

Procesevaluatie van het project Tram Vlaanderen Maastricht

Een terugblik op de periode 2007 – 2014 om te leren voor de toekomst



Ronald van der Mark
Derck Buitendijk
Jesse Wiltink

16 november 2016

Proceसेvaluatie van het project Tram Vlaanderen Maastricht

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel van het onderzoek en opdrachtgeverschap	1
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Beschrijving op hoofdlijnen van het project Tram Vlaanderen Maastricht	4
3. Thematische verdieping van het project Tram Vlaanderen Maastricht	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Thema: doel en scope van het project	7
3.3 Thema: fasering en planning	15
3.4 Thema: Inzicht in de ontwikkeling van de totale kosten	19
3.5 Thema: Ontwikkeling inzicht in de kosten mitigerende maatregelen Flora en Fauna en kosten verbonden met Archeologie	24
3.6 Thema: Ontwikkeling inzichten over de Wilhelminabrug	28
3.7 Thema: Wet Lokaal Spoor/Statuswijziging	30
3.8 Thema: Ontwikkeling inzicht in de kosten Beheer en Onderhoud	36
3.9 Thema: Overzicht van wat er aan provinciale staten en raad is voorgelegd	40
3.10 Thema: Projectorganisatie: rollen en verantwoordelijkheden	48
3.11 Thema: Risicomanagement en risico's	52
4. Slotanalyse, conclusies en aanbevelingen	61
4.1 Slotanalyse	61
4.2 Van knelpunten naar aanbevelingen voor de toekomst	62
4.3 Beantwoording hoofdvragen 1 en 2	67

Bijlage 1: Evaluatiekader

Bijlage 2: Interviews

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Om de bereikbaarheid tussen Belgisch en Nederlands Limburg te verbeteren heeft de Belgische vervoerder De Lijn, als onderdeel van het in mei 2004 gepresenteerde Spartacusplan, het initiatief genomen voor de aanleg van een tramverbinding tussen Hasselt en Maastricht. De Lijn en Belgische en Nederlandse overheden werken sindsdien gezamenlijk aan de realisatie van een tramverbinding tussen Hasselt en Maastricht. Met de tramverbinding beogen de partijen een kwaliteitsimpuls aan het woon-, leef- en vestigingsklimaat te geven.

De provincie Limburg werkt met de gemeente Maastricht binnen de projectorganisatie van de Tram Vlaanderen Maastricht (TVM) aan de uitwerking en invulling van het Nederlandse deel van de tramverbinding. De projectorganisatie bestaat thans uit een stuurgroep met bestuurlijke opdrachtgevers en ambtelijke opdrachtgevers van beide organisaties en een projectteam.

Op basis van signalen over mogelijke technische en budgettaire afwijkingen gaf de stuurgroep in 2014 opdracht tot het uitvoeren van een technische en financiële review van het project. Deze review is in februari 2015 gedeeld met de raad van de gemeente Maastricht en met Provinciale Staten (PS). Hieruit blijkt dat het project niet binnen de door de gemeenteraad en PS beschikbaar gestelde financiële kaders (€ 62,5 miljoen, prijspeil 2009) kan worden gerealiseerd. De budgetoverschrijding wordt geschat tussen € 20 en € 40 miljoen. De overschrijding komt voort uit diverse posten waaronder hogere kosten voor de aanpassing van op het tracé gelegen kunstwerken, beheer en exploitatie, archeologie, flora en fauna en indexering.

1.2 Doel van het onderzoek en opdrachtgeverschap

Naar aanleiding van de uitkomsten van de review heeft de Stuurgroep in een brief aan de raad en Provinciale Staten (PS) aangegeven het proces te willen evalueren en daartoe een onafhankelijk onderzoek in te stellen. Daarnaast is op 6 februari 2015 een motie in de PS aangenomen die het college van Gedeputeerde Staten (GS) opdraagt te onderzoeken waarom de technische en budgettaire afwijkingen in het najaar van 2014 aan het licht zijn gekomen en PS te informeren over de voortgang en bevindingen. Hiertoe is er voor de periode 2007 tot aan de start van de werkzaamheden voor de review (zomer 2014) een procesevaluatie, met de volgende onderzoeksvragen uitgevoerd:

1. Waren de signalen over mogelijke afwijkingen, zoals in 2014 geconstateerd, eerder bekend? Indien niet, hadden deze signalen redelijkerwijs eerder bekend kunnen zijn?
2. Had de raad/Staten via het college van B&W/GS redelijkerwijs eerder geïnformeerd kunnen worden over de signalen, die uit de review van eind 2014 naar voren zijn gekomen?
3. Kunnen we lessen trekken uit dit project met betrekking tot het voldoende waarborgen van een adequate sturing en beheersing van vergelijkbare (grensoverschrijdende) infrastructurele projecten?

De procesevaluatie richt zich op het samenwerkingsproces van de gemeente Maastricht en de provincie Limburg. Het samenwerkingsproces met het Vlaams Gewest, De Lijn, de Nederlandse nationale overheid en ProRail maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie. Het onderzoek heeft dus alleen betrekking op het Nederlandse deel van het project en daarbinnen de periode 2007 tot de zomer van 2014. Er is ook geen onderzoek gedaan naar het effect van de grensoverschrijdende samenwerking op organisatie en planning van het Nederlandse deel van het project.

De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het college van B&W van de gemeente Maastricht en het college van GS van de provincie. Vanuit beide colleges is de evaluatie begeleid door wethouder Aarts en gedeputeerde Geurts ondersteund door enkele ambtelijke medewerkers van de provincie en gemeente. Wij zijn drie keer bijeengekomen met de bestuurlijke opdrachtgevers en de ambtelijke ondersteuning. De heren Dirx (manager concernzaken/concerncontroller gemeente Maastricht) en Rempelberg (stafadviseur Directie Concernstaf provincie Limburg) fungeerden als gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever en waren in die hoedanigheid het aanspreekpunt voor het onderzoeksteam van de procesevaluatie. Zij voorzagen de onderzoekers van de benodigde documenten en traden op als intermediair bij het benaderen van gesprekspartners. Daarnaast is er een begeleidingsgroep gevormd, bestaande uit de statenleden Hermans en Heuvelings en de raadsleden Peeters, Erckens en Van der Gugten (voorzitter). Deze groep is drie keer bijeengekomen.

1.3 Onderzoeksopzet

De uitvoering van het onderzoek bestond uit vier stappen.

Stap 1: Voorbereiding en opstellen evaluatiekader

In deze fase is er kennis gemaakt met de opdrachtgevers en de begeleidingsgroep en zijn de benodigde documenten overhandigd. Vervolgens is een evaluatiekader opgesteld. Dit kader bevat het overzicht van de onderwerpen en aspecten die in het kader van de evaluatie worden onderzocht. Het kader geeft focus en richting aan het onderzoek. Het evaluatiekader is vastgesteld door de bestuurlijke opdrachtgevers en de begeleidingsgroep (zie bijlage 1).

Stap 2: Deskresearch en interviews

Vervolgens zijn documenten bestudeerd aan de hand van het evaluatiekader en zijn er gesprekken gevoerd met betrokkenen bij het project zoals (voormalig) bestuurders, (voormalig) ambtelijke medewerkers en vertegenwoordigers van externe ingehuurde bureaus. Er zijn in totaal achttien interviews afgenomen (voor een overzicht zie bijlage 2). De lijst van te interviewen personen is besproken met en vastgesteld door de bestuurlijke opdrachtgevers en begeleidingsgroep.

Stap 3: Opstellen rapport van bevindingen en wederhoor

In deze fase is een rapport van bevindingen opgesteld waarin het procesverloop is geordend naar tien thema's. Dit conceptrapport is voor wederhoor voorgelegd aan acht personen van de gemeente Maastricht en de provincie. Met al deze personen is een telefoongesprek gevoerd om de wederhoor van een nadere duiding te voorzien. De wederhoor heeft ook een groot aantal nieuwe documenten opgeleverd.

Stap 4: Analyse en opstellen rapportage

De laatste stap van de procesevaluatie betrof de analyse, het formuleren van conclusies en

leerpunten en het opstellen van het concept eindrapport. Het concept eindrapport is besproken met de bestuurlijke opdrachtgevers, aangepast en vervolgens besproken met de begeleidingsgroep.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding volgt allereerst een beschrijving op hoofdlijnen van het project TVM. Hierin staat een feitenoverzicht op hoofdlijnen waarin de belangrijkste gebeurtenissen in de periode 2007 tot aan het verschijnen van de review (zomer 2014) worden beschreven. Vervolgens volgt in hoofdstuk 3 een feitenreconstructie van een tiental thema's die het proces van het TVM project afdekken. Elk thema wordt voorzien van een nadere analyse door de onderzoekers. In hoofdstuk 4 sluiten we het rapport af met respectievelijk: de slotanalyse, conclusies en leerpunten.

2. Beschrijving op hoofdlijnen van het project Tram Vlaanderen Maastricht

De gemeente Maastricht en de provincie Limburg ontwikkelen gezamenlijk, op initiatief van de Belgische openbaarvervoermaatschappij De Lijn, het Nederlandse deel van een tramverbinding tussen Vlaanderen en Maastricht. De tramlijn die de plaatsen Hasselt en Maastricht moet gaan verbinden is een project dat gestart is als uitvloeisel van het in 2004 gepresenteerde Spartacusplan van De Lijn.

De tramlijn tussen Vlaanderen en Maastricht moet circa 35 kilometer lang worden. Van deze 35 kilometer valt circa 5 kilometer binnen de grenzen van het Nederlands grondgebied. Het project omvat op het Nederlandse grondgebied zowel een buitenstedelijk tracé als een binnenstedelijk tracé. De aanleg van het Nederlandse gedeelte van de tramlijn valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente Maastricht en provincie Limburg. Beide partijen zijn vertegenwoordigd in het projectteam TVM, het ambtelijk opdrachtgeversoverleg en de bestuurlijke werkgroep.

Vanaf het jaar 2007 worden de contouren van dit plan voor het Nederlandse deel van de lijn voor het eerst zichtbaar. Op 5 oktober 2007 wordt er in opdracht van de gemeente Maastricht een strategienotitie door onderzoeksbureau Goudappel Coffeng opgesteld. Hierin worden de inhoudelijke kaders voor de aanleg van de tramverbinding beschreven. De gemeenteraad van Maastricht voteert in ditzelfde jaar, door middel van de programmabegroting, € 7,5 miljoen euro voor de tramverbinding. De Provinciale staten volgen twee jaar later door een bedrag van € 7 miljoen te voteren in de voorjaarsnota van 2009.

In april 2008 verschijnt, in opdracht van de gemeente Maastricht, de koersnota (eveneens opgesteld door Goudappel Coffeng). Deze Koersnota is bedoeld om de gewenste ontwikkelingsrichting van het project op Nederlands grondgebied te positioneren. In deze nota is onder meer vastgelegd dat gekozen wordt voor de stadsvariant; een verbinding die van de Belgische grens loopt over het bestaande goederenspoor om vervolgens vanaf de Lage Fronten over een nieuw tracé door de binnenstad naar het station van Maastricht te gaan. Na bestuurlijke besluitvorming door het college van B&W van de gemeente Maastricht over de voorgestelde koers wordt het project uitgewerkt in een planstudie, waarbij de effecten verder worden onderzocht.

Medio 2008 wordt een verklaring ondertekend waarin de intentie wordt uitgesproken om het project TVM daadwerkelijk tot uitvoer te brengen. Deze zogenaamde intentieovereenkomst is door de samenwerkende overheden en marktpartijen alsmede door minister Eurlings en de Vlaamse minister Van Brempt ondertekend.

De eerder genoemde Koersnota wordt in 2009 aan de raad van Maastricht aangeboden waarna er, mede op basis van de ondertekende intentieovereenkomst, een projectstart gemaakt kan worden.

Op 10 maart 2009 is het nader onderzoek naar de drie tracévarianten afgerond. De resultaten zijn opgetekend in de Bestuurlijke Rapportage Tram Vlaanderen Maastricht. Deze bestuurlijke rapportage wordt in april 2009 openbaar gemaakt. Op verzoek van de gemeente Maastricht is in dit document de planvorming van de tramverbinding Vlaanderen – Maastricht op haar grondgebied

nader uitgewerkt. De drie denkbare tracés voor het traject Bosscherweg – Maastricht CS zijn uitgewerkt en geëvalueerd. Het doel van de bestuurlijke rapportage 2009 is om te komen tot een keuze voor dit trajectdeel.

In maart 2010 ondertekenen de provincie en de gemeente een bestuursovereenkomst met betrekking tot de financiering van, en de rol van beide partijen in, de aanleg van de tramlijn tussen Vlaanderen en Maastricht. Voorafgaand aan deze overeenkomst zijn hierover door het ministerie van IenM en de provincie Limburg afspraken gemaakt in het kader van het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (januari 2010).

In mei 2011 kiest de gemeenteraad van Maastricht voor het zogenaamde Maastracé (Noorderbrug - Bassin - Maasboulevard – Wilhelminabrug). Daarbij wordt tevens het project 'Stationsomgeving' tot de scope van TVM gerekend. Daarnaast besluit de gemeenteraad dat er een planstudie naar de realisatie van de tramverbinding op Nederlands grondgebied moet worden uitgevoerd, zodat er in december 2012 uiteindelijk een definitief besluit kan worden genomen (het zogenaamde 'go/no-go-besluit'). Dit is vastgelegd in het beslisdokument Stadstracé Tram Vlaanderen-Maastricht.

In december 2011 stemmen de gemeente Maastricht en de provincie Limburg in met de samenwerkingsovereenkomst. Hierin wordt onder meer de rol- en risicoverdeling van de Nederlandse bestuurlijke partijen vastgelegd. Het initieel taakstellend budget bedraagt volgens deze samenwerkingsovereenkomst € 45 mln. (prijsspeil 2009). De bijdragen van het Rijk, de provincie en de gemeente bedragen respectievelijk € 24 miljoen, € 10 miljoen en € 11 miljoen. Aan het project TVM wordt het eerder genoemde (Maastrichtse) project Stationsgebied met een budget van € 17,5 mln. (prijsspeil 1/1/2009) gekoppeld. Het projectdeel Stationsgebied wordt gedekt vanuit het gemeentelijke budget.

Medio 2012 is voor het buitenstedelijk tracé over bestaande goederenspoor door ProRail een variantenstudie uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een voorkeursvariant met een halte Belvédère.

In het najaar van 2012 zijn de planstudies, waarmee de gemeenteraad in 2011 heeft ingestemd, tot een afronding gebracht. Met behulp van de planstudies zijn de techniek en inpassing van de traminfrastructuur, inclusief bijbehorende omgevingsonderzoeken en projectbeheersing (zoals planning en kostenraming), op Nederlands grondgebied in kaart gebracht.

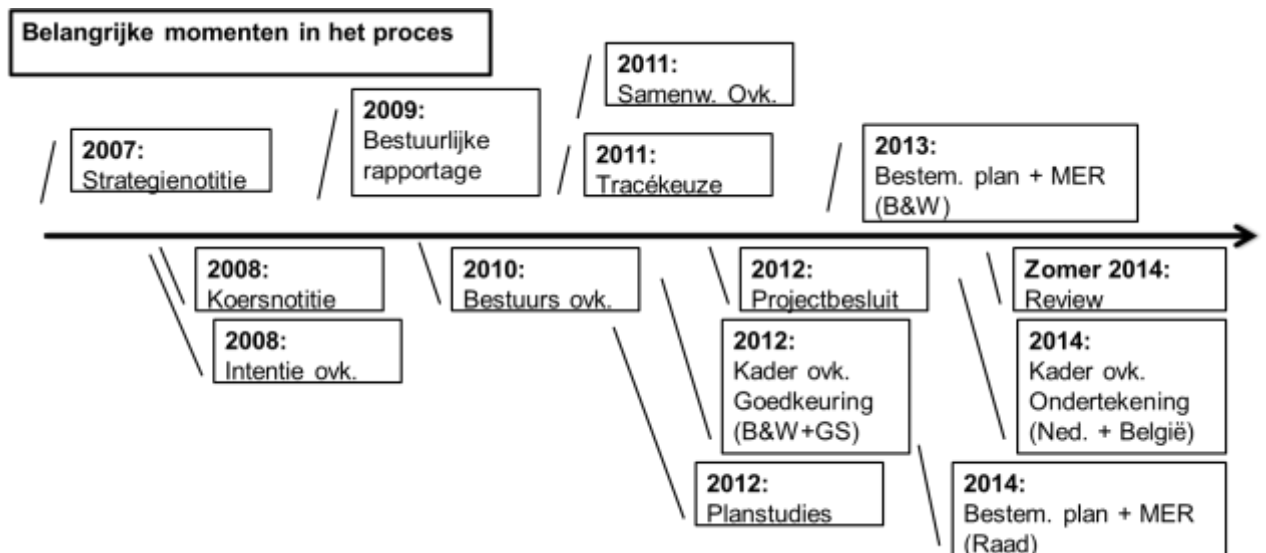
Voor de afstemming van het gehele vervoerssysteem van Hasselt tot Maastricht wordt in december 2012 een kaderovereenkomst gesloten tussen Gemeente Maastricht, provincie Limburg, De Lijn en het Vlaams Gewest. Hierin staan nadere afspraken beschreven over de samenwerking en de inhoud van het project. De Vlaamse regering heeft op 11 oktober 2013 ingestemd met deze Kaderovereenkomst. In maart 2014 is de overeenkomst formeel getekend.

Op 18 december 2012 stemt de raad in met het voorliggende projectbesluit (inclusief de definitieve keuze voor het Maastracé). Deze besluitvorming leidt tot de start van de bestemmingsplan-procedure. Het college van Burgemeester en wethouders stellen op 25 juni 2013 het ontwerpbestemmingsplan vast, aanvaarden de milieu-effectenrapportage (MER) en geven beide vrij voor inspraak. De gemeenteraad van Maastricht stelt op 18 februari 2014 het bestemmingsplan vast.

Vlak voor de zomer van 2014 komen er voor het eerst signalen naar buiten over problemen binnen het project TVM. Rond de zomer van 2014 worden de signalen sterker en wordt er bestuurlijk aangedrongen op een integrale, grondige review op het dossier TVM. Er wordt gevraagd om vier onderwerpen (techniek, budget, planologie en planning) specifiek in kaart te brengen.

Op 18 november 2014 zijn de conceptresultaten van de review vertrouwelijk inzichtelijk gemaakt voor het college van B&W van de gemeente Maastricht en de Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg.

Resumerend ziet u in de onderstaande afbeelding de belangrijkste besluitvormingsmomenten met betrekking tot het project TVM uit de periode 2007-2014.



3. Thematische verdieping van het project Tram Vlaanderen Maastricht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het procesverloop aan de hand van tien thematische verdiepingen. Deze thema's sluiten aan bij de onderzoeksvragen en het evaluatiekader. Voor deze vorm is gekozen om op de meest relevante thema's verdiepende analyses te kunnen opstellen. De thema's zijn geselecteerd aan de hand van de afwijkingen zoals die in de review, begin 2015, zijn gepresenteerd. De tien thema's geven een goed overzicht hoe het proces is verlopen en in de kernpunten van het project. Deze analyses bieden de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en bieden tevens aanknopingspunten voor aanbevelingen (zie hoofdstuk 4).

Wij hebben het proces geanalyseerd voor de volgende tien thema's:

- Het doel en de scope van het project.
- De fasering en planning.
- Het inzicht in de kosten.
- De inzichten in de kosten van de mitigerende maatregelen Flora en Fauna en kosten verbonden met archeologie.
- De inzichten over de Wilhelminabrug.
- De inzichten in de Wet Lokaal Spoor/Statuswijziging.
- De inzichten in de kosten van het beheer en onderhoud.
- De informatievoorziening aan Raad en Provinciale Staten.
- De rollen en verantwoordelijkheden van de projectorganisatie.
- Het risicomanagement en de inzichten in de risico's.

Voor elk thema wordt eerst het procesverloop beschreven. Daarna volgt per thema een analyse door de onderzoekers. Bij de beschrijving en de analyse door de onderzoekers is tevens gebruik gemaakt van inzichten uit de interviews.

3.2 Thema: doel en scope van het project

In deze paragraaf gaan we na op welke wijze doelstelling en de scope van het project door de tijd heen zijn beschreven. De scope is een nadere invulling van de doelstelling. Onder scope verstaan we de afbakening van het project (kortweg: wat hoort wel en wat hoort niet bij het project). Bij infrastructuurprojecten is de scopebepaling essentieel bij de bepaling van onderdelen waarop tijdens de uitwerking en uitvoering gestuurd wordt c.q. grip gehouden kan worden.

Strategienota Tram Vlaanderen Maastricht (2007)

De eerste nota over het Nederlandse deel van de tramverbinding is de Strategienota uit 2007 die in opdracht van de gemeente Maastricht is opgesteld door Goudappel Coffeng. In de nota wordt als doel van het project beschreven: het op korte termijn realiseren van een nieuwe tramverbinding tussen Hasselt en Maastricht, conform het Plan van Aanpak Spartacus Maastricht van 15 juli 2007. De nota beschrijft de mogelijke varianten voor de verbinding die onderzocht dienen te worden. Tevens worden een aantal uitgangspunten benoemd. Deze hebben betrekking op materieel, exploitatie (uitvoering), ruimtelijke inpassing (boogstralen, eisen van de baan), relatie met overige spoordiensten respectievelijk busdiensten, financiële exploitatie en de relatie met Belvédère/kwaliteitssprong cultuur. Deze uitgangspunten zijn van belang voor een latere scopebepaling. De nota is op 30 oktober 2007 vastgesteld door het college B&W van gemeente Maastricht.

Koersnota (april 2008)

Het tweede ijkpunt is de Koersnota. Evenals in de Strategienota wordt hierin nog niet van een projectscope gesproken. Wel worden enkele uitgangspunten benoemd die bepalend zijn voor de latere scopebepaling.

In de Koersnota, uitgevoerd in opdracht van de gemeente Maastricht, worden de uitgangspunten met betrekking tot materieel en infrastructuur bepaald. De materiaalkeuze is al door De Lijn gemaakt. Het is materieel dat in staat moet zijn om zowel in de stad te rijden als geschikt moet zijn voor comfortabel vervoer voor langere afstanden. Verwezen wordt naar vergelijkbaar materieel op de Rijn-Gouwelijn en op de lijnen van Randstad Rail.

Ten aanzien van de infrastructuur wordt als eis aan de trambaan gesteld dat deze een betrouwbare dienstregeling moet garanderen en dat deze 'conflictvrij' met het overige verkeer dient te zijn. Dat betekent, aldus de Koersnota, een eigen baan op trajecten waar de tram met het overige verkeer meerijdt. Er worden drie varianten genoemd voor verder onderzoek en nadere afweging: een spoorvariant (over bestaand spoor: de gereactiveerde goederenlijn tussen Lanaken en Maastricht), de stadstram (door vertramming van de drukste OV-routes; geen gebruik van bestaand spoor) en de regiotram (over bestaand spoor buiten de stad en binnen de stad waar dat mogelijk is). Voor wat betreft de brug die gebruikt wordt, zijn er twee subvarianten: via de spoorbrug en via de stadsburg (Wilhelminabrug). Alles afwegend wordt in het Koersdocument geconcludeerd dat de variant regiotram het meeste perspectief biedt. Het gebruik maken van de spoorbrug daarentegen biedt juist weinig perspectief. De koersnota is op 24 april vastgesteld door het college van B&W en op 13 mei 2008 aangeboden aan de raadscommissie SMM van de gemeente Maastricht.

Intentieovereenkomst (juni 2008)

Op 30 juni 2008 wordt een verklaring ondertekend waarin de intentie wordt uitgesproken om het project TVM daadwerkelijk tot uitvoer te brengen. Deze zogenaamde intentieovereenkomst is door de samenwerkende overheden en marktpartijen alsmede door minister Eurlings en de Vlaamse minister Van Brempt ondertekend. In de intentieovereenkomst wordt onderscheid gemaakt tussen twee fasen. In de eerste fase (de onderzoeksfase die loopt tot juni 2009) onderzoeken de partijen

de mogelijkheden voor samenwerking. Onderwerpen die in de onderzoeksfase aan de orde komen zijn in ieder geval de structuur van de samenwerking, de taken van partijen, het tracé, de stations, de exploitatie, de investering in infrastructuur, de financiering, de veiligheidstechniek, de ruimtelijke ordeningsprocedures en de planning.

In de tweede fase wordt, op basis van de onderzoeksresultaten uit fase 1, de feitelijke realisatie voor de uitvoering van het project vormgegeven. De in fase 1 genoemde onderwerpen kunnen als kaderstellend voor de latere scopebepaling worden beschouwd.

Bestuurlijke rapportage Tram Vlaanderen Maastricht (maart 2009)

Op 10 maart 2009 is het onderzoek naar de drie tracévarianten afgerond. De resultaten zijn opgetekend in de Bestuurlijke Rapportage Tram Vlaanderen Maastricht. Deze bestuurlijke rapportage wordt in april 2009 openbaar gemaakt. Op verzoek van de gemeente Maastricht is in dit document de planvorming van de tramverbinding Vlaanderen – Maastricht op haar grondgebied nader uitgewerkt. De drie denkbare tracés voor het traject Bosscherweg – Maastricht CS zijn uitgewerkt en geëvalueerd. Het doel van de bestuurlijke rapportage is om te komen tot een keuze voor dit trajectdeel.

Op basis van de bestuurlijke rapportage stelt het college van B&W op 14 juli 2009, gehoord hebbend de commissie SMM, om onder andere:

- kennis te nemen van de tussentijdse resultaten van het onderzoek naar de Tram Vlaanderen Maastricht;
- kennis te nemen van het voornemen van het college tot oprichting van een gezamenlijk projectbureau Tram Vlaanderen Maastricht met de strategische partners;
- in te stemmen met de volgende kaders voor het vervolgonderzoek door het gezamenlijke projectbureau;
- kennis te nemen van het voornemen van het college om de resultaten van het vervolgonderzoek medio 2010 voor te leggen aan uw raad en op grond daarvan uw raad te verzoeken de kaders voor de realisatiefase vast te laten stellen.

De raad van gemeente Maastricht stemt hier in september 2009 mee in. In maart 2010 ondertekenen de provincie en de gemeente een bestuursovereenkomst met betrekking tot de financiering van, en de rol van beide partijen in, de aanleg van de tramlijn tussen Vlaanderen en Maastricht. Voorafgaand aan deze overeenkomst zijn hierover door het ministerie van IenM en de provincie Limburg afspraken gemaakt in het kader van het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (januari 2010).

Beslisdocument Stadstracé Tram Vlaanderen Maastricht (mei 2011)

In mei 2011 kiest de gemeenteraad van Maastricht op basis van het beslisdocument Stadstracé Tram Vlaanderen-Maastricht voor het zogenaamde Maastracé (Noorderbrug - Bassin - Maasboulevard – Wilhelminabrug). De scope wordt uitgebreid met het project 'Stationsomgeving'. Daarnaast besluit de gemeenteraad dat er een planstudie naar de realisatie van de tramverbinding

op Nederlands grondgebied moet worden uitgevoerd, zodat er in december 2012 uiteindelijk een definitief besluit kan worden genomen (het zogenaamde 'go/no-go-besluit').

Projectplan (september 2011)

Doel van het project is te komen tot feitelijke realisatie van de tramlijn Vlaanderen – Maastricht op Nederlands grondgebied. In het projectplan wordt dit getypeerd als primair een fysiek-ruimtelijke opgave. Aangegeven wordt dat activiteiten welke samenhangen met de concessieverlening een taak van de provincie Limburg zijn (en derhalve niet onder de opdracht aan de projectgroep vallen). In SMART-doelen worden de projectdoelen vervolgens nader uitgewerkt. De SMART¹-doelen zijn:

- Specifiek: het aanleggen van een tramverbinding vanaf de Nederlandse grens ter plaatse van Lanaken via de binnenstad van Maastricht naar het station Maastricht.
- Meetbaar: de tramverbinding – en de daarop te exploiteren tram door De Lijn – dient een vervoerprestatie te leveren die zorgt voor een groei van het aantal reizigers op onderhavig traject Hasselt – Maastricht v.v. van 500.000 per jaar tot 2.000.000 per jaar.
- Acceptabel: de tramverbinding dient sober en doelmatig te worden ingepast in het stedelijk gebied van Maastricht, dit met inachtneming van de aanwezige gebiedskwaliteiten en – potenties.
- Realistisch: de tramverbinding dient te worden gerealiseerd binnen een taakstellend budget dat vooralsnog is vastgesteld op € 45 mio. (p.p. 1 – 1 – 2009 en excl. btw).
- Tijdgebonden: de tramverbinding dient uiterlijk 11 december 2016 in gebruik te worden genomen.

Onder verwachte projectresultaten wordt aan de projectdoelstelling toegevoegd dat de nieuwe tramverbinding tussen de treinstations Hasselt en Maastricht maximaal 40 minuten mag kosten.

Onder projectafbakening wordt toegevoegd: "het voorbereiden en (doen) realiseren van enkele haltes aan de tramverbinding, te weten in het belvédère-plangebied, ter hoogte van de binnenstad van Maastricht en ter hoogte van het centraal station Maastricht. De haltevoorzieningen en overige benodigde voorzieningen ter hoogte van het station Maastricht worden financieel afgedekt door en inhoudelijk ingepast in het (gerelateerde) project Spoor kruising/stationsomgeving Maastricht".

Onder topeisen worden specificaties toegevoegd met betrekking tot de veiligheid van reizigers, het verkeerssysteem (langzaam verkeer), de frequentie (geschikt voor een kwartierdienst), de infrastructuur (geschikt voor een gekoppeld tramstel), tractie, toegankelijkheid (haltevoorzieningen), onderhoud (onderhoudsarm) en overstap (op bus en tram). Over beheer en onderhoud wordt opgemerkt dat de tramlijn wordt ontwikkeld met optimalisatie van de totale kosten voor realisatie en beheer. Daarbij wordt beheer en onderhoud beschouwd op life cycle-basis.

¹ SMART staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden.

Samenwerkingsovereenkomst gemeente Maastricht en provincie Limburg (december 2011)

Deze samenwerkingsovereenkomst gaat vooraf aan een te sluiten overeenkomst met De Lijn inzake planvoorbereidings-, bouw-, exploitatie- en beheer- en onderhoudsaspecten van de tramverbinding. De doelstelling van het project wordt in de overeenkomst beschreven als het tijdig en binnen budget realiseren van de voor de tramverbinding Hasselt – Maastricht noodzakelijke infrastructuur op Nederlands grondgebied. De scope van het project behelst het geschikt maken van de spoorlijn Maastricht – Lanaken voor reizigersvervoer per tram. Dit wordt gespecificeerd naar twee delen: het trajectdeel Noorderbrug vanaf het uittakpunt ten behoeve van de tram tot aan de Belgisch-Nederlandse grens en het stads tracé. Over de financiering van beheer en onderhoud dienen nog nadere afspraken te worden gemaakt.

Kaderovereenkomst (november 2012, ondertekend 11 maart 2014)

De kaderovereenkomst heeft tot doel om te komen tot een realisatie- en exploitatieovereenkomst. Deze realisatie- en exploitatieovereenkomst zal afspraken bevatten met betrekking tot de realisatie en beheer en onderhoud, de vervoersdiensten, de gebruiksvergoeding, de risico's en onzekerheden, de uitvoering van het projectplan, de oplevering en de testfase. De scope van het project wordt gedefinieerd door middel van een aantal topeisen. Uitgangspunt is het gebruik van hoofdspoor, maar partijen houden er rekening mee dat deze kwalificatie gewijzigd wordt in lokaal spoor. De topeisen hebben betrekking op frequentie en reistijd (een half uur frequentie met een maximale reistijd van 40 minuten tussen de stations van Hasselt en Maastricht), haltes (in Maastricht het Belvédère-gebied, Maasboulevard en Centraal station), het tracé (via de goederenspoorlijn en een nader beschreven stadstracé), eisen aan de infrastructuur en het trammaterieel. De ingebruikname van de tram wordt gepland voor 1 januari 2018. De topeisen zullen worden uitgewerkt in Programma's van Eisen aan Belgische en Nederlandse kant en ten behoeve van de afstemming worden uitgewerkt door middel van Systems Engineering. Tevens worden afspraken gemaakt over de beschikbaarstelling van Nederlandse infrastructuur en de gebruiksvergoeding.

Projectbesluit (december 2012)

In het najaar van 2012 zijn de planstudies, waarmee de gemeenteraad in 2011 heeft ingestemd, tot een afronding gebracht. Met behulp van de planstudies zijn de techniek en inpassing van de traminfrastructuur, inclusief bijbehorende omgevingsonderzoeken en projectbeheersing (zoals planning en kostenraming), op Nederlands grondgebied in kaart gebracht. Medio 2012 is voor het buitenstedelijk tracé over het bestaande goederenspoor door ProRail een variantenstudie uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een voorkeursvariant met een halte Belvédère.

Het projectbesluit heeft betrekking op de realisatie van de tramverbinding op Maastrichts grondgebied. Het projectbesluit is gebaseerd op twee planstudies voor het buitenstedelijk respectievelijk het binnenstedelijk deel van de verbinding, alsmede op enkele onderliggende studies. De planstudie voor het binnenstedelijk gebied wijst uit dat de aanleg van de tramsporen kan worden gecombineerd met de verlegging van de OV-as. Voor het binnenstedelijk tracé zijn twee

haltes voorzien: Mosae Forum en een eindhalte bij het Centraal Station. De planstudie voor het buitenstedelijk tracé wijst uit dat er gebruik kan worden gemaakt van bestaande spoorrails. Een halte is voorzien ter hoogte van de Boschpoort of een nader te bepalen locatie in het Belvédère-gebied (indien dit past in planning en budget). Nader onderzoek moet hierover uitsluitsel geven. In oktober 2013 is het collegebesluit genomen om de halte ter hoogte van de Boschpoort te situeren.

Projectplan (februari 2013)

Na het projectbesluit wordt voor de volgende fase een nieuw projectplan opgesteld. De doelstelling van het project wordt beschreven als: het realiseren van een tramverbinding tussen Hasselt en Maastricht om daarmee een stevige impuls te geven aan de bereikbaarheid van de aan deze tramverbinding gelegen stedelijke gebieden en hierdoor bij te dragen aan het versterken van het economische en maatschappelijk functioneren van deze gebieden. De tram moet uiterlijk 1-1-2018 gaan rijden in een frequentie van tweemaal per uur per richting, zo veel mogelijk over dubbel spoor. De Lijn gaat de tramverbinding exploiteren voor eigen risico en rekening. De Lijn is tevens verantwoordelijk voor het trammaterieel. ProRail is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het goederenspoor, omdat dit onder het hoofdrailnet valt. De gemeente Maastricht en de provincie Limburg worden na oplevering van het stadstracé verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het tramspoor en bijbehorende voorzieningen voor het binnenstedelijk tracé. De realisatie TVM wordt in het project getypeerd als een fysiek-ruimtelijke opgave. Activiteiten die samenhangen met de concessieverlening zijn een taak van de provincie.

Er worden verschillende raakvlakprojecten benoemd, waaronder Gebiedsontwikkeling Belvédère, Herstructurering Stationsomgeving en de Omlegging van de OV-as West-Maastricht. Het projectplan gaat uit van een integrale vervoersysteembeschrijving. Hierin wordt de samenhang tussen de aspecten reizigers, tram, infra, exploitatie/beheersing, beheer en onderhoud en calamiteiten uitgewerkt.

Daarnaast worden er verschillende externe raakvlakken benoemd (activiteiten en resultaten die geen onderdeel uitmaken van de projectscope maar die wel van belang zijn voor het realiseren van TVM. Planologie en beheer worden gezien als externe raakvlakken (en zijn dus geen onderdeel van het project). Omdat het bestemmingsplan van groot belang is voor het halen van de planning wordt deze onderdeel gemaakt van de projectorganisatie. Beheer en onderhoud zijn van groot belang voor de wijze van contractering en de systeem integratie en daarom wordt de invulling van beheer en onderhoud ook tot de projectscope gerekend. Echter, zo wordt gesteld in het projectplan, het opbouwen van een organisatie daartoe maakt geen onderdeel uit van het project.

Andere externe raakvlakken die worden genoemd zijn: inrichting provinciale organisatie Lokaal Spoor en overdracht van relevante bevoegdheden, verkenning juridische status goederenspoorlijn en de mogelijke wijziging van deze status, invulling van de beheersorganisatie voor het stadstracé en (indien van toepassing) ook voor het buitenstedelijk tracé, ontheffing verrichten OV zonder concessie en het koepelplan mitigatie flora en fauna. Geconstateerd wordt dat het aan TVM toe te delen onderdeel uit het Groene Raamwerk Belvédère (invullen wettelijke beschermingsplicht flora en fauna) nog nadere invulling dient te worden gegeven.

Planning is dan om eind 2013 een besluit te kunnen nemen over de formele start van het aanbestedingsproces van het stads tracé. Eind 2014 moet dan de gunning van een groot aantal gunnings- en leveringscontracten plaats vinden. Voor het deel over het goederenspoor onderzoekt ProRail of het mogelijk is om de gunning van het uitvoeringscontract te vervroegen naar eind 2014.

Voorgesteld wordt om eenmaal in de zes weken een bestuurlijke werkgroep te organiseren.

Integraal Programma van Eisen (mei 2013)

In opdracht van de projectorganisatie heeft Arcadis een Integraal Programma van Eisen (IPvE) opgesteld. Doel van het IPvE is vierledig. Allereerst is het document bedoeld om een specificatie van de ontwerpwerkzaamheden - en keuzes ten aanzien binnen het stadstracé - te maken. Een tweede doel is uitwerking geven aan de Samenwerkingsovereenkomst tussen de projectorganisatie en De Lijn. Derde doelstelling is om de topeisen waar de tramverbinding Hasselt-Maastricht aan moet voldoen samen te brengen. En ten vierde is het document input voor een eventuele Design & Construct aanbesteding van het stadstracé. Het document gaat uitgebreid in op de verschillende systeemonderdelen en de verschillende eisen en wensen die daaraan gesteld worden.

Projectplan (februari 2014)

In de loop van 2013 bleek dat er op onderdelen onvoldoende informatie beschikbaar was om tot aanbesteding over te gaan. Mede als gevolg hiervan is besloten een nieuw projectplan op te stellen. In dit plan staat als doel vermeld om uiterlijk 31 december 2017 een tramverbinding tussen Hasselt en Maastricht te realiseren (een werkend vervoersysteem). Het project in Nederland bestaat uit drie onderdelen:

- De aanleg en exploitatie van een elektrische tramverbinding van circa 5 kilometer vanaf de Belgisch- Nederlandse grens tot en met het voorplein op het station Maastricht CS;
- De aanleg van drie haltes aan deze verbinding;
- De realisatie van twee onderstations voor de elektriciteitsvoorziening.

Ten aanzien van het Nederlands deel van het tracé wordt onderscheid gemaakt in twee delen: een buitenstedelijk deel van circa 2.800 meter vanaf de Belgisch-Nederlandse grens tot en met het uittakwissel goederenspoorlijn nabij de Noorderbrug en een binnenstedelijk deel van circa 2.200 meter vanaf de uittakwissel tot en met het voorplein bij Maastricht CS. Verlegging van de OV-as is onderdeel gemaakt van het project. Gemeld wordt dat het projectplan 2013 is aangepast omdat een aantal uitgangspunten niet correct waren.

De scope van de opdracht voor het project Tram Hasselt – Maastricht is het opleveren van een werkend vervoersysteem. Dit houdt in de realisatie van de traminfrastructuur, de aankoop van het trammaterieel, de exploitatie van de tramlijn en het beheer en onderhoud van de traminfrastructuur. Geconstateerd wordt dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een werkend vervoersysteem niet in de Samenwerkings- en Kaderovereenkomst is opgenomen. De scope voor het Nederlandse deel wordt vervolgens uitgewerkt in 15 punten. Belangrijkste zijn het geschikt maken van de spoorlijn voor reizigersvervoer met trams, het realiseren van het stads tracé, het

mitigeren of compenseren van effecten die toe te schrijven zijn aan het project en de haltes. Bepaald wordt dat het gehele Nederlandse tracé wordt uitgewerkt volgens lokaal spoor.

Analyse onderzoekers

Op basis van de geanalyseerde documenten (aangevuld met de gevoerde gesprekken) vallen ons een aantal zaken op.

Vanaf de eerste strategienota in 2007 gaat de aandacht meteen uit naar de varianten voor een tramverbinding. Het doel is dan al bepaald, namelijk het zo snel mogelijk realiseren van de tramverbinding. Er worden uitgangspunten benoemd. Deze hebben betrekking op materieel, exploitatie (uitvoering), ruimtelijke inpassing (boogstralen, eisen van de baan), relatie met overige spoordiensten respectievelijk busdiensten, financiële exploitatie en de relatie met Belvédère/kwaliteitssprong cultuur. Ook in de Koersnota (april 2008) en de Intentieovereenkomst (juni 2008) worden een aantal uitgangspunten benoemd die bepalend zijn voor de scope. Er wordt echter niet expliciet een scope bepaald. In het projectplan 2011 wordt het project getypeerd als primair een ruimtelijk-fysieke opgave. Onduidelijk is of de vervoerkundige aspecten van de tram tot de scope van het project gerekend moeten worden. Ook over het aspect beheer en onderhoud is nog geen duidelijkheid. Organisatorisch is het project, zowel aan gemeentelijke als aan provinciale kant, onderdeel van een groter geheel. Bij de gemeente is het project nauw verbonden met de gebiedsontwikkeling Belvédère en de aan Belvédère verbonden projecten Noorderbrug en Quartier des Arts; deze mobiliteitsprojecten zijn onderdeel van het Ruimtelijk Mobiliteitspakket. Bij de provincie is het project onderdeel van een provinciebreed OV-programma. De programmatische samenhang op zowel lokaal en provinciaal niveau maakt sturing ingewikkelder. Het is niet duidelijk hoe er vanuit de beide programma's werd gestuurd op het project TVM.

In het projectbesluit 2012 wordt de OV-as tot de financiering van het project gerekend. Dit is, vanwege de samenhang tussen beide projecten, een inhoudelijk logische keuze. Naast inhoudelijke overwegingen is er ook een financiële overweging. Door het samenvoegen van projectbudgetten ontstaat er meer afwegingsruimte binnen het project.

In het projectplan 2013 wordt beheer en onderhoud voor het eerst tot het project gerekend (met uitzondering van het bouwen van een beheersorganisatie). De statuswijziging Lokaal Spoor en het mitigatieplan flora en fauna worden tot de externe raakvlakken gerekend en vallen dus niet binnen de scope van het project.

In het projectplan 2014 wordt de scope van het project gedefinieerd als het opleveren van een werkend vervoersysteem. Hoewel er geen definitie wordt gegeven van "een werkend vervoersysteem" lijkt deze omschrijving ruimer dan de voorheen gehanteerde scope. Uit interviews blijkt dat de toenmalige projectleider ervoor koos om alle onduidelijkheden die er waren op te lossen door de onzekerheden mee te nemen in de projectscope. Volgens de projectleider was de scope niet helder en voortdurend in beweging.

Wanneer de scopeontwikkeling door de jaren heen op een rijtje wordt gezet, valt op dat de scope feitelijk nooit heeft vastgestaan. De scope is algemeen geformuleerd en liet veel ruimte voor verschillende interpretaties. De scope is werkende weg steeds aangepast en doorontwikkeld, maar

in de meeste gevallen niet scherper geworden. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren van permanente discussies over de vraag wat wel en wat niet tot het project, respectievelijk onder het mandaat van de projectorganisatie behoorde. Enkele voorbeelden hiervan zijn de organisatie en de kosten van het beheer, de verantwoordelijkheidsverdeling en rolinvulling ten aanzien van het buiten stedelijk deel en het bestemmingsplan.

3.3 Thema: fasering en planning

Een van de belangrijke aspecten waarop in projecten, naast kosten, gestuurd wordt is het aspect 'tijd'. In deze paragraaf gaan we na welke fasering en planning is gehanteerd en welke ontwikkelingen zich daarin hebben voorgedaan. In 2009 wordt er nog vanuit gegaan dat de exploitatie begin 2015 kan gaan starten. In 2011 schuift deze datum op naar december 2016. Vanaf het raadsbesluit 2012 wordt gerekend met indienstelling van de tram per 1-1-2018. In het projectplan 2014 wordt geconstateerd dat deze datum niet meer haalbaar is (tenzij er tijdens de aanbestedingsfase versnellingsmogelijkheden worden gevonden).

Raadsvoorstel Tram Vlaanderen Maastricht (juli 2009)

In het startdocument ten behoeve van de projectorganisatie van juli 2009 worden vier globaal geformuleerde fasen onderscheiden (met tussen haakjes de toen vigerende planning):

- Ontwerpfase (tot medio 2010);
- Voorbereidingsfase (medio 2010 - medio 2011);
- Realisatiefase (begin 2012 - eind 2012);
- Start exploitatie (eind 2012).

Deze planning is in juli 2009 aan de gemeenteraad van Maastricht gemeld.

In september 2010 wordt aangegeven dat 2012 niet haalbaar is en dat een start van de exploitatie per 2014/2015 realistischer is. Uit interne documenten blijkt dat eind 2010 ervanuit wordt gegaan dat de exploitatie begin 2015 kan starten.

Projectplan 2011

In het projectplan wordt uitgegaan van een projectperiode van 7 jaar (1-1-2010 tot en met 31-12-2016). Er worden zeven fasen onderscheiden:

- Verkenning (afgerond);
- Initiële fase;
- Planvorming;
- Procedure- en aanbesteding;
- Realisatie;
- Testrijden;
- Exploitatie (m.i.v. 11 – 12 – 2016).

De fasen worden verder niet uitgewerkt.

Raadsvoorstel 2012 (november 2012) en projectbesluit (december 2012)

Onderdeel van het projectbesluit is een globale planning. Bij een positief raadsbesluit ziet het tijdpad voor het vervolg er als volgt uit:

- Haalbaarheidsonderzoek halte Belvédère binnen de singels (voorjaar 2013);
- Voorbereiden van aanbesteding (programma van eisen/ontwerpdetaillering) (2013);
- Planologische en vergunningenprocedure (2013 – 2014);
- Aanbestedingsprocedure;
- Gunning realisatie infrastructuur (najaar 2014);
- Uitvoering (2014 – 2016);
- Proefrijden (2017);
- Start exploitatie (1 – 1 – 2018).

In de Masterplanning van het projectbesluit is een meer gedetailleerde planning opgenomen voor drie periodes: de jaren 2013 – 2014, 2014 – 2016 en 2017.

In de periode 2013 – 2014 zullen zowel het basisontwerp (ontwerpdetaillering) als het programma van eisen worden uitgewerkt ten behoeve van het engineeringproces, de procedures en het realisatieproces. Tevens zullen in die periode de planologische procedures worden voorbereid en de aanbesteding van de infrastructuur (via twee aanbestedingen) plaatsvinden. In deze periode is ook de gesynchroniseerde gunningsbeslissing voorzien.

In de periode 2014 – 2016 zullen diverse voorbereidingswerkzaamheden worden uitgevoerd en zal een definitieve uitvoeringsplanning worden opgesteld. In deze periode vindt ook de geplande realisatie van de aanleg van de traminfrastructuur plaats (incl. herinrichting openbare ruimte).

In 2017 vindt de afronding van de traminfrastructuur en het proefrijden plaats en start de exploitatie.

Projectplan 2013

In dit projectplan wordt aangegeven welke werkzaamheden in 2013, na het positieve raadsbesluit in 2012, moeten worden verricht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen producten en activiteiten. Belangrijke activiteiten hebben betrekking op de systeemintegratie, het maken van een referentie- en definitief ontwerp stadstracé en buitentracé en de (planologische) procedures en vergunningen.

In het projectplan zijn separaat voor het binnenstedelijk tracé en het buitenstedelijk tracé plannings opgenomen. De planning voor het binnenstedelijk tracé gaat uit van exploitatie per 1 – 1 – 2018. In de planningstabel voor het buitenstedelijk tracé, opgesteld door ProRail, is de doorlooptijd in weken voor de uitwerking van de variant aangegeven. De totale doorlooptijd bedraagt +/- 72 weken vanaf opdrachtverstrekking. Geconcludeerd wordt dat het eindrapport van ProRail naar de uitwerking van de voorkeursvariant voor het buitenstedelijk tracé eind augustus 2014 geleverd kan worden. Op het

moment dat het plan van aanpak gereed is, zo wordt vermeld, zal de detailplanning worden geactualiseerd.

Het projectplan bevat een integrale projectplanning op hoofdlijnen. In een bijlage is de voorbereidingsplanning voor 2013 opgenomen.

De integrale projectplanning op hoofdlijnen kent de volgende mijlpalen:

- Begin 2013: systeembeschrijving/IPvE helder, start onderzoeken ten behoeve van bestemmingsplan, helderheid over BTW-compensatie en hoofdlijnnet en lokaal spoor, PvA ProRail gereed en opdracht aan ProRail verleend
- Medio 2013: tramontwerp vastgesteld
- Tweede helft 2013: contractdocumenten stadstracé opgesteld
- Eind 2013: vastgesteld bestemmingsplan
- Begin 2014: aanbesteding stadstracé en opstellen contractdocumenten goederentracé
- Medio 2014: gunning voorbereidend werk uitvoerende partij stadstracé
- Eind 2014: definitieve gunning uitvoerende partij stadstracé en start aanbesteding goederen tracé
- Medio 2014: gunning uitvoerende partij goederentracé
- Vanaf 2015: bouwwerkzaamheden
- Eind 2017: testen/proefbedrijf tram
- December 2017: tram in dienst

Het projectplan is mede gebaseerd op verschillende rapporten van Arcadis. Deze vormen de inhoudelijke uitwerking van de planfase. Als resultaat van de werkzaamheden van Arcadis is het basisontwerp opgesteld. Na het projectbesluit wordt het definitief ontwerp vastgesteld en kan de aanbestedingsfase starten. Het definitief ontwerp is vastgesteld in december 2012. Als basis voor de aanbesteding is een Integraal Programma van Eisen opgesteld. Dit programma is vastgesteld op 2 mei 2013. Voornemen is om het aanbestedingsproces te gaan starten op basis van een Design & Construct-contract met concurrentiegerichte dialoog. Het college van B&W van Maastricht en GS van provincie Limburg stemmen in april 2013, onder andere, in met het voorstel om een overeenkomst aan te gaan met een ingenieursbureau door de provincie Limburg namens de projectorganisatie TVM. Daarnaast wordt door beide colleges ingestemd met het voorstel om, op hoofdlijnen, kennis te nemen van de het projectplan, de kaderovereenkomst en de stand van zaken inzake het BTW - compensatiefonds voor TVM. Tenslotte bevat de nota tevens de aanbestedingsstrategie.

Projectplan 2014

Als uitgangspunt voor de fasering en planning wordt de einddatum 1 januari 2018 genomen. De tram moet dan in dienst genomen zijn. Voor die datum moeten de infrastructurele werkzaamheden zijn opgeleverd en moeten de infrastructuur en het materieel zijn getest. Er wordt gewerkt met twee

niveaus van planning: strategisch (de masterplanning) en operationeel. In de voortgangsrapportage wordt een zogenaamde 'standlijnanalyse' gebruikt waarmee zich wordt verkregen op de stand van zaken met betrekking tot de mijlpalen. Bij (dreigende) grote afwijkingen dienen deze aan de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers te worden voorgelegd. In de planning worden elf fasen onderscheiden. Dit zijn (met tussen haakjes de start- en einddatum):

- (1) Bestemmingsplanprocedure (juni 2013 – februari 2014);
- (2) Beroepsprocedures bij de Raad van State (januari 2014 – november 2014);
- (3) Overeenkomsten (april 2014 – juni 2015);
- (4) Ontwerp en onderzoeken (januari 2014 – mei 2015);
- (5) Vergunningen (januari 2014 – december 2017);
- (6) Grondverwerving (januari 2014 – februari 2016);
- (7) Aanbesteding en gunning (april 2015 – februari 2016);
- (8) Realisatie (mei 2016 – december 2017);
- (9) Oplevering (december 2017 – december 2017);
- (10) Testen materieel en infrastructuur en proefbedrijf (december 2017 – juni 2018);
- (11) Exploitatie (juli 2018 – juli 2018).

Geconstateerd wordt dat op grond van deze fasering en planning de einddatum van 1 januari 2018 niet gehaald kan worden. In de aanbestedingsfase zal worden gekeken of het mogelijk is de realisatietermijn te versnellen zodat de einddatum van 1 januari 2018 mogelijk alsnog gehaald kan worden.

Analyse onderzoekers

Wanneer de verschillende faseringen en plannings van het project door de tijd heen op een rijtje worden gezet, valt allereerst op dat er steeds andere faseringen worden gehanteerd. Anders dan bij grote wegenprojecten van de provincie of projecten van het Rijk wordt er niet met een standaard fasering met bijbehorende beslismomenten en een checklist van te verrichten activiteiten gewerkt. Een dergelijke fasering geeft houvast en biedt zicht op de stappen die nog doorlopen moeten worden. Zeker in de eerste jaren lijkt het erop alsof er met een 'wensplanning' is gewerkt, een planning die niet is gebaseerd op een onderbouwde analyse van het benodigde besluitvormingsproces en de te verrichten onderzoeksactiviteiten. Uit de interviews komt ook naar voren dat er zeker bij de start van het project behoorlijke (politieke en maatschappelijke) druk was om de tram tijdig operationeel te krijgen, onder andere vanwege de kandidatuur van Maastricht als culturele hoofdstad van Europa. Uit de interviews komt tevens het beeld naar voren dat bij het ingaan van een nieuwe fase diverse malen bleek dat de kwaliteit van de voorgaande en tevens afgeronde fase onvoldoende was. Met name bij de overgang van planfase naar uitvoeringsfase in 2013 bleek volgens een aantal gesprekspartners achteraf dat de producten uit de planfase ontoereikend waren om de uitvoering- en aanbestedingsfase in te kunnen gaan. Als onderdeel van het definitief ontwerp zijn toen alsnog extra werkzaamheden uitgevoerd, waaronder een 3D-meting

van het tracé. Door een duidelijker fasering aan opdrachtgeverszijde en bijbehorende omschrijving van de beslismomenten (inclusief de beschikbaarheid van de daarvoor benodigde beslisinformatie) had voorkomen kunnen worden dat er 'herstelwerkzaamheden' moesten plaatsvinden voor reeds afgesloten fasen.

Vanaf het projectplan 2013 en zeker in het projectplan 2014 wordt er meer aandacht gegeven aan de planning en de risico's die het realiseren van de einddatum bedreigen. In 2009 wordt er nog vanuit gegaan dat de exploitatie begin 2015 kan gaan starten. In 2011 schuift deze datum op naar december 2016. Vanaf het raadsbesluit 2012 wordt gerekend met indienststelling van de tram per 1 – 1- 2018. In het projectplan 2014 wordt geconstateerd dat deze datum niet meer haalbaar is (tenzij er tijdens de aanbestedingsfase versnellingsmogelijkheden worden gevonden).

Uit de interviews is duidelijk geworden dat er bij de bespreking van het projectplan 2014 intensief is bekeken of deze constatering klopte en welke alternatieve scenario's er voorhanden waren. Met het oog op de naderende verkiezingen en collegeonderhandelingen in de gemeente Maastricht (voorjaar 2014) is uiteindelijk besloten om over de planning geen beslissing meer te nemen maar dit over te laten aan het nieuwe college c.q. de nieuwe bestuurder. De nieuwe wethouder heeft vrijwel meteen na zijn aantreden verzocht om een diepgaande review.

In de interviews is diverse malen aangegeven dat ook de samenwerking met de Vlaamse partners soms aanleiding tot vertraging heeft gegeven. De internationale samenwerking maakte het project complex en soms hadden ook de Vlaamse partners (extra) tijd nodig om de besluitvorming aan Vlaamse/Belgische zijde rond te krijgen. Wij hebben de internationale samenwerking en de invloed daarvan op de planning, gelet op de scope van onze opdracht, echter niet als verklarende factor meegenomen.

3.4 Thema: Inzicht in de ontwikkeling van de totale kosten

Kort na de zomer 2014 bereikten de bestuurders de eerste signalen dat de totale kosten voor het project Tram Vlaanderen Maastricht veel hoger zouden worden dan gedacht. In oktober 2014 kwam de Grontmij met een berekening van 99,6 miljoen euro terwijl bij het projectbesluit eind 2012 was uitgegaan van 64,6 miljoen euro. In deze paragraaf worden de feiten op een rij gezet aangaande het inzicht in de ontwikkeling van de kosten.

In januari 2009 zijn de eerste kostenoverzichten gemaakt door TCE/Witteveen en Bos. Er zijn drie varianten uitgewerkt voor het deel grens - station Maastricht CS. Voor elke variant zijn drie uitwerkingsniveaus (twee verschillende tramsystemen en kwalitatief hoog niveau van uitstraling) berekend. De totale kosten variëren tussen de 41,6 en 53,9 miljoen euro. De gehanteerde bandbreedte is plus en min 30%. De investering voor het deel Maastricht CS – Randwijk wordt geschat op 13,6 miljoen euro.

In juli 2010 presenteert Arcadis een nadere beoordeling van de kostenraming van TCE. In de ogen van Arcadis heeft TCE teveel rekening gehouden met algemene kengetallen. Volgens Arcadis liggen de kosten zonder direct rekening te houden met de drie varianten en wel rekening houdend met een opslagfactor ruim 15 miljoen euro hoger (prijsspeil 2008). De gehanteerde bandbreedtes (plus en min 30%) blijven gelijk.

In het projectplan september 2011 wordt het taakstellende projectbudget van 45 miljoen euro opgenomen (prijsspeil 2009) voor de tramverbinding grens - station Maastricht CS inclusief aan te leggen haltes. In het projectplan wordt de bandbreedte aangegeven van 35%. Ook wordt onder de financiële risico's aangegeven dat Arcadis in 2010 uitkomt op een kostenraming die 30% hoger ligt. De raming van Arcadis werd beschouwd als een expertoordeel op basis van een quick scan. De ambtelijk opdrachtgevers beschouwden het als een signaal waarmee rekening diende te worden gehouden bij de volgende uitwerking van een kostenraming. Het taakstellende budget van 45 miljoen euro wordt eind 2011 ook opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de provincie. De bandbreedte wordt in de overeenkomst niet genoemd. Volgens het projectteam is dit gebruikelijk: gevoteerde budgetten zijn waardevast. Plussen en minnen dienen te worden opgevangen binnen dit budget door middel van bijvoorbeeld versoeringen. Wel wordt afgesproken het bedrag te indexeren. In projectplan en Samenwerkingsovereenkomst wordt de relatie genoemd met een ander project: Ontwikkeling stationsomgeving - doorstroming OV-as Oost. In de overeenkomst is vermeld dat de gemeente hiervoor 17,5 miljoen euro beschikbaar heeft. Het totaal beschikbare budget is derhalve 63 miljoen euro.

ProRail komt in juni 2012 met een berekening van de kosten van het tracé buiten de stad en met medegebruik van de goederenlijn. Deze kosten bedragen 13,3 miljoen euro (prijsspeil 2012) bij een bandbreedte van 22% en exclusief kosten in het kader van flora en fauna. Arcadis komt in oktober 2012 met een nieuwe berekening van de kosten voor het binnenstedelijk gebied. In tegenstelling tot de deterministische berekeningen van voor 2012 was dit een probabilistische berekening. De deterministische berekening kent een bandbreedte, de probabilistische berekening kent een maat voor de trefzekerheid van de berekening. Deze wordt in 2012 bepaald dat met 70% kans dat de investeringskosten tussen de € 42.541.908 en € 60.042.393 liggen. Hieraan wordt het bedrag van € 51.282.626 gekoppeld. Naar de raad en de Staten wordt het bedrag van € 51,3 miljoen voor het binnenstedelijk tracé gecommuniceerd met een onnauwkeurigheidsmarge van 15%.

In een intern vertrouwelijk ambtelijk document voor het opdrachtgevers overleg wordt in het najaar van 2012 aangegeven dat het benodigde budget 66 miljoen euro is (53,3 miljoen euro binnenstedelijk, 13,4 miljoen euro buitenstedelijk) met een overschrijdingskans van 50%. Indien de overschrijdingskans wordt beperkt tot 15% bedragen de kosten 79 miljoen euro. Kortom, er ontstaat een financieel tekort. Er worden twee opties genoemd als oplossing:

- Aangeven vrijwel binnen begroting en beide moederorganisaties wordt gevraagd 3,5 miljoen euro extra te betalen. Als dan alsnog uit de pas wordt gelopen, zijn er verschillende versoeringsopties mogelijk.
- Budget wordt opgeplust tot circa 75 miljoen euro met enkele versoeringsknoppen. Dan is er nog 10 tot 12 miljoen euro nodig van de moederorganisaties.

De bestuurders zijn hierover niet geïnformeerd. Afweging van de projectgroep was hierbij eerst meer duidelijkheid en scherpte te krijgen over de kosten mede op basis van acties om binnen het budget te blijven. Uiteindelijk hebben de ambtelijke opdrachtgevers ervoor gekozen de ramingen van ProRail en Arcadis te volgen voor het projectbesluit.

In het projectbesluit van november 2012 worden daarom de kosten geraamd als 13,3 miljoen euro voor het buitenstedelijk tracé, 51,3 miljoen euro voor het binnenstedelijk tracé (prijspeil 2012) (totaal dus 64,6 miljoen euro) met een bandbreedte van 15% voor het binnenstedelijk tracé en 22% voor het buitenstedelijk tracé. Het budget is bepaald op 62,5 miljoen euro (prijspeil 2009), inclusief indexering prijsspeil 2012 is dit 66,4 miljoen euro. De geraamde kosten passen derhalve binnen het budget. De opdrachtgeverskosten 2010 – 2017 worden geschat op 7 miljoen euro en afgedekt binnen het projectbudget. Op 18 december 2012 stemt de raad in met het projectbesluit en de daarmee verbonden ramingen.

In het najaar van 2012 heeft de provincie Movares opdracht gegeven onderzoek te doen naar de gevolgen van de statuswijziging van het goederenspoor van Hoofdspoor naar Lokaal spoor. In dit onderzoek wordt ook ingegaan op de bouwkosten, berekend door ProRail. Conclusie van Movares is: *Wat de bouwkosten betreft, is er op dit moment geen duidelijk beeld omdat op verschillende wijzen bij verschillende partijen voor een niet helder afgebakende scope tot verschillende bouwkosteninschattingen is gekomen. Er is een zeer grote kans dat de bouwkosten zullen afwijken van de diverse aannames.* De afwijking zou al gauw 10% kunnen bedragen. Voor zover wij weten is hier verder geen acties op ondernomen. Het rapport was namelijk niet gericht op betreffende raming, maar op de statuswijziging van hoofd en lokaal spoor. Gezien de status van de ramingen kwam de afwijking ook niet vreemd over.

Eind januari 2013 wordt het projectplan uitwerking- en aanbestedingsfase vastgesteld. Het beschikbare budget is 66,4 miljoen euro (prijsspeil 2012). Kosten zijn berekend op 64,6 miljoen euro. Er wordt melding gemaakt van 1 miljoen euro aanvullende Rock-middelen. Vervolgens wordt vastgesteld dat er aanvullend op bovengenoemde 7 miljoen euro nog 2,8 miljoen euro extra beschikbaar is voor opdrachtgeverskosten. Zo bezien wordt het totale beschikbare budget 67,4 miljoen euro. In april en mei 2013 wordt in beide colleges gemeld dat het de verwachting is dat het project uitvoerbaar is met deze beschikbare middelen.

In mei 2013 heeft Arcadis op basis van de raming van 2012 een nieuwe raming opgesteld, uitsluitend voor de realisatie fase. De overige kosten zijn berekend door het projectteam. De totale raming bedraagt 72,2 miljoen euro (prijsspeil 2012) bij een bandbreedte van plus en min 15%.

In juni 2013 wordt een interne notitie opgesteld over het geprognosticeerd tekort. Deze wordt begin december 2013 besproken in het ambtelijk opdrachtgeversoverleg. Het tekort wordt berekend op 6,4 miljoen euro. In de notitie wordt vastgesteld dat dit tekort kan worden opgevangen met versoeringsmaatregelen en door extra inkomsten te genereren. De lange tijd tussen het opleveren van de notitie en de bespreking daarvan wordt geweten aan het feit dat er nog veel onzekerheden waren omdat het project zo in beweging was; er was geen stabiele cijfermatige informatie voor handen. Daarom wordt een second opinion uitgevoerd door Oranjewoud. In november 2013 heeft Oranjewoud een nieuwe integrale raming opgesteld. Deze sluit op een bedrag van 68,5 miljoen euro (prijsspeil 2012) bij een bandbreedte van plus en min 15%.

In maart 2014 is door de ambtelijke opdrachtgevers een nieuw projectplan vastgesteld. Hierin wordt vastgesteld dat op basis van de meest actuele en betrouwbaar geachte raming van Oranjewoud het eind 2012 taakstellende bedrag van 66,8 miljoen overschrijdt (wellicht wordt hier bedoeld het

bedrag van 66,4 miljoen euro (zie boven)). In dit plan wordt ook aangegeven waar de meerkosten vandaan komen: kosten verbonden met het natuurmitigatieplan, extra kosten naar aanleiding van zienswijzen en adviezen commissie MER (geluid, trillingshinder) en aanvullende wensen vanuit de gemeente Maastricht (zoals haltes, vork Wilhelminabrug). In de kostenraming van 66,8 miljoen euro uit het projectplan is geanticipeerd op een aanbestedingsvoordeel. De verwachting is dat, als gevolg van de marktsituatie, een aanbestedingsvoordeel kan worden verwacht en dat dus het gat kan worden overbrugd. De bedoeling was de bestuurders het projectplan te laten vaststellen. Dit is uiteindelijk niet gebeurd onder meer als gevolg van de wisseling van wethouder naar aanleiding van de verkiezingen.

In maart 2014 wordt voor de ambtelijk opdrachtgevers een aantal beheersaspecten, waaronder geld, in beeld gebracht. Er zijn nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van de laatste raming van Oranjewoud. De totale kosten bedragen 73,6 miljoen euro, er was voor 67,1 miljoen euro dekking. Dat betekent dat er een budgettekort is van ruim 6 miljoen euro. Belangrijkste oorzaken zijn apparaatskosten die op 11,7 miljoen euro uitkomen (begroot 8,1 miljoen euro) en de kosten zoals in projectplan 2014 benoemd. Ook de kosten ontwerp en engineering zijn te laag begroot. Er wordt besloten een verdiepingsslag te maken op de PM-posten en de zoekrichtingen voor oplossingen. Eind mei wordt gemeld dat er nog geen resultaten in dezen zijn bereikt.

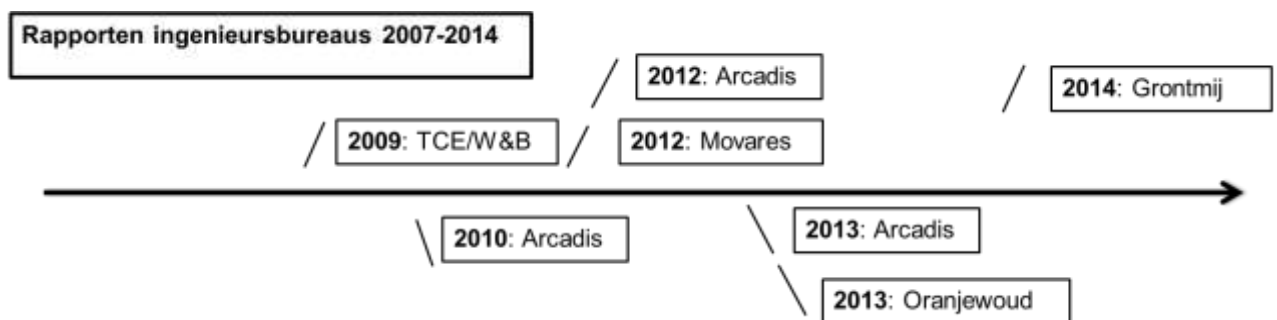
Kort na de zomer worden de bestuurders in een notitie door de ambtelijke opdrachtgevers geïnformeerd over de financiële stand van zaken. Wat betreft het taakstellend budget uit 2012 (67,07 miljoen euro) wordt vastgesteld dat er geen onderbouwde raming ten grondslag ligt en dat bij het vaststellen van het budget in 2009 onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd. Essentiële kostenposten zijn niet in de raming opgenomen. Een aantal risico's hebben zich daadwerkelijk geopenbaard. Er wordt een tekort vastgesteld van 16,9 miljoen euro. De raming komt uit op 84 miljoen euro (prijspeil 2012).

Vervolgens is Grontmij aan de slag gegaan met het maken van een nieuwe raming (oktober 2014). Deze raming is door het reviewteam afgezet tegen de raming van Arcadis en ProRail uit 2012 (64,6 miljoen prijsspeil 2012). De berekening van de Grontmij komt neer op 99,6 miljoen euro (prijsspeil 2014) bij een variatiecoëfficiënt van 17% en 50% kans op overschrijding. Een deel van de kosten door Arcadis in de projectraming opgenomen wordt door Grontmij verschoven naar risicoreserveringen. Terugkijkend blijken in de jaren 2009 – 2014 de volgende kostenposten te zijn onderschat dan wel niet meegenomen in eerdere ramingen (uitsluitend posten opgenomen boven de 1 miljoen euro):

- Leges;
- Flora en Fauna;
- Archeologie;
- Implementatie Wet Lokaal Spoor/statuswijziging;
- Index;
- Voorbereidingskosten;
- Aanpassing rioleringen;
- Extra maatregelen trillingen geluid als gevolg van bestemmingsplan;

- Faseringskosten;
- Constructies Wilhelminabrug, tunneldek, Bassin;
- Omrij schade OV-vervoer.

Resumerend ziet de inschakeling van ingenieursbureaus er als volgt uit:



Analyse onderzoekers

Op basis van de geanalyseerde documenten en gevoerde gesprekken valt ons het volgende op. In het algemeen vinden wij dat er gedurende de gehele onderzoeksperiode (2008 – 2014) zeer veel onduidelijkheden zijn over de kosten. De eerder geconstateerde, continu veranderende projectscope had als gevolg dat niet altijd duidelijk was welke kosten wel en welke niet tot het project gerekend moesten worden. Volgens ons was de projectgroep in samenwerking met de ambtelijke opdrachtgevers continu bezig grip te krijgen op de kosten. Vanaf eind 2012 komen dreigende overschrijdingen in beeld bij de projectgroep en ambtelijke opdrachtgevers. Telkens wordt naar oplossingen gezocht in de zin van versoeringen, kostenbesparingen en aanbestedingsvoordelen om binnen het taakstellend budget te blijven. Wat betreft het informeren van de bestuurders wordt de lijn aangehouden dat deze uitsluitend geïnformeerd worden als er echt duidelijkheid is over de overschrijding en als er echt sprake is van een overschrijding. Bij de afweging tussen snel maar onvolledig en wellicht onjuist informeren van de bestuurder, of eerst uitzoeken en oplossingen zoeken en dan eventueel bestuurder informeren, wordt altijd voor het laatste gekozen. In een enkel geval zijn het projectteam en ambtelijke opdrachtgevers wel een half jaar bezig grip te krijgen op de ramingen en oplossingen te zoeken voor dreigende tekorten. Tot de zomer van 2014 worden de bestuurders niet geïnformeerd over de dreigende overschrijdingen. Met de kennis van toen vonden de projectgroep en de ambtelijke opdrachtgevers dat het project binnen de begroting gerealiseerd kon worden. Achteraf gezien kan worden gesteld dat een groot aantal posten onvoldoende of niet zijn meegenomen.

Wat volgens ons in deze ook een rol speelde was de afhankelijkheid van de externe bureaus. Wat betreft de onderschatting en het niet meenemen van ramingen geven externe bureaus aan dat dit te verklaren is op basis van de informatie die zij op dit moment hadden van de opdrachtgever. De opdrachtgevers die wij hebben geïnterviewd geven aan dat zeker achteraf gezien de externe bureaus niet de kwaliteit hebben geleverd die je van een deskundig bureau zou mogen verwachten. Wij kunnen deze inschatting van ambtelijke zijde niet beoordelen maar stellen wel vast dat aan de

kant van de opdrachtgever onvoldoende kennis in huis was om de externe bureaus aan te sturen. Daardoor worden informatie en signalen van de externe bureaus niet altijd opgepikt en goed op waarde geschat.

Opvallend is het grote aantal bureaus (TCE/Witteveen en Bos, Arcadis, Oranjewoud en later Antea, Grontmij) dat in vijf jaar aan het project hebben gerekend. Kostenberekeningen en second opinions daarvan lijken bijna over elkaar heen te tuimelen. De bureaus hanteren ook niet dezelfde begrotingsmethodiek. Dit leidt ertoe dat niet consequent dezelfde posten in beeld worden gebracht. Er wordt op een niet altijd transparante manier geschoven tussen kostenposten en tussen kostenposten en risicoreserveringen. Er wordt niet consequent omgegaan met het te hanteren prijspeil. Ook is niet altijd duidelijk waarom wanneer welke bandbreedte gehanteerd wordt en wat een dergelijke bandbreedte betekent. In sommige gevallen wordt niet van bandbreedte gesproken maar van een variatiecoëfficiënt en overschrijdingskans. Dit in combinatie met een opdrachtgever met onvoldoende kennis in huis heeft er ook geleid tot de financiële situatie waarin het project eind 2014 is terecht gekomen.

3.5 Thema: Ontwikkeling inzicht in de kosten mitigerende maatregelen Flora en Fauna en kosten verbonden met Archeologie

Eind 2014 zijn forse afwijkingen vastgesteld op de ramingen op het gebied van Flora en Fauna (1,7 miljoen euro) en Archeologie (2 miljoen euro). In deze paragraaf wordt in beeld gebracht hoe het inzicht in de kosten voor fauna/flora en archeologie zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld.

In de Basisrapportage Groot project Openbaar Vervoer uit 2010 van de provincie wordt voor het eerste melding gemaakt van de risico's met betrekking tot Flora en Fauna die mogelijk ontstaan wanneer er een tram tussen Vlaanderen en Maastricht zal worden aangelegd. ProRail heeft in 2009 een QuickScan laten uitvoeren naar Flora- en Fauna-aspecten voor twee varianten: 1) medegebruik van de tram van de bestaande spoorlijn 2) realisatie van gescheiden traminfrastructuur op het tracé van de bestaande spoorlijn. In beide varianten zijn de Flora en Fauna aspecten gemarkeerd als essentieel en bepalend, waardoor toen duidelijk was dat aanvullende beschermende maatregelen moesten worden genomen om realisatie van de tram mogelijk te maken.

Ook in de daaropvolgende Eerste Voortgangsrapportage Groot Project Openbaar Vervoer 2010 wordt ingegaan op de Flora en Fauna. Door te werken met een taakstellend budget van 45 miljoen euro met een onzekerheidsmarge wordt het financiële risico van overschrijdingen zo goed mogelijk beperkt. Het gaat dan niet alleen om een te lage inschatting van prijsniveaus, maar ook om het risico op eventueel extra noodzakelijke maatregelen voor onder meer Flora en Fauna. De Tweede voortgangsrapportage Groot Project Openbaar Vervoer 2011 beschrijft ditzelfde punt.

In het projectplan Tram Vlaanderen Maastricht 2011, dat onderdeel is van de samenwerkingsovereenkomst, wordt melding gemaakt van de risico's van het project die zich voor kunnen doen op het gebied van 'Flora en Fauna'. Langs de goederenspoorlijn is namelijk sprake van beschermde flora- en faunawaarden. Het risico bestaat, zo staat beschreven in het projectplan, dat er geen ontheffing van de Flora- en Faunawet wordt verkregen.

Archeologie wordt in het projectplan van 2011 nog niet als een zodanig risico aangemerkt. Wel staat er beschreven dat de stedelijke inpassing van tramlijn in Maastricht op verantwoorde wijze moet geschieden en dat dit niet mag leiden tot kostenoverschrijdingen.

In het rapport Voorkeursvariant Samen gebruik van ProRail van 13 juni 2012 inzake het buitenstedelijk tracé wordt ingezoomd op de invloed van TVM op de Flora en Fauna. Hiervoor gebruiken zij de inzichten van onderzoeks- en kennisorganisatie Ravon. ProRail stelt dat de realisatie van het project TVM schadelijk is voor de aanwezige populatie muurhagedissen. Naar aanleiding van deze uitkomst is er samen met de het ministerie, provincie Limburg, gemeente Maastricht, ProRail en Ravon overleg gevoerd om te komen tot een (spoor)overstijgend plan waarmee het duurzaam behoud van de totale muurhagedissenpopulatie in Maastricht gewaarborgd wordt. Ravon heeft hiertoe een verkenning verricht die op 8 juni 2011 is besproken met het ministerie van EZ (bevoegd gezag voor verlening ontheffing Flora en fauna wet).

In ditzelfde onderzoek van ProRail wordt tevens een QuickScan beschreven met betrekking tot de invloed van TVM op de archeologie inzake het buitenstedelijk gebied. Hieruit volgt dat in het noordwestelijke deel van het tracé een behoudenswaardige vindplaats aanwezig is. Voor het tracé als geheel geldt een lage verwachting voor nederzettingsresten uit de late middeleeuwen en nieuwe tijd. Wanneer de gemeente instemt met de aanbeveling in het rapport, zal voor het tracé een karterend booronderzoek moeten worden verricht. Ter plaatse van de neolithische vindplaats in het noordwestelijke deel van het tracé wordt in eerste instantie behoud in situ geadviseerd. Indien dit niet mogelijk blijkt te zijn, wordt geadviseerd om de archeologische waarden door middel van een definitieve opgraving te documenteren en veilig te stellen. Er dient vervolgonderzoek plaats te vinden, zodra de variant is gekozen. De kosten daarvan zijn meegenomen in de raming van ProRail.

In de derde voortgangsrapportage van de Grote Projecten Openbaar vervoer van 20 januari 2012 wordt wederom benadrukt dat het project TVM mogelijk extra flora en faunamaatregelen op het gebied van stedelijke herinrichting moet nemen.

Op 17 oktober 2012 is een planstudie van Arcadis over het binnenstedelijke tracé gepubliceerd die ingaat op de posten Flora en Fauna en Archeologie. Er wordt een aantal posten genoemd die kunnen zorgen voor de verstoring van Flora en Fauna:

- Met de mogelijke kap van bomen bij de Van Hasselkade/Maasboulevard wordt het foerageergebied en/of de migratieroute van vleermuizen aangetast. De effecten dienen gemitigeerd te worden door het realiseren van alternatieve vliegroutes voor vleermuizen door aanplant van een nieuwe bomenrij.
- Het verkeersknooppunt van de Noorderbrug – Boschstraat wordt geheel nieuw ingericht. Bij de planvorming zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met diverse diersoorten. Het uitgangspunt is dat aantasting zoveel mogelijk wordt voorkomen door het treffen van mitigerende maatregelen. Als resteffecten niet kunnen worden vermeden, dient rekening te worden gehouden met een ontheffingsprocedure in het kader van Flora- en Faunawet.
- Het stadstracé van TVM zal de Maas (ecologische verbindingzone) via de bestaande Wilhelminabrug kruisen. Nader onderzoek naar bovenleidingen op de brug heeft uitgewezen dat

deze bovenleidingen voor vleermuizen en de meeste water- en trekvogels geen belemmering vormen.

- Het stadstracé TVM heeft geen nadelige effecten op natuurgebieden in de omgeving (Natura2000, Beschermd Natuurmonumenten, EHS, POG). Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat een ontheffingsprocedure voor de Flora- en Faunawet niet nodig is. Als dit wel het geval is, zal rekening moeten worden gehouden met proceduretijd van zes maanden.

De conclusie van de planstudie is dat een ontheffingsprocedure voor de Flora- en Faunawet niet nodig is. Als dit wel het geval is, zal rekening moeten worden gehouden met proceduretijd van zes maanden. In de investeringsraming van Arcadis van december 2012 voor het project TVM is geen post opgenomen voor Flora en Fauna (mitigerende maatregelen) en Archeologisch onderzoek. Gesprekspartners bevestigen dat de genoemde posten niet door de ingenieursbureaus worden beschreven maar geven tegelijkertijd aan dat de onvolledige uitvraag hier debet aan is.

Wat betreft de Archeologie wordt door Arcadis aangegeven dat het stadstracé TVM gelegen is binnen de archeologische zones A en B. Zolang de ingreep in de ondergrond voor het stadstracé niet dieper gaat dan 40 cm is geen nader archeologisch onderzoek nodig. Waar werkzaamheden wel dieper gaan dan 40 cm zal het zeer waarschijnlijk gaan om reeds geroerde grond in het bestaande wegprofiel en/of rond kabels en leidingen. Desgewenst kan in deze gevallen archeologische begeleiding plaatsvinden. Archeologie levert geen nadere ontwerpisen of –wensen voor deze planstudiefase en er is volgens het projectteam ook geen aanleiding om nader onderzoek te verrichten in deze fase. Wanneer vastligt op welke wijze de rails aangelegd zullen worden (na aanbesteding), dienen de plannen en tekeningen met de gemeentelijke archeoloog besproken te worden.

In juni 2013 presenteert Arcadis de resultaten van het onderzoek 'Natuurtoets en raamwerk natuur voor ruimtelijke ontwikkelingen Belvédère' Het college van B&W van de gemeente Maastricht heeft op basis hiervan ingestemd met het groene raamwerk uit het rapport en met de voorgestelde financiële verdeelsleutel tussen de diverse projectonderdelen op basis van natuurbelasting.

Ten aanzien van de TVM wordt eenzelfde systematiek toegepast en dat betekent dat de tram naar rato van de versterking een bedrag van € 1.704.170,- zal moeten bijdragen. In het ambtelijk opdrachtgeversoverleg van 15 juni 2013 wordt vastgesteld dat voor Flora en Fauna onverwacht veel meer kosten in beeld komen. Tot op dat moment werd al met in hun ogen een zeer hoog bedrag rekening gehouden van € 700.000,- en was het uitgangspunt dat dit bedrag lager moest worden. Volgens het opdrachtgeversoverleg valt dit bedrag binnen het project niet te verantwoorden. Vanuit TVM dient beoordeeld te worden of mitigatie middels het plan Belvédère nog realistisch is of dat alternatieven onderzocht moeten worden.

In het ambtelijk opdrachtgeversoverleg van 4 december 2013 wordt nadrukkelijk stilgestaan bij de noodzakelijke ontheffing waarvan sprak is indien beschermde Flora en Fauna verstoord wordt. Bij een ontheffing worden natuurcompenserende maatregelen voorgeschreven. Het is onwenselijk om deze versturende ontwikkelingen steeds individueel op te lossen via mitigatie of compensatie. Een integrale oplossing voor het totale gebied verdient de voorkeur. Een integrale aanpak heeft namelijk als voordeel, naast de vermindering van bestuurslast, dat er gewerkt kan worden aan een meer

robuuste groenstructuur die uiteindelijk meer natuurrendement op gaat leveren dan alle losse acties bij elkaar. Daarom wordt er een groen-blauw natuurraamwerk voorgesteld waarvoor een algehele ontheffing wordt aangevraagd op basis van de Flora- en Faunawet.

In het Projectplan van 2014 is voor Flora en Fauna € 700.000 opgenomen in de kostenraming van het project TVM. Gesprekspartners geven aan dat voor dit bedrag is gekozen in plaats van € 1.704.170 omdat dit laatste bedrag door de gemeente was vastgesteld zonder dat B&W hier een besluit over had genomen dan wel dat er afstemming was geweest met het projectteam. Daarnaast blijkt uit de stukken dat er vanuit het projectteam vraagtekens werden gezet bij de zeer hoge post grondverwervingskosten en de ruwe inschatting voor het uitvoeren van de mitigerende maatregelen. Voor het projectteam bleef op basis van deze punten € 700.000 het (voorlopige) uitgangspunt. Naast de kostenraming in het projectplan 2014 bestaat er een overzicht met geprognostiseerde tekorten voor het project TVM van € 6,4 mln. De post Flora en Fauna is hier een onderdeel van. Uit de verslagen en financiële memo's van het ambtelijk opdrachtgeversoverleg (vanaf december 2013) wordt wel duidelijk dat er voor de post Flora en Fauna rekening wordt gehouden met een (geprognostiseerd) tekort van € 1 miljoen. Dit bedrag wordt niet besproken in de bestuurlijke werkgroep. Medio 2014 is de € 1.704.170 wel meegenomen in de raming, omdat het projectteam op dat moment uitging van het *worst case scenario*. De post Archeologie is niet terug te vinden in deze kostenraming. Wel staat er in het projectplan vermeld dat op basis van de informatie uit de reeds uitgevoerde onderzoeken er in de planning geen rekening wordt gehouden met omvangrijke archeologische vondsten.

Analyse onderzoekers

Op basis van de geanalyseerde documenten en gevoerde gesprekken valt ons het volgende op.

De posten Archeologie en Mitigerende maatregelen Flora en Fauna zijn voorbeelden van begrotingsposten die eind 2014 veel hoger zijn begroot dan in de jaren daarvoor. Archeologie is voor eind 2014 in geen enkele begroting opgenomen. Externe bureaus geven aan dat dit te verklaren is op basis van de informatie die zij op dit moment hadden van de opdrachtgever. De opdrachtgevers die wij hebben geïnterviewd, geven aan dat zeker achteraf bezien de externe bureaus niet de kwaliteit hebben geleverd die je van een deskundig bureau zou mogen verwachten. Wij kunnen deze inschatting van ambtelijke zijde niet beoordelen, maar stellen wel vast dat aan de kant van de opdrachtgever onvoldoende kennis in huis was om de externe bureaus aan te sturen. Daardoor worden informatie en signalen van de externe bureaus niet altijd opgepikt en goed op waarde geschat.

De post Flora en Fauna krijgt vanaf 2009 zowel in provinciale als in gemeentelijk documenten aandacht. In oktober 2014 wordt de post op € 1.704.170,- geraamd. Dit volgt uit het groen-blauwe raamwerk waar het college van B&W van de gemeente Maastricht mee heeft ingestemd. Op basis hiervan wordt met een financiële verdeelsleutel een geldelijk bedrag gekoppeld aan de natuurbelasting van diverse projecten. Ondanks het feit dat dit bedrag medio 2013 al bekend was bij het projectteam is er in het projectplan 2014 slechts € 700.000 opgenomen voor Flora en Fauna. Gesprekspartners geven aan dat de verdeelsleutel op basis waarvan de gemeente bepaalt dat de post om en nabij € 1,7 miljoen gaat bedragen op het moment van het opstellen van het projectplan

begin 2013 nog niet was afgestemd met het projectteam. Eigenlijk was het nog een punt van onderhandeling, aldus een aantal gesprekspartners. Deze onderhandeling heeft echter later niet plaatsgevonden. Medio 2014 is het projectteam uitgegaan van het *worst case scenario*. Ons valt op dat er niet meteen in 2013 een risicoreservering is opgenomen voor deze post.

3.6 Thema: Ontwikkeling inzichten over de Wilhelminabrug

In het kader van de review is in 2014/2015 vastgesteld dat de draagkracht voor de tram voor de hoofdo overspanning, westelijke aanbrug en Vork onvoldoende is. Als gevolg hiervan is geconstateerd dat de kosten veel te laag waren geraamd. In deze paragraaf worden de inzichten die er over de Wilhelminabrug waren op een rij gezet.

In juni 2007 presenteert Movares de resultaten van een onderzoek in opdracht van de provincie Limburg naar de haalbaarheid van de Wilhelminabrug voor gebruik door de sneltram. Dit is beschouwd vanuit drie tracévarianten. In opdracht van de gemeente Maastricht verricht Movares begin 2008 nog een nader onderzoek naar de geschiktheid van het oostelijke brugdeel. Over dit deel van de brug kon in 2007 nog geen conclusies over de geschiktheid worden getrokken. Conclusie van beide onderzoeken is dat de brug geschikt is voor vertramming. In alle varianten zijn aanpassingen van de brug noodzakelijk. De hiermee verband houdende kosten bedragen **2 tot ruim 5 miljoen** euro. Bijna alle kosten hebben te maken met De Vork. De kosten voor aanpassing van het oostelijke brugdeel bedraagt tussen de 0 en 300.000 euro.

In de koersnota van april 2008 wordt gemeld dat de inpassing van de tramlijn op de brug onzeker en lastig is. In de eerste begroting van 2009 opgesteld door Witteveen en Bos wordt een bedrag opgenomen van **3 miljoen euro** voor de aanpassing van de brug (450.000 euro) en het vervangen van de aanbrug (de Vork). Het belang van de brug wordt onderstreept doordat een risico in de kosten van de gehele brug een risico vormt voor het gehele project. De bandbreedte is plus en min 30%.

In 2010 geeft Arcadis aan dat een te laag bedrag is opgenomen voor het vervangen van de aanbrug. Arcadis verhoogt de begroting met 900.000 euro. Het totaalbedrag voor de brug zou dan uitkomen op **3,9 miljoen euro**.

In 2012 doet Arcadis in het kader van de planstudie stadstracé wederom een nader onderzoek naar de draagkracht van de Wilhelminabrug. Dit krijgt zijn weerslag in het rapport "Technische beschouwing bestaande kunstwerken" (september 2012). De brug wordt in stukken gedeeld: de Vork, de aanbruggen en de oostelijke hoofdo overspanning. In het onderzoek worden de (gunstige) metingen van Movares op verschillende punten niet verantwoord gevonden. De conclusie is dat de Vork moet worden versterkt, de aanbruggen lijken voldoende sterk te zijn. Echter, controle-berekeningen kunnen pas worden gemaakt als er meer gegevens zijn van RWS. De oostelijke hoofdo overspanning lijkt te voldoen om de belasting van de trams te kunnen dragen.

In de raming van Arcadis is ruim **1,3 miljoen euro** opgenomen voor de versterking van de Vork. Wat betreft de Wilhelminabrug west, oost en de aanbrug staat in de raming van Arcadis aangegeven: "*Uitgangspunt (geen gegevens), bestaand kunstwerk voldoet dus geen aanpassingen en dus is er niets in de ramingen opgenomen*". In de door Arcadis opgestelde projectraming in 2012

wordt het risico benoemd dat tijdens het opstellen van het contract met de aannemer blijkt uit de dan verstrekte gegevens dat de brug niet voldoende sterk is om een tramlijn op aan te leggen. De kans wordt geschat op 10% dat dit zich gaat voordoen. De prijs wordt geschat op 1,5 miljoen euro. Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken hebben wij niet kunnen vaststellen dat van de opdrachtgevers zijde hierbij vragen zijn gesteld. De opdrachtgevers hebben geen analyse gemaakt over de verschillen tussen de verschillende ramingen. Zij gingen uit van de technische deskundigheid van Arcadis. In de rapportage van Arcadis staat aangegeven op basis van welke (beperkte) gegevens zij de risicoanalyse hebben ingeschat.

In het kader van de voorbereidingen van de aanbesteding wordt in de tweede helft van 2013 vastgesteld dat voor onder meer de Wilhelminabrug veel gegevens niet beschikbaar zijn waardoor er extra onderzoek nodig is alvorens tot aanbesteding te kunnen overgaan. RWS is eigenaar en beheerder van de brug, de gemeente beheert de verhandingen op de brug. RWS stelt eisen aan het onderzoek en er is specifieke expertise nodig. Samen met RWS wordt begin 2014 gestart met het selecteren van een deskundig ingenieursbureau. De opdracht wordt verstrekt aan Antea die in mei 2014 start met de werkzaamheden. Dit wordt op 26 mei 2014 gemeld aan de ambtelijk opdrachtgevers. Wij hebben begrepen van de betrokken bestuurders dat bij hen voor de zomer 2014 niet duidelijk was dat er zo veel extra kosten gemoeid zouden zijn met het aanpassen van de Wilhelminabrug. In september 2014 worden de bestuurders op de hoogte gesteld van het feit dat er nog extra 5 miljoen euro moet worden opgenomen in de raming voor constructieve maatregelen.

Analyse onderzoekers

Op basis van de geanalyseerde documenten en gevoerde gesprekken valt ons wat betreft de Wilhelminabrug dezelfde problematiek op als bij het inzicht in de kosten:

- Veel onduidelijkheid over wat er aan de brug moet gebeuren om er de tram over te laten rijden, met als gevolg ook onduidelijkheid over de kosten die daarmee gemoeid zijn. Projectteam en ambtelijke opdrachtgevers hadden geen grip op de problematiek.
- Dit laat onverlet dat de kwestie van de Wilhelminabrug vanwege de risico's continu de aandacht had van de projectgroep en de ambtelijke opdrachtgevers. Hun indruk was dat deze beheersbaar waren. Hierdoor zijn de bestuurders pas in september 2014 geïnformeerd dat de kosten voor de aanpassingen van de brug veel hoger waren dan gedacht.
- Het schuiven van de kostenposten binnen de raming dan wel als onderdeel van de risicoreserveringen, soms met en soms zonder bandbreedte. Dit is mede het gevolg van het feit dat meerdere externe bureaus er naar hebben gekeken.
- De afhankelijkheid van de ambtelijke medewerkers van de kennis en kunde van de externe bureaus. Wat betreft de ramingen geven externe bureaus aan dat dit te verklaren is op basis van de informatie die zij op dit moment hadden van de opdrachtgever. De opdrachtgevers die wij hebben geïnterviewd, geven aan dat zeker achteraf bezien de externe bureaus niet de zaken hebben geleverd die je van een deskundig bureau zou verwachten. Wij kunnen dit niet bevestigen, maar stellen vast dat aan de kant van de opdrachtgever onvoldoende kennis in huis was om de externe bureaus aan te sturen.

3.7 Thema: Wet Lokaal Spoor/Statuswijziging

De statuswijziging van hoofdspoor naar Lokaal Spoor bleek een complex dossier voor de voorbereiding van het TVM project en leverde veel onduidelijkheid en uiteindelijk vertraging op. Uit de review blijkt dat de meerkosten die verband houden met deze statuswijziging ruim 2 miljoen euro te zijn. Tevens leidt de implementatie Wet Lokaal Spoor tot een vertraging van minimaal 1,5 tot 2 jaar. In deze paragraaf gaan we na hoe de afweging voor een statuswijziging tot stand is gekomen en hoe de consequenties en risico's destijds zijn ingeschat.

Introductie

De tramverbinding bestaat uit twee delen: een gedeelte over lokaal spoor (het gedeelte binnen de grens van de gemeente) en een gedeelte over hoofdspoor. Voor het binnenstedelijk spoor gelden de bepalingen van de Wet Lokaal Spoor. Deze wet is sinds 1 januari 2015 in werking en geldt voor alle tram- en metrosystemen in stedelijk gebied in Nederland.

Het buitenstedelijk deel van de infrastructuur valt onder de Spoorwegwet. Deze Spoorwegwet is van toepassing op alle spoorverbindingen waarop treinverkeer plaatsvindt (het zogenaamde hoofdspoor). Onder deze spoorwegwet valt de verantwoordelijkheid voor spoorwegveiligheid en het beheer en onderhoud onder de minister. De beheer- en onderhoudstaken zijn bij ProRail belegd.

Gaandeweg het proces van onderzoek en besluitvorming is de status van het buitenstedelijk deel regelmatig onderwerp van afweging geweest. De vraag die speelde was of voor het buitenstedelijk tracé gewerkt zou worden onder de Spoorwegwet of dat geopteerd zou worden voor de regelgeving onder de Wet lokaal spoor. Aanvankelijk ging het projectteam uit van samengebruik van het hoofdspoor door tram en goederenvervoer. Uiteindelijk is in het college van GS op 8 oktober 2013 besloten voor een statuswijziging naar lokaal spoor van dit deel van de infrastructuur. Deze statuswijziging zou, zo was de redenering, voordelen met zich meebrengen, dankzij eenvoudiger procedures en processen, en zou zo uiteindelijk tot kostenreductie voor de partners moeten leiden.

Met name vanaf 2013 (na afronding van de verkennende studie van Movares in december 2012) gaat de discussie over de statuswijziging en de consequenties daarvan in het procesverloop een belangrijke rol spelen. De statuswijziging omvat financiële en organisatorische aspecten en heeft gevolgen voor de planning. In deze paragraaf gaan we aan de hand van een aantal markante momenten na hoe de discussie over dit thema zich ontwikkeld heeft. Voor een goed begrip gaan we eerst kort in op de context van de Wet lokaal spoor in relatie tot het project.

Context

De Wet lokaal spoor is van toepassing op alle spoorverbindingen waarop tram- en metroverkeer plaatsvindt. De wet bevat regels inzake de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen en legt de verantwoordelijkheid van decentrale overheden (stadsregio's of provincies) voor de lokale spoorweginfrastructuur vast. De wet is een raamwet die inhoudelijke ruimte laat om invulling te geven aan visie, doelen en normen ten aanzien van aanleg, beheer en veiligheid. Deze "inhoudelijke ruimte" moet voor het project TVM in ieder geval vertaald worden naar

een concrete rolinvulling van de provincie (als *asset owner* het bevoegd gezag en daarmee eindverantwoordelijk voor aanleg, beheer en onderhoud), de gemeente (beoogd beheerder) en De Lijn (vervoerder). Vanuit de rol van bevoegd gezag dient de provincie een beheervisie op te stellen, de kwaliteitseisen op te stellen waaraan het functioneren van de infrastructuur dient te voldoen en een vergunningstelsel te ontwerpen. Door de gemeente Maastricht dient een beheerplan te worden opgesteld. Tevens dient er een beheerorganisatie te worden ingericht. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu verbond aan een statuswijziging de voorwaarde dat overdracht van eigendom van infrastructuur en gronden aan de provincie plaats zou vinden. Over de voorwaarden van deze overdracht moest met het ministerie onderhandeld worden.

ProRail-rapport (juni 2012)

ProRail heeft in juni 2012 onderzoek gedaan in het kader van de voorkeursvariant voor het zogenaamde 'samengebruik' van tram en goederenvervoer. Deze studie is de basis voor een (te nemen) voorkeursbeslissing. Dit onderzoek is een vervolg op een eerder uitgevoerde *quick scan* in 2009 waarbij nog twee varianten in beeld waren. Naast de variant 'samengebruik' was dat de variant van een separaat tramtreinspoor naast het goederenspoor.

Na het nemen van een voorkeursbeslissing in het tweede kwartaal van 2012 kan gestart worden met de uitwerking van de voorkeursvariant. De oplevering kan dan in 2016 plaatsvinden. Het rapport concludeert dat de planning hiermee aansluit op de planning van Projectbureau Spoor PBS waarin de tramverbinding in 2017 in gebruik kan gaan worden genomen.

Er wordt in het rapport niet gesproken over een mogelijke statuswijziging. Uit interviews komt naar voren dat het destijds een bewuste keuze was om de studie door ProRail af te ronden, ook al speelde toen de discussie over de statuswijziging naar lokaal spoor al.

Movares-studie (december 2012)

Op verzoek van de provincie Limburg heeft Movares in kaart gebracht wat de gevolgen voor de provincie zijn als ook het buitenstedelijk deel Lokaal Spoor wordt en onder beheer van de provincie komt. De Movares-studie kan als startpunt worden gezien van de inhoudelijke afweging tussen hoofdspoor en lokaal spoor. Tijdens het opstellen van het rapport werd nog verwacht dat de Wet Lokaal Spoor begin 2013 van kracht zou worden.

Movares heeft het gehele scala aan mogelijke wijzigingen in kaart gebracht. Dit betreft de scope, de verschillen tussen Wet lokaal spoor en de Spoorwegwet, de organisatorische aspecten, het samen gebruik op hoofdspoor en lokaal spoor, raakvlakken en afspraken met ProRail respectievelijk met De Lijn en Infrabel, levensduurkosten, projectplanning en risico's. De samenvattende conclusie van Movares is dat een buitenstedelijk Lokaal Spoor meer vrijheid biedt aan de provincie om zelf zaken in te vullen. Duidelijke minpunten, zo geeft Movares aan, zijn echter dat er heel wat risico's zijn ten aanzien van budget en planning en dat de indienststelling een jaar tot anderhalf jaar later zal zijn dan op dat moment wordt gedacht voor de hoofdspoorvariant. Gewaarschuwd wordt dat deze risico's snel opgepakt zullen moeten worden om tot een realistische indienststellingsdatum en benodigd budget te komen. Er wordt aan toegevoegd dat dit niet alleen geldt voor de variant buitenstedelijk lokaal spoor maar ook voor het hoofdspoor op dat tracé. Geconstateerd wordt, aldus

de adviseurs van Movares, dat de sense of urgency bij ambtenaren en bestuurders lijkt te ontbreken. Geadviseerd wordt aan de provincie Limburg om na te gaan of een nieuwe, internationale MER voor de gehele lijn Hasselt – Maastricht dient te worden opgesteld. Het opstellen van een MER zou zeker een jaar vertraging opleveren.

Movares eindigt het rapport met een voorstel voor een aantal vervolgstappen. Deze hebben betrekking op het opstellen van de MER, het vergroten van de sense of urgency, bespreking van het rapport met De Lijn en Infrabel, overleg met ProRail en de minister, de keuze van een halte Belvédère of Bassin (zodat de start van het VO voor het buitenstedelijk Lokaal Spoor daar niet op hoeft te wachten), het opstellen van een onderbouwde kostenschattting en een risico-inventarisatie en de zogenaamde elektromagnetische compatibiliteit (EMC). Ook wordt als vervolgstap geadviseerd om een organisatie op te zetten voor het ontwerp en de realisatie van het buitenstedelijk Lokaal Spoor.

Kaderovereenkomst en projectbesluit 2012

In de kaderovereenkomst van november 2012 (getekend in 2014) werd nog uitgegaan van gebruikmaking van het hoofdspoor. In deze overeenkomst wordt al wel rekening gehouden met statuswijziging in lokaal spoor. Parallel aan de behandeling van de Kaderovereenkomst door partners werd dus gewerkt aan de verkennende Movares-studie (zie hierboven).

Het projectbesluit van 18 december 2012 is gebaseerd op twee planstudies, respectievelijk voor het buitenstedelijk en het binnenstedelijk deel van de verbinding. Uitgangspunt is dat het spoor onderdeel is van het hoofdspoor en door ProRail wordt beheerd (p 20). De planstudie voor het buitenstedelijk tracé wijst uit dat er gebruik kan worden gemaakt van bestaande spoorrails.

Projectplan 2013

In het projectplan wordt er nog steeds vanuit gegaan dat er gebruik gemaakt zal worden van het hoofdrailnet. Gemeld wordt dat ProRail verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van het buitenstedelijk tracé en dat de gemeente Maastricht en de provincie Limburg na oplevering van het stadstracé verantwoordelijk zijn voor het beheer en onderhoud van het tramspoor en bijbehorende voorzieningen. Het thema lokaal spoor en de mogelijke statuswijziging wordt benoemd als een extern raakvlak. Daarmee valt dit thema buiten de scope van de projectorganisatie en is het een verantwoordelijkheid van de provinciale lijnorganisatie.

Memo personele inzet ten behoeve van beheer en onderhoud TVM en verantwoordelijkheden lokaal spoor (april 2013)

In dit memo van het projectteam TVM aan de ambtelijk opdrachtgever van de provincie Limburg wordt ingegaan op het inrichten van het taakveld “beheer en onderhoud van spoorinfrastructuur en spoor- en tramwegveiligheid en de daarvoor benodigde capaciteit en deskundigheid zoals die voortvloeien uit de komst van TVM en de Wet Lokaalspoorverantwoordelijkheden.” De memo bevat een indicatie van de te verwachten inzet.

Rapport Lloyd's Register Rail Europe b.v.

In opdracht van de provincie heeft Lloyd's een document opgesteld waarin is aangegeven welke activiteiten de provincie dient uit te voeren om haar verantwoordelijkheden voor veiligheid en aanleg, beheer en onderhoud van tramsystemen op een juiste wijze te kunnen invullen. Deze activiteiten hebben onder andere betrekking op het formuleren van beleidskaders, het verwerven van deskundigheid en het inrichten en bemensen van het taakveld, het maken van een aantal producten en het beschikbaar stellen van middelen. In het rapport wordt ook inzicht gegeven in de Wet lokaal spoor en de uit te voeren acties ten behoeve van de invoering van de Wet lokaal spoor bij decentrale overheden.

Brief staatssecretaris (juli 2013) en reactie Gedeputeerde Staten (oktober 2013)

De staatssecretaris laat per brief van 18 juli 2013 weten positief te staan tegenover een verzoek tot statuswijziging. Over de condities waaronder een statuswijziging dient plaats te vinden, moet nog verder gesproken worden. In een brief van 8 oktober 2013 reageert GS positief op deze standpuntbepaling. In de brief wordt gemeld dat het standpunt van de staatssecretaris de basis vormt voor een verdere voorbereiding en uitwerking van een statuswijziging ter hand te nemen. Het voornemen van het projectteam was om in het kader van statuswijziging vervolggesprekken te voeren met het ministerie om de condities waaronder de statuswijziging en de overdracht van (spoorse) voorzieningen zou kunnen plaatsvinden, te bespreken. Het collegebesluit is in de bestuurlijke werkgroep van 30 oktober 2013 respectievelijk 20 februari 2014 besproken en de bestuurlijke werkgroep heeft hiermee ingestemd.

Annotatie Ambtelijk Opdrachtgeversoverleg (augustus 2013)

In een annotatie aan het Ambtelijk Opdrachtgeversoverleg van de toenmalige projectmanager wordt op 28 augustus 2013 gemeld dat de projectmanager behoorlijke zorgen heeft over de voortgang van het project. Grootste risico is het ontbreken van een integrale planning. Daardoor is nog onvoldoende in beeld welke werkzaamheden/onderzoeken moeten worden uitgevoerd om de aanbestedingsfase voor de realisatie te starten. In de annotatie wordt gerefereerd aan een brief van de staatssecretaris van IenM waarin zij aangeeft dat ze positief staat tegenover een statuswijziging maar dat zij nog niet kan instemmen met de door de provincie gewenste condities. Gemeld wordt dat er vanuit het cluster Mobiliteit van de provincie een collegevoorstel wordt voorbereid ter voorbereiding op de overleggen met de staatssecretaris. De consequentie hiervan is dat voor de overdracht een organisatie binnen de provincie moet worden ingericht. In het verlengde hiervan dienen tevens afspraken te worden vastgelegd over de vraag wie verantwoordelijk wordt voor het beheer en onderhoud van dit deel van het tracé. De projectmanager geeft aan dat naar zijn mening deze werkzaamheden niet tot de verantwoordelijkheid van het projectteam behoren.

Voorstel voor collegebesluit Statuswijziging (oktober 2013) en Nota voor Gedeputeerde Staten

Op 8 oktober 2013 nemen GS het besluit om de verkenning van een statuswijziging te continueren, de verdere voorbereidingen ter hand te nemen en de portefeuillehouder te machtigen om de onderhandelingen met de staatssecretaris te voeren over statuswijziging en overdracht van de spoorlijn. Tevens wordt het besluit genomen om het project TVM verder uit te werken langs de

koers van een status 'lokaal spoor'. In een toelichting op het openbaar besluit wordt toegevoegd dat dit de snelste en inhoudelijk meest zekere oplossing is en dat de staatssecretaris voornemens is om positief te besluiten. In de toelichtende nota bij het GS-besluit wordt aangegeven dat de bestaande status hoofdspoor op het buitenstedelijk tracé compliceert. Zo voorziet de Spoorwegwet niet in de mogelijkheid om trams gebruik te laten maken van railinfrastructuur met een status hoofdspoor. Volgens de nota is deze omissie medio 2012 ontdekt door een door de provincie ingehuurd veiligheidsadviseur. Het ministerie heeft, aldus de nota, toegezegd de Spoorwegwet op dit onderdeel - tijdig voor het project TVM - te repareren. Verder constateert de nota als nadeel aan de spoorwegwet dat ProRail als beheerder van het hoofdspoor voor een zwaardere en daarmee duurdere uitwerking van het project moet kiezen dan de provincie en De Lijn op grond van de functie van de spoorlijn noodzakelijk achten. Tenslotte wordt als relevant argument aangegeven dat ProRail als beheerder en De Lijn als toekomstig exploitant op essentiële onderdelen van mening verschillen over de wijze van uitwerking van het project. Statuswijziging naar lokaal spoor brengt daarentegen juist een aantal voordelen met zich mee.

Aangegeven wordt dat het belangrijk is om nu tot een besluit te komen met het oog op duidelijkheid voor de begin 2014 te starten aanbesteding voor de bouw van infrastructuur. Start van de aanbesteding is nodig om de planning van het gehele TVM-project (met start van de exploitatie per 1 januari 2018) te kunnen halen. Om het traject van wijziging en overdracht van eigendommen te doorlopen is anderhalf jaar de tijd. Hieraan wordt toegevoegd dat ervaringen elders leren dat anderhalf jaar een ambitieuze planning is. De structurele beheer- en onderhoudslasten worden geraamd op € 1,8 mln per jaar. Voor de kosten van het binnenstedelijk tracé is reeds dekking geregeld. Voorgesteld wordt om voor de € 1,0 mln kosten voor het buitenstedelijk tracé waarvoor nog geen dekking is de BDU aan te spreken. De extra structurele ambtelijke inzet bij de provincie als gevolg van de statuswijziging wordt geraamd op 0,5 fte. Het traject zelf om tot statuswijziging te komen vergt een ambtelijke inzet van 0,25 fte voor de duur van twee jaar.

Memo aan de AOG van de projectmanager inzake de Implementatie Wet lokaal spoor en statusoverdracht hoofdspoor (maart 2014)

In dit memo wordt een overzicht gegeven van de besluitvorming die heeft plaatsgevonden in het kader van de Wet Lokaal Spoor en de statuswijziging. De projectmanager doet dit omdat hij moet constateren dat er in de processen van zowel de implementatie van de Wet lokaal spoor als de statuswijziging onvoldoende voortgang zit. De werkzaamheden van de projectorganisatie ondervinden hier last van. Tevens vormt het gebrek aan voortgang in beide processen een risico voor het project. Zo kunnen de werkzaamheden ter plaatse van het buitenstedelijk tracé niet onder het regime 'lokaal spoor' plaatsvinden, maar dienen deze onder het regime 'hoofdspoor' plaats te vinden. In die situatie dient het kernproces van ProRail (met een aantal vaste stappen en een aanzienlijke doorlooptijd) te worden doorlopen. Verder hangt de afbakening van het beheergebied af van de keuzes met betrekking tot hoofdspoor en lokaalspoor en dienen aanpassingen te worden gedaan aan bestaande (beveiligings)systemen.

Projectplan 2014

In het projectplan 2014 wordt de scope van de opdracht voor het project Tram Hasselt – Maastricht omschreven als het opleveren van een werkend vervoersysteem. Dit omvat volgens het projectplan de realisatie van de traminfrastructuur, de aankoop van het trammaterieel, de exploitatie van de tramlijn en het beheer en onderhoud van de traminfrastructuur. Geconstateerd wordt dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een werkend vervoersysteem niet in de Samenwerkings- en Kaderovereenkomst is opgenomen. Onder punt 14 wordt bepaald dat het gehele Nederlandse tracé wordt uitgewerkt volgens lokaal spoor (conform het besluit van GS van 8-10-2013).

Onder uitgangspunten wordt vervolgens gesteld dat partijen er rekening mee houden dat op korte termijn de mogelijkheid bestaat om middels een daartoe strekkende aanvraag de kwalificatie “hoofdspoor” voor de buitenstedelijke Nederlandse infrastructuur te doen vervangen door de kwalificatie “lokaal spoor”. Vermeld wordt dat hiervoor reeds het initiatief is genomen richting de staatssecretaris van IenM.

Onder de uitgangspunten wordt tevens vermeld dat:

- De lijnorganisatie van de provincie Limburg (het cluster Mobiliteit) verantwoordelijk is voor de implementatie van de Wet lokaal spoor en de overdracht met het ministerie van IenM voor het buitenstedelijk tracé van hoofd- naar lokaal spoor;
- De kaderovereenkomst, evenals de systematiek voor gebruiksvergoedingen, aan de overdracht aangepast moet worden;
- Bij overdracht de gemeente Maastricht in formele zin moet worden aangewezen als beheerder van de Nederlandse railinfrastructuur;
- Indien er geen overeenstemming wordt bereikt over overdracht hoofdspoor als uitgangspunt gehandhaafd blijft;
- Bij overdracht De Lijn verantwoordelijk is voor verkeersleiding voor het Nederlandse tram tracé; dit dient dan wel in de Kaderovereenkomst geformaliseerd te worden.

Aangegeven wordt dat de vergunning in het kader van de Wet lokaal spoor uiterlijk in Q4 2015 moet zijn verleend en dat de beheerorganisatie eveneens uiterlijk in Q4 2015 moet zijn geëffectueerd. Ook de besluitvorming inzake de statuswijziging en de overdracht moeten uiterlijk in Q4 2015 hebben plaatsgevonden.

In een aparte risicotabel worden onder top-10 risico's genoemd dat wetgeving niet of niet juist aangepast waardoor samen gebruik niet mogelijk is (materieel De Lijn wordt niet toegelaten in Nederland) respectievelijk dat de organisatie Wet lokaal spoor niet tijdig op orde is.

In de bestuurlijke werkgroep met de Belgen en ProRail begin juli 2014 komt de statusoverdracht van het hoofdspoor aan de orde. ProRail geeft aan 14 maanden te wachten op antwoord van de provincie over duidelijkheid over de wijze waarop de statusoverdracht kan worden bewerkstelligd (administratief, juridisch, infrastructureel). Antwoord van de projectmanager is dat het de aandacht

heeft van de provincie en niet een verantwoordelijkheid is van de projectorganisatie TVM. De bestuurder en ambtelijk opdrachtgever van de provincie zijn overigens niet aanwezig bij deze vergadering.

Analyse onderzoekers

Voor een goed begrip van de context is het van belang te weten dat de voorbereiding van de implementatie van de Wet Lokaal Spoor door het ministerie van IenM voor een deel parallel loopt aan het projectverloop. Na jarenlange voorbereidingen werd de wet op 1 december 2015 van toepassing. Al vrij snel was duidelijk - niet alleen in het Limburgse, maar ook elders in het land – dat deze wet wel eens grote impact zou kunnen hebben op regionale tram- en metroverbindingen. De eerste bespiegelingen over de betekenis van de Wet Lokaal Spoor in het kader van het TVM project ontstonden in 2009. Tijdens het project groeide het besef dat de mogelijkheden die een statuswijziging van hoofdspoor naar lokaal spoor met zich meebrachten wel eens voordelen op konden gaan leveren vanuit het oogpunt van eigendom en beheer. Gaandeweg het project (vanaf het projectbesluit in 2012) komt het thema nadrukkelijker naar voren en wordt de optie tot statuutswijziging steeds reëler. Ook wordt steeds duidelijker dat de besluitvorming en implementatie rondom een statuswijziging wel eens een grote impact op de planning (en daarmee het realiseren van de beoogde einddatum van het project) kon hebben. Tegelijkertijd bleef heel lang onduidelijk wat de precieze impact van de wet en de eventuele statuswijziging zouden zijn. De complexiteit van het dossier werd nog eens versterkt door de onderhandelingen met het Rijk over eventuele overdracht en de randvoorwaarden die door de beoogde vervoerder en de beheerders van infrastructuur (zowel aan Belgische als aan Nederlandse kant) werden gesteld. De verdeling van de verantwoordelijkheid rondom het beheer en onderhoud hing bovendien samen met de keuze voor de status van het spoor. Het thema heeft daarmee vrijwel permanent als een grote onzekerheid boven het project 'gehangen'. Opvallend is dat de discussie over de toepassing van de Wet Lokaal Spoor en de statuswijziging nooit formeel tot de scope van het project werd gerekend en dat de sturing op dit dossier ook buiten het mandaat van de projectorganisatie viel. Om beleidsmatige redenen lijkt er te zijn gekozen om het dossier binnen de provinciale lijnorganisatie te organiseren. De projectorganisatie was daarmee afhankelijk van de voortgang die in de provinciale lijnorganisatie werd geboekt. Vanaf de zomer van 2013 worden de zorgen over de voortgang en de consequenties hiervan voor de gehele projectplanning op een actieve wijze door de projectmanager naar voren gebracht. Uit de gesprekken blijkt dat er daarna gepoogd is om het dossier binnen de lijnorganisatie 'vlot te trekken'. Maar tot de review in de zomer van 2014 lijkt er weinig voortgang te zijn geboekt en is het dossier met onzekerheden omgeven. Wij hebben de indruk dat de complexe problematiek is onderschat omdat er binnen de provincie niet de juiste kennis en kunde aanwezig was; overigens had in Nederland bijna niemand ervaring hiermee. Mede als gevolg hiervan is het thema niet als urgent opgepakt, terwijl er hiervoor in 2012 reeds door een extern bureau is gewaarschuwd.

3.8 Thema: Ontwikkeling inzicht in de kosten Beheer en Onderhoud

In 2014 wordt geconstateerd dat de kosten voor beheer en onderhoud hoger liggen dan eerst geraamd. De inschatting is dat er een resterend tekort overblijft in de orde van grootte van € 0,5 tot € 0,8 miljoen. In deze paragraaf wordt in beeld gebracht hoe het inzicht in de kosten voor beheer en onderhoud zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld.

In de samenwerkingsovereenkomst (2011) tussen de provincie Limburg en de gemeente Maastricht worden voor het eerst afspraken gemaakt met betrekking tot beheer en onderhoud. In dit document staat dat de gemeente in haar rol als wegbeheerder op haar grondgebied na oplevering van het stadstracé zorgt voor het beheer en onderhoud van het stadstracé. Er wordt besloten om over de financiering van het beheer en onderhoud nog nadere afspraken te maken. Hiervoor wordt geen concrete datum dan wel een specifiek beslismoment genoemd. Tenslotte wordt vermeld dat beide partijen de mogelijkheid open houden om:

- te komen tot het heffen van een gebruiksvergoeding voor infrastructuur;
- te bezien op welke wijze besparingen in het openbaar vervoernetwerk van Maastricht kunnen worden gerealiseerd en kunnen worden aangewend ter (gedeeltelijke) dekking van de uit het project TVM voorkomende beheer- en onderhoudskosten;
- te bezien op welke andere wijzen kan worden voorzien in financieren van de beheer- en onderhoudskosten.

In de Kaderovereenkomst (2012) tussen de provincie Limburg, de gemeente Maastricht, De Lijn en het Vlaamse gewest wordt het beheer en onderhoud met betrekking tot de tramverbinding verder geconcretiseerd. In dit document staat beschreven dat de provincie en de gemeente de Nederlandse Railinfrastructuur voor eigen rekening laten ontwerpen, realiseren alsmede onderhouden (inclusief wegslepen/depannage en noodherstel) gedurende de looptijd van de Exploitatiefase. Tot 2012 was het uitgangspunt dat het binnenstedelijk tracé lokaal spoor zou worden onder beheer van de gemeente en dat het buitenstedelijk tracé hoofdspoor zou blijven. Het hoofdspoor zou daardoor onder het beheer van ProRail vallen. De Samenwerkingsovereenkomst (2011), de Kaderovereenkomst (2012) en het projectbesluit (2012) nemen dit als uitgangspunt. In de loop van 2013 is nader bekeken of het buitenstedelijk tracé ook lokaal spoor zou kunnen worden.

Wat er verstaan wordt onder beheer en onderhoud

Voor het project TVM wordt wat betreft beheer en onderhoud onderscheid gemaakt in:

- Storingsonderhoud (noodherstel/calamiteit/sein-wisselstoring);
- Operationeel onderhoud (poetsen/vegen/spuiten/smeren/snoeien);
- Groot gepland onderhoud (lassen/slijpen/stoppen);
- Vervangingsonderhoud (spoor- wisselconstructie vervangen).

Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt tussen het binnenstedelijk spoor en het buitenstedelijk spoor. Voor de statuswijziging viel het beheer van het binnenstedelijk deel onder de Gemeente Maastricht, terwijl het buitenstedelijk deel door ProRail werd beheerd. De statuswijziging zorgt ervoor dat er een discussie ontstaat tussen de provincie Limburg en de gemeente Maastricht. Formeel is de gemeente aangewezen als beheerder van het binnenstedelijk tracé. De verantwoordelijkheid voor het buitenstedelijk gedeelte blijft een punt van discussie. Onder andere uit het verslag van het ambtelijk opdrachtgevers overleg van augustus 2013 alsmede het projectplan 2014, blijkt dat nog besloten moet worden of de provincie of de gemeente de verantwoording zal gaan dragen voor dit dossier. Dit is grotendeels afhankelijk van de (dekking van de) kosten.

Hoofdspoor

Movares heeft in 2010 op basis van de *Life Cycle Cost* methode² de kosten voor beheer en onderhoud berekend voor het project TVM. De kosten voor het binnenstedelijk tracé werden op € 0,7 miljoen geraamd en voor het buitenstedelijk tracé € 0,1 miljoen per jaar. De laatste berekening betreft uitsluitend de extra onderhoudskosten van het al aanwezige spoor als gevolg van de tram. Daarnaast ontstonden er tevens formatiekosten in de orde van grootte van 1 Fte, die voor de rekening van gemeente zouden komen.³ Deze berekeningen zijn geformaliseerd in de raadsnota 'Besluit Tram Vlaanderen Maastricht' (december 2012) en aansluitend door de Gedeputeerde Staten. Eind 2012 zijn dezelfde berekeningen gedeeld en besproken in het projectteam, het ambtelijke opdrachtgeversoverleg en de bestuurlijke werkgroep.

Extra beheer- en onderhoudskosten buitenstedelijk tracé	€ 100.000
Beheer- en instandhoudingskosten binnenstedelijk tracé	€ 700.000
Totaal	€ 800.000

**Dit betreft jaarlijks terugkerende kosten. Vermeld wordt dat hierin tevens zijn opgenomen een reservering voor de vervangingskosten na circa 20 tot 25 jaar*

De dekking voor de jaarlijkse beheer- en instandhoudingskosten is als volgt:

De Lijn	€ 400.000
Provincie Limburg; OV-budget	€ 400.000
Totaal	€ 800.000

**De door de provincie Limburg beschikbaar gestelde middelen voor beheer en instandhouding worden gefinancierd uit het provinciale exploitatiebudget voor het openbaar vervoer in de provincie Limburg.*

Uit een overdrachtdossier van betrokken ambtenaren (juli 2013) blijkt dat het werkelijk bedrag dat door ProRail is geraamd voor de beheer- en onderhoudskosten van het buitenstedelijk tracé circa € 140.000 per jaar zou bedragen. Per abuis is dit bedrag contant gemaakt op € 100.000, zoals weergegeven in bovenstaande tabel.

² De LCC kostencomponenten (= levensduurkosten) zijn de optelsom van projectkosten, bouwkosten en exploitatiekosten en instandhoudingskosten. In de rail infra is het ongebruikelijk om saneringskosten in rekening te brengen (OV systemen worden voor eeuwig aangelegd). In een LCC berekening worden de kosten en uitgaven over een planningshorizon van in ons geval 35 resp. 105 jaar opgeteld.

³ Dit besluit is vertaald in een formatieplan wat ertoe heeft geleid dat er vanaf maart 2014 een specialistische medewerker is ingezet.

Lokaal spoor

Eind 2012 raamt Movares de kosten voor beheer en onderhoud voor het buitenstedelijk tracé opnieuw, ervan uitgaande dat het de status van het 'Lokaal Spoor' krijgt waardoor de provincie verantwoordelijk wordt voor het beheer en onderhoud. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de provincie Limburg. Zowel het projectteam als het ambtelijk opdrachtgeversoverleg was op de hoogte van dit onderzoek met bijbehorende ramingen. De kosten voor beheer en onderhoud van het buitenstedelijk tracé bedragen volgens deze ramingen € 1,0 miljoen tot € 1,2 miljoen met een bandbreedte van +/- 30%.⁴ De oorzaken hiervan zijn:

- De statuswijziging zelf, inspectiekosten van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) die toezicht houdt op beheerders en vervoerders;
- Onderhoud van safetycases. Dit zijn kosten die de Independent Safety Advisor in rekening brengt voor toezicht op het opnieuw in gebruik nemen van infrastructuur nadat er vervangingsonderhoud heeft plaatsgevonden. Kosten hiervoor zijn afhankelijk van de omvang van de wijziging maar komen voor de rekening van de regio;
- 1 Fte bij de provincie Limburg als bevoegd gezag. Financieel wordt dit vertaald in maximaal € 0,15 miljoen meerkosten.

Samenvattend:

LCC 105 jaar / 35 jaar	€ 500.000 / € 700.000
Bemensing verkeersleiding	€ 300.000
Beheer 1 Fte bevoegd gezag provincie	€ 100.000
WLS / Safety 1 Fte	€ 100.000
Totaal	€ 1,0 miljoen - € 1,2 miljoen

Uit het antwoord van 18 juli 2013 van de staatssecretaris op het verzoek tot statuswijziging blijkt dat de staatssecretaris bereid is eenmalig een bijdrage voor beheer en instandhouding van de infrastructuur te verlenen maar dat er verder geen bijdrage zal worden geleverd voor beheer en instandhouding van de infrastructuur. Deze informatie is in ieder geval op 8 oktober 2013 door middel van een nota gedeeld met GS.

Uit de bestudeerde documenten en de interviews wordt niet direct duidelijk hoe dit bedrag wordt gedekt. Wel wordt in 2013 de verwachting uitgesproken dat:

- het ministerie een bijdrage zal leveren. Dit bedrag wordt eenmalig voor een nader te bepalen aantal jaren afgekocht;

⁴ Bedragen zijn afhankelijk van de gehanteerde LCC-periode

- de kosten van de verkeersleiding vanwege schaalvoordelen aanzienlijk kunnen worden beperkt door het onderbrengen van deze taak bij de contractpartner 'De Lijn';
- er een combinatie mogelijk is van de benodigde formatie beheer binnen binnenstedelijk en buitenstedelijk. Dit kan tot kostenreductie leiden.

In 2013 wordt door het opdrachtgeversoverleg vastgesteld dat de kosten voor beheer en onderhoud en de exploitatielasten van zowel het binnenstedelijk, als het buitenstedelijk deel, totaal € 2 miljoen tot € 2,2 miljoen bedragen. Het binnenstedelijk gedeelte is gedekt maar voor het buitenstedelijk gedeelte is de dekking nog onzeker. De verwachting is dat er totaal nog een tekort blijft van € 0,5 miljoen tot € 0,8 miljoen per jaar. In het GS-besluit van augustus 2013 wordt gesteld dat dit bedrag mogelijk opgevangen kan worden met de beschikbare middelen verkeer-en-vervoer (BDU, respectievelijk diens opvolger) en hiermee rekening te houden bij het opstellen van het Limburgs Mobiliteitsprogramma. Gesprekspartners geven aan dat de onzekerheden in de kosten van beheer en onderhoud voortkomen uit de complexiteit van de statuswijzing van hoofdspoor naar lokaal spoor.

Analyse onderzoekers

Vanaf 2011 (samenwerkingsovereenkomst) zijn de eerste afspraken gemaakt rondom beheer en onderhoud. Ook in 2012 en 2013 is er geregeld gerapporteerd over beheer en onderhoud en ook stond dit thema een aantal keer op de agenda's van het ambtelijk opdrachtgevers overleg en de bestuurlijke werkgroep. Dit thema kan eigenlijk niet worden gezien zonder de statuswijzing van het buitenstedelijk tracé naar lokaal spoor en de wetwijziging lokaal spoor in ogenschouw te nemen. In de vorige paragraaf hebben wij het proces rondom dit thema uitgebreid beschreven. Eind 2012 was duidelijk dat de kosten voor beheer en onderhoud bij de status Lokaal Spoor hoger zouden zijn dan oorspronkelijk gedacht. De lange onduidelijkheid rondom de status en het zoeken naar een mogelijke dekking heeft er toe geleid dat er tot de zomer van 2014 op dit gebied weinig voortgang is geboekt. Ook hierin is de lijn gevolgd dat het projectteam en ambtelijke opdrachtgevers eerst de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen scherp wilden hebben alvorens de bestuurders te informeren.

3.9 Thema: Overzicht van wat er aan provinciale staten en raad is voorgelegd

Een van de onderzoeksvragen is of de provinciale staten en de raad redelijkerwijs eerder geïnformeerd hadden kunnen worden over de in de review genoemde afwijkingen. In deze paragraaf wordt op een rij gezet waarover zij de afgelopen jaren zijn geïnformeerd.

Informatievoorziening Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben in hun vergadering van 24 oktober 2008 besloten om € 20 miljoen te reserveren ten behoeve van cofinanciering voor de uitvoering van het Initiatiefvoorstel Agenda treinverkeer Limburg. Deze € 20 miljoen komen uit de investeringsfondsreserve. Provinciale Staten hebben besloten dat voor de inzet van deze middelen eerst een maatschappelijke kosten- en batenanalyse moet worden uitgevoerd. In 2009 zijn door Ecorys drie projecten geanalyseerd die in aanmerking zouden kunnen komen voor middelen uit dit investeringsfondsreserve. Het project TVM

is een van deze drie projecten en wordt als gunstig beoordeeld. Het onderzoek van Ecorys wordt naar Provinciale Staten gestuurd en op 3 februari 2009 stemmen Provinciale Staten in met het verstrekken van een bijdrage voor het project Hasselt-Maastricht (later TVM) van €7 miljoen. Dit wordt vastgelegd in de Voorjaarsnota 2009.

Op 13 oktober 2009 besluit GS om €3 miljoen uit de BDU aan te wenden ten behoeve van TVM. Hiermee wordt het budget voor TVM vanuit de provincie €10 miljoen.

Op 18 oktober 2011 voteert GS een bedrag van €1,8 miljoen uit BDU-middelen voor het project TVM. De informatievoorziening aan Provinciale Staten omtrent het aanwenden van BDU-middelen geschiedt via de Programmabegroting datzelfde jaar.

Om de samenwerking tussen de gemeente Maastricht en de provincie Limburg voor het project TVM op Nederlands grondgebied goed vast te leggen is er in december 2011 een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen beide partners, welke voor de statenleden bij de griffie ingezien kon worden. Om het gehele vervoerssysteem van Vlaanderen tot Maastricht te kunnen afstemmen is er in december 2012 een kaderovereenkomst gesloten tussen Gemeente Maastricht, provincie Limburg, De Lijn en het Vlaams Gewest. Na een aantal jaren voorbereiding is in het najaar van 2012 besloten tot uitvoering van het project over te gaan. Provinciale Staten zijn geïnformeerd over het ondertekenen van de kaderovereenkomst en in het kader van de begroting is besloten over de financiële middelen voor TVM.

Regeling Grote Projecten

De Staten zijn vanaf 2010 als onderdeel van de programmaverantwoording 'Regeling Grote Projecten (RGP): Openbaar Vervoer' regelmatig geïnformeerd over de gang van zaken met betrekking tot TVM. In 2010 en 2014 zijn in het kader van deze regeling Basisrapportages opgesteld en gedeeld met de Staten waarin onder andere informatie te vinden is over het project TVM. In de tussenliggende periode hebben de Staten in 2010, 2011 en 2012 een voortgangsrapportages gekregen in het kader van de RGP.

De eerste basisrapportage (2010) stelt dat er nader onderzoek wordt gedaan naar de drie tracévarianten en de voor deze varianten benodigde investeringen. Vooralsnog worden de investeringskosten op Nederlands grondgebied geraamd op een bedrag van € 45 miljoen. Opgemerkt wordt dat het hier een eerste indicatieve, nader te onderbouwen raming betreft met een onnauwkeurigheidsmarge van +/- 50%.

Aan PS is in 2010, op basis van een rapport van de toenmalige Unit Control, gemeld (in de toenmalige controlecommissie en via deze commissie aan PS) dat de systematiek van de kostencalculaties als zodanig aan de maat is en dat rekening gehouden moet worden met forse onzekerheden van - en + 50%.

Stadstracé Maastricht	€ 21 miljoen
Haltes: Bassin, markt en station	€ 0,6 miljoen
Geschikt maken goederenlijn voor spoor	€ 23 miljoen
PM	€ 0,4 miljoen
Totaal	€ 45 miljoen

Als risico wordt aangemerkt dat:

- het project zich op de realisatie van de Nederlandse infrastructuur richt. De exploitatie valt onder de verantwoordelijkheid van De Lijn. Eventuele wijzigingen van de projectscope aan Belgische zijde kan fundamenteel van invloed zijn op het 'Nederlandse' project;
- de door Witteveen en Bos uitgevoerde onderzoeken een zo goed mogelijke raming van de uit te voeren investeringen (onzekerheidsmarge +/- 50%) geven. Door te werken met een taakstellend budget wordt het financiële risico van overschrijdingen zo goed mogelijk beperkt. Op basis hiervan zijn door de verschillende overheden gelden gevoteerd.

De rapportages die volgen nemen deze eerste basisrapportage als uitgangspunt om veranderingen en wijzigingen te beschrijven.

In de eerste voortgangsrapportage van december 2010 wordt gesteld dat de planning is aangepast, omdat:

- er beter zicht is op de nog te doorlopen stappen, de volgtijdelijkheid van stappen en de doorlooptijd van de afzonderlijke stappen;
- de wens bestaat om het besluitvormingstraject over het stadstracé zo goed mogelijk te faciliteren en zo zorgvuldig mogelijk te doorlopen.

Naar aanleiding van de expert judgement (adviesbureau Arcadis), de onvoldoende indexering (BDU en gemeentelijke en provinciale bijdragen) en mogelijke btw-afdracht, wordt gemeld dat het niet onwaarschijnlijk is dat de huidige financiële dekking ontoereikend is. GS beschouwen dit als een waarschuwing en werken beheersmaatregelen uit om zo goed mogelijk binnen het beschikbare budget te blijven.

In de notulen van diverse PS-gremia is terug te lezen dat deze voortgangsrapportage na publicatie is behandeld. In het verslag van de controlecommissie van 12 januari 2011 staat vermeld dat de commissie vindt dat er tijdig bekend moet zijn wanneer financiële kaders worden overschreden zodat PS hierin nog keuzes kan maken. In de PS-vergadering van 10 februari 2011 wordt aan de gedeputeerde meegegeven dat de onzekerheidsmarges voor de projecten Openbaar Vervoer in de volgende voortgangsrapportages nader moeten worden toegelicht. Er wordt gevraagd om specificaties van de bandbreedtes. De gedeputeerde geeft aan dat hij deze zorg deelt maar dat grote onzekerheidsmarges ook inherent zijn aan grote infrastructuur projecten. In een volgende fase kunnen deze marges, door kennistoename, lager worden gemaakt.

In de tweede voortgangsrapportage (2011) wordt aangegeven dat de planning op hoofdlijnen gelijk is gebleven. Ten opzichte van de eerste voortgangsrapportage is enkel veranderd dat de planstudie van ProRail enkele maanden later zal worden opgeleverd. Dit is volgens de voortgangsrapportage niet van invloed op de masterplanning. Verder wordt gemeld dat de tracékeuze door de gemeenteraad van Maastricht heeft plaatsgevonden. Inzake de risico's is er ten opzichte van de eerste voortgangsrapportage geen nieuwe informatie beschikbaar. Wel wordt de verwachting uitgesproken dat in de voortgangsrapportage van 2012 de onnauwkeurigheid in de kostenraming

van het buitenstedelijk tracédeel wordt verkleind. Voor het binnenstedelijke deel zal deze raming eind 2012 beschikbaar zijn. In de tussentijd worden de grootste risico's inhoudelijk onderzocht waarmee tussentijdse risicobeheersing plaatsvindt. Wederom wordt gewaarschuwd dat naar aanleiding van de expert-judgement (adviesbureau Arcadis), de onvoldoende indexering (BDU en gemeentelijke en provinciale bijdragen) en mogelijke btw-afdracht, het niet onwaarschijnlijk is dat de huidige financiële dekking ontoereikend is om de tramlijn daadwerkelijk te financieren. Verder wordt gemeld dat de organisatie van het project ingevuld is en er een samenwerkingsovereenkomst klaar ligt om de organisatieafspraken te bekrachtigen.

In de Statencommissie Ruimte en Infrastructuur van 16 september 2011 worden vragen gesteld over de hoge onzekerheidsmarges, de (financiële) stand van zaken, de Vlaamse besluitvorming, de reizigersaantallen en het go/no-go besluit van het project TVM. De gedeputeerde geeft wederom aan dat de marges aan het begin van een project hoger zijn omdat er nog veel onduidelijkheden bestaan. Hij is het er mee eens dat de onzekerheidsmarges in volgende vervolgrapportages kleiner moeten zijn.

In de derde voortgangsrapportage (januari 2012) wordt vermeld dat er zich wijzigingen op het gebied van planning voordoen. Na het raadsbesluit voor een tracékeuze zijn de voorbereidende activiteiten gericht op uitwerking van het stadstracé. Samen met de uitkomsten uit de planstudie van ProRail voor het buitenstedelijk deel, een bedieningsgarantie door De Lijn alsmede inzicht in de beheer- en instandhoudingsopgave zal dit eind 2012 leiden tot een volledig inzicht in kosten (met een kleinere onzekerheidsmarge) en resterende risico's. De planstudie van ProRail over medegebruik van het goederenspoor door de tram zal enkele maanden later dan gepland worden opgeleverd. ProRail beraadt zich intern op haar rol in light-railprojecten hetgeen leidt tot de latere vrijgave van de studieresultaten (incl. nauwkeurigere kostenramingen). Deze vertraging heeft geen invloed op de masterplanning. De planning voor de einddatum van het project wordt gelijkgetrokken met de Vlaamse planning.

Ten slotte wordt beschreven dat het risicoprofiel van het project beperkt kleiner is geworden omdat het vraagstuk van kostenindexering is opgelost. Ten opzichte van de basisrapportage zijn risico's over de maakbaarheid van het project kleiner geworden. Doordat de ProRail-planstudie vertraagd is kan voor dit deel nog steeds geen kostenraming met een kleinere onnauwkeurigheidsmarge worden geleverd. Voor het binnenstedelijke deel zal deze raming eind 2012 beschikbaar zijn. Dit wijkt niet af van de tweede voortgangsrapportage.

In de notulen van de Statencommissie Ruimte en Infrastructuur van 16 maart 2012 wordt wederom benoemd dat er in het verleden zorgen zijn geuit over de grote onnauwkeurigheidsmarges in de kostenramingen van onder andere TVM. Met betrekking tot het project TVM wordt door de gedeputeerde gesteld dat de koers momenteel gericht is op eind 2012. Dat is namelijk het moment dat er een nauwkeurige kostenraming wordt verwacht, behorende bij een uitgebreide planstudie. De gemeenteraad van Maastricht neemt op basis daarvan een besluit. Verder meldt de gedeputeerde dat, ondanks de vertraging van ProRail met hun studie naar het buitenstedelijk gedeelte (van vier à vijf maanden), de totaalplanning geen gevaar loopt. De tram zal volgens de planning in 2017 rijden.

In 2013 is er geen voortgangsrapportage opgesteld. Gesprekspartners geven aan dat er in 2013 een wijziging heeft plaatsgevonden met betrekking tot de projectverantwoording. PS is zowel in 2013 als in 2014 geïnformeerd over deze wijziging van de wijze van verantwoording. Er is vervolgens op 4 juli 2014 besloten om het totaalpakket aan OV-projecten van de provincie Limburg samen te voegen als 'Groot Project OV'. De inspanningen en de tijd die het kostten om deze nieuwe constructie, inclusief de besluitvorming daaromtrent, op te zetten, is de reden dat er in 2013 geen voortgangsrapportage beschikbaar was voor onder andere het project TVM.

Wel zijn eind 2012 en in 2013 de Staten via de separate projectenparagraaf (begroting 2013, Jaarstukken 2013 en de Begroting 2014) op hoofdlijnen geïnformeerd. In bovengenoemde stukken uit 2013 is geen inhoudelijke informatie gegeven met betrekking tot TVM. Onderstaand gedeelte, afkomstig uit de begroting van 2014, is indicatief voor de wijze van informeren: *“Het project TVM is in 2014 in een fase terecht gekomen, waarbij de scope en de planning van het project aan wijzigingen onderhevig zijn. Met name de uitgaven lopen vanwege de gewijzigde planning achter op schema. In 2015 zal de scope van het project opnieuw aan uw Staten worden voorgelegd, waarna de financiële programmering zal worden aangepast aan de gewijzigde situatie. Wij egaliseren deze verschillen met de reserve agenda treinverkeer. En de budgetten inclusief dekking worden doorgeschoven naar 2015 en verder.”*

Verder wordt beschreven dat TVM financieel is samengevoegd met het project 'herinrichting stationsplein c.a.' Dat betekent dat het gezamenlijke projectbudget naar prijspeil ultimo 2012 een € 65,8 miljoen bedraagt.

In de nieuwe basisrapportage van september 2014 staat beschreven dat het project TVM een taakstellend budget kent van € 66,4 miljoen (prijspeil 2012). Op basis van de actuele raming van het project staat het projectbudget onder druk. In de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Maastricht en de provincie Limburg is afgesproken dat bij overschrijdingen van het projectbudget de volgende maatregelen getroffen zullen worden: versobering van de projectscope, onder voorbehoud van instemming met en goedkeuring door het ministerie van Infrastructuur en Milieu verschuiving van middelen uit het AROV-Project OV-as Oost-Maastricht naar het project TVM, externe fondsverwerving. Partijen treden in overleg over mogelijke extra budgetvoting.

Voor het risicomanagement wordt gebruik gemaakt van de Risman-methode en het programma RISLOG. Bij deze methode is risicomanagement 'het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op het omgaan met risico's ter beheersing van een project'. Als risico's worden genoemd:

- het door het college van B&W d.d. 25-06-2013 vastgesteld voorontwerp is niet realiseerbaar;
- de exploitatiedatum wordt niet gehaald door vertraging aan Nederlandse zijde;
- het project is niet te realiseren binnen het taakstellend budget;
- er is onduidelijkheid over kostenbeheer en instandhouding van voltooide lijn.

Informatievoorziening gemeenteraad

Tijdens de begrotingbehandeling van 2007 stemt de gemeenteraad van Maastricht in met het starten van het project TVM door een voorbereidingskrediet van € 500.000 te voteren. Op 12

november 2007 wordt in de raadscommissie SMM van Maastricht de 'Strategienotitie TVM' besproken en wordt het college van B&W van de gemeente Maastricht verzocht het project nader uit te werken.

Op 19 mei 2008 wordt, eveneens in de raadscommissie SMM, de Koersnota TVM behandeld en dit maal wordt het college van B&W verzocht om de stadsvarianten nader te onderzoeken en uit te werken.

In januari en maart 2009 volgen de resultaten van de nadere onderzoeken voor het project TVM. De raadscommissie SMM van Maastricht neemt kennis van de voorlopige onderzoeksresultaten ten aanzien van de drie onderzochte stadstracés en stemt in met de bevindingen tot dan toe. De gemeenteraad behandelt op 22 september 2009 een bestuurlijke rapportage met betrekking tot het voteren van extra voorbereidingskrediet en neemt kennis van de onderzoeksresultaten ten aanzien van de drie onderzochte stadstracés. Er wordt ingestemd met de bevindingen tot dan toe. Hoewel de raad nog geen definitieve keuze voor een voorkeurstracé maakt, bestaat er een voorkeur voor een tracé via de Maasboulevard (variant A). Variant C is echter nadrukkelijk als terugvaloptie benoemd. De raad vraagt om de varianten A en C op onderdelen nader uit te werken. Voorts vraagt de raad om een routevariant door Mosae Forum nader te onderzoeken en om in beeld te brengen welke mogelijkheden er zijn om de tram te laten stoppen op de Boschstraat zonder dat hij over de Markt hoeft te rijden. Ook voteert de gemeenteraad van Maastricht een aanvullend voorbereidingskrediet van € 600.000. Daarnaast neemt de raad kennis van het voornemen van het college tot oprichting van een gezamenlijk projectbureau Tram Vlaanderen Maastricht met de strategische partners en met het voornemen van het college om de resultaten van het vervolgonderzoek medio 2010 voor te leggen aan de raad en op grond daarvan de raad te verzoeken de kaders voor de realisatiefase vast te laten stellen.

In maart 2010 ondertekenden vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (nu Infrastructuur en Milieu), de provincie Limburg en de gemeente Maastricht een bestuursovereenkomst ten behoeve van de realisatie en financiering van diverse openbaar vervoerprojecten in Limburg, het zogenaamde Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (AROV). Daarin zijn bindende afspraken gemaakt over de financiering van de aanleg van de tramverbinding Vlaanderen-Maastricht en bijbehorende voorzieningen op Nederlands grondgebied. Hiermee is door de (financiële) inbreng van en het beleggen van verantwoordelijkheden tussen Rijk, gemeente en provincie een goede basis gelegd voor het haalbaar maken van dit project.

In mei 2011 is het beslisdocument Stadstracé Tram Vlaanderen-Maastricht beschikbaar gekomen. In het beslisdocument is een afweging gemaakt tussen de drie tracévarianten, zoals al bestudeerd in 2009, plus twee accentvarianten, die op verzoek van de gemeenteraad van Maastricht zijn toegevoegd. Op basis hiervan is door de gemeenteraad een definitief besluit genomen over de tracékeuze door de binnenstad van Maastricht; het Maastracé: Noorderbrug - Bassin - Maasboulevard – Wilhelminabrug.

In de raadstukken (31 mei 2011) wordt gemeld dat de kostenramingen zijn gebaseerd op globale schetsontwerpen en er dus een grote onzekerheidsmarge bestaat van + en – 35% Uitgaande van

de vastgelegde € 45 mln beweegt de kosten raming zich dus tussen de 29,5 en 60,8 mln (prijspeil 1/1/2009).

De raadscommissie SMM is in de aanloop naar het Projectbesluit TVM eind 2012 diverse malen geïnformeerd met betrekking tot het project TVM. De belangrijkste momenten waren de bijeenkomsten van 18 juni, 10 september en 3 december 2012.

Op 18 juni 2012 vindt er een vergadering plaats van de raadscommissie SMM. Een vertegenwoordiger van het college deelt mee dat het college heeft toegezegd de commissie SMM mee te nemen in een aantal sessies op weg naar de besluitvorming over de tram. De definitieve besluitvorming vindt op 18 december 2012 plaats. De commissie heeft veel vragen over de kosten en financiering. De vertegenwoordiger van het college zegt toe dat bij het 'go/no-go-besluit' alle kosten precies in kaart worden gebracht.

In de vergadering van raadscommissie SMM van 10 september 2012 worden zorgen geuit over de diversiteit en tijdigheid van de aangeleverde cijfers in de verschillende rapporten met betrekking tot TVM. De toenmalige projectleider TVM antwoordt dat dit de reden is om met een nieuw rapport te komen en benadrukt dat de raad betrouwbare besluitvormingsinformatie krijgt. Vervolgens worden er enkele vragen gesteld over kosten van het project. De ambtelijk opdrachtgever van de gemeente deelt ambtelijk mee dat het investeringsvolume 63 miljoen euro bedraagt waarvan de gemeentelijke bijdrage 18 miljoen euro is. Deze middelen zijn in de begroting verankerd. Daarnaast zijn er beheer-, onderhouds- en instandhoudingskosten ad 800.000 euro plus een fte waaraan de drie partijen bijdragen. De exploitatiekosten zijn voor rekening van De Lijn. De toenmalige projectleider voegt toe dat het aanleggen van het tramtracé op Nederlands grondgebied 63 miljoen euro kost. Dit betreft ruim 5 km spoor. Dat betekent dat de kosten per kilometer circa 12 miljoen euro zijn. Ter afsluiting loopt de commissie langs diverse panelen waarop de verschillende tracéonderdelen staan afgebeeld. Per tracé-onderdeel krijgt de commissie uitleg en ter plekke worden de vragen door de projectleider beantwoord.

In de vergadering van raadscommissie SMM van 3 december 2012 worden diverse vragen gesteld over het projectbudget, de indexering en de btw-compensatie. In antwoord op de vragen over de btw-compensatie geeft de wethouder aan dat de btw-compensatie als extra besispunt toegevoegd kan worden (toezegging). De btw-compensatie gaat in heel Nederland bij veel projecten spelen. In de nota staat helder dat de kosten 18 miljoen euro voor de gemeente Maastricht bedragen. Mocht dit meer zijn, zal de wethouder de raad hierover informeren. De wethouder geeft aan dat deze tram voor deze 18 miljoen euro moet kunnen rijden. De projectleider geeft verder ten aanzien van het bewaken van cultuurhistorie en archeologie aan dat de bestemmingsplanprocedure in 2013 aan de orde is. Daar moet het al dan niet raken van de cultuurhistorie heel duidelijk worden aangegeven en zo nodig worden hersteld.

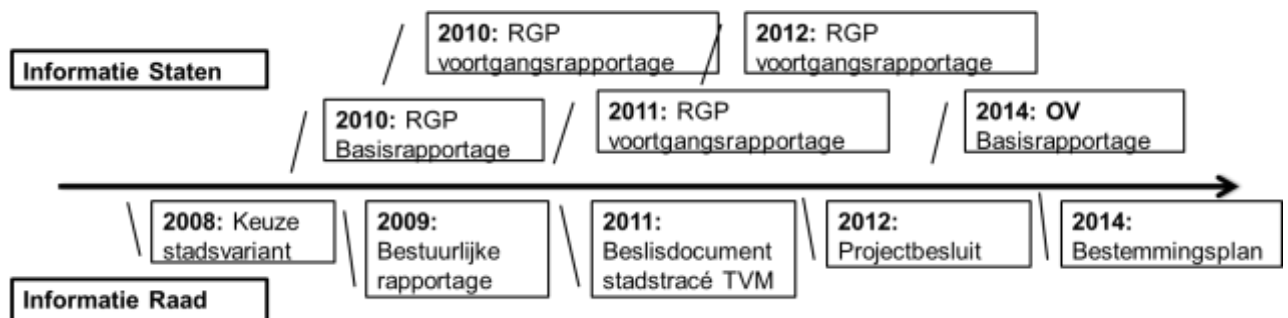
In 2012 is voor het buitenstedelijk tracé over bestaande goederenspoor door ProRail een variantenstudie uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een voorkeursvariant met een halte Belvédère. Dit document is inzichtelijk gemaakt voor de raad in kader van de besluitvorming op 18 december 2012.

Op 18 december 2012 worden de raadsleden ingelicht over de totale kosten van het project TVM door middel van een raadstuk (13,3 + 51,3= € 64,6 miljoen). Op dezelfde dag stemt de raad in met

de Variantestudie medegebruik goederenspoorlijn (ProRail) en Projectnota planstudie stadstracé Maastricht (Arcadis) en een positief projectbesluit over de realisatie van de tramverbinding op Maastrichts grondgebied. Hiervoor stemt de raad in met het beschikbaar stellen van een krediet van €18 miljoen. Voor het raadsbesluit van 18 december 2012 wordt de gemeenteraad van Maastricht tevens geïnformeerd over diverse subthema's met betrekking tot het project TVM. Dit betreft onder andere de notities: trillingen, geluid, ecologie, omgevingsmanagement, flora en fauna en MKBA.

Het college van Burgemeester en wethouders heeft op 25 juni 2013 het ontwerp bestemmingsplan vastgesteld, de milieu-effectenrapportage (MER) aanvaard en beiden vrijgegeven voor inspraak. Tevens heeft het college de ontwerpdetaillering vastgesteld. Op 18 februari 2014 is door de gemeenteraad van Maastricht het bestemmingsplan Tramlijn Vlaanderen-Maastricht vastgesteld. Ten grondslag hieraan lag het Referentieontwerp van Arcadis d.d. 12 april 2013.

Resumerend ziet de informatie voorziening aan raden en staten er als volgt uit:



Analyse onderzoekers

Wij stellen vast dat Provinciale Staten en gemeenteraad frequent op de hoogte zijn gehouden over de voortgang van het project. De informatievoorziening naar Staten en raad verloopt niet synchroon. Bij het informeren van PS valt ons het volgende op:

- Van 2007 tot 2010 zijn de Staten vooral op financieel gebied betrokken bij en geïnformeerd over het project TVM. Dit heeft te maken met het feit dat het project zich in de opstartfase bevond en er weinig inhoudelijke keuzes moesten worden gemaakt.
- In 2010, 2011 en begin 2012 worden de staten in het kader van de Regeling Grote Projecten geïnformeerd over de voortgang en de risico's van het project. De informatie is zowel inhoudelijk als financieel en behoorlijk uitgebreid. De informatievoorziening is gestructureerd en overzichtelijk. Vanuit Provinciale Staten worden diverse vragen gesteld aan de gedeputeerde.
- Deze uitgebreide informatie aan de Staten stukt tussen begin 2012 en eind 2014. Gesprekspartners bevestigen dit en geven als reden hiervoor dat het project TVM, samen met andere (grote) OV-projecten in dat jaar tot een ander programma werden gevormd: programma Openbaar Vervoer. Na verloop van tijd wordt de informatie verstrekking weer opgepakt dankzij een nieuwe basisrapportage voor grote projecten (eind 2014).

- Tussen 2012 en eind 2014 zijn de staten summier op hoofdlijnen en uitsluitend over financiën geïnformeerd via de reguliere begroting- en verantwoordingscyclus.

Bij het informeren van de gemeenteraad valt ons het volgende op: de informatievoorziening aan de raad van Maastricht was beduidend anders opgetuigd dan bij de provincie Limburg. In de gemeente Maastricht was er geen regeling van toepassing op basis waarvan de raad op vaste momenten helder en gestructureerd werd geïnformeerd over projecten. De informatievoorziening sloot vooral aan op het besluitvormingsproces (projectbesluit, besluit over bestemmingsplan). De raad is betrokken bij een aantal belangrijke besluitvormingsmomenten in 2009, 2011, 2012 en 2014. Het gaat hierbij om het voteren van bedragen, maar ook om diverse inhoudelijke aspecten zoals het projectbesluit inclusief het tracé en het vaststellen van het bestemmingsplan. Tenslotte valt ons op dat de raad in 2013 en 2014 tot de review niet of nauwelijks geïnformeerd is over de (financiële) voortgang en risico's.

3.10 Thema: Projectorganisatie: rollen en verantwoordelijkheden

In deze paragraaf schetsen wij de ontwikkeling van de projectorganisatie en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden in de loop van het project. Het functioneren van de projectorganisatie kan van invloed zijn geweest op het ontstaan van en het melden over de mogelijke afwijkingen.

Vanaf juni 2008, het moment dat de Intentieovereenkomst is getekend tussen de Belgische en Nederlandse overheden bestaat er een stuurgroep TVM onder leiding van de wethouder van Maastricht: de heer Hazeu. Leden zijn verder: gedeputeerden van beide provincies (voor provincie Limburg (NL) was dit de heer. Kersten), hoofd mobiliteit van de provincie, directeur De Lijn, directeur Veolia, directeur ProRail en het hoofd verkeer en milieu van de gemeente. Begin 2009 wordt een werkgroep samengesteld met ambtelijke vertegenwoordigers van deze partijen met als doel een samenwerkingsovereenkomst op te stellen. In 2009 wordt een projectorganisatie ingericht. Er komt een projectbureau en een stuurgroep met als leden de bestuurders van de beide provincies, ProRail, De Lijn en de gemeente Maastricht (voorzitter). Een ambtelijke begeleidingsgroep zal de stuurgroep voorbereiden. Begin 2010 worden het hoofd afdeling mobiliteit van de provincie Limburg en de teammanager mobiliteit en milieu (tevens directeur Stadsontwikkeling) van de gemeente Maastricht de ambtelijk opdrachtgevers van het projectbureau; een andere medewerker van de provincie Limburg gaat functioneren als projectmanager.

Eind 2011 wordt de samenwerkingsovereenkomst ondertekend tussen de gemeente Maastricht en de provincie Limburg. Het projectplan is als bijlage toegevoegd. In de samenwerkingsovereenkomst staat over de projectorganisatie onder meer (artikel 4):

- de bestuurlijke werkgroep bestaat tenminste uit vertegenwoordigers van de provincie en de gemeente. Ook andere partijen kunnen zitting nemen, waarna verwezen wordt naar het projectplan. De portefeuillehouder Mobiliteit van de gemeente Maastricht is de voorzitter van de bestuurlijke werkgroep. Verder zitten er blijkens het projectplan de bestuurder van de provincie Limburg en De Lijn in de werkgroep. ProRail en de vertegenwoordiger van Belgisch Limburg zijn adviseurs. Hierdoor is de bemensing van deze bestuurlijke werkgroep gelijk aan die zoals

genoemd in de kaderovereenkomst zoals afgesloten tussen De Lijn, Het Vlaamse Gewest, Maastricht en provincie Limburg.

- het projectteam maakt organisatorisch deel uit van het Projectbureau Regionaal Spoor van de provincie. De provincie draagt zorg voor het huisvesten en faciliteren van het projectteam.

In de samenwerkingsovereenkomst staat verder dat gemeente en provincie gezamenlijk de Nederlandse infrastructuur zullen realiseren. Gezamenlijk zullen zij hiervoor een projectorganisatie in het leven roepen. Gemeente en provincie stellen voldoende menskracht, budget en ambtelijke en bestuurlijke beschikbaarheid voor overleg, producties en besluitvorming beschikbaar opdat realisatie mogelijk is. Opdrachtverlening aan de projectorganisatie vindt plaats via de gemeente dan wel via de provincie. De bestuurder van de provincie geeft aan dat de provincie het tramproject vooral benadert in zijn rol als steunpartner en dat de gemeente in zijn ogen als leadpartner de kar inhoudelijk trekt. De inhoudelijke belangen zijn daar groter dan bij de provincie. Mede daarom is de gemeente de voorzitter van de bestuurlijke werkgroep.

De invulling van de projectorganisatie ziet er als volgt uit:

- bestuurlijk opdrachtgever: de bestuurlijke werkgroep welke bestaat uit portefeuillehouders provincie (de heer Janssen) en gemeente (de heer Nuss), directeur regio Limburg van De Lijn en als adviseurs: portefeuillehouder Belgisch Limburg en directeur ProRail.
- ambtelijk opdrachtgevers: hoofd afdeling mobiliteit Limburg en directeur Stadsontwikkeling (later directeur Programma Maastricht Noord) van de gemeente Maastricht.
- de projectmanager van de provincie, de deelprojectleider binnenstedelijk van de gemeente Maastricht en de buitenstedelijk deelprojectleider van de provincie Limburg.

De invulling van de projectorganisatie kent de volgende wisselingen vanaf eind 2011:

- In oktober 2012 sluit voor het eerst gedeputeerde van der Broeck aan; de heer Janssen is daarvoor afgetreden.
- De vergadering van juli 2014 is de eerste bestuurlijke werkgroep onder leiding van de nieuwe wethouder van de gemeente Maastricht: de heer Aarts. Hij vervangt de daarvoor afgetreden wethouder Nuss.
- In september 2012 wordt de toenmalige projectmanager vanwege ziekte vervangen door een (plaatsvervangend) projectleider van de provincie Limburg. In juli 2013 wordt de plaatsvervangend projectleider vervangen door een nieuwe projectleider van de provincie Limburg. Deze vertrekt in het najaar van 2014.
- In de praktijk blijkt de teammanager mobiliteit en milieu samen met directeur Stadsontwikkeling (later directeur Programma Maastricht Noord) van de gemeente Maastricht het ambtelijk opdrachtgeverschap vanuit de gemeente te vervullen. Vanaf begin september 2013 vervullen twee andere ambtenaren van de gemeente Maastricht de rol van ambtelijk opdrachtgever. Een van hen heeft tot maart 2014 de functie van plaatsvervangend opdrachtgever en blijft daarna aan als adviseur van het projectteam.

- De ambtelijk opdrachtgever van de provincie vertrekt in oktober 2012. Zijn taken worden overgenomen door een plaatsvervangend ambtelijk opdrachtgever die tijdelijk ook projectmanager is. In juni 2013 treedt er een nieuwe ambtelijk opdrachtgever van de provincie aan in de persoon van de programmamanager openbaar vervoer. In februari/maart 2014 wordt hij vervangen door een nieuwe ambtelijk opdrachtgever.

In 2011 ontstaat er ook een overleg tussen de ambtelijke opdrachtgevers en projectmanager (opdrachtgeversoverleg). In 2011 is er geen enkel, en in 2012 één, verslag gearchiveerd, terwijl wij begrepen hebben dat er meer vergaderingen zijn geweest.

In het projectplan van 2013 staat aangegeven dat er naast een zes-wekelijks overleg van de bestuurlijke werkgroep ook een afstemmingsoverleg is tussen België en Nederland en een zes-wekelijks overleg tussen de projectmanager en de ambtelijke opdrachtgevers.

In de bestuurlijke werkgroep zitten naast de Nederlandse overheden ook de Lijn en de Belgische overheid aan tafel. Dit is een breder perspectief dan uitsluitend het Nederlandse perspectief. Op basis van de interviews blijkt dat, mede als gevolg hiervan, specifieke knelpunten bij de provincie, dan wel de gemeente, dan wel bij hen gezamenlijk, niet altijd aan de orde kwamen en hoefden te komen bij de bestuurlijke werkgroep. Omdat er geen structureel overleg was tussen de bestuurders, werden deze zaken veelal afgedaan in het ambtelijk opdrachtgever overleg.

In mei 2013 wordt in het opdrachtgeversoverleg vastgesteld dat de randvoorwaardelijke activiteiten (conditioneringsaspecten) als vergunningen, kabels en leidingen, archeologisch onderzoek, ecologisch onderzoek niet ondergebracht zijn bij één projectleider maar over diverse projectleiders en organisaties met name binnen de gemeente Maastricht. Enkele gesprekspartners geven aan dat deze discussie ook al eerder speelde. Het advies is al deze aspecten binnen de projectorganisatie te positioneren omwille van de beheersing in tijd en geld. De risico's in deze worden substantieel genoemd. Mede als gevolg hiervan is een verbindingsofficier benoemd tussen projectteam en lijn.

Uit de verslagen blijkt dat op verschillende momenten onduidelijk is welke activiteiten door de ambtenaren van gemeente en provincie tot de reguliere taken behoren in de rol van bevoegd gezag en welke werkzaamheden tot de projectorganisatie behoren, bijvoorbeeld inzake de totstandkoming van het bestemmingsplan. In artikel 10 en 11 van de samenwerkingsovereenkomst staat dat dit geconcretiseerd wordt in het projectplan. In de praktijk blijkt dat dit niet duidelijk is geweest gezien de diverse discussies hierover in de verslagen. Deze discussies gaan veelal over welke kosten wel of niet ten laste komen van het projectbudget. In het najaar van 2013 meldt de projectmanager hier geen goed zicht op (volgens sommigen een verschil van inzicht met de gemeente) te hebben. In het opdrachtgeversoverleg worden afspraken gemaakt hoe hiermee om te gaan. Daarnaast wordt afgesproken onduidelijke zaken uit het verleden op te lossen. Zo wordt in mei 2014 nog overleg gevoerd over financiële bijdragen van de gemeente aan het project uit de jaren 2011 tot en met 2014 en het declareren van de door de gemeente gemaakte kosten bij de projectorganisatie.

Op basis van verschillende verslagen wordt geconstateerd dat er binnen het projectteam geen uniforme werkwijze is en dat niet gewerkt wordt volgens vaste procedures en handboeken. Dit hebben wij ook te horen gekregen in de interviews. Er worden stukken ingebracht in vergaderingen van het projectteam, en volgens enkele geïnterviewden ook in het opdrachtgeversoverleg, waarvan

niet altijd duidelijk is wat er besloten is en wat de status ervan is. Ook is volgens verschillende respondenten niet SMART vastgesteld welk gremium (bestuurlijke werkgroep, opdrachtgeversoverleg, college van GS/B&W) waarover een besluit moet nemen en wanneer welk gremium waarover moet worden geïnformeerd bij bijvoorbeeld overschrijdingen. Een voorbeeld is het nieuwe projectplan 2013 en het daarop volgende projectplan in 2014 (het oude projectplan 2011 was een bijlage bij de samenwerkingsovereenkomst). Dit plan is wel goedgekeurd door de bestuurlijke werkgroep, maar niet door beide colleges. Dit terwijl in de samenwerkingsovereenkomst staat dat elk nieuw projectplan een bijlage is bij de samenwerkingsovereenkomst. Overigens is in het opdrachtgeversoverleg wel besloten het projectplan 2014 voor te leggen aan beide bestuurders en daarna beide colleges. Dit is, onder meer vanwege de wisseling van verantwoordelijk wethouder (de heer Nuss werd opgevolgd door de heer Aarts) als gevolg van de verkiezingen, niet gebeurd.

Uit de documenten blijkt dat in de praktijk veel is voorgekomen dat medewerkers uit de lijn van de provincie dan wel de gemeente rechtstreeks opdrachten gaven aan de projectorganisatie. Volgens de samenwerkingsovereenkomst is dit echter niet mogelijk (artikel 4.8). Dit dient te verlopen via de ambtelijke opdrachtgevers.

In augustus 2013 uit de dan nieuwe projectmanager zijn zware zorgen over het project. Er is geen integrale planning beschikbaar en er is onvoldoende beeld welke werkzaamheden/onderzoeken er moeten worden uitgevoerd om op een verantwoorde wijze de aanbestedingsprocedure voor de realisatiefase te starten. Het technisch ontwerp blijkt onvoldoende uitgewerkt te zijn om tot aanbesteding over te kunnen gaan. Ook wordt dan voor het eerst voorgesteld ook een bestuurlijk overleg te hebben tussen ambtelijke opdrachtgevers, bestuurders van de provincie en de gemeente en projectmanager. Besloten wordt een viertal heisessies te organiseren om alle belangrijke thema's de revue te laten passeren en vast te stellen wat er nog gedaan moet worden om tot aanbesteding over te gaan.

Een en ander krijgt zijn weerslag in het nieuwe projectplan van begin 2014. Onder meer de volgende nieuwe zaken worden hierin aangegeven over de organisatie van het project:

- de gemeente Maastricht gaat een medewerker aanstellen die de coördinatie gaat verzorgen tussen de gemeente en het projectteam TVM, tussen de lijn en het project;
- er komt een bestuurlijk werkgroep voor het Nederlandse deel met als deelnemers: de verantwoordelijke wethouder en gedeputeerde, ambtelijke opdrachtgevers van gemeente en provincie en projectmanager. Besluiten van deze werkgroep behoeven te allen tijde de instemming van het college van B&W en GS. Deze bestuurlijke werkgroep is in juni 2014 voor het eerst bij elkaar. In dit overleg is afgesproken maandelijks bijeen te komen (Stuurgroep TVN Nederland). Na de zomer van 2014 starten deze bijeenkomsten;
- het projectteam maakt organisatorisch deel uit van het programma Openbaar Vervoer van de provincie. Alle opdrachten aan het projectteam verlopen via de ambtelijk opdrachtgevers.

Analyse onderzoekers

Wat betreft de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden en de projectorganisatie valt ons op basis van de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken het volgende op. Er is een stuurgroep TVM waarin naast de provincie en gemeente en De Lijn ook ProRail en de Belgische overheid als adviseurs zijn opgenomen. In de praktijk was de stuurgroep vooral een overlegorgaan waarin de samenwerking tussen België en Nederland aan de orde kwam. Gezien de complexiteit en impact van het project en de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst tussen de provincie en gemeente is het opmerkelijk dat pas rond de zomer van 2014 een bestuurlijk overleg met de ambtelijke opdrachtgevers en projectmanager aan de Nederlandse zijde in het leven is geroepen.

Op basis van de interviews stellen wij vast dat de Nederlandse overheden verschillend in het project zaten. De provincie ziet de provincie vooral als steunpartner en de gemeente als leadpartner die de kar inhoudelijk trekt. De inhoudelijke belangen zijn voor de gemeente groter dan voor de provincie. Mede daarom levert de gemeente de voorzitter van de bestuurlijke werkgroep. De gemeente Maastricht vindt dat er een samenwerkingsovereenkomst is getekend met de provincie waarin is opgenomen dat beiden er gelijkwaardig in zitten. Dit blijkt volgens de gemeente ook uit de praktijk omdat de provincie tot voor kort altijd de projectmanager leverde.

De ontwikkelingen in de projectorganisatie en de afstemming met de lijn organisaties geven geen ondersteuning aan de uitvoering van een complex project als de TVM. Zo is er weinig continuïteit in de bemensing zowel aan de kant van ambtelijke opdrachtgevers, projectmanagers als projectteamleden. Verschillende gesprekspartners hebben ons gewezen op het slechte “management van documenten” zoals formele bijeenkomsten waarvan geen verslagen beschikbaar (meer) zijn, rapporten van externen die onvindbaar bleken en bij externen moesten worden opgevraagd, de onduidelijke status van documenten omdat die continue werden aangepast en een matige archivering. Vanaf eind 2013 is hier wel meer lijn in gekomen. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen project en lijn organisatie, waardoor met name het geven van opdrachten rechtstreeks uit de lijn aan de projectorganisatie verminderde.

3.11 Thema: Risicomanagement en risico's

Het project TVM is een inhoudelijk en bestuurlijk complex project. Bij de start van het project waren er nog vele onzekerheden o.a. met betrekking tot tracékeuze en infrastructuurgebruik. Gelet op de complexiteit van het project en de doorlooptijd diende gedurende het procesverloop rekening gehouden te worden met onverwachtse externe ontwikkelingen, zoals politieke besluitvorming als gevolg van een veranderende samenstelling van raad en staten en collegewisselingen. Deze onzekerheden en externe ontwikkelingen kunnen tot risico's leiden die het projectverloop beïnvloeden. In dergelijke projectsituaties is het gebruikelijk risicomanagement in te zetten. In deze paragraaf gaan we na hoe risicomanagement zich heeft ontwikkeld en welke concrete projectrisico's door de tijd heen werden benoemd. Het risico dat als continue factor steeds weer terugkomt is het risico op scopewijzigingen. Later verandert dat in het risico van “een niet dichtgetimmerde scope”.

Raadsvoorstel TVM tracékeuze stadstracé (maart 2011)

In dit raadsvoorstel wordt voorgesteld om te kiezen voor het binnenstedelijk tracé van de tramverbinding volgens de route Boschstraat – Noord – Bassinbrug – Maasboulevard – Wilhelminabrug (het zogenaamde Maastracé) en dit in een Tracébesluit vast te leggen. Deze variant krijgt de voorkeur boven het Markt tracé. Na instemming door de raad met het Tracébesluit zal een Planstudie volgen, waarin de ruimtelijke en technische inpassing gedetailleerd plaatsvindt. In de toelichting wordt aangegeven dat het Maastracé technische risico's met zich meebrengt, zoals het verplaatsen van de kademuur en het aanpassen van de aansluiting op de Wilhelminabrug (de Vork).

In een aparte paragraaf wordt aandacht besteed aan risico's en beheersingsmaatregelen. Aangegeven wordt dat er periodiek risico-inventarisaties plaatsvinden en dat beheersmaatregelen worden getroffen. Er worden negen belangrijke risico's genoemd:

- De onnauwkeurigheidsmarges bij de kostenraming (+/- 35 %)
- Indexering van budget i.r.t. prijspeil 2009 en verwachte start uitvoering in 2013 – 2014;
- Btw-compensatie
- Dekking van de kosten voor beheer en onderhoud traminfrastructuur
- Contractuele afspraken met De Lijn inzake bedieningsgarantie
- Scopewijzigingen als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook door bestuurlijke besluiten
- Eisen voortvloeiende uit samengebruik goederenspoor
- Compensatiemaatregelen voor flora en fauna
- Procedurerisico's i.h.k.v. ruimtelijke procedures (o.a. bestemmingsplanwijzigingen)

Er worden vervolgens negen beheersingsmaatregelen genoemd, waaronder strak bewaken van de scope van het project en strak projectmanagement. Er wordt geen directe koppeling gelegd tussen de geïnventariseerde risico's en de beheersingsmaatregelen.

Projectplan Tram Vlaanderen – Maastricht: Nederlands grondgebied (september 2011)

Bij de beschrijving van de projectrisico's wordt onderscheid gemaakt tussen financiële risico's en beheersmaatregelen en inhoudelijke risico's en beheersmaatregelen. Als financiële risico's worden genoemd de kostenraming van € 45 mln. met een onnauwkeurigheidsmarge van + / - 35 % en een expert-judgement van Arcadis dat op basis van kengetallen uitkomt op een 30 % hogere kostenraming. Verder zijn er financiële risico's inzake de btw-compensatie en de indexatie. Voor risicobeheersingsmaatregelen wordt verwezen naar afspraken in de samenwerkingsovereenkomst daaromtrent. De onnauwkeurigheid van de kostenramingen wordt verkleind door uitvoering van de planstudies.

Als inhoudelijke risico's worden genoemd de hoge eisen aan materieel- en baanvakbeveiliging, de beschermde flora- en faunawaarden, kostenoverschrijdingen bij stedelijke inpassing en maatschappelijk draagvlak. Tussentijdse scope-wijzigingen kunnen leiden tot vertraging en/of kostenoverschrijdingen.

Investeringsraming Basisontwerp Planstudie (Arcadis, oktober 2012)

Als onderdeel van een investeringsraming is een risicotabel opgenomen met in totaal veertien, zogenaamde object overstijgende risico's.

Deze risico's zijn:

- Tijdens de uitvoering worden er kabels en leidingen gevonden die niet op tekening stonden
- De projectpartners (De Lijn, provincie, gemeente als opdrachtgever) stellen aanvullende eisen tijdens het opstellen van het contract met de aannemer
- De formele adviesorganen (bijvoorbeeld brandweer) stellen aanvullende eisen tijdens het opstellen van het contract met de aannemer
- Te verwijderen asfalt is teerhoudend
- Tijdens uitvoering blijken landhoofden Bassinbrug niet sterk genoeg te zijn
- Na de bestuurlijke Go in december 2012 vermindert politiek draagvlak voor TVM
- Tijdens het opstellen van het contract met de aannemer blijkt uit de verstrekte gegevens dat de Wilhelminabrug niet voldoende sterk is om een tramlijn op aan te leggen
- Uitvoeringsvenster wordt te klein
- Tijdens het opstellen van het contract met de aannemer blijkt dat het niet haalbaar is om in de stationsomgeving ruimte te creëren voor buffer voor de bussen, onderstation en fietsenstallingen
- Grondverwerving van NS Stations, Railinfra Trust en Sappie lukt niet via minnelijke weg
- Tijdens uitvoering blijkt onderdoorgang Franciscus Romanusweg niet sterk genoeg te zijn
- Tijdens uitvoering blijken keerwanden Wilhelminabrug niet stabiel te zijn
- Tijdens contractering blijkt dat t.g.v. Keermuur Noord ontwerpaanpassingen nodig zijn
- ProRail, NS Stations, taxi's, Veolia gaan in oktober/november 2012 niet akkoord met het Basisontwerp van stationsplein

Projectbesluit (november 2012)

Gemeld wordt dat er periodiek risico inventarisaties worden opgesteld. Als belangrijkste risico's worden geïdentificeerd:

- Onnauwkeurigheidsmarges bij de kostenraming
- Indexering van budget i.r.t. prijspeil kostenraming 2009 en verwachte start uitvoering in 2014
- Scopewijzigingen als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook door bestuurlijke besluiten
- Medegebruik goederenspoor
- Compensatiemaatregelen voor flora en fauna

- Procedurerisico's in het kader van ruimtelijke procedures (o.a. bestemmingsplanwijzigingen)
- Aanbestedings- c.q. opdrachtgeversrisico's

Vervolgens worden een veertiental beheersingsmaatregelen vermeld, waaronder de te kiezen contractvorm, het gedetailleerd ontwerpen en onderzoeken van risicoposten, het actualiseren van contractuele afspraken, het opstellen van een integrale safety case voor goederenspoor (alsmede een terugvaloptie), statusverandering (van hoofdspoor naar lokaal spoor) en het vroegtijdig starten met flora- en faunaonderzoeken. Ook het strak bewaken van de scope, strak projectmanagement en het uitvoeren van periodieke risicoanalyses worden als beheersingsmaatregelen genoemd.

Er is geen koppeling gelegd tussen de beheersingsmaatregelen en de geïnterpreteerde risico's.

Geconcludeerd wordt dat de risicobeheersingsaanpak een solide basis biedt om het project binnen de bestaande kaders te realiseren.

In het projectplan, dat als basis fungeert voor het projectbesluit, wordt aangegeven dat er al een serie beheersingsmaatregelen zijn genomen. Genoemd worden o.a. een nadere precisering van de kostenramingen, nadere financiële afspraken met het Rijk, afspraken over het 'waardevast' maken van het projectbudget. Voorts is de projectscope 'bevroren' in de kaderovereenkomst (en het bijbehorend Programma van Eisen), waardoor voorkomen wordt dat steeds nieuwe, kostenverhogende elementen aan het project worden toegevoegd. Daarnaast is nagedacht over versobering. De risicoparagraaf sluit af met de constatering dat de omvang van het project (de scope) nadrukkelijk bewaakt wordt, zodat er geen kostenverhogende maatregelen ontstaan ten laste van het project TVM: "wie eist, betaalt".

Tram Vlaanderen Maastricht Nederlands grondgebied: projectplan uitwerking- en aanbestedingsfase (januari 2013)

In dit projectplan wordt, na het besluit van de gemeenteraad van Maastricht tot verdere uitwerking van het ontwerp en de werkzaamheden voor contractering, aangegeven welke werkzaamheden er in 2013 moeten worden verricht. Het projectplan bevat een apart hoofdstuk risicobeheersing en schades. Er worden zeven belangrijke risico's genoemd:

- Scopewijzigingen als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook door bestuurlijke besluiten
- Medegebruik goederenspoor (nog geen duidelijkheid eisen aan materieel bij hoofdspoorvariant)
- Opheffing btw compensatiefonds
- Procedurerisico's i.h.k.v. de ruimtelijke procedures (o.a. bestemmingsplanwijzigingen)
- Aanbestedingsrisico's
- Compensatiemaatregelen voor flora en fauna
- Kaders directie ProRail en interne regels ProRail kunnen leiden tot inhoudelijke impasses en weinig ruimte om aan te sluiten bij de afspraken en voortgang die partijen hebben gemaakt in het kader van de kaderovereenkomst.

Vervolgens worden er dertien beheersingsmaatregelen genoemd. Er is geen koppeling tussen risico's en beheersingsmaatregelen. Maatregelen die worden genoemd omvatten onder andere het actualiseren van contractuele afspraken en het opstellen van een realisatieovereenkomst. Ook wordt ingezet op het strak bewaken van de scope van het project en strak projectmanagement alsmede versobering van het project. Geconcludeerd wordt dat genoemde risicobeheersingsmaatregelen een solide basis bieden om het project binnen de financiële kaders te realiseren.

In aparte bijlagen zijn de risico's opgenomen die zijn geïnventariseerd in het kader van het stadstracé respectievelijk het buitentracé. Gemeld wordt dat er nog onvoldoende aandacht is gegeven aan de totale samenhang tussen de risico's op beide delen van het tracé. Er zal bij aanvang van de uitwerkingsfase een plenaire risicosessie worden georganiseerd om met de opdrachtgever de beheersmaatregelen van het huidige risicoregister en mogelijk aanvullende beheersmaatregelen te treffen. Tevens zal vroeg in de voorbereiding aandacht worden besteed aan mogelijke risico's in de contracteringsfase, zodat deze risico's kunnen worden beheerst in de marktbenaderingsstrategie en de contract- en aanbestedingsdocumenten.

Voor de risico-inventarisatie stadstracé wordt verwezen naar de risicoanalyse van Arcadis.

De risico-inventarisatie voor het buitenstedelijk tracé is uitgevoerd door ProRail. Er worden zes top risico's voor dit deel van het tracé benoemd. Dat zijn achtereenvolgens:

1. Het project moet voldoen aan TSI's;
2. Ontheffing op TSI Energievoorziening wordt niet verleend;
3. Technische interfaces op de raakvlakken met De Lijn, Infrabel en het stadstracé zijn nog niet in detail gedefinieerd;
4. Maatregelen ten behoeve van Flora en Fauna zijn nog niet gedefinieerd;
5. Inventarisatie van kabels en leidingen ter plaatse van de overweg Bosscherweg;
6. Status tracé verandert in lokaalspoor.

Er worden geen beheersingsmaatregelen genoemd. Verwezen wordt naar een te organiseren risicosessie waarin risico's worden geïnventariseerd en gekwantificeerd en beheersmaatregelen worden bepaald (inclusief actiehouders en deadlines).

Risicorapport Tram Vlaanderen Maastricht (RISLOG, april 2013)

Dit rapport is in opdracht van de provincie Limburg opgesteld door een extern bureau en gebruik makend van het programma RISLOG. De rapportage geeft een weergave van de projectrisico's TVM op peildatum 10 april 2013. Onder een risico wordt verstaan "een onzekere, niet voorziene gebeurtenis die, als het optreedt, een negatief effect heeft op het project (scope, kwaliteit, planning, kosten)".

Er wordt gebruik gemaakt van een risicomanagementmethode die bestaat uit vier, met elkaar gerelateerde, stappen: (1) uitvoeren risicoanalyse: (2) inventariseren beheersmaatregelen: (3) uitvoeren beheersmaatregelen en (4) evalueren beheersmaatregelen. Waarna de cyclus weer opnieuw begint met het actualiseren van de risicoanalyse et cetera. Dit is de zogenaamde RISMAN-methode die in veel infrastructuurprojecten wordt toegepast.

Benadrukt wordt dat risicomangement meer is dan een analyse. Het is een cyclisch proces dat gedurende het project continue doorlopen dient te worden. Het systeem is zo ingericht dat de vervolgstappen kunnen worden gemonitord.

De geïnterpreteerde risico's zijn geordend naar type risico's (juridisch, financieel, organisatorisch, technisch et cetera). Aan de risico's is een semi-kwantitatieve weging toegekend.

Op basis van de analyse wordt een top-10 van risico's opgesteld. Deze is als volgt:

1. Scope nog onvoldoende dichtgetimmerd;
2. Binnen wettelijk kader is medegebruik spoor voor tram niet mogelijk, waardoor materieel De Lijn niet in Nederland wordt toegelaten;
3. De voorbereidingskosten (opdrachtgeverskosten) vallen hoger uit;
4. Afschaffen btw-compensatiefonds;
5. Ontheffing op TSI Energievoorziening wordt niet verleend;
6. Ontbrekend inzicht in eisen en voorwaarden in beheer en onderhoud;
7. Bouw TVM strijdig met raakvlakprojecten gemeente Maastricht;
8. Geen overeenstemming over interfaces raakvlakken De Lijn, Infrabel en stadstracé;
9. De formele organen (zoals brandweer en monumentencommissie) stellen aanvullende eisen;
10. Constructieve risico's kunstwerken.

Geconstateerd wordt dat de voornaamste risico's veroorzaakt worden doordat een aantal besluiten nog genomen/geformaliseerd moet worden. Zo is de scope nog niet duidelijk afgekaderd, is nog niet definitief bevestigd of het tracé de status hoofdtrailnet krijgt en is nog niet bekend of goederen- en persoonsvervoer op hetzelfde tracé is toegestaan.

Hieraan wordt de conclusie verbonden dat deze risico's inherent zijn aan de fase van het project (de planfase). Het is volgens het rapport logisch dat er nog diverse open einden zijn met betrekking tot het 'hoe en wat'.

Op basis van een financiële doorrekening van de risico's is een zogenaamde financiële verwachtingswaarde berekend. Dit gebeurt in drie varianten: een minimale, een meest waarschijnlijk en een maximum. De verwachtingswaarde varieert tussen de € 11,4 en € 19,9 mln. Deze waarde is exclusief het effect van mitigerende maatregelen. Met andere woorden: door maatregelen te treffen kan dit bedrag omlaag worden gebracht. Normaliter zal lopende het project de onzekerheid afnemen, waardoor het risicobedrag ook af zal nemen.

Risicotabel AOG (december 2013)

Deze risicotabel omvat in totaal 43 risico's. Voor elk risico worden beheersingsmaatregelen benoemd. De top 10 van risico's is identiek aan die in het projectplan van 19 februari 2014 (zie hierna).

Projectplan 2014

Onderdeel van het projectplan is een paragraaf risicomanagement. Voor het risicomanagement wordt gebruik gemaakt van de RISMAN methode en het programma RISLOG. Op basis van periodiek uit te voeren risico analyses kunnen beheersingsmaatregelen worden genomen die tot doel hebben de kans op risico's te verminderen, proberen het risico te voorkomen of bewust de risico's te accepteren. Het projectplan bevat een top-10 van risico's. Per risico zijn maatregelen beschreven.

De risico's zijn:

1. De scope is nog onvoldoende dichtgetimmerd. Als oorzaak hiervoor worden genoemd nieuwe inzichten vanuit andere projecten, andere dienstregeling, ander materieel. De projectpartners (De Lijn, provincie, gemeente Maastricht als opdrachtgever) stellen aanvullende eisen tijdens het opstellen van het contract met de aannemer.
2. Wetgeving wordt niet of niet juist aangepast waardoor samengebruik niet mogelijk is (materieel De Lijn wordt niet toegelaten in Nederland).
3. De organisatie wet lokaal spoor is niet tijdig op orde.
4. Deadlines zijn mogelijk niet realistisch (planning nog niet op orde). Als oorzaak wordt genoemd dat de masterplanning niet goed 'bottom up' is opgebouwd t.o.v. de projectplanning en niet gedetailleerd genoeg waardoor niet kan beoordeeld of 1-1-2018 haalbaar is.
5. Afschaffen/beperken btw-compensatiefonds. Verwezen wordt naar het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher.
6. Capaciteitsbehoefte project wordt niet door de lijnorganisaties ingevuld. Als oorzaken worden genoemd dat afspraken uit de SOK niet worden nagekomen en dat de beschikbare capaciteit in de organisaties niet wordt toegekend.
7. Ongewenst bestuurlijk ingrijpen tijdens het project/wegvallen politiek draagvlak. Als oorzaken worden genoemd dat het huidige projectplan niet geaccordeerd is door beide colleges en het projectplan niet is geactualiseerd en dat het nieuwe projectplan niet geaccordeerd wordt door het bestuurlijk overleg. Beide colleges zijn het onderling oneens.
8. Bestemmingsplan kan niet tijdig (januari 2014) worden vastgesteld. Als oorzaken worden genoemd: benodigde aanvullende onderzoeken, een onzorgvuldige MER-procedure die parallel loopt met bestemmingsplan en een college van B&W dat geen beslissing neemt.
9. Er is geen uniforme werkwijze binnen het projectteam. Als oorzaken worden genoemd dat procedures en een kwaliteitshandboek ontbreken en er niet gehandeld wordt conform SOK en kaderovereenkomst.
10. Ontbreken inzicht in eisen en voorwaarden in beheer en onderhoud leidt tot problemen.

Veel van de beheersingsmaatregelen richten zich op het verbeteren van de sturing via stuurgroep en projectteam en het verbeteren van de organisatie en de planning. Tevens wordt aangedrongen op het maken van een definitieve keuze voor lokaal spoor.

Risicotabel TVM (augustus 2014⁵)

Deze risicotabel bevat vijftien risico's, verdeeld over twaalf onderwerpen. De eerste drie risico's hebben betrekking op het onderwerp Wet lokaal spoor, de daarop volgende twee op het onderwerp statuswijziging. Per risico wordt een beheersmaatregel geformuleerd.

De vijftien risico's zijn:

1. De Wet lokaal spoor wordt door het bevoegd gezag (=cluster Mobiliteit binnen de provincie Limburg) niet voor 1-1-2016 geïmplementeerd. Als oorzaak wordt genoemd dat gemaakte afspraken binnen de lijnorganisatie van de provincie niet worden nagekomen (onvoldoende urgentie).
2. De inrichting van de beheerorganisatie bij de gemeente Maastricht wordt niet geëffectueerd. Oorzaak is dat gemaakte afspraken uit SOK en AOG niet worden nagekomen.
3. De kosten voor de implementatie van de Wet lokaal spoor worden ten laste gebracht van het taakstellend budget TVM. Voor deze kosten is geen dekking binnen het taakstellend budget.
4. De statuswijziging is door de provincie Limburg (cluster Mobiliteit) niet op 1-10-2016 niet voorbereid en geïmplementeerd en op 1-3-2017 niet geëffectueerd.
5. De kosten voor de implementatie van de statuswijziging worden ten laste gelegd van het taakstellend budget terwijl hier geen dekking binnen het budget voor is.
6. De kosten voor het mitigatieplan RMP overstijgen het beschikbare budget voor mitigerende maatregelen F&F van het taakstellend budget.
7. De kosten van de toegezegde maatregelen in het kader van het bestemmingsplan n.a.v. de zienswijzen zijn niet opgenomen in het taakstellend budget.
8. De impact van de riolering (verleggen riolering t.g.v. aanleg trambaan) is onderschat.
9. De onderzoekskosten en de constructieve maatregelen voor de aanpassingen van de kunstwerken t.g.v. de tram (o.a. Wilhelminabrug, tunneldek Maasboulevard, bassinbrug) bedragen meer dan het voorziene bedrag in de raming.
10. Het door het college van B&W vastgestelde referentieontwerp is niet opgesteld op basis van een uitgevoerde DTM-meting. Het referentieontwerp is niet getoetst op haalbaar- en realiseerbaarheid maakbaarheid. De actuele raming is gebaseerd op het vastgestelde referentieontwerp.
11. De door de gemeente gestelde eisen aan de bouwfaserings/omleidingsroutes leiden tot aanzienlijk hogere kosten dan geraamd.

⁵ De risicotabellen werden maandelijks ververs en besproken. Het was daarmee een 'levend' document. Deze risicotabel van 4 augustus geeft dus een momentopname maar geeft tegelijkertijd wel een representatief beeld van het type en de diepgang van de risico's die werden besproken.

12. De consequenties van het niet halen van het met de provincie overeengekomen kwaliteitsniveau van het openbaar vervoer (OV-concessie) zijn niet in de raming opgenomen.
13. De exploitatiedatum van 1-1-2018 is niet haalbaar.
14. De scope van het project kan niet binnen het taakstellend budget worden gerealiseerd.
15. Het niet gelijktijdig kunnen gunnen van de realisatie van de railinfrastructuur.

Als beheersingsmaatregel wordt een aantal keren genoemd het versoberen van de projectscope en – indien dit niet mogelijk is – aanvullend budget door de provincie Limburg en de gemeente Maastricht. Tevens worden een aantal onderzoeken en metingen genoemd als beheersingsmaatregel.

Analyse onderzoekers

In de periode tot medio 2013 worden de risico's slechts globaal benoemd. Opvallend is dat er geen duidelijke koppeling is tussen risico's en beheersmaatregelen. Door het globale karakter en het ontbreken van een inhoudelijke koppeling is het lastig sturen. Het is bovendien de vraag of de risico's die genoemd worden wel risico's zijn of gewoon onvolkomenheden in de projectaanpak. Vanaf medio 2013 (met de methode RISMAN en gebruikmakend van RISLOG) is er sprake van een duidelijke professionaliseringsslag met betrekking tot risicomanagement. Daarvoor was er geen sprake van uniformiteit in de risicobeheersing. Het aantal risico's neemt dan ook toe. Dit is een teken dat er een beter zicht kwam op (de ontwikkeling van) de risico's. Overigens is het hoge aantal risico's dat vanaf 2013 wordt genoemd ook gebruikelijk in projecten van deze omvang en complexiteit.

Over langere tijd bezien valt op dat de risico's door de tijd heen voortdurend veranderen. Dat maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk om consequent op beheersmaatregelen te sturen. De vele wisselingen in de risico's geven aan dat het heel moeilijk was om grip op het project te krijgen. Vanaf eind 2013 verandert de toon en lijkt het erop of de risico's worden geformuleerd in evaluatieve termen ('tekortkomingen uit het verleden').

Het risico dat elke keer terugkomt, is het risico op scopewijzigingen. Later verandert dat in de formulering van het risico van een niet dichtgetimmerde scope. Dat sluit aan bij de constatering dat de scope het gehele project door in beweging is gebleven.

Verskillende gesprekspartners wijzen erop dat er vanaf medio 2013 niet alleen een professionaliseringsslag is doorgevoerd met betrekking tot de methode en toepassing van risicomanagement maar dat er ook actief is gestuurd op de implementatie van beheersingsmaatregelen. In de periode medio 2013 – medio 2014 zijn er vele beheersingsmaatregelen uitgevoerd. Genoemd worden de inzet van extra capaciteit en het aantrekken van medewerkers met aanvullende competenties, het organiseren van brede risicosessies, het doorrekenen van versoberingsvarianten en het analyseren van de mogelijkheden tot versnelling.

4. Slotanalyse, conclusies en aanbevelingen

4.1 Slotanalyse

Wij hebben onderzoek gedaan naar het proces van de tramverbinding Vlaanderen Maastricht. De procesevaluatie richt zich op het samenwerkingsproces van de gemeente Maastricht en de provincie Limburg. Het samenwerkingsproces met het Vlaams Gewest, De Lijn, de Nederlandse nationale overheid en ProRail maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie. Het onderzoek heeft dus alleen betrekking op het Nederlandse deel van het project en daarbinnen de periode 2007 tot de zomer van 2014. Er is ook geen onderzoek gedaan naar het effect van de grensoverschrijdende samenwerking op organisatie en planning van het Nederlandse deel van het project.

In hoofdstuk 3 hebben wij een uitgebreid overzicht gegeven van de ontwikkeling van tien thema's die inzicht bieden over de sturing en de beheersing van het TVM project. Dit in het licht van de vaststelling eind 2014 dat de kosten veel hoger zijn dan verwacht. De kernvraag van onze opdracht is te verklaren hoe het zo ver is gekomen en vooral wat er voor een volgende keer van kan worden geleerd. Alles overziend leidt dit bij ons tot de hoofdconclusie dat de complexiteit van het project is onderschat en dat mede hierdoor de grip op het project is kwijtgeraakt. Er wordt overigens al enige tijd hard gewerkt de grip weer terug te krijgen, maar de resultaten hiervan vallen buiten de door ons onderzochte periode.

Het doel van het TVM-project staat al in 2007 vast, namelijk het zo snel mogelijk realiseren van de tramverbinding. Het wordt zowel door gemeente als provincie als een kans gezien om mee te kunnen te liften met de Belgische Spartacus-plannen. De exploitatie van de tram zal worden verzorgd door de Vlaamse vervoermaatschappij De Lijn en de verantwoordelijkheid voor een dekkende exploitatie komt daarmee eveneens voor rekening van de Belgische partners. In de beginperiode overheerst aan Nederlandse zijde een groot optimisme. Het Nederlandse deel van de tramverbinding is bescheiden (in totaal zo'n 5 kilometer) en de Nederlandse werkzaamheden lijken overzichtelijk en zullen zich beperken tot het gereed maken van de, deels bestaande, deels nieuwe, infrastructuur. De grootste aandacht gaat uit naar de fysieke inpassing in de stad. In het eerste projectplan wordt de opgave dan ook getypeerd als primair een ruimtelijke-fysieke opgave. Impliciet wordt ervan uitgegaan dat de afstemming tussen de ruimtelijke en vervoerkundige kant van de verbinding gaandeweg het project wel bij elkaar zullen komen. Het project richt zich vanaf de start meteen op de varianten. De vraag hoe de tram door de stad moest gaan lopen was dominant. Daarnaast speelde vanuit provinciale zijde de vraag hoe de tram het best op het provinciale OV-netwerk (spoor en regionaal OV) aangesloten kon worden. Er wordt overigens wel onderkend dat er verschillende aspecten voor het project van belang zijn, maar deze worden vooralsnog aangeduid als raakvlakken of vooruitgeschoven tot een moment waarop er meer duidelijkheid komt. Dat geldt bijvoorbeeld voor beheer en onderhoud en de eventuele consequenties van een statuswijziging naar lokaal spoor. Ook het bestemmingsplan wordt buiten het project gehouden.

Met de wetenschap van nu stellen wij vast dat met veel enthousiasme is gestart met een project dat achteraf gezien veel complexer is dan van tevoren gedacht. Ingrediënten van deze complexiteit zijn onder meer de internationale dimensie van het project, de opgave in het stedelijk gebied en het

mede gebruik van het goederenspoor (later de problematiek van de statuswijziging) en de rol van het Rijk hierbij. Deze onderschatting heeft belangrijke gevolgen voor de uitvoering van het project. De personele invulling zowel aan de kant van de ambtelijke opdrachtgevers als de projectorganisatie was niet passend bij de complexiteit van het project. Mede als gevolg hiervan werd de afhankelijkheid van externe bureaus groot. Deze afhankelijkheid leidde tot wederzijdse teleurstellingen. Externe bureaus zeggen de opdrachtgever te hebben geholpen op basis van de beschikbare informatie die zij hadden en die was niet altijd adequaat. De opdrachtgevers geven echter aan dat zeker achteraf gezien de externe bureaus niet zaken hebben geleverd die je van een deskundig bureau zou verwachten. Wij kunnen deze inschatting van ambtelijke zijde niet beoordelen, maar stellen vast dat mede als gevolg van de onderschatting aan de kant van de opdrachtgever onvoldoende kennis in huis was om de externe bureaus aan te sturen. Informatie en signalen van de externe bureaus konden hierdoor niet altijd opgepikt worden en goed op waarde worden geschat.

Terugkijkend zien wij bij het projectteam en de ambtelijke opdrachtgevers een continue zoektocht om meer grip te krijgen op het project. Dit was lastig omdat de scope van het project zeker in de eerste jaren nogal aan verandering onderhevig was. Zo was er inhoudelijk moeilijk grip te krijgen op het project. De vele wisselingen in de projectorganisatie en onder de ambtelijke opdrachtgevers hebben ook niet geholpen grip te krijgen op het project. Ook financieel was het lastig grip te houden op het project. Vanaf 2012 komen op verschillende momenten dreigende overschrijdingen in beeld. Herhaaldelijk wordt getracht op basis van versoeringen, kostenbesparingen en het inboeken van aanbestedingsvoordelen binnen het taakstellende budget te blijven. Ook aanvullende financiering en dekking wordt gezocht en gevonden om binnen het taakstellend budget te blijven. Op de momenten zelf lijkt dit te lukken maar uiteindelijk blijken er in de loop van 2014 zoveel omissies in de kostenraming te zitten dat de telkens gevonden oplossingen onvoldoende waren. Er was achteraf gezien teveel optimisme over de financiële kaders waarbinnen het project gerealiseerd kon worden.

Tijdens de zoektocht naar grip op het project bleven de betrokken bestuurders buiten beeld. De algemene lijn van de ambtelijke opdrachtgevers en de projectmedewerkers was bestuurders te informeren als echt duidelijke sprake was van bijvoorbeeld een te verwachten overschrijding: liever wat later precies en goed informeren dan te vroeg onjuist informeren. Tot de zomer van 2014 hadden de bestuurders dan ook de indruk dat de financiering van het project onder controle was. In het verlengde van wat de bestuurders wisten werden de Staten en de Raad (verschillend) geïnformeerd.

4.2 Van knelpunten naar aanbevelingen voor de toekomst

Kortom, u kunt zich voorstellen dat er veel uit het verleden kan worden geleerd, een belangrijke doelstelling van de evaluatie. Dergelijke leerpunten zijn de contramale van de geconstateerde knelpunten. In deze paragraaf gaan wij in concluderende zin in op deze knelpunten en geven wij direct aan wat daarvan voor de toekomst kan worden geleerd. Wij volgen hier de verschillende thema's uit hoofdstuk 3 waar mogelijk logisch gegroepeerd. Wij geven antwoord op hoofdvraag 3: *kunnen we lessen trekken uit dit project met betrekking tot het voldoende waarborgen van een adequate sturing en beheersing van vergelijkbare (grensoverschrijdende) infrastructurele projecten?*

Doel en scope, fasering en planning

Hoofdconclusie:

Wanneer de scopeontwikkeling door de jaren heen op een rijtje wordt gezet, valt op dat de scope feitelijk nooit heeft vastgestaan. De scope is werkende weg steeds aangepast en doorontwikkeld. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren van vrijwel permanente discussies over de vraag wat wel en wat niet tot het project hoorde respectievelijk onder het mandaat van de projectorganisatie behoorde. Daardoor is het project nooit stabiel geweest met grote consequenties voor onder meer het inzicht in de ramingen. Een deel van de later optredende afwijkingen wordt veroorzaakt door de onduidelijke scopebepaling. De projectorganisatie was niet gemandateerd om integraal op het project te sturen omdat onderdelen buiten de scope en daarmee buiten het mandaat van sturing door projectorganisatie en opdrachtgevers vielen.

Wat betreft de fasering en planning werd niet gewerkt met een heldere, eenduidige projectfasering volgens een vastgestelde methodiek en/of een beproefde werkwijze. Er werd niet gewerkt vanuit een duidelijk eindbeeld en vervolgens terug geredeneerd naar de te nemen besluiten en werkzaamheden. Elke keer bleek dat vastgestelde producten (zoals het projectplan, het (referentie)ontwerp en het programma van eisen) onvoldoende van kwaliteit waren zodat er in een volgende fase de projectorganisatie voor verschillende verrassingen kwamen te staan.

Aanbevelingen voor de toekomst:

- Werk met een duidelijke, navolgbare en toetsbare fasering met duidelijke besluitvormingsmomenten en eisen waaraan besluiten moeten voldoen. Een goed voorbeeld is de MIRT-procedure van het Rijk. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende besluitvormingsmomenten en wordt per moment duidelijk gemaakt wat onderzocht en afgewogen dient te worden en aan welke kwaliteitseisen een besluit dient te voldoen alvorens voor bestuurlijke besluitvorming voorgelegd te kunnen worden. Aan dient te worden gegeven waar beide colleges, de raad en de staten over moeten beslissen.
- Definieer een heldere scope en maak scopeafwijkingen expliciet. Op het moment dat de initiatief- en verkenningsfasen voorbij zijn dient er een heldere scope te worden bepaald. De scopebepaling (wat hoort wel en wat hoort niet bij het project) is een cruciaal moment in het proces. Deze dient tijdig bepaald te worden, d.w.z. op het moment dat er nog onderhandelingen plaats kunnen vinden over (taakstellend) budget en de condities van tijd en kwaliteit waaronder het project gerealiseerd moet worden. De scope dient vastgesteld te worden door de bestuurlijke opdrachtgevers en voor instemming voorgelegd te worden aan raad en staten. Daarbij dient te worden vermeld dat alleen met instemming van de raad en staten afwijkingen op de scope toegestaan worden.

Inzicht in de kosten ontwikkeling

Hoofdconclusie:

Er zijn continue onduidelijkheden over de kosten. De beschrijvingen over de totale kosten, de kosten verbonden met de Wilhelminabrug en de kosten verbonden met archeologie en mitigerende maatregelen verbonden met de flora en fauna laten dit zien.

De onduidelijkheden houden verband met de veranderende scope met als gevolg dat niet altijd duidelijk is welke kosten wel en welke niet tot het project gerekend moeten worden. De begrotingsmethodiek is verschillende keren veranderd, in enkele gevallen een gevolg van de verschillende externe bureaus die worden ingehuurd. Er wordt mede als gevolg van de inzet van verschillende bureaus niet altijd transparant geschoven tussen kostenposten en tussen kostenposten en risicoreserveringen. Prijspeil en bandbreedtes worden verschillende gebruikt. Sommige posten komen eerst niet voor en lijken later zeer hoog te zijn geworden. Een en ander is mede het gevolg van onvoldoende kennis en kunde aan de zijde van de opdrachtgever. In de ogen van de opdrachtgever hebben de externe bureaus onvoldoende geleverd; opdrachtnemers zeggen te hebben gehandeld op basis van de informatie die zij van de opdrachtgever hebben gekregen. Bestuurders worden tot in 2014 niet op de hoogte gesteld. Ambtelijk is de lijn dat zijn pas geïnformeerd als het echt duidelijk is dat het taakstellende budget overschreden gaat worden. Er is weinig tot niets vastgelegd wanneer bestuurders waarover geïnformeerd willen worden.

Aanbevelingen voor de toekomst:

- Organiseer voldoende financiële en inhoudelijke kennis en kunde aan de opdrachtgeverskant om externe bureaus te kunnen aansturen en opgeleverde producten te beoordelen. Als dergelijke kennis en kunde niet in huis is, huur dan deze kennis in bijvoorbeeld door externen in het projectteam op te nemen, een zware projectdirecteur in te huren die aan de kant van de opdrachtgever staat, door externe audits uit laten voeren.
- Hanteer één methodiek en houd daaraan vast. Maak alle posten inzichtelijk ook als de kosten 0 euro bedragen, hanteer één logische systematiek van prijspeil, bandbreedtes en wat onder de posten kan worden verstaan en wat onder risicoreserveringen.
- Geef bij een taakstellend budget aan hoe om wordt gegaan met de verdeling van aanvullende kosten. Het vaststellen van een taakstellend budget is politiek gezien wenselijk en zelfs noodzakelijk. Probleem is echter dat er vaak te vroeg een taakstellend budget wordt vastgesteld, namelijk op een moment dat er nog onvoldoende zicht is op (breedte en nauwkeurigheid) van de kosten respectievelijk de ontwikkelingen die op de kosten van invloed kunnen zijn. Onzekerheden dienen daarom met ruime marges te worden benoemd en bij grote onzekerheden moet er worden uitgegaan van de maximale bandbreedtes in kostenschattingen. Bij de bepaling van het taakstellend budget dient expliciet aangegeven te worden welke kosten nog onzeker zijn, hoe deze tussen partners en begrotingen verdeeld gaan worden en welke mogelijke aanvullende financieringsbronnen er dan overwogen worden
- Maak duidelijke afspraken met de bestuurders wanneer zij waarover ingelicht willen worden. Ga hierbij niet alleen uit van een mogelijke overschrijding van het taakstellende budget. Wacht niet te lang bij het melden van onzekerheden; beter eerder dan te laat.

Inzicht in lokaal spoor/statuswijziging en kosten beheer en onderhoud

Hoofdconclusie:

Te laat is onderkend dat het hier om een complex vraagstuk ging met een potentieel grote impact op scope, planning en kosten van het project. Hoewel er verzachtende omstandigheden zijn (de implementatie van de wet verliep voor een deel parallel aan het projectverloop met alle onzekerheden van dien, in Nederland was nog niet of nauwelijks ervaring opgedaan met de toepassing van deze wet) kan toch geconcludeerd worden dat het vraagstuk te lang is onderschat en onvoldoende adequaat is opgepakt. Binnen de provincie bestond geen ervaring met deze complexe materie, maar ook is niet tijdig ingezien wat de implicaties konden zijn van het vraagstuk op het totale project. Het had voor de hand gelegen om dit dossier binnen het mandaat van de projectorganisatie te plaatsten. Door het positioneren binnen de lijn is, meer dan nodig was geweest, vertraging opgelopen.

Aanbevelingen voor de toekomst:

- Maak bij dergelijke onzekere beleidstrajecten, waarbij bovendien meerdere partijen betrokken zijn met elk hun eigen afwegingsruimte, tijdig een risicoanalyse en anticipeer op verschillende scenario's;
- Breng issues die potentieel grote impact hebben op de planning, kwaliteit en budget van het project onder het mandaat van de projectmanager.

Informeren van Staten en raad

Hoofdconclusie:

Zowel Staten als raad zijn frequent geïnformeerd over de voortgang van het project, zij zijn echter verschillend geïnformeerd (zowel inhoudelijk als de frequentie) en zowel bij de Staten als de raad zijn er periodes geweest dat zij niet of nauwelijks zijn geïnformeerd. Bij de provincie was de informatievoorziening onderdeel van de Regeling Grote Projecten. Bij de gemeente was er niet een dergelijk kader en sloot de informatievoorziening vooral aan op het besluitvormingsproces (projectbesluit, besluit over bestemmingsplan).

Aanbevelingen voor de toekomst:

- Stel zowel voor de raad als de Staten hetzelfde systeem van informatievoorziening op. Sluit hierbij aan op de Regeling Grote Projecten van de provincie. Stel een agenda op wanneer wie waarover geïnformeerd gaat worden.
- Wees ruimhartig in de informatievoorziening aan Staten en raad en beperk de informatie niet tot de formele besluitvormingsdocumenten. Biedt Staten en raad de gelegenheid al dan niet vertrouwelijke informatie over voortgang en risico's (periodiek) in te zien. Geef ook na de formele besluitvormingsmomenten regelmatig voorlichting over aangelegen kwesties. Dat heeft als bijkomend voordeel dat het draagvlak voor het project in stand wordt gehouden en voorkomt dat raads- en statenleden gedurende de uitvoering van het project 'vervreemden'.

Projectorganisatie, rollen en verantwoordelijkheden

Hoofdconclusie:

De internationale stuurgroep was een niet-sturend orgaan met een onduidelijke status. De stuurgroep had in de praktijk het karakter van een bestuurlijk overlegorgaan waarin vooral de samenwerking Vlaanderen – Limburg aan de orde kwam. Er werden geen besluiten genomen. Een Nederlands equivalent ontbrak (terwijl dit in de samenwerkingsovereenkomst wel was afgesproken); een bestuurlijk overleg aan Nederlandse zijde fungeerde pas vanaf eind 2014. De directe afstemming tussen bestuurders, ambtelijke opdrachtgevers en projectmanager aan Nederlandse zijde verliep indirect via de projectleider en de eigen ambtelijke lijnen.

Wat betreft de projectorganisatie stellen wij vast dat er vanaf eind 2013/begin 2014 meer lijn in is gekomen. Tot die tijd is er weinig continuïteit van bemensing, is er geen goede afstemming en taakverdeling tussen het project en lijnorganisatie en is het management van documenten matig. In de samenwerkingsovereenkomst is de basisafpraak gemaakt dat zowel provincie als gemeente in gelijke mate verantwoordelijk waren (en dus beiden aanspreekbaar zijn als bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever). De bestuurders van de provincie en de gemeente beleven dit verschillend.

Aanbevelingen voor de toekomst:

- Definieer de rollen van bestuurlijke opdrachtgevers, ambtelijke opdrachtgevers scherp en werk met een heldere besturingslijn. In het opdrachtgevend systeem dienen al deze rollen goed te zijn ingevuld en dienen de rolhouders zich bewust te zijn van hun rol. Dat betekent dat een bestuurlijke opdrachtgever vooraf aangeeft hoe en wanneer hij geïnformeerd wil worden en op welke momenten hij expliciet kan (bij)sturen. De ambtelijke opdrachtgever dient zorg te dragen voor een heldere projectopdracht en de condities waaronder de projectopdracht dient te worden uitgevoerd. De ambtelijk opdrachtgever dient vervolgens actief de informatiestromen vanuit het project naar de bestuurlijke opdrachtgever te geleiden en te bepalen wanneer extra bestuurlijke aandacht nodig is. Andersom dient de ambtelijk opdrachtgever de projectmanager en zijn medewerkers tijdig en expliciet te informeren over politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en de eventuele consequenties daarvan voor de projectuitvoering.
- Breng in een project alle elementen in die van invloed zijn voor tijd, budget en kwaliteit en breng deze onder het mandaat van de projectmanager. In beginsel moet de projectmanager op alle activiteiten kunnen sturen die van invloed zijn op het binnen de scope (tijd, budget en kwaliteit) realiseren van de projectopdracht. Indien er om moverende redenen toch essentiële activiteiten (zoals het opstellen en goedkeuren van een bestemmingsplan) buiten de projectorganisatie worden geplaatst dienen er prestatieafspraken te worden gemaakt over de levering van de benodigde input voor het project.
- Richt een Project Management Office in. Een PMO vervult drie functies: controle, sturing en ondersteuning. Een PMO kan gebruik maken van gestandaardiseerde methodes en werkwijzen en kan een beroep doen op best practices binnen de projectorganisatie of deelnemende lijnorganisaties. Zowel richting provincie als gemeente is er sprake van dezelfde controle en sturingsmechanisme. Het is immers een gezamenlijk project.

Risicomanagement en risico's

Hoofdconclusie:

Risicomanagement is pas laat (2013) als professionele werkwijze geïntroduceerd. Dat is een teken dat het risicobesef in de fase tot 2013 zwak ontwikkeld was. Pas vanaf medio 2013 werd er daadwerkelijk gestuurd op risico's en werden beheersingsmaatregelen genomen. Gedurende het project wisselden risico's bovendien. Risico's werden niet of pas zeer laat gedeeld met bestuurlijke opdrachtgevers.

Aanbevelingen voor de toekomst:

- Werk bij een complex project van meet af aan met een eenduidige, beproefde risicomanagementmethode en houdt de voortgang van de uitvoering van de beheersmaatregelen systematisch bij. Naarmate het project vordert kan er met meer specifieke risico's en bijbehorende beheersmaatregelen gewerkt worden.
- Benoem in een complex project als TVM een risicomanager of in ieder geval een functionaris die het risicomanagement specifiek tot zijn aandachtsgebied heeft.
- Laat de risico's en de impact daarvan regelmatig toetsen door onafhankelijke, externe deskundigen.

4.3 Beantwoording hoofdvragen 1 en 2

In deze paragraaf beantwoorden we de eerste twee hoofdvragen die direct in elkaar verlengde liggen. Hoofdvraag 1 luidt: waren de signalen over mogelijke afwijkingen, zoals in 2014 geconstateerd, eerder bekend? Indien niet, hadden deze signalen redelijkerwijs eerder bekend kunnen zijn? Bij de tweede hoofdvraag gaat het erom of Raad/Staten via het college van B&W/GS redelijkerwijs eerder hadden geïnformeerd kunnen worden over de signalen, die uit de review van eind 2014 naar voren zijn gekomen?

Vanaf eind 2012/begin 2013 komen er gaandeweg steeds meer signalen naar boven die erop wijzen dat het project niet binnen de scope van tijd en geld kon worden uitgevoerd. Er is ambtelijk echter steeds voor gekozen om eerst nader onderzoek te doen en te verifiëren of alternatieve opties (met name versoberingsopties) soelaas konden bieden. Tevens is gezocht naar aanvullende vormen van financiering en dekking. Deze afweging gebeurde steeds met de beste bedoelingen en met de verwachting dat er oplossingen denkbaar waren. Wij hebben geen feiten en omstandigheden kunnen vaststellen dat er pogingen zijn gedaan om bewust informatie 'onder de pet' te houden. Kortom: er waren vanaf eind 2012 wel signalen bekend maar projectteam en ambtelijke organisatie hadden de indruk dat het onder controle was. Wij hebben ook geen feiten en omstandigheden kunnen vaststellen dat de verantwoordelijk bestuurders op de hoogte waren van de signalen die ambtelijk bekend waren. Omdat bestuurders niet zijn geïnformeerd over de afwijkingen waren zij op hun beurt niet in de gelegenheid om de raad en staten over signalen te informeren. Feitelijk ontstond deze mogelijkheid pas bij het bekend worden van de resultaten van de review. Naar aanleiding van de resultaten van de review zijn de raad en de Staten door de bestuurders geïnformeerd.

Bijlage 1

Evaluatiekader

Thema	Onderwerp	Aspect
Samenwerking, informatievoorziening en besluitvorming	GS en B&W	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken tussen de colleges van B&W en GS ten aanzien van hun samenwerking, taken en verantwoordelijkheden • Afspraken omtrent de taken, verantwoordelijkheden en het mandaat van de portefeuillehouders • Afspraken portefeuillehouders met hun colleges over welke informatie binnen welk termijn aan het college voorgelegd moet worden. • Afspraken ten aanzien van het melden van afwijkingen in planning, begroting, procedures en projectscope aan het college • Logica en duidelijkheid van besluiten en gemaakte afspraken • Wijze waarop besluiten en gemaakte afspraken in de praktijk zijn uitgevoerd
	Raad / Staten	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken over de wijze waarop de raad / Staten bij het project worden betrokken • Toepassing regeling grote projecten (provincie) • Toepassing PPS-werkwijze (gemeente) • Afspraken tussen portefeuillehouders/ colleges en de raad / staten over welke informatie minimaal en met welke frequentie aan de raad / staten voorgelegd moet worden • Afspraken ten aanzien van het melden van afwijkingen in planning, begroting, procedures en projectscope aan de raad / staten • Invulling van de kaderstellende en controlerende taak door de raad en staten • Logica en duidelijkheid van besluiten en gemaakte afspraken • Wijze waarop besluiten en gemaakte afspraken in de praktijk zijn uitgevoerd • Wijze waarop is omgegaan met vertrouwelijke informatie
	Projectteam, ambtelijke opdrachtgever, bestuurlijke	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken over (bestuurlijk en ambtelijk) opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap in termen van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en mandaten • Overlegstructuren en samenwerkingsproces tussen

	werkgroep	<p>projectteam, ambtelijke opdrachtgevers en bestuurlijke werkgroep</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Afspraken ten aanzien van de (voortgangs)informatie die de ambtelijke opdrachtgevers / bestuurlijke werkgroep minimaal ontvangen en met welke frequentie ● Afspraken (normen) ten aanzien van het melden van afwijkingen in planning, begroting, procedures en projectscope aan de ambtelijke opdrachtgevers / bestuurlijke werkgroep ● Logica en duidelijkheid van besluiten en gemaakte afspraken ● Wijze waarop besluiten en gemaakte afspraken in de praktijk zijn uitgevoerd
	Projectteam	<ul style="list-style-type: none"> ● Taken, verantwoordelijkheid, bevoegdheid en mandaat van resp. de projectleider en deelprojectleiders ● Inrichting van de projectorganisatie en beschikbare capaciteit en expertise ● Werkwijze projectorganisatie op het gebied van control en monitoring en borging kwaliteit ● Samenwerking met relevante lijnafdelingen van gemeente en provincie ● Afstemming projectteam met externe inhuur, in termen van opdrachtgeverschap, mandaten, overlegstructuren, informatievoorziening ● Afspraken ten aanzien van het melden van afwijkingen in planning, begroting, procedures en projectscope aan de projectleider, door deelprojectleiders, teamleden en externe partijen ● Logica en duidelijkheid van besluiten en gemaakte afspraken ● Wijze waarop besluiten en gemaakte afspraken in de praktijk zijn uitgevoerd
Proces en projectverloop	Financiën	<ul style="list-style-type: none"> ● Vastgestelde budget (voor investering en exploitatie) ● Afwijkingen (welke, oorzaak, wiens verantwoordelijkheid) ● Informatievoorziening: wie is wanneer door wie geïnformeerd en was deze informatie tijdig, volledig, toegankelijk en begrijpelijk en conform de afspraken

	Scope en technische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> ● Vastgestelde scope van het project, inclusief de onderzoeksvarianten ● Afwijkingen (welke, oorzaak, wiens verantwoordelijkheid) ● Informatievoorziening: wie is wanneer door wie geïnformeerd en was deze informatie tijdig, volledig, toegankelijk en begrijpelijk en conform de afspraken
	Planologische procedures	<ul style="list-style-type: none"> ● Afspraken t.a.v. de te doorlopen (planologische) procedures ● Afwijkingen (welke, oorzaak, wiens verantwoordelijkheid) ● Informatievoorziening: wie is wanneer door wie geïnformeerd en was deze informatie tijdig, volledig, toegankelijk en begrijpelijk en conform de afspraken
	Planning	<ul style="list-style-type: none"> ● Afspraken t.a.v. de planning ● Afwijkingen (welke, oorzaak, wiens verantwoordelijkheid) ● Informatievoorziening: wie is wanneer door wie geïnformeerd en was deze informatie tijdig, volledig, toegankelijk en begrijpelijk en conform de afspraken
	Risico-management	<ul style="list-style-type: none"> ● Geïdentificeerde risico's en getroffen beheersmaatregelen ● Monitoring en actualisatie van de risico's en beheersmaatregelen ● Verantwoordelijkheid voor beheersing risico's / risicodossier ● Informatievoorziening: wie is wanneer door wie geïnformeerd en was deze informatie tijdig, volledig, toegankelijk en begrijpelijk en conform de afspraken

Bijlage 2

Interviews

1.	Dhr. Van der Broeck	Gedeputeerde
2.	Dhr. Kersten	Gedeputeerde
3.	Dhr. Hazeu	Wethouder
4.	Dhr. Nuss	Wethouder
5.	Dhr. Aarts	Wethouder
6.	Dhr. Schoufs	Opdrachtgever provincie
7.	Dhr. Westbroek	Opdrachtgever gemeente
8.	Dhr. Simons	Opdrachtgever gemeente
9.	Dhr. G. Bartholomee	Projectmanager
10.	Dhr. Fasen	Projectmanager
11.	Dhr. Nijssen	Projectmanager
12.	Dhr. Hendriks	Projectmanager
13.	Dhr. Hogerheijde	Projectmanager
14.	Dhr. Crousen	Projectcontroller
15.	Dhr. Govers	Goudappel Coffeng
16.	Dhr. Cordewener	Financieel medewerker
17.	Dhr. Ebbink	Arcadis
18.	Dhr. De Zutter	Movares

Bijlage 3

Geraadpleegde documenten

- Besluitvormingsdocumenten gemeente Maastricht 2007-2014
- Verslagen Raadscommissie SMM
- Raadsverslagen gemeente Maastricht

- Besluitvormingsdocumenten provincie Limburg 2007-2014
- Rapportages Regeling Grote Projecten

- Verslagen Ambtelijk opdrachtgevers overleg
Van augustus 2012 tot en met december 2014
- Verslagen bestuurlijke werkgroep
Van december 2008 tot en met oktober 2014
- Projectplannen 2007-2014

- Onderzoeksrapporten en ramingen van externe onderzoeksbureaus
- Risicorapporten van externe onderzoeksbureaus

- Review Tram Vlaanderen Maastricht
- Website: <http://www.tramvlaanderenmaastricht.nl/>