

The cover features a dark asphalt background with a white road line. A green rectangular box is centered, containing the text 'M VOOROP IN DBFM'. The 'M' is large and black, while 'VOOROP IN' is smaller and black, and 'DBFM' is large and white.

M VOOROP IN DBFM

Vanuit het onderhoud risico's beheersen
in Nederlandse DBFM contracten

ing. M.T. Oostveen
EMBA-50
TSM Business School
april 2013

Samenvatting

M voorop in DBFM

Vanuit het onderhoud risico's beheersen in Nederlandse DBFM contracten.

Opgesteld door Marianne Oostveen

april 2013

Individueel bedrijfskundig onderzoek in het kader van Executive Master in Business Administration (EMBA) opleiding aan de TSM Business School, Enschede

Begeleiders:

dr. Efthymios Constantinides

Assistant Professor Marketing / E-Media, Universiteit Twente, Faculteit Management en Bestuur (MB), Business Administration, afdeling NIKOS

drs. Sander Harperink

Programma manager en docent academische vorming en methodologie, TSM Business School, Enschede

ing. M.T. Oostveen

M voorop in DBFM. Vanuit het onderhoud risico's beheersen in Nederlandse DBFM contracten (afstudeer rapport)

© 2013, M.T. Oostveen / MATE infra advies / TSM business school.

moostveen@mate-infra.nl.

Alle rechten voorbehouden.

Samenvatting

In Nederland wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van DBFM contracten om weginfrastructuurprojecten aan te besteden. DBFM, Design, Build, Finance en Maintain, is een vorm van publiek-private samenwerking. Met deze integrale uitbesteding van het ontwerp, de bouw en langdurig onderhoud, samen met externe financiering, wil de publieke partij optimaal gebruik maken van de kwaliteiten van de private sector om te komen tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding. Dit doet de publieke partij onder andere door het toewijzen van meer verantwoordelijkheden en risico's aan de private partij en door de contracteisen te definiëren als outputspecificaties. De uitdaging voor de private partijen is om de geboden ruimte in het contract optimaal te benutten. Hun ervaring op technisch, financieel en managementgebied gebruiken ze voor de efficiënte inzet van mensen en middelen om een gezond rendement op eigen vermogen te realiseren. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn risicobeheersing en het leveren van de gevraagde dienst.

Internationale literatuur beschrijft het essentiële belang van het kennen en juist toekennen van risico's. Dat is een randvoorwaarde om de juiste prijs- kwaliteitsverhouding te bereiken, 'Value for Money' te realiseren en daarmee een belangrijke bijdrage aan het succes van een publiek-private samenwerking. Risico's die van toepassing zijn op DBFM contracten voor weginfrastructuur in Nederland zijn financiële risico's, politieke risico's, wet- en regelgeving, risico's die betrekking hebben op de techniek en kosten van het ontwerp, de bouw en het onderhoud, risico's van het (tijdig) verkrijgen vergunningen en toestemmingen, omgevingsrisico's en organisatorische risico's (zowel intern als in de samenwerking tussen de publieke en private partij).

In een DBFM contract ontvangt de private partij opbrengsten in de exploitatiefase, de fase waarin de nieuwe weginfrastructuur open is en die de (lange) onderhoudsperiode omvat. In de exploitatiefase wordt duidelijk of de onderhoudsstrategie van de private partij, gebaseerd op de interactie met het ontwerp en de bouw, succesvol gerealiseerd wordt. Als eerder of frequenter onderhoud moet worden gepleegd heeft dit direct invloed op de kosten, maar ook op de betalingen via het betalingsmechanisme met beschikbaarheids- en prestatiekortingen. Beschikbaarheidskortingen worden doorberekend door de publieke partij als de weg vaker afgesloten is dan aangeboden. Als de private partij op het gebied van veiligheid, procesbeheersing en onderhoud slechter presteert dan het contract eist, worden prestatiekortingen doorberekend. Een betrouwbare onderhoudsstrategie is daarom essentieel,

en kan alleen vanuit een integrale aanpak tussen ontwerp, bouw en onderhoud worden opgesteld.

Voor de vaststelling van de optimale kosten voor de bouw en het onderhoud gedurende de looptijd van het contract moet ook de financiering van het DBFM contract meegewogen worden. Financiering is niet meegenomen in de literatuurstudie voor dit onderzoek.

Voor het voorliggend onderzoek, M voorop in DBFM, is dataonderzoek uitgevoerd met een vragenlijst, die uitgezet is bij Nederlandse aannemers: BAM, Ballast Nedam, Dura Vermeer, Heijmans, Strukton en Volker Infra. Deze zes aannemers zijn in meerdere DBFM contracten betrokken bij alle rollen van een private partij: de Special Purpose Company (SPC, de opdrachtnemer van een DBFM contract), de Engineering, Procurement & Construct company (EPC, verantwoordelijk voor ontwerp en bouw) en bij de onderhoudsaannemer (oftewel Maintenance company).

Aan de zes aannemers is een lijst van 22 risico's voorgelegd die is samengesteld op basis van literatuuronderzoek. Twaalf respondenten hebben deze risico's gewaardeerd op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 het een zeer klein risico is en 5 een zeer groot risico. Uit alle respons is een risicoranglijst samengesteld. Ook hebben de respondenten aangegeven welke partij in de publiek-private samenwerking het risico het best kan beheersen. Bij de risico's die in hun ogen het beste beheerst kunnen worden door de private partij is gevraagd aan te geven welke partij(en) binnen de private partij in staat is om het risico te beheersen, de SPC, de EPC en/of de onderhoudsaannemer. Daarmee is in beeld gebracht aan welke private risico's de onderhoudsaannemer een bijdrage kan leveren bij de beheersing er van.

Risico's die in de ranglijst het hoogst scoren zijn risico's als samenwerking tussen de publieke en private partij, trage besluitvorming of vergunningverlening, onvoldoende kwaliteit van bestaande objecten die deel gaan uitmaken van nieuwe objecten, wijzigingen in (belasting)wetgeving en regelgeving, en de kwaliteit van de ondergrond. Geen van deze top risico's kan, volgens de respondenten, autonoom door de private partij beheerst worden. Het hoogst genoteerde risico dat het best beheerst kan worden door de private partij staat op nummer 7 in de ranglijst, het risico van te laat of incompleet ontwerp.

Volgens de respons van de Nederlandse aannemers heeft de onderhoudsaannemer geen of slechts een kleine rol bij de beheersing van de belangrijkste private risico's in een DBFM

contract. De door de onderhoudsaannemer te beheersen risico's hebben voornamelijk betrekking op de interne organisatie van de private partij. En dan vooral op de wijze waarop de onderdelen van de private partij met elkaar samenwerken, de onderhoudsaannemer met de EPC, de onderhoudsaannemer met de SPC etc. Het ontbreken van een integrale aanpak tussen ontwerp, bouw en onderhoud is de rode draad in de te beheersen risico's. Voor een integrale aanpak zijn informatie- en kennisuitwisseling cruciaal. Daarbij horen prikkels die de verschillende partijen van de private partij stimuleren om te komen tot integrale optimale life cycle oplossingen: oplossingen die de beste prijs-kwaliteitverhouding hebben over tenminste de duur van het project.

Door onderhoudsscenario's op te stellen vanuit de prestatie-eisen in het contract kan de onderhoudsaannemer een belangrijke bijdrage leveren aan integrale optimale life cycle oplossingen. Deze scenario's vormen de basis voor de eisen voor ontwerp en bouw, waarmee het risico op beschikbaarheids- en prestatiekortingen of niet optimale integrale oplossingen wordt verkleind. De onderhoudsaannemer moet daarvoor andere competenties inzetten dan bij traditionele onderhoudscontracten. Erg belangrijk zijn de competenties om ervaringen op te bouwen en te delen, zowel binnen de onderhoudsorganisatie als met de EPC. Kennisuitwisseling is de basis voor kennisontwikkeling. Overdracht van kennis is het lastigst als er geen gezamenlijk ervaring is tussen organisatie-eenheden. Hulpmiddelen om de overdracht van kennis te bevorderen zijn de inzet van vertalers, kennistussenpersonen en grensobjecten. Inzicht in en het kunnen vertalen van elkaars belangen is de taak van de vertaler. De kennistussenpersoon vertegenwoordigt de overlap tussen de beide groepen en kan de kennisstroom op gang brengen. Bijvoorbeeld iemand die ervaring heeft met zowel ontwerp als onderhoud. Een 'grensobject' is een proces of product dat voor beide groepen van belang is. Zo'n object biedt de mogelijkheid voor discussie en kan zo de communicatie bevorderen.

Met een DBFM contract vraagt de publieke partij, middels outputspecificaties, een dienst over de looptijd van het contract. Eén van de kenmerken van een dienst is dat deze gerealiseerd wordt samen met de klant. Samenwerking behoort tot de kern van een publiek-private samenwerking, dus ook van een DBFM-contract. Het zit daarom in de aard van DBFM contracten dat samenwerking een top risico is en dat wordt ook zo ervaren door de respondenten. Voor goede samenwerking zijn zowel kwaliteiten op contractmanagement als op relatiemanagement nodig. Relatiemanagement betekent in de contractonderhandelingen tijd nemen om elkaar een toelichting te geven bij de aannames en verwachtingen tijdens de

lange samenwerking. Bouwen aan inter-persoonlijke relaties op meerdere niveaus binnen en tussen de publieke partij en de private partij, draagt bij aan interactieve samenwerking. Investeren hierin loont op korte en lange termijn. Voor inter-persoonlijke relaties moeten individuen uit de organisaties ingezet worden die in staat zijn grenzen te overbruggen. Inter-persoonlijke relaties tussen medewerkers op verschillende niveaus in de organisaties leiden uiteindelijk tot kaders waarmee duurzame samenwerking tussen de organisaties gestalte krijgt.

De Minister van Infrastructuur en Milieu is assesteigenaar van autosnelwegen en stelt als eigenaar de doelstellingen vast die gerealiseerd moeten worden met infrastructuur. In de doelstellingen worden de belangen van de omgeving meegewogen. Met deze doelstellingen stelt de assetmanager, Rijkswaterstaat of de projectorganisatie van de publieke partij, prestatie-eisen vast voor het DBFM contract. Een DBFM contract is voor een lange periode, bijvoorbeeld 30 jaar. De omgeving is dynamisch en die dynamiek kan aanleiding zijn voor de publieke partij om aanpassingen te doen aan doelstellingen voor de infrastructuur. De huidige contractvorm voor DBFM heeft niet de flexibiliteit om met de (onontkoombare) veranderingen in de omgeving om te gaan.

De publieke partij kent het best de (belangen van de) omgevingspartijen die invloed hebben op de doelstellingen voor de infrastructuur. De private partij kan middels scenario's in kaart brengen welke consequenties veranderde prestatie-eisen hebben voor de dienstverlening. Het is belangrijk die kennis uit te wisselen. Daarmee stellen beide partijen eerst in de aanbestedingsfase kaders vast waarbinnen (onvermijdelijk) toekomstige contractwijzigingen zullen plaatsvinden. Vervolgens, gedurende de looptijd van het contract, blijft het gezamenlijke inspanning van de publieke en private partij vragen om het contract te laten aansluiten op de dynamiek van de omgeving. Analoog aan de kennisoverdracht tussen de onderdelen van de private partij, moeten daarvoor worden medewerkers ingezet worden als verbindingsofficieren. In de rol van vertaler of in de rol van kennistussenpersoon. Met oog voor elkaars belangen en met open informatie-uitwisseling en kennisoverdracht wordt zo het fundament gelegd voor de spelregels van contractwijzigingen als gevolg van de dynamische omgeving.