



Gemeente Rotterdam  
Gemeenteraad

# Raads- onderzoek Hoekse Lijn

Eindrapport  
Februari 2018





**Raadsonderzoek**

# **Hoekse Lijn**

**Eindrapport**

**Februari 2018**

# Inhoudsopgave

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord .....                                                                                       | 4  |
| Managementsamenvatting .....                                                                          | 5  |
| 1. Inleiding .....                                                                                    | 8  |
| Aanleiding voor het onderzoek .....                                                                   | 8  |
| De onderzoeksvragen en te onderzoeken periode .....                                                   | 8  |
| Samenstelling en ondersteuning van de onderzoekscommissie .....                                       | 9  |
| Onderzoeksaanpak .....                                                                                | 9  |
| Leeswijzer .....                                                                                      | 10 |
| 2. Verwachtingen van het functioneren van het project Hoekse Lijn .....                               | 11 |
| 3. Het project Hoekse Lijn: een korte introductie .....                                               | 15 |
| Beoogde doelen .....                                                                                  | 15 |
| Financiën en andere gemaakte afspraken .....                                                          | 16 |
| Ontstaansgeschiedenis .....                                                                           | 16 |
| Betrokken partijen in de realisatiefase .....                                                         | 17 |
| Governance structuur op hoofdlijnen .....                                                             | 18 |
| Kernmomenten realisatiefase: meldingen aan de raad .....                                              | 23 |
| 4. Tijdslijn met relevante ontwikkelingen .....                                                       | 24 |
| Relevante momenten voorafgaand aan het overgaan van het opdrachtgeverschap naar Rotterdam .....       | 25 |
| December 2014 – eind 2016: voorbereidingsfase tot gehouden audit .....                                | 29 |
| Januari 2017 - maart 2017: voorbereiding op daadwerkelijke start van de ombouw .....                  | 37 |
| April 2017 - juni 2017: start ombouw - melding eerste vertraging .....                                | 44 |
| Juli 2017 - december 2017: tweede vertraging, overschrijding budget en instellen raadsonderzoek ..... | 53 |

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Wat zijn de voornaamste oorzaken van de vertraging en de kostenoverschrijding? .....                                                          | 67  |
| 6. Is informatie op de juiste tijdstippen gedeeld met de juiste gremia? .....                                                                    | 72  |
| 7. Waren de vertraging/hogere kosten te voorkomen dan wel eerder te beperken geweest? .....                                                      | 77  |
| 8. Hoe was de bestuurlijke aansturing van het project vormgegeven en was deze adequaat? .....                                                    | 88  |
| 9. Zijn lessen en kaders voortvloeiend uit eerdere onderzoeken meegenomen en terug te vinden bij de aanvang en uitvoering van het project? ..... | 92  |
| 10. Aanbevelingen .....                                                                                                                          | 96  |
| 11. Verantwoording van het onderzoek .....                                                                                                       | 99  |
| Samenstelling staf en ondersteuning onderzoeksbureau .....                                                                                       | 99  |
| Verloop van het onderzoek .....                                                                                                                  | 99  |
| De informatievoorziening aan de onderzoekscommissie .....                                                                                        | 100 |
| Vermelden van namen .....                                                                                                                        | 100 |
| Bijlage 1: Overzicht gesproken personen .....                                                                                                    | 101 |
| Bijlage 2: Literatuurlijst .....                                                                                                                 | 103 |
| Bijlage 3: Lijst van afkortingen .....                                                                                                           | 104 |

# Voorwoord

Met dit onderzoek naar de vertraging en kostenoverschrijding van de ombouw van de Hoekse Lijn is voor het eerst gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een 'eenvoudig onderzoek', zoals opgenomen in artikel 32a van het Reglement van Orde. Het instrument biedt de mogelijkheid om diepgravend onderzoek te doen zonder het zware enquête-middel in te zetten. Dit onderzoek laat zien dat het een waardevol instrument is: in korte tijd is veel informatie bij elkaar gebracht en van duiding voorzien. Daarmee is het een goede aanvulling voor de controlerende taak van de gemeenteraad.

'Eenvoudig' was het onderzoek allerminst. De raad heeft een heel korte termijn gesteld voor het onderzoek. Binnen twee maanden ligt er dit stevige eindrapport, op basis van ruim 1.800 bestudeerde documenten en interviews met zo'n twintig betrokkenen. Dat is een wereldprestatie waarvoor de commissie de onderzoekers Edwin de Boer, Steven Djohan en Tamara van Tulder zeer dankbaar is. Zonder hun ruime beschikbaarheid, flexibele opstelling en zeer gedegen aanpak zou dit onderzoek in zo'n korte tijd nauwelijks mogelijk zijn geweest. Dat zelfde geldt voor de betrokken medewerkers van de griffie Wilco de Bel en Frida Holleman die veel tijd vrij maakten om het onderzoek in goede banen te leiden.

Dank spreken we ook uit richting alle medewerkers van de gemeente en van externe partners die op de uitnodiging van de onderzoekscommissie voor een interview in gingen. Ondanks dat deze interviews achter gesloten deuren plaatsvonden, begrijpen wij goed dat het ingrijpend kan zijn om de onderzoekers en leden van de onderzoekscommissie te woord te staan. Dit speelt temeer daar de ombouw van de Hoekse Lijn tijdens het onderzoek onder hoge druk onverminderd door liep. De openheid waarmee zeer veel vragen werden beantwoord waarderen we zeer.

Het onderzoek laat zien waar zaken mis gingen in het project Hoekse Lijn. Naast verschillende externe factoren betreft dat de opzet en (aan)sturing van het project. Naast terugkijken is dit onderzoek dan ook vooral bedoeld om van te leren. De aanbevelingen van de onderzoekscommissie zijn nuttig om toekomstige projecten beter te laten lopen. Wij hopen dan ook vooral dat dit onderzoek bijdraagt aan het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie.

Jan-Willem Verheij  
Voorzitter onderzoekscommissie Hoekse Lijn

# Management-samenvatting

Het project Hoekse Lijn, waarvoor de gemeente Rotterdam formeel vanaf december 2014 het opdrachtgeverschap kreeg, heeft te maken gehad met aanzienlijke tegenslagen. Voorzien was dat de ombouw van het treinspoor naar metrospoor<sup>1</sup> zou plaatsvinden in de periode april - augustus 2017. Vanaf 1 september 2017 zou dan de nieuwe metroverbinding in exploitatie kunnen gaan; de verlenging tot het strand zou eind 2018 gereed zijn. De planning voor indienststelling is echter twee keer bijgesteld, eerst naar februari 2018 en daarna – indien alle risico's zich voordoen – naar het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2018. Daarnaast is in december 2017 een totale kostenoverschrijding op het gehele project gemeld van maximaal € 90 miljoen. Het verloop van het project is door verantwoordelijken als 'dramatisch' bestempeld. Het project is eufemistisch gesteld niet een toonbeeld van hoe Rotterdamse projecten moeten verlopen. Dit is de reden dat de Rotterdamse raad op 14 december 2017 een onderzoek heeft ingesteld.

## Directe oorzaken voor de ontstane vertragingen

De directe oorzaken voor de vertraging in de oplevering zijn voornamelijk te herleiden tot (1) problemen met de spoorbeveiliging (software niet tijdig gereed), (2) problemen met de baan (zoals te weinig ruimte voor schouwpaden en negatieve verrassingen in de bodem) en (3) de later dan geplande aanleg van het doorgaand kabeltracé en het aansluiten van technische installaties hierop. Het gelijktijdig moeten uitvoeren van werkzaamheden, die in sommige gevallen reeds voor de ombouwperiode gereed hadden moeten zijn, vergrootte de vertraging. De coördinatie<sup>2</sup> van deze werkzaamheden was bovendien niet goed geregeld.

## Directe oorzaken voor de kostenoverschrijding

De ontstane vertraging is een van de voornaamste oorzaken van de kostenoverschrijding van maximaal € 90 miljoen. Verder leidden hogere infrastructurele kosten voor de ombouw, grotere complexiteit van werkzaamheden en ingediende claims ook tot hogere kosten. Het is vanwege de grote hoeveelheid contractaakvlakken en onderlinge afhankelijkheden

onmogelijk om elke oorzaak exact te kwantificeren.

Het is niet zo dat de gecommuniceerde maximale overschrijding van € 90 miljoen volledig aan de gemeente Rotterdam te wijten is en dat de gemeente volledig opdraait voor dit bedrag. Bepalende componenten hierbij zijn de oorspronkelijke scope van het project voor Rotterdam als opdrachtnemer, de interpretatie van de uitvoeringsovereenkomst uit 2014, waarin is geregeld op welk subsidiebedrag de gemeente Rotterdam in principe recht heeft en het in oktober 2017 door de MRDH aangegeven maximale bedrag dat zij subsidiabel willen stellen.

## Onderliggende oorzaken voor de vertragingen en kostenoverschrijdingen

Er bestaan binnen de invloedssfeer van de projectorganisatie diverse onderliggende oorzaken voor de ontstane situatie:

- Geen minutieuze voorbereiding van het project Hoekse Lijn. Alles wat op 1 april 2017 klaar had kunnen zijn, had klaar moeten zijn. Dat was echter zeker niet het geval;

<sup>1</sup> Hierbij ook deels nog het spoor geschikt houden voor goederenvervoer per spoor voor een deel van het traject.

<sup>2</sup> De coördinatieplanning bevat de detailafstemming van de verschillende werkzaamheden. Hierbij wordt aangegeven wie, wanneer en waar werkzaamheden op en rond het spoortraject kan uitvoeren.



- De regie op en coördinatie van het project was onvoldoende. Dit was juist essentieel gegeven de complexe projectstructuur met verschillende partijen, uiteenlopende gekozen contracteringsstrategieën en vele aannemers;
- Binnen de ambtelijke top is lang vastgehouden aan de ombouwtijd van 5 maanden, tegen beter weten in ('wensdenken');
- De inhoud van een kritische audit uit december 2016 naar de projectorganisatie is gebagatelliseerd op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De bevindingen van een second opinion naar de planning uit september 2017 komen voor een groot gedeelte overeen met de resultaten van de audit in 2016.  
Er is kostbare tijd verloren gegaan;
- De kwaliteit van de projectorganisatie Hoekse Lijn is vanuit verschillende kanten meerdere keren betwist. Er is echter lange tijd niet ingegrepen in de organisatie;
- Er is te lang onvoldoende gedacht en gewerkt vanuit het concept van een werkend vervoerssysteem. Duidelijke afspraken hieromtrent en een daadwerkelijk goed functionerende directieraad en stuurgroep ontbraken. Dit is onbegrijpelijk, gezien de eerdere positieve ervaringen hiermee bij het project RandstadRail;
- Verantwoordelijkheden en mandaten waren onvoldoende duidelijk; dit verbeterde niet met tussentijdse wijzigingen in de projectstructuur;
- Het ontbrak aan een resultaatgerichte ('best-for-project') cultuur en goede samenwerking, tussen met name het Ingenieursbureau Rotterdam en de RET.
- Verder ontbrak het aan een duidelijke besluitvormings- en overlegstructuur met heldere escalatieafspraken, was er onvoldoende tijdige aandacht voor systeemintegratie en werd niet vanuit één projectorganisatie gewerkt. Dit zijn uit het project RandstadRail en uit de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) afkomstige leerpunten, die niet zijn toegepast.

### Waarschuwingen over functioneren projectorganisatie en vertraging

Eind 2016 bleek uit een audit dat de projectorganisatie op dat moment niet klaar was voor de uitvoeringsfase. De projectdirecteur had de zorgwekkende uitkomsten van deze audit van december 2016 integraal moeten delen met de bestuurlijk opdrachtgever (wethouder) en met de ambtelijk opdrachtgever van de audit (algemeen directeur Stadsontwikkeling). Dit is niet gebeurd. De uitgebreide bevindingen van de audit zijn desalniettemin via een andere weg (algemeen directeur RET) bij de wethouder terechtgekomen, in ieder geval in februari 2017.

Vóór het daadwerkelijk melden van de eerste vertraging in juni 2017 waren er met name op ambtelijk niveau, zeker vanaf eind 2016, veel signalen die erop wezen dat de planning om op 1 september 2017 te starten met de exploitatie niet meer realistisch was. Deze zijn tot juni 2017 nooit als 'definitief' aangemerkt en niet als zodanig bestuurlijk geëscaleerd.

Op 5 juli 2017 is de planning bijgesteld naar februari 2018. Vanaf september 2017 was intern bestuurlijk bekend dat deze datum eerder als streef- dan als einddatum gezien moest worden. Om strategische redenen (druk houden op de aannemers) is dit destijds naar buiten toe niet gecommuniceerd. Op 24 oktober 2017 is de raad met een geheime brief geïnformeerd over financiële tegenvallers voor de verlenging. Ook stelt het college op dat moment dat het vasthoudt aan de indienststelling van de Hoekse Lijn in de maand februari 2018. Het college heeft in de brief niet expliciet aangegeven dat februari 2018 niet meer haalbaar werd geacht. Dat februari 2018 niet meer reëel werd geacht, kwam aan de orde in de collegevergadering op diezelfde dag. Op dit punt is er derhalve een discrepantie tussen wat het college wist en besprak en wat aan de raad werd gemeld op 24 oktober 2017.



### Bestuurlijke sturing en informatievoorziening

De onderzoekscommissie constateert dat de afgesproken governance structuur (met een reguliere directieraad en stuurgroep) lange tijd niet is nageleefd. De invulling in de praktijk hiervan (via stakeholdersoverleggen) was onvoldoende om bestuurlijk grip op het project te houden. Hierdoor was de bestuurlijke ophanging voor het project smal en werd de bestuurlijk opdrachtgever (wethouder Langenberg) nog meer afhankelijk van de informatievoorziening vanuit de ambtelijk opdrachtgever.

De bestuurlijk opdrachtgever (wethouder Langenberg) heeft in ieder geval vanaf februari 2017 diverse duidelijke signalen gekregen dat het niet goed liep in het project. Het betreft zowel signalen van de projectleiding als van externen. De bestuurlijke sturing is in de periode februari 2017 – mei 2017 niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de sturing voor die tijd. Een actievere sturing had in deze periode niet misstaan.

Vanaf juni 2017, wanneer het voor de wethouder duidelijk werd dat er een vertraging was, intensiverde de bestuurlijke sturing. Vanaf dat moment heeft de wethouder diverse acties ondernomen. Desondanks deden zich najaar en eind 2017 nieuwe tegenvallers voor.

### Aanbevelingen

Het project Hoekse Lijn is nog verre van afgerond en kent, voordat de metrolijn in exploitatie genomen kan worden, nog een aantal belangrijke mijlpalen. Het betreft met name het testen van de spoorbeveiliging en het zorgdragen voor het op orde zijn van documentatie en vergunningen voor de safetycase<sup>3</sup>, beheer en exploitatie. Ook de ontwikkelingen inzake de taludverschuivingen van eind 2017 vormen nog een aandachtspunt voor de projectorganisatie.

Op basis van de bevindingen en getrokken conclusies doet de onderzoekscommissie onderstaande aanbevelingen. Een deel van deze aanbevelingen is specifiek voor het project Hoekse Lijn, een deel is generieker en breder toepasbaar, bijvoorbeeld op andere grote Rotterdamse projecten.

#### Aanbevelingen

1. Houd bestuurlijk én politiek de vinger aan de pols bij het verdere verloop van het project
2. Evalueer, na afloop van het gereedkomen van de gehele Hoekse Lijn, het totale project met aandacht voor onder meer contracteringsstrategie, samenwerkingsvormen en gemaakte subsidieafspraken
3. Zorg bij grote projecten die de realisatiefase ingaan voor een expliciet raadsbesluit
4. Pas de RSPW toe in grote projecten, en hanteer in beginsel altijd een stuurgroep en directieraad. Heb aandacht voor zowel proces als inhoud. Zorg ervoor dat de RSPW leeft bij betrokkenen
5. Koppel de inzichten/aanbevelingen uit de drie lopende onderzoeken (cultuur, realisatievermogen binnen Stadsontwikkeling, toepassing RSPW) aan de bevindingen van dit raadsonderzoek
6. Focus op de 'best-for-project' gedachte voor de Hoekse Lijn
7. Rapporteer halfjaarlijks aan de raad over de stand van zaken van de opvolging van deze aanbevelingen, te beginnen in september 2018

De aanbevelingen staan verder toegelicht en uitgewerkt in hoofdstuk 10.

3 Aan de Inspectie Leefomgeving en Transport dient onder meer getoond te worden dat de metrospoorlijn veilig is voor vervoer van personen en goederen.

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

**Dit hoofdstuk behandelt de aanleiding, het doel en de onderzoeksvragen van het (eenvoudig) raads-onderzoek Hoekse Lijn. Voorts is een toelichting op de onderzoeksaanpak en een leeswijzer opgenomen.**

### Aanleiding voor het onderzoek

Het infrastructurele project Hoekse Lijn is gericht op het ombouwen van de spoorlijn naar Hoek van Holland van een treinverbinding naar een metroverbinding. Op deze manier wordt de bestaande Hoekse Lijn gekoppeld aan het regionale metronet van Rotterdam. Voorzien was dat de verbinding vijf maanden uit dienst zou zijn, vanaf begin april tot en met augustus 2017, ten behoeve van de Ombouw van het spoor en vervolgens het Test- en Proefbedrijf (OTP-periode).

In 2017 zijn vertragingen en tegenslagen op het project aan de raad gemeld. Nadat in juli 2017 al een vertraging van een aantal maanden was gemeld, blijkt eind 2017 opnieuw een (grotere) vertraging en een forse kostenoverschrijding op het project Hoekse Lijn. Op 14 december 2017 heeft de gemeenteraad van Rotterdam unaniem besloten een onderzoek in te stellen. Op 11 januari 2018 stemt de raad eveneens unaniem in met het door het presidium ingediende voorstel voor de onderzoeksvragen en de onderzoeksscope van het onderzoek<sup>4</sup>.

Voor dit onderzoek heeft de gemeenteraad van Rotterdam gekozen voor de variant van 'eenvoudig onderzoek', krachtens artikel 32a Reglement van Orde. Qua instrumentarium is dit afwijkend van het instrument van een raadsonderzoek, omdat de onderzoekscommissie niet de bevoegdheden heeft uit artikel 155a e.v. van de Gemeentewet.

### De onderzoeksvragen en te onderzoeken periode

De te beantwoorden hoofdvragen zijn<sup>5</sup>:

1. Wat zijn de voornaamste oorzaken van de vertraging en de kostenoverschrijding?
2. Hoe was de bestuurlijke aansturing van het project vormgegeven en was deze adequaat?
3. Is informatie op de juiste tijdstippen gedeeld met de juiste gremia en hoe is door het bestuur gereageerd op signalen dat er problemen waren bij dit project?<sup>6</sup>
4. Waren de vertraging/hogere kosten te voorkomen dan wel eerder te beperken geweest en op welke manier?<sup>7</sup>
5. Zijn lessen en kaders voortvloeiend uit eerdere onderzoeken meegenomen en terug te vinden bij de aanvang en uitvoering van het project?
6. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

De te onderzoeken periode loopt vanaf de datum dat de gemeente Rotterdam de opdrachtgeversrol voor de Hoekse Lijn formeel overnam van de Stadsregio Rotterdam (december 2014) tot het besluit tot het instellen van een onderzoek (14 december 2017). Daarnaast heeft de onderzoekscommissie relevante ontwikkelingen in de periode hierna (tot en met 7 februari 2018) meegenomen bij de formulering van haar aanbevelingen.

<sup>4</sup> Raadsvoorstel Eenvoudig onderzoek Hoekse Lijn, 17BB10870, 11 januari 2018.

<sup>5</sup> Raadsvoorstel Eenvoudig onderzoek Hoekse Lijn, 17BB10870, 11 januari 2018. In dit rapport is omwille van de leesbaarheid de oorspronkelijke volgorde van de onderzoeksvragen wat omgedraaid. Hierbij wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord na onderzoeksvraag 4.

<sup>6</sup> Het laatste gedeelte van deze onderzoeksvraag is betrokken bij de beantwoording van hoofdvraag 2.

<sup>7</sup> Het laatste gedeelte van deze onderzoeksvraag wordt beantwoord in de aanbevelingen.

### Samenstelling en ondersteuning van de onderzoekscommissie

De gemeenteraad heeft op 11 januari 2018 het besluit genomen om de volgende vijf raadsleden (inclusief voorzitter en plaatsvervangend voorzitter) te benoemen tot lid van de Onderzoekscommissie Hoekse Lijn:

- De heer J.W. (Jan-Willem) Verheij (voorzitter, VVD)
- De heer L.C. (Leo) Bruijn (plaatsvervangend voorzitter, PvdA)
- De heer L.P.M. (Leo) de Kleijn (SP)
- De heer S.J.J. (Samuel) Schampers (D66)
- De heer L. (Luuk) Wilson (Leefbaar Rotterdam)

Commissiegriffier van de onderzoekscommissie is de heer W. (Wilco) de Bel. Plaatsvervangend commissiegriffier is de heer L.M. (Mark) Jongsma, griffier van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening van de gemeente Rotterdam. Mevrouw F.L. (Frida) Holleman is aangewezen als commissiesecretaris en mevrouw C.C. (Lia) van der Sar-van Eek als plaatsvervangend commissie-secretaris. Het onderzoeksbureau Strated Consulting heeft de commissie ondersteund tijdens dit onderzoek.

### Onderzoeksaanpak

De (toen nog beoogde) onderzoekscommissie is na het raadsdebat van 14 december 2017 meteen gestart met het literatuuronderzoek. Na vaststelling van de onderzoeksvragen en het benoemen en aanstellen van de leden van de commissie is het literatuuronderzoek voortgezet, zijn besloten interviews gehouden, heeft de analyse plaatsgevonden en is het rapport geschreven.

### Literatuuronderzoek

Via (raads)informatieaanlevering door de griffie en via informatieverzoeken aan het college is relevante informatie opgevraagd en bestudeerd. Dit betreft onder meer informatie over de besluitvorming in 2014 rond het overnemen van het opdrachtgeverschap voor de Hoekse Lijn, relevante agenda- en collegeposten, voortgangsrapportages, projectoverleggen, externe audits en evaluaties naar de Hoekse Lijn.

Aan het college zijn in totaal 15 informatieverzoeken verstuurd. Er zijn circa 1.800 (1.700 college/ambtelijk, 100 raadsstukken) documenten ontvangen en geanalyseerd. Op basis van de verkregen documenten heeft de onderzoekscommissie een eerste beeld gekregen van het verloop van het project Hoekse Lijn.

### Besloten interviews

In de periode van 15 januari 2018 tot en met 29 januari 2018 zijn besloten interviews gehouden met als doel te komen tot nadere verdieping en het in de context kunnen plaatsen van gebeurtenissen. De commissie heeft 18 besloten interviews gehouden met 24 personen die betrokken zijn (geweest) en/of relevante kennis hebben van het project Hoekse Lijn. Deze interviews zijn vertrouwelijk. De besloten interviews vormden input voor de onderzoekswerkzaamheden van de commissie. In het onderzoeksrapport zijn enkele citaten opgenomen uit deze interviews; dit na toestemming van de geïnterviewden.

De commissie dankt alle personen die op vrijwillige basis hebben meegewerkt aan de interviews en het onderzoek van de commissie. De commissie heeft vrijwel alle personen kunnen spreken die zij heeft uitgenodigd voor een interview. De commissie had de algemeen directeur Stadsontwikkeling (SO) januari 2015 – november 2016 en tevens projectdirecteur Hoekse Lijn december 2014 – november 2016 graag gesproken. Deze persoon is echter niet ingegaan op de uitnodiging van de commissie. Ten aanzien van ProRail geldt dat de commissie de organisatie wel heeft kunnen spreken, zij het andere afgevaardigden dan de commissie in eerste instantie had gevraagd.

Van de besloten interviews zijn verslagen op hoofdlijnen gemaakt die voor een controle op feitelijke onjuistheden zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Alle gesproken personen hebben de gelegenheid gekregen om reacties of aanvullingen aan de commissie te doen toekomen. Deze informatie is eveneens betrokken bij het onderzoek.

In Bijlage 1 worden de functies vermeld van de personen die hebben deelgenomen aan de besloten interviews.

In Hoofdstuk 11 is een nadere verantwoording opgenomen over de onderzoeksaanpak.

### Leeswijzer

Aan het begin van dit rapport is een zelfstandig leesbare managementsamenvatting opgenomen waarin de conclusies en beantwoording van de onderzoeksvragen zijn opgenomen. De nadere onderbouwing en uitwerking van de conclusies en aanbevelingen volgt verderop in het rapport.

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat het normenkader voor de beoordeling van het functioneren van het project Hoekse Lijn.
- In Hoofdstuk 3 is een korte introductie van het project opgenomen met een beschrijving van de achtergrond van het project, de governance structuur en de kernmomenten van melding aan de gemeenteraad.
- Hoofdstuk 4 bevat de tijdlijn met relevante gebeurtenissen voor de Hoekse Lijn. Aan de hand van de tijdlijn worden gebeurtenissen in perspectief geplaatst en zijn relevante ontwikkelingen opgenomen ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen.
- In Hoofdstuk 5 worden de directe oorzaken voor de gemelde vertragingen besproken. In dit hoofdstuk is de vraag beantwoord: 'Wat zijn de voornaamste oorzaken van de vertraging en de kostenoverschrijding?'
- Hoofdstuk 6 beantwoordt de vraag of en hoe informatie op de juiste tijdstippen is gedeeld met de juiste gremia.
- In Hoofdstuk 7 worden de onderliggende oorzaken voor de vertraging en kostenoverschrijding vermeld. Hier is de vraag: 'Waren de vertraging/hogere kosten te voorkomen dan wel eerder te beperken geweest?' beantwoord.
- In Hoofdstuk 8 is de bestuurlijke sturing beoordeeld. Antwoord wordt gegeven op de vragen: 'Hoe was de bestuurlijke aansturing van het project vormgegeven en was deze adequaat?' alsmede 'Hoe is door het bestuur gereageerd op signalen dat er problemen waren bij dit project?'.
- In Hoofdstuk 9 is de analyse gemaakt of kaders en lessen uit eerdere onderzoeken zoals de RSPW en de RandstadRail zijn meegenomen bij het project Hoekse Lijn.
- In Hoofdstuk 10 doet de onderzoekscommissie voorstellen voor aanbevelingen.
- Hoofdstuk 11 bevat een nadere verantwoording van het raadsonderzoek.

In bijlage 1 is het overzicht van gesproken functionarissen opgenomen en in bijlage 2 de type documenten die zijn bestudeerd. In de voetnoten worden alle documenten vermeld waarnaar wordt verwezen in het onderzoeksrapport. In bijlage 3 is een lijst van afkortingen opgenomen.

## Hoofdstuk 2

# Verwachtingen van het functioneren van het project Hoekse Lijn

### Normenkader voor beoordeling van het project Hoekse Lijn

De commissie heeft bij de start van het onderzoek in kaart gebracht wat de minimale kwaliteitsvereisten zijn ten aanzien van de bestuurlijke en projectmatige vormgeving van het project Hoekse Lijn. Deze verwachtingen van de commissie dienen als toetssteen voor de manier waarop het project

Hoekse Lijn gefunctioneerd heeft. Het normenkader is samengesteld uit de Handleiding Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW), de lessen van RandstadRail en andere 'best practices'. De commissie acht dit normenkader essentieel voor een goede uitvoering van en verantwoording over fysieke infrastructurele projecten.

### De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken<sup>8</sup>

De RSPW biedt een visie en een algemeen kader hoe binnen de gemeente Rotterdam fysieke projecten dienen te worden aangepakt. De RSPW reikt belangrijke uitgangspunten en principes aan en in meerdere gevallen ook concrete handvatten met standaard formats. Doel van de RSPW is ervoor te zorgen dat er meer eenduidigheid is in de aanpak van projecten, een betere samenwerking wordt gerealiseerd en meer grip ontstaat op de uitvoering van projecten, opdat uiteindelijk betere projectresultaten worden gerealiseerd.

Binnen de RSPW zijn op hoofdlijnen de volgende kaders en handvatten opgesteld:

- Eenduidig opdrachtgeverschap en heldere rollen: Duidelijk wie de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager is en welke verantwoordelijkheden ze hebben;
- Heldere afspraken over mandatering, opschaling en meldingsnormen;
- Faseren en beslissen: Transparante, eenduidige en herkenbare fases en faseovergangen in projecten;
- Inrichting van een heldere besluitvormingsstructuur;
- Risicomanagement op een gestructureerde wijze uitvoeren: identificeren, prioriteren en beheersen;
- Omgevingsmanagement voor bewustwording en betrokkenheid van de omgeving;
- Juridische kwaliteitszorg bij projecten;
- Projectcontrol gericht op een effectieve toepassing van de P&C-cyclus en goede inrichting van control voor ondersteuning;
- Informatiemanagement voor het afstemmen, opslaan en beheersen van de verschillende informatiestromen binnen projecten en het kunnen verantwoorden hierover;
- Auditing om regelmatig met een onafhankelijke blik naar het project te kijken en van daaruit verbeter- en leerpunten te identificeren;
- Cultuur gericht op het zorgen dat de gewenste kerncompetenties aanwezig zijn in de organisatie<sup>9</sup>.

Daarnaast bieden lessen uit eerdere grote projecten, zoals de RandstadRail, aanknopingspunten voor de verwachtingen ten aanzien van het project Hoekse Lijn<sup>10</sup>.

### **Relevante lessen en aanbevelingen uit de RandstadRail**

In februari 2014 is het project RandstadRail beëindigd. Drie maanden later volgde de evaluatie van dit project<sup>11</sup>. Het project had te maken met een vertraging van uiteindelijk ruim drie jaar. De eindraming met de kosten van het project bedraagt € 629,4 miljoen. Het project is conform de projectraming van mei 2013 gerealiseerd, met een kleine afwijking van 3,8%.

Selectie van relevante inzichten en lessen uit de evaluatie van de RandstadRail:

- Aandacht voor systeemintegratie: Voor projecten met deze complexiteit is de bevinding dat systeemintegratie - de aansluiting en integratie van de verschillende onderdelen (zoals voertuigen, baaninfrastructuur, beveiligingen, etc.) van het werkend vervoerssysteem - al bij de start van het ontwerp toegepast moet worden. Het model van system engineering leent zich hiervoor. De aandacht voor systeemintegratie bij de RandstadRail was aan de te late kan;
- Het beleggen van de procesverantwoordelijkheid (infrastructuur, voertuigen en voorbereiding exploitatie) bij één projectdirecteur heeft goed gewerkt. Het project RandstadRail was goed geborgd binnen de gemeente. Gegeven het feit dat de Rotterdamse Elektrische Tram (RET) een zelfstandige NV is geworden (januari 2007), kan de gekozen organisatorische rolverdeling niet meer worden toegepast. Aanbeveling kan zijn om bij nieuwe vergelijkbare projecten de infra, het materieel en de exploitatie toch onder één projectorganisatie onder te brengen. Hiernaar kan onderzoek worden gedaan;
- Voorafgaand aan de start van het project was sprake van een groot bestuurlijk draagvlak. De bestuurlijke overeenkomst die daarna is gesloten, heeft gezorgd voor een duidelijk kader voor het project;
- Risicomanagement is van onmisbare waarde gebleken binnen het project. Het was eenvoudiger geweest wanneer het risicomanagement vanaf het begin tussen de projectorganisatie, IGWR (Ingenieursbureau Gemeentewerken) en IB/RET (Ingenieursbureau RET) als continu proces was opgezet;
- Het omgevingsmanagement en de communicatie richting omwonenden, ondernemers en grote bedrijven heeft volgens henzelf naar tevredenheid gefunctioneerd. Aanbeveling is om vroegtijdig, open en transparant te communiceren; zowel naar het bestuur als naar de (externe) omgeving en deze proactief te benaderen;
- Het was noodzakelijk om een integrale planning te hebben, toen de focus op integratie kwam te liggen;
- Bij de openbare aanbestedingen bleek dat afwijkingen van de RAW-bestekken veel discussie heeft gegeven tussen aannemer en directie. Ook Design & Construct contracten geven discussie wanneer functionele eisen op verschillende wijzen worden uitgelegd;
- De financiële beheersing heeft goed gewerkt, al was er wel sprake van diverse systemen en is het projectbureau halverwege de uitvoering overgestapt op een andere inrichting van het financieel systeem. De projectadministraties van het project en de belangrijkste toeleveranciers hadden beter op elkaar afgestemd kunnen worden;
- Externe relaties: Het werken met ProRail als gedelegeerd opdrachtgever voor de ombouw van de Hofpleinlijn is als omslachtig ervaren en heeft kostenverhogend gewerkt. Het projectbureau heeft een tweetal opdrachtnemers (Ingenieursbureau Gemeentewerken en Ingenieursbureau RET) afzonderlijk van elkaar aangestuurd. Aanbeveling is om deze bureaus bij een volgend project in één projectorganisatie onder te brengen;
- Door de safetymanagers is de safetycase voor RandstadRail opgesteld. Het vroegtijdig aanstellen van een Independent Safety Assessor is zeer waardevol geweest. Het risico op het uitblijven van de benodigde goedkeuringen aan het einde van het project is door het inlassen van tussentijdse toetsmomenten verkleind;
- Kennisborging is belangrijk en vormt één van de redenen om een evaluatie uit te laten voeren.

Op basis van de bovengenoemde kaders, de lessen uit eerdere grotere projecten en eigen onderzoek heeft de commissie onderstaand normenkader opgesteld ten aanzien van de beoordeling van het functioneren van het project Hoekse Lijn. Met deze verwachtingen in het achterhoofd beoordeelt de onderzoekscommissie in de volgende hoofdstukken het functioneren van het project Hoekse Lijn. Daarbij geeft de onderzoekscommissie mee dat zij niet te rigide is geweest; zij beoordeelt niet of aan iedere norm afzonderlijk wordt voldaan. Het gaat om het grotere geheel, immers: het voldoen aan alle normen betekent niet automatisch een vlekkeloos en succesvol project en vice versa.

- 
- 8 Handleiding Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken, augustus 2010. Handleiding Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken, november 2012. Handleiding Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken, september 2015.
- 9 Voor 'cultuur' zijn er geen afzonderlijke richtlijnen en handvatten beschikbaar. Wel vormt het een onderdeel waar op het moment van auditing naar dient te worden gekeken.
- 10 Ook Rotterdam Centraal is een recent groot project. Bij het opvragen van de evaluatie van het project Rotterdam Centraal blijkt dat deze niet is uitgevoerd. ProRail heeft met betrekking tot de evaluatie aan de gemeente aangegeven dat het uitvoeren van een projectevaluatie voor ProRail niet noodzakelijk/gewenst was.
- 11 Wethoudersbrief 'Opheffen projectorganisatie RandstadRail' inclusief Bijlagen met Evaluatie Bestuurlijk deel, Evaluatie Projectmanagement deel, Kwantitatieve evaluatie en Aanbevelingenrapportage, 28 mei 2014.



### **Wat zijn de voorwaarden voor een goede projectbeheersing van en verantwoording over het project de Hoekse Lijn?**

#### **Uitvoering op projectmatige wijze**

- Er is sprake van een duidelijke afbakening van fasen en faseovergangen met onder meer een Plan van Eisen, Voorlopig Ontwerp (VO), Definitief Ontwerp (DO), Realisatie en Nazorg;
- Er is sprake van een vastgelegd projectplan met beschrijving van de werkzaamheden en verantwoordelijkheden voor de uitvoering;
- Er is een realistische planning met integraal zicht op de planning en samenhang van de diverse deelprojecten (systeemintegratie) en een begroting met ruimte voor tegenvallers;
- Er zijn project/voortgangsrapportages met zicht op en evaluatie van verloop van budget, planning, kwaliteit, risico's en organisatie zijn beschikbaar op projectniveau;
- Er is sprake van een gestructureerd proces voor scope wijzigingen;
- Wijzigingsvoorstellen zijn onderbouwd, besproken en op correcte wijze voorgelegd voor besluitvorming;
- Er is voldoende aandacht voor risicomanagement/beheersing;
- Er worden regelmatig (externe) audits gehouden.

#### **Governance**

- De interne en externe overleg- en besluitvormingsstructuur met bijbehorende taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, escalatielijnen en mandaten zijn duidelijk (o.a. ten aanzien van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijke opdrachtgever en ambtelijke opdrachtnemer);
- De gekozen projectstructuur wordt systematisch, in de verschillende lagen, gevolgd;
- Er is oog voor de inbreng, optimale inzet en/of betrokkenheid van stakeholders en externen (zoals de RET, ProRail, Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), relevante onderaannemers en Inspectie) op projectniveau en in de besluitvorming;

- Er is een cultuur en bijbehorend leiderschap gericht op samenwerking en een best-for-project houding om een optimaal resultaat te realiseren;
- Er zijn mechanismen om 'tegenkracht/kritisch vermogen' te organiseren om tunnelvisie en misstanden bloot te leggen en tijdig te escaleren;
- Checks & balances (control) zijn aanwezig om kwaliteit te waarborgen, het project te beheersen en invulling aan opdrachtgeverschap te geven;
- Afspraken zijn duidelijk vastgelegd, worden gevolgd en indien nodig bijgewerkt (contractmanagement).

#### **Kennis en capaciteit**

- De projectorganisatie beschikt over de benodigde kerncompetenties voor uitvoering van het project;
- De gemeente beschikt over de kennis, expertise en middelen om als 'goed en kritisch opdrachtgever' te kunnen handelen;
- Er is aandacht voor kennisborging en het meenemen van inzichten uit eerdere projecten.

#### **Informatievoorziening**

- De informatievoorziening aan de ambtelijke top, het college en de raad is tijdig, volledig, juist en inzichtelijk;
- Documentatie (onder meer de safetycase van de Hoekse Lijn) is op orde voor externe inspecties en benodigde vergunningverlening;
- Planning & Control: informatie wordt vanuit de verschillende onderdelen binnen de organisatie op tijdige, inzichtelijke, correcte en volledige wijze samengebracht en gerapporteerd. De informatie maakt duidelijk waar zich (budgettaire) mogelijkheden en/of knelpunten voordoen.

*Bron: Strated Consulting op basis van de RSPW, lessen van de RandstadRail en expert opinions*

## Hoofdstuk 3

# Het project Hoekse Lijn: een korte introductie

Voordat de onderzoekscommissie de verschillende onderzoeksvragen beantwoordt, volgt in dit hoofdstuk een introductie en beschrijving van het project Hoekse Lijn. Achtereenvolgens komen aan de orde: de doelen, financiën en voorgeschiedenis, de belangrijkste betrokken partijen, de governance structuur op papier (en in de praktijk) en de kernmomenten waarop de raad geïnformeerd is.

### Beoogde doelen

Het project Hoekse Lijn is opgezet met het doel om de 125 jaar oude (1893) spoorlijn naar Hoek van Holland om te bouwen, zodat het spoor geschikt is voor een hoogfrequente lightrailexploitatie. Op deze manier kan de lijn gekoppeld worden aan het regionale metronet van Rotterdam. Het aanhaken van de Hoekse Lijn op het metronet betekent een rechtstreekse verbinding tussen Hoek van Holland, Maassluis, Vlaardingen en Schiedam met de centrumbestemmingen in Rotterdam. De ombouw betekent tevens een kans om de infrastructuur en buitenruimtes op te waarderen in het kader van toegankelijkheid en sociale veiligheid<sup>12</sup>. Verder is voorzien dat spoorgoederenvervoer tot Maassluis kan blijven plaatsvinden. De laatste component is de verlenging van het tracé tot aan het strand van Hoek van Holland.

Nut en noodzaak van de Hoekse Lijn worden als volgt omschreven<sup>13</sup>:

- Rechtstreekse verbinding naar het centrum van Rotterdam;
- Geschatte reizigersgroei van ca. 40% (op basis van externe studies);
- Lagere exploitatiekosten;
- Hoge kostendekkingsgraad;
- Mogelijkheid voor opwaardering van de haltes (in combinatie met toename sociale veiligheid/toegankelijkheid);
- Perspectief voor mogelijk nieuwe haltes (ruimtelijke ontwikkelingen);
- Hogere frequentie (10 resp. 20 metro's extra van 7 tot 19 uur);
- Kortere reistijd voor veel reizigers;
- Bereikbaarheid strand (recreatief, tegenspitsrichting);
- Ruimte voor nieuw en comfortabel materieel.

Planning was om per 1 april 2017 het bestaande treinverkeer te stoppen. Naar verwachting zouden drie maanden nodig zijn voor de ombouw, één maand voor het testen en één maand voor een proefbedrijf. De complete 'OTP-periode' bedraagt derhalve vijf maanden: per 1 september 2017 zou de Hoekse Lijn dan operationeel moeten zijn als metrolijn.

<sup>12</sup> Projectplan Realisatie Hoekse Lijn, versie juni 2018.

<sup>13</sup> Presentatie van de algemeen projectmanager aan commissie EHMD, 6 maart 2013.

### Financiën en andere gemaakte afspraken

Voor het realiseren van de ombouw en verlenging van de Hoekse Lijn ontvangt de gemeente Rotterdam een subsidie van de toenmalige Stadsregio Rotterdam (tegenwoordig: MRDH<sup>14</sup>). De oorspronkelijke subsidie bedraagt € 312 miljoen; deze is in de afgelopen jaren hoger geworden vanwege contractuele afspraken, o.a. over indexatie, te hanteren percentage inzake kans op overschrijding en diverse overeengekomen scopewijzigingen. Uitgangspunt bij de subsidie is dat eventuele aanbestedingsvoordelen ten gunste van de gemeente Rotterdam vallen. Als de uiteindelijke kosten hoger uitvallen dan geraamd (en niet vallen binnen contractuele afspraken), dan wordt de gemeente Rotterdam geacht deze budgetoverschrijding zelf te financieren. Bij de subsidievoorwaarden is het uitgangspunt dat de kans dat de besteksraming, vastgesteld volgens de Standaard Systematiek Kostenramingen (incl. risicoreservering en onzekerheidsreserve) niet overschreden wordt, 85% is<sup>15</sup>.

### Ontstaansgeschiedenis

Dit raadsonderzoek richt zich op de realisatiefase van het project Hoekse Lijn. Het project Hoekse Lijn loopt echter al vanaf 2000. Er zijn drie fasen te onderscheiden.

#### Start onderzoek en decentralisatie Hoekse Lijn 2000 - 2009

De toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat dient in 2000 een verzoek in bij de Stadsregio Rotterdam (SRR) om te kijken naar de mogelijkheid van decentralisatie van de Hoekse Lijn. Onderzoek in 2002 resulteerde in de aanbeveling de Hoekse Lijn in Schiedam te koppelen aan de toenmalige Calandlijn (nu B-lijn) van het Rotterdamse Metronet. Eind 2006 wordt een principeakkoord bereikt tussen de Stadsregio Rotterdam en de minister, waarin is opgenomen dat de Stadsregio Rotterdam de regie over de exploitatie van reizigersdienst op de Hoekse Lijn over zal nemen van het Ministerie. De officiële start van het 'Project Hoekse Lijn' vindt plaats begin 2007, wanneer de Stadsregio Rotterdam de opdracht geeft voor de start van een 'Planstudiefase' met een onderzoek naar de haalbaarheid van de ombouw van de Hoekse Lijn naar een lightrail. Daarop volgt een aanhoudende periode van onzekerheid

wegens onvoldoende dekking van de projectkosten en onduidelijkheid over toekomstig beheer en juridische status van de lijn. Eind 2009 komt het besluit de projectuitwerking, die inmiddels in de uitwerkingsfase was beland, te temporiseren.

#### Oppakken uitwerkingsfase vanaf 2012

Na het besluit eind 2009 volgt langdurig onderzoek en overleg om overeenstemming tussen de betrokken partijen te verkrijgen over een (gezamenlijk) beheermodel van goederen- en persoonsvervoer onder hoofdspoor. Op 23 maart 2012 geeft het ministerie de schriftelijke bevestiging aan de Stadsregio Rotterdam dat het voornemen bestaat de Hoekse Lijn, op een nader te bepalen datum, onder te brengen onder de (nieuwe) Wet Lokaalspoor. Het her-oppakken van de uitwerkingsfase betekent de doorstart van het project. Op 17 december 2012 wordt de 'Bestuurlijke Overeenkomst Convenant deel 1' ondertekend, waarmee de Stadsregio Rotterdam en de betreffende (deel)gemeenten, waaronder Rotterdam, het bestuurlijk commitment voor de verdere uitwerking van de Hoekse Lijn hebben onderschreven, met onder meer afspraken over taken en verantwoordelijkheden.

#### Realisatiefase vanaf eind 2014

Afgesproken is dat in deze realisatiefase de Gemeente Rotterdam het opdrachtgeverschap overneemt van de Stadsregio Rotterdam en de rol van de Stadsregio Rotterdam verder gaat als die van subsidieverlener. Deze afspraken worden officieel vastgelegd in de 'Bestuurlijke Overeenkomst Convenant deel 2', 12 november 2014.

<sup>14</sup> Naamswijziging per 1-1-2015. Metropool Regio Rotterdam Den Haag.

<sup>15</sup> Uitvoeringsovereenkomst subsidie Hoekse Lijn, 3 december 2014.

## Betrokken partijen in de realisatiefase

### Overzicht van partijen

Het project wordt gerealiseerd in samenwerking met de betrokken gemeenten, concessiehouders en overige beheerders en belanghebbenden. De bestaande railinfrastructuur wordt omgebouwd. Dit betekent dat naast de bestaande beheerder (ProRail) ook de toekomstige (beoogde) beheerder en exploitant (RET) bij het project zijn betrokken. De MRDH, RET en gemeente Rotterdam

zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van een werkend vervoerssysteem (WVS) voor de Hoekse Lijn<sup>16</sup>. Een WVS houdt in dat niet alleen de infrastructuur gereed en veilig is, maar ook daadwerkelijk metro- en goederenvervoer kan plaatsvinden over het netwerk.

In onderstaande tabel worden de betrokken partijen en hun rol(len) vermeld (onderzoekperiode december 2014 - december 2017)<sup>17</sup>.

| Betrokkene                                          | Rol                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MRDH                                                | Subsidieverlener. Projectleider van het project 'Werkend Vervoerssysteem'. Draagt de realisatieverantwoordelijkheid voor de afzonderlijke onderdelen van het WVS. Draagt zorg voor: <ul style="list-style-type: none"><li>• Aanleggen en beheer</li><li>• Vergunningverlening</li><li>• Aanwijzen beheerder infrastructuur</li><li>• Verlenen concessie reizigersvervoer</li><li>• Het overdrachtsproces</li></ul> Projectmanager van het project 'Werkend Vervoerssysteem'                                                                                                                                                                      |
| Gemeente Rotterdam - cluster Stadsontwikkeling (SO) | Opdrachtgever. Projectbureau Hoekse Lijn (PBHL) is gedelegeerd opdrachtgever en coördineert de werkzaamheden en de uitvoering van de bij de verschillende contractanten belegde contracten. De projectorganisatie is integraal verantwoordelijk voor de infrastructuur, het testen en het proefbedrijf.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Ingenieursbureau gemeente Rotterdam (IGR)           | Contractant, deels verantwoordelijk voor contract C5/C6 (baan en stations)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| RET                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Contractant in het infrastructuurproject (o.a. spoorbeveiliging)</li><li>• Na oplevering is de RET beheerder infrastructuur en exploitant metro</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| ProRail                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Beheerder/verzorger van verkeersleiding</li><li>• Werkt aan de beëindiging van de beheertaak en het leveren aan MRDH</li><li>• Contractant. Werkt in opdracht van Rotterdam aan fysieke en functionele ontvlechting van de Hoekse Lijn, aanleg infrastructuur met betrekking tot het overdrachtsspoor<sup>18</sup>, het voorbereiden op het beheer en verkeersleiding van het overdrachtsspoor en de uitvoering van werkzaamheden aan de Hoekse Lijn</li><li>• Verantwoordelijk voor veiligheidsbewijsvoering t.a.v. overdrachtsspoor en opstellen/aanvragen van indienststellingsvergunningen</li></ul> |
| Schiedam, Vlaardingen, Maassluis, Hoek van Holland  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Deelprojecten in eigen gemeente (zoals stationsomgeving)</li><li>• Tijdig doorlopen Ruimtelijke Ordening &amp; MER procedures</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

<sup>16</sup> Overeenkomst Werkend vervoerssysteem en Projectplan Werkend Vervoerssysteem, 22 oktober 2015.

<sup>17</sup> Projectplan Werkend Vervoerssysteem, 22 oktober 2015.

<sup>18</sup> Het overdrachtsspoor zorgt ervoor het spoorgoederenvervoer gekoppeld kan worden aan het hoofdspoor richting Rotterdam.

### Achtergrond: Werkpakketten en contracten Hoekse Lijn

Tijdens de ontwerpfase is de scope van het project Hoekse Lijn voor PBHL opgedeeld in meerdere werkpakketten. Deze werkpakketten zijn uitgezet bij de hoofdcontractanten IGR, RET en ProRail. Bij de contractering zijn enkele werkpakketten samengevoegd in diverse contracten, die door de hoofdcontractanten weer uitgezet zijn bij marktpartijen (aannemers). De contracten voor de ombouw Hoekse Lijn komen niet altijd overeen met de werkpakketverdeling. Zo komt het voor dat ontwerpen, die door de ene partij zijn opgesteld, zijn vertaald in contracten door een andere partij. Dit betekent niet dat daarmee bijvoorbeeld de ontwerp-verantwoordelijkheid van de ene partij wordt overgenomen door de andere partij. Iedere partij is en blijft verantwoordelijk voor de door hem opgestelde ontwerpen vanuit de ontwerpfase van het project op basis van de werkpakketten. Het PBHL is verantwoordelijk geweest voor de totstandkoming van deze werkpakketten en het bepalen van de contracteringsstrategie. Belangrijke contracten voor de Hoekse Lijn betreffen onder meer:

- C5&C6: Baan, bovenleiding, stations en -systemen: baan en bovenleidingen gereed;
- C14: Doorgaand kabeltracé: aanleg van kabels en leidingen voor werkzaamheden en metro;
- C2: Spoorbeveiliging: de metrospoorbeveiliging;
- C3: Tractie en energievoorziening: energievoorziening van het netwerk;
- C1A-G: Goederenspoor- en vervoer: zorgen dat deels goederenvervoer per spoor mogelijk blijft;
- C1H: Kunstwerk en aansluiting Schiedam: aanpassing van de metro bij Schiedam.

De spoorverlenging bij Hoek van Holland is een apart contract en valt verder buiten scope van dit onderzoek<sup>19</sup>.

### Governance structuur op hoofdlijnen

#### Governance op papier

*2007 - juni 2014: opstart en uitwerking ontwerp Hoekse Lijn*

Er is een overlegstructuur met overleggen op ambtelijk, directie- en bestuurlijk niveau. In al deze overleggen zitten vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten, RET, ProRail en het Projectbureau Hoekse Lijn (PBHL)<sup>20</sup>:

- De ambtelijke projectgroep omvat de ambtelijke counterparten van de betrokken gemeenten, RET, ProRail, onder voorzitterschap van de algemeen projectmanager vanuit PBHL;
- De directieraad is het overleg van diezelfde gremia maar dan op directeursniveau, onder voorzitterschap van de Stadsregio Rotterdam;
- Overlegvorm op bestuurlijk niveau is de stuurgroep (SG), onder voorzitterschap van de wethouder Verkeer en Vervoer in Rotterdam<sup>21</sup>, in zijn rol als portefeuillehouder Stadsregio Rotterdam<sup>22</sup>.

#### *Medio 2014: Start realisatiefase Hoekse Lijn*

Medio 2014 start de realisatiefase van het project, het opdrachtgeverschap gaat van de Stadsregio Rotterdam over naar de gemeente Rotterdam. Dit brengt veranderingen met zich mee wat betreft de structuur en governance. In het projectplan wordt rekening gehouden met overleggen langs zowel opdrachtgeverszijde als langs de stakeholderskant.

#### *Opdrachtgeversoverleggen voor de realisatiefase*

In het projectplan voor de realisatiefase is voorzien, conform de RSPW, in een Bestuurlijke opdrachtgever, Ambtelijke opdrachtgever en een Projectmanager.

19 Oorzaken van de geconstateerde overschrijdingen zitten in beginsel niet (m.b.t. tijdsvertraging)/nauwelijks (m.b.t. kostenoverschrijding) in de verlenging naar het strand. Bovendien bevindt het project zich nog in de ontwerpfase, het DO is nog niet gereed.

20 Beantwoording informatieverzoek van de onderzoeksc commissie door het college, 10 januari 2017.

21 De Rotterdamse wethouder Langenberg is binnen het college van de gemeente Rotterdam de portefeuillehouder Hoekse Lijn. Officieel is de benaming van de portefeuille van deze wethouder Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur.

22 Wethouder V&V van Delft heeft vanaf februari 2017 het portefeuillehouderschap voor de Hoekse Lijn op zich genomen.

De belangrijkste kenmerken van de Rotterdamse inbreng zijn<sup>23</sup>:

- Het college van B&W is in de realisatiefase de bestuurlijke opdrachtgever (BOG). Het college wordt vertegenwoordigd door de wethouder Verkeer en Vervoer<sup>24</sup> (V&V), die de eindverantwoordelijkheid draagt voor het projectresultaat, binnen de kaders en voorwaarden van de projectsubsidie;
- Ambtelijk opdrachtgever (AOG) van de gemeente Rotterdam is na het overgaan van het opdrachtgeverschap naar Rotterdam de directeur Stedelijke Inrichting (vanaf januari 2016 tevens algemeen directeur SO);
- Na vertrek van de projectdirecteur (tevens algemeen directeur SO) eind 2016 is vanaf november 2016 de directeur Projectmanagement & Engineering binnen het cluster SO de nieuwe ambtelijk opdrachtgever ('projectdirecteur').

De belangrijkste kenmerken van de governance structuur wat betreft de opdrachtgeversoverleggen zoals opgenomen in het projectplan voor de realisatiefase:

- De bestuurlijke besluitvorming wordt voorbereid in de stuurgroep, waar tevens de voortgang van het

project wordt bewaakt. Naast wethouder Verkeer en Vervoer (BOG) en de Projectdirecteur (AOG) nemen directeuren RET en ProRail deel in hun hoedanigheid als toekomstig resp. (beoogd) huidig beheerder (RET als exploitant);

- De directieraad (DR) met als voorzitter de AOG functioneert als voorportaal van de stuurgroep en bestaat uit dezelfde partijen. De DR bestaat uit directieleden, of hoofd van diensten, die namens de desbetreffende directie optreden;
- Ter voorbereiding op de besluitvorming in de DR/SG vindt agendering plaats in de projectgroep (PG) onder voorzitterschap van de algemeen projectmanager. De PG is samengesteld uit diverse betrokken projectleiders. In de SG en DR is de algemeen projectmanager aanwezig om inhoudelijke toelichting te geven op de agendapunten;
- De algemeen projectmanager heeft een Staf (onder meer met vertegenwoordiging vanuit planning & control, risicomanager, interface manager, etc.) en daarnaast een drietal projectmanagers voor de onderdelen Bouw & Civiel, Systeemintegratie en de Verlenging van de Hoekse Lijn.

| Overleg      | Taken                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Verantwoordelijkheden <sup>25</sup>                                                                                                                                                                     |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stuurgroep   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuurlijke besluitvorming</li> <li>• Stellen van kaders voor tijd, geld, scope en kwaliteit</li> <li>• Bestuurlijk overleg met ministerie I&amp;M en stakeholders</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eindverantwoordelijk voor realisatie project</li> <li>• Verantwoordelijk voor besluitvorming en komt 2-maandelijks samen</li> </ul>                            |
| Directieraad | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschikbaar stellen van organisatie en middelen voor de uitvoering van het projectplan</li> <li>• Periodiek bewaken van de projectkaders</li> <li>• Voorportaal voor de SG m.b.t. beoordeling van beslisdocumenten en voorstellen</li> <li>• Beslist over de voortgang van het project en voostellen van wijziging van de tijd, geld binnen vastgestelde kaders</li> <li>• Aansturen projectorganisatie</li> <li>• Risicomanagement</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgdragen dat het project binnen de gestelde kaders wordt gerealiseerd</li> <li>• Ter voorbereiding van besluitvorming en komt 2-maandelijks samen</li> </ul> |
| Projectgroep | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorbereiden besluitvorming in DR/SG</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afstemming tussen direct betrokken partijen</li> <li>• Komt 2-maandelijks samen</li> </ul>                                                                     |

<sup>23</sup> Projectplan Hoekse Lijn realisatiefase, juni 2014.

<sup>24</sup> De Rotterdamse wethouder Langenberg is binnen het college van de gemeente Rotterdam de portefeuillehouder Hoekse Lijn. Officieel is de benaming van de portefeuille van deze wethouder Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur.

<sup>25</sup> Projectplan Hoekse Lijn realisatiefase, juni 2014.

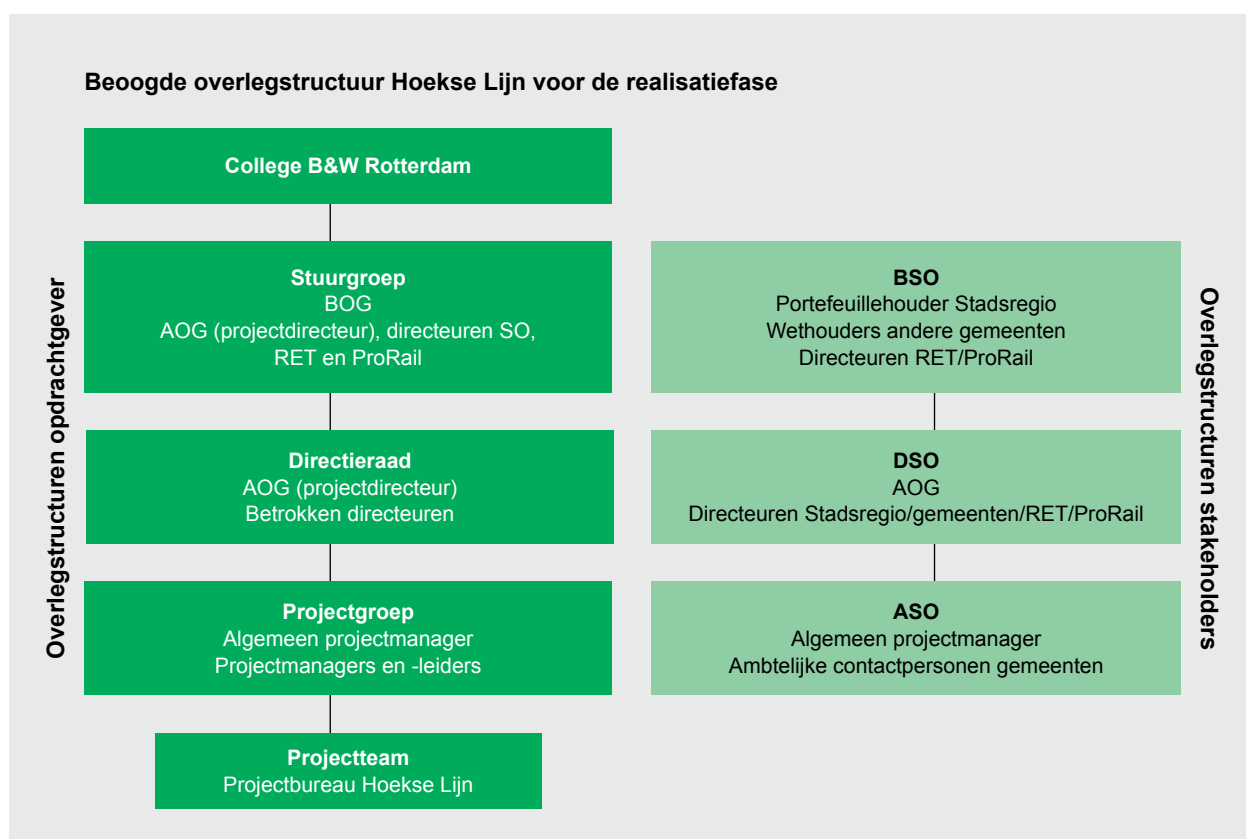
### Stakeholdersoverleggen voor de realisatiefase

Voor de afstemming met bestuurlijke stakeholders laat de wethouder als bestuurlijk opdrachtgever zich bijstaan door het Bestuurlijk Stakeholders Overleg (BSO). Daarnaast zijn er op directieniveau (DSO) en ambtelijk niveau (ASO) eenzelfde soort overleggen. In deze overleggen zitten vertegenwoordigers van MRDH, de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis evenals relevante functionarissen van gemeente Rotterdam, ProRail en RET<sup>26</sup>. De gemeente Rotterdam is verplicht de stakeholdersoverleggen te organiseren met een frequentie van minimaal twee keer per jaar. Het stakeholdersoverleg heeft krachtens de Uitvoeringsovereenkomst en Bestuurlijke overeenkomst een draagvlak creërende en adviserende rol met betrekking tot het project aan de opdrachtgever (gemeente Rotterdam). Deze overleggen vervangen de overlegstructuren die in

de voorgaande projectfasen<sup>27</sup> functioneerden als projectgroep, directieraad en stuurgroep<sup>28</sup>.

De bestuurlijk opdrachtgever (wethouder) is verantwoordelijk voor de belangrijkste beslissingen ten aanzien van de scope, geld, tijd en organisatie. Tegelijkertijd is in het projectplan ook voorzien dat het Bestuurlijk Stakeholders Overleg en het Dagelijks Bestuur van de MRDH, waar de wethouder in zit als bestuurder, gerechtigd is om deze besluiten te nemen<sup>29</sup>. De wethouder V&V is - zowel binnen het college van de gemeente Rotterdam als de bestuurlijk opdrachtgever als bij de MRDH als projectwethouder - verantwoordelijk voor de Hoekse Lijn.

De beoogde overlegstructuur ziet er op papier als volgt uit:



Bron: Projectplan realisatiefase Hoekse Lijn, juni 2014

<sup>26</sup> Projectplan Hoekse Lijn realisatiefase, juni 2014.

<sup>27</sup> Zoals de Planfase.

<sup>28</sup> Bestuurlijke Overeenkomst 'Hoekse Lijn deel II', 3 december 2014. Uitvoeringsovereenkomst subsidie Hoekse Lijn, 3 december 2014. In de fase voor de realisatie, de planfase - waarbij het opdrachtgeverschap nog bij de SR (toenmalig MRDH) en betrokken gemeenten lag - was er een projectgroep, directieraad en stuurgroep met vertegenwoordigers van Rotterdam, Schiedam, Maassluis, Vlaardingen, Stadsregio Rotterdam, RET en ProRail.

<sup>29</sup> Projectplan Hoekse Lijn realisatiefase, juni 2014.

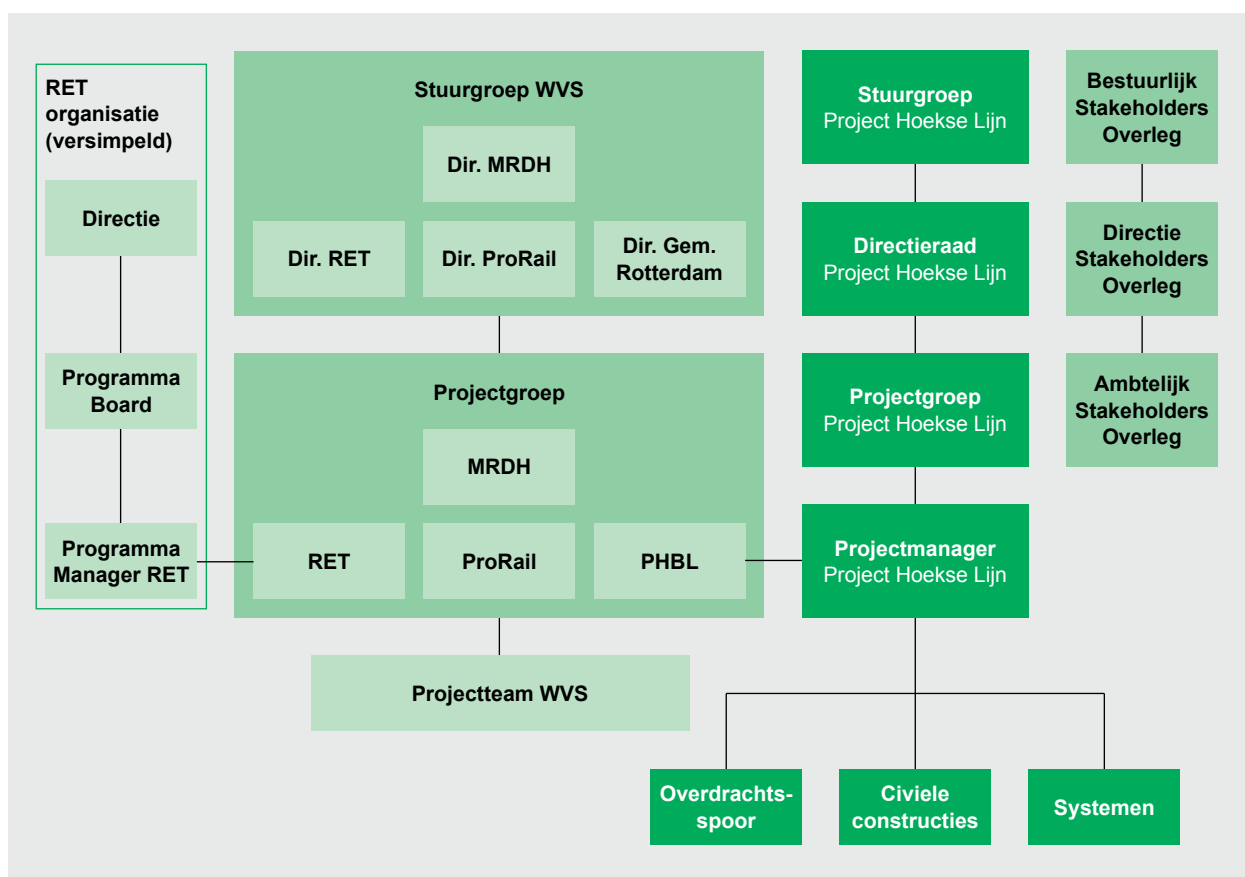


### Governance in de praktijk

In 2015 werd gewerkt aan een 'Overeenkomst Werkend Vervoerssysteem'. De gefaseerde om/afbouw en ingebruikname van de infrastructuur vereist specifieke afspraken over het (tijdelijk) beheer en verantwoordelijkheden. De afspraken hebben betrekking op de totstandkoming van het WVS en de manier waarop wordt samengewerkt. Na een verkennend overleg op directieniveau tussen MRDH, RET en PBHL, is door PBHL en RET gestart met het beschrijven van een mogelijke organisatie voor een WVS. WVS houdt in dat de Hoekse Lijn en het aansluitende overdrachts-spoor bij ingebruikname operationeel gereed zijn om reizigers en goederen te vervoeren. Het houdt

tevens in dat er sprake is van naadloze integratie van de opgeleverde infrastructuur met het materieel, de exploitatie en het beheer van het netwerk. De insteek is om reeds bestaande beslisstructuren te respecteren, maar projectoverstijgende besluiten, indien nodig, in een gezamenlijk overleg voor te bereiden en af te stemmen<sup>30</sup>. Er wordt een aparte organisatiestructuur voor het WVS opgezet. In deze structuur nemen ook de projectdirecteur en algemeen projectmanager van het PBHL namens de gemeente deel.

Onderstaande afbeelding geeft de WVS organisatie weer naast de projectorganisatie van het PBHL.



Bron: Projectplan Werkend Vervoerssysteem, 22 oktober 2015

30 Projectplan Werkend vervoerssysteem, 22 oktober 2015.

In de praktijk zijn projectgroep, directieraad en stuurgroep in de realisatiefase vervangen door de stakeholdersoverleggen. Deze stakeholdersoverleggen kwamen tot begin 2017 één tot twee keer per jaar bijeen<sup>31</sup>. Daarnaast was er een voortgangsoverleg van wethouder Langenberg met de projectdirecteur en veelal de projectmanager. Dit vond op gezette tijden plaats.

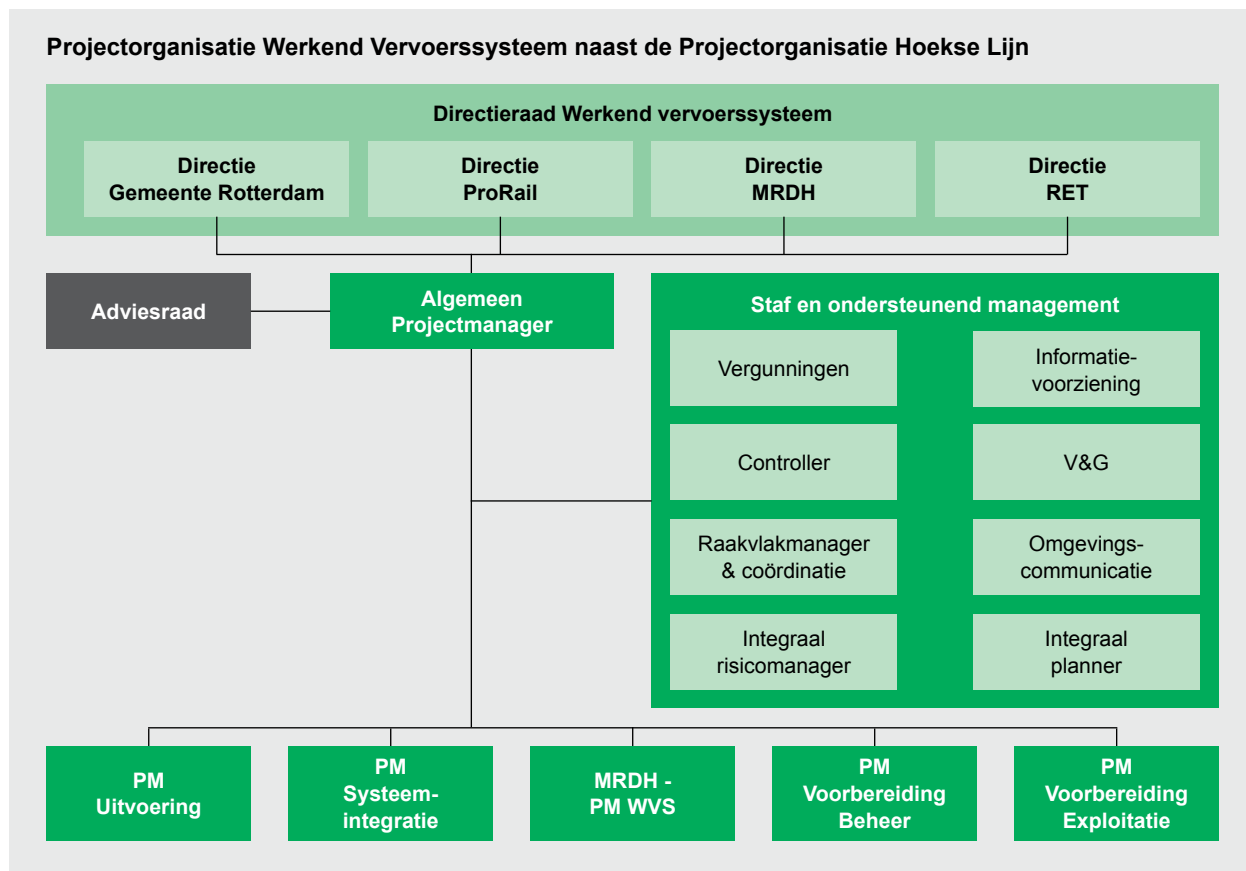
Eind 2016 is een audit uitgevoerd naar het project Hoekse Lijn. Eén van de aanbevelingen is het aanstellen van een ervaren 'hands-on projectmanager integrale uitvoering'. Deze projectmanager is in januari 2017 aangesteld en verantwoordelijk voor de uitvoering van de ombouw. De projectmanager viel - net als de projectmanager systeemintegratie/indienststelling - onder de algemeen projectmanager.

In februari 2017 is mede naar aanleiding van de audit van december 2016 invulling gegeven aan een directieraad. In de directieraad zaten de projectdirecteur,

oud-directeuren en oud-projectmanagers van onder meer RandstadRail en Centraal Station, de algemeen projectmanager en de projectdirecteur en projectmanager van de RET. Uit de gehouden interviews blijkt dat de oud-directeuren en oud-projectmanagers van RandstadRail en Centraal Station er in dit overleg meer zaten als adviseurs dan als directieleden; er was geen formeel mandaat voor besluiten met hen afgesproken<sup>32</sup>.

Na een audit van AT Osborne in september 2017<sup>33</sup> heeft de nieuw aangestelde algemeen projectmanager een nieuwe projectstructuur opgezet, waarbij uitgegaan is van oplevering van een WVS vanuit één projectorganisatie. De samenstelling van de directieraad is gewijzigd (samenvoeging met de Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem waarin ook vertegenwoordigers van de MRDH en ProRail zitten) en een adviesraad wordt ingesteld.

De governance structuur ziet er dan als volgt uit:



Bron: Projectplan Werkend Vervoerssysteem, 22 oktober 2015

31 Beantwoording informatieverzoek van de onderzoekscommissie door het college. Later werd dit geïntensiveerd, zie de tijdlijn in Hoofdstuk 4.

32 Onder meer interview onafhankelijk voorzitter directieraad en interview deelnemers directieraad.

33 Memo voortgang Hoekse Lijn, 20 oktober 2017.

### Kernmomenten realisatiefase: meldingen aan de raad

Gedurende de realisatiefase (november 2014 – december 2017) zijn er verschillende meldingen aan de gemeenteraad over de Hoekse Lijn geweest:

- Op 4 november 2014 is de raad geïnformeerd over het feit dat het opdrachtgeverschap voor de realisatie van de Hoekse Lijn bij de gemeente Rotterdam is belegd. De raad is geïnformeerd over de door het college te sluiten bestuurlijke overeenkomst en uitvoeringsovereenkomst met de subsidie;
- Het project verschijnt vanaf 1 oktober 2015 in de halfjaarlijkse Monitor Grote Projecten;
- In 2015, 2016 en 2017 is de raad onder meer geïnformeerd over de besluitvorming en (langere) ruimtelijke ordeningsprocedures voor de verlenging van de Hoekse Lijn naar het strand;
- Op 23 juni 2017 wordt de raad geïnformeerd over een vertraging van - op dat moment - nog onbekend aantal weken voor de ombouw van de Hoekse Lijn;
- Op 5 juli 2017 is de raad (alsmede andere gemeenteraden) via een brief van de MRDH - met een begeleidende oplegger van de wethouder - geïnformeerd over ontstane vertraging voor de ombouw en een nieuwe planning om de exploitatie per februari 2018 te starten;
- In september 2017 zijn vragen van de raad (VVD-fractie) beantwoord over de oorzaken van de vertraging;
- Op 13 oktober 2017 is de raad in het geheim geïnformeerd over een audit van AT Osborne uitgevoerd in opdracht van de MRDH naar aanleiding van de gemelde vertraging in de brief van 5 juli 2017;
- Op 24 oktober, 1 november en 9 november 2017 is de raad per brief en in een besloten commissievergadering Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid (EHMD) vertrouwelijk geïnformeerd over het project Hoekse Lijn en geconstateerde tegenvallers in de planning en kosten;
- Op 13 december 2017 is de raad per brief en in een besloten vergadering van de commissie EHMD geïnformeerd over een nieuwe vertraging bij de Hoekse Lijn en mogelijk hogere kosten van € 90 miljoen;
- Op 14 december 2017 vindt een raadsdebat plaats waar uiteindelijk besloten is tot het instellen van een raadsonderzoek naar de Hoekse Lijn.

## Hoofdstuk 4

# Tijdslijn met relevante ontwikkelingen

Uit dit hoofdstuk voortkomende bevindingen:

1. De raad is in november 2014 geïnformeerd dat het opdrachtgeverschap Hoekse Lijn naar Rotterdam komt. Uitgegaan wordt van indienststelling per 1 september 2017.
2. Intern advies van de afdeling Business Control en externe audits uit 2013 en 2014 wezen erop dat de planning voor de Hoekse Lijn met een ombouw van vijf maanden strak geraamd was.
3. Een audit op de projectorganisatie december 2016 laat zien dat het project op dat moment niet gesteld staat (klaar is) voor de uitvoeringsfase.
4. Op 23 juni 2017 is de raad geïnformeerd over de ontstane vertraging bij de ombouw van de Hoekse Lijn en op 5 juli 2017 is gemeld dat de nieuwe planning uitgaat van indienststelling per februari 2018.
5. Een second opinion in september 2017, audits bij de leverancier van het spoorbeveiligingssysteem (juli - oktober) en een analyse (december) van de nieuwe algemeen projectmanager wijzen op verdere vertragingen en meer problemen in het project.
6. Op 13 december 2017 wordt een nieuwe planning bekend: indienststelling uiterlijk Q4-2018, indien alle risico's zich voordoen.

Voorafgaand aan de daadwerkelijke beantwoording van de onderzoeksvragen beschrijft de commissie in dit hoofdstuk relevante momenten in de realisatiefase van het project. Deze momenten zijn onderverdeeld in de volgende vier relevante periodes:

- Vóór december 2014: Relevante momenten voorafgaand aan het overgaan van het opdrachtgeverschap naar Rotterdam;
- December 2014 - eind 2016: Voorbereidingsfase tot gehouden audit naar de projectorganisatie;
- Januari - maart 2017: Voorbereidingsperiode op daadwerkelijke start van de ombouw;
- April - juni 2017: Start ombouw - melding eerste vertraging aan de raad;
- Juli 2017 - december 2017: Tweede vertraging, overschrijding budget en instellen raadsonderzoek.

### Legenda

Per moment is aangegeven op welk niveau stukken zijn gedeeld of besproken: Ambtelijk, Bestuurlijk (waarbij de bestuurlijk opdrachtgever betrokken is) of met de Raad. De belangrijkste momenten, die bij de beantwoording van de onderzoeksvragen terugkomen, zijn eveneens aangeduid.



= raad



= bestuurlijk



= ambtelijk



= belangrijk

## Relevante momenten voorafgaand aan het overgaan van het opdrachtgeverschap naar Rotterdam

In december 2014 werd met het tekenen van de uitvoeringsovereenkomst tussen de toenmalige Stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam het opdrachtgeverschap voor de realisatie van de Hoekse Lijn bij de gemeente belegd. Vóór die periode is onder meer gewerkt aan de voorbereiding voor het realisatiebesluit met onder meer een projectplan en DO voor de realisatiefase.



### 9 januari 2013: Commissie EHMV: Melding van Bestuurlijke overeenkomst Deel I<sup>34</sup>

De raad wordt geïnformeerd over de stand van zaken ombouw Hoekse Lijn. Op 17 december 2012 hebben de Stadsregio Rotterdam en de gemeenten Maassluis, Vlaardingen, Schiedam, Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland het bestuurlijk convenant Hoekse Lijn deel I ondertekend. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd over de ombouw van Hoekse Lijn tot metro. De genoemde partijen zijn het erover eens dat deze ombouw uiterlijk in 2017 gereed moet zijn. Het verlengen van de lijn met 1,2 kilometer tot aan het strand en het realiseren van de nieuwe halte Maassluis Steendijkpolder maken onderdeel uit van dit project. De investering in het project bedraagt naar de huidige inzichten € 318 miljoen. In de eerste helft van 2013 werkt de Stadsregio Rotterdam enkele onderdelen nader uit, waarna in de zomer van 2013 een definitief besluit wordt genomen.



### 24 juni 2013: Audit door Lloyds Register Rail Europe in opdracht van Stadsregio Rotterdam<sup>35</sup>

Het project Hoekse Lijn is nog in de uitwerkingsfase. Na een lang voortraject zal naar verwachting binnenkort een definitief projectbesluit worden genomen en kan met de realisatiefase worden gestart. In verband met de geplande ingebruikname (december 2017) is een spoedig projectbesluit ook nodig. De voorbereidende werkzaamheden voor het projectbesluit zijn zo goed als volledig uitgevoerd. Er is een gedegen projectplan opgesteld en de kosten zijn goed onderbouwd. De belangrijkste risico's zijn geïnventariseerd en waar mogelijk ook gemitigeerd. De belangrijkste financiële risico's voor dit project zijn:

- Onzekerheid met betrekking tot de lopende discussie over grondverwerving met NS en ProRail;
- Indexering volgens de Index voor de Bruto Overheids Investerings (IBOI) methode en tegenvallers in de Voorbereiding-, Advies- en Toezichtskosten;
- Maatregelen om mix-verkeer van metro's en goederentreinen op dezelfde infrastructuur mogelijk te maken blijken duurder dan verwacht. Er zijn zowel operationele procedures als technische maatregelen nodig om de gebruikers te ondersteunen in een veilige exploitatie;
- Er wordt voor het eerst in Nederland nieuwe technologie voor strengelspoor in mixed verkeer toegepast<sup>36</sup>, waarbij een maatwerkoplossing in de spoorbeveiliging moet worden gerealiseerd;
- Eventueel tegenvallende aanbestedingsresultaten;
- Er zijn de nodige risico's met betrekking tot de realisatie van de tracé-verlenging naar Hoek van Holland Strand; daarom is reeds voorzien in een ontkoppeling met het ombouwprogramma;
- Een doorlooptijd van vijf maanden voor ombouw, systeemtesten, integratietesten, proefbedrijf en veiligheidsacceptatie is relatief kort en vergt een optimale voorbereiding en uitvoering. Daarbij moet de beschikbaarheid van alle betrokken deskundigen zeker worden gesteld;
- Het risico op het uitblijven van de machtiging tot ingebruikname, door onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende overheidsinstanties (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Stadsregio Rotterdam (SRR));
- Mogelijk extra kosten voor alternatief vervoer en verslechterde bereikbaarheid bij uitloop van het project (infra en/of materieel);

34 Raadscommissie EHMV, Toezegging 12072 (13GR000038).

35 Auditrapport Lloyds Register Rail Europe 'Project Hoekse Lijn', 24 juni 2013.

36 Zodat het goederenvervoer van Schiedam naar Vlaardingen en Maassluis in stand gehouden kan worden

- Mogelijk tegenvallende reizigersaantallen wanneer deze niet aan de prognoses voldoen en daarmee een lagere dekkinggraad realiseren;
- Tegenvallende onderhoudskosten, doordat als gevolg van de overdracht minder geld is besteed aan het preventief onderhoud van de infrastructuur.



#### **Mei 2014: Second opinion Movares op het Definitief Ontwerp (DO)<sup>37</sup>**

In opdracht van de projectmanager Hoekse Lijn heeft het bureau Movares een second opinion gedaan op het DO dat bestaat uit drie deelplannen. De vraag die voorligt is of met het huidige definitieve ontwerp een werkend systeem wordt geleverd dat binnen het beschreven tijdschema en het gereserveerde budget kan worden gerealiseerd. Hiertoe zijn de drie deelplannen (spoortechnische deel uitgewerkt door RET, bouwkundig/inpassingsdeel onder leiding van het Ingenieursbureau Rotterdam en goederenoverdrachts-spoor/aansluiting hoofdspoorbaan door ProRail) bekeken. De belangrijkste conclusies zijn:

- Er is nog geen sprake van een afgerond DO;
- De integraliteit is gediend met één overkoepelend DO rapport, waarin de onderdelen in relatie met elkaar en met elkaars afhankelijkheden worden beschreven. Ook moet het DO beter in de context worden geplaatst van het totale project en de projectomgeving;
- Er ligt nog een flinke opgave om aan te tonen dat een integraal werkend systeem kan worden opgeleverd;
- Alles overziend meent men dat het tijdschema haalbaar is, mits de afronding van het DO integraal beschouwd wordt in relatie tot een duidelijke contracteringsstrategie;
- De restrisico's die voorzien worden, zitten met name in het beheersen van de processen, het tijdig betrekken van stakeholders, risico's in de discussie over de scope en het onvolledige DO;
- De kostenraming is methodisch goed opgezet. De totale risicoreservering lijkt voldoende voor de voorziene risico's voor dit type van projecten. Alleen de beheersing van een deel van de restrisico's, met name in relatie tot de omgeving, leidt tot ons oordeel dat de budgetreservering als nagenoeg voldoende kan worden beoordeeld.



#### **18 juni 2014: Vaststelling Projectplan Hoekse Lijn Realisatiefase<sup>38</sup>**

De Stuurgroep Hoekse Lijn stelt in haar laatste vergadering het projectplan voor de realisatiefase vast. Al vanaf 2012 is gewerkt aan een projectplan. Het projectplan bevat de doelstellingen en kaders van het project. Daarnaast zijn zowel de inrichting van de organisatie met rollen en verantwoordelijkheden als de besluitvormings- en overlegstructuur vastgelegd (zie ook toelichting in het vorige hoofdstuk). Het projectplan gaat uit van een ombouw van vijf maanden. Deze ombouwtijd komt al voor in eerdere versies van het projectplan uit 2012.



#### **12 augustus 2014: Agendaposten Hoekse Lijn voor in het college<sup>39</sup>**

Tekst uit agendapost: "Binnen de ambtelijke organisatie worden, met name vanuit de hoek van Business Control, nog wat vragen gesteld en overwegingen gegeven bij de voorgestelde overdracht van het project. Deze liggen met name op het vlak van de risico's en de wijze waarop deze procedureel en financieel zijn afgedekt."

Na bestudering van de notitie 'Advies Hoekse Lijn' van 8 augustus 2014, is de analyse van de onderzoekscommissie als volgt: De advisering is zeker niet negatief en benoemt uitsluitend een aantal overwegingen en voor en tegens. Opvallend is wel dat in de notitie onder het aspect 'kosten en verantwoordelijkheid vertraging' wordt vermeld: "de ombouwperiode is strak geraamd op 5 maanden. De doorlooptijd bij het

<sup>37</sup> Second Opinion Movares 'Second Opinion DO Hoekse Lijn', 7 mei 2014.

<sup>38</sup> Verslag Stuurgroep Hoekse Lijn, 18 juni 2014.

<sup>39</sup> Zie Hoofdstuk 3.4 en verder voor nadere toelichting.

omzetten van NS naar HTM (Den Haag Zoetermeer – Sprinter wordt RandstadRail) is toen aanzienlijk uit de hand gelopen.”

A

#### **6 oktober 2014: Marktconsultatie Hoekse Lijn contract Baan & Stations<sup>40</sup>**

In oktober vindt een marktconsultatie plaats. Er wordt toelichting gegeven over de doorlooptijd waarin de ombouw dient plaats te vinden. De 5 maanden ombouwtijd is tot stand gekomen door met name te kijken naar ervaringen van soortgelijke projecten, zoals RandstadRail. Deze 5 maanden is haalbaar geacht op basis van ervaringen van de opdrachtgever. Een centrale vraag is hoe realistisch deze haalbaarheid is. De doorlooptijd wordt door aanwezige marktpartijen als haalbaar gezien, maar wel ook als zeer ambitieus.

Marktpartijen dragen verder meerdere risico's aan zoals:

- Capaciteitsproblemen door een te grote scope (combinatie contract Baan & Stations);
- De ontwerpen, deze moeten onderling goed zijn afgestemd (waar mogelijk gezamenlijk verbeterd);
- De coördinatie, mede door de afstand (contractueel) met sommige nevenopdrachtnemers. Aanbeveling is het creëren van een alliantie (integraal coördinatieteam) tussen de verschillende opdrachtnemers en de opdrachtgevers dat één gezamenlijk 'best-for-project' doel nastreeft;
- Overlap contracten, hier is goede raakvlakbeheersing voor nodig. Aanbeveling is te zorgen voor een aanspreekpunt binnen de opdrachtgever die slagvaardig is en mandaat heeft.

B

#### **14 oktober 2014: Collegevergadering<sup>41</sup>**

Het college stemt in met het overgaan van het feitelijk opdrachtgeverschap van het projectmanagement voor de realisatie van de Hoekse Lijn van de Stadsregio Rotterdam naar de gemeente Rotterdam.

#### **Waarom neemt Rotterdam het opdrachtgeverschap over?**

De reden dat het opdrachtgeverschap werd overdragen, komt vooral omdat de Stadsregio Rotterdam geen uitvoerend apparaat heeft om een project met een dergelijke omvang te kunnen uitvoeren.

In Rotterdam is in de collegeperiode 2010-2014 een verkenning gestart of Rotterdam het opdrachtgeverschap voor de realisatie op zich kan nemen. Dit omdat de Ingenieursbureaus van de gemeente en van de RET de afgelopen jaren intensief hebben samengewerkt en veel kennis en ervaring hebben opgebouwd bij de aansturing van de RandstadRail. Dit heeft grote meerwaarde bij de verdere stappen richting bestekvorming, aanbesteding en contractering, zo redeneert het college<sup>42</sup>.

R

#### **4 november 2014: Raadsbrief: Realisatie Hoekse Lijn<sup>43</sup>**

De raad wordt geïnformeerd over de Hoekse Lijn, hoe het project eruit komt te zien en over het voornemen van het college om het opdrachtgeverschap en de uitvoerende rol te aanvaarden. Belangrijke elementen zijn:

- Inhoud van de uitvoeringsovereenkomst (financiering, risicoverdeling, subsidiebedrag);
- Inhoud van de bestuurlijke overeenkomst (procesafspraken met omliggende gemeenten);
- Projectorganisatie: Projectbureau, Directieraad en Stuurgroep Hoekse Lijn. Daarnaast is er een stakeholdersoverleg, bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam, de andere gemeenten, de Stadsregio Rotterdam, RET, ProRail en Gebiedscommissie Hoek van Holland;
- Planning: de ombouw van de Hoekse Lijn is in de periode april - september 2017 voorzien, waarna

40 Verslag bijeenkomst Marktconsultatie Hoekse Lijn contract Baan & Stations, 6 oktober 2014.

41 Verslag Collegevergadering, 14 oktober 2014.

42 Raadsbrief Hoekse Lijn, 4 november 2014.

43 Raadsbrief Hoekse Lijn, 4 november 2014.



deze in gebruik wordt genomen;

- Het project wordt opgenomen in de Monitor Grote Projecten;
- De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken wordt gevolgd.

### Geen raadsbesluit nodig geacht

De griffie stelde op 14 november 2014 de vraag of een raadsbesluit dan wel een wensen of bedenkingen procedure opportuun was. De clustercontroller SO gaf het advies dat 'geen raadsbesluit' nodig is. "Het besluit om deel te nemen aan de Hoekse Lijn is eerder genomen, er is geen sprake van een kredietaanvraag en de subsidiebaton zijn al verwerkt in de begroting en op die manier geautoriseerd." <sup>44</sup>

Deze raadsbrief staat op de agenda van de vergadering van de commissie EHMD van 25 maart 2015 als een te betrekken brief bij het onderwerp Hoekse Lijn H6-weg<sup>45</sup>. In de annotatie voor de vergadering van de griffie bij het agendapunt is meegegeven aan de raadsleden dat onder meer gevraagd kan worden of de afspraken over financiering, risico's en 'showstoppers' definitief zijn nu het opdrachtgeverschap naar Rotterdam is gekomen<sup>46</sup>.

In de commissievergadering vraagt een raadslid van de PvdA naar het opdrachtgeverschap en of 'er al een uitwerking is van financiering en risico's die er zijn?' De wethouder stelt dat: "Wat de voorwaarden precies [zijn] van wat u bedoelt met de risico's, dat moeten we nog afspreken met de MRDH. Op het moment dat we precies van hen de toezegging krijgen dat zij dat willen subsidiëren en dat zijn de gebruikelijke voorwaarden die hier voor gelden van een regionale overheid naar ons toe. Dus daar zie ik verder geen enkel gevaar of probleem."

## A

### November 2014: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn Ingenieursbureau Rotterdam augustus-oktober 2014<sup>47</sup>

Het ingenieursbureau stelt: "De periode is ervaren als onrustig. Dit wordt veroorzaakt o.a. doordat zowel vanuit het productieproces om het DO afgerond te krijgen als vanuit enkele doorlopende processen een beroep wordt gedaan op de capaciteit van het projectteam Hoekse Lijn van het ingenieursbureau."

## A

### 25 november 2014: Directeur Stedelijke Inrichting (later tevens algemeen directeur Stadsontwikkeling) wordt de ambtelijk opdrachtgever ('projectdirecteur')<sup>48</sup>

Het directieoverleg SO stemt ermee in dat de toenmalig directeur Stedelijke Inrichting (later algemeen directeur SO) de ambtelijk opdrachtgever wordt voor het project Hoekse Lijn zodra de gemeente het opdrachtgeverschap van de Stadsregio Rotterdam heeft overgenomen.

## B

### 1 december 2014: Directieraad Hoekse Lijn<sup>49</sup>

Ten behoeve van de nieuwe fase van het project wordt de directieraad omgevormd tot een stakeholdersoverleg. Besproken wordt dat wethouder Langenberg de overeenkomst die de overdracht van het opdrachtgeverschap van Stadsregio Rotterdam naar de gemeente Rotterdam formaliseert, en het bijbehorende subsidiebesluit, op 3 december zal ondertekenen. Verder wordt de uitvoeringsorganisatie

44 E-mail van clustercontroller Stadsontwikkeling, 'Re: Vraagje over Hoekse Lijn', 19 november 2014.

45 Agenda Commissie Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid, 25 maart 2015.

46 Annotatie Raadscommissie voor Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid, Hoekse Lijn en H6-weg, 20 maart 2015.

47 Voortgangsrapportage Hoekse Lijn augustus – oktober IGR, november 2014.

48 Verslag Directieoverleg Stadsontwikkeling, 25 november 2014.

49 Verslag Directieraad Hoekse Lijn, 1 december 2014.

besproken. Aangegeven wordt dat, conform RandstadRail model, gewerkt is aan een vorm van procesinrichting die maximaal bijdraagt aan het uiteindelijke doel van een goed WVS.

**B**

### **3 december 2014: Bestuurlijke Overeenkomst Hoekse Lijn Deel II tussen de Stadsregio Rotterdam, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Maassluis wordt getekend<sup>50</sup>**

**!**

De partijen maken nadere afspraken over de uitvoering van het project. De Stadsregio Rotterdam is subsidieverlener en stelt middelen beschikbaar. Stadsregio Rotterdam blijft verantwoordelijk voor de instandhouding en de systeemveiligheid van de Hoekse Lijn en het tijdig aanvragen en verkrijgen van de wettelijk vereiste toestemmingen en vergunningen. De gemeente Rotterdam wordt opdrachtgever en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Verder is Rotterdam verantwoordelijk voor de coördinatie en het overleg met partijen in deze overeenkomst. De partijen onderschrijven het projectplan van juni 2014.

Partijen streven naar ingebruikname en exploitatie van de Hoekse Lijn per september 2017 of zoveel eerder als mogelijk is. Partijen spannen zich naar vermogen in om te bewerkstelligen dat deze en volgende versies van de planning gehaald worden. De planning kan worden gewijzigd door het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Rotterdam, na advies vanuit het stakeholdersoverleg.

De uitvoering van het project geschiedt voor rekening en risico van opdrachtgever die dat doet met de door de Stadsregio verstrekte subsidie. Er zal tevens een risicoverdeling tussen Gemeente en Stadsregio Rotterdam worden opgenomen [in de uitvoeringsovereenkomst] in de subsidievoorwaarden. De kosten voor vervangend personenvervoer worden gedekt door Stadsregio Rotterdam.

**B**

### **3 december 2014: Uitvoeringsovereenkomst subsidie Hoekse Lijn tussen Stadsregio Rotterdam en Gemeente Rotterdam<sup>51</sup>**

**!**

De uitvoeringsovereenkomst bevat zowel de nadere afspraken tussen Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam over subsidiëring als de verantwoordelijkheden van Rotterdam voor de uitvoering. Hierin is onder meer opgenomen dat de subsidieverlener een definitieve garantstelling afgeeft op basis van een zekerheidspercentage van 85% van de projectbegroting. De opgenomen subsidie van € 312 miljoen (exclusief nog een garantstelling van € 7 miljoen) was gebaseerd op een lager (50%) zekerheidspercentage. Gesteld is verder dat Rotterdam minimaal twee keer per jaar het stakeholdersoverleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau laat plaatsvinden.

## **December 2014 – eind 2016: Voorbereidingsfase tot gehouden audit**

Nadat de gemeente Rotterdam het opdrachtgeverschap van het project overnam, zijn de projectgroep, directieraad en stuurgroep van het project vervangen door de stakeholdersoverleggen (Bestuurlijk, Directie en Ambtelijk Stakeholdersoverleg)<sup>52</sup>.

Verder stelde het PBHL per kwartaal, met gebruikmaking van de voortgangsrapportages van de hoofdaannemers (Ingenieursbureau Rotterdam, RET en ProRail) een projectbrede voortgangs-rapportage op die met de projectdirecteur (ambtelijk opdrachtgever) en de directeur MRDH (de subsidiegever) werd besproken. Deze rapportages zijn ook aan de bestuurlijk opdrachtgever (wethouder Langenberg) verstuurd<sup>53</sup>.

50 Bestuurlijke Overeenkomst 'Hoekse Lijn deel II', 3 december 2014.

51 Uitvoeringsovereenkomst subsidie Hoekse Lijn, 3 december 2014.

52 Beantwoording informatieverzoek van de onderzoekscommissie door het college. Door het samenvoegen van de stuurgroep en bestuurlijk stakeholdersoverleg zit wethouder Langenberg in het bestuurlijk stakeholdersoverleg zowel als de bestuurlijk opdrachtgever namens de gemeente Rotterdam als de projectwethouder van de MRDH.

53 Beantwoording informatieverzoek van de onderzoekscommissie door het college.

**R****1 januari 2015: De Stadsregio Rotterdam gaat op in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag**

De verantwoordelijkheden van partijen en gemaakte afspraken ten aanzien van de Hoekse Lijn zijn hierdoor niet veranderd.

**A****31 maart 2015: Directie Stakeholders Overleg<sup>54</sup>**

In dit overleg wordt aangegeven dat de vigerende planning met betrekking tot de ombouw onverminderd spannend is, maar nog steeds haalbaar.

**B****9 april 2015: Bestuurlijk Stakeholders Overleg<sup>55</sup>**

Ten aanzien van planning wordt gemeld: "In de (ambitieuze) planning wordt het moment van de ombouw en ingebruikname van de Hoekse Lijn ongewijzigd voorzien in 2017. De planningsrisico's worden periodiek probabilistisch doorgerekend."

**A****21 april 2015: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn Ingenieursbureau 1<sup>e</sup> kwartaal 2015<sup>56</sup>**

Het 1<sup>e</sup> kwartaal is als hectisch ervaren. Het opstellen van contracten is verder op gang gekomen terwijl nog een groot aantal openstaande punten en wijzigingen wachten op besluitvorming. De focus vanuit de diverse stakeholders lijkt in dit kwartaal verschillend.

**A****Voortgangsrapportage Hoekse Lijn Ingenieursbureau 2<sup>e</sup> kwartaal 2015<sup>57</sup>**

Het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2015 staat in het teken van het afronden van de contracten en het starten van de aanbestedingsprocedures. De hectiek die het einde van een besteksperiode markeert, wordt voor de Hoekse Lijn versterkt doordat de te integreren informatie ook van overige stakeholders moet komen.

**B****28 juli 2015: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 2<sup>e</sup> kwartaal 2015<sup>58</sup>**

In de 1<sup>e</sup> voortgangsrapportage van het Projectbureau is gemeld dat in het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2015 door het PBHL gewerkt is aan de voorbereiding en aanbesteding van de contracten. Ook zijn diverse, in het kader van het project te sluiten overeenkomsten, verder ontwikkeld.

**R****1 oktober 2015: Monitor Grote Projecten<sup>59</sup>**

Eerste keer dat over de Hoekse Lijn wordt gerapporteerd aan de raad<sup>60</sup>. Op de categorieën van 'resultaat', 'tijd', 'geld' en 'organisatie' staan de scores op groen. Op het vlak van 'risico's' staat de score op oranje. Risico's worden gezien voor onder meer de verlenging:

- Verandering in regelgeving door nieuwe Deltawet maken aanpassingen in het ontwerp noodzakelijk;
- Bestemmingsplannen niet tijdig onherroepelijk;
- Verlenging naar Hoek van Holland strand krijgt niet de benodigde vergunningen in verband met natuurwaarden;
- Belanghebbenden leggen zich niet neer bij afdoening van zienswijzen en starten beroepsprocedures;
- Bij het uitblijven van tijdige verwerving van grond/eigendommen van NS niet tijdig werkzaamheden kunnen uitvoeren;
- Door beperkte capaciteit vanuit de Ingenieursbureaus voor het opvangen van extra werkzaamheden parallel aan het hoofdengineeringproces, interfereren de open einden in het DO met het engineeringproces.

54 Verslag Directie Stakeholders Overleg, 31 maart 2015.

55 Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg Hoekse Lijn, 9 april 2015.

56 Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 1<sup>e</sup> kwartaal IGR, 21 april 2015.

57 Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 2<sup>e</sup> kwartaal IGR.

58 Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 2<sup>e</sup> kwartaal, 28 juli 2015.

59 Monitor Grote Projecten, 1 oktober 2015.

60 Het project was in de vorige fase van de MRDH.



### **23 november 2015: Directie Stakeholders overleg<sup>61</sup>**

Om de realisatie van het infraproject en de voorbereidingen bij RET met betrekking tot beheer en exploitatie goed af te stemmen, is een plan van aanpak opgesteld. Daarin wordt een specifiek stukje projectorganisatie voorgesteld waarin MRDH, RET, ProRail, en Gemeente Rotterdam gezamenlijk optrekken voor het tot stand brengen van een werkend vervoerssysteem.

De bij het overleg besproken masterplanning 7.4 gaat ongewijzigd uit van een moment van ombouw en ingebruikname van de Hoekse Lijn in 2017.



### **November 2015: Overeenkomst 'Werkend Vervoerssysteem'<sup>62</sup>**

In november 2015 wordt door de MRDH, de gemeente Rotterdam en de RET de Overeenkomst 'Werkend Vervoerssysteem' getekend. Doel is de afspraken vast te leggen met betrekking tot de realisatie en ingebruikname van de Hoekse Lijn, waarbij de aansluiting van het project Realisatie Hoekse Lijn (bij het PBHL en de gemeente Rotterdam) en het project 'Werkend Vervoerssysteem' onder aansturing van de RET is geborgd.

Met deze overeenkomst en het onderliggend projectplan Werkend Vervoerssysteem komt er een aparte Stuurgroep en Projectgroep Werkend Vervoerssysteem (Stuur- Projectgroep WVS) naast de overleg- en besluitvormingsstructuur voor de realisatie Hoekse Lijn.



### **7 december 2015: Samenwerkingsovereenkomst Uitvoering Project Hoekse Lijn 2017 RET en Gemeente Rotterdam<sup>63</sup>**

In de samenwerkingsovereenkomst van december 2015 komen de gemeente Rotterdam en RET (werk) afspraken overeen over de uitvoering van opdrachten voor de realisatie van de Hoekse Lijn.



### **17 december 2015: Risicoanalyse (door het bureau Riskineering)<sup>64</sup>**

Uit een analyse van het risicomanagement bij het PBHL komt naar voren dat niet voor alle contracten risico's zijn benoemd; het risicodossier dekt dus niet het gehele project af. Het risicodossier PBHL is mager. Het proces van inventarisatie dient gestructureerder opgezet te worden in samenwerking met de andere partijen. Om raakvlakrisico's tussen partijen beter in beeld te krijgen en te kunnen beheersen, moeten meer plenaire sessies georganiseerd worden.



### **25 januari 2016: Collegiale toets Hoekse Lijn door de MRDH<sup>65</sup>**

In opdracht van de MRDH is een quick scan (collegiale toets) uitgevoerd naar de kostenraming van de realisatie van het project Hoekse Lijn en het onderliggend risicodossier. Deze is ook gedeeld met de projectorganisatie. De quick scan stelt onder meer dat 'de kostenraming er verzorgd uitziet en op details kan worden verbeterd. Het proces van inventarisatie van risico's dient gestructureerder opgezet te worden in samenwerking met de andere partijen. Er moeten meer sessies gehouden worden om raakvlakrisico's tussen partijen beter in beeld te krijgen en te kunnen beheersen.'

Aanbevelingen aan de MRDH zijn onder meer:

- Stuur als opdrachtgever sterker op de integrale aansturing van de verschillende opdrachten [van PBHL en RET] resulterend in een werkend vervoerssysteem;

61 Verslag Directie Stakeholders Overleg, 23 november 2015.

62 Overeenkomst Werkend Vervoerssysteem Hoekse Lijn 2017, november 2015.

63 Samenwerkingsovereenkomst Uitvoering Project Hoekse Lijn 2017 RET en Gemeente Rotterdam, 7 december 2015.

64 Riskineering, Collegiale toets kostenraming/risico-analyse Hoekse Lijn, 17 december 2015.

65 BRB Management in Beweging, Collegiale toets Hoekse lijn, 25 januari 2016.

- Vul als subsidieverstrekker de rol van opdrachtgever vanaf nu daadkrachtiger en scherper in qua projectbeheersing en risicomanagement;
- Houd de opdrachtnemers (o.a. PBHL en RET) scherp door middel van het voorschrijven van een format van voortgangsrapportage en de daaraan gekoppelde frequentie.



#### **Februari 2016: ondertekening ‘de Realisatieovereenkomst Hoekse Lijn’ tussen ProRail en de Gemeente Rotterdam<sup>66</sup>**

De gemeente Rotterdam ondertekent in februari de realisatieovereenkomst Hoekse Lijn met de (werk) afspraken voor uitvoering van werkzaamheden ten behoeve van de realisatie van de Hoekse Lijn.



#### **11 april 2016: Eerste vergadering van Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem (WVS)<sup>67</sup>**

Als uitwerking van ‘de Overeenkomst Werkend Vervoerssysteem’ is nu ook een Stuurgroep WVS ingesteld. In deze stuurgroep zitten vertegenwoordigers op directie- en projectmanagementniveau van de MRDH, de RET, ProRail en het PBHL (namens de gemeente Rotterdam); er zit geen bestuurlijke vertegenwoordiger in deze stuurgroep. De onderzoekscommissie heeft conceptverslagen van vergaderingen van de stuurgroep ontvangen. Er zijn circa één tot twee maandelijks vergaderingen geweest van deze stuurgroep.

De projectmanager vervangt de projectdirecteur (tevens algemeen directeur SO) in dit overleg.

*Noot: In geen van de overleggen van 2016 is de toenmalige projectdirecteur (tevens algemeen directeur SO) aanwezig geweest; de projectmanager verving steeds de projectdirecteur tot het aantreden van de nieuwe projectdirecteur in november 2016.*

Over de organisatie van het WVS wordt het volgende gemeld:

- ProRail zit weliswaar op meerdere niveaus aan tafel binnen het project PBHL, echter is tot nu toe slechts agendalid bij de Projectgroep en Stuurgroep WVS. De stuurgroepleden vinden het wenselijk dat ook ProRail bij deze overleggen aansluit;
- Bemensing van het projectteam WVS vindt plaats vanuit de RET en dit kan tot verwarring leiden. Desondanks wordt dit niet bezwaarlijk geacht.



#### **3 mei 2016: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 1<sup>e</sup> kwartaal 2016<sup>68</sup>**

“Het project bevindt zich momenteel in de contracteringsfase. Omdat de periode van de ombouw voor de Hoekse Lijn (Ombouw-Test-Proefbedrijf periode) erg kort is, wordt veel inspanning gezet op een gedegen gezamenlijke voorbereiding en uitvoering tussen partijen. Zo wordt onder meer gekeken naar een vorm van gezamenlijke huisvesting met de aannemer van het grootste contract C5/C6 (Baan en Stations).”



#### **3 juni 2016: Monitor Grote Projecten<sup>69</sup>**

Aspecten: ‘Resultaat’, ‘politiek-bestuurlijke context’, ‘geld’, ‘organisatie’, ‘informatie’, ‘communicatie’ en ‘kwaliteit’ staan op groen. Het aspect ‘tijd’ staat op oranje omdat binnen de planning geen buffer resteert voor uitloop. Categorie ‘risico’s’ staat op oranje, omdat meerdere zaken op het gebied van risicobeheersing aandacht vragen.

<sup>66</sup> Realisatieovereenkomst gemeente Rotterdam en ProRail, februari 2016.

<sup>67</sup> Verslag Stuurgroep WVS, 11 april 2016.

<sup>68</sup> Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 1e kwartaal 2016, 3 mei 2016.

<sup>69</sup> Monitor Grote Projecten, 3 juni 2016.

**A****7 juni 2016: Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>70</sup>**

Over de planning, overdracht en operationeel beheer:

- PBHL zal vanaf 1 april 2017 het operationeel beheer op zich nemen voor de gehele Hoekse Lijn;
- RET zal worden aangewezen als beheerder vanaf start proefbedrijf (gepland op 1 augustus 2017);
- RET zal de aanvraag tot indienststellingsvergunning indienen vanuit haar rol als beoogd beheerder.

**A****14 juni 2016: Directie Stakeholders overleg<sup>71</sup>**

De planning van de ombouw is 'stabiel' en vertragingen zijn tot op heden opgevangen in buffers in de masterplanning of door het toepassen van versnellingsmaatregelen.

**B****22 juni 2016: Bestuurlijk Stakeholders overleg<sup>72</sup>**

Het BSO neemt kennis van de notitie en masterplanning 7.6 inclusief een vertraging in de planning van de verlenging (latere vaststelling van het bestemmingsplan).

Het kritieke pad betreft: werkzaamheden voorafgaand aan de ombouwperiode en aansluitend de ombouwperiode met daarna test- en proefbedrijf. 'Het kritieke pad heeft een buffer van twee weken. Uitloop in een van de activiteiten op het kritieke pad, zonder het toepassen van versnellingsmaatregelen, heeft een direct gevolg voor de start van de ombouw (1 april 2017) of start exploitatie (1 september 2017).'<sup>73</sup>

*Noot: Tot maart 2017 is er geen BSO meer. Er is dus in 2016 één keer een BSO gehouden.*

**A****28 juni 2016: Verslag Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem**

Dit overleg is ingesteld vanwege enkele issues die spelen bij ProRail en die de voortgang van WVS belemmeren.

- Personele capaciteit ProRail: De projectmanager Hoekse Lijn licht toe dat er op een aantal vlakken problemen ontstaan door onvoldoende capaciteit vanuit ProRail. De directeur van ProRail geeft aan dat in algemene zin de complexiteit en daarmee de benodigde inzet binnen ProRail onderschat zijn, maar thans de urgentie en noodzaak helder zijn en op alle fronten wordt bijgeschakeld voor wat betreft inzet van capaciteit;
- Doorgaand kabeltracé: Het personeel van de oorspronkelijke aannemer is overgenomen door de nieuwe aannemer, maar het project niet, het risico dat de werkzaamheden niet tijdig goed kunnen worden uitgevoerd is hierdoor erg toegenomen en dat heeft grote consequenties voor andere contracten.

**B****Juni en juli 2016: Verzoek voor structureel meer tijd bij de wethouder voor de Hoekse Lijn<sup>74</sup>**

In meerdere e-mails vraagt de projectdirecteur (tevens algemeen directeur SO) om meer tijd voor de Hoekse Lijn bij de wethouder:

- 17 juni 2016: De algemeen directeur SO geeft aan de ondersteuning van de wethouder door dat er voor een project als de Hoekse Lijn, het grootste infraproject van Rotterdam momenteel, structureel meer tijd beschikbaar moet komen in de agenda van de wethouder. Dit is zeker het geval als de ombouw de fase van uitvoering in gaat. Dit zal in het volgende bilateraal overleg met de wethouder besproken worden;

<sup>70</sup> Verslag Stuurgroep WVS, 7 juni 2016.

<sup>71</sup> Verslag Directie Stakeholders Overleg, 14 juni 2016.

<sup>72</sup> Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 22 juni 2016.

<sup>73</sup> Notitie Masterplanning versie 7.6, 22 juni 2016.

<sup>74</sup> E-mail projectdirecteur aan trainee, 17 juni 2016. E-mail projectdirecteur aan algemeen projectmanager, 1 juli 2016. E-mail projectdirecteur aan algemeen projectmanager, 8 juli 2016.

- 1 juli 2016: In een e-mailwisseling tussen de projectdirecteur en algemeen projectmanager over het vinden van tijd en moment voor een afspraak met de wethouder, geeft de projectdirecteur aan de tijd in het bilateraal overleg met wethouder Langenberg te willen besteden aan het bespreken van de Hoekse Lijn. Besproken moet worden dat er meer aandacht en overleg moet komen voor de Hoekse Lijn, nu deze in uitvoering komt;
- 8 juli 2016: De projectdirecteur bevestigt dat in het gesprek met de wethouder met betrekking tot de Hoekse Lijn is afgesproken dat zeker eens in de 6 weken een voortgangsoverleg ombouw Hoekse Lijn wordt gehouden<sup>75</sup>.

**A**

#### **10 augustus 2016: Brief directie RET aan algemeen directeur Stadsontwikkeling<sup>76</sup>**

De projectdirecteur van RET geeft aan zorgen te hebben of de ombouw van de Hoekse Lijn op tijd gereed is, zodat de reizigers in september 2017 het beloofde verbeterde OV-product kan worden geboden.

**B**

#### **24 augustus 2016: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 2<sup>e</sup> kwartaal 2016<sup>77</sup>**

De ombouw is grotendeels gecontracteerd, inclusief het grote bestek 'Stations en baan ([contract] C5/C6)', waarvan de aannemer ook de uitvoeringscoördinatie voor de OTP-periode op zich neemt. Kostenprognose is gelijk aan subsidie, er is nog geen beroep gedaan op de post 'onbenoemd onvoorzien'. Ontstane vertraging kan worden opgevangen met de buffers in de planning.

**B**

#### **11 oktober 2016: Voortgangsoverleg Hoekse Lijn<sup>78</sup>**

Op de agenda staat: 'Issue aannemer C2 bedreigt integrale planning die uitgaat van ingebruikname per 1-9-2017'. Zie bij '15 oktober 2016: Voortgangsrapportage 3<sup>e</sup> kwartaal 2016' nadere toelichting.

**R**

#### **11 oktober 2016: Monitor Grote Projecten bij de Tweede Bestuursrapportage 2016<sup>79</sup>**

De aspecten 'tijd' en 'risico's' zijn oranje. Risico's zijn:

- De vaststelling van het bestemmingsplan voor de Spoorverlenging loopt vertraging op;
- Aangescherpte eisen van Hoogheemraadschap Delfland hebben consequenties voor ontwerp;
- Afwijzing door ProRail van de spoorbeveiligingsoptie voor het goederenoverdrachtsspoor;
- Om in de relatief korte periode van 1 april tot 1 september 2017 de lijn succesvol te kunnen ombouwen naar metro, dienen diverse werkzaamheden vooraf 'in ProRailtijd' te worden uitgevoerd, zoveel mogelijk gebruik makend van mogelijke buitendienststellingen.

**B**

**!**

#### **15 oktober 2016: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 3<sup>e</sup> kwartaal 2016<sup>80</sup>**

PBHL: In het 3<sup>e</sup> kwartaal is de aandacht onverminderd uitgegaan naar de voortgang van werkzaamheden vooruitlopend op de ombouw in 2017, waarbij de vergunningverlening in brede zin een punt van zorg blijft. Mede om die reden zijn er achterstanden in de uitvoerende werkzaamheden opgetreden, maar nog wel binnen het totale tijdschema. Issue aannemer C2 en aanleg doorgaand kabeltracé<sup>81</sup> naderen een oplossing, die de vertraging voor het project beperkt, zodat de ombouwperiode volgens planning in 2017 kan blijven staan. De post 'benoemd onvoorzien' is inmiddels uitgeput, 'onbenoemd onvoorzien' is inmiddels voor de helft op.

<sup>75</sup> De overleggen hebben ook om de circa 6 weken plaatsgevonden.

<sup>76</sup> Brief algemeen directeur RET aan algemeen directeur Stadsontwikkeling, Hoekse Lijn voortgang planning, 10 augustus 2016.

<sup>77</sup> Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 2<sup>e</sup> kwartaal, 24 augustus 2016.

<sup>78</sup> Agenda Voortgangsoverleg Hoekse Lijn, 11 oktober 2016.

<sup>79</sup> Monitor Grote Projecten, 11 oktober 2016.

<sup>80</sup> Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 3<sup>e</sup> kwartaal, 15 oktober 2016.

<sup>81</sup> De vertraging in het doorgaand kabeltracé is één van de directe oorzaken van de vertraging. In Hoofdstuk 5 wordt dit nader toegelicht.



In het derde kwartaal is de belangrijkste activiteit het maken van een integraal beeld van de uitvoering tot aan de OTP-periode. Het is noodzakelijk de integrale planning te updaten naar huidige stand van zaken in de uitvoering. Er zijn geen buffers meer aanwezig en eventuele achterstanden dienen door versnelling gecompenseerd te worden.



#### **19 oktober 2016: Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>82</sup>**

- Kabels en Leidingen: De directeur ProRail licht toe dat het opdrachtgeverschap wordt overgedragen aan de RET. Aangegeven wordt dat 'met hier en daar een tijdelijke maatregel, zoals bijvoorbeeld kabels in mantelbuizen, de gekozen aanpak nog past binnen de integrale tijdsplanning;
- De projectdirecteur RET meldt dat hij een brief [10 augustus 2016] naar de projectdirecteur (tevens algemeen directeur SO) heeft gestuurd in verband met de zorgen over de voortgang van het project.



#### **Zomer - oktober 2016: Signalen van problemen met het project Hoekse Lijn**

Een directieadviseur PME, vroeger betrokken bij Centraal Station en RandstadRail, heeft signalen gekregen dat het niet goed loopt met het project Hoekse Lijn. Hij heeft op verzoek van de projectmanager van het Ingenieursbureau voor de Hoekse Lijn gesprekken gevoerd met diens team. Hij heeft in oktober 2016 gesproken met de projectdirecteur (tevens algemeen directeur SO). De algemeen directeur SO besluit hierop in oktober 2016 een externe audit te laten uitvoeren<sup>83</sup>. De door de algemeen directeur SO (tevens projectdirecteur) aangesteld gedelegeerd opdrachtgever hiervoor is de directeur Projectmanagement & Engineering (PME)<sup>84</sup>.



#### **November 2016: Nieuwe projectdirecteur Hoekse Lijn**

Na het vertrek van de algemeen directeur SO wordt de directeur Projectmanagement & Engineering (PME) van het cluster SO de nieuwe projectdirecteur (ambtelijk opdrachtgever) van het project Hoekse Lijn.



#### **1 november 2016: 1<sup>e</sup> risicomanagementrapportage Ingenieursbureau Rotterdam, 3<sup>e</sup> kwartaal 2016<sup>85</sup>**

De 1<sup>e</sup> risicomanagementrapportage, volgens de werkwijze RSPW. De rapportage is bedoeld voor het projectteam Hoekse Lijn, de risicomanager en de algemeen projectmanager. Risico's zijn benoemd. De volgende stap is het risicomanagement onderdeel te laten worden van het werkproces. Hiervoor wordt maandelijks overleg gevoerd met de risicomangers van PBHL, RET en ProRail.

Het IGR meldt dat de grootste risico's liggen in de voorbereidingsfase tot aan de OTP-periode:

- Het niet vergund krijgen van voorbereidende werkzaamheden van het verleggen van kabels en leidingen en technische ruimtes;
- Kabel- en leidingenaannemer maakt/krijgt de werkzaamheden niet af voor de OTP-periode;
- Processen zijn niet tijdig ingeregeld tijdens de uitvoering.

<sup>82</sup> Verslag Stuurgroep WVS, 19 oktober 2016.

<sup>83</sup> De algemeen directeur had al op haar verzoek een afspraak om het gehele project te auditen conform de afspraken uit de RSPW (mail 13 oktober 2016 algemeen directeur aan projectdirecteur).

<sup>84</sup> Mails van de directieadviseur PME met algemeen directeur Stadsontwikkeling (en projectdirecteur) en directeur PME van 12 oktober 2016 (Hoekselijn), 14 oktober 2016 (FW: Audit Hoekselijn), 17 oktober 2016 (onderzoek Hoekselijn) en 31 oktober 2016 (Audit Hoekselijn).

<sup>85</sup> Risicomanagementrapportage Hoekse Lijn IGR over 3e kwartaal 2016, 1 november 2016.



### **November - december 2016: Audit 'De Hoekse lijn in de finale fase voor indienststelling. Is de ombouw gereed voor exploitatie op 1 september 2017?'<sup>86</sup>**

In de periode 1 - 20 november is de audit naar de projectorganisatie in opdracht van directeur PME, namens algemeen directeur SO Gemeente Rotterdam uitgevoerd. De auditors zijn voormalig projectmanagers die respectievelijk betrokken waren bij onder meer RandstadRail en Spoorzone Delft.

#### *Samenvattende observaties:*

- Beperkte visie: Visie, planning en sturing zijn in beperkte mate aanwezig binnen PBHL;
- Beperkte planning: Groot risico (>80%) dat de mijlpalen niet worden bereikt;
- Realistisch scenario is dat per 1-11-2017 de indienststelling plaatsvindt en niet per 1-9-2017.

#### *Afzonderlijke observaties uit de audit betreffen onder meer:*

- Vanuit de projectorganisatie worden sterke twijfels geuit of de datum van 1-9-2017 gehaald wordt. Volgens ons is het nog steeds mogelijk de OTP-periode binnen tijd te realiseren, echter dan moeten tussen nu en 14 dagen de noodzakelijke stappen gezet worden;
- Onze conclusie is dat op dit moment het project min of meer stuurloos is door het ontbreken van een goede planning in het algemeen met een kritiek pad en subkritieke paden, een goede voortgangsmeting en geen coördinatieplanning waarop de aannemers hun afstemming kunnen doen;
- Het gemis aan een goede coördinatieplanning en een afgeleid draaiboek gaat de projectuitvoering opbreken wanneer er niet op zeer korte termijn een uitvoeringsplanning komt;
- Er is afstand tussen leiding en directievoering;
- De ophanging naar de wethouder met alleen algemeen directeur SO (tevens projectdirecteur) is te smal
- De algemeen projectmanager mist daadkracht om intern zaken voor elkaar te krijgen;
- Op directieniveau was en is er geen sterke projectmanagementcultuur. Er zijn diverse signalen afgegeven naar boven<sup>87</sup> hierover, maar deze zijn onvoldoende opgepakt;
- Hands-on ervaring en can-do autoriteit met betrekking tot de uitvoeringsfase zijn onvoldoende aanwezig;
- Verder is sprake van negatieve verwachtingen ('zinkend schip'), eilanden cultuur, onvoldoende bruggenbouwers;
- Goede en volledige sturingsinformatie ontbreekt.

#### *Aanbevelingen onder meer:*

- Aanstellen ervaren hands-on projectmanager integrale uitvoering;
- Expliciet maken van sturende regiefuncties bij PBHL;
- Versterken Project Directie;
- Versterken samenwerking binnen PBHL en met partners.



### **13 december 2016: Voortgangsoverleg wethouder en projectdirectie**

Op de agenda van het voortgangsoverleg van de wethouder met de projectdirectie staat het onderwerp 'Audit'. Het onderwerp zou niet of heel zijdelings zijn besproken tijdens dit overleg<sup>88</sup>. Er zijn geen verslagen of onderliggende stukken beschikbaar van deze bespreking.

<sup>86</sup> Audit 'De Hoekselijn in de finale fase voor indienststelling: Is de ombouw gereed voor exploitatie op 1 september 2017?', december 2016. Project Audit Hoekse Lijn 'Greep op Tijdige Indienststelling Hoekse Lijn 1 september 2017', 28 november 2016.

<sup>87</sup> Er is niet aangegeven welk gremium of wie met 'naar boven' wordt bedoeld.

<sup>88</sup> Terugkoppeling projectmanager aan projectdirecteur per e-mail over dit overleg: "De rest van de agenda mocht ik in de laatste 5 minuten toelichten, maar dat lukte redelijk en leidde bij de wethouder niet tot vragen. Over de audit wil hij een volgende keer iets horen."



#### **21 december 2016: Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>89</sup>**

- Melding dat de directeur PME de nieuwe projectdirecteur en ambtelijk opdrachtgever is vanuit de gemeente voor de Hoekse Lijn;
- Terugmelding C14 kabels & leidingen: Overdracht van opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap is succesvol verlopen. Wel is de planning krap en er zijn kritische geluiden vanuit de omgeving omhooggekomen;
- Voortgangsrapportage WVS: Gesteld wordt dat, behoudens de verlenging van de Hoekse Lijn, er niets op rood staat dus dat er geen grote problemen zijn.

#### **Januari 2017 - maart 2017: Voorbereiding op daadwerkelijke start van de ombouw**

Op basis van de audit is in januari 2017 een projectleider Integrale Uitvoering aangesteld die onder de algemeen projectmanager valt. Verder is vanaf 22 februari 2017 ook een directieraad ingesteld. Hieraan namen onder meer de auditors deel, de voormalig projectmanager van het Ingenieursbureau, vroeger betrokken bij Centraal Station en de voormalig projectdirecteur van RandstadRail. Laatstgenoemde is de onafhankelijk voorzitter. Bij dit overleg sloten ook de projectdirecteur en de projectmanager van RET zich aan.



#### **6 januari 2017: Voortgangsbespreking Hoekse Lijn (bilateraal)<sup>90</sup>**

In het bilateraal overleg tussen de projectdirecteur en projectmanager is de audit van december 2016 met bevindingen en aanbevelingen besproken.



#### **9 januari 2017: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 4<sup>e</sup> kwartaal 2016<sup>91</sup>**

Gemeld wordt: "In het 4<sup>e</sup> kwartaal is in opdracht van de directeur PME (namens de – inmiddels vertrokken – algemeen directeur SO) een externe audit op het project uitgevoerd door de oud-projectmanager van het project RandstadRail en voormalig projectmanager van het project Spoorzone Delft. In het 4<sup>e</sup> kwartaal is direct actie ondernomen op de aanbevelingen van de audit. Dit heeft onder meer geleid tot omvorming van de bestaande overleg gremia en een start met de werving van een projectmanager Uitvoering en andere ondersteunende functies." Het risico in de voortgangsrapportage op vertraging staat op oranje. Als beheersmaatregel wordt het opzetten van een integrale planning benoemd, met contractmijlpalen voor de Ombouw, Test- en Proefbedrijf.



#### **26 januari 2017: Voortgangsoverleg Hoekse Lijn**

Gemeld wordt dat de organisatie van het projectbureau is versterkt en de aanbevelingen van de audit zijn opgevolgd.



#### **8 februari 2017: Notitie: 'Bedreigingen van (het tijdschema van) de ombouw van de Hoekse Lijn' projectmanager aan wethouder (ontvangen op 9 februari 2017 door de wethouder)<sup>92</sup>**

In de notitie van de projectmanager aan de wethouder en projectdirecteur wordt gesproken over 'bedreiging tijdschema ombouw Hoekse Lijn'. "We houden nu nog vast aan de planning, maar moeten begin maart zien of dat nog steeds haalbaar is. Het risico is reëel dat er meer tijd nodig is voor ombouw en testen, en dat dit dan tot een latere ingebruikname leidt."



<sup>89</sup> Verslag Stuurgroep WVS, 21 december 2016.

<sup>90</sup> Verslag voortgangsbespreking Hoekse Lijn, 6 januari 2017.

<sup>91</sup> Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 4e kwartaal, 9 januari 2017.

<sup>92</sup> Notitie 'Bedreigingen van (het tijdschema van) de ombouw van de Hoekse Lijn', 8 februari 2017.

Geconstateerde problemen op dat moment zijn onder meer:

- Coördinatieplanning: tot op heden heeft de aannemer de coördinatieplanning niet aangeleverd in acceptabele vorm;
- Het doorgaand kabeltracé: De opgelopen vertraging blijkt te groot om voor de ombouw het werk af te krijgen, ondanks het treffen van tijdelijke maatregelen. Ook worden kabels (bijv. voedingskabel 10 kV) bovengronds aangelegd om vertraging te voorkomen. Echter het bovengronds plaatsen is gevaarlijk en legt beperkingen aan de ombouwwerkzaamheden op;
- Ook bij de grote contracten voor spoorbeveiliging en energievoorzieningen staat de planning onder grote druk;
- Hoewel de ombouw volledig is gecontracteerd, bestaat op meerdere onderdelen nog onduidelijkheid over het te maken ontwerp. Geconstateerd is dat het talud op diverse trajecten te smal is voor het plaatsen van bovenleidingportalen, ingraven van kabels en het realiseren van een schouwpad;
- Raakvlakken tussen de ontwerpen van de verschillende contracten (bijvoorbeeld baan en stations versus de systemen). Er heeft onvoldoende bewaking van deze raakvlakken plaatsgevonden in het kader van wijzigingen. Dit kan naarmate de uitvoering dichterbij komt, leiden tot problemen;
- Er zijn kabels in de baan waarvan aantal en ligging niet door de huidige beheerder aangegeven of gegarandeerd kunnen worden. Ook kunnen diverse objecten langs het spoor, die na de ontvlechting geen functie meer hebben en deels in de weg staan van de ombouwwerkzaamheden, niet voor de start van de ombouw verwijderd worden.



#### **8 februari 2017: Verslag Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>93</sup>**

- Voortgang voorbereiding OTP-periode: de projectdirecteur licht toe dat de gemeente Rotterdam een audit op het PBHL heeft laten uitvoeren. Uit de audit zijn duidelijke constatering en aanbevelingen gekomen op twee hoofdonderdelen. Ten eerste kloppen de contracten en bijbehorende plannen op zich wel, maar het is niet zeker of zij ook in samenhang met elkaar zijn. Het project is in veel delen opgeknipt; het weer aan elkaar plakken is nu een uitdaging. Ten tweede zijn er vertragingen bekend, zoals in dit overleg besproken, ten aanzien van kabels en leidingen. De aanbevelingen zijn: iemand aan te stellen die zicht heeft op alle ontwikkelingen over alle contracten heen en om alle plannen boven water te halen en op elkaar af te stemmen. PBHL heeft inmiddels een projectmanager Uitvoering aangesteld en er wordt hard gewerkt aan een integrale coördinatieplanning. De eerste bevindingen zijn gerapporteerd en geven geen geruststellend beeld. Wat nu nog te doen staat is overleg met de grootste aannemer. Gezamenlijk moet gedacht worden vanuit het projectbelang, hoe kan het wel, hoe kan 1 september 2017 wel worden gehaald, rekening houdend met de exploitatie en het beheer dat dan moet starten;
- De directeur MRDH vraagt of dit gedeeld is met de wethouder, en zo ja, wat zijn reactie was. De projectdirecteur stelt dat de wethouder op de hoogte is gesteld van ontwikkelingen met één A-4tje en dat geen garantie meer gegeven kan worden voor start exploitatie metro op 1 september. Vandaag is de laatste hand gelegd aan een notitie van PBHL die vanavond aan de wethouder overhandigd zal worden;
- Voortgangsrapportage WVS: de projectdirecteur van de RET merkt op dat de voortgangsrapportage nog steeds de indruk wekt dat alles nog goed gaat omdat alles op groen staat. Hij heeft daar al eerder zijn bedenkingen bij aangegeven. De projectmanager WVS van RET stelt, zolang er geen achterstand gerapporteerd wordt voor WVS-onderdelen, dat hij niet anders kan dan groen te rapporteren, ook al is de indruk anders. De ombouw staat nog steeds op groen omdat voor de ombouw nog altijd de oorspronkelijke planning 1 april tot 1 september 2017 staat, ook na het overleg van vandaag.

93 Verslag Stuurgroep WVS, 8 februari 2017.



#### **14 februari 2017: 2<sup>e</sup> risicomanagementrapportage Ingenieursbureau Rotterdam, 4<sup>e</sup> kwartaal 2016<sup>94</sup>**

Het risicoprofiel is toegenomen, beheersmaatregelen uit 3<sup>e</sup> kwartaalrapportage 2016 hebben niet het effect opgeleverd dat was beoogd. Het IGR adviseert PBHL zo spoedig mogelijk de huidige vertraging en de kwaliteit van de contracten in beeld te brengen. Hierbij is het essentieel op basis daarvan een doorkijk te geven en een uitspraak te doen over de consequenties voor tijd, geld en kwaliteit voor het totale project Hoekse Lijn. Het project bevindt zich in een kritische fase. Alle stoplichten staan op rood. In 2016 heeft de directieraad besloten tot uitvoering van het project over te gaan. Echter, bij besluitvorming moet worden gekeken naar onzekerheid. Bij de besluitvorming is niet expliciet gekeken naar risico's. Ik (de opsteller van het rapport) vind het op dit moment belangrijker dat de directieraad daarover wordt geïnformeerd. Mijn advies is om het hoofd Civiele Constructies en de projectdirecteur zo spoedig mogelijk te informeren.



#### **19 februari 2017: E-mail algemeen directeur RET aan wethouder Langenberg en wethouder Visser<sup>95</sup>**

De algemeen directeur RET spreekt zijn zorgen uit over de voortgang van het project, mede op basis van de resultaten van een uitgevoerde audit van december 2016. De presentatie met de bevindingen uit de audit van december 2016 wordt bij deze e-mail toegezonden aan de wethouder, met de woorden: "conclusies duidelijk. Zonder aanpassingen niet op tijd klaar." Verder stelt de algemeen directeur RET voor dat de oud-projectdirecteur RandstadRail een rol in het project vervult, gegeven zijn kennis en ervaring. Het voorstel is dat de projectdirecteur Hoekse Lijn en projectdirecteur van RET wekelijks bijeenkomen om noodzakelijke keuzes te maken. De oud-projectdirecteur RandstadRail is bereid dit overleg voor te zitten en te begeleiden.

Op 22 februari 2017 reageert de wethouder per mail en stelt: 'Ik heb inmiddels ook van het projectteam het nodige gehoord, ook over de stappen die ze nu nemen in de verdere analyse en het bepalen van de consequenties in termen van de planning en de financiën. Het is prettig te horen dat de door jullie aangedragen extra deskundigen nu goed bij het projectteam zijn betrokken. In de week van 6 maart 2017 hopen ze conclusies te kunnen trekken.'<sup>96</sup>



#### **Februari/maart 2017: Negatief advies om te starten met de ombouw van de nieuwe projectmanager Uitvoering**

In februari of maart 2017 heeft de nieuwe projectmanager Uitvoering aan de algemeen projectmanager een negatief advies gegeven om de ombouw per april te starten. De projectmanager Uitvoering heeft later wel ingestemd om per april te starten, omdat er geen alternatieven waren; de dienstregeling van NS werd gestopt per 1 april en materieel en capaciteit van aannemers waren schaars.



#### **Advies om niet te starten met de ombouw**

"De oorspronkelijke planning was dat de kabels en leidingen voor 80%-90% gereed zouden zijn, maar ze waren in het geheel niet gereed. Daarnaast bleek de breedte van het dijklichaam om te bouwen ontoereikend. Dat waren voor mij de argumenten om de projectdirecteur in februari/maart te adviseren niet te starten per 1 april. Later zijn alternatieven afgewogen en deze waren er niet. Daarom kon ik mij later toch vinden in de beslissing om te starten"

*Manager Uitvoering ombouw februari 2017 - heden*



94 Risicomanagementrapportage Hoekse Lijn IGR 4e kwartaal 2016, 14 februari 2017.

95 E-mail van algemeen directeur RET aan wethouder Langenberg en wethouder Visser, Hoekse Lijn, 19 februari 2017.

96 E-mail wethouder Langenberg aan algemeen directeur RET, Re: Hoekse Lijn, 22 februari 2017.



### **2 maart 2017: E-mail wethouder aan projectdirecteur<sup>97</sup>**

De wethouder vraagt om schriftelijke verificatie van de telefonische melding van 24 februari 2017 van de projectdirecteur dat 1 september 2017 niet meer haalbaar zou zijn en verzoekt een notitie met de stand van zaken en analyse/oplossingen.



### **3 maart 2017: E-mail projectdirecteur aan wethouder<sup>98</sup>**

De projectdirecteur meldt naar aanleiding van de mail van 2 maart: "Er wordt alles op alles gezet om toch in de buurt van 1 september te komen. Daar zijn wel wat zaken voor nodig."



### **6 maart 2017: Staf Mobiliteit en Lucht<sup>99</sup>**

In het verslag wordt gesproken over de stand van zaken van een notitie. De krappe ombouwtijd komt steeds verder onder druk. Er wordt vastgehouden aan 1 september 2017 als datum van ingebruikname van de Hoekse Lijn. Deze datum is onverminderd ambitieus en zal dan ook bestuurlijk niet breed worden uitgedragen.



De wethouder geeft aan enkele weken geleden van de directeur van RET een rapport van de interne audit te hebben ontvangen. De projectmanager licht toe dat audit is uitgevoerd en aanbevelingen grotendeels zijn geïmplementeerd.

Actuele prognose van de kosten: € 340 miljoen. Daarboven reservering maken voor €10 miljoen, brengt prognose op € 350 miljoen.



### **7 maart 2017: Directie Stakeholders overleg<sup>100</sup>**

Ten aanzien van de planning geldt dat nog steeds wordt gekoerst op 1 september 2017 als datum van ingebruikname. Een belangrijke vervolgstap in dit proces is het verkrijgen van commitment op de overall coördinatieplanning. In een bijeenkomst moet vastgesteld worden of nog steeds met vertrouwen op de datum van 1 september gestuurd kan worden. Over afwijkingen ten opzichte van het contract Baan & Stations zullen aanvullende afspraken worden gemaakt met de hoofdaannemer in de vorm van een addendum. Indien de planning in tijd opschuift, wordt er uiteraard gestreefd naar het lineair doorschuiven van werkzaamheden. Ten aanzien van de werkzaamheden aan met name de bovenleiding is dit lastig, omdat zowel het hiervoor benodigde personeel als materieel schaars zijn.



Zodra duidelijkheid bestaat over bovenstaande zal de bestuurlijke communicatie moeten worden uitgedacht. Tot dat moment is het niet wenselijk om bestuurlijke belofte te doen over de planning; deze wordt thans nog met te veel onzekerheden omgeven.

Risico's: In dit stadium van het project richt de aandacht zich op de aanstaande OTP-periode. Bij de ombouw is coördinatie erg belangrijk (militaire operatie).



### **7 maart 2017: College bespreking van de Hoekse Lijn<sup>101</sup>**

Er is sprake van tegenslagen met betrekking tot kabels en faillissementen. Het ziet er nog steeds naar uit dat de datum van 1 september binnen de begroting gehaald wordt.



<sup>97</sup> E-mail wethouder aan projectdirecteur, 2 maart 2017.

<sup>98</sup> E-mail van projectdirecteur aan wethouder, 3 maart 2017.

<sup>99</sup> Verslag overleg Staf Mobiliteit en Lucht, 6 maart 2017.

<sup>100</sup> Verslag Directie Stakeholders Overleg, 7 maart 2017.

<sup>101</sup> Aantekeningen collegevergadering B&W, 7 maart 2017.



### **8 maart 2017: Verslag van de nieuwe directieraad voor de Hoekse Lijn<sup>102</sup>**

In de tweede vergadering van de nieuwe directieraad<sup>103</sup> komen onder meer de volgende ontwikkelingen aan bod:

- Bespreken addendum op Contract Combinatie Hoekse Lijn C5/C6;
- Geconstateerd wordt dat ondanks scope bevrozing vorige week, er nog steeds veel veranderingen worden gepresenteerd (vooral vanuit RET);
- Rondvraag: een lid is aangesproken over het feit dat binnen het project gesproken wordt over een vertraging van de OTP-periode. Vanuit de projectleiding wordt ervanuit gegaan dat 1 september nog steeds haalbaar is en dat deze datum gecommuniceerd wordt. Echter, de opgave is groot om deze datum te halen.



### **9 maart 2017: Stuurgroep Werkend vervoerssysteem<sup>104</sup>**

- Planning OTP-periode: de algemeen projectmanager Hoekse Lijn meldt dat in een interne sessie naar de haalbaarheid van 1 september 2017 is bevestigd dat de planning om per 1 september 2017 in exploitatie te gaan nog niet wordt losgelaten. In samenwerking met de ingenieursbureaus is een sluitende coördinatieplanning opgesteld. De volgende stap is de aannemers te binden aan deze planning;
- Gevraagd wordt wat er gebeurt als dit niet lukt; is er dan een plan B?
- Aangegeven wordt dat een worst case scenario de einddatum een jaar naar achter schuift omdat bijvoorbeeld in het stormseizoen niet aan de waterkering kan worden gewerkt. Verder is de beschikbaarheid van bepaalde machines kritisch en betreffende maatregelen moeten echt in het beoogd tijdvak plaatsvinden;
- Voortgangsrapportage WVS: er wordt geschrokken gereageerd op de onder andere genoemde 6-12 weken vertraging bij C14 (kabels en leidingen). De algemeen projectmanager geeft aan dat deze achterstand gemeten is ten opzichte van een oude referentieplanning. De verwachting van betreffende projectmanager is dat de werkzaamheden inpasbaar zijn in de vigerende planning. Ook de start van het testbedrijf staat op oranje. De algemeen projectmanager geeft aan dat er nog optimalisatie nodig is en dat een aantal bouwwerkzaamheden de testperiode zijn ingeschoven. Dit hoeft niet problematisch te zijn, maar uiteraard veroorzaakt een overlap van bouw- en testwerkzaamheden wel risico's.



### **10 maart 2017: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 4<sup>e</sup> kwartaal 2016, bestuurlijke oplegnotitie<sup>105</sup>**

Gesteld is dat de meeste aanbevelingen uit de audit van december 2016 inmiddels zijn opgevolgd.

Belangrijk is de aanstelling van de projectmanager Uitvoering, het expliciet maken van de sturing op uitvoering en indienststelling, versterkte projectdirectie (o.a. directieraad met RET, directie overleg MRDH/RET/ProRail/Rotterdam in – Stuurgroep – 'WVS'). De samenwerking tussen de ingenieursbureaus van RET en gemeente blijft een aandachtspunt.

Er is een aantal bedreigingen voor de (planning van de) ombouw gesignaleerd:

- Het vertraagde werk van doorgaand kabeltracé;
- Nog veel wijzigingen in scope;
- Ingreep nodig op de coördinatie van de uitvoering door de hoofdaannemer.

<sup>102</sup> Verslag overleg Directieraad, 8 maart 2017.

<sup>103</sup> Van de eerste vergadering van 22 februari 2017 is geen verslag beschikbaar.

<sup>104</sup> Verslag Stuurgroep WVS, 9 maart 2017.

<sup>105</sup> Bestuurlijke oplegnotitie Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 4e kwartaal 2016, 10 maart 2017.



**15 maart 2017: Directieraad<sup>106</sup>**

- Nog geen overeenstemming over addendum op Contract Combinatie Hoekse Lijn C5/C6;
- Planning sluit in september, mogelijk toch nodig een plan B te ontwikkelen waarbij wel gereden kan worden, maar waar dan niet alle taken al voltooid zijn;
- Benodigde budget inclusief onvoorzien eindigt nu krap binnen het toegezegde budget van MRDH.

**17 maart 2017: Voortgangsoverleg met de wethouder<sup>107</sup>**

Dekkingsplafond MRDH is € 360 miljoen, prognose is € 356 miljoen. Planning voor ombouw staat onder forse druk. Er kan nog steeds aangestuurd worden op 1 september 2017, maar het risico van een uitloop van enkele weken is wel aanwezig. Eind 2016 is een externe review uitgevoerd om te verifiëren of het project voldoende gesteld staat om projectdoelstellingen voor de ombouw te halen. Hieruit zijn aanbevelingen voortgekomen die voortvarend zijn ingevuld, zoals de aanstelling van een projectmanager Uitvoering, het expliciet maken van de sturing op uitvoering en indienststelling, de versterkte projectdirectie en invulling van andere ondersteunende functies. Een andere aanbeveling bestond uit het ter hand nemen van de uitvoeringscoördinatie, zoals belegd bij de hoofdaannemer, om opgelopen achterstanden en risico's te mitigeren.

**22 maart 2017: Directieraad<sup>108</sup>**

- Afgelopen vrijdag overleg gehad met wethouder. Gecommuniceerd is dat het project binnen het budget gerealiseerd wordt en de indienststelling van de metro in september zal plaatsvinden, onder voorwaarde dat het addendum [voor de coördinatieplanning] binnen enkele dagen getekend wordt;<sup>109</sup>
- Concept addendum: de verantwoordelijkheden voor de coördinatie zijn bij de aannemer belegd, zoals aanvankelijk bedoeld;
- Gemeld wordt dat met het nodige kunst- en vliegwerk een voor (beheer) RET acceptabel Elektronisch Veiligheidsplan tot stand is gekomen. Het eerder door Ingenieursbureau-RET ingediende plan was niet acceptabel.

**22 maart 2017: Bestuurlijk Stakeholders overleg<sup>110</sup>**

In het eerste overleg van maart 2017 (laatste was in juni 2016) is gemeld dat de planning nog steeds op 1 september 2017 staat. Voorzien wordt dat eventuele uitloop marginaal is (oplevering nog in de maand september).

**24 maart 2017: E-mail projectdirecteur aan drie wethouders (Langenberg, Visser, Struijvenberg)<sup>111</sup>**

Toelichting op agendering addendum voor C5/C6 in college. In november 2016 is onderzoek gedaan naar de vraag of project Hoekse Lijn gesteld stond voor de ombouw die vanaf april gaat plaatsvinden. Op dat moment was de conclusie dat dat niet zo was. Na het uitkomen van het rapport zijn diverse maatregelen genomen. Er is voldoende vertrouwen aan de zijde van het projectbureau en aan de zijde van de aannemer dat het project nu kan beginnen en met grote waarschijnlijkheid de exploitatie van de lijn in september gestart kan worden. Dat onverlet risico's, die er altijd zijn in projecten.



106 Verslag overleg Directieraad, 15 maart 2017.

107 Verslag Voortgangsoverleg Hoekse Lijn, 17 maart 2017.

108 Verslag overleg Directieraad, 22 maart 2017.

109 Hetgeen ook op 28 maart 2017 is gebeurd.

110 Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 22 maart 2017.

111 E-mail projectdirecteur aan wethouders: duurzaamheid, mobiliteit, haven, bestuur en organisatie/ financiën, cultuur en sport, werkgelegenheid en economie, 24 maart 2017.

**B****28 maart 2017: College ondertekening addendum contract C5/C6 voor de coördinatieplanning**

Addendum contract met hoofdaannemer. Projectleiding geeft een toelichting in het college, op verzoek van wethouder Visser. Ondertekening addendum heeft voor gemeente Rotterdam geen financiële consequenties, zo wordt gemeld.

**Achtergrond van het addendum voor het contract C5/C6 baan en stations en het gereed hebben van een coördinatieplanning<sup>112</sup>**

Het PBHL heeft de afstemming tussen de plannings van de diverse bij de verschillende contracten betrokken aannemers belegd bij de aannemer van het grootste contract C5/C6 (Baan en Stations). Deze is een contractuele verplichting jegens het PBHL aangegaan om met alle neven aannemers te komen tot een uitvoeringsplanning voor de ombouwfase. PBHL dient dit proces te bewaken, de uitvoerende verantwoordelijkheid voor het maken van een zogeheten coördinatieplanning ligt bij de bouwcombinatie van contract C5/C6.

De coördinatieplanning had volgens de originele planning gereed moeten zijn in september 2016. Dat was niet gelukt. De audit van december 2016 benoemt het risico van het ontbreken van een coördinatieplanning. In december 2016 heeft de aannemer C5/C6 een coördinatieplanning geleverd, maar die voldeed niet aan de eisen. Pas eind maart 2017, met het ondertekenen van het addendum bij het contract C5/C6, is een definitieve coördinatieplanning gereed gekomen.

In het addendum zijn nadere afspraken tussen het PBHL en de aannemer gemaakt over uitvoering van de opdracht. Dit omdat onder meer de projectscope en het ontwerp niet 'in rust' zijn en daarmee het risicoprofiel onwenselijk hoog is. Uitgangspunt blijft dat de gemeente Rotterdam verantwoordelijk is voor het opstellen en voor de vaststelling van de Integrale Projectplanning (waarvan de coördinatieplanning is afgeleid). De aannemer zal de Gemeente ondersteunen om wijzigingen en knelpunten best-for-project in deze Integrale Projectplanning in te passen c.q. op te lossen. Verder is opgenomen dat de startdatum van 3 april voor Ombouw blijft gehandhaafd en de datum van 31 augustus voor start exploitatie wordt gezien als streefdatum<sup>113</sup>.

Met het ondertekenen van het addendum is feitelijk ook de 'go' voor de start van de ombouw gegeven op de datum van 3 april 2017.

**A****29 maart 2017: Directieraad<sup>114</sup>**

- Het addendum wordt getekend door de projectdirecteur Hoekse Lijn en de bouwcombinatie van contract C5/C6;
- De verwachting wordt uitgesproken dat een exploitatie voor 5 september - waaraan een bonus is gekoppeld - niet haalbaar is [er is geen alternatieve datum genoemd].

**A****April 2017: 3<sup>e</sup> risicomanagementrapportage Ingenieursbureau Rotterdam over 1<sup>o</sup> kwartaal 2017<sup>115</sup>**

Belangrijkste risico's:

- Opdrachtnemer kan kwaliteit van het werkproces en het product niet aantonen;
- Het baanontwerp blijkt niet uitvoerbaar;

**!**

<sup>112</sup> Agendapost vergadering college B&W, 28 maart 2017.

<sup>113</sup> Addendum contract C5/C6, getekend op 29 maart 2017.

<sup>114</sup> Verslag overleg Directieraad, 29 maart 2017.

<sup>115</sup> Risicomanagementrapportage Hoekse Lijn IGR 1e kwartaal 2017, april 2017.

- Kabel en leidingen werkzaamheden zijn niet gereed voor OTP-periode;
- Er is onvoldoende voortgang op de stations C6.

Daarnaast staan er diverse waarschuwingen in, zoals:

- De huidige planning van het testproces is niet realiseerbaar;
- De opdrachtnemer rapporteert niet over de voortgang van stations contract C6;
- Werkzaamheden worden uitgevoerd zonder vastgestelde planning en goedgekeurde werkplannen;
- Er wordt niet wekelijks gerapporteerd over de voortgang van de werkzaamheden;
- Kabels en leidingen van contract C14 zijn niet volgens bestek opgeleverd.



### **3 april 2017: Daadwerkelijke start van de ombouw met de werkzaamheden**

Op maandag 3 april 2017 start de daadwerkelijke ombouw. De NS heeft de treindienstregeling gestopt.

### **April 2017 - juni 2017: Start ombouw - melding eerste vertraging**

Vanaf 3 april 2017 is de ombouw gestart. Op basis van gevoerde interviews wordt bij de start van de ombouw rekening gehouden met een vertraging van reeds een paar weken, die nog binnen de planning gehaald kan worden<sup>116</sup>.



### **12 april 2017: Directieraad<sup>117</sup>**

- De ombouw is voortvarend gestart, er wordt in hoog tempo gewerkt. Wel bestaat een aantal zorgen met betrekking tot geluidhinder, verkeersveiligheid in- en uitritten etc. Deze zijn opgepakt door de aannemer;
- Het tijd-weg diagram is geactualiseerd op basis van de vastgestelde coördinatieplanning. De leveranciers hebben zich geconformeerd aan deze planning.



### **26 april 2017: Directieraad<sup>118</sup>**

- De aannemer van contract C5/C6 boekt goede voortgang en kwaliteit, maar lijkt vooral gericht te zijn op eigen activiteiten;
- Van de coördinatie en communicatie taak komt weinig terecht. Wanneer niet wordt opgepast ontstaat domino-effect, met als gevolg vertraging.



### **3 mei 2017: E-mail aan wethouder van de projectmanager met problemen<sup>119</sup>**

De projectmanager stelt dat er recent problemen in de uitvoering zijn ontstaan die het toch al kritische tijdschema nog verder bedreigen:

- 10 Kv kabels Stedin: belangrijkste tegenvaller bestaat uit de 'ontdekking' van een twintigtal in werking zijnde 10 Kv kabels van Stedin die ingegraven langs het spoor liggen. De kabels dienen spanningsloos te worden geschakeld;
- Coördinatie: vlak voor de start van de ombouw is met de hoofdaannemer een addendum overeengekomen. Dit betrof afspraken over planning, als basis voor de uitvoering van werkzaamheden en alle contracten. Duidelijk is geworden dat de hoofdaannemer bij geconstateerde problemen, zijn werkzaamheden naar eigen inzicht verplaatste. Daarbij werd niet gekeken naar het effect van de gewijzigde uitvoering op werkzaamheden van andere contracten;

<sup>116</sup> Interview projectmanager Ingenieursbureau.

<sup>117</sup> Verslag overleg Directieraad, 12 april 2017.

<sup>118</sup> Verslag overleg Directieraad, 26 april 2017.

<sup>119</sup> E-mail van projectmanager aan wethouder MDC, 3 mei 2017.

- Financieel: bovenstaande leidt tot vertragingen die ook financiële gevolgen en claims met zich meebrengen. In de meest actuele prognose wordt de eerder afgegeven brandbreedte nog gehaald, maar neemt de marge om vertragingen te kunnen opvangen af;
- Gezien de ernst van de problematiek stelt de projectmanager voor een eerder moment in de agenda van de wethouder te vinden voor een overleg. Dit overleg moet het liefst op korte termijn plaatsvinden, in plaats van de geplande afspraak van 8 juni.



#### **4 mei 2017: Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>120</sup>**

- Voortgangsrapportage/dashboard WVS: De coördinatieplanning is op het laatste moment vastgesteld conform de uitgangspunten van het project. De uitvoering verliep aanvankelijk goed. Echter, door een aantal verrassingen in het veld is de aannemer zonder afstemming met de coördinerende partij werk elders gaan uitvoeren, zonder rekening te houden met andere aannemers. Hierdoor heeft Contract C2 (spoorbeveiliging) een achterstand van twee weken opgelopen. PBHL heeft hierop ingegrepen om de coördinatie te verbeteren. Het probleem is echter dat er tot op de dag van vandaag onvoldoende sturingsformatie vanuit het veld binnen komt om bij te kunnen sturen. Er is weliswaar een coördinatie-overleg, maar dit wordt onvoldoende gevoed vanuit de hoofdaannemer buiten.



#### **10 mei 2017: Directieraad<sup>121</sup>**

- Kostenstijgingen met relatief hoge bedragen blijven verrassen en versterken daarmee het beeld dat het project financieel niet 'in control' is;
- Nog steeds komen signalen van achterstand in het aanleveren van documentatie aan beheer;
- Contract C5/C6 (baan en stations) boekt vooruitgang, maar is nog niet volgens planning;
- Actuele verwachting van projectmanager uitvoering is dat er sprake is van circa drie weken vertraging in het algemeen tijdschema. Hiermee bewegen we nog binnen de gebruiksinnamen in september. Er bestaat nog veel risico op verdere vertraging;
- Verschuivingen van inzet en resources, in de fase van testen en indienststelling liggen moeilijk binnen bestaande organisaties (ProRail en RET);
- Kosten totaalbeeld over april € 356 miljoen, dit is tegen de rand van het totaalbudget;
- Belangrijk om beter in control te komen. Wellicht is een extra, financiële risicosessie zinvol met mensen 'van de inhoud'.



#### **17 mei 2017: Staf Mobiliteit en Lucht - Voortgangsoverleg Hoekse Lijn<sup>122</sup>**

De projectdirectie meldt een vertraging aan de wethouder van ongeveer vier weken, een realisatie in september lijkt nog haalbaar.



#### **24 mei 2017: Melding RET van problemen met planning spoorbeveiliging**

RET meldt aan de projectdirecteur van de gemeente en de projectdirecteur van de RET dat er de volgende problemen zijn bij de spoorbeveiliging:

- De beschikbaarstelling/oplevering van het spoor vanuit C5/C6 (baan en stations) om apparatuur in de baan te kunnen monteren. Dit heeft 4,5 weken vertraging opgeleverd;
- Productieproblemen/truimers HTI's (beveiligingsdozen voor het spoor);
- Vertraagde software oplevering.

<sup>120</sup> Verslag Stuurgroep WVS, 4 mei 2017.

<sup>121</sup> Verslag overleg Directieraad, 10 mei 2017.

<sup>122</sup> Verslag overleg Staf Mobiliteit en Lucht, 17 mei 2017.

### Was de spoorbeveiliging al eerder aangemerkt als risico?

In contractmanagementrapportages wordt vanuit de RET, IGR en ProRail eerst per kwartaal en vanaf 2017 maandelijks over de stand van zaken van de contracten gerapporteerd. Het spoorbeveiligingscontract (contract C2) wordt onder de verantwoordelijkheid van RET gerealiseerd. Vanaf eind 2016 zijn waarschuwingen naar het projectbureau gegaan, zo blijkt uit onderstaand overzicht. Vanaf maart 2017 wordt het hoogste risiconiveau bereikt en vanaf april wordt voor het eerst een concrete achterstand (3,5 weken) in de werkzaamheden vermeld.

| Periode                      | Status         | Toelichting planning voortgang van werk                                                                                                                                                                                                               | Grootste risico's                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Belangrijkste project-management issues/risico's                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Juli 2016 - september 2016   | Bijna kritisch | Zeer kritische planning (geen buffer). Uitgevoerd door een kleine organisatie, voor het eerst een dergelijk groot werk bij nieuwe klant. Customer made product.                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Productfouten vanuit ontwerp (tijdsdruk en diverse werklocaties)</li> <li>Onvoldoende resultaat en aandacht voor beheer/onderhoud en exploitatie producten (tijdsdruk)</li> <li>Uitloop op OTP-periode (onvoldoende coördinatie)</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Planning (geen buffer)</li> <li>Resources (te klein/ beperkt team/ nog te onervaren in lightrail)</li> <li>Contract eisen (proceseisen, verloopt moeizaam)</li> <li>Wijzigingen (extra werk en achterstanden)</li> <li>Financieel (negatieve cashflow)</li> </ul>                                                                                                        |
| Oktober 2016 – december 2016 | Kritisch       | Planning van software (vanuit Polen) knelt met de al kritische productie planning (in Nederland), inpandige ruimte later beschikbaar. Start SAT test wordt dan vertraagd, hetgeen direct effect heeft op OTP-periode, latere start dynamische testen. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Productfouten vanuit ontwerp (tijdsdruk en diverse werklocaties)</li> <li>Onvoldoende resultaat en aandacht voor beheer/onderhoud en exploitatie producten tijdsdruk</li> <li>Uitloop start SAT (locatie) testen</li> <li>Uitloop in OTP-periode</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Planning (geen buffer)</li> <li>Resources (te klein/ beperkt team/ nog te onervaren in lightrail)</li> <li>Contract eisen (proceseisen, verloopt moeizaam)</li> <li>Wijzigingen (extra werk en achterstanden)</li> <li>Financieel (negatieve cashflow)</li> <li>Coördinatie (C5/C6 veel te laat gestart)</li> <li>Detail ontwerp (software ontwerp stagneert)</li> </ul> |

| Periode       | Status   | Toelichting planning voortgang van werk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Grootste risico's                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Belangrijkste project-management issues/risico's                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Januari 2017  | Kritisch | Planning van software (vanuit Polen) knelt met de al kritische productie planning (in Nederland), in pandige ruimte later beschikbaar. Start SAT test wordt dan vertraagd, hetgeen direct effect heeft op OTP-periode, latere start dynamische testen. Nog onvoldoende zicht op functioneren systeem (is zeer kritisch).                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Productfouten vanuit ontwerp (tijdsdruk en diverse werklocaties)</li> <li>Vertraging: ander contract aanpassen (kwaliteit en achterstand ontwerp software)</li> <li>Uitloop start SAT testen (vertraging in productie)</li> <li>Uitloop in OTP-periode</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Planning (geen buffer)</li> <li>Resources (te klein/ beperkt team/ nog te onervaren in lightrail)</li> <li>Contract eisen (proceseisen, verloopt moeizaam)</li> <li>Wijzigingen (extra werk en achterstanden)</li> <li>Coördinatie (C5/C6 veel te laat gestart)</li> <li>Detail ontwerp (software ontwerp stagneert)</li> </ul>                                                         |
| Februari 2017 | Kritisch | Planning van software (vanuit Polen) knelt met de al kritische productie planning (in Nederland), in pandige ruimte later beschikbaar. Start SAT mogelijk vertraagd ook door productieproblemen, zal bijgestuurd worden door andere testaanpak incl. evt. meer 'shiften'. Nog onvoldoende zicht op functioneren systeem (is zeer kritisch).                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Productfouten vanuit ontwerp (tijdsdruk en diverse werklocaties)</li> <li>Vertraging: ander contract aanpassen (kwaliteit en achterstand ontwerp software)</li> <li>Uitloop start SAT testen (vertraging in productie)</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Planning (geen buffer)</li> <li>Resources (te klein/ beperkt team/ nog te onervaren in lightrail)</li> <li>Contract eisen (proceseisen, verloopt moeizaam)</li> <li>Coördinatie (C5/C6 veel te laat gestart)</li> <li>Detail ontwerp (software ontwerp stagneert)</li> </ul>                                                                                                            |
| Maart 2017    | Urgent   | Planning achterstand neemt toe, productie stagneert en testen start later. Weinig grip op de beheersmaatregelen. Onvoldoende invulling aan contract C5/C6 en PBHL werkt niet mee aan de huidige situatie. Overleg opgesplitst in 'contract tafel' en 'operationele tafel'. Verwacht door splitsing in noodzakelijk en niet noodzakelijk voor ingebruikname later een separate release door te voeren afgestemd met RET, naast PBHL. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Productfouten vanuit ontwerp (tijdsdruk en diverse werklocaties)</li> <li>Grote budget overschrijding (onderschatting bij inschrijving)</li> <li>Vertraging: ander contract aanpassen (kwaliteit en achterstand ontwerp software)</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Planning (geen buffer)</li> <li>Resources (te klein/ beperkt team/ nog te onervaren in lightrail)</li> <li>Contract eisen (proceseisen, verloopt moeizaam)</li> <li>Uitloop testen (gevolg productie achterstand)</li> <li>Scope wijziging (sloop deels overgedragen)</li> <li>Coördinatie (C5/C6 veel te laat gestart)</li> <li>Detail ontwerp (software ontwerp stagneert)</li> </ul> |

| Periode    | Status | Toelichting planning voortgang van werk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Grootste risico's                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Belangrijkste project-management issues/risico's                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| April 2017 | Urgent | Nog geen grote versnellingsmaatregelen geïmplementeerd op het eerder verkrijgen van releases. Buiteninstallatie verloopt dramatisch als gevolg van het niet werken en nakomen van de integrale planning. Naast een achterstand van 3,5 weken zijn er veel annulerings- en stilstandskosten. In overleg met PBHL is na 3 weken de basis qua inzet personeel met ruim 75% teruggedraaid. Alles geeft toename aan algemeen project risico en issues, waarin op dit moment de consequenties que bouwijdverlenging onmogelijk redelijk zijn in te schatten. Roekeloos werken C5/C6 heeft schade opgeleverd. Daarnaast heeft er behoorlijke diefstal plaatsgevonden. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Productfouten vanuit ontwerp (tijdsdruk en diverse werklocaties)</li> <li>Grote budget overschrijding (onderschatting bij inschrijving)</li> <li>Vertraging: ander contract aanpassen (kwaliteit en achterstand ontwerp software)</li> </ul>                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Coördinatie (huidige functioneert niet, waardoor er sprake is van veel stilstand) samenwerking neemt af</li> <li>Schade (schade aan elkaars werk, geen aandacht andermans product) toename vandalisme en diefstal</li> <li>Nazorg (restpunten worden niet opgepakt)</li> </ul> |
| Mei 2017   | Urgent | Buiteninstallatie start moeizaam na maand met grote achterblijvende productieachterstand (ca 20%). Veel planningswerk wat vooraf is gedaan heeft weinig betekenis gekregen. Daarnaast is de opgestelde planning aan de leverancier opgedrongen en niet afgestemd. Ook is er stagnatie van de productie van ATB zenders. Er is nog steeds een behoorlijke achterstand op de FAT testen en technische ruimtes. Er moeten nog steeds diverse installatie aanpassingen doorgevoerd worden. De omvang fouten in het systeem is nog te groot voor start dynamische testen.                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Productfouten vanuit ontwerp (tijdsdruk en diverse werklocaties)</li> <li>Grote budget overschrijding (onderschatting bij inschrijving)</li> <li>Niet halen productie ATB zenders (kwaliteit en achterstand ontwerp software)</li> <li>Vertraging: ander contract aanpassen (kwaliteit en achterstand ontwerp software)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Coördinatie (huidige functioneert niet, waardoor er sprake is van veel stilstand) samenwerking neemt af</li> <li>Schade (schade aan elkaars werk, geen aandacht andermans product) toename vandalisme en diefstal</li> <li>Nazorg (restpunten worden niet opgepakt)</li> </ul> |





### 31 mei 2017: Directieraad<sup>123</sup>

- Met de RET is de voortgang besproken. Contract C5/C6 (baan en stations) is niet langer maatgevend, maar spoorbeveiliging waarbij een achterstand van 6 weken wordt genoemd;
- Problematiek C5/6 wordt ingehaald door problematiek spoorbeveiliging, waarvan de stand van zaken onvoldoende bekend was bij PBHL;
- Het ontbreken van een goed overzicht over alle contracten bemoeilijkt het nemen van 'best-for-project' besluiten. Er dient transparant en actueel inzicht te zijn in de issues en de risico's;
- Volgende week zal zicht zijn op een nieuw tijdschema en risicoanalyses;
- De directieraad komt 7 juni weer bijeen, daarna dient de wethouder te worden geïnformeerd;
- Het huidige indienststellingsteam ontwikkelt onvoldoende daadkracht en (bij)sturing. Ook hebben beheerder en exploitant onvoldoende positie. Zowel het deelnemersveld als de leiding dienen versterkt te worden.



### 1 juni 2017: Staf Mobiliteit en Lucht - Voortgangsoverleg Hoekse Lijn<sup>124</sup>

Voor de wethouder is duidelijk dat er sprake is van een vertraging voor de ombouw van de Hoekse Lijn; er is echter nog geen nieuwe planning<sup>125</sup>. 'Volgende week woensdag wordt een nieuwe planning voorzien, met een gefundeerde uitspraak over de vertraging. Oorzaken van de vertragingen zijn de 'verrassingen' in de ondergrond en de (vertraagde) levering van technische onderdelen (spoorbeveiliging). Ook wordt een aantal stappen in de vrijgave van software voor spoorbeveiliging voorzien die meer tijd vergen.'



### 7 juni 2017: Directieraad<sup>126</sup>

Problemen spoorbeveiliging: een vertraging van zes weken lijkt onvermijdelijk.

Alles overziend kan er nog geen nieuwe einddatum worden vastgesteld, daar zal eerst meer inzicht (beheersing) voor moeten komen. Afsproken wordt dat een risicoanalyse te maken, die wekelijks wordt besproken en wordt teruggekoppeld naar de directieraad.



### 8 juni 2017: Memo projectmanager aan wethouder<sup>127</sup>

De planning (1 september 2017) lijkt minimaal vijf weken uit te lopen. De onzekerheden in het gereedkomen van kritische installaties, met name spoorbeveiliging, maakt het opnemen van buffer/-hersteltijd raadzaam. Dit wordt versterkt vanuit organisatorische risico's. Op dit moment lijkt eind oktober 2017 een voorlopig goede inschatting voor ingebruikname.



### 14 juni 2017: Directieraad<sup>128</sup>

- Er is contact geweest met de leverancier van de spoorbeveiliging. De productie (ontwikkeling) van de software in Polen volgt een andere – latere – planning dan de locatie Amsterdam. Een eindversie van de software zal nu pas december 2017 gereedkomen. Escalatie wordt voorbereid met de Europese directie van de leverancier;
- Een (externe) audit [bij de leverancier] zal worden ingezet om een goede beoordeling van voortgang en verwachte doorlooptijd te krijgen;
- Nieuwe vertraging met de onzekerheid over bijstellingen/optimalisaties leiden tot een (veel) later moment van ingebruikname;
- De marge van garantstelling van MRDH zal verder verkleinen.

123 Verslag overleg Directieraad, 31 mei 2017.

124 Verslag overleg Staf Mobiliteit en Lucht, 1 juni 2017.

125 Tijdlijn wethouder Langenberg aangeleverd in het kader van dit onderzoek.

126 Verslag overleg Directieraad, 7 juni 2017.

127 Mail algemeen projectmanager aan wethouder, 8 juni 2017.

128 Verslag overleg Directieraad, 14 juni 2017.



#### **14 juni 2017: Monitor Grote Projecten bij de 1<sup>e</sup> Bestuursrapportage 2017<sup>129</sup>**

Expliciet is aangegeven dat het de stand van zaken per 1 mei 2017 betreft. Tijd, geld en risico's staan op oranje. Nu is ook de component 'organisatie' op oranje gezet omdat de mate van sturing op de externe organisatie - de coördinerend aannemer - een punt van zorg/aandacht is.

Verder wordt in deze rapportage aangegeven 'dat eind 2016 een onafhankelijke review [audit van december 2016] is uitgevoerd op de voorbereiding van de ombouw. Maatregelen zijn getroffen voor versterking van de organisatie met onder andere een Projectmanager Uitvoering, een meer op de uitvoering en ingebruikname gerichte overlegstructuur, huisvesting die samenwerking beter faciliteert en vergroten van betrokkenheid directies stakeholders. Tegelijk is de interactie met de hoofdaannemer voor de ombouw geïntensiveerd, omdat er zorg bestaat over de tijdige totstandkoming van een goede uitvoeringsplanning, en realisatie volgens planning.' Ook de hercontracteringsproblemen voor het doorgaand kabeltracé zijn opgenomen in de MGP rapportage.



#### **14 juni 2017: E-mail voorzitter van de directieraad, tevens tijdelijk vervanger van de projectdirecteur aan de wethouder<sup>130</sup>**



De voorzitter van de directieraad brengt - als plaatsvervanger van de projectdirecteur die met vakantie is - de wethouder op de hoogte van de laatste ontwikkelingen en waarschuwt voor de nieuwste vertragingen, problemen en risico's. Verder meldt hij een verdere uitloop van de planning. "Op dit moment schatten wij in dat de aanvang van de exploitatie niet eerder zal plaatsvinden als in de tweede helft van december, in samengaan met de nieuwe dienstregeling voor de winter. Een exacte datum zal nog nader worden bepaald."



#### **21 juni 2017: Directieraad<sup>131</sup>**

- Een opgestelde conceptnotitie geeft inzicht in de oorzaken van de vertraging, maar roept ook vragen op over de voorbereiding van de uitvoering;
- De notitie noemt geen harde datum (hier is wel behoefte aan bij de leden);
- De vermelde vertraging is achterhaald (8 weken i.p.v. 6);
- Gestart wordt met een wekelijkse stuurgroep ten behoeve van de overdracht aan beheer, gericht op de grootste risico's.



#### **23 juni 2017: Memo aan wethouder en stakeholdersoverleggen inzake de vertraging<sup>132</sup>**



De ingebruikname verschuift naar eind december 2017. De ombouw van de Hoekse Lijn is door meerdere oorzaken vertraagd<sup>133</sup>. De opgelopen vertraging in de fysieke ombouw bedraagt minimaal 8 weken ten opzichte van de ingebruikname per september 2017 en kan niet worden ingehaald. De ontwikkeling van de spoorbeveiliging zal - zonder effectieve bijsturing - pas in december 2017 gereed zijn.

Over mogelijke extra kosten wordt niets vermeld. De wethouder vraagt naar aanleiding van deze notitie per e-mail naar mogelijke extra kosten. Geantwoord wordt dat de verwachte totale projectkosten per 1 juni 2017 onder het plafond van de subsidie MRDH blijven, waarbij in totaal nog een vrije marge resteert van € 6,5 miljoen. Daarnaast vindt op 3 en 4 juli 2017 een audit plaats bij de leverancier van de spoorbeveiliging.

<sup>129</sup> Monitor Grote Projecten, 14 juni 2017.

<sup>130</sup> E-mail voorzitter van de directieraad, tevens tijdig vervanger van de projectdirecteur 'Hoekse Lijn' aan de wethouder, 14 juni 2017

<sup>131</sup> Verslag overleg Directieraad, 21 juni 2017.

<sup>132</sup> Notitie Masterplanning Ombouw, 23 juni 2017.

<sup>133</sup> Zie verder beantwoording onderzoeksvraag 1 in Hoofdstuk 5.

**23 juni 2017: Melding wethouder aan de raad dat de planning gaat uitlopen<sup>134</sup>**

De raad is formeel geïnformeerd over het feit dat de planning gaat uitlopen. De wethouder geeft aan op korte termijn met nadere toelichting en onderbouwing te komen.

**26 juni 2017: Ambtelijk/ Directie Stakeholders overleg<sup>135</sup>**

- Een extra overleg, gericht op de vertraging van de ombouw. De opgelopen vertraging kent meerdere oorzaken. De grootste onzekerheid is de ontwikkeling van de software voor de spoorbeveiliging. De programmeurafdeling (van de leverancier van de spoorbeveiliging in Polen) heeft recent aangegeven dat deze pas in december gereed is. Behalve een escalatie op het hoogste directieniveau wordt ook een externe audit in Polen uitgevoerd;
- Discussie vindt plaats over het (vertrouwen van het) uitspreken van een nieuwe harde datum, of het uitspreken van 'eind 2017', om niet nog eens terug te moeten komen op de nieuwe datum.

**27 juni 2017: Voortgangsnotitie projectmanager aan wethouder en projectdirecteur<sup>136</sup>**

De verwachting blijft dat ingebruikname verschuift naar eind december 2017. Verschillende oorzaken aan de orde, aankondiging audit bij de leverancier van de spoorbeveiliging, onzekerheid spoorbeveiliging.

**27 juni 2017: College<sup>137</sup>**

Eerste melding van de vertraging Hoekse Lijn in het college.

**28 juni 2017: Bestuurlijk Stakeholders overleg<sup>138</sup>**

Door meerdere oorzaken is de planning vertraagd (minimaal 8 weken) en deze kan niet worden ingelopen. Dit komt door:

- Het feit dat ondanks eerdere diverse onderzoeken bodemvervuiling en asbest is gevonden;
- Dat ondanks onderzoek vooraf (deels nog in gebruik zijnde) kabels en leidingen in de nabijheid van de baan zijn aangetroffen;
- Naweeën van het faillissement van een opdrachtnemer.

Het meest bepalende is echter de forse vertraging van de softwarelevering. De voorzitter van de directieraad, en vervanger in dit overleg van de projectdirecteur in verband met vakantie, heeft dit reeds in april 2017 persoonlijk ingeschat, op basis van zijn kennis over grote infrastructurele projecten. De ontwikkeling van de software zal – zonder effectieve bijsturing – pas in december 2017 gereed zijn. Hierdoor verschuift ingebruikname naar eind december 2017. Binnen dit schema zullen mijlpalen nog steeds 'z.s.m.' worden gehanteerd, om druk op de voortgang te houden en buffers te creëren om nieuwe tegenvallers op te kunnen vangen.

Verder is aangegeven dat in de komende een externe second opinion op de planning - en wellicht iets breder dan alleen de planning - van de Hoekse Lijn zal worden uitgevoerd.

<sup>134</sup> Raadsbrief 'Voortgang ombouw Hoekse Lijn', 23 juni 2017.

<sup>135</sup> Verslag overleg (samengevoegde) Ambtelijk/Directie Stakeholders Overleg, 26 juni 2017.

<sup>136</sup> Notitie Datum Ingebruikname Hoekse Lijn: st.vz., 27 juni 2017.

<sup>137</sup> Aantekening collegevergadering B&W, 27 juni 2017.

<sup>138</sup> Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 28 juni 2017.

“

### Problemen spoorbeveiliging

“De spoorbeveiliging bij dit soort projecten is altijd een probleem waar men alert op moet zijn. Persoonlijk schatte ik in april 2017 in dat het hier ook wel eens een groot probleem kon worden, maar ik heb dit niet uitgesproken. In een project is het zaak om, zo lang als mogelijk en verantwoord, de afgesproken datum van oplevering vast te houden. Ook al om te voorkomen dat men vroegtijdig de handdoek in de ring gooit.”

*Onafhankelijk voorzitter Directieraad Hoekse Lijn*

”

A

#### 29 juni 2017: Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>139</sup>

- Besluit uitstel start exploitatie: in het BSO is de vertraging besproken. De komende week gaat een auditcommissie naar Amsterdam en Polen om tijdige oplevering van de software door de leverancier van de spoorbeveiliging te onderzoeken;
- De voorzitter van de directieraad meldt dat ‘de melding van de vertraging in het BSO verkeerd is overgekomen. Verschillende deelnemers hadden de indruk dat ze te laat geïnformeerd worden. In april is ondanks alle perikelen besloten keihard vast te houden aan september. Pas in mei werd duidelijk dat de vertraging definitiever is geworden. Tot eind mei leek het mogelijk de vertraging niet groter te laten worden dan 4 weken (september), totdat de ‘klap’ van levering van de spoorbeveiliging kwam’;
- De directeur MRDH geeft aan dat wethouder Langenberg bij de berichtgeving over ‘eind van het jaar (december)’ gevraagd heeft of ‘het niet alsnog 1 februari 2018 wordt’. Hij wil één keer met uitstel komen, niet twee keer.

A

#### 29 juni 2017: Directieraad<sup>140</sup>

Over de tussentijdse audit: de leverancier van de spoorbeveiliging heeft een presentatie gegeven waarin duidelijk werd dat extra personele capaciteiten zullen worden ingezet. De vertraging van 13 weken was niet langer zichtbaar. Het starten van proefrijden is met ‘80% zekerheid’ haalbaar in november, hetgeen een exploitatie ‘eind december’ haalbaar zou moeten kunnen maken.

A

#### 3 en 4 juli 2017: 1<sup>e</sup> audit leverancier van de spoorbeveiliging door Ricardo Rail BV. in opdracht van PBHL<sup>141</sup>

!

Er zijn uiteindelijk 3 audits gehouden bij de leverancier om zicht te krijgen op de oplevering van de spoorbeveiliging. Uit de 1<sup>e</sup> audit blijkt:

- De realisatie van de beveiligingssoftware bevindt zich op het kritieke pad voor de gehele Hoekse Lijn;
- De planning en haalbaarheid van de op te leveren spoorbeveiligingsproducten gaan uit van een indienstelling per december 2017. Deze planning is niet realistisch;
- Een indienstelling in februari 2018 is haalbaar met 80% zekerheid.

<sup>139</sup> Verslag Stuurgroep WVS, 29 juni 2017.

<sup>140</sup> Verslag overleg Directieraad, 29 juni 2017.

<sup>141</sup> Audit rapport: ‘Haalbaarheid planning voor realisatie spoorbeveiliging Hoekse Lijn’, 27 juli 2017.



#### **5 juli 2017: Staf Mobiliteit en Lucht - Voortgangsoverleg Hoekse Lijn: Audit naar de planning laten uitvoeren<sup>142</sup>**



Ingebruikname van de Hoekse Lijn vindt plaats in februari 2018. Er zal een onafhankelijke audit op de nieuw afgegeven planning plaatsvinden.



#### **5 juli 2017: Directieraad<sup>143</sup>**

- Er is overleg geweest tussen bestuurscommissievergadering MRDH en vier wethouders. De ingebruikname schuift op naar 'februari 2018', naar alle waarschijnlijkheid is dit ook het bestuurlijk besluit;
- Besloten wordt tot het houden van een externe second opinion naar de planning;
- Er wordt een integrale planning geopperd (opgesteld vanuit het WVS en te bewaken in de directieraad).



#### **5 juli 2017: Brief wethouder aanbieding brief MRDH met wijziging in gebruik name Hoekse Lijn<sup>144</sup>**



Voor het zomerreces van de MRDH is de raad door de wethouder geïnformeerd over de vertraging en de nieuwe planning

- Nieuwe planning: verwachte ingebruikname februari 2018. In het najaar zal een nadere onderbouwing beschikbaar zijn met meer exacte datum in februari;
- De gevolgen van de vertraging voor de financiën worden bekeken;
- De impact van de vertraging voor reizigers is groot;
- Oorzaken: bodemvervuiling, asbest en vertraging in ontwikkeling van beveiligingssoftware. Oorzaken zijn divers. Aantreffen van kabels en leidingen in het baanlichaam, faillissement van een aannemer waardoor contract opnieuw moest worden aanbesteed, mankracht en materieel is niet zonder restricties beschikbaar, levering van software voor de spoorbeveiliging.



#### **6 juli 2017: College<sup>145</sup>**

Het college neemt kennis van de oorzaken en gevolgen van de vertraging en wil na het reces een goede toelichting.

### **Juli 2017 - december 2017: Tweede vertraging, overschrijding budget en instellen raadsonderzoek**

Vanaf het moment waarop de vertraging is gemeld worden diverse acties ondernomen om grip te krijgen op de vertraging en uiteindelijke overschrijding van budgetten. Hiervoor is onder meer ingezet op een second opinion naar de planning, inzet van een bestuurlijk team, verandering van de organisatiestructuur en ook een wijziging van de projectleiding.



#### **25 juli 2017: Zomers Stafoverleg<sup>146</sup>**

Vertraging in Hoekse Lijn (ingebruikname per februari 2018) wordt toegelicht aan wethouder Langenberg in zijn Stafoverleg. De ombouw van de Hoekse Lijn is volgens de nieuwe planning vertraagd tot medio februari. De spoorbeveiliging is hierin het meest kritische punt. De komende tijd krijgt dit veel aandacht. Een second opinion is gestart.

<sup>142</sup> Verslag overleg Staf Mobiliteit en Lucht, 5 juli 2017.

<sup>143</sup> Verslag overleg Directieraad, 5 juli 2017.

<sup>144</sup> Raadsbrief 'Voortgang ombouw Hoekse Lijn', 5 juli 2017.

<sup>145</sup> Aantekeningen collegevergadering B&W, 6 juli 2017.

<sup>146</sup> Verslag zomer Stafoverleg, 25 juli 2017.



#### **26 juli 2017: Directieraad<sup>147</sup>**



- Er is opdracht tot een second opinion verstrekt aan AT Osborne;
- Er is overleg geweest met de leverancier van de spoorbeveiliging over afspraken planning en beheersplannen (alsmede bespreken resultaten audit);
- Er is een ingebrekestelling gestuurd vanuit de RET naar de leverancier van de spoorbeveiliging;
- Er wordt een notitie (datum 27 juli 2017) naar de wethouder gestuurd (en aan de directieraad): er is geen ruimte meer in het ombouwbudget. De raming van de verlenging is gestegen naar € 55 miljoen (was € 44 miljoen).



#### **27 juli 2017: Notitie toelichting op financiën door algemeen projectmanager aan wethouder en projectdirecteur<sup>148</sup>**



- Vertraging naar februari 2018;
- Nieuwe kostenraming voor de verlenging.

Totale kosten € 377 miljoen. Met deze prognose wordt de subsidie met € 5 miljoen overschreden, waarvan € 4,8 miljoen aan scopewijzigingen, waar in principe extra subsidie voor dient te komen in de optiek van Rotterdam. Er is geen rekening gehouden in deze prognose met kosten voor de langere benodigde inzet van vervangend vervoer, vergoeding aan reizigers of gedeelde inkomsten bij RET door latere exploitatie van de Hoekse Lijn. Ook kunnen gemeenten nog claims indienen voor vertraging van door hen geplande werkzaamheden. Inschattingen van deze risico's en claims lopen uiteen van € 5 tot € 15 miljoen, waar in beginsel geen dekking van de MRDH tegenover staat.



#### **1 augustus 2017: Directieraad<sup>149</sup>**

- De nieuwe planning van de leverancier van de spoorbeveiliging geeft aan dat ze 9 november 'uit de baan zijn' en dat PBHL kan starten met het testbedrijf, waarna in december de RET het Proefbedrijf kan draaien;
- Afgesproken is dat wanneer er sprake is van een afwijking van de planning die voor vertraging zorgt, De leverancier van de spoorbeveiliging dit onmiddellijk meldt.



#### **Medio - najaar 2017: Projectmanager richt zich op de uitvoering**

Uit verschillende interviews<sup>150</sup> blijkt dat medio 2017/3<sup>e</sup> kwartaal 2017 (ruim voor de aanstelling van de nieuwe projectmanager in oktober 2017) intern al was besproken dat de algemeen projectmanager zijn taken met betrekking tot de ombouw gestaag zou afstoten en overdragen. De taken en verantwoordelijkheden rondom de verlenging van de Hoekse Lijn zouden wel bij de projectmanager blijven.

Dit is niet in een officieel besluit vastgelegd of terug te vinden in bestudeerde stukken. Het al eerder afstand doen van de taken en verantwoordelijkheden voor de ombouw van de algemeen projectmanager was noch bekend bij noch gedeeld met wethouder Langenberg<sup>151</sup>.

<sup>147</sup> Verslag overleg Directieraad, 26 juli 2017.

<sup>148</sup> Notitie Financiën Hoekse Lijn, 27 juli 2017.

<sup>149</sup> Verslag overleg Directieraad, 1 augustus 2017.

<sup>150</sup> Verslag interview algemeen projectmanager (2008 - oktober 2017), verslag interview afdelingshoofd Projectmanagementbureau en interview directeur PME (projectdirecteur november 2016 - december 2017).

<sup>151</sup> Verslag interview wethouder Langenberg.

**16 augustus 2017: Directieraad<sup>152</sup>**

- Een integrale planning is aanwezig: de WVS planning. Nog onvoldoende hierin aanwezig is de planning van de leverancier van de spoorbeveiliging, deze moet gedetailleerder worden;
- Uitkomst van het gesprek met de leverancier van de spoorbeveiliging is dat zij 9 november 2017 klaar zijn op locatie waarna de dynamische testen kunnen plaatsvinden;
- Uit de risicolijst komt naar voren dat de samenwerking binnen de projectorganisatie (tussen ProRail en RET) negatief beïnvloed wordt.

**18 augustus 2017: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 2<sup>e</sup> kwartaal 2017<sup>153</sup>**

De ombouw, inclusief test- en proefbedrijf van de Hoekse Lijn stond gepland voor een ambitieuze vijf maanden van april tot september. In het 1<sup>e</sup> kwartaal ontstond de discussie met het hoofdcontract Baan & Stations over de magere invulling van de coördinatieverplichting. Op 15 juni 2017 geeft de leverancier van de spoorbeveiliging aan een forse uitloop in de planning te voorzien, waarna meteen op directieniveau is geëscaleerd. Na een externe audit in juli, wordt de nieuwe ingebruikname nu voorzien voor februari 2018.

**23 augustus 2017: Directieraad<sup>154</sup>**

- Gevraagd wordt of er nog reden is om aan te nemen dat er afgeweken kan/gaat worden van de integrale planning. Aangegeven wordt dat dit wel kan gebeuren door vandalisme;
- De conceptversie van het rapport van AT Osborne is besproken. AT Osborne acht 4 februari 2018 haalbaar onder een aantal voorwaarden, zoals het halen van de planning van de leverancier van de spoorbeveiliging, het straks sturen op de documentatie en een efficiënte samenwerking.

Qua financiën en planning is het project niet wezenlijk veranderd. De ombouw zit momenteel op de grens van de maximale MRDH subsidie. De kosten van de verlenging gaan € 5 miljoen boven het voorlopige subsidiebudget. De gemeente heeft RET per brief aansprakelijk gesteld, die op zijn beurt de leverancier van de spoorbeveiliging een boete heeft opgelegd (welke contractueel maximaal € 2,5 miljoen bedraagt)<sup>155</sup>.

**24 augustus 2017: Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>156</sup>**

- Planning naar februari 2018: bestuurlijk is een nieuwe einddatum vastgesteld – ‘in februari’-, PBHL stuurt op 4 februari 2018. Volgende week vindt een tweede audit bij de leverancier van de spoorbeveiliging plaats om controles op verbeteringen uit te voeren;
- Naast diefstal is er momenteel veel hinder door vandalisme. De projectdirecteur benadrukt dit als groot risico te zien voor de planning en dat het heel moeilijk is de gehele lijn te beveiligen;
- De projectmanager meldt dat de bouw van de stations op schema ligt, er thans aan de taluds wordt gewerkt en de eerste testrit in deelgebied 1 heeft plaatsgevonden;
- ProRail vraagt of de planning hard is. ProRail begrijpt de problematiek, maar zit met 12 weken voorbereidingstijd voor het reserveren van resources. ProRail wil voorkomen dat dit de planning opduwt;
- Voortgangsrapportage WVS: de directeur MRDH merkt op dat er geen rode vlakken in het dashboard staan, waardoor het lijkt alsof alles goed loopt. Aangegeven wordt dat er alleen groene vlakken op schema liggen en ook oranje vlakken extra inspanning vergen; 4 februari wordt nog steeds bedreigd. Rode vlakken zouden betekenen dat 4 februari niet meer haalbaar is.

<sup>152</sup> Verslag overleg Directieraad, 16 augustus 2017.

<sup>153</sup> Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 2e kwartaal 2017, 18 augustus 2017.

<sup>154</sup> Verslag overleg Directieraad, 23 augustus 2017.

<sup>155</sup> De RET had de leverancier van de spoorbeveiliging reeds eerder in juli 2017 (zie Directieraad 26 juli 2017) in gebreke gesteld.

<sup>156</sup> Voortgangsoverleg Stuurgroep WVS, 24 augustus 2017.



**30 augustus 2017: Directieraad<sup>157</sup>**

- De voorlopige integrale planning is ontvangen namens projectmanager van de leverancier van de spoorbeveiliging; deze wijkt af van hetgeen de directie van de leverancier van de spoorbeveiliging heeft gemeld (datum van 9 november).

**30 augustus 2017: Voortgangsoverleg van de wethouder met de projectdirectie<sup>158</sup>**

Qua financiën is het beeld ten aanzien van 27 juli niet wezenlijk veranderd. De uitvoering is de komende 4 à 5 weken gericht op het afmaken van het baanlichaam, aanleg van de schouwpaden en hekwerken langs het spoor. Een tweede werkbezoek aan van de leverancier van de spoorbeveiliging vindt plaats als vervolg op de eerder uitgevoerde audit.

**31 augustus 2017: Bestuurlijk Stakeholdersoverleg<sup>159</sup>**

5 juli is ingestemd met een nieuwe planning: februari 2018. Er wordt gekoerst op 4 februari voor reizigers én goederen. Deze einddatum wordt hoofdzakelijk bepaald door het gereedkomen van spoorbeveiliging en bijbehorende documentatie (safetycase). Momenteel wordt een externe second opinion uitgevoerd (AT Osborne), die moet leiden tot (aanbevelingen om te komen tot) meer zekerheid over een nadere einddatum. AT Osborne heeft alvast aangegeven zich zorgen te maken over 4 februari vanwege:

- Spoorbeveiliging: de planning voor de spoorbeveiliging is nog niet in rust;
- Bewijsvoering: er is goed zicht op wat / wanneer moet gebeuren ten aanzien van de benodigde documenten. Wel is de planning ambitieus en is het zaak om ook op directieniveau dit proces te borgen;
- Organisatie: effectief is er sprake van twee organisaties, die van PBHL en die van het project WVS. Gezien de omvang van de organisatie en overlegstructuur is de samenwerking een punt van aandacht.

Het wordt niet raadzaam geacht dit naar raad/publiek te communiceren. Gewacht wordt op het definitieve rapport. De verwachte kosten van de ombouw blijven bij de laatst opgestelde prognose binnen het MRDH maximaal budget, maar de grens is wel bereikt. Gekeken wordt naar opties/ mogelijke financiële consequenties en het mitigeren van nadelige gevolgen van vertraging

**6 september 2017: Directieraad<sup>160</sup>**

- Er is een grote kans dat de leverancier van de spoorbeveiliging niet op tijd gereed is, zodat de kans dat de Hoekse lijn op 4 februari gaat rijden, klein is.

**9 september 2017: MRDH op bezoek bij wethouder en algemeen directeur Stadsontwikkeling**

Melding van de MRDH bij wethouder Langenberg en algemeen directeur SO: zij hebben onvoldoende vertrouwen in de huidige projectleiding.

**September 2017: 2<sup>e</sup> audit leverancier van de spoorbeveiliging door Ricardo Rail BV. in opdracht van PBHL<sup>161</sup>**

In deze tweede audit staat dat de huidige planning (van realiseren spoorbeveiliging) niet aansluit op de indienststelling per februari 2017 en dat deze nog onvoldoende robuust is om een betrouwbare datum te kunnen noemen. In deze tweede audit staat dat de huidige planning (van realiseren spoorbeveiliging)

<sup>157</sup> Verslag overleg Directieraad, 30 augustus 2017.

<sup>158</sup> Voortgangsoverleg Hoekse Lijn, 30 augustus 2017.

<sup>159</sup> Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 31 augustus 2017.

<sup>160</sup> Verslag overleg Directieraad, 6 september 2017.

<sup>161</sup> Audit 2 spoorbeveiliging 'Project Hoekse Lijn', 19 september 2017.

niet aansluit op de indienstelling per februari 2017 en dat deze nog onvoldoende robuust is om een betrouwbare datum te kunnen noemen.

**B**

**12 september 2017: College<sup>162</sup>**

Ontwikkelingen Hoekse Lijn/leverancier van de spoorbeveiliging. Verdere toelichting ontbreekt.

**R**

**12 september 2017: Beantwoording raadsragen VVD over vertraging**

Gestelde raadsragen op 23 juni 2017 zijn, na bericht om uitstel, beantwoord. Onder meer de vraag naar oorzaken van de vertraging is hierin benoemd en beantwoord.

**B**

**12 september 2017: Bestuurlijk Stakeholdersoverleg<sup>163</sup>**

Uitgevoerde audit naar spoorbeveiliging leverde op dat bij de leverancier van de spoorbeveiliging:

- Het projectmanagement niet op orde is;
- De ontwikkeling spoorbeveiligingssoftware fors achter loopt op schema;
- De inschatting exploitatie wordt geschat op april 2018.

**!**

Dit heeft geresulteerd in escalatie naar het hoogste directieniveau met de leverancier van de de spoorbeveiliging.

De nieuwe planning is:

- Software gereed op 24 november
- 3 weken dynamisch testen
- 3 weken testbedrijf
- 4 weken proefbedrijf (zodra het systeem veilig is, wordt de dienstregeling getest)
- Start exploitatie reizigers/goederen februari 2018
- Ondertussen worden alternatieve scenario's verkend

Afgesproken wordt dat nu niets over de vertraging wordt gecommuniceerd. Conclusie op dit moment is 'dat we nog steeds een planning hebben die eindigt in 'februari', maar wel omgeven wordt door flinke risico's.'

**B**

**15 september 2017: AT Osborne Second opinion op de planning Hoekse Lijn<sup>164</sup>**

Het AT Osborne rapport met een second opinion op de planning is gereed. AT Osborne stelt: 'Op basis van de beoordeling van de diverse kritieke paden en de grote onderlinge afhankelijkheid beoordelen wij de geplande indienstelling op 4 februari 2018 als niet reëel. De onzekerheid met betrekking tot de spoorbeveiliging is hierin de dominante factor'.

**!**

Een selectie van de (openbare) bevindingen/aanbevelingen van AT Osborne ten aanzien van met name de planning en enkele organisatorische randvoorwaarden:

- Te veel verschillende beelden over de onderlinge afhankelijkheid tussen de uitvoering van testen/testbedrijf, softwareontwikkeling door de leverancier van de spoorbeveiliging en de veiligheidsbewijsvoering. Het ontbreekt aan een door alle stakeholders gedeelde basis waarmee doorlooptijden en een risicoprofiel kunnen worden geschat.
- Een integrale planning waarin alle activiteiten zijn opgenomen, de onderlinge samenhang tussen activiteiten inzichtelijk is gemaakt en alle betrokken partijen de samenhang van de werkzaamheden terugzien;

162 Aantekeningen collegevergadering B&W, 12 september 2017.

163 Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 12 september 2017.

164 AT Osborne rapport Second Opinion op de planning Hoekse Lijn, 15 september 2017.

- Een realistische planning met daarin voldoende buffers om enkele tegenvallers in de vorm van opgetreden risico's of onvoorzien omstandigheden op te kunnen vangen;
- Een organisatiestructuur waarin de operationele sturing op het WVS eenduidig bij één partij en persoon is belegd;
- Een cultuur gericht op 'best-for-project' en leiderschap die een dergelijke cultuur stimuleert en uitdraagt;
- Zakelijke afspraken die het sturen op een gezamenlijk resultaat stimuleren.

**B**

#### **18 september 2017: Staf Mobiliteit en Lucht - Voortgangsoverleg Hoekse Lijn<sup>165</sup>**

Genoemde datum van 4 februari 2018 lijkt niet meer haalbaar, maar een start exploitatie in februari 2018 lijkt nog wel haalbaar.

**A**

#### **20 september 2017: Directieraad<sup>166</sup>**

- De door AT Osborne nieuw voorgestelde organisatiestructuur wordt besproken, het rapport heeft voldoende draagvlak. Er is wel een toelichting nodig op de rol van een eventueel aan te trekken algemeen projectleider.

**A**

#### **25 september 2017: Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>167</sup>**

- Bespreking rapport Second opinion AT Osborne: In het rapport wordt geconcludeerd dat de planning kwetsbaar is. Dit was in eerste instantie nog scherper verwoord, op basis van de audit in Polen. Na nieuw gemaakte planningsafspraken met de leverancier van de spoorbeveiliging heeft AT Osborne op basis daarvan nuances aangebracht in zijn rapport. Een ander benoemde kwetsbaarheid is de indienststelling. Een derde punt betreft de scope (wat is echt nodig om per 4 februari in dienst te gaan). Het vierde punt betreft de organisatie. Ook het samenwerkingsmodel en een 'best-for-project' houding en centraal verbindend leiderschap worden genoemd;
- Er is nog steeds een groot risico en dat is bestuurlijk gezien vervelend. Momenteel is er discussie over de financiën. Dit is allemaal niet prettig. Het standpunt is nu dat de planning niet geschoven wordt.
- De projectmanager van MRDH zegt dat de voorspelbaarheid van het wel/niet halen van 4 februari laag is en dat er vele acties zijn uitgezet op het wel halen, maar op het moment dat je de conclusie trekt dat het niet gehaald wordt, er dient direct geacteerd te worden.

**A**

#### **28 september 2017: Directieraad<sup>168</sup>**

- De samenstelling van de directieraad zal worden gewijzigd. Uiteindelijk wordt de directieraad van de Hoekse Lijn samengevoegd met de Directieraad WVS;
- Definitieve subsidie voor de ombouw wordt 29 september bekend gemaakt. Bijna zeker is dat het beschikbare budget is overschreden met als gevolg dat de raad geïnformeerd dient te worden.

**R**

#### **28 september 2017: Monitor Grote Projecten bij de Tweede Bestuursrapportage<sup>169</sup>**

Op het vlak van geld, tijd, risico's en resultaat staan de seinen op rood. Organisatie, informatie, kwaliteit en politiek bestuurlijke context staan op oranje. Risico's zijn gemeld ten aanzien van de spoorbeveiliging: deze ligt op het kritieke pad in de planning. Ander risico is het tijdig beschikbaar zijn van de benodigde documentatie voor de toekomstige beheerder en Inspectie Leefomgeving en Transport.

<sup>165</sup> Verslag overleg Staf Mobiliteit en Lucht, 18 september 2017.

<sup>166</sup> Verslag overleg Directieraad, 20 september 2017.

<sup>167</sup> Verslag Stuurgroep WVS, 25 september 2017.

<sup>168</sup> Verslag overleg Directieraad, 28 september 2017.

<sup>169</sup> Monitor Grote Projecten, 28 september 2017.



### **Begin oktober 2017: Maximaal subsidiekader van de MRDH**

De MRDH geeft aan voor zowel de ombouw als verlenging van de Hoekse Lijn een maximaal budget van € 358,7 miljoen als subsidiekader te hanteren<sup>170</sup>.



### **2 oktober 2017: Bestuurlijk Stakeholders overleg<sup>171</sup>**

Na de presentatie door een vertegenwoordiger van de MRDH wordt een reactie gegeven op de conclusies, bevindingen en aanbevelingen van het AT Osborne rapport. De inhoud van het rapport wordt in een notendop uiteengezet:

- 4 februari is niet reëel (voornamelijk door spoorbeveiliging, maar ook door afbouw & testen, safety-cases en indienststellingsvergunning);
- Er moet intensiever worden samengewerkt met de leverancier van de spoorbeveiliging (in gang gezet);
- Er moet vaststelling komen van duidelijke prioritering in het omgaan met non-conformities;
- Andere planningsonderdelen moeten op orde worden gebracht;
- Een integrale planning is nodig;
- De planning moet haalbaar zijn met voldoende buffers;
- Er moet helderheid zijn over de te realiseren scope bij indienststelling;
- Aanbevolen is dat wijzigingen nodig zijn in de organisatiestructuur;
- Het is nog niet aan te geven welke datum realistisch is.

Vraag portefeuillehouder Hoekse Lijn MRDH: Wat vinden de betrokken directeurs van het organisatie-structuur advies? Antwoord: Men herkent de bevindingen en kan zich vinden in het advies.

Vraag wethouder Langenberg: Kan er een percentage gegeven worden over het aandeel van de spoorbeveiliging in de haalbaarheid (of gaat het om meer dingen)? Antwoord: Spoorbeveiliging is de bottleneck, maar andere dingen spelen uiteraard wel mee (planning krap, risico hoog). Het advies van de MRDH en RET is druk te houden op het behalen van de huidige planning.



### **3 oktober 2017: College<sup>172</sup>**

Presentatie stand van zaken door de projectleiding. Onder andere staat vermeld in presentatie: analyse second opinion AT Osborne: planning is nog steeds krap (grote kans op uitloop, weinig buffers), verschillende beelden over afhankelijkheden/doorlooptijden. Diverse maatregelen zijn al genomen naar aanleiding van studie AT Osborne.

Naar aanleiding van de toelichting merkt het college het volgende op:

- Het college ontvangt graag een staatje met daarin uitsplitsing van de bedragen (oorspronkelijk subsidiebedrag, risicovoorziening, onvoorzien, scopewijzigingen, indexering, ingediende claims, etc.), alles uitgesplitst naar ombouw en spoorverlenging;
- In hoeverre zijn claims terecht?;
- Met welke bedragen is dit project verwerkt in de projectenmonitor?;
- Wanneer is de informatie met betrekking tot tegenvallers hard genoeg om met de raad te kunnen delen?;
- Hoe zit het met de gemaakte afspraken en het risicodragerschap van de gemeente?;
- Kan met de MRDH nog gesproken worden over nadere verdeling van c.q. bijdrage in de extra kosten?;
- Hoe zitten we in de tijd? Valt er tijd/geld te winnen door extra's/luxe te schrappen?;
- Het college ontvangt graag het vertrouwelijke rapport van AT Osborne.

<sup>170</sup> Overzicht financiën Hoekse Lijn, 6 november 2017 aangeleverd in kader van informatieverzoek van de commissie.

<sup>171</sup> Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 2 oktober 2017.

<sup>172</sup> Aantekeningen collegevergadering B&W, 3 oktober 2017.

**A****4 oktober 2017: Directieraad/Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>173</sup>**

- Laatste overleg oude stijl, vanaf volgende week 'nieuwe stijl' (Directieraad + Stuurgroep WVS);
- Aan het college is uitgelegd dat er vertraging is opgelopen en dat dit de gemeente veel geld gaat kosten;
- Discussie over de deadline van februari;
- Er zijn wekelijks besprekingen met de leverancier van de spoorbeveiliging.

**B****10 oktober 2017: College: Instelling kernteam<sup>174</sup>**

Genomen maatregelen Hoekse Lijn:

**!**

- Er is een kernteam samengesteld onder leiding van de algemeen directeur SO;
- Er wordt een analyse, opsomming van de te treffen maatregelen en een integrale planning gemaakt;
- Financiële afspraken en informatie met betrekking tot opdrachtgeverschap en aansprakelijkheden worden op rijtje gezet;
- Er is bestuurlijk overleg;
- Ten aanzien van de planning wordt vastgehouden aan februari 2018. Medio november (als er meer duidelijkheid is over software de leverancier van de spoorbeveiliging) zal er meer duidelijkheid zijn over de planning; Medio november (als er meer duidelijkheid is over software van de leverancier van de spoorbeveiliging) zal er meer duidelijkheid zijn over de planning;
- AT Osborne noemt planning niet reëel. College spreekt zijn verbazing uit. Vorige week werd namelijk gemeld dat onderzoekers geen uitspraken deden over de haalbaarheid van de planning.

**R****13 oktober 2017: Raad ontvangt onder geheimhouding de second opinion van AT Osborne<sup>175</sup>**

Aanbieding geheim rapport 'Second Opinion op de planning' door AT Osborne van 15 september 2017.

**A****Medio oktober 2017: Start nieuwe algemeen projectmanager**

Medio oktober start de nieuwe projectmanager die verantwoordelijk is voor de integrale planning en de realisatie van een WVS. Hij rapporteert aan de directieraad nieuwe stijl. Hierin nemen de directeuren van de gemeente Rotterdam, MRDH, RET en ProRail plaats.

**A****18 oktober 2017: Directieraad/Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>176</sup>**

- Nieuw overleg met de leverancier van de spoorbeveiliging, de cruciale data blijven overeind (24 november 2017);
- Geborgd moet worden dat de leverancier van de spoorbeveiliging de planning tijdig en volledig aanlevert.

**B****24 oktober 2017: College (projectleiding is deel van de collegevergadering aanwezig)<sup>177</sup>****!**

- Er moet een brief naar de raad;
- Met MRDH oplossingsrichtingen bekijken, bijvoorbeeld door onderhoud te temporiseren;
- AT Osborne stelt dat de kans dat februari 2018 gehaald wordt niet reëel is. Er wordt nog geen andere datum aangegeven, omdat pas na oplevering door de leverancier van de spoorbeveiliging getest kan gaan worden en de impact van de problemen dan pas duidelijk wordt;
- De Projectdirectie heeft de opdracht om een verhoging van het totale subsidiebedrag van de MRDH te zien te krijgen;
- College vindt agendapost qua opbouw financiële gegevens lastig te lezen;

<sup>173</sup> Verslag overleg Directieraad Werkend Vervoerssysteem, 4 oktober 2017.

<sup>174</sup> Aantekeningen collegevergadering B&W, 10 oktober 2017.

<sup>175</sup> Raadsbrief 'Aanbieding rapport AT Osborne inzake project Hoekse Lijn', 13 oktober 2017.

<sup>176</sup> Verslag overleg Directieraad/Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem, 18 oktober 2017.

<sup>177</sup> Aantekeningen collegevergadering B&W, 24 oktober 2017.

- Spoorverlenging is voor ondernemers zeer belangrijk;
- Teleurstelling is er omdat er wel afspraken waren gemaakt over meevallers, maar niet over tegenvallers;
- Afgesproken wordt het bestuurlijk team voor dit onderwerp in te stellen.



#### **24 oktober 2017: Raadsbrief Voortgang project Hoekse Lijn<sup>178</sup>**

- Een overzicht hoe de aanbevelingen van AT Osborne voor de Hoekse Lijn zijn overgenomen om grip op de planning van het project te versterken;
- Vermeld wordt dat: 'In het rapport van AT Osborne wordt gesteld dat de kans dat de huidige planning van 4 februari gehaald wordt klein is. [...] Het college deelt de aanbevelingen van AT Osborne, maar houdt in overleg met de MRDH voorlopig vast aan de indienststelling in de maand februari 2018. De keuze is onder meer ingegeven door commitment van de leverancier van de spoorbeveiliging aan de RET om dit tijdschema te halen en door het belang om voldoende druk op de gecontracteerde partijen te houden';
- Er is een verwijzing naar tegenvallers:
  - MGP bij de 2<sup>e</sup> bestuursrapportage 2017 (stand mei/juni 2017): Beeld dat kostenprognose gelijk is aan de verwachte subsidie;
  - Beeld oktober 2017: Overschrijding van circa € 20 miljoen ten opzichte van de verwachte subsidie. Grote bandbreedte van € -10 en € +15 miljoen;
  - Ten aanzien van verlenging Hoekse Lijn is een overschrijding van € 5 miljoen gerapporteerd in MGP van juni 2017.



#### **26 oktober 2017: 3<sup>e</sup> audit leverancier van de spoorbeveiliging door Ricardo Rail BV in opdracht van PBHL<sup>179</sup>**

In de 3<sup>e</sup> audit is opgenomen:

- Kritiek element om de start exploitatie per februari 2017 te halen is het gereed zijn van de spoorbeveiliging. Op 24 november 2017 staat gepland dat dynamisch getest gaat worden, op dat moment moet het spoorbeveiligingssysteem zijn vrijgegeven. De planning van het vrijgeven van het spoorbeveiligingssysteem sluit niet langer aan op de datum 24 november;
- Nog afgezien van deze vertraging is het risicoprofiel hoog en toegenomen sinds audit 2. De huidige planning (van realiseren spoorbeveiliging) sluit niet aan op de indienststelling van februari 2017 en is nog onvoldoende robuust om een betrouwbare datum te kunnen noemen.



#### **26 oktober 2017: Bestuurlijk Stakeholdersoverleg<sup>180</sup>**

De opvolging van de AT Osborne aanbevelingen wordt besproken. Gevraagd wordt of 24 november nog steeds de beoogde datum is (dat dynamisch getest gaat worden). Dit wordt beaamd. Op 30 oktober is er een nieuw overleg met de leverancier van de spoorbeveiliging. Wethouder Langenberg vraagt naar een risicoanalyse m.b.t. de haalbaarheid voor het testen op 24 november. Deze is er, er wordt op 4 kritieke paden gestuurd. Spoorbeveiliging is nog steeds het grootste risico.

<sup>178</sup> Raadsbrief 'Voortgang project Hoekse Lijn', 24 oktober 2017.

<sup>179</sup> Samenvatting audit 3 leverancier van de spoorbeveiliging, 26 oktober 2017.

<sup>180</sup> Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 26 oktober 2017.

**1 november 2017: Directieraad/Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>181</sup>**

- Er bestaat verschil van inzicht tussen de MRDH en de gemeente over de hoogte van de subsidie en het in gesprek gaan over de gehele Hoekse Lijn, inclusief verlenging;
- Duidelijk is geworden dat de leverancier van de spoorbeveiliging toch nog 2 tot 4 weken extra nodig heeft. De haalbaarheid van 2 weken wordt overigens als laag ingeschat door de werkvloer.

**1 november 2017: Kostenprognose Hoekse Lijn<sup>182</sup>**

Totale prognose gelijk aan oktober, namelijk € 397,1 miljoen. Wel kan dit mogelijk oplopen, indien 1 februari 2018 niet wordt gerealiseerd. Het niet halen wordt als groot risico gezien.

**1 november 2017: Geheime vergadering commissie EHMD<sup>183</sup>**

In de besloten vergadering van 1 november 2017 meldt de directeur Inkoop, lid van het bestuurlijk team, aan de raad dat rekening gehouden moet worden met het feit dat 1 februari niet meer wordt gehaald.

Mede op verzoek van de MRDH wordt februari 2018 aangehouden, niet zozeer met het idee dat dit wel gaat lukken, maar om meer druk uit te kunnen oefenen om zaken op tijd af te krijgen.

1 februari 2018 is een streefdatum, met de wetenschap dat die waarschijnlijk niet wordt gehaald.

**8 november 2017: Directieraad/Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>184</sup>**

- Signaal gekregen dat de 2 weken extra vertraging van de leverancier van de spoorbeveiliging uiteindelijk toch minimaal 4 weken gaat worden (van 24 november naar 8 december) (het doel van de leverancier is nog altijd indienststelling op 28 februari).

**8 november 2017: Bestuurlijk Stakeholder overleg<sup>185</sup>**

Overeengekomen is dat vanaf heden de portefeuillehouder van de MRDH (de heer Harpe) het voorzitterschap van het BSO overneemt. Er is overleg geweest met de leverancier van de spoorbeveiliging. De conclusie is dat de software niet gereed is op 24 november, maar twee weken later, op 8 december. De leverancier van de spoorbeveiliging denkt wel dat februari nog steeds haalbaar moet zijn.

Wethouder Langenberg vindt de vertraging bijzonder vervelend en informeert of de experts nog wel het vertrouwen hebben in de leverancier. Dit blijkt wel zo te zijn.

De wethouder doet een voorstel om een hoogleraar gespecialiseerd in softwaretechniek spoorbeveiliging in te schakelen. De suggestie wordt meegenomen (maar is later niet uitgevoerd). De reactie is dat het handig zou kunnen zijn, maar ook anders uit zou kunnen vallen. Afgesproken wordt dat er een reactie op dit voorstel komt.

**9 november 2017: Raadsbrief project Hoekse Lijn: spoorbeveiliging<sup>186</sup>**

- Het college meldt dat de RET heeft gemeld dat de leverancier van de spoorbeveiliging de geplande datum van het gereedkomen van software voor het dynamisch testen verschuift van eind november naar begin december;
- RET heeft hieraan de conclusie verbonden dat dit niet leidt tot verdere vertraging in de planning naar februari 2018, omdat er nog ruimte is om de planning verder in elkaar te schuiven.

181 Verslag overleg Board Werkend Vervoerssysteem, 1 november 2017.

182 E-mail projectcontroller Hoekse Lijn aan projectdirecteur, 16 november 2017.

183 Raadsvergadering 'Update Hoekse Lijn', 1 november 2017.

184 Verslag overleg Board Werkend Vervoerssysteem, 8 november 2017.

185 Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 8 november 2017.

186 Raadsbrief 'Melding RET over oplevering spoorbeveiliging', 9 november 2017.



**15 november 2017: Directieraad/Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>187</sup>**

- Gevraagd wordt of meerdere alternatieve planningen de ronde doen. Toegelicht wordt dat gekeken wordt naar meerdere scenario's en niet naar alternatieve planningen. Nadruk moet liggen op één integrale planning met daarin opgenomen risico's, primaire streefdatum en alternatieve streefdata (inclusief buffers);
- Besloten wordt te gaan werken met een deterministische en niet met een probabilistische planning<sup>188</sup>.

**22 november 2017: Directieraad/Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem<sup>189</sup>**

- Besproken wordt dat er een duidelijk verhaal, begrijpelijk geschreven, gemaakt moet worden over waarom de datum van 28 februari 2018 verschoven is naar 7 april 2018;
- Opgemerkt wordt dat 2 weken geleden de directie nog echt overtuigd was van een indienststelling 'februari 2018'.

**23 november 2017: Eerste Adviesraad Werkend Vervoerssysteem Hoekse Lijn<sup>190</sup>**

Dit overleg(orgaan) wordt 3-wekelijks ingepland. De Adviesraad geeft gevraagd en ongevraagd (ook tussentijds) advies.

**29 november 2017: Bestuurlijk Stakeholder overleg<sup>191</sup>**

Meest optimistische planning lijkt nu april 2018 en meest pessimistisch september 2018. Opgemerkt wordt dat het vorige Bestuurlijk Overleg (op 8 november 2017) andere verwachtingen heeft gewekt. Reactie hierop: Er zijn meerdere issues in beeld gekomen door een verdiepingsslag onder leiding van de nieuwe algemeen projectmanager. Verwacht wordt wel dat 8 december de versie voor het testen van de spoorbeveiliging beschikbaar is, maar dit wil nadrukkelijk niet zeggen dat de verdere uitrol en testfase geen risico's kent.

**30 november 2017: Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 3<sup>e</sup> kwartaal 2017<sup>192</sup>**

Tijdens deze fase is hard gewerkt om een integraal projectmanager voor WVS aan te stellen. Onder hem ressorteren onder andere de projectmanager Systemen en Systeemintegratie en de projectmanager Uitvoering en hun teams. Ook heeft de overlegstructuur een aantal wijzigingen ondergaan. De vier directies vergaderen wekelijks in een directieraad, waar issues met afgewogen voorstellen ter besluitvorming worden voorgelegd door de algemeen projectmanager. Ook is het BSO frequent bijeengekomen.

In afwijking van de aanbeveling is (bewust) de planning van februari 2018 aangehouden, om gecontracteerde partijen maximaal onder druk te houden en voortgang te bereiken.

**1 december 2017: Notitie algemeen projectmanager aan wethouder<sup>193</sup>**

Notitie van de nieuwe algemeen projectmanager aan de wethouder, algemeen directeur SO en projectdirecteur over zijn bevindingen ten aanzien van het project:

- De baan is niet zo ver klaar als eerder verwacht werd;
- Er zijn verzakkingen van het spoor bij Vlaardingen;

<sup>187</sup> Verslag overleg Directieraad Werkend Vervoerssysteem, 15 november 2017.

<sup>188</sup> Een deterministische planning houdt rekening met aannames over een realistisch verloop van het traject zonder rekening te houden met risico's en onzekerheden. Hier komen vaste data uit. In een probabilistische planning wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met risico's en onzekerheden van gebeurtenissen (kans en duur) om vervolgens de planning statistisch door te rekenen.

<sup>189</sup> Verslag overleg Directieraad Werkend Vervoerssysteem, 22 november 2017.

<sup>190</sup> Verslag overleg Adviesraad WVS HL, 23 november 2017.

<sup>191</sup> Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 29 november 2017.

<sup>192</sup> Voortgangsrapportage Hoekse Lijn 3e kwartaal 2017, 30 november 2017.

<sup>193</sup> Memo nieuwe algemeen projectmanager, 1 december 2017.

- Het sluiten van de bruggen bij Vlaardingen en Maassluis werkt nog niet goed;
- Er zijn verschillende plannings gehanteerd met verschillende uitgangspunten, die bovendien niet doorlopend met elkaar gedeeld werden;
- De kwaliteit van veel plannings was onvoldoende;
- Schouw- en vluchtpaden bleken in werkelijkheid bij start van het project op veel plaatsen te ontbreken;
- De veiligheidsbewijsvoering is onvoldoende;
- De planning voor de software is wekelijks in beweging;
- Documentmanagement is volledig niet onder controle;
- Verificatie en validatie zijn onvoldoende georganiseerd en uitgevoerd.

Er wordt een nieuwe planning voorgesteld, inclusief buffers. Als alle genoemde risico's optreden en juist zijn ingeschat, kan de exploitatie eind 2018 starten. In de deterministische planning zonder buffers is de opleverdatum 30 april 2018.

**A**

#### **5 december 2017: Directieraad Werkend Vervoerssysteem<sup>194</sup>**

- De nieuwe 'deterministische' einddatum wordt nu 30 april 2018. Als buffer wordt ingezet op vijf maanden, dus de semi-probabilistische datum wordt nu 4<sup>e</sup> kwartaal 2018.

**!**

**B**

#### **5 december 2017: College<sup>195</sup>**

Er is een presentatie in het college over de stand van zaken. Er bestaat nog discussie over financiering van de verlenging. MRDH heeft scopewijzigingen goedgekeurd, maar laat die ten laste komen van het budget voor de verlenging. Dit is niet conform de subsidievoorwaarden, zo wordt gesteld. Men is bezig om tot nadere afspraken te komen met MRDH.

Het college merkt het volgende op:

- Het beeld is dramatisch. Het project vliegt op alle onderdelen uit de bocht, ook ten aanzien van de informatievoorziening. RSPW functioneert hier niet goed;
- Nu worden de juiste maatregelen getroffen om alles goed in beeld te krijgen;
- Wat is van het totale tekort een redelijke kostenpost voor rekening van Rotterdam?;
- Kijk voor oplossing van het tekort (ook) naar andere projecten in de hoek van Verkeer en Vervoer en niet (alleen) naar de algemene middelen;
- De gemeenteraad moet voor Kerst de kans krijgen om over dit onderwerp te debatteren.

**B**

#### **5 december 2017: E-mail van de wethouder naar aanleiding van de notitie van de nieuwe algemeen projectmanager<sup>196</sup>**

De wethouder spreekt zijn verbazing uit over de uitkomst en de bevindingen van de notitie van 1 december. De wethouder acht onder meer de volgende acties noodzakelijk:

- Een nieuwe doorlichting opvragen bij AT Osborne;
- Een (externe) analyse van de kwaliteit van de projectorganisatie met handreikingen voor verbeteringen;
- Een analyse of alle elementen van de RSPW zijn gehanteerd en welke verbeteringen nodig zijn;
- Een check of het project in voldoende mate is voorzien in expertise van buiten (hoe functioneert de Adviesraad);
- Een check op de betrouwbaarheid van de deelplanning (opleveren van software);
- Een notitie ten behoeve BSO over een fallback scenario;
- Een nadere toelichting op de notitie;

<sup>194</sup> Verslag overleg Directieraad Werkend Vervoerssysteem, 5 december 2017.

<sup>195</sup> Aantekeningen collegevergadering B&W, 5 december 2017.

<sup>196</sup> E-mail van de wethouder aan algemeen directeur Stadsontwikkeling, 'Hoekse Lijn', 5 december 2017.

- Nadere onderbouwing van de financiële consequenties (berekend op verschillende momenten van oplevering);
- Een check op de taakverdeling en rollen (MRDH, RET);
- Een notitie over hoe de gedupeerde reizigers tegemoet te komen (aanhoudende klachten en alternatieven).

**A**

#### **5 december 2017: Aankondiging dat de projectdirecteur en (gewezen) projectmanager van het project Hoekse Lijn zijn gehaald**

De algemeen directeur SO neemt het besluit om de projectdirecteur en (gewezen) projectmanager van het project te halen en op geen enkele wijze te betrekken bij de Hoekse Lijn. Dit ambtelijke besluit is gedeeld met het college en de raad.

**A**

#### **7 december 2017: Notitie 'Bijstellen baseline planning Hoekse Lijn'<sup>197</sup>**

In deze notitie 'Bijstellen baseline planning Hoekse Lijn' is de aangescherpte versie van de notitie van 1 december met de leden van de Directieraad/Stuurgroep WVS gedeeld. Naast de diverse bevindingen zijn de hoofdbevindingen geformuleerd namelijk:

- De baan is door de problemen met kabels & leidingen en met de schouw- en vluchtpaden later klaar dan in juli dit jaar gedacht;
- De ontwikkeling van software voor de spoorbeveiliging loopt door complexiteit meer vertraging op dan in juli dit jaar gedacht;
- De levering en acceptatie van documentatie nodig voor veiligheidsbewijsvoering verloopt uiterst moeizaam;
- Verder zijn er nog enkele nieuwe tegenvallers opgetreden zoals met de bruggen.

**B**

#### **7 december 2017: Tweede 'second opinion' AT Osborne<sup>198</sup>**

AT Osborne is gevraagd om naar de nieuwe planning en de opvolging van de aanbevelingen te kijken:

- AT Osborne stelt dat in korte tijd al goede stappen zijn gezet, maar logischerwijs niet alle aanbevelingen al zijn opgevolgd;
- Voortgang op dossier spoorbeveiliging blijft moeilijk stuurbaar;
- Over de planning is gesteld dat de voorgestelde datum 4<sup>e</sup> kwartaal 2018 realistisch wordt geacht. AT Osborne adviseert om een datum start exploitatie vast te stellen in 4<sup>e</sup> kwartaal 2018, onder voorbehoud van ontwikkeling treinbeveiliging, en met het voorstel om een definitieve datum te bepalen na afronding van het dynamisch testen (verwacht eind februari 2018).

**B**

#### **8 december 2017: Bestuurlijk Stakeholders overleg<sup>199</sup>**

- AT Osborne bevestigt haalbaarheid 4<sup>e</sup> kwartaal 2018;
- Bevindingen PBHL: Schouw en vluchtpaden, er is onderschat hoe de afhankelijkheden lagen. Raakvlakken toets is onvoldoende geweest;
- Planningen op de werkvloeren gingen niet van dezelfde uitgangspunten uit;
- Fouten zijn gevonden tijdens testen in afgelopen periode: release uitgesteld tot 22 december;
- Vastgesteld wordt dat, ondanks de aanbevelingen van AT Osborne, er onvoldoende maatregelen zijn getroffen en het projectmanagement niet als eenheid heeft gefunctioneerd;
- RET en ProRail stellen dat zij werken op volledige rekening en risico van Rotterdam;
- Met MRDH wordt naar oplossingen gezocht, conform verantwoordelijkheden en risico's.

<sup>197</sup> Notitie bijstellen baseline planning HL, 7 december 2017.

<sup>198</sup> AT Osborne, Externe toetsing notitie 'Bijstellen baseline plan HL', 7 december 2017.

<sup>199</sup> Verslag Bestuurlijk Stakeholders Overleg, 8 december 2017.



### **13 december 2017: Raadsbrief planning Hoekse Lijn<sup>200</sup> en vertrouwelijke presentatie aan de commissie EHMD**



In een raadsbrief van 13 december 2017 wordt de stand van zaken van het project gegeven. Gemeld is dat de planning voor de indienststelling in het ergste geval rekening houdt met 4<sup>e</sup> kwartaal 2018 en dat het gehele project Hoekse Lijn mogelijk € 90 miljoen extra zal kosten voor alle betrokken partijen.



In een besloten vergadering van de commissie EHMD wordt de stand van zaken rond het project Hoekse Lijn gegeven door de wethouder, algemeen directeur SO en directeur Inkoop die het bestuurlijk team leidt. Oorzaken voor de vertraging worden genoemd. Tevens benadrukt de algemeen directeur SO dat de wijze waarop dit project is verlopen niet bepaald de Rotterdamse stijl is.



### **13 december 2017: Directieraad Werkend Vervoerssysteem<sup>201</sup>**

- De tweede externe toets van AT Osborne wordt besproken. Geconcludeerd wordt dat er teveel focus ligt op de spoorbeveiliging en te weinig op de doorlooptijd en de indienststellingvergunning (onderbe-licht) (mening RET);
- Afgelopen maandag bleek dat opnieuw een vertraging is opgelopen in de levering van de beveiligings-software, hetgeen resulteert in een deterministische start exploitatie datum 4 tot 8 weken na 30 april.



### **14 december 2017: Raadsdebat Hoekse Lijn**



In de vergadering van 14 december 2017 wordt de raadsbrief van 13 december 2017 met de problemen van de Hoekse Lijn besproken. In deze vergadering wordt besloten tot het instellen van een 'eenvoudig onderzoek' naar de Hoekse Lijn.

## **Ontwikkelingen na de onderzoeksperiode**

Na 14 december 2017 is in de collegevergadering van 19 december onder meer nog gesproken over diverse oplossingsrichtingen om de ontstane overschrijdingen op te lossen. Verder heeft het project Hoekse Lijn te maken gehad met tegenslag door taludverschuivingen. In de raadsbrief van 25 januari 2018<sup>202</sup> is de laatste stand van zaken van het project aan de raad meegedeeld. Ook is de raad op 30 januari 2018<sup>203</sup> geïnformeerd over de stand van zaken van voortgang en afdoening van moties en toezeggingen Hoekse Lijn. Gesprekken met de MRDH over de financiering lopen nog op moment van schrijven van dit rapport (12 februari 2018).

200 Raadsbrief Planning Hoekse Lijn, 13 december 2017.

201 Verslag overleg Directieraad Werkend Vervoerssysteem, 13 december 2017.

202 Raadsbrief 'Voortgangsrapportage Hoekse Lijn januari 2018', 25 januari 2018.

203 Raadsbrief 'Voortgang en afdoening moties en toezeggingen Hoekse Lijn', 30 januari 2018.

## Hoofdstuk 5

# Wat zijn de voornaamste oorzaken van de vertraging en de kostenoverschrijding?

### Uit dit hoofdstuk voortkomende conclusies

1. Er zijn meerdere directe oorzaken debet aan de ontstane vertraging. De belangrijkste zijn: (1) problemen met de spoorbeveiliging (software niet tijdig gereed), (2) problemen met de baan (zoals te weinig ruimte voor schouwpaden en negatieve verrassingen in de bodem) en (3) de later dan geplande aanleg van het doorgaand kabeltracé en het aansluiten van technische installaties hierop;
2. Het in de ombouwperiode gelijktijdig en zonder optimale coördinatie uitvoeren van werkzaamheden, die in sommige gevallen reeds voor de ombouwperiode gereed hadden moeten zijn, vergrootte de vertraging;
3. De belangrijkste directe oorzaken voor de kostenoverschrijding zijn: de ontstane vertraging, hogere infrastructuurkosten voor de ombouw, hogere complexiteit van werkzaamheden en ingediende claims;
4. Onderliggende oorzaken hebben eraan bijgedragen dat vertragingen/kostenoverschrijdingen zich voordeden dan wel dat deze pas later werden opgemerkt. Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van regie en coördinatie vanuit de projectorganisatie en het onvoldoende oppakken van waarschuwingen en suggesties voor verbeteringen. Zie verder voor alle onderliggende oorzaken Hoofdstuk 7;
5. Het is niet zo dat de gecommuniceerde maximale overschrijding van € 90 miljoen volledig aan de gemeente Rotterdam te wijten is en dat de gemeente volledig opdraait voor dit bedrag. Op het moment van schrijven (12 februari 2018) zijn nog gesprekken met de MRDH gaande over de toedeling van extra kosten;
6. Het is voor de onderzoekscommissie, vanwege de grote onderlinge raakvlakken in dit project, ondoenlijk te berekenen wat de exacte kosten zijn die voortvloeien uit de vertraging en uit andere oorzaken.

Dit hoofdstuk bespreekt de directe oorzaken van zowel de gemelde vertragingen als de kostenoverschrijding.

### Directe oorzaken voor de eerste vertraging van juni 2017

Op 23 juni 2017 meldt wethouder Langenberg een eerste (globale) vertraging rond de Hoekse Lijn aan de raad. Op 5 juli 2017 meldt de wethouder (via de MRDH) dat de planning voor ingebruikname van de Hoekse Lijn wordt verschoven naar februari 2018.

De oorzaken van deze ontstane vertraging (in willekeurige volgorde)<sup>204</sup>:

- Verontreinigingen (o.a. asbest) en niet-gesprongen explosieven, die zijn gevonden in het areaal leidden tot extra werkzaamheden. Verder lagen in de bestaande baan nog kabels en leidingen die niet op de tekeningen stonden;
- Afwijkingen van het baanlichaam, waarbij geconstateerd was dat het talud smaller was dan vereist. Tevens waren op die plaatsen een aangepaste fundering van bovenleidingmasten en geluidsschermen noodzakelijk;
- Vertragingen in de spoorbeveiliging. Zowel levering van zenders voor communicatie met metrovoertuigen als problemen met de levering van de software voor de spoorbeveiliging. De spoorbeveiliging vormde in juni 2017 het kritieke pad, doordat de tot dan toe geconstateerde afwijkingen in de software erop wezen dat een eindversie van de beveiliging pas in december 2017 gereed zou komen;
- Vertragingen bij het doorgaand kabeltracé: door o.a. faillissement van een onderaannemer begin 2016 en als gevolg daarvan diverse hercontracteringen, was de bekabeling langs het spoor niet gereed voor de ombouw en hinderde op dat moment diverse overige werkzaamheden;
- Capaciteitsbeperking bij aannemers: specialisten en specifiek materieel voor spoorprojecten zijn beide moeilijk te contracteren;
- Noodzakelijke ontwerpaanpassingen bij werkpakketten/contracten teneinde deze goed op elkaar af te stemmen;
- Toename van diefstal en met name vandalisme, gericht op bovenleiding en kabels.

Verschillende werkzaamheden, zoals het doorgaand kabeltracé (contract C14<sup>205</sup>), hadden reeds voor de start van de ombouwperiode gereed moeten zijn. Deze werkzaamheden zijn noodgedwongen doorgeschoven naar en/of doorgezet tijdens de ombouwperiode. De coördinatieplanning die diende aan te geven wanneer de verschillende aannemers hun werkzaamheden op de verschillende trajectdelen konden uitvoeren, had in september 2016 gereed moeten zijn. Eind 2016 was een

coördinatieplanning opgeleverd, maar die voldeed niet aan de eisen. De definitieve coördinatieplanning kwam pas een aantal dagen voor de start in april 2017 gereed. Het uitstellen van werkzaamheden, waar bovendien pas laat voorgeschreven coördinatie voor was, heeft de vertraging verergerd.

### Directe oorzaken voor de tweede vertraging van eind 2017

Tot begin november 2017 wordt in raadsstukken vastgehouden aan de planning van juli 2017 om de Hoekse Lijn in februari 2018 in gebruik te nemen. Begin november is de raad vertrouwelijk geïnformeerd dat februari 2018 niet meer haalbaar was, met name vanwege problemen met de spoorbeveiliging. Wanneer begin exploitatie wel haalbaar was, was op dat moment nog onduidelijk.

Op 13 december 2017 meldde de wethouder aan de raad dat de nieuwe opleverdatum voor de Hoekse Lijn, bij het materialiseren van alle risico's, het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2018 wordt. Oorzaken, die deels pas naar boven komen nadat de nieuwe algemeen projectmanager begin december 2017 een analyse heeft gemaakt, zijn onder meer<sup>206</sup>:

- De baan is niet zo ver klaar als eerder verwacht (zou 6 november 2017 klaar zijn, is pas 23 december 2017 klaar). Kabels en leidingen konden pas veel later dan oorspronkelijk gedacht worden aangelegd. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat vrijwel al het kabel- en leidingwerk voor aanvang van de ombouw begin april 2017 gerealiseerd zou zijn. Door problemen met de leverancier konden de werkzaamheden pas rond de jaarwisseling van 2016/2017 beginnen. Het gelijktijdig moeten verbouwen van baan, stations, installaties met kabels en leidingen heeft nadelige gevolgen gehad;
- Schouw- en vluchtpaden bleken in werkelijkheid op veel plaatsen te ontbreken naast het bestaande spoor. Vervolgens is gestart met aanvullend aanbrengen van een extra baanlichaam. Dit was pas mogelijk na de ombouw van het spoor en het aanbrengen van kabels en leidingen;
- Aan weerszijden van een nieuwe tunnel (Marathonweg) verzakt het spoor;

205 Het plaatsen, testen en aansluiten van technische ruimtes van spoorbeveiliging en energievoorziening op het doorgaand kabeltracé en het aanleggen, testen en functioneel hebben van het doorgaand kabeltracé.

206 Notitie nieuwe projectmanager aan wethouder en algemeen directeur SO, 1 december 2017. Notitie Bijstellen baseline planning HL, 7 december 2017.

- Bruggen in Vlaardingen en Maassluis die voorzien zijn van bovenleiding en nieuw bewegingswerk, sluiten door verschillende oorzaken nog niet goed;
- De bewijsvoering voor het aantonen van veiligheid en onderhoudbaarheid is niet voldoende geleverd en gehandhaafd zoals opgenomen in contracten. Daarbij was de tijd voor levering van documentatie onvoldoende of niet opgenomen in de planning;
- De planning van de software voor spoorbeveiliging is wekelijks in beweging. Er was onduidelijkheid over welke testen wanneer uitgevoerd kunnen worden en hoe lang deze duren. Extra testen van de leverancier en afstemming met baanwerkzaamheden zijn al enige tijd geleden geïntroduceerd om risico's te mitigeren; de duur daarvan gaat nu van drie naar zeven weken;
- Documentmanagement is volledig niet onder controle, met grote gevolgen voor in beheername door de RET en het aanvragen van de indienstellingsvergunning. Hierdoor ontstaat vertraging in het maken van onderhoudscontracten en opleidingstrajecten.

Hierboven zijn voornamelijk de directe oorzaken vermeld die hebben geleid tot vertraging en uiteindelijk een overschrijding van het budget. Daarnaast zijn er onderliggende oorzaken, die eraan hebben bijgedragen dat vertragingen/kostenoverschrijdingen zich voordeden dan wel dat deze pas later werden opgemerkt. Deze oorzaken komen in Hoofdstuk 7 (bij de behandeling van onderzoeksvraag 4) uitgebreid aan bod. De notitie van 1 december noemt er – in de optiek van de onderzoekscommissie – al een paar:

- Er waren verschillende planningen, waarbij de kwaliteit van veel planningen onvoldoende was;
- Verificatie en validatie zijn onvoldoende georganiseerd en uitgevoerd. Het is onvoldoende aantoonbaar dat de uitwerking van het ontwerp binnen de contracten voldoet aan het integraal Programma van Eisen. Eventuele wijzigingen van het ontwerp zijn daar ook niet aantoonbaar aan getoetst; hetzelfde geldt voor het testproces.

## Ontwikkeling van de financiën van het project en oorzaken voor de kostenoverschrijding

Met het overgaan van het opdrachtgeverschap naar Rotterdam eind 2014 kreeg de gemeente in de uitvoeringsovereenkomst een subsidie van € 312 miljoen voor het project Hoekse Lijn toebedeeld. Deze subsidie was gebaseerd op een voorlopige kostenraming, die een 50% zekerheidspercentage kende. In de overeenkomst is opgenomen dat het bedrag later aangepast zou worden nadat een DO gereed was. Bovendien zou bij dit DO 85% zekerheidspercentage worden gehanteerd waarop de uiteindelijke subsidie gebaseerd zou worden.

Via de Monitor Grote Projecten (MGP) is de raad als volgt geïnformeerd over het financieel verloop van het project Hoekse Lijn<sup>207</sup>:

- **MGP van oktober 2015:** Projectbudget van € 312 miljoen. Er zijn in het 2<sup>e</sup> kwartaal scopewijzigingen voorgesteld aan de MRDH van € 9,1 miljoen. Besluitvorming hierop wordt nog voorzien;
- **MGP van juni 2016:** Inclusief de in 2015 goedgekeurde scopewijzigingen bedraagt het door de MRDH goedgekeurde budget € 321,1 miljoen. De gemeente Rotterdam heeft daaraan € 1,3 miljoen toegevoegd voor het opwaarderen van het eindstation. Goedgekeurd budget bedraagt € 322,4 miljoen;
- **MGP van oktober 2016:**
  - De MRDH heeft op basis van nieuwe inzichten en goedgekeurde scopewijzigingen het projectbudget met € 14,6 miljoen opgehoogd tot € 335,8 miljoen. De gemeente Rotterdam heeft daaraan € 1,3 miljoen toegevoegd voor het opwaarderen van het eindstation, wat op een totaal van € 337,1 miljoen komt;
  - De definitieve raming voor de ombouw en voorlopige raming voor de verlenging komt op € 338,6 miljoen. Het verschil van € 1,5 miljoen betreft een aangevraagde subsidie bij de MRDH voor verwerving van de gronden voor de H6-weg.
- **MGP bij jaarrekening 2016:** Hetzelfde bericht als bij MGP van oktober 2016, namelijk: de MRDH heeft een budget van € 336 miljoen goedgekeurd voor de Hoekse Lijn.

207 Rapportages van de Monitor Grote Projecten uit de periode 2015 – 2017.



In het voorjaar van 2017 heeft de MRDH € 336 miljoen verstrekt voor de Hoekse Lijn. Het verschil (€ 24 miljoen) met de eerder genoemde € 312 miljoen van eind 2014, wordt verklaard door de kosten van door de MRDH goedgekeurde scopewijzigingen van € 12,8 miljoen en € 11,2 miljoen als aanvulling in verband met de toename van de raming van het voorlopige naar het definitieve ontwerp<sup>208</sup>.

Tot september 2017 is aan de raad geen financiële overschrijding voor het project Hoekse Lijn gemeld. Op 28 september 2017 is middels de MGP (geheim) aan de raad een eerste overschrijding (veroorzaakt door het deel van de verlenging) van € 5 miljoen gemeld. Op 24 oktober 2017 meldt de wethouder vertrouwelijk aan de raad dat, met de ontstane vertraging tot februari 2018 rekening wordt gehouden met een (ten opzichte van de eerder gemelde € 5 miljoen) extra overschrijding van circa € 20 miljoen ten opzichte van de verwachte subsidie. Oorzaak vormen complicaties bij de ombouw. Hierbij is nog sprake van een grote bandbreedte van € 25 miljoen (€ -10 en € +15 miljoen)<sup>209</sup>.

Vervolgens meldt de wethouder op 13 december 2017 dat de totale projectkosten (dus zowel de ombouw als verlenging van de Hoekse Lijn) in het ergste geval € 90 miljoen hoger komen te liggen<sup>210</sup>. Het totale tekort op het gehele project bedraagt dus (voorlopig) maximaal € 90 miljoen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- Vertraging van februari tot eind december 2018 maximaal 10 x € 3,5 miljoen per maand = € 35 miljoen extra. Dit zijn zowel kosten voor het instandhouden van de projectorganisatie, vervangend vervoer en verdere extra maatregelen voor reizigers en de kosten voor de RET voor het reeds aangenomen personeel op de nieuwe lijn en andere exploitatie gerelateerde voorbereidende kosten;

- Tekort van € 18,4 miljoen op het infrastructurele gedeelte, onder andere als gevolg van extra Voorbereiding, Advies en Toezicht (VAT) kosten en extra kosten voor kabels en leidingen als gevolg van vandalisme;
- Verschil van inzicht tussen Rotterdam en de MRDH over de interpretatie van de uitvoeringsovereenkomst inzake de toerekening van gemaakte kosten van € 17,1 miljoen;
- Aangevraagde kosten bij de MRDH voor met name de buitenruimte in Hoek van Holland, claim RET Exploitatie en extra kosten ProRail van € 16,4 miljoen. Dit zijn kosten die de MRDH in principe moet dragen, maar de MRDH heeft initieel aangegeven geen extra subsidie beschikbaar te stellen boven een bedrag van € 358,7 miljoen;
- Daarnaast zijn door Rotterdam nog gronden aangekocht en is het eindstation geüpgraded, totaal ~ € 3 miljoen<sup>211</sup>.

Het is niet zo dat de volledige € 90 miljoen overschrijding aan de gemeente Rotterdam te wijten valt en dat de gemeente volledig opdraait voor dit bedrag. Bij de duiding van de genoemde € 90 miljoen is het belangrijk te kijken naar (1) de oorspronkelijke scope van het project voor Rotterdam als opdrachtnemer<sup>212</sup>, (2) de oorzaken van de (maximaal) € 90 miljoen overschrijding<sup>213</sup>, (3) de interpretatie van de uitvoeringsovereenkomst uit 2014, waarin is geregeld op welk subsidiebedrag de gemeente Rotterdam in principe recht heeft en (4) het bedrag dat de MRDH heeft aangegeven maximaal subsidiabel te willen stellen. Op het moment van schrijven (begin februari 2018) zijn nog gesprekken gaande tussen Rotterdam en de MRDH over de verdeling van de extra kosten, waarbij voornoemde factoren hoogstwaarschijnlijk de revue passeren en gewogen worden.

208 De bijstelling voor de garantstelling van de MRDH voor de raming met 15% overschrijdingskans (85% zekerheid) is nog niet overgemaakt en wordt geschat op € 21 miljoen.

209 Raadsbrief, Voortgang bestuurlijk proces Hoekse Lijn, 24 oktober 2017.

210 Raadsbrief, Planning Hoekse Lijn, 13 december 2017.

211 Hier tegenover staan subsidies van de gemeente Rotterdam van € 1,25 miljoen voor de upgrade van het eindstation en € 1,5 miljoen voor de bijdrage vanuit het H6-weg project voor de aankoop van gronden.

212 Er zijn ook kosten door de MRDH gemaakt, die buiten de scope van Rotterdam vallen.

213 Als het bijvoorbeeld scope wijzigingen zijn die door de MRDH zijn goedgekeurd, zijn dit geen extra kosten van het oorspronkelijke project.

De onderzoekscommissie heeft getracht te beoordelen of de € 90 miljoen onderverdeeld kan worden in kosten die causaal gerelateerd zijn aan de opgelopen vertraging en kosten die andere exogene oorzaken kennen. Vanwege de grote raakvlakken en onderlinge afhankelijkheid van contracten, is dit echter onmogelijk. Het honoreren van een scopewijziging kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat de aannemer van het contract Baan & Stations pas later verder kan. Het niet af zijn van de spoorbeveiliging leidt ertoe dat ProRail zijn inzet niet kan plegen op het ingeplande moment. En het niet tijdig gereed zijn van het doorgaand kabeltracé beïnvloedt de werkzaamheden van andere pakketten en leidt tot extra coördinatiekosten vanuit het PBHL. En het niet tijdig gereed zijn van het doorgaand kabeltracé beïnvloedt de werkzaamheden van andere pakketten en leidt tot extra coördinatiekosten vanuit het PBHL.

“

#### **Op de vraag in hoeverre meerkosten toe te rekenen zijn aan de ontstane vertraging**

“Dat wordt een heel lastige opgave. Dat vereist precies in het meerwerk te kijken wat nu toe te wijzen is aan vertraging of niet. Ik heb daarover eerder met de MRDH gediscussieerd en daarbij hebben beide partijen eerder wel eens becijferd dat het om 10 miljoen euro zou gaan voor de vertraging van die 90 miljoen euro, maar ik denk nu dat het nog wel veel meer is.”

*Financieel adviseur Hoekse Lijn 2012 - heden*

”

## Hoofdstuk 6

# Is informatie op de juiste tijdstippen gedeeld met de juiste gremia?

Uit dit hoofdstuk voortkomende conclusies:

1. De projectdirecteur had de uitkomsten van de audit van december 2016 integraal moeten delen met de wethouder en met de ambtelijk opdrachtgever van de audit.
2. De uitgebreide bevindingen van de audit van december 2016 zijn desalniettemin bij de wethouder terechtgekomen, in ieder geval in februari 2017.
3. Vanaf eind 2016/begin 2017 waren er met name, maar niet uitsluitend, op ambtelijk niveau signalen dat exploitatie per 1 september 2017 niet meer realistisch was. Deze signalen zijn – tot de melding van de eerste vertraging in juni 2017 – zowel in de richting van de wethouder als door de wethouder nooit als ‘definitief’ aangemerkt.
4. Vanaf september 2017 was intern bestuurlijk bekend dat de reeds aangepaste planning eerder als streef- dan als einddatum gezien moest worden. Om strategische redenen is dit naar buiten toe niet breed uitgedragen.
5. Er bestaat een discrepantie inzake de haalbaarheid van februari 2018 in enerzijds de informatievoorziening aan de raad en anderzijds de bespreking in het college op 24 oktober 2017.
6. De nieuwe planning (indienststelling uiterlijk 4<sup>e</sup> kwartaal 2018) was vanaf 1 december 2017 zeker. Informatie hierover is vervolgens met alle Rotterdamse gremia tijdig gedeeld.

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag bekijkt de commissie de informatievoorziening en sturing rondom drie kernmomenten uit de tijdlijn:

1. De uitgevoerde audit van december 2016;
2. De gemelde vertraging van juni 2017 met de uiteindelijk bijgestelde planning naar februari 2018;
3. De tweede vertraging van december 2017 en nieuwe einddatum voor indienststelling, wanneer alle risico's zich voordoen, 4<sup>e</sup> kwartaal 2018.

### De projectdirecteur had de uitkomsten van de audit van december 2016 integraal moeten delen met de wethouder en met de ambtelijk opdrachtgever van de audit

De – in opdracht van de (voormalige) algemeen directeur SO – uitgevoerde audit van december 2016 bevat zeer kritische bevindingen ten aanzien van de projectorganisatie. Op 13 december 2016, nog voor het uitkomen van de definitieve resultaten, staat het onderwerp als laatste punt op de agenda van een voortgangsoverleg met de wethouder, maar wordt het niet of heel zijdelings besproken<sup>214</sup>. Op 28 december 2016 komt de audit definitief uit. De algemene bevindingen uit het

<sup>214</sup> Terugkoppeling projectmanager aan projectdirecteur per e-mail over dit overleg: “De rest van de agenda mocht ik in de laatste 5 minuten toelichten, maar dat lukte redelijk en leidde bij de wethouder niet tot vragen. Over de audit wil hij een volgende keer iets horen.”

auditrapport hadden al een rode vlag moeten krijgen. Bovendien hebben de auditors in een toelichtende presentatie een aparte sheet<sup>215</sup> opgenomen met nog meer alarmerende teksten zoals: (1) 'zijn de aanbevelingen realistisch in de resterende tijd?', (2) 'bestuurlijke heads up'?, (3) 'no go'?

De auditrapportage had door de projectdirecteur integraal met de wethouder en met de (opvolger van de) ambtelijk opdrachtgever van de audit - de algemeen directeur SO - gedeeld moeten worden. Laatstgenoemde wist tot januari 2018 niet van het bestaan van dit onderzoek<sup>216</sup>, de wethouder is op 26 januari 2017 uitsluitend op hoofdlijnen over de ingezette acties na audit en het resultaat als volgt geïnformeerd: "Organisatie PBHL is versterkt: Uitvoering & coördinatie, testcoördinatie, overdracht, configuratie."

“

### Het niet verstrekken van de rapportage aan de wethouder

"Ik constateer dat uit de stukken, en ook uit verslagen, niet meer is terug te halen waarom de rapportage van de audit zelf niet aan wethouder Langenberg verstrekt is door mij. In elk geval is de audit gemeld in december 2016 en op de geannoteerde agenda van 26 januari 2017 toegelicht."

*E-mail projectdirecteur (nov 2016 - dec 2017) aan onderzoekscommissie, 29 januari 2018*

”

### De uitgebreide bevindingen van de audit van december 2016 zijn desalniettemin bij de wethouder terechtgekomen (in ieder geval in februari 2017)

Op 19 februari 2017 ontvangt de wethouder van een derde (algemeen directeur RET) een e-mail met een waarschuwende tekst over de voortgang van het project. Als bijlage bij deze e-mail zit een presentatie met de bevindingen en aanbevelingen van de uitgevoerde audit. De wethouder reageert op 22 februari 2017 per e-mail aan de algemeen directeur RET dat hij 'van het projectteam het nodige gehoord heeft, ook over de stappen die ze nu nemen in de verdere analyse en het bepalen van de consequenties in termen van de planning en de financiën'.

Tijdens een voortgangsoverleg op 6 maart 2017 deelt de wethouder de aanwezigen mee een rapport van de interne audit op het project te hebben ontvangen van de

algemeen directeur RET. In dat overleg licht de projectmanager toe dat de audit is uitgevoerd en de aanbevelingen grotendeels al zijn geïmplementeerd. Eenzelfde soort conversatie vindt op 17 maart 2017 plaats.

Na maart 2017 is niet meer in de voortgangsoverleggen of andere overleggen van de wethouder gerefereerd aan deze audit. De audit wordt verder wel in de volgende documenten genoemd:

- In de voortgangsrapportage over het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2016 is gemeld dat de audit is uitgevoerd en de aanbevelingen zijn overgenomen. Deze voortgangsrapportage Hoekse Lijn is onder meer gestuurd aan de wethouder en aan de algemeen directeur SO<sup>217</sup>;
- In de Monitor Grote Projecten van juni 2017 is gemeld dat de audit heeft plaatsgevonden in december 2016 en welke verbetermaatregelen zijn doorgevoerd;

215 Overigens is deze laatste sheet niet opgenomen in de versie die de wethouder via een derde (algemeen directeur RET) heeft ontvangen, maar wel in de versie die de projectdirecteur heeft ontvangen.

216 Had dit wel kunnen weten via de voortgangsrapportage over het 4<sup>e</sup> kwartaal 2016 Hoekse Lijn, die ook gestuurd is aan de algemeen directeur Stadsontwikkeling.

217 Beantwoording Informatieverzoek 13.

- De audit van december 2016 vormde één van de bekeken documenten door AT Osborne in september 2017. De bevindingen van de audit van december 2016 zijn vergelijkbaar met de bevindingen uit de second opinion van AT Osborne van september 2017<sup>218</sup>.

**Vanaf eind 2016/begin 2017 waren er met name, maar niet uitsluitend, op ambtelijk niveau signalen dat exploitatie per 1 september 2017 niet meer realistisch was. Deze signalen zijn – tot de melding van de eerste vertraging in juni 2017 – zowel in de richting van de wethouder als door de wethouder nooit als ‘definitief’ aangemerkt**

De wethouder is op 1 juni 2017 definitief medegedeeld dat een vertraging op handen was, zonder zicht op een nieuwe planning op dat moment. Op 14 juni 2017 is de wethouder geïnformeerd over tegenvallers in de planning. Op dat moment is voorzien dat de aanvang van de exploitatie op z'n vroegst in de tweede helft van december zal plaatsvinden. Op 23 juni 2017 is aan de raad gemeld dat sprake is van vertraging. Op 5 juli 2017 is via een brief namens de MRDH aan de raad gemeld dat indienststelling van de Hoekse Lijn vanaf februari 2018 is voorzien.

Duidelijk is dat er voor juni 2017 al duidelijke indicaties waren dat de planning om per 1 september 2017 te starten niet realistisch was. Een aantal feiten uit de tijdlijn (zie Hoofdstuk 4) met betrekking tot deze signalen:

- Eind 2016 was ambtelijk en bestuurlijk bekend dat er vertraging was ontstaan inzake het doorgaand kabeltracé;
- Ambtelijk was bekend dat de coördinatieplanning (deze had in september 2016 klaar moeten zijn) vertraagd was;
- De audit van december 2016 wees onder meer op serieuze bedreigingen voor het tijdsplan en op signalen dat indienststelling per 1 september 2017 niet heel realistisch (<20% kans) was;
- Op 8 februari 2017 meldde de projectmanager bedreigingen voor het tijdsplan aan de wethouder evenals de problemen in het voortraject waar de organisatie tegenaan is gelopen. Evenwel bleef het advies van de projectmanager om indienststelling per 1 september 2017 als streefdatum aan te houden;
- In februari/maart 2017 zijn richting de projectdirectie signalen gegeven door de aangestelde projectmanager Uitvoering dat indienststelling per 1 september niet haalbaar was;
- De projectdirecteur meldt de wethouder telefonisch op 24 februari 2017 dat september 2017 niet meer haalbaar is. Op de vraag van de wethouder om dit per e-mail te bevestigen, antwoordt de projectdirecteur op 3 maart per mail dat alles op alles wordt gezet om toch in de buurt van 1 september 2017 te komen;
- Bij de start van de ombouw op 3 april 2017 hield de projectorganisatie rekening met een vertraging van enkele weken, maar men was van mening dat dit ingelopen zou kunnen worden in de 5 maanden uitvoering;
- Op 3 mei 2017 meldt de projectmanager aan de wethouder problemen in de uitvoering rond onder meer de coördinatieplanning en kabels in het tracé;
- Op 17 mei 2017 meldt de projectdirectie in de Staf Mobiliteit en Lucht/Voortgangsoverleg Hoekse Lijn dat er een vertraging is van ongeveer vier weken maar dat realisatie in september 2017 nog haalbaar lijkt;
- In mei 2017 meldt de RET dat de risico's van de spoorbeveiliging zich voordoen en dat de spoorbeveiliging op het kritieke pad komt te liggen. Daarvoor werd in contractmanagementrapportages (vanaf 2017 maandelijks) gerapporteerd over het toenemend risicoprofiel; vanaf maart 2017 stond dit op rood;
- Op 1 juni 2017 is in de Staf Mobiliteit en Lucht gemeld dat er een vertraging is en een nieuwe planning wordt opgesteld.

Er is lang vastgehouden aan de planning om per 1 september 2017 te starten met de exploitatie. Bij beantwoording van de onderzoeksvraag in het volgende hoofdstuk volgt een analyse van onderliggende factoren die hierbij een rol hebben gespeeld.

<sup>218</sup> Zie in volgend Hoofdstuk een nadere vergelijking tussen de audit van december 2016 en second opinion van september 2017.

**Vanaf september 2017 was intern bestuurlijk bekend dat de reeds aangepaste planning eerder als streefdatum als einddatum gezien moest worden. Om strategische redenen is dit naar buiten toe niet breed uitgedragen**

Op 13 december 2017 is gemeld dat de planning voor de Hoekse Lijn verschuift naar uiterlijk 4<sup>e</sup> kwartaal 2018 door nieuwe vertragingen. Dat de (bijgestelde planning) van februari 2018 niet meer haalbaar bleek, is reeds in september 2017 bekend en gedeeld op bestuurlijk niveau<sup>219</sup>.

In het bestuurlijk stakeholdersoverleg van 12 september 2017 zijn de bevindingen van de bij de leverancier spoorbeveiliging gehouden vervolgaudit besproken, zoals de problemen van latere oplevering van software en gehanteerde planningen die wezen op latere oplevering. Er is in het BSO afgesproken 'dat niets over de vertraging zal worden gecommuniceerd. Conclusie op dit moment is dat we nog steeds een planning hebben die eindigt in 'februari', maar deze wel omgeven wordt door flinke risico's'. In de gehouden interviews is gesteld dat bewust de streefdatum van februari 2018 is aangehouden, om richting de verschillende aannemers en de organisatie de druk erop te kunnen houden.

De raad is in oktober 2017 op de hoogte gebracht van de risico's met de nieuwe planning en in het geheim geïnformeerd over de bevindingen van AT Osborne.

“

#### **De druk erop houden**

“In een project is het zaak om, zo lang als mogelijk en verantwoord, de afgesproken datum van oplevering vast te houden. Ook al om te voorkomen dat men vroegtijdig de handdoek in de ring gooit.”

*Onafhankelijk voorzitter Directieraad Hoekse Lijn*

”

<sup>219</sup> In juli, september en oktober 2017 zijn audits gehouden bij de leverancier van de spoorbeveiliging in opdracht van het PBHL. De audits wezen op een toenemend risicoprofiel voor oplevering van de spoorbeveiliging. Verder sloot de planning van de leverancier niet aan op een indienstelling in februari 2018 [maar eerder op april 2018]. AT Osborne gaf in september 2017 aan dat de kans om de planning van februari 2018 te halen laag tot zeer laag was.

**Er bestaat een discrepantie inzake de haalbaarheid van februari 2018 in enerzijds de informatievoorziening aan de raad en anderzijds de bespreking in het college op 24 oktober 2017**

Op 24 oktober 2017 is de raad met een geheime brief geïnformeerd over financiële tegenvallers voor de verlenging. Ook stelt het college op dat moment dat het vasthoudt aan de indienststelling van de Hoekse Lijn in de maand februari 2018. Het college heeft in de brief niet expliciet aangegeven dat februari 2018 niet meer haalbaar werd geacht. Dat februari 2018 niet meer reëel werd geacht, kwam aan de orde in de collegevergadering op diezelfde dag. Op dit punt is er een discrepantie tussen wat het college wist en besprak en wat aan de raad werd gemeld op 24 oktober 2017. Op 1 november 2017 is de raad in het geheim gemeld dat indienststelling per februari 2018 eerder als streef- dan als einddatum gezien moet worden.

**De nieuwe planning (indienststelling uiterlijk 4<sup>e</sup> kwartaal 2018) was vanaf 1 december 2017 zeker. Informatie hierover is vervolgens met alle Rotterdamse gremia tijdig gedeeld**

Tot december 2017 was er geen beeld van de exacte omvang van de vertraging en hoe een nieuwe planning er exact uit zag. De nieuwe algemeen projectmanager is aan de slag gegaan vanaf medio oktober 2017. Hij heeft in november 2017 sessies gehouden over de nieuwe planning, de inrichting van de organisatie en zich een beeld gevormd van de stand van zaken. Op 1 december 2017 heeft hij zijn bevindingen gedeeld met de wethouder, algemeen directeur SO, projectdirecteur en directeur Inkoop<sup>220</sup>. Hierbij is aangegeven dat - indien alle risico's zich voordoen - de exploitatie pas eind 2018 kan starten. Dit is op 7 december ook met de Directieraad 'Nieuwe Stijl' gedeeld (incl. RET, MRDH en ProRail). De raad is hierover op 13 december 2017 geïnformeerd per brief en in de commissie EHMD.

---

<sup>220</sup> Zie tijdlijn en Hoofdstuk 5 met de genoemde oorzaken voor de tweede vertraging.



## Hoofdstuk 7

# Waren de vertraging/ hogere kosten te voorkomen dan wel eerder te beperken geweest?

Uit dit hoofdstuk voortkomende conclusies

1. Het oorspronkelijke budget was robuust.
2. De planning van 5 maanden ombouw werd bij de start van de realisatiefase als ambitieus gezien, maar niet als onhaalbaar mits de voorbereiding minutieus en met militaire precisie geschiedde. Alles wat op 1 april 2017 klaar had kunnen zijn, had klaar moeten zijn. Dat was echter zeker niet het geval.
3. In de projectorganisatie ontbrak het aan regie en coördinatie. Dit was juist essentieel gegeven de complexe projectstructuur met verschillende partijen, uiteenlopende contracteringsstrategieën en veel aannemers.
4. Binnen de ambtelijke top is lang vastgehouden aan de ombouwtijd van 5 maanden, tegen beter weten in ('wensdenken').
5. De inhoud van de audit uit december 2016 is gebagatelliseerd op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De bevindingen van AT Osborne (audit najaar 2017) komen voor een groot gedeelte overeen met de resultaten van de audit in 2016. Hierdoor is er kostbare tijd verloren gegaan.
6. De kwaliteit van de projectorganisatie Hoekse Lijn is vanuit verschillende kanten meerdere keren betwist. Er is lange tijd echter niet ingegrepen in de organisatie.
7. Het is onbegrijpelijk – gezien de ervaringen bij RandstadRail – dat er te lang onvoldoende is gedacht en gewerkt vanuit het concept van een werkend vervoerssysteem met duidelijke afspraken en een heldere overlegstructuur, inclusief een goed functionerende directieraad en stuurgroep.
8. Verantwoordelijkheden en mandaten waren onvoldoende duidelijk; dit verbeterde niet met tussentijdse wijzigingen in de projectstructuur.
9. Het ontbrak aan een resultaatgerichte ('best-for-project') cultuur en goede samenwerking, tussen met name het Ingenieursbureau Rotterdam en RET.

In Hoofdstuk 5 kwamen de directe oorzaken van de vertraging en kostenoverschrijding aan de orde. In dit hoofdstuk kijkt de onderzoekscommissie naar de onderliggende oorzaken hiervan. Hierbij wordt uitsluitend gekeken naar factoren die binnen de invloedssfeer van

de projectorganisatie Hoekse Lijn (op ambtelijk, directie- en bestuurlijk niveau) vallen.

Allereerst stelt de onderzoekscommissie vast dat de planning en het budget indertijd (nagenoeg) toereikend

leken te zijn. De organisatie van de Hoekse Lijn heeft destijds bij het uitvoeringsbesluit voldoende onderzoek laten doen of de financiële en tijd technische uitgangspunten realistisch waren. Dit onderzoek bestond onder meer uit de resultaten van de eerder uitgevoerde audits van Loyds, Movares, Arcadis en een gehouden marktconsultatie<sup>221</sup>. Wel kwamen uit voornoemde onderzoeken/consultaties diverse kanttekeningen naar voren:

- Een doorlooptijd van 5 maanden voor ombouw, systeemtesten, integratietesten, proefbedrijf en veiligheidsacceptatie is relatief kort en vergt een optimale voorbereiding en uitvoering. Daarbij moet de beschikbaarheid van alle betrokken deskundigen zeker worden gesteld (Loyds 2013);
- Het tijdsplan is op zijn minst zeer ambitieus (marktconsultatie Baan & Stations, 6 oktober 2014);
- Er ligt nog een flinke opgave om aan te tonen dat er een integraal werkend systeem kan worden opgeleverd. Dit geldt met name voor het goederenvervoer (Movares 2014);
- Alles overziend menen we dat het tijdschema haalbaar is, mits de afronding van het DO integraal beschouwd wordt in relatie tot een duidelijke contracteringsstrategie (Movares 2014);
- De restrisico's die wij voorzien, zitten met name in het beheersen van de processen, het tijdig betrekken van stakeholders, risico's in de discussie over de scope en het onvolledige DO (Movares 2014);
- De kostenraming is methodisch goed opgezet. De totale risicoreservering lijkt voor de voorziene risico's voldoende voor dit type van projecten. Alleen de beheersing van een deel van de restrisico's, met name in relatie tot de omgeving, leidt tot ons oordeel dat de budgetreservering als nagenoeg voldoende kan worden beoordeeld (Movares 2014);
- Er kan binnen het taakstellend budget van € 330 miljoen<sup>222</sup> gebleven worden als aan bepaalde voorwaarden (zoals tijdige verstrekking vergunningen, vastgoedzaken voor aanvang gereed, kabels en leidingen nutsbedrijven voor aanvang werkzaamheden verlegd, goede en realistische voorbereidingstijd voor marktpartijen) wordt voldaan (Arcadis 2014).

### **Zowel de initiële planning als de begroting waren naar het oordeel van deskundigen voldoende robuust om als richtinggevend uitgangspunt te nemen bij de start van de realisatiefase voor de Hoekse Lijn**

Ondanks nevenstaande kanttekeningen komt de onderzoeksc commissie tot het oordeel dat zowel de initiële planning als de begroting naar het oordeel van deskundigen bij het overgaan van het opdrachtgeverschap naar Rotterdam in december 2014 voldoende robuust waren om als richtinggevend uitgangspunt te nemen voor de Hoekse Lijn. Dat de initiële planning en/of het budget vanaf de start van het project niet robuust waren, is dus geen directe onderliggende oorzaak voor de huidige situatie. Hierna volgt een opsomming van factoren die wél een onderliggende oorzaak vormen voor het niet optimaal functioneren van het project en daarmee dus hebben bijgedragen aan de overschrijding van de planning en/of kosten, dan wel dat deze overschrijdingen later zijn opgemerkt.

221 Auditrapport Lloyds Register Rail Europe 'Project Hoekse Lijn', 24 juni 2013. Second Opinion Movares 'Second Opinion DO Hoekse Lijn', 7 mei 2014. Marktconsultatie Baan & Stations, 6 oktober 2014. Arcadis, Hoekseline ombouw voor lightrail, 28 mei 2014

222 Arcadis heeft op verzoek van het projectbureau Hoekse Lijn de DO-raming opgesteld waarin alle gevraagde wensen [op dat moment] boven het taakstellend budget van € 312 excl. BTW met een maximale bovengrens van € 330 miljoen zijn opgenomen.

### Samenvattend overzicht van onderliggende oorzaken

- Oorzaak 1: Onvoldoende sturing, regie en coördinatie vanuit het Projectbureau;
- Oorzaak 2: Lange tijd ineffectieve governance structuur, die niet aansloot op de gedachte van het gezamenlijk benaderen van infra-exploitatie-beheer-materieel, oftewel een werkend vervoerssysteem;
- Oorzaak 3: Geen minutieuze voorbereiding van de ombouwfase;
- Oorzaak 4: Het op ambtelijk niveau onvoldoende doorvoeren van verbeteringen, terwijl de noodzaak tot deze verbeteringen door diverse personen/gremia werd benadrukt en soms zelfs al intrinsiek werd gevoeld;
- Oorzaak 5: Het te lang blijven vasthouden aan de strakke ombouwtijd van 5 maanden tegen beter weten in ('wensdenken');
- Oorzaak 6: Verantwoordelijkheden en mandaten waren onvoldoende duidelijk; dit verbeterde niet met tussentijdse wijzigingen in de projectstructuur;
- Oorzaak 7: Het ontbreken van een resultaatgerichte ('best-for-project') cultuur en goede samenwerking;
- Oorzaak 8: Op onderdelen niet toepassen van de RSPW of andere projectmanagementmethoden; het niet op orde hebben van het informatiemanagement.

Er is niet één onderliggende oorzaak aan te wijzen als hoofdoorzaak. De combinatie van oorzaken heeft in dit project geleid tot vertraging/kostenoverschrijding, dan wel dat deze laat is opgemerkt.

#### Oorzaak 1: Onvoldoende sturing, regie en coördinatie vanuit het Projectbureau

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat de sturing, regie en coördinatie vanuit het projectbureau onvoldoende was. Symptomatisch hiervoor is het ontbreken van een integrale planning. Dit is iets dat vanaf medio 2016 tot eind 2017 diverse malen terugkomt en waar door veel betrokkenen op is gewezen<sup>223</sup>.

Het hebben van een integrale planning is een verantwoordelijkheid van het projectbureau en is essentieel om te kunnen sturen op het project. Vanuit de zijde van het projectbureau is te veel vertrouwd en geleund op de aannemer, die weliswaar een coördinatieverplichting had, maar dat laat onverlet dat een projectbureau zelf de piktalen dient aan te geven en moet aansturen op oplevering door leveranciers.

Daarnaast wijzen meerdere onderzoeken én geïnterviewde personen op het ontbreken van een slagvaardig centraal aanspreekpunt die de raakvlakken overziet en knopen doorhakt. De algemeen projectmanager was (deels door exogene oorzaken, zie verderop) onvoldoende in staat om die rol te vervullen, waardoor regelmatig achter de feiten aan werd gelopen. De onderzoeksc commissie constateert uit meerdere gevoerde interviews dat op diverse momenten twijfels bestonden over de vraag of de algemeen projectmanager op de juiste plaats zat. Zo vond men dat er te veel weg werd gedelegeerd en daadkracht werd gemist om intern zaken voor elkaar te krijgen. Aan deze twijfels is lange tijd geen opvolging gegeven.

<sup>223</sup> Audit 'De Hoekse Lijn in de finale fase voor indienststelling: Is de ombouw gereed voor exploitatie op 1 september 2017?', december 2016. AT Osborne rapport Second Opinion op de planning Hoekse Lijn 15 september 2017, Memo nieuwe algemeen projectmanager, 1 december 2017. Verder ook directieraad-overleggen van onder meer 16 augustus 2017 en 30 augustus 2017.

“

**Het ontbreken van een integrale planning**

“Een van de dingen die er echt uitsprong is het ontbreken van een integrale planning. Dit is eigenlijk een nachtvlicht maken zonder instrumenten. Dat is de kern van het verhaal. Als je dat niet hebt, dan is er geen zicht op de elementen die er toe doen.”

*Opdrachtnemer audit december 2016, lid (voormalige) gemeentelijke Directieraad en (huidige) Adviesraad*

”

“

**Het ontbreken van een planning**

“De basisplanning van het projectbureau ontbrak en dat maakte sturing naar de ingenieurbureaus toe onmogelijk.”

*Integraal planner Hoekse Lijn medio 2014 – eind 2017*

”

“

**Meermaals tevergeefs aangegeven dat integrale planning een probleem was**

“Ik had alleen de beschikking over de onderliggende planningen van zaken die uitbesteed werden en die het ontwerp, het opzetten van de contracten, de aanbesteding en de uitvoering betroffen. Dat waren circa dertig planningen. Daarboven hoort een basisplanning, waarmee alles in de gaten gehouden moet worden. Ik heb twee keer geprobeerd om deze op te zetten, toen ik begon en later, toen een procesversneller mij hierop aansprak. Samen hebben we toen nogmaals een poging gedaan om tot een basisplanning te komen, maar ook toen lukte het niet om de benodigde planningen los te krijgen bij de managementlaag. Vanuit de top laag kwamen ook geen verzoeken om een overall planning.”

*Integraal planner Hoekse Lijn medio 2014 – eind 2017*

”

“

**Planning en sturing**

“Zonder planning geen sturing. De essentie van Projectmanagement van ‘maak een plan en houd je daaraan’, dat miste ik.”

*Auditor audit december 2016, lid gemeentelijke Directieraad en Adviesraad Hoekse Lijn*

”

## Oorzaak 2: Lange tijd ineffectieve governance structuur, die niet aansloot op de gedachte van het gezamenlijk benaderen van infra-exploitatie-beheer-materieel, oftewel een werkend vervoers-systeem

Een van de succesfactoren uit het project RandstadRail was het goed functioneren van een stuurgroep en een directieraad en het werken vanuit de 'WVS' gedachte. Hier ontbrak het aan in dit project<sup>224</sup>; een directieraad bestond tot februari 2017 alleen op papier en de 'Stuurgroep' bestond uit een voortgangsoverleg van uitsluitend de wethouder en de projectdirecteur en/of projectmanager. Pas in oktober 2017 is daadwerkelijk overgegaan op de structuur van een WVS. Vóór oktober 2017 was er een aparte stuur- en werkgroep voor het WVS, die naast de projectorganisatie van het PBHL stond. Afstemming en samenwerking bleek niet effectief; vergelijkbare onderwerpen kwamen op meerdere tafels aan de orde.

Door het lange tijd niet inzetten van de gremia 'Stuurgroep' en 'Directieraad' en het niet effectief werken vanuit de gedachte van een WVS, was de bestuurlijke ophanging te smal en werden de gezamenlijke belangen binnen het project onvoldoende geborgd. Zo was er onvoldoende aandacht voor de dubbele positie van de RET (zowel leverancier als toekomstig beheerder/exploitant). Er bestond een dubbele aansturingslijn voor systeemcontracten. De projectleider RET legde verantwoording af aan de projectmanager uitvoering PBHL evenals aan de programmamanager RET. Dit leidde tot verschillende/ tegenstrijdige prioriteiten waar onvoldoende grip op kon worden gehouden, zeker toen conflicten ontstonden.

“

### Aansturing/overlegstructuur

“Er waren allerlei stuurgroepen en er liepen bestuurlijke overleggen. Het was voor mij onbegrijpelijk hoe die hele aansturing in elkaar zat.”

*Algemeen projectmanager Hoekse Lijn 18 oktober 2017 - heden*

”

“

### Vergelijking RandstadRail en Hoekse Lijn (1)

“Wat mij opviel, in vergelijking met de projecten RandstadRail en Rotterdam Centraal, is dat de communicatielijn naar het bestuur wel heel eenzijdig was. Doorgaans is er een rapportagelijn vanuit de algemeen projectmanager, via directieraad naar het bestuur. Ik ben gewend dat mede door een dergelijke directieraad besluitvorming plaatsvindt en sturing wordt gegeven aan het project. Hiervoor was bij dit project niet gekozen. De eerste jaren heeft alleen de algemeen projectmanager met de projectdirecteur gecommuniceerd. Dat betrof een soort bilateraal overleg. De overige rapportagelijnen op ambtelijk, directie en bestuurlijk niveau waren op ad-hoc basis. Pas na wat interventies is er een reguliere directieraad geïntroduceerd. Het was anders dan ik gewend was bij A-projecten van de gemeente Rotterdam.”

*Technisch projectleider Hoekse Lijn Ingenieursbureau Rotterdam  
2008 – heden*

”

<sup>224</sup> Hierbij wel de kanttekening dat de RET een zelfstandige NV is geworden in januari 2007 en de gekozen organisatorische rolverdeling uit de RandstadRail niet meer vanzelfsprekend kon worden toegepast.

### Oorzaak 3: Geen minutieuze voorbereiding van de ombouwfase

Uit zowel de verschillende interviews als uit de tijdlijn blijkt dat het project Hoekse Lijn allerm minst een minutieuze voorbereiding voorafgaand aan de start van de ombouw in april 2017 kende. Voorbeelden van problemen in de voorbereiding waren:

1. Er was geen integraal overkoepelend DO, waarin de onderdelen in relatie met elkaar en met elkaars afhankelijkheden (raakvlakken) inzichtelijk waren;
2. Er heeft onvoldoende verificatie en validatie plaatsgevonden in hoeverre de ontwerpen die door aannemers zijn gemaakt, voldeden aan de gestelde eisen<sup>225</sup>;
3. Systematiek van de contracten verschilt: RAW en Design & Construct<sup>226</sup>. Dit vereist optimaal management van raakvlakken, dat er niet was. De raakvlakken van IGR-contracten met enkele RET-contracten zijn niet getoetst, hier kreeg het ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam onvoldoende grip op;
4. Geen goede en tijdige coördinatieplanning opgeleverd vanuit de aannemer die verantwoordelijk was voor het grootste contract;
5. Werkzaamheden voor het contract kabels en leidingen zijn te laat gestart (mede door faillissement en hercontracteringsproblemen). Dit contract kent verschillende raakvlakken met de andere contracten.

### Oorzaak 4: Het op ambtelijk niveau onvoldoende doorvoeren van verbeteringen, terwijl de noodzaak tot deze verbeteringen door diverse personen/gremia werd benadrukt en soms zelfs al intrinsiek werd gevoeld

Er zijn veel signalen geweest dat zaken niet op orde waren in het project, zo illustreert de tijdlijn<sup>227</sup>. Daarnaast hebben verschillende betrokkenen suggesties gedaan voor verbeteringen. De onderzoekscommissie concludeert dat deze suggesties onvoldoende adequaat zijn opgepakt door de ambtelijke projecttop. Voorbeelden van suggesties waar geen of te weinig opvolging aan is gegeven, dan wel te weinig effect(ief) zijn gebleken:

- Eén van de aanbevelingen uit de RandstadRail evaluatie was om aandacht te geven aan de samenwerking tussen RET en het Ingenieursbureau Rotterdam in één projectorganisatie;
- Maak één integrale planning (onder andere audit december 2016, planner bureau Hoekse Lijn);
- Stel een veldheer aan die overzicht en regie heeft, slagvaardig is en samenhang benadrukt (onder andere de audit van december 2016);
- Zorg voor best-for-project houding, neem eilanden-cultuur weg (onder andere audit december 2016);
- Werk op een gezamenlijke locatie als team (onder andere de audit van december 2016);
- Het is nu het moment om eenduidig uit de dragen dat het infrastructuur deel van de RET uit het programma Hoekse Lijn onder de directe aansturing van het PBHL komt te vallen (e-mail IGR 10 februari 2017 aan projectdirecteur).

De onderzoekscommissie stelt vast dat de AT Osborne analyse uit de herfst van 2017 evident heeft gemaakt dat er zaken niet goed zaten. Echter, veel van deze bevindingen waren al krap een jaar eerder geconstateerd in de audit van december 2016. Op de volgende bladzijde een vergelijking:

225 Memo nieuwe algemeen projectmanager, 1 december 2017.

226 Bij een RAW bestek definieert de opdrachtgever heel nauwkeurig het ontwerp. Bij D&C wordt de ontwerpvrijheid bij de opdrachtnemer gelegd en wordt alleen functioneel gespecificeerd (Programma Van Eisen).

227 Naast de externe audits, interne notities van de projectdirectie en risicomanagementrapportages van onder meer het Ingenieursbureau Rotterdam.

| <b>Audit december 2016: De Hoekse lijn in de finale fase voor indienststelling: Is de ombouw gereed voor exploitatie op 1 september?</b>                                                  | <b>AT Osborne 2017: Second opinion planning Hoekse Lijn</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gewenst is een probabilistische planning, deze is nog ver weg.                                                                                                                            | Ga werken met een probabilistische planning.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Een actuele planning met kritieke paden ontbreekt.                                                                                                                                        | Werk met een realistische planning.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| De scope is in beweging. Een risico is dat de scope voor RET Beheer niet akkoord is. Stel scope risico's vast.                                                                            | Creëer helderheid over de te realiseren scope bij indienststelling.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Stel een ervaren hands-on projectmanager Integrale uitvoering aan. Versterk de projectdirectie. Wie heeft overzicht en regie, grote behoefte aan slagvaardigheid en samenhang (Veldheer). | Pas de organisatiestructuur aan, zorg dat de rollen/ verantwoordelijkheden van RET ook vallen onder de operationele sturing van de algemeen projectmanager. Dit stelt eisen aan leiderschapsstijl van de algemeen projectmanager. Deze dient erop toe te zien dat niet wordt onderhandeld op de werkvloer, maar beslissingen worden voorbereid en ter besluitvorming worden voorgelegd aan het juiste echelon. |
| Er heerst een eilandencultuur. Versterk samenwerking binnen projectbureau en met de partners.                                                                                             | Creëer een 'best-for-project' cultuur.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Ga werken vanuit één locatie.                                                                                                                                                             | Werk vanuit één locatie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

“

### **Gelijkenis tussen AT Osborne second opinion september 2017 en audit december 2016**

“In beide audits zijn enkele bevindingen opgenomen t.a.v. de aansturingorganisatie en verbeteringsvoorstellen gedaan. Op dat punt vertonen de beide audits de nodige gelijkenis. Hetzelfde geldt voor de stand van zaken qua planning. Beide audits concluderen dat de op dat moment voorziene planning (ten tijde van audit december 2016 was de voorziene einddatum sept. '17, ten tijde audit AT Osborne was de voorziene einddatum febr. '18) een lage haalbaarheidskans had respectievelijk niet realistisch was”

*Directieadviseur Projectmanagement & Engineering februari 2017 – heden*

”



Voorts constateert de commissie uit de gehouden interviews dat zowel intern betrokkenen (projectleiding en directieraad) alsook RET en ProRail-vertegenwoordigers de kritische bevindingen van AT Osborne herkennen en ook zelf al ondervonden gedurende het project (zoals het ontbreken van een integrale planning, risico's voor de uitvoering, moeizame samenwerking, etc.). Hier is onvoldoende naar bevind van zaken gehandeld<sup>228</sup>.

#### Oorzaak 5: Het te lang blijven vasthouden aan de strakke ombouwtijd van 5 maanden tegen beter weten in ('wensdenken')

Tot in mei 2017 is aan het halen van de oorspronkelijke planning vastgehouden. De commissie constateert (zelfs wanneer zij de bevindingen plaatst in de context van de tijd waarin beslissingen werden genomen) dat dit een typisch voorbeeld was van wensdenken. De onderzoekscommissie beseft hierbij terdege dat het ook onderdeel is van het spel om zo lang mogelijk uit te stralen dat de planning gehaald wordt, met name vanuit de signaalwerking richting de aannemers en verbonden partijen. Ook de beslissing om toch te starten met de ombouw per 1 april 2017, ondanks dat nog niet alles in gereedheid was, is te billijken. Dit gegeven het feit dat alle partijen hun mankracht hadden vrijgemaakt per 1 april 2017 en NS in de dienstregeling al rekende met een stop van het treinverkeer, omdat deze datum al lang geleden was gecommuniceerd als 'start ombouw'. Desondanks waren er zoveel signalen dat het niet ging lukken om de exploitatie per 1 september 2017 gereed te hebben, dat het bijzonder is dat de vertraging nooit eerder dan juni 2017 openlijk is uitgesproken en expliciet aan de wethouder als 'onomkeerbaar' is gemeld.

Hieronder een bloemlezing van deze signalen, die deels ambtelijk en deels ook bestuurlijk bekend waren (zie tijdslijn):

- De audits van Lloyds en Movares constateerden dat 5 maanden voor de ombouw ambitieus is, maar dat dit wel kan als sprake is van een militaire operatie qua voorbereiding. Van deze minutieuze voorbereiding was echter geen sprake (coördinatieplanning was in eerste instantie van inferieure kwaliteit en te laat, kabels/leidingen lagen nog niet in de grond);
- De coördinatieplanning van de aannemer had al veel eerder klaar moeten zijn, namelijk in september 2016. Na het gereedkomen van een dergelijke planning zijn normaal gesproken nog minimaal 4 á 5 maanden nodig om alles gereed te maken voor de uitvoering qua logistiek/mankracht/veiligheid. De coördinatieplanning was uiteindelijk in maart 2017 gereed;
- Werkzaamheden<sup>229</sup> op het doorgaand kabeltracé hadden begin 2016 gestart moeten zijn en eind 2016 gereed moeten zijn. Door het faillissement van een onderaannemer, hercontracteringsproblemen en scopewijzigingen is pas eind 2016 gestart met het kabeltracé;
- Er waren vanaf december 2016 diverse signalen afgegeven dat 'signalen voor het project op rood staan', zowel vanuit de RET als vanuit het Ingenieursbureau Rotterdam;
- De audit december 2016 stelt dat de kans slechts 20% is dat het scenario exploitatie per 1 september 2017 wordt gehaald. Bovendien is een door de auditors meegegeven aandachtspunt: "vraag u af hoe realistisch de huidige planning nog is";
- Het advies in februari/maart 2017 van de aange-stelde projectmanager Uitvoering: "No go" voor het starten van de ombouw per 1 april 2017, omdat de voorbereiding niet voltooid was. Dit advies is later wel ingetrokken, omdat geen reëel alternatief bestond.

<sup>228</sup> Uit de raadsenquête Boompjeskade (2017) kwam naar voren dat 'onderdeel van de cultuur bij de medewerkers binnen de afdeling Vastgoed bij Stadsontwikkeling was die van het mijden van escalatie in de richting van management, directie en bestuur en het zoeken naar eigen oplossingen. Andersom vertrouwden management, directie en bestuur blind op de professionaliteit van de afdeling.'

<sup>229</sup> Het plaatsen, testen en aansluiten van technische ruimtes van spoorbeveiliging en energievoorziening op het doorgaand kabeltracé en het aanleggen, testen en functioneel hebben van het doorgaand kabeltracé.

### **Oorzaak 6: Verantwoordelijkheden en mandaten waren onvoldoende duidelijk; dit verbeterde niet met tussentijdse wijzigingen in de projectstructuur**

De onderzoekscommissie constateert uit de gehouden interviews en uit bestudeerde documenten<sup>230</sup> dat verantwoordelijkheden niet duidelijk waren. Dit leidde tot inefficiënties en gebrek aan grip op en coördinatie van het project. Hieronder een aantal voorbeelden:

- Veel vragen over wie de processen regisseert, startvoorwaarden bewaakt en wie waar nodig escaleert en waarheen;
- Er is onduidelijkheid over de positie van de Projectmanager Uitvoering; dient hij te rapporteren aan de algemeen projectmanager zoals in organogrammen of stemt hij rechtstreeks af met de ingestelde directieraad over de uitvoering? De algemeen projectmanager en projectdirecteur stelden ook dat de Projectmanager Uitvoering verantwoordelijk was voor de ombouw, maar dat de algemeen projectmanager het contact onderhield met de wethouder over het gehele project. De wethouder bleef de projectmanager tot de aanstelling van de nieuwe algemeen projectmanager medio oktober 2017 zien als de algemeen projectmanager van het project<sup>231</sup>;
- De projectmanager zou ergens rond de zomer 2017 dan wel later in het 3<sup>e</sup> kwartaal (ruim voor de aanstelling van de nieuwe projectmanager in het 3<sup>e</sup> kwartaal) ook niet meer actief betrokken zijn bij de ombouw van het project Hoekse Lijn, maar zich blijven bezighouden met de verlenging van de Hoekse Lijn. Dit besluit is noch ergens in een verslag of besluit vastgelegd noch bekend bij de wethouder of stakeholders<sup>232</sup>;
- Vanaf februari 2017 is er een directieraad ingesteld voor het project die tweewekelijks bijeenkwam, waarvan de verantwoordelijkheden, mandaten en escalatielijnen niet zijn vastgelegd;
- In 2017 is veel ervaring en kennis binnengehaald door middel van adviseurs die deelnemen aan de tweewekelijkse directieraad. Er is echter geen duidelijke omschrijving van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en mandaat van hen;

- Verschillende rollen en verantwoordelijkheden (MRDH, PBHL, RET en IGR). Ontbreken van gedeelde verantwoordelijkheid en gebrekkig onderling vertrouwen tussen de partijen;
- Het Bestuurlijk Stakeholdersoverleg wordt door de gemeente Rotterdam als een sturend en - op basis van consensus - besluitvormend orgaan gezien, maar andere betrokken deelnemers zien het als een informierend overleg<sup>233</sup>;
- Er wordt op verschillende tafels (stakeholdersoverleggen, latere Directieraad en Stuurgroep WVS) over hetzelfde gesproken op basis van verschillende informatie. Het is voor projectmedewerkers onduidelijk wie beslissingen mogen nemen, eerder genomen beslissingen moeten worden teruggedraaid.

### **Oorzaak 7: Het ontbreken van een resultaatgerichte ('best-for-project') cultuur en goede samenwerking**

De samenwerking binnen het project tussen partijen (en dan met name RET versus Ingenieursbureau Rotterdam) was verre van optimaal. Niet alleen wordt dit in de audit van december 2016 en door AT Osborne geconstateerd, maar dit komt ook naar voren in de vele e-mails die onderzoekscommissie heeft gezien. Ook in de interviews wordt dit benadrukt. Als de mensen niet goed met elkaar op kunnen schieten verloopt een project, met zulke grote raakvlakken en onderlinge afhankelijkheden, zelden soepel. Tel hier de overige genoemde oorzaken van niet werkende governance structuur bij op, het onduidelijk zijn van verantwoordelijkheden en te weinig sturing/regie/coördinatie, en het recept voor een moeizaam project ligt er. De onderzoekscommissie acht het onvoorstelbaar dat een dergelijk groot project onder meer niet soepel loopt, omdat partijen het niet met elkaar eens kunnen worden over zoiets triviaals als het werken in een gezamenlijke werkruimte.

230 Onder meer de audit van december 2016, de second opinion van AT Osborne van september 2017, interne notities en ontvangen e-mails.

231 Onder meer interviews met projectmanager uitvoering ombouw, projectmanager Hoekse Lijn, projectdirecteur Hoekse Lijn (november 2016 - december 2017), voorzitter directieraad en wethouder Langenberg

232 Interviews met projectmanager Hoekse Lijn, projectdirecteur Hoekse Lijn (november 2016 - december 2017) en afdelingshoofd projectmanagementbureau.

233 Onder meer interviews met projectmanager Hoekse Lijn, wethouder Langenberg, portefeuillehouder MRDH en wethouders van Maassluis, Schiedam en Vlaardingen.

“

### **Samenwerking tussen partijen**

“Het projectbureau heeft tijdens de ontwerpfase(n) bijvoorbeeld nooit voor elkaar gekregen dat partijen op één locatie gingen zitten. Bij een samenwerking met zoveel raakvlakken moet men op elkaars lip zitten. Dat is onvoldoende gelukt. Als er daarnaast twee kapiteins zijn en te weinig sturing vanuit het projectbureau dan zou de opdrachtgever moeten afdwingen dat partijen bij elkaar gaan zitten. IGR heeft met ProRail gezamenlijk gezeten op Europoint. RET sloot hier niet of nauwelijks aan.”

*Technisch projectleider Hoekse Lijn Ingenieursbureau Rotterdam  
2008 – heden*

”

“

### **Samenwerken op één locatie**

“Vanaf dag 1 is het mij niet gelukt om RET te bewegen om haar projectleiders van het ingenieursbureau, op één locatie te huisvesten.

*Manager Uitvoering ombouw januari 2017 – heden*

”

“

### **Samenwerking**

“Elke keer kwam als groot risico naar voren de samenwerking, die maar niet lukte. Het gevoel ontstond dat er sprake was van twee projecten: een project van RET en een project van het PBHL.”

*Auditor audit december 2016, lid gemeentelijke Directieraad en Adviesraad  
Hoekse Lijn*

”

“

### **Gebrek aan samenwerking**

“Er bestond best wel veel frustratie tussen de verschillende partijen als het ging om op het juiste moment met de goede informatie en planning komen. Er bestond een behoorlijke wij-zij-cultuur. Het lukt redelijk om dat nu te doorbreken. Er zit heel veel verleden, maar iedereen doet zijn best.”

*Algemeen projectmanager Hoekse Lijn 18 oktober 2017 - heden*

”

### **Oorzaak 8: Op onderdelen niet toepassen van de RSPW of andere projectmanagementmethoden; het niet op orde hebben van het informatiemanagement**

Omdat in dit project wordt gewerkt met diverse entiteiten is het lastiger om het gebruik van de RSPW projectorganisatiebreed af te dwingen. Echter, ongeacht welke projectmanagementmethode ook gebruikt wordt, het is altijd een middel en geen doel. In dit project heeft het ontbroken aan bepaalde essentiële elementen ten aanzien van:

- Documentmanagement: hier gaat het om die documenten die moeten worden opgesteld en opgeleverd voor uiteindelijke exploitatie en beheer. Daar horen onderhoudsvoorschriften bij, opleidingsplannen en testresultaten. Deze informatie was kwalitatief niet op orde en wordt niet op de juiste manier aangeboden. Hetzelfde geldt voor documenten voor de safety case. De safety case dient aan te tonen dat de baan onder meer in goede staat verkeert, betrouwbaar en beschikbaar is, geen gevaar op schade oplevert en veilig en doelmatig kan worden bereden<sup>234</sup>;
- Faseren en beslissen: het projectplan uit juli 2014 is lange tijd niet ge-updatet. In april 2017 - tijdens de ombouw - is een aangepaste versie opgeleverd met het 'Contractbeheersplan Hoekse Lijn Realisatiefase';
- Projectcontrol: er is op projectniveau nergens vastgelegd wanneer melding moet worden gemaakt van overschrijdingen, afwijkingen budget, planning en kwaliteit;
- Goede sturingsinformatie op bepaalde onderdelen (o.a. onder andere de audit van december 2016). Het betreft onder meer zicht op een goede planning, goede aggregatie van contract- en risicomanagementrapportages van de leveranciers en frequente informatie. Hierbij hebben de andere dieperliggende oorzaken, zoals het gebrek aan regie en coördinatie, ook een versterkend effect op het ontbreken van goede sturingsinformatie.

### **Andere factoren**

De onderzoekscommissie heeft zich ook een beeld gevormd van de aanwezige kennis en kunde binnen de projectorganisatie van de Hoekse Lijn. De commissie constateert dat een gebrek aan kennis en kunde geen onderliggende oorzaak is voor de vertragingen en overschrijdingen bij de Hoekse Lijn. De kennis was geborgd met vele personen die ook bij het project RandstadRail hadden gewerkt. De vraag kan wel gesteld worden of personen met de juiste competenties op de juiste plek zaten. Dit is een signaal dat de onderzoekscommissie meerdere keren heeft gekregen tijdens interviews.

Er zijn overigens noch signalen geweest in studies noch in gehouden interviews dat gebrek aan mankracht (capaciteit) een onderliggende oorzaak vormde. Veel capaciteit in dit project werd gevuld door externe inhuur (gemiddeld ~70% over 2016 en 2017<sup>235</sup>). De diverse bezuinigingen op het Ingenieursbureau Rotterdam in de afgelopen jaren werden hiervoor meer dan eens als oorzaak genoemd in de interviews.

234 De Wet Lokaal Spoor (WLS) bepaalt dat het verboden is om lokale spoorweginfrastructuur in dienst te stellen zonder dat daarvoor een vergunning is verleend (door de MRDH). Deze is daarom verplicht advies aan te vragen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Uit het informatiedossier moet blijken dat de infrastructuur: in goede staat verkeert, betrouwbaar & beschikbaar, geschikt is voor het bestemde gebruik, geen gevaar op schade oplevert voor personen of zaken (bij normaal doen), veilig en doelmatig kan worden bereden, zodanig is aangelegd dat reizigers te allen tijde het voertuig kunnen verlaten, hulpdiensten in staat zijn om werkzaamheden naar behoren uit te kunnen voeren tijdens calamiteiten.

235 Op basis van analyse beantwoording informatieverzoek van het college waarin een overzicht is aangeleverd met geregistreerde uren in Oracle. Personen die via een andere financieringsconstructie hebben bijgedragen staan niet in dit overzicht.

## Hoofdstuk 3

# Hoe was de bestuurlijke aansturing van het project vormgegeven en was deze adequaat?

### Uit dit hoofdstuk voortkomende conclusies

1. De afgesproken governance structuur (met een reguliere directieraad en stuurgroep) is lange tijd niet nageleefd. De invulling in de praktijk hiervan (stakeholdersoverleg) was onvoldoende om bestuurlijk grip op het project te houden. Hierdoor werd de bestuurlijk opdrachtgever nog meer afhankelijk van de ambtelijk opdrachtgever.
2. De wethouder heeft in ieder geval vanaf februari 2017 diverse duidelijke signalen gekregen dat het niet goed liep in het project.
3. De bestuurlijke sturing is in de periode februari 2017 – mei 2017 niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de sturing voor die tijd. Een actievere bestuurlijke sturing had begin 2017 niet misstaan.
4. Vanaf juni 2017, wanneer het voor de wethouder duidelijk is dat er een vertraging is, intensiverde de bestuurlijke sturing. Desondanks deden zich najaar en eind 2017 nieuwe tegenvallers voor.

De Rotterdamse bestuurlijke sturing op dit project vond plaats op diverse tafels, namelijk in het College van Burgemeester en Wethouders, in het BSO, de Stuurgroep, de MRDH Stuurgroep WVS, in de Staf Mobiliteit en Lucht van wethouder Langenberg/portefeuillehouder Hoekse Lijn en via bilaterale overleggen tussen portefeuillehouder en projectdirectie (voortgangsoverleg Hoekse Lijn). De governance is nader beschreven in Hoofdstuk 3. Relevante passages uit al deze gremia zijn opgenomen in de tijdlijn. Hieruit blijkt waar de bestuurlijke sturing wel en niet uit bestond. In dit hoofdstuk beperkt de commissie zich tot een analyse van deze bestuurlijke sturing.

Hoe de inrichting van de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project gedurende de realisatie

fase dient plaats te vinden, wordt beschreven in het Projectplan Hoekse Lijn van medio 2014<sup>236</sup> en staat uitgelegd in Hoofdstuk 3. Bij haar oordeel of de bestuurlijke sturing adequaat was, weegt de onderzoekscommissie onder meer de navolgende - uit de tijdlijn blijken - feiten:

- De afspraken op papier om reguliere directieraad- en stuurgroepvergaderingen te houden ten behoeve van besluitvorming en sturing zijn lange tijd niet nageleefd;
- De stakeholdersoverleggen kwamen tot begin 2017 één tot twee keer per jaar samen;
- De algemeen directeur SO (tevens projectdirecteur) heeft in 2016 aangedrongen op een verhoging van de frequentie van overleggen ten aanzien van de Hoekse Lijn. Dit is ook gehonoreerd;

236 Projectplan Hoekse Lijn realisatiefase 2014, juni 2014.

- De audit december 2016 constateert dat de bestuurlijke ophanging van het project met alleen de projectdirecteur (tevens algemeen directeur SO) naar de wethouder te smal is;
- Op 13 december 2016 staat het onderwerp 'audit' op de agenda van het voortgangsoverleg;
- De wethouder is op 26 januari 2017 via een geannoteerde agenda geïnformeerd over het feit dat de aanbevelingen uit de december 2016 gehouden audit zijn opgevolgd;
- Op 8 februari 2017 is de wethouder geïnformeerd over bedreigingen voor het tijdsplan van het project Hoekse Lijn, waarbij de projectdirectie de streefdatum van de planning aanhield;
- Op 19 februari 2017 is de wethouder door een derde (algemeen directeur RET) expliciet gewezen op de problemen die speelden in de projectorganisatie Hoekse Lijn en ontving hij via deze derde de alarmerende resultaten van de in december 2016 uitgevoerde audit;
- Op 2 maart 2017 vraagt de wethouder om schriftelijke bevestiging van de telefonische melding van de projectdirectie dat september 2017 niet meer haalbaar zou zijn;
- Op 3 maart 2017 meldt de projectdirectie dat alles op alles wordt gezet om toch in de buurt van 1 september 2017 te komen, maar daar zijn wel wat zaken voor nodig;
- In de periode februari – mei 2017 is de bestuurlijke sturing niet anders dan voor die periode. Het adagium vanuit de projectdirectie in deze periode - ook na de start van de daadwerkelijke ombouw per 3 april 2017 - is dat de planning zeer krap, maar wel haalbaar is. Ook het budget is nog toereikend, zo wordt gecommuniceerd;
- Vanaf 1 juni 2017 is voor de wethouder zeker dat er een vertraging is<sup>237</sup>. Vanaf dat moment heeft de wethouder diverse acties ondernomen: vragen naar oorzaken van de vertraging en samenstelling extra kosten, het informeren van de raad, het doen van de suggestie richting MRDH voor een second opinion, het meedenken over de vraagstelling van deze second opinion, het actief informeren van de commissie EHMD, het kritisch zijn op de leverancier van de spoorbeveiliging en de suggestie doen om hoogleraar techniek spoorbeveiliging om advies te vragen, een audit op toepassing RSPW<sup>238</sup> te initiëren alsmede een onderzoek te doen naar de vraag of SO gesteld is voor zijn opgave<sup>239</sup>;
- Het college is vanaf oktober 2017 kritisch richting de projectdirectie, vraagt om extra informatie en stelt een kernteam samen voor het bestuurlijk traject.

**De afgesproken governance structuur (met een reguliere directieraad en stuurgroep) is lange tijd niet nageleefd. De invulling in de praktijk hiervan (stakeholdersoverleg) was onvoldoende om bestuurlijk grip op het project te houden. Hierdoor werd de bestuurlijk opdrachtgever nog meer afhankelijk van de ambtelijk opdrachtgever**

De onderzoekscommissie constateert dat afspraken over de vormgeving en het plaatsvinden van overleg in de praktijk niet zijn nageleefd. Zo bestond lange tijd (tot februari 2017) geen aparte stuurgroep noch een directieraad, terwijl dit één van de succesfactoren was van het project RandstadRail.

237 Tijdlijn wethouder Langenberg aangeleverd in het kader van dit onderzoek.

238 Toezegging 17bb10941.

239 Toezegging 17bb10935.

“

### Vergelijking RandstadRail en Hoekse Lijn (2)

Bij RandstadRail was het project verantwoordelijk voor het WVS. Daar was een directieraad, waarin ook de regio vertegenwoordigd was, de directeur van Gemeentewerken, de directeur van RET en de algemeen projectmanager. Die directieraad kwam maandelijks bijeen en functioneerde als voorportaal voor de stuurgroep. Wat in de directieraad werd besproken, kwam in het bestuur terug. De wethouder werd van alle kanten geïnformeerd. De ophanging was voor de Hoekse Lijn smaller. De directieraad RandstadRail was steviger gefundeerd dan in het geval van de Hoekse Lijn. Het WVS was een succesfactor van RandstadRail (...) Bij het eerstvolgende railinfraproject van deze stad, gaat men het splitsen. Dat heb ik nooit begrepen.

*Auditor audit december 2016, lid gemeentelijke Directieraad en Adviesraad Hoekse Lijn*

”

Het niet hebben van een dergelijke structuur kwam de eenheid in het project en het doorhakken van knopen op een centrale tafel niet ten goede en leidt er bovendien toe dat de bestuurlijk opdrachtgever nog meer afhankelijk wordt van informatievoorziening vanuit de ambtelijk opdrachtgever. Tegelijkertijd was de rol en het mandaat van de wél gehouden stakeholdersoverleggen op bestuurlijk, directie- en ambtelijk niveau onduidelijk. De wethouder en projectmanager zagen de stakeholdersoverleggen als een combinatie van sturend, besluitvormend en informerend. De wethouders van de andere betrokken gemeenten, evenals andere aanwezigen, zagen de stakeholdersoverleggen louter als

informerend. De bestuurlijke overeenkomst en uitvoeringsovereenkomst van december 2014 stellen dat 'het stakeholdersoverleg een draagvlak creërende en adviseerende rol heeft met betrekking tot het project aan de opdrachtgever [gemeente Rotterdam]'. Tot maart 2017 is er één keer per jaar een bestuurlijk stakeholdersoverleg gehouden; vanaf maart 2017 zijn deze geïntensiveerd.

Vanaf februari 2017 is naar aanleiding van de audit van december 2016 een directieraad ingesteld voor het project Hoekse Lijn<sup>240</sup>. De onafhankelijke voorzitter van de directieraad had geen mandaat om besluiten te nemen.

“

### Mandaat directieraad

“Als onafhankelijk voorzitter van de directieraad had ik geen mandaten. (...) Het enige dat ik kon doen, was anderen wijzen op de gemaakte afspraken en hen aansporen om bijvoorbeeld een integrale planning op te leveren, enz. Als ik mandaat had gekregen, waar nooit over is gesproken, dan had ook de structuur veranderd moeten worden.”

*Onafhankelijk voorzitter Directieraad Hoekse Lijn*

”

240 Directe aanleiding hiervoor was de uitgevoerde audit van december 2016 waaruit diverse signalen bleken dat het niet goed liep in (allerlei) lagen van de projectorganisatie en dat de bestuurlijke/(top) ambtelijke ophanging te smal was.



**De wethouder heeft in ieder geval vanaf februari 2017 diverse duidelijke signalen gekregen dat het niet goed liep in het project**

De audit van december 2016 vormde voor de RET en voor de projectdirecteur/projectmanager aanleiding om veranderingen voor te stellen. De resultaten van deze audit zijn door de projectdirectie nooit integraal gedeeld met de wethouder. Wel heeft de wethouder deze audit ontvangen omdat aan hem de resultaten door een derde (algemeen directeur RET) zijn doorgestuurd, met de mededeling: 'conclusie duidelijk, zonder aanpassingen niet op tijd klaar'. De resultaten van de audit waren dermate alarmerend dat de wethouder meer had moeten doorvragen. Nu is door hem genoeg genomen met de opmerking vanuit de projectorganisatie dat de door de RET voorgestelde deskundige in de projectgroep is opgenomen en 'de aanbevelingen zijn uitgevoerd'. Deze laatste opmerking is voor het eerst al eind januari 2017 gemaakt<sup>241</sup>, toen het eindrapport slechts een maand oud was. De inhoud van de aanbevelingen is niet dusdanig dat deze allemaal binnen een maand uitgevoerd konden zijn (bijvoorbeeld "versterk samenwerking", "doe inhoudelijke check op vergunningen", "houd meerdere regieteam bijeenkomsten"). Tegelijkertijd illustreren de hoofdtteksten in het auditrapport en presentaties dat de onderliggende problematiek complex is en dat de planning/beheersing, de projectaansturing en de coördinatie op rood staan. Dit kan niet binnen een maand worden opgelost. Zeker tegen het decor van alarmerende signalen die vanaf begin februari 2017 te horen waren, had een actievere bestuurlijke sturing niet misstaan.

**De bestuurlijke sturing is in de periode februari - mei 2017 niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de sturing voor die tijd. Een actievere bestuurlijke sturing had begin 2017 niet misstaan**

In de periode februari tot en met mei 2017 ziet de onderzoeksc commissie geen actievere bestuurlijke sturing. In deze periode zijn er diverse malen signalen geweest dat het project op het kritieke (plannings)pad lag, maar werd door de projectorganisatie vastgehouden aan de streefdatum van indienststelling per 1 september 2017. In de periode van februari tot en met mei 2017 heeft de wethouder zijn voortgangsoverleggen op de reguliere voet voortgezet en vond in maart het overleg met de regiogemeenten in het bestuurlijk stakeholdersoverleg plaats.

**Vanaf juni 2017, wanneer het voor de wethouder duidelijk is dat er een vertraging is, intensiverde de bestuurlijke sturing. Desondanks deden zich najaar en eind 2017 nieuwe tegenvallers voor**

Na het voor de wethouder bekend worden van de eerste vertraging op 1 juni 2017 is de bestuurlijke sturing duidelijk geïntensiveerd. Desondanks kampte het project Hoekse Lijn in de periode september - december 2017 met verdere tegenslagen, zoals discussies over de financiën met de MRDH, evenals de tweede bijstelling van de planning naar 4<sup>e</sup> kwartaal 2018 indien alle risico's zich voordoen. Dit laatste is deels een gevolg van het langer voortduren van eerder geconstateerde problemen, maar kent ook nieuwe oorzaken (zie eerder Hoofdstuk 5).

---

<sup>241</sup> Later nog twee keer in maart, zie tijdlijn.

## Hoofdstuk 9

# Zijn lessen en kaders voortvloeiend uit eerdere onderzoeken meegenomen en terug te vinden bij de aanvang en uitvoering van het project?

Uit dit hoofdstuk voortkomende conclusies

1. Diverse kaders en lessen van de RSPW en RandstadRail zijn zo goed mogelijk meegenomen bij de inrichting en opzet van de Hoekse Lijn.
2. Tegelijkertijd blijkt dat andere voorschriften uit de RSPW en getrokken lessen uit RandstadRail niet goed zijn ingevuld dan wel onvoldoende zijn meegenomen bij de uitvoering van het project Hoekse Lijn. Het gaat met name om duidelijke besluitvormings- en overlegstructuren met heldere escalatieafspraken, tijdige aandacht voor systeemintegratie en coördinatie en aansturing vanuit één projectorganisatie met een 'best-for-project' gerichte cultuur.
3. De onderdelen die niet goed, dan wel onvoldoende, zijn overgenomen uit de RSPW en RandstadRail vormen onderliggende oorzaken voor de vertragingen en kostenoverschrijdingen zoals vermeld in hoofdstuk 7.

In Hoofdstuk 2 kwamen bij het gedefinieerde normen-kader onder andere de lessen van de RandstadRail en de voorschriften vanuit de RSPW aan de orde. Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag beoordeelt de onderzoekscommissie in hoeverre deze lessen en kaders vanuit de gemeentelijke zijde in acht zijn genomen bij het project Hoekse Lijn.

### **Diverse kaders en lessen van de RSPW en RandstadRail zijn zo goed mogelijk meegenomen bij de inrichting en opzet van de Hoekse Lijn**

Allereerst constateert de onderzoekscommissie dat verschillende lessen en kaders zo goed mogelijk zijn meegenomen, zowel vanuit de RSPW als vanuit het project RandstadRail. Onderstaand enkele treffende voorbeelden:

- Diverse bij RandstadRail betrokken functionarissen<sup>242</sup> werkten ook in dit project;
- In 2008 heeft de Programmamanager Hoekse Lijn aandacht geschonken aan het vastleggen van de beslisstructuur in een projectplan en het vastleggen van bevoegdheden in bestuurlijke convenanten. Verder was er aandacht voor aanwezigheid van expertise, systeemintegratie, inbreng van RET en ProRail, kwaliteit van bestuurlijke informatie en risicoanalyses;
- Er is aandacht besteed aan de indexering van contracten en de kwaliteit van de opzet van bestekken/contracten;
- Er is een projectplan met uitwerking van een overleg- en besluitvormingsstructuur en taken en verantwoordelijkheden. In het projectplan wordt ook gesproken over het nadrukkelijk in acht nemen dat conform de projectfasen een aantal go/no go besluiten genomen dient te worden ten behoeve van de overgang naar een volgende projectfase;
- Er is over de Hoekse Lijn in de Monitor Grote Projecten gerapporteerd;
- Het risico- en financieel management is op gestructureerde wijze uitgevoerd;
- In november 2016 is een audit uitgevoerd naar de projectorganisatie<sup>243</sup>. Na de zomer 2017 zijn er diverse second opinions uitgevoerd op de planning. Ook vóór de onderzoeksperiode zijn diverse audits op de kosten en planning uitgevoerd.

### **Het blijkt dat andere voorschriften uit de RSPW en getrokken lessen uit RandstadRail niet goed zijn ingevuld dan wel onvoldoende zijn meegenomen bij het project Hoekse Lijn. Enkele van onderstaande aspecten dragen bij aan de onderliggende oorzaken die in hoofdstuk 7 aan de orde kwamen**

- De RSPW gaat uit van duidelijkheid over de besluitvormings- en overlegstructuur. Verder is het uitgangspunt van de RSPW te zorgen voor heldere afspraken over mandatering, opschaling/escalatie en meldingen. Aan deze zaken ontbrak het in dit project, zo illustreren de voorgaande hoofdstukken<sup>244</sup>. De bestuurlijke ophanging bij de RandstadRail was breder dan de smalle ophanging bij de Hoekse Lijn;
- Een belangrijke les uit het project RandstadRail was 'tijdige aandacht voor systeemintegratie, vanuit het oogpunt van een WVS'. Hiervoor is het onder meer het tijdig beschikbaar hebben van een correcte integrale planning van groot belang. Bij de Hoekse Lijn ontbrak een integrale planning;
- In de evaluatie van de RandstadRail wordt gesteld dat de organisatie waarbij de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de infra, de aankoop van het materieel en de voorbereiding van de exploitatie in één hand ligt, goed heeft gefunctioneerd. Aanbevolen was om te onderzoeken hoe dit in toekomstige projecten geborgen kan worden, ook al is de RET vanaf januari 2007 een zelfstandige NV geworden. Ook was de aanbeveling om de ingenieursbureaus van Rotterdam en van RET (als opdrachtnemers van het projectbureau) in één projectorganisatie onder te brengen. Beide aanbevelingen zijn (tot oktober 2017) niet voldoende opgevolgd dan wel effectief doorgevoerd;
- Er is standaard via de MGP informatie met de raad gedeeld over de Hoekse Lijn; kwartaalvoortgangsrapportages van de projectorganisatie zijn niet met de raad gedeeld. Bij de RandstadRail zijn deze kwartaalvoortgangsrapportages wel met de raad en andere betrokken stakeholders gedeeld.
- Het informatiemanagement (RSPW), voor onder meer de safetycase, was niet op orde;
- De (RSPW) cultuur was sterk voor verbetering vatbaar, zo illustreren voorgaande hoofdstukken.

<sup>242</sup> Projectmanager, projectdirecteur, lid adviesraad, communicatiemanager, omgevingsmanager, etc.

<sup>243</sup> De algemeen directeur SO (tevens projectdirecteur) had al beoogd om het project te auditen conform de RSPW, signalen vanuit de organisatie maakten deze wens pregnanter.

<sup>244</sup> Onder meer: lange tijd geen stuurgroep en directieraad, onduidelijkheid over functie stakeholdersoverleggen, onduidelijkheid verhouding tussen manager integrale uitvoering en (voormalig) algemeen projectmanager, geen afspraken over wanneer te escaleren.



### Vergelijking RandstadRail en Hoekse Lijn (3)

De projectorganisatie RandstadRail stelde per kwartaal een voortgangsrapportage op die naar alle instanties betrokken bij het project verstuurd werd. O.a. het ministerie, de Stadsregio, de wethouder, directieraad en stuur-groepleden, maar ook naar de raadscommissie. Deze rapportage gaf soms aanleiding tot vragen van de raadscommissie.

*Auditor audit december 2016, lid gemeentelijke Directieraad en Adviesraad  
Hoekse Lijn*



### Gemeentebrede audits naar toepassing van de RSPW

Sinds de invoering van de RSPW zijn er in 2011<sup>245</sup> (vóór de onderzoeksperiode van dit project) en 2017 audits uitgevoerd naar toepassing van de RSPW in de gemeentelijke organisatie. Momenteel (februari 2018) voert Concern Auditing een nieuwe audit uit naar de toepassing van de RSPW bij grote fysieke projecten. Enkele constatering uit de 2017 audit zijn in lijn met constatering in dit project. Dit is aangegeven met een \*.

### Rapportage RSPW audits 2017<sup>246</sup>

6 projecten zijn geëvalueerd voor deze interne audit. Uit de audits blijkt dat de doelstellingen en resultaten van de projecten duidelijk zijn en het format voor het projectplan goed is en ook goed wordt gehanteerd. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- De RSPW is niet bij iedereen bekend en toegepast (projectplan niet aan begin, niet volledig, niet geactualiseerd en voortgangsrapportages);
- Minimale risicosessies en risicobeheersing (vaak aan het begin van een project wel, maar geen opvolging);
- Dossiervorming niet eenduidig en niet volledig: zeker het digitale dossier is meestal niet op orde; hierdoor is de informatiepositie van teamleden niet op hetzelfde niveau\*;
- Rollen (inclusief taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) zijn niet duidelijk belegd in projectteams\*;
- Continuïteit in projecten is een groot risico onder andere door veel wisselingen van projectteamleden;
- Waan van de dag overheerst, hierdoor is er structureel te weinig aandacht voor beheersing en vastlegging\*;
- Door scopewijzigingen ontstaat er nog meer druk op de planning\*;
- Weinig betrokkenheid van ambtelijk opdrachtgevers, pakken onvoldoende hun rol op (bijvoorbeeld met betrekking tot financiering regelen voor projecten) waardoor onvoldoende commitment wordt ervaren.

245 Notitie 'Uitkomsten auditprogramma 2011', van auditmanager cluster Stadsontwikkeling aan Audit- & Riskcomité, 11 juni 2012.

246 Overall rapportage audits oktober 2016 t/m mei 2017, 24 oktober 2017.

### Evaluatie RSPW binnen Stadsontwikkeling<sup>247</sup>

Uit de evaluatie van de RSPW binnen het cluster SO komt een aantal positieve aspecten naar voren van toepassing van de RSPW, zoals meer structuur, eenduidige manier van werken en resultaatgerichte samenwerking. Echter verslapping van de RSPW wordt gezien in gedrag. Aandachtspunten zijn:

- Rollen worden in de praktijk niet conform opgepakt;
- Fasedocumenten worden onvoldoende gebruikt;
- Standaardplanningen van deelproducten zijn niet op orde;
- Er wordt niet aangesproken op onjuiste rolinvulling;
- RSPW in de praktijk volgen lukt niet altijd (projectplan, voortgangsrapportage, fasedocumenten);
- Onvoldoende aandacht voor risicomanagement.

---

<sup>247</sup> Bron: Presentatie PMB Evaluatie RSPW binnen SO, september 2017.

## Hoofdstuk 10

# Aanbevelingen

**Het project Hoekse Lijn is nog verre van afgerond. Het project kent, voordat de metrolijn in exploitatie genomen kan worden, nog een aantal belangrijke mijlpalen. Het betreft met name het testen van de spoorbeveiliging en het zorgdragen voor het op orde zijn van documentatie en vergunningen voor de safetycase<sup>248</sup>, beheer en exploitatie. Ook de ontwikkelingen inzake de taludverschuivingen van eind 2017 vormen nog een aandachtspunt voor de projectorganisatie.**

Op basis van de bevindingen en getrokken conclusies doet de onderzoekscommissie een voorstel voor aanbevelingen. Een deel van deze aanbevelingen is specifiek voor het project Hoekse Lijn, een deel is generieker en breder toepasbaar, bijvoorbeeld op andere grote Rotterdamse projecten. De aanbevelingen zijn veelal aan het college gericht en een enkele keer aan de raad.

De onderzoekscommissie heeft bij de formulering van deze aanbevelingen steeds het belang van de reizigers in het achterhoofd gehouden. Immers: zij zijn het die met name de negatieve gevolgen ondervinden. De commissie onderschrijft dan ook ten zeerste de oproep van de raad en uitspraken van het college om de reizigers en ondernemers zoveel als mogelijk tegemoet te komen.

### **1) Houd bestuurlijk én politiek de vinger aan de pols bij het verdere verloop van het project**

In het huidige governance-model is de wethouder sterk afhankelijk van de informatie die hij krijgt vanuit de projectdirecteur (ambtelijk opdrachtgever). De bestuurlijke ophanging dient verstevigd te worden. Dit kan bijvoorbeeld door een stevige stuurgroep in te stellen die op gezette tijden bij elkaar komt. In deze stuurgroep kunnen bijvoorbeeld de (algemeen) directeur SO, de algemeen directeur van de RET en portefeuillehouder van de MRDH plaatsnemen. Een andere optie is het BSO een (meer) besluitvormende rol te geven.

Overigens is het, gezien de huidige onduidelijkheid over de status, aan te bevelen om de rol van het BSO expliciet te benoemen.

Voor de raad geldt dat zijn informatiepositie verbeterd moet worden, teneinde beter (toe)zicht op het project Hoekse Lijn te kunnen houden. Het budget van circa € 400 miljoen rechtvaardigt dit en het instrument van de MGP volstaat momenteel niet. De wethouder had al eerder toegezegd dat de raad maandelijks op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van het project. Deze informatie is echter (te veel) op hoofdlijnen. Van nu af aan dient de raad maandelijks een rapportage te krijgen waarop voor de GROTİK<sup>249</sup> onderdelen exact wordt gerapporteerd hoe het project ervoor staat. Voorts dient de kwartaalrapportage die nu naar alle stakeholders wordt gestuurd, ook naar de raad te worden gestuurd. Dit laatste geldt overigens niet alleen voor kwartaalrapportages Hoekse Lijn, maar voor alle rapportages van grote projecten, net zoals dat destijds bij RandstadRail het geval was.

In dit project is meermaals gebleken dat de informatie in de MGP gedateerd is op het moment dat deze wordt besproken door de raad. De commissie doet dan ook de aanbeveling dat het college verplicht is om pro-actief een toelichting te verstrekken op de meest actuele stand van zaken bij die onderdelen die op het moment dat de MGP wordt besproken op oranje/rood staan.

<sup>248</sup> Aan de Inspectie Leefomgeving en Transport dient onder meer getoond te worden dat de metrospoorlijn veilig is voor vervoer van personen en goederen.

<sup>249</sup> Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit

## **2) Valueer na afloop van het gereedkomen van de gehele Hoekse Lijn het totale project met aandacht voor onder meer contracteringsstrategie, samenwerkingsvormen en gemaakte subsidieafspraken**

Het is gebruikelijk dat bij grote projecten een evaluatie wordt gehouden. Ook ten aanzien van dit traject is het advies om dit project, gezamenlijk met betrokken partijen, te evalueren. Er zijn in dit project diverse uitgangspunten gehanteerd waarvan de onderzoeksc commissie zich afvraagt of dit, gegeven de ervaringen in dit project, in de toekomst wenselijk is. Daarom is het advies in deze evaluatie in ieder geval de volgende componenten te betrekken:

- a. In hoeverre dienen contracten opgeknipt te worden en is er een grens aan het werken met een bepaalde hoeveelheid (onder)aannemers?
- b. Is het hanteren van verschillende contractvormen, zowel RAW (verantwoordelijkheid ontwerp bij opdrachtgever) als D&C (verantwoordelijkheid ontwerp bij opdrachtnemer) legitiem, terwijl de onderlinge afhankelijkheden en raakvlakken van deze contracten groot zijn?
- c. Samenwerken met drie ingenieursbureaus van aparte organisaties. Kan in een dergelijke setting toch gebruik worden gemaakt van een WVS structuur en op welke manier?
- d. Wat zijn gewenste voorwaarden en condities van gemaakte subsidieafspraken met de MRDH, met name ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor over-/onderschrijdingen?
- e. Is het hanteren van stringente uitsluitings-/gelimiteerde clausules wat betreft aansprakelijkheid en risico's door leveranciers/onderaannemers te voorkomen en op welke manier?
- f. Hoe kan worden geborgd dat iedere (ook niet-gemeentelijk Rotterdamse) partij de RSPW of andere vergelijkbare projectmanagementmethodiek als uniforme standaard hanteert?

## **3) Vraag voor grote projecten die de realisatiefase ingaan een expliciet raadsbesluit**

In november 2014 heeft het college de raad gemeld dat het opdrachtgeverschap voor de Hoekse Lijn bij de gemeente Rotterdam is belegd. Ondanks een subsidie vanuit de MRDH (toen nog Stadsregio Rotterdam) en het beleggen van overschrijdingsrisico's bij de gemeente Rotterdam, werd geen expliciet raadsbesluit nodig

geacht, omdat het project al in de (goedgekeurde) begroting was opgenomen. Weliswaar zal dit methodisch een juiste redenering zijn geweest, maar de raad verdient het om expliciet in te stemmen met projecten die de realisatiefase ingaan, zeker als daarbij sprake is van een verandering van rollen en toedeling van risico's.

## **4) Pas de RSPW toe in grote projecten, en hanteer in beginsel altijd een stuurgroep en directieraad. Heb aandacht voor zowel proces als inhoud. Zorg ervoor dat de RSPW leeft bij betrokkenen**

De RSPW stelt facultatief voor te werken met een stuurgroep/directieraad. In de praktijk van de Hoekse Lijn is gebleken dat de smalle bestuurlijke ophanging van het project mede debet was aan het niet goed functioneren. Het ontbreken van een stuurgroep en directieraad leidt ertoe dat de bestuurlijke opdrachtgever (verantwoordelijk wethouder) op afstand staat van het project en te afhankelijk is van de informatievoorziening vanuit de ambtelijk opdrachtgever en projectmanager. Op projectniveau heeft een dergelijke smalle ophanging tot gevolg dat een projectorganisatie te weinig sturing, dekking en/of sparringsmogelijkheden heeft om problemen te bespreken en voortgang te bewaken.

Neem in acht dat binnen een project en bij de projectleiding een goede balans bestaat tussen aandacht voor de politieke bestuurlijke processen (zoals goedkeuring van plannen door gemeenteraden en informatievoorziening richting het bestuur) en aandacht voor de daadwerkelijke uitvoering van projecten (zoals hands on uitvoering en aansturing van aannemers). Het onvoldoende oppakken van deze twee aspecten dan wel doorschieten naar één van de twee uitersten draagt niet bij aan een succesvol groot project. Dit kan voor grote projecten betekenen dat verantwoordelijkheden voor uitvoering en het politiek bestuurlijk traject binnen een project worden verdeeld over bijvoorbeeld twee directeuren/projectmanagers. Dit kan zolang er duidelijke afspraken zijn binnen het team. Deze afspraken dienen gedeeld en gevolgd te worden door hen en alle betrokkenen.

Enkele betrokkenen hebben voorts aangegeven de training op het gebied van RSPW onvoldoende te vinden. Besteed hier aandacht aan.



### **5) Koppel de inzichten/aanbevelingen uit de drie lopende onderzoeken (cultuur, realisatievermogen Stadsontwikkeling, toepassing RSPW) aan de bevindingen van dit raadsonderzoek**

In dit onderzoek constateert de commissie onder meer dat signalen van mogelijke vertragingen eerder bekend waren bij de ambtelijke organisatie. Ook constateert de commissie dat te lang is vastgehouden aan de ombouwtijd van 5 maanden tegen beter weten in ('wensdenken'). Opnieuw komt - na eerder in de raadenquêtes naar de Museumparkgarage en de Boompjeskade - onvoldoende (borging van) escalatie terug als aandachtspunt.

Er lopen momenteel diverse onderzoeken waarvan het realistisch is om te veronderstellen dat de aanbevelingen uit deze rapportages raakvlakken zullen hebben met de bevindingen uit dit rapport (met name ten aanzien van samenwerking, cultuur van wensdenken, kennis en kunde, RSPW niet volledig toepassen). Zo vindt een cultuuronderzoek plaats binnen het ingenieursbureau Rotterdam<sup>250</sup> en een onderzoek naar het realisatievermogen van de directie Projectmanagement & Engineering van het cluster Stadsontwikkeling<sup>251</sup>. Voorts wordt een audit gedaan naar de toepassing van de RSPW bij grote en risicovolle fysieke projecten. Aanbevolen wordt om de resultaten van deze onderzoeken af te wachten en deze, met de kennis van dit rapport, te implementeren in de organisatie. De commissie adviseert verder - voorzover dit nog niet is gedaan - dat in deze lopende onderzoeken ook het functioneren van het escalatiemodel wordt meegenomen.

### **6) Focus op de 'best-for-project' gedachte voor de Hoekse Lijn**

Er zijn in het najaar goede stappen gezet met een nieuwe organisatiestructuur en nieuwe planning om de Hoekse Lijn uiterlijk eind 2018 in dienst te nemen. Er is ingegrepen door de ambtelijke top met wijzigingen in de top van het project; vanuit een 'best-for-project' gedachte. Deze gedachte dient de gemeente vast te houden in de verdere uitvoering van het project en waar mogelijk dit te eisen van andere partijen (zoals RET, ProRail, MRDH en de verschillende aannemers). Indien dit betekent afscheid te moeten nemen van (andere) personen op functies of van partijen, dan moet een dergelijke beslissing niet worden geschuwd.

In het kader van 'best-for-project' betekent dit ook te zorgen dat de projectorganisatie zich moet kunnen richten op een goede uitvoering en beheersing van de verschillende activiteiten voor afronding. De op het moment van schrijven nog lopende gesprekken rond de meerkostenverdeling tussen Rotterdam en de MRDH zijn belangrijk, maar mogen niet te veel aandacht van de projectorganisatie vragen en de samenwerking in de projectuitvoering niet belemmeren. Aandacht is hier nodig om tot goede oplossingen te komen en zorg te dragen dat discussies op de juiste tafel besproken worden.

### **7) Rapporteer halfjaarlijks aan de raad over de stand van zaken van de opvolging van deze aanbevelingen, te beginnen in september 2018**

250 Doel is onder meer een gedegen inzicht in de bestaande organisatiecultuur te krijgen, de patronen scherp te zien om vervolgens passende (cultuur)interventies te geven. Het gaat onder andere over gedragskenmerken en cultuurpatronen als regie, initiatief en verantwoordelijkheid, het omgaan met onzekerheid en verschil, zelfreflectie, elkaar aanspreken, conflicten en (schijn)harmonie, wel en niet gevoerde gesprekken.

251 Vragen die in het onderzoek worden meegenomen zijn in hoeverre is de organisatie uitgerust om grote fysieke projecten zoals de Hoekse Lijn goed uit te voeren (1), hebben wij de juiste kennis in huis, of kunnen wij die adequaat organiseren (2) en zijn de verantwoordelijkheden optimaal belegd (3)?

## Hoofdstuk 11

# Verantwoording van het onderzoek

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan bod:

- De samenstelling van de staf;
- Het verloop van het onderzoek;
- De informatievoorziening aan de onderzoekscommissie;
- Het vermelden van namen.

De onderzoekscommissie is ingesteld op grond van artikel 32a (Eenvoudig onderzoek) van het Reglement van orde en artikel 84 van de Gemeentewet. In het instellingsbesluit waarin de werkwijze is vastgelegd, is zo veel mogelijk gerefereerd aan de gemeentelijke Onderzoeksverordening Rotterdam 2003.

### Samenstelling staf en ondersteuning onderzoeksbureau

#### Leiding staf

De staf stond onder leiding van de commissiegriffier van de onderzoekscommissie, de heer W. (Wilco) de Bel.

#### Stafondersteuning

De ondersteunende staf van de onderzoekscommissie bestond uit de volgende personen:

- De heer L.M. (Mark) Jongsma (plaatsvervangend commissiegriffier, tevens griffier van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening);
- Mevrouw F.L. (Frida) Holleman (commissie-secretaris);
- Mevrouw C.C. (Lia) van der Sar-van Eek (plaatsvervangend commissiesecretaris en corrector).

#### Onderzoeksondersteuning

De onderzoekscommissie is ondersteund door het onderzoeksbureau Strated Consulting. De volgende medewerkers werkten mee aan het onderzoek:

- De heer mr. drs. E.P.J. (Edwin) de Boer;
- De heer S.C. (Steven) Djohan MSc;
- Mevrouw T.L.I. (Tamara) van Tulder.

#### Verloop van het onderzoek

Op 14 december 2017 heeft de gemeenteraad Rotterdam unaniem besloten een eenvoudig onderzoek in te stellen naar de Hoekse Lijn. Op 11 januari 2018 heeft de raad met algemene stemmen de onderzoeksvragen en -scope vastgesteld en is tevens de commissie ingesteld.

De commissie verrichtte allereerst literatuuronderzoek. Hierbij heeft zij, naast openbare en geheime raadsstukken (aangeleverd door de griffie), ook interne, vertrouwelijke en/of niet-openbare informatie bij het college opgevraagd, bekeken en geanalyseerd. In totaal heeft de onderzoekscommissie circa 1.800 documenten bekeken. In bijlage 2 staan voorbeelden van het type documenten dat de commissie heeft onderzocht. In de voetnoten van dit rapport staan de documenten opgenomen waarnaar verwezen wordt.

Medio januari 2018 heeft de onderzoekscommissie 18 besloten interviews afgenomen, met in totaal 24 personen.

Eind januari 2018 en begin februari 2018 heeft de commissie gewerkt aan het opstellen van het eindrapport waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord. Op 7 februari 2018 is een conceptversie van het eindrapport (exclusief conclusies en aanbevelingen) voorgelegd aan het college voor een feitencheck.

Gedurende het onderzoek heeft de commissie één keer het presidium geïnformeerd over de procesmatige voortgang van het onderzoek.

### De informatievoorziening aan de onderzoekscommissie

#### Onderzoeksprotocol

De onderzoekscommissie heeft voor het verkrijgen van de gewenste informatie met het college een onderzoeksprotocol vastgesteld waarin werkafspraken staan. Het doel van deze werkafspraken was om de onderzoekscommissie een vlotte en gecoördineerde toegang tot informatie te verzekeren<sup>252</sup>, waarbij de reguliere werkzaamheden van het college en de ambtelijke organisatie zo min mogelijk hinder ondervinden. Overeengekomen is dat informatieverzoeken binnen vier werkdagen worden beantwoord. Deze termijn is vergelijkbaar met afspraken uit eerdere vergelijkbare raadsonderzoeken.

Ook is overeengekomen dat het college drie werkdagen gelegenheid heeft om een feitencheck uit te voeren op het conceptrapport (exclusief conclusies en aanbevelingen) op feitelijke onjuistheden, het gebruik van vertrouwelijke informatie en informatie die mogelijk de belangen van de gemeente kunnen schaden.

#### Informatieverzoeken en -aanlevering

De commissie heeft gedurende de onderzoeksperiode 15 informatieverzoeken ingediend bij het college. De commissie heeft een grote bereidwilligheid gezien bij het college om te voldoen aan de informatieverzoeken en deze zo goed en snel mogelijk aan te leveren. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst, dat slechts een deel van de informatie binnen de afgesproken termijn is aangeboden of dat de informatie onvolledig was en pas na doorvragen werd aangeleverd. De commissie heeft begrip voor de langzame start, vanwege de omvang van het eerste verzoek en de

recesperiode waarin deze is verstuurd. Echter, ook latere informatieverzoeken zijn veelal buiten de afgesproken vier werkdagen aangeleverd. Drie voorbeelden:

- In het eerste informatieverzoek is gevraagd naar alle relevante voortgangsoverleggen waar de wethouder bij aanwezig was. Gedurende het onderzoek zijn additionele voortgangsoverleggen aangeleverd, waaruit zeer relevante informatie bleek;
- In het eerste informatieverzoek is gevraagd naar alle gehouden second opinions. In de latere informatieverzoeken is diverse keren gevraagd om extra second opinions, omdat uit ontvangen informatie of interviews bleek dat niet alle onderzoeken waren aangeleverd;
- De commissie ontving pas begin februari 2018 de verslagen van de Stuurgroep Werkend Vervoerssysteem, die al bij de beantwoording van eerdere informatieverzoeken aangeleverd hadden moeten worden.

De commissie is het college en de ondersteunende ambtelijke organisatie desondanks zeer erkentelijk voor hun inzet en de goede en constructieve samenwerking. Dankzij de medewerking voor en het faciliteren van de informatievoorziening, het houden van de besloten interviews en een spoedige en constructieve feitencheck heeft de onderzoekscommissie het rapport volgens planning kunnen opleveren.

#### Vermelden van namen

De onderzoekscommissie heeft getracht de belangen van de gemeente en andere betrokken partijen zo goed mogelijk te borgen. Daarom noemt zij in deze openbare rapportage geen namen van personen noch betrokken bedrijven.

---

252 Onverminderd de actieve informatieplicht van het college.

## Bijlage 1

# Overzicht gesproken personen

Onderstaand de functienamen van de door de onderzoekscommissie geïnterviewde personen. De onderzoekscommissie had de algemeen directeur Stadsontwikkeling januari 2015 – november 2016 en tevens projectdirecteur Hoekse Lijn december 2014 – november 2016 eveneens graag gesproken. Deze persoon heeft echter aangegeven niet in te willen gaan op de uitnodiging voor een interview.

| Organisatie             | Functie(s)                                                                                     | Periode                   |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Gem. Rotterdam          | Wethouder Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur                                                  | Mei 2014 – heden          |
| MRDH                    | Vervoersautoriteit, portefeuillehouder Hoekse Lijn                                             | Februari 2017 – heden     |
|                         | Voorzitter BSO                                                                                 | Najaar 2017 – heden       |
| MRDH                    | Directeur OV, deelnemer BSO en Directieraad                                                    | September 2017 - heden    |
| MRDH                    | Senior beleidsadviseur OV SRR                                                                  | Juli 2010 – december 2014 |
|                         | Strategisch adviseur railinfrastructuur MRDH                                                   | Januari 2015 – heden      |
| Gem. Schiedam           | Wethouder Verkeer en Vervoer, deelnemer BSO                                                    | 2014 – heden              |
| Gem. Maassluis          | Wethouder Verkeer, deelnemer BSO                                                               | 2014 – heden              |
| Gem. Vlaardingen        | Wethouder Verkeer en Vervoer, deelnemer BSO                                                    | 2014 – heden              |
| Cluster SO              | Algemeen directeur Stadsontwikkeling                                                           | December 2016 – heden     |
| Cluster SO              | Directeur Projectmanagement & Engineering                                                      | 2011 – heden              |
| Projectbureau           | Projectdirecteur Hoekse Lijn, deelnemer BSO                                                    | Nov. 2016 – 5 dec. 2017   |
| Cluster SO              | Afdelingshoofd projectmanagementbureau directie PME                                            | 2013 – heden              |
| Projectbureau           | Projectmanager Hoekse Lijn, deelnemer BSO                                                      | 2008 – 5 december 2017    |
| Projectbureau           | Algemeen projectmanager Hoekse Lijn                                                            | Oktober 2017 – heden      |
| Projectbureau           | Projectmanager Uitvoering Ombouw Hoekse Lijn                                                   | Januari 2017 – heden      |
| Projectbureau           | Financieel adviseur Hoekse Lijn                                                                | 2012 – heden              |
| Projectbureau           | Integraal planner Hoekse Lijn                                                                  | Medio 2014 – eind 2017    |
| Projectbureau,          | Piv. projectdirecteur Hoekse Lijn, deelnemer BSO                                               | Juni 2017                 |
| Directie- en Adviesraad | Voorzitter gemeentelijke Directieraad                                                          | Februari 2017 – okt. 2017 |
|                         | Voorzitter adviesraad                                                                          | Oktober 2017 – heden      |
| Directie- en Adviesraad | Directieadviseur contractvoorbereiding R'dam – MRDH                                            | 2012 – december 2014      |
|                         | Directieadviseur Projectmanagement & Engineering, lid gemeentelijke Directieraad en adviesraad | Februari 2017 – heden     |
| Directie- en Adviesraad | Lid gemeentelijke Directieraad en adviesraad                                                   | 2017 – heden              |
|                         | Auditor                                                                                        | Eind 2016                 |
| Directie- en Adviesraad | Lid gemeentelijke Directieraad en adviesraad                                                   | 2017 – heden              |
|                         | Auditor                                                                                        | Eind 2016                 |

| Organisatie                        | Functie(s)                                                   | Periode                      |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Ingenieursbureau<br>gem. Rotterdam | Projectleider Hoekse Lijn                                    | 2007 – heden                 |
| RET                                | Directeur Techniek, deelnemer Directieraad,<br>deelnemer BSO | 2011 – heden<br>2014 – heden |
| RET                                | Manager programmabureau                                      | 2006 – heden                 |
| ProRail*                           | Manager Corridors Randstad-Zuid                              | Juni 2015 – heden            |
| ProRail*                           | Waarnemend regiodirecteur Randstad-Zuid,<br>deelnemer BSO    | Medio 2014 – medio 2017      |

\* De onderzoekscommissie heeft oorspronkelijk de ProRail projectmanager en ProRail bouwmanager uitgenodigd. ProRail heeft aangegeven dat deze personen niet gesproken konden worden.

## Bijlage 2

# Literatuurlijst

Er zijn 15 informatieverzoeken gedaan. In totaal heeft de onderzoekscommissie circa 1.800 documenten bestudeerd. Hieronder staan voorbeelden van het type documenten dat de commissie heeft onderzocht. Voor specifieke documenten verwijzen wij naar de (meer dan 200) voetnoten in voorliggend rapport.

Voorbeelden van bestudeerde soorten documenten:

- Notulen van de raads- en raadscommissievergaderingen
- Beantwoording van schriftelijke raadvragen
- Besluiten en agendaposten van het college
- Stafverslagen van de portefeuillehouder en verslagen van voortgangsoverleggen
- Notulen van vergaderingen van de stakeholdersoverleggen, Stuurgroep WVS en Directieraad
- Notulen van vergaderingen en overleggen op projectniveau
- Projectplannen, organogrammen en presentaties project Hoekse Lijn
- Bestuurlijke overeenkomsten, Uitvoeringsovereenkomst, Addendum op contract C5/C6, Overeenkomst Werkend Vervoerssysteem en andere gesloten overeenkomsten
- Voortgangsrapportages, risicomanagementrapportages en contractrapportages
- Door betrokkenen aangeleverde e-mails
- Externe audits/rapportages/analyses waaronder de externe audit van december 2016 en second opinion AT Osborne van september 2017

## Bijlage 3

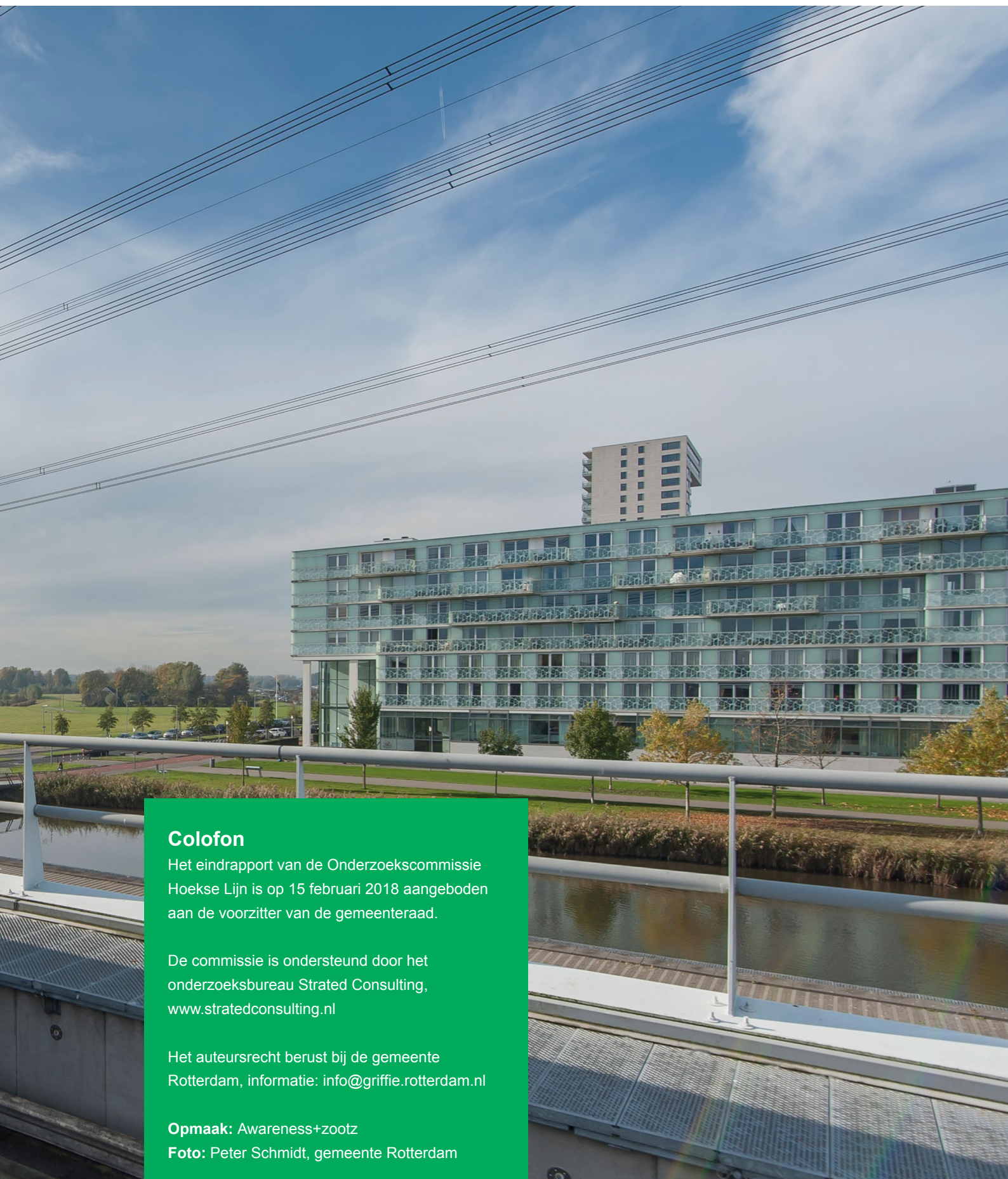
# Lijst van afkortingen

### Afkortingen

|                |                                                |
|----------------|------------------------------------------------|
| <b>AOG</b>     | Ambtelijk opdrachtgever                        |
| <b>APM</b>     | Algemeen projectmanager                        |
| <b>ASO</b>     | Ambtelijk Stakeholdersoverleg                  |
| <b>BOG</b>     | Bestuurlijk opdrachtgever                      |
| <b>BSO</b>     | Bestuurlijk Stakeholdersoverleg                |
| <b>DO</b>      | Definitief ontwerp                             |
| <b>DR</b>      | Directieraad                                   |
| <b>DSO</b>     | Directie Stakeholdersoverleg                   |
| <b>D&amp;C</b> | Design & Construct                             |
| <b>IGR/IBR</b> | Ingenieursbureau (Gemeentewerken) Rotterdam    |
| <b>ILT</b>     | Inspectie Leefomgeving en Transport            |
| <b>MDC</b>     | Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur            |
| <b>MGP</b>     | Monitor grote projecten                        |
| <b>MRDH</b>    | Metropoolregio Rotterdam Den Haag (vanaf 2015) |
| <b>OTP</b>     | Ombouw, Test en Proef                          |
| <b>PBHL</b>    | Projectbureau Hoekse Lijn                      |
| <b>PG</b>      | Projectgroep                                   |
| <b>PME</b>     | Projectmanagement en Engineering               |
| <b>PMU</b>     | Projectmanager uitvoering                      |
| <b>RAW</b>     | Traditionele contractvorm                      |
| <b>RSPW</b>    | Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken |
| <b>SO</b>      | Stadsontwikkeling                              |
| <b>SG</b>      | Stuurgroep                                     |
| <b>SRR</b>     | Stadsregio Rotterdam (t/m eind 2014)           |
| <b>VAT</b>     | Vorbereiding, Advies en Toezicht               |
| <b>VO</b>      | Voorlopig ontwerp                              |
| <b>WVS</b>     | Werkend vervoerssysteem                        |







## Colofon

Het eindrapport van de Onderzoekscommissie Hoekse Lijn is op 15 februari 2018 aangeboden aan de voorzitter van de gemeenteraad.

De commissie is ondersteund door het onderzoeksbureau Strated Consulting, [www.stratedconsulting.nl](http://www.stratedconsulting.nl)

Het auteursrecht berust bij de gemeente Rotterdam, informatie: [info@griffie.rotterdam.nl](mailto:info@griffie.rotterdam.nl)

**Opmaak:** Awareness+zootz

**Foto:** Peter Schmidt, gemeente Rotterdam