

Voorsorteren op de Belofte van DBFM: Het Juist Managen en Evalueren van de Complexiteit in DBFM-Transportinfrastructuurprojecten

Stefan Verweij

Dit artikel is verschenen als:

Verweij, S. (2015). Voorsorteren op de Belofte van DBFM: Het Juist Managen en Evalueren van de Complexiteit in DBFM-Transportinfrastructuurprojecten. [Verkeerskunde](#), 66 (2), 16-17.

Voorsorteren op de Belofte van DBFM: Het Juist Managen en Evalueren van de Complexiteit in DBFM-Transportinfrastructuurprojecten

Integrale DBFM-contracten in de transportinfrastructuur zijn nieuw en het duurt nog jaren voordat de eerste contracten aflopen. Om eerder al een indruk te krijgen van de prestatie van DBFM is systematische evaluatie nodig. Maar hoe evalueer je projectresultaten die in een wirwar van complexiteit tot stand komen? Net zoals smakvolle gerechten tot stand komen door de juiste combinatie van ingrediënten is het zaak om de juiste elementen binnen DBFM te selecteren en te evalueren.

Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat transportinfrastructuur-projecten, zowel in Nederland als wereldwijd, regelmatig hun plannings- en budgetten overschrijden (Cantarelli, 2011). Een contractvorm die recentelijk veel aandacht geniet als een middel om betere resultaten te boeken is Design, Build, Finance & Maintain, afgekort DBFM (Reynaers & Verweij, 2014).

Deze contractvorm kenmerkt zich door integraliteit (Eversdijk & Korsten, 2009): de verantwoordelijkheden voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van de weg zijn neergelegd bij een private partij, vaak een consortium. De private partij levert de publieke opdrachtgever geen product maar een dienst, die is vastgelegd in een prestatiecontract. Bij transportinfrastructuurprojecten gaat het dan om de beschikbaarheid van een bepaald wegtraject, vaak voor perioden van tussen de 15 en 30 jaar (Eversdijk & Korsten, 2009).

Mooie beloften

Het idee is dat de integraliteit van het contract zal leiden tot optimalisatie in de afstemming tussen ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden, met efficiëntiewinst als resultaat (Reynaers & Verweij, 2014). Verder zouden kostenoverschrijdingen beperkt blijven vanwege de betrokkenheid van banken als financiers in de projecten. Ook worden risico's meer optimaal verdeeld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en zorgen de financiële prikkels in het prestatiecontract voor minder tijdsoverschrijdingen (Eversdijk & Korsten, 2009).

Dit zijn mooie beloften, maar we weten feitelijk nog maar weinig van de daadwerkelijke prestaties van DBFM (zie interview in Verkeerskunde 1, 2015). De projecten hebben immers een lange looptijd. De uiteindelijke balans kan pas achteraf worden opgemaakt. Wat we wel weten is dat verwachtingen en goede intenties in de planning van projecten gemakkelijk kunnen falen in de uitvoering van projecten. Dit komt doordat de projecten complex en langdurig zijn. Hoe veel en hoe goed er ook wordt gepland, nadat contracten zijn ondertekend treden er gebeurtenissen op die niet altijd waren voorzien (Verweij, 2013). En het is ook niet mogelijk om al deze

gebeurtenissen te voorzien en te plannen. Het is wel belangrijk dat wordt geëvalueerd hoe ze zo goed als mogelijk kunnen worden gemanaged.

Complexiteit managen in de uitvoering

Transportinfrastructuur-projecten worden uitgevoerd in een complexe omgeving. Een goed voorbeeld is het DBFM-project A15 Maasvlakte-Vaanplein, een langdurig prestatiecontract tussen Rijkswaterstaat en consortium A-Lanes A15 ter waarde van ongeveer 2 miljard euro (Verweij, 2015). Dit project omvat een wegtraject van bijna 40 kilometer tussen de Maasvlakte en het Rotterdamse Vaanplein, met complexe systemen van kabels- en leidingen, bruggen, en viaducten. Daarnaast zijn er vele stakeholders die worden geraakt door het project. Denk aan bewoners en bedrijven, maar ook (semi-)publieke organisaties zoals het Havenbedrijf en de Gemeente Rotterdam. In deze wirwar van fysieke en stakeholder complexiteit moet het project worden gerealiseerd.

Evaluatie van 20 gebeurtenissen

Een systematische vergelijkende evaluatie van 20 gebeurtenissen in de uitvoering van het project (Verweij, 2015) wees uit dat, wanneer gebeurtenissen optreden, intensief contact met stakeholders in de omgeving ('de blik naar buiten') vaak een betere strategie is dan het afschermen van het project voor de stakeholders ('de blik naar binnen') (Verweij, 2013). Voorbeelden van gebeurtenissen zijn vergunningen die niet worden verleend door gemeenten, overstromingen of stakeholders die hun wensen ten aanzien van het project tussentijds aanpassen.

Echter, de financieringsconstructies van DBFM dragen bij aan weinig flexibiliteit om af te wijken van gestelde deadlines en planningen. Intensief contact met stakeholders wordt dan vaak juist als tijdrovend en vertragend ervaren. De neiging is dan om oplossingen voor gebeurtenissen niet te zoeken in interactie met stakeholders ('de blik naar binnen'). Dit zorgt voor frustraties bij de stakeholders, die zich ongehoord voelen door het projectmanagement. Het vergroot de weerstand en kan zorgen voor verdere afwijkingen in de planning (en daardoor het budget) van het project (Reynaers & Verweij, 2014).

Analyses wezen verder uit dat nauwe samenwerking tussen de publieke opdrachtgever en de private opdrachtnemer van groot belang is om de gebeurtenissen op tevreden wijze te managen (vgl. Verweij & Gerrits, 2015; Verweij, 2015). Maar, volgens de DBFM-gedachte zijn publieke en private verantwoordelijkheden juist strak gescheiden en bemoeit de opdrachtgever zich zo weinig mogelijk met de projectuitvoering. Publiek-private samenwerking komt dan moeilijk tot stand.

Van de opdrachtnemer wordt gevraagd de stakeholder complexiteit zelf te managen, terwijl publieke opdrachtgevers (Rijkswaterstaat in het A15 Maasvlakte-Vaanplein project) vaak historisch gezien juist veel bekender zijn met de stakeholders in de projectomgeving. Zo bleek ook uit de analyse dat toen Rijkswaterstaat meer naar voren trad als partner van A-Lanes A15 in de uitvoering, dat de relatie tussen het project en stakeholders in de omgeving verbeterde. Dit kan dan zorgen voor een soepeler projectverloop.

Te dominante scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden

De evaluatie van het A15 Maasvlakte-Vaanplein DBFM project laat zien dat publieke en private partijen niet altijd in staat waren om de complexiteit in de projectuitvoering goed te managen. Het projectmanagement werd gedomineerd door 'de blik naar binnen' en de scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden. Het is uiteraard te kort door de bocht om op basis van deze analyse dan te concluderen dat DBFM niet zou werken. Daarvoor is meer systematisch en vergelijkend onderzoek naar meer DBFM-projecten nodig.

Meer onderzoek

Een verdere systematische vergelijkende evaluatie van 27 transportinfrastructuur projecten (zie www.stefanverweij.eu), laat zien dat DBFM-contracten niet noodzakelijkerwijs zorgen voor een projectinterne managementoriëntatie en publiek-private scheiding. Er is daarom meer onderzoek nodig naar de condities waaronder DBFM-projecten succesvol kunnen worden geïmplementeerd. Twee belangrijke ingrediënten voor succesvolle realisatie zijn in ieder geval een intensieve interactie met de stakeholder omgeving en een nauwe publiek-private samenwerking in de uitvoering. Dit bleek ook uit de analyse van de 27 projecten.

Juiste combinatie van ingrediënten

De complexiteit van de projecten maakt het belangrijk dat de evaluatiemethode die wordt toegepast in staat is deze complexiteit in ogenschouw te nemen. In grote projecten zoals de A15 Maasvlakte-Vaanplein spelen vele factoren een rol: management, publiek-private relaties, de omgeving, fysieke kenmerken van het project, stakeholders enzovoorts. Deze factoren werken op elkaar in. Het is in de wirwar van deze complexiteit dat projectresultaten tot stand komen, net zoals dat smakvolle gerechten tot stand komen door de juiste combinatie van ingrediënten.

De juiste evaluatiemethode: complexiteit-erkennende evaluatie

De evaluatiemethode moet deze complexiteit herkennen en erkennen. Een goede methode daarvoor, die is toegepast in de bovengenoemde evaluaties, is 'systematische kwalitatieve vergelijkende analyse' (zie Verweij & Gerrits, 2012; 2013). Deze methode

is in staat te evalueren hoe verschillende factoren gezamenlijk goede resultaten produceren, en welke van deze factoren voldoende en/of noodzakelijk zijn voor goede resultaten. Als evaluatiemethoden daarentegen proberen de succesfactor te identificeren, dan gaan ze voorbij aan het feit dat DBFM-projecten te complex zijn om zo versimpeld te worden begrepen. Toch worden in evaluaties van transportinfrastructuur projecten vaak methoden toegepast die de complexiteit van projecten negeren (Verweij & Gerrits, 2013). Ze creëren daarmee een vals beeld van hoe projectresultaten verbeterd kunnen worden.

DBFM-contracten schetsen mooie beloften, maar de toekomst moet uitwijzen of de beloften waar worden gemaakt. Nederlands en internationaal onderzoek laat zien dat verwachtingen en goede intenties in de planning van DBFM en gelijksoortige projecten gemakkelijk kunnen falen in de uitvoering. Er is daarom een kritische houding nodig ten opzichte van DBFM in de wereld van transportinfrastructuur. Meer onderzoek naar de werking en prestaties van DBFM in de projectfasen post-planning, gebruikmakend van evaluatiemethoden die de complexiteit van de projecten erkennen, is essentieel.

Over de auteur

Stefan Verweij is promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, afdeling Bestuurskunde.

Referenties

- Cantarelli, C.C. (2011). *Cost overruns in large-scale transport infrastructure projects: A theoretical and empirical exploration for the Netherlands and worldwide*. Delft: Trail Research School.
- Eversdijk, A.W.W. & Korsten, A.F.A. (2009). Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties: Feiten en ficties bij op DBFM gebaseerde infrastructurele projecten. *Bestuurswetenschappen*, 63(3), 25-44.
- Reynaers, A. & Verweij, S. (2014). Kritisch kijken naar kansen: De schaduwzijden van DBFMO. *ROmagazine*, 32(4), 32-34.
- Verweij, S. (2013). Ingewikkeld? Kijk goed om je heen! Sociale complexiteit in de uitvoering vraagt om een blik naar buiten. *Infra*, 2(2), 40-43.
- Verweij, S. (2015). Achieving satisfaction when implementing PPP transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis of the A15 highway DBFM project. *International Journal of Project Management*, 33(1), 189-200.
- Verweij, S. & Gerrits, L.M. (2012). Systematische kwalitatieve vergelijkende analyse. *Kwalon*, 17(3), 25-33.
- Verweij, S. & Gerrits, L.M. (2013). Understanding and researching complexity with qualitative comparative analysis: Evaluating transportation infrastructure projects. *Evaluation*, 19(1), 40-55.

Verweij, S. & Gerrits, L.M. (2015). How satisfaction is achieved in the implementation phase of large transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis into the A2 tunnel project. *Public Works Management & Policy*, 20(1), 5-28.