



Projectevaluatie Uithoflijn

Eindrapport

Lessen voor toekomstige (lightrail) projecten

63551 – Openbaar

17 september 2020

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Achtergrond en aanleiding	3
1.2 Vraagstelling en scope van de evaluatie	3
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	5
2. De Uithoflijn in vogelvlucht	6
3. Aansturing: governance, besluitvorming en opdrachtgeverschap	11
3.1 Feitelijke beschrijving	11
3.2 Reflectie respondenten	13
3.3 Analyse	16
3.4 Conclusies en lessen voor de toekomst	17
4. Projectorganisatie	20
4.1 Feitelijke beschrijving	20
4.1.1 Samenstelling	20
4.1.2 Samenwerking en cultuur	20
4.2 Reflectie respondenten	21
4.2.1 Samenstelling	21
4.2.2 Samenwerking	21
4.2.3 Cultuur	22
4.3 Analyse	23
4.4 Conclusies en lessen voor de toekomst	23
5. Projectmanagement	25
5.1 Feitelijke beschrijving	25
5.1.1 Scope	25
5.1.2 Risicomanagement	25
5.1.3 Planning	26
5.1.4 Management van financiën	27
5.1.5 Informatiemanagement	27
5.1.6 Aanbesteden en contracteren	27
5.2 Reflectie respondenten	28
5.2.1 Scope	28
5.2.2 Risicomanagement	29
5.2.3 Planning	29
5.2.4 Management van financiën	30
5.2.5 Informatiemanagement	30

5.2.6	Aanbesteden en contracteren	30
5.3	Analyse	32
5.4	Conclusies en lessen voor de toekomst	33
6.	Omgevingsmanagement en communicatie	35
6.1	Feitelijke beschrijving	35
6.1.1	Organisatie van omgevingsmanagement en communicatie	35
6.1.2	Methodiek	35
6.1.3	Stakeholdermanagement	35
6.1.4	Media-aandacht	36
6.2	Reflectie respondenten	36
6.2.1	Organisatie van omgevingsmanagement en communicatie	36
6.2.2	Methodiek	36
6.2.3	Stakeholdermanagement	36
6.2.4	Media-aandacht	37
6.3	Analyse	38
6.4	Conclusies en lessen voor de toekomst	38
7.	Slotbeschouwing	40

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In juni 2011 namen het Algemeen Bestuur van het Bestuur Regio Utrecht (hierna: BRU) en de gemeenteraad Utrecht elk een principebesluit voor de aanleg van een tramverbinding tussen Utrecht Centraal en het Utrecht Science Park (voorheen: De Uithof). Sinds december 2019 is deze tramlijn (tram 22) operationeel. In de loop van dit jaar worden de laatste aanpassingen aan de infrastructuur en installaties afgerond. Hiermee wordt het project Uithoflijn tot een einde gebracht.

Eind 2020 wordt door de Projectorganisatie Uithoflijn (hierna: POUHL) en beide opdrachtgevers een eindrapportage opgeleverd. Als onderdeel van deze eindrapportage is Berenschot gevraagd om een projectevaluatie uit te voeren van het project Uithoflijn. Naast dat een projectevaluatie gebruikelijk is ter afronding van een project, is er hiertoe ook een verplichting voor de provincie Utrecht op grond van het Project Programma van Eisen en de subsidieverstrekking van het Rijk. Daarnaast zijn er hierover toezeggingen gedaan in een gezamenlijke Raad- en Statenbijeenkomst.

1.2 Vraagstelling en scope van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is om te komen tot geleerde lessen die kunnen worden toegepast op toekomstige (lightrail) projecten. Het betreft een zuivere project evaluatie. Dit betekent dat onderwerpen die niet binnen de scope van het project vallen, niet in de evaluatie aan de orde komen. Dit geldt ook voor politieke kwesties. De evaluatie gaat niet over het functioneren van individuen. De opdracht heeft een lerende insteek. De evaluatie legt geen verantwoording af over de bereikte resultaten en effecten mede in relatie tot de (financiële) inspanningen.

In de evaluatie is onderscheid gemaakt tussen de volgende evaluatiethema's:

1. Aansturing: governance, besluitvorming en opdrachtgeverschap
2. Projectorganisatie
3. Projectmanagement
4. Omgevings- en stakeholdermanagement en externe communicatie

De opdrachtgever heeft binnen deze thema's aangegeven dat in ieder geval de volgende vragen dienen te worden beantwoord:

1. **Aansturing.** Het project Uithoflijn kent een verantwoordingslijn via de Directieraad naar de Stuurgroep en vervolgens naar de gemeenteraad en provinciale staten. Wat zijn goede en minder goede ervaringen met deze duale bestuurlijke aansturing?
2. **Positionering.** Hoe wordt er gedacht over de positionering, de cultuur en de aansturing van de projectorganisatie Uithoflijn binnen de provincie en gemeente Utrecht. Wat had er beter gekund en wat ging er goed?
3. **Geleerde lessen.** Welke lessen kunnen worden getrokken bij de inrichting, autonomie en aansturing van de projectorganisatie Uithoflijn?
4. **Bemensing.** De bemensing binnen het project Uithoflijn heeft vele wisselingen gekend, is dit normaal bij een dergelijk project of zijn er bepaalde oorzaken aan te wijzen, extern of intern?
5. **Aanbesteding.** De aanbestedingsstrategie voor de Uithoflijn ging uit van meerdere onderbouwcontracten, één bovenbouwcontract met directieleverantie (BAM) en één materieel contract (CAF). Het beheer en onderhoud en de exploitatie (Qbuzz) waren min of meer een verlenging van de SUNIJ-lijn. Was dit een goede keuze?

6. **Aanbevelingen per projectfase.** Het project Uithoflijn heeft meerdere projectfases doorlopen; specificeren, ontwerpen, aanbesteden, bouwen, testbedrijf, proefbedrijf en exploitatie. Zijn er specifieke aanbevelingen voor toekomstige projecten van vergelijkbare aard?
7. **Externe invloeden.** Ontwikkelingen in de externe omgeving hebben geleid tot aanpassingen binnen het project. Zou een vergelijkbaar project in de toekomst zich anders moeten opstellen bij dergelijke veranderingen?

1.3 Aanpak

De evaluatie heeft plaatsgevonden in zes fasen. Gedurende elke fase is er regelmatig overleg geweest met de klankbordgroep om de voortgang te bespreken. Deze klankbordgroep bestond uit vier leden: één vertegenwoordiger van de POUHL (de huidige projectdirecteur en voormalig manager Voorbereiding Exploitatie en Beheer), één vertegenwoordiger van de gemeente Utrecht (projectmanager), één vertegenwoordiger vanuit de provincie Utrecht (opgavemanager Uithoflijn) en de projectsecretaris van de POUHL.

In de eerste fase zijn het plan van aanpak, de planning en het evaluatiekader opgesteld en vastgesteld. In het evaluatiekader zijn de te onderzoeken aspecten uitgewerkt. Het kader is leidend voor de evaluatie en heeft tot doel om de evaluatie te structureren. Het evaluatiekader is geaccordeerd door de klankbordgroep. De evaluatie is rondom de evaluatiethema's en de verschillende fasen van het project gestructureerd. In bijlage 3 staat het evaluatiekader en in het figuur hieronder staat de aangebrachte structurering.



Figuur 1 Schematische weergave van de evaluatiestructuur inclusief de onderzoeksvragen(cijfers)

Ook is in fase 1 bepaald welke documenten dienen te worden bestudeerd en welke personen dienen te worden geïnterviewd. In het onderzoek staan de ervaringen van de geïnterviewde personen centraal. Zij vormen een brede afspiegeling van de bij het project betrokken personen, zowel in tijd, als naar de betrokken organisaties. De klankbordgroep heeft de te interviewen personen vastgesteld.

Ter voorbereiding op de interviews is in fase 2 een beperkte documentenstudie uitgevoerd. Voor de documentenstudie is door de klankbordgroep een selectie gemaakt van een aantal formele documenten die relevant zijn voor de evaluatie. In bijlage 2 staat de lijst met documenten die we hebben bestudeerd. De documentenstudie is uitgevoerd om de onderzoekers inhoudelijk te voeden voor de interviews. Mede op basis hiervan zijn interviewleidraden opgesteld.

In de derde fase zijn 31 personen deels in groepsverband geïnterviewd. Deze personen zijn allen intensief bij het project betrokken geweest en bekleedden één van de onderstaande posities:

- Stuurgroep lid vanuit de provincie
- Stuurgroep lid vanuit de gemeente
- Lid Adviesraad
- Lid Directieraad
- Opgave manager provincie
- Manager van de gemeente
- Management van de POUHL
- Projectmedewerker van de POUHL
- Werkzaam bij de vervoerder
- Werkzaam bij de concessieverlener
- Werkzaam bij de beheerorganisatie van de provincie
- Stakeholder, werkzaam bij de Universiteit Utrecht of het UMC
- Communicatie en/of omgevingsmanager

Een voormalig stuurgroep lid vanuit het BRU, een voormalig directeur van de POUHL en twee voormalige managers bedrijfsvoering van de POUHL zijn uitgenodigd voor een interview, maar hebben hiervan geen gebruik gemaakt.

Vervolgens is in fase 4 een analyse gemaakt door de onderzoekers van de informatie uit de documenten en de interviews. Deze analyse is in de vorm van een presentatie van eerste bevindingen aan de klankbordgroep gepresenteerd. In fase 5 zijn deze bevindingen in de vorm van 52 stellingen voorgelegd aan de overgrote meerderheid van de geïnterviewden via een digitale enquête. Op basis van een vijfpuntsschaal konden de respondenten per stelling aangeven wat hun eigen oordeel is over de stelling, wat het belang van de stelling is voor het project Uithoflijn en wat de relevantie hiervan is voor toekomstige projecten. De uitkomst van deze enquête is gebruikt als basis voor een plenaire sessie met een groot deel van de geïnterviewden. Tijdens deze sessie zijn de bevindingen gevalideerd en zijn er op basis hiervan geleerde lessen geformuleerd.

Ten slotte is in de laatste fase een conceptrapport opgesteld. Dit conceptrapport is voorgelegd aan en besproken met de klankbordgroep. Daarna is door onderzoekers een definitief rapport opgeleverd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een beknopte chronologische weergave van de belangrijkste feiten met betrekking tot het project Uithoflijn. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 per hoofdstuk één evaluatiethema behandeld. Hoofdstuk 3 gaat over aansturing en gaat in op de evaluatiethema's governance, besluitvorming en het opdrachtgeverschap. Hoofdstuk 4 betreft de projectorganisatie. Hoofdstuk 5 gaat over de projectmanagement en hoofdstuk 6 behandelt het omgevings- en stakeholdermanagement en de externe communicatie.

De hoofdstukken 3 tot en met 6 zijn als volgt opgebouwd: het begint met een feitelijke beschrijving van de evaluatiethema's in relatie tot het project, daarna worden de reflecties hierop van de respondenten beschreven en vervolgens wordt afgesloten met de analyse, conclusies en geleerde lessen.

Het rapport eindigt in hoofdstuk 7 met een slotbeschouwing. Hierin staan de belangrijkste thema overstijgende bevindingen en geleerde lessen. Daarnaast wordt er antwoord gegeven op de evaluatievragen die door de klankbordgroep in de offerteaanvraag zijn gesteld.

2. De Uithoflijn in vogelvlucht

Het volledige traject van de totstandkoming van de Uithoflijn is te verdelen in de volgende fasen.



Figuur 2 De fasen van het Project Uithoflijn

In dit hoofdstuk wordt per fase kort ingegaan op de belangrijkste feiten.¹

Voor 2010 - Voorafgaand

In 2003 stelt de gemeenteraad het Masterplan Stationsgebied Utrecht² vast. Dit plan heeft tot doel om het stationsgebied van Utrecht Centraal volledig te vernieuwen. In dit plan wordt ook gesproken over het verbeteren van de openbaar vervoerverbinding tussen de Uithof en Utrecht Centraal. In eerste instantie wordt over deze verbinding gesproken als busbaan in plaats van als trambaan. Naar aanleiding van de tramstudie en de planontwikkeling van het stationsgebied, besluit de gemeente Utrecht (hierna: gemeente) uit te gaan van een tramlijn gekoppeld aan de tramlijn tussen Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein. Zodoende begint het BRU een onderzoek naar een tramverbinding tussen Utrecht Centraal en de Uithof in september 2007.³

In februari 2008 besluit het BRU in te stemmen met de aanvullende projectovereenkomst tussen gemeente en ProRail voor de aanleg van een deel van de onderbouw voor de Hoogwaardig Openbaar Vervoer 'Om de Zuid', gebaseerd op het ontwerp van een trambaan. In dezelfde maand verleent het BRU subsidie aan de gemeente voor de bouw van de busbaan Hoogwaardig Openbaar Vervoer 'Om de Zuid'.

¹ In bijlage 1 staat deze tijdslijn in tabelvorm weergegeven.

² Masterplan Stationsgebied Utrecht, gemeente Utrecht, 19 februari 2003, beschikbaar via: https://www.cu2030.nl/images/1_10-masterplan-stationsgebied.pdf.

³ Historisch overzicht Uithoflijn, beschikbaar via <https://www.uithoflijn.nl/algemeen/bestuurlijke-besluitvorming/>.

2010 tot mid 2012 – Voorbereidende besluitvorming

In januari 2010 ondertekenen het BRU en de gemeente een samenwerkingsovereenkomst met als doel te komen tot een gezamenlijk projectbesluit voor de aanleg van een trambaan.⁴ In december 2010 stelt de gemeente het voorontwerp na verwerking van reacties vast. In mei 2011 wordt een maatschappelijke kosten-baten analyse uitgevoerd en wordt er een businesscase opgesteld ter onderbouwing van door het Rijk in december 2010 toegezegde subsidie.

In juni 2011 wordt besloten om een trambaan aan te leggen tussen Utrecht Centraal en de P+R de Uithof. Het BRU neemt hiertoe een principebesluit en de gemeenteraad een projectbesluit. In april 2012 neemt het BRU het definitieve uitvoeringsbesluit Uithoflijn. In juni 2012 wordt de bestuursovereenkomst⁵ ondertekend door het BRU en de gemeente. Onderwerp van deze overeenkomst is 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. Op de partijen rust een maximale inspanningsplicht om het project te realiseren. Volgens de bestuursovereenkomst behoren de volgende zes deelprojecten tot het project met de volgende verantwoordelijkheidsverdeling:

1. Trammaterieel - BRU
2. Bovenbouw - BRU
3. Onderbouw - gemeente
4. Omgeving - gemeente
5. Voorbereiding tramexploitatie - BRU
6. Voorbereiding beheer – BRU

Mid 2012 tot mid 2013 - Opbouw- en specificatie

Eind 2012 stelt het dagelijks bestuur van het BRU de uitgangspunten vast voor het trammaterieel van de Uithoflijn. In juni 2013 wordt het definitief ontwerp van de Uithoflijn vastgesteld door de gemeente en het BRU. Daarnaast wordt onder leiding van de projectdirecteur de projectorganisatie Uithoflijn (POUHL) opgericht en ingericht. Deze projectorganisatie is een samenwerking tussen de gemeente en het BRU (later provincie) en is verantwoordelijk voor de realisatie van de Uithoflijn. Hierna wordt de eerste versie van het Project Programma van Eisen opgesteld op basis van de bestuursovereenkomst en het definitief ontwerp. Het doel van het Project Programma van Eisen is een verbinding te leggen tussen de gestelde eisen van de opdrachtgevers en de te realiseren projectonderdelen die dienen te leiden tot de trambaan. Het document beschrijft de functionele omschrijving van het project Uithoflijn en bevat de inhoudelijke, functionele, systeem- en kwaliteitseisen. Tot eind 2015 volgen verschillende concepten. De totale kosten van het project (materieel en infrastructuur) wordt geraamd op € 425 miljoen exclusief de PM-post gerelateerd aan de kosten voor Voorbereiding Exploitatie en Beheer.

Mid 2013 tot 2014 - Aanbesteding

In juni 2013 begint onder leiding van de POUHL de voorbereiding voor de aanbesteding.

In maart 2014 is de hoofdovereenkomst⁶ ondertekend ter zake van de realisatie van de Uithoflijn in de Uithof. Hierin zijn concrete uitvoeringsafspraken gemaakt en hoofdlijnen vastgesteld met de belangrijkste partners. Dit zijn de Universiteit Utrecht, het Universitair Medisch Centrum Utrecht en de Hogeschool Utrecht.

⁴ Historisch overzicht Uithoflijn, beschikbaar via <https://www.uithoflijn.nl/algemeen/bestuurlijke-besluitvorming/>

⁵ Bestuursovereenkomst 2012, inzake het realiseren van de Uithoflijn, beschikbaar via <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/Documenten-Uithoflijn/2018MME22-02-Bestuursovereenkomst-Uithoflijn-ondertekend-compleet-1.pdf>

⁶ Hoofdovereenkomst, beschikbaar via <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=utrecht&id=0895ee3b-7799-4b06-be12-a2e6a9b9783a>

Begin 2014 wordt het budget van het totale project verhoogd van € 425 miljoen naar € 427 miljoen op basis van het op 18 november 2013 aangepaste definitief ontwerp. De kostenraming wordt in september 2014 aangepast met als aanleiding om de problematiek van de elektromagnetische interferentie op te lossen door ingrepen in de traminfrastructuur in plaats van op het materieel. Het budget voor trammaterieel wordt verlaagd van € 104 miljoen naar € 99 miljoen en het budget voor traminfrastructuur wordt verhoogd van € 323 miljoen naar € 340 miljoen, waardoor de totale kosten worden geraamd op € 439 miljoen. Naast de kostenraming wordt in oktober 2014 ook de opleveringsdatum verschoven van begin 2018 naar medio 2018.

In 2014 wordt de adviesraad opgericht. Deze krijgt als taak om als onafhankelijke organisatie de stuurgroep, de directieraad en de POUHL te adviseren over de realisatie van de Uithoflijn. In de raad zitten vier leden die specifieke kennis en relevante ervaring hebben over de aanleg van grote infrastructurele en/of rail gerelateerde projecten. De adviesraad heeft het mandaat om gevraagd en ongevraagd advies te geven.

Op 10 december 2014 tekenen de portefeuillehouder van het BRU en de wethouder mobiliteit de Allonge bestuursovereenkomst Uithoflijn. Deze allonge is opgesteld omdat het BRU en de gemeente de bestuursovereenkomst uit 2012 op enkele bepalingen wilden actualiseren, zoals bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het moment dat er voor een bepaald tracédeel een uitvoeringsovereenkomst is gesloten of subsidie is verstrekt. Ook wordt de startdatum van de exploitatie aangepast.

Op 23 december 2014 ondertekent BAM het contract voor de aanleg van de traminfrastructuur en in januari 2015 ondertekent CAF het contract voor de levering van het trammaterieel.

Per 1 januari 2015 zijn de WGR+ regio's⁷ afgeschafte en houdt het BRU op te bestaan. Door de overgang van taken en personeel van het BRU naar de provincie Utrecht (hierna: provincie) neemt de provincie op 1 januari 2015 het opdrachtgeverschap van de Uithoflijn over van het BRU. Begin 2015 worden alle contracten van het BRU overgedragen aan de provincie en wordt er een tripartite overdrachtsovereenkomst tussen de gemeente, BRU en provincie ondertekend met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2015.

2015 - Ontwerp

In 2015 begint de ontwerpfase, ook wel de *design en construct* fase genoemd, aangezien dit de gekozen contractvorm is. Dit houdt in dat de opdrachtnemer in deze fase bepaalt welke werkzaamheden moeten worden verricht om het afgesproken resultaat te bereiken.

In april 2015 wordt het budget van het materieel verlaagd van € 99 miljoen naar € 85 miljoen vanwege een gunstig aanbestedingsresultaat, en is het budget voor de infrastructuur verhoogd van € 339 miljoen naar € 341 miljoen door de toevoeging van extra werkzaamheden op verzoek van het UMC⁸ en het ontwerp tafelconstructie⁹.

Per 1 januari 2015 zijn het BRU-taken overgedragen aan de provincie Utrecht. Hiervoor is tijdelijk een aparte afdeling binnen de provincie ingericht. In april 2015 adviseert Boer & Croon¹⁰ drie alternatieven voor de invlechting van het BRU-taken binnen de provinciale organisatie. Op basis van dit advies wordt de POUHL gepositioneerd onder de afdelingsmanager van de nieuwe afdeling Openbaar Vervoer.

⁷ WGR+ waren een plusregio's waaraan wettelijke taken waren toebedeeld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

⁸ Deze extra werkzaamheden hebben betrekking op de fundering van de toegang van het UMC. De meerkosten hiervan zijn door het UMC betaald aan de provincie en toegevoegd aan het projectbudget.

⁹ Het ontwerp tafelconstructie betreft een 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.

¹⁰ Boer & Croon (2015), Advies: Aansturing Ov-systeem.

In de eerste kwartaalrapportage van 2015 staat dat er opnieuw een verhoogd risico is geconstateerd dat er vertraging optreedt in het stationsgebied. Deze constatering wordt besproken in de stuurgroep. Als gevolg daarvan wordt er een bestuurlijk overleg Uithoflijn-Stationsgebied geïnitieerd. In deze bestuurlijke overleggen nemen naast de leden van de stuurgroep ook de wethouder Stationsgebied deel.

Eind 2015 tot 2018 - Bouw traminfrastructuur en productie materieel

Eind 2015 begint de bouw van de traminfrastructuur door BAM en de productie van het materieel door CAF. Begin 2016 voeren AT Osborne en Horvat & Partners een audit systeemintegratie Uithoflijn uit. Een belangrijke conclusie uit deze audit is dat er onduidelijkheid is ontstaan in het project over het sturingsmodel. Als gevolg van deze audit wordt de POUHL in maart 2016 als aparte projectorganisatie gepositioneerd en niet meer in de lijn van de provincie. Eind 2016 wordt er een nieuwe projectdirecteur aangesteld.

In april 2017 geeft een geschillencommissie advies over de ontstane geschillen tussen de aannemer BAM en de POUHL. Dit ging onder andere over de groefwijdte bij het station Vaartsche Rijn. Over de volgende onderwerpen blijven geschillen bestaan: onderschatting complexiteit van werkgebieden, contractwijzigingen, ontwerp- en uitvoeringsorganisatie bij BAM, tegenvallers bij uitwerking scope en tegenslag bij nevenprojecten.¹¹

De provincie en de gemeente zijn het oneens over de kostenverdeling inzake onder meer de voorbereiding, exploitatie en beheer, en zaken in het stationsgebied die direct een relatie hebben met de Uithoflijn. Daarom wordt er in augustus 2017 besloten om extern zwaarwegend advies hierover in te winnen. Op 31 oktober 2017 brengt de heer van Wassenaer dit zwaarwegend advies uit.¹² In dit advies worden aanbevelingen gedaan over de kostenverdeling maar ook over samenwerkingsbeginselen.

In november 2017 voeren Deloitte en Horvat & Partners een opvolgaudit uit met betrekking tot de systeemintegratie en organisatiegereedheid van de Uithoflijn.¹³ De belangrijkste conclusie van deze opvolgaudit is dat er onvoldoende integrale verantwoordelijkheid en aansturing is ten aanzien van het realiseren van een WTVS (werkend tramvervoersysteem). De opvolgaudit concludeert onder andere dat de POUHL door zich te richten op een WTS (Werkend tramsysteem) in plaats van een WTVS niet de juiste scope van het project hanteert. Naar aanleiding van de opvolgaudit is in maart 2018 een verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn opgesteld door vertegenwoordigers van provincie en de POUHL. Waar relevant is hierbij ook de gemeente Utrecht aangehaakt. Het doel van het verbeterplan is om opvolging te geven aan de aanbevelingen uit de audits voor zover deze betrekking hebben op de provincie en de POUHL.

In december 2017 wordt de stuurplanning aangepast. Bij introductie van de integrale stuurplanning realisatie Uithoflijn¹⁴ wordt december 2019 genoemd als startdatum van de exploitatie. Ook worden de meerkosten à € 84 miljoen vastgesteld. Hiervan is € 25 miljoen aangemerkt als extra scope voor de voorbereiding van de exploitatie en het beheer en het aanpalende project Nieuwe Tramremise. Een groot deel van de extra kosten (€ 38 miljoen) is gerelateerd aan uitloop en vertraging. Het laatste deel (€ 21 miljoen) is gerelateerd aan de extra kosten met betrekking tot de traminfrastructuur.¹⁵ De totale kosten worden daardoor geraamd op € 510 miljoen.

Op 20 december 2017 worden de gemeente en de provincie het eens over de verdeling van de (meer)kosten. Dit wordt in oktober 2018 formeel vastgelegd in een aanvulling op de bestuursovereenkomst (Allonge II).

¹¹ POUHL (2017), Memo Samenwerking POUHL-BAM en planning, 5 januari 2017.

¹² Zwaarwegend advies Bestuursovereenkomst Uithoflijn, van Wassenaer, oktober 2017.

¹³ Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, beschikbaar via <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=utrecht&id=100354551>

¹⁴ Rekenkamer rapport: Samen Sturen, beschikbaar via

https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/2018-12-04_Eindrapport_UHL_Samen_sturen_.pdf

¹⁵ Procap (2018), Second opinion meerkosten Uithoflijn, 22 mei 2018.

2018 tot begin 2019 - Testbedrijf

In 2018 start het testbedrijf. In deze testfase wordt gekeken of de traminfrastructuur werkt en of het materieel goed functioneert. Ook wordt de afstemming tussen de traminfrastructuur en het materieel getest. Aangezien het stationsgebied later klaar was dan de traminfrastructuur op het traject P+R Utrecht Science Park tot Adama van Scheltemabaan, is het testbedrijf in twee delen gesplitst. Het testbedrijf bestaat uit drie fases; eerst testen zonder tram, daarna testen met één tram en ten slotte met meerdere trams. De meeste testritten zijn 's nachts uitgevoerd.

2019 - Proefbedrijf

Eind februari 2019 start het proefbedrijf waarin trams proefrijden zonder passagiers. In deze periode ligt focus op de wisselwerking tussen techniek en organisatie. Hierbij werken verschillende personen en organisaties samen om aan te tonen dat zij goed met de tram overweg kunnen. Daarnaast wordt de dienstregeling getest en worden de trambestuurders opgeleid. Op 16 december 2019 wordt tramlijn 22 (de Uithoflijn) in gebruik genomen. In de tweede kwartaal rapportage van 2020 wordt de voorlopige eindstand van de totale kosten voor het werkend tramvervoersysteem inclusief materieel (de trams) geraamd op € 498 miljoen.

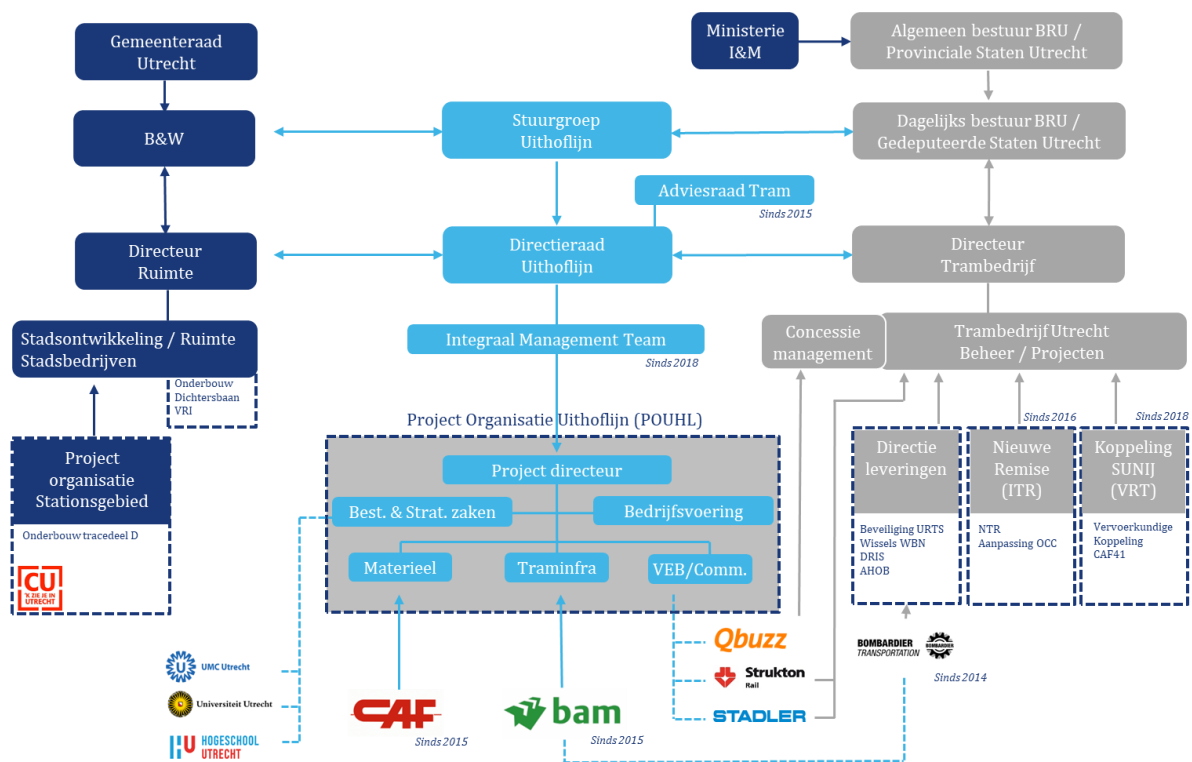
3. Aansturing: governance, besluitvorming en opdrachtgeverschap



Dit hoofdstuk gaat over aansturing en behandelt de evaluatiethema's governance, besluitvorming en opdrachtgeverschap. Dit hoofdstuk begint met een feitelijke beschrijving van deze thema's in relatie tot het project. Vervolgens worden de reflecties op het project Uithoflijn van de respondenten beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse, conclusies en leerpunten op deze evaluatiethema's van de onderzoekers.

3.1 Feitelijke beschrijving

De governance structuur en het besluitvormingsproces zijn vastgesteld in de bestuursovereenkomst tussen het BRU en de gemeente in 2012. Later zijn er op enkele momenten aanpassingen gedaan. De onderstaande figuur vat het sturingsmodel samen zoals het in de basis grotendeels sinds 2012 heeft gefunctioneerd.



Figuur 3 Sturingsmodel project Uithoflijn

Stuurgroep

De stuurgroep is bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de realisatie van de Uithoflijn. De leden van de stuurgroep zijn de bestuurlijke opdrachtgevers. De stuurgroep bestaat uit een gelijk aantal leden van de opdrachtgevende partijen. Aanvankelijk zijn dit de portefeuillehouder voor verkeer en vervoer van het BRU, tevens voorzitter, en de wethouder mobiliteit van de gemeente. Per 1 januari 2015 neemt de gedeputeerde mobiliteit van de provincie zitting in de stuurgroep, in plaats van de portefeuillehouder verkeer en vervoer van het BRU. Deze gedeputeerde heeft naast de portefeuille mobiliteit ook de portefeuilles financiën en bedrijfsvoering. Begin 2018 stapt de

gedeputeerde op, onder andere naar aanleiding van de openbaarmaking van de opvolgaudit uitgevoerd door Deloitte en Horvat & Partners.

De stuurgroep komt minstens één keer per kwartaal bijeen en besluitvorming vindt plaats op basis van unanimiteit. De stuurgroep stelt de projectopdracht vast. In deze projectopdracht staat een uitwerking van de uitgangspunten van de inrichting van het project. Dit document vormt de basis voor de aansturing door de stuurgroep. Vanaf medio 2015 wordt naast het stuurgroepoverleg een bestuurlijk overleg Uithoflijn-Stationsgebied in het leven geroepen om de afstemming met de ontwikkeling van het stationsgebied te verbeteren. Aan dit overleg nemen de stuurgroepleden en de wethouder stationsgebied deel.

Directieraad

De directieraad is de ambtelijk opdrachtgever van het project. De raad heeft een agenderende rol ten aanzien van de stuurgroep. De directieraad bestaat aanvankelijk uit directeur trambedrijf BRU (vanaf 2015 directeur trambedrijf van de provincie), de directeur stadsontwikkeling van de gemeente en de directeur van de projectorganisatie Uithoflijn (POUHL). Per 1 januari 2015 neemt de afdelingsmanager Openbaar Vervoer zitting in (en voorzitter van) de directieraad. Eind 2015 wordt de directeur Beleid en Uitvoering OV van de provincie aangesteld als voorzitter.

Projectorganisatie Uithoflijn (POUHL)¹⁶

De POUHL is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. 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 wordt aan de provincie opgeleverd. De projectdirecteur is verantwoordelijk voor de inrichting van de projectorganisatie en het uitvoeren van de vastgestelde projectopdracht en het projectplan. Hij geeft leiding aan de projectorganisatie. De projectdirecteur is tevens lid van de directieraad. Hij heeft de mogelijkheid om zelfstandig te escaleren naar de bestuurders. De projectorganisatie legt door middel van rapportages verantwoording af richting de directieraad en stuurgroep. Dit gebeurde van 2013 tot en met 2016 middels halfjaarrapportages en van 2016 tot en met 2019 middels kwartaalrapportages. Eind 2016 is de eerste projectdirecteur vervangen door een nieuwe projectdirecteur (de voormalig manager Bestuurlijke en Strategische zaken van de POUHL).

Integraal Management Team (IMT)

Naar aanleiding van de opvolgaudit van Deloitte en Horvat & Partners is er in maart 2018 een verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn opgesteld door de 'regiegroep verbeterplan audit' in opdracht van de directieraad.¹⁷ Op grond van dit verbeterplan wordt in mei/juni 2018 het Integraal Management Team (hierna: IMT) opgericht. Het IMT bestaat uit vertegenwoordigers van de POUHL, gemeente en provincie. Het IMT heeft als taak om de directieraad inhoudelijk te voeden en draagt op die wijze bij aan integrale ambtelijke besluitvorming.

Adviesraad

De adviesraad is opgericht in 2015. Deze adviesraad heeft de taak de stuurgroep, de directieraad en de POUHL gevraagd en ongevraagd te adviseren over de realisatie van de Uithoflijn. De adviesraad bestaat uit vier leden vanuit verschillende perspectieven inhoudelijk deskundigen. De adviesraad heeft jaarlijks meerdere adviezen uitgebracht.

¹⁶ In hoofdstuk 4 wordt in detail ingegaan op het functioneren van de projectorganisatie.

¹⁷ Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, aan de slag met concrete acties, maart 2018, <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/Documenten-Uithoflijn/2018MME125-04-Adviesraad-Tram-Advies-17-Verbeterplan-systeemintegratie-en-org-1.pdf>

Gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor de onderbouw en de inrichting van de directe omgeving. Daarnaast heeft de gemeente enkele specifieke verantwoordelijkheden in het stationsgebied.

BRU (tot 2015) en provincie (vanaf 2015)

Het BRU is vanaf haar oprichting op 1 juli 1995 tot 2015 de autoriteit voor het regionale openbaar vervoer voor een aantal gemeenten in de provincie Utrecht. Vanaf december 2013 heeft het BRU opdracht gegeven aan Qbuzz om het openbaar vervoer per bus en tram uit te voeren in de regio tot december 2023. Het BRU is tot 1 januari 2015 samen met de gemeente opdrachtgever van het project Uithoflijn. Na de opheffing van het BRU worden deze taken door de provincie uitgevoerd.

De provincie is na oplevering verantwoordelijk voor de exploitatie, het beheer en onderhoud van de Uithoflijn inclusief het trammaterieel (concessiemanagement). Ten tijde van de aanleg is de provincie verantwoordelijk voor de bovenbouw, de aanschaf van het trammaterieel en de voorbereidingen van het beheer en de exploitatie. Meer specifieke verantwoordelijkheden zijn een aantal onderdelen van de traminfrastructuur (de zogenaamde directieleveranties), de koppeling met de sneltram Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein en de realisatie van de tramremise. Voorbeelden van directieleveranties zijn: de Trambeveiliging (URTS), Verkeersregelingsinstallatie (VRI), Automatische Halve Overweg Bomen (AHOB), Dynamisch Reizigers Informatie Systeem (DRIS) en specificaties voor de wissels en de wisselverwarming. Deze directieleveranties zijn componenten voor de infrastructuur of het materieel, die door de beheerder beschikbaar worden gesteld aan de aannemer en leverancier, om in te bouwen en te integreren.

De taken van het BRU die worden overgedragen aan de provincie komen in eerste instantie terecht in de afdeling Openbaar Vervoer. Aangezien er in overeenstemming met de afspraken voor 1 augustus 2015 duidelijkheid zou zijn over de definitieve positie van deze taken binnen de provincie, is in april 2015 een advies hierover uitgebracht door Boer & Croon.¹⁸ Op basis van dit advies wordt een nieuwe afdeling Openbaar Vervoer opgericht als zelfstandige afdeling binnen de provincie en de POUHL wordt hierin ondergebracht. Na de transitie wordt de directeur Regiotram van het BRU benoemd als afdelingsmanager Openbaar Vervoer. De structuur wordt op basis van de provinciale werkwijze ingericht en de afdelingsmanager Openbaar Vervoer wordt 'systeemverantwoordelijke' voor het gehele openbaar vervoer van de provincie.

De positie van de POUHL verandert naar aanleiding van de audit systeemintegratie Uithoflijn van AT Osborne en Horvat & Partners. Een belangrijke conclusie uit deze audit is dat er onduidelijkheid is ontstaan in het project over het sturingsmodel. Daarom wordt begin 2016 de POUHL organisatorisch apart gepositioneerd, rechtstreeks onder de directeur Beleid en Uitvoering en niet meer in de lijn van de afdelingsmanager Openbaar Vervoer.

3.2 Reflectie respondenten

Scope van het project¹⁹

Bijna alle respondenten melden onduidelijkheden over de scope: wat hoort nu wel tot het project Uithoflijn en wat niet. In het verlengde hiervan is lange tijd onduidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt voor een totaal werkend tramvervoersysteem. Niemand voelde zich volgens hen verantwoordelijk voor het hele vervoersysteem. Het gaat hierbij om de aanhaking van het project stationsgebied bij de Uithoflijn, het aanhaken van het toekomstige beheer en het aanhaken van de zogenaamde directieleveranties.

¹⁸ Boer & Croon (2015), Advies: Aansturing Ov-systeem.

¹⁹ Hoe hiermee is omgegaan door de projectorganisatie komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

Vele respondenten hebben de indruk dat de POUHL zich aanvankelijk vooral verantwoordelijk voelde voor de aanleg van de trambaan en minder verantwoordelijk voor het vervoersysteem. Later in 2017 is dit duidelijk veranderd in de richting van een verantwoordelijkheid voor het hele vervoerssysteem, aldus de geïnterviewden.

Stuurgroep

In de ogen van de geïnterviewden was de stuurgroep het escalatiepunt waarvan veel gebruik is gemaakt. Soms werd de aanwezigheid van de wethouder stationsgebied hierbij gemist. Vanaf 2015 wordt de portefeuillehouder stationsgebied intensiever betrokken bij het bestuurlijk overleg inzake de Uithoflijn. Sommige respondenten vinden het jammer dat er geen aparte projectgedeputeerde voor de Uithoflijn is geweest. Een vier ogen principe van twee bestuurders per opdrachtgevende organisatie was volgens enkele geïnterviewden beter geweest. Ook waren de persoonlijke verhoudingen tussen de leden niet altijd even goed, hetgeen volgens de respondenten een snelle besluitvorming niet stimuleerde.

Directieraad en de positie van de projectdirecteur

Geïnterviewden geven aan dat de rol en positie van de projectdirecteur in relatie tot de directieraad lange tijd onduidelijk was. In de projectplannen van 2013 tot 2016 is aangegeven dat de projectdirecteur direct verantwoording aflegt aan de stuurgroep en dat de directieraad zorgdraagt voor afstemming en verrijking. In de bestuursovereenkomst van 2012 is aangegeven dat de directieraad een opdrachtgevende rol heeft richting de projectdirecteur. Zo bezien is volgens enkele respondenten weer verwarrend dat de projectdirecteur lid is van de directieraad. De rol en positie van de projectdirecteur leidde in de directieraad en stuurgroep tot discussie. In de loop van 2017 is de positie van de directieraad (zoals overeengekomen in de bestuursovereenkomst) verduidelijkt in de projectplannen. Vanaf dat moment was de positie van de projectdirecteur duidelijk en waren de directeuren van de gemeente en provincie in positie gebracht om hun ambtelijk opdrachtgevende rol te vervullen.

IMT

Geïnterviewden geven aan dat in het IMT structurele afstemming plaatsvond tussen de beheerder, de gemeente en de POUHL. Het IMT stimuleerde integrale samenwerking, transparantie en het vertrouwen tussen organisaties. De meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat het IMT eerder ingesteld had kunnen worden, aangezien lange tijd integraliteit in de aansturing ontbrak.

Adviesraad

De adviesraad functioneerde goed en had een goede samenstelling met verschillende expertises, aldus geïnterviewden. De adviezen van de adviesraad waren vooral gericht op de projectorganisatie. Meerdere geïnterviewden geven aan dat deze adviezen toegevoegde waarde hadden voor het project. Wel zeggen enkele geïnterviewden dat het een tijd heeft geduurd voordat deze toegevoegde waarde door de gehele organisatie werd gezien. Zij geven aan dat de adviesraad eerst werd gezien als ongevraagde inmenging van buiten, waardoor de eigen professionaliteit van de organisatie werd ondermijnd. Enkele geïnterviewden geven aan dat bestuurders graag meer gebruik hadden gemaakt van de adviesraad, maar te laat hebben ontdekt dat de adviesraad ook voor hen beschikbaar was. Enkele direct betrokkenen melden dat de adviesraad soms niet tijdig alle informatie ontving die zij nodig had voor het uitbrengen van een advies. Ook waren de vragen aan de adviesraad in enkele gevallen onvoldoende afgebakend.

Informatievoorziening naar directieraad en stuurgroep

Respondenten geven aan dat de informatievoorziening van de projectdirecteur via de directieraad naar de stuurgroep tot 2017 in een aantal gevallen niet goed is verlopen. Kern is dat knelpunten vaak (te) laat op tafel kwamen bij zowel de stuurgroep als de directieraad. Geïnterviewden vertellen dat de directeuren en bestuurders vaak pas te horen kregen dat er een knelpunt was wanneer de oplossing al was gevonden.

Daarnaast merken enkele respondenten op dat de informatievoorziening richting de bestuurders vaak erg technisch en inhoudelijk van aard was en minder gericht op de rol en verantwoordelijkheid van de bestuurders. Het was voor de bestuurders lastig in te schatten wat zij op basis van de informatie konden dan wel mochten besluiten. De erg technische en sterk inhoudelijke informatie geldt volgens geïnterviewden ook voor de informatie richting de gemeenteraad en de provinciale staten. Als voorbeeld noemen zij de manier waarop er over vertraging en kostenoverschrijdingen werd gecommuniceerd.

Overgang van BRU naar provincie

Volgens vele respondenten heeft de overgang van het opdrachtgeverschap van het BRU naar de provincie belangrijke gevolgen gehad voor het project. De inbedding van het trambedrijf in de provinciale organisatie is in hun ogen niet soepel verlopen. Geïnterviewden geven aan dat de positie van het trambedrijf binnen de lijnorganisatie van de provincie een jaar lang onzeker is geweest. De rol en positie van het afdelingshoofd Openbaar Vervoer was lang onduidelijk.

Enkele geïnterviewden zijn van mening dat de provincie hierdoor haar rol als ambtelijk opdrachtgever in die periode niet goed heeft kunnen vervullen. De provincie had weinig ervaring met en kennis van het aansturen van grote complexe infraprojecten, zoals deze tramlijn. Geïnterviewden geven aan dat er grote cultuurverschillen waren tussen de provincie als beleidsorganisatie en de POUHL als projectorganisatie. Geïnterviewden noemen dat met name de werkprocessen van de provincie te langzaam en bureaucratisch waren voor de projectorganisatie die op sommige momenten juist snel moet kunnen handelen. Zo bezien duurde de besluitvorming in de provincie te lang. De POUHL bestond juist uit professionals met veel technische kennis, die gewend zijn om te werken aan grote infrastructuurprojecten.

Volgens geïnterviewden was de overgang van taken van het BRU naar de provincie het moment om zaken met elkaar te bespreken en zo nodig aan te passen en/of zo mogelijk nieuwe afspraken te maken, bijvoorbeeld door verandering/aanscherping van de bestuursovereenkomst. Geïnterviewden benoemen dat het nalaten van het maken van nieuwe afspraken een belangrijke bron was voor het ontstaan van verdere onduidelijkheden over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen. Twee voorbeelden hiervan zijn:

- De politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeente en het BRU is heel anders dan tussen de gemeente en de provincie. De gemeente participeert immers direct in het BRU, maar niet in de provincie. Als gevolg hiervan veranderde ook de financiële verhoudingen tussen de partijen.
- De overdracht was volgens enkele geïnterviewden ook een goed moment om nog eens goed naar de financiën te kijken en eventueel nieuwe afspraken te maken, bijvoorbeeld over een aantal PM-posten over de kosten voorbereiding exploitatie en beheer. Zij geven aan dat het due diligence onderzoek dat in 2014 en 2015 bij de overdracht van taken van het BRU naar de provincie Utrecht is uitgevoerd met betrekking tot deze taken, bij het BRU onvolledig is geweest. Zij zijn van mening dat een diepgaander onderzoek latere discussies over financiering van het project had kunnen voorkomen.

Geïnterviewden geven aan dat de aanbevelingen van de audit systeemintegratie van januari 2016 in eerste instantie niet voldoende door de provincie zijn opgevolgd, aangezien medewerkers bezig waren met de inbedding van het Trambedrijf binnen de provincie en niet met opvolging van de audit over het project Uithoflijn. Na de opvolgaudit van november 2017 is dit wel gebeurd. Daardoor zijn de rollen en verantwoordelijkheden binnen de afdeling openbaar vervoer verduidelijkt.

Directieleveranties

Een ander groot knelpunt dat door de respondenten wordt genoemd zijn de directieleveranties. Deze directieleveranties waren in de oude situatie een verantwoordelijkheid van het BRU. In de nieuwe situatie kwam

deze verantwoordelijkheid bij de provincie te liggen. Het heeft de provincie volgens geïnterviewden veel tijd gekost om de directieleveranties goed te managen.

Geïnterviewden zijn het erover eens dat er te veel belangrijke leveranties zijn geweest waarvan de verantwoordelijkheid buiten POUHL lag. Meerdere geïnterviewden geven aan dat er in ieder geval onvoldoende is nagedacht over wat er als directieleveranties zouden moeten worden aangeleverd en hoe deze leveranties vervolgens goed verbonden kunnen worden aan processen en onderdelen van de projectorganisatie. Er was vanuit de POUHL nauwelijks sturing mogelijk en geen goed zicht op de leveranties, terwijl de POUHL hier wel van afhankelijk was. Geïnterviewden geven aan dat de POUHL graag meer leveranties onder haar eigen verantwoordelijkheid had gehad, maar dat er in ieder geval meer en regelmatig overleg had moeten plaatsvinden over de directieleveranties tussen de provincie en de POUHL.

Persoonlijke verhoudingen

Vele respondenten hebben aangegeven dat er in het project op bepaalde momenten spanningen zijn opgetreden tussen bepaalde personen, bijvoorbeeld binnen de stuurgroep en binnen de directieraad en tussen de provincie en de POUHL. Dit had als gevolg dat er in enkele periodes wantrouwen ontstond tussen topfunctionarissen. Dit wantrouwen heeft soms (te) lang geduurd en had een negatieve invloed op het verloop van het project. Geïnterviewden benadrukken dat een goede samenwerking, zeker aan de top van een complex project, een belangrijke succesfactor is. Daarom moet hier zeker in het begin van het project veel aandacht aan worden besteed.

3.3 Analyse

Dubbel opdrachtgeverschap

De governance van het project Uithoflijn was vanaf de start van het project enigszins complex, omdat het project twee opdrachtgevers had: het BRU en de gemeente Utrecht, terwijl de gemeente Utrecht tegelijkertijd ook één van de gemeenten was die door het BRU vertegenwoordigd werd. Partijen waren zich hiervan bewust en hebben gepoogd de verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden door middel van een bestuursovereenkomst goed vast te leggen. Desondanks zijn knelpunten ontstaan die wellicht voorkomen hadden kunnen worden.

Bijvoorbeeld:

- Onduidelijkheid over de scope van het project. De scope werd bij aanvang van het project vastgesteld als een werkend tramvervoersysteem (inclusief exploitatie en beheer), terwijl de POUHL lange tijd een enge scope had, namelijk het opleveren van een werkend tramsysteem (een functionerende fysieke infrastructuur en voertuigen). Hierdoor had de projectorganisatie onvoldoende oog voor de integraliteit en werden koppelingen met exploitatie- en beheersaspecten onvoldoende gelegd. Onduidelijk was wie de eindverantwoordelijkheid had voor het hele tramvervoersysteem.
- Enkele belangrijke onderdelen van de aanleg van de Uithoflijn zijn apart gezet van het project (stationsgebied, directieleveranties). Aan de voorkant is onvoldoende aandacht besteed aan de koppeling/integratie hiervan met het project Uithoflijn. De raakvlakken zijn onvoldoende gespecificeerd.
- Tenslotte was er een tijd lang onduidelijkheid over de positie van de projectdirecteur ten opzichte van directieraad en stuurgroep. Begin 2017 is de positie van de directieraad verduidelijkt, omdat de directieraad expliciet in de lijn tussen de stuurgroep en de projectdirecteur gepositioneerd werd.

Deze onduidelijkheden hebben geleid tot verschillen van inzichten tussen de opdrachtgevers onderling en met de POUHL, tot vertraging van het project, tot extra kosten en in sommige gevallen ook tot suboptimale opbrengsten van het project.

Overgang van BRU naar provincie

De overgang van het project van BRU naar de provincie is in onze ogen een cruciaal moment geweest voor het project en heeft geleid tot een aantal knelpunten, zowel in de aansturing als in de samenwerking tussen de POUHL en haar opdrachtgevers. We constateren dat betrokkenen onvoldoende hebben stilgestaan bij wat de overgang van de POUHL naar de provincie behelsde; dit is in onze ogen onderschat. Betrokkenen hebben onvoldoende nagedacht over veranderende bestuurlijke verhoudingen tussen de partners en de consequenties daarvan voor het project. Dat blijkt onder andere uit het feit dat de bestuursovereenkomst uit 2012 niet is aangepast, terwijl er wel aanleiding was een aantal afspraken te concretiseren. Daarnaast is het due diligence onderzoek onvoldoende diepgaand geweest. Hierdoor werd er geen duidelijkheid gecreëerd over de bekostiging van de PM-kosten. Verder bleek dat de provincie als beleidsorganisatie onvoldoende was toegerust om het project Uithoflijn te ontvangen en aan te sturen. De positie van het trambedrijf, inclusief de directieverantwoordelijken en de ambtelijke aansturing hiervan binnen de provincie, bleef volgens ons te lang onduidelijk.

Samenstelling stuurgroep

Het project werd bestuurlijk aangestuurd door een stuurgroep, die nauw bij het project was betrokken. De stuurgroep was ook het escalatiepunt dat veel is gebruikt. De stuurgroep werkte vanuit het principe van gelijkwaardigheid: provincie en gemeente zaten elk met één bestuurder in de stuurgroep. Deze samenstelling van de stuurgroep is volgens ons te beperkt geweest. De wethouder die verantwoordelijk was voor het stationsgebied zat hierdoor bijvoorbeeld niet bij de stuurgroep aan tafel. Later is dit gedeeltelijk opgelost door een bestuurlijk overleg Uithoflijn-Stationsgebied in het leven te roepen. De vertegenwoordiger van de provincie had een hele brede portefeuille (mobiliteitsbeleid, financiën en bedrijfsvoering, het project Uithoflijn inclusief directieverantwoordelijken). Het project Uithoflijn was verreweg financieel het grootste project van de provincie. Volgens ons was dit lastig voor de gedeputeerde met ook financiën in portefeuille, omdat het projectbelang en het financiële belang niet altijd parallel lopen. Wellicht was het achteraf gezien beter geweest een aparte gedeputeerde verantwoordelijk te maken voor het project Uithoflijn.

Informatievoorziening

Naast de samenstelling van de stuurgroep is volgens ons ook de informatievoorziening aan de stuurgroep, andere bestuurders en ook uiteindelijk volksvertegenwoordiging een punt van aandacht. Deze informatie was vaak te technisch van aard en had soms met meer aandacht voor de (politiek/ bestuurlijke) invalshoek van de ontvanger kunnen worden opgesteld. Dit had het project kunnen helpen in de communicatie met zowel bestuur als politiek.

Samenwerking tussen de POUHL en de gemeente/provincie

De samenwerking tussen de projectorganisatie en haar opdrachtgevers op managementniveau verliep enige tijd moeizaam, wat er mede toe leidde dat enkele functionarissen vertrokken. De hierboven al genoemde onduidelijkheid over de rol van de projectdirecteur was hier mede debet aan. In een goede samenwerkingsrelatie was deze onduidelijkheid waarschijnlijk minder een probleem geweest. Na het vertrek van de projectdirecteur bleef de samenwerking een aandachtspunt, waarbij het vooral zaak was alle verschillende invalshoeken vanuit provincie, gemeente en POUHL goed aangehaakt te houden. Het om deze reden in 2018 opgerichte IMT heeft naar ons beeld op positieve wijze hieraan bijgedragen. Het IMT stimuleerde de integrale samenwerking, transparantie en het vertrouwen tussen de organisaties.

3.4 Conclusies en lessen voor de toekomst

Kort samengevat luiden onze **belangrijkste conclusies** als volgt:

- In de ogen van de geïnterviewden was de stuurgroep het escalatiepunt waarvan veel gebruik is gemaakt.
- Lange tijd bleef onduidelijk wie eindverantwoordelijk was voor een werkend tramvervoersysteem.

- Op het gebied van governance is er onvoldoende aan de voorkant (bestuurlijk) vastgelegd over:
 - scope van het project;
 - verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden;
 - raakvlakken met andere projecten zoals het stationsgebied, maar ook de directieveranties.
 De bestuursovereenkomst had vervolgens bij de overgang van het BRU naar de provincie onder andere op deze onderwerpen vernieuwd moeten worden.
- De overgang van de POUHL van het BRU naar provincie zorgde voor extra ruis op de lijn. Toentertijd is te weinig aandacht besteed aan de consequenties van deze overgang, zowel voor de provincie als voor de onderlinge verhoudingen. De ophanging van het trambedrijf en de positionering van de POUHL had eerder duidelijk moeten zijn.
- De adviesraad functioneerde goed en had een goede samenstelling met verschillende expertises. De adviezen hadden een toegevoegde waarde voor het project.
- De veelheid aan directieveranties leidde tot extra onduidelijkheid en problemen. Men had meer rekening moeten houden met de aansluiting van de directieveranties op de rest van het project.
- De onduidelijkheden over de scope, raakvlakprojecten, directieveranties en de positie van de projectdirecteur hebben lang kunnen bestaan en hebben forse invloed gehad op het verloop van het project én op de samenwerking tussen de betrokken partijen. Dit had voorkomen kunnen worden door hier eerder vanuit het management op te interveniëren.
- De uiteindelijke instelling van het IMT stimuleerde integrale samenwerking, transparantie en het vertrouwen tussen organisaties.

Lessen voor de toekomst – Aansturing

1. Tramprojecten dienen uiteindelijk te resulteren in een tramsysteem dat passagiers vervoert. De scope van dergelijke projecten dient een werkend tramvervoerssysteem te zijn. Dat vraagt om een integrale aanpak, waarbij vanaf het begin aandacht wordt besteed aan het uiteindelijke beheer en ook de exploitatie van de tramdienst (vervoer). Om deze aandacht goed te borgen zou een vertegenwoordiging van zowel de (toekomstig) beheerder, als de (toekomstig) exploitant een stevige en eigenstandige positie moeten hebben in het project, bijvoorbeeld op management- of directieniveau. Naast de borging van het belang van beheer en exploitatie in het project, dient er ook iemand eindverantwoordelijk te worden gemaakt voor het hele systeem (*projectfasen voorbereidende besluitvorming en opbouw- en specificatie*).
2. Elk project heeft raakvlakken met aanpalende projecten die niet direct binnen de scope van het project zelf vallen. Deze raakvlakken dienen zo concreet mogelijk te worden gespecificeerd, zodat onder meer duidelijk wordt wat dit betekent voor het besluitvormingsproces. Projecten die randvoorwaardelijk zijn, dienen goed verbonden te worden met governance (*projectfasen voorbereidende besluitvorming en opbouw- en specificatie*).
3. Als in een langdurig project sprake is van een verandering van opdrachtgeverschap, maak dan gebruik van dit momentum om zo nodig zaken te herijken, bijvoorbeeld inzake de governance-afspraken, planning, ramingen en verdelingsvraagstukken (inclusief financiën) (*alle projectfasen*).
4. Overweeg om bij een groot en complex project de stuurgroep minder kwetsbaar te maken door van elke opdrachtgevende organisatie twee bestuurders te benoemen. Hiervoor kunnen twee redenen zijn: (1) de complexiteit kan dermate groot zijn dat het project binnen de portefeuilles van meerdere bestuurders valt. Aanhaken van die bestuurders draagt bij aan het bestuurlijk draagvlak en het managen van raakvlakken met andere projecten of dossiers, (2) bestuurlijk toezicht van meerdere bestuurders per opdrachtgever, vanuit verschillende perspectieven, verkleint politiek-bestuurlijke risico's (*projectfasen voorbereidende besluitvorming en opbouw- en specificatie*).

Lessen voor de toekomst – Aansturing: governance, besluitvorming, opdrachtgeverschap

5. Overweeg om, onder de stuurgroep die bestuurlijk opdrachtgever is, een ambtelijk opdrachtgeversoverleg in te stellen wanneer er meerdere opdrachtgevers zijn. Vanuit dit overleg kan de projectdirecteur eenduidig worden aangestuurd. Op deze wijze ontstaat er ook een duidelijke scheiding tussen de rollen en verantwoordelijkheden van de bestuurlijke opdrachtgevers, ambtelijke opdrachtgevers en de opdrachtnemer (projectdirecteur) (*projectfase voorbereidende besluitvorming*).
6. Probeer leveranties die essentieel zijn voor een project zoveel mogelijk binnen het project te beleggen. Pak de uitvoering van het project zoveel mogelijk integraal op. Indien de leveranties buiten het project worden gelegd, is het belangrijk dat deze leveranties goed verbonden worden aan het project en de projectorganisatie. Bijvoorbeeld met heldere overlegstructuren en afspraken over planningen, technische eisen, wijzigingen (*projectfase opbouw- en specificatie*).
7. Stel een adviesraad in met deskundigen van buiten die ambtenaren en bestuurders gevraagd en ongevraagd van advies kunnen dienen. De vragen aan de adviesraad dienen bij voorkeur zo concreet mogelijk te zijn, zodat het advies direct bruikbaar is. Voorkom dat de adviesraad in een politieke constellatie komt. Daarom dient de adviesraad geen adviezen uit te brengen aan staten en raden. (*Projectfase voorbereidende besluitvorming*).
8. Heb naast de technische aspecten waar het project zich vanzelfsprekend mee bezig houdt, ook nadrukkelijk aandacht voor de bestuurlijke context waarin het project tot stand komt. Besteed in het bijzonder aandacht aan het begrijpelijk communiceren van technische informatie aan bestuur en politiek. Stel zo nodig hiervoor een aparte medewerker aan die de technische wereld kan vertalen naar de bestuurlijke. Maak de informatie voor de bestuurder behapbaar. Vraag de bestuurder concreet naar de verwachtingen: hoe, waarover en de mate van detaillering waarover de bestuurder geïnformeerd wil worden (*alle projectfasen*).
9. Zorg dat aan het begin van het project duidelijke afspraken worden gemaakt over verhoudingen, rolverdelingen, verantwoordelijkheden en omgang met kosten en risico's. Leg die afspraken op een duidelijke manier vast. Beschrijf ook de procedure waarmee, als zich in de loop van het project vraagstukken aandienen waarvan niet direct duidelijk is hoe ze kunnen worden opgelost, partijen samen op korte termijn tot oplossingen of nieuwe afspraken kunnen komen. Schuif zaken die onduidelijk zijn in de samenwerking niet te lang vooruit maar probeer ze tijdig en op het juiste niveau op te lossen (*alle projectfasen*).
10. Managen van complexe projecten is mensenwerk, zorg voor goede samenwerking en besteed daar in het begin van een project veel aandacht aan. Investeer continu in de intermenselijke relaties.

4. Projectorganisatie

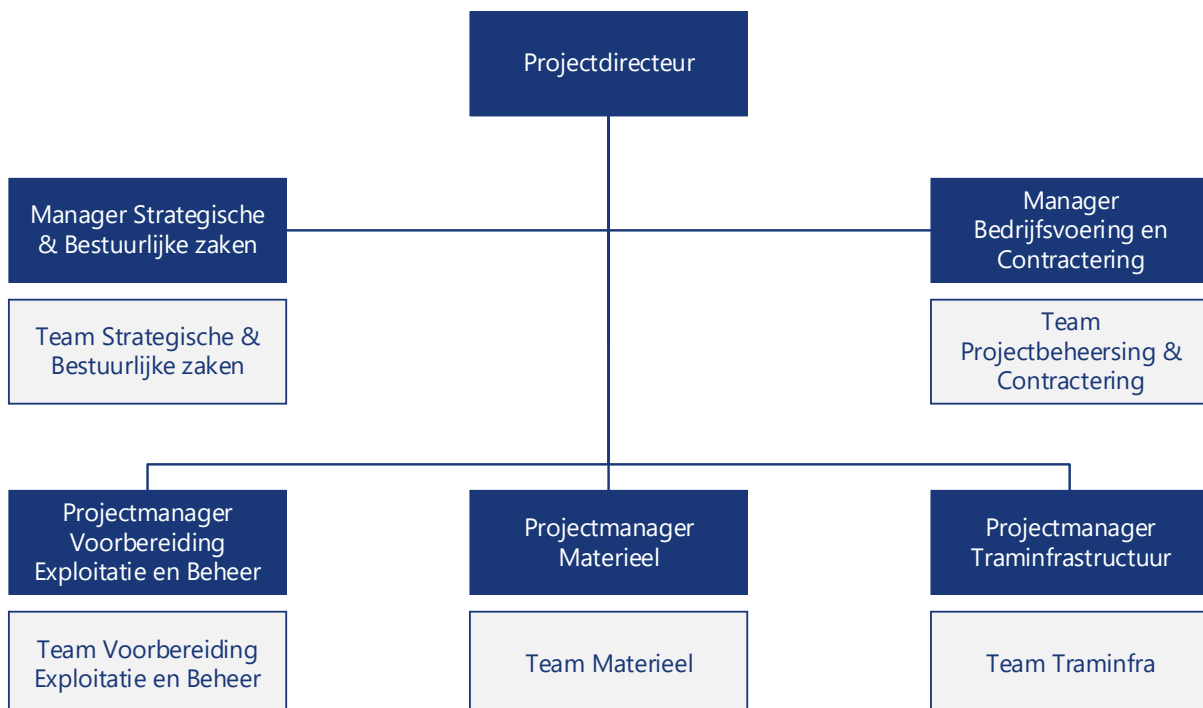


Dit hoofdstuk behandelt het evaluatiethema projectorganisatie. Het hoofdstuk begint met een feitelijke beschrijving van dit thema in relatie tot het project. Vervolgens worden de reflecties op het project Uithoflijn van de respondenten beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse, conclusie en leerpunten op dit evaluatiethema van de onderzoekers.

4.1 Feitelijke beschrijving

4.1.1 Samenstelling

De POUHL bestaat uit een projectdirecteur en vijf managers. Deze managers geven leiding aan respectievelijk Strategische en Bestuurlijke zaken, Bedrijfsvoering en Contractering, Materieel, Traminfra en Voorbereiding Exploitatie en Beheer. Voor de deelprojecten Materieel, Traminfra en Voorbereiding Exploitatie en Beheer zijn werkgroepen samengesteld. Het team Traminfrastructuur en het team Materieel werden ondersteund door twee backoffice contracten. Twee externe partijen verzorgden technische ondersteuning die niet aanwezig was binnen de projectorganisatie en tijdens piekmomenten. Zij functioneerde als een flexibele schil. Het doel van deze werkgroepen was om de samenwerking op uitvoeringsniveau vorm te geven. Deze werkgroepen bestonden uit de desbetreffende manager van één van de drie deelprojecten van de POUHL en afgevaardigden van zowel de provincie als de gemeente. De projectorganisatie voerde haar werk uit vanaf een voor beide opdrachtgevers neutrale locatie.



4.1.2 Samenwerking en cultuur

De projectorganisatie bestaat naast inhuur uit zowel medewerkers die in dienst zijn van de provincie, als medewerkers die in dienst zijn van de gemeente. Het verschil tussen de medewerkers van de provincie en

gemeente is dat de provincie hiervoor vooral nieuw personeel heeft ingehuurd en dat de gemeentemedewerkers al werkzaam waren bij de gemeentelijke organisatie. De medewerkers van de provincie hadden daarom nauwelijks binding met de provinciale organisatie en bij de gemeentelijke organisatie was dit wel het geval. Daarnaast was de manager Strategische en Bestuurlijke zaken een manager die al geruime tijd werkzaam was bij de gemeente. De provincie had daarentegen lange tijd geen medewerker op een managementpositie binnen de projectorganisatie. In 2017 is een medewerker van de provincie manager bedrijfsvoering geworden en zijn binnen de provincie Opgavemanagers benoemd met verantwoordelijkheid voor de realisatie en ontvangst van de Uithoflijn. De cultuur van de POUHL is te kenschetsen als een resultaatgerichte organisatie, waar de realisatie binnen scope, tijd en geld voorop staat.

4.2 Reflectie respondenten

4.2.1 Samenstelling

Geïnterviewden geven aan dat medewerkers van de POUHL veel inhoudelijke kennis en projectervaring hadden. Kenmerkende eigenschappen van de projectmedewerkers waren volgens geïnterviewden hun veerkracht en resultaatgerichtheid. Enkele geïnterviewden geven aan dat de politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij meerdere projectmedewerkers te weinig aanwezig was. Geïnterviewden verklaren dat het verloop van medewerkers binnen de projectorganisatie beperkt was, zeker met betrekking tot de managementposities. Veel medewerkers van de POUHL zijn gedurende lange tijd bij het project betrokken geweest. Dit draagt bij aan korte lijnen binnen de projectorganisatie en een goed institutioneel geheugen.

Geïnterviewden zijn tevreden over de positionering van de POUHL als aparte projectorganisatie. Volgens hen heeft de gezamenlijke, maar onafhankelijke en neutrale locatie van de POUHL de samenwerking binnen de projectorganisatie versterkt.

Geïnterviewden geven aan dat de inrichting en samenstelling van de projectorganisatie logisch was en naar wens functioneerde in de praktijk. Zij vinden het met name goed dat er naast de drie technische managers ook een manager bestuurlijke en strategische zaken en een manager bedrijfsvoering was.

4.2.2 Samenwerking

Geïnterviewden geven aan dat de bemensing van medewerkers van de gemeente op strategisch niveau binnen de projectorganisatie, zoals de positie van manager strategische en bestuurlijke zaken, positief was voor de verankering van het project binnen de gemeentelijke organisatie. Hierdoor was de gemeente op strategisch niveau vertegenwoordigd binnen de projectorganisatie. Deze detachering van personeel heeft bijgedragen aan een goede samenwerking tussen gemeente en POUHL. Daarnaast zorgde dit ook voor een goede afstemming binnen de gemeentelijke organisatie.

Uit interviews blijkt dat dit tot 2017 niet het geval was bij de provincie. Geïnterviewden geven aan dat de verankering van het project binnen de provincie lange tijd onvoldoende was. Dit kwam volgens de geïnterviewden met name doordat de medewerkers die waren ingehuurd door de provincie geen historische binding hadden met de provinciale organisatie, omdat zij van buiten waren aangetrokken.

Geïnterviewden geven aan dat de samenwerking tussen de POUHL en beheer van de provincie in de beginperiode na de overdracht van het BRU niet goed is verlopen. Beheer werd in die tijd door de POUHL gezien als een onervaren organisatie die vaak een onnodige extra controle uitvoerde op de projectorganisatie. De volgende redenen zijn hiervoor genoemd in de interviews zijn: de moeizame inbedding van het trambedrijf binnen de provincie, onvoldoende strategische projectervaring bij de provincie, het hoge verloop in personeel bij de beheerorganisatie en het gedrag en de houding tussen managers van de provincie en de projectorganisatie. Geïnterviewden geven aan dat er vanaf de overgang tot 2017 wederzijds wantrouwen heerste tussen de provincie en de projectorganisatie.

Over het functioneren van de werkgroepen die waren opgezet om de afstemming tussen de organisaties te verbeteren wordt verschillend gedacht. De werkgroep Materieel functioneerde volgens geïnterviewden goed. De samenwerking was goed en de juiste mensen zaten aan tafel. De werkgroep Traminfrastructuur en de werkgroep Voorbereiding Exploitatie en Beheer functioneerden een periode minder goed. Volgens meerdere geïnterviewden kwam dit, omdat vanuit beheer niet de juiste personen bij deze werkgroep aan tafel zaten. Deze personen waren generalisten en bezaten te weinig technisch inhoudelijke kennis. Tijdens de werkgroepvergaderingen ging het vaker over de planning dan over de inhoud, aldus enkele geïnterviewden. Onduidelijk was wie er met welk mandaat in de werkgroep zat. Ook was het voor de werkgroepleden onduidelijk wat er met hun input in het besluitvormingsproces gebeurde. Er werd hierover ook verschillend gedacht binnen de werkgroep. De feedbackloop vanuit de directieraad en de stuurgroep richting de werkgroep ontbrak. Besluiten uit de directieraad en stuurgroep werden onvoldoende helder gecommuniceerd.

De POUHL was bij enkele ondersteunde organisatorische, personele en financiële processen afhankelijk van de provincie. De afstemming op dit gebied verliep enigszins rommelig volgens enkele respondenten.

4.2.3 Cultuur

Geïnterviewden zijn van mening dat er binnen de projectorganisatie, met name in de aanbestedingsfase, sprake was van een inclusieve, gesloten cultuur die losstond van de provincie en gemeente. Volgens de geïnterviewden hoort dit bij een aanbestedingsfase, maar had de projectorganisatie zich daarna meer moeten openstellen naar de provincie en gemeente.

Geïnterviewden geven aan dat er weinig aandacht is geweest voor cultuur binnen de projectorganisatie. Zij zeggen dat er onvoldoende tijd is genomen voor reflectie en dat de 'zachte kant' van managementvaardigheden bij veel leidinggevenden ontbrak. Geïnterviewden geven aan dat dit soort vaardigheden een selectiecriteria moet zijn bij de werving van managers.

De POUHL was een hechte organisatie, met kundige en zeer betrokken medewerkers. Wel geven geïnterviewden aan dat de cultuur erg intern gericht was. De focus lag gedurende een lange periode op eigen verantwoordelijkheden van de managers en er was weinig aandacht voor de buitenwereld en de integraliteit. Ook blijkt uit interviews dat de projectorganisatie niet goed om kon gaan met veranderende externe omstandigheden. Er werd vooral vanuit een technisch perspectief en resultaatgericht geopereerd en veel minder vanuit het perspectief van de gemeentelijke en provinciale politiek-bestuurlijke organisaties.

Enkele geïnterviewden vertellen dat er eilandjes waren binnen de projectorganisatie die werden gekenmerkt door de verantwoordelijkheden van de deelprojecten. Wanneer iets raakte aan een verantwoordelijkheid van een ander, dan werd dit vaak buiten beschouwing gelaten. Daardoor was er ook minder gevoel voor de politieke kant en weinig begrip voor de posities van bestuurders. Een paar geïnterviewden vertellen dat ambtenaren van het team projectbeheersing en contractering buiten hun rol moesten treden door verantwoording af te leggen aan bestuurders. Daardoor kwamen zij in de politieke spotlights terecht en voelden zij zich hiertegen onvoldoende beschermd of voorbereid door de organisatie.

Geïnterviewden stellen dat er niet voldoende ruimte was voor bottom-up communicatie. Enkele geïnterviewden geven hierbij aan dat uit vrees voor mogelijke persoonlijke consequenties, issues niet werden gecommuniceerd of dat deze communicatie vertraagd plaatsvond. Als voorbeeld wordt hierbij genoemd dat er te laat gecommuniceerd werd over extra kosten. Geïnterviewden geven aan dat de communicatie binnen de projectorganisatie vaak beperkt bleef tot de deelprojecten en eigen verantwoordelijkheden in plaats van over het gehele systeem.

4.3 Analyse

De positionering van POUHL als op zichzelf staande projectorganisatie, die ook fysiek op afstand stond van haar opdrachtgevers, is goed geweest voor de samenwerking binnen de POUHL en zorgde voor focus. De projectorganisatie was logisch ingericht en bestond qua capaciteiten en competenties uit bekwame medewerkers. Veel van deze medewerkers waren ingehuurd; vaak voor langere tijd. Enkele externen moesten gedurende de looptijd van het project vertrekken, omdat hun contract niet kon worden verlengd. Binnen de projectorganisatie was volgens ons voor dergelijke projecten geen abnormaal verloop van medewerkers.

POUHL kende tot 2017 een gesloten cultuur. Dit is wellicht passend bij de fase waarin een aanbesteding wordt voorbereid. Op basis van de interviews stellen wij echter vast, dat deze gesloten cultuur te lang heeft aangehouden in de daarop volgende fasen. Dit heeft op den duur negatieve gevolgen gehad voor de samenwerking met gemeente en provincie in de zin van eensgezindheid en eenduidigheid over bijvoorbeeld de scope, rolverdeling en verantwoordelijkheden over het werkende tramvervoersysteem.

De samenwerking van POUHL met de toekomstige beheerorganisatie van de provincie was geruime tijd niet goed. De afstand was groot, medewerkers zochten elkaar niet op, er was geen eensgezindheid. Dit kwam onder andere tot uiting in de werkgroepen Voorbereiding, Exploitatie en Beheer, en Traminfra. De werkgroep Materieel lijkt wel goed te hebben gefunctioneerd. Wat hierbij opvalt is dat er pas laat werd geïntervenieerd in slecht functionerende samenwerkingsrelaties. Er lijkt weinig management aandacht te zijn geweest voor het verbeteren van slecht lopende samenwerkingen en onderlinge relaties. Hierdoor konden problemen in de samenwerking lang blijven bestaan. In het algemeen was de rol, doel en positie van de werkgroepen niet voor iedereen duidelijk.

Na de opvolgaudit (2017), het verbeterplan en de instelling van het IMT (2018) verbetert de samenwerking tussen de POUHL en de gemeente en de provincie. Er is, naar wij hebben begrepen, meer aandacht voor open en transparante communicatie naar elkaar en meer vertrouwen in de onderlinge samenwerking, zowel binnen de POUHL, als met de gemeente en de provincie. Ook de detachering vanuit de provincie van het hoofd bedrijfsvoering van de POUHL heeft hieraan bijgedragen.

4.4 Conclusies en lessen voor de toekomst

Kort samengevat luiden onze **belangrijkste conclusies** op het gebied van de projectorganisatie als volgt:

- De positionering van POUHL als op zichzelf staande projectorganisatie, die ook fysiek enigszins op afstand stond van haar opdrachtgevers, is goed geweest voor de samenwerking binnen de POUHL en zorgde voor focus. De projectorganisatie was op logische wijze ingericht.
- De projectorganisatie bestond qua capaciteiten en competenties grotendeels uit bekwame medewerkers. Het verloop van de betrokken medewerkers is niet opvallend groot geweest.
- Er werd in de POUHL vooral vanuit een technisch perspectief en resultaatgericht geopereerd en veel minder vanuit het perspectief van de gemeentelijke en provinciale politiek-bestuurlijke organisatie.
- Het detacheren van ambtelijke medewerkers van gemeente en provincie op belangrijke posities in de POUHL heeft de samenwerking en afstemming met en binnen de gemeente/provincie sterk verbeterd.
- Rollen en verantwoordelijkheden van de werkgroepen waren onduidelijk. De samenwerking binnen de werkgroepen Voorbereiding Exploitatie en Beheer, en Traminfra verliep een periode niet goed.
- De cultuur van de organisatie is een periode (te) gesloten geweest. Er was te beperkt managementaandacht voor het verbeteren van slecht functionerende samenwerkingsrelaties. Er is onvoldoende tijd genomen voor (gezamenlijke) reflectie. De zachte kant van managementvaardigheden was te weinig aanwezig.
- Na verloop van tijd verbetert de samenwerking van de POUHL met de gemeente en de provincie en is er meer aandacht voor open en transparante communicatie naar elkaar en meer vertrouwen in de onderlinge samenwerking.

Lessen voor de toekomst – Projectorganisatie

1. Vestig de projectorganisatie op één locatie op afstand van de opdrachtgevende organisaties en positioneer de projectorganisatie qua hiërarchie ook op afstand. Dat wil zeggen: niet in de lijn van één van de opdrachtgevende organisaties, zodat de projectorganisatie zich zo onafhankelijk mogelijk kan focussen op het project (*projectfase voorbereidende besluitvorming*).
2. Zorg echter wel voor en investeer in een continue verbinding van de projectorganisatie met andere organisaties waar ook gewerkt wordt aan het project. Wat daarbij kan helpen is het (deels) bemensen van de projectorganisatie met medewerkers van de opdrachtgevende organisaties op basis van detachering. Waak er voor dat deze medewerkers het projectbelang vooropstellen en niet acteren in het belang van de organisatie waar zij formeel in dienst zijn (*alle projectfasen*).
3. Indien 'een projectorganisatie op afstand' bij ondersteunde organisatorische, personele en financiële processen afhankelijk blijft van een 'moederorganisatie', dan is het raadzaam hiervoor een vast aanspreekpunt te organiseren bij de 'moederorganisatie'.
4. Als in de lijn hulpconstructies worden ingericht zoals werkgroepen, maak dan voor iedereen duidelijk wat het doel is hiervan en welke bijdrage de werkgroep aan het project dient te leveren. Zorg dat de juiste personen aan de werkgroepen deelnemen en maak duidelijk welk mandaat de werkgroepleden dienen te hebben. Communiceer duidelijk aan de werkgroep welke input verwacht wordt en geef terug wat er met hun input is gedaan (*alle projectfasen*).
5. Richt de projectorganisatie met duidelijk te onderscheiden eenheden in, zoals enkele inhoudelijke eenheden, maar ook (afzonderlijke) eenheden die gaan over bestuurlijke en strategische zaken (zodat er voldoende aandacht is voor politiek-bestuurlijke sensitiviteit) en bedrijfsvoering en contractering (*projectfase voorbereidende besluitvorming*).
6. Dergelijke infrastructurele projecten bestaan uit verschillende fasen. Niet bij elke fase is dezelfde samenwerkingscultuur passend. Zo past bij de aanbestedingsfase een meer gesloten cultuur van de projectorganisatie, terwijl andere fasen meer gericht moeten zijn op samenwerking met anderen en daarom van de projectorganisatie een meer open cultuur vereisen. Sluit daarom de samenwerkingscultuur aan op projectfase. Toets regelmatig of de cultuur nog past bij de projectfase, wees niet bang om interventies te doen die een cultuurverandering ten doel hebben (*alle projectfasen*).
7. De focus bij infrastructurele projecten is vaak erg technisch inhoudelijk en resultaatgericht. Daardoor bestaat de kans dat er onvoldoende aandacht is voor de manier waarop de onderlinge samenwerking verloopt. Het is daarom belangrijk om expliciet oog te hebben voor de zachte kant van managementvaardigheden en de cultuur binnen de projectorganisatie. Creëer momenten voor individuele én gezamenlijke reflectie. Intervenieer direct bij minder goedlopende samenwerkingen en slechte onderlinge relaties (*alle projectfasen*).

5. Projectmanagement



Dit hoofdstuk behandelt het evaluatiethema projectmanagement. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de scope, het risicomanagement, planning, management van financiën, informatiemanagement en aanbesteden en contracteren. Het hoofdstuk begint met een feitelijke beschrijving van dit thema in relatie tot het project. Vervolgens worden de reflecties op het project Uithoflijn van de respondenten beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse, conclusie en leerpunten op deze evaluatiethema's van de onderzoekers.

5.1 Feitelijke beschrijving

5.1.1 Scope

Tot augustus 2014 is de scope van het project door de POUHL afgebakend tot het opleveren van een werkend tramsysteem (WTS). Dit blijkt uit de eerste projectopdracht van de stuurgroep. In augustus 2014 heeft de stuurgroep een tweede projectopdracht opgesteld. Naar aanleiding van deze tweede projectopdracht is de scope van het project veranderd voor de POUHL en wordt het doel het opleveren van een exploitabel werkend tramvervoersysteem (WTVS). In de tweede projectopdracht staat de volgende aanvulling: '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'.²⁰ Volgens de tweede projectopdracht is de coördinatie van het proefbedrijf een verantwoordelijkheid van de POUHL, maar is de POUHL niet verantwoordelijk voor een volledig werkend tramvervoersysteem aangezien het BRU de trambestuurders zal opleiden en een gedeelte van het proefbedrijf zal uitvoeren.²¹ Pas in de derde projectopdracht uit 2016 zijn de verantwoordelijkheden van de provincie, gemeente en de projectorganisatie gericht op de realisatie van een werkend tramvervoersysteem.

Het project Uithoflijn heeft als kenmerk dat het geen zelfstandig uitvoerbaar project is, maar veel afhankelijkheden heeft van andere projecten. Deze andere projecten zijn door de POUHL als volgt gecategoriseerd:

- Randvoorwaardelijke projecten, zoals het stationsgebied Utrecht. Deze projecten vallen niet binnen de scope van de POUHL, maar zijn wel voorwaardelijk voor de realisatie van het project Uithoflijn.
- Conditioneringsprojecten, zoals het verdiepen van een warmteleiding van de Universiteit Utrecht en geluidssanering langs de trambaan, ofwel projecten ten behoeve van de realisatie van de bovenbouw maar die niet meegenomen kunnen worden in het bovenbouwcontract.
- (Directie)leveranties, zoals de wissels en trambeveiliging, ofwel componenten die voor de realisatie van de bovenbouw nodig zijn.
- Raakvlakprojecten, zoals de nieuwe Moreelsebrug en de bouw van het Prinses Maxima Centrum.
- Omgevingsprojecten, zoals de afbouw parkeergarage Vaartsche Rijn en de herinrichting Pelikaanstraat. Ook wel projecten die voortkomen uit de inpassing van de Uithoflijn.

5.1.2 Risicomanagement

De projectscope werd bijgehouden in een online platform voor eisenbeheer. Alle eisen uit het Project Programma van Eisen kregen een aparte code en werden gedurende het project bewaakt. Ook het safety management en de verificatie en validatie werden via deze softwaretool vormgegeven.

²⁰ POUHL (2014), Projectplan Uithoflijn 2.0.

²¹ Rekenkamer rapport: Samen Sturen, beschikbaar via

https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/2018-12-04_Eindrapport_UHL_Samen_sturen_.pdf

Projectmatige risico's werden in kaart gebracht volgens de R van de GOTIK+R methode. GOTIK+R staat voor geld, organisatie, tijd, informatie, kwaliteit en risico's.²² In de bestuursovereenkomst 2012 staat een risicoverdeling opgenomen. Hierin staat dat de risico's zijn verdeeld in projectrisico's, die worden gedekt uit de centrale risicoreservering en deelprojectrisico's die voor de rekening komen van de partij die voor dat deelproject verantwoordelijk is. Het budget van elk deelproject bevat een risicoreservering dat ter beschikking staat van de partij die voor dat deelproject verantwoordelijk is. Het uitgangspunt hierbij is dat risico's zoveel mogelijk worden belegd bij deelprojecten en dat de centrale risicoreservering alleen aanspreekbaar is voor een specifiek aantal risico's.

Overeenkomstig de bestuursovereenkomst draagt de POUHL, in overleg met de beide opdrachtgevers, er zorg voor dat alle benoemde risico's worden beheerst en dat over de toprisico's wordt gerapporteerd. Indien zich risico's voordoen binnen de randvoorwaardelijke of raakvlakprojecten komen de kosten daarvan geheel voor rekening van het betreffende randvoorwaardelijke of raakvlakproject.

De risicomanager van de POUHL is gepositioneerd binnen het team Bedrijfsvoering & Contractering. Risicomanagement maakt daarom deel uit van het deelprojectplan Bedrijfsvoering & Contractering. De risicomanager is verantwoordelijk voor het rapporteren van de risico's. De rapportage met de projectrisico's is een samenvatting van de risicoregisters van het project Uithoflijn en de deelprojecten. De risicomanager beheert de risicoregisters, monitort en stimuleert de follow-up van de beheersmaatregelen en levert hieromtrent gegevens aan voor de rapportages. De risicomanager bewaakt de toereikendheid van de risicoreservering door de lijst van projectrisico's periodiek te actualiseren en hierover te rapporteren aan de projectdirecteur. De projectdirecteur brengt de risicorapportage in bij de directieraad en stuurgroep. Deze rapportage is onderdeel van de halfjaarrapportages en later van de kwartaalrapportages.

5.1.3 Planning

Het project Uithoflijn is verdeeld in verschillende fasen die gekoppeld zijn aan mijlpalen en de planning van het project.²³ De hoofdlijnenplanning is de officiële planning van het project. Deze wordt gebruikt in bestuurlijke voortgangsrapportages en in de externe communicatie over het project. De hoofdlijnenplanning is gebaseerd op een slagingskans van 85%. Dat betekent dat er 85% kans is dat deze planning gehaald wordt. In de hoofdlijnenplanning is ruimte opgenomen om eventuele vertragingen qua tijd te compenseren.

In 2014 is de planning voor het eerst gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat de exploitatie van de tramlijn is uitgesteld naar medio 2018. De oorzaak hiervan van de vertraging bij de busomklap²⁴ in het stationsgebied. Ook wordt de realisatie van de bovenbouw op het SABUTO-tracé²⁵ een half jaar uitgesteld.

Kort na het zomerreces in 2017 wordt in een brief aan provinciale staten en de gemeenteraad over de voortgang van de Uithoflijn gemeld, dat het in gebruik nemen van de tram medio 2018 niet meer reëel is. Eind 2017 wordt daarom de planning voor de tweede keer gewijzigd. De exploitatie wordt wederom uitgesteld. Dit keer naar december 2019. De bestuurlijke voortgangsrapportage 2017 bevat de aangepaste hoofdlijnenplanning met de mijlpalen.

Naast de hoofdlijnenplanning wordt vanaf december 2017 voor intern gebruik een zogenoemde 'stuurplanning' gehanteerd, genaamd: integrale stuurplanning realisatie Uithoflijn. Deze planning is bedoeld voor de POUHL, het IMT UHL en de directieraad. Deze planning wordt gebruikt voor de aansturing van het project en wordt

²² Project Programma van Eisen (2016).

²³ Zie pagina 28 Project Programma van Eisen.

²⁴ De busomklap is de aanduiding voor tijdelijke verplaatsing en terugplaatsing van het busstation in het stationsgebied. Dit gaat over de verplaatsing van de helft van het aantal bushaltes aan de oostzijde van Utrecht CS naar de westzijde. Dit is de verantwoordelijkheid van de POUHL.

²⁵ SABUTO-tracé is de aanduiding van de zes tracédelen van de Uithoflijn, gezien vanaf het Stationsgebied.

regelmatig bijgewerkt naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. De hoofdlijnenplanning hoeft daarom niet telkens te worden aangepast. De stuurplanning is veel strakker dan de hoofdlijnenplanning, aangezien de stuurplanning uitgaat van exploitatie in juli 2019 en de hoofdlijnenplanning van een exploitatie in december 2019. De stuurplanning gaat uit van reële doorlooptijden, zonder dat er per onderdeel een buffer wordt gehanteerd. De centrale tijdsbuffer is de periode tussen de stuurplanning en de hoofdlijnenplanning, ook wel bestuursplanning genoemd.

5.1.4 Management van financiën

De begroting is opgebouwd uit de onderdelen traminfrastructuur, trammaterieel en voorbereiding exploitatie en beheer. De kosten die samenhangen met de organisatie van het project zijn ondergebracht in de afzonderlijke onderdelen. De begroting is onderbouwd met een kostenraming en wordt gedekt met een door de opdrachtgevers beschikbaar gesteld budget, zoals vastgesteld door de provinciale staten en de gemeenteraad vanuit hun budgetverantwoordelijkheid. Op basis daarvan wordt in het deelprojectplan Bedrijfsvoering & Contractering de sturing en beheersing van het budget geregeld. Dit vindt plaats aan de hand van een systeem dat actueel inzicht biedt hoe budget, verplichtingen en prognose zich tot elkaar verhouden. Aan de hand hiervan ontstaat zicht op de prognose van het eindresultaat van het project.

Gedurende de totale projectduur rapporteert de projectdirecteur op kwartaal- en halfjaarbasis aan de directieraad en stuurgroep. Dit gebeurt op het niveau van *work break structure* over prognoses ten opzichte van het actuele projectbudget. Wanneer de prognose van de kosten hoger dreigt te worden dan het projectbudget (als gevolg van bijvoorbeeld vertragingen of ongepland meerwerk), en na onderzoek geen optimalisering of besparingen zijn te vinden in de scope, dient de projectdirecteur een beslisnota (een schriftelijk verzoek tot aanvullend budget) in bij de directieraad en stuurgroep. De stuurgroep beoordeelt op advies van de directieraad of het verzoek tot aanvullend budget gehonoreerd kan worden en volgens het besturingsmodel afgehandeld kan worden.

De wijze waarop financieel management wordt gevoerd staat beschreven in diverse procedures. Deze procedures zijn opgenomen in kwaliteit managementsysteem Uithoflijn. In het deelprojectplan Bedrijfsvoering & Contractering wordt voorzien in de ontwikkeling, implementatie en onderhoud hiervan. Er wordt uitgegaan van een centrale financiële projectadministratie. De manager Bedrijfsvoering & Contractering verzorgt de aansluiting met de planning- & controlcycli van de beide opdrachtgevers.

De projectcontroller verzorgt het projectcontrol en coördineert de financieel administratieve taken, alsmede de financiële bijdrage aan de voortgangsrapportages van het project. De projectcontroller is gepositioneerd binnen het team Bedrijfsvoering & Contractering. De functionele aansturing vindt plaats vanuit dit deelproject.

5.1.5 Informatiemanagement

Het volledige projectplan is opgesplitst in vijf deelprojectplannen. Elk deelproject heeft één projectmanager. Deze projectmanager rapporteert maandelijks over de voortgang van het deelproject. Daarnaast zijn er managementplannen met betrekking tot beheer- en contractbeheersplannen. Via deze plannen wordt door de POUHL per projectfase gerapporteerd.

5.1.6 Aanbesteden en contracteren

Tijdens de aanbestedingsfase is gebruik gemaakt van systeemgerichte contractbeheersing. Systeemgerichte contractbeheersing houdt in dat de opdrachtgever aan de voorkant specificaties voorschrijft en dat de opdrachtnemer de verantwoordelijkheid draagt voor de realisatie hiervan. Het doel daarvan was om opdrachtnemers een passende verantwoordelijkheid te geven.

De aanbestedingsstrategie voor de Uithoflijn ging uit van meerdere onderbouwcontracten, één bovenbouwcontract met directieleveranties en één materieel contract. In 2013 zijn de Europese

aanbestedingsprocedures hiervoor gestart. BAM won de aanbesteding voor het bovenbouwcontract (infrastructuur) en CAF voor het materieel. Beide contracten zijn een design en construct contract. Een design en construct contract houdt in dat de aanbestedende partij, een functioneel gespecificeerde uitvraag opstelt, waarbij de opdrachtnemer ruimte krijgt om innovaties toe te passen in zowel het ontwerp als de uitvoering. Beide fases moeten zo goed mogelijk op elkaar afgestemd worden. De looptijd van de contracten is ingegaan in 2015. Door zowel BAM als CAF is een samenwerkingsovereenkomst getekend, die gedurende de ontwerpfase en tijdens de testfase borgde dat de raakvlakken werden benoemd en belegd.

Voor het beheer, onderhoud en exploitatie is op 8 oktober 2012 een concessie verleend door het BRU aan Qbuzz voor het verzorgen van het stads- en streekvervoer (inclusief sneltram) in de regio Utrecht. Deze concessie is per 1 januari 2015 overgegaan naar de Provincie Utrecht. Doordat deze afspraken al gemaakt waren, heeft Qbuzz deze taken ook gekregen met betrekking tot de Uithoflijn.

In 2018 begon het testbedrijf dat werd geleid door BAM. Tijdens testbedrijf wordt gekeken of de infrastructuur en voertuigen goed samenwerken. In 2019 startte het proefbedrijf. Het proefbedrijf werd uitgevoerd door vervoerder Qbuzz en onderhoudspartijen Strukton voor rail en Stadler voor materieel. Deze partijen waren via het BRU al gecontracteerd voor beheer en onderhoud. Deze contracten zijn overgenomen door de provincie. Voor de levering van de spoorbeveiliging is het bedrijf Bombardier in 2013 gecontracteerd. Dit bedrijf wordt aangestuurd door de provincie.

De directieleveranties waren de verantwoordelijkheid van het BRU en na de overdracht van de provincie. De herkomst van de naam komt van de directie van het BRU, aangezien deze directie verantwoordelijk was voor de leveranties aan de POUHL. De directieleveranties hadden betrekking op de levering van infrastructuur, materieel of systemen (of een combinatie daarvan). Aan deze directieleveranties zijn vooraf bepaalde eisen gesteld door de ontvangende partij gerelateerd aan kwaliteit, functioneren en toekomstig beheer.

Tenslotte is er nog de inhuur van personeel voor de POUHL. Hiervoor dienden de aanbestedingsregels te worden gevolgd van het BRU en later de provincie. De kern van deze regels is dat boven bepaalde drempelwaarden meervoudig, dan wel Europees diende te worden aanbesteed. Er is geen Europese openbare aanbesteding geweest om een mantelcontract te sluiten voor in te huren personeel. Inhuur van personeel geschiedde op individuele basis.

5.2 Reflectie respondenten

5.2.1 Scope

Geïnterviewden geven aan dat er lang onduidelijkheid is geweest over de scope van het project. De projectorganisatie is er lang vanuit gegaan dat hun opdracht was om een werkend tramsysteem (WTS) op te leveren, terwijl de uiteindelijke scope van het project een exploitabel werkend tramvevoersysteem (WTVS) was. Respondenten geven aan dat deze onduidelijkheid gevolgen had voor hun eigen takenpakket, aangezien ze hierdoor niet precies wisten wat hun verantwoordelijkheden waren.

Doordat de projectorganisatie zich lange tijd richtte op het opleveren van een WTS, had zij te weinig oog voor de afhankelijkheden en de integraliteit van het gehele project, aldus geïnterviewden. Geïnterviewden geven aan dat er knelpunten ontstonden, doordat het project dat gericht was op de vernieuwing van het stationsgebied en onder leiding stond van de gemeente Utrecht onvoldoende en te laat werd meegenomen in het realiseren van de Uithoflijn. De ontwikkelingen in het stationsgebied werden dan ook eerst als exogeen gezien. Respondenten benadrukken dat afstemming met het project stationsgebied juist erg belangrijk was, aangezien de Uithoflijn in hoge mate afhankelijk was van de werkzaamheden in het stationsgebied. Doordat afstemming onvoldoende tot stand kwam, zijn risico's in het stationsgebied gerelateerd aan de Uithoflijn niet goed door de POUHL in kaart gebracht. Respondenten geven aan dat dit gedurende een periode tot knelpunten heeft geleid en dat dit medio

2015 werd verholpen door een bestuurlijk overleg Uithoflijn-Stationsgebied te organiseren, waarin overleg plaatsvond tussen de leden van de stuurgroep en de voor het stationsgebied verantwoordelijke wethouder.

We hebben begrepen dat het bewaken van alle geformuleerde projecteisen en het verifiëren ervan zeer zorgvuldig is gebeurd. Hierdoor kon de veiligheidsbewijsvoering, de safety case, eenvoudig worden opgesteld en waren de blokkerende issues van de Independent Safety Assessor (ISA) beperkt en goed traceerbaar.

5.2.2 Risicomanagement

Geïnterviewden geven aan dat de positionering van de risicomanager logisch was en dat dit naar behoren werkte. Als verbeterpunt geven enkele geïnterviewden aan dat beheer, zowel in de tijd van het BRU als de provincie, te laat betrokken is geweest bij het opstellen van de risicoanalyses. Dit is overigens te herleiden naar de onduidelijkheid over de scope van het project. Daarnaast geven meerdere geïnterviewden aan dat de kwantificering van risico's preciezer had gekund. Voor sommige risico's was niet duidelijk wat de te verwachte consequenties waren van het optreden van het risico op planning en kosten, aldus deze geïnterviewden.

5.2.3 Planning

Geïnterviewden geven aan dat de factor tijd een dominantere factor was dan de factoren kwaliteit en kosten. Hierdoor lag de nadruk in de sturing op de planning. Volgens meerdere geïnterviewden kwam dat met name door de grote politieke aandacht. Anderen geïnterviewden zijn het hier niet mee eens en vinden dat de politiek daar geen inspraak in heeft gehad.

Geïnterviewden geven aan dat er vanaf een december 2017 werd gewerkt met twee planningen: een bestuurlijke planning en een stuurplanning. De bestuurlijke planning bestond uit de data die naar de bestuurders waren gecommuniceerd. De stuurplanning was krasser gepland dan de bestuurlijke planning, zodat eventueel kon worden ingelopen op de bestuurlijke planning. Enkele geïnterviewden geven aan dat dit extra werk opleverde en dat dit een fictieve werkelijkheid creëerde, omdat iedereen in de praktijk koerste op de bestuurlijke planning. Andere geïnterviewden geven daarentegen aan dat dit erg goed werkte, omdat dit extra scherppte creëerde en hiermee gepoogd werd om op de hoofdlijnenplanning in te lopen. Zij geven ook aan dat het gebruikelijk is om met twee planningen te werken. In plaats van het werken met vele kleine tijdsbuffers aan het einde van elke deelactiviteit, werd er een centrale tijdsbuffer gehanteerd, het verschil tussen de stuur- en bestuurplanning. Hierdoor was iedereen gefocust om de deelprojecten tijdig af te ronden.

Meerdere geïnterviewden vinden dat er te laat een integrale planning is opgesteld (september 2018). De integrale planning bracht de scope van het WTVS in beeld. Aangezien er daarvoor nog onduidelijkheid bestond over deze scope, is dit niet eerder gebeurd. Latere levering van de directieleveranties hadden ook grote impact op de doorlooptijden. Met name de levering van de spoorbeveiliging zorgde voor een forse vertraging.

Geïnterviewden verklaren dat de planning van het stationsgebied sterk van invloed was op die van de Uithoflijn, terwijl de POUHL geen invloed had op deze planning. De planning van het stationsgebied was daarnaast ook anders opgesteld dan de planning van de POUHL. De vertraging van de sloop van de traverse tussen het centraal station en Hoog Catharijne had een directe impact op de planning van de Uithoflijn. De nieuwe tramsporen lopen over de fundatie van de oude gesloopte traverse.

De POUHL had meer rekening moeten houden met de planning van het stationsgebied in de planning van de Uithoflijn, aldus geïnterviewden. Ook vinden geïnterviewden dat er tijdens de aanbestedingsfase onvoldoende rekening is gehouden in de planning en de daarop gebaseerde contractering met een mogelijke vertraging en externe factoren.

5.2.4 Management van financiën

Geïnterviewden zijn van mening dat financiële consequenties vaak niet meteen werden gerapporteerd aan de stuurgroep. Meestal werd er eerst naar een (technische) oplossing gezocht voordat over het bestaan van een issue werd gecommuniceerd. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat er in de beginjaren van het project te weinig aandacht is geweest voor de financiële prognoses.

Geïnterviewden geven aan dat er gedurende het project onduidelijkheid ontstond over de PM-kostenposten met betrekking tot Voorbereiding Exploitatie en Beheer-kosten, zoals kosten voor de coördinatie van het proefbedrijf, voorbereiding beheer, voorbereiding exploitatie en uitloopkosten. Zij geven aan dat er te laat invulling is gegeven aan deze PM-kosten, zodat pas later in het project meer inzicht was over de hoogte van deze kosten. Meerdere geïnterviewden zijn van mening dat het BRU en de provincie de concretisering van deze posten te lang voor zich uit hebben geschoven. Enkele geïnterviewden geven aan dat het lastig is om deze kosten aan het begin van het project in kaart te brengen. De overdracht van taken van het BRU naar de provincie heeft niet geholpen bij het eerder in kaart brengen van deze kosten. Enkele geïnterviewden geven aan dat deze kosten, aangezien zij betrekking hebben op beheer en exploitatie, voor rekening van het BRU en dus later voor de provincie hadden moeten komen, maar dat er uiteindelijk na het zogenaamde Zwaarwegend Advies van de heer van Wassenaer ook een deel van deze kosten voor rekening van de gemeente is gekomen.

Enkele geïnterviewden vertellen dat er één accountant is voor de controle van de provinciale jaarrekening en één voor de projectcontrole. Deze accountants waren werkzaam bij hetzelfde kantoor. Doordat het project onder de jaarrekening van de provincie viel, ontstond er hierdoor vertraging in het afronden van de jaarrekeningen van het project. Er was een onafhankelijke projectaccountant die in opdracht van de projectdirecteur werkte, maar deze accountant was toevallig in dienst van hetzelfde bedrijf als de accountant van de provincie. Hierdoor was de aansturing onduidelijk en werden de financiën van het project onderdeel van het proces van goedkeuring van de provinciale jaarrekening, aldus geïnterviewden.

Na de opheffing van het BRU is de boekhouding van het project in de processen van de provincie terecht gekomen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat dit een onwenselijke situatie veroorzaakte, omdat de provincie een beleidsorganisatie is en geen uitvoeringsorganisatie. De grootte en complexiteit van de Uithoflijn, maar ook de flexibiliteit die het project vergde, sloot niet aan bij de processen van de provincie. Meerdere geïnterviewden geven aan dat dit ten koste ging van de flexibiliteit en wendbaarheid van de projectorganisatie.

5.2.5 Informatiemanagement

Geïnterviewden geven aan dat de frequentie van de halfjaarrapportages onvoldoende bleek. Als voorbeeld wordt genoemd dat er behoefte was aan een frequenter inzicht in de risico's. Daarom zijn de halfjaarrapportages in 2016 vervangen door kwartaalrapportages.

Over de kwaliteit van de rapportages stellen de geïnterviewden dat de rapportages erg technisch waren en daarmee over het algemeen lastig te begrijpen voor personen buiten de projectorganisatie zonder kennis over de onderliggende stukken. Ook geven zij aan dat de randvoorwaardelijke projecten lang niet voldoende zijn meegenomen in de rapportages. Hierdoor was de scope van rapportages lange tijd te beperkt voor de ontvanger om een goed overzicht te krijgen over het gehele werkend tramvervoersysteem. De rapportages brachten deze afhankelijkheden en de daaraan gerelateerde risico's lange tijd onvoldoende in beeld.

5.2.6 Aanbesteden en contracteren

Aannemers

Geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over de systeemgerichte contractbeheersing. Zij geven aan het eens te zijn met de manier waarop de contracten zijn verdeeld: meerdere onderbouwcontracten, één

bovenbouwcontract met directieleveranties en één materieel contract. Dit geldt volgens geïnterviewden ook voor de contracten met betrekking tot beheer, onderhoud en exploitatie.

Wel geven meerdere geïnterviewden aan dat er aan de voorkant onvoldoende is nagedacht over het samenbrengen van de contracten. Dit versterkte de verkokering van de verschillende onderdelen. Daarnaast geven ze aan dat eerdere ervaring met het werken met dit soort contractbeheersing ontbrak bij de projectmedewerkers. Het had geholpen als deze ervaring wel aanwezig was geweest binnen de projectorganisatie.

Geïnterviewden geven aan dat de relatie met de (onder)aannemers in de loop van het project is gejuridificeerd. De projectdirecteur en aannemers hadden op een gegeven moment geen rechtstreeks contact meer met elkaar, maar alleen via schriftelijke communicatie en/of juristen/advocaten. Volgens hen kwam dit het project niet ten goede. In een later stadium, na vertrek van de eerste projectdirecteur, zijn deze relaties hersteld doordat de POUHL weer rechtstreeks in gesprek is gegaan met de (onder)aannemers. In de herstelde relaties kwam de focus meer te liggen op het behouden en creëren van een goede werkrelatie.

Geïnterviewden zijn van mening dat de contractvorm design en construct niet paste bij de situatie van de randvoorwaardelijke projecten en dan met name in het stationsgebied. Als belangrijkste reden hiervoor noemen zij dat de (onder)aannemers van de Uithoflijn keuzes moesten maken. Deze keuzes waren afhankelijk van keuzes van andere (onder)aannemers die waren gecontracteerd door een andere partij en in een andere contractvorm.

Ook geven enkele geïnterviewden aan dat de contracten te snel in de markt zijn gezet en er geen second opinion is gevraagd, terwijl zij vinden dat dit wel had moeten gebeuren. Zij vinden dat de contracten meer gespecificeerd hadden moeten worden aan de voorkant. Omdat dit niet is gebeurd, zijn volgens hen verschillende opleveringen niet naar wens geweest. Als voorbeeld noemen zij de sobere en eenvoudige vormgeving van de haltes die niet passend is bij de gewenste uitstraling van de Uithof. Andere geïnterviewden staan hier lijnrecht tegenover en vinden dat er juist veel aandacht is besteed aan de inhoud van de contracten.

De directieleveranties waren de verantwoordelijkheid van het BRU. Een belangrijke reden hiervoor was volgens de geïnterviewden dat er al contracten liepen met bedrijven die voor de Uithoflijn werden gecontinueerd. Meerdere geïnterviewden vinden dat de POUHL in ieder geval meer zeggenschap had moeten hebben over de directieleveranties. Geïnterviewden zijn van mening dat het te lang heeft geduurd voordat de provincie na de overdracht van het BRU de directieleveranties onder controle had. Enkele geïnterviewden benadrukken overigens dat dit na het opstellen van het verbeterplan, dat is opgesteld door de regiegroep in reactie op de opvolgaudit, wel beter werd aangepakt.

Geïnterviewden geven aan dat wel was bepaald dat de directieleveranties niet onder directe aansturing stonden van de projectorganisatie, maar dat er onvoldoende aandacht is geweest voor hoe de directieleveranties en het project op elkaar zouden moeten aansluiten. Als gevolg hiervan werden de leveranties monodisciplinair (systeemgericht en vanuit één vakgebied) aangestuurd en was er weinig integraliteit rondom de directieleveranties. Dit heeft ertoe geleid dat componenten minder goed op elkaar aansloten, aldus respondenten.

Inhuur

Geïnterviewden zijn van mening dat er in de contracten met betrekking tot de inhuur van personeel te weinig rekening is gehouden met potentiële vertraging van het project. Als gevolg hiervan konden sommige contracten niet verlengd worden, terwijl verdere betrokkenheid van deze inhuur wel nodig was. De oorzaak hiervan was volgens enkele geïnterviewden de wel of niet opgenomen bepalingen in deze contracten. Enkele respondenten meldden dat de aanbestedingsregels van de provincie een flexibele en snelle inhuur voor de POUHL niet goed mogelijk maakte. Andere geïnterviewden geven aan dat dit buiten de invloed ligt van de provincie, omdat dit te maken heeft met de (Europese) aanbestedingswetgeving, aangezien de POUHL via de provincie medewerkers moest inhuren.

5.3 Analyse

Het project Uithoflijn was in hoge mate afhankelijk van veel verschillende andere projecten. Ook is er lang onduidelijkheid geweest over de scope van de POUHL. Mede door deze onduidelijkheid over de scope verliep het managen van raakvlakken met andere projecten, en dan in het bijzonder project Stationsgebied en de directieleveranties, moeizaam. Dit is echter niet de enige verklaring hiervoor. Ook binnen een onduidelijke scope kunnen organisatorische hulpstructuren worden ingericht om de raakvlakken met nauw gerelateerde andere projecten te kunnen managen. Bovendien is een goede aansluiting op andere projecten ook bij een smalle scope belangrijk. De POUHL heeft dit gedurende lange tijd te weinig aandacht gegeven. Daarnaast zijn als gevolg van de onduidelijkheid over de scope de PM-kosten met betrekking tot Voorbereiding Exploitatie en Beheer te laat ingevuld.

Vanaf het opstellen van de integrale planning in 2018 is de aansluiting tussen de POUHL en de andere projecten die door de gemeente en provincie werden aangestuurd verbeterd. Alleen het raakvlakmanagement met directieleveranties bleef gedurende de gehele looptijd van het project een discussiepunt.

De rol en positionering van de risicomanager was een goed uitgangspunt om de risico's in kaart te brengen en te rapporteren, maar de risico's zijn te veel op deelprojectniveau gerapporteerd en te weinig met elkaar in verband gebracht.

Ondanks dat het werken met een stuurplanning en een hoofdlijnenplanning niet voor alle geïnterviewden meerwaarde had, zien wij dit toch als een logische werkwijze. Met als reden dat dit het streven naar een kortere doorlooptijd van het project stimuleert, maar het niet behalen van deze planning geen directe consequenties heeft voor de bestuurplanning.

Het project Uithoflijn heeft vanaf het begin onder grote maatschappelijke en politieke belangstelling gestaan. De urgentie en het belang van het project stonden buiten kijf. Mede hierdoor lag er behoorlijke druk op de projectorganisatie om het project zo snel mogelijk uit te voeren. We constateren dat in het projectmanagement de factor 'tijd' de meeste aandacht kreeg en de factoren 'kwaliteit' en 'kosten' hieraan ondergeschikt waren. Ingewikkelde kwesties of onduidelijkheden werden soms vooruitgeschoven, zodat de (korte termijn) planning niet in gevaar kwam.

Er werd tijdens het project niet continu geanticipeerd op mogelijke vertragingen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop personeel was ingehuurd. Het kwam voor, dat als gevolg van vertragingen contracten van personeel afliepen voordat hun taak in het project was afgerond en deze contracten niet of moeizaam verlengd konden worden. Een ander voorbeeld is dat de raakvlakken met andere projecten niet optimaal werden gemanaged. Hierdoor was ook de invloed daarvan op de planning van de POUHL onvoldoende in beeld. Vertraging bij andere projecten zorgde ook voor vertraging bij de POUHL.

De gewenste processen van de POUHL met betrekking tot financiën, verschilden sterk van de vereiste processen vanuit de provincie. Dit had negatieve gevolgen voor het project ten aanzien van de flexibiliteit en wendbaarheid.

De wijze en frequentie van informatievoorziening binnen het project bleek ook een aandachtspunt. Er is een duidelijke en consequente informatievoorziening opgezet. De frequentie van de informatievoorziening bleek initieel echter te laag. De POUHL heeft dit opgelost door van halfjaarlijkse rapportages naar kwartaalrapportages te gaan. Zowel in de door ons bestudeerde eerdere onderzoeken, als in de gevoerde interviews, zijn verschillende kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van de informatie in de rapportages. Informatie zou bijvoorbeeld te globaal of juist te technisch van aard zijn geweest. Onze indruk is dat de rapportages niet altijd werden samengesteld met de informatiebehoefte en het perspectief van de uiteindelijke lezer voor ogen. Er werd vaak pas

gecommuniceerd over het bestaan van een probleem wanneer er al een (technische) oplossing was gevonden. Hierdoor zat er vertraging in de informatievoorziening richting de directieraad en stuurgroep.

De contacten met aannemers verliepen, met uitzondering van de geschillen in de periode in 2016 en 2017, naar onze indruk goed. Wel lijkt de gekozen contractvorm *design en construct* niet passend te zijn geweest voor het stationsgebied, waar de uitvoering erg afhankelijk was van hetgeen er in het stationsgebied gebeurde. Binnen de gekozen contractvorm hadden aan de voorkant wat meer specifieke eisen gesteld kunnen worden. Hierdoor had men meer invloed kunnen uitoefenen op vooral ook de afwerking van hetgeen er uiteindelijk opgeleverd is.

Volgens ons had de externe inhuur van projectmedewerkers beter gekund door bijvoorbeeld via mantelcontracten aan te besteden. Dit vergroot ook de flexibiliteit van de inhuur en is passend binnen de aanbestedingsregels van de overheid.

5.4 Conclusies en lessen voor de toekomst

Kort samengevat luiden **de belangrijkste conclusies** op het gebied van projectmanagement:

- Er is lang onduidelijkheid geweest over de scope voor de POUHL en dat heeft negatieve consequenties gehad voor het project. Hierdoor kwam voor verschillende management aspecten (risico's, financiën, planning, informatievoorziening) het integrale project (het werkend tram vervoersysteem) te laat in beeld.
- Het managen van raakvlakken, met zowel het project stationsgebied als met de projecten die als directieleveranties werden uitgevoerd, bleek ingewikkeld.
- De PM-posten met betrekking tot voorbereiding exploitatie en beheer zijn te laat ingevuld.
- Het risicomanagement werkte naar behoren. De kwantificering en uitleg hadden beter gekund. Het is onvoldoende om risico's alleen op deelprojectniveau te rapporteren.
- Aanvankelijk was er geen integrale planning. Vanaf het opstellen van de integrale planning in 2018 is de aansluiting tussen de POUHL en de andere projecten die door de gemeente en provincie werden aangestuurd verbeterd. In een politiek-bestuurlijke context helpt het om te werken met twee planningen: één ruimere planning voor de stuurgroep en één krappere planning voor de projectorganisatie.
- In het projectmanagement is relatief veel aandacht voor de factor 'tijd' en minder voor de factoren 'kwaliteit' en 'kosten'. Hierdoor werden soms keuzes gemaakt die later tot knelpunten leidden.
- De informatievoorziening was consequent georganiseerd, maar de verstrekte informatie had wellicht wat beter kunnen aansluiten bij de doelgroep en de politiek-bestuurlijke context.
- Er zijn geen verkeerde keuzes gemaakt wat betreft de aanbestedingsstrategie voor meerdere contracten. Wel is er aan de voorkant onvoldoende nagedacht over het samenbrengen van de contracten. De systeemgerichte contractbeheersing verliep goed. Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de uitwerking van contractvorm *design en construct* die gekozen is voor aanbesteding van de uitvoering. De opdrachtgever had aan de voorkant specifiekere voorwaarden kunnen stellen.
- In het algemeen verliepen, met uitzondering van een periode van twee jaar, de contacten met de aannemers goed. De juridificering van de relatie tussen de projectorganisatie en (onder)aannemers kwam niet ten goede van het project, doordat dit vertragend werkte en deze vertraging voor beide partijen een stijging van kosten tot gevolg had.

Lessen voor de toekomst – Projectmanagement

1. Creëer in de voorbereidende besluitvorming en in de opbouw en specificatie duidelijkheid over de scope van de projectorganisatie, zodat taken en verantwoordelijkheden tijdig en volledig in beeld worden gebracht (*projectfasen voorbereidende besluitvorming en opbouw- en specificatie*).
2. Breng aan het begin van het project de raakvlakken in beeld en richt hier een managementproces op in. Zorg ervoor dat het hele managementsysteem (risico's, financiën, planning, informatievoorziening) is gericht op de scope van het hele project (*alle projectfasen*).
3. Richt een goed eisenbeheersysteem in op basis van het programma van eisen, waarin ook de veiligheidsverantwoording is gewaarborgd en houdt dit gedurende het project goed bij (*alle projectfasen*).
4. Stel tijdig een integrale planning op. Overweeg daarbij om twee soorten integrale planningen te hanteren: één op bestuurlijk niveau en één op uitvoerend niveau. In de bestuurplanning wordt een centrale tijdsbuffer opgenomen. De planning op uitvoerend niveau wordt gehanteerd als intern sturingsinstrument voor de projectorganisatie en contractpartijen, zodat strak op de uitvoerende werkzaamheden kan worden gestuurd. Risico's kunnen worden ondervangen vanuit de centrale tijdsbuffer (*projectfase opbouw en specificatie*).
5. Wanneer er nog geen uitsluitsel bestaat over de omvang van de kosten, wordt dit als een PM (pro memorie)-post opgenomen in de kostenraming of begroting. In regel kent elk infrastructureel project PM-posten. Omdat het lastig is om in te schatten wat de hoogte van deze post is, brengt dit het risico met zich mee dat de invulling hiervan te lang wordt uitgesteld. Dit kan worden voorkomen door vaste inventarisatiemomenten op te nemen in de planning. Deze momenten dienen ervoor om te beoordelen of de invulling van een PM-post mogelijk is (*projectfase opbouw- en specificatie*).
6. Voorkom vertraging in de informatievoorziening. Rapporteer frequent en informeer directeur, directieraad en stuurgroep tijdig over problemen en niet pas wanneer de oplossing voor handen is. Zorg ervoor dat de informatie zelfstandig leesbaar is en aansluit bij de kennis van de ontvanger (*alle projectfasen*).
7. Zorg dat de contractvorm past bij de uit te voeren werkzaamheden, de invloedssfeer van de aannemer en de afhankelijkheden van andere partijen. Aandachtspunten zijn onder meer de goede contractvorm en aanbestedingsstrategie. Zorg bij het uitzetten van meerdere aanbestedingscontracten voor een goede verbinding tussen deze contracten (*projectfase aanbesteding*).
8. Zorg voor een goede relatie met de (onder)aannemers. Blijf met elkaar in gesprek en voorkom juridificering. Juridificering leidt vaak tot vertraging en dat leidt weer tot extra kosten (*projectfase aanbesteding*).
9. Bij infrastructurele projecten worden er vaak veel externe projectmedewerkers ingehuurd. Bij de inhuur van externe projectmedewerkers is, zeker bij langlopende projecten, de kennisborging in het organisatiegeheugen een aandachtspunt. Dit komt doordat de omloopsnelheid van personeel hoger is dan bij medewerkers met een vast dienstverband bij de projectorganisatie of opdrachtgever. Maak het daarom in ieder geval mogelijk om externe projectmedewerkers tot en met het einde van de looptijd van het project in te huren op basis van openbaar aan te besteden mantelcontracten (*projectfase aanbesteding*).

6. Omgevingsmanagement en communicatie



Dit hoofdstuk behandelt de evaluatiethema's omgevingsmanagement en communicatie. Tot de scope van omgevingsmanagement behoren stakeholdermanagement, communicatie en participatie, maar ook het proces rondom de bestuurlijke aansturing. Het hoofdstuk begint met een feitelijke beschrijving van deze thema's in relatie tot het project. Vervolgens worden de reflecties op het project Uithoflijn van de respondenten beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse, conclusie en leerpunten op deze evaluatiethema's van de onderzoekers.

6.1 Feitelijke beschrijving

6.1.1 Organisatie van omgevingsmanagement en communicatie

Het omgevingsmanagement valt binnen de projectorganisatie onder strategische en bestuurlijke zaken. Daarnaast is de provinciale en de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk voor de bestuurlijke communicatie.

6.1.2 Methodiek

In het Project Programma van Eisen zijn een groot aantal stakeholders gedefinieerd: belanghebbenden, gebruikers/belangenorganisaties, hulpverlenende instanties, organisaties met nevenprojecten en regulerende instanties. Deze stakeholders zijn verdeeld onder een aantal medewerkers van de POUHL, die zijn aangewezen als primaire aanspreekpunten voor specifieke stakeholders.

Ook is hiervoor een werkwijze gespecificeerd. Er is gewerkt met BLVC-plannen (bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie). De BLVC-plannen specificeerden bijvoorbeeld hoe de hinder voor bewoners en bezoekers op een acceptabel niveau te houden door het inrichten van tijdelijke alternatieve busroutes.

Op basis van deze BLVC-plannen is een evenementenkalender opgesteld die leidend was voor de stakeholders. Daarmee werd inzichtelijk gemaakt welke werkzaamheden wanneer welke impact zouden hebben op de omgeving. De hoofdlijnenplanning is onder andere gebruikt in de externe communicatie over het project.

6.1.3 Stakeholdermanagement

De belangrijkste stakeholders van dit project zijn de onderwijsinstellingen Universiteit Utrecht, Hogeschool Utrecht en het Universitair Medisch Centrum Utrecht. Met deze stakeholders zijn vanaf het begin van het project gesprekken gevoerd en afspraken gemaakt. Zo is in 2014 de hoofdovereenkomst²⁶ voor de realisatie van de Uithoflijn in de Uithof gesloten tussen het BRU, de gemeente Utrecht, de Universiteit Utrecht, het Universitair Medisch Centrum Utrecht en de Hogeschool Utrecht. Hierin zijn concrete uitvoeringsafspraken gemaakt waarbij hoofdlijnen zijn vastgesteld. Bijvoorbeeld met betrekking tot afspraken over grondruil, trillingen en de BLVC specificaties (waarbij tijdig alternatieve busroutes en nieuwe werkterreinen worden aangegeven).

In de bestuursovereenkomst zijn bepalingen opgenomen over de wijze van escalatie. Hieruit blijkt dat partijen tijdig met elkaar in gesprek gaan, een geschil wordt voorgelegd aan het bestuurlijk overleg en dat er een arbiter of mediator wordt ingeschakeld indien dat nodig is.

²⁶ Hoofdovereenkomst, beschikbaar via <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=utrecht&id=0895ee3b-7799-4b06-be12-a2e6a9b9783a>.

6.1.4 Media-aandacht

Zowel lokale (DUIC, RTV Utrecht) als nationale media (AD, NRC, De Telegraaf) hebben meerdere keren gepubliceerd over het project Uithoflijn. Deze berichtgeving was overwegend negatief met artikelen getiteld als 'zo verloopt de politieke crisis rond de Uithoflijn'²⁷ en 'lange reeks fouten bij aanleg Uithoflijn'²⁸.

6.2 Reflectie respondenten

6.2.1 Organisatie van omgevingsmanagement en communicatie

Volgens respondenten was externe communicatie versnipperd georganiseerd: projectinhoudelijke communicatie werd door de POUHL gedaan en politieke communicatie door de gemeente en provincie. De overgang tussen de verschillende verantwoordelijkheden was niet duidelijk afgebakend.

Geïnterviewden bevestigen dat er geen integraal extern communicatieplan was. De communicatie-uitingen richtten zich voornamelijk op het belang van de eigen organisatie en niet op het gezamenlijke projectbelang. Als gevolg hiervan was de verbinding tussen de communicatie vanuit de meer technische kant van de projectorganisatie en de meer politiek bestuurlijke kant vanuit provincie/gemeente ook onvoldoende, aldus meerdere geïnterviewden. Volgens één respondent had techniek en communicatie dichter bij elkaar moeten liggen.

Geïnterviewden hadden graag gezien dat er meer *experience-based communication* werd toegepast, aangezien dit volgens hun bijdraagt aan het creëren van intern en extern draagvlak voor het project. Als succesverhaal noemen geïnterviewden dat er een video is gemaakt van de simulatorrit, die oorspronkelijk was gemaakt voor trambestuurders, om de bediening van de nieuwe trams en het traject te leren kennen, maar op deze wijze ook gebruikt kon worden in de externe communicatie. Hierdoor werd het project tastbaarder.

6.2.2 Methodiek

Geïnterviewden zijn erg tevreden over het werken met de BLVC-plannen. Door belangrijke gebeurtenissen op te nemen in een evenementenkalender werden veranderingen tijdig gecommuniceerd, aldus geïnterviewden. Alle betrokkenen hielden zich goed aan deze plannen en kalender. Het creëerde duidelijkheid voor de stakeholders en maakte de relevante aspecten inzichtelijk. Zij wisten hierdoor goed wanneer ze waarmee rekening moesten houden. Geïnterviewden geven aan dat de gebruikers van de Uithof en de omwonenden tevreden waren over de communicatie over de werkzaamheden op hun dagelijks leven.

Ook geven geïnterviewden aan dat het extern klachtensysteem, waarbij binnen 24 uur werd gereageerd op een externe klacht, goed functioneerde. De aannemer had de verantwoordelijkheid over dit systeem. De aannemer van de traminfrastructuur kon rekenen op een bonus wanneer er weinig klachten werden gemeld. Dat heeft wellicht een positieve invloed gehad.

6.2.3 Stakeholdermanagement

Geïnterviewden zijn van mening dat het stakeholdersmanagement richting Universiteit Utrecht, Hogeschool Utrecht en het Universitair Medisch Centrum Utrecht goed is verlopen. Deze stakeholders geven aan dat zij minder tevreden waren met de term 'omgevingsmanagement', omdat zij vinden dat zij niet kwalificeren als omgeving, aangezien zij de belangrijkste gebruikers van de tramlijn en eigenaren van de Uithof zijn.

²⁷ Tijdlijn: zo verloopt de politieke crisis rond de Uithoflijn – RTV Utrecht, beschikbaar via

<https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1730578/tijdlijn-zo-verloopt-de-politieke-crisis-rond-de-uthoflijn.html>

²⁸ Rapport: Lange reeks fouten bij aanleg Uithoflijn – NRC, beschikbaar via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/04/rapport-lange-reeks-fouten-bij-aanleg-uthoflijn-a3058162>

Geïnterviewden geven aan dat hoe meer afstemming er was geweest aan de voorkant van het project, hoe beter het in de uitvoering verliep, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de gemaakte afspraken over trillingen. Als uitzondering daarop noemen zij dat er in sommige gevallen wel afstemming was geweest met de stakeholders in de ontwerpfase maar dat, doordat zij niet betrokken waren in de aanbestedingsfase, de gemaakte aanspraken niet altijd werden nagekomen in een later stadium. Als voorbeeld hierbij noemen geïnterviewden het verleggen van kabels en leidingen op de Uithof. Hierover is afstemming geweest tussen de stakeholders, het BRU en de POUHL in de ontwerpfase, maar in een later stadium nam de provincie hierover andere standpunten in dan het BRU. Het personeelsverloop bij de omgevingsmanagers wordt hiervoor als belangrijke oorzaak genoemd, want daardoor was het onduidelijk wie de actiehouders was of werd dit niet goed overgedragen tussen de aangewezen actiehouders, waardoor dit niet goed gemonitord werd.

Daarnaast noemen geïnterviewden dat er veel zaken ad hoc werden opgelost en dat er achteraf veel discussie ontstond over deze oplossing, bijvoorbeeld met betrekking tot de financiële verantwoordelijkheid. Als voorbeeld wordt het verwijderen van een motorstalling genoemd. Deze motorstalling stond in de weg en werd daarom verwijderd door een stakeholder op verzoek van de POUHL. Daarna ontstond er discussie tussen de stakeholder en de POUHL over wie hiervoor moest betalen. Geïnterviewden vinden dat ze eerst betere afspraken hadden moeten maken, voordat werd overgegaan tot concrete oplossingen. Op die manier hadden discussies over de ad hoc oplossingen kunnen worden voorkomen.

Volgens geïnterviewden had met name de afstemming tussen de POUHL en de drie belangrijkste stakeholders over het ontwerp van de tramhaltes, de aanrijdroute van de ambulance, de motorparkeerplaats en de verlegging kabels en leidingen beter gekund. Doordat er hierover te weinig afstemming plaatsvond, heeft de discussie over deze onderwerpen tussen de projectorganisatie en de stakeholders onnodig lang voortgeduurd en werd het onnodig gecompliceerd.

Geïnterviewden vertellen dat de overlegstructuren duidelijk waren voor alle betrokkenen. De partijen wisten elkaar snel te vinden doordat de lijnen tussen de projectorganisatie en de stakeholders kort waren. Ook de escalatiemogelijkheden (via RvC, gedeputeerde en wethouder) waren duidelijk voor alle stakeholders.

6.2.4 Media-aandacht

Geïnterviewden geven aan dat er enige tijd veel negatieve media-aandacht is geweest over het project. Geïnterviewden vertellen dat dit een grote impact heeft gehad op het project als geheel en de individuele medewerkers. Geïnterviewden zeggen dat er in de media feitelijke onwaarheden stonden over het project en dat medewerkers met naam en toenaam werden genoemd. Geïnterviewden concluderen dat de beeldvorming in de media niet altijd overeenkwam met de realiteit. Enkele geïnterviewden vinden dat communicatiemedewerkers van de POUHL, provincie en gemeente hier meer actie op hadden moeten ondernemen om dit te herstellen. Er zat volgens hen te veel vertraging in de communicatie, waardoor onterechte beelden die in de media werden geschetst te laat werden tegengesproken en daardoor een eigen leven gingen leiden. Zij vinden dat medewerkers door communicatie onvoldoende zijn beschermd tegen, of geholpen met, de negatieve media-aandacht. Ook vinden zij dat de communicatie in deze periode te weinig proactief is geweest, omdat er te weinig proactieve media-aandacht werd gegenereerd om de positieve kanten van het project te laten zien. Zij zeggen dat journalisten heel beperkt zijn meegenomen om de successen van het project te laten zien. Er is onvoldoende relatie opgebouwd met de journalisten. Anderen geven aan dat het juist tussen de provincie, gemeente en projectorganisatie afgestemde communicatiestrategie was om een periode niet proactief, maar juist alleen reactief op te treden, aangezien proactieve communicatie wellicht aanleiding zou kunnen zijn voor meer negatieve media-aandacht.

6.3 Analyse

Het project Uithoflijn kwam tot stand in een complexe omgeving met veel belanghebbenden. We constateren dat het project binnen deze ingewikkelde context behoorlijk goed in staat is geweest het belang van stakeholders en omwonenden mee te nemen en helder met hen te communiceren. De drie belangrijkste stakeholders zijn vanaf het begin bij het project betrokken en er zijn heldere overlegstructuren met hen ingericht. Buiten die structuren om waren de lijnen kort.

De samenwerking met stakeholders werd ingewikkelder wanneer er gedurende het project onduidelijkheden ontstonden over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de stakeholders, doordat dit vooraf niet of onvoldoende was vastgelegd. Dit heeft in een aantal gevallen tot langdurige en ingewikkelde discussies geleid tussen stakeholders en de POUHL. Deze hadden voorkomen kunnen worden door minder ad hoc naar oplossingen te zoeken. Bij het ad hoc uitvoeren van oplossingen door met name de stakeholders, had meer aandacht besteed moeten worden aan de afronding daarvan.

Wij maken op uit de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten dat de communicatie richting omwonenden goed en duidelijk was en dat overlast tijdens de uitvoering van werkzaamheden zoveel mogelijk werd beperkt voor deze doelgroep. Hierbij werkte de gekozen aanpak met BLVC-plannen gekoppeld aan de evenementenkalender goed. Dit creëerde duidelijkheid voor alle partijen; zowel voor omwonenden, stakeholders, POUHL, als de aannemers. Indien er klachten waren konden deze via het klachtensysteem eenvoudig gemeld worden en werden deze klachten snel en adequaat opgepakt.

Het project heeft een periode te maken gehad met een negatieve beeldvorming in de media. Dit heeft grote invloed gehad op de medewerkers van de POUHL en op het project. Het was voor de POUHL lastig om zich hier tegen te verweren. Wat daarbij meespeelde was dat de POUHL deels afhankelijk was van communicatie door de gemeente en de provincie. Deze organisaties communiceerden met name vanuit het eigen belang, wat vaak niet overeenkwam met het belang van de POUHL en haar medewerkers. Wellicht had meer proactieve communicatie vanuit de POUHL de negatieve berichtgeving deels kunnen voorkomen of herstellen.

6.4 Conclusies en lessen voor de toekomst

Kort samengevat luiden **de belangrijkste conclusies** op het gebied van omgevingsmanagement en communicatie:

- De samenwerking met stakeholders verliep erg goed, zolang deze samenwerking gestoeld was op vooraf met elkaar gemaakte en vastgelegde afspraken.
- Er is goed rekening gehouden met de belangen van omwonenden en gebruikers tijdens de uitvoering van werkzaamheden. De BLVC-plannen gaven duidelijkheid en overzicht. Het klachtensysteem functioneerde naar behoren.
- Communicatie tussen projectorganisatie en de politiek-bestuurlijke kant van de provincie en gemeente had beter gecoördineerd kunnen worden.
- De negatieve communicatie over het project in de media heeft negatieve impact gehad op het project en haar medewerkers. De reactieve communicatiestrategie heeft dit niet kunnen voorkomen.

Lessen voor de toekomst – Omgevingsmanagement en communicatie

1. Hanteer de systematiek van BLVC-plannen (bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie) als basis voor een zorgvuldige omgang met de omgeving (*projectfasen bouw infrastructuur en productie materieel, testbedrijf en proefbedrijf*).
2. Stel een toegankelijk klachtensysteem in waarbij snel en adequaat wordt gereageerd. De verantwoordelijkheid hiervoor kan eventueel bij de aannemer worden belegd (*projectfasen: bouw infrastructuur en productie materieel, testbedrijf en proefbedrijf*).
3. Zorg voor een gelijkwaardige relatie met de belangrijkste stakeholders. Richt duidelijke overlegstructuren met hen in en zorg dat de lijnen verder kort en informeel zijn (*projectfasen: voorbereidende besluitvorming en opbouw- en specificatie*).
4. Maak (vooraf) duidelijke afspraken met stakeholders, onder andere over een goede gezamenlijke afhandeling van oplossingen voor ad hoc problemen, inclusief de verdeling van de gemaakte kosten hiervoor (*alle projectfasen*).
5. Stem de externe communicatie over het project, door de verschillende aan het project deelnemende organisaties en de projectorganisatie, goed op elkaar af (*alle projectfasen*).
6. Bouw vroegtijdig in het project een goede relatie op met journalisten, zodat hier ook later in het project op terug kan worden gevallen. Communiceer proactief over het project met concrete en positieve voorbeelden, zoals de simulatie (experience based communicatie) (*alle projectfasen*).
7. Realiseer dat negatieve media-aandacht grote negatieve impact kan hebben op medewerkers en neem hierop actie richting media, maar ook richting de betreffende medewerkers. Zorg voor een snelle reactie bij negatieve media-aandacht (*alle projectfasen*).

7. Slotbeschouwing

Deze evaluatie van het project Uithoflijn richt zich specifiek op lessen die kunnen worden toegepast op toekomstige (lightrail) projecten. Daarbij hebben we gezocht naar zaken die minder goed zijn verlopen (knelpunten) en zaken die juist goed zijn gegaan. In de vorige vier hoofdstukken hebben wij conclusies getrokken en lessen geformuleerd voor de vier door ons beschouwde evaluatiethema's afzonderlijk:

1. Aansturing: governance, besluitvorming en opdrachtgeverschap
2. Projectorganisatie
3. Projectmanagement
4. Omgevings- en stakeholdermanagement en externe communicatie

In dit hoofdstuk kijken wij eerst terug op de belangrijkste thema-overstijgende bevindingen die het verloop van het project Uithoflijn in belangrijke mate bepaald hebben. Daarna geven wij kort de antwoorden weer op de specifieke onderzoeksvragen die zijn gesteld, waarbij wij gemakshalve deels naar de vorige hoofdstukken zullen verwijzen.

Wij zouden graag voorop willen stellen dat de Uithoflijn een ingewikkeld project was, waarbij veel aandacht is geweest voor zaken die niet goed zijn gegaan. Uit deze evaluatie blijkt dat er verschillende zaken goed zijn gegaan. Binnen de projectorganisatie is op verschillende onderdelen goed samengewerkt. De organisatiestructuur was logisch. Het is een goede keuze geweest alle POUHL medewerkers op een aparte locatie op afstand van de opdrachtgevers te vestigen. Aan het project hebben vele kundige en zeer betrokken mensen gewerkt. Het risico management is in het algemeen goed verlopen. De adviesraad heeft toegevoegde waarde gehad. Het oordeel over de klachtenregeling is positief. Het stakeholdermanagement is goed verlopen. Betrokkenen zijn tevreden over de systematiek met de BLVC plannen.

Echter de belangrijkste lessen kunnen worden geleerd van die zaken die minder goed zijn gegaan. De belangrijkste thema-overstijgende bevindingen in dit kader zijn:

- De vele onduidelijkheden (die lang konden voortduren) over wat wel en niet tot het project Uithoflijn hoort, wie waarover gaat en hoe zaken die niet tot het project horen, maar wel randvoorwaardelijk zijn, aan het project worden verbonden. Het gaat hierbij met name om discussies over scope in de zin van het Werkend Tram Systeem (WTS) en het Werkend Tram Vervoer Systeem (WTVS), de zogenaamde directieleveranties en de ontwikkeling van het stationsgebied. Dit heeft zijn doorwerking gehad tot in de haarvaten van het project. Achteraf bezien waren kennelijk de kaders en de afspraken hierover onvoldoende helder en niet goed genoeg vastgelegd. Ook was het kennelijk lastig om snel tot een oplossing te komen. Dit heeft te maken met de volgende twee bevindingen.
 1. Het slechte verloop van de overgang van het BRU naar de provincie. Deze overgang leidde tot andere verhoudingen, zowel politiek-bestuurlijk, als ambtelijk, als in de samenwerking tussen de opdrachtgevers en met de POUHL. Het had ook gezien de onervarenheid met een dergelijk groot railproject consequenties voor de provincie zelf. Dit is volgens ons onvoldoende voorzien en de provincie was er onvoldoende op voorbereid, waardoor het lang duurde voordat de integratie in de provincie op orde was. Ook dit heeft zijn weerslag gehad op het project.
 2. De op onderdelen slecht verlopende samenwerking tussen zowel organisaties als personen. Samenwerking tussen organisaties was in het bijzonder van belang door de wat ingewikkelde context waarin het project Uithoflijn werd uitgevoerd. Doordat er twee opdrachtgevende partijen waren, door de nauwe raakvlakken met het stationsgebied, door de belangrijke directieleveranties en door de nauwe betrokkenheid van een aantal belangrijke stakeholders, stond de POUHL voor

belangrijke delen van het project niet alleen aan de lat. Er zijn een aantal momenten aan te wijzen waarop zaken niet goed liepen, omdat de samenwerking tussen personen niet goed was en dat er sprake was van wederzijds wantrouwen. Dit geldt voor vrijwel alle niveaus waarop samengewerkt werd. Wat daarbij ook opvalt is dat hier niet, of pas na verloop van tijd op geïntervenieerd werd, waardoor slecht lopende samenwerkingen relatief lang konden voortbestaan.

In het kader van de evaluatie zijn enkele specifieke onderzoeksvragen gesteld. Kort samengevat luiden de antwoorden als volgt:

- Aansturing.** *Het project Uithoflijn kent een verantwoordingslijn via de directieraad naar de stuurgroep en vervolgens naar de gemeenteraad en provinciale staten. Wat zijn goede en minder goede ervaringen met deze duale bestuurlijke aansturing?* In hoofdstuk 3 wordt hier uitgebreid op ingegaan. Partijen waren zich bewust van de duale aansturing en hebben gepoogd de verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden door middel van een bestuursovereenkomst goed vast te leggen. Desondanks zijn er knelpunten en onduidelijkheden ontstaan. Onduidelijk was wie de eindverantwoordelijkheid had voor het hele tramvervoersysteem. Enkele belangrijke onderdelen van de aanleg van de Uithoflijn zijn apart gezet van het project (stationsgebied, directieverantwoordingslijnen). Deze raakvlakken zijn onvoldoende gespecificeerd. In de verantwoordingslijn was lange tijd onduidelijkheid over de positie van de projectdirecteur ten opzichte van de directieraad en de stuurgroep. Begin 2017 is de positie van de directieraad verduidelijkt, omdat de directieraad in de lijn tussen de stuurgroep en de projectdirecteur geïntegreerd werd. Deze onduidelijkheden hebben geleid tot verschillen van inzichten tussen de opdrachtgevers onderling en met de POUHL. Tevens leidde het tot vertraging van het project, tot extra kosten en in sommige gevallen ook tot suboptimale opbrengsten van het project. De overgang van het opdrachtgeverschap van het BRU naar de provincie leidde, zeker in het eerste jaar, tot een stroeve samenwerkingsrelatie in de aansturing.
- Positionering.** *Hoe wordt er gedacht over de positionering, de cultuur en de aansturing van de projectorganisatie Uithoflijn binnen de provincie en gemeente Utrecht? Wat had er beter gekund en wat ging er goed?* In hoofdstuk 4 wordt hier uitgebreid op ingegaan. De positionering van de POUHL als op zichzelf staande projectorganisatie, die ook fysiek enigszins op afstand stond van haar opdrachtgevers, is goed geweest voor de samenwerking binnen het project en zorgde voor focus. De projectorganisatie was op logische wijze ingericht. Het detacheren van ambtelijke medewerkers van gemeente en provincie op belangrijke posities in de POUHL, heeft de samenwerking en afstemming binnen de gemeente/provincie sterk verbeterd. De cultuur van de organisatie is enige tijd (te) gesloten geweest. Er was te beperkt management-aandacht voor de zachte kant van managen, zoals het verbeteren van slecht functionerende samenwerkingsrelaties.
- Geleerde lessen.** *Welke lessen kunnen worden getrokken bij de inrichting, autonomie en aansturing van de projectorganisatie Uithoflijn?* De hoofdstukken 3, 4 en 5 eindigen ieder met diverse lessen op dit gebied.
- Bemensing.** *De bemensing binnen het project Uithoflijn heeft vele wisselingen gekend. Is dit normaal bij een dergelijk project of zijn er bepaalde oorzaken aan te wijzen, extern of intern?* In de loop der jaren hebben zich zeker wisselingen voorgedaan in de stuurgroep, in de directieraad, bij de gemeente, het BRU, provincie en in mindere mate ook in de POUHL. De redenen voor vertrek waren divers. Ons valt echter ook op dat er relatief veel mensen, ook op belangrijke posities, lang bij de projectorganisatie zijn betrokken. Enkele zijn ook binnen het project gewisseld van functie. Onze respondenten relativeerden ook de vele wisselingen binnen de projectorganisatie. Daarnaast is bij projecten met veel inhuur niet ongebruikelijk dat er wisselingen zijn. Zij zijn doorgaans niet gebonden aan het project en hebben de flexibiliteit ander werk aan te nemen. Kortom wij menen dat het aantal personele wisselingen in het project niet ongebruikelijk is.

- **Aanbesteding.** De aanbestedingsstrategie voor de Uithoflijn ging uit van meerdere onderbouwcontracten, één bovenbouwcontract met directieleverantie (BAM) en één materieel contract (CAF). Het beheer en onderhoud en de exploitatie (Qbuzz) waren min of meer een verlenging van de SUNIJ-lijn. Was dit een goede keuze? Op basis van de gevoerde gesprekken hebben wij niet begrepen dat er op dit gebied verkeerde keuzes zijn gemaakt. Wel is er aan de voorkant onvoldoende nagedacht over het samenbrengen van de contracten. De gekozen contractvorm (design en construct) werkte minder goed bij de situatie in het stationsgebied.
- **Aanbevelingen per projectfase.** Het project Uithoflijn heeft meerdere projectfases doorlopen; specificeren, ontwerpen, aanbesteden, bouwen, testbedrijf, proefbedrijf en exploitatie. Zijn er specifieke aanbevelingen voor toekomstige projecten van vergelijkbare aard? De hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 eindigen ieder met diverse lessen die als aanbevelingen kunnen worden beschouwd voor toekomstige projecten van vergelijkbare aard. Vele aanbevelingen zijn projectfase-overstijgend. Waar mogelijk is per aanbeveling aangegeven voor welke projectfase deze het meest in aanmerking komt.
- **Externe invloeden.** Ontwikkelingen in de externe omgeving hebben geleid tot aanpassingen binnen het project. Zou een vergelijkbaar project in de toekomst anders opgesteld moeten worden bij dergelijke veranderingen? Het opheffen van het BRU is een externe factor die het project is overkomen. Wij hebben geconstateerd dat de provincie onvoldoende was voorbereid op het overnemen van de BRU-taken en dat het lang duurde voordat de integratie in de provincie op orde was. Ook had beter van het momentum van verandering van opdrachtgever gebruik gemaakt kunnen worden door een aantal zaken te herijken, zoals de invulling van de zogenaamde PM-posten. Als ontwikkelingen in de externe omgeving raakvlakken hebben met het project, dan dienen deze raakvlakken concreet te worden gedefinieerd. Ook dit had bij de Uithoflijn beter gekund. In het algemeen was de projectorganisatie gericht op het resultaat van het project en had de POUHL minder oog en oor voor de externe omgeving, hetgeen aanvankelijk ook gold voor relevante randvoorwaardelijke projecten.

Bijlage 1 Tijdslijn

Datum	Omschrijving
2003	Gemeenteraad stelt Masterplan Stationsgebied vast.
01-06-2006	Gemeente Utrecht stelt het definitief ontwerp van de OV-Terminal stationsgebied vast.
01-09-2007	Naar aanleiding van de tramstudie en de planontwikkeling van het stationsgebied besluit de gemeente Utrecht uit te gaan van een tramlijn gekoppeld met de tramlijn Utrecht – Nieuwegein.
01-09-2007	Het BRU (Bestuur Regio Utrecht) start een onderzoek naar een tramverbinding tussen Utrecht Centraal en de Uithof.
01-02-2008	Het BRU stemt in met de aanvullende projectovereenkomst tussen gemeente Utrecht en ProRail voor de aanleg van een deel van de onderbouw voor de Hoogwaardig Openbaar Vervoer 'Om de Zuid', gebaseerd op het ontwerp van een trambaan.
01-02-2008	Het BRU verleent een subsidie aan de gemeente voor de bouw van een busbaan.
01-01-2010	Het BRU en de gemeente sluiten een samenwerkingscontract om te komen tot een gezamenlijk projectbesluit en de basis voor een gestructureerd besluitvormingsproces.
01-12-2010	De gemeente Utrecht stelt het voorontwerp na verwerking van reacties vast.
01-05-2011	Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) en businesscase ter onderbouwing van door het Rijk in december 2010 toegezegde subsidie.
01-06-2011	Er wordt besloten om een trambaan tussen Utrecht Centraal en de P+R de Uithof aan te leggen. BRU neemt hiertoe een principebesluit en de gemeenteraad een projectbesluit. Hiermee worden de eerder gestelde budgetten voor de busbaan geoormerkt voor de vertramming.
01-04-2012	Het Algemeen Bestuur van Bestuur Regio Utrecht (BRU) neemt definitief uitvoeringsbesluit Uithoflijn.
01-06-2012	Ondertekening van bestuursovereenkomst Uithoflijn tussen Gemeente Utrecht en het BRU.
01-11-2012	Het BRU stelt uitgangspunten vast voor het Uithoflijn trammaterieel.
01-06-2013	Gemeente Utrecht en Bestuur Regio Utrecht stellen het Definitief Ontwerp vast. Aanbesteding van start.
10-03-2014	Ondertekening hoofdovereenkomst Uithoflijn in De Uithof.
01-09-2014	Aanpassing raming; het budget voor trammaterieel wordt verlaagd en het budget voor traminfrastructuur wordt verhoogd.
01-10-2014	Aanpassing planning; opleveringsdatum aangepast en verplaatst van begin 2018 naar medio 2018.
23-12-2014	Ondertekening contract traminfrastructuur met Koninklijke BAM Groep.
01-01-2015	Overgang taken en personeel van het BRU naar de provincie Utrecht; provincie neemt opdrachtgeverschap uithoflijn over van BRU.
30-01-2015	Ondertekening contract trammaterieel met bedrijf CAF.
01-02-2015	Ondertekening van tripartite overdrachtsovereenkomst provincie, BRU en gemeente.
17-02-2015	Officiële overdracht contracten Uithoflijn aan provincie Utrecht.
01-04-2015	Advies B&C om de POUHL binnen afdeling Openbaar Vervoer van de provincie te zetten.
01-04-2015	Aanpassing Raming; het budget van het materieel wordt verlaagd, het budget voor de infrastructuur verhoogd.
01-01-2016	Audit systeemintegratie uithoflijn AT Osborne en Horvat & Partners.
01-03-2016	De POUHL wordt apart gepositioneerd binnen de provincie.

Datum	Omschrijving
15-12-2016	Wijziging POUHL, Projectdirecteur en MT-lid vervangen.
01-04-2017	Advies geschillencommissie inzake conflict opdrachtgevers (POUHL) en BAM.
01-10-2017	Zwaarwegend advies van Wassenaer.
02-11-2017	Opvolgaudit systeemintegratie Deloitte, Horvat & partners.
01-12-2017	Integrale stuurplanning geïntroduceerd.
20-12-2017	Bestuurlijk akkoord tussen gemeente en provincie over aangepaste planning en meerkosten; december 2019 genoemd als nieuwe startdatum exploitatie en meerkosten in kaart gebracht.
01-01-2018	Start testbedrijf, waarbij wordt gekeken of de traminfrastructuur werkt en materieel goed functioneert.
01-04-2018	Vaststelling van verbeterplan systeemintegratie en organisatie Uithoflijn.
01-06-2018	Oprichting Integraal Management Team (IMT).
01-02-2019	Start proefbedrijf waarin trams proefrijden zonder passagiers.
16-12-2019	Ingebruikname Uithoflijn.

Bijlage 2 Overzicht van de bestudeerde documenten

Bron	Jaar
Bestuursovereenkomst Uithoflijn	2012
Allonge bestuursovereenkomst Uithoflijn 1	2014
Allonge bestuursovereenkomst Uithoflijn 2	2018
Hoofdovereenkomst Uithoflijn	2014
Audit Systeemintegratie Uithoflijn - AT Osborne en Horvat & Partners	2016
Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn - Horvat & Partners, Deloitte	2017
Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn - Regiegroep	2018
Verantwoordingsrapportage Verbeterplan Uithoflijn	2019
Samen Sturen - Rekenkamer Onderzoek	2018
Project Programma van Eisen	2016
Chronologie bestuurlijk traject Uithoflijn – Gemeente Utrecht	2018
Memo Integraal IMT - Directieraad	2018
Halfjaar- en kwartaalrapportages	2013 t/m 2019
Projectplannen Uithoflijn 1 t/m 6	2013 t/m 2020
Jaarrapportages adviesraad	2015 t/m 2019
Omgevingsmanagement plan	2020
Advies: Aansturing OV-Systeem - Boer en Croon	2015
Plan van Aanpak invlechting BRU in Provincie Utrecht	2014
Zwaarwegend advies Bestuursovereenkomst Uithoflijn, van Wassenaer	2017
Raadsbrief Voorbereiding vervolg commissie S&R bij rapport Samen Sturen Uithoflijn	2018

Bijlage 3 Evaluatiekader

Aspect	Onderwerp	Deelonderwerp
Aansturing	Governance en besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken • Politieke verantwoording • Bestuurlijke aansturing • Ambtelijke aansturing • Samenhang aansturing • Rolverdeling • Taakverdeling • Verdeling van verantwoordelijkheden • Informatievoorziening²⁹ • Opvolging aanbevelingen en adviezen • Omgang met afwijkingen • Besluitvormingsproces • Kwaliteit gemaakte besluiten • Uitvoering besluiten in de praktijk
	Opdrachtgeverschap (provincie en gemeente Utrecht)	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken tussen opdrachtgever en projectorganisatie • Relatie opdrachtgever en projectorganisatie • Informatiebehoefte opdrachtgever, informatievoorziening opdrachtnemer. • Doorwerking principe: het beste voor het project
Projectmanagement	Methodiek	<ul style="list-style-type: none"> • Gehanteerde projectmanagementmethode
	Positionering projectorganisatie binnen provincie en gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomie • Samenwerking andere organisatieonderdelen
	Beheersing risico's	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring en actualisatie van de risico's en de beheersmaatregelen • Verantwoordelijkheid voor risicodossier • Geïdentificeerde risico's • Getroffen (beheers)maatregelen • Informatievoorziening • Omgang met vertrouwelijke informatie
	Tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Planning (haalbaarheid) • Afspraken • Omgang met afwijkingen • Informatievoorziening
	Scope	<ul style="list-style-type: none"> • Omvang project • Afspraken • Bewaking voortgang/ naleving afspraken • Omgang met afwijkingen • Informatievoorziening

²⁹ Uitleg begrip informatievoorziening: wie is wanneer door wie geïnformeerd en was deze informatie tijdig, volledig, toegankelijk en begrijpelijk en conform de afspraken?

Aspect	Onderwerp	Deelonderwerp
Projectorganisatie	Geld	<ul style="list-style-type: none"> • Financieel management • Inzicht in kosten • Raming kosten • Overschrijding budgetten • Afspraken • Bewaking voortgang/naleving afspraken • Omgang met afwijkingen • Informatievoorziening
	Contracteren (onder)aannemers	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbestedingsprocedure • Gunningsproces • Contracten (incl. verlening)
	Samenstelling	<ul style="list-style-type: none"> • Bemensing (incl. wisselingen) • Intern/extern • Capaciteit • Expertise • Inrichting • Rolverdeling • Verantwoordelijkheden
	Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken • Taakverdeling • Betrokkenheid teamleden • Overlegstructuren • Besluitvormingsstructuren
	Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> • Hiërarchie • Samenwerkingscultuur/ collegialiteit • Aanspreekbaarheid/ feedback
Omgeving	Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wijze van communiceren
	Stakeholder- en omgevingsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Soorten invloeden • Oorsprong invloeden • Soorten stakeholders • Betrokkenheid stakeholders • Wijze van betrekken omgeving • Mate van invloed op projectorganisatie • Omgang invloed stakeholders en omgeving (reactief/proactief)