyse uitgevoerd, gericht op de belangrijkste risico's met betrekking tot de transitie van het BRU. De accountant heeft onder andere aangegeven dat de governance begin 2015 op orde is, maar dat het van belang is om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom grote projecten goed in te bedden. Ook gaf de accountant aan dat er voor afdoende coördinatie van randvoorwaardelijke projecten moet worden gezorgd, aangezien deze projecten niet door de POUHL worden uitgevoerd.²⁹⁵

In eerste instantie werd het BRU per 1 januari 2015 'geknipt en geplakt': de gehele BRU-organisatie werd tijdelijk één afdeling binnen de provincie. Volgens een geïnterviewde kwam dit door de beperkte voorbereidingstijd van de provincie op de transitie.²⁹⁶ Het BRU en de provincie spraken af dat er vóór 1 augustus 2015 duidelijkheid zou moeten zijn over de definitieve wijze van invlechting van het BRU binnen de provincie.²⁹⁷ In april 2015 bracht

²⁸⁹ Interview, 5 juli 2018. De Adviesraad geeft aan dat het organogram is verduidelijkt na het vertrek van de projectdirecteur medio december 2016: Directieraad ambtelijke aansturing, Stuurgroep bestuurlijke aansturing.

²⁹⁰ Daar staat tegenover dat de Directieraad formeel ook de rol van Change Control Board (CCB) vervult om besluiten te nemen of voor te bereiden over voorstellen tot wijziging (VTW's).

²⁹¹ Eerste Kamer der Staten-Generaal, www.eerstekamer.nl; Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's*, 33.659

²⁹² Provincie Utrecht, e-mail afdeling Concern control aan directie provincie Utrecht, 6 maart 2013

²⁹³ Provincie Utrecht en BRU (2014), *Brief inzake transitie Bestuur Regio Utrecht 29 september*, kenmerk 2014-04216

²⁹⁴ Boer & Croon (2014), *Concept Plan van Aanpak invlechting BRU in Provincie Utrecht*, 8 oktober

²⁹⁵ *Memorandum afdeling Concern control aan GS: rapport EY inzake transitie en invlechting BRU op 6-2*, 21 februari 2015

²⁹⁶ Interview, 13 september 2018

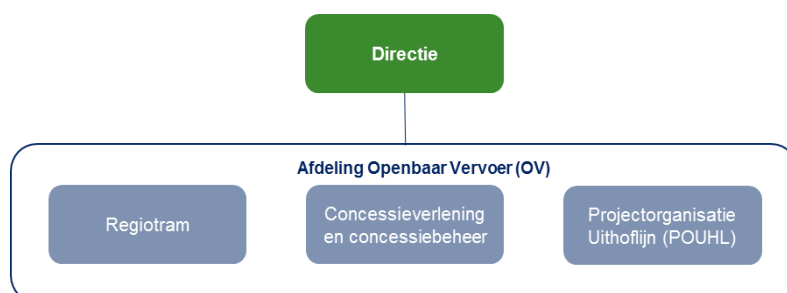
²⁹⁷ Provincie Utrecht en BRU (2015), *Afspraken transitie Bestuur Regio Utrecht naar de Provincie Utrecht*, 17 februari

Boer & Croon hiertoe het “Advies: Aansturing OV systeem” uit. In dit advies zijn drie alternatieven voor invlechting van de BRU-taken weergegeven:

1. Alle taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het OV onderbrengen in één (nieuw op te richten) afdeling OV. In dit alternatief wordt de POUHL binnen deze afdeling gepositioneerd.
2. Alle taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het OV onderbrengen bij de bestaande afdelingen Wegen en Mobiliteit, Economie & Cultuur.
3. De POUHL en/of Regiotram buiten de lijn organiseren en direct onder een directeur plaatsen. De overige OV-taken onderbrengen bij de bestaande afdelingen Wegen en Mobiliteit, Economie & Cultuur of bij een nieuw op te richten afdeling OV.²⁹⁸

Het advies van Boer & Croon is behandeld door de Adviesraad²⁹⁹, Directieraad³⁰⁰, Stuurgroep³⁰¹ en de directie van de provincie³⁰². In lijn met het derde alternatief van Boer & Croon, heeft de concern controller van de provincie de directie van de provincie geadviseerd om het opdrachtgeverschap voor het project UHL rechtstreeks onder de directeur Beleid en Uitvoering te hangen, onder andere vanwege de financiële, functionele en bestuurlijke risico's. Ook vroeg de concern controller aandacht voor het beleggen van de controlfunctie.³⁰³

In tegenstelling tot het advies van de concern controller, is gekozen voor alternatief 1 van het advies van Boer & Croon, waarbij een nieuwe afdeling OV werd opgericht. Binnen deze afdeling werd de POUHL gepositioneerd.³⁰⁴ Ook werden de afdelingen Regiotram en Concessieverlening en –beheer ondergebracht binnen deze afdeling (zie Figuur 6.3). Deze keuze is gemaakt vanwege de raakvlakken tussen de afdelingen.³⁰⁵



Figuur 6.3 Positionering POUHL binnen de afdeling OV van de provincie na transitie BRU, situatie in 2015³⁰⁶

Gevolgen transitie BRU voor de aansturing van de POUHL

In de BRU-periode was de directeur Regiotram van het BRU hiërarchisch leidinggevende van de projectdirecteur UHL. Ook was hij voorzitter van de Directieraad en deelnemer aan de Stuurgroep.³⁰⁷ Na de transitie van het BRU naar de provincie werd de directeur Regiotram van het BRU benoemd als afdelingsmanager OV van de

²⁹⁸ Boer & Croon (2015), *Advies: Aansturing OV-systeem*, p. 25

²⁹⁹ *Verslag Adviesraad Tram 16 april 2015*, agendapunt 3

³⁰⁰ *Verslag Directieraad 29 april 2015*, agendapunt 2

³⁰¹ *Verslag Stuurgroep 21 mei 2015*, agendapunt 3

³⁰² *Directiebesluit provincie Utrecht 29 april 2015*, inzake invlechting taken, verantwoordelijkheden en personeel van ex-BRU binnen provinciale organisatie

³⁰³ *Memorandum Concern controller aan directie: governance rondom het project Uithoflijn*, 30 maart 2015

³⁰⁴ *Openbaar verslag GS Utrecht 19 mei 2015*, agendapunt 4; *Verslag Directie provincie Utrecht 29 april 2015*, inzake invlechting taken, verantwoordelijkheden en personeel van ex-BRU binnen provinciale organisatie

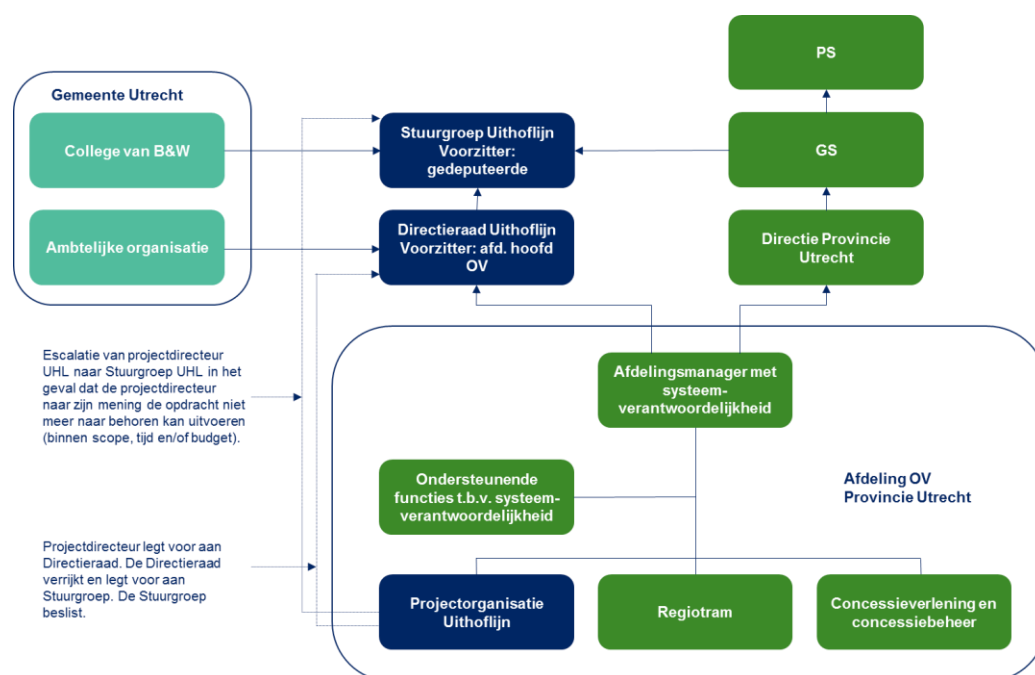
³⁰⁵ Boer & Croon (2015), *Advies: Aansturing OV-systeem*, p. 26

³⁰⁶ Boer & Croon (2015), *Advies: Aansturing OV-systeem*, p. 32 (figuur opgemaakt door rekenkamers)

³⁰⁷ Reactie feitelijk wederhoor, 16 november 2018

provincie.³⁰⁸ Hij bleef hiërarchisch leidinggevende van de projectdirecteur UHL, voorzitter van de Directieraad en deelnemer aan de Stuurgroep.³⁰⁹ De mandaatstructuur van het OV-systeem werd op basis van de provinciale werkwijze ingericht. Hierdoor kreeg de projectdirecteur UHL een lager mandaat dan voorheen. Het formele mandaat voor hoge bedragen lag op het directieniveau van de provincie.³¹⁰

De afdelingsmanager OV van de provincie kreeg de functie van 'systeemverantwoordelijke' voor het gehele OV van de provincie. werd voorzitter van de Directieraad en deelnemer aan de Stuurgroep. Ook kreeg hij de functie van 'systeemverantwoordelijke' voor het gehele OV van de provincie. Daarmee werd hij functioneel verantwoordelijk voor de realisatie van de Uithoflijn.³¹¹ De (nieuwe) positionering van de POUHL binnen de afdeling OV van de provincie, ten opzichte van de Stuurgroep en Directieraad, is weergegeven in Figuur 6.4. In het organogram blijft er – voor escalatie – een directe lijn van de projectdirecteur naar de Stuurgroep.



Figuur 6.4 Positionering POUHL binnen de afdeling OV van de provincie, ten opzichte van de Stuurgroep en Directieraad, situatie in 2015 (opmaak rekenkamers)³¹²

Onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden door positionering POUHL binnen afd. OV

In Hoofdstuk 5 kwam naar voren dat in het najaar van 2015 een audit is uitgevoerd naar de systeemintegratie en aansturing van de Uithoflijn. Uit de audit komt naar voren dat het onderbrengen van de POUHL bij de nieuw opgerichte afdeling OV van de provincie heeft geleid tot onduidelijkheid over het sturingsmodel, met de hierbij behorende taken en verantwoordelijkheden, van het project UHL.³¹³ De onduidelijkheid over de aansturing heeft volgens de audit negatieve consequenties voor de projectsturing: *“door verschillende rolopvattingen ontstaan, vooral op het niveau van de directieraad bij voortdurende discussies over taken, mandaten en bevoegdheden die*

³⁰⁸ Interview, 17 september 2018; Reactie feitelijk wederhoor, 16 november 2018

³⁰⁹ Reactie feitelijk wederhoor, 16 november 2018

³¹⁰ Boer en Croon (2015), *Advies: Aansturing OV-systeem*, p. 34

³¹¹ Boer & Croon (2015), *Advies: Aansturing OV-systeem*, p. 34

³¹² Boer & Croon (2015), *Advies: Aansturing OV-systeem*, p. 35

³¹³ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*, p. 12

afleiden van het primaire doel: de succesvolle ingebruikname van de Uithoflijn".³¹⁴ Hierdoor is het volgens de audit onder andere onduidelijk wie eindverantwoordelijk is voor de realisatie van een WTVS.

Volgens de audit is de onduidelijkheid het gevolg van het gebruik van twee sturingsmodellen (zie Tabel 6.1):

- ♦ Een bestuurlijk opdrachtgeversmodel, zoals afgesproken in de Bestuursovereenkomst 2012;
- ♦ Een ambtelijk opdrachtgeversmodel, zoals afgesproken bij de transitie van het BRU naar de provincie.

Volgens de audit is het meest bepalende verschil tussen de sturingsmodellen of de afdelingsmanager OV van de provincie al dan niet als ambtelijk opdrachtgever fungeert en daarmee sturend is voor de projectdirecteur UHL. Ook is in de audit geconstateerd dat de Bestuursovereenkomst 2012, het projectplan en de considerans achterhaald zijn, als gevolg van de transitie van het BRU naar de provincie.³¹⁵

Tabel 6.1 Onderscheid bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeversmodel³¹⁶

A. Bestuurlijk opdrachtgeversmodel	B. Ambtelijk opdrachtgeversmodel
Projectdirecteur UHL valt direct onder de bestuurlijke stuurgroep	Projectdirecteur valt onder ambtelijk OG's: systeemverantwoordelijke en directeur gemeente
Systeemverantwoordelijke is faciliterend voor UHL	Systeemverantwoordelijke is sturend voor UHL
Directieraad is een coördinerend overleg voor wat betreft het project UHL	Directieraad is sturend ook voor UHL
Regiotram en OV&M als 'onderaannemers' POUHL middels overeenkomsten	Centrale sturing op OV&M, Regiotram en POUHL vanuit systeemverantwoordelijke
Is vastgelegd in de bestuursovereenkomst UHL, considerans en projectplan 2.0	Hoofddlijn vastgelegd in Boer & Croon advies m.b.t. invlechting BRU binnen provincie
Voorkeursmodel van POUHL	Voorkeursmodel systeemverantwoordelijke

In reactie op de audit geeft de Adviesraad eind 2015 aan dat er binnen de organisatie onvoldoende draagvlak en vertrouwen is om de gehele scope (lijn- en projectorganisatie) via de afdelingsmanager OV van de provincie te laten verlopen. Volgens de Adviesraad is de afdeling OV onvoldoende ontwikkeld voor wat betreft formatie, kwaliteit en competenties om de aansturing van het project te kunnen borgen. Ook behoeft de relatie tussen de directeurs en MT's van de afdeling OV van de provincie en de POUHL verbetering: *"De relationele sfeer tussen directeurs/MT's van afdeling OV en projectorganisatie UHL blijft een aandachtspunt. [De directeur Beleid en Uitvoering] gaat de onderlinge samenwerking begeleiden als mediator op afstand. Een goede samenwerking is een conditio sine qua non [noodzakelijke voorwaarde] voor goede resultaten. Dit proces vergt aandacht."*³¹⁷

De rekenkamers constateren ook dat de ambtelijke aansturing een terugkerend onderwerp van discussie was, vanwege de positionering van de POUHL binnen de afdeling OV van de provincie:

- ♦ Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven dat het model 'Samen sturen' in relatie tot de gemeente niet goed tot zijn recht kwam.³¹⁸ De positie van de gemeente kwam in het gedrang, omdat de provincie naast mede-opdrachtgever tevens leidinggevende van de projectdirecteur UHL werd.³¹⁹

³¹⁴ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*, pp. 11-12

³¹⁵ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*, p. 11

³¹⁶ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*, p. 11 (tabel overgenomen, opgemaakt door rekenkamers)

³¹⁷ Adviesraad Tram (2015), *Advies 9: Governance afdeling OV – en projectorganisatie*, 21 december

³¹⁸ Interview, 13 september 2018 & Interview, 20 september 2018

³¹⁹ Interview, 20 september 2018

- ◆ Daarnaast waren er onduidelijkheden met betrekking tot de projectopdracht (zie ook Hoofdstuk 5). De opdrachten van zowel de afdelingsmanager OV als de projectdirecteur UHL waren op onderdelen niet helder, waardoor het onduidelijk was wie waarvoor verantwoordelijk was.³²⁰
- ◆ Uit interviews blijkt verder dat er sprake was van een moeizame relatie tussen de afdelingsmanager OV en de toenmalig projectdirecteur UHL.³²¹ De samenwerking verliep niet goed.³²²

Overname opdrachtgeverschap Uithoflijn van BRU uitdaging voor provincie

De Adviesraad heeft aangegeven dat het voor een project als de Uithoflijn risicovol is om de organisatie ‘tijdens de rit’ zo ingrijpend te veranderen.³²³ De aansturing van het aanleggen van een tramlijn was nieuw voor de provincie.³²⁴ Ook had de provincie geen kennis van tramvervoersystemen. Dit leidde tot coördinatievraagstukken (wie gaat waarover?) en er ontbraken duidelijke beslissingsstructuren.³²⁵

Verder kreeg de provincie in relatie tot het project UHL meerdere rollen, waaronder opdrachtgever voor de POUHL, toekomstig beheerder/exploitant van de trams en verantwoordelijke voor een aantal directieleveranties (zoals beveiligingssystemen). De rekenkamers constateren dat deze rollen in de praktijk door elkaar liepen. Zo heeft de directeur Beleid en Uitvoering aangegeven dat hij bij zijn aantreden in april 2016 moeite had om inzicht te krijgen in deze rollen. Op papier waren taken en verantwoordelijkheden volgens hem niet duidelijk geregeld.³²⁶

Daarnaast komen in een aantal interviews de verschillen in culturen en bestuursstijl tussen het BRU en provincie naar voren.³²⁷ De provincie is een beleidsorganisatie die geen ervaring had met het realiseren van een groot project als de Uithoflijn, terwijl de POUHL en de tramorganisatie onderdelen zijn die gerund moeten worden als operationeel bedrijf (zie ook Hoofdstuk 7).³²⁸ Bovendien geeft een aantal geïnterviewden aan dat de lijnen binnen BRU korter waren (en dus sneller verliepen) dan het politieke besluitvormingstraject in een beleidsorganisatie als de provincie.³²⁹

Aanpassing van de ambtelijke aansturing en positionering POUHL

Naar aanleiding van de audit systeemintegratie Uithoflijn en meerdere adviezen van de Adviesraad is eind 2015 een verbetertraject ingezet. Ten aanzien van de ambtelijke aansturing heeft de (toenmalig) directeur Beleid en Uitvoering van de provincie, in overleg met de projectdirecteur UHL en afdelingsmanager OV, maatregelen genomen om tot een “*definitief werkend governance model rond de Uithoflijn*” te komen.³³⁰

De volgende maatregelen zijn onder andere genomen:

- ◆ De POUHL werd organisatorisch apart gepositioneerd binnen de provincie, rechtstreeks onder de directeur Beleid en Uitvoering en niet meer onder de afdelingsmanager OV. Deze maatregel is formeel bekrachtigd

³²⁰ Interview, 13 september 2018

³²¹ Interview, 13 september 2018; Interview, 19 september 2018 & Interview, 24 september 2018

³²² Interview, 13 september 2018; Interview, 17 september 2018; Interview II, 18 september 2018; Interview, 19 september 2018

³²³ Interview, 5 juli 2018

³²⁴ Interview, 13 september 2018; Interview, 17 september 2018; Interview, 19 september 2018; Interview, 20 september 2018

³²⁵ Interview, 5 juli 2018

³²⁶ Interview II, 18 september 2018

³²⁷ Interview, 5 juli 2018 & Interview, 19 september 2018

³²⁸ Interview, 5 juli 2018

³²⁹ Interview, 17 september 2018 & Interview, 19 september 2018

³³⁰ Provincie Utrecht (2016), *Overdrachtsdocument afdeling Openbaar Vervoer/projectorganisatie Uithoflijn*, 25 maart

door een directiebesluit van de provincie.³³¹ De directeur Beleid en Uitvoering werd opdrachtgever voor de Uithoflijn en eindverantwoordelijk voor de afdeling OV.³³²

- ♦ De directeur Beleid en Uitvoering nam zitting in de Directieraad en nam de rol van voorzitter over van de afdelingsmanager OV. Tevens nam de directeur Beleid en Uitvoering deel aan de Stuurgroep in de rol van adviseur. De Stuurgroep heeft dit besluit bekrachtigd.³³³ De afdelingsmanager OV bleef lid van de Directieraad en tevens adviseur van de Stuurgroep, om de provinciale belangen te behartigen.³³⁴
- ♦ Er is een ontwikkelplan opgesteld voor de afdeling OV, dat onder andere tot doel had om te zorgen voor de benodigde kwaliteitssprong van de OV organisatie en voorbereid te zijn op het overnemen van de Uithoflijn medio 2018.³³⁵ Zo heeft de directie van de provincie besloten om *“voldoende ruimte te geven voor het uitbreiden van de vaste formatie van de afdeling Openbaar Vervoer.”*³³⁶
- ♦ Ten slotte heeft de Stuurgroep ingestemd met een brede regierol van de projectdirecteur UHL (zoals toegelicht in Hoofdstuk 5).³³⁷

Door de positionering van de POUHL en de projectdirecteur rechtstreeks onder de directeur Beleid en Uitvoering begin 2016, ontstond volgens een geïnterviewde een gelijk speelveld tussen de POUHL en de afdeling OV. Ook werd de projectopdracht verscherpt, waardoor verantwoordelijkheden duidelijker waren toebedeeld.³³⁸

6.2.3 Governance in periode 2016-2018 nog steeds voor verbetering vatbaar

Spanning tussen Directieraad en projectdirecteur leidt eind 2016 tot vervanging projectdirecteur

Ondanks de gewijzigde positionering van de POUHL, blijkt uit interviews dat de relatie tussen de Directieraad (met name de afdelingsmanager OV) en projectdirecteur UHL moeizaam bleef.³³⁹ Er bleef discussie bestaan over wie welk mandaat had, wat spanning gaf op directieniveau. De Adviesraad heeft daarom een aantal mediation gesprekken gevoerd met de projectdirecteur UHL en afdelingsmanager OV.³⁴⁰ Uit diverse gesprekken met ambtelijke betrokkenen komt een beeld naar voren dat er een vertrouwensbreuk was binnen de Directieraad. Eind 2016 is de projectdirecteur vervangen.³⁴¹ Ook het inhuurcontract van een manager van de POUHL werd beëindigd.³⁴² Omdat de rekenkamers de voormalig projectdirecteur UHL niet hebben kunnen interviewen (zie Hoofdstuk 1), wordt niet verder ingegaan op het proces en achtergrond van zijn vervanging. Sinds december 2016 wordt de POUHL geleid door een nieuwe projectdirecteur (die reeds werkzaam was binnen de POUHL).³⁴³ Verschillende geïnterviewden geven aan dat er sprake is van een goede relatie tussen de nieuwe projectdirecteur en de Directieraadsleden.³⁴⁴

³³¹ Directiebesluit provincie Utrecht 31 maart 2016, agendapunt 03A, besluit 2a

³³² Interview, 13 september 2018

³³³ Verslag Stuurgroep 30 maart 2016, agendapunt 4 & Verslag Directieraad 9 maart 2016, agendapunt 1

³³⁴ Provincie Utrecht (2016), Overdrachtsdocument afdeling Openbaar Vervoer/projectorganisatie Uithoflijn, 25 maart, p. 3

³³⁵ Provincie Utrecht (2016), Overdrachtsdocument afdeling Openbaar Vervoer/projectorganisatie Uithoflijn, 25 maart, p. 5

³³⁶ Directiebesluit provincie Utrecht 31 maart 2016, agendapunt 03A, besluit 3 en 4

³³⁷ Verslag Directieraad 9 maart 2016, agendapunt 1; Verslag Stuurgroep 30 maart 2016, agendapunt 4

³³⁸ Interview, 13 september 2018

³³⁹ Interview, 5 juli 2018; Interview, 13 september 2018; Interview, 17 september 2018 & Interview II, 18 september 2018

³⁴⁰ Interview, 5 juli 2018

³⁴¹ Interview, 17 september 2018; Interview II, 18 september 2018 & Interview, 20 september 2018

³⁴² Interview, 17 september 2018 & Interview II, 18 september 2018

³⁴³ Interview I, 10 september 2018

³⁴⁴ Interview I, 10 september 2018; Interview, 17 september 2018 & Interview II, 18 september 2018

Versterking rol en positie Directieraad, maar geschil over kosten tussen gemeente en provincie

In paragraaf 6.2.1 hebben de rekenkamers geconstateerd dat het sturingsmodel in de Bestuursovereenkomst afwijkt van de sturingsmodellen in de eerste drie projectplannen, voor wat betreft de rol van de Directieraad. In de projectplannen is de positie van de Directieraad qua besluitvorming zwakker ten opzichte van het sturingsmodel in de Bestuursovereenkomst.

In de Directieraadvergadering van januari 2017 wordt het verschil tussen het sturingsmodel in de Bestuursovereenkomst van 2012 en de latere projectplannen erkend en constateert de Directieraad dat de positie van de Directieraad versterking behoeft. In een memo voor de Directieraad wordt geconstateerd dat de Directieraad in de projectplannen buitenspel is gezet. Ook is aangegeven dat er spanningen zijn tussen de beide opdrachtgevers en tussen de POUHL en afdeling OV van de provincie, die afleiden van het gezamenlijke doel. *“De ingreep in de top van de POUHL organisatie eind december 2016 in combinatie met de afspraken met BAM over de nieuwe wijze van samenwerken, is dé kans om afspraken te (her)bevestigen, onduidelijkheden weg te halen en een werkwijze te kiezen die snelheid en slagkracht oplevert.”*³⁴⁵ Ook uit interviews blijkt dat er verschillen van inzicht waren over de rol en positie van de Directieraad, met name over de vraag of het wel of niet moest worden beschouwd als ambtelijk opdrachtgever.³⁴⁶

In de vergadering van januari 2017 besluit de Directieraad *“dat de Directieraad in de lijn tussen Stuurgroep en projectdirecteur zit”*.³⁴⁷ In het daaropvolgende projectplan (versie 4.0) is het oorspronkelijke sturingsmodel uit de Bestuursovereenkomst weer opgenomen en zijn formuleringen meer in lijn gebracht met dit sturingsmodel, waardoor de Directieraad een sterkere positie heeft gekregen.³⁴⁸

Hoewel de positie van de Directieraad vanaf dat moment verstevigd is, constateren de rekenkamers dat er spanning is in de samenwerking tussen de gemeente en provincie. Volgens een aantal geïnterviewden heeft de onduidelijkheid in de governance binnen de Directieraad voor wrijving gezorgd tussen de gemeente en provincie³⁴⁹, waarbij het de vraag was of er voldoende gemeenschappelijk belang en commitment was.³⁵⁰ Bovendien ontstond er in 2017 een geschil over de verdeling van de kosten tussen de gemeente en de provincie waar geen dekking voor was en hoe de Bestuursovereenkomst hierop geïnterpreteerd moest worden. Dit is toegelicht in Hoofdstuk 5. Verschillende betrokkenen geven ook aan dat er veel discussie was over dit onderwerp, wat de samenwerking binnen de Directieraad niet ten goede kwam.³⁵¹ Volgens enkele geïnterviewden is er tegenwoordig wel sprake van een goede samenwerking binnen de Directieraad.³⁵²

Nog steeds verbeterpunten met betrekking tot governance en ambtelijke aansturing

In het najaar van 2017 is een opvolgaudit naar de systeemintegratie en organisatiegereedheid van de Uithoflijn uitgevoerd.³⁵³ De opvolgaudit geeft de stand van zaken tot september 2017 weer. Er is onder andere onderzocht in hoeverre de provincie, gemeente en POUHL gereed zijn voor de realisatie van een exploitabel WTVS. Uit de audit komt naar voren dat er nog steeds verbeterpunten zijn met betrekking tot de governance en ambtelijke aansturing. Naar aanleiding van de bevindingen van de opvolgaudit heeft de Adviesraad een advies

³⁴⁵ Memorandum Governance UHL, scope- en risicoverdeling (versie Directieraad 11 januari 2017), p. 1

³⁴⁶ Interview, 5 juli 2018; Interview, 6 september 2018; Interview I, 10 september 2018; Interview, 13 september 2018; Interview, 17 september 2018 & Interview II, 18 september 2018

³⁴⁷ Verslag Directieraad 11 januari 2017, agendapunt 5

³⁴⁸ POUHL (2017), Projectplan Uithoflijn 4.0

³⁴⁹ Interview, 5 juli 2018 & Interview 6 september 2018

³⁵⁰ Interview, 5 juli 2018

³⁵¹ Interview, 6 september 2018; Interview I, 10 september 2018 & Interview, 17 september 2018

³⁵² Interview, 17 september 2018 & Interview, 20 september 2018

³⁵³ Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn

uitgebracht.³⁵⁴ Ten aanzien van de ambtelijke aansturing en de governance op directieniveau zijn onderstaande bevindingen relevant.

1. Integrale verantwoordelijkheid en aansturing onvoldoende expliciet belegd

De integrale verantwoordelijkheid en integrale aansturing (dat wil zeggen, de rol van systeemverantwoordelijke) zijn onvoldoende expliciet belegd.³⁵⁵ Er wordt afzonderlijk gestuurd op de scopes van de POUHL, provincie en gemeente, maar niet integraal op de realisatie van het WTVS.³⁵⁶ Gezien het belang van deze bevinding voor de uitvoering van het project UHL, wordt dit verbeterpunt verder behandeld in paragraaf 6.2.5.

2. Onduidelijkheid over de scope en rolverdeling tussen de POUHL, provincie en gemeente

Doordat het project wordt uitgevoerd in een complex speelveld met vele partijen, die ieder een deel van het geheel op zich nemen, bestaat er volgens de opvolgaudit nog altijd geen eenduidig beeld van de scope en rolverdeling tussen de POUHL, provincie en gemeente. Dit resulteert volgens de opvolgaudit in doorlopende (scope) discussies en onduidelijkheid.³⁵⁷

3. Organisatieveranderingen binnen de provincie zorgen voor onduidelijkheid in aansturingslijnen, taken, rollen en verantwoordelijkheden. De capaciteit en expertise van de afdeling OV is onvoldoende.

Binnen de provincie is sprake van een aantal organisatieveranderingen, zoals de domeinvorming. Deze organisatieveranderingen zorgen voor onduidelijkheid in aansturingslijnen, taken, rollen en verantwoordelijkheden, zowel tussen organisaties als binnen de provincie.³⁵⁸ Volgens de opvolgaudit is het voor de afdeling OV uitdagend om de juiste capaciteit en benodigde kennis en kunde voor de Uithoflijn te organiseren. Er is zowel bij de POUHL als bij de afdeling OV een hoge mate van tijdelijke inhuur.³⁵⁹ De Adviesraad geeft hierover het volgende aan: “Het verbaast de Adviesraad om opnieuw vast te stellen dat cruciale functies niet vervuld worden. [...] Het mag niet zo zijn dat de domeinvorming de invulling van functies remt. Het runnen van een vervoersbedrijf (inclusief assets) is operationeel echt anders dan de reguliere taken van een provincie.”³⁶⁰ Volgens de Adviesraad geeft de opvolgaudit aanleiding tot een ‘noodmaatregel’, omdat het project onmiddellijke sturing nodig heeft, gezien de strakke planning.³⁶¹

4. Ontwikkelingen Stationsgebied worden als exogeen risico gezien

De ontwikkelingen in het Stationsgebied worden gezien als exogeen risico, dus als risico buiten de scope van de Uithoflijn. Volgens de Adviesraad moet de gemeente hier haar verantwoordelijkheid nemen en waar nodig, eventueel bestuurlijk, de belangen van het project Uithoflijn actief bewaken.³⁶²

5. Functiescheiding tussen opdrachtgeversrol (GS) en beheerdersrol hoofd Openbaar Vervoer Assetmanagement binnen de provincie niet geëffectueerd

Volgens de opvolgaudit is de – vanuit de Wet Lokaal spoor vereiste – functiescheiding tussen de opdrachtgeversrol (GS) en beheerdersrol (hoofd Openbaar Vervoer Assetmanagement) binnen de provincie niet geëffectueerd.³⁶³

³⁵⁴ Adviesraad Tram (2018), Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid

³⁵⁵ Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, p. 3

³⁵⁶ Adviesraad Tram (2018), Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid, p. 2

³⁵⁷ Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, p. 2

³⁵⁸ Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, p. 5

³⁵⁹ Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, p. 3

³⁶⁰ Adviesraad Tram (2018), Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid, p. 3

³⁶¹ Verslag Adviesraad Tram 6 maart 2018

³⁶² Adviesraad Tram (2018), Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid, p. 2

³⁶³ Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, p. 3

De bevindingen van de opvolgaudit zijn in november 2017 gepresenteerd aan de Directieraad.³⁶⁴ De opvolgaudit en de wijze waarop de Directieraad de aanbevelingen wil implementeren zijn veelvuldig besproken in de directieraadvergaderingen.³⁶⁵ Uit een memo voor de Directieraad blijkt dat de verbeterpunten op het gebied van governance worden onderschreven: *“De afgelopen periode is duidelijk geworden dat de governance van het project UHL niet voldoende passend is voor de fase waarin het project zich bevindt en de uitdagingen waar het project momenteel voor staat. Dit is bijvoorbeeld tot uiting gekomen in het door Deloitte en Horvat opgestelde auditrapport maar werd ook duidelijk in het proces om tot een herijking van de planning te komen.”*³⁶⁶

Naar aanleiding van de bevindingen van de opvolgaudit is eind 2017 een regiegroep opgericht, die integraal verantwoordelijk is voor de implementatie van de aanbevelingen.³⁶⁷ Ook is er een verbeterplan opgesteld voor de implementatie van de aanbevelingen, waarin de aanbevelingen zijn geconcretiseerd naar 25 verbetermaatregelen.³⁶⁸ Het verbeterplan gaat specifiek over het WTVS UHL, niet over de domeinvorming binnen de provincie. De aanloop naar het verbeterplan wordt nader toegelicht in de volgende paragraaf.

6.2.4 Te weinig opvolging aanbevelingen en adviezen

Aanbevelingen audit systeemintegratie 2015 onvoldoende opgevolgd door provincie

In de opvolgaudit die in het najaar van 2017 is uitgevoerd, is geconstateerd dat de provincie geen opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de eerste audit uit 2015. Er zijn geen verantwoordelijke(n) aangewezen om de opvolging te borgen. Ook is in de opvolgaudit geconstateerd dat verschillende medewerkers binnen de provincie, van wie een relatie met de opvolging kan worden verwacht, niet bekend zijn met het rapport. In de opvolgaudit is geconstateerd dat de POUHL wel voldoende opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de eerste audit, die relevant waren voor de POUHL.

Adviesraad laat betrokken bij aanbevelingen opvolgaudit 2017

De rekenkamers constateren dat de Adviesraad eerder betrokken had kunnen worden bij belangrijke stappen in het project. Zo had de Adviesraad eerder een rol kunnen krijgen bij de opvolging van de bevindingen uit de opvolgaudit. De directeur Beleid en Uitvoering heeft het eindrapport in november 2017 ontvangen. De bevindingen en aanbevelingen zijn op 28 november 2017 gepresenteerd aan de Directieraad.³⁶⁹ Pas in maart 2018 zijn de bevindingen van de opvolgaudit aan de Adviesraad voorgelegd. Dit was nadat de opvolgaudit openbaar was gemaakt en de gedeputeerde was afgetreden.³⁷⁰ Zoals eerder aangegeven, is naar aanleiding van de opvolgaudit een verbeterplan opgesteld voor de implementatie van de aanbevelingen (zie paragraaf 6.2.3). Volgens de rekenkamers had de Adviesraad betrokken kunnen worden bij het opstellen van het verbeterplan.

Opvolging eerdere adviezen van de Adviesraad voor verbetering vatbaar

Zoals eerder aangegeven, heeft de Adviesraad naar aanleiding van de opvolgaudit en het concept verbeterplan (werkversie 27 februari 2018) advies 17 ‘Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid’ uitgebracht.³⁷¹ Daarin constateert de Adviesraad dat zowel de opvolgaudit als het verbeterplan veel punten bevatten waarover

³⁶⁴ Verslag Directieraad 15 november 2017, agendapunt 6

³⁶⁵ Zie bijvoorbeeld: Verslag Directieraad 6 februari 2018, agendapunt 4; Verslag Directieraad 21 februari 2018, agendapunt 5 en 6 & Verslag Directieraad 28 maart 2018, agendapunt 10

³⁶⁶ Memo Governance WTVS Uithoflijn (versie Directieraad 21 februari 2018)

³⁶⁷ Verslag Directieraad 12 december 2017, agendapunt 7

³⁶⁸ Regiegroep “verbeterplan audit” (2018), *Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn – Aan de slag met concrete acties*

³⁶⁹ Verslag Directieraad 15 november 2017, agendapunt 6

³⁷⁰ Verslag Adviesraad 6 maart 2018 & Interview, 5 juli 2018

³⁷¹ Adviesraad Tram (2018), *Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid*

de Adviesraad al eerder heeft geadviseerd. Zo is een aantal verbetermaatregelen uit de opvolgaudit en het verbeterplan eerder aangekaart in adviezen uit 2014, 2015 en 2016 (adviezen 2, 3, 5, 7, 8, 9 en 13).³⁷² Zo is het volgens de opvolgaudit nodig om duidelijkheid te scheppen in rollen en verantwoordelijkheden binnen de OV-organisatie van de provincie.³⁷³ Ook moet de OV-organisatie slagvaardiger gemaakt worden door het bevorderen van kennisborging, een open cultuur en goed werkgeverschap.³⁷⁴ De Adviesraad is op deze aspecten ook al ingegaan in advies 9 'Governance afdeling OV en projectorganisatie' van 21 december 2015³⁷⁵ en advies 13 'Toekomstvaste OV organisatie' van 14 juli 2016.³⁷⁶

In advies 17 geeft de Adviesraad daarom aan dat zij nog onvoldoende vertrouwen heeft dat de opvolging deze keer wel is geborgd.³⁷⁷ Naar aanleiding van dit advies is het verbeterplan aangescherpt en is een aantal verbetermaatregelen uitgevoerd. De Adviesraad heeft aangegeven dat de aanbevelingen goed zijn opgepakt. Afgesproken is dat de Adviesraad elke vergadering een onafhankelijk advies van Horvat & Partners over de voortgang ontvangt.³⁷⁸

6.2.5 Integrale verantwoordelijkheid voor werkend tramvervoersysteem lange tijd onvoldoende belegd

Eén van de hoofdbevindingen van de opvolgaudit uit 2017 betreft het onvoldoende expliciet beleggen van de integrale verantwoordelijkheid en aansturing van het WTVS. Zoals eerder aangegeven, wordt het project UHL uitgevoerd in een complex speelveld waarbij de gemeente, provincie en POUHL ieder een deel van het project op zich nemen. Om te weten hoe de realisatie van het gehele project vordert, is het noodzakelijk dat iemand hier zicht op houdt. In de opvolgaudit is geconstateerd dat de verantwoordelijkheid voor de integratie van de verschillende deelprojecten niet is belegd. Ook staan de Stuurgroep en de Directieraad volgens de audit op betrekkelijke afstand van het project om actief een integrerende rol te kunnen nemen.³⁷⁹ De Adviesraad onderschrijft de bevindingen van de audit: *"Het is nog steeds niet duidelijk welke persoon de systeem-verantwoordelijke is, terwijl dat cruciaal is voor de dagelijkse sturing. (...) Er wordt nu los gestuurd op de scopes van de POUHL, provincie/OV en gemeente/Stationsgebied, maar niet integraal op de realisatie van het Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn (WTVS)".*³⁸⁰

De Adviesraad heeft aangegeven dat zij het onvoldoende beleggen van de integrale verantwoordelijkheid voor het WTVS als rode draad ziet in het project.³⁸¹ Al in 2014 is hiervoor gewaarschuwd: in advies 5 'Systeemintegratie in relatie tot integraal en werkend tramvervoersysteem' is aangegeven dat er nog niet voldoende wordt geacteerd tussen de vier basispijlers benodigd voor een integraal en goed WTVS: infrastructuur, materieel, beheer & onderhoud en exploitatie.³⁸² Een aantal geïnterviewden heeft eveneens aangegeven dat de integrale verantwoordelijkheid voor het WTVS gedurende lange tijd onvoldoende is belegd en in de praktijk is ingevuld.³⁸³ In februari 2018 is in een memo voor de Directieraad het volgende geconstateerd: *"Vanuit de historie*

³⁷² POUHL (2018), *Vergelijking 'Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn' met adviezen 1 tot en met 16 van de Adviesraad Tram*

³⁷³ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, pp. 9 en 30

³⁷⁴ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, p. 33

³⁷⁵ Adviesraad Tram (2015), *Advies 9: Governance afdeling OV en projectorganisatie*

³⁷⁶ Adviesraad Tram (2016), *Advies 13: Toekomstvaste OV organisatie*

³⁷⁷ Adviesraad Tram (2018), *Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid*

³⁷⁸ *Verslag Adviesraad Tram 12 juni 2018*, agendapunt 2

³⁷⁹ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, p. 18

³⁸⁰ Adviesraad Tram (2018), *Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid*

³⁸¹ Interview, 5 juli 2018

³⁸² Adviesraad Tram (2014), *Advies 5: Systeemintegratie in relatie tot integraal en werkend tramvervoersysteem*

³⁸³ Interview, 6 september 2018; Interview I, 10 september 2018; Interview II, 18 september 2018 & Interview I, 24 september 2018

van het project is er voornamelijk gestuurd op de realisatie van het werkend tramsysteem, zoals dit door de POUHL wordt gerealiseerd. De huidige tekortkoming in de governance van het project zijn met name zichtbaar in de sturing/het regie voeren op het werkend tramvervoersysteem.”³⁸⁴ Een aantal betrokkenen geeft echter ook aan dat deze verantwoordelijkheid impliciet was belegd bij de Directeur Beleid en Uitvoering en dat dit voor de meeste betrokkenen ook duidelijk was.³⁸⁵ De rekenkamers merken op dat bij deze gang van zaken onvoldoende invulling is gegeven aan het principe van ‘beste voor het project’.

Naar aanleiding van de opvolgaudit en advies 17 van de Adviesraad (zie paragraaf 6.2.4) is in april/mei 2018 een aantal verbetermaatregelen uitgevoerd om de integrale verantwoordelijkheid voor het WTVS te beleggen:

- ♦ GS hebben besloten om de directeur Beleid en Uitvoering van de provincie aan te wijzen als systeemverantwoordelijke voor het gehele OV van de provincie.³⁸⁶ Het project UHL is hier onderdeel van.
- ♦ Er is een ‘integraal MT Werkend tramvervoersysteem’ opgericht, dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van het WTVS.³⁸⁷ In dit MT zijn de POUHL, gemeente en provincie vertegenwoordigd. Het MT fungeert als voorportaal richting de Directieraad, waarbij de focus ligt op het borgen van de integraliteit van het project Uithoflijn.³⁸⁸

De Adviesraad heeft aangegeven vertrouwen te hebben dat de integrale verantwoordelijkheid voor het werkend tramvervoersysteem beter is geborgd door middel van deze verbetermaatregelen.³⁸⁹

6.2.6 De informatievoorziening aan de Directieraad was op onderdelen niet op orde

De informatievoorziening aan de Directieraad verloopt via de POUHL die kwartaalrapportages opstelt, die elke drie maanden in de Directieraad worden besproken. Daarnaast vergadert de Directieraad gemiddeld eens per vier weken. Tijdens de vergaderingen wordt de voortgang van de Uithoflijn besproken en worden besluiten genomen over uitwerkingen en/of afwijkingen van de planning, kosten, risico's en organisatie van het project.

Kanttekeningen kwaliteit voortgangsrapportages

In de Projectplannen Uithoflijn is in het kader van sturing, beheersing en verantwoording benoemd op welke wijze over de uitvoering en voortgang van het project gerapporteerd moet worden aan de Directieraad. Dat betreft onder meer de periodieke voortgangsrapportages per kwartaal voor de Directieraad en tal van stukken over onderwerpen die het project en de uitvoering daarvan betreffen. In de Directieraad van juli 2013 wordt met de door de POUHL voorgestelde rapportagestructuur ingestemd en wordt aangegeven dat *“in volgende rapportages de kwartaalrapportages voor Directieraad (en Stuurgroep) zo concreet mogelijk [zullen] worden geformuleerd”*.³⁹⁰

De kwaliteit van kwartaalrapportages is in de begintijd een punt van aandacht geweest, waarop regelmatig is bijgestuurd. Dat blijkt onder meer uit een interview met een toenmalig lid van de Directieraad en uit verslagen van directieraadvergaderingen waar deze rapportages zijn besproken. Punten van kritiek zijn de financiële verantwoording en tijdigheid van financiële cijfers.³⁹¹ De rapportages werden te mager gevonden om op te kunnen sturen.³⁹² Zo is opgemerkt dat de financiën te globaal in de rapportage waren opgenomen. Ook werd

³⁸⁴ Memo Governance WTVS Uithoflijn (versie Directieraad 21 februari 2018)

³⁸⁵ Interview I, 10 september 2018 & Interview II, 18 september 2018

³⁸⁶ Openbaar verslag GS Utrecht 11 september 2018

³⁸⁷ Verslag Directieraad 8 mei 2018, agendapunt 8;

³⁸⁸ Memo Integraal MT Uithoflijn (versie Directieraad 8 mei 2018)

³⁸⁹ Interview, 5 juli 2018

³⁹⁰ Verslag Directieraad 10 juli 2013

³⁹¹ Bijvoorbeeld Verslag Directieraad 22 januari 2014

³⁹² Interview, 24 september 2018 & Verslag Directieraad 23 april 2014

onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe de post onvoorzien zich ontwikkelde door de wijzigingen van onderdelen van het project (zogenoeten VTW's). Daarnaast ontbraken onderwerpen in de rapportages (bijvoorbeeld over de Nieuwe Tramremise (NTR) of de directieleveranties) of kwamen de teksten qua actualiteit niet overeen met mondelinge toelichtingen (bijvoorbeeld over de top 5 van risico's, waaronder het Stationsgebied, in het Afstemmingsoverleg Programmering Stationsgebied). Door een voormalig lid van de Directieraad is niettemin aangegeven dat interfaces (raakvlakken met andere projecten), bijvoorbeeld de noodzaak van het opleidingsplan van chauffeurs, wel zijn besproken in de Directieraad, waardoor er toch zicht was op heel de scope van het project.³⁹³

Uit latere verslagen van de Directieraadvergaderingen³⁹⁴ blijkt ook dat de kwartaalrapportages niet altijd tijdig ter bespreking in de Directieraad voorlagen en dat kanttekeningen en vragen nadien separaat werden doorgegeven, of dat gegevens/onderwerpen in de rapportage ontbraken. Dat laatste betreft bijvoorbeeld de financiële informatie in de rapportage of informatie over de randvoorwaardelijke projecten. In de Directieraadvergadering van 27 januari 2016 wordt gesproken over zowel de audit systeemintegratie als de voortgangsrapportage 2015-Q4. Opgemerkt wordt dat beide documenten niet met elkaar rijmen. Met het lezen van de voortgangsrapportage krijgt men geen duidelijk beeld of alles goed en volgens planning verloopt. De incongruentie tussen de audit en de voortgangsrapportage wordt ook geconstateerd in een memo.³⁹⁵

In vervolg op de opvolgaudit, het verbeterplan en de herijking van planning en kosten is in de Directieraad expliciet aan de orde gekomen dat de voortgangsrapportages niet alleen over de scope van de POUHL, maar ook over de scopes van provincie en gemeente moeten gaan.³⁹⁶ De tot eind 2017 gebruikelijke rapportagevorm wordt dan vervangen door een integrale WTVS-kwartaalrapportage. Bij de eerste proeve hiervan, namelijk die van 2018-Q1, wordt echter nog opgemerkt *“dat de ontvangen informatie van provincie en gemeente onvoldoende was om een robuuste rapportage te maken”*.³⁹⁷

Informatie soms niet via Directieraad, maar direct naar Stuurgroep

Gedurende de periode tot eind 2016, de facto al vanaf de totstandkoming van het eerste Projectplan (mei 2013) na vaststelling van de Bestuursovereenkomst (april 2012), ontstaat discussie over de positie van de Directieraad.³⁹⁸ Dit raakt direct aan de wijze waarop de Directieraad wordt geïnformeerd. Eén geïnterviewde geeft aan dat de toenmalige projectdirecteur van mening was, gegeven zijn visie op het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap (mede op basis van het advies van APPM over het sturingsmodel, zie ook paragraaf 6.2.1), dat hij zich direct tot de Stuurgroep kon richten en dat de Directieraad alleen om advies gevraagd behoefde te worden.³⁹⁹ Vanuit die opvatting bracht de projectdirecteur volgens enkele geïnterviewden soms buiten de Directieraad om, stukken direct in de stuurgroepvergadering in.⁴⁰⁰ Een geïnterviewde geeft aan dat de gehele Directieraad aanwezig was bij de stuurgroepvergaderingen. Volgens hem zijn er daardoor geen besluiten genomen waar de Directieraad geen kennis van heeft genomen. Wel werden de Directieraadvergaderingen wel

³⁹³ Interview I, 24 september 2018

³⁹⁴ Bijvoorbeeld *Verslag Directieraad 16 oktober 2014* v.w.b. rapportage 2014-Q3, *Verslag Directieraad 23 januari 2015* v.w.b. rapportage 2014-Q4 en *Verslag Directieraad 27 januari 2016* v.w.b. rapportage 2015-Q4.

³⁹⁵ Controlgroep UHL (26 januari 2016), *Advies Controlgroep aangaande de DR vergadering van 27 januari 2016*

³⁹⁶ *Verslag Directieraad 21 februari 2018*

³⁹⁷ *Verslag Directieraad 8 mei 2018*

³⁹⁸ Bij de interviews blijkt dat steeds uiteenlopende omschrijvingen worden gegeven van de positie en rollen van de Directieraad: 'adviseur van de Stuurgroep', 'ambtelijk opdrachtgever', 'adviseur / overlegorgaan voor de ambtelijk opdrachtgever' (i.c. directeur PU), 'soort dagelijks bestuur en voorportaal voor de Stuurgroep', 'geen besluitvormend orgaan, (...) meer een afstemplatform'. Afhankelijk van de opvatting hierover werd vervolgens de eigen positie en het eigen handelen vormgegeven.

³⁹⁹ Interview I, 10 september 2018

⁴⁰⁰ Interview, 17 september 2018 & Interview, 19 september 2018

eens overgeslagen, wanneer er sprake was van urgentie'.⁴⁰¹ Dit beeld vindt een bevestiging in de observatie van een andere geïnterviewde die aangeeft *"nooit verrast geweest [te zijn] over stukken"*.⁴⁰²

Volledigheid informatievoorziening aan Directieraad

De informatie, onder meer in de voortgangsrapportages, ging voornamelijk over de scope van de POUHL (het werkend tramsysteem, WTS) en niet voldoende over de gehele scope van de Bestuursovereenkomst (het WTVS).⁴⁰³ Dat hing ook samen met het gegeven dat de POUHL niet kon sturen op de andere delen van de scope waar ze niet verantwoordelijk voor was, ook al was er binnen de POUHL via *"de werkgroepen wel veel uitwisseling van kennis over de voortgang van nevenprojecten die van de bredere scope van de Bestuursovereenkomst deel uit maken"*.⁴⁰⁴ Hierdoor werd de impact van het bredere WTVS niet doorgerekend.⁴⁰⁵ In het voorjaar van 2016 – na de komst van de huidige voorzitter van de Directieraad – groeit het besef dat de Directieraad niet beschikt over een totaalbeeld van de stand van zaken van het project, waarop beide (ambtelijke) opdrachtgevers in gezamenlijkheid kunnen sturen.⁴⁰⁶

Over en weer is het beeld naar voren gekomen dat gemeente en provincie vonden dat zij qua informatiepositie niet volledig op de hoogte waren van de stand van zaken van de voortgang en knelpunten van het project in brede zin, voor zover dat de verantwoordelijkheid van de gemeente (m.n. het Stationsgebied) dan wel de provincie (NTR, directieleveringen, VEB, audits e.d.) betrof.⁴⁰⁷ Een geïnterviewde⁴⁰⁸ constateert bijvoorbeeld dat hij – naast het Stationsgebied – informatie miste over de andere randvoorwaardelijke projecten. De focus lag volgens deze betrokkene in de Directieraad op het Stationsgebied, dat het meest kritisch was in de planning. Zo miste hij informatie over de voortgang bij de NTR en directieleveringen van de provincie voor het beveiligingssysteem van Bombardier. Die onderwerpen (net als het Stationsgebied) lagen ook op het kritieke pad, maar kwamen volgens hem weinig aan de orde. Volgens de geïnterviewde kwamen deze randvoorwaardelijke projecten de laatste anderhalf jaar [i.c. vanaf 2017] pas meer aan de orde in de Directieraad. Een ander lid van de Directieraad⁴⁰⁹ geeft echter aan dat hoewel de rapportages over de scope van de POUHL gingen (het WTS), beide opdrachtgevers (provincie en gemeente) bij elkaar aan tafel zaten. Daardoor was er volgens deze geïnterviewde binnen de Directieraad wel degelijk overzicht over het geheel van zaken benodigd voor het WTVS. *"De [geïnterviewde] vindt dat terughoudendheid gepast is in de Directieraad als de verantwoordelijkheid voor de uitvoering binnen afgesproken kaders (tijd, geld etc.) expliciet bij één partij ligt. Dat is aan degene die er verantwoordelijk voor is. Wel vindt [geïnterviewde] dat de partners elkaar moeten informeren of de eigen projecten volgens plan verlopen. Over sommige onderdelen die in de € 84 mln. zitten, had men elkaar beter kunnen informeren en meer met elkaar kunnen delen."*

Aanpassing in rapportagestructuur aan Directieraad

Eind 2017 / begin 2018 is vastgesteld dat de vergaderfrequentie en –duur van de Directieraad (gemiddeld zo'n 1-2 uur eens per 4 weken⁴¹⁰) ontoereikend is voor de aansturing van het project, uitgaande van de brede scope zoals beoogd in de Bestuursovereenkomst (ofwel het WTVS). Ook de Adviesraad heeft aangegeven dat *"de*

⁴⁰¹ Interview, 13 september 2018

⁴⁰² Interview I, 24 september 2018

⁴⁰³ Adviesraad Tram (2018), *Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid*

⁴⁰⁴ Interview, 6 september 2018

⁴⁰⁵ Interview, 6 september 2018

⁴⁰⁶ Interview II, 18 september 2018

⁴⁰⁷ Interview, 6 september 2018

⁴⁰⁸ Interview I, 18 september 2018

⁴⁰⁹ Interview, 20 september 2018

⁴¹⁰ Afgaand op de ontvangen documenten heeft de Directieraad sinds 2012 met de volgende frequentie vergaderd: 2012 (vanaf april 7 keer), 2013 (15 keer), 2014 (11 keer), 2015 (8 keer), 2016 (10 keer), 2017 (14 keer) en 2018 (12 keer t/m september).

*Directieraad te ver van de materie afstaat om op dagelijkse basis te sturen op het werkend tramvervoersysteem.*⁴¹¹ Zoals naar voren kwam in paragraaf 6.2.5, is eind mei 2018 het Integraal MT WTVS ingesteld, waarin verschillende onderdelen van het project in samenhang worden besproken. Het feit dat er inmiddels in de vorm van een integrale kwartaalrapportage WTVS wordt gerapporteerd, in plaats van met rapportages over de losse scopes van de POUHL, provincie en gemeente, vloeit voort uit adviezen van de opvolgaudit en de Adviesraad (advies 17). Dit is één van de maatregelen uit het verbeterplan dat is opgesteld in reactie op de opvolgaudit: *“eenduidige (deelresultaat 1) betrouwbare, voldoende gedetailleerde en integrale stuurinformatie die inzicht geeft in de voortgang en de planning van (alle onderdelen van) het WTVS (deelresultaat 2) gebundeld in een kwartaalrapportage voor DR en bestuur (deelresultaat 3) die integraal wordt bewaakt (deelresultaat 4)”*.⁴¹²

Discussies binnen Directieraad over het Stationsgebied en nevenprojecten

De uitvoering van het project UHL in het Stationsgebied en de uitvoering van nevenprojecten zijn terugkerende onderwerpen op de agenda van de Directieraad geweest. In dit kader is een chronologische beschrijving gegeven van de momenten dat de nevenprojecten en de uitvoering van het project UHL in het Stationsgebied zijn besproken en bediscussieerd in de Directieraad.

In 2012 besloot de Directieraad tot deelname vanuit het BRU aan het Afstemmingsoverleg Programmering Stationsgebied (APS). Dit is een formeel door B&W ingesteld overlegorgaan tussen grote investerende partijen in het Stationsgebied en de gemeente.⁴¹³ Ook in de Directieraadvergaderingen komt het Stationsgebied regelmatig aan de orde. Ook komt naar voren dat er discussies over meerkosten zijn tussen de Projectorganisatie Stationsgebied (POS) en het BRU in relatie tot omissies in het Voorlopig Ontwerp (VO) en het opstellen van een Uitvoeringsovereenkomst. De POS en de POUHL hebben een discussie over de aanvullende eisen en meerkosten ten gevolge van het besluit om de vertrambare busbaan daadwerkelijk te vertrammen. Het besluit om de Uithoflijn aan te leggen is een ingrijpende wijziging van het Masterplan Stationsgebied, die aanpassing van eerder vastgelegde afspraken noodzakelijk maakt. Het zal later leiden tot het opstellen van een Hoofdovereenkomst om de hiermee gemoeide meerkosten in de vorm van een lumpsum-uitkering in één keer af te doen ten laste van de reservering 'Inpassingskosten Stationsgebied'.⁴¹⁴

Duidelijk is dat de POS en de POUHL goed met elkaar moeten samenwerken, maar dat er ook zorgen zijn over de planning. De POUHL constateert dat de planning van de POS niet past op de planning van de UHL, maar dat de beschikbare informatie niet concreet genoeg is om de consequenties te kunnen inschatten. Van de zijde van POS wordt opgemerkt *“dat het heel moeilijk is om concreet te worden, omdat zoveel zaken in het Stationsgebied aan elkaar gekoppeld zijn en POS daarbij bovendien afhankelijk is van bestaande contracten met derde partijen”*.⁴¹⁵ Erkend wordt dat een meer gedetailleerde uitwerking nodig is om meer inzicht te krijgen in de risico's en te kunnen toewerken naar een integrale planning. De onzekerheden bij de planning van de UHL in het Stationsgebied blijven (begin 2013) een aandachtspunt voor de Directieraad. Vooral de oostzijde van het Stationsgebied wordt binnen de Directieraad gezien als kritisch voor de UHL.

⁴¹¹ Adviesraad Tram (2018), *Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid* & Interview, 5 juli 2018

⁴¹² Regiegroep 'verbeterplan audit' (maart 2018), *Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, p. 8-9. In de opvolgaudit (onderdeel governance 3.2) is geconstateerd dat de informatievoorziening vanuit de werkgroepen aan de Directieraad soms onvoldoende is en dat voorstellen aan de Directieraad zouden afwijken van wat in de werkgroep is besproken.

⁴¹³ *Verslag Directieraad 3 december 2012*

⁴¹⁴ *Verslag Directieraad 23 april 2014*

⁴¹⁵ *Verslag Directieraad 10 oktober 2012*

Najaar 2013 wordt door de Directieraad op basis van de voorliggende kwartaalrapportage geconstateerd dat *“de belangrijkste risico’s voor de planning liggen bij de contracteringen, het bestemmingsplan De Uithof en de raakvlakprojecten. Van die laatste categorie is het Stationsgebied het meest risicovol”*. Een kanttekening hierbij is *“dat de bestemmingsplannen voor het Stationsgebied toen niet meer op het kritieke pad lagen en derhalve niet meer behoorden tot de top-5 risico’s voor het project”*.⁴¹⁶ In april 2014 blijkt dat het Stationsgebied nog steeds een risico vormt, nu in de context van mogelijke claims van de aannemer als deze na gunning eind december 2014 niet tijdig aan de slag kan. Het dan voorliggende punt is dat onzeker is wanneer en of de busomklap tijdig gerealiseerd zal zijn. In deze context wordt erop gewezen dat *“het verstandig is dat POS en POUHL op dit punt hun uitvoeringscontracten naast elkaar leggen, opdat die niet conflicteren”*. Ook wordt in meer algemene zin vastgesteld dat het voor de borging van de belangen van de UHL in het Stationsgebied geschikt zou zijn als de POUHL aansluit bij het APS.⁴¹⁷ Enkele maanden later⁴¹⁸ blijkt dat er een discussie ontstaat over de vraag of het BRU (OV-autoriteit) én de POUHL in het APS zouden moeten zijn vertegenwoordigd.

In juni 2014 wordt duidelijk dat een uitspraak van de Raad van State aanzienlijke impact heeft op de planning van werkzaamheden in het Stationsgebied, waaronder de busomklap. De realisatie en start exploitatie van de UHL loopt hiermee een vertraging op van circa zes maanden. In de Directieraad wordt besproken hoe te communiceren over deze vertraging in relatie tot het lopende proces van aanbesteding. Voor de gunning van contracten is duidelijkheid over de planning nodig.⁴¹⁹

Ook in 2015 blijft de afstemming tussen de POUHL en de POS een aandachtspunt.⁴²⁰ De POS is zich goed bewust van de afspraken die de POUHL en de POS in de Uitvoeringsovereenkomst hebben gemaakt. Hoewel de planning van de UHL leidend is voor POS, moet POS ook rekening houden met de complete context, waaronder de vastgoedontwikkeling in het gebied. De Uithoflijnplanning staat vanwege verschillende factoren in het Stationsgebied opnieuw onder druk, wat kort na de eerder bijgestelde planning (zes maanden vertraging) irritatie bij de Directieraad oproept, evenals de vraag hoe dat mogelijk is. De rekenkamers constateren dat de informatievoorziening aan de Directieraad hier ter discussie wordt gesteld.

Later blijkt dat men er in is geslaagd om beheersmaatregelen te nemen en dat bijsturing mogelijk is. De POS en de POUHL krijgen de opdracht om gezamenlijk een optimale planning en fasering van alle werkzaamheden op en rond het bus/tramstation uit te werken.⁴²¹ Ondanks veel overleg blijft het risicoprofiel van het Stationsgebied voor de planning groot in het besef dat het een complex vraagstuk is. In deze context wordt besloten alle bussen vanaf begin 2016 tijdelijk naar de westzijde te verplaatsen (de zogenoemde superomklap).⁴²²

Uit de verslagen van de Directieraad blijkt dat de projectdirecteur UHL de ambtelijk opdrachtgevers vraagt om informatie over de planning van alle randvoorwaardelijke projecten (waaronder die in het Stationsgebied), die veel invloed hebben op de realisatie van de UHL. Het is van belang dat de bijgestelde planningen op tafel komen. In het verslag is te lezen: *“POUHL heeft het nodig dat met enige regelmaat inzicht verstrekt wordt in de stand van zaken en zichtbaar wordt of de planningen nog haalbaar zijn.”* Besloten wordt dat de Directieraad de POUHL faciliteert bij het verkrijgen van actuele planningen van de randvoorwaardelijke en raakvlakprojecten.⁴²³ Uit latere

⁴¹⁶ Verslag Directieraad 21 oktober 2013

⁴¹⁷ Verslag Directieraad 23 april 2014

⁴¹⁸ Verslag Directieraad 21 juli 2014

⁴¹⁹ Verslag Directieraad 23 juni 2014

⁴²⁰ Verslag Directieraad 20 maart 2015

⁴²¹ Verslag Directieraad 29 april 2015

⁴²² Verslag Directieraad 9 maart 2016

⁴²³ Verslag Directieraad 23 mei 2014

verslagen vanaf 2015⁴²⁴ blijkt volgens de rekenkamers dat de Directieraad het belang van de UHL ten opzichte van andere projecten bewaakt en dat ook bij de POS onder de aandacht blijft brengen voor wat betreft de Uithoflijn in het Stationsgebied. De Directieraad wordt geïnformeerd over het toegenomen risicoprofiel van het Stationsgebied voor de planning van de UHL en over de beheersmaatregelen om vertraging te voorkomen.⁴²⁵ Besloten wordt om de samenwerking tussen de POS en de POUHL beter te verankeren in een gezamenlijk opdrachtgeversoverleg.

In de loop van 2016 zijn de planningsrisico's voor realisatie van de traminfrastructuur in het Stationsgebied nog steeds onverminderd hoog, waarbij problemen met de opdrachtnemer BAM-CUU spelen. Daarnaast wordt gesproken over de kostentoerekening van vertraging in het Stationsgebied. De provincie stelt dat de gemeente voor deze kosten verantwoordelijk is, omdat daarvoor al budget was afgesproken. Met BAM-CUU vinden onderhandelingen plaats, waarbij de vraag is in hoeverre de bestuurlijke planning zo goed mogelijk kan worden gehandhaafd en welke extra investeringen hiermee zijn gemoeid en maatschappelijk verantwoord zijn. Deze issues en de strategie hierbij worden in de Directieraad besproken.⁴²⁶ De rekenkamers constateren dat dit incidenteel het geval is geweest. De onderhandelingen met BAM zijn in november 2016 wel geagendeerd, maar niet besproken, omdat er geen bijlagen ter bespreking zijn ingediend.⁴²⁷ Aan de hand van de verslagen is voor de rekenkamers niet goed te volgen in hoeverre de Directieraad adequaat is geïnformeerd over de stand van zaken van de onderhandelingen met BAM.

In de Directieraad wordt door de POUHL ook gevraagd om rapportages over de randvoorwaardelijke projecten, die (zoals wordt gesteld) zeer bepalend worden voor de UHL. De beschikbare rapportages verschillen in diepgang qua monitoring op de voortgang en de rapportage hierover.⁴²⁸ De nut en noodzaak van deze voortgangsrapportages, zowel aan te leveren door de gemeente als door de provincie (Regiotram Utrecht), wordt nadien nog (herhaaldelijk) bekrachtigd door de Directieraad.⁴²⁹

De rekenkamers constateren dat de verslagen van de Directieraad bij herhaling blijf geven van discussies tussen betrokkenen (POUHL, BRU/Regiotram, POS etc.) over een tijdige betrokkenheid, over volledigheid en juistheid van informatie, over te nemen stappen en besluiten op onderdelen van het project, over wie waarover de bevoegdheden en regie heeft etc. De Directieraad fungeert ook als een gremium waarin dit soort vragen aan de orde moet komen en waarover vervolgens richtinggevende besluiten worden genomen die de uitwisseling van informatie en de samenwerking moeten borgen en waar nodig bevorderen. Dat is ook van belang ter voorbereiding op vergaderingen van de Stuurgroep. Wanneer deze voorbereiding niet goed is verlopen, is het voorgekomen dat discussies in de Stuurgroep plaatsvinden. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest rond vragen en zorgen bij de provincie over de risico's in het Stationsgebied voor de realisatie van de Uithoflijn.⁴³⁰ Van de zijde van de provincie vindt men dat de informatievoorziening over de stand van zaken en risico's van het project UHL in het Stationsgebied (afstemming, contracten etc.) niet goed verloopt. De provincie vindt onduidelijk wie hierover rapporteert en stelt voor dat verantwoordelijke partijen in de toekomst de Stuurgroep en Directieraad zelf informeren. In dit verband wordt begin juli 2016 door de Directieraad besloten om een voorbereidingsoverleg in te stellen.⁴³¹ In dit overleg wordt door provincie, gemeente en POUHL gezamenlijk besproken welke stukken in te

⁴²⁴ Bijvoorbeeld *Verslag Directieraad 20 maart 2015*

⁴²⁵ *Verslag Directieraad 27 oktober 2015; Verslag Directieraad 9 december 2015 & Verslag Directieraad 27 januari 2016*

⁴²⁶ *Verslag Directieraad 15 juni 2016*

⁴²⁷ *Verslag Directieraad 16 november 2016*

⁴²⁸ *Verslag Directieraad 24 juni 2015*

⁴²⁹ *Verslag Directieraad 19 augustus 2015; Verslag 23 september 2015*

⁴³⁰ *Verslag Directieraad 9 maart 2016*

⁴³¹ *Verslag Directieraad 7 juli 2016*

brengen in de vergadering van de Directieraad en de Stuurgroep. Daarbij speelt ook de vraag mee voor welke stukken een gedegen voorbereiding nodig is. De rekenkamers duiden deze beslissing in het licht van de gang van zaken tot dusverre waarbij regelmatig is gebleken dat discussies in de Directieraad en soms ook in de Stuurgroep werden gevoerd op basis van niet eerder tussen gemeente, provincie en/of POUHL goed afgestemde of laat aangeleverde documenten. Regelmatig blijkt dat kanttekeningen bij de juistheid en volledigheid van documenten worden geplaatst, waardoor betrokkenen aangeven niet akkoord te zijn met het voorgenomen besluit. Uit de verslagen van de Directieraad blijkt dat in het voorbereidingsoverleg deze onderwerpen nu eerder worden besproken, maar dat dit discussies in de Directieraad over bijvoorbeeld de kwartaalrapportages van de POUHL en de afdeling OV en over het plan van aanpak Voorbereiding Exploitatie niet wegneemt.⁴³²

Eind 2016 worden de directeur POUHL en een lid van MT-POUHL vervangen. Vanaf begin 2017 wordt een andere wijze van samenwerking tussen de POUHL en BAM voorgestaan.⁴³³ Het verslag merkt alleen op dat dit onderwerp is besproken aan de hand van een memo van de POUHL.⁴³⁴ Dit memo schetst de onderwerpen waarover – ondanks de Nadere Overeenkomst – geschilpunten met BAM blijven bestaan: onderschatting complexiteit van werkgebieden, contractwijzigingen, ontwerp- en uitvoeringsorganisatie bij BAM, tegenvallers bij uitwerking scope en tegenslag bij nevenprojecten.

De rekenkamers constateren dat de verslagen vanaf 2017 blijf geven van een (inzet op) verbetering van de samenwerking tussen partijen, dat informatie beter lijkt te worden gedeeld en dat bij geschilpunten rondom contracten en optredende risico's niet alleen wordt ingezet op het juridische gelijk, maar meer wordt gestreefd naar billijkheid.⁴³⁵ Niettemin bleven er verschillende kwesties en geschillen bestaan. Dat betrof niet alleen de relatie met BAM, maar ook de relatie tussen de opdrachtgevers zelf. Het leidt tot een discussie over de interpretatie van de Bestuursovereenkomst en Uitvoeringsovereenkomst voor wat betreft de verdeling van kosten en risico's al naar gelang tot wiens scope deze kosten en risico's behoren.⁴³⁶ Naast de bestaande risico's in het Stationsgebied komt gaandeweg het risico van de directieleveranties, in het bijzonder dat van het beveiligingssysteem van Bombardier, nadrukkelijker aan de orde in de Directieraad. Ook wordt een alternatief voor de overwegbeveiligingen uitgewerkt.⁴³⁷ Dit wordt later steeds meer beschouwd als één van de top risico's voor het project.

In juni 2018 blijkt dat de start van de deelexploitatie onder druk staat.⁴³⁸ De informatie over de diverse oorzaken hiervan wordt besproken op basis van de kennis van dat moment. Later wordt besloten de planning voor deelexploitatie los te laten, maar de planning voor volledige exploitatie niet te wijzigen.⁴³⁹ Naast de reeds bekende risico's zijn hier gebreken in de uitvoering, waaronder een probleem met de groefbreedte van een kunstwerk bij het station Vaartsche Rijn, bijgekomen.⁴⁴⁰

⁴³² *Verslag Directieraad 16 november 2016*

⁴³³ *Verslag Directieraad 11 januari 2017*

⁴³⁴ POUHL (2017), *Memo Samenwerking POUHL-BAM en planning*, 5 januari 2017

⁴³⁵ Bijvoorbeeld *Verslag Directieraad 3 mei 2017*

⁴³⁶ *Verslag Directieraad 6 juni 2017*

⁴³⁷ *Verslag Directieraad 15 november 2017*

⁴³⁸ *Verslag Directieraad 28 juni 2018*

⁴³⁹ *Verslag Directieraad 18 juli 2018*

⁴⁴⁰ *Verslag Directieraad 22 augustus 2018*

| 7 | Projectorganisatie UHL

Dit hoofdstuk gaat in op verschillende aspecten van de aansturing door de projectorganisatie Uithoflijn (POUHL) op het project Uithoflijn. Aangegeven is op welke wijze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de POUHL zijn vastgelegd. Daarnaast is ook gekeken naar de wijze waarop de POUHL op het niveau van de uitvoering samenwerkt met de provincie Utrecht, de gemeente Utrecht en BAM. De Rekenkamers hebben onderzoeksbureau Procap gevraagd om de verdeling van risico's en meerkosten tussen de opdrachtgevers (provincie Utrecht en gemeente Utrecht) en opdrachtnemer (BAM) te analyseren. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

7.1 Bevindingen in het kort

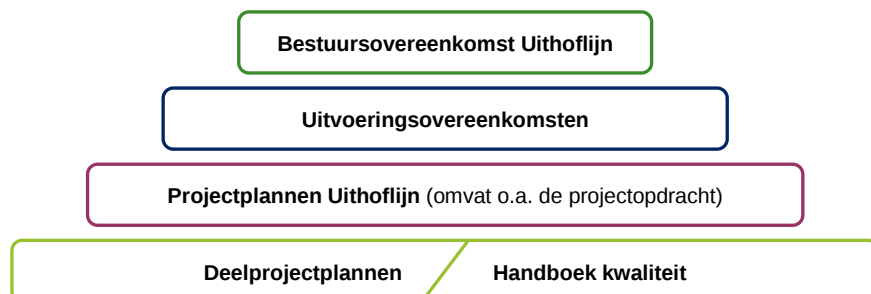
1. De samenwerking tussen de POUHL en de provincie in de uitvoering was lange tijd niet optimaal. Meerdere en gedeeltelijk aan elkaar gerelateerde aspecten liggen hier aan ten grondslag: het niet optimaal functioneren van de werkgroepen, onduidelijkheden over de uitvoering van het Proefbedrijf, het verschil tussen een lijn- en projectorganisatie en verstoorde onderlinge verhoudingen. Daarmee is in de uitvoering van project geen goede invulling gegeven aan het principe van 'beste voor het project'.
2. Meerdere nevenprojecten zijn cruciaal voor de realisatie van het Werkend Tramvervoersysteem (WTVS). Gedurende de uitvoering van het project Uithoflijn waren de nevenprojecten (en de voortgang hierop) niet altijd goed in beeld. In de tweede helft van 2017 ontstaat voor het eerst inzicht in alle projecten en raakvlakken in het Stationsgebied. In 2011 is het besluit genomen om de Uithoflijn niet aan de westkant (Jaarbeurskant), maar aan de oostkant (centrumkant) van het spoor aan te leggen. Dit had veel contractuele en planning-technische consequenties, omdat contracten voor ontwikkelingen in het oostelijke deel van het Stationsgebied al gesloten waren. De aanleg van de Uithoflijn is afhankelijk van deze ontwikkelingen.
3. Om de samenwerking op het uitvoeringsniveau vorm te geven zijn er werkgroepen opgericht. De rol en positie van de werkgroepen waren echter onvoldoende duidelijk uitgewerkt.
4. De provincie en de gemeente (opdrachtgevers) hebben heldere afspraken gemaakt met BAM (opdrachtnemer) over de meerkosten. De huidige verdeling van meerkosten is conform deze contractafspraken gemaakt. Daarbij kan niet zozeer over het begrip evenwicht worden gesproken, maar liggen deze meerkosten redelijkerwijs voor het overgrote deel bij de opdrachtgever. De evenwichtigheid van de oorspronkelijke contractafspraken laat op onderdelen te wensen over. Uit de beschikbaar gestelde informatie wordt niet duidelijk wat BAM heeft moeten 'incasseren' aan onvoorziene kosten, welke VTW's niet zijn gehonoreerd of wat BAM tijdens onderhandelingen heeft moeten 'inleveren'. De vraag of de meerkosten evenwichtig verdeeld zijn, is daardoor niet te beantwoorden.
5. De samenwerking tussen de POUHL en BAM verloopt al vanaf het begin van het project moeizaam. Dit wordt door zowel de POUHL als BAM aangegeven.

7.2 Toelichting op de bevindingen

Projectorganisatie Uithoflijn (POUHL)

Alvorens de bevindingen toe te lichten wordt eerst beknopt in gegaan op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de POUHL

In Figuur 7.1 is een overzicht gegeven van de voornaamste documenten waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de POUHL zijn beschreven.



Figuur 7.1 Overzicht documenten met taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden POUHL

In de Bestuursovereenkomst Uithoflijn uit 2012 hebben het BRU en de gemeente Utrecht afspraken gemaakt over de aanleg van de Uithoflijn. Hierin is aangegeven dat er één gezamenlijke integrale projectorganisatie wordt opgericht die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project: de projectorganisatie Uithoflijn. Ook is aangegeven dat de Stuurgroep, op voordracht van de Directieraad, de projectdirecteur aanstelt. De projectdirecteur is verantwoordelijk voor een goed functioneren van de POUHL.⁴⁴¹ In verschillende Uitvoeringsovereenkomsten, die onder het regime van de Bestuursovereenkomst vallen, zijn nadere afspraken tussen het BRU (later provincie Utrecht) en gemeente gemaakt over de realisatie van de Uithoflijn.⁴⁴²

In aansluiting op de kaders uit de Bestuursovereenkomst en Uitvoeringsovereenkomsten worden de projectplannen door de POUHL opgesteld. De projectopdracht aan de POUHL is hierin opgenomen en tevens verder uitgewerkt (zie ook paragraaf 5.2.1). In een considerans die bij het Projectplan 2.0 is toegevoegd, zijn zestien taken en verantwoordelijkheden voor de POUHL benoemd.⁴⁴³

Een nadere verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de POUHL is vastgelegd in zogeheten deelprojectplannen. Deze deelprojectplannen betreffen de volgende onderwerpen:

- ◆ Traminfrastructuur;
- ◆ Materieel;
- ◆ Voorbereiding, Exploitatie en Beheer;
- ◆ Bedrijfsvoering & Contractering, en
- ◆ Strategische & Bestuurlijke Zaken.

Binnen de POUHL zijn vijf teams werkzaam. Elk team heeft zijn eigen deelprojectplan, waarin onder andere is aangegeven wat de opdracht voor het team is en wie binnen het team welke taak/rol heeft.

Naast de deelprojectplannen is ook het *Handboek kwaliteit* opgesteld. Dit is een intern document van de POUHL en gaat ook in op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van medewerkers binnen de POUHL.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012), art. 10.5

⁴⁴² Uitvoeringsovereenkomsten zijn onder andere gesloten voor de Uithoflijn door het Stationsgebied, de tracédelen A, B en T, de Kruisvaartbaan (nu Dichtersbaan) en de Integrale Tramremise.

⁴⁴³ POUHL (2014), *Projectplan Uithoflijn 2.0*, pp. 23 en 24

⁴⁴⁴ Eerdere versies van het Handboek kwaliteit bevatten een aparte bijlage met functionarissen en functierollen. Later is er voor gekozen om dit alleen in de deelprojectplannen op te nemen. Bron: POUHL (2013), *Handboek kwaliteit, versie 0.4*, bijlage 1 & POUHL (2017), *Handboek kwaliteit, versie 2.3*, p. 12

7.2.1 Samenwerking POUHL en provincie in de uitvoering was lange tijd niet optimaal

De opdracht aan de POUHL omvat een deel en niet het gehele project Uithoflijn (een werkend tramvervoersysteem (WTVS)). Ook de gemeente en de provincie realiseren onderdelen van het WTVS (zie paragraaf 2.2). In het projectplan is aangegeven dat de integraliteit van het WTVS wordt gerealiseerd door een nauwe samenwerking tussen de projectorganisatie en de lijn-/staforganisaties van zowel de gemeente Utrecht als de provincie Utrecht.⁴⁴⁵ Er zijn drie werkgroepen opgericht om de samenwerking op het uitvoeringsniveau vorm te geven: de werkgroepen Traminfrastructuur, Materieel en Voorbereiding Exploitatie & beheer (VEB).⁴⁴⁶

Daarnaast is in het projectplan aangegeven dat de sturing en beheersing van en de verantwoording over het integrale project UHL een verantwoordelijkheid is van de POUHL.⁴⁴⁷ In de deelprojectplannen en dan met name in het Deelprojectplan Voorbereiding, Exploitatie en Beheer (VEB) is aandacht voor de wijze waarop de samenwerking met de betrokken partijen wordt ingevuld. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat de Projectmanager VEB van de POUHL de randvoorwaardelijke projecten van de provincie bewaakt en de Manager Strategische & Bestuurlijke zaken de randvoorwaardelijke projecten van de gemeente.⁴⁴⁸

De rekenkamers constateren dat de samenwerking tussen de POUHL en de provincie in de uitvoering lange tijd niet optimaal was. Deze gang van zaken heeft erin geresulteerd dat onvoldoende invulling is gegeven aan het principe van 'beste voor het project', dat in het gekozen sturingsmodel bij de Bestuursovereenkomst is verwoord (zie ook paragraaf 6.2.1.). Meerdere en gedeeltelijk aan elkaar gerelateerde aspecten liggen hier aan ten grondslag:

1. Werkgroepen functioneren niet optimaal

In 2015 en 2017 zijn audits⁴⁴⁹ naar de systeemintegratie van de Uithoflijn gehouden. Hieruit zijn meerdere aanbevelingen gekomen (zie ook Hoofdstuk 6). Door de POUHL zijn 25 bevindingen uit de audit systeemintegratie Uithoflijn (2015) opgepakt. In de opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn (2017) is hier door de auditors het volgende over aangegeven: *'We zijn van mening dat de POUHL voldoende opvolging heeft gegeven aan de audit systeemintegratie uit 2015. POUHL heeft 25 bevindingen opgepakt als relevant voor haar scope. POUHL heeft deze systematisch benaderd en grotendeels afgehandeld door ze te verwerken in de operatie.'*⁴⁵⁰ Ten aanzien van de werkgroepen is in de audit uit 2015 geconstateerd dat de samenwerking in de werkgroepen over het algemeen als positief wordt ervaren, maar dat er onduidelijkheid is over de mandatering en besluitvorming binnen de werkgroepen.⁴⁵¹ Over de werkgroepen is in de opvolgaudit uit 2017 aangegeven dat deze nog steeds een goede manier bieden voor ondersteuning van de realisatie van een WTVS. De auditors signaleren echter wel dat er binnen de afdeling OV van de provincie Utrecht verschillende beelden leven over het doel van de werkgroepen. In deze audit is ook aangegeven dat de informatievoorziening vanuit de werkgroepen aan de Directieraad soms onvoldoende is en dat voorstellen aan de Directieraad soms afwijken van wat in de werkgroepen is besproken, waardoor besluitvorming moeizaam verloopt.⁴⁵² De auditors adviseren om de samenstelling van de werkgroepen onder de loop te nemen. Het is volgens hen van belang dat de werkgroepen over voldoende inhoudelijke deskundigheid beschikken en dat de

⁴⁴⁵ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 16

⁴⁴⁶ POUHL (2018), *Werkwijze werkgroep VEB*, p. 1

⁴⁴⁷ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 27

⁴⁴⁸ POUHL (2018), *Deelprojectplan Voorbereiding, Exploitatie en Beheer 2018*, p. 8

⁴⁴⁹ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn* & Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*

⁴⁵⁰ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, deel I, p. 4

⁴⁵¹ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*, pp. 12, 24 en 25

⁴⁵² Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, deel I, p. 3

juiste personen met het juiste mandaat aan tafel zitten om besluiten te kunnen nemen/voorbereiden.⁴⁵³ Zie paragraaf 7.2.3 voor de wijze waarop de rol en positie van de werkgroepen is uitgewerkt.

2. Onduidelijkheden over uitvoering Proefbedrijf

Over het Proefbedrijf is in de opvolgaudit uit 2017 geconstateerd dat er geen eenduidig gedeeld beeld is over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de POUHL en de provincie Utrecht. Volgens de auditors vertraagt het gebrek aan een dergelijk eenduidig beeld de voortgang, bijvoorbeeld om te komen tot een helder plan voor het Proefbedrijf en leidt het tot onvoldoende eenduidig belegde risico's.⁴⁵⁴ Ook in het *Zwaarwegend advies* waar de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht in 2017 om hebben gevraagd, wordt ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden over het Proefbedrijf.⁴⁵⁵ Hierover is aangegeven: *'De nadere afspraken die Partijen [provincie Utrecht en gemeente Utrecht] hebben gemaakt houden in dat alleen de coördinatie van het Proefbedrijf binnen de Projectscope zouden vallen. De vraag is alleen welke kosten en activiteiten daaronder vallen en welke niet.'*⁴⁵⁶ De POUHL geeft hierover aan dat bij de start van het project men nog niet bezig was met de komende exploitatie en beheer, maar naarmate de exploitatie dichterbij is gekomen dit steeds belangrijker is geworden. Door de opdrachtgevers is in 2014 besloten dat de POUHL verantwoordelijk is voor de coördinatie van het Proefbedrijf en de provincie voor de uitvoering ervan. De POUHL geeft aan dat niet precies duidelijk was wat er onder *coördinatie* viel en wat er onder *uitvoering* viel. Inmiddels zijn de afspraken en de taakverdeling tussen de POUHL en de provincie Utrecht op dit punt duidelijker. Enkele onderdelen (bijvoorbeeld wanneer welke proeven uitgevoerd moeten worden) zijn nog onderwerp van gesprek en de POUHL had graag gezien dat deze onduidelijkheden eerder waren opgelost.⁴⁵⁷

3. Verschil lijn- en projectorganisatie

Een ander aspect dat in de interviews meerdere malen naar voren is gekomen is het verschil tussen een lijnorganisatie en een projectorganisatie. De POUHL is tijdelijk en wordt opgeheven zodra het project is afgerond, terwijl de afdeling OV van de provincie de tramlijn voor jaren in beheer neemt en daarbij afhankelijk is van keuzes die door de POUHL in de realisatiefase gemaakt zijn.⁴⁵⁸ Vanuit de gemeente is in één van de interviews hierover aangegeven: *"De POUHL verschilt van inzicht met de uiteindelijke beheerder van de tram, de provincie, over levensduur en kwaliteit van oplevering. Er is altijd spanning tussen een projectorganisatie en de beheerder, want focus en belang verschilt tussen een tijdelijke en een lijnorganisatie. Maar daar kun je zakelijk mee omgaan (afspraken maken over proces en inhoud). Dat verloopt in dit project moeizaam en met meer emotie dan ik gewend ben."*⁴⁵⁹ Vanuit de provincie is in een ander interview aangegeven dat: *"sommige vertalingen vanuit het IPvE naar het PPvE [i.c. programma's van eisen] naar contracten soms niet als (voldoende) afgestemd ervaren [worden]. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat (toekomstige) beheerders bij OV-Assetmanagement met de armen over elkaar gaan zitten en 'wel eens even zien of ze het opgeleverde zo over gaan nemen'."*⁴⁶⁰

4. Verstoorde onderlinge verhoudingen

De provincie geeft aan dat eind 2016 de verhoudingen tussen de POUHL en de voormalige projectdirecteur enerzijds en BAM, de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht anderzijds verstoord waren en dat dit van

⁴⁵³ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, deel I, p. 9

⁴⁵⁴ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, deel I, p. 5

⁴⁵⁵ In Hoofdstuk 5 is nader ingegaan op het Zwaarwegend advies.

⁴⁵⁶ Van Wassenhaer (2017), *Zwaarwegend advies Bestuursovereenkomst Uithoflijn*, art. 64

⁴⁵⁷ Interview I, 10 september 2018

⁴⁵⁸ Interview, 6 september 2018; Interview, 13 september 2018 & Interview, 17 september 2018

⁴⁵⁹ Interview, 6 september 2018

⁴⁶⁰ Interview, 17 september 2018

negatieve invloed is op de voortgang van het project (zie ook paragraaf 6.2.3).⁴⁶¹ In een Statenbrief is hierover onder andere het volgende aangegeven: “Op directieniveau wordt door BAM bij beide opdrachtgevers aangekaart dat de samenwerking tussen de projectorganisatie en BAM dusdanig moeizaam verloopt dat zonder verbetering grote vertragingen onontkoombaar zijn. [...] Het wordt de opdrachtgevers duidelijk dat de voortgang van het project en de samenwerking tussen beide opdrachtgevers en de aannemer worden geschaad door de huidige bemensing van de top van de projectorganisatie. Diverse gesprekken in de maanden ervoor hebben hierin geen oplossing geboden. De opeenstapeling van juridische claims en een breed gevoeld gebrek aan vertrouwen zijn aanleiding om afscheid te nemen van de projectdirecteur en de ‘tweede man’.”⁴⁶²

Eén van de geïnterviewde vanuit de provincie geeft aan dat de samenwerking tussen de POUHL en afdeling OV inmiddels een stuk beter verloopt.⁴⁶³ Vanuit de POUHL is door een geïnterviewde aangegeven dat de afstemming met de provincie over het Proefbedrijf veel beter gaat. Volgens de geïnterviewde gaan betrokkenen beter met elkaar om en werken zij professioneler samen dan voorheen.⁴⁶⁴

In juni 2018 is ook het integraal MT WTVS van start gegaan (zie ook paragraaf 6.2.5). Het doel van dit integraal MT is het ‘realiseren van integraliteit’ tussen gemeente, provincie en POUHL.⁴⁶⁵ Deelnemers aan dit overleg zijn managers van de POUHL, de provincie en de gemeente. In de memo *Werkwijze integraal MT* zijn afspraken gemaakt over de manier waarop het overleg is georganiseerd. Hierin is bijvoorbeeld ook aangegeven dat wanneer er geen consensus is in het integraal MT WTVS, er wordt geëscaleerd naar de Directieraad.⁴⁶⁶

7.2.2 Nevenprojecten (en de voortgang hierop) waren niet altijd goed in beeld

Nevenprojecten betreffen projecten die onderdeel uitmaken van het WTVS of daar aan verbonden zijn, maar die (op enkele uitzonderingen na) niet door de POUHL worden uitgevoerd (zie ook paragraaf 2.2). Nevenprojecten zijn te onderscheiden in vijf categorieën:⁴⁶⁷

1. Randvoorwaardelijke projecten

De randvoorwaardelijke projecten worden (op enkele uitzonderingen na) niet door de POUHL uitgevoerd, maar zijn wel dusdanig vervlochten met de Uithoflijn dat het niet (tijdig) doorgaan van deze projecten de realisatie of exploitatie van de Uithoflijn onmogelijk maakt, dan wel voor extra werkzaamheden stelt.

2. Conditioneringsprojecten

Dit zijn projecten met conditioneringswerkzaamheden die ten behoeve van de realisatie van de bovenbouw uitgevoerd moeten worden, maar niet meegenomen kunnen worden in het bovenbouwcontract, omdat deze eerder uitgevoerd moeten worden of omdat het niet logisch is om deze mee te nemen in het contract (bijvoorbeeld uit financiële of risico overwegingen).

3. Leveranties

De leveranties (ook wel directieleveranties of –leveringen genoemd) betreffen componenten voor de realisatie van de bovenbouw, die met name door de provincie Utrecht aangeleverd worden. De bovenbouwaannemer neemt deze producten kant en klaar over en hoeft deze alleen te plaatsen en te testen. Zij moeten er wel voor zorgen dat het product functioneert binnen de traminfrastructuur (systeemintegratie).

⁴⁶¹ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Uithoflijn*, 2018MME61, p. 3; Interview, 17 september 2018 & Interview II, 18 september 2018

⁴⁶² Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Uithoflijn*, 2018MME61, p. 3

⁴⁶³ Interview, 17 september 2018

⁴⁶⁴ Interview I, 10 september 2018

⁴⁶⁵ POUHL (2018), *Werkwijze integraal MT*

⁴⁶⁶ POUHL (2018), *Werkwijze integraal MT*

⁴⁶⁷ POUHL (2015), *Project Programma van Eisen, versie 4.0*, pp. 19 en 20

4. Raakvlakprojecten

Dit zijn projecten die in de invloedssfeer van de Uithoflijn liggen. Waarbij invloedssfeer gezien moet worden voor geluid, trillingen of EMC⁴⁶⁸. Ook raakvlakken tijdens de bouw- en testfase, bijvoorbeeld gecombineerde werkterreinen, behoren in deze categorie.

5. Omgevingsprojecten

Dit zijn projecten die voortkomen uit de inpassing van de Uithoflijn in de omgeving van de tramlijn. Deze worden uitgevoerd door de POUHL, maar zijn echter geen onderdeel van de scope van de Uithoflijn.

Randvoorwaardelijke projecten en directieleveranties zijn cruciaal voor het realiseren van het gehele WTVS, omdat een niet tijdige realisatie ervan de planning van de Uithoflijn in de weg kan zitten. De realisatie van de meeste nevenprojecten valt zoals gezegd buiten de projectopdracht aan de POUHL. De projectdirecteur dient echter wel besluiten te bewaken die in de uitvoering van de nevenprojecten genomen worden voor zover deze van invloed zijn op de Uithoflijn. De focus van de projectdirecteur ligt hierbij vooral op het behalen van de planning van de Uithoflijn.⁴⁶⁹ Naarmate de uitvoering van het project Uithoflijn vorderde is het aantal nevenprojecten toegenomen, in het bijzonder het aantal raakvlakprojecten (zie Tabel 7.1).

Tabel 7.1 Overzicht ontwikkeling aantal nevenprojecten⁴⁷⁰

	November 2014	December 2015	Augustus 2018
	(PPvE 3.0)	(PPvE 4.0)	(overzicht POUHL)
Randvoorwaardelijke projecten	30	35	38
Conditioneringsprojecten	10	10	14
Leveranties	8	9	11
Raakvlakprojecten	18	19	28
Omgevingsprojecten	11	11	13
<i>Totaal</i>	<i>77</i>	<i>84</i>	<i>104</i>

Inzicht in nevenprojecten

In de audit naar de systeemintegratie van de Uithoflijn uit 2015 is geconstateerd dat de voortgang van enkele nevenprojecten van de provincie (Regiotram) achterblijft. De auditors geven in 2015 aan geen reden te zien dat achterliggende problemen bij Regiotram binnen afzienbare tijd zullen worden opgelost.⁴⁷¹ Over de integrale planning van de POUHL is in de audit uit 2015 aangegeven dat deze een overzicht van de werkzaamheden van zowel het project UHL als de nevenprojecten bevat, maar dat een aantal nevenprojecten mist.⁴⁷² In de opvolgaudit naar de systeemintegratie en organisatiegereedheid van de Uithoflijn uit 2017 is aangegeven dat het project Uithoflijn nog geen voldoende betrouwbare integrale planning kent die de raakvlakken tussen alle werkzaamheden, die relatie hebben met het WTVS UHL afdoende borgt.⁴⁷³ Een integrale planning voor het WTVS inclusief de effecten van risico's is er niet: *“De integrale planning van POUHL is een planning voor het WTS en ambieert niet een volledig integrale planning voor het WTVS te zijn. Mede als gevolg daarvan ontbreken*

⁴⁶⁸ Elektromagnetische Compatibiliteit

⁴⁶⁹ Interview, 9 augustus 2018

⁴⁷⁰ POUHL (2014), *Project Programma van Eisen, versie 3.0*, bijlage 12; POUHL (2015), *Project Programma van Eisen, versie 4.0*, pp. 229 t/m 241 & POUHL, e-mail, 22 augustus 2018

⁴⁷¹ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*, p. 50

⁴⁷² Bij de audit uit 2017 is geconstateerd dat de integrale planning is uitgebreid met de eerder nog ontbrekende nevenprojecten. Bron: AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*, p. 37 & Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, deel II, p. 23

⁴⁷³ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, deel II, p. 23

een aantal deelprojecten in die planning die (op enig moment) randvoorwaardelijk zijn voor het WTVS".⁴⁷⁴

Daarnaast wordt gesteld dat de planning niet betrouwbaar is, omdat niet alle risico's worden meegenomen. Dit heeft betrekking op de volgende raakvlakken:⁴⁷⁵

- ♦ *"Projecten in het stationsgebied. De mijlpalen van deze projecten komen uit een deterministische fasering (er is geen totaalplanning van het Stationsgebied) die geen informatie bevat over bandbreedtes of onzekerheid van mijlpalen en met slechts een minimale buffer. Daarnaast is de planningsinformatie in het stationsgebied indicatief. De betrokken partijen zijn niet (contractueel) verantwoordelijk voor het halen van mijlpalen. Ten slotte voert GU [gemeente Utrecht] geen challenges uit op de risicodossiers / planningen van partijen in het stationsgebied.*
- ♦ *Directieleveringen. In voortgangsrapportages worden deterministische planningen aangegeven en enkele risico's genoemd."*

Eind 2016 wordt er een 'bouwteam' opgericht bestaande uit medewerkers van de provincie Utrecht, gemeente Utrecht en BAM CUU met als doel het verbeteren van de samenwerking.⁴⁷⁶ Door de provincie en gemeente is aangegeven dat deze samenwerking beter kan en moet.⁴⁷⁷ De (gelijktijdige) aanleg van diverse grote bouwprojecten, zonder dat partijen elkaar in de weg zitten, onnodige kosten maken of vertraging oplopen, is heel complex. Samenwerking binnen en tussen projectteams is volgens de provincie en gemeente een absolute voorwaarde om tot optimale resultaten te komen.⁴⁷⁸ Begin 2017 wordt gezamenlijk gestart met het goed in beeld krijgen van de op dat moment voorzienbare risico's en de mogelijke beheersmaatregelen voor het WTVS. De provincie stelt dat in het derde kwartaal van 2017 er knelpunten naar boven komen die voorheen niet onderkend of in beeld waren (naast het Stationsgebied onder meer de directieleveranties, de tramremise en de onderheide spoorplaat).⁴⁷⁹

Situatie in het Stationsgebied

In het Stationsgebied worden meerdere projecten uitgevoerd waardoor raakvlakken ontstaan voor de Uithoflijn. Dit maakt de samenwerking in het gebied volgens een geïnterviewde heel complex.⁴⁸⁰ Wat hierbij ook meespeelt is het in 2011 genomen besluit⁴⁸¹ om de Uithoflijn niet aan de westkant (Jaarbeurskant), maar aan de oostkant (centrumkant) van het spoor aan te leggen. Toen dat besluit genomen werd, waren contracten voor ontwikkelingen in het oostelijke deel van het Stationsgebied al gesloten. De keuze voor de oostkant vergde heel veel aanpassingen en had veel contractuele en planning-technische



⁴⁷⁴ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, deel II, p. 23

⁴⁷⁵ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, deel II, p. 23

⁴⁷⁶ Volgens de provincie en gemeente gaat het om een samenwerkingsvorm en niet een juridische vorm conform de UAV

⁴⁷⁷ Provincie Utrecht (2016), *Statenbrief ontwikkelingen Uithoflijn (2017MME11)*, p. 1 & Gemeente Utrecht (2016), *Commissiebrief ontwikkelingen Uithoflijn (16.509888)*, p. 1

⁴⁷⁸ Provincie Utrecht (2016), *Statenbrief ontwikkelingen Uithoflijn (2017MME11)*, p. 1 & Gemeente Utrecht (2016), *Commissiebrief ontwikkelingen Uithoflijn (16.509888)*, p. 1

⁴⁷⁹ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Uithoflijn (2018MME61)*, pp. 3 en 4

⁴⁸⁰ Interview I, 10 september 2018

⁴⁸¹ Gemeente Utrecht (2011), *Projectbesluit tram Uithoflijn (11.055432)*

consequenties.⁴⁸² De gemeente heeft hierover aangegeven dat: *“aanvankelijk het plan [was om] de helft van de bushaltes aan de oostkant van het station te houden, maar die moesten weg om meer werkterrein te creëren (de ‘Super busomklap’ genoemd). Ook was er in 2008 een contract gesloten met Klépierre waarin was vastgelegd dat er altijd een loopstroom tussen het NS station en Hoog Catharijne in stand moest blijven. Omdat de gemeente vast zat aan bestaande contracten, en zij geen zeggenschap heeft over projecten van private ontwikkelaars, is er bij de start van het project Uithoflijn een inspanningsverplichting overeengekomen, maar geen resultaatverplichting.”*⁴⁸³ In het besluit uit 2011 is een vertraagde inpassing in het Stationsgebied als één van de risico’s benoemd. Dat er reeds contracten gesloten waren en dat dit tot een vertraagde aanleg van de Uithoflijn zou kunnen leiden is in het besluit niet als zodanig benoemd.⁴⁸⁴ Bij contracten die zijn gesloten na het besluit over de komst van de Uithoflijn aan de oostkant van het spoor, is vastgelegd dat de Uithoflijn prioriteit nummer 1 is binnen het Stationsgebied. De bouw van het Zuidgebouw heeft daarom bijvoorbeeld soms stil gelegen om voorrang te geven aan de Uithoflijn.⁴⁸⁵

De ontwikkelingen in het Stationsgebied zijn lange tijd een groot risico geweest, maar volgens de POUHL is dit nu minder, omdat de grootste hobbels genomen zijn. De grootste risico’s die er (op het moment van schrijven, oktober 2018) nog zijn betreffen onder andere het regelen van de expeditie van de OV terminal en de bouw van Het Platform. Deze risico’s zullen pas verdwijnen op het moment dat deze projecten gerealiseerd zijn.⁴⁸⁶

Afstemming over het Stationsgebied vindt plaats in het Afstemmingsoverleg Programmering Stationsgebied (APS). In dit overleg gaat het onder andere over de planning, timing van werkzaamheden en de beschikbaarheid van werkterreinen. Het APS is georganiseerd op verschillende niveaus. Van operationeel overleg op de werkvloer (APS1), via planners (APS2), gebieds- en projectmanagers (APS3) tot en met directie en bestuur (APS4). De gemeente, provincie en samenwerkingspartners zoals Klépierre (Hoog Catharijne), Jaarbeurs, NS, ProRail en Rabobank nemen deel aan het APS.⁴⁸⁷ Om meer sturing te krijgen op de raakvlakken in het Stationsgebied en de aanverwante projecten is in mei 2017 de Taskforce Stationsgebied ingericht.⁴⁸⁸ De Taskforce Stationsgebied heeft tweewekelijks overleg over de planning en maatregelen om waar nodig bij te sturen. Deze Taskforce heeft ook bijgedragen aan het overzicht van de mijlpalen (de ‘Tramkaart’) en de daaronder liggende integrale Stuurplanning. De Taskforce Stationsgebied bestaat uit een afvaardiging van POUHL, BAM CUU, gemeente Utrecht en provincie Utrecht en heeft een onafhankelijke en externe voorzitter.⁴⁸⁹



⁴⁸² Interview I, 18 september 2018 & Interview, 27 september 2018

⁴⁸³ Interview I, 18 september 2018

⁴⁸⁴ Gemeente Utrecht (2011), *Projectbesluit tram Uithoflijn (11.055432)*, p. 7

⁴⁸⁵ Interview I, 18 september 2018

⁴⁸⁶ Interview I, 10 september 2018

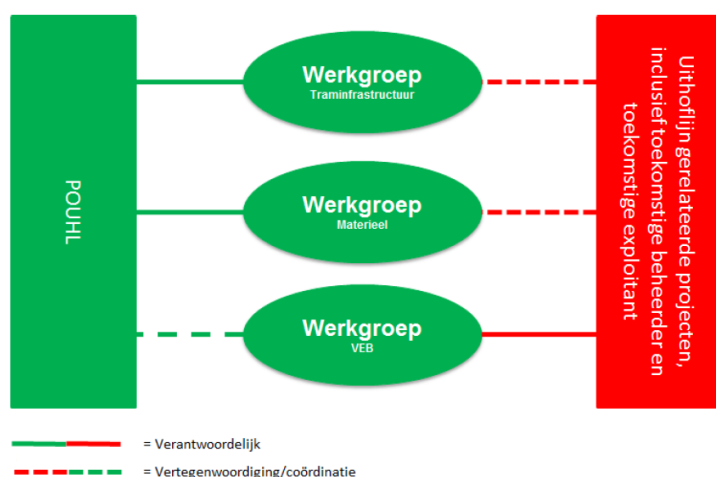
⁴⁸⁷ Interview, 18 september 2018

⁴⁸⁸ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Uithoflijn (2018MME61)*, pp. 3 en 4 & Interview, 27 september 2018

⁴⁸⁹ POUHL (2018), *Kwartaalrapportage 2017-4*, p. 6 & Interview, 27 september 2018

7.2.3 Rol en positie werkgroepen waren onvoldoende duidelijk uitgewerkt

Om de samenwerking op het uitvoeringsniveau vorm te geven zijn de werkgroepen opgericht. De rol en positie van deze werkgroepen zijn in de projectplannen en deelprojectplannen echter niet duidelijk beschreven. In het Projectplan Uithoflijn 2.0 uit 2014 zijn de werkgroepen in een figuur aangegeven, maar hieruit blijkt niet wat de relatie is met het toenmalige BRU en de gemeente. De werkgroepen worden in het stuk ook niet nader toegelicht.⁴⁹⁰ In het Projectplan Uithoflijn 4.0 uit 2017 is aangegeven dat de werkgroepen onder aansturing staan van de desbetreffende projectmanager van de POUHL. In dat projectplan is dit ook visueel weergegeven (zie Figuur 7.2).



Figuur 7.2 Werkgroepen (overgenomen uit Projectplan Uithoflijn 4.0, p. 16, opmaak rekenkamers)

Uit de visuele weergave blijkt dat de POUHL verantwoordelijk is voor de werkgroepen Traminfrastructuur en Materieel. Voor de werkgroep VEB is dit echter onduidelijk. De werkgroep VEB heeft de kleur groen en lijkt daarmee tot de POUHL te behoren. De 'vaste lijn' die de verantwoordelijkheid verbeeldt loopt echter niet naar de POUHL, maar naar 'Uithoflijn gerelateerde projecten'. Welke partij hiermee geadresseerd wordt, is niet duidelijk. In het projectplan is geen nadere toelichting op de visualisatie opgenomen. In versie 5.0 van het projectplan uit 2018 is er op dit punt iets meer duidelijkheid gekomen. Ten opzichte van de vorige versie is namelijk toegevoegd dat 'het zwaartepunt en daarmee de verantwoordelijkheid van de werkgroep VEB op een nader met elkaar af te stemmen moment van het project verschuift naar de afdeling OV'.⁴⁹¹

In het Deelprojectplan VEB uit 2017 is over de werkgroep VEB aangegeven wie er in zit en wat de uitgangspunten van deze werkgroep zijn. Zo dient de afdeling OV van de provincie actief inhoudelijk te participeren in de werkgroepen UHL. Ook is vastgelegd dat de medewerkers voldoende mandaat moeten hebben om te participeren in het project UHL en dat zij werken onder aansturing van de projectmanagers van de UHL.⁴⁹² In maart 2018 is de *Werkwijze werkgroep VEB* opgesteld. Hiermee is vastgelegd wat er van deelnemers verwacht wordt en hoe er wordt samengewerkt. In de werkwijze is ook aangegeven dat de werkgroep VEB geen stakeholderoverleg is, maar een sturingsmodel.⁴⁹³ De POUHL heeft aangegeven dat de werkwijze in 2018 is opgesteld, omdat de situatie daar om vroeg. De omvang van de werkgroep was dusdanig groot geworden en zo divers samengesteld dat het niet efficiënt vergaderen was. Daarom is besloten de werkgroep anders te

⁴⁹⁰ POUHL (2014), *Projectplan Uithoflijn 2.0*, p. 13

⁴⁹¹ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*, p. 16

⁴⁹² POUHL (2017), *Deelprojectplan Voorbereiding, Exploitatie en Beheer 2017*, pp. 14 en 15

⁴⁹³ POUHL (2018), *Werkwijze werkgroep VEB*, pp. 1 en 2

structureren, waarbij in meerdere clusters wordt gewerkt. Op initiatief van de manager VEB van de POUHL is de werkwijze in een document vastgelegd. Voor de werkgroepen infrastructuur en materieel is geen werkwijze vastgelegd. Volgens de POUHL was hier in tegenstelling tot de werkgroep VEB ook geen noodzaak voor.⁴⁹⁴

7.2.4 Heldere afspraken over de meerkosten

In opdracht van de rekenkamers onderzocht Procap de afspraken over de meerkosten tussen de gemeente en de provincie (opdrachtgevers) enerzijds en BAM (hoofdaannemer voor de traminfrastructuur) anderzijds. De belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek zijn hieronder overgenomen.⁴⁹⁵

Uitkomsten onderzoek Procap

De hoofdvraag van het in opdracht van de rekenkamers uitgevoerde onderzoek is: *Zijn er (tussen opdrachtgever en opdrachtnemer) heldere en evenwichtige afspraken gemaakt over de meerkosten, en is de huidige verdeling van tot nu toe opgetreden meerkosten, gezien de gemaakte afspraken, evenwichtig en naar redelijkheid verdeeld tussen opdrachtgevers en BAM?*

Een kernachtig antwoord op de hoofdvraag is dat er tussen opdrachtgever en opdrachtnemer heldere afspraken zijn gemaakt over de meerkosten. De huidige verdeling van meerkosten is conform deze contractafspraken gemaakt. Daarbij kan niet zozeer over het begrip evenwicht worden gesproken, maar deze meerkosten liggen redelijkerwijs voor het overgrote deel bij de opdrachtgever. De evenwichtigheid van de oorspronkelijke contractafspraken laat op enkele onderdelen te wensen over, maar maakt daarmee het contract als geheel niet onevenwichtig. Uit de beschikbaar gestelde informatie wordt niet duidelijk wat BAM heeft moeten 'incasseren' aan onvoorziene kosten, welke VTW's niet zijn gehonoreerd of wat BAM tijdens onderhandelingen heeft moeten 'inleveren'. De vraag of de meerkosten evenwichtig verdeeld zijn, is daardoor niet te beantwoorden.

Uitvraag en aanbidding

De aanbestedingsprocedure 'Traminfrastructuur Uithoflijn' is zorgvuldig doorlopen en goed gedocumenteerd. Tijdens de aanbestedingsfase worden er veel vragen gesteld door BAM. Deze vragen gaan veel over de technische inhoud, maar ook over de procedure zelf en de door opdrachtgever voorgenomen aanpassingen ten aanzien van de UAV-GC Modelovereenkomst. Uitgaande van de Nota van Inlichtingen worden alle vragen afdoende beantwoord door de opdrachtgever.

De gehanteerde plafondprijs van € 75 mln. is een afgeleide van de door opdrachtgever opgestelde directieraming. Omdat de waarde van de leveranties niet uit de directieraming blijkt, is niet helder hoe de rekensom van € 89,8 mln. (dit is de hoogte van de directieraming) naar de plafondprijs van € 75 mln. is verlopen. De plafondprijs is gedurende de dialoofase opgehoogd van € 70 mln. naar € 75 mln. Met terugwerkende kracht kan vastgesteld worden dat zonder deze verhoging er slechts 1 marktpartij over zou zijn gebleven, met een mislukte aanbesteding als gevolg. Het geeft tevens aan dat de gehanteerde plafondprijs scherp was.

Contractering BAM onderdeel traminfrastructuur in het licht van de toenmalige praktijk.

Zowel de basisovereenkomst (inclusief alle bijlagen) als de latere Nadere Overeenkomsten zijn helder opgesteld. Uit de Nota van Inlichtingen blijkt dat er diverse vragen door BAM zijn gesteld over de (op dat moment) nog te sluiten overeenkomst. De strekking van de vragen van BAM aangaande de overeenkomst is dat een onevenredig deel van de risico's bij BAM als opdrachtnemer wordt gelegd. Een deel van de voorgenomen wijzigingen wordt

⁴⁹⁴ Interview, 27 augustus 2018

⁴⁹⁵ Het rapport zelf is (nog) niet openbaar gemaakt, vanwege de al dan niet geheime status van de gebruikte documenten en de daarin genoemde bedragen.

teruggedraaid naar de oorspronkelijke tekst van de modelovereenkomst UAV-GC, het andere deel blijft in gewijzigde vorm gehandhaafd.

De afwijkingen op de standaardvoorwaarden van de UAV-GC hebben tot onevenwichtigheden in het uiteindelijk overeengekomen contract geleid. De afwijkingen zijn meer in het voordeel van de opdrachtgever dan opdrachtnemer. Dit werkt een scherpe bewaking van de risico's en verantwoordelijkheden door opdrachtnemer in de hand gedurende uitvoering en vormt daarmee een indicatie van hoe de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vanaf het begin in elkaar heeft gezeten. Als geheel is het contract echter niet onevenwichtig.

Afspraken met BAM over vertragingsrisico's door nevenprojecten

Met het aangaan van de overeenkomst heeft BAM ingestemd met de verplichting om samen te werken met andere projecten en partijen en heeft BAM een coördinatieplicht op zich genomen met een groot aantal andere partijen. Alleen al door de hoeveelheid 'derde partijen' ontstaan in theorie veel vertragingsrisico's door nevenprojecten. Door de onevenwichtigheden in het contract heeft er een verschuiving van risico's naar BAM plaatsgevonden. De coördinerende taak en uitvoeringsverantwoordelijkheid van BAM wordt daarmee vergroot.

Behalve de contractuele verplichting van BAM speelt de vraag of opdrachtgever in voorkomende gevallen niet veel meer in positie was om de coördinerende rol te pakken ('als hoeder van de stad'). Als publieke partijen zijn de gemeente en de provincie veel meer dan BAM in de positie om partijen die binnen hun grondgebied werkzaam zijn tot overleg en afstemming te bewegen en eventueel te dwingen. In de complexe situatie van het Stationsgebied was de opdrachtgever eerder de aangewezen partij om waar nodig te zorgen voor afstemming en coördinatie dan BAM als private partij. Naast contractafspraken en verwachtingen over het invullen van de coördinerende rol, kan gesteld worden dat zowel opdrachtgever als opdrachtnemer onvoldoende vorm hebben gegeven aan een integrale samenwerking tussen de Uithoflijn en de ontwikkelingen binnen het Stationsgebied Utrecht.

De POUHL heeft aangegeven dat meerkosten met een oorzaak buiten de scope van de Uithoflijn doorgelegd zijn naar de veroorzakende partij en/of project. Andersom gebeurt het volgens de POUHL ook dat de Uithoflijn op die manier meerkosten van andere projecten in rekening gebracht krijgt.

Aanpassingen in de contractafspraken met BAM (in het verleden en recentelijk in 2018)

Aanpassingen in de contractafspraken zijn terug te vinden in een tweetal Nadere Overeenkomsten en in alle VTW's. De VTW's zijn goed gedocumenteerd en de afhandeling hiervan verloopt zorgvuldig. In de tweede Nadere Overeenkomst wordt onder andere een kostenvergoeding van enige miljoenen overeengekomen. De bijlage bij de overeenkomst ter onderbouwing van dit bedrag, is zeer beperkt.

De totale waarde die alle VTW's (inclusief twee Nadere Overeenkomsten) vertegenwoordigen (stand juni 2018) bedraagt circa de helft van de oorspronkelijke contractsom. Ten opzichte van de oorspronkelijke aanneemsom is dit erg groot te noemen. Circa 75% hiervan is door de opdrachtgever geïnitieerd. De registratie van de VTW's bij de POUHL is niet zodanig ingericht, dat op eenvoudige wijze kwantitatieve analyses van de VTW's gemaakt kunnen worden. Een grofmazige scan van de achtergrond van de VTW's leert dat de oorzaak van relatief veel VTW's zijn terug te voeren op ontwerpwijzigingen of situaties met betrekking tot kabels en leidingen. Dezelfde scan van de VTW's onderschrijft de hoge mate van interactie met en afhankelijkheid van het Stationsgebied, maar ook in de Uithof.

In juni 2017 is een VTW met betrekking tot versnellingsmaatregelen van enkele miljoenen overeengekomen. De ingezette maatregelen hebben uiteindelijk niet geleid tot het (alsnog) halen van de oorspronkelijk geplande mijlpaaldata. Het is wel plausibel dat de maatregelen nog verdere vertragingen voorkomen hebben.

Hoewel het totaal aan meerkosten en de opgelopen vertraging een negatief imago in de hand werken, blijkt er uit de contracten (basisovereenkomst, Nadere Overeenkomsten en VTW's) geen inefficiënte besteding van financiële middelen.

Lopende meningsverschillen over meerkosten

Op dit moment is er een verschil van inzicht over het ontwerp van spoorconstructies. Dit verschil van inzicht kent zijn oorsprong in de aanbestedingsfase. Uiteindelijk is de spoorconstructie uitgevoerd conform de wens van opdrachtgever. BAM wenst hier meerkosten voor in rekening te brengen. Eerder is over dit geschil al door een Raad van Deskundigen geoordeeld in het voordeel van de opdrachtgever maar is door BAM alsnog onder de aandacht van de rechter gebracht. Dit geschil is op moment van schrijven van deze rapportage onder de rechter.

7.2.5 Visie BAM op het project Uithoflijn en reactie van de opdrachtgevers

De rekenkamers hebben BAM gevraagd naar hun visie op het project Uithoflijn, de contracten en de samenwerking met de opdrachtgevers. In overleg met BAM is dit in eerste instantie gedaan via een schriftelijke beantwoording van een door de rekenkamers opgestelde vragenlijst. Vervolgens heeft ook een gesprek plaatsgevonden met vertegenwoordigers van BAM. De visie van BAM is door de rekenkamers samengevat in tekstkader 7.1. De tekst in dit kader is voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan zowel BAM als aan de provincie en de gemeente. Naar aanleiding daarvan hebben de rekenkamers besloten de informatie over geschillen tussen BAM en de opdrachtgevers beknopt te vermelden. De reden hiervoor is dat de rekenkamers zich niet willen mengen in geschillen die onder de rechter zijn of waarvoor een geschillenprocedure loopt. De reactie van de opdrachtgevers op de visie van BAM is separaat toegevoegd in tekstkader 7.2.

Tekstkader 7.1

Visie BAM op het project Uithoflijn, de contracten en de samenwerking met de opdrachtgevers⁴⁹⁶

Contractafspraken in de basisovereenkomst

BAM is van mening dat de aanbestede basisovereenkomst 'in de basis evenwichtig van opzet is geworden'. Gedurende het aanbestedingstraject zijn op verzoek van gegadigden meerdere afwijkingen op de standaardvoorwaarden (UAV-GC), die ten nadele zijn van opdrachtnemer, teruggedraaid. Over de overgebleven afwijkingen geeft BAM aan dat deze 'aanvaardbaar zijn geweest en in de praktijk niet tot problemen hebben geleid'. Volgens BAM hebben de afwijkingen op de standaardvoorwaarden (UAV-GC) geen gevolgen gehad voor de coördinerende taak en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor BAM. Over de passendheid van de contractvorm 'Design & Construct' bij de projectopdracht geeft BAM aan: *"Op zich leent een project als de Uithoflijn zich goed voor een contractvorm/ bouworganisatievorm als de UAV-GC. Een UAV GC-contract biedt een prima basis om wijzigingen in het werk op te vangen."*

Wijzigingen en contractuele geschillen

BAM stelt dat het project Uithoflijn vanaf het moment van ondertekenen van de contracten (december 2014) geconfronteerd is met wijzigingen en contractuele verschillen van inzicht. Zo is door BAM aangegeven dat: *"de opgetreden vertragingen, contractuele geschillen, wijzigingen en meerkosten uitzonderlijk [zijn]. Met name de*

⁴⁹⁶ BAM, schriftelijke beantwoording vragen rekenkamers, 19 oktober 2018, Interview, 30 oktober 2018 en reactie in kader van feitelijk wederhoor, 16 november 2018

opstapeling van externe vertragingsoorzaken is substantieel in combinatie met de vele scopewijzigingen geïnitieerd vanuit de beheerorganisatie.” Over het aantal VTW’s (ca. 400) en de verhoging van de aanneemsom (exclusief huidige disputen ca. 57%) geeft BAM aan dat ‘dit zeker te kwalificeren is als veel’. Over de oorzaak hiervan geeft BAM aan dat de “opdrachtgevers de initiële scope onvoldoende hebben afgestemd met belanghebbenden. Bovendien traden er tijdens de uitvoering raakvlakken op met derden die noodzaakten tot wijzigingen. Als gevolg hiervan zijn er vele scopewijzigingen doorgevoerd om te voldoen aan de eisen/wensen van beheerders en/of stakeholders met vertraging en vertragingskosten tot gevolg.”

Over de versnellingsmaatregelen stelt BAM dat deze het bouwproces wel hebben versneld, alhoewel niet is aan te geven hoeveel maanden later de exploitatie van de Uithoflijn zou zijn gestart zonder deze maatregelen. Dit gezien het feit dat er sprake was van vele parallelle vertragingen die optraden na het doorvoeren van de versnellingsmaatregelen.

Moeilijke samenwerking

Volgens BAM wordt de samenwerking op dit moment (oktober 2018) gekenmerkt door een ‘gebrek aan besluitvorming en daadkracht’ aan de zijde van de opdrachtgever. Hierdoor vindt de beheersing van door BAM gesignaleerde opdrachtgeversrisico’s onvoldoende plaats. Deze houding van de POUHL schrijft BAM toe aan de actuele politiek-bestuurlijke context van dit project waar elke beslissing door de POUHL onder een vergrootglas ligt. BAM geeft aan hier begrip voor te hebben, maar het komt de projectvoortgang niet ten goede. Daarenboven spelen volgens BAM de belangen en wensen van de vele stakeholders en de vele verbanden met andere werken en nevenaannemers een grote rol bij het verloop van de planning van de Uithoflijn.

Risico’s onvoldoende op waarde geschat

BAM is van mening dat de opdrachtgevers geen realistische projectvisie hadden en dat er sprake is van ‘wensdenken’. BAM stelt dat het op meerdere momenten melding heeft gemaakt van vertragingen en risico’s voor de oplevermijlpaal, maar dat hier door de opdrachtgevers onvoldoende mee is gedaan. Projectrisico’s en risico’s in relatie tot de uiteindelijke exploitatie zijn volgens BAM onvoldoende door de opdrachtgevers op waarde geschat dan wel is onvoldoende op geacteerd. BAM geeft hierover aan: *“Achteraf gezien zijn de vele verbanden met andere werken en nevenaannemers en daaruit voortvloeiende vertragingen/onzekerheden fnuikend geweest voor een - mede in relatie tot het niet tijdig onderkennen en beheersen van risico’s - zorgvuldig verloop van de planning van de Uithoflijn.”*

De vertragingen die ontstaan zijn in het Stationsgebied (tracédelen D & OVT), zijn volgens BAM een gevolg van risico’s die BAM gemeld heeft: *“In het najaar van 2015 maakt BAM haar zorgen kenbaar inzake het ontbreken van de benodigde informatie voor het uitwerken van een integraal DO. Informatie ten behoeve van het opzetten van het ontwerp Stationsgebied ontbrak en werd niet aangeleverd.”* Na dit moment zijn volgens BAM ‘vele momenten en brieven geweest, waarin BAM haar zorgen omtrent de haalbaarheid van de planning en vertragingen kenbaar heeft gemaakt.’ Volgens BAM is het bovenstaande een belangrijke component in de totale vertraging, maar niet het enige onderdeel. BAM noemt ook ‘onvoldoende besluitvaardigheid van de POUHL inzake beheersmaatregelen voor de planning en afstemming met derden en/of nevenprojecten wat resulteert in vele wijzigingen met tijdsimpact gecombineerd met een niet realistisch beeld inzake de planningsrisico’s’.

Lopende meningsverschillen

Over het lopende meningsverschil aangaande de toepassing van de spoorconstructies (zie paragraaf 7.2.4) geeft BAM aan dat het verschil van inzicht al in januari 2015 is ontstaan, dus kort na de ondertekening van het contract in december 2014. Dit geschil is – na een niet-bindende arbitrage in 2015 die de opdrachtgevers in het

gelijkstelde – door BAM medio 2018 aanhangig gemaakt bij de rechter. In de zomer van 2018 is een nieuw geschil ontstaan tussen partijen, ditmaal over de benodigde groefwijdte op het viaduct Vaartsche Rijn. Volgens BAM is dit 41 mm en volgens de opdrachtgevers 61 mm. Dit geschil over de groefwijdte bij Vaartsche Rijn wordt door BAM gezien als een aanpassing van het ontwerp en door de POUHL als een kwalitatieve tekortkoming. Dit geschil is voorgelegd aan de geschillencommissie.

Andere geschillen die volgens BAM nog niet zijn opgelost betreffen:

- Faseovergang realisatie gereed – start Testbedrijf;
- Halteaansluitingen – energievoorziening;
- Afwikkeling van diverse VTW's.

Afronding project

BAM geeft aan dat het project zich op dit moment in de afsluitende fase bevindt en dat BAM in staat is om het project conform de (plannings-)afspraken in de Herijking Uithoflijn Planning (HUP) en conform de eisen van de vraagspecificatie af te ronden. Het primaire risico voor het halen van de planning is volgens BAM de samenwerking met de POUHL. Hierover is aangegeven: *“Het gebrek aan besluitvorming in de afwikkeling van opleverdossiers en afwijkingen leidt tot stagnatie in de afronding van de werkzaamheden. Dit gebrek aan besluitvorming lijkt ingegeven te worden door onzekerheid inzake het kunnen overdragen van de Traminfrastructuur Uithoflijn aan de beheersorganisatie.”*

Zoals eerder aangegeven hebben de opdrachtgevers (provincie en gemeente) op verzoek van de rekenkamers in het kader van het feitelijk wederhoor een reactie gegeven op de visie van BAM. Deze reactie is opgenomen in tekstkader 7.2.

Tekstkader 7.2: Reactie van de opdrachtgevers Uithoflijn

Contractafspraken in de basisovereenkomst

Het contract voor de aanleg van de Uithoflijn infrastructuur is tot stand gekomen na een aanbestedingsprocedure waarbij meerdere partijen ingeschreven hebben. Gedurende het aanbestedingsproces zijn aanvullingen/wijzigingen doorgevoerd op de Overeenkomst, die gesloten is op basis van de UAV-GC 2005 voorwaarden. Hiermee zijn volgens de opdrachtgevers kansen en risico's belegd op plekken waar deze het beste bestuurd kunnen worden. De UAV-GC 2005 kenmerkt zich door het beleggen van verantwoordelijkheden bij partijen die deze het beste kunnen dragen. De opdrachtgevers geven aan dat daarnaast is gegund op basis van meerwaarde en dat zij de opdracht gegund hebben aan de partij die, bovenop de contractuele voorwaarden en eisen, de meeste meerwaarde kon bieden.

Wijzigingen en contractuele geschillen

Op het contract met de opdrachtnemer zijn meerdere wijzigingen doorgevoerd. De opdrachtgevers geven aan dat deze wijzigingen voornamelijk voortkomen uit:

1. Het feit dat de Uithoflijn werd aangelegd in een omgeving die nog in ontwikkeling was (spooruitbreiding richting Houten, Prinses Maxima Centrum) en is (Stationsgebied), waarvan de uitwerking in diverse gevallen gevolgen heeft voor de scope van de Uithoflijn.
2. Wijzigingen als gevolg van vertragingen door derden. De opdrachtnemer kon pas aan de slag als derden het werkterrein hadden vrijgegeven. Hiervoor moest de opdrachtgever afspraken maken met deze derden partijen. Goed voorbeeld hiervan is de bouw van de Moreelsebrug. Hierdoor was het werkterrein ter hoogte van de tramhalte UCC niet beschikbaar voor BAM en moest eerst een grote kraan voor het inbrengen van de

brugdelen over de Prorail sporen voorrang krijgen. Ook de bouw van de Fietsenstalling Stationsplein Oost was later klaar dan oorspronkelijk gepland ten tijde van het sluiten van het contract.

Samenwerking met de opdrachtnemer

De opdrachtgevers vinden dat de samenwerking tussen de opdrachtnemer en de projectorganisatie (namens de opdrachtgevers) op contractueel gebied vanaf het begin moeizaam loopt. De projectorganisatie gaat, op basis van contractuele gronden, niet altijd mee in de redenering van de opdrachtnemer. Opdrachtgevers ervaren dat de opdrachtnemer bij zulke discussies vaak een juridische houding aanneemt en probeert door escalatie en op verschillende tafels haar gelijk "af te dwingen". Zij ervaren een opdrachtnemer die haar projectresultaat op deze opdracht probeert te optimaliseren en daarmee regelmatig de grens probeert op te rekken van wat de opdrachtgever extra zou moeten betalen. Regelmatig moet de projectorganisatie prijsaanbiedingen van de opdrachtnemer terug onderhandelen om tot een reëel kostenniveau te komen. Daarnaast zijn de opdrachtgevers van mening dat de opdrachtnemer op meerdere (technische) aspecten een afwachtende houding ten opzichte van hen inneemt, waardoor de opdrachtgever zich in de positie gemanoeuvreerd voelt om technische keuzes te nemen om de voortgang in het project te houden. Dit verdraagt zich echter niet met het type contract (deze verantwoordelijkheid ligt bij de opdrachtnemer) en vergt daarom relatief veel tijd en inspanning van de projectorganisatie om dit terug in het domein van de opdrachtnemer te leggen.

Risico's

Het project kent vele risico's die gedurende de projectlooptijd het hoofd geboden moet worden.

Dominant hierin zijn het Stationsgebied en de directieleveranties geweest. Hier heeft de projectorganisatie volgens de opdrachtgevers vroegtijdig onderkend dat risico's gemitigeerd moesten worden door vertragingen van aanpalende projecten. Zij wijzen daarbij op diverse acties die in overleg met de opdrachtnemer zijn genomen:

- ◆ Missing Link alternatief is tot op DO niveau uitgewerkt door de projectorganisatie en besproken met de opdrachtnemer;
- ◆ Planningsversnellingen in 2017;
- ◆ Een tijdelijk spooralignement nabij halte UCC (S-bocht alternatief) is samen met de opdrachtnemer uitgewerkt en beoordeeld of dit zou helpen om de originele planning te halen.

Afronding project

Langzamerhand nadert het project voor de opdrachtnemer de afronding en kan de POUHL verder met het Proefbedrijf. De daadwerkelijke oplevering door de opdrachtnemer heeft nog niet plaatsgevonden, aangezien de oplevering volgens de opdrachtgevers nog niet voldoet aan het contract. Het herstel door de opdrachtnemer loopt momenteel nog, evenals de afhandeling van een aantal geschillen.

| 8 | Gemeenteraad

Dit hoofdstuk richt zich op de informatievoorziening vanuit het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) aan de Gemeenteraad van Utrecht met betrekking tot het project Uithoflijn. Hiervoor hebben de rekenkamers het raadsinformatiesysteem doorgenomen, waarbij de focus ligt op de periode tussen december 2014 (gunning contracten en overdracht BRU) tot en met de vergadering van de commissie Stad en Ruimte op 11 oktober 2018. De daaraan voorafgaande periode 2011 tot en met 2014 is voor enkele belangrijke mijlpalen in die periode bestudeerd. Naast de raadsinformatie zijn de besprekingen rondom de Uithoflijn aan de hand van de notulen van de vergaderingen doorgenomen en is in de gevoerde gesprekken met betrokkenen ingegaan op de informatievoorziening aan de Raad.

Een adequate informatievoorziening is voor de Raad van belang om haar controlerende taak uit te kunnen voeren. Het belang hiervan neemt toe al naar gelang de belangen en potentiële consequenties toenemen, zoals bij omvangrijke en bestuurlijk gevoelige projecten als de Uithoflijn. Daarom dient de Raad over alle relevante informatie te beschikken en moet deze informatie van voldoende kwaliteit zijn. De rekenkamers richten zich op twee aspecten van de informatievoorziening. Enerzijds wordt ingegaan op de mate waarin de informatievoorziening aan de Raad voldoet aan de gemaakte afspraken. Dit kunnen algemene afspraken betreffen, waaronder ook afspraken over geheime/vertrouwelijke informatie, en project-specifieke afspraken. Anderzijds wordt ingegaan op de toereikendheid van de informatie die de Raad ontvangt vanuit B&W. Daarbij wordt de informatievoorziening globaal beoordeeld aan de hand van vier criteria die specifiek betrekking hebben op de informatievoorziening bij grote projecten: beschikbaarheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid.

8.1 Bevindingen in het kort

1. Afspraken met B&W over de informatievoorziening met betrekking tot de Uithoflijn zijn duidelijk.
2. De controlerende taak van de Raad is bemoeilijkt doordat informatie op momenten onvoldoende begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig was. Zo was de informatie over de kosten deels niet vergelijkbaar. Ook was de periodieke informatievoorziening (voortgangsrapportages) niet altijd beschikbaar en - evenals de tussentijdse informatievoorziening - op momenten laat.
3. Bekrachtiging van geheimhouding roept op het dossier Uithoflijn op verschillende momenten vragen op bij de Raad. Ook ontvangt de Raad informatie over de Uithoflijn op verschillende momenten in beslotenheid of onder geheimhouding. De aangeleverde (mondelinge) informatie is zo niet altijd volledig navolgbaar.
4. Raad en Staten ontvangen informatie niet altijd tegelijkertijd en/of soms is de informatie niet eensluidend. De periodieke informatievoorziening is inmiddels meer op elkaar afgestemd.

8.2 Toelichting op bevindingen

8.2.1 Afspraken met B&W over informatievoorziening met betrekking tot Uithoflijn duidelijk

Afspraken informatievoorziening algemeen

B&W heeft de wettelijke plicht om de Raad alle informatie te verschaffen die zij nodig heeft voor de uitoefening van haar taak.⁴⁹⁷ Daarnaast dient de Raad geïnformeerd te worden:

- ◆ Indien de Raad daarom verzoekt (artikel 169, leden 3 en 4), tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
- ◆ Indien de uitoefening van collegebevoegdheden ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben (artikel 169 lid 4).

Aanvullend kan de Raad (artikel 60 lid 1) regelen van welke beslissingen van het college aan de leden van de Raad kennisgeving wordt gedaan. Hetzelfde geldt voor beslissingen van de burgemeester (artikel 81 lid 1).

In het kader van de financiën en risico's is de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen van belang.⁴⁹⁸ Deze nota wordt één keer in de vier jaar geactualiseerd. Het is een kaderstellende nota en gaat in op de wijze waarop binnen de gemeente risico's worden geïnventariseerd, gewogen en beheerst. De vastgestelde begroting is bij collegebesluiten leidend. Heroverwegingen van deze begroting – inclusief investeringen en reserves – vinden plaats bij de Voorjaarsnota.

In de Voorjaarsnota is een aparte paragraaf opgenomen waarin de uitvoering van grote investeringsprojecten aan de orde komt. In de inleiding op deze paragraaf staat vermeld dat als criterium voor vermelding van een project in deze paragraaf geldt: *“een door uw Gemeenteraad beschikbaar gesteld krediet van 10 mln. euro of meer, een lange looptijd, de mate van complexiteit en het risicoprofiel.”*

Project-specifieke afspraken Uithoflijn

Naast de bovenstaande algemene afspraken hebben de Raad en B&W project-specifieke afspraken gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening over de Uithoflijn. Verschillende commissiebriefven⁴⁹⁹ openen met de zin: *“Naar aanleiding van eerdere toezeggingen aan uw commissie informeren wij u regelmatig over de voortgang van het project Uithoflijn”*. Al in de commissievergadering van 16 juni 2011 waar het *Projectbesluit tram Uithoflijn* is besproken⁵⁰⁰ wordt door de toenmalig verantwoordelijk wethouder toegezegd dat hij *“zich zal inzetten voor een halfjaarlijkse rapportage vanuit de Stuurgroep”*. Sinds 2013 is vervolgens elk half jaar een bestuurlijke voortgangsrapportage door de Stuurgroep vastgesteld en doorgestuurd naar de Raad. Sinds 2015 worden de voortgangsrapportages behalve aan de Raad ook toegestuurd aan de Provinciale Staten. In april 2015 wordt over de afspraken hieromtrent het volgende meegedeeld: *“De frequentie van het informeren aan uw commissie wordt aangepast aan de planning van de bestuurlijke voortgangsrapportages richting de provincie Utrecht. Door de opheffing van de wgr+-regio's en het overnemen van de taken van Bestuur Regio Utrecht door provincie Utrecht, worden provincie en gemeente voortaan op dezelfde wijze geïnformeerd. (...) Elk half jaar wordt een bestuurlijke voortgangsrapportage opgesteld, met als doel om Gedeputeerde Staten, B&W, Provinciale Staten en de*

⁴⁹⁷ Gemeentewet, art. 169 lid 2 en 180 lid 2

⁴⁹⁸ Gemeente Utrecht (2015), *Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2015-2018*.

⁴⁹⁹ Zie o.a. Gemeente Utrecht (2015), *Commissiebrief Voortgang Uithoflijn tweede helft 2014*, kenmerk 15.503344 & Gemeente Utrecht (2014), *Commissiebrief Stand van Zaken Uithoflijn 2014*, kenmerk 14.501190

⁵⁰⁰ In de notulen wordt aangegeven dat daaraan voorafgaand een raadsinformatieavond plaatsvond op 7 juni 2011 waar het raadsvoorstel aan de orde is geweest.

*Gemeenteraad van Utrecht te informeren over de voortgang, de stand van zaken en de aanstaande mijlpalen van het project Uithoflijn.*⁵⁰¹ In het tweede spoeddebat in de Raad van maart 2018 is de toezegging gedaan om de voortgangsrapportages in het vervolg per kwartaal toe te zenden aan de Raad.

Afspraken over geheime informatie

Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet Openbaarheid van Bestuur, kan conform de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet geheimhouding worden opgelegd aan stukken die aan de Raad, het college of de Raadscommissie worden overlegd. Sinds het najaar van 2011 wordt een register bijgehouden voor stukken waarop geheimhouding rust als bedoeld in de artikelen 25 (stukken aan de Raad) en artikel 86 (stukken aan de Raadscommissie) van de Gemeentewet. Op de lijst zoals deze gepubliceerd is op de gemeentelijke website staan verschillende stukken genoemd die raken aan het project Uithoflijn.⁵⁰² Voor wat betreft geheime informatie geldt dat op grond van drie artikelen in de Gemeentewet - te weten de artikelen 25, 55 en 86 - geheimhouding kan worden opgelegd op stukken of verslagen van vergaderingen. De Raad bekrachtigt bij de raadsvergadering de opgelegde geheimhouding.

8.2.2 Taak van Raad bemoeilijkt door onvoldoende begrijpelijke, vergelijkbare en tijdige informatie

Bij het beoordelen van de toereikendheid van de informatievoorziening aan de Raad maken de rekenkamers onderscheid tussen enerzijds periodieke informatievoorziening, zoals de Jaarstukken en de bestuurlijke voortgangsrapportages, en anderzijds tussentijdse informatievoorziening zoals raads- en commissiebriefen. De voortgangsrapportages worden vergezeld van een begeleidende raads- of commissiebrief waarin de actualiteiten en een korte vooruitblik voor de komende maanden is opgenomen. Omdat deze informatie gekoppeld is aan periodieke momenten worden deze brieven bij de periodieke informatievoorziening meegenomen.

Periodieke informatievoorziening

Programmabegrotingen, Jaarstukken, Voorjaarsnota en Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid

Aan de genoemde algemene afspraken wordt op meerdere manieren invulling gegeven. Zo komt het project Uithoflijn in verschillende jaarlijkse raadsstukken aan de orde: Programmabegrotingen, Voorjaarsnota, Jaarstukken en in het Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid.

In de Programmabegrotingen en de Jaarstukken is onder het programma Bereikbaarheid een aparte prestatie-indicator *De Uithoflijn* opgenomen (P1.2.2a) waarbij de doelstelling en – in de Jaarstukken – de realisatie terugkomen⁵⁰³. In de toelichting hierbij wordt vervolgens kort de stand van zaken rondom deze doelstelling toegelicht. Onder “*Wat heeft het gekost*” komen in de Jaarstukken de afwijkingen in financiële zin ter sprake bij de begrotingspost Maatregelen OV. Hierbij wordt voor het desbetreffende jaar aangegeven of baten en lasten afwijken van de begroting, om welk bedrag het gaat en wat de oorzaak van de afwijking is (bijvoorbeeld door “langere doorlooptijden van in uitvoering genomen werken, uitloop van werkzaamheden, of langere doorlooptijden als gevolg van participatie⁵⁰⁴”).

In de Voorjaarsnota⁵⁰⁵ is het project Uithoflijn opgenomen in de paragraaf *Uitvoering grote projecten*. De *Uithoflijn onderbouw en omgeving (incl. herinrichting straten, Cranenborgh)* is één van de projecten die hier jaarlijks in de overzichten worden opgenomen bij het programma Bereikbaarheid. In de Jaarstukken wordt het project *De*

⁵⁰¹ Gemeente Utrecht (2015), Commissiebrief *Voortgang Uithoflijn tweede helft 2014*, kenmerk 15.503344

⁵⁰² Geraadpleegd op 29 juni 2018 en 4 oktober 2018. Zie ris2.ibabs.eu

⁵⁰³ Zie voor de meest recente informatie: Gemeente Utrecht (2018), *Jaarstukken 2017 & Gemeente Utrecht (2017), Programmabegroting 2018*

⁵⁰⁴ Voorbeelden uit Gemeente Utrecht (2018), *Jaarstukken 2017*

⁵⁰⁵ Zie bijvoorbeeld Gemeente Utrecht (2018), *Voorjaarsnota 2018 / Eerste Bestuursrapportage 2018*, p. 28

Uithoflijn tram (onderbouw, randvoorwaardelijke projecten, Cranenborgh) ook verantwoord in de investeringsstaat van het programma Bereikbaarheid. Hierin staat zowel begrotingsinformatie⁵⁰⁶ als uitvoeringsinformatie⁵⁰⁷ vermeld. In de Jaarstukken 2017 ontbreken de investeringsstaten⁵⁰⁸ en wordt hiervoor verwezen naar de Bestuursrapportage 2018⁵⁰⁹. De daarin opgenomen informatie is echter minder uitgebreid⁵¹⁰.

In het Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid (MPB) komt De Uithoflijn terug bij het onderdeel Slimme Routes⁵¹¹. Het MPB heeft een apart hoofdstuk *Maatregelen programma Bereikbaarheid*. Daarin staat een tabel met verschillende projecten. Twee regels gaan direct in op de Uithoflijn: *De Uithoflijn tram (onderbouw en randvoorwaardelijke projecten, incl. Cranenborgh)* en *Risicovoorziening De Uithoflijn (DO)*⁵¹². In het MPB 2015 stond hierbij nog een extra regel: *De Uithoflijn Tram (Bovenbouw – BRU)* met de bijbehorende begrotingsinformatie en uitvoeringsinformatie. Vanaf het MPB 2016 wordt deze informatie achterwege gelaten. De toelichting waarom dit in het vervolg achterwege blijft, luidt: “*Het project Uithoflijn bovenbouw maakt onderdeel uit van het programma VERDER met een bedrag van 82 mln. euro. Maar dat project wordt door de provincie uitgevoerd en is daarom niet meer in de VERDER tabel van het MPB 2016 opgenomen*”⁵¹³.

Met deze informatie wordt de Raad in staat gesteld om de voortgang van de aanleg van de traminfrastructuur op hoofdlijnen en in financiële zin te volgen. Dit betreft een onderdeel van het totale project Uithoflijn en biedt daarmee geen integraal inzicht in de financiële stand van zaken van het project.

Bestuurlijke voortgangsrapportages Uithoflijn

Periodieke voortgangsrapportages niet altijd aanwezig

Voor de jaren 2013 t/m 2016 zijn bestuurlijke voortgangsrapportages over de Uithoflijn halfjaarlijks gepubliceerd (zie Tabel 8.1). In deze voortgangsrapportages werd systematisch aandacht besteed aan de thema's bestuurlijke besluitvorming, kosten- en dekkingsraming en (voorbereidings-)budget, planning, en risico-ontwikkeling. Voor het jaar 2017 is alleen een jaarrapportage opgesteld volgens dezelfde thematiek. Vanaf 2018 worden bestuurlijke voortgangsrapportages na toezegging aan de Raad en Staten frequenter (per kwartaal) opgesteld en gaan deze in op de realisatie van het gehele Werkend Tramvervoersysteem (WTVS).⁵¹⁴

⁵⁰⁶ Subsidiecategorie, Uitbreiding/Vervanging, Maatschappelijk/Economisch, Jaar van autorisatie investeringskrediet, Geautoriseerde uitgaven, wijzigingen 1^e Berap, actuele stand investeringskrediet.

⁵⁰⁷ Jaar waarin project gestart is, Totaal gerealiseerde uitgaven t/m jaar t-1, gerealiseerde uitgaven in jaar t, totaal gerealiseerde uitgaven t/m jaar t, restant van het actuele investeringskrediet, verwacht jaar van oplevering project, en evt. toelichting over voortgang realisatie en bekostiging.

⁵⁰⁸ Gemeente Utrecht (2018), *Jaarstukken 2017*, p. 430

⁵⁰⁹ Gemeente Utrecht (2018), *Voorjaarsnota 2018 / Eerste Bestuursrapportage 2018*

⁵¹⁰ De bestuursrapportage vermeldt het startjaar, geautoriseerde uitgaven, prognose uitgaven einde project, en project gereed.

⁵¹¹ In het MPB staat de mobiliteitsopgave van Utrecht uitgewerkt waaronder het Mobiliteitsplan 'Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen' (SRSRSB). Het onderdeel Slimme Routes gaat over de infrastructuur voor voetganger, fietsers, ov-gebruiker, de automobilist en het goederenvervoer.

⁵¹² Zie voor de meeste recente informatie: Gemeente Utrecht (2018), *Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid 2018*

⁵¹³ Gemeente Utrecht (2016), *Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid 2016*, p. 7

⁵¹⁴ Provincie Utrecht (2018), Statenbrief *Actuele ontwikkelingen Uithoflijn* bij kwartaalrapportage Q1, 2018MME124-01

Tabel 8.1 Aanlevering en behandeling bestuurlijke voortgangsrapportages

(A) Document	(B) Periode	(C) Behandeling B&W	(D) Aanbieding aan de com. of raad	(E) Tijdsduur tot aanbieding (E – B)	(F) Behandeling in com. of raad	(G) Tijdsduur tot behandeling (F – B)
VGR 2013-H1 ⁵¹⁵	jan – juni 2013	25 feb 2014	26 feb 2014	ca. 8 maanden	Niet geagendeerd	n.v.t.
VGR 2013-H2 ⁵¹⁶	juli - dec 2013	25 feb 2014	26 feb 2014	ca. 2 maanden	Niet geagendeerd	n.v.t.
VGR 2014-H1 ⁵¹⁷	jan – juni 2014	18 nov 2014	18 nov 2014	ca. 5 maanden	Niet geagendeerd	n.v.t.
VGR 2014-Q3 ⁵¹⁸	juli – sep 2014	18 nov 2014	18 nov 2014	ca. 2 maanden	Niet geagendeerd	n.v.t.
VGR 2014-H2 ⁵¹⁹	juli - dec 2014	07 apr 2015	07 apr 2015	ca. 3 maanden	Niet geagendeerd	n.v.t.
VGR 2015-H1 ⁵²⁰	jan - juni 2015	24 nov 2015	24 nov 2015	ca. 5 maanden	Commissie S&R 21 jan 2016	ca. 7 maanden
VGR 2015-H2	juli - dec 2015	-	-	-	-	-
VGR 2016-H1 ⁵²¹	jan - juni 2016	20 dec 2016 ⁵²²	15 dec 2016	ca. 5 maanden	RIB 2 feb 2017	ca. 7 maanden
VGR 2016-H2 ⁵²³	juli - dec 2016	13 jun 2017	14 jun 2017	ca. 5 maanden	Commissie S&R 10 okt 2017 ⁵²⁴	ca. 9 maanden
VGR 2017 ⁵²⁵	geheel 2017	24 apr 2018	26 apr 2018	ca. 4 maanden	Niet geagendeerd	n.v.t.
VGR 2018-Q1 ⁵²⁶	jan - mrt 2018	05 jun 2018	07 jun 2018	ca. 2 maanden	Niet geagendeerd	n.v.t.
VGR 2018-Q2 ⁵²⁷	apr - juni 2018	11 sept 2018	12 sept 2018	ca. 2 maanden	RIB 2 okt 2018 ⁵²⁸	ca. 3 maanden

Uit Tabel 8.1 blijkt dat de bestuurlijke voortgangsrapportages weliswaar per half jaar werden opgesteld, maar niet in een vaste regelmaat – zie de tijdsduur tot aanbieding - naar de Raad werden verzonden:

⁵¹⁵ Gemeente Utrecht (2014), Commissiebrief *Stand van zaken Uithoflijn*, kenmerk 13.099559; POUHL (2013), *Voortgangsrapportage 2013-H1*, nummer VGR-UHL-01 & POUHL (2014), *Voortgangsrapportage 2013-H2*, nr. VGR-UHL-03

⁵¹⁶ Zie voorgaande voetnoot

⁵¹⁷ Gemeente Utrecht (2014), Commissiebrief *Stand van zaken Uithoflijn 2014*, kenmerk 14.501190 & POUHL (2014), *Voortgangsrapportage 2014-H1*, nummer VGR-UHL-05 & POUHL (2014), *Voortgangsrapportage 2014-Q3*, VGR-UHL-06

⁵¹⁸ Zie voorgaande voetnoot

⁵¹⁹ Gemeente Utrecht (2015), Commissiebrief *Voortgang Uithoflijn tweede helft 2014*, kenmerk 15.503344 & POUHL (2015), *Voortgangsrapportage 2014-H2*, nummer VGR-UHL-07

⁵²⁰ Gemeente Utrecht (2015), Commissiebrief *Voortgang Uithoflijn eerste helft 2015*, kenmerk 15.509892 & POUHL (2015), *Voortgangsrapportage 2015-H1*, nummer VGR-UHL-2015-H1

⁵²¹ Gemeente Utrecht (2016), Commissiebrief *Ontwikkelingen Uithoflijn*, kenmerk 16.509888 & POUHL (2016), *Voortgangsrapportage 2016-H1*, Nummer: VGR-UHL-2016-H1

⁵²² Collegeleden hebben bij uitzondering via e-mail op 15 december 2016 ingestemd.

⁵²³ Gemeente Utrecht (2017), Raadsbrief *Voortgang Uithoflijn*, kenmerk 4526309 & POUHL (2017), *Voortgangsrapportage 2016-H2*, nummer VGR-UHL-2016-H2

⁵²⁴ Uiteindelijk is dit agendapunt van de agenda afgevoerd.

⁵²⁵ Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief *Uithoflijn: Jaarrapportage 2017 en Verbeterplan systeemintegratie*, kenmerk 5275304 & POUHL (2018), *Voortgangsrapportage 2017*, nummer VGR-UHL-2017

⁵²⁶ Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief *Voortgangsrapportage Uithoflijn 2018 – eerste kwartaal*, kenmerk 5389443 & Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn*, KR-WTVS-2018-1

⁵²⁷ Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief *Tweede kwartaalrapportage 2018 en aangevulde bestuursovereenkomst Uithoflijn*. Kenmerk 5609544 & Directieraad (2018), *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn*, KR-WTVS-2018-2

⁵²⁸ Het betreft hier een gezamenlijke avond van gemeenteraadsleden en provinciale statenleden. De agendering meldt het volgende: “In het kader van informatie symmetrie tussen Provinciale Staten en de Raad en het samen optrekken binnen dit dossier willen zij gelijktijdig geïnformeerd worden over de voortgangsrapportage Uithoflijn die eerdaags verschijnt. Daarnaast willen zij in bijzijn van elkaar vragen kunnen stellen aan ambtenaren en bestuurders.”

- ◆ De voortgangsrapportages over het eerste en tweede halfjaar 2013 zijn in februari 2014 gezamenlijk aangeboden.⁵²⁹ De reden waarom dit is gebeurd, wordt niet gegeven.
- ◆ De voortgangsrapportage over de eerste helft van 2014 is niet eerder verzonden, omdat “*de ontwikkelingen t.a.v. de Dichtersbaan nog niet uitgekristalliseerd waren. Achteraf gezien had de rapportages eerder verstuurd kunnen worden*”.⁵³⁰ Hierbij is ook een kwartaalrapportage aangeboden – 2014 Q3 – de reden waarom dit is gebeurd, wordt niet gegeven.
- ◆ De voortgangsrapportage over de tweede helft van 2015 is niet aan de Raad verzonden. Bij navraag door de rekenkamer blijkt dat de voortgangsrapportage wel ter informatie geagendeerd was in de staf van 14 maart 2016, maar “*niet is doorgeleid voor agendering van een briefbesluit in het college en de Raadscommissie dus helaas niet heeft bereikt*”⁵³¹. In de voorbereiding voor het spoeddebat op 8 februari 2018 heeft deze rapportage wel ter inzage gelegen voor de Raad en hebben de raadsleden daar kennis van kunnen nemen.
- ◆ De voortgangsrapportage over het eerste half jaar van 2017 is niet door de Stuurgroep vastgesteld en later omgezet naar een jaarrapportage en in die vorm aan de Raad toegestuurd⁵³².

Naast de periodieke informatie in bovengenoemde documenten heeft de Raad middels raadsinformatiebijeenkomsten, commissiebriefen, raadsbriefen, beantwoording van schriftelijke en mondelinge vragen en tijdens debatten – over de Uithoflijn zelf, maar ook over randvoorwaardelijke projecten – informatie gekregen over de voortgang van het project Uithoflijn. Zoals in Tabel 8.1 zichtbaar wordt, zijn slechts enkele voortgangsrapportages geagendeerd en besproken in de Raadscommissie Stad en Ruimte of de Raad. In het memo informatie- en overlegstatuut van 19 september 2018 wordt aangegeven dat “*voortgangsrapportages vanaf nu standaard geagendeerd worden kort na verschijning voor een informatiebijeenkomst voor raads- en Statenleden in aanwezigheid van beide bestuurders*”⁵³³. De raadsinformatiebijeenkomst die is gehouden op 2 oktober 2018 is daarvan het eerste voorbeeld. Agendering voor debat in de commissie Stad en Ruimte is vervolgens weer aan de raads- en commissieleden.

Periodieke informatie met regelmaat onduidelijk en moeilijk vergelijkbaar

De informatie in programmabegroting, jaarstukken, voorjaarsnota en Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid is in de onderzoeksjaren zoals eerder geconstateerd grotendeels eenduidig ingevuld. In de voortgangsrapportages Uithoflijn van 2013 tot en met 2016 werd systematisch aandacht besteed aan de volgende thema's: bestuurlijke besluitvorming, kosten- en dekkingsraming, (voorbereidings-)budget, planning, en risico-ontwikkeling. Voor het jaar 2017 is alleen een jaarrapportage opgesteld volgens dezelfde thematiek, echter met uitzondering van het thema kosten- en dekkingsraming. Vanaf 2018 worden bestuurlijke voortgangsrapportages – zoals besproken en toegezegd in de Raad en Staten – zoals al genoemd frequenter (per kwartaal) en uitgebreider (betreffende het gehele WTVS) aangeboden.⁵³⁴ In de eerste kwartaalrapportage van 2018 wordt ingegaan op zes thema's: algemene voortgang, voortgang 'commissioning', voortgang traminfrastructuur, voortgang trammaterieel, projectbeheersing en de hoofdlijnenplanning (in een bijlage). In de tweede kwartaalrapportage 2018 is hier het thema voortgang verbetermaatregelen in een bijlage aan toegevoegd. Het wordt hiermee duidelijk dat de behandelde thema's in grote lijnen in de jaren 2013-2016 hetzelfde bleven, terwijl een uitgebreidere rapportage nodig was om het gehele project als Raad te kunnen monitoren.

⁵²⁹ Gemeente Utrecht (2014), Commissiebrief *Stand van zaken Uithoflijn 2014*, kenmerk 13.099559

⁵³⁰ Gemeente Utrecht (2014), Commissiebrief *Stand van zaken Uithoflijn 2014*, kenmerk 14.501190

⁵³¹ Gemeente Utrecht, e-mail, 31 augustus 2018

⁵³² Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief *Uithoflijn: Jaarrapportage 2017 en Verbeterplan Systeemintegratie*, kenmerk 5275304

⁵³³ Gemeente Utrecht (2018), *Memo informatie- en overlegstatuut Raad Utrecht en Staten Utrecht m.b.t. het project Uithoflijn*

⁵³⁴ Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief *Voortgangsrapportage Uithoflijn 2018 – eerste kwartaal*, kenmerk 5389443

De rekenkamers constateren dat in de periodieke informatievoorziening aan de Raad met regelmaat sprake is van onduidelijke informatie. Enkele voorbeelden hiervan:

- ♦ Met regelmaat wordt in de Programmabegrotingen de algemene zin opgenomen *“De aanleg van de Uithoflijn vordert gestaag.”*⁵³⁵ Ook wordt in de P&C stukken lang gerapporteerd dat de Uithoflijn vanaf medio 2018 zal gaan rijden, of dat de doelstelling is dat de Uithoflijn in 2018 “gereed” is⁵³⁶ waarbij in de toelichting bij de prestatiedoelstelling wel wordt gemeld dat de uitvoering vertraging heeft opgelopen en de tram later zal gaan rijden dan verwacht. Op het moment dat deze documenten verschijnen, is bijvoorbeeld via tussentijdse raadsbrieven andere informatie aan de Raad verzonden. Ook bij de behandeling van de P&C documenten komt soms actuelere informatie aan de orde.
- ♦ In de Raadscommissie Stad en Ruimte van 15 juni 2017⁵³⁷ wordt bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2017 en de Jaarstukken 2016 wel gevraagd naar *“mogelijk nieuw uitstel van de oplevering van de Uithoflijn vanwege met name werkzaamheden in het Stationsgebied”* en of dit niet te voorzien was geweest. De wethouder antwoordt hierop: *“Dan de actualiteit van de Uithoflijn. Het college zag een en ander al een beetje aankomen. Het was al heel lang spannend. In het Stationsgebied is het er niet eenvoudiger op geworden. Het college zit wel goed aan tafel met de aannemer. Voor de rest van het traject zijn de vuiltjes weggepoetst. In het Stationsgebied is een en ander zo ingewikkeld dat dit niet gelukt is”*. De rekenkamers constateren dat op dat moment veel onduidelijk blijft over de precieze stand van zaken van het totale project
- ♦ De scope van het project was niet helder. De Bestuursovereenkomst uit 2012 definieert het project Uithoflijn als een “goed functionerend openbaar vervoersysteem van Utrecht Centraal tot P+R De Uithof, dat goed is ingepast in de omgeving”⁵³⁸. De projectscope bestaat daarbij uit zes deelprojecten: Trammaterieel, Bovenbouw, Onderbouw, Omgeving, Voorbereiding Tramexploitatie en Voorbereiding Beheer. In de bestuurlijke voortgangsrapportages wordt deze definitie en scope op inconsistente wijze gehanteerd. Zo wordt in de voortgangsrapportages 2013-H1, 2013-H2 en 2014-H1 gesproken over een ‘Werkend Tramsysteem’ (traminfrastructuur + trammaterieel; zie ook hoofdstuk 2). Onder het kopje ‘kosten- en dekkingsraming’ komen logischerwijs dan ook de ramingen voor de traminfrastructuur en het trammaterieel aan de orde. Vanaf de voortgangsrapportage 2014-H2 wordt, nadat de coördinatie van het Proefbedrijf is belegd bij de POUHL, gesproken over een ‘WVTS’. De term ‘WVTS’ doet vermoeden dat de voortgangsrapportages van 2015 t/m 2017 de gehele projectscope betreffen zoals bedoeld in de Bestuursovereenkomst. Dit is echter niet het geval, aangezien er niet wordt ingegaan op de kosten(raming) voor twee van de zes deelprojecten: Voorbereiding Exploitatie en Voorbereiding Beheer. De voortgangsrapportages over 2015 en 2016 gaan wel steeds uitgebreider in op de voorbereidende werkzaamheden voor exploitatie en beheer, maar vermelden daarbij niet de bijbehorende kosten of ramingen van deze (PM-) posten. Pas vanaf de eerste Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoer Systeem Uithoflijn 2018 (WTVS) zijn deze deelprojecten gedefinieerd als onderdeel van de projectscope en zijn de kosten(ramingen) voor deze deelprojecten inbegrepen.

In de voortgangsrapportages staan ook ten aanzien van de kostenraming en dekking inconsistenties, en ontbreekt met regelmaat belangrijke informatie. Zo ontbreekt ten eerste in de eerste rapportage (2013-H1) een raming van de kosten voor trammaterieel. In de jaarrapportage over 2017 ontbreekt de informatie over de dekking van trammaterieel. Ten tweede komt het verwachte resultaat pas vanaf rapportage 2014-H2 aan de orde. Ten

⁵³⁵ Zie bijv. Gemeente Utrecht (2016), *Programmabegroting 2017* & Gemeente Utrecht (2017), *Programmabegroting 2018*.

⁵³⁶ Zie bijvoorbeeld Gemeente Utrecht (2018), *Jaarstukken 2017*, p. 87

⁵³⁷ Zie de notulen van de Vergadering openbare ochtendvergadering van de Raadscommissie Stad en Ruimte, gehouden op donderdag 15 juni 2017, pp. 31 en 49

⁵³⁸ *Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2012), art. 1q en 10.4

derde is de kostenraming en dekking van materieel niet consistent beschreven.⁵³⁹ Ook het prijspeil waarop de ramingen zijn gebaseerd, wordt niet in iedere rapportage vermeld. Hiermee blijft onduidelijk of wijzigingen die zich in de kosten en dekking voordoen (deels) kunnen worden verklaard door een wijziging in prijspeil⁵⁴⁰. Uit navraag blijkt dat inmiddels bij de berekeningen prijspeil 2019 wordt gehanteerd⁵⁴¹, tussen de rapportage 2014-H2 en heden is over het gehanteerde prijspeil echter niets vermeld in de rapportages.

Ook in bredere zin zijn de voortgangsrapportages Uithoflijn onvoldoende inzichtelijk met betrekking tot de kostenontwikkeling. Vrijwel alle voortgangsrapportages vermelden het projectbudget in combinatie met de prognose einde project en/of het verwachte projectresultaat. Daarbij vermelden de voortgangsrapportages in 2013, 2014 en 2015 nog het totaal van de gemaakte kosten in relatie tot de totale kostenraming en –dekking. De combinatie van deze gegevens maakt inzichtelijk hoe de kosten(ontwikkeling) over deze periode zich verhoudt tot het totaal beschikbare budget. Echter, vanaf de voortgangsrapportage Uithoflijn 2016-H1 wordt niet meer vermeld wat het totaal van de gemaakte kosten en/of aangegane verplichtingen is. Daardoor is niet meer inzichtelijk welk deel van de middelen op dat moment nog beschikbaar is. In de voortgangsrapportage over geheel 2017 wordt eveneens niet meer vermeld wat de prognose einde project en/of het verwachte projectresultaat is. Vanaf de eerste kwartaalrapportage WTVS 2018 wordt het projectbudget weer vermeld in combinatie met de prognose einde project en/of het verwachte projectresultaat.

In 2018 zijn tot op dit moment twee kwartaalrapportages aan de Raad en Staten toegestuurd. De rekenkamers constateren dat beide rapportages een uitgebreider beeld geven van de stand van zaken van het hele WTVS Uithoflijn. Uit de bespreking in de gezamenlijke raadsinformatiebijeenkomst op 2 oktober 2018 blijkt er snel onduidelijkheid te ontstaan ten aanzien van begrippen en beschrijvingen. Een voorbeeld hiervan is het geconstateerde issue bij de oplevering van de traminfrastructuur: in de presentatie wordt gesproken over *groefbreedte*, in de raadsbrief wordt dit issue beschreven als *aanpassing aan de spoorconstructie*. Eenduidig gebruik van begrippen in de informatievoorziening is volgens de rekenkamers nodig om de begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid te verbeteren en helder te maken dat het hier om hetzelfde issue gaat.

Bestuurlijke voortgangsrapportages niet altijd tijdig aangeboden

Voor de P&C documenten geldt dat sprake is van vastgestelde momenten waarop deze aan de Raad worden aangeboden. Hiermee zijn in de achterliggende jaren bij de gemeente geen problemen ontstaan. Wel wordt zichtbaar dat de opgenomen informatie bij publicatie door nieuwe ontwikkelingen niet meer up-to-date en door tussentijdse informatie 'ingehaald' kan zijn. De rekenkamers vinden het opmerkelijk dat juist in het jaar 2017, waarin de druk op de planning, uitvoering en kosten toenam, de Raad geen voortgangsrapportage over dat jaar heeft ontvangen. De Raad is weliswaar geïnformeerd via raadsbrieven (zoals in september⁵⁴²), maar dergelijke informatie is in opzet geen volwaardige vervanging voor een systematische voortgangsrapportage. Tabel 8.1 laat zien dat er voor wat betreft de halfjaarlijkse bestuurlijke voortgangsrapportages doorgaans tussen de drie en vijf maanden zit tussen de periode waarover gerapporteerd wordt en het moment waarop deze worden aangeboden aan de Raadscommissie Stad en Ruimte of de Raad. Gerekend tot het moment waarop deze voortgangsrapportages daadwerkelijk worden behandeld in een raadsinformatiebijeenkomst of in de commissie loopt de tijdsduur op tot zeven á negen maanden. In de optiek van de rekenkamers was deze aanbieding aan de Raad

⁵³⁹ In voortgangsrapportage 2015-H1 worden kostenraming en dekking beide op € 84,7 mln. geraamd, in 2015-H2 wordt aangegeven dat beide zijn toegenomen van € 85 naar € 85,2 mln., en in rapportage 2016-H1 staan kostenraming en dekking beiden weer op € 84,7 en wordt gesteld dat "*deze bedragen niet zijn gewijzigd ten opzichte van de vorige rapportage.*"

⁵⁴⁰ In de bestuurlijke voortgangsrapportage 2014-H2 komt het prijspeil wel nadrukkelijk aan de orde bij de paragraaf Kosten- en dekkingsraming.

⁵⁴¹ Interview, 27 augustus 2018

⁵⁴² Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, kenmerk 4755127

niet tijdig, gelet op de controlerende en (bij)sturende rol van de Raad. Bij agendering van voortgangsrapportage 2016-H1 merken raadsleden ook op dat het hun fracties verbaast *“dat we nu pas de voortgangsrapportage krijgen over het eerste halfjaar van 2016, en in Q2 pas de rapportage over heel 2016”*⁵⁴³. Daarbij constateren de rekenkamers dat de voortgangsrapportages vrijwel direct na vaststelling in B&W worden toegezonden aan de commissie- en/of raadsleden. De late aanbieding aan de Raad is derhalve niet toe te schrijven aan de snelheid van handelen en/of communiceren van het college. Ook de verantwoordelijk wethouder concludeert in het tweede spoeddebat dat geprobeerd moet worden rapportages sneller te leveren. *“Die kwamen vaak laat.”*⁵⁴⁴ Met het opstellen van kwartaal- in plaats van halfjaarrapportages vanaf 2018 is hierin verbetering gekomen en vindt behandeling in de Raad eerder plaats.

Tussentijdse informatievoorziening

Wanneer de uitoefening van collegebevoegdheden ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, dient de Raad te worden geïnformeerd⁵⁴⁵. Gezien de kaderstellende en controlerende rol van de Raad zal dit vooral gelden voor (mogelijke) wijzigingen van de planning en kosten van het project Uithoflijn. Met name in de jaren 2017 en 2018 is de Raad frequent via tussentijdse informatie geïnformeerd over de stand van zaken en belangrijke ontwikkelingen rondom de Uithoflijn. In Bijlage F is een integraal overzicht opgenomen van de belangrijkste communicatiemomenten met betrekking tot planning en kosten van de Uithoflijn.

Tussentijdse informatievoorziening vooral aanwezig na de zomer 2017

In Tabel 8.2 zijn de momenten opgenomen waarop de Raad informatie heeft ontvangen over de Uithoflijn. De reguliere vergaderingen waar de Uithoflijn zijdelings ter sprake is gekomen, zijn hier buiten beschouwing gelaten. Ook de raadsbrieven en commissiebrieven – waarin weliswaar actualiteiten en een korte vooruitblik zijn opgenomen - die nadrukkelijk gekoppeld waren aan de bestuurlijke voortgangsrapportages staan niet in deze tabel, omdat die zijn opgenomen in Tabel 8.1. In het overzicht staan raadsbrieven, commissiebrieven, memo's, mondelinge en schriftelijk vragen en raadsinformatiebijeenkomsten opgesomd. Ook commissievergaderingen en de beide spoeddebatten die zijn aangevraagd, zijn hierin opgenomen omdat de Uithoflijn hier het enige agendapunt was. Het valt direct op dat het aantal tussentijdse momenten in de jaren 2015-2018 steeds verder oploopt, 20 van de 28 momenten vonden in de periode september 2017- maart 2018 plaats.

Tabel 8.2 Tussentijdse informatiemomenten aan de Raad

2015	2016	2017	2018
13 mei: Commissiebrief Uithoflijn - Pelikaanstraat ⁵⁴⁶	12 januari: Geheime commissiebrief Geschil BAM spoorconstructies ⁵⁴⁷	2 februari: Raadsinformatiebijeenkomst	17 januari: (Geheime) Raadsbrief Auditrapport Uithoflijn 2017 ⁵⁴⁸
	21 januari: Commissie S&R	1 september: Raadsbrief voortgang realisatie Uithoflijn ⁵⁴⁹	18 januari: (Besloten) Commissie S&R over herijking planning en financiën
	10 maart: Mondelinge vragen bomenkap voor Uithoflijn	7 september: Raadsinformatiebijeenkomst	31 januari: Raadsbrief voortgang herijking planning en Financiën Uithoflijn ⁵⁵⁰

⁵⁴³ Motivatie Ruben Post, mede namens CDA en D66

⁵⁴⁴ Citaat uit de notulen van de Vergadering Gemeenteraad Utrecht, 3^e vergadering – 8 maart 2018, p. 20

⁵⁴⁵ Gemeentewet, artikel 169 lid 4

⁵⁴⁶ Gemeente Utrecht (2015), *Commissiebrief Uithoflijn – Pelikaanstraat*, kenmerk 15.504768

⁵⁴⁷ Gemeente Utrecht (2016), *Commissiebrief Geschil BAM spoorconstructies*, kenmerk 16.500015

⁵⁴⁸ Gemeente Utrecht (2018), *Geheime raadsbrief Auditrapport Uithoflijn 2017*, kenmerk 4797101.02

⁵⁴⁹ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, kenmerk 4755127

⁵⁵⁰ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgang herijking planning en financiën Uithoflijn*, kenmerk 5102586

2015	2016	2017	2018
	23 mei: Commissiebrief tijdelijke fietsenstalling Cambridgelaan ⁵⁵¹	28 september: Raadsbrief Complexiteit Uithoflijn in Stationsgebied ⁵⁵²	1 februari: (Besloten) Vergadering Gemeenteraad
		12 oktober: Mondelinge vragen Besluitvorming afronden Uithoflijn	2 februari: Raadsbrief openbaarmaking Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn ⁵⁵³
		14 december: (Besloten) Commissie S&R Herijking planning en financiën	8 februari: Spoeddebat Gemeenteraad
		22 december: (Geheime) Raadsbrief Herijking planning en kosten Uithoflijn ⁵⁵⁴	9 februari: Memo Raadsbrief en Auditrapport Uithoflijn ⁵⁵⁵
			16 februari: Schriftelijke vragen 2018 nr. 26 deel 1 ⁵⁵⁶
			24 februari: Memo artikel NRC Handelsblad over Uithoflijn ⁵⁵⁷
			27 februari: Schriftelijke vragen 2018 nr. 26 deel 2 ⁵⁵⁸
			2 maart: Raadsbrief ter inzage legging stukken Uithoflijn ⁵⁵⁹
			2 maart: Memo documenten Uithoflijn 1 ^e tranche ⁵⁶⁰
			7 maart: Memo documenten Uithoflijn 2 ^e tranche ⁵⁶¹
			8 maart: Spoeddebat Gemeenteraad
			19 september: Memo informatie- en overlegstatuut Raad en Staten m.b.t. Uithoflijn ⁵⁶²
			2 oktober: Raadsinformatiebijeenkomst

⁵⁵¹ Gemeente Utrecht (2016), *Commissiebrief Beantwoording toezegging tijdelijke fietsenstalling Cambridgelaan*

⁵⁵² Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Complexiteit in stationsgebied*, kenmerk 4797101

⁵⁵³ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Openbaarmaking Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, kenmerk 4797101.03

⁵⁵⁴ Gemeente Utrecht (2017), *Geheime raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn*, kenmerk 4797101.01

⁵⁵⁵ Gemeente Utrecht (2018), *Memo Raadsbrief en Auditrapport Uithoflijn*

⁵⁵⁶ Beantwoording schriftelijke vragen 2018 nr. 26 deel 1 komt op 2 maart 2018

⁵⁵⁷ Gemeente Utrecht (2018), *Memo Artikel in NRC Handelsblad over Uithoflijn*, kenmerk 5168717

⁵⁵⁸ Voor de beantwoording zie Gemeente Utrecht (2018), *Beantwoording schriftelijke raadsragen 2018, nummer 26*, kenmerk 5187040

⁵⁵⁹ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Ter inzage legging stukken Uithoflijn, beantwoording eerste deel SV 2018/26*

⁵⁶⁰ Gemeente Utrecht (2018), *Memo Documenten 1^e tranche Uithoflijn*, kenmerk 5180863.01

⁵⁶¹ Gemeente Utrecht (2018), *Memo documenten Uithoflijn 2^e tranche*, kenmerk 5180863.02

⁵⁶² Gemeente Utrecht (2018), *Memo informatie- en overlegstatuut Raad Utrecht en Staten Utrecht m.b.t. het project Uithoflijn*, met als bijlagen 1. Verslag bijeenkomst 27 juni & 2. Raadsvoorstel Statenleden deelnemen aan de beraadslaging

Tussentijdse informatievoorziening niet altijd duidelijk en vergelijkbaar

Bij de tussentijdse informatievoorziening constateren de rekenkamers ook dat deze inhoudelijk niet altijd duidelijk is. Hiervan volgen enkele voorbeelden:

- ♦ In de raadsbrief van december 2017 wordt aangegeven dat de kosten verbonden aan vertraging en beheersmaatregelen circa € 30-35 mln. bedragen. *“Deze extra kosten zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat de tram (conform de “stuurplanning”) in juli 2019 in gebruik wordt genomen.”* en *“Daarnaast moet rekening gehouden worden met het scenario dat de tram daadwerkelijk pas december 2019 volledig in gebruik kan worden genomen en niet enkele maanden eerder waarop we sturen. Dat risico kunnen we opvangen binnen het weerstandsvermogen⁵⁶³”*. In de raadsbrief van januari 2018 wordt dit bedrag vervolgens vastgesteld op € 39 mln. Het risico dat er extra kosten bijkomen als de stuurplanning niet wordt gehaald, wordt in deze raadsbrief niet meer genoemd. Dat vertraging van exploitatie na juli 2019 al direct meerkosten inhouden, wordt hiermee volgens de rekenkamers niet direct en expliciet duidelijk gemaakt.
- ♦ Aan de Raad wordt eind 2016 in een commissiebrief gemeld dat de provincie, gemeente en BAM op een andere manier gaan samenwerken en dat dit vraagt om een andere aansturing van de projectorganisatie. *“Daarom is in onderling overleg besloten om de organisatiestructuur te versterken en een gezamenlijk bouwteam in te richten”*.⁵⁶⁴ Hierop wordt bij het aanbieden van de bestuurlijke voortgangsrapportage⁵⁶⁵ nogmaals ingegaan. In deze periode zijn – naar later zal blijken – de projectdirecteur en een manager van de POUHL vervangen. Deze ingrijpende beslissing in de projectorganisatie is niet uit de verstrekte informatie af te leiden.

Wanneer blijkt dat de planning niet langer haalbaar is en er meerkosten komen voor het project Uithoflijn wordt in de raadsdebatten ook duidelijk dat de tussentijds ontvangen informatie niet goed is begrepen. Fracties vragen zich af hoe uit de openbare informatie duidelijk had moeten worden hoe ernstig de situatie feitelijk was en vragen B&W om alle informatie en zoveel als mogelijk is in openbaarheid.⁵⁶⁶ Uit de notulen van de beide spoeddebatten die in de Raad gehouden zijn op 8 februari 2018 en 8 maart 2018 blijkt dat op veel punten onduidelijkheid bestaat. Het gaat dan om onder andere de scope van het project, de meerkosten, de politiek-bestuurlijke aansturing, de governance, de betrokkenheid van de wethouder Stationsgebied bij de Stuurgroep in relatie tot het Stationsgebied en de samenwerking met de provincie. De verantwoordelijk wethouder geeft in het tweede spoeddebat aan te begrijpen dat raadsleden *“moeten constateren dat hij of zij een aantal dingen wel had kunnen weten, maar niet het grotere verband heeft gezien. Men zegt dat men met de kennis van nu beter begrijpt wat er in de verslagen staat. Dat begrijp ik”*. Zij geeft later ten aanzien van verbetering van de informatievoorziening aan dat: *“wij die verbanden beter moeten leggen en dat de implicaties van de informatie helderder worden.”*⁵⁶⁷

Tussentijdse informatievoorziening is niet altijd tijdig

Informatie over kosten, planning en risico's moet tijdig bij de Raad zijn om de juiste besluiten te kunnen nemen. Met name op het gebied van budget- en kostenramingen geven veel raadsleden aan verrast te zijn door de informatie die eind 2017 beschikbaar komt.⁵⁶⁸ In de raadsbrief van 22 december 2017 wordt voor het eerst duidelijk dat de omvang van de extra kosten geraamd wordt op circa € 84 mln. Raadsleden hebben in de periode hiervoor op 14 juni 2017 een periodieke voortgangsrapportage ontvangen waarbij het stoplicht in de tweede voortgangsrapportage voor kosten- en dekkingsraming op geel staat en de planning op oranje. Vervolgens komt

⁵⁶³ Citaten uit Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn*, pp. 4 en 5

⁵⁶⁴ Gemeente Utrecht (2016), *Commissiebrief Ontwikkelingen Uithoflijn*, kenmerk 16.509888

⁵⁶⁵ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Voortgang Uithoflijn*, kenmerk 4526309

⁵⁶⁶ Zie de notulen van de Commissie Stad en Ruimte op 18 januari 2018 (openbaar gemaakt op 6 februari 2018)

⁵⁶⁷ Zie voor beide citaten de notulen van de Vergadering Gemeenteraad Utrecht, 3^e vergadering – 8 maart 2018, p. 21

⁵⁶⁸ Zie de notulen van de Vergadering Gemeenteraad Utrecht, 2^e vergadering – 8 februari 2018, p. 63 en verder, en de notulen van de Vergadering Gemeenteraad Utrecht, 3^e vergadering – 8 maart 2018

op 1 september 2017 de raadsbrief waaruit definitief blijkt dat de oorspronkelijke planning niet meer gehaald kan worden en dat de financiële consequenties in kaart zullen worden gebracht. Tijdens de besloten commissievergadering Stad en Ruimte op 14 december 2017 wordt gemeld dat de extra kosten en niet begrote kosten opgeteld op € 80 mln. komen en doet de wethouder de toezegging voor het einde van het jaar “een blauwe brief naar de commissie te sturen met doorrekeningen, het Zwaarwegend Advies, de kosten voor het eerder in exploitatie gaan, de onderbouwingen van het financiële plaatje en de planning.”⁵⁶⁹ Met de – zojuist al genoemde - raadsbrief van 22 december 2017 wordt deze toezegging ingevuld. De rekenkamers constateren dat er bij de Raad een half jaar onduidelijkheid is blijven bestaan over omvang van de financiële consequenties van de vertraging. Al voor de zomer had een waarschuwing afgegeven kunnen worden dat met de vertraging ook extra kosten zouden komen. In de raadsbrief van 14 juni 2017 wordt nog altijd vastgehouden aan de geplande ingebruikname medio 2018 en wordt met name ingegaan op beheersmaatregelen en een eventueel terugvalscenario. De wethouder geeft achteraf - tijdens het spoeddebat van 8 februari 2018 - aan dat “er een aantal maanden is genomen om het project binnenste buiten te keren en alle risico’s goed in beeld te brengen. (...) Vervolgens konden we gaan rekenen welke kosten hiermee gemoeid waren”⁵⁷⁰. In het tweede spoeddebat zegt de verantwoordelijk wethouder dat “de Raad echt snel is geïnformeerd”⁵⁷¹. Zowel de vertragingkosten, als de meerkosten realisaties infrastructuur en de posten voor ingebruikname van de Uithoflijn werden in de tweede helft van 2017 in beeld gebracht.

Van de meerkosten die verband houden met de reguliere Voorbereiding Exploitatie en Beheer was een raming van de omvang eerder te maken en ook de vertragingkosten zaten er al langer aan te komen. De provincie zegt hierover in een statenbrief⁵⁷² het volgende: “De signalen over het niet halen van de planning en het eventueel overschrijden van het budget spelen al lange tijd op dit grote en complexe project. In december 2016, na de ingreep in de projectorganisatie werd gedaan, werd dit voor het eerst echt duidelijk.” Over dit alles had de Raad volgens de rekenkamers eerder geïnformeerd kunnen worden.

8.2.3 Bekrachtiging van geheimhouding bij Uithoflijn roept vragen op bij de Raad

Op verschillende momenten is de Raad over de voortgang van de Uithoflijn in beslotenheid geïnformeerd. Ook zijn er verschillende raadsinformatiebijeenkomsten gehouden waarvan geen notulen beschikbaar zijn. Bij raadsinformatiebijeenkomsten is de gehouden presentatie achteraf wel beschikbaar gesteld en in sommige gevallen is er een impressieverslag opgesteld. Impressieverslagen bieden volgens de rekenkamers echter geen inzicht in specifieke vragen die gesteld zijn en de antwoorden die daarop zijn gegeven. Dit maakt raadsinformatiebijeenkomsten minder geschikt om cruciale informatie te delen, zonder dat die ook schriftelijk beschikbaar is of komt.

Uit de – later openbaar gemaakte – notulen van een besloten vergadering van de Raad Utrecht⁵⁷³ blijkt dat rondom geheimhouding en de noodzakelijkheid ervan omtrent de Uithoflijn veel vragen leven. Een meerderheid van de Raad geeft met regelmaat⁵⁷⁴ aan zoveel mogelijk openbaar te willen maken en in openbaarheid te willen bespreken. Dit komt vooral tot uiting rondom de herijking van kosten en planning eind 2017 en bij de

⁵⁶⁹ Gemeente Utrecht (14 december 2017), *Verslag van de vertrouwelijke middagvergadering van de Raadscommissie Stad en Ruimte, gehouden op 14 december 2017 in het stadhuis te Utrecht*. Openbaar gemaakt op 6 februari 2018

⁵⁷⁰ Citaat notulen van de Vergadering Gemeenteraad Utrecht, 2^e vergadering – 8 februari 2018, p. 79

⁵⁷¹ Citaat notulen van de Vergadering Gemeenteraad Utrecht, 3^e vergadering – 8 maart 2018, p. 15

⁵⁷² Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief WOB-verzoek AD over correspondentie Uithoflijn*, 81CDA32A

⁵⁷³ Gemeente Utrecht (2018), *Notulen vergadering Gemeenteraad Utrecht*. Openbaar gemaakt d.d. 1 februari 2018: Besloten vergadering van de Gemeenteraad, gehouden op donderdag 1 februari 2018 te 17.15 uur.

⁵⁷⁴ Zie Gemeente Utrecht (2017), *Verslag van de vertrouwelijke middagvergadering van de Raadscommissie Stad en Ruimte, gehouden op 14 december 2017 in het stadhuis te Utrecht*. Openbaar gemaakt op 6 februari 2018

openbaarmaking van de opvolgaudit op 1 februari 2018. Cultuurverschillen tussen de provincie en gemeente rondom het openbaar maken van geheime informatievoorziening komen meerdere malen in interviews⁵⁷⁵ en bijeenkomsten⁵⁷⁶ naar voren. Hieruit blijkt dat de gemeente over het algemeen sneller dan de provincie informatie openbaar maakt. Voor wat betreft de meerkosten van € 84 mln.: de Raad ontvangt hierover op 31 januari een raadsbrief, bij de Staten komt de statenbrief een week later. De tot dan toe geheime raadsbrief van 22 december 2017 wordt door de Raad op 31 januari 2018 openbaar gemaakt. De presentatie van de geheime bijpraatsessie van de Staten van 18 december 2017 - over ditzelfde onderwerp - is nog altijd geheim. Ook rondom de geheimhouding van de opvolgaudit komt het cultuurverschil tot uitdrukking. In het debat op 1 februari 2018⁵⁷⁷ geeft de wethouder Mobiliteit het volgende aan: *“Provincie en gemeente zijn gezamenlijk opdrachtgever van de Uithoflijn en ook van dit rapport, althans, de factuur ligt aan de kant van de provincie, maar de directieraad heeft dit rapport besteld en daar zitten we allebei in. Vandaar de passage in de brief waarin staat dat wij dit met de provincie willen afstemmen, het is gezamenlijk eigendom, een gezamenlijk product. De inschatting was dat de onderhandeling met de aannemer niet zou helpen. Ik denk dat de Raad dit kan navoelen. De beleving van het college is dat met de afronding van de onderhandelingen op hoofdlijnen – wat ook de grond is geweest om gisteren de planning en de financiën openbaar te maken – daarmee ook in principe de kwetsbaarheid zodanig is verminderd dat wat ons betreft de audit openbaar kan worden. Wij hebben het overleg met de provincie geopend en hebben dit al op verschillende niveaus met elkaar besproken. De provincie schat dit ambtelijk en bestuurlijk anders in. De provincie blijft kwetsbaarheid zien op het punt van economische belangen in relatie tot de aannemer. Er zijn twee verschillende interpretaties van gelijklopende belangen. Ik kan er niet meer duiding aan geven dan dit”*. De Raad besluit later die dag in meerderheid tot openbaarmaking.

Het thema geheimhouding is ook besproken in een gezamenlijke, informele bijeenkomst tussen raads- en statenleden op 26 juni 2018. De gezamenlijke griffies hebben in vervolg hierop in een memo een mogelijke werkwijze omtrent geheimhouding uitgewerkt.⁵⁷⁸ Daaruit blijkt onder andere dat B&W en GS ertoe kunnen besluiten dezelfde informatie (onder geheimhouding) te verstrekken,. Daarbij geldt wel dat: “Geheimhouding als hoofdregel binnen de eigen overheid moet worden geregeld”. Verder is het mogelijk gebleken om het Reglement van orde van de gemeente zodanig aan te passen, dat de procedurecommissie een (besloten) commissievergadering Stad en Ruimte organiseert waarbij de aangewezen Statenleden worden uitgenodigd voor deelname aan de beraadslaging. Op 11 oktober heeft de Raadscommissie Stad en Ruimte besloten om het reglement op dit punt aan te passen om deze mogelijkheid in de toekomst aan Statenleden te kunnen bieden. De rekenkamers constateren dat over het thema geheimhouding voor het vervolg van het project Uithoflijn verdere duidelijkheid voor alle betrokkenen nodig is om vragen en verschil van inzicht over de noodzaak tot geheimhouding in de toekomst te voorkomen.

8.2.4 Informatie Raad en Staten op momenten niet gelijktijdig en/of niet eensluidend

De rekenkamers zijn nagegaan of is voldaan aan de gemaakte afspraak dat Raad en Staten op dezelfde wijze van informatie over de Uithoflijn voorzien zouden worden (zie paragraaf 8.2.1). Ook recent hebben raads- en statenleden aangegeven gelijktijdig en gelijksoortig geïnformeerd te willen worden⁵⁷⁹. De rekenkamers constateren dat dit in de onderzoeksperiode op meerdere momenten niet het geval was.

⁵⁷⁵ Interview, 6 september 2018

⁵⁷⁶ Zie bijvoorbeeld het verslag van een informeel overleg tussen raad- en statenleden (2018) over het stroomlijnen van de informatievoorziening rond het dossier Uithoflijn.

⁵⁷⁷ Gemeente Utrecht (2018), *Notulen vergadering Gemeenteraad Utrecht*. Openbaar gemaakt d.d. 1 februari 2018 & Besloten vergadering van de Gemeenteraad, gehouden op donderdag 1 februari 2018 te 17.15 uur, p. 3.

⁵⁷⁸ Gemeente Utrecht (2018), *Memo informatie- en overlegstatuut Raad Utrecht en Staten Utrecht m.b.t. het project Uithoflijn*

⁵⁷⁹ Dit is bijvoorbeeld een van de conclusies uit het informele overleg tussen raad- en statenleden van 26 juni 2018.

Zo zijn de periodieke voortgangsrapportages niet altijd op of rondom dezelfde datum aangeboden. De bestuurlijke voortgangsrapportage over het eerste halfjaar 2015 ontvangt de Raad op 24 november 2015, terwijl de Staten dezelfde rapportage circa drie weken later (op 15 december 2015) ontvangen. Bij de voortgangsrapportage over de eerste helft 2016 gebeurt het omgekeerde: de Staten ontvangen deze op 1 november 2016, de Raad circa 6 weken later op 15 december 2016. Ook op enkele belangrijke momenten rondom vertraging en meerkosten wordt niet gelijktijdig tussentijds geïnformeerd. De geheime bijpraatsessie vindt bij de provincie plaats op 18 december 2017, de geheime raadsbrief komt op 22 december 2017 naar de Raad. Op 31 januari 2018 ontvangt de Raad een raadsbrief met de voortgang van de herijking van planning en financiën, het statenvoorstel over de nieuwe planning en het extra budget komt op 7 februari 2018, een week later dus.

Ook inhoudelijk is de informatie aan Raad en Staten op momenten verschillend. Enkele (recente) voorbeelden zijn:

- ♦ In de presentatie aan de Staten op 18 december 2017 worden de kosten Uithoflijn over vier posten verdeeld:
 - *kosten uitloop,*
 - *P85 planning,*
 - *benodigd POUHL budget, en*
 - *overige meerkosten in PU Domein: Proefbedrijf, Ontvangstorganisatie en Remise.*
- ♦ In de raadsbrief van 22 december 2017 worden de meerkosten verdeeld over drie categorieën:
 - *kosten verbonden aan de vertraging en beheersmaatregelen,*
 - *meerkosten realisatie infrastructuur in verband met genomen en nog te nemen maatregelen op het tracé naar USP De Uithof, extra investeringen in het Stationsgebied en de ophoging van de post project onvoorzien, en*
 - *de meerkosten die verband houden met de reguliere Voorbereiding Exploitatie en Beheer van de tram en de realisatie van een nieuwe tramremise.*

De rekenkamers constateren dat hierbij verschillende bedragen worden gepresenteerd. In reactie op het feitelijk wederhoor is aangegeven dat de informatie niet alleen inhoudelijk maar ook feitelijk verschilt en dat in december provincie en gemeente in gesprek zijn over verdeling van de meerkosten. Als verklaring dat verschillende bedragen worden gepresenteerd is aangegeven dat beide opdrachtgevers hun besturen daarin (onder geheimhouding) meenemen, maar dat de belangen en daarmee de boodschap en/of nuance verschillen. Ook Procap constateert in haar presentatie dat het onduidelijkheid geeft dat in afzonderlijke brieven de verschillende benaderingen van de meerkosten naar de Raad en de Staten worden gecommuniceerd.⁵⁸⁰

- ♦ In april 2018 ontvangen de Statenleden (tussentijds) een statenbrief⁵⁸¹ naar aanleiding van een WOB-verzoek van het Algemeen Dagblad. In de brief wordt aangegeven dat de provincie in het kader van het verzoek kritisch naar het eigen proces heeft gekeken. Dit geeft het college van Gedeputeerde Staten (GS) aanleiding om de Staten in openbaarheid (en schriftelijk) nader te informeren over het bestaan van twee plannings – de stuurplanning en de bestuursplanning (zie ook hoofdstuk 4) – en over de kans dat het extra budget voor het project van € 18 mln. nodig is. Dit is eerder in een geheime sessie in december 2017 mondeling met de Staten gedeeld. Ook het moment waarop bekend was dat de eerdere planning niet gehaald zou gaan worden en dat er aanzienlijke meerkosten waren, wordt nog nader toegelicht. De Raad heeft in december 2017 een raadsbrief ontvangen waarin beide plannings al genoemd worden. De samenhang met het extra budget wordt hier volgens de rekenkamers onduidelijk in beschreven. Een nadere toelichting – vergelijkbaar met de statenbrief van dat moment - wordt in april 2018 niet aan de Raad gestuurd.

⁵⁸⁰ Procap (2018). *Second opinion meerkosten Uithoflijn*, p. 25.

⁵⁸¹ Provincie Utrecht (2018), *WOB-verzoek AD over correspondentie Uithoflijn*, 81CDA32A

- ♦ In de Statenbrief van 5 juni 2018⁵⁸² staat geen informatie over het voornemen tot mogelijke aansprakelijkheidsstelling van de gemeente door de provincie, terwijl de raadsbrief van 7 juni 2018⁵⁸³ de Raad hier wel over informeert en aangeeft op 6 juni een brief van GS hierover te hebben ontvangen. Omgekeerd staat er in de Statenbrief wel een paragraaf over *toekomstige exploitatie en beheer* – de eerder geraamde businesscase wordt geactualiseerd – terwijl die informatie ontbreekt in de raadsbrief.

Inmiddels zijn over het gelijktijdig en gelijksoortig informeren wijzigingen doorgevoerd om hier nader invulling aan te geven. De bestuurlijke voortgangsrapportages worden in 2018 vrijwel gelijktijdig aangeboden en deze worden direct geagendeerd voor een gezamenlijke raadsinformatiebijeenkomst over de actualiteiten. Deze bijeenkomsten zullen om beurten plaatsvinden bij de Raad en de Staten. De periodieke informatievoorziening is hiermee meer op elkaar afgestemd.

⁵⁸² Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Actuele ontwikkelingen Uithoflijn*, 2018MME124

⁵⁸³ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgangsrapportage Uithoflijn 2018 – eerste kwartaal*, kenmerk 5389443

| 9 | Provinciale Staten

Dit hoofdstuk richt zich op de informatievoorziening vanuit het college van Gedeputeerde Staten aan de Provinciale Staten met betrekking tot het project Uithoflijn. Hiervoor hebben de rekenkamers het Stateninformatiesysteem doorgenomen, waarbij de focus ligt op de periode tussen december 2014 (gunning contracten en overdracht vanuit het Bestuur Regio Utrecht; BRU) tot en met de zomer van 2018. Een adequate informatievoorziening is voor de Staten van belang om haar kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren en besluiten te kunnen nemen. Het belang hiervan neemt toe al naargelang de belangen en potentiële consequenties toenemen, zoals bij omvangrijke en bestuurlijk gevoelige projecten als de Uithoflijn. Derhalve dienen de Staten tijdig over alle relevante informatie te beschikken en moet deze informatie van voldoende kwaliteit zijn. Hierbij richten de rekenkamers zich op twee aspecten van de informatievoorziening. Enerzijds wordt ingegaan op de mate waarin de informatievoorziening aan de Staten voldoet aan de gemaakte afspraken. Dit kunnen algemene afspraken betreffen over hoe de Staten geïnformeerd willen worden over de uitvoering van de grote projecten. Anderzijds wordt ingegaan op de toereikendheid van de informatie die de Staten ontvangen vanuit GS. Daarbij wordt de informatievoorziening globaal beoordeeld aan de hand van vier criteria welke specifiek betrekking hebben op de informatievoorziening bij grote projecten: beschikbaarheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid.⁵⁸⁴ Een vergelijking van de toereikendheid van de informatievoorziening aan enerzijds de Gemeenteraad en anderzijds de Staten is opgenomen in 8.2.4.

9.1 Bevindingen in het kort

1. De afspraken met GS over informatievoorziening met betrekking tot de Uithoflijn zijn duidelijk.
2. De controlerende taak van de Staten wordt bemoeilijkt doordat informatie op momenten onvoldoende begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig was. Zo was de informatie over bijvoorbeeld kosten deels niet vergelijkbaar. Ook was de periodieke informatievoorziening (voortgangsrapportages) alsook de tussentijdse informatievoorziening (Statenbrieven) op momenten laat.
3. Door onvolledige verslaglegging heeft de provinciale organisatie geen compleet overzicht van de momenten waarop de Staten of Statencommissies in besloten vergaderingen of via geheime mededelingen zijn geïnformeerd over de Uithoflijn. Daardoor is de geheime informatievoorziening voor de Staten grotendeels niet navolgbaar.
4. Casus Voorbereiding Exploitatie en Beheer (VEB): Hoewel onderdeel van de projectscope waren de VEB-posten niet geraamd. Medio 2016 waren onderbouwde ramingen ambtelijk beschikbaar. Deze zijn pas eind 2017 (in beslotenheid) gecommuniceerd aan de Staten.

9.2 Toelichting op bevindingen

9.2.1 Afspraken met GS over informatievoorziening met betrekking tot Uithoflijn zijn duidelijk

GS hebben de wettelijke plicht om de Staten alle informatie te verschaffen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak.⁵⁸⁵ In lijn hiermee hebben de Staten en GS *algemene afspraken* gemaakt over de principes voor het handelen van GS en de ambtelijke organisatie middels beleidskaders voor

⁵⁸⁴ Randstedelijke Rekenkamer (2007), *Grip op grote projecten*

⁵⁸⁵ *Provinciewet*, art. 167 lid 2

risicomanagement^{586,587} en een uitvoeringskader integraal risicomanagement.⁵⁸⁸ Hierin wordt onder meer het belang benadrukt van het anticiperen op risico's en de tijdige, heldere communicatie hieromtrent. Gericht op de kaderstellende en controlerende rol van de Staten bij grote projecten is in december 2008 het Protocol Strategische Projecten en Programma's⁵⁸⁹ aangenomen in de Staten. Ook hierin wordt het belang van de tijdigheid van informatie over grote projecten benadrukt, met name in relatie tot richtinggevend besluiten of koerswijzigingen.

Begroting en Jaarstukken

In aanvulling op bovenstaande algemene afspraken en kaders hebben de Staten en GS project-specifieke afspraken gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening over de Uithoflijn. Zo hebben de Staten aangegeven dat ze apart geïnformeerd willen worden over risicovolle projecten. Het project UHL is één van de projecten waarover ze jaarlijks informatie willen ontvangen: *“Op verzoek van Provinciale Staten wordt in dit deel van de jaarrekening aandacht besteed aan belangrijke en risicovolle projecten binnen de provincie. In overleg met de subcommissie van de Jaarrekening is voorgesteld om voor de jaarrekening 2015 de projecten Hart van de Heuvelrug, Presto en **Uithoflijn** op te nemen. Daarbij wordt alle informatie over het project op een plaats gepresenteerd om zo een volledig mogelijk beeld te geven over het project”*.⁵⁹⁰

Bestuurlijke voortgangsrapportages Uithoflijn

Naast de jaarstukken worden de Staten ook middels bestuurlijke voortgangsrapportages geïnformeerd over de Uithoflijn. In de statenbrief⁵⁹¹ bij de eerste voortgangsrapportage⁶⁰² aan de Staten, op 7 april 2015, geven GS het volgende aan:

“Veel belangrijke besluiten om de Uithoflijn te kunnen realiseren zijn al genomen, zoals de gunningsbesluiten in december 2014, voor de aanleg van de traminfrastructuur en de levering van de tramvoertuigen. Voor de bestuurlijke besluitvorming in de komende jaren geldt daarom: geen bericht is goed bericht. De projectorganisatie Uithoflijn rapporteert elk kwartaal aan de Stuurgroep Uithoflijn over de voortgang van het project. Elk half jaar wordt een bestuurlijke voortgangsrapportage opgesteld, met als doel om Gedeputeerde Staten, B&W, Provinciale Staten en de Gemeenteraad van Utrecht te informeren over de voortgang, de stand van zaken en de aanstaande mijlpalen van het project Uithoflijn.”

Geheime informatie en besloten vergaderingen

In navolging op het rapport *Openbaar, Tenzij*⁵⁹² van de Randstedelijke Rekenkamer hebben de Staten in december 2014 een vernieuwd protocol geheimhouding⁵⁹³ vastgesteld. Bepalingen uit dit protocol hebben betrekking op de bevoegdheden tot (en registratie van) de oplegging, bekrachtiging en opheffing van geheimhouding, alsook op de (verslaglegging van) besloten vergaderingen. Wat betreft de geheimhouding van documenten stelt het protocol geheimhouding dat GS en de Staten alle stukken laten registreren door resp. de provinciesecretaris of griffier, waarbij beide registraties in één register worden bijgehouden door de provinciesecretaris. Voor besloten vergaderingen schrijft het protocol daarbij aparte verslaglegging voor, alsmede dat er in de betreffende besloten vergadering een besluit dient te worden genomen over de geheimhouding van het verslag.

⁵⁸⁶ Provincie Utrecht (2012), *Nota beleidskader weerstandvermogen en risicomanagement DEF*, PS2012BEM11

⁵⁸⁷ Provincie Utrecht (2016), *Nota Beleidskader Integraal Risicomanagement*, PS2016BEM79-02

⁵⁸⁸ Provincie Utrecht (2016), *Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement*, PS2016BEM-79-04

⁵⁸⁹ Provincie Utrecht (2008), *Ontwerp protocol strategische projecten en programma's*, 2008BEM36

⁵⁹⁰ Provincie Utrecht (2016), *Jaarrekening 2015*, PS2016PS08-04, p. 102

⁵⁹¹ Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief voortgangsrapportage Uithoflijn*, 2015MME55-1, p.1

⁵⁹² Randstedelijke Rekenkamer (2014), *Openbaar, tenzij*

⁵⁹³ Provincie Utrecht (2014), *Protocol geheimhouding GS en PS provincie Utrecht*, PS2014BEM17-05

9.2.2 Taak van Staten bemoeilijkt door onvoldoende begrijpelijke, vergelijkbare en tijdige informatie

Bij het beoordelen van de toereikendheid van de informatievoorziening aan de Staten maken de rekenkamers onderscheid tussen enerzijds periodieke informatievoorziening, zoals jaarstukken en voortgangsrapportages, en anderzijds tussentijdse informatievoorziening zoals statenbrieven, statenvoorstellen en mededelingen in Statencommissies. De voortgangsrapportages worden vergezeld van een begeleidende Staten- of commissiebrief waarin de actualiteiten en een korte vooruitblik voor de komende maanden is opgenomen. Omdat deze informatie gekoppeld is aan periodieke momenten worden deze brieven bij de periodieke informatievoorziening meegenomen.

Begroting en jaarstukken

In de afgelopen jaarstukken⁵⁹⁴ wordt over de Uithoflijn gerapporteerd aangaande 1) de totstandkoming en ontwikkeling van het project tot op dat moment, 2) wat er is gerealiseerd in het betreffende boekjaar, 3) de huidige financiële stand van zaken en 4) de projectrisico's. In de Programmabegroting 2016⁵⁹⁵ wordt in het Meerjarenoverzicht Verkeer- en Vervoerprogramma's 2015-2019 op geaggregeerd niveau gerapporteerd, waarbij de lasten en baten voor het project onder één kopje 'Uithoflijn' worden geschaard. De Programmabegroting 2017⁵⁹⁶ is de eerste begroting waar over het project UHL in een separate sectie wordt gerapporteerd. Daarbij wordt, deels analoog aan de hierboven genoemde jaarstukken, ingegaan op de totstandkoming en ontwikkeling van het project tot op dat moment, de prioriteiten en lopende zaken, alsmede de projectrisico's. Ook wordt dan een financieel overzicht verschaft voor het project UHL waarin actuele budgetten, realisatie t/m 2015 en begrote uitgaven voor 2016-2019 zijn uitgesplitst voor 'traminfrastructuur', 'materieel' en 'baten'. De Programmabegroting 2018 rapporteert echter weer minder specifiek over de begrote uitgaven voor 2017-2019; de baten en lasten voor 2017-2019 worden gerapporteerd voor Traminfra en Materieel, informatie over eerdere realisatie en actuele budgetten ontbreekt. De opgegeven reden hiervoor is de inmiddels uitgestelde exploitatiedatum, waarvan de financiële consequenties op dat moment nog onduidelijk blijken: *"In 2018 is er een volledig kostenoverzicht, waarin overige meerkosten inclusief een dekkingsvoorstel is aangeleverd"*.⁵⁹⁷

Vanuit het perspectief van de Staten is de begrijpelijkheid van de jaarstukken, waaronder ook het programma mobiliteit, al langere tijd een punt van aandacht. Zo hebben de Staten in oktober 2016 middels een commissieadvies aangegeven meer inzicht te willen hebben in de financiële voortgang binnen de 'hekken van het BRU' en in Mobiliteitsprojecten.⁵⁹⁸ Dit werd echter niet naar tevredenheid van de Staten opgevolgd, waarna GS in juli 2017 bij motie zijn verzocht meer inzicht te verschaffen in de mobiliteitsbudgetten.⁵⁹⁹ Nadat ook hier niet naar tevredenheid van de Staten invulling aan is gegeven namen de Staten in november 2017 de motie 'Beleidsaudit financiën mobiliteitsbudgetten' aan. Dit leidde tot het rapport 'Beleidsaudit financiën mobiliteitsprogramma's: Ambities en uitvoering in balans?' van maart 2018.⁶⁰⁰ Samengevat concludeert deze beleidsaudit dat de jaarlijkse programmabegroting onvoldoende begrijpelijk en transparant is, alsook dat de relatie met het door de Staten vastgestelde Mobiliteitsplan onvoldoende zichtbaar is. Gesteld wordt dat het begrotingsprogramma Bereikbaarheid weinig inzicht verschaft in de voorgenomen investeringen en de hiervoor beschikbare middelen, wat het voor de Staten lastig maakt om haar kaderstellende rol goed in te kunnen vullen.

⁵⁹⁴ De jaarrekening 2017 was gedurende de uitvoering van dit onderzoek nog niet beschikbaar.

⁵⁹⁵ Provincie Utrecht (2015), *Programmabegroting 2016*, PS2015PS11-04

⁵⁹⁶ Provincie Utrecht (2016), *Programmabegroting 2017*, PS2016PS18-03

⁵⁹⁷ Provincie Utrecht (2017), *Programmabegroting 2018*, PS2017MME151-03, pp. 98-100

⁵⁹⁸ Provincie Utrecht (2016), *Commissieadvies Programmabegroting 2017*, PS2016PS18-01

⁵⁹⁹ Provincie Utrecht (2017), *Motie 26: Inzicht in mobiliteitsbudgetten*, PS2017PS08

⁶⁰⁰ Provincie Utrecht (2018), *Beleidsaudit financiën mobiliteitsprogramma's*, PS2018MME10-04

Bestuurlijke voortgangsrapportages Uithoflijn

Voor de jaren 2013 t/m 2016 zijn bestuurlijke voortgangsrapportages over de Uithoflijn halfjaarlijks gepubliceerd. Vanaf de voortgangsrapportage over de tweede helft van 2014 werden deze ook gericht aan de Staten (zie Tabel 9.1). In deze voortgangsrapportages werd systematisch aandacht besteed aan de thema's bestuurlijke besluitvorming, kosten- en dekkingsraming en (voorbereidings-)budget, planning, en risico-ontwikkeling. Voor het jaar 2017 is alleen een jaarrapportage opgesteld volgens dezelfde thematiek. Vanaf 2018 worden bestuurlijke voortgangsrapportages na toezegging aan de Staten frequenter (per kwartaal) opgesteld en gaan deze in op de realisatie van het gehele werkend tramvervoersysteem (WTVS).⁶⁰¹

Tabel 9.1 Voortgangsrapportages Uithoflijn aan de Staten

A) VGR	B) Periode	C) Behandeling in GS (BO)	D) Aanbieding aan PS (MME)	E) Tijdsduur* tot aanbieding (D-B)	F) Behandeling in PS (MME)	G) Tijdsduur* tot behandeling (F-B)
2014-H2 ⁶⁰²	Jul - Dec 2014	07 Apr 2015	07 Apr 2015	ca. 3 maanden	11 Mei 2015	ca. 4 maanden
2015-H1 ⁶⁰³	Jan - Jun 2015	15 Dec 2015	15 Dec 2015	ca. 5 maanden	11 Jan 2016	ca. 6 maanden
2015-H2 ⁶⁰⁴	Jul - Dec 2015	19 Apr 2016	19 Apr 2016	ca. 4 maanden	23 Mei 2016	ca. 5 maanden
2016-H1 ⁶⁰⁵	Jan - Jun 2016	01 Nov 2016	01 Nov 2016	ca. 4 maanden	14 Nov 2016	ca. 4 maanden
2016-H2 ⁶⁰⁶	Jul - Dec 2016	13 Jun 2017	13 Jun 2017	ca. 5 maanden	04 Sept 2017	ca. 8 maanden
2017-H1	Jan – Jun 2017	20 dec 2017 ⁶¹⁵	-	-	-	-
2017 ⁶⁰⁷	geheel 2017	24 Apr 2018	24 Apr 2018	ca. 4 maanden	28 Mei 2018	ca. 5 maanden
2018-Q1 ⁶⁰⁸	Jan - Mrt 2018	05 Jun 2018	05 Jun 2018	ca. 2 maanden	25 Juni 2018	ca. 3 maanden
2018-Q2 ⁶⁰⁹	Apr – Jun 2018	11 sep 2018	11 Sep 2018	ca. 2 maanden	08 Okt 2018	ca. 3 maanden

Begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid

De Bestuursovereenkomst Uithoflijn uit 2012 definieert het project UHL als een “goed functionerend openbaar vervoersysteem van Utrecht Centraal tot P+R De Uithof, dat goed is ingepast in de omgeving”.⁶¹⁰ De projectscope bestaat daarbij uit zes deelprojecten: Trammaterieel, Bovenbouw, Onderbouw, Omgeving, Voorbereiding Tramexploitatie en Voorbereiding Beheer. De rekenkamers constateren dat de bestuurlijke voortgangsrapportages deze definitie en scope op inconsistente wijze hanteren. Dit maakt het moeilijk om de voortgang van het project integraal te beoordelen, bijvoorbeeld in relatie tot de kostenontwikkeling. Zo wordt in de voortgangsrapportages 2013-H1, 2013-H2 en 2014-H1 nog gesproken over een ‘werkend tramsysteem’. Onder het kopje ‘kosten- en dekkingsraming’ komen daarbij logischerwijs de ramingen voor de traminfrastructuur en het trammaterieel aan de orde. Vanaf de voortgangsrapportage 2014-H2 wordt gesproken over een ‘werkend tramvervoersysteem’, nadat de coördinatie van het Proefbedrijf is belegd bij de projectorganisatie Uithoflijn (POUHL). De term ‘werkend tramvervoersysteem’ doet vermoeden dat de voortgangsrapportages van 2015 t/m 2017 de gehele projectscope betreffen zoals bedoeld in de Bestuursovereenkomst. Dit is echter niet het geval,

⁶⁰¹ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Actuele ontwikkelingen Uithoflijn bij kwartaalrapportage Q1*, 2018MME124-01

⁶⁰² Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief inzake Voortgangsrapportage Uithoflijn*, 2015MME55-2

⁶⁰³ POUHL (2015), *Definitief bestuurlijke rapportage VGR Uithoflijn 2015-H1*, 2016MME22-02

⁶⁰⁴ POUHL (2016), *Halfjaarrapportage Uithoflijn 2015-H2*, 2016MME66-02

⁶⁰⁵ POUHL (2016), *Vastgestelde Halfjaarrapportage Uithoflijn 2016 H1*, 2016MME178-02

⁶⁰⁶ POUHL (2017), *Halfjaarrapportage 2016 H2*, 2017MME101-02

⁶⁰⁷ POUHL (2018), *Jaarrapportage 2017 incl. edits BO1804018 bc jg*, 2018MME104-02

⁶⁰⁸ Directieraad Uithoflijn (2018), *WTVS UHL Q1 2018 rapportage*, 2018MME124-03

⁶⁰⁹ Directieraad Uithoflijn (2018), *Kwartaalrapportage 2 – WTVS Uithoflijn*, 2018MME183-02

⁶¹⁰ Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012), art. 2

aangezien er niet wordt ingegaan op de kosten(raming) voor twee van de zes deelprojecten: Voorbereiding Exploitatie en Voorbereiding Beheer. De voortgangsrapportages over 2015 en 2016 gaan wel steeds uitgebreider in op de voorbereidende werkzaamheden voor exploitatie en beheer, maar rapporteren daarbij niet over de bijbehorende kosten of ramingen van deze (PM-)posten. Pas vanaf de eerste kwartaalrapportage WTVS 2018 zijn deze deelprojecten gedefinieerd als onderdeel van de projectscope en zijn de kosten(ramingen) voor deze deelprojecten inbegrepen.

Tevens staan in de voortgangsrapportages inconsistenties ten aanzien van de kostenraming en dekking en ontbreekt met regelmaat belangrijke informatie. Zo ontbreekt in de jaarrapportage over 2017 de informatie over de dekking van trammaterieel. Ook komt het verwachte resultaat pas vanaf rapportage 2014-H2 aan de orde en is de kostenraming en dekking van materieel niet consistent beschreven.⁶¹¹ Ook het prijspeil waarop de ramingen zijn gebaseerd, wordt niet in iedere rapportage vermeld. Hiermee blijft onduidelijk of wijzigingen die zich in de kosten en dekking voordoen (deels) kunnen worden verklaard door een wijziging in prijspeil.⁶¹² Uit navraag blijkt dat inmiddels bij de berekeningen prijspeil 2019 wordt gehanteerd.⁶¹³

Tenslotte zijn de voortgangsrapportages ook in bredere zin onvoldoende inzichtelijk met betrekking tot de kostenontwikkeling. Vrijwel alle voortgangsrapportages vermelden het projectbudget in combinatie met de prognose einde project en/of het verwachte projectresultaat. Daarbij vermelden de voortgangsrapportages in 2013, 2014 en 2015 nog het totaal van de gemaakte kosten in relatie tot de totale kostenraming en –dekking. De combinatie van deze gegevens maakt inzichtelijk hoe de kosten(ontwikkeling) over deze periode zich verhoudt tot het totaal beschikbare budget. Echter, vanaf de voortgangsrapportage 2016-H1 wordt niet meer vermeld wat het totaal van de gemaakte kosten en/of aangegane verplichtingen is. Daardoor is niet meer inzichtelijk welk deel van de middelen op dat moment nog beschikbaar is. In de voortgangsrapportage over geheel 2017 wordt eveneens niet meer vermeld wat de prognose einde project en/of het verwachte projectresultaat is. Vanaf de eerste kwartaalrapportage WTVS 2018 wordt het projectbudget weer vermeld in combinatie met de prognose einde project en/of het verwachte projectresultaat.

Beschikbaarheid en tijdigheid

De rekenkamers constateren dat – juist in het jaar 2017, waarin de druk op de planning, uitvoering en kosten toenam – de Staten slechts één voortgangsrapportage hebben ontvangen. De Staten zijn weliswaar geïnformeerd middels statenbrieven, zoals in augustus 2017,⁶¹⁴ maar dergelijke informatie is in opzet geen volwaardige vervanging voor een systematische voortgangsrapportage. Er was weliswaar een concept-voortgangsrapportage voor de eerste helft van 2017 beschikbaar, maar deze werd niet vastgesteld omdat de inhoud hiervan werd geacht achterhaald te zijn.⁶¹⁵ Tabel 9.1 laat zien dat er doorgaans zo'n vier maanden zit tussen de periode waarover de halfjaarlijkse bestuurlijke voortgangsrapportages rapporteren en het moment waarop deze worden aangeboden aan de Staten. Gerekend tot het moment waarop deze voortgangsrapportages daadwerkelijk kunnen worden behandeld in de Staten loopt dit op tot zo'n vijf maanden.

⁶¹¹ in voortgangsrapportage 2015-H1 worden beide op € 84,7 mln. geraamd, in 2015-H2 wordt aangegeven dat beide zijn toegenomen van € 85 naar € 85,2 mln., en in rapportage 2016-H1 staan kostenraming en dekking beiden weer op € 84,7 en wordt gesteld dat “deze bedragen niet zijn gewijzigd ten opzichte van de vorige rapportage.”

⁶¹² In de bestuurlijke voortgangsrapportage 2014-H2 komt het prijspeil nadrukkelijk aan de orde bij de paragraaf Kosten- en dekkingsraming. Vanaf de rapportage 2014-H2 tot heden (oktober 2018) is over het gehanteerde prijspeil echter niets vermeld in de rapportages.

⁶¹³ Interview, 27 augustus 2018

⁶¹⁴ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief voortgang realisatie UHL*, 2017MME136

⁶¹⁵ *Verslag bestuurlijk overleg Uithoflijn/Stationsgebied 20 december 2017*, agendapunt 4

In de optiek van de rekenkamers is deze lange periode tussen het opstellen van de voortgangsrapportage en de aanbidding aan de Staten onwenselijk met het oog op de controlerende rol van de Staten. De mogelijkheden om eventueel bij te sturen zijn hierdoor beperkt. Daarbij constateren de rekenkamers dat de voortgangsrapportages direct na vaststelling in GS worden toegezonden aan de Staten. Dat het relatief lang duurt voordat de Staten de rapportages behandelen is derhalve niet toe te schrijven aan de snelheid van handelen van GS. In de optiek van de rekenkamers geschiedt dit zelfs snel. Met het opstellen van kwartaal- in plaats van halfjaarrapportages is sinds het voorjaar van 2018 de doorlooptijd versneld waardoor behandeling in de Staten eerder plaats kan vinden.

Tussentijdse informatievoorziening

Wanneer zich belangrijke ontwikkelingen voordoen en/of wanneer er richtinggevende besluiten moeten worden genomen die niet kunnen wachten tot de eerstvolgende periodieke voortgangsrapportage, dienen de Staten tussentijds te worden geïnformeerd. Gezien de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten zal dit vooral gelden voor (mogelijke) wijzigingen van de planning en kosten van het project UHL. In relatie tot de planning en/of kosten van de Uithoflijn zijn de Staten onder meer tussentijds geïnformeerd middels statenbrieven in juni 2017⁶¹⁶ en augustus 2017,⁶¹⁷ binnen vergaderingen van de Statencommissies Milieu, Mobiliteit en Economie (MME) en Bestuur, Europa en Middelen (BEM),⁶¹⁸ en via schriftelijke antwoorden op (vervolg)vragen van commissieleden.^{619,620} Ook hebben Statenleden regelmatig geheime informatie ontvangen van de gedeputeerde.⁶²¹ In Bijlage G is een integraal overzicht opgenomen van de belangrijkste communicatiemomenten met betrekking tot planning en kosten van de Uithoflijn.

Begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid

Op belangrijke punten is de informatie aan de Staten niet begrijpelijk geweest. Dit was bijvoorbeeld het geval in relatie tot de herziene planning en het daarbij behorende aanvullende budget van € 84 mln. eind 2017 en begin 2018. Dit blijkt onder meer uit de discussie tussen Statenleden en de gedeputeerde met betrekking tot het Statenvoorstel 'Nieuwe planning en extra budget voor Uithoflijn' van 7 februari 2018.⁶²² Hierin staat:

"Volgens de nieuwe planning is de Uithoflijn in december 2019 in exploitatie. Hieraan voorafgaand starten we in de tweede helft van 2019 met een gedeeltelijke exploitatie tussen de haltes Vaartsche Rijn en P+R De Uithof. Deze planning kent een hoog slagingspercentage die is voortgekomen uit een uitgevoerde risicoanalyse. Deze laat zien dat de kans dat deze planning gehaald wordt 85% is [...] De vertraging leidt tot extra kosten [...] In totaal vragen wij u dus de dekking goed te keuren voor 64 mln. euro. Tevens vragen wij u een risicoreservering van 13,7 mln. euro in te stellen".

Op 12 februari 2018 is dit Statenvoorstel aangenomen door de Staten.⁶²³ Echter, tijdens de vergadering van de Statencommissie MME op 28 mei 2018 werd vanuit meerdere partijen opheldering gevraagd over de genoemde risicoreservering.⁶²⁴ Op basis van het aangenomen Statenvoorstel van 12 februari 2018 bleken deze Statenleden te hebben begrepen dat de € 84 mln. relateerde aan de bestuurlijke (zogenoemde 'p85') planning, welke uitgaat van exploitatie in december 2019, en dat de risicoreservering van € 18 mln. (provinciaal aandeel zijnde € 13,7 mln.) was bedoeld voor het geval dat de tram eind 2019 nog niet klaar zou zijn. Door berichtgeving in de media en op

⁶¹⁶ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief voortgangsrapportage H2 2016*, 2017MME101-01

⁶¹⁷ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief voortgang realisatie UHL*, PS2017MME136

⁶¹⁸ Provincie Utrecht (2016), *Verslag Commissie Milieu, Mobiliteit en Economie 4 april 2016*, 2016MME60

⁶¹⁹ Provincie Utrecht (2017), *Beantwoording en vragen com. MME Begroting 2017*, 2017MME151-03

⁶²⁰ Provincie Utrecht (2017), *Verslag commissie MME 20 november 2017*, 2018MME01-01

⁶²¹ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 25 oktober 2016*

⁶²² Provincie Utrecht (2018), *Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget Uithoflijn def. Aangepast*, PS2018MME06-02

⁶²³ Provincie Utrecht (2018), *Stemlijst PS*, 12 februari 2018

⁶²⁴ *Verslag commissie MME 28 mei 2018*, 2018MME106-01, pp. 27-35

basis van de Statenbrief van 24 april 2018 over het WOB-verzoek van het AD⁶²⁵ werd echter duidelijk dat de risicoreservering van € 18 mln. volledig zal moeten worden aangesproken wanneer de exploitatie *niet eerder* start dan december 2019. Anders gezegd, deze € 18 mln. 'risicoreservering' is het benodigde budget om het verschil te overbruggen tussen de interne stuurplanning ('p50'; juli 2019) en de bestuurlijke 'p85' planning (december 2019). In deze € 102 mln. is dus géén risicoreservering opgenomen voor het geval de bestuurlijke planning niet wordt gehaald. De rekenkamers merken op dat er voor Statenleden op 18 december 2017 een geheime bijpraatsessie was georganiseerd waarin de kosten in relatie tot beide planningen aan de orde zijn geweest. Desondanks concluderen de rekenkamers dat het Statenvoorstel van 7 februari 2018 formuleringen bevat waardoor bij Statenleden verschillende interpretaties ontstaan over de toekenning van omvangrijke bedragen, terwijl het op ambtelijk niveau al eerder bekend was dat de raming voor de bestuurlijke planning € 102 mln. was.⁶²⁶ GS zijn hier eind april wel helder over gaan rapporteren richting de Staten.

Een ander punt dat onduidelijk is in de Statenbrief van 7 februari 2018 betreft de wijze waarop de kredieten worden gepresenteerd in de tabel op pagina 3 van deze brief. In die tabel wordt de bijdrage vanuit het projectbudget van de Uithoflijn aan de NTR van € 20 mln. namelijk dubbel geteld, zowel bij de projectbegroting als de dekking. Meer specifiek is deze € 20 mln. hier zowel opgenomen in het oorspronkelijke krediet voor de 'Uithoflijn' als in het oorspronkelijke krediet voor de 'nieuwe tramremise (NTR)'. Ook worden in de statenbrief alleen de kosten van de infrastructuur genoemd en komen de kosten voor het trammaterieel in het geheel niet aan de orde.

Beschikbaarheid en tijdigheid

In de periode van 1 januari 2015 tot en met 19 maart 2018 zijn de Staten, buiten de periodieke voortgangsrapportages om, regelmatig door GS geïnformeerd over de Uithoflijn. Meer specifiek zijn de Staten, geheime mededelingen meegerekend, tenminste 16 keer tussentijds geïnformeerd met betrekking tot planning en kosten. Op enkele momenten hebben de Staten echter aangegeven de informatievoorziening vanuit GS niet optimaal te vinden. Bijvoorbeeld in relatie tot het Statenvoorstel Toekomstbestendig Tramsysteem regio Utrecht⁶²⁷ (oktober/november 2016). Daarbij rees de vraag binnen de Statencommissie MME waarom het voorstel voor capaciteitsuitbreiding door langere trams onder deze hoge tijdsdruk op tafel kwam.⁶²⁸ Ook werd daarbij aangegeven dat er geen goede afweging kon worden gemaakt door het ontbreken van alternatieven en het ontbreken van concreet uitgewerkte financiële consequenties.⁶²⁹ Een ander moment betreft het verzoek om toekenning van een tijdelijk krediet eind 2017. In het betreffende Statenvoorstel van 19 december 2017 werd *per direct* verzocht om een tijdelijk krediet van € 30 mln. Gesteld werd dat dit tijdelijk krediet nodig was om aan de verplichtingen te kunnen voldoen vanaf januari 2018 en dat het uitblijven hiervan directe consequenties zou hebben voor de (reeds vertraagde) exploitatie: *"Het niet afronden van de Uithoflijn is dan ook geen reëel alternatief. Ook de voorbereiding van exploitatie en beheer kan niet worden stilgelegd en zonder een krediet voor de remise zou daar een extra vertraging ontstaan"*.⁶³⁰

Ook in de optiek van GS had de informatievoorziening aan de Staten beter gekund: *"Zowel ambtelijk als in de stuurgroep is alle aandacht gegaan naar het voorkomen van de nadere vertraging, terwijl dit wellicht al als feit gezien kon worden. In dit proces bent u pas aangehaakt op het moment dat de stuurgroep echt niet anders meer kon dan concluderen dat vertraging en meerkosten onvermijdelijk waren. Dit was rond de zomer van 2017, voor de zomer heeft u een korte brief gekregen die een waarschuwing gaf dat de planning onder druk stond, u bent in*

⁶²⁵ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief WOB AD Uithoflijn*, PS2018MME103-01

⁶²⁶ Interview, 27 augustus 2018 en interview, 17 september 2018

⁶²⁷ Provincie Utrecht (2016), *Statenvoorstel Toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht*, PS2016MME13-02

⁶²⁸ Provincie Utrecht (2016), *Commissieadvies Toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht*, PS2016MME13-01

⁶²⁹ Provincie Utrecht (2016), *Beantwoording technische vragen PvdA betreffende Toekomstbestending tramsysteem*

⁶³⁰ Provincie Utrecht (2017), *Statenvoorstel krediet Uithoflijn*, PS2018MME05-02

*september in een geheime bijeenkomst bijgepraat over de definitieve conclusie. Achteraf terugkijkend kunnen wij nu concluderen dat dit beter en eerder had gekund.”*⁶²⁵

Dat pas in december 2017 – in eerste instantie middels geheime stukken en bijeenkomsten – gecommuniceerd werd over de vertraging en meerkosten zit in het feit dat de GS ervoor kozen eerst alle risico's volledig uitgewerkt te willen hebben, opdat er één boodschap naar buiten hoefde te worden gecommuniceerd.⁶³¹ Dit is in lijn met eerdere adviezen van de Adviesraad Tram,⁶³² die een afbreukrisico voorzag wanneer meer dan eens vertraging gemeld zou moeten worden.

9.2.3 Geheime informatie is voor de Staten grotendeels niet navolgbaar

De afspraken met betrekking tot verslaglegging van besloten bijeenkomsten, zoals vastgesteld in het protocol geheimhouding,⁵⁹³ worden veelal niet nagekomen. Allereerst blijkt de provinciale organisatie geen compleet overzicht te hebben van de momenten waarop de Staten of Statencommissies in besloten vergaderingen of via geheime mededelingen zijn geïnformeerd over de Uithoflijn.⁶³³ Voor zover de besloten bijeenkomsten of geheime mededelingen konden worden achterhaald (zie Tabel 9.2) blijken tenminste vijf bijeenkomsten met, of mededelingen aan de Staten inhoudelijk niet navolgbaar vanwege ontbrekende verslaglegging.

⁶³¹ Interview, 19 september 2018

⁶³² Adviesraad Tram (2017). *Advies 15: Afspraken met aannemer over tracédelen SABUTO*, 30 mei 2017 en *Advies 16: Herijking planning Uithoflijn*, 25 oktober 2017

⁶³³ Provincie Utrecht, e-mail, 22 juni 2018

Tabel 9.2 Tussentijdse informatie aan de Staten m.b.t. kosten en planning

2015	2016	2017	2018
14 jul: Statenbrief Stand van zaken NTR ⁶³⁴	19 apr: Statenbrief VGR 2015-H2 ⁶³⁵	12 jun: cie. MME 'Medio 2018 haalbaar' ⁶³⁶	15 jan: cie. MME advies 'in 2018 Q1 voorstel planning/kosten' ⁶³⁷
16 nov: Geheime mededeling cie. MME Verbeek-Nijhof ^{638,639}	20 apr: cie. MME 'Proef UHL (PM-post) moet nog begroot' ⁶⁴⁰	13 jun: Statenbrief VGR 2016-H2 ⁶⁴¹	5 feb: Geheime infosessie auditrapport UHL ⁶³⁸
15 dec: Statenbrief VGR 2015-H1 ⁶⁴²	25 okt: Statenvoorstel Toekomst Bestendig Tramsysteem ^{643,644}	29 aug: Statenbrief Voortgang realisatie UHL ⁶¹⁴	7 feb: Statenvoorstel Nieuwe planning, extra budget UHL
	16 nov: Geheime mededeling cieMME ⁶³⁸	1 sept: Geheime infosessie planning UHL ⁶³⁸	2 mrt: Statenbrief UHL n.a.v. NRC artikel ⁶⁴⁵
	15 dec: Statenbrief Ontwikkelingen Uithoflijn ⁶⁴⁶	3 okt: cie. MME beantwoording vragen Begroting 2017 ⁶⁴⁷	
		9 okt: Geheime mededeling cie. MME Verbeek-Nijhof ⁶³⁸	
		10 okt: Geheime infosessie fractiewoordvoerders en Verbeek-Nijhof m.b.t. verdragingskosten ⁶⁴⁸	
		20 nov: cie. MME 'overzicht kosten en planning verwacht medio dec '17' ⁶⁴⁹	
		18 dec: Bijpraatsessie m.b.t. planning en kosten	
		19 dec: Statenbrief UHL ⁶⁵⁰ en Statenvoorstel krediet UHL ⁶³⁰	

■ = geheim, geen verslaglegging/inzage in stukken; ■ = geheim, wel verslaglegging/inzage in stukken

⁶³⁴ Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief Stand van zaken project Nieuwe Tram Remise*, 2015MME95

⁶³⁵ Provincie Utrecht (2016), *Statenbrief voortgangsrapportage Uithoflijn tweede halfjaar 2015*, 2016MME66-01

⁶³⁶ *Verslag Commissie MME 12 juni 2017*, 2017MME97

⁶³⁷ Provincie Utrecht (2018), *Commissieadvies krediet voor voortgang Uithoflijn*, PS2018MME05-01

⁶³⁸ Provincie Utrecht (2018), *Communicatiemomenten PS Uithoflijn*, PS2018MME08-11

⁶³⁹ *Verslag Commissie MME 16 november 2015*, 2016MME01-01

⁶⁴⁰ *Verslag Commissie MME 4 april 2016*, 2016MME60

⁶⁴¹ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief voortgangsrapportage H2 2016*, 217MME101-01

⁶⁴² Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief aanbidding voortgangsrapportage Uithoflijn 2015 H1*, 2016MME22-01

⁶⁴³ Provincie Utrecht (2016), *Statenvoorstel Toekomst Bestendig Tramsysteem regio Utrecht*, PS2016MME13-02

⁶⁴⁴ *Presentatie Toekomstbestendig tramsysteem* (versie Commissie MME 14 november 2016), 2017MME01-03

⁶⁴⁵ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Uithoflijn*, PS2018MME08-01

⁶⁴⁶ Provincie Utrecht (2016), *Statenbrief Ontwikkelingen Uithoflijn*, 2017MME11

⁶⁴⁷ Provincie Utrecht (2017), *Beantwoording en vragen com. MME Begroting 2017*, 2017MME151-03

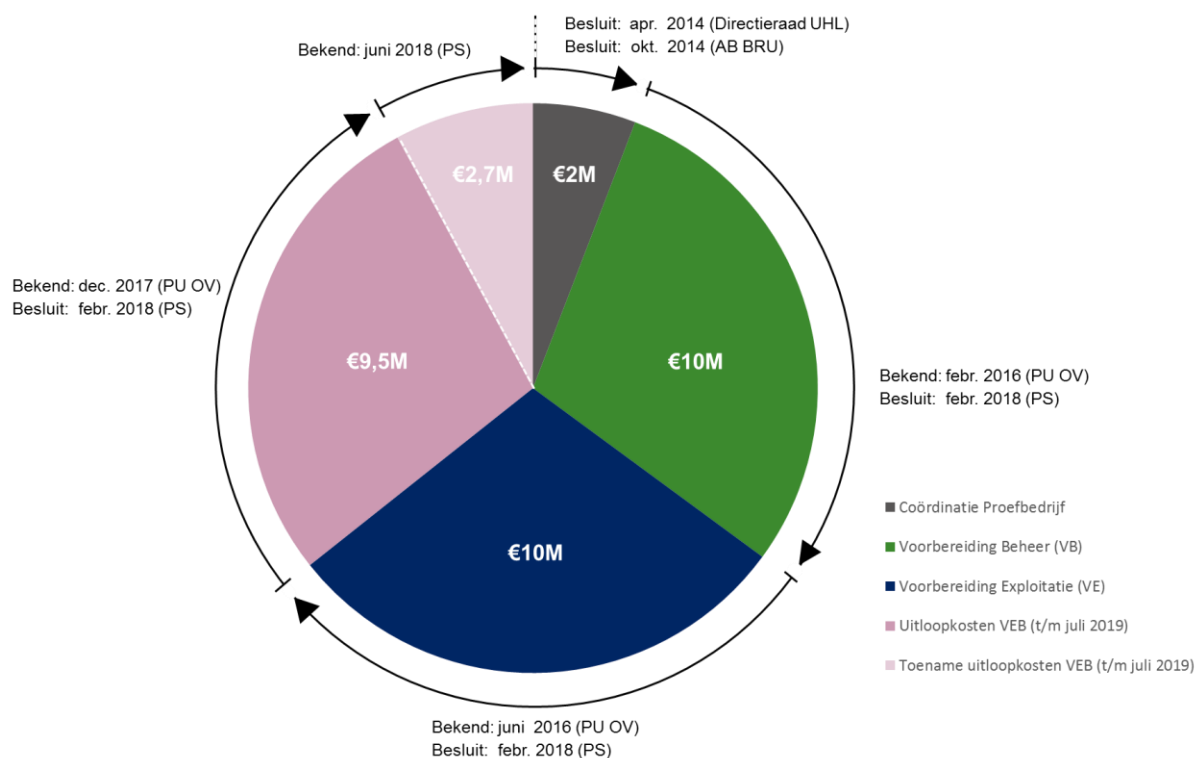
⁶⁴⁸ Provincie Utrecht (2018), *Beantwoording vragen ChristenUnie*, PS2018MME08-08

⁶⁴⁹ *Verslag commissie MME 20 november 2017*, 2018MME01-01

⁶⁵⁰ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief UHL 19 december 2017*, 2018MME55-11

9.2.4 Casus VEB: Kosten lange tijd niet geraamd

De VEB heeft betrekking op twee van de zes deelprojecten van de Bestuursovereenkomst. Deze twee deelprojecten werden in eerste instantie helemaal niet genoemd in de investeringsramingen, maar werden na de 'optimalisaties' van de investeringsraming in juni 2013 als PM-post opgenomen in de raming van het Definitief Ontwerp (DO), echter uitsluitend voor het onderdeel 'Voorbereiding Test en Proefbedrijf' á € 2 mln. Medio 2016 waren binnen de ambtelijke organisatie van de provincie onderbouwde ramingen bekend die – gerekend tot juli 2018 – de totale kosten op ca. € 22 mln. schatten. De Staten zijn hierover in december 2017 vertrouwelijk geïnformeerd en hebben hierover in februari 2018 besloten. Inclusief uitloopkosten naar de *stuurplanning* (juli 2019) loopt de VEB kostenraming op tot ca. € 34,2 mln.^{608,609} Additionele uitloopkosten gerekend tot de *bestuurlijke planning* (december 2019) vallen onder 'vertragingskosten'. Sommige fracties van de Staten hebben hun verbazing uitgesproken over het laat geïnformeerd worden over deze zogeheten 'PM-post'.⁶⁵¹ In deze paragraaf zijn de rekenkamers nagegaan hoe de besluitvorming over de raming van de kosten voor de voorbereiding van exploitatie & beheer en de toekenning van het budget tot stand is gekomen.



Figuur 9.2 Additionele VEB kosten(ramingen) t/m juli 2019 (ten opzichte van Bestuursovereenkomst)

Voorbereiding Exploitatie en Beheer

In de Bestuursovereenkomst worden de twee deelprojecten voorbereiding exploitatie en voorbereiding beheer toegelicht:⁶⁵²

- ♦ Voor het deelproject Voorbereiding Exploitatie hanteert de Bestuursovereenkomst de volgende definitie: "Tot het Project behoren (uitsluitend) de voorbereidende werkzaamheden voor de exploitatie welke noodzakelijk zijn om het tramsysteem vanaf de start van de exploitatie (met reizigers) in dienst te kunnen nemen." Binnen

⁶⁵¹ Notulen Statenvergadering 19 maart 2018

⁶⁵² Bestuursovereenkomst Uithoflijn (2012), art. 3

de afdeling Openbaar Vervoer van de provincie wordt dit ook wel 'project OVE' genoemd. Hieronder vallen onder meer de opleiding van trambestuurders en het OV-betaalsysteem.⁶⁵³

- ♦ Het deelproject Voorbereiding Beheer wordt in de Bestuursovereenkomst als volgt gedefinieerd: *"Tot het Project behoren alle voorbereidende werkzaamheden welke noodzakelijk zijn om het Trammaterieel, Bovenbouw, Onderbouw en Omgeving vanaf de start van de exploitatie te kunnen beheren"*. Binnen de afdeling OV van de provincie wordt dit ook wel 'project voorbereiding ontvangst en beheer' (VOB) genoemd.⁶⁵³ Hieronder vallen bijvoorbeeld de ontvangst van de infrastructuur, het trammaterieel, het operational control center (OCC) en de NTR. Onder 'ontvangst' kan daarbij worden verstaan: het zorgdragen voor budget, het proces van informatieoverdracht en het opstellen of aanpassen van onderhoudscontracten.

De Bestuursovereenkomst vermeldt bij beide deelprojecten dat Partijen nadere afspraken zullen maken over resp. het Test- en Proefbedrijf en over het beheer dat zal plaatsvinden vanaf de start van de exploitatie. Naar deze twee deelprojecten tezamen wordt gerefereerd als Voorbereiding Exploitatie en Beheer (VEB).

VEB kosten als PM-post

In de Voorlopig Ontwerp plus (VO+) raming (april 2012) waren 'Beveiliging' en 'Test & Proefbedrijf' niet opgenomen. In de concept-Definitief Ontwerp (DO) raming⁶⁵⁴ werden deze twee tezamen opgenomen ad € 8 mln. De rekenkamers hebben daarbij niet kunnen achterhalen wat de separate kosten voor de post 'Test & Proefbedrijf' toentertijd exact betroffen. Omdat de investeringsraming van deze concept DO raming hoger uitviel dan het beschikbare budget stemde de Stuurgroep in mei 2013 in met enkele 'optimalisaties'.⁶⁵⁵ Feitelijk betroffen dit geen besparingen, maar werden kostenposten (weer) als PM opgenomen; *"vestzak/broekzak verschuivingen"*⁶⁵⁶. Door deze 'optimalisaties' daalde de investeringsraming in totaal met ca. € 18,5 mln., waarvan tussen de € 1 mln. en € 2 mln. werd bezuinigd op het Proefbedrijf.⁶⁵⁷ Ter voorbereiding van het bestuuradvies aangaande de vaststelling van dit 'geoptimaliseerde' DO, adviseerde de Stuurgroep om deze optimalisaties met betrekking tot het Proefbedrijf wel te verwerken in de investeringsraming, *maar om dit niet te benoemen*.⁶⁵⁸ Waarom deze 'optimalisatie' expliciet niet werd benoemd, terwijl bijvoorbeeld die met betrekking tot de tramremise en de busbaan Kruisvaart wel werden benoemd, hebben de rekenkamers niet kunnen achterhalen. In juni 2013 stelde het Algemeen Bestuur (AB) van het BRU deze 'geactualiseerde' DO raming vast.

Kosten(raming) in beeld: Voorbereiding Exploitatie

Voor het deelproject Voorbereiding Tramexploitatie is ten tijde van het BRU de afdeling Openbaar Vervoer en Mobiliteit (OV&M) verantwoordelijk. Na de overgang naar de provincie is dat primair de verantwoordelijkheid van de provinciale afdeling OV Exploitatie (OVE), onderdeel van de afdeling OV.

Op 23 april 2014 besluit de Directieraad om de *coördinatie* van het Proefbedrijf te beleggen bij de POUHL. De Stuurgroep stemt hiermee in op 7 mei 2014, waarna het AB BRU dit besluit uiteindelijk bestendigd op 1 oktober 2014. Daarmee wordt € 2 mln. ter beschikking gesteld aan de POUHL. Kort daarop, in de Directieraad van 16 oktober 2014, meldt de toenmalig manager OV&M van het BRU dat zij op dat moment nog niet beschikt over financiering voor de *uitvoering* van het Proefbedrijf.⁶⁵⁹ Op Directieraad-niveau wordt dit onderwerp vervolgens als actiepoint opgenomen, totdat dit na de Directieraad van 20 maart 2015 weer van de actielijst verdwijnt na de

⁶⁵³ Provincie Utrecht (2016), *Voortgangsrapport Programma USING 2016-Q2 (v2.0)*, 11 augustus 2016, 81881E0B

⁶⁵⁴ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 21 maart 2013*, agendapunt 7

⁶⁵⁵ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 15 mei 2013*, agendapunt 3

⁶⁵⁶ *Verslag Stuurgroep Uithoflijn 3 april 2013*, agendapunt 1

⁶⁵⁷ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief voortgangsrapportage H2 2016*, 217MME101-01

⁶⁵⁸ POUHL (2013), *Financieel overzicht v0.4* (versie Stuurgroep Uithoflijn 15 mei 2013)

⁶⁵⁹ *Verslag Directieraad Uithoflijn 16 oktober 2014*

mededeling van de toenmalig manager OV&M dat “de financiering van het proefbedrijf gaat landen in de meerjarenraming en –begroting. Wat de kosten precies zullen zijn is nu nog niet bekend, maar het proefbedrijf wordt financieel opgelost binnen de BRU begroting”.⁶⁶⁰ In die tussenliggende periode (directieraadvergadering van 25 november 2014) heeft de POUHL het stuk ‘Beoogde proeven Proefbedrijf’⁶⁶¹ ingebracht. Hoewel dit stuk het (coördinerende) perspectief van de POUHL betreft, verschaft dit een gedeeltelijk inzicht in wat er valt onder de voorbereiding voor exploitatie. Op 13 juni 2016 is binnen de afdeling OV van de provincie een eerste integrale kostenraming⁶⁶² beschikbaar voor Voorbereiding Exploitatie, welke wordt geschat op €9.011.000,- (plus PM-post OV-chipkaart apparatuur). Deze raming wordt niet gedeeld met de Directieraad. Op 7 september 2016 neemt de Directieraad voor het eerst kennis van het Plan van Aanpak Voorbereiding Exploitatie UHL van de provinciale afdeling OV.⁶⁶³ De Directieraad acht het plan van aanpak op dat moment echter nog niet compleet genoeg voor besluitvorming. Twee maanden later, op 16 november 2016, stemt de Directieraad in met dit plan van aanpak. Echter, de Directieraad stemt dan *niet* in met a) de inhoud van de begeleidingsbrief, b) het aan de Stuurgroep voorleggen van het dekkingsvoorstel en c) het vooralsnog voorfinancieren ervan door de provincie Utrecht. Dientengevolge besluit de Directieraad het Plan van Aanpak Voorbereiding Exploitatie *zonder* oplegger met samenvatting en *zonder* kostenraming aan de Stuurgroep aan te bieden. Op 23 november 2016 stemt de Stuurgroep in met dit aangeboden plan van aanpak. Op 13 maart 2017 voltooit de POUHL het Overall Proefplan Uithoflijn.⁶⁶⁴ Dit document bevat een meer gedetailleerde beschrijving van het Proefbedrijf, waarbij onder meer wordt ingegaan op de rol van de POUHL en die van de provinciale afdelingen OV-Assetmanagement en OV-Exploitatie. In de directieraadvergadering van 3 mei 2017 wordt, het Overall Proefplan Uithoflijn, tezamen met het Programma van Eisen VEB,⁶⁶⁵ vastgesteld.

Kosten(raming) in beeld: Voorbereiding Beheer

Voor het deelproject Voorbereiding Beheer, later ook wel ‘ontvangstorganisatie’ of ‘voorbereiding ontvangst en beheer’ (VOB) genoemd, is gedurende de BRU periode Regiotram Utrecht (RU) verantwoordelijk. Na de overgang naar de provincie is dat primair de verantwoordelijkheid van de afdeling OV Assetmanagement (OVA), welke onderdeel is van de afdeling OV.

Op 23 januari 2015 bevestigt de Directieraad dat de POUHL het project na afronding van het Testbedrijf oplevert aan RU. Enkele maanden later, op 13 mei 2015, wordt het Plan van Aanpak Coördinatie Ontvangst Tramsysteem Uithoflijn⁶⁶⁶ vanuit RU vrijgegeven. Dit plan van aanpak wordt geagendeerd in de Directieraad van 23 september 2015, en beschrijft (vanuit Regiotram Utrecht) wat de rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn van Regiotram, OV&M en de POUHL. De Directieraad stelt dit plan van aanpak echter nog niet vast, onder meer omdat de centrale aansturing niet belegd lijkt te zijn. Hoewel er wordt besloten om van de voortgang op het plan van aanpak een tweemaandelijks agendapunt te maken, volgt in april 2016 de eerstvolgende voortgangsrapportage. Deze eerste kwartaalrapportage over 2016⁶⁶⁷ meldt de voortgang op de Uithoflijn gerelateerde projecten en de ontvangstorganisatie als onderdeel van de provinciale afdeling OV. Met betrekking tot het deelproject Voorbereiding Beheer gaat deze rapportage specifiek in op de infrastructuur, het materieel, het OCC en de NTR. In de tussenliggende periode, op 5 februari 2016, is binnen de provinciale afdeling OV een eerste integrale

⁶⁶⁰ Verslag Directieraad Uithoflijn 20 maart 2015

⁶⁶¹ POUHL (2014), *Beoogde proeven tijdens het Proefbedrijf*, 21 november 2014

⁶⁶² Mott MacDonald (2016), *Budgetraming OV-Exploitatie voor aanloopkosten Uithoflijn*, 13 juni 2016, 368344AA01

⁶⁶³ Provincie Utrecht (2016), *Plan van Aanpak Coördinatie Voorbereiding Exploitatie Uithoflijn U-OV (v1.4)*, 2 augustus 2016

⁶⁶⁴ POUHL (2017), *Overall Proefplan Uithoflijn (versie E)*, 13 maart 2017

⁶⁶⁵ POUHL (2017), *Programma van Eisen Voorbereiding Exploitatie en Beheer UHL (v1.0)*, 5 april 2017

⁶⁶⁶ Provincie Utrecht (2015), *Coördinatie Ontvangst tramsysteem Uithoflijn (v1.1)*, 11 mei 2015

⁶⁶⁷ Provincie Utrecht (2016), *Kwartaalrapportage 2016-1: Voortgang van de Uithoflijn gerelateerde projecten en ontvangstorganisatie*, 818251C4

kostenraming⁶⁶⁸ beschikbaar gekomen voor Voorbereiding Beheer. De prognose voor de totale kosten bedroeg op dat moment €11.532.000,-. Net als de kostenraming voor Voorbereiding Exploitatie werd deze raming niet gedeeld met de Directieraad. De volgende voortgangsrapportages voor 2016-Q2⁶⁶⁹ en voor 2016-Q3⁶⁶⁹ komen aan de orde in de directieraadvergaderingen van resp. 7 september 2016 en 16 november 2016. De gerapporteerde ramingen Voorbereiding Beheer blijken moeilijk vergelijkbaar over de tijd. In de voortgangsrapportage 2016-Q1 betroffen de kosten voor de ontvangstorganisatie € 2,7 mln. In de voortgangsrapportage 2016-Q2 werd Voorbereiding Beheer (€ 3,1 mln.) gezien als onderdeel van de Ontvangstorganisatie welke € 4,1 mln. bedroeg (exclusief het onderdeel 'Voorbereiding Exploitatie'). Tenslotte was in de voortgangsrapportage 2016-Q3 de totale kostenraming 'Voorbereiding ontvangst beheer' € 3,728 mln.

Tabel 9.3 Ontwikkeling totale VEB kosten(ramingen) gerekend tot juli 2019 (stuurplanning)

Datum	Totale raming VEB (€ mln.)	Bekend bij	VEB budget toewijzing	Referentie / opmerking
Apr 2012	PM	AB/GU	nee	VO+
Mrt 2013	max. 8 *	SG	n.v.t.	Concept-DO (voor 'optimalisaties') ⁶⁵⁴
Mei 2013	max. 6-7 *	SG	n.v.t.	Omvang PB bij 'optimalisatie' scenario's ⁶⁵⁸
Jun 2013	PM	SG	nee	DO (na 'optimalisaties') ^{655,670}
Dec 2014	PM + 2	AB/Raad	deels (€2M coördinatie PB)	Betreft coördinatie PB (DO prijspeil 2014) ⁶⁷¹
Jun 2016	22,5	PU-OV	deels (€2M coördinatie PB)	Interne kostenramingen afdeling OV (PU) ^{662,668}
Sep 2016	11,8	DR	n.v.t.	VGR USING 2016-Q2 afdeling OV (PU) ⁶⁵³
Dec 2017	22	PS/Raad	deels (€2M coördinatie PB)	€ 20M VEB + € 2M coördinatie PB Geheime bijpraat sessie 18 december 2017 ⁶⁷²
Feb 2018	31,5	PS/Raad	ja	€ 22M + € 9,5M 'uitloopkosten' VEB DO incl. uitloopkosten (p50) ^{673,674}
Jun 2018	34,2	PS/Raad	deels (voor 31,5)	Totaal uitloopkosten van €9,5M naar €12,2M DO incl. uitloopkosten (p50) ^{657,658,662}

PB = Proefbedrijf; SG = Stuurgroep; AB = Algemeen Bestuur BRU; DB = Dagelijks Bestuur BRU; DR = Directieraad

* = 'Test- en Proefbedrijf' werd tezamen met 'Beveiliging' geschat op € 8 mln. Een separate schatting is niet achterhaald.

⁶⁶⁸ Mott MacDonald (2016), *Budgetraming Regiotram Utrecht voor aanloopkosten Uithoflijn*, 5 februari 2016, 347283AA04

⁶⁶⁹ Provincie Utrecht (2016), *Voortgangsrapport Programma USING 2016-Q3*, 24 oktober 2016, 819E18EF

⁶⁷⁰ *Vergaderstukken AB BRU 1 oktober 2014*, agendapunt 8

⁶⁷¹ *Vergaderstukken AB BRU 17 december 2014*, agendapunt 10

⁶⁷² Provincie Utrecht (2017), *Bijpraat sessie PS vertrouwelijk*, 18 december 2017

⁶⁷³ Provincie Utrecht (2018), *Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget Uithoflijn def. Aangepast*, PS2018MME06-02

⁶⁷⁴ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief WOB AD Uithoflijn*, PS2018MME103-01

Samengevat

In juni 2013 stelde het AB BRU het DO vast. Hierin waren twee van de zes deelprojecten, tezamen 'VEB', opgenomen als PM-post. In relatie tot deze PM-posten benadrukte de Adviesraad in september 2014 dat de toekomstige beheer- en exploitatiekosten inzichtelijk moesten worden gemaakt in het project UHL. Ook adviseerde de Adviesraad toen aangaande de systeemintegratie in relatie tot het werkend tramvervoersysteem. Onderdeel van dit advies was dat de projectdirecteur Uithoflijn de verantwoordelijkheid (inspanningsverplichting) zou moeten hebben voor de *coördinatie* van het Proefbedrijf, dat de manager OV&M verantwoordelijk zou moeten zijn voor concessie(beheer), en dat de directeur Regiotram Utrecht verantwoordelijk zou moeten zijn voor beheer & onderhoud alsook systeemverantwoordelijke zou moeten zijn voor de integratie van deze onderdelen.⁶⁷⁵ In oktober 2014 bevestigde het AB BRU de toevoeging van € 2 mln. aan het projectbudget ten behoeve van de *coördinatie* van het Proefbedrijf (belegd bij de POUHL),⁶⁷⁶ maar binnen de afdeling OV&M van het BRU bleek toen nog geen budget beschikbaar voor de uitvoering van het Proefbedrijf.⁶⁵⁹ Voor de overige VEB kosten waren binnen de provinciale afdeling OV de eerste integrale kostenramingen beschikbaar in 2016; voor Voorbereiding Beheer in februari 2016 (ca. € 11,5 mln.) en voor Voorbereiding Exploitatie in juni 2016 (ca. € 9 mln.). Deze ramingen zijn niet gedeeld met de Directieraad of Stuurgroep, maar bleven intern bij de provinciale afdeling OV. Overigens heeft de gedeputeerde kort daarvoor, in de vergadering van de Statencommissie MME van 20 april 2016, benoemd dat er nog moest worden begroot voor "*de proef met de Uithoflijn*" die nog als PM-post stond opgenomen.⁶⁴⁰ In juni 2017 werden bij de discussies in de Directieraad over de kostenverdeling⁶⁷⁷ de totaalbedragen van deze ramingen voor het eerst ingebracht in de Directieraad. Eind 2017 kregen de Staten – in het geheim – voor het eerst een integraal kostenoverzicht waarin deze VEB kosten waren opgenomen. In het Statenvoorstel van 7 februari 2018 werd zo'n integraal overzicht inclusief VEB kosten voor het eerst in openbare stukken aan de Staten gecommuniceerd. Gerekend naar de initiële planning (juli 2018) betreffen de totale VEB kosten (inclusief de € 2 mln. voor de coördinatie van het Proefbedrijf) ca. € 22 mln. De additionele uitloopkosten, gerekend naar de *stuurplanning* ('p50', juli 2019), betroffen in februari 2018 ca. € 9,5 mln.⁶⁷⁸ en liepen in juni 2018 op tot € 12,2 mln.⁶⁰⁸ Eventuele kosten voor verdere uitloop naar de *bestuurlijke planning* ('p85', december 2019) vallen formeel onder 'vertragskosten'. Deze vertragskosten hebben de rekenkamers niet kunnen kwantificeren. Na de berichtgeving op 2 oktober 2018 dat wordt afgezien van de exploitatie⁶⁷⁹ lijkt in toenemende mate de bestuurlijke planning het uitgangspunt te worden. In dat scenario belopen de totale VEB kosten, inclusief uitloopkosten, ca. € 34,2 mln. *plus* de vertragskosten over de periode juli t/m december 2019.

⁶⁷⁵ Adviesraad Tram (2014), *Advies 2: Concurrentiegericht Dialogo*, 12 september 2014 en *Advies 5: Systeemintegratie in relatie tot integraal en werkend Tramvervoersysteem*, 12 september 2014

⁶⁷⁶ *Vergaderstukken AB BRU 1 oktober 2014*, agendapunt 8

⁶⁷⁷ *Verslag Commissie MME 4 april 2016*, 2016MME60

⁶⁷⁸ POUHL (2018), *Meerkosten WTVS UHL: Sturing op en financiële stromen*, intern document, 6 februari 2018

⁶⁷⁹ *Informatiebijeenkomst Raadsleden en Statenleden*, 2 oktober 2018

Bijlage A | Motie Gemeenteraad

M 2018/37



Motie – verzoek om Rekenkameronderzoek Uithoflijn

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

Constaterende dat:

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

Overwegende dat:

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

Verzoekt de Rekenkamer daarom:

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

En gaat over tot de orde van de dag.


Sander van Waveren
(CDA)


Ruben Post
(PvdA)


Jolande Uringa
(CU)


Cees Bos
(Stadsbelang Utrecht)


Eva van Esch
(PvdD)


Reinhild Freytag
(Student & Starter)

Bijlage B | Motie Provinciale Staten



GROENLINKS



Motie verzoek om Onderzoek Randstedelijke Rekenkamer Uithoflijn

M025

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

Constaterende dat:

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

Overwegende dat:

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

Verzoeken de Randstedelijke Rekenkamer:

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

En gaat over tot de orde van de dag.

Julie d'Hondt

Partij van de Arbeid

[Redacted signature]

[Redacted signature]

Huib van Essen

GroenLinks

Ardin Mourik-Geluk

CDA

Ayla Schneiders

D66

Bijlage C | Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
AB BRU	Algemeen Bestuur van het Bestuur Regio Utrecht
Adviesraad Tram	Onafhankelijke adviesraad bestaande uit vier leden, in 2014 benoemd door het DB BRU, met instemming van de Stuurgroep Uithoflijn.
AHOB	Automatische Halve Overweg Bomen (bijv. ter hoogte van de Koningsweg)
Allonge (I, II)	Aanvullende afspraken op de Bestuursovereenkomst Uithoflijn van juni 2012. De eerste Allonge werd in december 2014 ondertekend door het BRU en de gemeente Utrecht, kort voor de overdracht van het BRU naar de provincie. De tweede Allonge werd ondertekend door de provincie en de gemeente Utrecht in oktober 2018.
AOG	Ambtelijk opdrachtgever
APS	Afstemmingsoverleg Programmering Stationsgebied. Formeel door B&W ingesteld overlegorgaan tussen partijen in het Stationsgebied en de gemeente Utrecht.
BO Uithoflijn/Stationsgebied	Gecombineerd bestuurlijk overleg tussen de twee leden van de Stuurgroep Uithoflijn en de wethouder Stationsgebied
BRU	Bestuur Regio Utrecht. Samenwerkingsverband waarin negen gemeenten samenwerkten op het gebied van verkeer & vervoer, wonen, ruimtelijke ordening, economie en groen & milieu. Sinds 1 januari 2015 geen wettelijke taken meer na inwerkingtreding van de Wet afschaffing plusregio's. Op 1 januari 2016 is het BRU liquidatieplan in werking getreden.
[Super] Busomklap	Aanduiding voor tijdelijke verplaatsing en terugplaatsing van het busstation in het Stationsgebied. De <u>busomklap</u> betreft de verplaatsing van de helft van het aantal bushaltes aan de oostzijde van Utrecht CS naar de westzijde. Later is besloten om alle bushaltes naar de westzijde te verplaatsen. Dit wordt de ' <u>superbusomklap</u> ' genoemd.
DB BRU	Dagelijks Bestuur van het Bestuur Regio Utrecht
Deelprojecten	Onderdelen van het project Uithoflijn, die binnen de scope van het project vallen.
Directieleverantie	Levering van infrastructuur, materieel of systemen (of combinatie daarvan) door één partij, waarbij wordt voldaan aan de vooraf bepaalde eisen van de ontvangende partij aangaande kwaliteit, functioneren en toekomstig beheer. Daarbij is bijvoorbeeld de inpassing van het geleverde in de reeds bestaande (of te realiseren) omgeving van belang.
DO	Definitief Ontwerp. Vastgesteld in de bestuursovereenkomst. Dient als basis voor de uitvoeringsfase.
DRIS	Dynamisch Reizigers Informatie Systeem. Biedt reisinformatie op stations en bij haltes, zoals verwachte aankomst-/vertrektijden.
EMC	Elektromagnetische Compatibiliteit. Betreft het eisenpakket om de Uithoflijn in het gebied van de Uithof compatibel te maken met de apparatuur in de gebouwen van de Universiteit van Utrecht, het UMC Utrecht, het CBOI en de KNAW.
EMI	Elektromagnetische interferentie. Interferentie van de door de tram gegenereerde elektromagnetische velden met de apparatuur van het UMC Utrecht en de Universiteit Utrecht.

Begrip	Toelichting
HOV	Hoogwaardig Openbaar Vervoer
HUP	Herijking Uithoflijn Planning. Resultaat van directeurenoverleg tussen gemeente Utrecht, Provincie Utrecht en BAM. Vastgesteld door de Stuurgroep in mei 2018.
IPvE	Integraal Programma van Eisen. Eisen gesteld door opdrachtgevers (gemeente en BRU/provincie) aan de Uithoflijn. Deze eisen betreffen zowel doelstellingen en randvoorwaarden (prestaties, duurzaamheid, economische waarde, etc.) als meer functionele 'topeisen' waarmee de kwaliteit van het systeem wordt bepaald.
MKBA Uithoflijn	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse voor de Uithoflijn, uitgevoerd door Ecorys (mei 2011). Gebaseerd op het VO. Ter voorbereiding op het te nemen principebesluit/projectbesluit (tezamen met de Businesscase Uithoflijn). Een positieve MKBA was voor het toenmalig ministerie I&M voorwaardelijk voor een subsidie aan het project Uithoflijn.
Nevenprojecten	Projecten waar organisaties buiten de PUOHL voor verantwoordelijk zijn en waarvan de opgeleverde resultaten een direct raakvlak hebben met de projectscope en projectplanning van de POUHL.
NTR	Nieuwe Tramremise. Gelegen in Nieuwegein, alwaar o.a. de trams van de Uithoflijn en de SUNIJ-lijn zullen worden onderhouden. Wordt gerealiseerd door de Provincie Utrecht. Wordt ook wel naar gerefereerd als <i>Integrale</i> Tramremise (ITR)
Planning (stuur-, hoofdlijnen-)	Gebuurde termen in dit verband zijn enerzijds 'stuurplanning' en anderzijds 'hoofdlijnenplanning' (ook wel 'bestuurlijke planning' genoemd). De <i>stuurplanning</i> gaat uit van een exploitatie in juli 2019. De <i>hoofdlijnenplanning</i> gaat uit van exploitatie in december 2019. Derhalve zijn de kritieke paden en mijlpalen voor de stuurplanning strakker dan de hoofdlijnenplanning. Het risico dat de stuurplanning niet wordt gehaald is dan ook geschat op 50% ('p50'), terwijl het risico dat de hoofdlijnenplanning niet wordt gehaald is geschat op 15% ('p85').
POS	Projectorganisatie Stationsgebied
POUHL	Projectorganisatie Uithoflijn
PPvE	Project Programma van Eisen. Inhoudelijke kwaliteitseisen vanuit opdrachtgevers (gemeente en BRU/provincie) aan de Uithoflijn. Het PPvE betreft een nadere uitwerking van het IPvE en dient als toetsingskader voor de opdrachtnemer(s) (bijvoorbeeld de POUHL). Het betreft de doelstellingen, functionele eisen en systeemeisen tot de start van exploitatie en beheer, en dient als basis voor acceptatie door opdrachtgever(s).
Raakvlakprojecten	Dit zijn projecten die in de invloedssfeer van de Uithoflijn liggen, waarbij invloedssfeer gezien moet worden voor geluid, trillingen of EMC. Ook raakvlakken tijdens de bouw- en testfase, bijvoorbeeld gecombineerde werkterreinen, behoren tot deze categorie.
Randvoorwaardelijke projecten	Projecten die (op enkele uitzonderingen na) niet door de POUHL worden uitgevoerd, maar wel dusdanig met de Uithoflijn zijn vervlochten, dat het niet (tijdig) doorgaan van deze projecten de realisatie of exploitatie van de Uithoflijn onmogelijk maakt, dan wel voor extra werkzaamheden stelt.
Regiotram Utrecht (RU)	Voormalig onderdeel van BRU, waarvan de taken (zoals beheer en onderhoud van het tramsysteem) zijn ondergebracht bij afdeling OV van de provincie.
SABUTO	De aanduiding van de zes tracédelen van de Uithoflijn, gezien <i>vanaf</i> het Stationsgebied (opeenvolgende letter-aanduiding)

Begrip	Toelichting
Safety case	Bewijsvoering voor het veilig functioneren van het WTVS op verkeerssysteem- en vervoerssysteemniveau. Dit betreft bijvoorbeeld de spoorwegbeveiliging.
Stationstraverse (ook wel bekend als 'patatstraat')	De relatief smalle, overdekte looproute (traverse) tussen Utrecht CS en Hoog Catharijne.
SUNIJ of SUNIJ-lijn	Sneltram Utrecht – Nieuwegein/IJsselstein
Systeemintegratie	De integratie van de vier basispijlers benodigd voor een integraal en goed WTVS: infrastructuur, materieel, beheer & onderhoud, exploitatie (definitie Adviesraad Tram)
Systeemverantwoordelijkheid	De functie/persoon welke voldoende gemandateerd en eindverantwoordelijk is voor de succesvolle systeemintegratie, waarbij hij/zij een coördinerende rol vervult m.b.t. de vier pijlers van het WTVS.
Tafelconstructie	Vlakke plaat op kolommen aan de centrumzijde (oostzijde) van Utrecht CS, waaronder het bus- en tramstation wordt gerealiseerd. Bovenop deze tafelconstructie wordt het gebouw 'Het Platform' gebouwd.
Tramkaart	Visuele en periodiek te actualiseren weergave van de planning, mijlpalen en afhankelijkheden voor de realisatie van de Uithoflijn. Opgemaakt door de POUHL en vastgesteld door de Stuurgroep.
TWL	Tramwaarschuwingslichten
UAV-GC	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten (UAV-GC). Model voor een specifieke contractvorm.
UOK	Uitvoeringsovereenkomst
VAT-kosten	Categorie kosten voor Voorbereiding, Administratie en Toezicht
VO	Voorlopig Ontwerp of Voorontwerp
VO+	Vervolgversie op het Voorlopig Ontwerp (maart 2012 o.b.v. prijspeil 2010)
VGR	Voortgangsrapportage
VRI	Verkeersregelininstallaties
VTW('s)	Voorstel(len) tot wijziging
WGR+ / Wap	Wet gemeenschappelijke regelingen / Wet afschaffing plusregio's
WTS	Werkend tramsysteem. De functionerende fysieke infrastructuur: rails + tramstellen
WTVS	Werkend tramvervoersysteem. Het WTS + voorbereiding exploitatie (incl. Proefbedrijf) + voorbereiding beheer ('geïnstalleerde' beheerorganisatie).
VEB	Voorbereiding Exploitatie en Beheer. Betreft twee van de zes deelprojecten uit de Bestuursovereenkomst Uithoflijn. Hieraan gerelateerde termen betreffen onder meer 'Testbedrijf' (test met betrekking tot het functioneren van het WTS) en 'Proefbedrijf' (Proeve van veilig functioneren van de Uithoflijn in de uiteindelijke omgeving, inclusief passagiers).

| Bijlage D | Geraadpleegde bronnen

Overeenkomsten

- ♦ *Allonge I Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2014)
- ♦ *Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2018)
- ♦ *Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (2012)
- ♦ *Concept Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (versie 1.0)
- ♦ *Concept Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn* (versie 6.0)
- ♦ *Uitvoeringsovereenkomst Stationsgebied* (2014)

Diversen

- ♦ APPM (2012), *Advies Sturingsmodel Uithoflijn*
- ♦ APPM (2012), *Sturingsmodel Uithoflijn - Eindrapportage*
- ♦ AT Osborne en Horvat & Partners (2016), *Audit Systeemintegratie Uithoflijn*
- ♦ Boer & Croon (2014), *Concept Plan van Aanpak invlechting BRU in Provincie Utrecht*
- ♦ Boer & Croon (2015), *Advies: Aansturing OV-systeem*
- ♦ Deloitte en Horvat & Partners (2017), *Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*
- ♦ Deloitte en Horvat & Partners (2018), *Nadere duiding interpretatie auditrapport naar aanleiding van vragen Statenleden*
- ♦ Deltarail (2011), *Second Opinion Investeringsraming HOV om de Zuid Uithoflijn* (versie 1.0 Definitief)
- ♦ Ecorys (2011), *Business case 'HOV De Uithoflijn'. Eindrapport*
- ♦ Ecorys (2011), *MKBA Uithoflijn. Rapportage uitkomsten*
- ♦ Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's*, 33.659
- ♦ *Gemeentewet*
- ♦ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) (2011), *Second opinion op de kosten en baten van de Uithoflijn. Notitie*, juni 2011
- ♦ Mott MacDonald (2016), *Budgetraming OV-Exploitatie voor aanloopkosten Uithoflijn*, 13 juni 2016, 368344AA01
- ♦ Mott MacDonald (2016), *Budgetraming Regiotram Utrecht voor aanloopkosten Uithoflijn*, 5 februari 2016, 347283AA04
- ♦ Procap (2018), *Second opinion meerkosten Uithoflijn*
- ♦ Procap (2018), *PowerPoint presentatie Second opinion meerkosten Uithoflijn*
- ♦ Procap (2018), *Risico's en meerkosten Uithoflijn. Onderzoek naar verdeling risico's en meerkosten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer*. Opgesteld in kader van onderzoek Rekenkamer Utrecht en Randstedelijke Rekenkamer
- ♦ *Provinciewet*
- ♦ Randstedelijke Rekenkamer (2007), *Grip op grote projecten*
- ♦ Randstedelijke Rekenkamer (2010), *Doorwerking Grip op grote projecten*
- ♦ Randstedelijke Rekenkamer (2014), *Openbaar, tenzij*
- ♦ Rekenkamer Utrecht (2009), *Project Stationsgebied*, alsmede een *Checklist informatievoorziening grote projecten*
- ♦ Regiegroep "verbeterplan audit" (2018), *Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn – Aan de slag met concrete acties*
- ♦ Van Wassenaer (2017), *Oplegnotitie Zwaarwegend Advies Bestuursovereenkomst Uithoflijn*
- ♦ Van Wassenaer (2017), *Zwaarwegend Advies Bestuursovereenkomst Uithoflijn*

Adviesraad Tram

- ♦ Adviesraad Tram (2014), *Advies 2: Concurrentiegericht Dialoog*
- ♦ Adviesraad Tram (2014), *Advies 5: Systeemintegratie in relatie tot integraal en werkend Tramvervoersysteem*
- ♦ Adviesraad Tram (2015), *Advies 9: Governance afdeling OV - en projectorganisatie*

- ♦ Adviesraad Tram (2016), *Advies 10: Audit Horvat/AT Osborne*
- ♦ Adviesraad Tram (2016), *Advies 13: Toekomstvast OV organisatie*
- ♦ Adviesraad Tram (2017), *Advies 15: Afspraken met aannemer over tracédelen SABUTO*
- ♦ Adviesraad Tram (2017), *Advies 16: Herijking planning Uithoflijn*, 25 oktober 2017
- ♦ Adviesraad Tram (2018), *Advies 17: Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid*
- ♦ Adviesraad Tram (2018), *Jaarrapportage 2016-2017*
- ♦ *Verslag Adviesraad Tram 3 september 2014*
- ♦ *Verslag Adviesraad Tram 16 april 2015*
- ♦ *Verslag Adviesraad Tram 1 juli 2015*
- ♦ *Verslag Adviesraad Tram 11 juli 2017*
- ♦ *Verslag Adviesraad Tram 6 maart 2018*
- ♦ *Verslag Adviesraad Tram 12 juni 2018*

Bestuur Regio Utrecht

- ♦ Bestuur Regio Utrecht (2013), *Vergaderstukken Algemeen Bestuur BRU*, 19 juni 2013
- ♦ Bestuur Regio Utrecht (2014), *Vergaderstukken Algemeen Bestuur BRU*, 1 oktober 2014
- ♦ Bestuur Regio Utrecht (2014), *Vergaderstukken Algemeen Bestuur BRU*, 17 december 2014
- ♦ Bestuur Regio Utrecht en gemeente Utrecht (2009), *Samenwerkingsovereenkomst (Vertramming HOV om de Zuid)*
- ♦ Bestuur Regio Utrecht en gemeente Utrecht (2011), *Projectbesluit vertramming Uithoflijn* (versie 0.7)
- ♦ Bestuur Regio Utrecht en Provincie Utrecht (2014), *Brief inzake transitie Bestuur Regio Utrecht 29 september*, kenmerk 2014-04216
- ♦ Bestuur Regio Utrecht en Provincie Utrecht (2015), *Afspraken transitie Bestuur Regio Utrecht naar de Provincie Utrecht*, 17 februari
- ♦ Dagelijks Bestuur BRU (2012), *Gewijzigd voorstel Uitvoeringsbesluit Uithoflijn aan het Algemeen Bestuur BRU*, 18 april 2012
- ♦ *Financieel Plan Uitvoeringsbesluit Uithoflijn* (versie Dagelijks Bestuur BRU 26 maart 2011, versie 1.3)
- ♦ *Verslag vergadering Algemeen Bestuur BRU 18 april 2012*

Directieraad

Alle agenda's, agendastukken en verslagen van de vergaderingen van de Directieraad Uithoflijn over de periode 2011 tot en met 2018 zijn, voor zover beschikbaar, in dit onderzoek meegenomen.

- ♦ *Advies Controlgroep* (versie Directieraad 27 januari 2016)
- ♦ *Bespreeknotitie Toedeling onvoorziene en ongedekte kosten project Uithoflijn* (versie Directieraad 17 juli 2017)
- ♦ *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn 2018-Q1*, KR-WTVS-2018-1
- ♦ *Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn 2018-Q2*, KR-WTVS-2018-2
- ♦ *Memo Financiële afspraken GU/PU* (versie Directieraad 24 januari 2018)
- ♦ *Memo Governance WTVS Uithoflijn* (versie Directieraad 21 februari 2018)
- ♦ *Memo Hoofdlijn juridische context UHL* (versie Directieraad 6 juli 2017)
- ♦ *Memo Integraal MT Uithoflijn* (versie Directieraad 8 mei 2018)
- ♦ *Memo Kosten- en risicoverdeling* (versie Directieraad 6 juli 2017)
- ♦ *Memo Openstaande geschilpunten financiële afspraken GU/PU* (versie Directieraad 21 februari 2018)
- ♦ *Memo Uitleg artikel 6.6 en 6.7 van de Uitvoeringsovereenkomsten Uithoflijn* (versie Directieraad 6 juli 2017)
- ♦ *Memo Voorstel tot kosten- en risicoverdeling* (versie Directieraad 3 mei 2017)
- ♦ *Memorandum Governance UHL, scope- en risicoverdeling* (versie Directieraad 11 januari 2017)
- ♦ *Memorandum Toezeggingen en moties Uithoflijn* (versie Directieraad 21 februari 2018)
- ♦ *Notitie investeringsraming infrastructuur Uithoflijn* (versie Directieraad 15 januari 2013)
- ♦ *Notitie Uitwerking casuïstiek bij voorstel tot kosten- en risicoverdeling* (versie Directieraad 3 mei 2017)

Gemeente Utrecht

- ◆ Gemeente Utrecht (2011), *Projectbesluit tram Uithoflijn*, kenmerk 11.055432
- ◆ Gemeente Utrecht (2012), *Voortgangsrapportage Stationsgebied*, december 2012
- ◆ Gemeente Utrecht (2013), *Voortgangsrapportage Stationsgebied*, december 2013
- ◆ Gemeente Utrecht (2014), *Commissiebrief Stand van zaken Uithoflijn 2014*, kenmerk 13.099559
- ◆ Gemeente Utrecht (2014), *Commissiebrief Stand van zaken Uithoflijn 2014*, kenmerk 14.501190
- ◆ Gemeente Utrecht (2014), *Commissiebrief Voortgangsbericht uitvoeringsplanning Stationsgebied*, kenmerk 14.061532
- ◆ Gemeente Utrecht (2015), *Commissiebrief Uithoflijn – Pelikaanstraat*, kenmerk 15.504768
- ◆ Gemeente Utrecht (2015), *Commissiebrief Voortgang Uithoflijn eerste helft 2015*, kenmerk 15.509892
- ◆ Gemeente Utrecht (2015), *Commissiebrief Voortgang Uithoflijn tweede helft 2014*, kenmerk 15.503344
- ◆ Gemeente Utrecht (2015), *Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2015-2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2016), *Commissiebrief Beantwoording toezegging tijdelijke fietsenstalling Cambridgelaan*
- ◆ Gemeente Utrecht (2016), *Commissiebrief Geschiedenis BAM spoorconstructies*, kenmerk 16.500015
- ◆ Gemeente Utrecht (2016), *Commissiebrief Ontwikkelingen Uithoflijn*, kenmerk 16.509888
- ◆ Gemeente Utrecht (2016), *Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid 2016*
- ◆ Gemeente Utrecht (2016), *Programmabegroting 2017*
- ◆ Gemeente Utrecht (2017), *Geheime raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn*, kenmerk 4797101.01
- ◆ Gemeente Utrecht (2017), *Programmabegroting 2018*
- ◆ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Complexiteit in stationsgebied*, kenmerk 4797101
- ◆ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Herijking planning en financiën Uithoflijn*, 22 december 2017
- ◆ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, 1 september 2017, kenmerk 4755127
- ◆ Gemeente Utrecht (2017), *Raadsbrief Voortgang Uithoflijn*, kenmerk 4526309
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgang herijking planning en financiën Uithoflijn*, 31 januari 2018
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Amendement 01: Opleggen geheimhouding*, 2018A01
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Beantwoording schriftelijke raadsragen 2018, nummer 26*, kenmerk 5187040
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Besluit Opheffing geheimhouding op de raadsbrief d.d. 22 december 2017*, 31 januari 2018
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Geheime raadsbrief Auditrapport Uithoflijn 2017*, kenmerk 4797101.02
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Jaarstukken 2017*
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid 2018*
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Memo Artikel in NRC Handelsblad over Uithoflijn*, kenmerk 5168717
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Memo Documenten 1^e tranche Uithoflijn*, kenmerk 5180863.01
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Memo documenten Uithoflijn 2^e tranche*, kenmerk 5180863.02
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Memo informatie- en overlegstatuut Raad Utrecht en Staten Utrecht m.b.t. het project Uithoflijn*
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Memo Raadsbrief en Auditrapport Uithoflijn*
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Motie 26: Korte lijntjes op de Uithoflijn*, 2018M26
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Motie 34: Advies financiële afspraken*, 2018M34
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Motie 37: Verzoek om Rekenkameronderzoek Uithoflijn*, 2018M37
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Openbaarmaking Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*, 2 februari 2018, kenmerk 4797101.03
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Ter inzage legging stukken Uithoflijn, beantwoording eerste deel SV 2018/26*
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Tweede kwartaalrapportage 2018 en aangevulde Bestuursvereenkomst Uithoflijn*, 12 september 2018, kenmerk 5609544
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Uithoflijn: Jaarrapportage 2017 en Verbeterplan systeemintegratie*, 26 april 2018, kenmerk 5275304
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgang herijking planning en financiën Uithoflijn*, 31 januari 2018, kenmerk 5102586
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), *Raadsbrief Voortgangsrapportage Uithoflijn 2018 – eerste kwartaal*, 7 juni 2018, kenmerk 5389443

- ♦ Gemeente Utrecht (2018), *Uithoflijn: Jaarrapportage 2017 en Verbeterplan systeemintegratie*, kenmerk 5275304
- ♦ Gemeente Utrecht (2018), *Voorjaarsnota 2018 / Eerste Bestuursrapportage 2018*
- ♦ *Notulen van de Vergadering Gemeenteraad Utrecht, 2^e vergadering – 8 februari 2018*
- ♦ *Notulen van de Vergadering Gemeenteraad Utrecht, 3^e vergadering – 8 maart 2018*
- ♦ *Verslag van de openbare ochtendvergadering van de Raadscommissie Stad en Ruimte, gehouden op donderdag 15 juni 2017*
- ♦ *Verslag van de vertrouwelijke middagvergadering van de Raadscommissie Stad en Ruimte, gehouden op 14 december 2017 in het stadhuis te Utrecht (openbaar gemaakt op 6 februari 2018)*
- ♦ *Verslag van de vertrouwelijke middagvergadering van de raadscommissie Stad en Ruimte, gehouden op 18 januari 2018 in de raadzaal te Utrecht (openbaar gemaakt op 6 februari 2018)*
- ♦ *Besloten vergadering van de gemeenteraad Utrecht, gehouden op donderdag 1 februari 2018 (openbaar gemaakt op 1 februari 2018)*

Stuurgroep

Alle agenda's, agendastukken en verslagen van de vergaderingen van de Stuurgroep Uithoflijn, het Bestuurlijk Overleg Uithoflijn/Stationsgebied en de gezamenlijke vergaderingen van de Stuurgroep Uithoflijn en het Bestuurlijk Overleg Uithoflijn/Stationsgebied over de periode 2011 tot en met 2018, voor zover beschikbaar, zijn in dit onderzoek meegenomen.

- ♦ *Bijlage Rapport Uithoflijn Investeringsraming* (versie Stuurgroep 7 januari 2011)
- ♦ *Memo Stand van zaken Verbeterplan* (versie Stuurgroep 2 juli 2018)
- ♦ *Memo Stand van zaken Verbeterplan Uithoflijn* (versie Stuurgroep 1 oktober 2018)
- ♦ *Memo Raming en dekking Uithoflijn* (versie Stuurgroep 7 januari 2011)
- ♦ *Presentatie Uithoflijn in beweging* (versie Stuurgroep 15 april 2013)
- ♦ *Tramkaart realisatie Uithoflijn versie 2.0* (versie Stuurgroep 27 september 2018)

POUHL

- ♦ POUHL (2013), *Financieel overzicht v0.4* (versie Stuurgroep Uithoflijn 15 mei 2013)
- ♦ POUHL (2013), *Handboek Kwaliteit* (versie 0.4), bijlage 1
- ♦ POUHL (2013), *Handboek Kwaliteit UHL* (versie 0.5)
- ♦ POUHL (2013), *Kwartaalrapportage 2013-1/2*
- ♦ POUHL (2013), *Kwartaalrapportage 2013-3*
- ♦ POUHL (2013), *Projectplan Uithoflijn 1.1*
- ♦ POUHL (2013), *Voortgangsrapportage 2013-H1*, VGR-UHL-01
- ♦ POUHL (2014), *Beoogde proeven tijdens het Proefbedrijf*, 21 november 2014
- ♦ POUHL (2014), *Kwartaalrapportage 2013-4*
- ♦ POUHL (2014), *Kwartaalrapportage 2014-1*
- ♦ POUHL (2014), *Kwartaalrapportage 2014-2*
- ♦ POUHL (2014), *Kwartaalrapportage 2014-3*
- ♦ POUHL (2014), *Project Programma van Eisen* (versie 3.0), bijlage 12
- ♦ POUHL (2014), *Projectplan Uithoflijn 2.0*
- ♦ POUHL (2014), *Voortgangsrapportage 2013-H2*, VGR-UHL-03
- ♦ POUHL (2014), *Voortgangsrapportage 2014-H1*, VGR-UHL-05
- ♦ POUHL (2014), *Voortgangsrapportage 2014-Q3*, VGR-UHL-06
- ♦ POUHL (2015), *Kwartaalrapportage 2014-4*
- ♦ POUHL (2015), *Kwartaalrapportage 2015-1*
- ♦ POUHL (2015), *Kwartaalrapportage 2015-2*
- ♦ POUHL (2015), *Kwartaalrapportage 2015-3*
- ♦ POUHL (2015), *Project Programma van Eisen* (versie 4.0)
- ♦ POUHL (2015), *Voortgangsrapportage 2014-H2*, VGR-UHL-07
- ♦ POUHL (2015), *Voortgangsrapportage 2015-H1*, VGR-UHL-2015-H1

- ◆ POUHL (2016), *Kwartaalrapportage 2015-4*
- ◆ POUHL (2016), *Kwartaalrapportage 2016-1*
- ◆ POUHL (2016), *Kwartaalrapportage 2016-2*
- ◆ POUHL (2016), *Kwartaalrapportage 2016-3*
- ◆ POUHL (2016), *Projectplan Uithoflijn 3.0*
- ◆ POUHL (2016), *Voortgangsrapportage 2016-H1*, VGR-UHL-2016-H1
- ◆ POUHL (2017), *Deelprojectplan Voorbereiding, Exploitatie en Beheer 2017*
- ◆ POUHL (2017), *Feiten en cijfers*
- ◆ POUHL (2017), *Handboek kwaliteit (versie 2.3)*
- ◆ POUHL (2017), *Kwartaalrapportage 2016-4*
- ◆ POUHL (2017), *Kwartaalrapportage 2017-1*
- ◆ POUHL (2017), *Kwartaalrapportage 2017-2*
- ◆ POUHL (2017), *Kwartaalrapportage 2017-3*
- ◆ POUHL (2017), *Memo Samenwerking POUHL-BAM en planning*
- ◆ POUHL (2017), *Overall Proefplan Uithoflijn (versie E)*, 13 maart 2017
- ◆ POUHL (2017), *Programma van Eisen Voorbereiding Exploitatie en Beheer UHL (v1.0)*, 5 april 2017
- ◆ POUHL (2017), *Projectplan Uithoflijn 4.0*
- ◆ POUHL (2017), *Voortgangsrapportage 2016-H2*, VGR-UHL-2016-H2
- ◆ POUHL (2018), *Deelprojectplan Voorbereiding, Exploitatie en Beheer 2018*
- ◆ POUHL (2018), *Jaarrapportage 2017 incl. edits BO1804018 bc jg*, 2018MME104-02
- ◆ POUHL (2018), *Kwartaalrapportage 2017-4*
- ◆ POUHL (2018), *Nevenprojecten*
- ◆ POUHL (2018), *Presentatie Meerkosten WTVS UHL. Sturing op en financiële stromen*, 6 februari 2018;
- ◆ POUHL (2018), *Presentatie gecombineerde informatieavond van Raad en Staten*, 2 oktober 2018
- ◆ POUHL (2018), *Presentatie POUHL*, 9 juli 2018
- ◆ POUHL (2018), *Projectplan Uithoflijn 5.0*
- ◆ POUHL (2018), *Tramkaart realisatie Uithoflijn (versie 2.0)*, 27 september 2018
- ◆ POUHL (2018), *Vergelijking 'Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn' met adviezen 1 tot en met 16 van de Adviesraad Tram*
- ◆ POUHL (2018), *Voortgangsrapportage 2017*, VGR-UHL-2017
- ◆ POUHL (2018), *Werkwijze integraal MT*
- ◆ POUHL (2018), *Werkwijze werkgroep VEB*

Provincie Utrecht

- ◆ *Directiebesluit provincie Utrecht 29 april 2015*
- ◆ *Directiebesluit provincie Utrecht 31 maart 2016*
- ◆ *Memorandum afdeling Concern control aan GS: rapport EY inzake transitie en invlechting BRU op 6-2*, 21 februari 2015
- ◆ *Memorandum Concern controller aan directie: governance rondom het project Uithoflijn*, 30 maart 2015
- ◆ *Niet openbaar verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 22 augustus 2017*
- ◆ *Niet openbaar verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 29 augustus 2017*
- ◆ *Niet openbaar verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 30 januari 2018*
- ◆ *Niet openbaar verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 6 februari 2018*
- ◆ *Notulen vergadering Provinciale Staten Utrecht 19 maart 2018*
- ◆ *Notulen vergadering Provinciale Staten Utrecht 12 februari 2018*
- ◆ *Openbaar verslag GS Utrecht 11 september 2018*
- ◆ *Openbaar verslag GS Utrecht 19 mei 2015*
- ◆ *Openbaar verslag GS Utrecht 24 april 2018*
- ◆ *Presentatie Toekomstbestendig tramsysteem (versie Commissie MME 14 november 2016)*, 2017MME01-03
- ◆ *Provincie Utrecht (2008), Ontwerp protocol strategische projecten en programma's*, 2008BEM36
- ◆ *Provincie Utrecht (2012), Nota beleidskader weerstandvermogen en risicomanagement DEF*, PS2012BEM11
- ◆ *Provincie Utrecht (2014), Protocol geheimhouding GS en PS provincie Utrecht*, PS2014BEM17-05

- ◆ Provincie Utrecht (2015), *Coördinatie Ontvangst tramsysteem Uithoflijn* (v1.1), 11 mei 2015
- ◆ Provincie Utrecht (2015), *Programmabegroting 2016*, PS2015PS11-04
- ◆ Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief aanbieding voortgangsrapportage Uithoflijn 2015 H1*, 2016MME22-01
- ◆ Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief inzake Voortgangsrapportage Uithoflijn*, 2015MME55-2
- ◆ Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief Stand van zaken project Nieuwe Tram Remise*, 2015MME95
- ◆ Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief voortgangsrapportage Uithoflijn*, 2015MME55-1
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Beantwoording technische vragen PvdA betreffende Toekomstbestending tramsysteem*
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Commissieadvies Programmabegroting 2017*, PS2016PS18-01
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Commissieadvies Toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht*, PS2016MME13-01
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Jaarrekening 2015*, PS2016PS08-04
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Kwartaalrapportage 2016-1: Voortgang van de Uithoflijn gerelateerde projecten en ontvangstorganisatie*, 818251C4
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Motie 18: GS moet PS beter in staat stellen te controleren en bij te sturen*
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Nota Beleidskader Integraal Risicomanagement*, PS2016BEM79-02
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Overdrachtsdocument afdeling Openbaar Vervoer/projectorganisatie Uithoflijn*
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Plan van Aanpak Coördinatie Voorbereiding Exploitatie Uithoflijn U-OV* (v1.4)
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Programmabegroting 2017*, PS2016PS18-03
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Statenbrief Ontwikkelingen Uithoflijn*, 2017MME11
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Statenbrief voortgangsrapportage Uithoflijn tweede halfjaar 2015*, 2016ME66-01
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Statenvoorstel Toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht*, PS2016MME13-02
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Stemlijst PS*, 12 december 2016
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement*, PS2016BEM-79-04
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Voortgangsrapport Programma USING 2016-Q2* (v2.0), 11 augustus 2016, 81881E0B
- ◆ Provincie Utrecht (2016), *Voortgangsrapport Programma USING 2016-Q3*, 24 oktober 2016, 819E18EF
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Beantwoording en vragen com. MME Begroting 2017*, 2017MME151-03
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Besluitenlijst PS*, 3 juli 2017
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Bijpraat sessie PS vertrouwelijk*, 18 december 2017
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Motie 26: Inzicht in mobiliteitsbudgetten*, PS2017PS08
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Programmabegroting 2018*, PS2017MME151-03
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief UHL 19 december 2017*, 2018MME55-11
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief voortgang realisatie UHL*, PS2017MME136
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Statenbrief Voortgang realisatie Uithoflijn*, 29 augustus 2017, 2017MME101-01
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Statenvoorstel krediet Uithoflijn*, PS2018MME05-02
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Vertrouwelijke bijpraat sessie PS*, 18 december 2017
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Voortgangsrapport Programma USING 2017 – Q1*
- ◆ Provincie Utrecht (2017), *Vragen subcommissie en MME Jaarrekening*, PS2017MME89-13
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Ambities en uitvoering in balans? - Beleidsaudit financiën mobiliteitsprogramma's*
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Beantwoording vragen ChristenUnie*, PS2018MME08-08
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Beleidsaudit financiën mobiliteitsprogramma's*, PS2018MME10-04
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Brief Vooraankondiging van mogelijke aansprakelijkheidsstelling voor gevolgen van het eenzijdig openbaren auditrapport Uithoflijn*, 5 juni 2018, 2018MME125-02
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Commissieadvies krediet voor voortgang Uithoflijn*, PS2018MME05-01
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Communicatiemomenten PS Uithoflijn*, PS2018MME08-11
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Memorandum Verzoek uitstel aanlevering verantwoordingsinformatie 2017*
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Motie 11: Heropen de onderhandelingen met gemeente Utrecht*, PS2018PS
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Motie 16: Risico's voor veroorzakende partij*, PS2018MME06
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Motie 24: Portefeuilleverdeling*
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Motie 25: Verzoek om onderzoek Randstedelijke Rekenkamer Uithoflijn*

- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Presentatie Meerkosten WTVS UHL. Sturing op en financiële stromen*, 6 februari 2018
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief actuele ontwikkelingen Uithoflijn*, 5 juni 2018, 2018MME124-01
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Actuele ontwikkelingen Uithoflijn bij kwartaalrapportage Q1*, 2018MME124-01
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Tweede kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn*, 11 september 2018, 2018MME183
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Uithoflijn*, 2018MME61
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Uithoflijn*, PS2018MME08-01
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief Verbeterplan*, 24 april 2018, 2018MME100-01
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Statenbrief WOB AD Uithoflijn*, PS2018MME103-01
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget voor Uithoflijn*, 7 februari 2018
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Stemlijst PS*, 12 februari 2018
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Stemlijst PS*, 19 maart 2018
- ◆ Provincie Utrecht (2018), *Vooraankondiging van mogelijke aansprakelijkheidsstelling voor gevolgen van het eenzijdig openbaren auditrapport Uithoflijn*, nummer 81CC3F71
- ◆ *Verslag Directie provincie Utrecht 29 april 2015*
- ◆ *Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 16 november 2015*, 2016MME01-01
- ◆ *Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 4 april 2016*, 2016MME60
- ◆ *Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 12 juni 2017*, 2017MME97
- ◆ *Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 20 november 2017*, 2018MME01-01
- ◆ *Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 12 februari 2018*, 2018MME58-01
- ◆ *Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 28 mei 2018*, 2018MME106-01
- ◆ *Verslag vergadering Statencommissie Milieu Mobiliteit en Economie 25 juni 2018*, 2018MME145-01
- ◆ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 15 december 2015*
- ◆ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 19 april 2016*
- ◆ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 25 oktober 2016*
- ◆ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 13 juni 2017*
- ◆ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 19 december 2017*
- ◆ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 30 januari 2018*
- ◆ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 12 februari 2018*

Websites

- ◆ Eerste Kamer der Staten-Generaal (2018), www.eerstekamer.nl
- ◆ Gemeente Utrecht (2014), *Bestemmingsplan Van Sijpesteijnkade, Westflank Noord – HOV*, www.planviewer.nl
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), www.utrecht.nl
- ◆ Gemeente Utrecht (2018), ris2.ibabs.eu
- ◆ POUHL (2018), www.uithoflijn.nl
- ◆ Provincie Utrecht (2018), www.provincie-utrecht.nl
- ◆ Wikipedia (2018), nl.wikipedia.org

Overig

- ◆ BAM, *schriftelijke beantwoording vragen rekenkamers*, 19 oktober 2018
- ◆ Gemeente Utrecht, e-mail, 4 mei 2018
- ◆ Gemeente Utrecht, e-mail, 31 augustus 2018
- ◆ Gemeente Utrecht, e-mail, 16 oktober 2018
- ◆ POUHL, e-mail, 22 augustus 2018
- ◆ Provincie Utrecht, e-mail, 22 juni 2018
- ◆ Provincie Utrecht, e-mail afdeling Concern control aan directie provincie Utrecht, 6 maart 2013

| Bijlage E | Geïnterviewde personen

Gemeente Utrecht

- ♦ Wethouder Mobiliteit
- ♦ Wethouder Stationsgebied
- ♦ Directeur Ruimtelijke Kwaliteit & Mobiliteit
- ♦ Voormalige Directeur Milieu en Mobiliteit
- ♦ Projectmanager strategische en bestuurlijke zaken
- ♦ Voormalige programmamanager Infra en openbare ruimte Stationsgebied

Provincie Utrecht

- ♦ Gedeputeerde Mobiliteit
- ♦ Voormalige gedeputeerde Mobiliteit
- ♦ Directeur Beleid en Uitvoering
- ♦ Voormalige directeur Beleid en Uitvoering
- ♦ 2 medewerkers van de provincie Utrecht

Projectorganisatie Uithoflijn (POUHL)

- ♦ Projectdirecteur Uithoflijn

Algemeen

- ♦ Voorzitter Adviesraad Tram
- ♦ Lid Adviesraad Tram
- ♦ 3 vertegenwoordigers van BAM

Bijlage F | Communicatie aan Raad

Communicatiemomenten aan de Raad over planning en kosten Uithoflijn

Datum	B&W besproken*	B&W besluiten	Informatie aan Raad	Besluiten Raad
2015/04/07 ⁶⁸⁰ , 681		1. Kennisname VGR 2014-H2 2. Informeren commissie middels bijgevoegde brief 3. Impliciet besluit: VGR 2014-H2 naar commissie	Exploitatie medio 2018 € 139 mln. (prognose 338 mln.)	
2015/05/13 ⁶⁸²		1. Instemmen inrichting/realisatie ruimten trambaan Pelikaanstraat 2. Reservering extra parkeerplaatsen parkeergarage Vaartsche Rijn 3. Buurtstallingen ook beschikbaar voor omwonenden andere straten 4. Toevoeging vastgoed bij UVO in programma Vastgoed & Bereikbaarheid 5. Informeren commissie middels bijgevoegde brief	Herinrichting van september 2017, Budget opgenomen in project UHL	
2015/11/24 ⁶⁸³ , 684		1. Briefbesluit: commissiebrief vastgesteld 2. Impliciet besluit: VGR 2015-H1 naar commissie	Exploitatie medio 2018 € 150,6 mln. (prognose € 341,3 mln.)	
2016/01/12 ⁶⁸⁵		1. Wethouder heeft mandaat voor tekstuele aanscherpingen in commissiebrief. 2. Geheimhouding opgelegd.		

⁶⁸⁰ Gemeente Utrecht (2015), Commissiebrief *Voortgang Uithoflijn tweede helft 2014*, kenmerk 15.503344

⁶⁸¹ POUHL, *Bestuurlijke voortgangsrapportage 2014-H2*, nummer VGR-UHL-07

⁶⁸² Gemeente Utrecht (2015), Commissiebrief *Uithoflijn – Pelikaanstraat*, kenmerk 15.504768

⁶⁸³ Gemeente Utrecht (2015), Commissiebrief *Voortgang Uithoflijn eerste helft 2015*, kenmerk 15.509892

⁶⁸⁴ POUHL, *Bestuurlijke voortgangsrapportage 2015-H1*, nummer VGR-UHL-2015-H1

⁶⁸⁵ Gemeente Utrecht (2016), Commissiebrief *Geschiedenis BAM spoorconstructies*, kenmerk 16.500015

Datum	B&W besproken*	B&W besluiten	Informatie aan Raad	Besluiten Raad
2016/01/21 ⁶⁸⁶			Medio 2018 ⁶⁸⁷ € 150,6 mln. (prognose 341,3 mln.)	Toezeggingen wethouder: 1. Informeert commissie over uitkomsten onderzoek PU koppeling SUNIJ-UHL 2. Inventariseert noodzaak realisatie extra tijdelijke fietsenstalling (en informeert commissie hierover)
2016/05/23 ⁶⁸⁸				Beantwoording toezegging 21 januari 2016
2016/12/15 ^{689, 690}	1. 20 dec 2016: Commissiebrief vastgesteld, eerder per mail ingestemd; 2. Impliciet: VGR 2016–H1 naar commissie		Planning onder hoge druk € 341,5 mln. infra, € 84,7 mln. materieel	Agenderen voor RIB m.b.t. de planning en risico-ontwikkeling UHL
2017/02/02 ⁶⁹¹			Idem. Bespreken commissiebrief van 15 december 2016.	
2017/06/14 ^{692, 693}	1. Raadsbrief is vastgesteld. 2. Impliciet: VGR 2016–H1 naar Raad		Exploitatie medio 2018. Later wordt gesproken over fasering. Kosten en consequenties worden in beeld gebracht; Exploitatie medio 2018. € 341,6 mln. infra, € 84,5 mln. materieel	

⁶⁸⁶ Vergadering Raadscommissie Stad en Ruimte, agendapunt 18: stand van zaken Uithoflijn. Bespreking commissiebrief en bestuurlijke voortgangsrapportage 2015-H1

⁶⁸⁷ Citaat uit verslag vergadering 21 januari 2016 van Wethouder Van Hooijdonk (p. 14): “Vervolgens gaat zij in op de planning. Er is nog geen rood in de rapportage. Als dit het geval is, is een en andere nog realistisch. Zij verbloemt alleen niet dat het nog hard werken is om dit zo te houden”.

⁶⁸⁸ Gemeente Utrecht (2016), Commissiebrief Beantwoording toezegging tijdelijke fietsenstalling Cambridgelaan

⁶⁸⁹ Gemeente Utrecht (2016), Commissiebrief Ontwikkelingen Uithoflijn, kenmerk 16.509888

⁶⁹⁰ POUHL, Bestuurlijke voortgangsrapportage 2016-H1, Nummer: VGR-UHL-2016-H1

⁶⁹¹ Raadsinformatiebijeenkomst

⁶⁹² Gemeente Utrecht (2017), Raadsbrief Voortgang Uithoflijn, kenmerk 4526309

⁶⁹³ POUHL, Bestuurlijke voortgangsrapportage 2016-H2, nummer VGR-UHL-2016-H2

Datum	B&W besproken*	B&W besluiten	Informatie aan Raad	Besluiten Raad
2017/06/15 ⁶⁹⁴			Antwoord wethouder Van Hooijdonk t.a.v. de actualiteit UHL	
2017/09/01 ⁶⁹⁵		Briefbesluit. Wethouders hebben mandaat voor tekstuele aanpassingen raadsbrief over Voortgang realisatie Uithoflijn.	Exploitatie 8 juli 2018 niet langer reëel; Financiële consequenties worden in kaart gebracht	Agenderen brief voor RIB op 7 sept voor bijpraten stand van zaken UHL
2017/09/07 ⁶⁹⁶			Idem. Nadere analyse nodig.	
2017/09/28 ⁶⁹⁷		Briefbesluit. Wethouder heeft mandaat voor tekstuele aanpassingen raadsbrief Complexiteit UHL in Stationsgebied.	Exploitatie 8 juli 2018 niet langer reëel; Kost "enige tijd" om consequenties (ook financieel) van vertraging "zorgvuldig, volledig en correct in beeld te brengen".	
2017/10/10 ⁶⁹⁸				Besluit agenderende fracties om bespreking VGR van agenda af te voeren.
2017/10/12 ⁶⁹⁹			"Verdere vertraging zoveel mogelijk voorkomen"; "De financiën zullen niet binnen twee maanden een keuze vergen"	
2017/12/14 ⁷⁰⁰		30 november: dringend gewenst Raad vertrouwelijk bij te praten. Stemt in met geheimhouding op eventuele brief aan procedurecommissie; 12 december: college geïnformeerd over geheime commissiebijeenkomst op 14 december.	2019 gefaseerd in gebruik. Stuurplanning: juli 2019, P85 planning: dec 2019; Huidig budget € 429 mln, Vertragingskosten € 30-35 mln., Meerkosten voor infra € 15 mln. en voor randvoorwaardelijke projecten € 30-35 mln.	Toezegging wethouder: stuurt voor het eind 2017 een blauwe brief naar commissie met doorrekeningen, het zwaarwegend advies, de kosten eerdere exploitatie, onderbouwing financiële plaatje en planning

⁶⁹⁴ Vergadering Raadscommissie Stad en Ruimte over voorjaarsnota.

⁶⁹⁵ Gemeente Utrecht (2017), Raadsbrief *Voortgang realisatie Uithoflijn*, kenmerk 4755127

⁶⁹⁶ Raadsinformatiebijeenkomst

⁶⁹⁷ Gemeente Utrecht (2017), Raadsbrief *Complexiteit in stationsgebied*. Kenmerk 4797101

⁶⁹⁸ Citaat uit verslag Raadscommissie Stad en Ruimte (p. 1): "De agenderende fracties zien af van hun agendering omdat op dit moment bespreking weinig toegevoegde waarde heeft. Er wordt gewacht op een aanvullende rapportage en informatie over de gevolgen en sturingsmogelijkheden."

⁶⁹⁹ Mondelinge vragen besluitvorming afronden Uithoflijn.

⁷⁰⁰ Geheime commissievergadering

Datum	B&W besproken*	B&W besluiten	Informatie aan Raad	Besluiten Raad
2017/12/22 ⁷⁰¹		Via e-mail ingestemd op 22 december 2017. Vastgesteld op 9 januari 2018. Tijdelijke geheimhouding tot overeenstemming met contractpartners is bereikt.	Tweede helft 2019 gedeeltelijke exploitatie. Nieuwe P85-planning bekrachtigd. Gefaseerde ingebruikname bepleit; Bandbreedtes kosten Gemeentelijk aandeel ca. € 25,3 mln. (incl. terugvloeien budget Dichtersbaan)	Brief openbaar gemaakt op 31 januari 2018.
2018/01/17 ⁷⁰²		Briefbesluit. Wethouder heeft mandaat voor tekstuele aanpassingen in raadsbrief Auditrapport Uithoflijn 2017. Tijdelijke geheimhouding opgelegd.	Eén van de verbetermaatregelen is opgestelde integrale stuurplanning.	
2018/01/18 ⁷⁰³			Volledige exploitatie eind 2019; € 84 mln. meerkosten.	Toezegging wethouder: informeert commissie voor de zomer over raming van de € 84 mln. Verslag openbaar gemaakt 6 februari 2018
2018/01/31 ⁷⁰⁴		Wethouder heeft mandaat voor tekstuele aanpassingen in raadsbrief Voortgang herijking planningen en financiën UHL.	Gedeeltelijke exploitatie tweede helft 2019, volledig in december 2019; Financiële consequenties € 84 mln.: € 39 mln. vertraging en beheersmaatregelen, € circa € 20 mln. afbouwen infra, € 25 mln. VEB	Wordt voorgesteld om besluitvorming parallel aan de Voorjaarsnota 2018 en MPB 2018 te laten plaatvinden.
2018/02/01 ⁷⁰⁵				Verslag openbaar gemaakt 1 februari 2018. Besluit tot openbaarmaking auditrapport behoudens persoonsgegevens.
2018/02/02 ⁷⁰⁶				

⁷⁰¹ Gemeente Utrecht (2017), Geheime raadsbrief *Herijking planning en financiën Uithoflijn*, kenmerk 4797101.01.

⁷⁰² Gemeente Utrecht (2018), Geheime raadsbrief *Auditrapport Uithoflijn 2017*. Kenmerk 4797101.02

⁷⁰³ Besloten vergadering Raadscommissie Stad en Ruimte

⁷⁰⁴ Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief *Voortgang herijking planning en financiën Uithoflijn*. Kenmerk 5102586

⁷⁰⁵ Besloten vergadering Raad

⁷⁰⁶ Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief *Openbaarmaking Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn*. Kenmerk 4797101.03

Datum	B&W besproken*	B&W besluiten	Informatie aan Raad	Besluiten Raad
2018/02/08 ⁷⁰⁷			Volledige exploitatie eind 2019; € 84 mln. meerkosten	Motie 23 verworpen Motie 24 ingetrokken en vervangen door motie 26 Motie 25 verworpen Motie 26 aangenomen ⁷⁰⁸
2018/02/09 ⁷⁰⁹				
2018/02/21 ⁷¹⁰		20 februari: Wethouder gemachtigd antwoorden 2018 nr. 26 vast te stellen		
2018/02/24 ⁷¹¹				
2018/03/02 ^{712, 713}		6 maart: briefbesluit. Raadsbrief ter inzage legging stukken Uithoflijn vastgesteld. Permanente geheimhouding op vier dossiers.		
2018/03/07 ⁷¹⁴		6 maart: Wethouder gemachtigd antwoorden 2018 nr. 26 (deel 2) vast te stellen	Nieuwe P85-planning, volledige exploitatie eind 2019; Meerkosten € 84 mln.; BAM niet (mede)verantwoordelijk	
2018/03/08 ⁷¹⁵			Volledige exploitatie eind 2019. € 84 mln. meerkosten	Motie 34 aangenomen ⁷¹⁶ Moties 35 + 36 verworpen Motie 37 aangenomen ⁷¹⁷
2018/04/26 ^{718, 719, 720}		1. Wethouder heeft mandaat gekregen voor tekstuele aanpassingen raadsbrief Uithoflijn: Jaarrapportage 2017 en Verbeterplan systeemintegratie 2. Impliciet: VGR 2017 naar Raad 3. Impliciet: Verbeterplan Systeemintegratie naar Raad	In 2019 gefaseerd in gebruik. € 341,5 mln. traminfrastructuur. € 84 mln. meerkosten voor integraal tramsysteem € 76,3 mln. materieel	

⁷⁰⁷ Spoeddebat gemeenteraad over Herijking kosten en planning en auditrapport

⁷⁰⁸ Motie 26 "Korte lijntjes Uithoflijn".

⁷⁰⁹ Gemeente Utrecht (2018), Memo Raadsbrief en Auditrapport Uithoflijn. Kenmerk – (Juridische analyse)

⁷¹⁰ Gemeente Utrecht (2018), Beantwoording schriftelijke vragen 2018 nr. 26 deel 1.

⁷¹¹ Gemeente Utrecht (2018), Memo Artikel in NRC Handelsblad over Uithoflijn. Kenmerk 5168717.

⁷¹² Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief Ter inzage legging stukken Uithoflijn, beantwoording eerste deel SV 2018/26

⁷¹³ Gemeente Utrecht (2018), Memo Documenten 1^e tranche Uithoflijn.

⁷¹⁴ Gemeente Utrecht (2018), Beantwoording schriftelijke raadsragen 2018, nummer 26. Kenmerk 5187040

⁷¹⁵ Spoeddebat Raad Voortgang Uithoflijn.

⁷¹⁶ Motie 34 "Advies financiële afspraken"

⁷¹⁷ Motie 37 "Verzoek om Rekenkameronderzoek Uithoflijn.

⁷¹⁸ Gemeente Utrecht (2018), Uithoflijn: Jaarrapportage 2017 en Verbeterplan systeemintegratie. Kenmerk 5275304

⁷¹⁹ POUHL, Bestuurlijke voortgangsrapportage 2017. Nummer VGR-UHL-2017

⁷²⁰ Regiegroep "verbeterplan audit" in opdracht van de Directieraad Uithoflijn (maart 2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn – Aan de slag met concrete acties

Datum	B&W besproken*	B&W besluiten	Informatie aan Raad	Besluiten Raad
2018/06/07 ⁷²¹ , 722,723,724,725		1. Wethouder heeft mandaat gekregen voor tekstuele aanpassingen raadsbrief VGR UHL 2018–Q1 2. Impliciet: VGR 2018–Q1 naar Raad. 3. Impliciet: brief naar Raad 4. Impliciet: presentatie naar Raad	Meerkosten: € 39 mln. vertragingskosten en beheersmaatregelen € 25 mln. Voorbereiding en exploitatie beheer € 20 mln. Meerkosten traminfra € 18 mln. Risico op uitloop naar de P85- planning	
2018/09/12 ⁷²⁶ , 727,728,729		1. 11 september 2018: briefbesluit. 2. Impliciet: VGR 2018–Q2 met raadsbrief naar Raad. 3. Impliciet: Allonge met raadsbrief naar Raad	Exploitatie eind 2019. Stuurplanning onder druk; Aanvullende kosten Qbuzz naar verwachting 1 november vastgesteld.	Agenderen voor gezamenlijke RIB op 2 oktober 2018.
2018/10/02			Bespreking 2018-Q2	Gezamenlijke RIB van toegevoegde waarde
2018/10/11			Bespreking memo	Aanpassing RvO

* = Over de aard van eventuele inhoudelijke besprekingen in B&W is niets bekend, aangezien er geen verslaglegging is van collegevergaderingen. Wel worden alle besluiten vastgelegd. Hierdoor ontbreekt de informatie in deze kolom, die wel is ingevuld voor de Staten (zie volgende bijlage).

⁷²¹ Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief Voortgangsrapportage Uithoflijn 2018 – eerste kwartaal. Kenmerk 5389443

⁷²² Directieraad (2018), Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. KR-WTVS-2018-1

⁷²³ Provincie Utrecht (2018), Vooraankondiging van mogelijke aansprakelijkheidsstelling voor gevolgen van het eenzijdig openbaren auditrapport Uithoflijn, nummer 81CC3F71

⁷²⁴ Procap (2018), Second opinion meerkosten Uithoflijn. Presentatie

⁷²⁵ Opbouw van de meerkosten Uithoflijn (bijlage bij statenbrief en raadsbrief van 5 juni 2018)

⁷²⁶ Gemeente Utrecht (2018), Raadsbrief Tweede kwartaalrapportage 2018 en aangevulde bestuursovereenkomst Uithoflijn. Kenmerk 5609544

⁷²⁷ Directieraad (2018), Kwartaalrapportage Werkend Tramvervoersysteem Uithoflijn. KR-WTVS-2018-2

⁷²⁸ Allonge II Bestuursovereenkomst Uithoflijn tussen Provincie Utrecht (PU) en Gemeente Utrecht (GU)

⁷²⁹ Gemeente Utrecht (2018), Memo informatie- en overlegstatuut Raad Utrecht en Staten Utrecht m.b.t. het project Uithoflijn. Met als bijlagen 1. Verslag bijeenkomst 27 juni en 2. Raadsvoorstel Statenleden deelnemen aan de beraadslaging.

Bijlage G | Communicatie aan Staten

Communicatiemomenten aan de Staten over planning en kosten Uithoflijn

Datum	GS besproken	GS besluiten	Informatie aan PS	Besluiten PS
2015/07/14 (730)			Exploitatie UHL medio 2018	
2015/11/16 (731,732)			Geheime mededeling MME Verbeek-Nijhof	
2015/12/15 (733,734)		VGR 2015-H1 naar PS	Exploitatie UHL medio 2018	
2016/04/19 (735,736)	Financiering PM-post VEB vanuit 'hekken BRU' lijkt haalbaar; Verzoek aan AO om inzicht in verschil DO raming en prognose.	VGR 2015-H2 naar PS	€162,6M (prognose €341,5M)	
2016/04/20 (737)			PM-post VEB besproken: "PU zal daarvoor moeten begroten"	
2016/06/13 (738)				PS: Motie 18
2016/10/25 (739,740,741,31)	3 opgaven tot TBTS: A) Vervanging SUNIJ B) Uitbreiding tram-capaciteit UHL C) Koppeling UHL-SUNIJ; GS lid: "Wie draagt kosten verlenging perrons?"	Instemming uitvoering ABC; Machtiging nieuwe trams (41 meter); Statenvoorstel aan PS	Statenvoorstel TBTS: Langere trams nodig (+ €2M - €2,5M)	
2016/11/01 (#)	VGR H1 2016	VGR 2016-H1 naar PS; Jaarrapportage AT naar PS		
2016/11/16 (731)			Geheime mededeling MME	
2016/12/12 (742)				Statenvoorstel TBTS ⁷⁴⁰
2016/12/15 (743)			Planning onder hoge druk. Bouwteam ingericht.	

⁷³⁰ Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief Stand van zaken project Nieuwe Tram Remise*, 2015MME95

⁷³¹ Provincie Utrecht (2018), *Communicatiemomenten PS Uithoflijn*, PS2018MME08-11

⁷³² *Verslag Commissie MME 16 november 2015*, 2016MME01-01

⁷³³ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 15 december 2015*

⁷³⁴ Provincie Utrecht (2015), *Statenbrief aanbidding voortgangsrapportage Uithoflijn 2015 H1*, 2016MME22-01

⁷³⁵ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 19 april 2016*

⁷³⁶ Provincie Utrecht (2016), *Statenbrief voortgangsrapportage Uithoflijn tweede halfjaar 2015*, 2016MME66-01

⁷³⁷ *Verslag Commissie MME 4 april 2016*, 2016MME60

⁷³⁸ Provincie Utrecht (2016), *Motie 18: GS moet PS beter in staat stellen te controleren en bij te sturen*

⁷³⁹ *Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 25 oktober 2016*

⁷⁴⁰ Provincie Utrecht (2016), *Statenvoorstel Toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht*, PS2016MME13-02

⁷⁴¹ *Presentatie Toekomstbestendig tramsysteem* (versie Commissie MME 14 november 2016), 2017MME01-03

⁷⁴² Provincie Utrecht (2016), *Stemlijst PS*, 12 december 2016

⁷⁴³ Provincie Utrecht (2016), *Statenbrief Ontwikkelingen Uithoflijn*, 2017MME11

Datum	GS besproken	GS besluiten	Informatie aan PS	Besluiten PS
2017/06/12 (744)			Medio 2018 haalbaar	
2017/06/13 (745,746,747)	Kennisname van voorgestelde beheersmaatregelen	VGR 2016-H2 naar PS	Stationsgebied onzeker, planning nog medio 2018; Gewogen risico nu groter dan post Project Onvoorzien	
2017/07/03 (748)				PS: Motie 26 ⁷⁴⁹
2017/08/22 (750)	Toestemming ILT testritten Wachten op akkoord proefritten			
2017/08/29 (751,752)	Range kosten vertragingen Stationsgebied is €0M tot 20M		Medio 2018 niet langer reëel. Kosten worden onderzocht	
2017/09/01 (731)			Geheime infosessie planning UHL	
2017/10/03 (753)			Datum exploitatie in Q4 verwacht. Nog geen overzicht financiële consequenties	
2017/10/09 (731)			Geheime mededeling MME Verbeek-Nijhof	
2017/10/10 (754)			Geheime infosessie fractiewoordvoerders en Verbeek-Nijhof m.b.t. verdragingskosten	
2017/11/20 (755)			Planning verwacht in dec 2017; Overzicht financiële consequenties (p85) verwacht medio december 2017	
2017/12/18 (731,756,757)			Planning: dec 2019 (p85); Totaalkosten ca. €84M; Tijdelijk krediet €13,5M.	

⁷⁴⁴ Verslag Commissie MME 12 juni 2017, 2017MME97

⁷⁴⁵ Provincie Utrecht (2017), Vragen subcommissie en MME Jaarrekening, PS2017MME89-13

⁷⁴⁶ Provincie Utrecht (2017), Statenbrief voortgangsrapportage H2 2016, 2017MME101-01

⁷⁴⁷ Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 13 juni 2017

⁷⁴⁸ Provincie Utrecht (2017), Besluitenlijst PS, 3 juli 2017

⁷⁴⁹ Provincie Utrecht (2017), Motie 26: Inzicht in mobiliteitsbudgetten, PS2017PS08

⁷⁵⁰ Niet openbaar verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 22 augustus 2017

⁷⁵¹ Provincie Utrecht (2017), Statenbrief voortgang realisatie UHL, 2017MME136

⁷⁵² Niet openbaar verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 29 augustus 2017

⁷⁵³ Provincie Utrecht (2017), Beantwoording en vragen com. MME Begroting 2017, 2017MME151-03

⁷⁵⁴ Provincie Utrecht (2018), Beantwoording vragen ChristenUnie, PS2018MME08-08

⁷⁵⁵ Verslag commissie MME 20 november 2017, 2018MME01-01

⁷⁵⁶ Provincie Utrecht, e-mail, 22 juni 2018

⁷⁵⁷ Provincie Utrecht (2017), Vertrouwelijke bijpraat sessie PS, 18 december 2017

Datum	GS besproken	GS besluiten	Informatie aan PS	Besluiten PS
2017/12/19 (758,759,760)	Op aanraden van college GS verzoekt Verbeek-Nijhof PS om extra krediet van €10M i.p.v. €6M voor NTR	Verzoek PS om tijdelijk krediet van €13,5M (of €17,5M Want €10M voor NTR i.p.v. €6M?) i.v.m. verplichtingen januari 2018 m.b.t. NTR en VEB	Nieuwe planning exploitatie is dec 2019 (p85). Totaalkosten UHL nog niet te noemen; Zonder <u>direct</u> tijdelijk krediet meer consequenties voor (al vertraagde) exploitatie; Per <u>direct €30M nodig</u> (VEB €20M, NTR €10M)	
2017/12/21 (752)	GS vergadering (digitale ronde) m.b.t. nieuwe planning UHL			
2018/01/15 (761)			Definitieve planning en kosten volgt in Q1 2018	
2018/01/30 (762,763)	Totaal krediet nodig €84M (€59M t.l.v. PU, €30M al aangevraagd); Additioneel €5M (NTR, SUNIJ); Risicoreserve €13,7M;	Vraagt PS om toekenning €84M + €5M (€30M al aangevraagd) + €13,7M; Voorstel aan PS om bestemmingsreserve kapitaallasten in te stellen		
2018/02/05 (731)			Geheime infosessie auditrapport UHL	
2018/02/06 (764)	Samenvoegen Statenvoorstellen (m.b.t. resp. €30M en €84M); GS leden: "Betekenis voor dekking andere maatregelen"			
2018/02/07 (765)			Planning: eind 2019 (p85); Raming extra kosten €84M	
2018/02/12 (766)				Statenvoorstel Nieuwe planning en budget ⁷⁶⁵
2018/03/02 (767)	Kennisname ontwikkelingen UHL aansturing laatste 2 jaar		Statenbrief ⁷⁶⁸ n.a.v. NRC artikel	
2018/03/19 (769)				Motie verzoek onderzoek RR ⁷⁷⁰

⁷⁵⁸ Provincie Utrecht (2017), Statenbrief UHL 19 december 2017, 2018MME55-11

⁷⁵⁹ Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 19 december 2017

⁷⁶⁰ Provincie Utrecht (2017), Statenvoorstel krediet Uithoflijn, PS2018MME05-02

⁷⁶¹ Provincie Utrecht (2018), Commissieadvies krediet voor voortgang Uithoflijn, PS2018MME05-01

⁷⁶² Niet openbaar verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 30 januari 2018

⁷⁶³ Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 30 januari 2018

⁷⁶⁴ Niet openbaar verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 6 februari 2018

⁷⁶⁵ Provincie Utrecht (2018), Statenvoorstel Nieuwe planning en extra budget Uithoflijn def Aangepast, PS2018MME06-02

⁷⁶⁶ Provincie Utrecht (2018), Stemlijst PS, 12 februari 2018

⁷⁶⁷ Verslag vergadering Gedeputeerde Staten Utrecht 12 februari 2018

⁷⁶⁸ Provincie Utrecht (2018), Statenbrief Uithoflijn, PS2018MME08-01

⁷⁶⁹ Provincie Utrecht (2018), Stemlijst PS, 19 maart 2018

⁷⁷⁰ Provincie Utrecht (2018), Motie 25: Verzoek om onderzoek Randstedelijke Rekenkamer Uithoflijn

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Twitter: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)

Rekenkamer Utrecht

Varrolaan 100

3584 BW Utrecht

030 – 286 1391

rekenkamer@utrecht.nl

www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer-utrecht

Twitter: [@rekenkamer030](https://twitter.com/rekenkamer030)