

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Eindrapportage aanbevelingen Randstedelijke Rekenkamer onderzoek Vernieuwde Regionale Tramlijn	TELEFOONNUMMER E-MAILADRES	06-50036919 gertjan.dijkstra@provi ncie-utrecht.nl
DATUM	04-07-2023	DOMEIN/OPGAVE TEAM	Mobiliteit Control en Beheersing
DOCUMENTNUMMER VAN NUMMER PS BIJLAGEN	UTSP-794201403-72693 Gertjan Dijkstra Geen	PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee

Geachte dames en heren,

Essentie/ samenvatting:

Op 12 januari 2022 heeft u het Rapport van de Randstedelijke Rekenkamer getiteld “Vernieuwde Regionale Tramlijn” (PS2022PS01) besproken en het bijbehorende Statenvoorstel met daarin een elftal aanbevelingen vastgesteld. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in de monitor van het actiemanagement, en op basis van deze aanbevelingen zijn een aantal acties geformuleerd en in gang gezet. De afspraak is dat op het moment dat alle acties geïmplementeerd zijn en werkend, u met een Statenbrief actief wordt geïnformeerd over de wijze waarop de aanbevelingen zijn afgedaan. Deze Statenbrief strekt daartoe.

Inleiding:

In opdracht van uw Staten voert de Randstedelijke Rekenkamer onderzoeken uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. In 2021 is door de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar het project “Vernieuwde Regionale Tramlijn” (hierna: VRT). In het rapport staan aanbevelingen waarvan wij in de bestuurlijke reactie hebben aangegeven deze over te nemen. De aanbevelingen en de daarop geformuleerde acties zijn vervolgens gevolgd via de monitor actiemanagement. Over het geheel van acties en aanbevelingen van alle onderzoeken van accountants en Randstedelijke Rekenkamer wordt u tweemaal per jaar geïnformeerd middels de P&C cyclus. Ten aanzien van dit onderzoek naar de VRT hebben wij nu geconcludeerd dat alle acties voortvloeiende uit de aanbevelingen geïmplementeerd en werkend zijn. De afspraak is gemaakt dat er dan een Statenbrief wordt opgesteld waarin u wordt geïnformeerd over de wijze van afdoening van de aanbevelingen.

Hieronder treft u per aanbeveling aan wat de strekking van de aanbeveling was en welke acties ten aanzien van deze aanbeveling zijn uitgevoerd.

Aanbeveling A.1:

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

Wat hebben we gedaan?

Aandacht voor het veiligheidsdossier bij tramprojecten (en de risico's daaromtrent) hebben we een nadrukkelijke plek gegeven in onze standaard vereiste werkwijze in projecten en vastgelegd in het Handboek Projectmanagement, hoofdstuk 11 Projectbeheersing. Hierin is veiligheid als specifiek onderwerp voor tramprojecten benoemd, dat wil zeggen er dient in de realisatiefase een informatiedossier rondom veiligheid te worden opgesteld.

Bij lopende tramprojecten met impact op veiligheid wordt actief afgestemd met de Safety Board van het trambedrijf. Daarnaast wordt bij grotere projecten een safetymanager onderdeel gemaakt van het kernteam van het project. Voor de projecten Vervoerskundige Koppeling (hierna: VK+) en Nieuwegein City (hierna: NGC) zijn ervaren safety managers aangetrokken die ervaring hebben met het Utrechtse areaal. Zij stemmen af met de Safety Board voor het verkrijgen van een kwalitatief goed en compleet veiligheidsdossier. Daarnaast is bij beide projecten tijdig een Independent Safety Assessor (ISA) betrokken die plan van aanpak, processen, planning en inhoud op meerdere momenten getoetst heeft.

Daarmee is sturing gegeven aan het proces, zijn ervaren krachten ingehuurd en heeft safety een centrale rol gekregen in het team waardoor belang van safety door het gehele projectteam onderkend en uitgewerkt werd. Concluderend is daarmee dat deze maatregel voor de lopende projecten VK+ en NGC zijn genomen. Dit wordt ook onderschreven in het auditrapport van AT Osborne van 8 april 2022.

Voor toekomstige projecten is de rol van safetymanager geborgd door een vaste medewerker. Daarmee is de benodigde aandacht voor veiligheid en daarvoor benodigde dossiers verankerd in de organisatie.

Aanbeveling A.2:

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

Wat hebben we gedaan?

Het vinden van gekwalificeerd personeel is een lastige opgave in de huidige arbeidsmarkt. De verwachting is dat dit minimaal de komende jaren ook het geval zal zijn. Dat geldt zowel voor werving van vast personeel als het aantrekken van tijdelijke inhuurkrachten. Bij onze werving en selectie maken wij daarom voortdurend de inschatting welke marktconforme tarieven aan de orde zijn, om met succes de gevraagde kwaliteiten en capaciteit aan ons te binden. Het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel heeft continu onze aandacht. Bij voorkeur proberen we mensen met de gewenste kwaliteiten door een arbeidsovereenkomst aan ons te binden. In de huidige arbeidsmarkt is dat een lastige opgave.

Ook zien we dat de tarieven soms, doordat de vraag het aanbod overstijgt, onder druk staan. Indien noodzakelijk passen we ons daarop aan. Zo hebben wij ook een aantal keren gehandeld in het project VRT, zoals u in het onderzoek hebt geconstateerd.

Inhuur van personeel wordt open en transparant op de markt gezet door middel van een Dynamisch Aankoop Systeem. Dat kan met het aangeven van een maximaal inhuurtarief of met een bandbreedte of zonder. Afhankelijk van de marktsituatie wordt daar een keuze in gemaakt. Het aanpassen van de maximale inhuurtarieven is echter niet altijd een garantie voor het snel kunnen aantrekken van het gewenste tijdelijke personeel. Bepaalde specifieke specialistische kennis is schaars en deze specialisten zijn ook vaak langjarig verbonden aan projecten van andere opdrachtgevers. Op die momenten proberen we met andere medewerkers (of een bundeling van mensen) invulling te geven aan de benodigde kwaliteiten.

Aanbeveling A.3:

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

Wat hebben we gedaan?

Op grond van de ervaringen in het project VRT werken we in de toekomst in een eerder stadium en stapsgewijs aan een meer gedetailleerde planning en laten deze tevens toetsen. Dit kan vanaf het moment dat de daarvoor benodigde inzichten (vanuit bijvoorbeeld aannemers) duidelijk zijn. Onderdeel daarvan is ook een uitgebreide inschatting van de benodigde werkzaamheden, waarbij een worst case scenario in de planning wordt meegenomen. In ons Handboek projectmanagement is dit ook opgenomen. Door middel van het nieuwe hoofdstuk 11 Projectbeheersing in het Handboek zijn nieuwe voorwaarden gedefinieerd voor het uitwerken van plannings. Daarbij moet voor iedere fase een gedetailleerde planning opgesteld worden. Voor de tramprojecten betreft dit ook de veiligheidsbewijsvoering, aangezien dit een relevant en belangrijk onderdeel van het werk is. Het hoofdstuk 11 in het Handboek projectmanagement (versiedatum 14 januari 2023) en het Visiedocument projectbeheersing (versiedatum 17 maart 2023) zijn gepubliceerd en daarmee van toepassing.

Aanbevelingen A.4:

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

Wat hebben we gedaan?

Deze aanbeveling was reeds los van dit onderzoek in werking gesteld. De aanbeveling speelde voor de twee nog lopende deelprojecten van VRT (Sporomlegging NGC en VK+) die in de loop van 2022 zijn opgeleverd. Op basis van de interne evaluatie van het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn is de planning van het deelproject Spooromlegging NGC aangescherpt. Door middel van een externe audit van AT Osborne van 8 april 2022 is getoetst en beoordeeld dat de veiligheidsbewijsvoering voldoende was ingevuld en dossiers op orde waren.

Aanbeveling B.1:

Stel richtlijnen op voor projectbeheersing en neem daarin – passend bij de omvang van het project – eisen op ten aanzien van:

- 1) het opnemen van veiligheidsbewijsvoering in de planning en kwaliteitsmanagement,*
- 2) de mate van detail van plannings,*
- 3) het uitwerkingsniveau van risicodossiers,*
- 4) het uitvoeren van probabilistische analyses.*

Wat hebben we gedaan?

Mede in navolging van de aanbevelingen met betrekking tot de Uithoflijn, is een intern traject gestart met het doel de projectbeheersing bij mobiliteitsprojecten in het algemeen verder te professionaliseren. Het resultaat van dit traject moet een gedragen uniforme werkwijze zijn voor projectbeheersing, passend bij de grootte en complexiteit van een specifiek project. Projectbeheersing betreft alle activiteiten gericht op het doelmatig en efficiënt realiseren van het project binnen de gestelde kaders voor scope, geld en tijd. De vier aangedragen punten zullen middels eisen hierin een plek krijgen. Het eerstgenoemde punt, het opnemen van veiligheidsbewijsvoering in het kader van de Wet Lokaal Spoor in de planning en kwaliteitsmanagement, geldt specifiek voor tramprojecten, de andere drie punten zijn generiek van toepassing op projecten. Een vigerend Handboek projectmanagement is er reeds, als leidraad en uitgangspunt voor hoe we werken in projecten. De aanvullende kaders rondom het thema projectbeheersing worden hierin opgenomen.

We hebben daarin richtlijnen opgesteld voor projectbeheersing met daarin – passend bij de omvang van het project – eisen ten aanzien van:

- 1) het opnemen van veiligheidsbewijsvoering in de planning en kwaliteitsmanagement,*
- 2) de mate van detail van plannings,*
- 3) het uitwerkingsniveau van risicodossiers,*
- 4) het uitvoeren van probabilistische analyses.*

Een werkgroep "Projectbeheersing" heeft het hoofdstuk Projectbeheersing in het Handboek Projectmanagement aangepast en daarin de punten 2 t/m 4 meegenomen. We hebben het besluit genomen om een cluster projectbeheersing in te richten met eigen mensen. Het cluster Projectbeheersing is gestart per 1 januari 2023, welke in Q3 2023 op gewenste sterkte zal zijn. Van de projecten binnen Domein Mobiliteit (betreffende Wegen, Tram, OV en fiets) is bepaald welke mate van projectbeheersing van toepassing is op het project. Bij IPM-projecten maakt altijd een Manager Projectbeheersing deel uit van het projectmanagementteam. Bij andere projecten zal een medewerker projectbeheersing worden toegevoegd aan het project(team). Afhankelijk van de complexiteit van het project is dit een intensieve rol en begeleiding van het team.

Tevens is met een Boostercampagne onderzocht in hoeverre informatiemanagement en documentenbeheer correct en systematisch zijn vastgelegd in de projecten. De aanbevelingen uit dit onderzoek leiden tot een grotere bewustwording- en bijscholingsaanpak voor de verschillende projecten. Tevens heeft de boostercampagne geleid tot een gezamenlijk beeld van de minimaal benodigde kwaliteit van informatiemanagement en documentenbeheer, waar alle projecten aan moeten gaan voldoen. Vanaf Q2 is ingezet om alle projectleiders hierbij te begeleiden. Punt 1 (het opnemen van veiligheidsbewijsvoering in de planning en kwaliteitsmanagement) wordt in Q3 opgepakt.

Aanbeveling B.2:

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

Wat hebben we gedaan?

De ervaringen in het project VRT hebben geleid tot meer aandacht voor het hanteren van, en expliciet communiceren over gehanteerde buffers in de stuur- en bestuurplanning. Daar hoort ook de notie bij dat er altijd een kans is, beperkt weliswaar, dat er een risico optreedt dat zo'n impact heeft (kleine kans, groot gevolg) dat de opgenomen buffers uiteindelijk niet voldoende blijken te zijn. In het Handboek projectmanagement is een paragraaf opgenomen over het maken van plannings. Ondersteunend daaraan is ook een visiedocument opgesteld waarin verschil tussen stuur- en bestuurplanning wordt toegelicht, inclusief verschillende methoden om een passende buffer te bepalen.

Aanbeveling C.1:

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

Wat hebben we gedaan?

In het domein Mobiliteit zijn een aantal specifieke voorwaarden gecreëerd voor de juiste houding. Allereerst continueren we de naar aanleiding van eerdere rekenkameronderzoeken en eerdere eigen analyses en audits de ingeslagen weg. De grote projecten worden aangestuurd binnen het domein Mobiliteit en werken in lijn met de vigerende kaders rondom projectmatig werken (handboek) en het verdiepende hoofdstuk inzake projectbeheersing. Ook wordt de projectuitvoering nu consequent gechallenged via de voortgangsgesprekken op zowel het niveau van opdrachtgever-opdrachtnemer-projectcontrol als concernmanager-opdrachtgever-businesscontroller. Risicobeheersing is daarbij een expliciet onderwerp van gesprek. Verder is een integraal opdrachtgever trambedrijf eind 2020 aangesteld om expliciet de samenhang tussen projecten-exploitatie-beheer te bewaken. Daarnaast wordt specifiek voor tram de Safety Board nog nadrukkelijker bevraagd (formeel en informeel) op hun waarnemingen en onderbuik. De werkwijze van de Safety Board is vastgelegd in het document Safety Board tramvervoersysteem. Specifiek voor de resterende VRT-onderdelen is een externe audit uitgevoerd om eventuele blinde vlekken te signaleren.

Aanbeveling C.2:

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

Wat hebben we gedaan?

Op basis van maatregel 11 uit het verbeterplan UHL is op 28 juni 2018 de Safety Board ingesteld. Het doel van de Safety Board is structurele afstemming tussen alle betrokken partijen over railveiligheid binnen het tramvervoerssysteem van de provincie. De safetymanager van het project is verantwoordelijk voor het opstellen van het veiligheidsdossier, het tijdig agenderen en het verwerken/implementeren van het gevraagde advies. De Safety Board toetst de opzet en inhoud van het safetydossier. De verantwoordelijkheid voor de realisatie inclusief de planning, ligt te allen tijde bij de safetymanager en het projectteam. De Safety Board kan hierover gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. Zo is er ook gewerkt bij het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn. Aanbeveling C.2 is opgenomen in de statuten van de Safety Board. Hiermee wordt volstrekt helder dat de Safety Board naast de inhoudelijke toets ook een toets doet op de haalbaarheid van de planning, het monitoren daarvan, en een signaleringsplicht heeft bij twijfels over de haalbaarheid.

De statuten (oprichting Safety Board) zijn beoordeeld en de werkwijze is opnieuw vastgelegd in het document Safety Board tramvervoerssysteem en gepubliceerd op 10 februari 2023.

Aanbeveling C.3:

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

Wat hebben we gedaan?

In de huidige praktijk voeren wij bij al onze projecten, programma's en beleidsonderdelen toetsen uit om het vertrouwen in de aanpak van projecten te staven. Het vigerende Handboek projectmanagement van eind 2020 (na de projectstart VRT) levert hiervoor de kaders en is de leidraad volgens welke we werken aan projecten, deze inrichten en aansturen. Toetsing vindt plaats door middel van (externe/interne) audits, systeemtoetsen en proces- en producttoetsen. Zo hebben we ook gewerkt bij de na het onderzoek van de Rekenkamer nog in uitvoering zijnde deelprojecten van VRT. Daarnaast werkt het domein Mobiliteit met een domein-breed auditjaarplan waar integraal een afweging is gemaakt welke audits er uitgevoerd worden. In 2022 is een audit uitgevoerd door een externe partij (AT Osborne) waarin is getoetst of de lopende projecten de lessen UHL voldoende implementeren en of de GROTIK aspecten voldoende beschouwd worden in de lopende projecten. De uitkomst van deze audit toont dat er nog verbetering mogelijk is, maar dat de lopende projecten de eerdere lessen voldoende geïmplementeerd hebben en voldoende grip hebben op de GROTIK aspecten. Daarmee zijn voor dit moment geen verdere maatregelen benodigd.

Aanbeveling D.1:

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

Wat hebben we gedaan?

Eind 2022 heeft uw Staten de nota Investeren aangenomen. Hierin zijn afspraken vastgelegd over de wijze waarop we u aan uw budgetrecht kunnen laten voldoen alsook afspraken rondom informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar ons als Gedeputeerde Staten (hierna: GS) én vervolgens naar u. Er wordt hierbij een consistente doorvertaling gemaakt naar de managementcyclus, het interne instrument dat wordt gebruikt voor de sturing- en verantwoording van het management.

Daarnaast door onder andere het aanbieden van trainingen over bestuurlijke sensitiviteit binnen de ambtelijke organisatie wordt meer bewustzijn gecreëerd voor de informatiebehoefte vanuit GS en vanuit u.

Ook is specifiek met betrekking tot infrastructurele projecten het Handboek Projectmanagement opgesteld. Daarin zijn de volgende kaders opgenomen over het informeren van GS:

- De projectleider rapporteert volgens een vaste cyclus aan de (gedelegeerd) opdrachtgever.
- Het rapporteren dient minimaal eens per kwartaal te gebeuren, maar kan ook meer zijn indien projectleider en opdrachtgever dit wenselijk vinden.
- Rapporteren wordt gedaan met een voortgangsrapportage (VGR). En middels een vastgesteld format.
- Aanvullend op het reguliere proces kan door het Centraal Management Team (CMT) of de concernmanager van het domein ingeval van hoog risicovolle projecten besloten worden een Advisory Board in te stellen. Deze Advisory Board adviseert de bevoegd beslisser onafhankelijk over onderhandelingsstrategieën, ambtelijke onderhandelingsresultaten, Verzoeken tot Wijziging, kostenanalyses en onderliggende argumentaties.

Aanbeveling E.1:

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

Wat hebben we gedaan?

Wij hebben een monitor actiemanagement ontwikkeld zodat we zicht kunnen houden op alle relevante rapporten, aanbevelingen en de voortgang van de uit de aanbevelingen geformuleerde acties kunnen monitoren. De stand van zaken rond de realisatie van de acties rapporteren wij inmiddels tweemaal per jaar aan u (bij begroting en jaarrekening). Bij het formuleren van het bestuurlijk wederhoor op bestuurlijke nota's van de Randstedelijke Rekenkamer worden door het management acties geformuleerd en toegewezen aan de daarvoor verantwoordelijke functionarissen. De afhandeling ervan wordt centraal gemonitord in het actiemanagement en kritisch getoetst als gesteld wordt dat de actie is afgerond.

Vervolgprocedure/ voortgang:

Nadat de Statenbrief in de Statencommissie Milieu en Mobiliteit is behandeld, zal in de monitor actiemanagement het rapport de status gearchiveerd krijgen. Dat betekent dat dit onderzoek niet meer in de twee jaarlijkse rapportage zal worden opgenomen. De Randstedelijke Rekenkamer ontvangt een afschrift van deze Statenbrief.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen