

DBFM: Medicijn met Bijwerkingen: Gezamenlijk Risico's Delen en Stakeholders Managen

Frits Verhees & Stefan Verweij

Dit artikel is verschenen als:

Verhees, F. & Verweij, S. (2016). DBFM: Medicijn met Bijwerkingen: Gezamenlijk
Risico's Delen en Stakeholders Managen. [*ROmagazine*](#), 34 (3), 32-34.

DBFM: Medicijn met Bijwerkingen: Gezamenlijk Risico's Delen en Stakeholders Managen

DBFM is populair in Nederland. Maar op papier lijkt de winst van publiek-private samenwerking soms al geboekt, terwijl de daadwerkelijke resultaten tijdens of na de uitvoering soms minder positief zijn. Een treffend voorbeeld is het A15 Maasvlakte-Vaanplein-project.

Onderzoekers Frits Verhees en Stefan Verweij geven, op basis van recente onderzoeken en praktijkervaringen, enkele overwegingen voor het realiseren van succesvolle DBFM in de uitvoerings- en beheerfasen.

Design-Build-Finance-Maintain, afgekort DBFM, is een samenwerkingsvorm tussen publieke opdrachtgevers en private opdrachtnemers die kan zorgen voor meerwaarde in de ontwikkeling van infrastructuur. Door het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer integraal in de markt te zetten, kunnen betere resultaten worden bereikt in infrastructuurontwikkeling. Het prikkelt de private opdrachtnemer om infrastructuur van hoge kwaliteit te ontwerpen en te bouwen, en over de gehele levenscyclus van deze infrastructuur (bouw, onderhoud, beheer) uit te komen op hogere prestaties tegen lagere totale kosten. Integratie van ontwerp, bouw en onderhoud maakt de planning van projecten slimmer, wat weer leidt tot kortere bouw tijden, snellere beschikbaarheid en lagere kosten voor de overheid en de gebruikers. Het is dan ook niet heel verrassend dat een DBFM-contract een populaire keuze is bij publiek-private samenwerking. Er zijn inmiddels verschillende DBFM-infraprojecten in uitvoering of beheer, zoals de N31 Waldwei, de A59 Den Bosch-Oss, de A15 Maasvlakte-Vaanplein, de A12 Lunetten-Veenendaal en de A9 Holendrecht-Diemen.

DBFM is geen panacee

Op papier is DBFM een aantrekkelijke optie, maar in de praktijk blijkt succesvolle DBFM-implementatie niet altijd gemakkelijk. In een eerder artikel in *ROMagazine* wezen we al op enkele schaduwzijden van DBFM (zie Reynaers & Verweij, 2014). Zo lijkt nauwe samenwerking tussen de partners lastig vanwege de scherpe scheiding van verantwoordelijkheden (Verweij, 2015), en kunnen publieke waarden zoals transparantie en politieke verantwoording in de knel komen (Reynaers, 2014; Willems, 2014). DBFM is geen wondermiddel; het waarmaken van de DBFM-beloften gaat niet vanzelf. Twee belangrijke zaken om van DBFM een succes te maken betreffen risicodeling en stakeholdermanagement.

Risicoverdeling en risicodeling

Naar aanleiding van onder andere het verloop van het A15 Maasvlakte-Vaanplein-project is een discussie opgelaaid over de scherpe *risicoverdeling* tussen publieke

opdrachtgever en private consortia in DBFM-infraprojecten en de effecten daarvan in de uitvoeringsfase (Houtekamer, 2015; Strukton, 2015).

In DBFM-contracten liggen alle risico's in principe bij de opdrachtnemer, tenzij expliciet vermeld is dat er benoemde risico's bij de opdrachtgever liggen. De vraag is nu of DBFM-projecten voor effectieve uitvoering en beheer ook *risicodeling* zouden moeten kennen.

Vijf jaar geleden werd al gewezen op de mogelijke schaduwzijde van een te ver doorgevoerde risicoverdeling. Janssen en collega's (2010, p. 904) waarschuwden in het Tijdschrift voor Bouwrecht dat risicoverdeling alleen werkt 'als de opdrachtnemer de risico's die hij krijgt toebedeeld daadwerkelijk en in voldoende mate kan beheersen'. Zij waarschuwden dat risico's die buiten de invloedssfeer van de opdrachtnemer liggen niet aan de opdrachtnemer moeten worden toebedeeld. Zij bepleiten dat de overheid het risico moet dragen dat andere stakeholders niet (tijdig) presteren. Te denken valt aan situaties waarbij gemeenten niet tijdig benodigde vergunningen verlenen aan het private consortium.

Wij vermoeden echter dat het niet zo zwart-wit ligt. Het zou kunnen dat dit soort stakeholderrisico's door beide partijen samen is te beheersen. Verschillende DBFM-experts hebben aangegeven dat het de moeite waard is risicodeling in DBFM-contracten en -projecten serieus te onderzoeken (zie Bakker, 2015).

Bij infraproject de Waardse Alliantie zijn indicaties dat dit succesvol kan. Een voorbeeld van risicodeling betreft hier de grondverwerving die vertraagde en vroeg om ingrijpende wijzigingen in de uitvoeringsplanning rond het ophogen van baanlichamen. In een strikte risicoverdeling zou de oorzaak van het probleem bij de opdrachtgever liggen (grondverwerving) en het gevolg en de aanpassing bij de opdrachtnemer (uitvoeringsplanning). Dit kan eenvoudig tot een patstelling leiden, maar door de risicodeling in de Waardse Alliantie is dit probleem snel getackeld en is de uitvoeringsplanning snel aangepast en uitgevoerd (Korf, 2003; Verhees, 2013).

Stakeholdermanagement

De kwestie van risicoverdeling versus risicodeling heeft ook betrekking op de wijze waarop de publieke en private partners met elkaar samenwerken tijdens de projectuitvoering. Grote infrastructurele projecten doorkruisen meerdere jurisdicties van uiteenlopende publieke en semipublieke partijen. Een groot project in de uitvoering raakt dus de belangen van meerdere stakeholders. Zo ervaren gebruikers overlast en kan een projectuitvoering de druk op onderliggende infrastructuur, zoals provinciale en lokale wegen, vergroten. Het effectieve management van stakeholders is een belangrijke voorwaarde voor projectsucces. Ineffectief management kan resulteren in weerstand bij stakeholders en leiden tot vertragingen in bijvoorbeeld de vergunningverlening.

Stakeholdercomplexiteit is in publiek-private samenwerking groot. Een van de redenen is dat het aantal stakeholders in publiek-private samenwerking vaak groter is dan normaal, omdat iedere partner zijn of haar eigen stakeholders in het project heeft. Dit maakt het vervolgens ingewikkelder te bepalen wie nu de verantwoordelijkheid draagt voor het management van de relaties met welke stakeholders.

Studies van praktijkcases laten zien dat het bundelen van de krachten als het gaat om stakeholdermanagement effectief is. De Schepper en collega's (2014) bestudeerden vier Vlaamse infrastructuurprojecten en adviseerden om stakeholderrelaties in publiek-private samenwerkingsprojecten te managen door een stuurgroep met een eigen budget waarin beide partners vertegenwoordigd zijn. Een mooi voorbeeld hiervan is te herkennen in het Nederlandse A2 Maastricht-project, waarbij de partners nauw samenwerkten in een communicatiebureau voor het informeren van en interacteren met belanghebbende partijen in de omgeving van de projectuitvoering. Als we de uitvoering van de A15 Maasvlakte-Vaanplein vergelijken met die van de A2 Maastricht dan zien we dat deze strategie van gedeeld stakeholdermanagement bijdraagt aan een effectievere uitvoering en effectiever beheer van infrastructuurprojecten (Verweij, 2015).

DBFM biedt dus veel kansen voor slimmere, effectievere en hoogwaardigere infrastructuurontwikkeling. Op papier lijkt deze samenwerkingsvorm zijn beloften zeker waar te maken. Wij zien echter dat het vertalen van de papieren beloften naar de praktijk van uitvoering en beheer niet vanzelfsprekend is. DBFM is geen wondermiddel, maar een 'medicijn met bijwerkingen' (Reynaers, 2014). Twee bijwerkingen die wij hier hebben benoemd zijn risicoverdeling en stakeholdercomplexiteit. Twee mogelijke remedies voor deze bijwerkingen zijn risicodeling en gezamenlijk stakeholdermanagement.

Referenties

- Bakker, N. (2015). DBFM-debat: Vier DBFM-onderzoeksopdrachten. *Verkeerskunde*.
- De Schepper, S., Dooms, M., & Haezendonck, E. (2014). Stakeholder dynamics and responsibilities in public-private partnerships: A mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1210–1222.
- Houtekamer, C. (2015, April 23). Bluffen en pokeren om de A15. *NRC*.
- Janssen, J. G. J., Orobio de Castro, D. C., & De Groot, I. (2010). De rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst: De eerste ervaringen. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, (9), 902–910.
- Korf, D. T. (2003). *De Waardse Alliantie: Een succes? Een evaluatie van de toepassing van het alliantiemodel bij de realisatie van een complex infrastructureel werk*. Breukelen: Instituut voor Bouwrecht.
- Reynaers, A. (2014). *It takes two to tangle: Public-private partnerships and their impact on public values*. Amsterdam: VU University Amsterdam.

- Reynaers, A., & Verweij, S. (2014). Kritisch kijken naar kansen: De schaduwzijden van DBFMO. *ROmagazine*, 32(4), 32–34.
- Strukton. (2015). *Strukton mens en techniek: Jaarverslag 2014*. Maarssen: Strukton Groep NV.
- Verhees, F. (2013). *Publiek-private samenwerking: Adaptieve planning in theorie en praktijk*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Verweij, S. (2015). *Once the shovel hits the ground: Evaluating the management of complex implementation processes of public-private partnership infrastructure projects with qualitative comparative analysis*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Willems, T. (2014). *Lost in diffusion? Democratic accountability in public-private partnerships*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.